

顺应财政改革发展

稳步推进财政监督工作

○ 金莲淑

一、积极探索，大胆实践，财政监督检查工作取得显著成效

2000年，是财政监督检查工作极不平凡的一年。这一年，财政监督检查战线在机构进行调整、职责重新界定、干部轮岗交流的情况下，坚持机构改革和业务工作两手抓，不等不靠，主动出击，全方位开展工作，取得了令人瞩目的成绩，财政监督检查工作呈现出新的生机和活力。

(一)领导重视，上下努力，财政监督检查工作排上了重要议事日程。党中央、国务院领导及财政部党组多年来十分重视财政监督工作，并作出过很多重要指示，对促进和推动财政监督检查工作的深入开展起到了十分重要而深远的作用。特别是2000年，在年初举办的省部级主要领导干部财税专题研讨班上，中央领导同志对财政监督管理的问题作了一系列重要指示，为今后的财政监督工作指明了方向。在去年地方政府机构改革中，许多财政部门领导亲自向当地政府领导及有关部门宣传财政监督检查工作的重要性、必要性，保证了财政监督检查机构在改革后得到进一步加强和完善，促使有关部门在人员配备、经费保障、职责划分和工作开展等方面给予大力支持，为全面深入开展财政监督检查工作打下了坚实的基础。广大财政监督检查干部在机构改革、人员精减的情况下，思想不散，秩序不乱，工作不断，始终以饱满的斗志工作在财政监督检查工作第一线，保证了财政监督检查工作任务的全面完成。

(二)健全机构，壮大队伍，全国财政监督检查体系基

本形成。各地在机构改革过程中充分抓住机遇，多方积极努力，使财政监督检查机构得到健全，队伍得到壮大，素质得到提高。据了解，截至今年4月底，全国除5个省(区、市)财政厅(局)机构改革尚未结束外，其余31个省(区、市)财政厅(局)中有16个成立了监督检查局，有14个设立了监督检查处，有1个设立了财政监督检查办公室，行政编制一般10人左右，四川省达到20人。全国的财政监督检查机构得到很大加强，初步形成了覆盖全国的财政监督检查体系，截至去年底，全国各级财政部门专职监督检查干部已达7365人。与此同时，干部队伍素质也得到进一步提高，各地在机构改革时普遍重视挑选年轻有为、业务精通、政治过硬的同志充实到财政监督检查领导岗位和工作第一线，极大地改善了专职检查干部素质。此外，全国许多地方为弥补专职检查人员的不足，聘请一部分财务会计人员充实到监督检查队伍中，增强了监督检查力量。

(三)收支并举，强化检查，业务工作全面开展。2000年，全国各级财政监督检查机构普遍开展了对本级财政收入的核查工作；开展了对预算支出资金的专项检查工作；开展了会计信息质量抽查工作；开展了预算外资金及“收支两条线”的核查工作；开展了人民来信来访案件查处工作等等。不少地方还结合财政管理与财政改革，有计划、有重点地开展了专题检查或调查，在促进财政管理等方面取得显著成效。初步统计，2000年全国地方财政监督检查机构共投入检查力量48084人次，组成14458个检查组，检查了94784户企业或单位，查出有违纪问题户数41968户，违纪面达到44%；查出各种违纪金额183.84亿元，其

中应入库金额 41.20 亿元, 已入库 27.73 亿元。检查范围、检查数量和检查效果呈现出稳步扩大和不断提高的态势。

(四)眼睛向内, 抓源头促管理, 内部检查工作逐步展开。近年来, 财政系统内部违法违纪问题时有出现, 有的案件触目惊心, 引起了党中央国务院领导的高度重视, 地方各级政府和财政部门的领导也逐渐认识到开展内部监督检查的重要性。一年来, 各级财政部门通过财政监督检查专门机构开展了内部监督检查工作, 有的省市还开展了对下级财政部门的检查工作, 都取得了明显的成效。全国各级在认真搞好内部检查的同时, 还普遍重视建立健全规范性内部检查工作程序和规章制度, 如内部监督检查实施办法、工作纪律制度、廉政勤政制度等, 有不少地方还制定颁发了内部检查工作规则, 从而规范了内部监督检查行为, 完善了内部监督制约机制, 加强了财政管理, 较好地实践了抓源头反腐败的要求。

