

# 促《监督办法》落地生根 保财政监督科学发展

□ 本刊记者 李艳芝

财政监督作为财政固有职能和政府监督的重要组成部分,必须适应并遵循法制建设和公共财政建设的要求,依法行政、依法监督、严格执法。《财政部门监督办法》(以下简称《监督办法》)是现阶段财政监督的“根本大法”,也是未来财政监督工作的行动指南。为了贯彻落实《监督办法》,促使《监督办法》落地生根,确保财政监督工作科学发展,日前宣传贯彻《财政部门监督办法》座谈会在山东省青岛市召开。部分省、市、区、计划单列市财政厅(局)负责人及财政监督、财政法制机构负责人和部分财政监察专员办事处负责人参加了会议。

## 立意高远 意义重大

《监督办法》既是对财政监督制度的补充和完善,也是对财政监督实践的总结和升华,它的颁布施行是财政监督法制建设的一个里程碑。既注重横向拓展,明确了依法监督的9项内容,使财政监督涵盖了政府性资金从征收、分配到使用的全过程,又注重纵向延伸,提出强化乡镇财政的监管职能;既有绩效监督、加强信息化建设的原则指导,也有对财政部门实施监督的对象、范围、机构及其职责、手段、程序、方式等内容予以全面规范的具体要求。

湖南省财政厅副厅长欧阳煌在

接受采访时用“四个突破”来概括《监督办法》的重大意义。一是在实体立法上实现了突破。财政监督是财政工作的半壁江山。《预算法》、《会计法》等国家法律都对财政监督作出了专门规定,但一直缺乏对财政监督进行全面规范的实体立法。《监督办法》在这方面走出了重要一步,使各级财政部门实施财政监督有了内容完整、职责清晰、范围具体、权限明确、程序正当的实体规则。它与《财政检查工作办法》这部程序规章相互补充、相互配套,必将推动全国各级财政监督工作更加有序、更加规范、更加有效。二是在立法理念上实现了突破。财政监督是确保财政资金安全的“防火墙”,但过去这道重要的“防火墙”往往被置于财政资金使用的末端,“挑毛病”、“事后出手”是财政监督的常态和代言词,监督的作用没有得到充分发挥。而《监督办法》更加突出把事前、事中和事后监督相结合,实现了财政监督由注重“纠错”功能向注重预防功能的转变,也是财政监督在立法上的重大转变。三是在监督范围上实现了突破。《监督办法》除了涵盖收入、支出、会计等过去主要的监督内容外,还把预算编制、执行、调整、决算以及国有资产、外国政府贷款管理等也纳入了监督范围,在一定程度上拓展了财政监督的范围,有利于财政

部门监督机构履行职责、开展工作、发挥作用。四是在监督机构上实现了突破。《监督办法》对专职监督机构、业务管理机构在监督工作的分工作了明确规定,并对财政监督与审计、监察等外部监督之间的协调配合了要求,丰富了对监督机构的认识,有利于增强财政监督力量。

## 落地生根 力求实效

《监督办法》的出台,解决了多年来财政监督工作制度比较分散、不够全面的问题,标志着依法行政、依法理财、依法监督进入到新的历史阶段。为此,各地积极发挥财政监督职能作用,努力提升财政监督效能,切实做到财政监督工作有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

一是规范财政监督制度体系。在《监督办法》出台后,广东省进一步完善财政监督规范性制度体系,加强财政部门内部监督,规范内部监督执法行为,强化内部控制,防范管理风险,加强和规范执法行为。同时,加快推进《广东省财政监督办法》规章制度的出台。湖南省对照《监督办法》的要求,深入开展调研论证,积极推进《湖南省财政监督条例》修订工作。

