



## 以法治思维和方式扎实推进财政监督工作

财政部监督检查局局长 | 吴奇修

“十二五”以来，各级财政部门及其监督检查机构认真贯彻落实党中央、国务院关于深化财税体制改革、严肃财经纪律等一系列决定和指示精神，统一思想，提高认识，深化财政大监督理念，积极探索新路子，主动开拓新领域，创新改进新方式，采取有力措施强化财政监督，推进建立覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，迈出了深化财政监督工作的重要步伐。据初步统计，2011—2014年，全国各级财政部门共对72.97万个单位进行了监督检查，查补追缴各项财政收入907亿元，共有4521人受到处理、处罚、处分和移送司法机关处理。推进查处问题的整改落实，提出加强管理的意见建议，推动出台和完善有关政策制度，真正发挥了保障政令畅通、维护公平正义、促进源头治理、推动经济社会持续协调发展等方

面的职能作用。

(一)服务宏观调控，保障重大财税政策落实的作用进一步发挥。一是落实中央重大决策部署，服务宏观调控。组织开展加快转变经济发展方式、基层财力保障、地方政府性债务、“营改增”、税收优惠政策、重点产业振兴和技术改造、节能减排、“现代农业综合配套改革试验区涉农资金整合”等项目的监督检查，切实保障政策落实，服务经济社会发展。二是突出民生资金监督，促进和谐社会建设。围绕社保医疗、教育、“三农”、抗震救灾等民生资金项目开展监督检查，保障资金规范使用，维护群众切身利益。内蒙古、吉林、辽宁、江苏、安徽、河南、江西、云南、宁夏、甘肃、新疆等地结合当地实际，回应百姓社会关切，认真组织开展民生资金监督检查，成效明显。三是促进完善政策制度，

推进建立长效机制。不仅严肃查处违规行为，促进政策制度落实，同时总结反映共性问题，促进从源头上解决问题、完善体制机制。不少检查报告和调研材料得到中央领导、部领导和地方党委政府领导的高度重视和充分肯定，成为推进有关领域改革、调整有关政策的重要决策参考依据。

(二)严肃财经纪律，维护规范市场经济秩序的作用进一步增强。近年来，各级财政部门认真组织开展严肃财经纪律和“小金库”专项治理工作。特别是2014年根据党中央要求，经国务院批准，财政部牵头组织开展贯彻执行中央八项规定严肃财经纪律和“小金库”专项治理工作，经过认真组织各地区、各部门积极开展自查自纠和重点检查，严肃查处和坚决纠正了一大批财经违规违纪行为，共查处问题金额1406亿元，已

对1538人进行责任追究。一些地区和部门财经纪律混乱、私设“小金库”等违规违纪行为得到有效遏制,治理工作取得明显成效。充分发挥了震慑警示作用,促进了中央八项规定落实,有力推进了源头治腐和长效机制建设。一些地方财政部门结合当地实际开展治理工作,北京通过专项治理推进完善管理制度;湖北、四川开展经费支出票据和滥发工资津补贴专项治理;贵州开展民生领域整治铸廉三年专项行动;山东出台25条禁令,等等。各地工作各具特色、成效良好,推动了专项治理深入开展。

各级财政部门认真履行《会计法》、《注册会计师法》赋予的市场监管职能,重点选择关系国家宏观调控、关系百姓切身利益、关系全面深化改革的行业和大型会计师事务所开展监督检查,依法惩处会计违法违规行为。据初步统计,2011—2014年,全国各级财政部门共对93000多户企事业单位、6000户会计师事务所进行检查,查缴财政资金90多亿元,处理、处罚、处分和移送有关责任人员近1200人。积极推进信息公开,加大查前公示和查后公告力度,2011年以来共发布会计信息质量检查公告12期,逐户公告处理处罚及整改落实情况,中国政府网、新华网、人民网等国内主要门户网站进行专题报导,在社会上引起广泛关注和热烈反响,为整顿市场秩序、促进社会诚信建设营造了良好的舆论氛围和社会环境。

(三)推进绩效监督,保障财政资金有效使用的作用进一步凸显。各地财政部门在注重财政资金安全性、规范性监督的同时,更加重视财政资金的绩效监督,绩效监督已从省本级逐步扩大到市、县层面。探索建立监督成果同预算安排结合机制,推进建立绩效问责和结果公开,扩大了财政监督成效和社会影响。河北、天津、浙江、陕西、甘肃以绩效监督为导向推动工作,积极探索县级

