

勇于开拓 谱写财政监督工作新篇章

财政部副部长 | 刘昆

一、把握大局，抢抓机遇，充分认识新形势下对财政监督提出的新要求

当前，我国正处在改革发展的关键时期，世情、国情、民情都在发生着深刻变化。充分认识、深刻理解、深入研究、积极应对当前财政监督面临的新形势，对于深入贯彻落实党中央、国务院的决策部署和财政部党组工作要求，以改革创新精神加强和改进新形势下财政监督工作，集中精力研究解决影响和制约财政监督长远发展的深层次问题，具有十分重要的意义。

（一）全面深化改革的新要求为财政监督发展指明了新方向。党的十八届三中全会，提出了完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标，强调财政是国家治理的基础和重要支柱，并把财税体制改革作为全面深化改革的重点之一。“财政是国家治理的基础和重要支柱”，这是党中央赋予财政工作的全新定位和神圣使命。2014年6月30日，中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，提出了改革的目标和思路，明确了改革任务和路线图，重点对“改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度”三大任务作出了全面规划部署。其中，一些改革内容直接涉及及财政

监督，有些改革事项需要财政监督作保障。同时，深化财税体制改革在制度转型中最容易出现管理、执行等各种风险，尤其需要通过加强监督检查加以防范。财政监督作为财政工作的重要一环，就是要为这个大局服务，要为财税体制改革提供财政纪律保障。深化财税体制改革的全新要求为财政监督当前和今后一个时期的发展指明了新方向，势必推进财政监督更快发展。

（二）全面依法治国的新高度为财政监督提出了新要求。“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，这是党中央第一次在中央全会上专题研究依法治国问题，标志着依法治国迈向历史的新高度。财政部门作为宏观经济管理部门，必须适应依法治国和依法理财的新要求，以法治思维和法治方式推进财政监督工作。一方面，要遵循“法定职责必须为、法无授权不可为”的原则，认真履职。《预算法》、《会计法》、《注册会计师法》、《财政违法行为处罚处分条例》、《财政部门监督办法》等法律法规，都赋予了财政部门的监督职责，这是我们的法定职责，我们必须履行，而且还要认真地履行好。另一方面，要坚持依法监督，通过财政监督法制化建设，对财政监督工作的各项程序、处理处罚标准等作出明确规定，增强规范性，克服

工作中的随意性。

（三）新预算法为财政监督提供了新抓手。素有经济宪法之称的预算法历时10年修改，于去年8月31日经十二届全国人大常委会第10次会议审议通过，从今年1月1日起实施。新修改的预算法最大的亮点就是实现了从“帮助政府管钱袋子”的法律转变为“规范政府钱袋子”的法律。加上随后推出的深化预算管理制度改革、加强地方政府性债务管理、全面推进财政预决算公开等举措，充分表明今后预算的约束将更加收紧、公开透明的要求将越来越高、财经纪律的规范越来越严，这些都需要财政部门各个业务管理机构和专职监督机构协调配合，共同发挥事前审核把关、事中过程监控、事后监督检查的作用，为预算管理提供真实、完整的数据信息，提高预算管理的精准度。这些工作的开展为财政监督提供了新抓手。尤其在当前经济和财政下行压力增大、增收节支任务艰巨、政府信息公开透明要求和人大监督日益增强的情况下，财政监督显得尤为重要。如何发挥好财政监督在加强财政管理和严肃财经纪律中的重要作用，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，这是全国财政监督系统共同面临的重大课题，也是关系财政监督改革发展的一项重要内容，需要我们进一步集思广益，大胆探索。

(四)反腐倡廉的新要求为财政监督拓展了新领域。习近平总书记强调:有权必有责,权责要对等,出了问题就要追究责任。要把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。党的十八届四中全会明确提出:“加强对政府内部权力的制约是强化对行政权力制约的重点”,并要求“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用”。这是以习近平同志为总书记的党中央从依法治国的角度,从国家治理现代化的高度提出的权力制约新要求。就财政部门来说,对外将涉及财政管理活动的各个方面和众多服务对象,对内将涉及政策制定、预算分配、资金拨付等各种业务,这都需要加强权力的约束和制约。构建预算编制、执行、监督相互制约、相互协调的财政运行机制,建立和实施内部控制,正是从源头上实现“将权力关进制度的笼子”,有效防控廉政风险的重要举措,对于建立健全权力运行的制约和监督机制、减少自由裁量权的空间、用制度来防止权力滥用等方面具有重要的促进作用。这不但丰富了财政监督的工作手段,也进一步拓展了财政监督领域。

