

# 完善流程 强化财政专项资金管理

■ 陈广君

辽宁省财政厅树立流程管理理念,以制度建设为前提,以关键环节为抓手,以阳光理财为手段,初步建立起无断点、封闭运行的财政专项资金管理系统,实现了财政专项资金管理规范、运行安全、使用有效,全面提升了财政科学化精细化管理水平。

## 健全制度体系 完善流程管理机制

按照推进财政科学化精细化管理要求,对专项资金管理制度进行全面梳理、修订、完善和补充,健全和优化了专项资金管理流程,形成了架构严密、政策清晰、便于操作、监督有力的专项资金运行监管制度体系。

1. 规范理财程序,重组管理流程。为建立完善政府财权运行约束机制,提高财政管理效能和财政资金使用效益,制定出台了专门的专项资金管理制度,设计形成了包含立项审核、预算编制、预算批复下达、追加追减、资金拨付、绩效评价、监督检查和责任追究等环节的专项资金管理流程,并对各环节的管理做出具体规定,为实施专项资金流程管理奠定了制度基础。

2. 制定具体办法,实现制度全覆盖。大额专项资金均单独制定具体管理办法。对于用省本级财力和

非税收入等安排的各类专项资金,做到每项资金都有管理办法,不留政策死角。仅2008、2009年,省财政共新制发各类专项资金管理办法50余项。这些具体管理办法在资金分配方式和对象、申报和审批程序、部门管理职责等方面都严格遵循《省级专项资金管理办法》相关规定,保证了财政专项资金管理政策的统一。

3. 完善岗责体系,确保权责一致。通过制定省级预算编制规程和省与市财政资金调度管理办法,明确了省财政与省直部门以及市财政之间在专项资金申请、审批、划拨、使用、监督等环节上的责任主体、行为规范和工作程序。同时,通过制定省级部门预算编制管理工作规程和考核评比办法,明确了财政系统内部部门预算编制的有关工作规程,健全了预算管理处(室)项目审核责任制度和管理机制。上述制度保证了财政专项资金在分配使用上的权责一致,实现了相关主体分工明确、各司其职、协调配合。

4. 适应发展需要,及时修订完善。一是适应推进依法理财、建设阳光财政的要求,将公开申报和专家及中介机构评审制度全面引入到科技、企业技改贴息、农业综合开发等大额专项资金管理之中,防止资金分配中的暗箱操作,最大限度压

缩资金分配自由裁量权。比如,农业综合开发项目公开申报每年在媒体上公示两次,立项前公示项目名称、申报条件、申报程序、申报时限等,向国家申报前将拟申报项目公示7天。同时,从农业综合开发项目专家库100多个专家中随机抽取专家组成评审组,按照既定指标评价体系,实行定点封闭评审。二是为避免同一企业重复、多头申请贴息资金,对各类财政贴息资金补助范围、对象进行了重新界定,并以财政资金指标文件为重要审核关口、以申报贴息资金企业代码为审核依据,建立财政部门内部处室相互监督机制,实现了省级财政贴息资金的规范管理,提高了财政资金使用绩效。三是为适应推进经济结构调整和经济发展方式转变的需要,对省本级专项资金管理办法进行全面修订,调整了专项资金支出方向,使其向新兴产业、传统支柱产业升级和现代服务业倾斜,以更好地促进经济发展方式转变。

