

分离控制、银行账户审批控制等；初步建立了涵盖财政运行全过程的财政监督体系，对财政资金运转流程进行全方位、多层次的监督，做到了“分权、分离不分家，制约、制衡不掣肘”。

4. 强化外部财政监督。在制定年度对外财政监督检查计划时，注意服从当前财政管理和改革的重点需要；在实施对外财政监督检查时，注意服务于财政管理和改革的重点要求。根据湖南省政府关于整顿经济秩序和努力增强全省财政实力的要求，2002年，湖南省财政监督检查部门共检查了电力、烟草、医疗、地方金融保险、房地产业等459家企事业单位，查处违纪金额8亿多元，收缴进入财政账户5600多万元；省财政厅组织对岳阳、衡阳、湘潭、张家界、自治州5个市州进行了省级收入征管质量检查，共查出截留省级收入1.1亿元。2003年上半年，财政厅又采取上下联动的方式对全省国土资源厅系统的会计信息质量和“收支两条线”执行情况进行了全面检查，同时对信息产业厅等单位的会计信息质量和27个会计师事务所的执业质量进行了检查。为了推进部门预算改革，近年来对省直各厅局开展了以“查清账户、核准收支、摸清家底、规范管理”为主要内容的财政综合检查，重点检查清理了有关单位的银行账户开设、物化资产、收入支出规模、公用经费的真实消耗水平等，并将检查结果及时反馈给财政厅各业务管理部门。此外，财政厅还组织全省财政监督系统开展了清理“小金库”专项检查，截至2003年6月底，全省已查出“小金库”145个，金额2100多万元。其中常德市财政局会同监察局、审计局、人民银行和有关单位，共抽调检查人员60人，组成了15个检查组，认真开展了市本级清理“小金库”专项行动，第一批已检查14个单位，查出“小金库”13个，金额600多万元。

# 焦作：

# 构建新型财政监督机制

○ 河南省焦作市财政局

近年来，河南省焦作市围绕建立公共财政框架目标，以创新机制、组建财政资金监督管理委员会总揽全局，以合理定位、监督关口前移和多环节控制为立足点，以协调运行、全方位全过程的监督为主要内容，着力构筑新型的财政监督机制，形成了内外并举、配套联动、互为促进、共同发展、服务与监督并重的财政资金监督管理委员会新模式，推动了财政职能的转变，促进了财政资金的安全和高效使用。

## 改革动因

一个时期以来，有几个问题始终影响着财政监督效能的发挥：

——“马后炮”，财政监督效能弱化。财政监督长期停留在事后检查的环节，难以在违法违规违纪行为发生前进行预警、预测、事先防范，在发生时进行查堵、控制，财

政监督的“监测器”、“控制器”作用难以发挥。特别是对于财政供给的行政事业单位，即使查出问题，由于是财政拨款，财政资金的损失浪费也无法避免。

——“两张皮”，财政职能配置分化。分配和监督是财政的两个基本职能，但在实践中却成了“两张皮”，职责分工演变成了职能的分化，

“我分配我的、你监督你的、各有山头、互不侵犯”，在分配管理中难以渗透监督的成分，而监督却成了“为监督而监督”，丝毫不带管理的色彩，成为平行的两条线，实质上扭曲了财政职能的配置。

——“灯下黑”，财政内部监督软化。多年来，财政监督重外部、轻内部，重下级、轻本级，久而久之，形成了“灯下黑”的监督盲区。财政内部的“安全机制”仍未确立，资金流失的风险依然存在，要从根本上杜绝“灯下黑”现象的发生，必须从监督机制上予以创新。

——“一头沉”，财政监督范围片面化。长时间以来，财政监督因袭了重收入环节检查、轻支出环节监督的旧有弊端，不仅与审计和税务监督职能交叉、重叠，而且忽略了对财政资金支出和使用的监督。预算单位“吃着碗里的、盯着锅里的”，大量的闲置资金沉淀在单位账户上，而国库却频频告急，究其原因，与“一头沉”式的财政监督越位和缺位并存不无关系。

## 基本做法

——创新机制，组建财政资金监督管理委员会。焦作市财政局将改革的目标定位在“设立能管住任何人的相对独立的监督机构，变单纯的事后监督为事前、事中、事后全过程监督，变单纯的收入或支出监督为财政资金的收、支、管、用全方位监督，变单纯的监督机构监督为整合各项财政管理改革的全员监督”上，具体做法为：

