

对专员办工作转型的若干思考

财政部驻厦门市财政监察专员办事处副监察专员、纪检组长 | 张建民

随着财税体制改革的全面深化，财政部党组对专员办加强财政预算监管、嵌入财政主体业务、融入财政管理大局的职能作用越来越重视。推进职能和工作转型是当前专员办工作的首要任务，也是专员办承前启后大发展、发挥优势大作为的必由之路。现阶段，如何适应新常态、找准新目标、转变新思路，走好转型这盘大“棋”，念好预算监管这本真“经”，是专员办面临的重大课题。对此我认为，需要从专员办机构的本质定位、职能特点、财政改革要求、持续发展要件、机构所处方位、工作手段成效等多方面来思考、谋划和运作。

充分认识一个本质定位

无论从机构设立的初衷还是职能变迁的脉络来看，专员办作为服务中央财政管理的综合财政执法派驻机构这一本质定位，应成为一种共识。

首先，从机构设立的初衷看。自上世纪80年代中期财政部驻各地中央企业财政驻厂员机构（以下简称中企机构）设立、发展到今天，专员办作为财政部派驻地方实施财政执法监管机构，最初是为了解决中央财政管理和监督鞭长莫及而作为财政部的“耳”“目”“鼻”应运而生的。其次，从机构职能变迁的脉络来看，在政府直接管理企业的历史条件下，原中企机构由地方财政代管但由财政部授权，主要开展对企事业单位财政财务监督检查；1995年取消地方财政对机构的代管，升格为厅局级“财政部驻各地监察专员办”，由财政部直接管理，职能也在原基础上增加了部分对中

央财政政策执行和专项资金的监督管理，如税收优惠政策先征后返、国家储备粮费用补贴资金等监管；1998年随着政府机构改革和职能转变，专员办也实行改革，撤销省以下机构，一个省区市只保留独立机构，职能实行大转变，由原先主要对企事业单位财政财务监管改为由财政部授权履行中央财政管理监督职责，重点实施中央财政政策和资金监管。从上述发展历程来看，虽然各个阶段的机构管理方式、职能任务、工作重心等各不相同，但作为财政部派驻地方实施财政监督管理的机构性质一直没有变化，职能还逐步进行了扩充、调整、完善。另外，专员办作为财政部派驻机构，其职能任务始终是接受财政部职责授权而开展财政监督管理工作。在政府机构改革、职能转变不断深化的大背景下，专员办的机构设置和编制人员网格化大幅扩充不现实。因此派驻机构的性质不会变，接受中央财政职责授权管理的运行方式不会变，实施财政综合执法、开展财政监督管理的职能任务、工作主线不会变。

着力强化两个重要思想理念

一是要强化大局理念。财政是国家治理的基础和重要支柱，预算是财政工作的核心环节，搞好预算管理是财政管理的中心任务。专员办围绕财政中心工作加强财政预算监管，回归的是本职，从事的是主业。国家预算管理关系国计民生发展和政权建设稳固，加强预算监管工作，就一定要牢固树立大局观、全局观、系统观，站位要高，着眼要宽，要

从服从服务于财税体制改革和国家宏观治理的高度上，深刻领会财政部党组的深谋远虑，统筹谋划财政监管工作，为财政宏观治理勇于担当。要提高政治意识、大局意识、担当意识，升华层次，高位思考，在财政监管工作中把握政策背景，拓展思维角度，为中央财政宏观决策积极献计献策。

二是要强化服务理念。预算管理工作贯穿政府上中下，涉及社会各领域，覆盖民众各阶层。做好财政预算监管，承担的是为财政政策执行、为财政资金运行保驾护航重任，而“三查”（日常审查、专项检查、专题调查）是专员办主要工作手段，因此，牢固树立和着力强化服务的思想理念显得尤其重要。要努力在监管工作中发现问题漏洞、深入调查分析原因、研究提出对策建议，及时反映财政政策运行、预算资金管理使用中的情况、问题，为中央财政完善宏观决策、为部门单位改进管理、为提高预算资金效益、为促进财政资金有序有效惠及社会民众提供参考。还要在监管工作中努力提高能力素质，优化工作方式，创新便捷可行方法，做到热情服务、优质服务、高效服务。

切实抓好三个基础要件的建设

一是完善内控机制，再造监管业务流程。在财政部精心打造下，经过多年的摸索，专员办基本形成了一套比较完整的工作办法和业务流程，但基于监督检查、适于专项工作的为多。要实现工作转型和工作重心转移，就需要一套与之配套、相适应的机制、流程作指南。

