

扎扎实实做好新形势下的 财政监督工作

○ 金莲淑

一、几年来财政监督工作的简要回顾

以1994年政府机构改革和职能转变为标志,财政监督工作进入了一个新的发展时期。几年来,各级财政部门及其财政监督机构,紧紧围绕改革与发展这个大局,紧密结合财政中心工作和任务,强化检查,服务管理,采取各种措施推进财政监督工作,取得了很大成绩。一是财政监督内涵不断拓展。从过去比较单一的对企业财务收支的监督检查,转向监督检查财政收支的全过程,监督检查内容逐步涵盖财税政策执行、财会基础工作、收入征缴划解、支出使用管理,以及内部监督制约等众多方面。二是监督方式不断改进。从以往主要运用事后集中检查方式,转向事前参与、事中监控与事后检查核证相结合,逐步构建收支并举、监管并重、贯穿于财政运行全过程和财政管理各个环节的监督检查机制。三是监督层次不断提高。从组织检查时侧重于挽回经济损失,转向根据经济运行和财政管理需要有针对性地组织开展监督检查,通过专项检查或调查,参与宏观调控,反映重要情况,促进科学决策,服务科学管理。四是制度建设不断完善,机构与队伍加强。地方财政监督工作在这几年的发展中也出现了许多可喜的变化,开展工作的主动性、勇于实践的积极性和依法监督严格执法的自觉性都有了明显的提高。上海、甘肃等省(市)把财政监督置于经济发展的大局之中,探索从制度上维护正常财经秩序,建立快速应变的经济预警机制,在更高层次上发挥财政监督的作用;北京、湖北等省(市)开展行政及企事业单位财政登记工作,以逐步实现对涉及预算执行相关因素的预测和监控;陕西省财政厅向56个贫困县派出财政督查员监督财政资金运用;江苏无锡市尝试建立支、管、查相分离的财政监督模式,苏州等市(地)组建财政稽查大队。这些根据形势发展和结合自身实际作出的积极探索,极大地丰富了财政监督工作的内涵,推动了财政监督工作的开展。

正是由于这些成绩的取得,特别是随着一批触目惊心

的违法乱纪大案要案的查处和揭露,使财政监督工作越来越受到各级党政领导的重视,引起社会关注。总的看,目前财政监督体系的框架已经基本建立起来,并正在朝着健康有序运转的方向发展。

在肯定成绩的同时,我们也必须清醒地看到,目前财政监督工作还面临许多矛盾和困难还存在不少问题。如出台财政监督专门法律法规的问题尚未得到解决,财政监督与其他经济执法监督的关系有待进一步协调,财政监督职责有待进一步落实,财政监督运作方式仍需不断改进等等。就地方财政监督工作来讲,存在的主要问题是,思想观念、工作职能和工作方式的转变与形势发展要求还有不小的差距,各地工作开展很不平衡,一些同志对严格执法的必要性、紧迫性和重要性的认识还不够充分,以及处理偏轻、对事不对人的问题在一些地方还较为突出等等。对这些问题,应当引起高度重视,在今后的工作中努力去克服和解决。

二、扎扎实实地做好财政监督工作

党的十五大以来,党中央、国务院在深化改革和强化管理方面作出了一系列重大决策,有力地促进了经济的健康发展和社会的繁荣稳定,也对我国经济监督体系的发育和完善产生巨大的推动作用。去年中央国家机关机构改革之后,国务院各部门及其直属机构工作职能和工作作风发生重大转变,建立健全经济监督体系的步伐进一步加快。以财务监督为核心的国有企业稽察特派员工作已正式展开;社会审计机构经过全面的清理整顿后,以新的面貌和更严格的要求执业审计;税务稽查力度进一步加强,工作更为规范有序;审计监督的规模效应进一步发挥,社会效果和经济效果更为明显;财政部门作为履行宏观调控的职能部门,在把主要精力转移到研究和把握经济与社会发展中事关全局、带有战略性大事上来的同时,继续采取各项措施强化财政监督工作。随着改革的深化和科学管理进程的加快,适

应社会主义市场经济发展要求的执法监督体系将逐步形成。面对新的形势,财政监督必须更好地转变工作职能和工作方式,扎扎实实地开展工作,创造新业绩,开创新局面,使财政监督真正成为财经执法监督体系中的一个重要方面,并保持和巩固它在这个体系中的地位不动摇。

