积极践行初心使命　奋力谱写时代华章

财政部监督评价局

财政部监督评价局始终践行“为国理财、为民监督”的初心使命，紧紧围绕保障中央重大决策部署落实、维护中央政令畅通的根本任务和目标，服从和服务于各个时期财税改革和财政发展的具体要求，为财税体制从“统收统支”“包干制”到“分税制”，再到“公共财政框架”，建立“现代财政制度”的一系列平稳过渡和变革保驾护航。特别是党的十八大以来，财政监督评价的地位和作用不断提高，科学性、规范性和法治性也得到不断增强，为加快推进财政改革、支持经济社会发展作出了应有的贡献。

财政监督的历史演进

（一）1949—1978年：“统收统支”下财政监督事业的曲折发展

建立财政监督专职机构。1950年11月，政务院颁布《中央人民政府财政部设置财政检查机构办法》，首次对财政监督机构设置、职权划分等作出明确规定。1951年9月，政务院将“检查”改为“监察”，财政部设立财政监察司（1950年时称财政检查司），专门负责对财政的监督和管理工作。地方各级人民政府陆续设置财政监察机构，明确财政监察工作职权。从1958年11月撤销财政部财政监察司开始，各地财政监察机构在期间虽有局部恢复，但总体上陆续被撤销，直至“文化大革命”结束后再次恢复建立。

创立财政驻厂员制度。1962年，财政部根据中央《关于迅速充实银行、财政和企业、事业部门的计划、统计、财务、会计、信贷、税务人员的紧急通知》精神，对一些中央国营企业开始派出财政驻厂员，担负监督职责，由此产生财政驻厂员制度。1963年4月和1964年3月，财政部先后制定印发《关于中央国营企业财政驻厂员工作的暂行规定》及其实施办法，使财政驻厂员开始有组织、有计划、有秩序地对企业财务管理和经济核算进行监督。“文化大革命”期间，财政驻厂员制度受到冲击，陷入停顿状态。

（二）1978—1994年：“放权让利”下财政监督事业的恢复重建

重建财政监督机构。1978年后，按照国务院的总体部署和安排，财政部及各地相继恢复重建了财政监督的专职机构。虽然在接下来的几年中，由于国务院的机构改革使得财政监督机构又经历了撤销、再恢复的过程，但财政监督专职机构的设置对于财政管理的重要性越来越得到认识。

恢复财政驻厂员制度。1983年和1984年的两步“利改税”，一方面调动了企业积极性，另一方面“放权让利”也使得多数中央企业处于监督的“真空地带”。1982年开始，各地逐渐恢复财政驻厂员制度。1986年8月，国务院批转财政部在各省区市单独设立中央企业财政驻厂员处（简称中企处），在地、市设立副处级或科级中央企业财政驻厂员组，作为财政部的派出机构。

开展税收财务物价大检查。改革开放初期，财经领域监督机制不健全，财政收入“跑、冒、滴、漏”现象严重，特别是在新旧体制转轨过程中，偷逃骗税、截留收入、挥霍浪费等行为屡禁不止。针对这种情况，财政部先后于1981年和1984年在全国范围开展了两次企业财务大检查，1985年，国务院决定采取在一定时期内开展税收财务物价大检查的方式，通过大规模突击检查，集中查处一批大案要案，堵住财政收入流失黑洞。当年，国务院设立非常设办事机构——国务院税

中国财政杂志社



收财务大检查办公室，在全国范围内开展财税大检查。税收财务大检查办公室首任主任是财政部原副部长迟海滨，工作人员由财政部、审计署、税务总局、国家物价局的干部抽调组成。同时要求地方各级政府成立税收财务物价大检查领导小组，各级大检查领导小组下设“大检办”，专门负责组织和推动大检查工作。1985年至1997年，“大检查”共计历时13年，检查范围逐步从国营企业发展到多种所有制形式的企业，检查内容逐渐从财务、税收领域扩展到外汇、物价等方面，检查形式逐步走向规范化与制度化，共查处各种违纪资金2044亿元，其中上缴财政资金1331亿元。