(五)依法监督, 严格执法, 财政处罚力度明显加大。在过去的一年里, 各级财政监督检查机构在认真检查违法违纪问题的同时, 普遍加大了财政处罚力度, 尤其在将处理与处理人相结合方面迈出了较大步伐。据统计, 截至 2000 年, 全国各地共有 16988 个单位、1086 人受到经济处罚; 102 名责任人员受到党纪政纪处分; 27 人被移送司法机关处理, 对单位和个人的处罚力度明显加大。一年来各级财政部门坚持做到依法行政、依法监督, 严格执法, 极大地提高了财政监督检查工作的严肃性和权威性, 扩大了财政监督检查工作的影响力与知名度, 在社会各界及广大群众面前树立了良好的执法形象。

(六)理顺内外关系, 促进协调配合, 提高财政监督整体效能。财政监督是财政监督专门机构和财政业务机构的共同任务, 这就需要进行协调, 互相配合。近年来各级财政部门在这方面下了很大功夫, 做了不少工作, 使专职监督机构和财政业务机构在监督检查方面做到合理分工, 协调行动, 取得最好效果。同时, 财政监督检查还有一个与其他部门的关系协调问题, 如在检查中经常碰到与审计、国税、地税及金融机构的检查撞车, 形成重复检查, 加重了被检查单位的负担, 这就需要进行协调。在过去一年中, 许多地方财政部门主动与有关部门联系沟通, 理顺关系, 收到了良好效果。

(七)财政监督法制建设取得新的进展。继 2000 年 5 月 27 日湖南省人大常委会正式审议通过全国第一部财政监督专门法规《湖南省财政监督条例》之后, 安徽省人大常委会于 2000 年 12 月 28 日正式审议批准了《淮南市财政监督条例》, 还有几个省的《财政监督条例》正在积极争取出台, 目前全国绝大部分省(区、市)都制定颁发了《财政监督管理办法》或《预算监督管理办法》, 制定和完善了有关财政监督检查工作程序、内部管理与考核、责任追究和违纪处理等规范性文

件, 财政监督基本上做到了有法可依、有章可循。

二、提高认识, 准确定位, 全面推进财政监督检查工作

目前, 财政改革不断深入, 财政管理不断强化, 并由此带来了财政管理模式的重大变革, 如实行预算编制改革、国库集中收付制度、政府采购制度、会计委派制等等, 这就需要我们根据财政管理与财政改革的发展变化, 不断调整财政监督检查的方式方法和工作重点, 研究探讨新形势下如何确保财政监督职能的充分发挥, 以及财政监督检查工作在财政监督体系中的地位、作用和实现方式等问题, 以便统一思想, 明确方向, 找准位置, 指导和推进财政监督工作的全面发展。

(一)必须充分认识财政监督方式的多样性和复杂性。财政工作实践经验和财政理论研究成果都充分说明, 财政监督寓于财政管理的全过程, 财政监督工作是财政管理工作的有机组成部分, 财政监督活动是为财政管理活动服务的, 监督是寓于管理之中的。正是这种本质属性, 决定了财政监督方式的多样性。从表现形式上看, 对预算编制的审查、对有关事项的稽核审批、对财政资金使用情况的跟踪分析、检查等, 都是财政监督活动的体现和反映。应当认识到, 构建财政监督机制是一个复杂的系统工程, 是监督检查专门机构和财政业务机构的共同职责任务。监督检查专门机构与财政业务机构只有合理分工, 各有侧重, 密切协作配合, 才能共同形成对财政管理活动的事前审核、事中跟踪监控、事后检查稽核的机制。同时, 从对财政活动的全面监督看, 除财政部门的监督外, 还有各级人大对财政活动的监督, 审计机关对财政活动的监督, 税务机关对税收征管的监督, 主管部门对财政资金的监督, 社会中介机构对企业财务收支的监督等等, 财政部门还必须妥善处理好与其他有关监督部门的关系。

(二)积极探索, 正确确定监督检查专门机构在事前审核、事中监控和事后检查机制中的定位。财政监督贯穿于财政资金运行的每一个环节, 融汇于财政管理的方方面面的特性, 以及监督方式多样性的要求, 决定了财政监督检查专门机构无法在财政监督中包打天下, 事前审核、事中跟踪监控工作主要应当由各财政业务机构去完成, 这也是财政业务机构自身的重要职责。财政监督检查专门机构应把工作重点主要放在重要事项的专项检查上。当然, 专项检查可以是对其某一财政事项完成后的事后检查, 也可以是预算执行中的事中检查, 同时根据工作的需要也可以配合财政业务机构适当参与事中对重大财政支出资金的跟踪问效、对追加预算的事前审核评估等工作。这样有利于做到监督检查专门机构与财政业务机构科学分工, 发挥各自特

