

Public Finance Review

公共财政评论 2013

主编 钟晓敏

钟晓敏 王晟 刘炯：反不当支付研究

杨春玲 赵海利：浙江省地方政府支出对国民收入分配格局影响与对策研究

高琳：『撤并乡镇』的公共支出成本节约效应研究

张青：第二代财政分权理论：回顾与评价

浙江省高校人文社科财政学重点研究基地

浙江财经大学财经科学研究所

浙江财经大学财政与公共管理学院



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

Public Finance
Review

公共财政评论

主编 钟晓敏

1

2013



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政评论. 2013. 1 / 钟晓敏主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2013. 10
ISBN 978-7-308-12563-5

I. ①公… II. ①钟… III. ①公共财政—中国—文集
IV. ①F812—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 282143 号

公共财政评论 2013 1

主编 钟晓敏

责任编辑 朱 玲
封面设计 俞亚彤
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 浙江海虹彩色印务有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 9.75
字 数 180 千
版 印 次 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-12563-5
定 价 29.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

主 编：钟晓敏

副主编：沈玉平 张雷宝 李永友 金 戈（常务）

编辑部主任：金 戈

编 辑：（按姓氏笔画）

王 晟 叶 宁 司言武 刘 炯 刘初旺

赵海利 龚刚敏 童光辉 董根泰 葛夕良

目 录 Contents

公共治理前沿

反不当支付研究····· 钟晓敏 王 晟 刘 炯/1

财政分权与竞争

标尺竞争、土地财政与基础设施投资····· 郑文娟 金 戈/17

第二代财政分权理论:回顾与评价····· 张 青/40

地方财政研究

县域经济的“政治锦标赛”实证研究

——兼论地方政府民生财政投入水平····· 张雷宝 江 帆/56

浙江省地方政府支出对国民收入分配格局影响与对策研究····· 杨春玲 赵海利/67

“撤并乡镇”的公共支出成本节约效应研究····· 高 琳/101

财政生态补偿对地方政府环境决策的激励效应

——基于东部六省47个地级市的实证研究····· 刘 炯/115

经济杂谈

理解中国的经济增长方式····· 金 戈/140

为何中国人将以土地为课征对象的财政收入命名为“租”

——“租”的早期形态和财政意义····· 童光辉/144

论经济学在生活中的运用

——从“奇案中的经济学”说起····· 朱 丹/149

CONTENTS

Frontiers of Public Governance

- The Study of Improper Payment in Fiscal Expenditure
..... ZHONG Xiaomin, WANG Sheng and LIU Jiong/1

Fiscal Decentralization and Government Competition

- Yardstick Competition, Land Finance and Infrastructure Investment
..... ZHENG Wenjuan and JIN Ge/17
- The Second Generation of Fiscal Decentralization Theory Revised
..... ZHANG Qing/40

Studies in Local Public Finance

- An Empirical Study on the Local Political Promotion Tournament in Zhejiang
Province ZHANG Leibao and JIANG Fan/56
- The Local Government Spending in Zhejiang Province on the National Income
Distribution Pattern and Public Policy YANG Chunling and ZHAO Haili/67
- The Public Expenditure Cost-Saving Effects of Merging Townships
..... GAO Lin/101
- The Incentive Effect of Fiscal Ecological Payment on Local Government
Environmental Policymaking: Positive Research Based on Forty-Seven Cities
in Six Eastern Provinces LIU Jiong/115

Economic Essays

- Insights to Understand and Change China's Growth Pattern JIN Ge/140
- “ZU”: One of the Most Important Government's Revenue in Ancient China and its
Institution Structure TONG Guanghui/144
- Applying Economics in Everyday Life: Start with the Henry Spearman Mysteries
..... ZHU Dan/149



