

更好地发挥财政监督职能作用

□吴奇修

财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。财政监督涵盖财政运行全过程，是国家经济监督体系的重要组成部分。确保中央政令畅通，确保惠民政策落到实处是财政监督工作者光荣而神圣的使命。党的十八大报告提出的“全面深化经济体制改革，加快改革财税体制”、“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”、“确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调”、“让权力在阳光下运行”等多项要求，既为财政监督指明了方向，也对财政监督提出了新的要求。当前和今后一个时期的财政监督工作要做到五个“更加注重”：

一、更加注重服务大局，确保中央政令畅通

近年来，财政部监督检查局跳出就财政论财政、就资金查资金的传统模式，重点围绕保障中央重大决策部署和重大财税政策的贯彻落实，积极开展了转变经济发展方式、中央政府公共投资预算执行、社会保障与医改政策落实及资金管理、保障性住房资金管理使用、营业税改征增值税试点、规范津补贴发放等中央重大决策部署落实情况的监督检查，充分发挥了财政监督的保驾护航作用。从监督检查实践看，大多数地区和部门能够贯彻落实党中央、国务院的重大决策部署，遵守国家财经法规和纪律。但同时也发现少数地方政府及部门以地方利益、部门利益为重，存在超越权限擅自制定财税优惠政策、违规变相返还土地出让收益、擅自设立基金项目或提高标准收费、虚增虚减收入或人为调剂收入、违规举债担保、违规发放津补贴、弄虚作假套取中央财政专项资金等问题。这些问题的存在造成中央重大决策部署的政策效应大打折扣。下一步，财政监督要准确把握党中央国务院政策意图，抓要害、抓关键。决不允许搞“上有政策，下有对策”。一是围绕落实中央的“八项规定”和习近平总书记关于“厉行勤俭节约、反对铺张浪费”的有关要求，结合中央行政事业单位综合财政监管和对

中央企业、金融机构的会计信息质量检查，加强对行政事业单位、社会团体、国有企业和金融机构的“三公”经费、会议费、公车购置与用车管理、公务卡管理使用等情况和问题的监督检查，鼓励节约，整治浪费。二是紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，针对经济社会发展中存在的突出问题，积极开展加强和改善宏观调控、解决“三农”问题、经济结构战略性调整、生态文明建设等政策落实情况的监督检查，有力保证中央重大决策部署的贯彻落实。三是配合有关部门继续开展津贴补贴政策落实情况的监督检查，加大对垄断性行业或企业高管薪酬管理政策落实情况的检查和调查力度，促进收入分配制度改革的推进与深化。四是组织做好财税政策落实和资金监管工作，积极开展营业税改征增值税、结构性减税政策实施、区域协调发展财税政策落实等重大财税政策的检查与调查。组织已试点地区专员办开展“营改增”试点情况专项检查，跟踪分析评价政策实施效果，为下一步在全国范围内实施提供意见和建议。组织对国有资本经营预算的编报和国有资本收益的征收、使用、管理情况进行专项检查，切实提高国有资本经营预算的完整性与规范性。开展县级基本财力保障机制专项调查，为健全县级基本财力保障机制奠定基础。

二、更加注重民生政策执行监督，推动社会主义和谐社会建设

2012年全国公共财政收入11.72万亿元，支出12.57万亿元，中央财政涉及民生方面的资金投入逐年加大，资金的覆盖范围也将逐步扩及到全民、全社会。2012年全国财政用于保障和改善民生支出87124亿元，比2011年增长17.3%，占全部支出的69.3%。民生资金直接关系到千家万户的切身利益，关系到经济社会全面协调可持续发展。但从财政监督检查情况看，目前民生资金的管理使用与公共财政“取之于民、用之于民”的内在要求还存在许多不适应的现象。如何保证既做大“蛋糕”，分好“蛋糕”，又保障人民群众切实享受到“蛋糕”，财政监督工作者承担着重要的职责使命。下一步，财政监督将落实领导要求、顺应群众期盼，进一步发挥职能作用，

关注各项惠民政策的执行情况。一是切实关注教育、社会保障、医疗卫生、保障性安居工程、文化等涉及民生的财政政策和财政资金的实施与落实，这方面的财政支出2012年达到46279亿元，比2011年增长20.1%，要加大检查和调查的力度，逐步推进财政绩效监督，确保财政资金安全规范有效，确保财政政策发挥最大效应。二是组织专员办开展强农惠民资金、中央政策性粮油储备等政策落实和财政资金管理使用的专项监督检查，指导专员办就地开展中央政府公共投资等专项资金预算执行监督检查。三是继续组织开展对教育科技文化专项资金的专项检查，对义务教育经费投入和管理情况开展调查。四是督促指导专员办按照财政部文件规定，认真做好城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗补助资助资金申报和使用情况的日常监督检查。结合专项检查和调研，研究建立财政部门对政策落实和项目实施效果的长效监督机制。通过加强民生资金监督管理，确保各项惠民政策落到实处，让人民群众共享经济发展成果、同沐公共财政阳光。

