

贯彻落实党的十九届四中全会精神 强化新时代财政监督职能作用

财政部浙江监管局党组书记、局长 | 何振国

财政监督是财政的基本职能之一。习近平总书记在《依法行使政府监督》中指出：“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”。新中国成立以来，特别是改革开放以来，财政监督在保障财税政策贯彻执行、维护财政资金安全、完善财政预算管理、推进财政发展改革、规范市场经济秩序、防范和遏制腐败等方面发挥了重要作用。中国特色社会主义进入新时代，财政监督作为财政管理的重要内容、发挥财政在国家治理中基础和支柱作用的重要保障、党和国家监督体系的重要组成部分，必须适应时代新要求，探索监督新思路，与时俱进强化监督职能，提升监督效能，在建立和完善现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化中彰显新作为。

新时代对财政监督提出新要求

党的十九大提出，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。在党的十九届四中全会上，习近平总书记指出要坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力的制约和监督。十九届中央纪委四次全会进一步强

调，以党内监督为主导，推动包括财会监督在内的各类监督有机贯通、相互协调。在新时代背景下，对财政监督工作如何围绕党和国家事业发展大局发挥职能作用，提出了新使命新定位新任务。

（一）深化财税体制改革，建立和完善现代财政制度赋予财政监督新使命。深化财税体制改革、建立现代财政制度，既是对原有财税体制和制度的继承和创新，也是适应国家治理现代化对财税体制和制度的系统性重构。无论是现代预算制度、现代税收制度，还是有利于调动两个积极性的现代政府间财政关系等，都对财政监督具有天然的内生需求。在制度设计环节，需要财政监督提前介入，发挥政策评估职能，确保制度设计的科学性；在制度执行中，需要财政监督有效运行，发挥防范、纠偏的保障作用，确保制度贯彻落实；同时，财政监督自身机制改革和制度建设也是深化财税体制改革和建立现代财政制度的必然要求和题中之义。新时代赋予财政监督新使命，要通过加强改进财政监督工作，着力推动健全预算编制、执行、监督闭环管理体系，完善全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，提高财政资源配置效率和财政资金使用效益；通过强化公共财政支

出监督，推动完善行政决策、执行、监督相互制约、相互协调的权力运行机制；聚焦政府提供基本公共服务任务职责及支出责任的清晰、合理、规范，推动优化政府间财政事权和支出责任划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，更好发挥中央和地方两个积极性。

（二）推进国家治理体系和治理能力现代化赋予财政监督新定位。党的十八届三中全会明确财政是国家治理的基础和重要支柱。伴随财政在国家治理体系中的新定位，财政监督的定位必须随之进行重新审视。财政监督的内容需从重点关注财政资金的规范安全和财政政策的贯彻落实，拓展至财政的可持续、财政资金的使用绩效和财政政策设计的科学性等；财政监督的范围不再局限于财政业务本身，而要紧扣“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，聚焦财政优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、保障国家长治久安的职能作用的发挥；财政监督的视角也要从单纯着眼于财政视角，上升到国家治理范畴，所有涉及国家治理的利益关系调整，包括政府与市场、政府与社会、中央与地方的利益关系处理中，财政监督都要嵌入其中，积极发挥监测纠偏等作用。

（三）完善党和国家监督体系赋予

财政监督新任务。加强财政(财会)监督是健全行政监督制度、完善国家监督体系的内在要求,更好发挥财政监督在完善党和国家监督体系中的职能作用,要将财政监督放在国家监督体系的大格局下谋划部署。新时代加强和改进财政监督工作,根本是坚持党的统一领导,以党内监督为主导,自觉服务党内监督,把贯彻落实党中央关于财经工作的方针政策和决策部署作为首要任务,坚决做到“两个维护”;关键是推进《预算法》《会计法》等重要财经法规的全面贯彻落实,建立健全财政、财务全过程全覆盖全方位的监督机制,增强监督的严肃性、提升权威性、突出有效性;重点是畅通与其他监督方式的有机贯通和协调配合,信息共享、成果共用、协同高效、形成合力,强化严肃财经纪律的源头治理,把权力关进制度笼子,有效防控廉政风险。

新时代财政监督要有新思路

站在新的历史起点上,财政监督要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,坚持党的全面领导,紧扣“一条主线”,深化“两个融合”,强化“三项机制”,实现“四个转变”,力争财政监督工作再上新台阶。