（三）1994—1998年：“分税制”下财政监督事业的稳步推进

通过机构设置，初步形成由中央财政监督和地方财政监督组成的、中央与地方独立运作并相互协调的财政监督体系。一方面，为了适应分税制改革的需要，财政部在1994年政府机构改革中，将原来的财政监察司、商贸司中企处以及“大检办”合并为财政监督司，统一了财政监督力量。此后各级财政部门也逐渐健全和完善了相应的财政监督机构。另一方面，财政部于1995年在原中央企业财政驻厂员机构的基础之上组建了财政部驻各地的财政监察专员办事处（简称专员办），监督的权威性与独立性进一步加强。与中企处相比，专员办职责进行了较大转变和调整。一是提高了监督层次，从单一对中央企业财务收支的检查转变到全面履行中央财政监督职能上来，为中央财政实施国民经济宏观管理和加强宏观调控服务。二是发挥财政事前和事中监督的优势，把中央财政的各项职能落到实处。

逐步形成“大检查”与专项检查相结合的监督方式。分税制改革后，一年一度的财政监督“大检查”依然持续了4年，但是随着改革的不断推进，这种集中式的“大检查”难以针对性解决改革过程遇到的突出问题。因此，这一时期在“大检查”的基础之上，针对财政管理中出现的一些重大违法违纪问题，以核查预算外资金、专项资金为主，先后组织开展了一系列专项检查。如1995年的“小金库”清查，1996年及1997年对预算外资金的清查，1998年对国债专项资金的清查等。

（四）1998—2012年：“公共财政框架”下财政监督事业的全面发展

财政监督机构的调整。一是撤销税收财务物价大检查办公室。1998年，根据新一届政府机构改革方案的要求，国务院税收财务物价大检查办公室撤销，各地大检查办公室也相继撤销并入同级财政监督机构。二是中央财政监督机构进行了重大调整。1998年6月，根据机构改革和财政管理体制改革的需要，专员办机构按省（含计划单列市）设置，撤销地市级办事组。专员办在职能上也作了较大转变和调整，不再直接开展以中央企业财务收支为对象的监督检查，减少具体审批事项，把工作重点放在加强对财税执法部门和中央预算支出的监督上来。2000年6月，为适应建立公共财政的要求，财政部对内设机构又进行了调整，将财政监督司更名为监督检查局，进一步强化财政监督执法的独立性。

转变财政监督理念，调整财政监督重点。从1998年取消“大检查”开始，在推进公共财政改革的过程中，财政部不断将财政监督融入财政管理的日常工作中，并贯穿财政管理的各个环节，紧紧围绕财政管理展开，注意将事前审核、事中监控和事后检查相结合，逐步实现了从检查型监督向管理型监督的转变。财政监督的范围逐步转向财政管理的方方面面。在收入监督方面，不再单纯监督检查纳税人，而是将税收、非税收入征缴部门和单位都纳入到财政监督范围中来；在支出监督方面，随着部门预算、国库集中收付制度、政府采购等公共财政改革的推进，财政监督逐步从以查补收入为主转变到监督财政收支的运行上来，支出监督被摆在了财政监督工作更加重要的位置，财政支出监督的内容不断充实，财政监督逐渐融入财政支出管理的各个环节中。

逐步形成日常监督检查与专项监督检查相结合的监督模式。公共财政框架确立以来，随着监督理念由检查型向管理型的过渡，财政监督一方面做好日常性监督，另一方面针对改革中不断暴露出的新热点和难点，在日常监督基础上有针对性地开展专项监督检查，