一是组建相对独立的财政资金监督委员会(以下简称监督委)，以财税监督局为主体，融合纪检组、人事科、监察室、会计科等综合部门，监督委直接对局党组负责，重大事项可直接向市政府报告。

二是监督委提前介入、监督关口前移，对财政资金从入口到出口全过程进行监督，重点监督该过程的程序性、合规性和真实性，及早发现问题及早纠正。明确规定：任何资金不经监督委稽核盖章不得入账，任何个人无权否决监督委的意见。

三是建立财政资金审批、拨付责任追究制。对违反政策要求、给国家和集体造成损失的，视情节轻重分别给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除处分；构成犯罪的，移交司法部门依法处理；一般违纪违规问题，由监督委提出意见，局纪检、监察部门处理；重大问题报局党组集体研究决定处理。同时还实行资金审批、拨付行为终身负责制，若调出局机关或二级机构，建议调入单位进行责任追究，给予处分。

——合理定位，坚持有所为有所不为。在构建新型财政监督机制的指导思想上，我们既注重克服监督与管理的“两张皮”，又防止将专门监督机构的职能无限扩大，走向无所不包、无所不能的另一个极端。坚持合理定位、科学分工：

其一，财政业务管理部门的主要职责是从事业务的日常管理，同时负有日常监督的职责，将日常监督与日常管理结合起来，寓监督于管理，在管理中监督。

其二，监督委作为专门监督机构，明确细化监督职责，做到有所为有所不为。其具体职责为：事前监督重程序，把逐笔逐项的审核监督交由部门预算的编制部门；事中监督重实质，严格按预算、按项目、按标准、按进度把守每一分钱的出账；事后监督重效率，将对社会经济的监察和收入征管的监督让渡于会计师事务所等中介机构和税务部门，将对财政资金具体使用的监督让渡于会计委派的各会计站或委派会计。监督委的职责是对他们进行再监督，从而节约监督成

本，提高监督效率。

——协调运行，全面提高财政监督效能。合理定位、分工之后，各部门各司其职、各负其责地履行各自的监督义务，监督委总揽财政监督全局，努力追求各项财政改革的监督效能最大化，将职能交叉、交替引发的效率损失降到最小：

一是关注程序，促进部门预算的规范化。2000年底，我们实行了部门预算改革，将预算细化到部门、单位和具体支出项目后，我们又对部门预算的编制做了进一步完善：实行“两上两下”的预算编制程序；将所有支出预算都编制到具体项目；单位所有收入和支出实行统筹安排；严格预算执行，硬化预算约束，除突发性事件造成的必不可少的开支按程序批准调整预算外，其它支出项目当年一般不予追加，等等。在强调预算编制部门进行定性、定量的实体性监督的同时，我们将监督委的提前介入，定位在“两上两下”的程序性监督，实行“两上两下监督”：在“一上一下”环节，监督是否没有预算单位的申报而由业务科室直接核定，即有“下”无“上”；或者预算单位申报后、没有将初审意见通知单位并进行再申报，而是直接将核定结果提交局长办公会议研究，即有“上”无“下”。在“二上二下”环节，将监督委的事前审核监督做为局长办公会议前的必备程序，不可逾越，一方面由监督委在总体上核实预算编制部门核增、核减多少个项目、多少资金，另一方面由监督委对预算编制质量进行抽查，防止因超出财政专业范围而对预算单位听之任之，造成财力浪费等等。

二是注重实质，严格国库支付的制度化。将监督关口前移到支付环节。其一，健全制度，以规规定方圆。实行收支分离，规定各执收科室(部门)的收入账户不得对外发生支出，财政支出部门不得兼管收入；实行岗位

