

重塑免疫机制

——地方财政监督巡礼之福建篇

财政监督就是政府监督

○ 福建省省长 习近平



财政是维持国家政权正常运转的重要物质基础，加强财政管理是一件事关治国安邦、强国富民的大事。财政监督作为财政管理的重要组成部分，贯穿财政运行和预算执行的各个环节，是实施财政政策、规范财经秩序、实现宏观调控目标的重要保证，也是政府职能的具体实现形式，从这一意义上讲，财政监督本质上就是政府监督。

财政监督主要是财政部门代表国家以政权行使者和国有资产所有者的双重身份，通过对财政收入、支出过程及效果的监督，来规范财经秩序，维护公平竞争，确保国家经济政策的落实。加强财政监督，不但可以保障财

政资金的正确运用，提高资金使用效果，而且可以发挥国民经济“监测器”和“警示器”的作用，及时分析和反映国民经济运行中的新情况、新问题，为政府制定经济决策提供依据。从国外经验看，世界各国都非常重视财政监督，日本、瑞士、德国等国家还把财政监督职责写进了宪法条文，充分体现了财政监督在经济监督和管理中的重要地位。我国也十分重视财政和财政监督工作，特别是改革开放以来，党中央、国务院进一步加强了财政工作的领导，建立健全了包括财政监督在内的具有中国特色的财政体系，有力地推动了经济的持续、快速、健康发展。与全国一样，我省的财政监督工作随着财政体制改革的不断深化和运行机制的不断完善而不断得到加强，极大地促进了国民经济和社会各项事业的发展。但是从目前情况看，违反财经法纪的现象在一些地方和部门中时有发生，财政监督工作还不能完全适应社会主义市场经济的发展要求。这就要求我们必须从经济工作的全局出发，进一步提高对财政监督工作重要性的认识，切实改变一些地

方和部门中存在的“重分配、轻监督，重收入监督、轻支出监督，重外部监督、轻内部监督”的倾向，充分发挥财政监督在严肃财经纪律、整顿财经秩序、健全财政职能、促进经济发展中的作用。

加强财政监督，要求各级政府和各部门都要重视财政监督、支持财政监督。各级政府要加强对财政监督工作的领导，经常听取财政监督工作情况的汇报，了解情况，研究对策，解决财政监督工作中存在的实际问题，对重大的财政监督问题进行必要的组织和协调。各级政府要大力支持财政部门强化财政监督职能，从更高层次、更广领域发挥财政监督作用，特别是当财政监督工作遇到阻力和困难时，各级政府要认真听取财政部门的意见，支持他们严格执行财经纪律。各级各部门要树立支持财政监督工作就是支持政府工作的观念，模范遵守财经法规，自觉接受财政监督，对拒不接受财政监督的部门、单位依法予以严肃处理，用实际行动，全力支持财政监督工作。

加强财政监督，要求各级财政部门必须勇于监督和善于监督。各级财政部门是财政监督的执法主体，要紧紧围绕经济建设大局，正确处理监督与服务的关系，在服务中加强监督，在监督中搞好服务。市场经济是法治经济，财政监督工作要按照依法行政的总要求，走规范化、制度化、法制化的道路，做到公正、公平、公开，消除人为因素，杜绝随意性，切实做到依法监督。要在搞好普遍监督的同时，突出工作重点，提高财政监督效益。当前要特别抓好“四个加强”，即加强对财政资金分配和使用效果的监督，建立起预算内外资金执行结果监督体系；加强对工资的监督，确保工资的正常发放；加强对财政收入征管质量的监督，确保财政收入任务的完成；加强对政府债务的监督，建立政府债务预警监督管理体系，确保全省经济的持续增长。

财政监督是财政部门的天职

福建省财政厅厅长 马潞生



开展省级收入专项检查，强化对财政收入征收解缴机关质量的监督；通过预算外资金财政专户管理、银行账户清理、行政性收费和罚没收入“票款分离”等措施，全面加强预算外收支监督。三是加大财政内部监督力度，从规范财政内部各业务机构和所属单位的会计核算和财务管理，完善内部制约机制等方面入手，通过开展内部审计工作，有计划、有步骤地实施内部监督。

随着社会主义市场经济发展，尤其是在财政管理由直接管理向间接管理、微观管理向宏观管理转变的进程中，财政监督作为财政管理的重要实现方式，其职能不仅不能削弱，而且需要进一步加强。要根据财政监督有别于审计、税务等其他监督这一特点，把监督检查的重心放在对财政工作中的难点、重点以及影响经济运行的焦点问题上，从源头上进行监督，以提高监督效力，真正体现财政监督是一种高层次的监督。

