

江苏：财政监督立法取得重大进展

——《江苏省财政监督条例》于12月1日起正式施行

本刊记者 | 李艳芝 特约通讯员 | 胡士春

2017年7月21日,《江苏省财政监督条例》经省第十二届人大常委会第三十一次会议审议通过,并于今年12月1日起正式施行。《条例》坚持从江苏省经济社会发展和财政改革发展实际出发,系统总结了财政监督工作经验,对财政监督的概念、范围、原则、事项、方式、程序和结果运用以及法律责任等方面作了明确的制度规范,是一部创新内容较多、针对性和操作性较强的财政地方性法规,对于完善江苏省财政法规体系,建立现代财政制度,健全财政管理职能,提升财政监督的法治化、规范化水平具有里程碑意义,也为推动建立事前、事中、事后监督相结合,覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的财政大监督机制提供了有力的法律保障。

《条例》立足实践、直面热点,体现了财政监督的全新理念

《条例》是多年来财政监督工作经验的系统总结,既确立了系统的监督规范,又凸显了重点的监督领域;既立足监督职能的依法履行,又体现对监督对象的权益保障;既注重监督结果的合理运用,又注重监督程序的合法有效,在全国同类立法中独具江苏特色。主要体现在以下十个方面:

一是拓展了适用范围。《条例》除将本省行政区域内国家机关、事业单位、社会团体、企业或者其他组织以及个人涉及财政、财务和会计等事项纳入调整范围外,还将本省政府驻外机构的财政监督纳入调整范围,并就乡镇财政监督进行了规范。

二是固化了财政大监督机制。《条例》明确规定,实施财政监督应当遵循依法、客观、公正、公开的原则,坚持事前、事中和事后监督相结合,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,辅以日常监督与专项监督相结合的监督方式,以法规形式固化了江苏省首创的财政大监督机制。这也是财政监督有别于人大监督、审计监督的重要特征,寓监督于管理之中,与财政运行无缝对接和动态监控,与侧重于事后监督的人大监督和审计监督形成有效互补。

三是凸显了财政监督的重点和热点。《条例》采取列举的方式,从十八个方面系统归纳了财政监督事项。其中,首次将财政预决算公开纳入监督范围,通过财政监督推动政府及其部门主动“晒账本”,自觉接受社会监督,充分体现了阳光财政、透明财政的要求。同时《条例》重点就财政收入管理、财政专项

资金管理、政府性债务的举借、使用和管理、社保基金的收支、管理和投资运营、政府投资基金运行的监督检查等难点、热点领域进行了规范,分别单列条文提出明确要求,全面回应了社会各界对于财政收入质量、政府债务风险、专项资金公平效益、社保基金安全和保值增值以及政府投资基金这一新生事物等热点问题的关注、关切,使《条例》真正成为一部既实用又管用的地方性法规。

四是加强了监督对象的权益保护。《条例》在规定财政部门实施财政监督可以采取的合法措施的同时,明确了监督主体的禁止行为,强化了财政部门的内部监督,并赋予了监督对象在监督过程中的陈述申辩权,列举了监督对象有权拒绝的违法实施的财政监督情形,多角度保护监督对象的合法权益,体现了对公权力的有效制约。

五是规范了财政监督程序。《条例》在规定了日常监督和专项监督两种主要监督方式的基础上,坚持实体与程序并重的原则,系统规范了财政检查的程序,对财政检查的计划、人员、时限、调查取证、征求意见、文书送达等具体环节提出了明确要求,同时着眼于解决实践中存在的执法困境,对督促检查结果落实、特殊情形终止检查程序等进行了

特别规定,极具可操作性,对于规范财政监督行为,推动财政监督的依法实施具有重要作用。

六是创新了财政核查方式。针对实践中财政检查环节多、周期长的问题,《条例》首次引入了财政核查的方式,作为财政检查的有效补充。《条例》规定,对财政监督事项只需要进行核对、确认的,可以采取财政核查的方式,同时明确规定了财政核查的程序。财政核查程序较财政检查程序相对简易便捷,核查结束只需形成核查报告即可,不必给被检查对象下达检查结果文书。但在财政核查中,如发现被核查人存在财政违规、违法行为的,仍应依法作出行政处理、行政处罚决定。《条例》创设的财政核查程序,既高效便捷,又体现了日常监督与专项监督的衔接,是一种在实践中被证明行之有效的财政监督方式。