三、更加注重预算监督，不断提高财政管理的科学化精细化水平

近年来，党中央、国务院多次明确提出要加强预算管理监督，社会公众也强烈呼吁预算公开、强化监督。财政部党组也明确要求，进一步加大预算监督力度，促进建立预算编制、执行、监督相互制约、相互协调的财政运行机制。近年来，监督检查局按照“加大预算监督力度”的要求，强化对中央行政事业单位预算、资产、财务的监督检查。2012年首次采取“上下联动”方式，对科技部、国土资源部、交通运输部、质检总局、新闻出版总署、银监会等6个中央部委及其基层预算单位的预算资产财务和教育部预算追加资金管理情况使用进行监督检查，同时按照《财政部关于开展中央基层预算单位综合财政监管工作的通知》要求，对中央基层预算单位实施财政综合监管工作，实现对中央预算单位全方位、全链条、全过程监督，监督效果非常显著。下一步，监督检查局将结合贯彻党的十八大和十二届全国人大一次会议精神，从以下两个方面推进预算监督工作。一是注重机制建设，将《财政部门监督办法》和《关于加强和改进财政监督工作的若干意见》的有关规定落到实处。深入研究具体措施，不断加强对预算编制、预算执行、决算的监督检查力度。在预算编制环节，监督检查局将组织对中央一级预算单位部门预算资金、财务情况实施抽查，根据抽查结

果和中央基层预算单位综合财政监管情况提出预算编制建议。在预算执行环节，监督检查局将通过预算指标管理系统和国库监控系统等业务平台，加强对预算执行情况和国库资金的动态监控，关注政府采购项目执行情况，针对异常情况及时会同相关业务司组织专员办开展实地检查；切实加强重大支出、涉及民生的专项资金的重点检查和专项核查，积极开展对中央专项转移支付资金预算执行情况的监督检查；积极推进预算绩效监督。同时，注重将监督结果与预算编制和资金分配挂钩，建立相应的预算扣减机制，进一步完善监管成果运用机制。二是创新方式方法，进一步加强对中央部门及其二级预算单位的预算监督检查力度。在监督方式上，采取重点检查和综合监管相结合的方式进行。监督检查局将采取上下联动的方式，每年组织力量对中央一级预算单位及其所属二级预算单位进行联动检查，形成检查的联动效应、规模效应、系统效应。2013年将选择5个中央一级预算单位及其所属二级预算单位预算资产财务情况采取上下联动的方式进行检查，选择部分中央部门项目支出开展重点检查，查处重点问题。同时，发挥专员办就地监管优势，通过上下结合，实现对中央预算单位全方位、全链条、全过程监督。在监督内容上，将涵盖中央预算单位的预算、资产、财务等内容，查处重点问题，掌握和分析中央行政事业单位预算资产财务管理现状，推动完善财政管理政策和制度，健全监管成果对财政管理和资金安排的约束机制。在监督手段上，加快财政综合监管信息系统的建设步伐，通过建立中央基层预算单位财政财务信息数据库，重点利用预算、国库、行政事业单位资产等数据信息的采集分析、实时监控等非现场监管手段，结合有针对性的现场监督检查，及时发现问题、解决问题，促进中央预算单位完善内部管理，提高财政资金的使用效益，全面提升预算单位财政科学化精细化管理水平。

四、更加注重财政金融和会计监督，维护国家经济安全和市场经济秩序

近年来，监督检查局紧紧围绕保障国家经济安全，以对总部总行进行检查为突破口，选择能源、金融、电力、交通等行业的龙头企业开展会计信息质量检查，检查内容涵盖会计核算、财务管理、信息披露、内部控制、国有资本经营预算、财政资金使用、税款缴纳等多个方面，充分发挥了会计监督的规模效应和规范效应。2012年，选择银行、证券、保险、资产管理公司、信托5大类42户金融企业开展大规模交叉检查，重点对大型国有商