反不当支付研究^{*}

◎钟晓敏 王 晟 刘 炯

摘 要:不当支付是当前我国财政支出管理的一个突出问题。本文结合财政支出的管理现状对不当支付的概念进行界定,对我国不当支付的类型和成因进行分析。从法律约束、绩效问责和信息核实三个方面对美国不当支付治理经验进行梳理。认为我国减少不当支付还存在着法律制度规范、财政绩效问责和信息化平台建设三个方面的不足。提出以强化财政部门内部监督、引入外部监督、建立绩效责任制度和资金追回制度为核心的不当支付治理框架。在协同推进四项制度建设的基础上,治理不当支付近期应以减少民生领域错误支付为主要目标,中期重在构建财政“大监督”格局,远期则应将治理经验上升为法律意志。

关键词:不当支付;财政监督;财政绩效;财政管理信息化;制度建设

一、不当支付问题研究的背景

20 世纪 70 年代发端的,以追求财政支出绩效为导向的“新公共管理”运动已席卷世界各国,取得了理论界和政策层面的广泛认可。然而,各国政府仍然面临着共同的问题——一方面,政府支出中的舞弊、浪费、滥用、管理不善等丑闻从未停止;另一方面,高额的债务问题以及年复一年的财政赤字长期困扰着各国财政的健康。为此,世界各国普遍重视对错误性和浪费性财政支出的治理。其中,美国自里根政府时期开始关注不当支付(也称为错误支付 Erroneous payment)问题,迄今已经持续进行了 30 多

^{*} 本文系浙江省财政厅委托课题“反不当支付研究”的最终研究成果。

钟晓敏,浙江财经大学, E-mail: zhxm@zufe.edu.cn; 王晟,浙江财经大学财政与公共管理学院, E-mail: wsehng216@126.com; 刘炯,浙江财经大学财政与公共管理学院, E-mail: liujiong@zufe.edu.cn。

年的改革努力,积累了诸多可供借鉴的治理经验。

对我国而言,减少财政支出的不当支付更具有迫切性。近十余年来,我国财政支出每年都以不低于18%的增速增长,2012年高达12.59万亿元。如此庞大的财政资金流动必然要求管理更加科学化、精细化,否则一定会形成巨大的浪费和资源配置低效率。从20世纪90年代末开启部门预算改革开始,我国持续推行的政府采购改革、国库集中收付制度改革、政府收支分类科目改革等各项改革,都无一例外地将重点指向支出管理改革。但财政支出中的错误、浪费、舞弊、滥用、管理不善等问题比比皆是。这些问题存在范围广泛^①、资金数额巨大^②而且影响恶劣。因此,有必要借鉴发达国家经验,深入研究如何治理财政资金的不当支付,进一步推进我国财政管理科学化、精细化、信息化改革,切实将财政资金在正确的时间、以正当的理由支付给正确的接收人,减少乃至避免不当支付问题的发生。这也是贯彻“执政为民”和充分履行政府公共职能的题中应有之义。

尽管不当支付在我国还没有一个正式称谓,但是诸多学者已经关注到政府资金使用过程中的错误支付、浪费性支出,乃至恶意欺骗、舞弊骗取等属于不当支付范畴的现象,并且提出相应的治理对策。杨眉(2012)在引介美国不当支付管理的经验后认为,我国财政部门应区分不同性质、类型的不当支付问题,分类加以治理,重点是信息透明、公开和共享。周雪飞(2011)认为构建具有约束力的绩效监督制度是保证政府资金安全运行、有效使用的制度保障。徐曙娜(2011a, 2011b)基于被监督者注重当前利益的前提假设,认为对政府资金使用的事前和事中监督比事后监督更有效,其关键环节是信息建设。她认为信息建设包括两部分,一是财政部门内部的信息共享,二是财政部门 and 资金使用部门的信息沟通。周菲(2011)、杨体军(2011)等借用金融保险领域的非现场监管理念,认为政府性资金监管应重视非现场监管模式的应用。非现场监管模式由信息采集机制、信息综合分析和及时反馈处理三个模块构成。其中,信息采集机制是利用现代网络技术持续地采集政府资金的前期和当期使用信息;信息综合分析是