财政监督要立足改革，坚持发展。财政监督要与财政改革进程相适应，一方面根据财政改革特别是预算编制改革，推行部门预算编制，实施国库集中支付制度、政府采购制度等要求，及时调整财政监督检查范围，改进财政监督检查的方式、方法。另一方面，通过实施有效财政监督，使

财政监督是财政一项基本职能，贯穿财政运行和预算执行的各个环节，是财政部门依法理财、科学理财的重要保证。过去，财政部门普遍存在财政监督缺位和不到位的问题，这在一定程度上造成了财政管理的软弱涣散，也给财经违法违纪行为提供了可乘之机。现实的教训使我们认识到，作为替政府管财、理财的财政部门，如果不加强财政监督，就是一种严重的失职行为。

近几年来，福建省各级财政部门高度重视财政监督工作，采取各种切实有效措施来加强财政监督：一是加强制度建设，先后制定出台一系列规范化财政管理监督办法，为依法理财、依法监督提供保障。二是不断拓展财政监督领域，通过对全省地市县

新的制度得以建立，新的政策得以落实。同时通过监督，发现财税政策、法规制度的滞后和不足，并及时加以修订、完善，使财税政策、法规制度更加适应市场经济发展的需要，更加有利于财政宏观调控能力的增强，促进国民经济持续快速健康发展。

要加大检查处理力度，不断提高财政监督质量。当前，财政经济中一个突出的问题是，财经纪律松弛，经济秩序还比较混乱，违法违纪行为还相当普遍，其中一个重要原因就是有法不依，执法不严，违法不究。为此，今后一段时间财政部门必须贯彻“从严”方针，把财税执法情况的监督检查工作放在突出位置上，通过加大财政监督检查尤其是加大对预算收入征收质量、收入级次和用款大户、重点项目的资金使用效益情况的监督检查，并对查出的问题进行严肃处理，做到有法必依，执法必严，违法必究，切实提高财政监督质量和监督水平。

监管“真空” 我来填

——福建省省级财政收入
专项检查纪实

○ 福建省财政厅 剑彬 华生

常言道，监督难，难监督，监督别人易，监督自家难。一段时期以来，财政监督的重点都在企业，“分税制”后对下级政府、财政和税务部门省级财政收入征管质量的监管长期处于“真空”状态，省级财政收

入严重流失。为此，福建省财政厅财政监督检查专司机构及时站出来，喊出“监管真空我来填”的响亮口号，并付诸行动，取得了明显的效果。

长期以来，在福建省省级财政收入征收过程中，存在着一些思想“误区”。“误区”之一：“儿子吃老子天经地义”。下级政府和财政部门领导认为，“老子”的“油”大家都可以揩，不吃白不吃；特别是那些财政困难县，揩省财政的“油”更觉得是理所当然。“误区”之二：“管他省库县库，反正都是国库”。一些税务部门认为搞“混库”无碍大局，都在“国库”里嘛，而且“混库”还可以多提手续费，何乐而不为？“误区”之三：“多收超收不如暂时不收”。一些基层税务部门在完成当年征收任务数之后，怕多收会造成来年任务加重，而且多收对自己也没有多少好处，因此便把税款留放在企业或国库经收处，造成人为的应征未征。上述种种思想认识上的偏差，加上法制观念淡薄，有法不依，截留、隐瞒、挤占、挪用省级财政收入在全省各地成为普遍现象，且呈愈演愈烈之势。

面对省级财政收入的严重流失，福建省财政厅监督处主动向厅党组“请缨”，要求对征收部门征收预算收入的情况开展监督检查，当好省级财政收入征收过程的“监管兵”，确保“分税制”新财政体制的正常运行。在厅党组的大力支持下，监督处从1997年8月以来，克服自身人手不足，不被基层理解等困难，借助社会审计机构和基层财政监督检查机构的力量，组成强大的检查组，先后两轮对全省（厦门市除外）所有地（市）县（区）1995—1999年省级收入征解情况进行了检查，共查出五年来截留、隐瞒省级收入33965万元，其中：金融保险企业营业税混库11485万元，罚没收入4393万元，应征未征省级收入10327万元，应缴未缴省

级收入7760万元。检查发现，不仅违纪现象普遍，数额巨大，而且违纪手法多样，有的还相当隐蔽，主要是：通过改变税种、税目、预算级次或以集中更正、“账证不符”的方式进行混库；设立税款过渡户，以“汇总缴款书”的形式，将一些省级收入转换成市县级收入；故意将税款留在企业和国库经收处，造成应征未征，应缴未缴，税务部门和企业互得利益；转移、隐瞒、截留、坐支罚没收入。对查出的问题，省财政厅进行了严肃处理，该上交的，一分不少的上交，该补征的，一分不少的征回来；不执行的，就强行调库。有的征收部门领导感叹不已，说“今后就得规规矩矩进行征收，再也不能胡来了”。

