

对当前财政监督工作着力点的思考

朱 炜

党的十六大以来,围绕全面建设小康社会的宏伟目标,党中央提出了以人为本,实现科学发展,构建社会主义和谐社会等重大战略思想和战略任务,财政监督作为推进财政改革、保障政策执行、维护财经秩序、完善财政管理的重要制度保障,要按照科学发展观的要求,积极发挥作用,为财政改革和财政发展保驾护航,保障国民经济持续快速协调发展,促进和谐社会建设。

一、着眼源头治腐,推进财政改革

财政监督历来是惩治腐败的重要手段,具有治标与治本的双重功能。从治标角度讲,查办案件,清除腐败分子,纯洁干部队伍,能有效遏制腐败问题滋生蔓延;从治本角度讲,通过个案透析追溯发案原因,从权力运作的全过程,发现体制、机制、制度及管理上存在的漏洞和薄弱环节,全方位地探索加强超前防范的途径和方法,促进建章立制,能够从源头上预防和解决腐败问题。中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》的任务分工中,涉及财政部牵头的源头治理腐败任务主要集中于财政改革事项之中。目前这些改革已经进入攻坚阶段,财政监督可以在促进财政改革中发挥更加积极的作用。一是完善部门预算改革。财政监督可以通

过参与预算编制、核实基础数据、反馈基层单位改革动态、开展绩效监督等方式服务于部门预算改革,以进一步完善基本支出预算定额标准体系、加快建立项目支出预算的绩效评价体系、稳步推进综合预算编制和政府收支分类改革。二是推进国库集中收付制度改革。国库管理监控体系是财政监督的重要组成部分,可以采取银行账户审批、国库直接支付资金审核、财政专项资金动态监控、非税收入征管等方式直接参与其中,推动改革进程,以提高预算执行监督和信息分析水平。三是深化“收支两条线”管理改革。财政监督可以通过加大对“收支两条线”政策执行情况的查处力度,选择部分重点部门和单位进行专项检查,从严查处违反管理规定的行为,切实保障“收支两条线”政策落到实处。四是加快政府采购改革步伐。财政监督可以尝试联合相关部门对政府采购法及相关制度实施情况联合开展专项检查,反馈政策建议,以规范政府采购行为,促进完善配套政策,稳步扩大政府采购范围及规模,充分发挥政府采购在支持民族产业、创建节约型社会中的政策效应。

二、关注宏观调控,保障政策执行

按照科学发展观和构建和谐社会

的要求,财政将主动调整和优化支出结构,落实建设社会主义新农村、西部大开发、振兴东北老工业基地等财税优惠政策,逐步实现城乡之间和地区之间的和谐发展。这就要求财政监督工作要及时调整工作重点,为国家财政中心工作的有效实施提供有力保证。监督各地区各部门严格执行财政政策,确保政策不偏离、不走样、不打折扣。一是做大财政收入蛋糕,壮大国家财政实力。财政监督可以通过严格监控税收征管质量和加强非税收入征管等措施,保障财政收入稳定持续快速增长。重点围绕社会经济发展中涉及中央税收收入以及非税收入的难点、热点问题或根据监管中掌握的有关情况,开展专项检查。认真研究收入动态监管的有效途径和方式,在现有联席会议、国库对账、信息共享的基础上,利用现代技术和关联资源,探索掌握监控税收收入和非税收入的实现时点、运作流程、缴纳方式,特别是要加强收入监管分析,提高分析报告的质量和水平。二是促进和完善财政资金绩效评价制度,提高财政资金的使用效益。可以选择中央和社会关注的重点、热点项目和资金开展专项检查,提高财政监督的效率和水平,重点是在做好财政资金安全、规范性监督的基础上,积极推进绩效监督工作,把有效性监督贯穿于财政支出的日常监督和专项

