

以诚信制度破解财政资金管理难题

陈向明

近年来,随着财政改革的逐步深入,财政资金供给链逐渐延伸,一些用款单位(用户)违规现象也时有发生,集中表现在虚收虚减、滞留截留、坐支挪用等方面,这与财政制度设计中几乎没有引入诚信概念或未涉及诚信问题有很大关系。因此建立财政诚信制度,并将其融入财政监督、财政绩效评价和“金财工程”建设全过程、财政业务流程各环节十分必要。财政诚信管理制度主要由“四项制度”和“四项机制”构成,并应与“金财工程”同步设计、同步施工,与财政各项业务相容匹配、同步运转。

建立“四项制度”

财政诚信制度通过建立诚信报告、诚信保证、诚信等级评价和诚信激励与约束“四项制度”,实现对用户的全过程监督,从而达到增强财政监督渗透力、维护财政支出秩序、提高财政绩效的目的。

1. 诚信报告制度。为便于查阅和历史比较,用户第一次登记报备内容为近5年数据,此后为一年一报。登记报备实行一户一码一台账。即一个用户终身一个编码一个台账,用户一旦与财政发生资金供需关系,即自动生成原始记录档案(台账)。登记报备内容包括用户的基本情况和历史数据、资料(部门和省市县分开),如年度财政总收入、全部固定资产情况、诚信资

料(包括基本支出和项目支出情况、专项资金申报及批复、绩效评价与审计监督结论等)以及历史记录(如债权债务、财政担保、项目借款、债务偿还)等,还包括其他特别记录,主要是有否违反有关法规规章等。

2. 诚信保证制度。所有用户向财政部门登记报备材料、资料以及请款报告等,必须书面出具诚信保证书,并保证其真实性,否则,自愿接受停止或取消相应的财政资金供给处罚,并承担一切行政或法律责任。

3. 诚信等级评价制度。综合考虑合规性和效益性,以有关法律、法规及规章制度、平时财政诚信记录、使用资金产生的社会效益及绩效评价情况等为依据,建立诚信评分体系,分为“最佳诚信、良好诚信、基本守信、失信和严重失信”五类,分别用AA、A、B、C、D表示,实施分类监管。两年内无任何违反财经制度的不良记录,财政资金绩效评价优秀视为AA类,实行激励机制,优先给予财政支持和专项资金扶助,并予以较大倾斜,两年内免除日常和专项检查(除国家专项检查外)。两年内基本没有不良记录,财政资金绩效评价良好视为A类,实行激励机制,较优先给予财政支持和专项资金扶助,并予以一定倾斜,两年内一般不进行日常检查和专项检查(除国家专项检查外)。两年内有轻微的不良记录,财政资金绩效评价尚好视为

B类,实行定期管理和预警机制。在继续给予常规性财政和项目资金支持的同时,责成其提交有关方面的自查自纠报告和诚信保证书,加强诚信教育,搞好定期检查,发现问题及时处理。两年内有比较严重的不良记录,财政资金绩效评价一般则视为C类,财政和项目资金支持受到限制。责成其提交一定范围的自查自纠报告和诚信保证书,必要时对当年财政(包括项目)资金作全面检查,同时,加强诚信教育,每年进行定期检查。两年内出现多次严重不良记录,财政绩效评价不合格,列入黑名单管理归为D类,实行重点检查,包括对其近3年的财政专项资金使用情况进行全面检查,并责成其负责人和主办会计自费参加培训班,提交自查自纠报告和诚信保证书,在媒体公布。同时,根据情节严重程度和认识态度,对若干专项资金或所有专项资金,给予3-6年停止或取消安排(申报)的处罚,触犯财经纪律的,还将受到行政处分或法律追究。

4. 诚信激励与约束制度。主要是奖励加分和惩戒减分,必要时通过媒体公布,以鼓励守信、约束失信。加减分实行积分制,可以跨年度。加分不封顶、减分不保底。如对列入C级以上诚信等级的用户,积到若干分后,自动为上一个诚信等级积累基础数据;连续两年列入A级以上的,可以加若干分等。如被减若干分,自动为降一个诚

信等级积累基础数据；对连续两年下降等级的，视主客观因素，少安排或停止安排专项资金；对资金使用有不良记录的，按项减分等。对黑名单用户只保吃饭保应急，进行公开通报，取消和停止安排专项资金，违纪严重的还须接受相关处理。处罚主要根据其诚信情况和认识态度，给予3-6年取消或停止多个或全部资金的支持（民生、救灾抢险、突发事件和基本支出除外）。建立群众举报平台和财政专项资金执行情况监督点和明查暗访制度，向社会公开征聘监督员。

