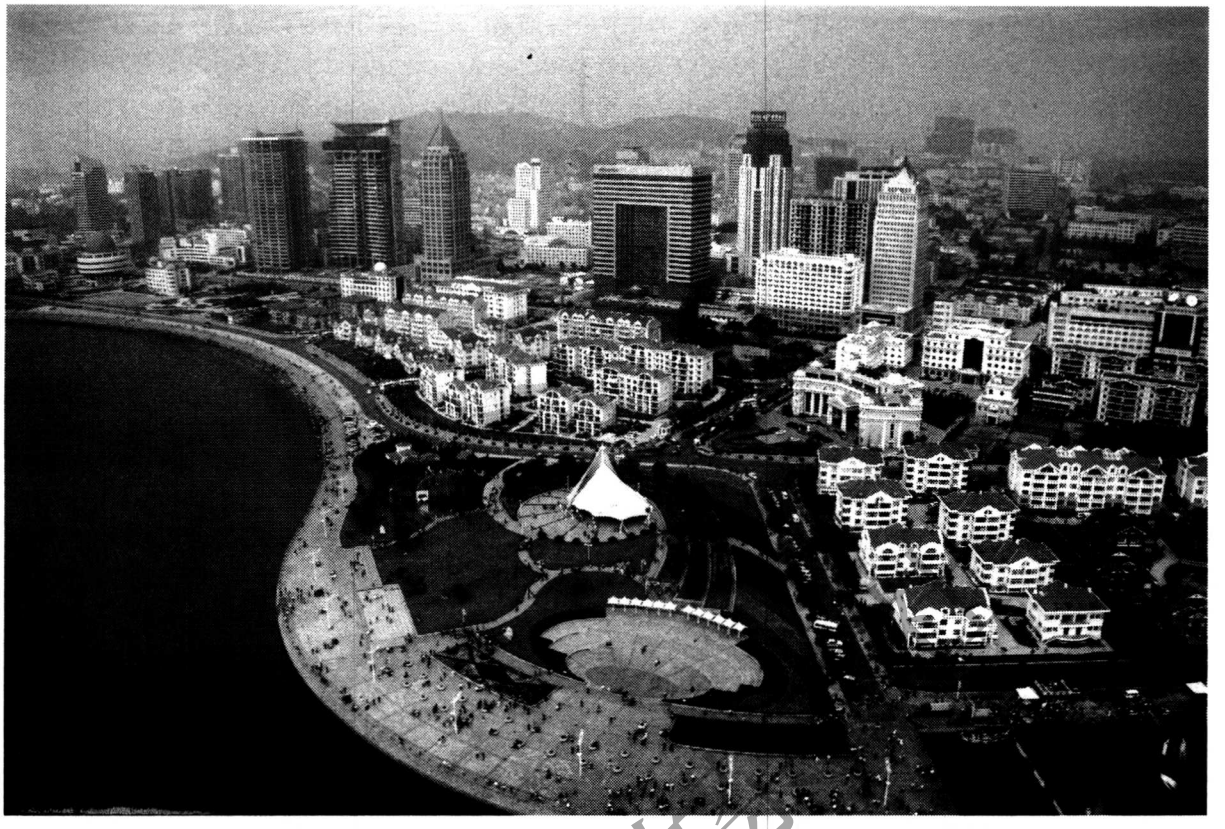

实施“全覆盖”财政监督的探索

明秀云 张宽增

“全覆盖”财政监督，是指从机制、体系、时空、环节、级次、程序等各个方面，对财政财务收支活动和专项资金运行使用管理全过程实施规范性、安全性、有效性的监督检查。实施“全覆盖”财政监督，使财政监督由检查型监督向管理型监督过渡，加速财政管理与财政监督的一体化进程，提高财政监督的能力和质量，促进公共财政管理职能的全面落实，具有非常重要的意义。山东省青岛市开发区财政局在认真总结近年来财政监督工作经验的基础上，就实施“全覆盖”财政监督进行了积极的探索。

