

建设财政支出动态监控机制初探

□ 周国新 冯晓燕

财政国库集中支付，基本确立了以预算指标为龙头，用款计划为载体，以直接支付和授权支付为手段的预算执行体系。怎样进一步提高财政资金使用的安全性、规范性、有效性，进一步推进财政管理的科学化、精细化，构建一套规范有序的财政支出动态监控机制成为当前财政国库集中支付改革深化的重要内容。

预算执行动态监控机制是现代财政国库管理体系的重要组成部分，是国库集中支付有效实施的保障和手段，是预算执行管理的重要内容。实施预算执行动态监控有利于增强财政管理透明度。动态监控工作增强了预算执行工作的严肃性，从源头上减少和

杜绝了各项违规支出和不规范的支付行为。通过对各预算单位和代理银行电子化资金支付信息的实时监控，仿佛是在预算单位银行账户上安装了一双“法眼”，增强了预算单位支付行为的自我约束力，从主观上、源头上减少了各种违规事项的发生，防范了腐败行为，确保了财政资金安全支付。

一、高效的预算执行动态监控机制应包含的内容

预算执行动态监控机制是以国库单一账户体系为基础、以财政资金活动监控为重点、以动态监控系统为平台，实时接收代理银行和预算单位信息，全程监控财政资金支付活动，形成预警高效、反馈迅速、纠偏及时、控制

有力的监控体系。

1.银行账户预警监控。一方面，所有预算单位的全部银行账户均纳入预警监控范围。动态监控银行账户资金往来情况，严格规范程序操作。另一方面，进一步加强代理银行管理，对代理银行柜员办理集中支付业务情况和零余额账户信息进行实时监控。建立考核机制，严禁代理银行违规向单位账户划转资金。

2.预算执行全环节监控。一是事前控制，就是要在支付前自动实现系统的智能预警，前移财政监督关口。二是事中追踪。全面掌握财政资金在途信息。三是事后反馈。及时反馈已支付完毕及账务核算信息。与原来的财政管



理信息相比较,与代理银行信息资源共享,银行信息的实时反馈是预算执行动态监控的亮点。在实际工作中,由于国库支付系统与各银行支付系统的相对独立运行,财政部门仅能掌握财政内部的集中支付业务运行情况,至于各代理银行网点柜台办理业务是否合规、资金支付是否及时、资金是否按期到达最终收款人账户等重要信息则存在着一定的监管盲区。特别是银行柜台在受理集中支付业务时需对所有支付信息进行二次录入,给财政资金安全带来较大隐患。如有的预算单位在银行柜台办理业务的实际信息与申报信息不符,有的支付资金因付款行压票迟迟不能到账等等。所以银行信息的反馈大大丰富了预算执行信息。

动态监控系统较理想的状态是实行“财银直联”:代理银行自动下载国库支付指令,银企互联接口实时对账和国库支付动态监控。改变了原先支付信息在代理银行人工二次录入的操作方式,减少了工作量,提高了准确度,加快了财政资金支付效率。确保了财政支付电子数据从支付中心到代理银行的直达和代理银行支付信息、到账信息的实时反馈。财银直联有利于财政部门对代理银行的支付业务办理情况实时跟踪问效,为加强和改进财政支付执行管理安上了“千里眼”,从而实现了对财政资金的事前、事中、事后全过程的实时监控。

3.科学的监控规则。预算执行动态监控要求实现实时监控、智能预警,面对巨大的信息数据流量,必须根据业务需求对要预警监控的内容建立一系列定量标准,然后按照细化的定量标准建立科学的监控规则体系,系统依靠这套监控规则进行自动筛选和自动预警,大大提高监控核查的针对性

和有效性。另外,针对各预算单位职能业务的不同,可以进一步细化监控规则,为单位量身定做监控规则,做到一单位一规则。

4.完善的制度方案。一要制订预算执行动态监控的实施办法和具体工作细则。使预算执行动态监控工作有法可依,违规问题处理有据可查。二要建立动态监控业务联动机制。与财政内部相关处室及预算单位、代理银行建立核查通报制度和定期会议制度,及时沟通情况,核实问题、统一意见。做到监控问题,核查问题,确认违规、问题处理等环节有机连接、高效运作。使各方形成合力,促进预算编制、预算执行更加规范合理。三要建立月、季、年度报告以及专项分析报告制度,及时将监控的情况和问题进行分类梳理、综合分析,挖掘根源、提出对策、反馈情况,进一步提高财政预算管理水平。

5.强有力的信息系统支撑。预算执行动态监控信息系统是预算执行动态监控机制的工作平台和技术支撑,起到重要基础性作用。该系统通过“智能预警、系统处理,综合核查、信息反馈”的管理模式,实现了集中支付全流程信息的全面采集和实时监控,极大地提高了财政集中支付工作效能和预算执行透明度。

二、当前动态监控机制建设存在的问题

1.预算执行动态监控工作缺乏法律制约机制。预算执行动态监控作为近年来一项最新的国库改革,迫切需要建立一定的制约机制,使各预算单位自觉地把资金支付行为归集在法律制度规定的范围内。而目前现行制度不尽健全和完善,执行依据只有财政部发的《关于加快建立地方预算执行动态监控机制的指导意见》和《财政部

关于印发《国库集中支付动态监控内部衔接管理暂行规定》的通知》。财政预算动态监控缺乏从上至下的法律法规,导致财政预算动态监控力度偏小,尺度偏松、手段偏软,严重影响着财政监管的权威性,从而束缚和制约了动态监控的发展。

