



围绕改革抓监督 转变方式求创新

○ 王光坤

近年来，随着财政改革的不断深入，专员办职能框架已十分清晰，当前专员办应按照“弄清三个关系，凸显一个特征”，“实行四个转变，建立一个格局”，“完善五项机制，发挥一个作用”的思路，改进方式方法，寻求职能和方式的创新。

一、弄清三个关系，凸显一个特征

第一，弄清财政监督与财政管理的关系。一是明确财政监督是财政管理的本质属性所决定的。财政监督是财政管理的从属范畴，二者之间相互联系，相互作用。没有财政监督的财政管理残缺不全，没有财政管理的财政监督是无本之木。二是明确财政管理在某种程度上是靠财政监督体现的。监督是管理的有效工具和重要手段，财政监督是通过对宏观经济运行的监督管理，跟踪监测宏观经济运行指标，及时反馈信息，发出预警信号，为国家宏观调控提供决策依据，从而为经济正常运行创造良好的市场环境；通过对微观经济运行的监督管理，严格财政、税收、会计法规，为市场竞争把守基本规则，同时严肃财政纪律，确保依法理财，规范财经秩序等等。财政监督职能体现着财政

管理职能，许多财政管理的政策措施都需要实施有效的财政监督而实现。三是明确财政机关业务管理机构与专门监督机构的职能在很大程度上是统一的。2000年财政部第二次机构改革以后，明确规定各业务司局具有财政管理和监督的双重职能。这并不动摇专员办这一机构的专门职能存在的必要性。大多数的财政管理与监督是业务司局的功能，而其许多功能作用的发挥要靠专门的监督机构去实现。此外由于业务司局承担着繁重的宏观调控、分配调节和收支的业务，许多审核、审批、稽核、监控等任务就需要遍及全国的专门监督机构承担。所以只有业务管理机构和专门监督机构有机统一，合理分工，才能使财政管理相得益彰，事半功倍。

第二，弄清财政改革与职能创新的关系。财政监督职能必须踏着财政改革的节拍，根据改革不断创新。当前职能创新要处理好三个关系。一是深化财政改革与强化财政监督的关系。财政改革越深入，财政监督越应强化，只有通过改革全过程的有效监督，才能反作用于财政改革，为改革过程提供信息，发出预警，当好参谋。二是职能创新与服务改革的关系。要围绕改革抓监督，搞好监督促改革。近几年来，为逐步建立起公共

财政体制，财政部陆续推出了一系列的改革措施，专员办要围绕这些改革，调整监管思路，实现职能创新。通过对改革推进的全过程的事前审核、事中监控和事后问效等措施，及时发现研究和反映新情况新问题，纠正偏差，促其规范，确保改革的顺利进行。三是职能创新与职能扬弃的关系。在职能创新的同时，按照政府加强宏观管理，淡化微观事务的要求，对现有职能加以调整，使专员办的职能完全适应财政改革和财政管理的要求。

第三，弄清财政部门监督与其他部门监督的关系。财政监督具有财政管理的明显特征，与其他监督部门无论在内涵还是外延上都有很大区别。一是监督分工不同，财政监督是财政经济运行过程中的监督，通过日常性管理与审核、检查实现。主要监督国家宏观调控的财政的经济政策、财政分配政策、财政预算收支的执行以及财政法规制度执行情况等。而其他监督部门主要只对经济运行结果监督，主要监督政府部门的财政收支、国有金融机构和企事业单位的财务收支情况，通过阶段性审计、稽查实现。二是监督对象不同。财政监督对象包括内部和外部两个方面。内部主要监督财政机关各职能部门执行预算分配