中国财政杂志社

及时反映改革过程中出现的新问题，为改革顺利推进提供了重要参考。特别是从2009年到2011年深入开展的“小金库”专项治理，共覆盖全国111.99万个单位，清理发现“小金库”60722个，涉及金额316亿元，责任追究10429人。有效遏制了“小金库”易发多发的势头，特别是严厉打击了乱收费、乱摊派、乱罚款等损害人民群众利益的行为，维护市场经济秩序，净化社会风气，赢得了社会各界广泛肯定和支持，也得到了时任中央领导同志的多次重要批示指示。

金融和会计信息质量监督检查逐步成为财政监督的重要组成部分。1999年以来，各级财政监督机构依据会计法、注册会计师法，广泛开展会计信息质量检查及会计师事务所执业质量检查。1999年，财政部第一次组织专员办对经社会审计机构审计的中央企业年度会计报表质量的再监督，开启了会计信息质量检查工作的序幕，并逐步从试点检查扩大到全面铺开，从探索检查方法提升到拓展监督效果的新阶段。2002年，财政部党组决定收回原委托中国注册会计师协会行使的注册会计师行业行政监管职责，将行政监督检查和行政处罚职能交由监督检查局行使，这是旨在提升行业行政监管权威性的重要举措，是注册会计师行业监管模式的重大转变。金融监督是中央财政监督的重要组成部分，财政对金融业的监督最初是对金融机构财务事项及年度会计决算的审核审批，从财务的角度实施监督。1998年以后，财政部门将监督重点从财务监督为主向资产和财务监督并重转变，对其年度会计决算的真实性、合法性加强监督，防止国有资产流失，保证中央财政利益，防范金融风险。

开展内部审计，完善财政内部监督制约机制。从1999年起，各级财政监督部门增加了内部审计职能，对财政部门内部相关单位履职尽责、资金分配、业务管理等情况开展内部审计，包括制度建设、业务管理、主要负责人履职情况等。在财政部门内部建立健全了预算分配、执行、监督相互制约相互协调的运行机制，强化了财政权力运行的制约和监督，推动了财政管理制度的建立完善，促进了财政部门内部反腐倡廉制度建设，为财政资金安全和干部安全提供了有力的制度保障。

（五）2012年至今：“国家治理的基础和重要支柱”下财政监督事业的调整优化

围绕国家治理调整优化财政监督内容。财政监督着眼落实各项财税政策，重点对涉及人民群众切身利益和财政资金投入的重点领域开展监督工作，通过检查和处理处罚，严肃财经纪律，强化预算管理，切实推动党中央决策部署落到实处。一是围绕中央重大决策部署开展监督。从维护国家和人民利益的高度出发，把财政监督工作放到社会经济发展大局中来统筹安排。例如，2016年，推进国家节能减排战略实施，开展新能源汽车推广应用、大气污染防治补助资金专项检查。在新能源汽车推广应用补助资金专项检查中，发现个别企业违反相关法律法规，涉嫌骗取财政补贴等问题。在行业内产生强烈反响，推动了相关补助政策的调整和完善。2017年至2019年，助力打赢脱贫攻坚战，连续组织开展财政扶贫资金和政策落实情况专项检查核查，发现贪污挪用、截留私分、虚报冒领、挥霍浪费等违法违规问题，追回违法违规问题扶贫资金，严肃追究有关人员责任。2019年，为切实贯彻落实习近平总书记关于减税降费重要指示精神，组织开展减税降费监督检查工作。通过硬碰硬的专项检查，发现并推动解决减税降费政策落实过程中的堵点难点痛点问题，切实保障党中央、国务院有关减税降费重大决策部署落实落地。2020年，进一步加强财会监督体制机制建设。习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上发表重要讲话，将财会监督作为党和国家监督体系的重要组成部分，为新时代强化财会监督工作提供了根本遵循。按照财政部党组指示精神，积极配合中央纪委国家监委开展专题调研，进一步推动监督数据贯通，建立配合纪检监察和巡视机构的协作机制，推动财会监督更好地融入党和国家监督体系。进一步加强财会监督研究，组织全国财政系统开展大学习、大讨论，进一步完善顶层设计，采取针对性措施，推动破解制约财会监督发展的体制机制问题。二是围绕财税改革政策开展监督。时刻紧跟国家财政改革的步伐，针对财政改革的重点、难点开展监督检查。例如，围绕全面规范透明