2014年,财政部颁布了《财政部各司职责范围暂行规定》和《财政部各司间工作关系划分暂行规定》,对内设机构职责进行了调整,其中也涉及监督检查局的职责调整。主要是加强了监督财经纪律执行、牵头财政部内控建设、参与指导行政事业单位内控、承担经济责任审计和出资人审计等方面的职责,并将管理专员办业务工作调整为归口管理专员办检查工作和内控、内审。今年1月22日和26日,楼部长在充分肯定2014年监督检查局工作的基础上,对

2015年监督检查局工作提出了明确要求。楼部长批示,一方面要发挥好主要职能,另一方面,原来的专项检查,要精简、精准,针对性更强,但不能丢弃。

二、锐意改革,大胆创新,充分发挥财政监督职能作用

习近平总书记指出:“实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境,停顿和倒退没有出路。”面对新的形势,财政监督只有不断改革创新,才能使我们的工作跟上形势发展的步伐。

今后一个时期财政监督工作的总体思路是:深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会精神,全面落实中央提出的“四个全面”战略布局和《深化财税体制改革总体方案》,自觉遵循现代国家治理和建立现代财政制度要求,积极服务财政改革与管理,认真开展重大财税政策执行情况检查,严肃财经纪律约束,优化会计监督,加强内部控制和内部监督,以法治思维和法治方式进一步加强和改进财政监督工作,确保重大财税政策落实,维护中央政令畅通,切实发挥财政监督在实现经济持续健康发展、维护人民群众切身利益、促进社会公平正义等方面的重要作用。基本要求是:

——围绕保障重大财税政策落到实处来推进财政监督工作。坚持将财政监督置于全面深化改革和深化财税体制改革大局之中,审时度势,为保持经济运行在合理区间、实现持续健康发展发挥积极作用;

——围绕促进《预算法》贯彻落实来强化财政监督工作。坚持将财政监督融入财政管理全过程之中,强化严肃财经纪律的源头治理,强化事前、事中、事后监督,加大处理处罚和曝光力度,确保《预算法》全面贯彻落实。

——围绕整顿规范市场经济秩序

来完善财政监督工作。坚持将财政监督作为政府履行市场经济秩序监管的重要内容之一,以服务和保障财政中心工作、提高市场主体会计信息质量为目标,建立健全日常监管和重点检查有机结合的监管新机制,切实履行财政监督法定职责。

——围绕构建财政内部权力制约机制来提升财政监督工作。坚持将财政监督设计到财政运行机制之中,围绕依法理财和财政政策制定实施,防范财政业务风险,从制度上实现有效制衡,促进财政管理水平的不断提高。

为确保今后一个时期财政监督总体思路和基本要求的顺利实现,要重点把握以下几点:

(一)加强预算监督,切实维护《预算法》权威。预算工作是财政工作的核心内容。围绕预算工作开展监督既是预算管理的重要组成部分,也是财政监督的重要内容。新修订的《预算法》对预算管理和监督提出了新的任务和要求。各级财政部门要从维护《预算法》权威的角度,重视预算监督工作,切实将监督的重心转移到加强预算编制和执行的监督检查上来,转移到财政资金的安全性、合规性和有效性监督检查上来,不断健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制,促进建立预算编制、执行和监督相互协调、相互制衡的财政运行机制。近些年,各级财政部门积极推进预算监督工作,取得了一定的成效,一些地方的探索和经验值得大家研究借鉴。如甘肃、湖南通过开展预算编制、执行、绩效同步监督,构建嵌入业务流程的财政支出监督机制;江苏建立“全员参与、全程控制、全面覆盖、全部关联”的财政“大监督”机制,较好地实现了日常监督与专职机构监督的有机结合;浙江开展预算整体绩效监审、部门决算报表质量检查、推动预算支出标准建立等工作,服务预算管理;河北将监督融入绩

效预算管理体系,建立覆盖绩效预算编制、执行、效果全过程的绩效监督机制。这些有益的探索和做法,对全面推进预算监督工作都是很好的经验启示。要真正搞好财政监督,必须一把手重视,党组重视,当做“一把手”工程,持之以恒,抓出特色,抓出威信。当然,各地情况不同,在履行好“规定动作”的基础上,要因地制宜在组织机构、工作方式、工作内容上创新“自选动作”,提高财政监督工作成效。