政策和收支计划及资金支付的合理合法性；外部主要监督涉及财政方针政策，财政收支、法规制度执行的所有领域和各个部门，也就是说，凡有财政收支与管理业务的领域，就必然有财政监督。其他监督部门则是按照政府职能分工和法律赋予的权力，对某些经济领域或行业实施监督。三是监督的方式不同。财政监督体现在事前、事中、事后的全过程，具有及时性、随机性、连续性、层次性和综合性的特点。通常采用统一部署，上下联动，重点突破，管查结合的工作方法。而其他监督则体现在事后，具有阶段性、突出性、单一性的特点，以专项检查和重点审计为主。四是监督实效不同。由于财政监督可以及时发现问题，纠正问题，研究解决问题，其作用是完善管理机制，防范于未然；由于其他监督机构主要以发现和处理问题为主，其作用在于纠正经济领域违法违纪问题，促进管理规范。财政监督是财政部门主观的、内在的控制、制约和反作用行为，是其他监督机构所不能取代的。

弄清以上三个关系，财政监督实质的内涵和外延就一目了然，即财政监督要凸显财政管理的特征。今后研究调整专员办的职能，实施履行专员办职能，都需要克服单纯监督检查的弊端，以提高国家财政运行效益和管理水平为中心，坚持监督与管理并重的原则，使专员办的职能回归到财政管理工作上来。

二、实行四个转变，建立一个格局

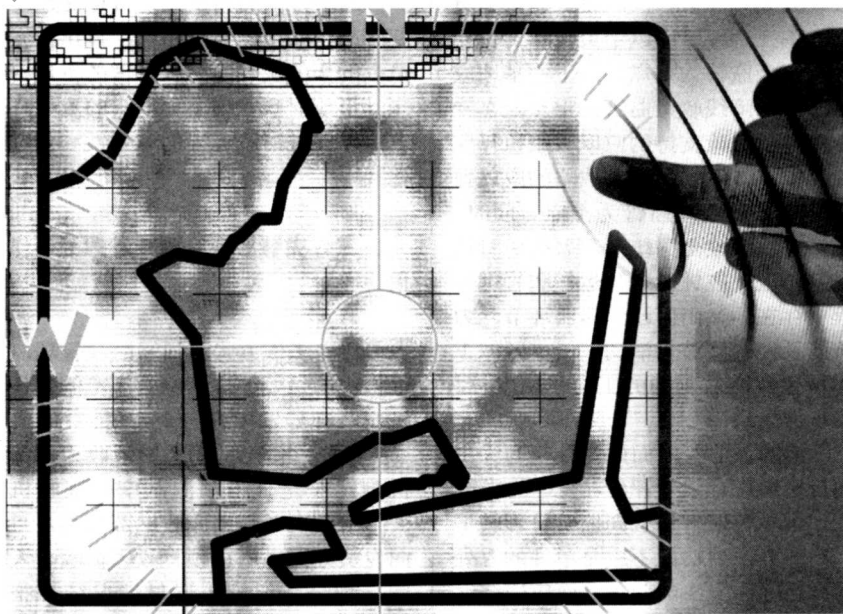
近些年来，专员办围绕财政改革，服务财政管理，已经探索出许多成功的经验和模式，监管方向逐步进入财政管理的轨迹，但工作的规律性、连续性和实效性还有待加强。这就要求我们改进工作方法，创新工作方式。关键是实行四个转变。

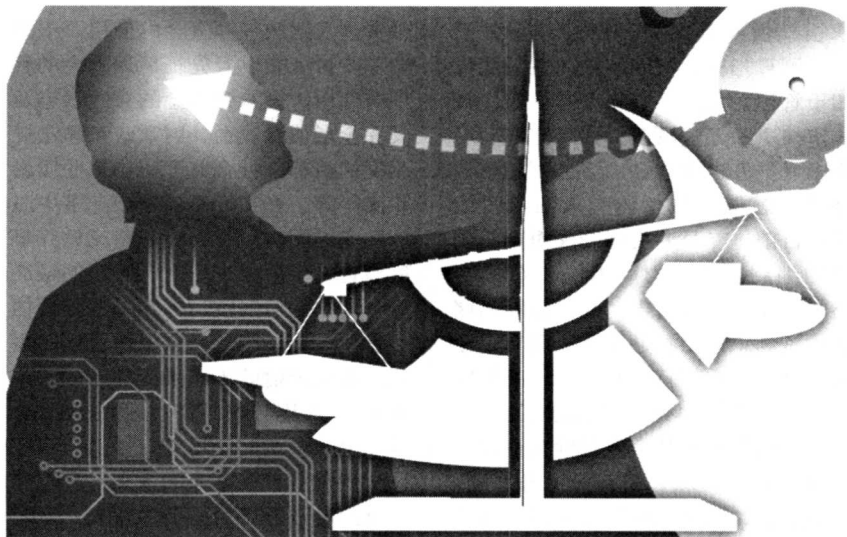
第一，监管环节由事后检查为主向事前审核、事中监控转变。事前审核是实施有效的财政管理的重要环节，其主要任务由财政部各业务司局

