

# 以审计“倒逼”改革

本报记者 崔文苑

6月27日,审计署审计长刘家义向全国人大常委会报告2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况。本次报告不仅把审计结果明明白白“晾晒”出来,而且更清晰地体现了以审计“倒逼”改革的意图。

此前,中共中央政治局常委、国务院总理李克强在审计署考察时强调,要进一步强化审计工作,用“火眼金睛”看好国家钱财,确保公共资金节约、合理、有效使用,推进宏观调控政策落实和制度完善,为持续发展经济、不断改善民生、促进社会公正提供有力保障。可以说,本次报告正是主管部门认真贯彻落实审计工作新要求的一次集中体现。



银监会主席尚福林向人大常委会报告时表示——

## 多层次农村金融服务体系初步形成

本报记者 钱菁旒 许跃芝 李万祥

“截至目前,金融机构网点已覆盖了全部县(市)和绝大多数乡镇,金融服务已覆盖全部乡镇。农村信用社承担了全国98.4%的乡镇金融服务空白和67.7%的乡镇金融机构空白覆盖任务”

中国银监会主席尚福林27日向十二届全国人大常委会作关于农村金融改革发展工作情况的报告时指出,我国农村金融改革发展取得显著成效,初步形成了多层次、较完善的农村金融服务体系,覆盖面不断扩大,服务水平不断提高。截至目前,金融机构网点已覆盖了全部县(市)和绝大多数乡镇,金融服务已覆盖全部乡镇。

### 多层次组织体系初成

尚福林在报告中指出,我国多层次农村金融组织体系已基本形成。下一步将继续研究完善农村金融监管制度体系,督促银行业金融机构提升农村金融服务水平。

具体来说,在保持县域法人地位不变的前提下,继续稳步推进农村信用社产权制度和组织形式改革;继续深化农业银行“三农金融事业部”改革,引导其重点支持农村企业和县域发展;建立商业银行新设县域分支机构的信贷投放承诺制度作为机构准入的前置条件,稳步扩大现有县支行业务授权;研究完善农业发展银行改革方案,强化政策性职能,集中精力发展各类服务“三农”的政策性业务;稳妥培育发展新型农村金融机构,打造服务“三农”、专业化的农村小微银行。

### 农村信贷结构需优化

如今,广大农户在乡镇,在自己家门口享受金融服务带来的便捷,已成为了一件寻常事。涉农信贷的需求度也随之逐年上升。

尚福林说,要解决“农村信贷结构不平衡,局部供求矛盾突出”等问题,要做的工作还有很多。银监会将优化涉农信贷投放结构,把信贷资源优先配置到农业产业链的前端领域,加大对农业基础设施、农业科技开发以及新型农业生产经营主体的信贷支持。同时,优先向薄弱地区和薄弱环节配置金融资源,加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的金融服务支持力度,对暂不具备设立标准化网点条件的少数乡镇,不断优化多种形式的简易便民服务。

尚福林指出,下一步还将允许法律法规不禁止、产权归属清晰、价值评估合理的各类农村资产设置抵押;探索建立农村产权交易市场,培育资产评估等中介组织,鼓励地方政府积极采取各种措施,引导各类担保机构加大对“三农”的服务力度;探索发展农业产业链金融,大力推广农村微贷技术,引进城乡皆宜的金融产品;积极推动土地经营权、宅基地使用权的确权、颁证、登记、流转等基础性工作,探索开展“三权”抵押试点。

### 政策扶持体系待健全

“目前来看,如何更大程度地提升农村金融扶持政策的协调性和合力是需要思考解决的问题。”尚福林表示,未来将健全完善农村金融政策扶持体系,加大政策支持力度,发挥好杠杆作用,引导更多金融资源投向“三农”。据悉,目前正在研究建立由有关部门参加的协调机制,重点是系统梳理完善现有政策措施,加快建立导向明确、激励有效、约束严格、协调配套的长期化、制度化的农村金融政策扶持体系。