业银行、资产管理公司及其部分分支机构进行检查,以总行、总部为龙头,从上到下,相互配合,集团作战,重点关注国家宏观调控政策和财政金融政策执行情况、金融创新和业务拓展对会计信息的影响,以及高管薪酬管理和住房公积金等敏感问题。在企业会计监督方面,共组织检查了106户企业、57家会计师事务所,检查发现各类违规问题资金2555亿元,查补税款22亿元。下一步,监督检查局将密切关注经济社会运行中的薄弱环节和潜在风险,及时揭示、有效预防和化解各种风险隐患。一是以促进金融企业规范化经营为主线,坚持总行总部、上下联动、抓行业龙头的检查思路,选择系统有代表性的大型国有商业银行、证券公司和保险公司开展联动检查,重点关注国有金融企业财务和资产监管、风险控制、国家宏观调控政策和财政金融政策执行情况。突出地域特色,强化日常监管事项,针对部分财政金融政策执行情况开展就地检查,认真开展外国政府贷款在建项目检查和授权审核审批事项的事后抽查工作,及时预警和纠正金融企业违反国家政策的行为,有效维护国有金融资产安全和金融市场秩序。二是选择能源、通讯、航空、粮食等中央骨干企业以及大型证券资格会计师事务所,组织专员办对企业总部及分支机构从上至下开展联合联动检查,以会计信息质量为切入点,全面关注财税政策执行、财政资金管理使用、遵守国家财经纪律和落实宏观调控措施以及企业内部控制等情况。进一步调整和完善证券资格会计师事务所点对点监管机制,继续组织开展中小会计师事务所的监督检查。三是积极推进国际监管合作。在坚决维护国家权益和经济安全的前提下,妥善应对美国证交会的跨境监管要求,推动与美国公众公司会计监管委员会的观察工作。积极推动与德国等欧盟主要成员国的跨境监管合作,落实审计监管等效协议。四是注意防范和化解地方政府性债务等领域的风险。

五、更加注重增强法治意识和服务意识,提高依法行政与服务的能力与水平

在当前“全面监督”的背景下,要求“预算公开”、“民主理财”的呼声越来越强烈。同时网络监督的力量大大压缩了“暗箱操作”的空间,财政的政策制定权、资金分配权置于社会监督之下,检查及处理处罚行为也都置于监督之下。财政监督必须严格依法、依规、依程序开展,保证监督结果的公正与合法;坚持依法监督,增强规范性,克服工作中的随意性,也是降低风险和自我保护的有效手段。作为财政监督工作者,要带头搞好廉政

风险防控,奉行“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。要主动接受监督,坚持把公开透明贯穿于财政监督工作全过程,把监督检查的政策规定、进展情况、检查结果公之于众,督促保障人民群众的知情权、参与权和监督权。从目前实际工作出发,重点是要进一步建立和完善财政监督机制与预算监督制衡机制,不让财政资金和相关政策变成“唐僧肉”。一是逐步建立起一套科学有序的财政监督应急机制。要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,更好地保障中央重大决策落实到位。二是推动建立保障惠民政策落到实处的长效机制。要选择关系经济社会发展和民众切身利益的重大项目,精心研究监督检查计划并认真组织实施,确保各项惠民政策落到实处。三是建立健全预算监督制衡机制。加强对财税政策制定与调整的监督制衡,建立对预算编制、执行、绩效管理和评审工作的监督制约机制,完善监督成果利用、反馈和公开机制,加快建立预算监督信息共享与制衡机制,并按照《关于建立健全财政部预算监督制衡机制的意见》规定,加强对预算监督制衡措施落实情况的考核,促进建立预算编制、执行、监督相互制约、相互协调的财政运行机制。四是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,加强配合,提升效率,形成上下联动、高效有序的工作机制。五是建立财政监督成果综合利用机制。财政监督工作者每天面临新的情况和问题,掌握着大量的第一手资料和数据。要把这些情况和问题、资料和数据转化为财政监督成果,并把成果总结、提炼、上升到财政管理、财政改革和法制建设的层面,扩大财政监督成果的综合利用与成效。六是建立完善财政监督信息披露和公告制度。按照《国务院信息公开条例》和有关法规要求,将监督结果向中央部门和地方通报或向社会公告。加大重大违法违纪案件的公开力度,落实案件移送制度,强化执行处理处罚决定和落实整改意见的反馈制度。七是正确处理好监督与服务的关系,要强化服务意识,提升服务水平,切实做到以监督促发展。将查处问题与促进改革、完善制度、强化管理结合起来,在查处问题的同时,规范被监督单位财政财务管理,促进制度完善,在更高层次上发挥财政监督作用。■

(作者为财政部监督检查局局长)

责任编辑 李艳芝