中国财政杂志社

预算制度改革，2015—2019年，连续四次在全国范围内组织开展了地方预决算公开情况专项检查，发布“年度地方预决算公开度排行榜”，推动地方预决算公开工作更加规范有序，公开状况进一步改善，未公开预决算的地方各级部门和单位大幅减少。2017年，为推动非税收入改革，组织开展非税收入收缴情况专项检查，发现欠缴、少征缓征、截留挪用非税收入和违规设立过渡户、缴库不及时等问题，提高了非税收入管理和使用的规范化水平。三是围绕提升财政管理水平开展监督。针对财经领域和财政管理中存在的问题有针对性地组织监督检查，以查促改。例如，2014年，会同审计署开展贯彻执行中央八项规定精神，严肃财经纪律和“小金库”专项治理工作，通过坚决纠正和查处各种财经违法违纪行为，推进厉行节约反对浪费，从源头上斩断不良作风的“资金链”，确保中央八项规定精神落到实处。2017年，组织开展对中央部门财经纪律执行情况检查，对中央部门预算资产财务管理开展了一次全面体检，强化了预算约束，着力提升了预算管理规范化、法制化水平。检查结果引起国务院领导的高度重视，要求各部门高度重视存在问题，加强整改，严肃问责。2019年，根据部党组部署安排，会同农业农村部、民政部等七部委，开展惠民惠农财政补贴资金“一卡通”专项治理，推动完善顶层设计，建立健全确保“一卡通”安全规范管理使用的长效机制。四是围绕提升财政监督的威慑力、影响力和推动力，向社会公开一批违反财经纪律的典型案例。2016年以来，财政部对违反预算法及财经纪律的典型案例予以公开曝光，先后向社会公开了新能源汽车推广应用补助资金专项检查、改善中职学校基本办学条件中央补助资金专项检查、中央大气污染防治专项资金检查以及财政扶贫资金等专项检查查处的典型案例。相关案例曝光后，引起了媒体和社会公众的广泛关注，有力提升了财政监督的威慑力、影响力和推动力。

切实加强绩效评价工作，推动建立现代财政体系。全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大战略部署，绩效评价是绩效管理的核心环节，是做实绩效管理的重要手段。部党组高度重视，在本轮机构改革中，部党组赋予监督评价局“牵头绩效评价工作”的职责。一是加强统筹协调和多方联动，着力构建多方参与、齐抓共管的工作机制。主动对接全国人大和审计、纪检监察等部门，充分调动社会各方的积极性和主动性，逐步形成“全国一盘棋”的工作机制。2020年，组织召开预算绩效评价报告审议会，全国人大常委会预算工委主任史耀斌参加会议并指导工作，这是全国人大首次实地参与指导预算绩效评价工作，取得良好效果。二是完善全方位绩效评价工作体系。组织中央部门和地方对所有中央本级项目和73项中央对地方转移支付开展绩效自评，涉及财政预算2.6万亿元，推动绩效自评实现全覆盖；健全重点绩效评价常态机制，围绕全面建成小康社会、打好三大攻坚战等中央重大决策部署开展重点评价，2016—2019年，共对200多个重大项目开展了评价，涉及资金约2万亿元，2020年重点绩效评价涉及37个项目、约3800亿元资金，不断提高绩效评价的成效和影响力。三是大力推动绩效评价结果应用。按照“花钱要问效、有效多安排、低效多压减、无效要问责”的原则，综合运用发函、通报、信息公开等多种方式，形成评价结果应用倒逼机制，针对2019年重点绩效评价结果，截至目前已调整预算安排46亿余元，收回闲置资金39.27亿元，修订政策文件23个，完善管理措施80余项。四是引导和规范第三方机构参与绩效评价。开展第三方机构绩效评价报告质量抽审，推进第三方机构监管立法，制定第三方机构绩效评价业务监督管理办法，有效提升绩效评价质量。

