中央财经大学财经

国家审计护航深改

# 让稳增长政策落地生根

审计署跟踪审计相关政策措施贯彻落实情况纪实

本报记者 曾金华

2013年以来,国务院出台了一系列 稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险 的政策措施。从2014年8月中旬起,由审 计署组织全国审计机关对政策措施贯彻 落实情况进行跟踪审计。6月29日,记者 就跟踪审计情况采访了审计署有关负责 人和专家学者。



#### 跟踪审计是依法治国体现

什么是跟踪审计? 顾名思义,跟踪审 计是跟随被审计事项同步进行的一种审 计方式,是审计机关在相关被审计事项发 展过程中的某个环节介入,并跟随被审计 事项的发展过程持续进行的一种动态监 督活动。"开展这项跟踪审计,是审计机关 依法履行职责的需要。加强审计监督,维 护国家财政经济秩序,提高财政资金使用 效益,促进廉政建设,保障国民经济和社 会健康发展,既是审计法的立法宗旨,也 是审计工作的根本目的和落脚点。"审计 署有关负责人说。

"传统的审计,是围绕着资金和权力 而运行的,现在把它拓展到对政策执行 的跟踪。表面上看,这是简单的审计功 能和作用的拓展,但从深层看,实际上是 审计的定位发生了重大变化。随着中国 把国家治理的现代化目标作为全面深化 改革的一个总目标,审计的职能和作用 范围也必须在国家治理的事业中重新加 以定位,在国家治理的事业中围绕着国 家层面的一些重大的宏观经济政策的出 台实施以及最终到位,就需要跟踪审 计。"中国社科院财经战略研究院院长高

"这是中央赋予审计一个新的使命。 十八届三中全会通过了全面深化改革的 决定,涉及面很广,作为审计工作来讲,要 起到督查员的角色,看改革能不能落地、 能不能落实。同时,十八届四中全会特别 强调依法治国、依法执政。对政策进行跟 踪审计,也是依法治国的一个充分体现。" 中央财经大学教授马海涛说。

在新的形势下, 审计工作被赋予了 新的重要使命。2014年8月,国务院办 公厅印发《关于稳增长促改革调结构惠 民生政策措施落实情况的跟踪审计工作 方案》,要求全国审计机关自2014年8月 起,持续开展对地方各级人民政府、国 务院相关部门贯彻落实政策措施情况的 跟踪审计,揭示存在的主要问题和出现 的新情况,深入分析问题产生的原因并 提出意见和建议,促进政策落地生根和 不断完善。



### 揭示问题还要给出建议

2014年三季度、四季度,由审计署直 接派出审计组持续对28个国务院相关部 门、18个省(区、市)开展了跟踪审计工作; 2015年一季度,由审计署直接派出审计 组对35个国务院相关部门、18个省(区、 市)开展了跟踪审计工作。与此同时,全 国各级审计机关,在审计署的统一组织 下,也同期开展了此项审计工作。

审计署有关负责人介绍说,审计机关 通过多种方法审计发现,目前各地贯彻落 实稳增长等政策措施过程中,很多项目审 批、开工和建设不及时,一些部门和地方 简政放权力度不够,商事制度改革的具体

在目前"三期"叠加、经济增速放缓的

"按照国务院部署和要求,2013年以

大背景下,通过审计监督,促进盘活财政

存量资金,对于稳增长、惠民生具有十分

来,审计署先后组织了4次较大规模的财

政存量资金审计。"审计署财政审计司副

司长胥连碧接受《经济日报》记者采访时

表示,国务院领导高度重视存量资金审计

工作,密切关注每次的审计结果,各部门

月底出台了《国务院办公厅关于进一步做

好盘活财政存量资金工作的通知》,进一

步提出了加强财政存量资金管理、提高资

金使用效益的工作要求。财政部根据审

计结果修订和完善有关制度,出台了一系

列专门的文件规定,各级政府及各部门也

应盘活但尚未盘活资金清理整合力度比

较大,已基本形成实际支出,违规借款等

资金已大部分清缴入库。"胥连碧说,各省

还积极加大专户清理力度,撤销了一批专

"从目前情况看,各省对审计发现的

都积极推进和部署整改工作。

胥连碧介绍说,国务院于2014年12

积极配合,盘活存量资金成效明显。

重要的意义。



特别报道

措施不够协调,进出口通关服务便利化措 施未完全到位。以通关服务便利化措施 为例,抽查80家进出口企业发现,2014年 进出口环节服务性收费仍有81项;抽查 59家企业办理重大技术装备关键零部件 及原材料进口免税情况发现,审批涉及6 个部门、周期5个月左右;审批期间这些 企业按免税额提供担保2090笔,造成免 税优惠缩水约25%。

