

# 服务改革发展大局 做好财政监督工作

○ 楼继伟

## 一、充分认识加强财政监督工作的重要性和紧迫性

当前,我国正处于体制转换、结构调整、加快发展的关键时期,财政在加强政权建设、维护社会稳定、搞好宏观调控、促进经济和各项社会事业发展方面担负着十分繁重的任务。针对社会主义市场经济发展对财政工作的要求,在今年年初举办的省部级主要领导干部财税研讨班上,江泽民总书记明确提出了要“建立稳固、平衡、强大的国家财政”的目标,加强财政监督,规范财政管理,是实现这一宏伟目标,完成新时期财政工作任务的重要途径。因此,我们必须从讲政治的高度,从贯彻落实“三个代表”要求的高度,从经济社会全面发展的高度,来认识加强财政监督工作的重要性和紧迫性。

(一)加强财政监督是整顿财经秩序的现实需要。近年来,各级财政部门和其它经济监督部门一起,认真贯彻落实党中央、国务院整顿财税秩序的各项要求,加大力度,查处了大量财经领域的违法违纪案件,做了大量卓有成效的工作。但是从目前总的情况看,我国经济领域违法违纪势头尚未彻底遏制,财经纪律松弛的状况尚未根本好转。随意减免税、偷税、逃税、骗税、抗税等现象不断发生,企业欠税数额巨大;支出管理制度约束不严、控制不力,损失浪费和截留挪用现象十分严重;企业会计基础工作薄弱和会计信息失真问题普遍,编造假账、私设“小金库”等严重违法违纪问题十分突出,社会审计机构执业质量参

差不齐,无序竞争状况较为严重,等等。财税秩序状况既是反映国民经济运行质量的重要指标,又是影响财税政策贯彻落实的重要因素。目前财税秩序的混乱状况,迫切要求我们进一步加大财政监督工作力度,通过实施强有力的财政监督管理,堵塞财政收支方面的漏洞,检查各项财政政策的落实情况,纠正和处理违法违纪行为,铲除滋生腐败的土壤和温床,促进财政政策的落实,推动我国先进生产力和先进文化的发展,保护人民群众的根本利益。

(二)加强财政监督是转变财政职能、加强财政管理的客观要求。在社会主义市场经济条件下,财政部门的重要职能是制定财税政策、实施财政监督、对国民经济进行宏观调控。监督是财政的重要职能之一,是保证财政分配、调节职能得以顺利实施的重要手段。一个时期以来,一些地方的财政部门特别是财政部门的领导同志对财政监督在财政管理中的地位认识不足,存在重分配轻监督、重外部监督轻内部监督的倾向。事实证明,忽视监督是造成财政管理水平长期徘徊的重要原因之一。纵观经济发展乃至社会发展的整个过程,无论从管理学理论上分析还是从社会实践角度总结,监督都是管理的有机组成部分和重要环节。没有监督或忽视监督的管理,不可能成为科学严密的管理。按照社会主义市场经济的要求,实现财政部门的职能转变,必须切实采取措施强化财政监督工作,通过监督促进财政管理水平的提高。

(三)加强财政监督是推进财政改革的重要条件。当前财

政改革的主要任务是，抓住机遇，大胆创新，在不断完善财政收入体系的同时，大力推进财政支出管理制度改革，加快建立适应社会主义市场经济发展需要、有中国特色的公共财政体制框架，规范收支管理，更有效地满足公共需要，促进经济健康发展，维护社会稳定。财政支出改革的主要内容：一是要按照公共财政的要求，加大支出结构调整力度。要保证国家安全和政权建设的需要，保证教育、科技、农业、文化、卫生、扶贫等公共事业发展的需要，保证行政事业单位职工工资发放和补充社会保障资金不足，保证那些关系到改革、发展、稳定大局的重点支出需要，逐步减少财政对应由市场调节的项目和可以利用社会资金发展的事业的投资，优化支出结构。二是要改革财政资金缴拨方式，实施国库集中收付制度。也就是在财政收入方面，取消一切收入过渡户，将所有财政性资金全部集中到国库账户；所有财政支出都要通过预算安排，并由国库直接支付。三是强化预算管理，实行部门预算。要制定科学合理、符合实际的定员定额标准，改进和完善预算支出科目体系，细化预算编制。预算单位所有财政支出都要严格按照规定标准和相应的科目列入预算，经过人大批准后，财政部门 and 一切预算单位都要严格按预算执行，不得擅自改变预算，要实行预算内外资金的统一管理，大力推行政府集中采购制度。

