

# 张家港建立新型财政监督机制的实践



李 军 ●

江苏省张家港市财政局积极探索建立综合财政预算事前、事中、事后全过程监督检查机制，努力构建财政系统自我预防机制，把握财政监督检查工作的重点，收到显著成效。

## 建立综合财政预算 监督检查新机制

过去，对综合财政预算执行情况大多是事后检查，财政性资金运作过程中存在的问题不能得到及时的发现和纠正。随着财政国库集中支付、非税收入管理改革等财政改革的实施，财政性资金的运作方式也发生了重大变化。为此，张家港市财政局自2004年下半年开始，本着预算的编制、执行、监督互相分离、互相制约的原则，提出了建立综合财政预算事前、事中、事后全过程监督检查的新机制，并选择在全市卫生系统先行实施。

为实行好这项创新，财政部门把事前检查，即对预算编制工作的提前介入。作为切入点，做到“三下二上”：“一下”，即深入被查单位，对上年度综

合财政预算执行情况进行全面审计，摸清被查单位的结余情况。通过对卫生系统11个单位的审计发现，2004年末有3家单位存在结余，总额达到163.23万元。“二下”，即下到被查单位参与其2005年度综合财政预算编制工作，督促其科学合理地编制综合财政预算。“一上”，即对被查单位报送上来的综合财政预算草案进行初审，根据定额标准、人员编制、收费项目、预算外资金收入、工作职责等情况逐一进行审核，形成初审草案。“三下”，在初审草案形成以后，前往被查单位征求意见，进一步调查核实，对初审草案进行补充、修改和完善。“二上”，即对每个单位经过补充、完善以后的初审草案进行全面分析、整理、汇总，形成正式的综合财政预算草案初审稿。经过初审，卫生系统11家单位共核减支出预算2516万元，核减率达36.1%，与此相对应，整个收入预算核减了32.7%。

综合财政预算正式下达以后，市财政局采取每月定期审核、每季全面

分析并出具书面检查意见的办法，对该系统11个单位2005年度的综合财政预算执行情况进行事中监控，重点检查各单位的非税收入进度、支出进度、专项资金使用等是否正常合理，有没有收入脱幅或者支出超进度等情况，检查采用报表审核和到被查单位实地审核相结合的方式进行。2005年7月份，根据检查结果，对11个单位出具了事中检查意见，市卫生局在接到检查意见后，责成局财务部门对检查意见中提出的问题进行全面调查，并拿出具体的整改措施。如财政局在检查意见中提出临时工费用大幅度超支问题，卫生系统各单位便与聘用的临时工重新签订了报酬合同，每人每年降低了3000元，仅此一项，11个单位一年就节约经费17万元。与此同时，在追加预算审核上，对被查单位年内进行预算指标追加、追减的，市财政局也严格按照事前、事中、事后监督检查办法规定，由监督检查科会同业务科室，按照事前审核“三下二上”的工作程序办理。如在对市民政局、市行政审批中

心等5个部门和单位的追加预算进行审计时,共核减不合理预算申请330万元,核减率达到51.3%。

## 构建财政系统的 自我纠正、自我预防机制

建立事先不告知的突击抽查机制。对被查单位实行事先不告知的突击抽查,能比较真实地发现存在问题,特别是对现金、银行存款等流动性、变现性很强的资产。从2004年开始,市财政局首先在各财政所实行了突击检查制。检查时,在上班前10分钟才通知被检查单位领导,任何人之前并不知晓。检查人员在到达被检查单位后,立即盘点现金、核对银行对账单和未达账项等。突击抽查出了许多平时未发现的问题,如银行存款记账不及时,未做到日清月结;未编制银行存款余额调节表;存放大额现金过夜;遗漏核算单位等等。对查出的问题,除了向当事人及财政所领导当场指出以外,还下发财政检查意见书,督促被检查单位认真整改。通过这种形式的检查,及时发现财政管理的薄弱环节,堵塞了资金管理漏洞,确保了财政资金的安全、完整。

建立局机关内部标本并治的内控机制,并把内审重点放在对问题的整改上,确保财政资金运行安全。从2004年开始,对局机关各科室和各直属单位每年进行两次内审,对内审中发现的问题由局领导在中层干部例会上进行通报解析,再到有关科室召开专题会议,公布检查情况,提出整改要求。对存在问题的科室下发限期整改通知书,以此推动自我防控机制的形成。2005年4月,第一次内审结束以后,针对检查中存在的问题专门研究起草了《加强局内部控制措施的补充规定》,对各类资金的管理、指标(计划)的审

批手续、科室的岗位牵制、科室内部制约措施、财会基础工作等方面提出了新的要求,6月底,对机关各科室《补充规定》的落实情况又进行了检查,确保整改措施落实到位。

建立科、所内部两级稽核机制。国库收付中心、契税所等有资金收付的科(所)以及各财政所,全部建立了内部两级稽核机制,其中局机关科、所内部稽核每年进行两次,财政所每年进行四次。为了把内部两级稽核机制落到实处,财政局在内审时把科、所是否开展内部稽核、稽核是否到位、稽核工作是否翔实作为一项重要内容来检查,在2005年上半年的内审中,发现某科室未如期开展内部稽核,对此,财政局及时下发了限期整改意见书并按局机关双百分考核办法进行了处理。

## 把握工作重点 树立监督检查权威

张家港市财政局把社会各界普遍关注的热点、焦点问题作为财政监督检查的重点,先后开展了社会保险基金收支情况、执法单位罚没收入、罚没物资、罚没票据使用情况、广电系统广告收入、有线电视收视费收支情况、房产局系统财务收支情况等27项专项检查,共查出各类违纪金额7581万元,其中:责成单位自纠6195万元,收缴财政436万元。为提高监督检查的实效,在对被检查单位下发检查意见时,明确了违纪问题的定性和整改意见,并提出整改时间要求。对存在问题较多、牵涉面较广的单位,财政局领导还与被检查单位领导直接见面,及时交换意见,共同部署整改措施。如在对市民政福利资金使用情况及财务管理情况、科技局科技风险基金及科技三项费用收支使用情况、市教育系统预算外经

费以及教育事业费等的使用情况进行检查后,市财政局主要领导、分管领导带着检查意见书亲自上门,与被检查单位领导逐项落实整改意见,收到了很好的整改效果。

为树立财政监督检查权威,市财政局还对一些违反财会法规的重点案件进行认真查处。2004年7月,市财政局接到某单位另立账簿、私设“小金库”的情况反应后,立即进行了全面调查,在调查属实后作出了将17.02万元“小金库”资金全部没收上交国库的处罚决定,维护了财经纪律的严肃性。2004年下半年,福建省某公司采用欺骗手法与张家港市某事业单位订立了政府采购合同,接到报案后,市财政局迅速进行了调查取证,对其违反《政府采购法》的行为,依法作出了罚款处理。在进行危桥整治资金检查时,发现某单位存在大额白条入账的情况,市财政也按照《会计法》的有关规定,及时进行了行政处罚,维护了《会计法》的权威。另外,2004年—2005年在对会计人员从业资格上岗情况检查中,市财政局抽查了67家中小企业,对其中的8家无证上岗企业按照《会计法》和《行政处罚法》的规定进行了处罚,共处罚金2.5万元,并将检查及处罚情况予以公开曝光,收到了“处罚一小片,带动一大片”的效果,增强了社会各界的财会法律意识。●

(作者单位:江苏省张家港市财政局)

## 更正

本刊2005年第12期第19页左栏倒数第9行“身”应为“主”。特此更正,并向作者、读者致歉。

本刊编辑部