承担，但业务司局日常管理事务繁忙，测算指标、研究政策往往只能依赖于管理对象提供资料参考决策，具体审核事项无暇顾及，如果充分利用全国专员办这支力量，渗透事前审核环节，就能实现整体有效的财政管理。目前，专员办可以开展对部门预算的编制上报，财政专项资金的申请，国库集中支付申请，国家商品储备物资利息专用补贴申请，国有企业破产预案、下岗再就业补助资金申请，预算内基本建设项目竣工决算，国有及国有控股的金融保险企业财务决算，资产管理公司有关财务事项，人民银行、政策性银行及证监、保监机构的收支预算及有关财务事项，银行呆账损失核销等事项的事前审核，并承担税收先征后返、预算单位银行账户、金融保险企业某些财务指标等审批事项。事中监控是财政管理过程重要的监督环节，关系到财政收支运行状况和效果，起着对财政政策和财政收支执行客体的验证、预警、纠正和规范作用，以及对财政管理主体的助力、反馈、参谋作用。事中监控的主要任务是：中央财政收入的收纳、划分、留解、退付以及征管质量、纳入预算管理的预算外收入以及中央非税性专项收入的收缴入库和专户储存、部门预算执行、国库集中支

付资金及财政专项资金的使用、中央转移支付资金以及先征后返资金的管理与使用、国有资本金的营运状态及其保全增值和收益、财政政策和法规制度的执行、社会鉴证机构执业质量状况等等。在实行事前审核和事中监控转变的同时，也不能忽略或放弃事后检查。事后检查是财政管理的最终环节，它是对财政运行结果进行评估的重要一环。因此，要根据管理的需要，对国家财政不断推行的新的改革措施，涉及财政经济秩序的重大决策，财政资金的使用效益以及财政政策法规制度贯彻落实的重点、难点和热点问题从事后必要的检查，及时发现和纠正偏差，为财政部不断调整和矫正财政宏观调控措施和财政支持领域提供决策参谋。

第二，监管方式由孤军作战为主向上下联动、整体推进转变。财政部统揽财政监督管理的全局，列出监管工作重点，年初一次性计划，由财政部专门监督管理机构部署落实，专员办按期组织实施，年末考评验收。必要的时候，有关司局可以根据管理工作的需要，委托或授权有条件的专员办从事一些阶段性监管任务和具有前瞻性的财政改革和管理事项的审核、调研工作。各专员办应根据财政部的统一部署，确立主攻方向，选准切入





点,作好周密安排,分别轻重缓急,重点突破,逐一落实。这样形成上下联动、整体推进之势,以提高财政监督管理工作效能。

第三,监管布局由全面辐射为主向有所侧重、稳步推进转变。对于关系着财政改革的重大事项,要继续发挥全国的规模优势,集中兵力,重点突破。由于地区差异,经济发展水平不一,财政支持政策不同,因而各地的工作重点应有所区别。在部署监管任务时,应考虑区域特点,各有侧重。如中央预算单位比较集中的应以部门预算和国库集中支付为重点,财政收入大省(市)应以收入监管为重点,不发达地区应以中央转移支付和扶贫资金监管为重点,老工业基地应以三条保障线政策监管为重点,享受积极财政政策支持的政策执行监管为重点,纳入大开发战略的应以财政相应支持政策监管为重点。同时,专员办在完成全国统一部署的监管任务基础上,应针对财政运行和管理过程中存在的突出问题和薄弱环节,力所能及地开展监管活动,使本区域工作特色鲜明,全国的工作平衡发展,稳步推进。