这些机制和流程应主要包括：财政部根据预算管理、监督政策和工作要求，针对专员办开展预算监管条线要求，研究制定下发专员办预算监管工作规范（规则）、中央预算单位预决算审核审查工作专项规则、中央财政专项转移支付资金审核审查工作专项规则等，并制定与之相配套的内部控制保障机制规范。专员办根据财政部加强预算监管工作总体要求和规则，制定预算监管工作操作办法和专项监管工作操作规程，并制定与之配套的内部控制机制操作规程。

二是加强系统改造，提高监管信息化水平。专员办机构单一，人员编制少，工作转型后预算监管任务更加繁重，原来专项性、运动战的实地监管模式将更多为常规性、阵地战的非现场监管方式所代替。现代财政预算规模庞大、项目众多、数据海量、运行复杂，要做好审核审查、跟踪监控、监督检查，没有现代信息技术就难以奏效。但目前专员办信息化技术设施、信息手段应用的水平还无法满足这种要求，迫切需要进行系统改造。应在设计开发统一的专员办预算监管网络信息平台基础上，大力拓展专员办与财政部、中央预算单位、地方财税及相关监管部门的系统联网互通、信息共享畅通，使大量的审核审查、跟踪监控工作能够依靠信息技术辅助完成，大大提高非现场监管的成效。

三是强化业务培训，促进人员技能更新。从专员办人员技能素质现状看，多年业务重心决定了专员办人员在企业财务、会计、税收和专项资金监管业务方面比较有优势，而对财政预算管理业务（预算政策、编制、运行等）监管相对薄弱，迫切需要强化财政管理核心业务的培训和提高预算监管技能。今年以来，财政部预算司部署和开展专员办干部全员、系列培训，是针对这种现状而采取的一项应急之举、有效之措。除此之外，我认为还应根据不同层级、不同

业务岗位之需，分别举办政策、业务、管理、监控等专题、专项培训和辅导，提高培训的针对性、适应性和有效性。

注重加强四个方面的沟通协调

一是对上要加强与财政部各司局的沟通协调。在政策背景、业务指导、问题解答等方面做到多请示、多汇报，在政策运行、预算执行、监管情况等方面做到及时反映、建言献策。除了积极参加财政部各司局举办的政策业务培训外，还应利用专项检查调查、专题培训等机会，邀请司局人员对相关工作进行现场指导、点对点讲解。

二是横向要加强与中央基层预算单位的沟通协调。建立有序的协调机制和通畅的工作关系，注重宣传落实中央财政政策法规和管理要求，了解掌握财政政策和部门预算执行情况，开展部门预算审核审批、监督监控和调查研究等工作。

三是要加强与地方财政及相关部门的沟通协调。在当前转型起步阶段，着重要建立与地方财政部门、定期联席会议等沟通机制，条件成熟时还应逐步建立监督力量整合、联合监管实施、监督信息共享等工作机制，推进形成有序、有效的财政预算监管工作关系。

四是要加强与相关监管部门的沟通、协调。财政预算监管工作涉及方方面面，人大、纪检监察、审计等部门也从不同层面实施监督检查。专员办作为财政部派驻监管机构，要加强与这些部门的沟通协调，建立通畅的工作关系，努力形成齐抓共管、立体交叉、信息共享、有序高效的监督机制，提高财政预算监管的总体效能和效应。

正确处理五个方面的辩证关系

一是管理与监督的关系。这是转型中职能方面的关系。专员办设立之初及一段时期以来，以开展监督检查作为主要业务工作，以事后的日常监管、专项

检查、专题调查为主要工作方式，以行业企业单位的财政、税收政策执行和财务、会计管理情况为主要监督对象。随着国家财税体制、会计法规制度的不断健全，市场经济秩序不断完善，政府职能逐步转变，加之财政预算支出规模越来越大，加强对财政预算执行、预算资金管理使用的监督和管理就成为专员办责无旁贷的任务。这也是新一届财政部党组作出推进专员办工作转型、嵌入财政主体业务决策部署的高瞻深意之所在。因此，专员办应积极适应这种转变要求，切实树立管理与监督并重的新思维，继续发挥贴近一线、就地监督优势，根据财政部授权，履行好对财政预算事前参与管理、事中跟踪监控、事后监督检查的职责，管理与监督两手抓、两手硬，不偏废、不缺位，在强化管理中严格实施监督，在监督检查中促进深化管理。