(二)严肃财经纪律,保障重大财税政策落到实处。财税政策是国家实施宏观调控的重要手段,在促进经济持续健康发展和改善民生等方面具有重要作用。确保国家财税政策得到有效贯彻实施,有赖于良好的财经纪律和财经秩序。党中央、国务院对此高度重视。习近平总书记多次强调要严肃财经纪律。李克强总理和张高丽副总理就曾就加强财政资金管理工作作出批示,要求坚决闸住“跑冒滴漏”,使宝贵的资金发挥更大效益,造福群众。我们要贯彻好党中央、国务院领导的指示精神,采取有力措施,切实维护财经纪律的严肃性。要继续保持严肃财经纪律专项治理的高压态势,选择财政改革发展的目标任务、税收政策执行情况和重点民生领域专项资金开展调研和检查,保障中央重大财税政策的贯彻执行。当前尤其要注重盘活资金存量,切实把闲置、沉淀资金用活用好,把有限的钱用在刀刃上。要着力开展财政系统执行财经纪律情况的监督检查,重点关注预决算公开以及财政资金空转等问题,使财政系统在财经纪律执行上发挥表率作用。要加强财经纪律教育和宣传工作,使大家绷紧财经纪律高压线这根弦,自觉在各项业务工作中守纪律讲规矩。

(三)切实履行会计监督职责,整顿规范市场经济秩序。会计信息是现代市场体系重要的基础性信息,也是经济

和财政管理的基础性信息。会计监督是财政部门强化财政管理、整顿规范市场经济秩序的法定职责和重要手段。加强会计监督,提高会计信息的真实性和透明度,有利于维护市场经济秩序和财政资金合理使用,为深化财税体制改革提供基础保障,也有利于进一步提高政府宏观调控能力,推进国家治理体系现代化。各级财政部门要进一步提高认识,重视履行法定的会计监督职责。在具体实施中,首先要坚持以服务财政中心工作为核心,以保障财务会计法规准则制度有效执行为重点,以会计信息真实性和透明度为切入点,及时反映宏观经济运行和财税管理方面的新动向、新问题,有效发挥对财政管理改革的促进保障作用。其次,要重点研究如何充分发挥注册会计师社会监督的辐射作用。坚持会计监督检查与促进注册会计师行业健康发展相结合,通过加强对会计师事务所全方位、多角度的监督,提高会计师事务所执业水平和社会公信力,充分发挥注册会计师审计的辐射作用。第三,要把握好维护国家利益和履行国际义务之间的平衡点。一方面,要按照国际公认准则和国际通行的程序开展监管,为国家“走出去”战略实施创造良好条件。另一方面,必须坚决维护国家利益和相关企业的合法权益,避免检查结果被有关方面不当利用,切实维护国家经济信息安全。

(四)全面实施内部控制,构建财政内部权力制约机制。内部控制工作既是贯彻落实依法治国基本方略的需要,也是有效防范业务和廉政风险的需要。十八届四中全会明确提出要对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购等行政权力加强监督制约,强化内部流程控制,防止权力滥用。上述事项都与财政工作密切相关,财政部门承担着政策制定、预算分配、资金拨付等具体业务,在业务运行中存在法规政

策的制定和实施、预算的编制和执行等各种风险,需要切实加强财政部门自身的内部控制。楼部长在去年年底的全国财政工作会议和今年1月召开的全国财政反腐倡廉建设工作会议上对财政部门内部控制工作作出了部署,提出了明确要求,各地财政部门要高度重视,切实加强组织领导,尽快推进这项工作。要因地制宜,根据各地实际情况建立内控管理架构。管理架构要体现分事行权、分岗设权、分级授权的内控要求,使决策、执行、监督既相互协调又相互制约。要建立完善不同层级的内部控制制度,突出节点控制,体现制衡理念,防范各种风险。财政监督机构要率先加强自身的内控工作,严格依法监督,规范监督行为,有效履行财政监督职责。

(五)有效开展内部监督工作,促进完善内部管理。内部监督是财政部门强化内部管理的重要举措,也是财政监督职责的应有之义。各级财政部门要按照楼部长在全国财政反腐倡廉建设工作会议上的讲话精神,重视和加强财政内部监督工作,针对不同对象完善不同的监督方式。要按照《财政部门内部监督检查办法》(财政部令第58号)的规定,进一步加强对内部各职能机构履行财政业务管理情况的监督检查,重点关注部门预算执行和决算的审核批复情况、预算资金的拨付情况、专项资金的分配使用和管理情况、上下级财政资金结算情况、预算管理制度的制定与执行情况、预算管理程序的合规性和资金使用的效益性情况等内容。落实中办、国办和中纪委、中组部等七部委颁发的领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定及实施细则,积极开展领导干部经济责任审计工作,加强对领导干部行使权力的制约和监督。根据各地实际情况,探索开展所属单位出资人审计。研究建立内部监督与内控检查等工作的有效衔接机制,加强信息共享和成果利用,发挥

