

湖北专员办：

对中央财政项目支出实施全方位监管

近几年来，湖北财政监察专员办公室通过加强对银行账户的设立审批、部门预算的审核上报和国库集中支付资金的审核检查，主动开展专项监督检查，积极探索财政支出绩效考评，初步建立起事前审核、事中监控和事后检查评价相结合的中央财政项目支出监管体系，基本做到对项目支出资金的合规性、安全性与有效性实施全方位监管。

严格审批银行账户，严控项目支出资金源头

在公共财政体制下，预算单位银行账户是项目资金运行的唯一载体。银行账户的设立审批工作是落实部门预算、实行项目支出资金国库集中支付的“总阀门”。为加强银行账户监管，湖北省专员办依法执行银行账户财政审批备案制度，采取“先纳入，再规范”的方法，努力将预算单位的所有银行账户纳入监管范围，并通过建立网络化动态监控，为国库直拨资金审核和对异常变动情况的监督检查提供信息。

首先是认真行使银行账户的审批权，对各申报单位进行严格审核审批，坚决剔除不合理的账户，避免资金体外循环。其次，对银行账户实行网络化监管，将账户的开设、变更、撤销及资金的收、付、结、存等相关信息纳入网络管理系统，实现对账户变更和资金流动的动态监控，随时掌

握账户和资金的变动情况。最后，会同人民银行和国家审计部门共同实施对银行账户的年检工作，加大监管力度，提高监管成效。对于应申报开户而未申报和账户资金出现异常变动情况的预算单位，及时组织人员进行监督检查。

加强对部门预算的预审和检查，夯实项目支出监管基础

部门预算和项目支出的首要环节和基本依据。监管基层单位部门预算和实施财政直接拨付、保证项目支出资金使用成效的基础。对部门预算的监管主要分三个阶段逐步推进和完善。

在财政部授权专员办实施部门预算上报审核前，主要以会计信息检查为切入点，对专员办参与部门预算改革进行探索。

在财政部授权专员办对证券、保险、银行监管委员会的派出机构部门预算实施监管后，认真从预算申报上把住“关口”，提高了基层单位预算编制的质量。

当前，湖北专员办正在采取“双管齐下”的方式，对财政部授权监管的单位，严格履行监管职责；对未授权监管的单位，继续以会计监督为切入点，力争在财政部陆续授权的同时，尽快将全省中央预算单位全部纳入专员办的监管范围。

以国库集中支付资金审核为契机，实施对项目支出的全过程监管

对中央财政项目支出资金实行国库集中支付是减少资金支付环节、提高资金使用效率、从源头上治理腐败的重要举措。从2000年开始，财政部试行对国家重大项目支出实行国库集中支付，湖北省是首批试点省份，试点项目主要有国储粮库、棉库和长江堤防隐蔽工程。对于国储粮库、国储棉库建设项目，由于项目单一且资金流量不大，湖北专员办侧重对资金申报和资金使用两个环节进行审核监督。而对长江堤防隐蔽工程项目，由于其建设范围涉及4个省，总投资达68亿元，专员办以资金的审核为契机，直接参与工程建设的全过程。通过参加工程施工前的招标评标、办理建设资金的支付审核、开展对工程建设的质量、进度、资金的监督检查、参与工程完工后单位工程验收、竣工决算编审以及相关政策的咨询与服务，实施事前、事中和事后的动态监管，探索出对中央财政项目支出全过程监管的工作模式。

一是建立健全规章制度，明确各自责任。专员办与项目法人单位、代理银行等单位联合制定了《国库集中支付审核工作操作规程》、《工作信息交流和管理制度》、《重大事项报告制度》等十多项制度，规范审核程序，明确各自职责。二是建立网络平台，

实行联网监控。主动与建设单位、代理银行和施工企业建立网上查询系统，从网上可以随时查询项目的资金到位和使用、工程进度、银行账户余额等情况，发现问题及时查处纠正。三是寓监督于服务之中，确保项目资金及时拨付。采取审核与检查相分离的方法，审核注重合规性，检查强调合法性。一方面加强网上预审，提前掌握情况；另一方面主动服务上门，直接到申报单位进行现场办公，确保对每笔资金拨付申请审核在2天内完成。四是实施现场检查，规避执法风险。在网上监控和资金预审的基础上，充分利用审核过程中的各种资料信息，直接深入到项目地进行监督检查。五是参与工程验收和决算编制，确保工程圆满完工。从2002年9月份开始，专员办已相继参加了湖北、安徽境内的9大项目、61个单位工程的移交验收，并积极参与和组织竣工决算的编审，真正实现对国库集中支付项目的全方位、全过程、连续性监管。