第四,监管层面由查处问题为主向目标追踪、绩效评价转变。专员办工作由单一监督检查向监督管理转型以后,其主要功能不应是单纯的查处财政运行中发生的问题,而应围绕财

政运行效果开展审核、监控、调研、反馈等。财政运行状况的绩效评价,就是财政根据政府确立的社会公共服务目标,对采取的财政支持政策的预期效益和结果进行分析评估。以验证政府公共服务部门和企事业单位及各类社会组织和团体执行财政支持政策所完成的目标状态,使国家财政不断调整支持政策,为改进社会公共服务提供正确决策,并及时纠正完善执行中的偏差,使公共服务部门改善服务措施,完成既定目标,最大限度地发挥财政支持效益,满足社会公共服务的需要。

四个方式的转变最终目标是建立起有效、快捷的监管格局,真正把专员办的职能调整到财政管理的本位上来,形成财政管理不可缺少的重要环节,以促进财政运行的有效性和规范化。

三、完善五项机制,发挥一个作用

转变工作方式,加强财政管理,最根本的是要建立起高效规范的工作机制,充分发挥好一个作用。

第一,健全的中央财政收入保障机制。一是分析预测制度。征收机关、财政机关和国库收纳部门要按月向专员办提供中央预算收入征收、入库、划分、留解、退付情况统计报

表和情况分析,专员办按月对所在区域财政收入增减变化进行分析,并预测下一阶段可实现目标,上报财政部主管收入和监督机构。二是对账核查制度。专员办应每年组织两次中央预算收入情况的对账核查。了解征收与入库的差异,分析产生差异的原因,追踪和纠正预算收入滞压、截留和中途占压的问题,督促更正错征、混库行为。三是执法检查制度。对征收机关征收管理的执法质量进行定期检查,检查的重点是纳税人应缴、已缴、欠缴情况,以及地方政府出台有违反中央统一税收政策,导致减免、返还、退缴的问题和纳税人采取避税手段、偷税手段而漏缴、漏征的问题。并对征收机关和纳税人采取相应措施挽回收入流失。四是日常监缴制度。对政府部门经办的非税性专项收入、罚没规费收入以及纳入预算管理和专户管理的预算外收入实行按月监缴的办法,重点要对汇总上缴的有关收入实行层层对账,防止少征少缴截留挪用的现象。五是处理报告制度。对各类违反《税收征管法》、《预算法》的行为要严肃处理,重大问题要报告提请有关主管部门,或上报财政机关予以处理。

第二,科学的中央财政支出监控机制。近几年推进的财政改革,重点是财政支出管理的改革。因此专员办要紧紧围绕支出改革总体框架,探索有效的监控管理机制,促进改革的顺利进行。在部门预算改革方面,一是要开展预算编制的报前审核。按照预算编制的规定科目和定额标准审核编制的合规性。二是参加部门预算的编制过程。对于重点行业、重点部门和财政支持政策作重大调整的部门预算,尽可能交由专员办参与编制,以提前介入,事前把关,确保预算编制的科学合理。三是对部门预算执行实施日常监控。在国库集中支付改革方面,逐步由目前的支付申请审核延伸到审核、支付、监督一体化。当前应主要抓好试点单位支付申请的预算计划、预算变更、预算科目以及相关立项、合同、凭证等资料的合规性要素审核。要对支付申请进行严格的审

核。在中央财政转移支付改革方面，一是要了解中央财政转移支付的资金计划和使用方向。二是要了解地方财政和有关部门对转移支付资金的管理情况和分配走向。三是要了解转移支付资金的使用方向和效益。在中央财政专项资金监督方面，一是逐步实行报前审核。有关部门和地方在申请中央财政专项支持时，应将项目申报提交驻地专员办审核确认，未经专员办审核确认的事项，财政部应不予受理，已批复的专项计划要发至专员办掌握。二是日常监控，跟踪问效。三是对财政列收列支、部门管理使用的各类发展基金，要实行全国范围大规模的行业监督检查，综合考评资金效益。在先征后返和转增资本金的管理方面，专员办应依据有关政策规定，进行合规性监督检查，确保财政政策支持的有效性。

