

贯彻落实《监督办法》 推进财政监督工作

□ 财政部党组成员、中央纪委驻财政部纪检组组长 刘建华

财政监督作为财政固有职能和政府监督的重要组成部分，必须适应与遵循法制建设与公共财政建设的要求，依法行政、依法监督、严格执法。

随着我国社会主义市场经济的逐步建立，公共财政体系逐步完善，特别是依法行政、依法理财要求的日益提高，财政监督工作正面临着前所未有的发展机遇。《财政部门监督办法》（以下简称《监督办法》）的颁布实施，为财政工作特别是财政监督工作提出了更高、更新、更严的要求，各级财政部门必须抓住机遇、准确把握，采取有效措施，确保《监督办法》的全面贯彻实施，进一步推进财政监督工作。

一、充分认识《监督办法》 出台的重要意义

（一）《监督办法》的发布实施，是规范财政监督行为的重要举措，有利于全面推进依法理财。财政监督作为财政固有职能和政府监督的重要组成部分，必须适应与遵循法制建设与公共财政建设的要求，依法行政、依法监督、严格执法。但从目前实际情况看，财政监督立法工作欠账较多，进展较慢，最突出的表现就是有关财政监督的规定主要散见于《预算法》、《会计法》、《注册会计师法》和《财政违法行为处罚处分条例》等相关法律法规及有关规章制度当中。这些规定在保障财政监督职能作用的发挥与推进财政监督工作的发展等方面起到了积极和重要的作用。但仍然存在三个方面的不足：一是条

文规定相对分散，既不够系统也不便于掌握；二是有些规定还比较原则，相对笼统，可操作性不强；三是有关规定内容，如监督任务、职能分工、监督方式等尚不全面，在一定程度上制约或阻碍了财政监督工作有效开展。《监督办法》全面总结了财政监督工作和财政法制工作的实践经验和成果，对财政监督的主体、对象、范围、手段、程序、方式以及财政部门内部监督职责等内容作出了明确规定，为规范财政监督行为提供了基础性的制度保障，对推进依法监督、依法理财和严格执法具有重要意义。

（二）《监督办法》的发布实施，是保障财政资金安全规范有效的必然要求，有利于维护正常的财政经济秩序。近些年来，财政监督始终将保障政策执行、促进改善民生、完善体制机制作为各项工作的出发点和落脚点，紧紧围绕经济社会发展大局开展监督检查，在加强财务管理、严肃财经秩序、推动源头治腐、促进社会和谐等方面发挥了积极作用。但必须清醒地认识到，财政资金在管理与运行过程中还存在不少问题。加强财政资金监督管理，确保资金安全、规范、有效，是财政部门依法理财、执政为民的应尽职责。《监督办法》的出台，有利于强化财政监督工作，提升监督检查力度，依法查处各种财政违法违纪行为，推动财政管理科学

化精细化,从财政监督的角度构筑一道保障财政资金安全规范有效运行的“防火墙”。

(三)《监督办法》的发布实施,是财政监督工作实践的总结、丰富与发展,有利于进一步推动财政监督工作。近年来,全国各地财政部门结合实际,围绕财政中心工作,积极探索,大胆实践,在监督的理念、方式、方法和手段创新方面取得了显著成绩。如江苏省率先在全国推进和实施财政大监督格局,实行了财政部门监督工作“六统一”,即“统一计划、统一部署、统一经费、统一程序、统一审理、统一处理”;黑龙江省以推进同步监督为抓手,按照“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”要求,

些做法与措施,极大地丰富了财政监督的理论与实践,有效地发挥了财政监督在保障财政政策执行、加强财政管理方面的职能作用,迫切需要以制度的形式确定下来。《监督办法》的制定实施,既是对过去财政监督有效做法的制度性总结,也为财政监督的发展指明了方向,明确了目标,必将进一步丰富和提升财政监督的工作实践。

二、确保《监督办法》贯彻实施到位

(一)明确监督检查权,是财政监督工作的关键所在。重点明确了三个问题:一是派出机构的监督检查权问题。《财政违法行为处罚处分条例》已经赋予了省级以上人民政府财政部门派出机构依法对财政违法行为的处理、处罚权,明确了省级以上人民政府财政部门派出机构执法主体资格。《监督办法》又明确规定省级以上人民政府财政部门派出机构在规定职权范围内依法实施监督,以专门规章的形式再次明确省级以上人民政府财政部门派出机构的监督检查权,这既是一种规范,更是一种保障。二是内部监督、外部监督问题。有的部门、有的同志认为财政监督就是内部监督,这种观点有失偏颇。《监督办法》明确规定财政监督是对单位和个人有关事项的监督,不仅包括内部监督,也包括外部监督。三是乡镇财政监督问题。近年来随着国家强农惠农富农政策的贯彻实施,涉农资金不断增多,财政资金向基层、向农村倾斜力度不断加大,加强对涉农资金管理、使用情况的监督十分重要。为了充分发挥乡镇财政机构的就地、就近监管优势,强化监管职责,实现对管辖范围内所有财政性资金执行情况的全面监管,确保各项惠民政策落到实处,《监督办法》明确规定:乡镇财政机构在规定职权范围内或者受上级政府财政部门委托,依法实施监督工作,参照本办法执行。

