

# 认清形势把握方向 推动财政监督科学发展

■ 财政部副部长 丁学东

近年来,随着我国经济社会的不断发展,财政部门职能作用得到更加充分的发挥,财政监督工作的层次得到进一步提升,在保障党中央国务院重大决策落实方面做了大量工作,成效十分突出。同时,财政监督机制建设稳步推进,在严格预算分配、保障政策执行、加强增收节支、维护财经秩序等方面做出了积极贡献,促进了财政改革的深入和财政管理水平的提高。当前,我国正处在改革发展的关键阶段,世情、国情、财情已经或正在发生着深刻变化,认真分析形势,对于深入贯彻落实科学发展观,以改革创新精神加强和改进新形势下财政监督工作,集中精力研究解决一些影响和制约财政监督科学发展的深层次问题,具有十分重要的意义。

一是财政职能作用的重要定位为财政监督发展指明了新方向。胡锦涛总书记在主持中央政治局第十八次集体学习时指出:财政是政府履行职能的重要物质基础,是国家宏观调控的重要手段,也是推动经济发展、促进社会和谐、维护国家安全的重要保障。随着我国经济社会不断发展和人民生活水平不断提高,财税工作的地位和作用越来越重要。面对错综复杂的国际国内形势,我们要夺取应对国际金融危机冲击全面胜利、保持经济平稳较快发展,把改革开放和社会主义现代化建设不断推向前进,就必须深化财税体制改革,完善公共财政体系,提高财政管理绩效,使财税工作在促进加快经济发展方式转变和经济结构调整,促进形成城乡经济社会发展一

体化新格局、推动区域协调发展,促进社会事业发展、维护社会和谐稳定,促进政府职能转变、提高政府管理效率、推进反腐倡廉建设等方面充分发挥作用。胡锦涛总书记的重要讲话,科学界定了新形势下财政工作的职能作用和重要地位,深刻阐述了进一步深化财税体制改革的重大意义,明确提出了当前及今后一个时期完善有利于科学发展的财税体制机制的总体要求和主要任务。根据新形势新任务,财政部党组研究提出了当前和今后一段时期财政改革与发展的重点领域,明确要求将财政监督纳入深化财税体制改革、加快公共财政体系建设过程中统一谋划、整体设计,做到切实为大局服务,为大局提供财政纪律保障。财政职能作用的重要定位为财政监督当前和今后一个时期的发展指明了新方向,势必将财政监督推上发展的快车道。

二是公共财政建设的价值取向对财政监督发展提出了新要求。一直以来,党中央国务院始终坚持把改善民生作为贯彻落实科学发展观的重要任务,要求围绕民生谋发展,着眼维护社会公平正义,让全体人民共享改革发展成果。这个要求落实到财政工作中,就是要大力推进基本公共服务均等化,加速建设民生财政。近年来的预算安排非常明显地体现了民生财政的价值取向。民生资金点多面广,社会关注度高,随着民生支出的不断加大,适应财政分配领域和服务对象发生变化的实际,要保障政策落实到位,保障资金安全有效,保障人民群众同沐

公共财政阳光，财政监督的任务会相当繁重，客观上对财政监督现有的工作模式、人员素质、监督机制等提出了新的更高的要求。

三是反腐倡廉建设的全面推进给财政监督发展提供了新舞台。财政监督历来是惩治腐败的重要手段，具有治标与治本的双重功能。从治标角度讲，查办案件清除腐败分子，纯洁干部队伍，能有效遏制腐败问题滋生蔓延。从治本角度讲，通过个案透析追溯发案原因，从权力运作的全过程，发现体制、机制、制度及管理上存在的漏洞和薄弱环节，全方位地探索加强事前防范的途径和方法，促进建章立制，从而在源头上预防和解决腐败问题。近年来的财政监督实践，如开展抗震救灾资金监管、扩内需促增长政策落实监督检查、“小金库”治理等专项工作，较好地保障了中央重大决策的有效落实。因此，加强财政监督是提高制度执行力的重要举措，只有更加充分地发挥财政监督源头治腐的作用，促进建立健全预算编制、执行和监督相互协调、相互制衡的新机制，才能促进完善财政管理制度、掌握稳步推进预算公开的主动权，才能保证财政资金安全规范有效，才能全面完成中央交给财政部门的反腐倡廉任务。同时，要高度重视加强内部监督，通过强化内部控制制约推进财政部门自身的反腐倡廉建设。