二是推进财政监督全覆盖。《监督办法》突出强调要建立覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督

机制,以便于及时发现问题,防患于未然。为此,各地积极实践,推进财政监督全覆盖。如青岛市财政局按照“财政资金运行到哪里,财政监督就延伸到哪里”的理念,不断丰富和拓展财政监督的广度和深度。一方面,突出过程控管,实现业务流程全覆盖。将预算评审、动态监控、绩效评价纳入财政监督职责设计,强化事前预算评审、事中动态监控、事后绩效评价。在预算编制前,实行项目支出预算评审,2011年市财政评审资金规模达58亿元,在审减虚报费用、择优安排资金、防止暗箱操作方面发挥了积极作用。在预算执行中,建立动态监控机制,不仅全程监控财政资金支付活动,而且能够及时核实预警疑点和迅速纠正查实问题。在预算执行后,对财政资金实施绩效评价,对资金运行追踪问效,真正实现对财政资金运行全过程的监督。另一方面,突出资源统管,实现监督对象全覆盖。将财政监管链条由资金向政府资产和政府债务延伸。通过行政事业单位资产信息平台,全面、实时掌控市本级300亿元资产的构成、分布、增减情况,同时严把资产配置、使用、处置、收益“四个关口”,将资产管理和政府采购、预算管理有机结合。将发改委外债办改组为财政部门的政府债务管理办公室,建立政府债务分类审批、债务预算、偿债准备金、风险预警和责任考核追究5项监管机制,构建了“管理规范、规模适度、风险可控”的政府债务监管体系。河北省财政监察专员办事处在对海关、商检等中央预算单位进行预算审核时,结合中央财政基层预算单位综合财政监管工作部署,编制前注重规范,审核时注重严谨,执行中注重监督,注意将专项检查与日常监管相结合,由检查型监督

向管理服务型监督转变,对中央基层预算单位的预算编制和执行进行全方位监管,减少了工作死角。

三是推进绩效监督。《监督办法》第六条规定“财政部门应当加强绩效监督,提高财政资金使用效益”。对此,河北省财政监察专员办事处通过对海关、商检预算执行情况和预算资金使用情况进行评价,提高其资金使用效率。办理退税时,突破以往“就审核谈审核,就退税办退税”的局限性,注重调查核实企业退税资金的使用情况,对资金使用绩效进行评价,进一步加强了财政监督绩效评价。河南省财政厅结合中央财政转移支付规模大的特点,突出财政资金使用效益评价和监督,选择具有明显社会影响和经济影响的重大项目,探索推行绩效评价管理方法,对财政资金的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价,推进建立财政资金安全性、合规性及有效性三位一体的监督制度。青岛市财政局选择社会公众普遍关注的民生专项资金和具有较大社会影响的重大项目作为绩效监督重点,建立和完善财政绩效监督成果与预算管理挂钩机制,促使财政资金高效配置和规范使用。

四是构建“大监督”格局。《监督办法》明确财政部门监督职责由内设专职监督机构和业务管理机构共同承担,专职监督机构和业务管理机构实施监督,应当协调配合、信息共享。为此,广东省财政厅健全完善“大监督”执法机制,密切与地方各级财政监督机构之间的工作联系,实现上下联动,充分发挥就地监管的优势,全面提升整体战斗力和影响力。建立健全沟通顺畅、信息共享的外部监管执法机制,进一步加强与省审计、税务、国资、纪检监察、司法等部门的

协调配合,有效形成各监管部门之间的执法联动。河北省财政监察专员办事处针对人少事多的现状,日常监管提请有关单位协助,将监察、法院、审计机关已经查处的问题作为查前调研的重要内容,借力而行,注重成果利用。建立联席会议制度,了解相关单位情况,对违规违纪问题“高发区”、“风险点”提前了解,防患未然。湖南省建立立体监督平台,积极拓宽社会监督渠道,建立财政监督特约监督员聘任制度,从市州财政部门聘请14位财政特约监督员,取得了良好反响。下一步,还将从省直单位和县市继续聘请财政特约监督员,在现有基础上,继续推动向省级国有宣传文化和金融类企业等单位派驻监事会主席,不断延伸财政监督触角,提升监督成效。