持续强化会计监督，维护规范市场经济秩序。财政部作为会计行业主管部门，依法履行会计法、注册会计师法、资产评估法赋予的监督职责，聚焦法规、准则、制度的有效实施，以提升企业会计信息质量和中介机构执业质量为核心，切实维护市场经济秩序。一是加大重点领域会计信息质量检查力度。围绕宏观调控和深化改革的重点领域，着力加大对金融、能源、互联网、医药等关系国计民生的重点行业的检查力度，严肃查处了一批典型案件。如针对“看病难、看病贵”民生难题，2019年会同国家医保局，对77家医药企业会计信息质量进行检查，有力震慑了部分医药企业带金销售、

中国财政杂志社

哄抬药价的违规行为，保障了药品集中带量采购等重大改革的顺利推进。二是切实加强中介机构执业质量监督检查。全面落实“双随机、一公开”要求，将全面轮查与重点检查结合，持续治理会计师事务所和资产评估事务所执业质量。同时，持续开展对中介机构的轮查，各级财政部门每年检查中介机构户数均在1000户以上，严厉打击执业走过场、走形式、卖报告等重大违规行为，不断提升中介机构执业质量。三是跨境会计审计监管合作取得阶段性成果。跨境会计审计监管合作是“一带一路”倡议的基础性制度安排。2016年以来，与美国、日本、俄罗斯、马来西亚等国家和香港特区分别签署审计监管合作备忘录，推动欧盟委员会作出对中方的审计监管等效适当性评估决议，有力服务中国企业走出去战略、促进国际财金交流合作。

认真做好内控内审工作，切实防范业务廉政风险。这一时期，监督评价局（原监督检查局）在财政部党组的坚强领导下，从加强内控制度建设、审计问题内控审核、内控风险提示、内控考核评价、经济责任审计等多方面发力，持续推动内控内审融合发展，切实防范业务廉政风险。一是加强财政内控夯实财政管理基础。落实党的十八届四中全会关于加强政府权力制约的要求，2014年，财政部启动财政内部控制建设工作。经过几年的建设，设立了内控委、内控办、牵头单位和各单位内控管理岗、内控联络员组成的四级内控管理机构，构建了由《财政部内部控制基本制度》、专项内部控制办法、《监管局内部控制办法》、高风险业务专项内部控制办法和各单位内部控制操作规程等制度组成的内控制度体系，实施了由内控风险事件应对、内控信息化、内控有效性检查、内控审核、内控考核评价和内控结果运用等工作组成的内控执行体系，形成了以制约财政核心权力为目标，以强化流程控制为手段，业务风险与廉政风险防控相结合，自我约束和监督制衡并重的财政内控机制。出台《关于加强财政内部控制工作的若干意见》，在全国财政系统推动内控建设。与此同时，逐步将内控建设和执行情况作为领导干部经济责任审计的重要内容，推动内控和内审相互融合。二是加强对领导干部的经济责任审计。自2015年起，财政部将对专员办和部属单位领导干部经济责任审计职能调整到监督评价局，部分地方财政部门也相应进行了职能调整。各级财政监督部门在经济责任审计中，重点审计领导干部贯彻执行中央和部党组决策部署、守法守纪尽责、重大经济决策、财务收支、国有资产管理等情况。各级财政监督部门组织的经济责任审计充分发挥了对领导干部从严管理，抓早抓小、防微杜渐，最大限度防止干部出问题的作用，在增强财政部门领导干部依法履行经济责任意识、完善领导干部管理和监督机制、推动财政改革发展等方面发挥了有效作用。