监管对象全覆盖

围绕拓宽财政监督领域，开发区财政局先后在办事处处级财政管理、国有资产监管等方面推出了委派财政所长、派驻财务总监等创新性举措，实现财政监督监管对象的“全覆盖”，从理顺体制入手，对各类监督对象实施“四化”。

——对预算单位监督的精细化。一是部门预算管理精细化。在逐步将机关事业单位办公经费、专项支出、政府采购全面纳入预算管理的基础上，探索推进政府收支分类改革，科学设定收支科目，规范统计口径，并协调督促各相关部门将经费开支明细到项目，项目开支明细到实物，层层建立部门经费开支明细，提高收支管理公开度、透明度。二是财政收支管理精细化。推进会计集中核算向二级核算单位延伸，对纳入集中核算单位严格收支审核把关；推进国库集中支付制度改革，分两批选择部分有代表性的单位进行试点，争取2007年将所有预算单位全部纳入国库统一集中管理，所有收支全面实现财政直接支付或授权支付。三是财政监督检查精细化。采取日常监控与重点检查相结合的方式，定期对各行政事业单位部门预算编制执行情况、财政资金收缴管理情况、会计制度落实情况、会计信息质量等进行综合监督检查，确保各项制度的有效落实。

——对办事处处级财政监督的约束化。开发区于今年年初向所有办事处委派了财政所长，即财政部门受管委会（区政府）委托，向各街道办事处派遣或任命财政所负责人，负责各办事处的财政收支、行政经费开支等会计核算，实行会计监督。对于保障各办事处会计机构和会计人员依法履行职

中国财政杂志

责、提高会计信息质量、维护国家财经纪律具有重要意义。今后，将依托财政所长委派这一载体，通过制度建设和监督检查齐抓并举，增强对办事处级财政的硬性约束。

——对国有资产监督的规范化。2005年以来，开发区围绕加强国有企业监管，从创新源头治理机制入手，建立健全区属国有企业经营业绩考核评价体系，提出了向国有企业和事业单位派驻财务总监的新思路并进行了首批试点，实现了国有资产监管向一线单位的延伸。今后，将在此基础上，针对不同的涉及国有资产的单位，认真抓好各项制度的落实。严格执行国有企业负责人经营业绩考核制度，确保国有资产保值增值。集中开展行政事业单位国有资产的清产核资工作，在摸清家底的基础上，严格资产报废报损程序，防止国有资产流失。对已完工的政府投资项目做到移交及时、程序规范，确保符合移交条件的资产及时纳入国资管理。

——对会计主体单位监督的经常化。一是开展重点行业、重点领域专项检查。重点选择部分大型企业、外商投资企业以及房地产企业，综合检查其会计制度执行情况、财务管理核算情况、税收政策执行情况及会计信息质量情况，涉及财政扶持政策的要突出检查其履行相应义务或落实承诺事项的情况，扩大检查的规模效应和社会影响。二是建立会计信息质量检查长效机制。分行业研究制定会计信息质量检查操作规程，改进会计信息质量和会计师事务所执业质量检查报表内容，完善会计信息质量公告方式和指标体系，提高检查的层次和效果。三是加大经济领域监督的协调力度。积极主动地加强与审计、税务、监察等部门的协作，严厉查处偷税漏税、贪污挪用公款等违法乱纪行为；积极参与财政资金项目和政府采购招投标单位、房地产开发企业、中介机构的监督管理，促进市场行为的规范化。

