

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纪责任人员的通知》，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)

围绕财政管理

全面推进财政监督检查工作

◎ 金莲淑

一、1999年以来财政监督检查工作回顾

1999年以来,各级财政部门及财政监督检查专门机构,紧紧围绕经济工作大局,密切配合财政中心工作,转变观念,转变思路,开拓进取,强化监督检查,服务财政管理,查出大量的违反财经纪律问题。据初步统计,1999年及今年上半年,地方各级财政部门共组织抽调了6.17万人次,组成1.2万个检查组,对近10万个单位开展了专项检查,内容包括本级预算收入征管质量检查、会计信息质量检查、重点财政支出资金管理使用情况检查等,共查出各种违纪金额116亿元,其中已追缴(包括调整“混库”及扣回被挪用的财政拨款)财政收入及罚款37.77亿元,并依法严肃处理了一批违纪单位和责任人员,同时在财政监督机构和队伍建设、财政监督宣传和法制建设等方面都取得明显的工作成效。归纳起来,有以下几方面的特点:

(一)紧紧围绕财政管理开展监督检查。据调查了解,全国绝大部分财政监督专门机构都组织开展了对本级预算收入征收机关征管质量的监督检查,查出了大量的越权擅自减税、免税、缓税、“混库”和乱退库等问题,引起了当地政府领导的高度重视,采取有效措施予以纠正,并针对薄弱环节,建立健全了管理制度。各地还结合财政部门对国有企业管理方式的转变,改变对国有企业的监督检查方式,开展了对经社会审计机构审计的国有企业年度会计报表的核查工作。从监督检查的内容看,初步

改变了过去比较单一的对企业财务收支的监督检查方式,开始转向对财政收支全过程的监督检查,对预算收入征管部门执法质量的监督检查,对财政支出资金分配使用情况的监督检查,以及财政部门内部监督制约等众多方面。北京、山西、上海、安徽、陕西等省(市)主动选择涉及国有企业改革、社会保障资金等领导关心、管理漏洞较大的重点支出资金进行专项检查,并对行政性收费和罚没收入执行“收支两条线”政策落实情况开展了监督检查;天津、内蒙古、福建、厦门、广东、海南等省市开展了对行政事业单位预算外收入过渡账户的清理检查;江苏、湖北、湖南、山东、深圳、西藏等地眼睛向内,严格自律,积极开展财政部门内部监督检查,初步建立起财政内部监督制约机制。

(二)重视开拓创新,监督层次不断提高。上海、甘肃等省(市)积极探索从制度规范上维护正常财经秩序,通过建立健全内部管理制度和规范各项工作程序,建立起快速灵活的财政预警机制,将监督关口前移,在更高层次上发挥财政监督作用。北京、湖北等省(市)组织开展了行政和企事业单位财政登记工作,摸清财政收支家底,积极探索对涉及预算执行相关因素的预测和监控机制。河北省、江苏无锡市大胆尝试支、管、查相分离的财政监督方式,把财政部门的监督检查职责相对集中在财政监督专门机构,从而形成统一协调的监督检查运作机制,在工作中加大了财政资金分配拨付的监管力度。

(三)财政监督法制建设取得较大进展。据了解,全国已有河北等9个省市将制定出台《财政监督条例》工作

摆到重要议事日程，其中湖南省人大常委会今年5月27日正式审议通过了全国第一部财政监督专门法规《湖南省财政监督条例》。大部分省（区、市）陆续制定和完善了有关财政监督检查的工作程序、内部管理与考核、责任追究和违纪处理等规范性文件。这些财政监督专门法规、规章、规范性文件的制定、颁布和实施，对于强化财政监督的执法地位、加强财政预算监督、严肃预算的编制和执行、提高财政监督管理和依法行政水平，起到了明显的作用。

（四）财政监督机构和队伍建设不断加强。据了解，各省级财政厅（局）的财政监督专门机构，绝大部分从过去的机构不健全、人员不稳定甚至没有专职监督检查人员，逐步转变为机构稳定、干部素质较高的一支专门监督检查队伍。尤其是经过今年的政府机构改革，财政监督检查专门机构得到了进一步加强。