“效能”上下功夫 “监督”中寓服务

○ 漳州市财政局 林善荣

将监督检查工作寓于机关效能建设和弘扬漳州110服务精神之中，提高办事效率，完善对外服务，增强监督检查工作的质量和影响力，是近年来漳州财政监督工作的特色。

为了应对机关效能建设，漳州市财政部门十分注重以“时限”为基本链条，把监督检查工作诸环节有机地串起来，先后出台了一系列时限管理办法，如限时查办举报件、转办件和批办件，限时处理检查中发现的“事”，限时向有权机关提出追究严

重扰乱财经秩序责任人责任的建议,限时完成个人岗位责任制承担事项和科里分工的工作,限时催缴违规违纪款入库等,在此基础上,辅之以违规待岗制、失职追究制和科室个人绩效考评制,建立健全监督检查工作的保障、约束和激励机制,用制度管理事、规范人,极大地调动干部的积极性、主动性和创造性。与此同时,摆正监督与服务关系,寓服务于监督检查工作之中,在实践中大力弘扬漳州110服务精神,改变以往“检查——处理”就了事的做法,主动派人到问题突出的被监督检查单位,指导帮助整章建制,进一步规范收支行为,完善财务管理。

通过“应对机关效能,弘扬漳州110”,有效地提高案件查办率、任务超成率、违纪金额入库率、群众满意率。如今年1至5月份,市财政局共查处举报案件13起,平均11天1起,达到“事事有着落,件件有回音”,让举报人员感到满意,进一步调动社会各界参与财政监督的积极性;通过开展行业专项检查等,共查处违规违纪金额285万元,已入库265万元,入库率达92.28%。

查百所 见效果

○南平市财政局 震雨

我市共有140多个财政所。由于长期以来忽视了对乡镇财政的监督,致使财经违纪行为屡有发生,影响了财

政资金的使用效益和财政管理水平的提高。因此,加强乡镇财政监督显得很有必要。市财政局的领导充分认识到这一点,把对乡镇财政的监督作为近几年财政监督工作的主要内容之一,并指出对乡镇财政的监督检查一定要全面和全方位地进行。从1997年起至1999年,我局监督科组织精干人员检查、复查了近百个财政所。通过检查,发现了一些问题和隐患:有的收入不扎实,水分较多;有的还未对预算外资金进行专户管理;有的乱列支出和挪用专项资金;有的使用自制收款收据收费,并用预算外资金私设“小金库”;有的乱收费等等。不仅造成了资金分散、影响财政资金的使用效益,也助长了腐败现象的发生。针对这些问题,我局及时制订了相应的整改措施:一是把基层有些领导注重财政收入增长幅度造成财政收入不扎实问题向市委、市政府作了专题汇报,引起了市委、市政府领导的高度重视,并在由分管领导参加的全市财政工作会议上强调“谁作假,谁负责”,至1999年底,不仅基本遏制了财政收入虚增的势头,而且还消化了部分以前年度收入水分;二是进行了乡镇财政工作人员和财务人员财政法规的培训和学习,增强其依法理财意识;三是加快了乡镇预算外资金专户专理、收支两条线步伐;四是建立了对在检查中有问题的财政所进行复查以及整改情况反馈制度;五是建立了专项资金使用情况跟踪检查制度。通过这些整改措施的实施,不仅使检查过的近百个财政所存在的绝大部分问题得到解决,财务人员财经法规意识得到加强,管理水平得到提高,而且使他们认识到财政监督的重要性。那些未经检查的40多个财政所也主动开展了自查自纠工作,立制度,堵漏洞,财政管理逐步走上法制化、规范化轨道。

动真碰硬 自我揭短

——三明市财政局开展 内审工作纪实

○三明市财政局

我市财政局内部审计工作开始于1994年,当时,大家对内审工作很不理解,争论颇多。但是,局领导清醒地认识到,加强财政监督检查,规范财政内部运行机制,这是新形势下反腐斗争的需要,也是财政管理本身的要求。局党组不怕家丑外扬,果断作出决策,在全市财政系统全面开展内部审计工作。

