强化财政国库监管 保障财政资金和财政干部安全

■ 高建华 齐凤瑞 谭 娅

多年来，财政部门通过建立国库单一账户体系、推进国库集中收付制度改革等一系列财政国库管理制度改革措施，进一步加强了财政资金的安全管理。但是，在当前各项财政改革还没有完全到位、新旧管理制度特别是操作机制相互交错的转化时期，还存在资金管理的风险隐患。为此，2009年初，财政部布置地方各级财政部门开展了财政资金安全检查工作，驻财政部纪检组、监察局组织部分省市财政厅局纪检监察部门深入调研了进一步深化财政国库管理制度改革、加强财政国库管理、完善监督制约、防范财政资金风险、确保财政干部安全的措施。

财政资金安全管理总体向好

自财政部下发开展财政资金安全检查通知以来，各级财政部门高度重视，精心组织，从体制机制、规章制度、操作程序、岗位设置、内部管理、外部制约等十个方面对财政资金安全进行了全面检查，尤其对各种资金运行管理的关键环节和风险控制点进行了重点检查。总体上看，各级财政把确保财政资金和财政干部安全作为重要任务，对财政资金安全管理工作普遍比较重视，较好地开展了财政国库管理制度改革，加强了制度建设和内部监督制约机制建设，管理水平在不断改进和提高。

（一）全面推进国库集中收付制度改革，提高财政资金安全管理水平

近年来，各级财政部门不断推进

制度”，实行“统一供苗、统一防疫、统一技术标准、统一销售”的模式，县财政还对培育优质“三黄鸡”种蛋、鸡苗的养殖户进行专项补贴，极大提高了养殖户的积极性。如今的大布村几乎每家每户都在养殖“三黄鸡”。二是以梅江镇文坊村蔬菜种植为代表的庭院蔬菜种植业。县财政对蔬菜种植面积在30亩以上的农户每亩补贴30元。通过政策的激励和引导，今年全村“连片种植、成片开发”进行蔬菜种植的农户已达300户以上，承担着全县的蔬菜供应。三是以固村镇湖坊村蚕桑饲养为代表的庭院蚕桑饲养业，主要发展扶桑种植和蚕桑饲养。今年，该县财政将用于奖励乡（镇）、村委、农户的蚕桑开发补助资金由原来的“4：4：2”比例调整为现在的“3：3：4”，充分调动了广大蚕桑饲养户的参与积极性，加上蚕桑饲养有着“成本低、周期短、见效快、效益高”的特点，今年湖坊村有90%以上的返乡农民工在饲养蚕桑。

宁都县“庭院经济”的发展有力地促进了县域经济的发展，带动了产业链的连锁效益，拉动了运输、服务等行业的发展，县域经济增长的势头强劲。据了解，全县从事庭院能源型经济、庭院园艺型经济、庭院加工型经济的返乡农民工，户均收益可增加5000元以上，竹笮乡的“黄鸡村”大布村年出笼300余万羽黄鸡畅销全国，梅江镇的“蔬菜村”文坊村今年蔬菜种植户均收入可达6500元以上，固村镇的“蚕桑村”湖坊村今年全村春蚕总产值达350多万元，创历史新高。一朵朵花卉、一棵棵果树、一茬茬蔬菜、一批批土鸡、一张张蚕茧、一户户农家小店、一个个小加工项目，给宁都农家院落增添了一道道靓丽的风景。财