财政监督与财政管理机制改革紧密相联、密不可分。财政管理机制的改革过程就是财政监督检查不断得到加强的过程。比如强化预算管理、编制部门预算既是当前财政改革的重要内容，同时也是强化预算管理和预算监督的过程；又如实施国库集中收付制度，既是对财政资金缴拨方式的改革，同时也是加强对财政资金收付环节的监督，防止财政资金的截留挪用、损失浪费的措施。要彻底改变以往财政工作中普遍存在的“重分轻管”的现象，将财政监督寓于财政改革和财政管理的全过程，财政部门要形成内部制约的机制，并对各部门实行从预算编制、预算下达、资金拨付到资金使用的全过程监督，并追踪问效。可以说，财政监督工作能否得到切实有效的加强，直接影响各项财政管理制度改革的成效。

## 二、进一步做好财政监督工作的几个重点

今后一个时期，坚持依法理财、健全监督检查机制的财政监督总体思路是，通过深化改革，建立内外监督相结合，行政监督和社会监督相结合，事前、事中、事后监督相结合，日常监督和重点检查相结合，多层次、全过程的财政监督检查体制。

根据这一思路，当前财政监督工作的重点要放在以下几个方面：

(一)建立健全内部监督检查机制，完善内部管理，促

进财政系统廉政建设。近年来，财政系统违法违纪问题时有发生，且呈不断上升之势，有的触目惊心。充分暴露了财政管理中长期存在的财政资金分配管理机制不健全、内部监督不力的问题。严酷的事实告诉我们，要切实强化财政监督，必须两手抓，一手抓对外监督，一手抓对内监督。这是依法理财、科学管理的需要。通过对财政部门各业务机构定期监督检查，可以促进财政法规、规章、制度的正确贯彻落实，并起到防患未然的作用。

各级财政部门要提高对开展内部监督检查工作重要性的认识，把它作为完善财政管理、促进财政系统反腐败斗争的一项重要措施来抓，切实落到实处。各级财政部门的领导同志尤其是行政一把手要加强对内部监督检查工作的领导，要大力支持监督检查机构开展这项工作，为内部监督检查工作排除障碍；监督检查专门机构要切实转变重对外监督、轻对内监督的传统观念，眼睛向内，将内部监督检查作为一项重要工作来抓，会同本单位纪检、监察部门，建立起财政部门内部监督检查制度，对管理财政预算资金以及担负其他管理职责的内部业务机构，以及挂靠财政部门的企事业单位开展定期的监督检查，加强自我约束，规范财政财务行为。

(二)积极拓宽工作思路，全面履行财政监督职责。一是要切实改变重收入监督、轻支出监督的传统观念，实行收支监督并举。支出监督与收入监督具有同样重要的意义。从合理配置社会资源、遏制损失浪费和反腐败等方面讲，加强支出监督比加强收入监督意义更为重大。各地财政部门要在继续对收入征管机关和国库部门收纳、划分、留解、退付财政收入情况进行全过程监督的同时，集中必要精力，积极服务于当前正在进行的财政支出管理制度改革，认真探索做好支出监督工作的有效途径，逐步将支出监督作为今后工作的重点，对财政支出拨付、使用、管理实行全过程监督，及时纠正财政资金使用管理过程中的截留挪用、损失浪费和效益低下等问题，努力提高财政支出管理水平。二是在抓好收支监督的同时，财政部门要根据宏观调控和整顿经济秩序的需要，进一步拓宽监督领域，全面履行财政监督职责。针对当前企业会计信息普遍失真、社会审计机构执业质量不高的实际，重点抓好对企业会计信息质量的抽查工作，同时对社会审计机构的执业质量进行检查。要结合新《会计法》的实施，全面履行会计监督职责，对违反会计法规行为依法进行严肃处理。要根据财政部门对企业国有资产、财务管理工作方式的转变，加强对企业国有资产、财务的监督检查，严肃查处国有资产流失以及财务管理混乱的问题。

(三)突出管理特色，大力强化专项检查。财政部门对财政收支活动的管理过程，从本质而言就是一个重要的监督过程；财政监督机构的各项具体监督检查活动，本身也

是对财政收支的管理活动。财政监督的这种属性，客观上要求财政监督工作者必须彻底改变只重检查、不重管理，只重收缴、不重堵漏，监督检查和管理相脱离的片面做法，善于在监督检查中发现财政管理上存在的问题，完善制度、堵塞漏洞、提高财政管理水平，逐步从监督检查型转变为监督管理型。财政部门的其他业务机构也要把监督检查列入日常工作内容，加大事前审核、事中监控的力度，真正形成监督与管理并重、日常管理监督与专门监督检查相结合的监督工作新格局。必须明确，财政监督是财政监督检查专门机构和财政业务机构的共同职责，只有财政监督检查专门机构和财政业务机构加强协调、密切配合，才能全面准确地履行财政监督职责，才能促进财政监督和财政管理的有机结合，才能形成财政监督区别于其他经济监督的明显特点。