(一)要在转变工作职能和工作方式上迈出更加坚实有力的步伐。转变财政监督职能和方式,不能简单地就事论事,不能简单地认为只是调整几个监督检查项目,而必须从有利于财政履行职能着眼,以财政职能的转变作为出发点和落脚点。财政职能的转变有着要求相对明确的一面,如加强宏观调控,理顺分配关系,减少具体事务等,同时也有着需要在实践与发展中不断探索的一面,如逐步建立公共财政的基本框架和推行政府采购制度,涉及财政运行方式的重大变革,是财政转变职能的新内容,也对财政监督工作提出了新的课题和要求。因此,工作职能和工作方式的转变,是一项长期的艰巨任务,既要着眼未来,根据形势发展增强预测性和判别力,统筹规划,不断转变;更要立足当前,按照政府提出的明确要求并结合年度财政中心工作和任务加紧进行。如对预算收入的监督,应当依照《预算法》及其《实施条例》的规定,以及部门职能调整和职责分工,将监督预算收入征管部门的征管质量作为切入点,并在工作过程中根据需要通过适量延伸抽检部分企业单位予以验证。

(二)要在监督检查内容上取得新的突破,开辟监督检查新领域。财政监督的主要内容是监督检查财政收支,但随着形势的发展和职能的转变,财政面临许多新的工作内容和需要加强的工作领域,财政监督应适应这种变化,以开拓创新的精神去工作,更好地为财政管理服务。按照市场经济发展要求,当前至少有两个方面工作需要探索。一是根据逐步建立公共财政基本框架,优化财政支出结构,增强财政宏观调控能力的要求,可以试行由财政向行政和公共部门派出财政监督人员,对管理使用财政资金情况和会计工作进行监控。二是根据《会计法》规定,为加强会计执法,保证会计资料真实、完整,可以试行会计信息质量抽查公告制度。选择会计信息质量抽查作为财政监督工作新的突破口,不仅是财政部门依法履行监督职责的必然要求,也是区别于其他执法监督并且具有强大生命力的一项工作内容,对于夯实会计基础工作和维护会计工作秩序具有重要意义。

(三)要在具体落实上狠下功夫,创造出新的业绩。去年10月财政部《关于加强财政监督机构业务工作和队伍建设的若干意见》发布以后,应该说财政监督机构工作职责已经基本明确,工作任务非常繁重,今年地方各级财政部门及其财政监督机构以此为依据并结合当地实际也都制定了涉及预算收入、专项支出、内部监督等内容丰富的财政监督工作计划。现在的关键是要狠抓落实,要以百倍的努力、采取

切实有效的措施把财政监督各项任务落到实处。只有狠抓落实,财政监督才能有坚实的基础;只有狠抓落实,财政监督才能收到实效;只有狠抓落实,财政监督才能不断创造新的业绩。

三、搞好财政监督工作要注意把握和处理好的几个问题

就当前和今后一个时期看,要加强与发展财政监督,以下几个方面的问题尤其需要引起我们的充分注意,必须着力加以把握和处理。

(一)要善于抓住重点,提高监督检查综合效能。所谓抓住重点,就是要抓住改革与发展中各方面普遍关注的热点、难点、焦点问题,财政经济运行中的主要矛盾和问题,财政管理中急需解决的事项,紧抓不放,严查深究,掌握确凿证据,彻底查清问题,保证检查质量。同时,对检查结果要深入加工,精雕细凿,充分利用查证材料,提高综合使用价值。切忌查证问题不深不透,最终处理印发一纸文件了事。

(二)要注意协调与内部机构的关系。从机构改革和职能转变的要求看,财政部门各业务机构的主要任务和精力应当是通过制定政策和加强日常监督管理为财政宏观调控和预算执行奠定基础,财政监督机构则通过检查核证和调查反映为财政政策 and 预算顺利执行提供保障,二者相辅相成,共同构建起财政监督管理运行机制。因此,加强财政监督管理,既是财政监督机构的工作任务,也是财政部门各业务机构的工作任务,必须充分发挥各自的职能作用。

(三)要加强财政监督法制建设,坚持严格执法。长期以来,由于财政监督缺乏专门的法律法规依据和必要的执法手段,给工作带来许多不便,影响了财政监督的发展。因此,必须加快财政监督立法进程,为财政执法创造更为有利的条件。在加强财政监督法制建设的过程中,必须十分重视坚持严格执法,加大处罚力度,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。同时还要注意依法行政,严格依照法律法规的要求办事。