针对审计发现的问题, 审计署提出 了建议。一是进一步推动重大项目建 设。有关部门和地方政府应加快项目审 批进度,建立完善重大投资项目协调机 制并定期跟踪序时进度。二是进一步加 大督查力度。各部门、各地区应建立任 务清单制度并加大督查力度,及时研究 解决政策措施推进中的困难和问题,定 期通报各部门和地方政策落实情况,促 进各项政策措施落地生根。三是进一步 强化追责问责机制。对在贯彻落实国家 宏观政策措施中不作为、假作为、慢作 为的部门、单位和领导干部, 要严肃追 究责任,确保政令畅通。



### 整改正在加快推进中

"从最近了解的情况看,对跟踪审计 发现的问题,各部门、各地区高度重视,认 真整改,取得了较好的成效。"审计署有关 负责人介绍说。

一是各部门、各地区都高度重视审计 发现问题,并积极采取整改措施。发展改 革委、水利部、铁路总公司对于进展缓慢、 投资完成率低的重大工程均进一步落实 责任,加快审批力度和资金下达,并强化 监督;发展改革委、国土资源部、环境保护 部等部门继续加强简政放权,取消不合理 前置审批条件,整治利用行政权力违规收 费等问题;各地区各部门进一步完善相关 制度和政策,针对2015年第一季度审计

反映的问题,制定出台或审议通过管理办 法、制度文件13项。

二是截至2015年6月上旬,各项具 体问题的整改也在加快推进中。截至 2015年6月,557个已批准未按计划开工 的项目中,已有183个开工建设。46个 重大水利工程投资完成率上升到 88.9%。6个铁路项目通过调整账目、追 赶工程进度等方式,整改多报的投资完 成额 22.50 亿元。

关于简政放权力度不够问题,有3 个中央部门取消4项未按规定取消或合

并的行政审批事项。15个省自行设置的 133 项职业资格许可和认定中,已取消

"跟踪审计的突出特点之一,就是要 体现及时性。这次跟踪在发现问题,特 别是重大的典型问题后, 在深入分析原 因,落实各环节责任主体的基础上,提 出了具体可行的整改建议,督促被审计 单位及时进行整改,促进了各项政策措 施落实和完善,很好地发挥了跟踪审计 促进经济健康平稳发展的作用。"高培

## 既是查账员也是督查员

审计署开展稳增长等政策措施落实 情况跟踪审计结果的披露,向公众展示了 审计工作在新时期更加重要的角色和更

新时期国家审计机关履行审计监督 的职能,不仅在于对财务会计和经济活动 的纠弊治乱,更是国家治理大系统中的. 个"免疫系统",是国家治理的基石和推动 国家治理现代化的重要保障。

正是基于上述定位,审计被赋予了更 重要的使命。审计机关不但要当好"查账 员",还要当好"督查员",对重大决策部署 的贯彻落实情况持续进行跟踪审计,促进 政策落地生根和不断完善。

对各地区各部门贯彻落实政策措施 情况进行审计监督,审计机关已经进行过 一些探索。比如,2008年以来,审计机关 对汶川地震灾后恢复重建、京沪高速铁路

建设、城镇保障性安居工程等国家重大工 程进行过跟踪审计,也对扩内需相关政策 措施落实情况进行过跟踪审计。而且,这 些审计都取得了较好的效果。政策跟踪 审计体现了审计不仅仅是事后监督,全过 程跟踪监督也是审计保障国民经济和社 会健康发展、发挥"免疫系统"功能的具体 方式和方法。

从这次跟踪审计结果看,审计机关揭 示了各地各部门贯彻落实稳增长等政策 措施存在的问题,提出了切实可行的审计 意见和建议,相关地方、部门也进行了认 真整改,审计效果充分体现。

我们同时也要看到,要保障国民经 济和社会健康发展, 需要对各地各部门 落实政策措施情况进行持续跟踪审计。 跟踪审计不能只是"一阵风",而应该持

孔垂芳

跟踪核查

的管理和使用, 乃审计的重要 职责。国有土地使用权出让收 入是政府以出让等方式配置国 有土地使用权取得的全部土地 价款,包括受让人支付的征地 和拆迁补偿费用、土地前期开 发费用和土地出让收益等。

