

创新财政监督机制的有益尝试

海南省财政厅

近年来,海南省财政厅探索建立事前审核、事中监督、事后检查的财政监督运行机制,按照“统筹财政监督计划、统筹财政监督力量、统筹使用财政监督成果”的思路,不断完善财政监督工作机制,提高财政资金使用效益,出现了财政监督工作与财政改革相互促进的较好发展局面。

1. 以监督预算编制为切入点,构建起对预算编制、预算执行的事前、事中、事后全过程的监督机制

为改变过去财政监督只注重事后检查的局面,建立起事前审核、事中监控、事后检查的监督机制,省财政厅将监督关口前移,以监督预算编制为切入点,对预算编制全过程进行监督,确保预算编制的科学性。监督检查处(含财政监察特派员办公室,下同)每年都积极介入省本级部门预算编制审核工作。监督检查人员充分发挥对基层情况较熟悉、对预算审核中发现的问题较有发言权的优势,对行政政法处、教科文处、经建处、社保处、农业处等5个主要业务编制的部门项目预算草案进行集中审核,并提出独立的审核意见。审核重点:一是程序性审核。主要审核预算申报程序是否符合有关规定,较大的投资项目是否有可行性研究报告,配套资金来源是否落实,申报的资金是否与实际需要相一致等。二是实质性审核。主要审核单位申报的项目是否符合公共财政的要求,有无变相套取财政资金的现象。三是效益性审核。主要审核项目资金的安排,能否最大限度地发挥财政资金的使用效益,是否存在损失浪费现象。四是实地核查。对于有疑问和有争议的项目,到项目申报单位进行实地核查,为预算审核提供依据和素材。

2. 坚持“三个统筹”,提高财政

监督工作的计划性、规范性和科学性

一是统筹财政监督计划,克服监督工作的随意性和盲目性。年初,各业务处室结合年度预算安排情况提出监督检查项目、检查要求,并提供财政资金项目、资金流向等情况,监督检查处根据各业务处室提出的检查项目及要求进行汇总,统筹安排,制定年度财政监督检查计划(初稿),经厅务会议审定通过后严格实施。二是统筹财政监督力量,充分发挥各业务处室的监督作用,改变了过去只由监督检查处一个处室孤军奋战的局面。监督检查工作由监督检查处负总责,各业务处室派人参加本业务口项目和资金的监督检查,监督检查处统一调配各处室、各市县财政局的检查力量,按地域、部门进行分工负责、通力合作,并将所负责的每个部门、市县的财政资金检查项目打捆检查,避免重复检查,提高了工作效率。三是统筹使用财政监督成果,改进和提升财政管理水平。检查结束后,各检查小组写出检查报告,由监督检查处汇总如实反映财政监督检查工作情况,并提出进一步改进预算编制、预算执行和财政资金管理的意见和建议。对在检查中发现的情况和问题,监督检查处及时将各专项资金的监督检查情况和整改意见向各有关业务处室、有关主管部门和有关市县财政局反馈,并将检查情况作为下一年度预算资金安排的重要依据,以达到真正利用好监督检查成果的目的,切实解决各项财政性资金在管理使用中存在的问题。

3. 重视和加强专项财政资金的监督检查,堵塞财政资金管理漏洞

一是对财政专项资金管理的合法性、合规性进行监督。从2000年开始,财政厅对各市县财政专项资

金拨付、使用、管理及项目建设、管理情况进行了监督检查。不仅监督市县专项资金的使用、分配、核算过程，还对其拨付程序是否符合规定等进行监督。检查结果在全省财政工作会议上通报，引起了各市县的高度重视，纷纷采取措施加强专项资金管理。二是尝试开展专项资金的绩效监督检查。2003年，省财政厅对财政专项资金数额较大的省科技、卫生、教育等近10个厅局及其下属单位2001—2002年省本级财政专项资金执行情况进行检查，跟踪问效。检查了专项资金的项目实施、效益(社会效益和经济效益)、资金到位及支出情况、存在问题等，既纠正和查处了违规使用专项资金的行为，也为科学编制2004年度预算提供了事实依据，更从中找出了进一步加强专项资金使用管理的有效措施。