(四)要充分重视加强财政监督机构与队伍建设。实践证明,财政监督既有与财政管理融为一体交织运行的属性,也有相对独立于财政管理专门检查核证的属性。检查核证属性决定了财政监督具有较强的专业性和技术性,需要设置专门的机构和熟悉这门专业并掌握一定技能的人员来承担检查核证工作。在财政职能转变、强化宏观调控的情况下,检查核证任务比以往大大增加,加强财政监督机构与队伍建设就显得格外紧迫和重要。财政监督的执法主体虽然是各级财政部门,但它体现的是政府意志,是国家法制建设必不可少的重要方面。各地财政部门在机构改革中,要对财政监督机构的设置与监督检查力量的加强给予足够的重

进一步加强国际金融组织 贷款管理工作

○ 金立群

今年我国经济将继续受东亚金融危机和世界经济形势变化的影响,对外出口、外商投资等领域将面临不少困难,对需求的拉动力和对经济增长的贡献都将下降。从国内看,我国经济正处在一个重要的结构转换阶段,消费已进入新的结构升级时期。因此,今年的经济发展应在人民币汇率稳定和出口持平或略有增长的前提下,通过促进国内消费和可加快经济结构转换的有效投资来推动整个国民经济持续快速健康发展。为实现今年的经济发展目标,财政部门的工作任务之一,就是要以积极的财政政策为指导,积极加强与国际金融组织的合作,加大利用国际金融组织和日本输入银行贷款的工作力度,提高贷款项目的管理水平,为经济发展作出贡献。

一、新的贷款管理模式和贷款规模

目前财政部门主要负责世界银行贷款、亚洲开发银行贷款和日本输入银行贷款的管理。为了在新的形势下进一步规范管理工作,财政部制定了规范转贷模式的基本思路和框架。新的转贷模式的基本框架是:在“自愿转贷、合

理收益、认真负责”的原则下,财政部代表国家对外借款并负责对外偿还;由财政部根据各个具体项目的性质确定国内转贷银行或机构;各国内转贷银行或机构将贷款直接转贷给最终用户,并负责贷款的回收和对财政部的偿还。

对所有公益性项目、基础性项目和竞争性项目,可根据投融资体制改革的思路,分别通过以下相应方式进行转贷:(1)公益性项目贷款由财政部转贷给地方政府,并由地方财政具体承担还贷责任。(2)基础性项目贷款一般由财政部转贷给国家开发银行或中国进出口银行。由于部分基础性项目的社会效益好但财务效益差,因此以项目的财务收益为基本判断依据,收益在保本微利以上的项目由国家开发银行转贷,收益在保本微利以下的项目按公益性项目进行转贷。(3)竞争性项目贷款由财政部转贷给国有商业银行或非银行金融机构。

财政部将统一制定和管理国外优惠贷款的转贷条件和收费标准,以维持国外贷款的优惠性,保障贷款最终用户的合理收益。

转贷银行或机构应依据有关规定对转贷项目进行独立

视,从实际出发精心设计改革方案,广泛宣传,争取政府领导、有关方面支持,不仅要使财政监督机构得到保留和加强,而且要充实一些业务骨干。与此同时,要乘机构改革的有利时机,对监督检查人员开展形式多样的培训和教育,重视在实践中学习和锻炼,不断提高财政监督检查人员的政治业务素质,并按照新形势的要求切实转变工作作风,努力建设一支政治坚定、公正清廉、纪律严明、业务精通、作风优良的高素质专门监督检查队伍,确保财政监督工作任务的有效完成。

(五)要妥善处理财政监督与审计等执法部门的关系。财政监督不仅是财政管理的有机组成部分,而且是财政运行机制的重要构成要素,它的运作方式更多表现在对财政

运行的同步性监督,它的作用也主要体现在对预算执行监督的连续性和时效性,并且它在预算编制、组织收入、分配资金等全过程的监督检查,是与财政履行职能紧密联系在一起,是审计所不具备和难以替代的。审计监督一般是对财政运行结果实施监督,同时履行对财政再监督的职责。把财政监督与审计监督结合起来看,它们共同构成对财政运行轨迹的完整监督体系,互为补充,相互制约。对于二者在实施过程中出现的个别“撞车”现象,可以通过进一步划分职责、建立经常性的联系沟通制度和监督检查资料共享制度等来妥善解决。各级财政部门要加强与审计等执法部门的协调一致,形成合力,共建社会主义市场经济监督体系。

(作者为中纪委驻财政部纪检组组长)