

强化基础管理 确保资金安全

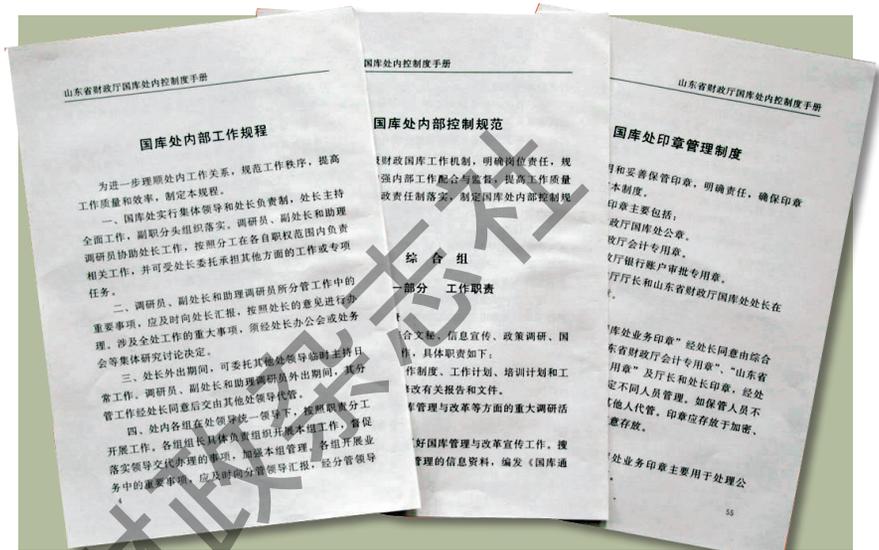
□ 山东省财政厅

财政资金安全，是财政部门的生命线，也是财政国库工作的立足点。多年来，山东省财政部门始终把资金安全问题作为头等大事，从基础管理工作入手，夯实“防震桩”，筑牢“防火墙”，构建“防护网”，配好“防卫岗”，有效保证了财政资金规范、安全运行。

以严格内控制度为抓手 夯实资金安全“防震桩”

山东省认真贯彻执行财政部关于加强国库基础管理、保证财政资金安全的规章制度，并结合具体工作实际，以内部控制为抓手，以总预算会计为基点，以相关工作为支点，不断创新、完善、落实各项制度，不断打造、加固、夯实“桩基工程”。

(一)不断完善内控制度。自国库机构成立以来，始终致力于内部制度建设，陆续出台了一系列财政资金管理办。2004年，在梳理各项制度、总结工作经验的基础上，借鉴金融业内部管理机制，研究制定了《国库处内控制度手册》。2006、2008、2010年，又根据新制度的出台、新业务的拓展、新问题的出现、新岗位的设置等情况变化和工作需要，并借鉴参考省内市县和其他省市的先进做法，先后进行了3次大的修改调整和补充完善。修订后的《内控制度手册》共包含12项制度，涵盖了从指标登录到账册归档的资金运行全流程，囊括了岗位管理、账户管理、印鉴管



理、保密管理等涉及资金安全的各节点；在资金运行的各流程和各节点上，都分别明确了操作规程、控制要点、控制措施，从而使各项制度一体化、机制化、精细化。财政资金在国库内部，如同产品进入精密的流水线，需要经过各环节和多个控制点，每个环节和控制点上都要责任到人、措施到事、管理到位，提高了资金运行的安全性。

(二)严格执行内控制度。在执行制度的过程中，突出抓“落实”和“坚持”两个方面。一方面，在日常工作中，严格照章办事。特别是对于财政资金运行的关键节点，加大落实力度。比如，在对非预算单位特别是对企业拨款的节点上，重点加强对单位收款账户信息的审核，除要求相关指标文件中必须注明完整的