(二)建立健全对所有政府性资金和财政资金运行全过程的财政监督机制,是财政监督工作的根本任务。财政监督是财政管理的重要组成部分,从财政资金的分配、使用、绩效到

《监督办法》的制定实施,既是对过去财政监督有效做法的制度性总结,也为财政监督的发展指明了方向,明确了目标,必将进一步丰富和提升财政监督的工作实践。

初步实现了监督与管理同步,监督与预算编制、预算执行、决算编报同步,监督与资金流向、流程和使用结果同步;四川、天津、浙江、黑龙江等地积极探索实践绩效监督的有效方法和途径,提升了财政监督工作层次;北京、河北、广东等地运用信息化网络技术,对财政资金运行全过程进行监控,极大地提高了财政监督的质量与效率。河北、浙江、青岛等地根据预算编制、执行和监督“三位一体”的改革思路,同步设立了预算编制、预算执行和预算监督机构。湖北、山东、山西、陕西、河北、河南等省在地市设置了财政监督派驻机构。河北省从2011年开始,在原来向4个省直部门派驻2个监察组的基础上,扩大为向30个部门派驻5个监察组,对管理财政资金2亿元以上的省直部门全部实施派驻监督,等等。这

内部控制各个环节都需要财政监督的保障。《监督办法》突出强调财政部门实施监督应当坚持事前、事中、事后监督相结合,建立覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制。实现事前、事中和事后监督相结合,就是要坚持将财政监督贯穿于财政中心工作大局之中,贯穿于财政管理体制、机制建设和改革的总体设计之中,贯穿于财政管理工作运行全过程之中,加大预算监督力度,强化财政内部控制,促进完善预算编制、执行和监督相互制约、相互协调的财政运行机制。在事前监督上,特别是在预算编制环节,进一步加大对部门预算的审核、抽查,切实发挥事前监督作用,对部门预算编制发表意见。在事中监督上,通过强化和规范日常审核、审批工作,加强对银行账户、国库集中支付等的监督;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,针对异常情况及时组织开展实地检查;进一步加大对重大转移支付资金预算执行情况的日常监管和专项检查,并切实加强了对财政重大项目支出、追加资金和税收减免的审核与抽查;研究和探索财政监督新方式、新方法,积极开展绩效监督。在事后监督上,通过加大对部门决算的会审、审核和抽查,提高决算的真实性与准确性,并切实加大对重大资金与重大项目的专项检查力度。要通过事前、事中和事后监督相结合,保障国家重大财税政策贯彻落实,保障人民群众合法权益,有效维护正常的财政经济秩序。

(三)全面推进“四统一”,是财政监督工作的实践总结。《监督办法》充分体现近年来实践中形成与发展的财政“大监督”理念,进一步明确

了财政部门的监督职责由本部门专职监督机构和业务管理机构共同履行,在职责上分工不同、各有侧重,并突出强调了专职监督机构在监督工作中的牵头组织作用和业务管理机构的日常监督作用,并明确提出了四个“统一”,即实现财政监督工作的“统一归口管理、统一组织实施、统一规范程序、统一行政处罚”。所谓“统一归口管理”,就是财政部门内部凡涉及财政监督的工作规划、工作计划应由专职监督机构按年度进行汇总、拟定、报批和管理。业务管理机构应按照有关要求向专职监督机构报送监督工作规划意见和年度监督计划。专职监督机构归口管理派出机构的业务工作。“统一组织实施”,就是对年度计划中的重大监督事项,由专职监督机构统一组织实施,业务管理机构要配合专职机构开展监督;对日常监督事项,业务管理机构要按照职责切实履行,专职监督机构可以通过内部监督检查等方式进行督促与考评,以整体推进日常监督工作。“统一规范程序”,就是专职监督机构应牵头拟定涉及监督职责的财税政策及法律制度,制定完善财政监督工作办法和统一规范的工作程序,财政部门内部各业务机构实施监督都要严格遵循。“统一行政处罚”,就是对财政监督中涉及财政行政处罚事项,业务管理机构应当依法草拟行政处罚决定,统一交由专职监督机构进行复核,由专职监督机构会签内部法制机构后下达,以确保执法的公正和执法尺度的统一。

(四)提高规范性、可操作性,是做好财政监督工作的基本保障。财政监督的质量是否有保证,监督风险是否可控制,规范性、可操作性至关重要。此次《监督办法》制定过程中,财

政部始终坚持科学立法、开门立法的原则,多次召开立法座谈会,广泛征求一线财政监督干部和财政监督法制研究专家的意见、建议,系统明确了财政监督的权限、范围、方式、程序和手段等相关内容,较好地保证了《监督办法》的规范性、可操作性。一是在监督范围上,明确规定对财税政策执行、预算管理、政府采购、资产管理、财务会计等九类财政财务事项进行监督,涵盖了财政管理的方方面面,基本解决了监督盲区问题。二是在监督权限上,重点从要求被监督单位提供资料、查询单位银行存款、进行证据保全、责令停止违法行为等六个方面,进一步明确了财政监督的执法措施,保障了监督工作的顺利开展。三是在方式与程序方面,明确财政部门可以实施监控、督促、调查、核查、审查、检查、评价等多种方式,采取专项监督和日常监督相结合的方式开展财政监督。这些内容的规范和明确,将对财政监督工作的有力、有效开展发挥重要作用。

