

依法履行监督职责 忠诚践行使命担当

财政部监督评价局

新中国成立70年来,财政监督始终围绕保障中央重大决策部署落实、维护中央政令畅通的根本任务和目标,不断深化、充实监督职能的内涵和外延。在这一过程中,作为重要的约束和控制机制,财政监督服从和服务于各个时期财税改革和财政发展的具体要求,切实预防和控制风险,为财税体制从“统收统支”,到“包干制”,到“分税制”,再到“公共财政框架”,及至“现代财政制度”的一系列平稳过渡和改革保驾护航。与此同时,财政监督的地位和作用不断提高,科学性、规范性和法制性也得到不断增强。

（一）1949—1978年：“统收统支”下财政监督事业的曲折发展

从1949年新中国成立到1978年党的十一届三中全会召开之前,我国处于传统计划经济体制下,与当时统收统支的财政体制相适应,财政监督的主要任务是加强经济监督和控制、堵塞财政流失漏洞、维护财经纪律、挖掘收支潜力、促进增长节约,形成了财政监察机构和财政驻厂员制度互为补充的财政监督格局。这一时期,虽受“大跃进”和“文化大革命”的影响,财政监督机构历经两次撤销和恢复,但是财政监督的重要作用 and 地位也由此得到反复验证,并为新中国财政经济的恢复和建设发挥了重大作用。仅在1950年到1956年间,各级财政监督机构共检查了35000多个单位(次),查出贪污浪费等违反财经纪律问题57646件,涉及款项4.2亿余元。

建立财政监督专职机构。1950年11月,政务院颁布《中央人民政府财政部设置财政检查机构办法》,首

次对财政监督机构设置、职权划分等作出明确规定。1951年9月,政务院将“检查”改为“监察”。而后,财政部发布《设置各级财政检查机构补充规定的通知》。依据这些规定,财政部设立财政监察司(1950年时称财政检查司),专门负责对财政的监督和管理工作。地方各级人民政府陆续设置财政监察机构,明确财政监察工作职权。随着“大跃进”运动的开展,从1958年11月撤销财政部财政监察司开始,各地财政监察机构在期间虽有局部恢复,但总体上陆续被撤销,直至文化大革命结束后再次恢复建立。

创立财政驻厂员制度。1962年,财政部根据中央《关于迅速充实银行、财政和企业、事业部门的计划、统计、财务、会计、信贷、税务人员的紧急通知》精神,对一些中央国营企业开始派出财政驻厂员,担负监督职责,由此产生财政驻厂员制度。1963年4月和1964年3月,财政部先后制定印发《关于中央国营企业财政驻厂员工作的暂行规定》及其实施办法,使财政驻厂员开始有组织、有计划、有秩序地对企业财务管理和经济核算进行监督。“文化大革命”期间,财政驻厂员制度受到冲击,陷入停顿状态。

研究制定财政监督规章制度。随着财政监察工作的推进,1952年至1956年上半年,国家陆续制发了一系列关于财政监察工作的政策、法规和规章制度。主要包括:政务院于1952年12月颁布的《省(市)以上各级人民政府财经机关与国营财经企业部门监察室暂行组织通则》,财政部于1953年2月制发的《各级财政监察机构执行财政监察工作实施细则》,以及金库条例、预算编制程序和会计制度等。这些政策、行政法规

和规章制度的制发与执行,不仅在指导和规范财政监察工作中起到重要作用,也为财政监察工作的顺利开展提供了重要的保障。

（二）1978—1994 年：“放权让利”下财政监督事业的恢复重建

从 1978 年党的十一届三中全会吹响改革开放的号角到 1992 年党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制,我国总体上处于“放权让利”“搞活经济”的恢复发展阶段。随着权力的不断下放,在各地方、部门、企业以及个人利益主体意识逐步形成的同时,也一定程度上带来了财经秩序的混乱。为了确保改革的顺利推进,这一阶段财政监督工作主要以严肃财政纪律、查补财政收入、平衡财政收支为监督目标,以财政收入为监督内容,以企业为监督对象,以一年一度“大检查”为监督方式,围绕以下几项工作展开:

重建财政监督机构。1978 年后,按照国务院的总体部署和安排,财政部及各地相继恢复重建了财政监督的专职机构。虽然在接下来的几年中,由于国务院的机构改革使得财政监督机构又经历了撤销,再恢复的波折,但财政监督专职机构的设置对于财政管理的重要性也越来越被认识到。