过去财政部门都是检查别人的。开展内部审计,这是自己揭自己的短处,没有一定的勇气和胆略是做不到的。刚开始,内审工作还未形成声势,遇到比较大的阻力。个别单位负责人公然对检查组的同志说:“我们还年轻,今后不知谁管谁。”言下之意,请检查组同志手下留情。这一年,参加内审的同志年终考核时多了几张“不称职”的评票。面对这一情况,局领导对参加内审的同志给予鼓励和支持,在确定考核档次时,根据工作实绩,实是求是地定级,有的还评给优秀等级;对不支持、不配合内审工作的部门和单位,则予以批评教育。同时,加大内审工作力度,按照“检查不审理,审理不执行和执行独立”的原则,设立了内审检查组、审理组和执行组。审理组由局领导挂帅,并根据不同的检查对象采取“封

闭式运行”和“进点检查”方式进行内审，确保内审工作健康有序地进行。

1994年以来，我市各级财政部门连年对局内各科（股）室、下属各单位的财务收支活动开展内审，以内审促制度规范，以内审促内部管理，以内审促作风建设。他们动真碰硬，敢抓敢管，先后在财政系统内部查出了挪用公款购买体育彩票、参与金融部门非法融资等经济案件，并及时移交检察机关处理；对不按审批程序擅自办理财政拨款、违反规定支付个人房屋搬迁补助费、重复领取奖金补贴等个别违规行为进行了严肃查处，责令个人退缴不合理支出计5万余元。与此同时，他们针对公务运作中存在的不足和问题，修订和完善了26个内部管理制度，做到有章可循，按章办事。

内部审计这一监督手段，以其明显的成效赢得了大家的认可。现在，我市财政局机关科室、局属单位的会计基础工作更加规范，违反财经纪律、财务制度和机关内部管理制度的现象一年比一年少了。

监督前移 标本兼治

○ 晋江市财政局 庄铭理

晋江，这一方商潮涌动的热土，沐浴着改革开放的春风，经济发展令人瞩目。随着经济的发展，财政的“蛋糕”也越做越大，去年我市财政收入

达9.9个亿。而在财政工作中，一些现实问题也日益突出：一是财政宏观调控力度弱化，一些按政策应保证的项目资金难以到位，债务规模不断扩大；二是财源流失严重，一些应收税款和其他收入未能收缴国库，一部分财政资金游离于国家预算之外。为此，强化财政监督已刻不容缓。我市财政部门已充分认识到这一点，并采取了措施：监督关口前移，标本兼治。

早在1996年8月，我市就率先实行“罚缴分离”制度。这是我市财政局采取监督前移，从源头防止和治理财经违纪问题、反腐败的重要举措之一。在试点的基础上，1998年8月，这一制度在全市各行政执法部门推行。从此，全市各行政执法人员不直接收取罚款，而是根据处罚决定书开具“行政处罚缴款通知书”给被处罚人，由被处罚人持“行政处罚缴款通知书”到指定的金融机构缴交罚款。如此一来，过去一部分执法单位借“罚款”之机大量截留、挤占、挪用财政资金的现象没有了。目前全市共建立19个银行代收罚款网点，有26个行政执法部门实行这一制度。

大刀阔斧地清理单位银行账户，是晋江市财政部门将监督关口前移的又一重要举措。1998年8月，晋江市开展对全市市直单位和各镇的826个单位开设的1805个账户进行全面清理，撤销合并账户888个，保留917个。经过清理整顿，撤销了各镇多头开设的银行账户，取消镇属的所办站等的银行账户，其资金纳入镇财政所统一管理，统一核算。清理后，市直单位原则上只设一组资金收入支出账户，镇设立7个专户。此项工作促使各单位进一步规范了财务收支行为和银行账户管理，增强了财政宏观调控能力。市直清理共集中资金纳入财政监管近9000万元，上缴国库1902万元。各镇清理共集中财力1.4亿元。清理整顿后，市财政局建立了市直各单位、各镇银

行账户电脑档案，并实行建卡管理。还把行政事业性收费统一纳入财政专户管理。1999年全市已纳入预算外资金管理的单位和部门129个，专户管理覆盖面达100%。

此外，我市还对党政机关和事业单位公费配置的移动电话和住宅电话进行全面清理和折价处理。全市共清理移动电话1193部，收取折价款60多万元，违控罚款36.4万元；清理公费住宅电话715部，收取折价款9.17万元。并明确了享受话费报销的对象和标准，这一举措，每年可节约话费开支500万元。

为使监督前移、标本兼治工作进一步得到落实，从今年5月1日起，我市15个镇全面实施“票款分离”制度。该制度规定实行“单位开票，银行收款，财政统管”的行政事业性收费办法。各镇设立统一收费处，统一制作行政事业性收费项目标准公开栏、收费标示牌，统一配备电脑，实行一条龙办公。目前，票款分离工作也正向市直单位推开，现已基本完成。