第三，灵敏的中央财政政策预警机制。包括调查研究、专项检查、治理整顿和报告反映。调查研究，就是对一定时期的财政政策贯彻落实情况进行调查，通过听取介绍、查阅文件、收取资料和论证结果，研究发现的新的情况和新的问题。调查研究以政策执行过程和效果为主。专项检查，就是针对调查研究所发现的情况和问题，举一反三，组织开展对该政策执行情况的检查。检查工作还要依据财政在一定时期的改革重心和政策支持的重点开展，以发现和追踪政策执行过程中所产生的问题为主。治理整顿，就是针对专项检查所发现的带有普遍性的问题，有的放矢的采取治理对策，以整顿政策运转秩序、处理问题、规范执行为主。报告反映，就是对中央财政政策在实施上述三个步骤工作的基础上，及时形成报告上报财政部。

第四，强有力的中央财政法规监督机制。要建立三项制度。一是保全国有资本的监督制度。目前专员办的主要职责是：核实企业国有资本，监管国有资本变动，参与企业制度改革，负责国有股权管理，组织清产核资和产权界定，办理国有产权登记，监缴国有资本收益，负责国有资本营

运绩效考核评价，指导和督促国有企业建立健全内部资本与财务管理办法。监督对象是国有及国有控股、参股或跨国经营的公司、银行、保险和转制为企业性质的科研单位。二是规范会计执法行为的监督制度。专员办在承担会计执法监督活动中，要改进工作方法，实行四个结合，即宣传贯彻会计法规与执法检查相结合，会计信息质量抽查与鉴证机构执业质量抽查相结合，纠正与处罚相结合，调研与考评相结合。财政部将会会计监督职责交由专员办承担之后，专员办应及时调整工作方式，坚持做到权力与责任相统一，监督绩效与监督风险相统一，对执法主体负责和对执法客体负责相统一，提高执法监督和维护经济秩序的实效性。三是赋予一定的执法手段。对专员办的执法监督应赋予以下几种权力和手段。一是法规制度的知照权。中央财政颁布的各类政策、法规制度，尽量吸收专员办力量参与调研、起草、制定，正式颁布时要赋予专员办相应知照监督权力。二是资料报送权。要求被监管的部门固定性或临时性报送财政收支管理的各种资料。三是监督检查权。有权检查被监管对象的会计凭证、账簿、报表和其他有关财政、财务收支的资料和资产，并有权按照规定程序核查被监督单位及个人的银行账户。四是调查取证权。监督检查过程中，对被监督对象贯彻国家财政政策、法规、制度的

情况予以调查了解，必要时，对涉及的有关个人进行调查取证。五是纠正处罚权。有权直接对被监督单位正在进行的违反财政政策、法规、制度的行为予以制止和纠正，并对单位和责任人实施经济处罚和行政处罚。六是建议报告权。对发现的问题，有关单位和个人拒不执行纠正处罚决定的，建议上报其主管机关和财政机关依法予以处理。

第五，现代的网络智能信息运用机制。财政部正在组织实施的“金财工程”，要把专员办网络建设纳入统一计划和布局，把财政管理之必需的网络信息库延伸到专员办，并设置专员办信息反馈系统，使其具有现代化、高智能的监控功能。专员办要充分利用信息网络，进行数据分析，发现问题，及时跟踪监督检查。同时，要提高调研能力和现代化办公手段，及时为中央财政决策提供第一手参考资料。

建立五项机制的目的，在于发挥参谋耳目作用。在实际工作中要注意摆正办事机构与决策机构的位置，明确职权范围；摆正专门监管与业务主管的位置，明确主次地位；摆正局部个性与整体共性的位置，明确管理中心。把发挥参谋耳目作用，促进财政管理水平的提高和财政运行的有效性作为工作的出发点和根本目的。

（作者为财政部驻北京专员办专员）