## 狠抓关键环节 努力练好“内功”

为全面提高专项资金管理绩效,在设计和完善管理流程的基础上,将预算编制、预算执行、财政监督、绩效评价作为专项资金管理的关键

环节,并结合各自特点,采取有力措施,提高专项资金管理水平。

1. 把好预算编制关,提高资金分配科学性。一是严把立项关。严格审核专项资金立项依据,重点审核立项申报材料、项目排序、资金规模,保证专项资金立项准确、规模适度,使涉及民生、“三农”以及促进经济发展的重点支出得到有力保障,一般性支出得到有效压缩。二是严格履行预算审核程序。按照工作规程,各部门预算管理处、非税收入管理处和预算处先后对项目预算进行审核,涉及政府采购、资产购置、政府债务的事项,主管处室介入审核。项目预算按内部程序初步排定后,由厅党组会统一研究审定,并报政府、人大审查。三是提高年初预算到位率。由于预算编制的不断细化,省本级年初预算批复到位率已连续三年逐年提高。年初预算安排省直部门的专项资金,能够落实到具体项目的,由资金主管部门和财政部门共同审核确定项目,年初一次批复到位。分配市县的专项资金,除与中央配套和据实结算的专项以外,原则上都要求细化落实到地区和项目,减少执行中下达的规模。四是将提前告知的下一年度转移支付全部纳入年度预算。2008年以来,省财政除将中央告知的转移支付规模提前告知市县以外,还将部分省本级安排的专项资金提前告知市县,并要求市县全部纳入预算。

2. 把好预算执行关,提高资金使用效率。一是加强拨款进度管

理。严格执行批复的预算和项目用款计划,确保预算单位按预算和项目实施进度及时用款。省本级财政支农资金连续5年于每年一季度下拨超过70%。二是强化预算执行刚性。严格按照预算规定的专项资金用途和项目执行,预算调整由主管部门提出申请,按程序核批,必要时按《辽宁省预算审批监督条例》有关规定,报人大审批。三是严格履行专项资金追加规程。年度执行中需追加专项支出时,要起草呈批专报、填



写追加预算审批表,经预算处审核,主管厅长、分管预算厅长、厅长分别审签后报省政府审批,并报省人大备案。

3. 把好财政监督关,确保资金运行安全。一是强化过程监督。运

用自查、检查、重点抽查等手段,加强对重点专项资金的监督检查,确保资金使用效益。2009年,对全省四批中央扩大内需资金分别开展了重点检查,对发现的问题及时下发整改通知书予以纠正,确保中央扩内需政策的贯彻落实。二是充分运用监督检查结果。对全省67个县(市、区)2009年省级共享税收增量情况进行监督检查,发现部分县(市、区)不同程度地存在混库、空转、收过头税和延期退库等问题。根据检查结果,对县(市、区)虚增省级收入部分进行了扣减,确保了省级共享税收增量的真实性。三是积极发挥基层财政监管优势。注重发挥县级财政对乡镇财政资金监管职能作用,结合乡镇财政管理方式改革,实施县对乡镇财政资金运行全过程监督。截至2009年底,全省县级通过网上审核,共拒付乡镇不合规用款1783笔,拒付支出3323.6万元。同时,将乡镇财政纳入到涉农专项资金监督管理工作中来,充分发挥其贴近基层、了解实情的优势,堵塞支农资金管理中的漏洞,确保粮食直补、家电和汽车摩托车下乡补贴等惠农政策落到实处。从2004年起,在全省推广村会计委托代理制,将村级财务委托乡镇主管部门代为管理、集

中核算,做到“用钱的不管账、管账的不用钱”,极大地提高了村级财务管理水平。截至2009年底,全省有95.4%的乡镇和96.9%的村实行了村会计委托代理制。四是创新检查方式。对全省社会保障、民

政、农业和林业等大规模专项资金采取上下联动、异地交叉方式进行检查,并做到“六统一”,即由省财政厅统一制定检查计划与方案、统一检查内容、统一检查时间、统一审理定案、统一处理处罚、统一通报结果。