财政和省级部门综合绩效监督、专项资金绩效监督。

(四)开展内部监督,促进规范财政运行管理的作用进一步提高。各级财政部门将内部监督作为规范财政自身行为、提高监督成效的重要抓手,工作中注意剖析问题根源,完善管理制度,防范行政风险。安徽、云南对财政部门内设机构进行全面审计,查补漏洞,改进管理。山西在内部监督中突出问题导向,对项目安排、预算执行进度等开展专项内部监督,增强针对性。天津以内部经济责任审计为抓手,强化结果运用,推进管理制度完善。青岛探索构建重要事项监管一体化工作模式强化内部监督,对重要事项开展同步再监督,发现问题录入内部监督案例提醒平台并及时予以反馈,发挥预警作用。据统计,2011年至2014年,各级财政部门共对内设机构和下属单位开展33600多户次内部监督检查,促进规范财政管理,取得良好成效。

(五)加强机制创新,推进同步监督提升实效。一是构建财政资金同步监督机制。河北、甘肃、湖南、黑龙江等地按照“时间提前、全程监控、突出重点”的原则,构建预算同步监督机制,建立嵌入业务流程的财政支出监督机制,从单纯事后检查向事前事中有监控、事后有检查转变,监督前置增强及时性、防范性。二是推进建立“机制+技术”的监督机制。河北、上海、浙江、广东、吉林、海南等地在梳理规划业务工作流程的基础上,有效发挥信息化建设对监督工作的支撑作用,对预算单位资金、财政专项资金实行信息动态监控,推动监督检查网络化、业务处理电子化、数据流程一体化,提高了监管效益。三是实施财政专项资金违规使用登记制度。河南、福建等地将单位或个人虚报、冒领骗取财政资金,截留、挪用财政资金等行为记入财政专项资金管理信用记录系统,

根据情节轻重明确财政扶持禁入年限或从严安排财政专项资金,不仅促进违规问题整改、规范财经秩序,而且推动了社会诚信建设。

(六)加强基础建设,推进依法行政规范监督。“十二五”以来财政监督机构建设取得新的进展。青岛、大连监督机构升格,内蒙古、辽宁、浙江、甘肃等地经当地编委批准,监督检查局局长高配为副厅级。湖北、山东、山西、陕西、河北、河南、西藏等省(区)在地市设置了财政监督派驻机构;青岛推进实施市级财政专项资金监管特派员制度;山东临沂设立县区财政局驻乡镇财政监督办事处,填补乡镇财政监督短板。据统计,截至2014年底,全国各级地方财政监督机构3944个,较“十一五”末增加516个,从事财政监督工作的人员14442人,较“十一五”末增加1256人。注重加强财政监督法制建设。2012年财政部第三次部长办公会审议通过了《财政部门监督办法》并于当年颁布实施,这是第一部规范全国财政部门监督行为的综合性规章制度。在湖南、吉林、甘肃、西藏、福建、辽宁、广西、江西、山东以地方性立法形式出台《财政监督条例》,河北、湖北、海南、江苏以政府性规章形式出台《财政监督办法》的基础上,“十二五”以来,宁夏、四川、安徽又先后出台了财政监督条例,重庆市人大常委会已将《财政监督条例》列入立法计划,河南以省政府令形式出台《财政监督办法》,财政监督工作的法制保障得到进一步加强。

深化财税体制改革,建立现代财政管理制度,掌握和提升新的本领推进依法科学理财,比以往任何时候都更加要求强化财政监督。承上启下进一步做好财政监督工作,意义重大,使命光荣。财政监督要按照深化财税体制改革、推进依法治国的总体要求,认真落实党中央、国务院的战略部署,认真落实中央

“三严三实”的工作要求，以贯彻落实新预算法为切入点，依法依规，实事求是，因地制宜，以法治思维和法治方式扎实推进财政监督工作，坚持并提升符合实际、行之有效的好制度、好做法。在保障财税政策落实、严肃财经纪律、规范市场秩序、促进依法理财、服务经济社会发展的大方向上实现不同财政监督模式的“殊途同归”。重点做好以下工作：