实施专项检查，强化重点项目支出的监管

监督检查是财政部赋予专员办的一项基本职责，也是中央财政项目支出的坚实保障。为解决中央财政支出项目多、范围广而专员办人员少的矛盾，湖北专员办坚持以“突出重点、抓住热点、解剖难点”为原则，不断优化项目支出的专项检查。

一是突出重点。在保质保量完成财政部授权对十余项财政支出项目监管的同时，把中央财政投资的主要项目作为监管重点，常抓不懈。1998年以来，中央财政投入湖北省的建设资金有300多亿元，其中水利建设资金就达150亿元，相当于全省建国以来投资总和的6倍多。专员办在抓好其他建设项目监督检查的同时，把长江堤防建设的监督检查作为工作重点。

针对1998年特大洪水过后中央大规模投资堤防建设的情况，为避免仓促上马造成资金浪费，专员办及时对长江最险段荆江大堤进行为期一月的抽查，查出工程管理部门挤占挪用专项资金、财务人员公款私存等问题。除收回全部被挤占挪用的资金外，还将问题在全省水利系统进行通报，并责成对单位负责人和财务负责人给予行政处分，一举打开了专员办对基建项目监管工作的新局面。此后又相继对荆州、武汉等长江堤防建设进行专项检查，并受湖北省政府委托组织省计委、水利、财政、审计、监察等部门对全省水利建设进行现场督查，查处和纠正了一些违法违纪行为，确保了被誉为“水上长城”的长江堤防顺利建成。

二是抓住热点。对社会上普遍关注的事关财政改革大局的财政支出项目，及时组织力量实施监督检查。自1998年专员办机构改革以来，先后组织了对社会保障资金、扶贫资金、特大防汛抗旱补助资金、“非典”资金、农业开发资金、退耕还林资金等中央财政支出项目进行专项检查，查处了大量违法违纪问题，依法追究22名责任人的法律和行政责任，有效地落实了党和国家的方针政策，维护了正常的财经秩序，受到了社会各界的普遍赞誉。

三是攻克难点。对人民群众反映的长期得不到解决的问题，坚决查处，决不手软。2001年，湖北专员办接到国务院领导批转的一封人民来信，反映湖北省枣阳市土地局非法批卖土地、转移挪用项目资金等问题。此案曾多次被举报，当地有关部门已先后8次进行检查，多是无果而终。为了给人民群众一个满意的答复，专员办对这一案件进行了持续两年多调查，终于查清了这起以土地局长为首的13人集体违法违纪案件。经移交纪检监察部门和司法部门立案侦查，其涉案人员均受到法律严惩。

积极探索绩效监督，完善对项目支出的监管体系

项目绩效是财政项目支出资金使用成效的集中表现，也是专员办对项目支出监管的关键。湖北专员办对项目支出绩效的考评监督虽然起步较晚，但起点较高，思路明确，通过对两个不同层面的支出项目进行试点，形成了较为系统的方法体系。在对单个项目支出的绩效监督方面，选择武汉理工大学的基建项目进行试点，按指标体系设计、权数分值分配和二重线性考评模块三个方面建立考评监管体系。在具体实施中，设计了项目资金规模水平、项目支出进展状况、项目资金自筹能力、预算管理水平及项目支出综合水平等绩效考评指标体系，着重监督考评了八个方面，即项目支出预算编制的科学性、预算执行程序完备性、立项的合规和有效性、财务核算的真实性、支出变更的合法性、资金使用的安全性、项目委托审计和交付使用的时效性、项目竣工效益的综合性。

在对国家宏观调控项目的绩效监督方面，按照财政部安排，湖北专员办对退耕还林项目进行绩效监督的尝试。主要采取成本—效益分析法，从定量和定性两个方面分析，定量分析以主管部门提供的统计资料和专员办检查认定的资料为基础，定性分析以国家政策规定和专员办的检查结论为基础，并听取各方面的评价。通过对退耕还林项目计划执行情况，退耕还林操作模式及管理办法，中央补助资金下拨到位率，地方配套资金到位率，项目的生态效益、社会效益和经济效益等情况进行综合监督考评，提出了完善退耕还林管理手段、强化对退耕还林专项资金监管等五个方面的建议。今后，湖北专员办将继续选择部分项目进行扩大试点，重点从考评体系的指标选择、权数设置和计分方法等方面进一步优化绩效监督工作。