监管资金全覆盖

——着眼规范，加强收入监管。财政收入监督的重点，是要围绕做大财政收入“蛋糕”，加大对税务部门和财政收入执收执法部门的再监督，依法加强税收收入和征管质量的日常监督，积极开展财税政策执行情况的监督。一是探索建立税收收入的监督保障机制，进一步加强对本级预算收入征收质量的监督检查，突出财政部门对财政收入质量的再监督职能。二是开展对“收支两条线”政策执行情况的专项检查，加大对重点领域、重点部门的监督检查力度和对行政事业单位银行账户的清理整顿，规范预算外收支管理，确保非税收入及时足额入库，切实把各项政策落到实处，促进经济发展。同时，针对政府融资，加大对财政债务的统筹管理力度，量力而行、规范适度，对债务的举借、使用和偿还实行统一管理，根据债务的规模和期限科学确定偿还计划，防范和化解财政风险。三是形成具有区域特色的收入征管体制。不断健全和丰富财政联席会议、资料报送、收入对账和检查调研等监管方法，改进和提高办事处级收入分析报告质量，为规范管理提供决策参考；对组织预算收入情况进行监督检查，确保税收收入及时足额入库，防止和纠正超越权限的减征、免征、缓征、退付和应征不征等行为；对于不按时收纳或不按规定划解预算收支及延解、占压国库库款等问题，通过定期检查，严格按规定进行处理，实现各项税收应收尽收，确保财政收入真实完整。

——把握重点，严格财政支出监督。2005年，开发区全区一般预算支出和基金支出分别达到14.5亿元和1.6亿元；2006年，支出分别安排15.5亿元和1.5亿元。对十几个亿的财政支出实施监督，保证资金的规范性、安全性和有效性，必须突出重点，通过重点突破带动全局协调推进。一是围绕群众关心的热点问题开展专项检查，选择“三农”、教育、卫生、社保等关系经济社会发展和人民群众切身利益的项目资金，监控财政资金流向，摸索资金运行规律，并根据各种专项资金特点，研究制定切实可行的监督管理办法，如通过“专项资金专用账户”增加财政监督员印鉴、资金拨付财政监督员审核签章等办法，了解掌握项目指标文件、招投标文件、工程合同、工程进度情况，加强对专项资金使用部门内部决策、执行程序的监督，并试点对财政支农等部分项目资金实行绩效评价，与以后年度资金的安排使用结合起来，在保证“专款专用”的同时，不断提高专项资金使用效益，扎实推动社会主义新农村建设等全局性工作的有序开展。二是围绕政府投资项目开展专项检查。加强与编审、基建、收费等业务处室协作，以财政全额投资和财政投资占30%以上的项目作为监督重点，加大对财政投资项目、补偿资金等重点支出的监控力度，特别是对于项目可行性的投资估算、设计概算超过立项批准投资5%或者绝对额超过200万元的，做到在实地检查的基础上，严格审核把关，防止在建设中出现头小尾大、不断套取资金的情况。同时，积极协调环保等立项审批部门，对关系全区经济和社会发展及环境保护的重大城市基础设施和社会公益设施项目，试点推行决策前公示或者听证制度，广泛听取社会公众的意见，确保政府投资项目取得应有的经济社会效益。三是围绕深化巩固财政改革开展专项检查，针对财政政策调整和财政管理方式的转变，加强对部门预算、“收支两条线”和国库集中支付制度等财政改革的同步配套监督，加强对各预算单位专项业务经费使用情况的动

中国财政杂志社

态监控，防止虚报冒领和挤占、挪用专项经费的现象；在进一步扩大政府采购范围的基础上，积极完善社会代理、财政监督的政府采购运行机制，对政府采购范围、各单位执行政府采购政策情况以及政府采购资金的审核、划拨及结算程序实施再监督，确保政府采购政策的全面落实和采购资金的安全、高效。