① 各种类型财政补助、政府采购、专项资金申请和使用等领域都已成为财政支出不当支付问题的典型高发区。不仅如此,在财政收入环节也存在不当支付问题,例如纳税人欺骗或信息错误导致实际退税金额超过应退金额。

② 2012年3月至5月审计署对31个省、5个计划单列市和新疆生产建设兵团管理的18项社会保障资金,以及人民银行、农业发展银行实行业务统筹管理的职工基本养老保险基金进行了审计,结果表明:由于经办机构审核不严格,向不符合条件的人员发放待遇或报销费用共计18.52亿元;部分地区扩大范围支出或违规运营社会保障资金共计17.39亿元;未及时发放社会保障待遇或报销医疗费用13.34亿元;部分地区存在以物抵费等其他业务管理不规范问题,涉及金额235.60亿元;向7.20万死亡人员发放养老金、低保金等1.75亿元。

对数据的核对、汇总、对比分析和查询。傅光明、马桂荣(2012)认为应借鉴法国的财政监督制度,实施对财政日常业务全领域、全过程、内外结合式的监管。

综合已有的研究,我们不难发现对政府资金的监管、监督方面有着诸多对策建议,但是加强信息建设以及相关的制度建设在研究者中获得广泛共识。我们认为制度建设和信息建设的逻辑起点应当是不当支付概念和范围的界定,类型和成因的梳理,由此确定制度建设和信息建设的方向、功能和内容,进而达成一个清晰理性、配套推进的改革思路。

二、不当支付在我国的界定、类型与成因

(一)不当支付的概念界定

2002年美国对不当支付做出明确的法律表述:除法律、合同、管理制度和其他合法要求规定外的任何不应当支付的款项或应支付的金额发生错误均属不当支付。美国总统奥巴马在2010年通过“四个正确”对不当支付进行了诠释:正确的接收人,为正确的理由,在正确的时间,收到正确的金额。我们认为,政府不当支付的直观理解或表现形式是,政府把钱给错了对象和给错了数量。给错对象是指把钱给了不应该给的人,给错数量是指财政实际支付与应该支付之间的不一致。政府财政的不当支付使应该拿到钱的人或单位拿不到钱或少拿了,不该拿钱的人或单位拿了钱或多拿了。不当支付从结果来看是对政府资金使用的不当、低效、不公正和不公平。从产生的原因看,可能是主观的,也可能是客观;可能是过失的,也可能是故意的;从性质上看,可能是失误、错误,也可能是违法行为。

(二)不当支付的类型划分

1. 按照不当支付发生范围划分

按照不当支付发生范围划分,可以分为收入环节的不当支付和支出环节的不当支付。

收入环节的不当支付问题主要是指纳税人在申请退税环节因刻意地欺骗或非刻意的错误,或者是因为税务机关的错误,最终使得税务机关实际退税金额超过了应退税金额,我们可以理解为税务机关向纳税人支付了错误的金额。近年来,此类不当支付在我国呈现出两大明显特点:一是不当支付发生的原因多样。比如纳税人利用海关5%的抽检比例漏洞,搞空箱报送;利用体积小、价值高的高科技产品监管难,搞循环“虚假出口”;利用地下钱庄,虚构“外销收入”,搞“买单退税”;利用税务机关日常管理

漏洞,虚开、非法购买增值税专用发票骗税等。二是不当支付的数额巨大。近年来破获的多起案件中发现涉嫌骗税数额都在亿元以上。^①

更多的不当支付问题主要且集中体现于支出环节,此类不当支付也有两个明显的特点。一是不当支付体现在众多的支出领域。如果我们以政府预算报表中体现的功能支出来分析,各类支出如教育、卫生、交通、农业等都可能发生不当支付问题。二是不当支付集中高发于两大领域,如发生在像支出金额比较大的工程项目、政府采购、专项资金申请与使用等领域;还有是像各种社会保障支出等政府直接对公众的补助。

2. 按照不当支付的“不当”发生的具体因素划分

按照不当支付的“不当”发生的具体因素分析,可以分为以下四类:

(1)政府支出支付给了错误的接受者。如“开豪车领低保”、“一边当老板,一边吃低保”等现象。

(2)支付了错误的金额。这里包含两个环节的错误,一是政府在实施支付的环节支付了错误的金额,包含超付和欠付,大多数是超付;二是接受者在接受政府正确的支付后错误(不当)地使用政府资金。

(3)政府支付的时间错误。即政府支出没有按照法律、合同、管理制度或其他合法要求规定的时间支付,包括时间提前或延迟,实践中主要体现为延迟,如政府补贴不到位、专项资金转移支付不及时等方面。

(4)政府支付的理由(依据)错误。主要是指政府在进行支付时,缺乏充分的文档资料(包括法律、合同、管理制度或其他合法要求)支持其付款。

3. 按照不当支付的行为方式划分

按照不当支付的行为方式划分,可以把不当支付分为五类:错误、浪费、欺骗、滥用和舞弊。

(1)错误。是指政府管理工作中,由于政府工作人员对申请人资格认定,支付文档审核等的错误造成的支付。也就是说,政府资金付给了错误的接受者。^②

(2)浪费。具体又包含两个方面:①政府支付的用途合法合规,但金额不当。正如

^① 骗取国家出口退税款 50 万元以上的,法律即界定为“数额巨大”。

^② 2012 年 6 月《楚天金报》报道,湖北省江夏区有 163 户低保户名下有车。其中,城关村一位近 50 岁的万先生(化名),一家四口都在吃低保,每月领着政府发放的 400 余元低保金。可其子名下,竟有一辆价值 30 余万元的豪车。

经济学家弗雷德曼所形容的,“用别人的钱给自己办事最为浪费”^①。②政府原本合理的支出用途和金额因环境变化而发生变化,但政府仍按原来的计划进行支付;或者原本的计划支出就不科学不合理。比如过时和不必要的预算项目、重复建设、无效和失于管理的预算项目都归于浪费。

(3)欺骗。主要是指为获得政府支付而发生的故意欺骗、虚报、隐瞒匿报等行为。美国公布的欺骗和虚假申报包括:医疗欺骗和虚假申报、药品欺骗、工程建设和政府采购欺骗、国防合同欺骗、能源欺骗和虚假申报、灾难救援欺骗、研究项目欺骗、金融业欺骗、住房补贴、学生补助、农场补贴等。^②

(4)滥用。指过度使用财政资源、滥用职权造成的支付,即接受者以不当的方式使用政府资金。在我国目前的体制下,滥用造成的不当支付几乎在各个领域都会发生。^③

(5)舞弊。这主要是指政府工作人员在管理工作中,因收受贿赂等原因违规分配或使用财政资金,这是违法违规行为。

4. 按照不当支付行为产生的主体划分

按照不当支付行为产生的主体划分,主要分为两类:

(1)以政府(支付主体)为主体产生的不当支付。具体是指不当支付产生的原因来自政府本身,是由于政府管理不善导致错误、浪费、滥用、舞弊等不当支付问题。

(2)以公众(被支付对象)为主体产生的不当支付。这是指不当支付产生的原因来自社会公众,即由于欺骗而导致不当支付问题。

5. 按照不当支付行为发生的性质划分

从性质上区分,可以把不当支付分成两类:非刻意性的不当支付、刻意性的不当支付。

(1)非刻意性的不当支付。是指行为人主观上没有恶意,不当支付问题发生的主要原因是政府管理上的不科学、不完善,包括失误造成的错误支出和浪费性支出两类。

① 如2010年4月被曝光的安徽省安庆市望江县政府办公楼,占用耕地182亩,建筑面积达4.36万平方米,且装修豪华,可容纳2180个县长办公。一个县政府办公大楼相当于8.5个美国白宫。

② 因欺骗产生的不当支付在我国也很常见。例如:中央电视台“焦点访谈”栏目披露的东北某医院以虚构病人住院和住院天数的方式骗取国家医保资金;郑州某医院也以同样的方式骗取医保资金,历时长达三年未曾被发现。