（作者单位：江西省宁都县财政局）

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社

以国库单一账户体系为基础、以国库集中收付为主要缴拨方式的财政国库管理制度改革，显著提高了财政资金运行效率和使用效益，从体制、机制和制度上保证了财政资金的安全、有效、合规使用，切实保障了财政干部的安全，促进了惩防体系建设。一是国库集中支付改革继续推进。改革范围已扩大到全部中央部门及所属12000多个基层预算单位，全国36个省（自治区、直辖市和计划单列市）本级，300多个地（市）、1900多个县（区）、超过28万个基层预算单位也实施了改革。改革资金范围进一步扩大，涵盖了一般预算资金、中央政府性基金和国有资本经营预算资金等各类财政性资金。基本形成了包括预算指标管理、用款计划控制、支付申请及审核、支付结算及资金清算、会计核算、资金支付动态监控、代理银行考核等各环节紧密相连的国库集中支付管理体系。二是国库集中收缴改革进一步深化。非税收入收缴管理改革方面，截至目前，中央近60个部门、35个专员办、地方超过21万个执收单位实施了改革，改革的资金范围也从原来的预算外资金逐步扩大到包括行政事业性收费收入、政府性基金收入、罚没收入、国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本经营收入等所有的非税收入。税收收入收缴改革方面，财税库银税收收入电子缴税横向联网工作扎实推进，20多个省份已开展试点，征缴过程透明，征缴信息实现共享。三是公务卡改革进展顺利。各地、各部门积极开展公务卡改革试点工作。截至目前，各中央部门及所属部分基层单位、地方36个省份本级以及部分市县推行了公务卡改革。改革进一步丰富了国库支付结算工具，加强了财政监管，增强了财政资金使用的透明度。

（二）不断建章立制，为财政国库资金安全运行提供制度保障

目前，已初步形成了一套适应现代财政国库制度运行的法规体系，包括国库单一账户体系的设立与管理运作、财政资金支付与结算、收入收缴管理、票据管理、预算会计核算与管理方面的法规制度等。普遍建立了比较完善的内部控制制度，如国库资金审核支付、财政专户资金拨付管理、财政资金印鉴管理、财政国库机构内部人员定岗定责管理及与人民银行、代理银行、预算单位和税务部门之间的稽核对账等方面的一系列规章制度，并明确相应的违规责任和惩处办法，使财政国库管理各个环节都有章可循，用制度约束行为、规范操作程序，为国库资金安全提供了制度保障。

（三）逐步健全财政国库动态监控体系，为确保财政资金运行和使用安全提供技术支撑

各级财政部门对国库动态监控系统建设日益重视。财政部建立了以国库单一账户体系为基础的电子化监控系统，实现了对预算单位零余额账户每一笔支付交易的实时智能化动态监控，从根本上加强了事前和事中监督，对违法违纪行为形成一种有效威慑，预算单位规范使用资金的意识明显增强，违规行为大大减少。如2008年，中央财政国库动态监控核实违规资金7.22亿元，退回2.05亿元。一些地方也初步建立了动态监控的信息系统和管理机制，提高了监控效率，保证了财政资金的安全有效运行。

财政资金安全管理中存在的问题

（一）财政国库管理制度改革还未完全到位。一是一些地方改革还不彻底。少数地方的会计集中核算模式向国库集中支付制度转轨的工作衔接不顺畅。有的市县没有很好地落实改革的有关要求，变通做法，将国库集中支付资金“打捆”划入核算中心实有资金账户，再行对外支付，集中支付资金未直接到达基层预算单位或商品劳务的供应商，致使国库集中收付制度在保证财政资金安全、提高资金运行效率方面的优势没有真正发挥。二是一些预算单位存在零余额账户与实有资金账户互相转账问题。由于预算单位实有资金账户尚未纳入国库单一账户体系监管，致使少数单位存在直接将零余额账户资金违规向实有资金账户划转问题，在很大程度上影响了财政资金监管的有效性。三是财政国库管理制度改革的相关制度建设需要加强。一方面，现行的《预算法》和《国家金库管理条例》等法律法规，有些条款已不能适应当前国库管理制度改革的需要，《财政国库管理制度改革试点方案》、财政收入收缴退付管理办法、财政资金支付管理办法等属于规范性文件，没有上升到法律的地位，规范和约束力度不够。另一方面，政府采购资金国库集中支付管理办法、非税收入安排预算支出的资金拨付管理办法、对代理银行的考评办法等制度还有待进一步改进和完善。

（二）财政内部控制机制还不够完善。一些县级国库和预算机构尚未分设，预算编制与执行仍在一起，还没有形成预算编制、执行、监督互相制约的科学、规范管理机制。在财政资金管理的重点环节，如岗位人员管理、印鉴管理、对账制度、拨款凭单传输管理、电脑密码管理等方面，还存在一些制度漏洞，并有执行制度不严格等问题。这种情况在基层财政比较明显，给财政资金安全运行带来了隐患。