突破重点 带动全面

○ 龙岩市财政局

在新的形势下，财政监督如何寻找切入点？我局在实践中摸索出一条“突破重点，带动全面”的新路子。即根据行业性重点检查针对性强、目标明确，且行业性违纪问题带有一定共性的特点，每年抽取一两个重点行业进

行检查,根据检查结果提出全面改进财政管理的措施和办法,使重点检查产生较大的“辐射”作用。

去年8月,我局接到群众举报:长汀县某行政执法部门有严重的违反财经纪律行为。在查清这一举报线索基本属实后,由财政牵头,成立了财政、纪检、审计联合检查组,在全市范围内对该系统局机关、所属单位42个及13个乡镇所进行了全面重点检查,在检查中发现该系统存在一些突出问题:普遍未实行“收支两条线”管理,存在隐瞒、截留应缴财政预算和财政专户款项行为;有的自立收费项目乱收费,明令取消的收费项目仍在继续收取;滥发奖金补贴、招待费支出数额巨大;有的私设“小金库”、有的注册资本严重不实……等等。检查结果引起局领导高度重视。局领导专题向市委、市政府作了汇报,市委、市政府要求对市级单位进行一次全面清查。去年9月,由财政牵头,审计、纪检监察等部门抽调人员对100余户市级行政事业单位开展了财政性资金大检查,共查出违纪金额2400万元,对查出的违纪问题及时进行了处理,对市级自收自支事业单位重申应严格执行报批制度,规范了财务行为,同时为进一步推行综合财政预算和零基预算打下了良好基础。针对市级行政事业单位仍然不同程度存在违反财经纪律现象,市政府决定成立市直机关会计核算中心,第一批对市直党政群机关80个单位纳入统一会计核算。

我局在每年安排一两个行业、部门进行重点检查的同时,还有针对性地开展专项资金检查工作。近两年来,分别对科技三项费用、排污费等进行了专项检查,根据检查中发现的新情况、新问题,以呈阅件形式向政府领导汇报,并有针对性地提出改进财政管理的措施和办法。同时,积极帮助被查单位认真整改,完善制度,堵塞漏洞,使管理措施落到实处。

行政机关必须在 法律、法规规定 范围内行使职权

○ 傅毅

1996年,某大学与东海装饰有限责任公司签订协议,由东海装饰有限责任公司承建该大学的图书馆装修工程。1998年图书馆装修工程竣工后,双方共同委托中诚审计师事务所对工程的竣工预、结算进行了审计,并按照A市政府的规定,将工程预、结算送原财政部驻某省财政监察专员办事处A市监察组审查。1998年2月,A市监察组审查后在审计报告的结算汇总表上加盖了“工程价款预结算审核专用章”,对工程预、结算进行了审核确认。之后,某大学发现工程施工单位东海装饰有限责任公司存在虚报工作量等问题,与该公司就工程价款的结算发生争议。东海装饰有限责任公司认为应当根据A市监察组盖章确认的审定值结算工程价款,某大学则又委托中诚审计师事务所重新进行了审计。1998年6月,中诚审计师事务所重新审计后出具了审计报告,调减了该工程的结算值,某大学据以要求某省专员办重新审查确认。1998年7月,某省专员办发出《关于对某大学图书馆装修工程预、结算进行检查的通知》,决定组织人员对图书馆工程竣工结算审计报告的正确性、合法性进行检查。但由于机构改革的原因,并没有实际派出检查组。1999年10月,某省专员

办发出通知,根据国务院机构改革后财政部新三定方案的规定,决定不再对某大学图书馆装饰工程审计报告进行核查。某大学对此不服向财政部申请行政复议。

经审查,财政部认为,1、根据有关规定,财政监察专员办事处没有对审计师事务所等中介机构审定的工程预、结算值进行认定的职权。因此,原某省专员办A市监察组在中诚审计师事务所对某大学图书馆装修工程结算出具的审计报告上加盖“工程价款预结算审核专用章”,对审计师事务所审定的工程结算值进行认定的具体行政行为没有法律依据,属于超越职权。2、1998年机构改革后,根据财政部新三定方案、财基字[1995]6号文件,以及《关于印发〈基本建设财务管理若干规定〉的通知》(财基字[1998]4号)的规定,财政监察专员办事处没有对中介机构竣工决算审计报告进行核查的职权,因此,某省专员办发文决定不再对某大学图书馆装修工程审计报告进行核查的具体行政行为是合法的、适当的。

基于上述事实 and 理由,同时鉴于某省专员办已主动发文撤销了在图书馆装修工程《建筑安装工程预(结)算汇