③ 2012年8月2日,审计署公布的全国社会保障资金审计结果显示,部分地区扩大范围支出或违规运营社保资金逾17亿元。其中,逾10亿元用于基层经办机构等单位工作经费、平衡市县两级财政预算,以及购建培训中心和体育场馆等;逾5亿元用于委托理财;其他还包括购建基层单位办公用房、基层单位职工住房、购买汽车等。

从整个不当支付的规模来看,非刻意性的不当支付占大部分,即其绝对金额占比较大。

(2)刻意性的不当支付。是指行为人主观上通过恶意欺骗和舞弊骗取的支付。虽然从整个不当支付的规模来看,刻意性的不当支付占小部分,但是其社会影响非常恶劣。如虚报项目、重复申报项目、多头申报项目骗取财政支农资金;虚构材料骗取低保金、骗提住房公积金;虚构病人住院的方式骗取国家医保资金等。

(三)不当支付的成因分析

如上所述,不当支付的类型有多种,不同类型的不当支付问题产生的原因也不尽相同,本文将其归纳为以下几类。

1. 支持支付的相关信息不完整不完善

政府进行支付都需要有充分的依据,这就需要充分完善的信息做基础,但信息的收集、整理、传递、储存、使用等各环节都有可能出现问题,导致支持支付的依据不充分,或根本不存在。实际中,主要有以下几方面的原因:

(1)原始资料不完整或错误。资料的充分性与真实性是保证政府资金正确支付的基础。然而,在实际工作中,受到信息搜集、信息验证成本的制约,相关部门取得的原始资料可能就是不完整,甚至是虚假的。以低保金的支付为例,民政部门缺乏能准确认定领取人是否合格的必要资料,造成管理中的审查错误。

(2)动态过程中信息发生变化,但没有及时更新。在实际工作中,由于对接收人的工资收入、资产收益、就业状态等动态过程的准确信息掌握不足,产生大量不当支付问题。例如居住在城郊的农民,原本符合领取低保金的条件,但由于拆迁补偿,财产状况和收入状况已发生明显变化,但民政部门没有及时掌握该信息而继续发放低保金。

(3)政府相关部门之间的信息共享平台(数据库)不健全。积极搭建信息共享平台,建立健全机构间信息共享机制,有助于实现纵向与横向、上级与下级、内部与外部、机构与个人之间的整体协调,从而能有效减少不当支付问题。但是目前,我国政府相关部门之间缺乏一个可共享的信息平台,导致各部门之间信息不对称,从而导致大量本不应该出现的错误支付。

(4)信息公开制度不完善。“阳光是最好的防腐剂”,将涉及与支付相关的所有信息如支付依据、金额、对象、时间等等公之于众,接受最广泛的监督,是解决不当支付问题的核心基础,也是重要举措。然而,我国的信息公开机制还很不完善,不仅体现在对应公开的信息内容、范围、信息质量规范、信息可使用性等缺乏制度规定和要求,而且还体现在信息公开的监督机制不完善,也就是说,缺乏对应进行信息公开的主体进行激励和约束。缺乏健全的财政信息公开制度,也是造成部分财政支出“黑箱”操作,导

致不当支付的重要原因之一。

2. 支出项目的审批不严谨

审批不严谨、预算软约束是不当支付问题产生的另一重要原因,由此导致财政支出在实际支付之前,就已经发生错误。支出项目审批不严谨在实践中具体包含两个层面的内容:第一是在进行实际支付之前,政府工作人员对申请支付主体的资格审查准确性不足,导致不当支付;第二是对具体支出项目审批不科学导致不当支付。财政部门作为专司政府财务管理职责的职能部门,承担着对部门预算和本级政府预算进行初审的重要职责,但财政部门对部门上报的各类项目支出尤其是专项项目的支出,很难全面、准确、科学地判断上报的预算项目是否必要,是否真正符合本区域当前社会经济发展的总体要求,申报金额是否适当,等等,这就使得在支出实际支付之前,即在支出的审批环节就造成了不当支付问题。各级人大作为政府各项支出的最终审批机构,其专业力量还相当薄弱,审批质量也亟待提高。