恢复财政驻厂员制度。1983 年和 1984 年的两步“利改税”,一方面调动了企业积极性,另一方面“放权让利”也使得多数中央企业处于监督的“真空地带”。1982 年开始,各地逐渐恢复财政驻厂员制度。1986 年 8 月,国务院批转财政部在各省区市单独设立中央企业财政驻厂员处(简称中企处),在地、市设立副处级或科级中央企业财政驻厂员组,作为财政部的派出机构。从 1986 年成立到 1994 年 8 年多时间,中央企业财政驻厂员机构累计查出违纪金额 300 亿元,挽回中央财政损失 110 多亿元。

开展税收财务物价大检查。改革开放初期,财经领域监督机制不健全,财政收入“跑、冒、滴、漏”现象非常严重,特别是在新旧体制转轨过程中,偷逃骗税、截留收入、挥霍浪费等行为屡禁不止。针对这种情况,财政部先后于 1981 年和 1984 年在全国范围开展了两

次企业财务大检查,1985 年,国务院决定采取在一定时期内开展税收财务物价大检查的方式,通过大规模突击检查,集中查处一批大案要案,堵住财政收入流失黑洞。1985 年至 1997 年,“大检查”共计历时 13 年,检查范围逐步从国营企业发展到多种所有制形式的企业,检查内容逐渐从财务、税收领域扩展到外汇、物价等方面,检查形式逐步走向规范化与制度化。13 年大检查共查处各种违纪资金 2044 亿元,其中上缴财政资金 1331 亿元。

（三）1994—1998 年：“分税制”下财政监督事业的稳步推进

1994 年,我国推出了分税制等一系列重大改革举措,这一阶段,财政管理以调整中央与地方财政收入分配关系为重点任务展开。财政监督不仅在体制上初步形成了与分税制相适应的管理体系,而且通过不断探索和突破,在内容上得以丰富和发展,不断推动集中式监督向日常性监督过渡,基本确立了“专项检查、财税大检查、日常监管”的格局。

通过优化机构设置,初步形成由中央财政监督和地方财政监督组成的、中央与地方独立运作并相互协调的财政监督体系。一方面,为了适应分税制改革的需要,财政部在 1994 年政府机构改革中,将原来的财政监察司、商贸司中企处以及“大检办”合并为财政监督司,统一了财政监督力量。此后各级财政部门也逐渐健全和完善了相应的财政监督机构。另一方面,财政部于 1995 年在原中央企业财政驻厂员机构的基础上组建了财政部驻各地的财政监察专员办事处(简称专员办),编制 3000 人,业务、人事、财务由财政部实行垂直领导和管理,监督的权威性与独立性进一步加强。与中企处相比,专员办职责进行了较大转变和调整,一是提高了监督层次,从单一对中央企业财务收支的检查转变到全面履行中央财政监督职能上来,为中央财政实施国民经济宏观管理和加强宏观调控服务;二是发挥财政事前和事中监督的优势,把中央财政的各项职能落到实处。

逐步形成“大检查”与专项检查相结合的监督方

式。分税制改革后，一年一度的财政监督“大检查”依然持续了4年，但是随着改革的不断推进，这种集中式的“大检查”难以针对性解决改革过程遇到的突出问题。因此，这一时期在“大检查”的基础之上，针对财政管理中出现的一些重大违法违纪问题，先后组织开展了一系列专项检查，以核查预算外资金、专项资金为主，如1995年的“小金库”清查，1996年及1997年对预算外资金的清查，1998年对国债专项资金的清查等。

（四）1998—2012年：“公共财政框架”下财政监督事业的全面发展

在分税制改革取得初步成效后，1998年我国进一步提出要“积极创造条件，尽快建立公共财政框架”，以建立起与社会主义市场经济相适应的、相对规范的财政管理体系。在这一时期，财政监督主动适应公共财政建设的要求，不断转变监督理念、拓宽监督范围、调整监督重点、转变监督方式，逐步融入到财政日常运行机制中来，日益成为财政管理中的重要组成部分。

财政监督机构的调整。一是撤销税收财务物价大检查办公室。开始于1985年的税收财务物价大检查，属于事后型检查，这种“大检查”模式导致财政监督与财政管理相脱节的问题越来越突出，尤其是在财政支出领域，对于违规行为造成的损失，集中式的“大检查”往往难以补漏。1998年，根据新一届政府机构改革方案的要求，财政部税收财务物价大检查办公室撤销，各地大检查办公室也相继撤销并入同级财政监督机构。二是中央财政监督机构进行了重大调整。1998年6月，根据机构改革和财政管理体制改革的需要，专员办机构按省（含计划单列市）设置，撤销地市级办事组。专员办在职能上也作了较大转变和调整，不再直接开展以中央企业财务收支为对象的监督检查，减少具体审批事项，把工作重点放在加强对财税执法部门和中央预算支出的监督上来。2000年6月，为适应建立公共财政的要求，财政部对内设机构又进行了调整，将财政监督司更名为监督检查局，进一步强化财政监督执法的独立性。