4. 把好绩效评价关,确保资金使用效益。一是切实提高绩效评价质量。财政绩效评价工作通过聘请第三方中介机构完成,参与评价工作的全部为省外知名专家。2007—2009年,连续三年对省本级社保、教育、农业、企业、经建等领域的部分重点专项支出实施绩效评价,累计评价专项资金66项,涉及金额132.3亿元。同时,现场评价面不断扩大,2009年现场评价金额所占比重达55.7%,比上年提高19.7个百分点。二是注重运用绩效评价结果。积极运用评价结果指导预算安排,推动实现合理配置财力资源、优化支出结构、规范理财行为、提高资金效益的目标。对在绩效评价中发现的违规资金由相关部门实施整改,连续两年以上评价得分低、绩效差的项目,向省政府建议在安排下一年度预算时予以调减、整合,甚至取消。三是不断拓宽绩效评价领域。2009年首次将省直各部门的非税收入纳入评价范围。2010年开展重点单位部门自评和部分地区转移支付资金绩效评价试点,并对连续三年绩效评价结果较差的专项资金以及部分明确责令整改的项目进行再评价,检查项目单位整改落实情况。

### 借助“外力” 推进阳光理财

在强化财政内部专项资金管理

的同时,高度重视借助“外力”改进专项资金管理工作。通过自觉接受人大、政协、审计监督,大力推行政务公开,广泛接受社会监督,切实增强理财透明度,实现对政府财权全过程、全方位的有效监督,确保提高专项资金使用效益。

1. 主动接受人大、政协监督。省本级重大专项资金安排之前,省财政均主动与省人大财经委沟通汇报,说明情况、征求意见、求得支持。对于资金安排中存在的问题,省财政认真整改。比如,针对省人大提出的2009年切块安排财政专项资金等问题,省本级在编制2010年部门预算时,督促和协助拥有财政资金二次分配权的省直部门,尽快将资金落实到具体项目,最大限度地细化预算编制。同时,逐步完善预算报告备案制度,依法向人大报送预算编制、预算执行以及决算等相关资料,为人大代表、政协委员知情、知政、行使监督职权提供服务。从2004年起,将省政府所属的40个部门和单位的部门预算全部上报省人大会议审议。“两会”期间,为代表、委员以及社会各界提供所有省直一级预算单位部门预算的网上查询服务。

2. 自觉接受审计监督。配合审计部门工作,尊重审计检查程序和规则,对审计提出的疑问认真解释说明,维护审计部门监督的独立性。针对《审计报告》中涉及的财政问题,研究提出整改措施和建议,及时向省政府和省人大汇报。近年来,在重大专项资金项目审核阶段和资金使用效果评价阶段,省财政根据需要主动请审计部门介入,促进了专项资金的科学安排和有效使用。

3. 广泛接受社会公众监督。一

是加快预算公开步伐。制发了《关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》,明确各级财政要主动公开本级政府总预算、决算,省直部门负责公开本部门的预算、决算,并对预算公开的职责、程序、内容等做出规定。二是公开省级专项资金。2008年,省财政厅制定了省本级专项资金公开工作实施意见,除涉密及特殊原因不宜公开的项目以外,其余大额省级财政专项资金均通过省财政对外网站等渠道向社会公开,部分项目尝试实施网上申报。公开内容包括专项资金设置的依据和金额、分配办法、申报和审批程序、拟安排的具体项目评审结果、分配结果以及绩效评价结果等信息。2010年,省财政将对外公开专项资金168项,同比增加117项,涉及金额137亿元。三是不断提高民生支出的透明度。以粮食直补等惠农补贴为例,建立了村和组公开公示制度,对补助政策、补助对象、补助标准、补助金额、联系电话等信息进行公示,确保农民群众知情权。通过网上审核、“一折通”到户,畅通惠农补贴发放渠道。加强补助资金发放监管,设立监督电话,严禁虚报冒领、截留挤占挪用、滞留拖延补助资金,堵塞资金管理中的漏洞,保证惠农补贴资金发放公开、公平、公正。

(作者为辽宁省财政厅副厅长、省债务办主任)

责任编辑 韩璐

**用友 政务软件**  
公共财政管理专家品牌

助力财政管理  
科学化精细化

北京用友政务软件有限公司  
网址: www.ufgov.com.cn 电话: (010)62433388