3. 尚未构建起财政支出不当支付预警机制

所有涉及财政资金收支的部门和单位如果能建立不当支付预警机制,通过如设置支付拦截条件等措施,在进行支付之前设好最后一道屏障,将会大大降低不当支付率。从我国当前应对不当支付问题的预警机制建立来看,还存在两个层次的问题,一是各职能部门和预算单位尚未从其职能和支出特点出发,分析部门和单位自身不当支付存在的原因,建立预警机制;二是财政部门缺少从历史数据的比较基础上分析不同部门、不同支出项目的不当支付发生额及其不当支付率,建立专门针对各部门各项目不当支付的红绿灯系统。

4. 财政支出的动态监控机制不健全

建立健全财政支出的动态监控机制是在预算执行环节应对不当支付问题的主要举措。我国自21世纪初开始进行了国库集中收付制度改革,并在近年开始进行了配套改革——建立完善预算执行动态监控机制。建立财政支出的动态监控机制是以国库单一账户体系为基础、以财政资金活动监控为重点、以动态监控系统为平台,实时接收代理银行和预算单位信息,全程监控财政资金支付活动的一项重要财政管理改革措施。然而,当前我国财政支出的动态监控机制在信息接收、信息质量鉴别、监控平台建设、实时监控等方面都仍有较大的改革空间。

5. 缺乏严格有效的问责机制与持续追踪检查制度

严格有效的问责机制是减少不当支付的“杀手锏”,持续追踪检查制度是治理不当支付的长效举措。美国政府为此已做出很多努力,如建立机构问责机制,着重问责不

当支付金额高的预算项目及其改进措施与进展,并明确规定了问责时间表。我国对不当支付的研究无论从理论上还是实践上都还处于起步阶段,还没有涉足建立严格有效的问责机制和持续追踪检查制度。

三、美国治理不当支付的经验借鉴

美国政府为应对联邦政府开支的不当支付问题已经持续努力了三十多年,有很多值得我们学习和借鉴的经验。主要体现在以下三方面。

(一)建立完善的法律体系

1. 20 世纪 80 年代里根政府期间

1982—1988 年,美国国会先后修订或颁布了《联邦管理人员财务诚信法》、《反回扣法》、《联邦虚假索费法》和《政府采购诚信法》,这四部法律的约束对象都是低层次管理人员和供应商、服务商,对如何强化部门内部控制,规范政府和供应商、服务商之间的关系以及政府采购也都做出了明确规定。然而整个 20 世纪 80 年代,联邦政府开支和预算项目执行中的舞弊、浪费和管理不善等问题仍层出不穷,各种丑闻被不断披露,政府管理能力遭到纳税人的质疑。由此,各方面意识到仅仅依靠约束低层次的财务管理人员和供应商、服务商并不能有效改善不当支付的问题。

2. 20 世纪 90 年代布什政府期间

20 世纪 90 年代初,在总统预算和管理办公室(OMB)与审计署的共同推动下,《首席财务官法》正式出台,其目的旨在改进联邦政府各部门的财务管理,防止舞弊、浪费、滥用造成的损失。根据此部法律,审计署逐渐扩大审计检查范围,舞弊、欺骗性丑闻越来越少,而带有浪费性和错误性的不当支付问题则越来越突出。然而,仅靠《首席财务官法》并不能彻底暴露和解决问题,需要更高法律规范的约束。

3. 21 世纪初期小布什、奥巴马政府期间

(1)小布什政府期间。2001 年 8 月,针对各部门普遍面临的管理问题,小布什颁布了《总统管理议程 2002》,确定了以改进政府绩效为目标的五项改革计划,其中第三项改革“改进财政绩效”针对的就是财政管理中的不当支付问题。2002 年,《不当支付信息法》正式生效,这是美国历史上首次就不当支付问题立法,它明确了各部门必须按年检查并如实报告存在不当支付问题的法律责任。该法律实施后,不当支付问题的检查、报告和审计制度得以确立。各部门存在高风险不当支付问题的项目基本查清。经过多年的改革,恶意性不当支付的比例已经有所降低,但是随着检查、报告、审计范围