专项检查是深化管理、制定政策、加强法治的重要手段，是财政监督的重要形式，在当前环境下，仍需大力强化。各地财政监督检查专门机构要按照服务财政改革、加强财政管理的原则，抓住财政管理中的薄弱环节、社会关注的热点问题开展专项检查，提高专项检查的综合效能；在检查过程中也要克服单纯的“为检查而检查”的思想，站在服务管理的角度实施检查，并将检查与调查研究有机结合起来，将处理违法违规问题与整章建制结合起来。通过检查，善于发现财政管理存在的漏洞，为完善财政管理体制提出有份量的意见和建议，完善体制，逐步实现将财政监督寓于财政管理的全过程之中。

(四)严格执法、依法监督。近年来，财政监督检查执法力度有所加强，但执纪不到位、处罚不严、“对事不对人”的状况并没有得到根本改观。应该看到，近几年财税领域的违法违规屡查屡犯的主要原因之一正是由于处罚不严、执纪不力，没有触动有关责任人的根本利益，才导致违法违规群起仿效、罚不责众的被动局面，同时也弱

化了社会普遍奉公守法的心理，给财税秩序的好转和财政管理的强化带来很大的负面影响。1998年财政部、审计署、监察部和最高人民检察院联合下发了《关于严肃追究扰乱财经秩序违法违规责任人员的通知》，各地要认真落实有关规定，注意运用舆论的、经济的、行政的等多种手段，把处理事与处理人结合起来、行政处罚与刑事处罚结合起来、内部通报与公开曝光结合起来，坚决打击和惩治违法乱纪的行为和个人，使严格执法落到实处。同时还要根据依法治国的要求，切实注意依法行政。各地财政部门尤其是财政监督检查机构要加强对国家现行的各项行政法律、法规，尤其是《行政处罚法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》等法律的学习，努力提高依法行政的水平。要不断完善财政监督检查的工作规范，认真抓好《财政检查工作规则》及其几个配套的具体规则的施行和落实工作，并结合实际进一步制定和完善开展财政监督所必须的制度和办法，使工作依据更加充分，检查行为更加规范，促使财政监督检查工作走向法制化、规范化轨道。

(五)加强财政监督检查机构和队伍建设。各地财政部门在机构改革中，要按照强化财政监督检查的要求，不但要保留现有财政监督检查专门机构和力量，而且要对其职责和力量予以适当充实和调整，配备一定数量的业务骨干，以适应日益繁重的财政监督检查工作需要。财政监督检查干部要认真学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论以及江泽民“三个代表”的重要思想，树立正确的世界观、人生观、价值观，经受住各种风浪的考验，努力提高自身素质；各地财政部门要加强对财政监督检查干部的政治、业务培训，努力提高监督检查干部政治、业务素质，热情关心，严格要求，努力建设一支政治坚定、业务熟练、作风过硬的财政监督检查队伍。

(作者为财政部副部长)

(上接第8页)

机构审计质量的“三位一体”式的检查，使企业会计信息质量低下的状况有一个明显的好转。目前开展会计监督检查正遇千载难逢的好时机，新修订的《会计法》已于今年7月1日正式实施，为开展会计监督检查提供了强有力的法律依据。各地财政部门应根据本地情况积极安排布置会计信息质量抽查，对检查发现的严重会计信息失真问题，要敢于依法严肃处理，敢于公开曝光。通过检查和处理，真正促进会计工作规范化。

(五)加强对财政性资金“收支两条线”落实情况的监督检查。党中央、国务院对行政事业性收费和罚没收

入“收支两条线”管理一直非常重视，把它作为从源头上预防和治理腐败的一项重要举措。财政部和各地财政部门在这方面也下了很大功夫，除了建立健全有关管理制度外，还多次开展专项检查。“收支两条线”管理内容很多，不同时期要有不同的重点，今年后几个月，各地财政部门可以配合全国司法系统正在开展的整顿司法腐败工作，重点对公检法、工商行政管理、海关等部门“收支两条线”执行情况开展专项检查，如发现擅自立项收费、乱罚款及乱支乱用等问题，坚决依法严肃处理。

(作者为中纪委驻财政部纪检组组长)