

事前监督是财政监督的最有效形式

■ 邢恩先

财政监督按时序分为事前监督、事中监督和事后监督。现通常采取的是事后监督,基本属于“救火”。辽宁省抚顺市财政局近两年探索实践了“防火”的财政事前监督形式,综合运用属地纳税、非税收缴分离、国库集中支付、财政性资金集中支付审核、做实做细部门综合预算、政府采购、会计电算化、绩效评价等措施,使财政监督“关口”前移,建立了贯穿财政管理全过程的财政事前监督机制,取得了事半功倍的效果。

强化事前监督 规范收支行为

(一) 实行属地纳税,规范税收秩序。抚顺市原实行的是“属人”纳税征管体制。由于民营企业迅速发展,参与国有和集体企业改制的较多,企业隶属关系变化较大,一时间抢拉税源问题比较突出,增量不多,存量变来变去,造成财政资金按“土政策”流失比较严重。针对这一问题,抚顺市抓源头治理,财政局提前介入,按事前监督理念,采取“属地”纳税措施,并下放市属企业实行市县区分税,既规范了税收秩序又提高了纳税级次透明度,不仅方便征管更便于操作和监控,使抢拉税源问题得到彻底解决,并建立起市投资区收益、区发展企业市也受益的上下联动的发展机制。2007年抚顺市财政一般预算收入增幅达到

33.3%。

(二) 实行收缴分离,强化非税收入征管。长期以来,抚顺市非税收入的收缴是通过执收单位设立多重账户、分散征收、不定时缴入财政专户的形式实现的。这导致了非税收入征收透明度不高,大量收入游离于财政管理之外,严重影响了非税收入的及时足额入库。为实现有效的事前监控,确保非税收入快速直达国库,抚顺市实行了“单位开票、银行收款、财政统管”的非税收入缴款新模式,使收费者不见钱,见钱者不收费,从源头上有效地规范了执收执罚行为,杜绝了挤占挪用非税收入现象的发生,推动了非税收入规模的增长和入库率的提高。2007年市本级财政非税收入同比增长40%。

(三) 实行国库集中支付,提高资金使用效益。未实行国库集中支付前,抚顺市财政支出采取的是分散支付制度,就是将预算确定的各单位年度支出总额按期拨付到单位银行账户上,由各单位自主使用。由于资金流转环节过多,加之单位自行管理银行账户,财政无法对资金的支出使用进行有效的事前监督,纳税人的钱和靠政府职能收取的非税收入在个别部门花的非常随意,问题之多、违规之严重,触目惊心。这不仅给财政预算编制等工作带来了一定困难,而且也使财政部门难以对财经形势做出及时准确的判断。

为实现财政资金的源头控制,使财政资金的分配行为、管理权限以及操作程序的每一个环节都有严格的事前制度约束,真正做到靠制度理财,抚顺市全面实施了国库集中支付改革,对财政支出按照管理要求,进行不同分类,分别实行了财政直接支付和财政授权支付两种支付管理方式。撤销了单位自行开设的2025个财政性资金银行账户,建立了财政单一账户体系,市直322个预算单位全部实现了网上拨款,使财政支出搭上了“直通车”,显著提高了资金运转效率和使用效益。

(四) 实行财政性资金集中支付审核,创新理财机制。实行国库集中支付改革后,由于授权支付的支出使用环节在单位,加之为了方便单位核算往来款项及特殊事项支出,财政又按规定为每个预算单位开设了一个特设账户,该账户聚集了大量的资金且支出由单位自行掌握,使得单位不规范支出行为及违规违纪问题无法得到有效根治。针对这一问题,抚顺市创造性地实行了财政性资金集中支付审核,变事后检查监督为事前预防审核,即对预算单位授权支付和特设账户的每一笔支出在支付前由财政进行审核,只有符合规定的方能准予支付。同时,吸纳商业银行进驻财政审核大厅,预算单位审核通过后,即可在厅内办理银行款项支付业务,形成了规范、安全、高效运作的一条龙支付体

系。这一创新举措,提供了资金使用前的有效控制手段,提高了预算单位自我约束力,有效地扼制了套取和挪用财政资金的行为,确保了国库集中支付改革效能的全面实现。2007年全年共受理审核业务67626笔,审核各类资金12.5亿元,拒付金额651万元。

(五) 做实做细部门综合预算,提升理财管理水平。编制部门综合预算,使监督关口前移是重要的管理抓手。为解决部门综合预算编制不完整、不细化的问题,近年来,抚顺市把做实做细部门综合预算作为加强事前监督的切入点,加速了财政管理与财政监督的一体化进程,促进了公共财政管理职能的全面落实。为做好这项工作,抚顺市将各部门依法取得的各项收入以及相应的支出全口径编入部门综合预算,各单位各类资金不准游离在部门预算之外,同时在预算编制过程中采取“二上二下程序”,对单位报送的“一上”预算草案初审、修改后,返还单位进一步征求意见,单位补充、完善后再“二上”报送,财政部门再审并经领导班子集体研究后报市人大审议,人大批准后由财政向预算单位下达批复意见。部门综合预算的做实做细,构建起了更加健全的财政资金安全网,政府和各部门上下都有一本明白账,不但提高了预算资金的使用效益,而且规范了运作,堵塞了漏洞。