（三）地方财政专户管理仍存在不规范问题。检查中发现，一些地方财

中国财政杂志社

政资金专户管理仍很不规范，专户设置过多，且管理分散，有的没有归口到财政国库部门统一管理，对财政资金安全管理形成较大隐患；有的地方采取“以拨代支”方式，将国库资金调入专户，虚列财政支出；还有极个别地方财政部门，将应存放在国库的预算资金调出国库周转使用或违规转入专户进行投资理财，等等。这些问题已成为当前审计关注的焦点。

（四）部分地方存在国库管理部门人员少、人才缺乏的问题。由于受编制的制约，一些市县级财政部门国库管理人员较少，普遍存在一人多岗、工作人员不到位的现象。计算机技术人才严重匮乏，既懂财政国库集中支付的具体流程、又能熟练进行计算机网络管理的专门技术人才，更是“一将难求”。这些直接影响了财政国库管理制度改革的平稳运行和财政资金安全的管理监督。

此外，目前仍有相当多的地方尚未建立国库动态监控信息系统，国库管理信息系统建设仍需进一步加强，等等。总之，当前加强财政资金安全管理工作的任务仍很艰巨。

强化监管 建立确保财政资金和财政干部安全的长效机制

在发展中出现的问题必须通过进一步深化改革来解决。通过继续全面推进和深化财政国库管理制度各项改革，建立起确保财政资金安全的长效管理机制。

（一）把握重点环节，全面深化财政国库管理制度改革

一是进一步加快国库集中支付改革步伐。继续扩大改革范围，使改革尽快实现“横向到边、纵向到底”；逐步将专项转移支付资金和财政专户管理的资金全部纳入集中支付改革，力争到2012年，所有预算单位、所有财政性资金都纳入国库集中支付改革范围。

二是进一步健全和完善财政国库管理制度。要尽快修订相关法律法规，制定出台财政资金支付条例，进一步明确财政国库管理在预算执行中的法律地位、职能和作用，完善国库集中收付制度的配套改革。对检查中发现的地方财政国库管理中普遍存在的一些问题，要研究制定相关办法，从更高层面规范财政资金管理，为加强财政资金监管提供制度保证。比如研究制定财政总预算会计工作基础规范，确保国库资金管理和运行安全；严格规定县级以上财政部门必须创造条件将所有资金拨付纳入计算机系统管理，杜绝手工操作；要求各级财政加快预算批复，减少年中追加，强化财政监督管理等。

三是进一步健全和完善国库单一账户体系。彻底清理预算单位银行账户，规范零余额账户管理。积极研究探索预算单位实有资金账户纳入国库单一账户体系管理的新机制。

四是加快推进收入收缴管理制度改革。各地财政部门要按照统一规范、运行高效、监督有力的目标要求，全面推行非税收入收缴管理改革，力争到2010年，各地对所有非税收入实施收缴改革，并将改革推进到所有有非税收入的单位。同时，加快推进财税库银税收收入电子缴库横向联网工作。

五是继续推进公务卡改革。加快推行公务卡制度，2009年要将公务卡改革推进到地市一级，有条件的县也要积极开展试点，力争到2010年建立起比较完善的公务卡管理制度。

六是进一步推进财政国库管理信息化建设，建立健全预算执行动态监控机制。各地财政要加大对基层财政部门人员的业务和软件操作培训力度，掌握业务知识和操作流程，熟练运用系统软件，同时招聘选拔计算机专门人才，加快计算机信息化网络建设，抓紧建立和完善预算执行动态监控机制，实现对财政资金支付的实时动态监控，确保财政资金安全。