收款单位账户信息外，还要求收款单位及时提供相关证明材料，进一步核实账户信息的真实性、准确性，确认无误后再办理资金支付。又如，在日常对账的管理上，重点加强财政专户对账工作，通过与商业银行签订《对账服务协议》，要求商业银行通过对账中心将对账单送达国库处，严禁负责财政业务的人员直接参与对账过程。另一方面，在长期工作中，坚持常抓不懈。主要是充分利用研究、总结、布置工作的机会，对制度执行情况进行“回头看”。比如，每季终了，国库处定期召开处务会；各月之间，视情况不定期进行工作小结。会上要求各组报告业务办理情况，对特殊事项一事一议，对不良倾向告诫警示，对苗头问题防微杜渐，并将相关要求形成会议纪要，以

便遵照执行。常年如此，持之以恒，有效消除了一些安全隐患。

(三)大力督导内控工作。确保财政资金安全，需要各级共同努力。为此，省财政厅国库部门在抓好自身建设的同时，加大对下督导工作力度。一是指导下级加强内控。将《内控制度手册》印发给各市县，要求各地参考省级做法，结合本地实际，健全相关制度。对于人手少的县市区，可以某些岗位一人多岗，但要求必须遵循相互监督、相互制衡的原则，拨款人员不得兼任会计、稽核等岗位，并严格实行印鉴分管。二是大力开展监督检查。2006年初，对部分市县的制度落实情况进行了抽查，强化了各级资金安全管理意识，促进了各级内部控制制度的健全和落实。2009年，按照财政部部署，在全省组织开展了财政资金安全大检查，并对6个市进行了重点抽查。总的看，各地对会计基础工作和资金安全问题都很重视，按照要求建立了印鉴管理、资金支付、凭证管理、各方对账等制度。三是建立对下考核激励机制。为了进一步强化各级特别是基层财政部门资金安全责任，调动其做好基础管理工作的积极性，近几年陆续出台并修订了《全省总会计工作考核评比办法》、《全省总决算工作考核评比办法》、《全省预算执行工作考核评比办法》等，把资金运行和管理情况作为考评的重要内容。同时，将经费分配与基础管理工作考核情况挂钩。各市也结合自身情况，进一步强化工作措施，有的完善了对县市区的考核办法，有的充实了总会计人员等。这些措施的实施，有效提高了市以下财政部门对资金安全的重视程度，全省财政资金管理呈现出更加认真、更加务实、

更加严格的新局面。

以规范账户管理为抓手 筑牢资金安全“防火墙”

银行账户由于外界影响因素较多，向来是财政资金安全管理的难点。为了有效防止外来“病毒”入侵，山东省一直把银行账户管理，作为基础工作的着重点，作为资金安全的“防火墙”，从严把关，防范风险，努力确保财政资金在国库单一账户体系内规范运行。

(一)规范财政专户管理。一是做好账户移交工作。国库处成立之初即按照工作职能要求，陆续将原分散在业务处室管理的财政资金专户归口国库部门管理。在账户移交过程中，会同有关处室，按资金不同性质，分别制定了专户资金支付、核算和管理办法，并以正式文件形式发布实施，建立了专户资金的安全保障机制。同时，要求负责专户核算的同志熟悉掌握各项资金管理规定，不折不扣地执行核算纪律，切实履行总会计监督职能，确保财政专户资金安全。经过共同努力，2006年，省级除国际金融组织贷款账户外，其余财政专户已全部移交国库部门归口管理；市县两级也基本实现了专户管理的“三统一”。二是严格账户及资金管理。对于财政专户银行的选择，主要通过公开招标的方式确定。同时，按照“下管一级”的原则，建立了下级财政专户向上级备案和报告制度，强化了对各级财政专户变动的监控。在专户资金支付审核中，具体经办人员将拨款单送达商业银行后，必须严格执行登记、签字制度，银行受理人员还要通过电话向国库会计主管核实拨款信息后才予办理，并进行实时录音，防止财政资金被盗用。