尚福林说,当前需要适时启动相关农村金融立法,通过成立专题工作小组,对制定《农村金融促进法》开展可行性研究,同时加快推动政策性银行立法。

## 我国金融服务已覆盖全部乡镇

6月27日 中国银监会关于农村金融改革发展工作情况的报告显示:

- 截至2012年末,涉农贷款余额17.6万亿元,2008年以来的年均增速23.6%
- 2012年,农业保险承保农作物面积达9.7亿亩,占全国主要农作物播种面积的40.2%
- 2009年以来,累计解决1249个乡镇的金融机构空白和708个乡镇的金融服务空白问题
- 截至2012年末,乡镇新设ATM机等电子机具231.7万台,较2007年增长29.5倍

在40万个行政村设置了助农取款服务点,小额取现转账电话覆盖30.4万个行政村

## 公众为何期待审计报告

崔文苑

每年6月,审计署审计长在全国人大常委会上所作的审计工作报告注定成为舆论关注的焦点。公众为何期待审计报告?

公众期待审计报告念响权力监督的“紧箍咒”。权力是把“双刃剑”,秉公用权可造福百姓,以权谋私则祸国殃民,权力必须受到制约和监督,一旦被滥用就如猛虎出笼,吞噬的是百姓的利益、政府的公信力和国家的前途命运。所以公众期待审计报告,就是期待审计能够筑起“关虎之笼”,念响“箍咒之咒”,审计报告揭的是真相、念的是数据、认的是国法,一个个案例、一串串数据,把滥用权力、以权谋私的行为暴露在“阳光下”,有助于形成不想腐、不能腐、不敢腐的预防和惩治腐败机制。

公众期待审计报告唤醒各级官员的节俭意识。中央制定改进作风、密切联系群众的八项规定,要求“厉行勤俭节约,反对铺张浪费”。公众期待审计报告,就是希望从审计报告中看看中央“八项规定”,国务院关于严格控制“三公”经费,坚决停止新建楼堂馆所等等新政怎样贯彻执行,看看政府部门、国有企业如何主动削减开支过紧日子,如何自觉为民让利让百姓过好日子。

从这个意义上讲,公众关切审计报告已不是简单的“围观”。当然公众不仅希望审计报告能够给出一个明白账,更期待审计部门当好财政资金的守护者。通过审计报告唤醒各级官员的俭朴意识,自觉摒弃财大气粗、奢侈浪费、大手大脚不正之风,努力建设一个高效能、低成本的服务型、俭朴型政府。

公众期待审计报告亮出一个法治政府。依法治国是我们国家的根本方略,依法治国的前提是依法行政,没有政府的法治化,就不会有国家的法治化。

近年来,审计机关坚持原则、敢于碰硬、不留情面、一查到底,依法揭露和查处政府部门、国有企业违法违规问题,让违法违规行得到纠正,强化了政府部门和人员的遵纪守法观念。而审计工作报告制度、审计结果公告制度等则让审计监督与媒体监督、公众监督形成共振,汇成倒逼改革的强大声音。公开审计结果必然给政府带来压力和挑战,但恰恰是这种压力,加快了法治化政府建设的步伐。

本版编辑 韩叙 王薇薇  
美编 高妍  
本版邮箱 jrbjrcj@163.com

## 持续关注财政体制改革——

### 提出分税制改革亟需推进

当务之急是按照市场优先和政府引导等原则,合理界定政府的事权和活动边界,按照税种的经济属性划分各级政府间的财权,充实地方税体系

审计报告连续7年关注财政体制改革,今年的亮点之一就是首次提出分税制与当前深化改革和加快转变发展方式的不相适应之处。

“比如政府事权范围不够清晰、财政越位和缺位并存,还有现行财权划分不符合分税制要求,地方政府缺乏预算自主权和收入自主权等等。”审计署财政审计司副司长马晓方表示。

审计报告显示,8个省份2011年公共财政支出中,地方行政管理、公检法支出明

确属于地方责任的仅占21%。同时,各级政府间财权划分不够合理,地方政府缺乏收入及预算自主权,18个省份2011年的省域税收入,中央财政分成52%,省、市、县各级分成9%、13%、26%。再加之地方税体系建设相对滞后,地方各级税收收入不能满足其当年公共财政支出的一半,导致地方政府缺乏稳定资金来源,财政收支矛盾突出。