四是科学化精细化的管理理念使财政监督发展增添了新内涵。财政管理水平直接影响财政职能作用发挥的效果和财政资金使用的效率。现在全国财政收入近7万亿，财政支出超过7万亿。能否充分发挥财政资金的使用效益，全面推进财政科学化精细化管理至关重要。而如何发挥好财政监督在推进财政管理科学化精细化过程中的推动作用，建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，是全国财政监督系统面临的重大课题。同时，财政监督本身也面临着如何实现科学化精细化的问题。按照科学化精细化的指导思想，财政监督的科学化侧重于回答监督工作做什么、达到什么目标，也就是解决监督工作的方向性问题。科学的财政监督就是要找准监督应有的职能定位，发挥应有的功能，达到促进财政管理的最终目的。财政监督的精细化侧重于回答怎么做的问题，即具体采取什么样的方式方法，来规范、有序、合理、最大效果地开展财政监督工作。深入挖掘科学化精细化管理理念下财政监督发展的新内涵，是关系财政监督科学发展的一项重要内容，需要进一步集思广

益，大胆探索。

新的形势赋予了财政监督工作更高的定位，也对财政监督工作提出了更高的要求。经过多年的实践和积累，财政监督发展已经站在一个新的历史起点上。财政监督的重要性不言而喻，离开财政监督，财政政策无法到位，财政管理科学化精细化无法落实，财政工作法制化规范化无法实现。财政监督不仅要加强，还要科学发展。因此，要进一步增强做好财政监督工作的责任感和使命感，创造性地开展工作，更好地履行财政监督职责，注意发挥好财政监督的“四个优势”：一是发挥好财政监督内容全面、涉及财政全方位业务，监督工作视角广阔的优势；二是发挥好财政监督体现在财政运行的过程和结果中，监督工作涵盖全过程的优势；三是发挥好财政监督既有常规工作，又有热点和中心任务，监督工作亮点突出的优势；四是发挥好财政监督掌握基层真实具体情况，监督工作结合实际对重大财税政策开展调查研究的优势。要把“四个优势”转变为实际成果，推进财政监督管理体制创新，促进建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制。

第一，要关注政策执行，保障中央重大决策落实。财政政策是国家实施宏观调控的重要手段，在保增长、保民生、保稳定等方面具有不可替代的作用。关注财政政策执行情况，保障中央重大决策有效落实，是财政监督的重要职责。更重要的是，要通过组织开展扩内需促增长政策落实监督检查、青海玉树抗震救灾资金物资监督检查等工作，针对中央应对外部形势变化、重大突发事件所采取的各项决策部署实施跟踪监督，不断总结经验，逐步建立起一套科学有序的财政监督应急机制，以更好更快地保障中央重大决策落实到位。当前，一是要继续做好扩内需促增长政策落实和资金监管工作。通过开展财政监督，关注资金投向是否符合原则，关注预算执行进度是否符合要求，关注地方配套资金是否落实，促进各地区各部门严格执行政策，确保政策不偏离、不打折扣，确保积极的财政政策发挥效应。各地要注重信息反馈，及时发现新情况、新问题，为进一步调整 and 有效落实政策提供有价值的信息和参考意见。二是要真抓好“小金库”治理工作。继续深入开展党政机关、事业单位和社会团体“小金库”治理工作；加强对中央单位特别是中央垂直管理单位、执收执罚权比较集中部门的监督检查；加强自查自纠“零申报”和重点检查“零问题”地

区和部门的监督检查；推进对国有及国有控股企业“小金库”治理试点工作；着力研究建立防范“小金库”的长效机制。三是要密切关注政策实施中可能带来的财政累积风险，密切关注地方融资平台问题，及时研究采取相应监管措施。