长,相互配合,相互促进,相互补充,使财政部门在整体上建立起事前审核、事中监控、事后检查的财政监督机制。

在对外开展检查工作中,财政监督检查专门机构作为专司财政检查的职能机构,应处于主导地位,承担起财政部门财政检查工作的组织、实施和管理的综合职责,但同时又又要处理好与财政业务机构合理分工、统一协调的问题。在这方面,有以下几个问题应当明确:一是财政监督检查专门机构和财政业务机构都必须认真履行对外监督检查职责,将财政监督工作贯穿到财政业务工作的全过程;二是财政部门组织开展的重点执法检查应由监督检查专门机构会同有关业务机构组织实施,监督检查专门机构负责统一协调;三是监督检查计划由监督检查专门机构商有关业务机构拟定,报单位领导批准;四是监督检查专门机构和财政业务机构对检查发现的问题,都必须依法做出处理,一般情况下坚持谁检查谁处理的原则,但应经过审理和会签程序;五是对被检查单位的重大违法违纪问题,除及时追回财政资金外,还必须追究相关人员的责任,凡涉及需追究有关人员党纪、政纪处分或刑事责任的,必须及时向有关部门移送,坚持做到严格执法;六是要建立处理决定执行情况的监督制度,定期了解和通报处理决定的落实情况。

(三)必须紧紧把握财政监督检查的工作重点。按照“收支并举,内外并重”的工作思路,检查的重点主要包括以下几个方面:一是对本级预算收入征管机关实施监督检查,建立健全本级收入保障机制;二是对重点专项支出实施检查,确保财政资金的安全和使用效益;三是对企业单位会计信息质量实施抽查,同时抽查社会中介机构执业质量,认真贯彻落实会计法的要求;四是眼睛向内搞好内部检查,促进内部管理的加强;五是认真核查群众举报,完成上级领导交给的工作任务。在把握检查重点的同时,还必须强调提高检查质量,实施“精品”工程。只有出“精品”才能起震慑作用,只有树“精品”才能立权威,只有树“精品”才能扩大影响。监督检查中抓“精品”是依法行政和严格执法的客观要求,是几年来财政监督检查工作的成功做法,在这方面,各地财政部门都要继续下大功夫。

三、认真贯彻全国整顿和规范市场经济秩序工作会议精神,努力完成财政监督检查工作任务

国务院日前召开的全国整顿和规范市场经济秩序工作会议,把整顿和规范市场经济秩序作为新世纪第一个五年计划的一项重要工作,进行了具体部署,最近国务院下发了

专门文件,这充分体现了在社会主义市场经济体制下加强管理与监督的重大意义与作用,也为财政监督检查工作提供了广阔的领域。结合整顿和规范市场经济秩序工作,2001年财政监督检查工作应注重抓好以下几点:

(一)大力开展《会计法》执行情况检查。加强会计工作,打击会计工作中的弄虚作假行为,是财政部门参与整顿与规范市场经济秩序工作的重要内容。今年2—3月,财政部印发了《财政部门实施会计监督办法》和《财政部关于开展〈会计法〉执行情况检查的通知》,对财政部门实施会计监督检查和对违反会计行为实施行政处罚的内容、程序等相关事项作了规范,并对检查的时间、内容、方法、步骤提出了具体意见和要求。各级财政部门要认真组织实施,监督检查专门机构和会计管理机构要各司其职,各负其责,加强协调,联合行动,主动配合,积极参与。通过《会计法》执行情况的监督检查,严肃查处假账假报表等违规违纪问题,树立法律的权威,维护正常的财经秩序。开展《会计法》执法检查的重要一环是深入开展会计信息质量抽查工作。今年的会计信息质量抽查工作,必须纳入整顿和规范市场经济秩序的总体部署之中,增强检查力量,扩大检查范围,提高检查质量,加大处罚力度。各级财政部门不能就检查而检查,要通过各种新闻媒体,对会计信息质量检查结果和处理责任人的情况发布会计信息质量抽查公告,进行公开曝光,对违法违规者形成巨大的威慑力,使广大财会人员、单位负责人、会计师事务所及注册会计师受到深刻的财经法纪教育,产生强大的社会影响。