(一)紧扣“一条主线”。“法者,治之端也。”新时代财政监督要着力于建立符合时代要求的财政监督法律体系这一主线,为财政监督提供法律保障。目前,我国财政监督制度与全面依法治国的要求还有一定差距,还不能很好地适应新形势要求,主要表现在我国法律层次的财政监督制度相对较少,行政法规、部门规章和规范性文件

件占比较大。虽然《预算法》《会计法》等法律对财政监督作了一些规定,但制度的系统性、协调性、前瞻性不够。《财政部门监督办法》属部门规章,法律层级不高、执行效力有限,制约了财政监督的法治化发展。当前,迫切需要在修订《预算法》时,增订强化财政监督有关条款,进一步明确财政监督职责范围、内容程序、法律责任等,细化违法行为,提高处罚力度。同时,择机启动《财政监督法》立法程序,彰显监督法权,真正使财政监督有法可依,有责可循,提高财政监督权威性。

(二)深化“两个融合”。财政监督是财政管理的重要内容,是为实现财政管理目标而建立的一种约束机制。财政监督是财政管理有效性和管理目标得以实现的重要保障,而完善的财政管理体系又是有效的财政监督的基本条件,两者相辅相成、不可分割,必须有机融合、一体谋划推进。实践中,应充分发挥财政监督作为内部监督的优势,要让财政监督直接参与财税体制改革、直接嵌入财政管理链条、直接掌握财政收支数据、直接穿透财政运行状况,寓监督于管理之中,深化监督和管理融合,在管理中加强监督,在监督中提升管理,从而把握财政工作的主动性,提升财政工作质效。

(三)强化“三项机制”。一是强化反馈应用机制。重视监督结果运用,提升财政监督严肃性和权威性。畅通监督成果流转反馈渠道,健全监督成果跟踪落实机制和成果运用机制,监督成果与政策制定、预算编制及资金分配挂钩,监督专责机构和业务管理部门共同督办发现问题的整改落实,以制度规范明确财政监督作为财政政策 and 预算资金运行过程的重要环节,决策和执行机构要充分运用财政监督

成果。二是强化部门联动机制。改变财政监督“单打独斗”的局面,增强各监督力量有机贯通和高效协同。加强财政系统内部不同层级监督机构及与外部金融、纪检、税务、审计、统计等相关监督部门的沟通协调,综合运用联席会、通报会、案件移送、文件抄报等方式,实现监督结果、线索、问题等信息共享,提升监督合力。通过建立健全横向、纵向的监督成果共享互认机制,改变监督机制单向反馈、监督成果利用不足、监督合力难以形成的现状,推动形成纵横交错的立体监督联动机制。三是强化信息保障机制。加快信息化手段运用,提升财政监督效率。充分利用“金财工程”应用平台及财政核心业务一体化系统,强化数据集成,将财政监督功能嵌入其中。加速推进财、税、库、银数据互联,信息共享。建立财政监督信息大平台,整合各分散系统,解决信息化技术应用薄弱、信息不畅通、信息链脱节、监督手段落后和大数据资源不足等问题,逐步实现预算指标管理、国库集中支付、非税收入征管、资产财务管理等信息的整合。

(四)实现“四个转变”。一是监督层次从微观向微观与宏观并重转变。基于“财政是国家治理的基础和重要支柱”新定位,着力于“建立现代财政制度”目标,切实发挥财政监督作为国家监督体系重要组成部分的职能作用,提升财政监督层次,实现从对微观主体财政政策执行和财政资金使用情况使用的监督,向政策研究、财政经济形势分析、财政风险监控等宏观层面的监督拓展,实现对微观主体及其行为的监督与宏观政策研究分析并重的转变。二是监督环节从事后监督为主向事前事中聚焦转变。财政监督