构建“四项机制”

财政诚信制度通过构建诚信提示警示、诚信审查对比、失信行为识别与确认、诚信联动与共享“四项机制”，推动“诚信走遍天下，失信寸步难行”氛围的形成，为提升财政资金管理水平提供机制上的保证。

1. 诚信提示警示机制。根据用户诚信等级、诚信记录、诚信情况和经办人的工作状态，计算机系统会自动显示多种不同颜色的闪烁标志。如当用户出现某个违规失信行为时，根据违规性质的轻重程度，计算机自动出现红、蓝、黄、黑牌等闪烁标志，分别表示一般警示、较强警示、特别警示和严重警告；对经办人或处室负责人而言，如在审查用户报告或有关事项时违规操作将进入不了程序（自动锁闭），同时在计算机上会出现红色闪烁标志；两次以上违规操作，分管领导的计算机上会同时出现特别提示标志。如需解锁，当事人要作出书面检查，报领导批准后，电脑程序员方可解开。年度资金分配或某专项资金安排被输入计算机系统，或者某项资金经批准已进入实施程序后，如拖延一周，或两周，或一个月及以上未及时办理到位的，在经办人的计算机上会出现一个、或两个、或三个以上的橙色特别提示闪烁标志，并在分管领导的计算机上同时

出现特别提示标志。

2. 诚信审查对比机制。分前台审查，可以是前一道程序，或下一级财政局计算机程序；后台审查，为总部审查中心（相关机构和人员）。前台初步审查机制是指，用户申报资金必须如实填写经特别设计的电子报告，并附相关凭证和证明，同时，另附纸质材料及证明原件备查。资金申报材料如基本完整、真实，将自动进入统一、联网的计算机信息系统，随后就可以知道是否可行。如可行，将自动进入后台审查程序；申报材料如出现填写不实、逻辑矛盾或违反规定，计算机机会自动告知并退回用户，同时，该用户被自动列入重点监控对象。而后台技术审查对比机制是指，在数据库的支持下，用户所有的申报材料（电子化数据）均被快速传至后台总部，总部审查中心将及时通过信息数据库自动与该类资金和其他资金（曾经留底的相应资料）进行对比分析，进一步核实资料的真实性和用户的诚信度。符合条件的，在规定的时间内可以得到资金；如不符合条件或有较严重的不良记录将收到不予安排资金等信息反馈提示，对多头重复申报和疑似虚报假冒的，将责成其说明原因，

必要时进一步核查。此外还应有一些非常规审查机制，即在财政部门设专门机构，每年按一定比例随机抽查用户的诚信情况，发现问题及时处理。

3. 失信行为识别与确认机制。用户如出现违反法律及有关法规、规章制度，造成财政资金重大损失；无故拖延或耽误资金审批和拨付及财务处理；违反规定程序，擅自越权审批或拨付资金；被审计、监察、财政专员办、财政监督部门查处等行为之一的，计算机将自动识别和确认为失信行为。当用户申报资金时，计算机机会自动提示、警示或锁闭，需解锁的应按有关规定办理。

4. 诚信联动效益与共享机制。财政诚信管理制度的建立和实施应与金财工程建设、财政监督、财政绩效评价制度紧密融合，在财政预算改革和预算安排、资金集中支付及落实到位等环节融入诚信制度；在完善财政监督办法和财政绩效考评体系上设置诚信指标；把诚信制度贯穿于“金财工程”建设全过程和财政业务流程各环节，并与相关的配套措施融合，这样，财政诚信管理制度才能发挥最大效益。●

（作者单位：江西省财政厅）

责任编辑 刘慧娟

● 动态

青岛保税区财政局以业务制衡促进财政监督

为进一步加强财政内部监督，确保各项工作规范有效，青岛保税区财政局针对各处室39项业务的办理流程，确定各项业务每个步骤的责任人，从业务的受理、办理、审核、移交等各方面实行程序监督、业务制衡，做到“双人经办、交叉互审”，杜绝“一手清”情况的出现。业务制衡流程的规定，促进了各项业务的规范运作，也为财政局的内部监督检查提供了规范的监督依据。

该局按照业务制衡流程的规定，全程参与财政性投资工程的招投标、建设监督及验收工作，对竣工项目及时进行竣工结算审计，在基建预算管理上取得了较好的成效。2006年共参与招投标、议标、邀请招标30次，工程款审批并拨付198余笔5872万元，开展工程结算审计20项，累计审减额325.2万元，审减率达13.24%，既有力地推动了基础设施配套和重点工程建设，又保证了财政资金运行的安全高效。●

（张 伟）