检查之中。三是加大对支出资金事前审核和事中监控的力度,逐步实现对中央财政重点支出资金的全过程监督。要着力加强支出动态监管,调查分析财政资金拨付、运转的类型和模式,把握财政资金拨付、运转的一般规律,根据不同的类型和模式,采取不同的动态监管方式,研究建立支出监管分析报告制度。尤其要采取切实有效措施,对预算单位银行账户实施重点动态监控,密切关注财政资金最终流向,增强监管的针对性和时效性,强化动态监管。

三、治理商业贿赂,维护财经秩序

商业贿赂是经营者为了获得交易机会或有利的交易条件而采取各种手段账外暗中给相关单位或个人好处的行为。按照当前中央的部署,此次专项治理行动针对的是广义的商业贿赂行为,可以包括与商业活动相关的各个环节的贿赂行为,包括国家工作人员利用行政权力收受贿赂的行为。财政监督担负着整顿和维护市场经济秩序的重任,应主动增强财政监督在日常监管和专项检查工作中商业贿赂治理意识,把治理商业贿赂作为财政监督工作重点之一,关注重点交易环节,查处违法违规问题,限制权钱交易行为,维护国家财经秩序。收入监管应该关注征收机关对那些有条件建账纳税、以票管税的企业实行定税,造成税款流失;稽查税款应补未补、应罚不罚;放宽享受税收优惠政策条件、扩大享受范围;越权减、免、缓税收;“三代”手续费支付后又部分返回征收机关等以权谋私行为。支出监管应该关注虚报粮库建设等项目套取国债专项资金,虚假招投标,假借国家储备商品轮库、轮换、转储,套取、转移中央专储费用;过期储备商品贱卖;政府采购招投标等以权谋私行为。金融监管应该关注

大宗物资采购、房屋租赁等费用支出环节;发放贷款、授权授信管理、信用卡管理、票据贴现等信贷资产环节;资产评估、抵债资产处置、呆坏账核销等不良资产处置环节的以权谋私行为。会计监督应该关注电信、移动、烟草、电力、铁路等垄断行业,其中,电信行业重点关注出售IP电话卡、充值卡折价销售,虚开发票等;烟草行业重点关注向不法商贩供应成品烟,与烟叶商贩勾结,以次充好,提高等级收购等;电力行业重点关注电力供应、电力物资采购、电力工程招标等以权谋私行为。此外,还应关注中介机构虚假评估国有资产(土地)、拉客户给回扣、产权交易中的“贱买贱卖”等问题。

四、加强内部监督,完善财政管理

财政部门只有通过主动开展事前、事中、事后全过程的内部监督,建立健全及时预警纠偏的财政运行制约机制,不断提高自我发现问题、防范和解决问题的能力,才能切实提升财政执行力,更好更快地贯彻中央的各项部署。对内部监督发现的问题,应及时督促纠正和处理,即使不属于财政部门自身工作环节的问题,也要从职能、职责

出发,深入分析、认真解决财政资金在其他环节运行的问题,以促进完善财政管理,加快建立预算编制、执行、监督相互制衡的财政运行体系。一是通过监督促进完善行政许可的有关配套制度。财政许可事项多涉及资格资质、市场准入、稀缺资源配置,客观上容易成为攻关的对象,需要在程序、运作机制上加以完善,确保依法行政。二是通过监督规范财政管理权的行使。主要是规范与预算编制、执行相联系的审批、审核、核准等事项的运作。财政资金供不应求,各方面都想多争取一些,具有发生权力寻租的可能性,特别是要进一步规范专项资金的管理,重点关注专项资金的分配。三是进一步规范财政监督检查权。《财政违法行为处罚处分条例》的颁布,强化了财政监督检查的法律保障,但权力是“双刃剑”,如果行使不当,也容易出现以监督检查权谋私的问题,需要研究建立检查、复核、处理三分离的制约机制。四是通过监督掌握和研究金融风险转化为财政风险的传导方式,建立风险预警机制,突出风险控制监管,为财政有效履行出资人职责,及时制定防范和化解金融风险决策措施提供信息支持。●

(作者单位:华中科技大学)