第二，要关注财税改革，推进财政监督机制建设。随着财税体制改革的不断推进，要运用好“金财工程”的信息化平台，积极探索和加强预算执行动态监控，全面落实财政部党组提出的“建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制”要求，不断拓展财政监督机制的深度和广度。一是要建立健全大监督机制。各地要牢固树立财政监督是财政部门内设业务机构共同职责的理念，进一步理清财政监督职责分工，建立业务管理机构与财政监督机构之间高效顺畅的工作机制和信息共享制度。要注意将绩效评价作为一项重要内容，纳入财政监督职责设计，将绩效评价结果作为预算编制、调整的重要依据。财政监督机构要扮演“总导演”的角色，归口管理财政监督工作，牵头研究制定财政监督制度办法和年度计划，统筹组织开展专项监督，并对业务管理机构履行日常监督职责实施再监督，有条件的地方可以对业务管理机构履行日常监督职责情况实施考核。业务管理机构应当充分履行日常监督职责，积极配合财政监督机构搞好监督检查，重视利用好财政监督机构的监督成果，不断改进完善管理制度。二是要建立健全财政部门内控机制。财政部颁布了《财政部门内部监督检查办法》，各级财政部门要以此为契机，进一步提高认识，以更加积极的态度不断深化财政内部监督工作。要提高内部监督的覆盖面，不断加大内部监督力度，把业务管理机构制定政策的科学性、执行政策的规范性、内部管理的完善性等作为内部监督的重点。要注意提升内部监督层次，逐步实现由检查型监督向监督控制型转变，加强对财政资金分配有效性的评价监督。要注重改进内部监督的方式方法，注意防止和化解内部监督中的矛盾和困难。要建立和完善内部监督与管理制度，坚持以制度管人管事，形成稳定长效的内控机制。要注意内部监督和外部审计相结合，通过督促整改，以外促内，提高财政管理水平，推动建立健全预算编制、执行和监督相互协调、相互制衡的财政运行机制。三是要建立上下联动的财政监督工作机制。在现行会计监督、扩

内需促增长政策落实情况和中央公共投资预算执行情况监管工作上下联动的基础上，进一步完善上下联动监督工作机制，密切中央财政与地方财政、专员办与地方财政之间的工作关系，逐步扩大统一部署、统一实施、统一处理的监管项目和内容，加强工作配合，形成监督合力。各地也要加强对下级财政部门监督工作的指导，特别是实行“乡财县管”、“省直管县”财政管理模式的省市，可以因地制宜地创新组织模式，突出监督重点，探索建立适应财政管理体制改革的行之有效的财政监督工作机制。

第三，要关注预算公开，扩大财政监督工作成效。一是要进一步加强对民生资金的监督检查。民生资金的社会关注度最高，要求公开的声音最响亮。一定要采取切实措施，加大对住房、“三农”、教育、救灾、就业、社会保障等涉及民生财政投入的监督力度，确保资金的安全性、规范性、有效性，确保各项惠民政策落到实处。切实保障关系社会公平正义、促进基本公共服务均等化的民生政策顺利实施，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，推动建立改善民生的长效机制，促进实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标。二是要加强舆论引导。财政部将研究扩大公开内容，在不涉密的情况下，在网络、报刊等媒体上，公开重大监督检查项目的实施步骤、工作内容、处理处罚结果等。各地可以向财政部提供好的宣传策划，也可以就地开展宣传，共同营造有利于财政监督健康发展的社会氛围。三是要加强基层财政监督。随着中央财政资金向基层、农村倾斜力度的加大，乡镇财政部门处在财政资金管理和政策执行的“终端”环节，具有贴近一线、掌握资金使用管理第一手情况的优势，其工作的参与程度、管理水平的高低直接关系财政政策执行效果，直接关系到财政资金的安全、规范和有效。近年来，随着农村综合改革的推进，乡镇财政组织收入职能逐步弱化，客观上为腾出精力加强财政资金监管创造了条件。各地要按照财政部《关于切实加强乡镇财政资金监管工作的指导意见》，积极帮助基层财政部门落实监管机构和人员，引导基层财政干部转变观念，将更多的精力转移到对财政资金的监管上，加强对财政资金管理使用的就地监督，全面推行补助资金公开公示制度，逐步推进基层预算和财务公开。□