转变财政监督理念，调整财政监督重点。从1998

年取消“大检查”开始，在推进公共财政改革的过程中，财政部不断将财政监督融入财政管理的日常工作中，并贯穿财政管理的各个环节，紧紧围绕财政管理展开，注意将事前审核、事中监控和事后检查相结合，逐步实现了从检查型监督向管理型监督的转变。财政监督的范围逐步转向财政管理的方方面面。在收入监督方面，不再单纯监督检查纳税人，而是将税收、非税收入征缴部门和单位都纳入到财政监督范围中来；在支出监督方面，随着部门预算、国库集中收付制度、政府采购等公共财政改革的推进，财政监督逐步从以查补收入为主转变到监督财政收支的运行上来，支出监督被摆在了财政监督工作更加重要的位置，财政支出监督的内容不断充实，财政监督逐渐融入财政支出管理的各个环节中。

逐步形成日常监督检查与专项监督检查相结合的监督模式。公共财政框架确立以来，随着监督理念由检查型向管理型的过渡，财政监督一方面做好日常性监督，另一方面，针对改革中不断暴露出的新热点和难点，在日常监督基础上又针对性地开展专项监督检查，及时反映改革过程中出现的新问题，为改革顺利推进提供了重要参考。尤其是从2009年到2011年深入开展的小金库专项治理，共覆盖全国111.99万个单位，清理发现“小金库”60722个，涉及金额316亿元，责任追究10429人。有效遏制了“小金库”易发多发的势头，特别是严厉打击了乱收费、乱摊派、乱罚款等损害人民群众利益的行为，维护市场经济秩序，净化社会风气。

金融和会计信息质量监督检查逐步成为财政监督的重要组成部分。1999年以来，各级财政监督机构依据《会计法》《注册会计师法》，广泛开展会计信息质量检查及会计师事务所执业质量检查。1999年，财政部第一次组织专员办对经社会审计机构审计的中央企业年度会计报表质量的再监督，开启了会计信息质量检查工作的序幕，并逐步从试点检查扩大到全面铺开，从探索检查方法提升到拓展监督效果的新阶段。2002年，财政部党组决定收回原委托中国注册会计师协会行使的注册会计师行业行政监管职责，将行政监督检

查和行政处罚职能交由监督检查局行使，旨在提升行业行政监管权威性，这是注册会计师行业监管模式的重大转变，增强了政府监管的影响力、威慑力和社会效益。

金融监督是中央财政监督的重要组成部分，财政对金融业的监督最初是对金融机构财务事项及年度会计决算的审核审批，从财务的角度实施监督。1998年以后，财政部门将监督重点从财务监督为主向资产和财务监督并重转变，对其年度会计决算的真实性、合法性加强监督，防止国有资产流失，保证中央财政利益，防范金融风险。

开展内部审计，完善财政内部监督制约机制。从1999年起，各级财政监督部门增加了内部审计职能，对财政部门内部相关单位履职尽责、资金分配、业务管理等情况开展内部审计，包括制度建设、业务管理、主要负责人履职情况等。在财政部门内部建立健全了预算分配、执行、监督相互制约相互协调的运行机制，强化了对财政权力运行的制约和监督，推动了财政管理制度的建立完善，促进了财政部门内部反腐倡廉制度建设。

（五）2012年至今：“国家治理的基础和重要支柱” 下财政监督事业的调整优化

党的十八大以来，特别是党的十八届三中全会关于全面深化改革的系统部署中，赋予了财政“国家治理的基础和重要支柱”的特殊定位，提出要建立“现代财政制度”，财政监督也随之进行调整优化以适应财政改革的需要。从2014年底财政部启动专员办转型工作到进入新时代后财政监督机构和职能的调整充实，以财政部监督检查局更名为财政部监督评价局、财政部各地专员办更名为财政部各地监管局为标志，财政监督工作与财政主体业务不断深入融合，推动中央重大财税政策落地、保障财政资金安全高效运行、切实维护规范的市场经济秩序、有效防范财政业务廉政风险的财政监督工作机制和制度体系得到进一步完善健全，财政监督水平不断提高。