监督过程全覆盖

近年来，开发区财政局结合开发区实际，着力抓好监督机制创新，实现财政监督与财政管理的密切融合，形成对财政资金运行全过程的动态监控。

——创新监督方式，建立完善预算编制、执行、监督制衡机制。近年来，开发区财政局为建立完善预算编制、执行、监督制衡机制进行了积极探索，在部门预算控制等方面积累了一定经验。围绕进一步完善预算管理机制，下一步将针对预算管理周期的三个阶段，将财政监督工作渗透到财政管理全过程，形成全方位、多层次的财政监督机制。一是事前审核监督预算编制，不仅加大对预算编制和批复过程的审核监督，而且充分利用实施专项资金检查所取得的第一手资料，对不切实际的预算编制予以纠正，检查核实预算编制的合理性和合规性，将监督关口前移。二是事中监控预算执行。统一预算指标审查，制定统一的预算指标登记、管理、审查体系，通过统一审查、定期核对、分头把关，防范和杜绝超预算拨款，统筹掌握各类预算的执行情况。建立预算追加审查制度，提高预算追加的透明度和规范化程度，做到追加预算可审、可信、可究、可控，争取年内追加预算控制在去年同期的70%以内。三是事后实施重点检查。对财政投入或支出的相关政策和资金使用单位加强集中检查，检查各项财政投入资金和经费按照批复年度预算实施管理使用情况，监督财政资金按照规范的业务流程和规定使用；在决算环节，通过内部监督检查过程中发现的问题和疑点，有针对性地对预算单位财政投入资金实施延伸检查，强化对项目专项资金的监督管理，改进财政专项资金投入管理方式，逐步形成事前审核、事中监控、事后跟踪监督问效的财政监管机制。

——创新监督手段，建立完善财政资金收支动态监控机制。近年来，开发区财政不断加快财政信息化步伐，财政办公自动化系统、财税库信息查询系统、预算执行管理系统和财政内部网站相继建成并投入使用，财政网络建设延伸到基层财政所，提前实现了“金财工程”纵向网络建设要求。依托这一系列的网络载体，在下一步的工作中，将着力抓好信息化建设在财政监督工作中的运用。一是加快财政监督检查信息系统的开发建设，策划实施财政与各预算单位、税务部门、银行系统的横向网络建设，尝试运用计算机网络技术开展财政监督检查工作，为扩大网上日常专职监督范围，提高财政管理和财政监督检查工作质量、效率创造条件。二是加强财政监督和财政管理信息共享。依托网络办公体系，整合财政资源、加强部门协作、推动信息共享，从预算编制执行到具体项目资金审核拨付均建立网络数据库，实现财政资金运作的全程动态查询，降低监督成本，提高监督水平；同时，建立监督网络预警机制，超前发现存在的风险和问题，及时反馈，切实防范和化解财政风险，保证资金使用的安全性。

——创新监督内容，建立完善财政资金绩效评价机制。目前，国内各地绩效监督工作依然处于实践探索阶段，在财政监督领域上相对处于薄弱环节，但就绩效监督的核心而言，就是把现代市场经济的一些理念融入预算管理中，使政府预算能像企业财务一样，对政府的行为进行内控，保障政府目标的实现，提高政府运行效率，促进政府职能转变，提高政府与市场的协调能力。对财政支出项目积极探索进行支出功能、经济用途的多重分类，从多个视角对财政预算执行和结果作出全面、客观的评价，为各级领导、相关部门提供准确、完整的数据资料。依托开发区2005年全面实现村级财务集中核算的良好基础，选择财政支农资金或者扶贫开发资金作为突破口，从项目目标合理性、目标实现程度以及预算执行情况、资金使用合规性和财务信息管理状况等多方面进行分析和考评，通过实践促进财政各业务机构制定或修订科学合理、易于操作的评价指标体系，积累区别不同类型资金、合理设置指标体系、科学进行评价的经验。

——创新监督流程，建立完善检查结果公示和整改促进机制。一是实行检查结果公示制。从各个社会阶层公开选聘部分监督员（代表），定期向其通报财政监督检查情况，自觉接受对财政监督工作的再监督；对于涉及公众利益的专项支出建立支出分析报告，并面向社会公示，营造财政监督的良好氛围；综合运用舆论、经济、行政等多种手段，把处理事与处理人、行政处罚与刑事处罚、内部通报与公开曝光结合起来，通过多种信息渠道，及时向各级领导、有关部门反映财政监督工作成果和有关政策建议，对重大违法违纪案件适当予以公开曝光，增强财政监督的威慑力。二是建立整改促进机制。对于各项专项检查，及时向被检查单位反馈检查结果、出具检查报告，提高整改针对性；对存在问题的被检查单位实行定期回访监督，指导其在及时解决问题的基础上，完善相应管理制度，增强整改的实效性。●

（作者单位：山东省青岛市开发区财政局）

中国财政杂志社