七是绩效监督贯穿始终。《条例》明确规定,财政部门应当加强绩效监督,建立科学的绩效评价体系,实施预算绩效目标管理,跟踪预算执行绩效,开展项目绩效评价,提高资金使用效益。这一理念在《条例》全文得以贯彻,第二章进一步规定了绩效监督的具体内容,第四章明确了绩效监督结果的应用,充分体现了全过程绩效监督的创新理念。

八是突出了部门协调和成果共享。《条例》规定,财政部门实施财政监督,应当加强与监察、审计等有关部门的沟通和协作,并加强信息沟通和成果共享,有关部门的监督结果能够满足其他部门履行职责需要的,其他部门应当加以利用,从而避免了重复检查。

九是强化了监督结果的运用。《条例》对监督结果运用专设一章进行规定,针对不同的成果利用主体,对运用形式、运用内容和相关部门的权限与职责作出明确统一的规定,使监督结果运用具有法的效力。《条例》主要确立了四种结果运用形式:一是财政部门应当将

财政监督发现的重大财政、财务、会计违法行为和有关财税政策制定、执行中存在的重大问题,及时向本级人民政府和上级财政部门报告,并向有关部门通报。特别重大的,本级人民政府应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告;二是财政部门应当依法向社会公开财政监督情况,但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的除外;三是财政部门应当按照国家和省有关规定将行政处罚结果作为监督对象的失信信息,确定失信等级,报送同级信用管理机构指定的公共信用信息系统;四是财政部门及有关部门应当加强对财政监督结果的运用,把监督结果作为预算安排的重要参考依据,根据监督结果完善相关政策制度,加强财政管理。

十是强化了法律责任。《条例》分别对监督对象、财政部门及其监督人员以及打击、报复举报人或者监督人员的法律责任做出了明确规定。其中,对监督对象的法律责任进行了分类处理,对国家机关、事业单位、社会团体的直接负责的主管人员和其他责任人员,依法给予处分,对企业、其他组织以及个人处以罚款,增强了《条例》的刚性和执行力。

《条例》的颁布实施,将有效提升江苏省财政监督的法治化、规范化水平

作为江苏省财政领域一部重要的地方性法规,《条例》的颁布施行,填补了江苏省财政管理的立法空白,强化了财政监督这一财政固有职能,为财政监督的顺利实施提供了法律保障,对于充分发挥财政监督的“监测器”和“警示器”作用,促进全省经济社会发展具有十分重要的作用。

(一)有利于推动江苏省“两聚一高”新目标的加快实现。长期以来,社会各界对人大监督、审计监督、行政监察等监督方式较为熟悉,相对而言,对

财政监督这一经济监督体系中的重要组成部分却知之不多,甚至存在误解,一定程度上影响了财政监督的职能履行和效能提升。为此,《条例》针对这一现状,进一步厘清了财政监督的概念、范围,在财政监督重点、热点事项方面予以明确具体规范,充分体现了财政监督防风险、提效能、促发展的价值取向,凸显了财政监督“查管融合、以查促管”的天然优势。《条例》的颁布实施,为推进“两聚一高”新目标,建设“强富美高”新江苏提供了有效的财政保障和法治支撑。

(二)有利于推进江苏省法治财政标准化管理的进程。一直以来,江苏省财政监督的制度依据层次低、效力弱,相对于审计监督等健全的法规制度体系,财政监督立法显得极为薄弱和滞后,财政监督职能的有效落实缺乏有力的法律支撑。为此,将财政监督各项制度要求及时上升为地方性法规,既是江苏省保障财政资金安全,提高财政资金使用效益的有力措施,也是依法规范实施财政监督的必然选择和根本遵循,有利于巩固财政大监督机制的创新成果,实现财政运行全过程监督,尤其是对于推进法治财政标准化管理、实现财政监督的法治化、规范化具有十分重要的意义。

(三)有利于促进江苏省财政监督效能的提升。规范财政监督行为,提升财政监督效能,是开展财政监督立法工作的重要目的,也是《条例》的重点内容。《条例》不仅在“总则”中提出了财政监督的总体要求,而且在专章中相应细化了具体要求,特别在重点监督领域和基本监督程序等方面,做出了一系列针对性、操作性较强的制度规定。这些内容都是根据财政监督工作的实际需要作出的针对性规定,有不少条款具有一定的前瞻性和探索性,为充分发挥财政监督在经济监督和财政管理中的重要作用,必将起到广泛深远的影响。