（五）严格执法的力度有所加大。按照依法行政、严格执法的要求，不少省市在加大处理力度上下了功夫，坚持将处理事与处理人结合起来，对监督检查中发现的严重违法乱纪典型抓住不放，坚持对责任人员给予党纪政纪处分，直至追究刑事责任，并在一定范围内通报批评，有效地树立起了财政监督权威，扩大了财政监督的社会影响。据统计，1999年至今年上半年，各地财政部门共对27715个单位、1290人作出经济处罚，39个责任人员受到党纪政纪处分，38人被移送司法机关处理。

近一年多来，中央财政监督检查和严格执法的力度也得到进一步加强。如加强了对中央财政重点支出资金的监督检查；加强了对中央预算收入征收部门征管质量的监督检查；配合整顿会计秩序，进行了会计信息质量抽查；深化了财政内部检查工作；根据检查中发现的重大线索，组织力量进行专案核查，查处了大量的违法违纪案件。

总之，各地财政监督检查工作在深度和广度上都有新的发展，财政监督检查服务于财政管理的作用正在充分发挥，财政监督在社会上的影响明显扩大。在充分肯定成绩的同时，我们也要看到目前财政监督工作方面还存在不少困难和问题，如全国性财政监督专门法规尚未出台，财政监督与其他部门执法监督的关系有待进一步理顺；财政系统内部重大违法违纪问题时有发生，个别地方监督检查工作不够主动，有些地方对查出问题的处理偏宽偏松等等，需要在今后工作中努力克服。

二、围绕财政管理，全面推进财政监督检查工作

今年是“管理年”，强化管理已经成为今年全国各行各业尤其是经济工作的主旋律。财政部门作为主管国家财政收支政策和实施国家宏观调控的重要综合部门，加强管理具有更为重要的意义。加强财政管理体现为两个方面，

一方面是积极推进各项财政改革，理顺财政分配关系，从而提高财政管理水平；另一方面就是大力强化财政监督检查，通过监督检查促进财政管理的全面加强。按照强化检查、服务管理的指导思想，财政监督检查应当重点在以下几个方面开展工作：

（一）紧紧围绕财政支出管理制度改革，加大对本级财政支出资金分配使用情况的监督检查，建立起本级财政支出的有效监控机制。当前财政改革的重点是推进支出管理制度改革，加大支出结构调整力度，加快建立公共支出预算，加速实行部门预算，实行国库集中支付制度和政府采购制度等。各级财政部门要切实采取有效措施，加强对本级财政支出的监督，特别是要加强对重点单位和重点项目的监督检查，并根据监督检查中暴露出来的问题，提出改进财政管理的措施，堵塞管理中的漏洞，提高财政资金使用效益。

（二）加强对财政收入征管部门的监督检查，积极探索建立起本级预算收入的有效保障机制。对本级预算收入的监督检查，从地方来讲，主要是指对地税系统税收征管质量的监督检查，财政部门非税收入情况的监督检查，以及下级财政应缴上级财政预算收入情况，本级国库收纳、划分、留解、退付本级预算收入情况的监督检查，同时延伸检查一些纳税法人。要切实改进监督检查方式，着力建立有效的预算收入流失防范机制。预算收入缴纳义务人的偷税漏税问题，主要由征管部门负责检查，财政部门集中有限的力量，将征管部门作为监督检查的重点，可以取得最大的工作成效，从而建立起预算收入的有效保障机制。

（三）完善财政内部监督检查机制。重点是建立健全财政资金分配过程中的权力制衡和监督检查机制。首先要通过建立健全内部管理制度，规范财政资金的分配程序及拨付渠道，使每个环节的财政资金运动都能做到有章可循，从源头上减少和防止资金分配过程中可能发生的违法违纪行为。其次，财政监督专门机构要坚持常年开展内部监督检查，并对查出的问题进行严格处理。第三，开展内部监督检查要制定规章制度和实施办法。近两年来，财政部先后制发了《对中央财政支出资金实施监督的暂行规定（试行）》、《关于建立约束机制加强内部监督的规定》和《财政部机关内部监督检查暂行办法》，使内部监督检查基本上做到了有章可循和规范操作。

（四）搞好会计信息质量抽查。国有企业转换经营机制以后，财政部门要改变过去对企业财务管得过多过死的做法，尽可能减少具体审批事务，把主要精力放在监督检查企业的会计信息质量上面。通过实行会计信息质量抽查制度，实现对企业国有资产、财务会计管理以及社会审计

（下转第6页）