三、进一步推进财政监督工作

(一)进一步提升财政监督立法层次。《监督办法》是第一部规范全国财政部门监督行为的综合性规章制度,为财政监督工作起到了重要的基础性作用。但《监督办法》毕竟是以部门规章的形式颁布实施的,从财政监督工作承担的重要职责、繁重任务和发展要求来看,《监督办法》的法律层级仍然较低,还需进一步提高财政监督法律制度的层次和效力。下一步,一是推动《财政监督条例》的立法工作。借鉴湖南、吉林、甘肃等10个省份出台地方财政监督条例以及河南、江苏、河北等6个省份出台

财政监督政府规章的经验,及时总结《监督办法》的贯彻落实情况,继续加强与有关方面的沟通协调,适时启动《财政监督条例》的立法工作,以切实满足财政管理和监督工作不断发展的需要。二是要结合《预算法》、《注册会计师法》、《预算法实施条例》等重要法律修订工作,将《监督办法》中成熟的条款和财政监督实践中好的做法,充实到相关法律法规当中,不断提升财政监督的法律地位,强化财政监督的方法与手段。此外,尚未制定财政监督地方法规的省份也应当结合本地实际,积极推进本地区的财政监督立法工作。

(二)进一步完善配套制度。《监督办法》对财政监督的框架、方向、原则和主要内容已经作出规定,但在实际落实过程中仍有许多操作性问题,需要一系列的配套制度予以保障。一方面,要按照财政部门“大监督”的思路,抓紧制定出台有关制度办法。比如,《监督办法》规定的七类监督方法,除财政检查有专门的制度规定外,其他几类监督方法还没有具体的制度。还有如何保障“四个统一”落实到位都需要制定相关制度来解决。另一方面,对现行有关财政监督管理制度要及时进行清理修订。按照“立、改、废”相结合的原则,对照《监督办法》,对现有的财政监督制度逐件进行清理,该废止的要废止,该修订的要抓紧修订完善,避免制度“打架”。在制定配套制度的过程中,要注意把握好立法质量与立法效率的关系,要特别注意制度的针对性和可操作性,切忌粗疏、笼统,既要让财政监督有法可依,还要让财政监督有法好依。要发挥各地财政部门、专员办贴近基层的优势,允许一些地方大胆探索,出台符合法规制度要求的各种具体制度,财政部监督检查局和条法司要及时总结提炼,及时进行推广,节约立法成本,增强制度的适用性。

(三)进一步加大监督检查力度。各地财政部门、专员办要以贯彻落实《监督办法》为契机,充分发挥地方与基层工作的独特作用

与优势,切实推进收入监督、支出监督、金融监督、会计监督与内部监督的深入发展。要认真做好中央基层预算单位综合财政监管工作。开展综合财政监管工作,既是财政监督工作方式、方法的一个重大转变,更是财政监督转变监管理念的一个重要标志,必须下大力气抓紧抓好。要强化预算监督。财政监督是为财政中心工作服务的,而预算就是财政的中心工作,必须进一步提高监督力度。要重点围绕《预算法》、《预算法实施条例》研究与修订工作,精心准备,积极参与,进一步完善预算监督的内容、方式、手段、程序与法律责任,保障预算监督工作的顺利实施。

(四)进一步理顺监督关系。财政监督作为政府监督的重要组成部分,必须进一步理顺与其他监督,如人大监督、审计监督、社会监督、舆论监督等的关系,明确职责,分工协作,推进监督力量的整合,提升监督的综合成效。可以说,财政监督与其他监督是各负其责、各有侧重、相互制衡、相互协调的关系,都是中国特色监督体系的重要组成部分。财政监督作为公共财政的重要职能,是财政部门的共同职责,是财政管理活动内在的过程和行为,不仅包括专职监督机构的专门监督,也包括业务管理机构的日常监督。可以说,财政监督是管理层面的监督,检查只是其中的一种手段。与此同时,国家经济监督体系是个复杂的系统工程,需要多个部门各负其责,协调配合,共同促进。虽然财政监督与审计监督的属性和角度是不同的,但由于两者同属政府部门行政监督,在监督检查的覆盖范围和重点上可能会有交叉。这是审计部门和财政部门各自职能作用发挥的需要,也是权力制衡、提高财政资金监督效果的需要,关键是要避免不必要的重复检查。因此,各级财政部门 and 专员办要从建立工作联系制度、文件资料抄送制度、监督检查成果利用制度、处理处罚决定协同落实制度等着手,加强与审计部门的沟通交流,分工协作,互补共赢。

要发挥各地财政部门、专员办贴近基层的优势,允许一些地方大胆探索,出台符合法规制度要求的各种具体制度,财政部监督检查局和条法司要及时总结提炼,及时进行推广,节约立法成本,增强制度的适用性。