的扩大,暴露出的失误性不当支付估计金额却越来越高。

(2)奥巴马政府期间。2010年,联邦政府的不当支付数额达到1254亿美元的高峰,不当支付率为5.3%。针对不断攀升的高额不当支付,奥巴马开始采取了一系列的应对举措。2010年7月,奥巴马签署了《不当支付消除和回收法》。该法律对2002年《不当支付信息法》做了修订,重点扩充了对不当支付资金的回收要求,扩大追回的范围,制订可采用的审计手段,并制订了三年内不当支付减少500亿美元,追回至少20亿美元的目标。

(二)建立健全财政问责机制

1. 配备首席财务官

《首席财务官法》规定占用联邦财政资金最多的24个主要部门都必须配备一名首席财务官作为直接负责人对本部门的预算实行整体控制,负责预算和财务管理的全过程。同时为了强化问责,使预算项目执行结果清晰可见,部门的首席财务官要向部门负责人和总统管理及预算办公室(OMB)提交年度报告并接受审计。

2. 明确不当支付问题的法律责任

为了强化问责,减少错误性和浪费性支出,明确各部门定期检查并如实报告存在不当支付问题的法律责任。按照《不当支付信息法》的规定,各部门每年都要确认易发生明显不当支付的预算项目,并估算其金额,对于估计金额超过1000万美元的,要分析其原因并报告降低该项目不当支付所采取的措施和步骤;并从2004年起各部门开始上报不当支付的清查结果和改进措施。

3. 建立机构问责机制

2009年11月起,奥巴马先后发布总统令和备忘录,要求建立机构问责机制,着重问责不当支付金额高的预算项目及其改进措施与进展,并明确规定了问责时间表。

(三)财政管理的信息化建设

1. 建立财政管理信息系统

按照《首席财务官法》的要求,美国政府各部门要建立完整的财务管理信息系统,遵循政府会计准则并要求符合内部控制标准,达到OMB和财政部的各项要求,提供完整、可信、一致和及时的信息。2002年,根据《不当支付信息法》,各部门必须建立降低不当支付到最小成本效益水平的信息系统。如财政部建立了跨部门的信息核实系统,利用各种潜在的信息源检测、核实、对比由财政资金支付项目的准确性;建立了供应商或合同承包商的诚信系统,通过欺骗探测、数据比配、数据挖掘等手段识别那些有欺诈行为的供应商或合同承包商;各职能部门采用先进的信息技术建立了防欺骗系

统,如数据分析和鉴别、连续交易监测系统 etc 来防止不当支付的发生。

2. 公布高风险报告

依据《首席财务官法》,审计署自 1991 年起决定每两年公布一次审计中新发现或依然存在的不当支付问题的高风险领域和项目(简称“高风险报告”),以此来进一步警示和遏制各部门的舞弊、浪费、滥用和管理不善等严重问题。

3. 建立专门网站

奥巴马政府针对高额的不当支付,建立了专门网站,收集公众反应的有关浪费、舞弊、欺骗的信息;公布降低不当支付的年度目标、不当支付金额最高的部门、相应的预算项目 and 责任官员、相关的法律法规,等等。

4. 建立“不支付列表”数据库

奥巴马执政以后,要求财政部和 OMB 整合各部门资源,建立全国性的“不支付列表(Do Not Pay List)”数据库,避免各部门再将福利补助、专项补助、合同款等付给已死亡人、有违法行为的合同商或已被禁止(暂停)交易的公司,并要求各部门在支付合同款前和授予各项补贴前,要仔细核对“不支付列表”。

综合起来说,美国应对不当支付有三个显著特征值得我们关注:

第一,有实际约束力的反不当支付法律体系。目前,美国应对不当支付的法律主要是《不当支付信息法》和《不当支付消除和回收法》。这两部法律对提高财政资金支付的正当性,减少不当支付的数量,降低不当支付比率起到了极为关键的作用。

第二,分工明确的财政管理框架和严密的政策执行流程。美国各财政管理部门中,预算与管理办公室(OMB)是核心的政策制定者,围绕《不当支付信息法》和《不当支付消除和回收法》这两部法律,OMB 制定了一系列各职能部门必须履行的政策流程操作规则。而财政部门则是信息的集成者,建立了公布不当支付的网站以及财政支付核实系统,且有权向总统提出如何通过信息共享来减少不当支付的政策建议。

第三,财政支付信息透明而且全覆盖。在强化内部控制的同时,美国应对不当支付最重要也是最有效的措施是信息公开,将资金支付的相关信息落实到涉及财政资金收支的所有预算部门、单位和个人,做到支付信息公开的全覆盖。

四、我国不当支付问题治理的对策与建议

(一)我国治理不当支付问题的现状与不足

在减少财政资金错误支付、力求资金效益最大化方面,从中央到地方各级财政部

门已经着手进行了一些创新性工作。例如,浙江省对 111 个省级部门实施绩效考核制度,试点事业单位绩效跟踪制度,向市县层面推广绩效评价;开发项目类支出的信息化监督软件,对项目资金运行过程实施动态监控;积极引入社会中介等第三方参与绩效管理工作,等等。这些制度创新有助于及时发现、剔除部门预算中不合理、不合规因素,及时纠正项目资金支出中存在的问题。更重要的是,这些改革尝试推进了财政监督模式的转变,强化了绩效监督与预算监督之间的融合贯通,提升了对财政资金的管控能力,为不当支付问题的治理准备了有利条件。但是应该看到,有效减少或避免不当支付需要系统性建设,“碎片化”的局部治理难以取得长期显著效果。具体而言,我国在制度和技术层面应对不当支付问题尚存在以下不足之处:

第一,制度规范建设不足。财政部和各省都已出台了推进预算绩效管理的政策文件,并着手制定相应的工作规范。但是,就不当支付问题而言,尚缺乏相应的制度建设。首先,不当支付问题治理的核心管理部门,治理目标、原则以及权责配置缺乏制度界定。其次,不当支付的发现、评估、报告以及改进程序缺少详细而明确的制度规范。最后,对职能部门在减少不当支付上的责任缺乏有约束力的制度规则。

第二,财政绩效问责不足。绩效评价是问责的基础。目前,我国对财政资金、政府资产、公共资源的全面绩效评价和监督体系尚未建立起来。各部门存在的不当支付的类型和数额大小还未得以充分暴露。此外,减少不当支付也没有被纳入到对职能部门的绩效目标考核之中。这导致职能部门缺乏动力对支出项目进行风险识别、如实报告和自我纠正。

第三,信息化平台建设不足。信息化监督是治理不当支付问题的核心环节。2007 年,财政部就明确提出财政信息“一体化”的建设思路。美国对不当支付的信息化监督也包括两个部分,一是“纵向到底”,建立财政资金的全程动态管控系统,二是“横向到边”,通过整合各部门信息建立财政资金的核实系统。目前,各地信息化监督缺少统一规划和组织协调,信息共享机制不畅,财政信息条块分割严重。这导致难以对财政支出信息进行全面有效控管,对民生项目受补者、政府合同供应商的信息缺乏深度挖掘和有效筛选。

基于此,亟须构建系统化的不当支付治理体系,切实提高财政支付的合理性、真实性和准确性。这也是提升财政部门监督的有效性,创新财政监督机制的必由之路。

(二)构建不当支付治理的四项核心制度

从美国的经验看,法制约束、绩效问责与信息化管理是不当支付治理中的三大支柱。鉴于此,我们认为在财政监督工作已经取得的进展和经验的基础上,治理不当支