分离,所有资金拨付必须经过一个科室两个以上经办人员签字;实行职责分离,所有资金拨付事项至少经过两个以上科室(部门)签字、监督委审查盖章后方可办理手续。其二,设立监督岗,严格“流程作业”。制定了年初部门预算支出、临时预算支出、机关经费开支、项目资金、政府采购、资金结算、收入上缴等7个资金内部控制流程图,所有资金拨付,按照“科室经办人员签字——科长审核——监督委审查——主管局长签字——资金结算部门审核开票——监督委加盖资金监督专用章”的程序运转。其三,严格监督岗位的权力和义务,维护制度的严肃性。一方面赋予“监督岗”充分的权力,明确规定,对不符合规定、不符合程序、依据不充分、用途不明确资金项目,有权要求有关科室退回重新办理;对正在实施的违法违规资金运作行为,有权要求有关部门和人员先行停止资金运作活动;有权对年度部门预算特别是专项资金的申报、使用和竣工的合法性、合规性进行抽样调查核实,并依据调查核实情况否决弄虚作假的项目,剔除不合理支出;有权对所有资金进行稽查审核,不经监督委审签,任何资金不得拨付出账;对违反资金管理规定、拒绝或阻碍监督工作的单位和个人,有权提出批评,限期改正。另一方面要求“监督岗”必须做到“五不过关”,无预算的支出不过关;无用款计划的支出不过关;不符合程序的临时追加预算支出不过关;应实行国库直接支付而采取授权支付的不过关;应纳入政府采购预算、实行政府集中采购而采取自行分散采购的拨款不过关等等,以监督关口的前移,确保制度的刚性,杜绝人为的弹性。

三是重视效率,增强财政监督的科学化。在对监督委事后监督的定位上,我们科学整合、配置监督资源,发挥“四两拨千斤”的功效。其一,

由会计工作站或委派会计担负行政事业单位的日常事后监督职责,由监督委对其实施再监督。2000年,焦作市率先实行了会计委派改革,设立会计工作站和会计核算中心,在第一时间对挤占、挪用等违纪违规现象进行全天候的现场监督,使事后监督兼具了事前和事中的多重成分,最大限度地将违规违纪消灭在萌芽状态;监督委通过抽查验证、专项检查等方式,对会计工作站或委派会计的日常事后监督质量进行再监督,发现问题及时沟通信息,补充完善措施,做到“双保险”。其二,由财务总监和会计师事务所担负起国有和国有控股、参股企业的日常事后监督职责,监督委对其实施再监督。近几年全市的会计中介机构不断成熟,有能力担负起审计、验资等“经济警察”的使命,同时,我们向21家国有及国有控股企业派驻了财务总监,对其财务活动进行全方位监控。监督委从具体监督中退出来,通过会计信息质量检查,对会计师事务所和财务总监进行再监督。其三,聘请社会监督员,对财政监督进行再监督。以监督委作为责任单位,建立了特邀监督员制度。从社会各界聘请了10名财政监督员,每季度召开一次监督员座谈会,让监督员和各科科长及二级机构负责人进行面对面的交流,进行直接有效的监督。同时还出台了财政人员行为规范“十不准”、设立举报箱、开通了24小时举报电话,规范了理财行为,促进了党风廉政建设和反腐败工作的有效实施。

### 初步成效

——构筑了财政资金监管“安全网”,从源头上促进了廉政建设。新型的财政监督机制融财政资金内部控制与外部监督于一体,将反腐倡廉的关口前移,财政资金的流向、流速、流

量、流效能够及时反馈,会计信息的真实性增强了,资金的透明度提高了,从根本上遏制了贪污挪用公款、私设小金库、骗取财政资金的现象发生。仅2002年,监督委在预算执行的事中监督环节就审核出违纪违规拨款事项50多笔,涉及资金300多万元,全部予以拒签退回处理。

——实现了财力的合理分配,增强了政府的宏观调控能力。由于预算编制程序和标准的公开透明,强化了管理责任,特别是监督委程序式和参与式的监督,解决了财政部门内部的“二次分配”、“暗箱操作”问题,杜绝了主管部门截留挪用下级单位资金的现象,规范了政府领导审批资金的行为,建立健全了预算编制的监督制约机制。同时,在保证正常运转的前提下,有效控制了公用经费的过快增长,确保了新增财力的合理使用。

——构筑了“阳光支付工程”,促进了科学理财。过去,一些单位不把精力放在事业发展上,而是一门心思跑资金,跑来资金又不好好用,单位领导审批随意性较大,透明度差,财力的无效消耗较多。而新型的财政监督机制建立的是“阳光支付工程”,单位有什么钱、有多少钱,应该办什么事、办多少事,领导知道、群众知晓、有人监督,挤占、挪用经费现象没有了,事业心和责任心增强了,资金使用效益提高了。

——规范了理财行为,促进了干部队伍建设。在一系列监督制度和程序的“控制”下,财政部门的服务态度比过去好了、服务效率高了,从根本上改变了“门难进、脸难看、话难听、事难办”和“吃拿卡要”等现象,特别是在资金拨付终身责任制和责任追究制面前,工作人员处理业务的政策和事实依据更加充分,工作的责任感和自觉性大大增强,促进了干部队伍素质的提高。