(一)做好财税政策落实监督工作。新预算法88条明确规定“各级政府财政部门负责监督检查本级各部门及其所属单位预算的编制、执行”。法定职责必须为。今年财政部将落实新预算法执行情况的监督检查作为今年全国上下联动、同步开展的重点项目，各地财政部门要比照财政部做法进行安排。一是组织开展财政存量资金检查。目前现场检查检查工作已结束，正在进行集中审理。下一步各地要按照财政部统一要求，做好问题处理工作，促进建立盘活财政存量资金的长效机制。二是开展预决算公开、财政资金空转情况检查。国务院近日印发《2015年政府信息公开工作要点》，把决算公开细化作为今年的一项工作重点，提出明确具体的要求。财政部将统一组织检查各地落实新预算法和国务院工作要求情况，是否按照规定内容、标准、时间和范围进行预决算公开，是否严格按照预算管理要求杜绝财政资金空转。三是开展涉农资金专项整治行动。通过检查完善涉农资金管理，规范资金使用，把钱花在刀刃上，切实维护群众利益。选择这些项目开展监督检查，既是推进落实《深化财税体制改革总体方案》的重要基础工作，也是财政部门改进管理、服务宏观调控的重要工作内容。各地在工作中要更加注重发现问题和处理问题，更加注重严肃财经纪律，更加注重促进完善财政管理制度，切实提高工作成效。在做好上下联动检查的同时，各地要结合实际，按照

党委、政府工作部署和财政工作需要，组织开展监督检查。突出支出监督，加强民生、“三农”等项目资金的检查。在工作实践中要善于运用制度、机制建设规划财政监督工作，夯实基础，固化流程，形成长效机制，扎实推进监督机制建设，有效发挥保障政策落实、服务财政管理的作用。

(二)做好严肃财经纪律工作。严肃财经纪律是一项系统性、长期性工作，要充分认识其复杂性、艰巨性，牢固树立守土有责、守土负责、守土尽责的意识，精心组织，统筹协调，狠抓关键环节。一是紧紧围绕党中央、国务院决策部署和重大财税政策执行情况，地方党委政府关注的重点问题开展工作。二是突出“三农”、教育、社保等方面的专项资金管理使用开展工作。三是结合财政资金空转情况、预决算公开情况，开展财政系统执行财经纪律情况的监督检查。四是关注社会舆情，回应百姓呼声，对违纪违法问题的多发区、易发区、敏感区开展监督检查，增强检查时效。工作中要结合其它专项检查和日常监督，统筹规划发挥合力。五是严格执行《财政违法行为处罚处分条例》，注重整章建制，扎紧财经纪律制度笼子，加强源头治理，促进严肃财经纪律工作常态化、机制化，推进建立长效机制。

(三)做好会计监督工作。党的十八届三中全会明确提出“政府要加强市场活动监管”。各地财政部门要认真履行《会计法》、《注册会计师法》赋予的市场监管职能，围绕服务国家宏观调控、规范市场经济秩序、严肃财经纪律促进中央“八项规定”落实开展工作：一是开展会计信息质量检查。服务全面深化改革和财政中心工作，以《会计法》和会计准则为准绳，选取部分事业单位，以及关系国计民生和财税改革重点行业、重点领域的单位，将单位的会计核算、财务管理、内部控制作为检查重点，提升

监督成效。二是结合政府会计改革的需要，探索开展政府会计信息质量检查的方式方法。三是深化会计师事务所行政监督，在完成“五年轮查”的基础上，组织开展“回头看”，对中小事务所开展综合评价、分类监督，切实提高会计师事务所执业质量的社会公信力。四是加强工作支撑。加快研发和部署会计监督检查管理系统，对各地财政部门开展系统应用培训；研究制订规范统一的会计监督检查公告、公示、通报制度。五是推进建立长效机制。统筹会计信息质量检查与会计师事务所执业质量检查，充分发挥双向延伸检查优势，建立健全包括制度建设、重点检查、日常监督、处罚公告在内的会计监督长效机制。六是推动跨境监管合作，提升会计监督的国际影响力。

(四)做好内部监督工作。开展内部监督，是依法理财、科学管理的需要。楼继伟部长在全国财政反腐倡廉建设工作会议上强调，“审计是再监督，财政部门内部也得有自己的内部审计监督，通过内审及时发现和解决问题，不要等到再监督发现问题时再去辩解。”各地要重视和加强财政内部监督，建立健全工作机制。一是突出重点开展内部监督检查。认真落实《财政部门内部监督检查办法》，监督检查本部门内部各业务管理机构履行财政管理工作职责的合法性、合规性和有效性，本部门及所属单位预算、财务管理与会计核算的合法性、真实性以及资产的完整性、安全性等，规范内部监督检查行为，保障有效实施。二是开展领导干部经济责任审计。以财政财务收支以及有关经济活动的真实、合法和效益为基础，监督检查领导干部守法守纪履职情况，加强对领导干部行使权力的制约和监督。三是根据当地实际，探索开展所属单位出资人审计。工作中注重将内部监督同其它监督工作结合，注重将发现问题同完善管理制度结合，