二是监管与调研的关系。这是转型中任务方面的关系，是专员办工作中相辅相成、相互促进的两个层面。通过开展监管工作，从事前参与、事中跟踪、事后监督，可以发现问题、纠正偏差、堵塞漏洞，从而保障财政政策得到贯彻落实、预算执行规范运作、预算资金合规使用。而在监管中注重搞好调查研究，通过对财政、预算、财务、会计政策执行中的问题、缺陷进行深入分析，找出成因，提出改进和完善政策的意见建议，对行业企业内控、管理、运行中存在的弊端、漏洞进行深入解剖，提出解决思路和改进对策，促进行业企业完善内部治理结构和内控机制，更加规范、健康、有效运行，这是监管工作的内容升华、成效扩展。如果说监管也是服务，那么通过监管搞好调研就是高端的服务，服务政策完善，服务管理进步，服务行业规范。因此，在监管中重调研，寓调研于监管，是提高专员办工作成效和影响的有力抓手，应切实做到同谋

划、同布置、同考核。

三是继承与创新的关系。这是转型中工作方法方面的关系。专员办机构开展财政监管工作已近30年历程,初步形成了一套比较规范、完整的机构内部管理机制、业务工作运行规则,探索建立了日常监管、专项检查、调查研究等一套比较完整、有效的工作方式方法。主要包括非现场审核、实地核查、调查问卷、函询、约谈、专项检查、专题调查、点对点监管、综合监管、集中通报等。这都是在财政监督、管理实践中不断探索、总结和验证,行之有效的经验、方法。在加强预算监管、推进工作转型的过程中,这些方式方法仍然值得继续坚持、发扬、完善。但是,随着财政经济形势的发展变化以及现代管理技术的日新月异,过去的方式方法可能会显得不足、显露缺陷,需要我们秉持开拓创新的勇气和精神,在加强内部管理控制、增进对外沟通协调、提高监管工作水平等方面,超越自我、勇闯新路,积极探索和实践新的、有效的监管工作方式方

法,开创财政预算监管工作新局面。

四是人为与技术的关系。这是转型中条件方面的关系。在过去的一段历史时期,专员办财政监管工作的开展,主要是依靠工作人员个人的素质和能力、过硬的检查技巧和水平。随着现代财政规模的扩大、经济运行的日趋复杂、管理技术的发展和科学技能的创新,加之专员办机构人员编制的限制,大量的常规性、重复性的资料数据的查询、汇总、复核以及对海量监管对象预算执行情况的跟踪监控等,需要依靠先进的信息网络技术、系统来支撑。这对顶层设计、统一研发和推出预算监管信息数据系统提出了迫切要求。另外,针对一些手法隐蔽、手段复杂、查处难度较大的违规违纪问题的监督检查,专员办业务工作人员对技术平台的应用能力及与监督检查工作经验的结合,显得尤为重要。所以,根据新的监管工作要求,针对性地培训和提高专员办干部监督检查能力,打造专业化财政监管力量仍然是当前和今后干部队伍建设的一项重要任务。

五是行权与担责的关系。这是转型中权责方面的关系。根据财政部授权留责要求,与以往相比,专员办承担了更多的财政预算执行、资金申报等的审核审批、核查鉴证等监管工作。这在很大程度上扩大了专员办行使的监管权力,但也对专员办机构人员提出了更高的责任担当要求。预算监管工作政策业务性强,要行使好这份职权,需要加强对财政政策背景、分类法规制度、相关管理业务的学习和把握,提高监管素质和能力,努力防范越位、缺位、失职、渎职等监管工作风险。同时,由于财政预算监管工作触角广泛、深入各方,这对坚持原则、牢守纪律、廉洁自律提出了更高要求。我们一定要更加严格遵守财政监管工作各项规则,严格遵守依法行政依法理财各项纪律,严格遵守廉洁从政各项规定要求,规范各项监管工作程序,健全内部控制机制,强化监管信息公开和廉政纪律约束,狠抓思想作风和廉政建设,切实有效防范监管廉政风险。

责任编辑 刘永恒

图片新闻



财政部召开贯彻落实 PPP 指导意见全国电视电话会议

本刊记者 | 摄影报道

6月8日,财政部召开全国电视电话会议,就贯彻落实国务院办公厅转发财政部、国家发展改革委、中国人民银行《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》进行工作部署。财政部副部长张少春、史耀斌出席会议并讲话,财政部政府和社会资本合作(PPP)工作领导小组办公室主任、金融司司长孙晓霞主持会议。各省、区、市财政厅(局)负责同志,财政部驻各地专员办负责同志参加了会议。