2005年，省财政厅进一步加强了对财政专项资金的监督，提高财政监督的时效性。各专项资金一经拨付，监督检查部门立即对资金的流向和使用进行跟踪检查，发现问题及时整改，确保财政资金取得实实在在的效果。今年春天，海南省遭遇多年罕见的旱情，省委、省政府和中央财政拿出3760万元资金支持全省抗旱。为确保资金发挥效益，省财政厅发文规定各市县抗旱资金必须实行专户管理，要求各市县财政部门督促主管部门加快人畜饮水和抗旱救灾项目施工进度，按照报账制的要求加快项目资金拨付进度，每月底将这些项目资金的预算执行情况上报省财政厅。为准确掌握资金的使用情况，财政厅还与有关主管部门一起，组成检查组到各市县抽查和暗访，监督各市县规范有效地使用抗旱资金，收到了较好的效果。今年海南省决定免除义务教育阶段中小学生的杂费。为确

保财政补助资金专款专用，市县配套的资金按时到位，并在春季开学前全部拨付落实到各个中小学校，省财政厅制定了专门的管理办法，对专项补助资金实行“专户管理、单独核算、封闭运行”。在中小学春季开学前，省财政厅又联合省教育厅组织了4个调查组直接下到全省18个市县的中小学校、农村和基层社区进行抽样调查，调查人员直接与学校领导、教师、学生和家长们接触，面对面地了解当地免除杂费的情况，督促各市县按规定管好用好免杂费专项补助资金，保证省委、省政府免杂费的决定在每个市县得到有效落实。与此同时，从今年第二季度开始，省财政厅还组织全厅的力量，对教育、支农、扶贫、农村合作医疗、供水等重大专项资金开展了检查，确保各专项资金支出进度，基本做到资金拨付到哪里，专项监督检查、跟踪问效就到哪里。

4. 建立财政监督为财政改革、财政管理服务机制，促进财政改革顺利进行

一是为财政改革扫除路障。1999年，海南省开展了行政事业单位银行账户检查，共撤销违规设立的账户和收入过渡户2333个，不仅从源头上整顿了行政事业单位财务管理秩序，而且为会计委派制度改革、国库集中支付制度改革和非税收入征缴制度改革奠定了基础。2001年实行会计委派制度后，全省再次清理行政事业单位银行账户，撤并不符合规定的账户，进一步巩固了会计委派制度改革成果。二是积极参与有关财政改革方案和财政管理政策的制定和完善。各项财政改革方案和财政管理政策在出台之前，充分征求和吸收财政监督机构的意见和建议，进一步修改完善方案和政策。三是财政监督与调

查研究紧密结合，为深化财政改革，完善财政管理出谋献策。在开展财政监督检查时，不仅注重检查了多少单位，收缴了多少违规资金，纠正了多少违纪问题，而且还注重发现财政管理漏洞，提出推进财政改革、规范财政管理的意见和建议，充分发挥了财政监督推动财政改革、完善财政管理的参谋助手作用。

5. 建立内外并重的财政监督工作机制，整顿和规范财经秩序，提高财政管理水平

2001、2002、2003年连续3年开展了《会计法》执行情况及会计信息质量检查工作。重点检查了建筑施工、房地产、医药和卫生等会计基础工作较为薄弱的行业。对检查中查出的违法违纪行为，严格按《会计法》规定进行处罚，从而整肃了会计工作秩序，规范了有关行业的会计基础工作，提高了会计信息质量。2000年，根据国务院关于清理整顿经济鉴证类中介机构的要求，对会计师行业进行了认真清理。2002年，检查了会计师事务所的执业质量，整顿了会计师事务所的工作秩序，规范会计师事务所和注册会计师的职业行为。同时，还按照财政部下发的《财政部门内部监督检查暂行办法》的有关规定，加强财政内部监督检查工作，不断强化自我约束，进一步规范财政自身的管理行为。从1999年开始，每年都对本厅的财务收支和财产物资管理情况进行内部审计，及时纠正自身管理中存在的问题，有关审计结果在全厅职工大会上公布，提高了厅机关的财务收支和资产管理透明度。2000年以后，除对省本级财政资金账目进行了内部审计以外，还把部门预算编制和预算执行情况作为检查的重点内容，取得了较好的检查效果。