三是不断开展专户清理。自财政部国库机构成立以来，本着“规范、统一、高效、精简”的原则，对财政专户进行了多次清理归并。在清理归并过程中，注重加强宣传工作，积极争取各业务处室理解和支持。2010年，配合财政部进行了财政专项资金账户统计工作，并按照审计署的要求，又撤销、合并了部分财政专项资金账户，进一步减少了财政专项资金账户的数量，规范了管理。今年，山东正在全省开展财政专户清理整顿工作。目前，各级清理整顿工作已进入撤并阶段。下一步，将针对发现的问题，采取有效措施，彻底进行整改，健全财政专户管理长效机制。同时，积极创造条件、做好准备，于今年年底前将国际金融组织贷款等特殊资金专户全部移交国库部门管理。

(二)规范单位账户管理。为防止预算单位因多头开户、随意变更而引发财政资金风险，在组织全省开展行政事业单位银行账户清理整顿工作的基础上，及时建立了单位账户开设、变更、撤销财政审批备案制度。在日常管理中，着力抓好三个重点环节：一是事前主动服务。预算单位提出账户开设及变更意向时，通过各种渠道对其拟开户银行进行考察了解，向预算单位提供信息服务。尤其是对于援藏、援疆、援川等省委、省政府格外关注的重点资金，对单位开户银行的经营资信、资产质量、管理服务进行更为详细的考察，向开户单位提出建议。二是事中严格审核。预算单位正式办理账户审批手续时，必须提供详细的书面申请和相关证明材料，并经过会计经办人员、会计科长、分管处长、处长四道关审核，确保账户信息的合规性、真实性和完整性。三是事后加强监督。坚持



山东省财政部门狠抓基础管理，确保资金安全。

定期与人民银行联合巡查，发现单位未经批准擅自开立账户的，财政部门除会同人民银行撤销违规设立的账户外，还责令相关单位写出书面检查，性质严重的提请有关部门冻结该账户资金。各市县对预算单位账户管理也相当重视，健全制度机制，创新管理措施，逐步走上了制度化、规范化的轨道。莱芜、潍坊、东营等市全部取消了预算单位的实有资金账户，对预算单位保留的专门账户，下发正式文件予以明确，作为账户检查的依据。总的来看，近几年来全省各级预算单位银行账户数量基本得到控制，资金运行安全性得到提高。

(三)规范代理银行管理。受各种利益驱动，商业银行容易发生未经财政审批、违规为预算单位开设银行账户的行为，致使账户逃避财政监督，影响财政资金安全。为把好

这道关口，强化了对代理银行的监督管理。一方面，加强和规范代理质量考评。在《山东省省级国库集中支付业务代理银行综合考评暂行办法》中，把账户管理作为综合考评的一大重点，重申和明确代理银行在账户开设、变更、撤销方面的权限和责任，并加大其账户管理情况的分值权重，加大对违规操作的处罚力度。对连续两年综合考评结果为“差”的商业银行，取消其代理财政业务的资格；对于违规办理账户开设、套取财政资金、危害财政资金安全的，财政部门有权立即停止其代理资格。另一方面，将银行账户管理质量与代理手续费挂钩。制定《山东省省级财政国库集中支付代理银行手续费计付管理暂行办法》，实行基本费率和浮动费率相结合的办法，按代理业务量计算银行基本手续费，按以

账户管理为重点的代理服务质量考评情况计算浮动手续费，以手续费奖惩的方式，对代理银行实施激励和约束。这些制度规定和相关措施，增强了代理银行加强财政资金安全管理责任感，调动其做好代理财政业务的积极性，成为防范财政资金外部风险的有力屏障。

以控制预算执行为抓手 构建资金安全“防护网”

资金安全贯穿财政运行全过程，链条长、环节多，仅靠国库部门努力远远不够，需要各有关部门和单位齐心协力、齐抓共管。财政国库部门负有牵头预算执行的职责，应该通过这一抓手，与内部有关处室、外部有关部门建立起既互相制衡又通力合作的工作机制。为此，山东省制定了《省级财政支出预算执行管理暂行