## 破浪前行 纵深推进

实现由检查型向管理服务型转变,由注重事后向事前、事中、事后有机结合转变,由“纠错”型向“预防”型转变,从制度设计上防错纠错,使其欲错不能,是财政监督工作科学发展面临的新课题。而改革创新是解决问题的“金钥匙”。为此,要破浪前行,探索新路,充分发挥财政监督的预警、监测、矫正职能,切实提升财政监督能力,以更好地服务于财政改革大局。

一是结果运用有待提高。财政监督的矫正职能主要是通过检查成果的充分利用实现的,以监督促管理,才能不断完善财政监督机制。但目前结果运用方面还需继续努力。湖南省财政厅副厅长陈阳煌认为,监督检查与资金分配、资金管理脱节的问题仍然存在,长期以来财政监督检查对事不对人的思维定势和习惯没有根本改

变,大部分监督检查都侧重于发现问题,既不与罚人挂钩,也不与资金分配调整挂钩,检查结果无法得到有效执行和利用。

二是力量整合有待提高。目前,我国的经济监督体系主要由审计监督、财政监督、税务监督等共同构成,这些监督部门工作职责上各有侧重点,但现存法律法规中分工不够清晰,在监督过程中容易出现重复监督和缺位监督并存的现象。而且检查结论相互利用也不够充分,造成人力、物力、财力浪费,不仅加重了被监督单位的负担,也影响了财政监督的形象。广东省财政厅纪检组长邓桂明认为,财政监督与其他经济监督职责范围在法规制度层面的划分不够明确,缺乏必要的横向协调与合作。此外,财政部门内部专职机构监督与业务管

理部门监督的“无缝对接”还有一段过程,监督体制未得到有效理顺,衔接、沟通还有间隙,监督检查往往处于被动、被迫境地,监督职能发挥受到影响。并建议进一步明确专门监督和业务监督的职责和范围,出台具体的工作指引和工作指导。

三是监督效能有待提高。关于如何提高财政监督效能,青岛市财政局局长周安提出了一些思路与设想。他认为,一要延伸财政监督链条,向财政资金流向的末端——重大项目和大型活动延伸,建立政府投资工程项目财政监管特派员制度,完善大型活动派驻财务组监管模式;向财政资金管理 and 政策执行的终端——基层财政延伸,将金财工程应用支撑平台覆盖所有区县,推行管理一体化、监督一体化和技术一体化,引导基层财政部门

将工作重点转移到财政监管上来,加强对财政资金管理使用的就地监督。二要拓展财政监督职能,将监督层级由检查纠错型向预算监督型转变,监督方式从资金监督向综合监督转变,努力实现以监督推改革、以监督强管理的目标。三要提高财政监督效率,依托技术创新,以信息化网络为载体,以项目管理和资金使用为重点,将科技防腐向更宽领域延伸,向更大范围公开,提升财政监督绩效。四要完善监督联动机制,加强与纪委、监察部门、基层财政的联动监督,对联动监督检查发现的违法、违规问题,统一依法处理,监督成果共享;加强与预算部门的联动监督,促使预算单位财会人员成为财会法规的维护者和财经纪律的把关人,共筑财政财务监管的“防火墙”。

## 【图片新闻】



## 邓子基从教六十五年暨九十华诞庆典在厦门召开

6月23日,我国著名经济学家、财政学家、教育家,资深教授邓子基从教六十五年暨九十华诞庆典在福建省厦门市国际会议中心隆重举行。来自全国各地的知名专家、学者及各界代表等近400人出席了庆典。庆典上,邓子基教授发表了答谢辞,并亲自为“邓子基奖教奖学金”获奖者颁奖。他深情地表示,希望能够继续为福建、厦门的建设发展贡献余生,为国家的改革发展贡献余力。庆典期间,还举行了邓子基教育基金会捐赠仪式、“战略机遇期中的我国财税发展”学术研讨会等活动。

(本刊记者 摄影报道)