注重将内部监督成果同干部履职考核结合,有效发挥预警纠偏作用,促进依法行政和本部门管理水平的提高。

(五)加强内部控制。加强内部控制,是落实十八届四中全会精神建立法治政府的客观要求,也是深化财税体制改革、优化财政治理、推进依法理财的重要内容 and 手段。对于财政专职监督机构而言,更需要规范监督行为,推进依法监督,加强自身内部控制。一是在检查计划制订阶段,要根据查前调研、监管情况分析和征求听取有关方面意见等情况,集体研究制订检查计划并按程序报批,体现民主、科学决策的要求。二是在检查过程阶段,要有针对性地制定检查工作方案,开展查前培训。严格按照《财政部门监督办法》、《财政检查工作办法》、《财政部门实施会计监督办法》、《会计师事务所监督检查工作规程》等规章制度的要求开展工作,使财政检查工作的内容、形式、程序符合法定工作要求。三是在检查处理阶段,实施检查审理分离,加强审理复核。做到事实清楚、取证确凿、定性准确、处理处罚依据充分。四是加强重点环节的监督。要严格执行回避制度,有效防控岗位利益冲突风险;

严格履行行政处罚告知、听证程序,保障被检查人合法权益;严格程序报批,做好公告公示,推进政府信息公开;严格保密制度,加强检查人员保密培训,未经批准不得擅自接受媒体采访、不得擅自披露检查信息,不得擅自在微信、微博和外网电子邮件中发布与检查有关的任何信息。五是梳理职责、细化流程,识别风险,控制节点,建立完善监督检查工作流程控制规程,将制衡理念体现到监督检查工作的全过程。

(六)发挥参谋作用。切实发挥财政监督的参谋作用,是增强财政监督工作成效的关键所在。财政监督工作具有贴近基层、贴近群众和实时掌握全国各地各部门各行业在财税政策执行过程中存在的各种问题的独特优势,视野宽广,能够在第一时间全方位、多视角为领导决策提供真实可靠的信息源。财政监督工作不仅要查处财政违法违规行为,更重要的是要善于把握规律性,发挥好决策参谋的作用,注重正本清源,向各级政府及相关部门、被监督单位提出改进管理、完善政策、修订法规的意见和建议。要在抓落实、增效能上加大力度,要在破难题、促发展上多出实招,查调

结合、以点带面,有效提升财政监督能力水平:一是发现问题。充分发挥财政监督工作的优势,重点发现事关国家经济社会发展的重大战略部署、事关深化财税管理改革的重要工作、事关广大人民群众切身利益的重大财税政策制度落实中的情况和问题。二是解决问题。严肃查处违法违规行为,推动整改落实,维护政令畅通和社会公平正义。三是总结情况。做足功课提前预判,对发现的问题善于以小见大,注重举一反三,分析研判行业性、系统性、全局性的问题,有效发挥财政监督预警作用。四是提出建议。加强调查研究。做好“十三五”财政监督工作规划,加强重大财税政策改革、财经纪律治理、内部控制、会计监督等重大问题的研究,注重查调结合、点面结合,提高研究成果的前瞻性、指导性、针对性、实效性。同时还要发现总结好的经验做法在全国推广。根据查调发现的问题,提出针对性意见建议,推动现有政策制度的修订完善,制度办法缺失的要推动出台新的制度和管理办法,进一步提升财政监督服务管理决策的能力水平。□

责任编辑 刘永恒

图片新闻



## 江苏灌南： 支持农村薄弱学校改造

邱娟 | 摄影报道

近两年,江苏省灌南县财政共筹措农村义务教育薄弱学校改造资金2500万元,用于支持10余所中小学校教学实验仪器设备、图书、多媒体远程教学设备、学校扩容改造及农村寄宿制学校建设等4大类项目建设。其中,省财政补助资金829万,其余全部由县级财政安排,此项资金的投入切实成为农村义务教育的“及时雨”。