规定》，并以此为依托，着力构建内外结合、层次分明、配套联动的资金安全“防护网”。

（一）构建财政内部“三层网”。第一层是各部门预算管理处。这些处室是负责预算执行的具体组织，是内连预算国库、外连部门单位的重要层面，在确保资金安全方面负有重要职责，省财政厅国库处十分注重与之密切配合。比如，预算指标下达后，各相关处室要按照《省级预算资金拨款管理工作规程》，实行“先登录、后支付”，由各相关处室将指标信息登录到信息管理系统，再由国库处对照纸质文件进行核对，无误后办理资金支付。促使其安排专人负责指标登录和文件管理，提高了资金支付效率，确保了预算执行数据的准确性、一致性和完整性。又如，为防止预算单位违规转款，省财政厅

国库处先请相关处室负责核查其转款的必要性和真实性，并由该处室负责人在单位转款申请上签字认可，然后国库处再受理和处理。这样既发挥了相关处室了解预算单位实情的优势，又强化了他们对资金安全的责任。第二层是各综合性职能处室。省财政厅一直坚持内部审计制度，每年由监督局联合国库处、办公室、预算处、综合处、纪检监察室等处室，开展财政内部预算执行情况审计，及时发现存在的问题，堵塞内部管理的漏洞。另外，目前山东省非税收入收缴管理职能在综合处，从加强资金安全管理角度出发，国库处积极协调综合处，严格非税收入缴库管理，取消各类非税收入过渡账户，直接把财政资金送达最安全的地方。第三层是各财政检查办事处。省财政厅在有关市设有7个财政检查办事处，负责省级驻外财政检查事务，他们是资金安全的“雷达”和“巡警”。鉴于省会以外高校、垂管部门市以下等省级预算单位分布比较分散的实际，省财政厅国库处委托各财政检查办事处，具体办理属地单位账户审批监管、财政收支质量检查等业务，既为预算单位提供了工作方便，又对资金安全加强了监督管理。

（二）构建财政外部“三层网”。第一层是预算单位。他们是预算执行的主体，对执行结果负责，是财政资金安全管理的最后关口。为了督促预算单位管好用好财政资金，省财政厅采取了一系列措施。比如，建立了预算执行信息反馈制度，通过动态监控系统即时查询，及时掌握预算单位资金支付情况，对发现的违规使用资金问题，反馈给相关处室并报告厅领导；相关处室针对存在的问题，通过上门访谈或约谈的

方式，督促预算单位制定整改措施加以纠正，对屡错屡犯、整改不及时不到位的单位，调减其预算安排。又如，为加强预算单位结余资金管理，对预算单位未支用的年度预算指标，由国库处提供情况，相关处室进行审查，无特殊原因的，全部收回预算；对批准预算单位结转下年继续使用的结余资金，一律留存国库管理，按照国库集中支付有关规定办理支付，不得拨入单位实有资金账户。第二层是相关部门。人民银行、国税、地税等部门与财政国库工作关系密切，借助他们的力量，有利于加强财政收支管理。比如，利用定期对账、每月通报收支情况、每季召开联席会议等机会，在开展预算执行分析的同时，与有关部门共同审查入库级次，核对入库数据，发现问题及时纠正，保证财、税、库收入数据的准确一致。第三层是执法部门。主动寻求审计、监察等部门的支持配合，利用外部力量促进基础管理规范。比如，在对省直部门开展预算会计质量信息检查时，邀请执法部门参与，发挥其威慑力，促使预算单位更加有效地纠正财政资金使用中存在的问题，更加有力地堵住内部财务管理漏洞。各市县也积累了不少经验，如庆云县财政局联合县检察院，成立了预防职务犯罪检察室，加强了财政资金使用情况的外部监督，对提高财政资金管理水平起到了积极的作用。

此外，山东省还坚持以强化队伍建设为抓手，配好资金安全“防卫岗”。按照“安全人为本、管库要管人”的理念，不断加强国库干部队伍队伍建设，切实提高人员综合素质，打造“安全卫士”团队，站好“执勤哨兵”岗位，努力实现国库干部和财政资金的“双保险”。

责任编辑 刘慧娴