监督检查综合成效。

三、夯实基础，强化管理，切实提高财政监督的能力和水平

财政监督是一项探索性和挑战性很强的工作。要适应财政改革发展新形势和财政监督职责调整优化的新情况，注重基础建设，强化内部管理，不断提高监督工作能力和水平。

(一)注重监督成果利用和提升。财政监督工作成果利用如何是其职能作用发挥是否充分的最重要体现。楼部长在4月14日召开的全国涉农资金专项整治行动电视电话会议上，要求各级财政部门“坚持问题导向，深入剖析原因，查找制度漏洞和机制弊端，举一反三，按照深化财税体制改革的总体要求，进一步改进和加强涉农资金管理使用。”楼部长这一要求对各项财政政策和资金的管理都是适用的。就财政监督工作而言，要求我们既要发现和解决问题，堵塞漏洞，更要注重举一反三，分析研判行业性、系统性、全局性的问题，提出针对性意见建议，推动现有政策制度的修订完善，对制度办法缺失的要推动出台新的制度和管理办法。要完善财政监督检查成果与预算安排紧密衔接的工作机制，促进完善资金管理的激励约束机制。完善财政监督信息披露和公告制度，发挥财政监督的震慑和警示作用。财政监督机构要定期和不定期向本单位党组报告有关监督成果利用情况。各级财政部门要把监督成果利用、内部监督等情况作为单位和干部考核的重要参考依据。

(二)加强财政监督信息化建设。当今，信息技术已渗透经济社会生活的各个领域，要充分运用信息技术、大数据等现代科技手段，切实提升财政监督的信息化水平。财政部《财政信息化建设总体方案》明确提出了建设业务生产系统、专项业务系统、办公自动化系统和

风险防控管理系统四大应用系统的目标。各级财政部门，一方面要通过与应用系统的信息共享和联动，全面获取相关信息，及时分析识别各类风险，加强对风险的评估，对风险进行分级管理，并根据风险评估结果，采取相应的控制措施，建立起覆盖预算编制、预算执行、行政办公等财政内部管理业务的风险防控管理体系，实现对各类风险的全面管理。另一方面，要研究开发内控检查、内部监督、会计检查等软件，靠信息化手段自动发现问题，提高监督检查的技术含量和工作效率。

(三)夯实财政监督制度等基础工作。“基础不牢，地动山摇。”要推进财政监督制度修订、调查研究等工作，夯实财政监督工作基础。要根据财政改革与发展的需要，对现行财政监督制度、规定进行梳理，及时清理修订相关制度办法。这项工作，各级财政部门可以结合内部控制制度、办法、操作规程的制定一并考虑。要加强调查研究，注重查调结合、点面结合，提高重大财税改革与政策调研的前瞻性、针对性和实效性。突出严肃财经纪律长效机制、优化会计监督、财政监督方式方法创新等工作问题的研究，促进财政监督工作上水平、上台阶。

(四)推进县乡基层财政监督工作。县乡财政监管水平的高低，直接关系财税体制改革和财政政策执行效果，直接关系到财政资金的安全、规范和有效，直接关系到人民群众的切身利益。随着财税体制改革的推进和民生财政建设力度的加大，财政资金的使用重心不断下移，迫切需要基层政府和财政部门进一步履行好事中、事后监督职责，扭转基层财政资金使用乱象。要注重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管理使用的就地监督上来。要创新思路、健全机制，因地制宜地探索工作的新形式、新方法，切实提

高基层财政资金监管成效。设置财政监督派驻机构的地方，要有效发挥好派驻机构的优势和职能作用。要多深入基层开展调研和督促指导，重点关注县乡财政监督机构的职能调整、机构设置、制度建设和基础管理等情况，研究解决县乡财政监督工作的共性和个性问题，推动县乡监督机构职能充实完善，建立适应基层财政特色的行之有效的财政监督工作机制。

(五)加强机构队伍和作风建设。近期中央部署在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育，并在各级同步进行。“三严三实”的提出，切中了作风之弊的要害，把准了作风建设的命脉，抓住了改进作风的关键。各级财政部门特别是监督机构，要以开展专题教育为契机，在监督工作中践行“三严三实”。要引导广大财政监督干部发扬“求真务实”的精神，真抓实干、讲求实效。要引导广大财政监督干部发扬“敢于碰硬”的工作作风，坚持原则，严格执法，维护国家财经法纪的权威和政令统一。要将践行“三严三实”、学习吴波部长的先进事迹和财政监督工作实践相结合，进一步增强干部组织纪律意识，严守党的政治纪律、组织纪律、财经纪律。要大兴学习之风，以适应财税体制改革新要求、新举措密集出台的需要，不断提高队伍战斗力。部里会通过组织专题培训等方式，努力为大家学习提升创造机会、提供平台。各地也要加大培训力度，为财政监督干部的发展提供更好的条件。要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，守纪律，讲规矩，把握“秉公用权、廉洁自律”的职业操守，规范自由裁量权和财政监督执法行为，努力造就一支讲大局、勇担当、有效率的财政监督干部队伍。□

(本文系刘昆副部长2015年5月7日在全国财政监督工作会议上的讲话，本刊略有删节。)