财政监督评价工作基本经验

（一）财政监督评价工作必须坚持党的领导，以党的创新理论指导财政监督实践。财政监督评价工作之所以能够一路筚路蓝缕、披荆斩棘，取得无愧于时代、无愧于历史、无愧于人民的辉煌业绩，从根本上讲，就是始终坚持党对财政监督工作的领导，以各个时期党的创新理论指导财政监督各项实践。做好新时代财政监督评价工作，必须进一步加强党的领导，深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，充分发挥党组织的领导协调、把关定向、统筹各方作用，做好创新理论和具体实践的学用结合，确保财政监督评价事业始终沿着正确政治方向前进。

（二）财政监督工作必须坚持服务大局，以保障中央重大决策部署落实、维护中央政令畅通为根本出发点和落脚点。财政监督评价工作必须从维护国家和人民利益的高度出发，放在社会经济发展大局中来统筹思考，始终做到围绕中心、服务大局。各级财政监督评价部门聚焦党中央、国务院决策部署，将中央重大决策部署落实、维护中央政令畅通作为财政监督的根本出发点，强化监督评价职能作用，开展了大量卓有成效的工作。通过持续开展监督评价，不断提高财政资金的使用效率，确保与人民群众利益密切相关的各类民生资金的安全运行；通过揭露问题，最大限度地减少财政资金使用中的违纪违规行为的发生，保障财政资金安全、高效运行；通过对监督评价中发现问题的提炼总结，提出高质量、有价值、切实可行的改进意见

中国财政杂志社

和建议，推动中央重大政策措施的贯彻落实和财税改革的稳步推进。

（三）财政监督评价工作必须坚持与时俱进，不断创新和改进监督的方式方法。财政监督评价是一项探索性和挑战性很强的工作，需要时刻紧跟国家财政改革的步伐，针对财政改革的重点、难点，在监督理念、监督内容、监督机制和监督方式等方面不断调整和创新。回顾财政监督的发展历史，财政监督评价实现了从检查型监督向管理型监督的转变，从偏重企业财务事项向财政资金运行全过程的转变，财政监督工作的职责不断拓展，财政监督评价工作的重点不断调整变化，财政监督评价的方式方法不断创新完善，财政监督评价事业得以不断发展壮大。实践证明，与时俱进、勇于探索、不断调整创新必然伴随财政监督评价事业的整个发展过程。

（四）财政监督评价工作必须坚持依法依规，以依法行政、依法监督为基本准绳。财政监督评价涵盖财政运行全过程、涉及社会各个方面，财政监督评价肩负着反映财政政策是否公正，规范财政资金合规运行，服务财政职能实现的重要职责。作为党和人民的“财经卫士”，要求财政监督评价干部必须甘当黑脸“包公”，在坚持原则、严格执法的同时，将依法行政、依法监督评价作为财政监督的生命线。财政监督评价的法规依据，在预算收支监督方面有预算法及实施条例等，在会计监督方面有会计法和注册会计师法等，在违法违规处罚方面有《财政违法行为处罚处分条例》等，在财政内部监督方面有《财政部领导干部经济责任审计实施办法》等，无一不体现着依法行政、依法监督的法治精神。

（五）财政监督评价工作必须坚持以忠诚干净担当的高素质干部队伍建设作为组织保障。伴随着我国经济社会的发展，财政监督评价的范围、手段、内容不断扩展和延伸，对财政监督评价干部的理论水平和业务能力要求也不断提高。同时，财政监督评价的特殊性质又决定了财政监督评价干部时刻处于社会公众的监督之下，这就要求财政监督评价干部必须树立廉洁自律的高标准，认真落实遵纪守法的严要求，时刻站立在自律的精神高地，不为歪理所惑，不为金钱所动，不为名利所诱。因此，必须全面加强财政监督评价干部队伍建设，坚持业务能力和廉洁自律两手抓、两手硬，为做好新时代的财政监督评价工作提供坚强组织保障。

责任编辑　刘永恒


徐志强　摄

中国财政杂志社