



淮安市五河口特大桥

# 强化内控机制建设 提升科学理财水平

□ 张国兴

江苏省淮安市财政局为提升科学理财水平，按照“财政改革与制度设计相结合、风险管理与过程监控相结合、源头预防与绩效管理相结合”的原则，先后建立了政府预算支出管理、行政事业资产管理、财政资金专户管理、政府投资工程管理、财政监督稽查和行政运行监管等六个内控系统，构建了“职责明确、结构合理、制衡有力”的内控制度体系，实现了财政权力运行的规范化、公开化、可控化建设目标。

——完善政府预算支出管理内控系统，切实增强财政预算的约束力和执行力。部门预算、国库集中收付和政府采购是预算支出管理改革的核心，淮安市财政局坚持以此为龙头，大力推进预算管理改革创新步伐。第一，实行部门预算信息审核关口前

置，先后建立了预算基础信息库、预算项目库，适时与组织、人事以及相关职能部门信息共享，推进预算编制标准化建设。加强对预算源头监管，进一步完善全过程、多环节的财政监控体系，将“要钱须问效，用钱即问责”的绩效理念引入财政预算管理，大力推行预算绩效管理改革，2010年对11个部门申报的2.9亿元项目实施预算绩效评价工作，累计节约财政资金达30%以上。第二，在国库集中收付改革方面，着力建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度。率先开展市级财政国库集中收付制度改革，大力推行“清算制”、公务卡结算等工作，逐步建立预算内外资金财政国库“集中管理、分账核算、统一调度”的模式。第三，坚持以强

化预算约束和规范采购操作为重点，着力提高政府采购的政策效应，建立政府采购预算执行系统，并与单位经费预算系统“无缝”对接，使单位采购行为得到有效监控。按照“分权制约”的原则重组政府采购操作机构，依据采购操作流程将政府采购立项、招标文件编制、开标评标、合同见证等关键环节工作分别交给不同的科室办理，形成相互监督、相互制约的机制，建立起“分段式”政府采购新模式。2010年，累计完成集中采购项目1494个，节约预算资金2665万元，节约率达12.7%。

——建立行政事业资产“集中统管”新模式，实现资产购置、使用、处置和收益的全过程、动态监管。在资产配置环节，要求将资产预算纳入部门预算编制范围，单位资产购置报告

未经批准,不得列入年度部门预算,也不得列入单位经费支出。在资产使用和处置环节,要求单位新设、分立、合并或撤销变动的,必须在15日内履行资产变动申报手续;置换、转让、出租、出借、报废资产的必须履行资产评估、公开拍卖、招投标等“阳光操作”程序,资产收益上缴财政专户,实行“收支两条线”管理;将行政事业单位资产信息全部录入管理软件,实现对资产从“入口”到“出口”各个环节的动态监控。积极探索完善行政事业单位资产“公物仓”管理办法,通过设立有形或无形的仓库,对行政事业单位富余及长期闲置、能够调剂继续使用的各类国有资产,实行统一采购、统一配置调剂和集中管理,最大限度发挥行政事业单位国有资产使用效益,压缩行政运行成本。通过推行行政事业单位国有资产管理新模式,原先分散在各单位、效率不一的国有资产被纳入了财政统一监管的平台,实现了国有资产的“盘活、用活、管活”。2008年以来,淮安市累计处置行政事业单位国有资产69批次、处置资产账面价值1.9亿元,成功为41户单位公有房屋实施公开招租,成交价格比底价增加106.8万元、增幅达18.5%。

——实行财政资金专户管理,确保财政资金运行使用安全、规范和有效。加强账户设立管理,将账户管理权限统一移交财政国库管理部门,实行扎口审批制度,必须由开户行、财政、人行三个部门联合审批同意才能开立账户,严格禁止私设、滥开账户行为。开展预算单位账户清理检查工作,有效堵塞账户管理漏洞,防止财政性资金“体外循环”。将原先分散核算的社保、农业和农发等20多项专项资金,一律纳入财政国库部门统一记账、核算,业务部门负责审批拨款计

划,国库部门负责资金拨付与核算,实现了钱权分离、管办分离,减少财政资金运行风险。进一步规范资金拨付程序,将市本级预算单位纳入集中支付管理,实行财政资金直接支付指标考核,对公积金等实行代扣代缴,推动财政资金高效、规范运转。积极开展“小金库”清理工作,改革财政资金拨付方式和程序,财政性资金由“中转”变“直达”,全面防范和控制财政资金支付风险。

——加强政府投资工程项目监管,推进工程领域突出问题治理,提高公共资源投入效应。先后建立财务总监委派、财政投资评审、监管复审等全程监控制度,着力规范重大工程项目建设行为,确保资金安全、项目安全和干部安全。建立财务总监委派制度,由市政府委托财政局派驻各政府融资平台财务总监,履行资产与财务监督职责,对国有资产变动、大额资金流动实行财务总监联签工作方式,加强政府融资平台财政监管。实行政府投资项目财政评审制度,从工程预算编制、概算复核、工程进度付款、决算审核等方面加强财政监控,紧密结合工程项目建设特点实行事前、事中、事后“三步法”监审工作机制,控制投资规模、节约建设成本、提高公共资源配置使用效率。“十一五”期间,淮安市财政投资评审中心累计审减工程项目不合理支出2.8亿元,核减率达12.9%,调减项目不合理进度拨款需求3.3亿元,调减率27.1%。建立专业人员复审再监督制度,工程预算编制、项目评审后,再组织相关监督部门和社会中介机构开展再评审,形成监管合力,对一些审结项目,委托第三方进行复审,进一步压缩工程建设成本,提高财政监管成效。

——创新财政监督稽查方式,切实规范财经运行秩序、严肃财经纪律。构建“财政资金实时监控系統”,将财政资金监控纳入电子化、网络化轨道,实现从预算安排到支出使用各个环节的在线监督管理。围绕用制度管权、按制度办事、靠制度管人宗旨,先后制定《淮安市财政监督检查工作规程及流程》等文件,实现财政监督稽查工作的法制化、规范化。对纳入财政预算管理的行政事业单位,建立每三年轮流检查制度,实现财政监控体系全覆盖。通过与审计、税务、房管等部门配合,形成监督稽查协作机制,提升检查工作质量和实效。

——规范内部行政运行、提升行政效能,不断增强财政部门服务科学发展能力水平。从重点领域、重点岗位和重点环节入手,着力构建制度确权、科学分权、程序控权、公开亮权、实时监督的部门权力内控机制。在全局建立ISO9001质量管理体系,形成财政专项业务和日常性事务、质量标准 and 业务制度相结合的管理制度。强化集体领导与个人分工负责的领导体制,逐步建立健全内部监督制衡、民主决策机制,完善重大事项报告、党内情况通报等制度。强化财政内部管理,制定干部选拔任用、固定资产和资金管理、党务政务公开等30多项内部管理制度,认真执行党风廉政建设责任制及领导干部廉洁自律等相关制度。实行惩防体系目标责任制,充分发挥各种奖惩机制的综合效能,通过建立目标考核机制、“软环境”和作风建设责任追究办法等,规范财政干部从政行为,努力提高财政运行效益,不断提升财政服务大局、推进发展的能力。

(作者单位:江苏省淮安市财政局)

责任编辑 冉鹏