必须覆盖财政预算全过程，但因其管理属性，应更多体现对财政运行的同步监督，要转变以事后检查为主，推动实现事前事中监督与事后检查相结合，进一步加强事前、事中监督力度，强化动态和过程控制，防止决策失误、过程偏差，减少或避免财政资金损失浪费和财政政策执行梗阻，有效提高财政资金的使用效益和财政政策执行效果。三是监督流程从体外自循环向嵌入财政主体业务转变。要实现监督环节的前移，需要再造财政管理流程，让财政监督成为财政管理流程中重要、必要的环节，深度嵌入财政中心工作。进一步强化财政监督与财政政策的制定完善、财政预算的编制执行良性互动和信息对称，将财政监督彻底融入财政主体业务，并在制度和流程上予以固化。积极构建“决策有执行、执行有监督、监督有反馈、反馈促决策”的闭环管理体系，真正建立起决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调的财政运行机制。四是监督方法从检查为主的专项监督向检查、核查、调研、监控、评价等多种方式并行的日常监督转变。随着财政监督要求的提升、内容的拓展、层次的提高，单一的监督检查方法，因其执法成本高、时间跨度长、更偏向于微观主体等因素制约，在覆盖面、监督层次等方面，远无法满足新时代财政监督的需求，需要创新灵活地采用更加多元的监督方式，提升监督的层次、覆盖面及成效。

新时代财政监督需要彰显新作为

习近平总书记指出要“从更高层次、更广领域发挥财政监督作用”。新时代财政监督必须不断提高政治站位，坚持一切从政治上考量，一切从

党中央工作大局出发，紧扣财税改革任务和财政重点工作，发挥财政监督四项功能，为推进国家治理体系和治理能力现代化建设保驾护航。

一是聚焦预警功能，发挥“哨兵”作用。财政监督也是一种财政风险防范机制。财政状况是整个宏观经济状况的综合反映，通过财政监督可以发现并反映宏观经济运行中出现的问题，从而发挥对宏观经济运行的预警作用。因此，新时代财政监督要坚持底线思维、问题导向，聚焦财政可持续性和重大风险，对财政经济运行形势开展分析预测，重点关注基层财政运行特别是“三保”保障情况、地方政府债务管理等，及时反馈信息，发出预警信号，服务管理决策，守住不发生系统性风险的底线，保障财政经济平稳健康发展。

二是聚焦监控功能，发挥“探头”作用。财政监督要坚持新发展理念、坚持推动高质量发展、坚持以供给侧结构性改革为主线，对党中央重大决策部署的贯彻执行情况进行监控，重点围绕财税体制改革、减税降费政策贯彻落实、三大攻坚战、民生支出、国家重大战略实施、国有资产管理等，通过财政监督强化事前事中控制，确保国家重大改革和决策部署按党中央的统一要求，有序有力推进，快速反映监控中发现的新动向新情况新趋势，为及时完善政策管理服务。同时，对监控中发现的新问题及时纠正，督促整改，确保政策执行不跑偏、不打折。

三是聚焦评价功能，发挥“标尺”作用。党的十九大提出“全面实施绩效管理”的要求，2018年9月中央印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》。财政监督要在推进建立“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理

体系和“花钱必问效、无效必问责”的硬约束机制上积极作为。针对政府收支、部门和单位活动，覆盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等所有财政资金，围绕政策目标，对财政资金设立、分配、使用等全环节开展综合评价，对评价中发现的违法违规问题督促整改，并将评价结果反馈给有关部门，为预算安排和政策调整提供依据。此外，开展政策评价也是新时代赋予财政监督的新任务，通过对政策实施效果的评估分析，对政策设立、废止、延期等提出建议。

四是聚焦惩戒功能，发挥“利剑”作用。财政部门在履行财政监督职能时，在实施监督过程中或形成报告结论后，对违反财经纪律的单位和责任人，直接或提请有职权的机构，实行经济行政制裁、党纪处理或移送司法机关进行司法处理。要紧紧围绕全面从严治党要求，严肃纪律规矩、维护法律权威，发挥利剑作用，形成震慑效应，特别要加大对扶贫等民生领域违法违规问题及违反中央八项规定精神的问题的查处力度。进一步强化《预算法》执行的刚性，突出“三公”经费违法违规问题查处，大力推进预算公开规范化、常态化、制度化。此外，从财政监督的实践来看，会计监督是财政监督的一项重要职责。会计是对经济活动的反映，会计信息是市场经济的基础信息，加强会计监督是确保会计信息真实可靠、推动中介机构客观公允的重要手段，是做好其他监督的重要基础。要严厉打击会计造假，加大对违规失信行为的惩戒力度，推动会计信息质量和中介机构执业质量的双提高。□

责任编辑 刘永恒