（二）建立和完善财政国库内部控制机制，加强财政资金安全监管

一要科学设置岗位，明确岗位分工，强化资金安全责任。严格按照“不相容岗位分离控制”和“授权批准控制”的要求，界定财政国库会计管理职能，实现国库管理部门和国库支付中心的职能整合，以减少职能交叉、理顺业务流程，加强财政资金安全管理。同时，结合去年以来在财政部及系统开展的规范财政权力运行工作，在对国库管理部门进行权力梳理、规范流程的基础上，按照“相互监督、相互制约”的原则，进一步科学设置和完善国库管理工作岗位，明确职责，合理分权，从岗位设置上消除财政资金安全隐患。基层财政部门要积极主动地向当地政府及编委等有关部门汇报，要求增加国库集中支付机构人员的编制，争取人员、岗位、职能“三到位”；一时难以解决编制短缺人员困难的，也要全局一盘棋，关键岗位和重点节点必须分离设置、科学授权，确保资金安全。

二要进一步完善财政内部监督制约机制。加强财政资金安全管理制度建设，尤其要加强财政资金管理关键岗位和风险点内部控制制度建设，加强财务印鉴、票据监管，从资金指标管理到资金拨付的申请、审核、拨款和账务处理等环节都严格按照资金拨付程序办理。进一步完善财政部门与人民银行、代理银行、预算单位和税

中国财政杂志社

务部门的稽核对账制度，采取多形式、多层次的对账，保障财政资金安全。实行定期轮岗制度，强化岗位责任督查制度，对关键岗位、关键环节开展经常性的检查活动，及时发现问题。要将强化内部监督作为确保财政资金安全运行的一项重要举措，进一步加强财政内部监督检查机构的监督。

三要进一步加强和规范地方财政资金专户管理。结合此次财政资金安全检查，进一步加大清理和归并现有财政资金专户的力度，将符合规定应保留的财政资金专户统一归口到财政国库部门管理，严格控制新增专户，力求性质相同的资金在同一账户内分账核算管理，同时要严格界定财政资金专户的使用功能，科学制定财政资金专户的收付流程，加强各环节审核把关，确保专户资金管理安全规范。

（三）监督职能部门协调配合，建立健全财政资金安全的监督体系

在强化财政内部监督的同时，充分发挥外部监督的作用，形成内外结合的全过程监控、全方位监督。一是加强各级财政纪检监察部门监督，为财政国库安全提供纪律保障。对发现的财政国库管理中苗头性、倾向性的问题，要及时提醒注意；对查出的问题和管理上的漏洞，要提出意见建议，督促有关部门及时研究制定整改措施；对发现的问题不认真整改的，要给予严肃处理；对问题情节严重、涉嫌违法的，要及时移送司法机关依法惩处。二是引入审计部门监督。财政资金流向应自觉接受同级审计部门的监督，这对于保障财政资金安全、提高财政资金使用效益具有重要意义。

（四）切实加强对干部的反腐倡廉教育，筑牢思想道德防线

在现代财政国库管理工作中，干部安全和资金安全虽然有时表现不同，但从根本上来说是一个问题的两个方面：只要干部安全，资金总体上是安全的；只要资金安全了，干部也不会出大的问题。其中，干部因素起决定性作用，资金安全是表现形式。因此，确保“两个安全”，必须实行加强教育与制度建设相结合、道德约束和机制保障相结合，从思想上、认识上夯实“两个安全”的基础。一是加强思想政治教育和职业道德、社会公德教育，用科学的理论、先进的思想武装财政干部头脑，规范从政行为。二是加强风险教育、法制教育和反腐倡廉教育，增强干部的责任意识和拒腐防变意识，使财政干部成为知法守法、清正廉洁的模范。

（作者单位：驻财政部监察局）

责任编辑 李艳芝

中国财政杂志社

PHOTO NEWS 图片新闻

全国政法经费保障体制改革工作会议在云南昆明召开

7月27日，全国政法经费保障体制改革工作会议在云南昆明召开，财政部副部长李勇出席会议并讲话。他指出，此次政法经费保障体制改革要建立起明确的责任投入机制、合理的分类保障机制、科学精细的管理机制等保障体系，各级财政部门要强化责任落实，加强对经费使用的监督检查，确保改革的顺利实施。

（本刊记者 摄影报道）