审计,将重点集中于每年土 地出让收入规模、土地收支 管理的合规性与绩效,以及 主要问题之所在,目的在于 通过审计推动相关部门进一 步加强和规范管理,为党中 央、国务院和地方党委政府 决策提供参考和依据,发挥 审计在服务宏观调控和经济

2014年实施的全国土地

社会管理中的建设性作用。

收支管理的通知》等法律法规明确规定,国家依法实 行国有土地有偿使用制度,以出让等有偿使用方式取 得国有土地使用权的建设单位,按照国务院规定的标 准和办法,缴纳土地使用权出让金等费用后,方可使 用土地; 土地出让收入由财政部门负责征收管理, 国 土资源管理部门负责具体征收; 土地出让收支全额纳

从审计情况看,各地土地出让收支管理不断加 强,资金管理水平不断提高。但与此同时,个别地方 和单位土地审批、出让中不合规问题还较突出;有的 地方将部分土地出让收入存放在过渡账户,没有纳入 预算管理;有的未按规定将资金用于经济社会发展急 需的方面,大量土地出让收入"沉睡"在账上,没有 及时发挥效益。对此,审计提出了将土地出让收入全 额纳入预算管理、进一步细化预算管理、提高资金使

土地收入属于典型的公共资金,而公共资金管理 的首要底线就是纳入法定预算程序,并在预决算报告 中充分披露相关信息。将土地出让收支全额纳入预算 管理,是全面完整反映地方政府土地出让收支活动的 一个重要手段,是加强土地调控、促进节约集约用地的 一项重要内容。各级政府和有关部门应进一步统一思 想,提高认识,严格执行有关规定,不折不扣地落实土 地出让收支全额纳入预算管理规定,实行"收支两条 线"管理,对未按规定将土地出让收支全额纳入地方基 金预算管理的,及时督促整改落实,确保土地出让收支

完善年度土地出让收支预算编制,在统筹考虑经济社 整治、拆迁补偿安置等专项资金管理,防止挤占、挪用、 截留骗取资金等行为的发生,防止出现损失浪费,促进

将土地出让收入全额纳入预算的同时,还需要制 定良好的年度预算实施计划和月度现金计划,并进一 步健全完善监管机制。国土资源管理、财政、国库等部 门要加强协作,建立国有土地出让、储备及收支信息共 享制度,确保土地出让收支数据及时、准确、真实,为加 强土地出让收支管理提供准确的基础数据。财政、国 土资源管理、审计等部门要建立健全对土地出让收支 情况的定期和不定期监督检查制度,强化对土地出让 收支的监督管理,确保土地出让收入及时足额上缴国 库,支出严格按照财政预算管理规定执行。

土地出让收益的管理事关重大利益,改进和加强 平正义,使发展成果更多更公平地惠及社会大众。

本报记者 崔文苑

- 访 审 计 署 财 政 审 计 司 副 司 长 胥 连 碧

不让财政存量资金"趴"在账上

户,更加有利于各类财政资金的统筹使 用。同时还促进了制度机制的完善。

目前,财政存量资金主要包括4大类 资金:预算净结余、预算结转类资金、各类 财政专户结存资金、其他财政存量资金。 "从审计情况看,存量资金管理上也存在 一些问题,反映出财政支出结构不尽合 理,财政资金统筹力度不够。"胥连碧表 示,一是预算中专项用途的收入比较多, 按现行管理办法不能统筹安排。如车辆 购置税收入存在结转,政府性基金结转规 模也比较大。二是法定挂钩事项支出预 算刚性增长,资金闲置量大、不能及时发 挥效益,这种挂钩事项"一刀切"的做法很 容易造成区域的不平衡。三是一些改革 措施或工作部署推进滞后。如某个2009 年以来筹集的基金在有的省份从未使 用。四是财政专户清理不到位。抽查发 现,地方财政存量资金清理范围未包括各

类财政专户。 产生财政存量资金的主要原因有哪 些? 胥连碧分析说,一是各级政府间事权 划分不清晰、事权与财权不匹配。政府各 部门职能与预算分配权的界定也不够清 晰,使财政资金分配中出现多头管理、交 叉重复等问题,影响了预算分配的统一性 和完整性。