地方财政资金管理不规范的问题也较突出,特别是违规开设地方财政专户的现

## 对症下药防范风险——

### 揭示隐患从“体检”开始

发挥审计对经济的“体检诊断”功能,及时发现和揭示发展中的风险隐患,防止苗头性问题转化为趋势性问题,当好公共资金的“守护者”

目前,我国发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,经济增长下行压力大,部分行业产能过剩突出,经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐,财政收入增速放缓和政府刚性支出增加的矛盾凸显。此外,国际金融危机的影响仍然存在,欧债危机、热钱流动以及部分国家的量化宽松货币政策,给我国经济发展带来挑战。在这种情况下,只有发挥好审计对经济的“体检诊断”功能,及时发现风险隐患,才能更好地促进经济平稳健康发展。

审计报告披露,地方政府债务近两年来不仅规模扩大,36个地区2012年底

债务余额3.85万亿元,两年内内增长了12.94%,还出现了一些新问题。比如融资平台清理不到位。统计显示,截至2012年,在转为“退出类”的61家融资平台公司中,有55家未完全剥离原有债务或公益性融资任务。一些地方还出现了通过信托、BT(建设—移交)和违规集资等方式变相融资问题。

对于这些问题,审计署审计科研所所长崔振龙表示,应当进一步清理融资平台,抓紧建立和完善债务规模管理和风险预警机制,实现全口径管理和动态监督。从实际效果来看,审计工作给相关部门敲响了警钟,不仅归还了挪用资

## “民生资金”管好用好——

### 当好公共资金“守门人”

紧紧盯住、管好用好宝贵的财政资金,坚决压缩一般性行政开支,坚决保障改善民生的支出,特别是管好用活扶贫、救灾等“生存钱”、“救命钱”,推进重大民生工程,把积极财政政策的效应更好地激发出来

中国自古以来就将“民生”与“国计”相提并论。民生问题能否妥善解决,既是国家治理水平的体现,也在相当程度上决定了国家治理的政治方向,关系到国家治理的公信力。

城镇保障性安居工程是社会保障的重要体现,也是确保低收入家庭实现安居梦的重要方式。但保障房实现“应保尽保”却不是一件容易的事。

“目前尚未形成住房保障、房屋产权、工商、税务、金融、公安、民政等多部门联合的家庭收入财产信息共享机制。

住房经办管理机构很难准确把握申请人的信息,导致出现虚假申报情况突出。”审计署审计科研所副所长刘力云表示。

根据审计数据,保障房后期管理中问题突出。抽查的保障对象中,11.97万户收入财产等超标或重复享受保障;抽查的住房中,5333套被有关单位和人挪用于办公或出租,1.83万套被代建企业等违规出售。在资金管理方面,一些项目或单位未严格执行专款专用,违规使用资金。对资金管理中的问题,相关单位已经追回40.63亿元。审计署表

示,下一步将继续跟踪后续整改情况,推动工程建设规范有效,确保分配管理公平公正。

保障适龄儿童青少年就近入学是推进教育公平的有效手段。审计结果显示,在2006年至2011年,1185个县撤并9.6万所学校,在提升办学标准和教学质量的同时也出现学生上学远、寄宿难、辍学等问题。根据审计结果,270个西部县小学平均服务半径增至6.09公里,增加了59%。这一结果显示,一些地方没能很好地贯彻落实国务院及教育部的要求,没能将有限的财政资金运用到“刀刃”上,没能履行好保障和改善民生的责任。

管好用好宝贵的财政资金,坚决保障好改善民生的支出,从这个角度上看,民生领域同样迫切需要以审计“倒逼”改革,让审计真正成为公共资金的“守门人”。