(二)有重点地开展日常性监督检查。一是继续开展对本级预算收入的核查工作。各级财政监督检查机构都要按照《预算法》及其它法律法规的规定,坚定不移开展对本级预算收入征收机关征管质量的核查工作,开展对非税性财政收入的核查工作,开展对本级国库收纳、划分、留解、退付本级预算收入情况的核查工作,坚决制止和纠正擅自减、免、缓、退税和混库以及财政虚收等严重违规违纪行为。二是要继续开展对预算支出资金的检查工作。各级财政部门要确定几项重大财政支出项目进行检查,对查出的问题坚决依法处理,以确保财政资金的安全与完整。三是要继续开展预算外资金检查,加大查处“小金库”力度,坚决制止截留、坐支和各种形式的收支挂钩行为。

(三)切实加强财政部门内部检查工作。内部检查方法要认真细致,要从财政业务的特点出发,从资金来源、分配、使用的全过程进行检查。检查不能简单停留在单位财务和基本账簿管理上,对个别资金来源与分配政策不明、去向不清或其他有疑问的资金,要深入到用款单位,实施必要的延伸检查,以确保检查工作的全面与深入。对内部检查中查出的违法违规问题一定要进行严肃处理,该批评

国债与经济运行

○ 刘邦驰

国债是实现宏观经济调控的重要手段，在国家政治经济和社会生活中起着不可替代的特殊作用，正确认识和运用国债与经济运行的关系，充分发挥国债调节经济的功能，对于政府把握经济运行走势、缓解经济周期波动、稳定经济增长有着重要意义。

一、国债与宏观经济调控

市场经济的最大优势在于能够充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。但与此同时，也要充分注意发挥政府宏观调控和政策引导作用，以克服市场失灵所导致的资源浪费。国内外市场经济实践反复表明，市场机制作为资源配置的基础性力量，特别是在当今世界科学技术突飞猛进、知识经济、新经济全球化快速发展所导致国际经济竞争日趋激烈的形势下，只有

准确把握住时代发展的脉络，把市场机制同政府宏观调控有机地结合在一起，才能切实解决经济社会中更深层次的突出矛盾，有机调整社会经济结构，系统整合社会资源，提高国民经济的整体素质，极大地增强竞争力和综合国力，推动经济持续发展和社会全面进步。

国债是政府建立和完善社会主义市场经济宏观调控体系，把握社会整体

的批评，该通报的通报，该党纪、政纪处分的就必须处分，该移送司法机关的一定要移送司法机关。

(四)坚持依法行政，加强队伍建设。长期以来，财政监督检查工作存在对严重违规违纪问题处罚手段比较单一，处罚力度不大，不善于运用思想教育、经济制裁、行政处罚、新闻曝光等综合手段的问题。长此下去，财政监督检查便会丧失其应有的地位，难以发挥其应有的作用。因此在依法行政的前提下，必须坚持严格执法。对检查中发现的那些财政部门无权处理的违法违纪行为，必须及时移送有关部门，建议追究责任人员的党纪、政纪或刑事责任，并加强跟踪督促，把处理落到实处，从根本上解决屡查屡犯问题。目前，《财政监督条例》已经列入2001年国务院立法计划，预计在7月份可将《条例》初稿下发各地征求意见。此外，要进一步建立和完善财政监督检查规章制度，如研究制定《财政收入检查办法》、《财政支出检查办法》、《会计信息质量抽查规则》、《财政部门内部检查规则》等。各地财政部门和监督专门机构也要结合当地

实际，切实做好规章制度的完善工作，以推动财政监督检查工作尽快走向规范化和制度化。

贯彻依法行政原则和深化监督检查工作，必须继续加强队伍建设。搞好监督检查和做好依法行政，都需要有高素质的监督检查人才做保证，不但财税业务要精，而且政治素质要强。各级财政部门领导要对监督检查专门机构的人员在工作和生活上提出高标准，严要求，要教育同志们努力按照江泽民同志“三个代表”的重要思想严格要求自己，甘于清贫，乐于奉献，为了国家和人民的利益，忘我工作，做一个党和人民信得过的国家公务员。各级财政部门领导还要重视干部教育工作，重视制定切实可行的培训计划，对监督检查专职人员进行分步骤、分层次、有重点的培训，不断提高其政治业务素质，增强其光荣感、紧迫感和责任感，不辱党和人民赋予的历史使命，用认真履行财政监督职能的实际行动，当好党和人民忠诚的“财经卫士”。

(作者为财政部党组成员、纪检组长)