(六) 完善政府采购,促进采购工作健康发展。政府采购是加强财政支出管理的一项重要举措。抚顺市通过将采购项目全部编入部门预算,并严格按预算对采购资金实行国库集中支付,增强了单位执行政府采购的事前约束力,实现了采购资金拨付、使用、清算全过程监控,从资金结算环节杜绝了未经批准自行采购的行为,同时财政将资金直接支付给供应商,有效地提高了资金使用效率。为降低行政



图为抚顺市财政资金支付审核中心大厅

成本,抚顺市还利用集团采购优势,突出事前监督职能,在全省率先对党政机关、事业单位公务出差机票、住宿和通讯实行大客户定点采购,还先后实施了公务用车保险、加油、维修统一定点采购等。除此之外,为了全面提升政府采购管理效率和水平,对10万元以下的办公自动化设备等实行协议采购,缩短了采购时间,减少了政府采购环节,优化了政府采购的服务环境。2007年全市累计完成采购额同比增长54.9%,节约资金同比增长61.9%。

(七) 实施会计核算电算化,强化会计基础工作和会计监督。为强化预算单位会计核算等基础管理工作,实现对会计核算和决算的事前监督,抚顺市为市直预算单位统一安装了会计核算软件,并与国库集中支付系统并网,也可以说是给各个预算单位装上了一部可以自主监控和财政对其进行实时监控的“电子眼”,增强了预算执行和监管职能。预算单位通过这一平台可以直接处理各种会计业务,财政部门可随时获取单位财务会计信息,并对预算单位会计信息实时分析监管,

及时纠正不合规范要求的会计业务行为。预算单位完成每笔财政直接支付或授权支付业务后,直接产生会计核算凭证进入财务核算集中监管系统内该单位的会计账信息中,实现了财政系统与财务系统的有效挂接和预算、核算、决算的一体化管理。

开展绩效评价 搞好事前预警

为了加强预算支出的监督管理,提高预算支出绩效,近年来,抚顺市把绩效管理理念和方式引入财政支出管理中,在全省率先成立财政绩效评价处,实行事前绩效考评,进行预警估测,促进了理财观念和方式的转变,提高了财政管理效能、资金使用效益和公共服务水平。

一是先评审,后编制。财政绩效评价处提前介入部门综合预算编制,重点对专项支出的经济性、效率性和有效性进行预测评估,对绩效良好的项目优先安排,将绩效差或无效益项目拒之门外。

二是先评审,后拨款。对一些部门编报年初预算未细化的专项资金,如

创新财政监督机制

提高财政管理水平

■ 湖南省财政厅

近年来,湖南省财政监督工作紧紧围绕创新机制这个中心,积极探索财政监督新思路,稳步推进财政监督新机制建设,不断提升监督工作水平,有效地促进了财政改革和管理等中心工作的顺利开展。

一、树立监督创新理念,明确机制建设思路

按照财政厅党组的决策部署,出台了创新财政监督机制实施方案,适时提出了创新财政监督机制的思路,明确了“十一五”时期财政监督工作的主要目标是建立健全财政监督新机制,切实推进财政监督工作全面协调发展。财政厅力求在财政监督机制创新方案设计上做到全省统一

部署,机制创新工作全省“一盘棋”,从整体上有计划、有步骤地推进全省财政监督新机制建设。在收入监督方面,着重突出财政监督机构如何全面履行和加强财政收入的征缴和质量监管等工作,建立健全部门信息互换和反馈机制,通过加强对重点地区、重点行业、重点企业的税源监控,逐步实现对财政收入征管全过程的动态监管。在支出监督方面,一是着重加强部门预算监督的提前介入,实现监督关口前移,规范部门预算编制流程,保证部门预算编制的合法、合规、合理,增强其透明度。同时,探索实施专项资金全程跟踪检查制度。二是运用科学、规范的绩效监督方法,按照绩效内在的原则,对财政支出行为过程及其结果进行客观、公

正的制约和反馈。在会计监督方面,搭建会计信息平台,建立诚信档案,强化会计信息质量检查和注册会计师行政监管。内部监督树立“大监督”的理念,完善内部监督检查办法,建立财政监督专职机构和财政业务机构相互配合、相互促进、高效有序的工作协调机制,充分发挥财政内部监督整体效能。

二、着力创新实践,机制建设实现突破

为把财政监督机制创新落到实处,在市州试点的同时,省厅深入开展调查研究,选择财政支出监督为突破口,以审核部门预算编制和跟踪监管重大项目资金为切入点,实现创新

科技专项资金、科技富民增效示范工程资金等,在拨付前,财政绩效评价处深入项目单位实地考评,并依据评价结果,对单位编报的不符合投入方向和低效的项目进行调整,最大限度地用好用足财政每一分钱,使财政资金获得超值回报。

三是自我评价、自我监督,建立了自我约束、内部规范的良性机制。财政

各业务处室在制定、完善资金管理的政策、制度和办法时,如确定党政机关、事业单位办公设备配置标准,临时工工资标准,教师津贴补贴发放标准等,都请财政绩效评价部门参与,提前把关。同时,特别注重加强财政支付环节的绩效监督,对重大项目、重点资金使用以及财政内部管理、业务流程等情况进行事前绩效考评,以便及

时发现问题,堵塞管理漏洞。除此之外,还结合公安“三基建设”,对公安局预算执行等情况进行评价,把项目预算安排资金的使用绩效与其他单位的项目进行对比,找出项目之间成本差异的原因,为下年编制公安部门预算提供科学依据。

(作者单位:辽宁省抚顺市财政局)

责任编辑 方震海