围绕国家治理调整优化财政监督内容。财政监督

着眼落实各项财税政策，重点对涉及人民群众切身利益和财政资金投入的重点领域开展监督工作，通过检查和处罚，严肃财经纪律，强化预算管理，切实推动党中央决策部署落到实处。一是围绕中央重大决策部署开展监督检查。从维护国家和人民利益的高度出发，把财政监督工作放到社会经济发展大局中来统筹安排，例如，2016年，推进国家节能减排战略实施，开展新能源汽车推广应用、大气污染防治补助资金专项检查。在新能源汽车推广应用补助资金专项检查中，发现个别企业违反相关法律法规、涉嫌骗取财政补贴等问题，在行业内产生强烈反响，推动了相关补助政策的调整和完善。2017年和2018年，助力打赢脱贫攻坚战，开展财政扶贫资金专项检查和财政支持脱贫攻坚政策落实情况专项核查，分别发现贪污挪用、截留私分、虚报冒领、挥霍浪费等违法违规问题金额31.17亿元和12.72亿元，追回违法违规问题扶贫资金，严肃问责和处理有关责任人员。2019年，为切实贯彻落实习近平总书记关于减税降费重要指示精神，组织开展减税降费监督检查工作，切实保障党中央、国务院有关减税降费重大决策部署落地起效。二是围绕财税改革政策开展监督检查。时刻紧跟国家财政改革的步伐，针对财政改革的重点、难点开展监督检查，例如，围绕全面规范透明预算制度改革，2015以来，连续四年在全国范围内组织开展了地方预决算公开情况专项检查，并连续向社会发布“年度地方预决算公开度排行榜”，推动地方预决算公开工作更加规范有序，部门预决算公开率接近100%。2017年，为推动非税收入改革，组织开展非税收入收缴情况专项检查，提高了非税收入管理和使用的规范化水平。三是围绕提升财政管理水平开展监督检查。针对财经领域和财政管理中存在的问题有针对性地组织监督检查，以查促改，例如，2017年，组织开展对中央部门财经纪律执行情况检查，对中央部门预算资产管理开展了一次全面体检，强化了预算约束，着力提升了预算管理规范化、法制化水平。2019年，根据部党组部署安排，会同农业农村部、民政部等六家部委，开展惠民惠农财政补贴资金“一卡通”存在问题专项整治，推动完善顶层



摄影 刘永恒

设计,建立健全确保“一卡通”安全规范管理使用的长效机制。

持续强化会计监督,切实维护规范市场经济秩序,服务国家“一带一路”战略实施。推进“双随机”抽查机制,不断完善会计监督长效机制,切实维护规范市场经济秩序。大力推动跨境审计监管合作,助力财经外交。

围绕提高财政资金使用效益,扎实推进绩效评价起步工作。为贯彻落实党中央国务院关于全面实施预算绩效管理的决策部署,进一步加强预算绩效管理工作,在2018年启动的财政部机构和职能调整中,财政部党组决定,由监督评价局牵头预算绩效评价工作。2019年以来,监督评价局在认真做好职责分工调整的报告沟通、专题调研等工作基础上,按照平稳过渡、积极作为的原则,扎实推进绩效自评抽查、评价结果应用的督促整改、扶贫项目资金绩效自评抽审等绩效评价起步工作。逐步建立完善绩效评价工作机制,有效提高绩效评价质量,切实加强绩效评价结果应用,不断提高财政资金使用效益。

认真做好内控内审工作,切实防范业务廉政风险。一是加强财政内控夯实财政管理基础。落实党的十八届四中全会关于加强政府权力制约的要求,2014年,财政部启动财政内部控制建设工作。经过几年的建设,设立了由内控委、内控办、牵头单位和各单位内控管理岗、内控联络员组成的四级内控管理机构,完善内控制度建设,健全实施由内控风险事件应对、内控考核评价和内控结果运用等工作组成的内控执行体系,形成了以制约财政核心权力为目标,以强化流程控制为手段,业务风险与廉政风险防控相结合,自我约束和监督制衡并重的财政内控机制。与此同时,加强对领导干部的经济责任审计工作,逐步将内控建设和执行情况作为领导干部经济责任审计的重要内容,推动内控和内审相互融合。2015年至2019年上半年,财政部监督评价局共计对64位司局级领导干部开展了经济责任审计。在增强财政部门领导干部依法履行经济责任意识、完善领导干部管理和监督机制、推动财政改革发展等方面发挥了有效作用。□

责任编辑 刘永恒