二是随着改革的推进,一些相关法律 法规和制度规定没有及时修改完善。为 保证重点领域的必要支出,国家曾通过一 些法律法规规定了有关支出挂钩事项,或 专门设立收费项目解决特定问题,这在财 政供给能力和保障程度相对较弱的特定 历史时期曾起到积极效果。但是,当前形 势已发生重大变化,有些特定事项早已解 决,按既定渠道安排造成现实中大量预算 资金沉淀。

此外,还存在预算编制不尽科学、预 算监督制约机制不完善的情况。

"加强财政存量资金管理,需要在制 度设计、管理方式、监督检查等3个方面 不断加大改革创新力度。"胥连碧说。

一是加快推进财税体制改革。应尽 快研究理顺中央与地方事权关系,推行政 府权力清单、责任清单制度,建立事权与 财权相匹配的财税制度;加快完善转移支 付制度,进一步清理整合规范中央专项转 移支付,梳理部门间的重复职能,尽快启

动中央部门层面专项资金的清理整合工 作;加快修订影响财政资金统筹使用的法 律制度。

二是加快完善政府预算体系。要加 强预算之间的有机衔接,对投向类似的 资金应做好衔接;清理压缩政府性基金 种类,取消未列入政府性基金目录清 单、增加市场主体负担、一般公共预算 已保障、政策目标已实现的政府性基金 项目,并对征收来源类似、使用方向类 同的政府性基金分类合并;完善国有资 本经营收益管理方式,界定国有资本经 营预算支出范围;规范预算间的调入方 式。还要建立项目动态调整机制,推进 重点财政资金统筹使用,切实盘活存量

三是加快建立健全责任制和责任追 究机制。要建立财政资金统筹使用任务 清单和时间表,加强经常性检查和审计监 督,对于未按规定完成的,要严肃追究责 任;建立从项目申报到财政资金拨付全过 程的权力和责任清单制度,切实明确权 责;对违规问题一案双查,追查申报、审批 等环节相关责任。

土地为重要的公共财 产,各级政府和部门对受托

管理的这笔巨额财产负有合 规和绩效的双重责任。随着 我国经济社会的快速发展, 土地出让收入规模越来越 大,成为地方财政的重要组 成部分。土地出让收入的征 缴和使用,既涉及国有资产 和国有资源,又涉及公共财 政和财务,能否依法、严 格、高效管理攸关全体人民 力,并与新一届政府致力推

六月二十部核心利益和政府治理能 动的依法治国和改革新政紧 密相连。 审计在其中扮演着极为紧

江苏省连搜新用色。员根据举汗圈将土地

对凌庄安置。这进行资源的基本信息和

近年来,国家围绕严格土 地征收管理和规范土地出让收 支管理, 出台了一系列政策措 施, 各级主管部门也加强了相 关方面的监督检查, 土地领域 的改革在试点中不断深化。 《土地管理法》、《国务院办公 厅关于规范国有土地使用权出 让收支管理的通知》、《国有土 地使用权出让收支管理办法》 及《关于进一步加强土地出让

入预算,实行"收支两条线"管理。

用效益等建议。

全额纳入预算管理政策切实得到贯彻执行。 在此基础上,要进一步强化资金管理。应细化和

会发展和资金保障能力等因素的前提下,坚持"以收定 支、收支平衡"的原则,严格按照规定合理安排土地出 让支出;清理违规设立的财政专户和过渡户,下大力盘 活存量、优化增量、提高绩效,将大量"沉睡"在账上的 土地出让收入"唤醒",加大资金统筹力度,提高资金利 用效率;强化预算监督,推动预算透明公开,严格土地 资金安全规范高效使用。

问责因而至关紧要。此次土地审计,通过严肃揭露和 查处土地管理领域的重大违法违纪问题,依法保护国 有资产资源的安全完整;通过提出改进管理、完善制度 的建议,促进管好、用好土地出让收入,发挥资金应有 效益,为依法有序有效利用土地资源提供了重要保障, 将有力促进经济发展方式转变和经济结构调整,促进 党中央国务院关于稳增长、促改革、调结构、惠民生、防 风险等一系列政策措施贯彻落实,促进反腐倡廉建设 和惩治腐败,更好地维护人民群众切身利益和社会公

本版编辑 刘 亮 李 瞳

编 夏 一