2.财政内部机构职能有待进一步明确。预算执行动态监控工作涉及财政内部管理的相关科室,目前,财政部并未出台相关文件,明确、清晰地界定国库与其他部门在预算执行动态监控中的职能。尤其是国库与财政监督部门的监督职能界限尚不明确。这在一定程度上影响了预算执行动态监控的效果。事实上,国库动态监控工作是对预算单位国库集中支付资金使用情况进行的事前监督和实时纠偏,不同于财政监督等部门的事后监督检查,财政部门应及时出台文件,理顺相关各方的工作关系,以便更好地开展动态监控管理工作。

3.动态监控范围过窄,不能涵盖所有的财政收付行为。国库集中收付制度作为预算执行的基本制度,是财政管理改革的重大创新。但由于种种原因,当前尚有大量资金未进入国库集中支付系统运行,如各种财政专户资金等。而目前的预算执行动态监控系统,只对纳入国库集中支付系统的财政资金的支付环节进行监控管理,而无法实现对包括未纳入国库集中收付体系的专户管理资金等在内的所有财政性资金收付行为进行有效的监控。如社保资金,如此庞大的资金量成为财政资金监控的盲点。

三、建立预算执行动态监控机制要注意的几个方面

1.加强制度建设,为预算执行动态监控工作提供依据。一要及时出台

动态监控的规章制度,明确动态监控工作的权限和对违规操作单位的处罚权,让国库动态监控工作人员在工作中真正做到依法监控、检查和处罚。二要完善与国库集中收付制度改革有关的法规制度,并对国库集中支付过程中出现的有关情况予以明确。如明确直接支付的对象、单位零余额账户提取现金、向实有账户转款的范围和办法等具体规定,建立统一规范的特殊事项财政审批流转制度。三要制订和完善预算执行动态监控的实施细则,量化具体指标,建立重要指标及综合分析体系,明确预警规则和处罚依据。建立与国库业务发展和信息技术发展要求相配套的、自上而下的具体监控准则,规范动态监控工作的操作行为。四要制订内部管理制度,对动态监控工作的工作程序、法规制度执行情况进行监督。对动态监控工作程序、管理要求、监督检查等进行明确的规定,形成科学严谨的内部管理体系,更要注重动态监控工作的操作风险,防止出现舞弊行为。

2.理清机构职能,落实预算执行动态监控管理责任。一要明确监控主体,理顺与财政监督检查机构的关系。财政国库集中支付执行机构是财政国库管理部门审核、支付、监督财政资金工作的细化和延伸,其作为国库集中支付资金的监控主体,通过现代化的国库动态监控系统,对资金支付全过程实行全方位实时检测,实现事前预警、事中控制和事后监督的有机结合,可以有效弥补财政监督检查工作事后检查在时效上的不足,并为实施常规财政监督检查提供第一手资料,有利于全面提升财政监督检查工作的质量。二要明确财政国库部门

与财政业务科室在预算执行动态监控中的监控问题、核查问题、确认违规、处罚责任、信息反馈的具体职能和各环节相互衔接的责任主体,形成监控的合力。三要加强财政国库内部控制制度。理清国库管理机构内部人员的岗位职责分工,理顺操作流程。形成管理规范、分工明确的岗位制衡机制。各个环节职责清晰,有效防范财政资金支付风险,保障财政资金安全运行。

3.加强银行账户管理。银行账户管理是预算执行动态监控的基本落脚点。要积极运用账户管理软件对预算单位银行账户的开立、变更、销户等情况进行信息化管理。要积极扩大账户管理的范围,一是除预算单位外,还应包括政府投资公司、社团、协会等与财政资金有经常性缴拨关系的单位和组织。二是扩大所管账户的范围。账户软件管理的账户范围为单位所有账户,包括基本账户、专用账户、工会经费账户、食堂账户、所属单位账户(包括下属国有公司)垂直管理单位账户,都要统一纳入账户管理软件并与动态监控系统进行对接。三是扩大资金管理范围。动态监控应覆盖所有资金,除对单位日常收入、支出资金进行管理外,还应将单位往来款、财政专户资金纳入动态监控范围。

4.完善财政管理。一要健全预算体系,完善预算管理。要扩大预算编制范围,争取把所有财政性资金纳入预算管理。要细化预算编制,稳步提高预算编制水平。二是严格预算执行,逐步扩大国库集中支付资金范围,消化吸收财政专户,最终目标把所有财政性资金都纳入国库集中支

付系统。这样就能使预算执行动态监控覆盖到所有财政性资金。三要进一步理顺预算执行环节。要按照动态监控“完善操作、优化流程、提高效率、确保安全”的要求,完善监控核查、纠偏工作流程,确保财政资金安全、规范、有效使用。

5.继续推进相关财政改革。开展财政国库动态监控工作,是深化财政国库管理制度改革、建立健全现代财政国库管理制度的一个重要组成部分,需要相关改革措施到位形成合力才会收到实际效果。一是深化机构改革,设立“三位一体”的预算执行机构,保证预算执行动态监控的机构和人员。二是上线银行账户管理系统。对全市行政事业单位银行账户进行全面的清理规范,实行信息化管理,实行银行账户年检制度,实现对财政资金银行账户的有效监控,堵塞资金监管漏洞。三是积极推行公务卡制度改革,尽量减少现金支付。公务卡制度的推行,使得预算单位支出信息更加透明,丰富了动态监控的信息。

6.组织培训人员。财政部门要从提高政策理论水平入手,认真组织预算法律法规等相关制度的学习和培训,着力提升监控人员和代理银行相关人员的业务素质和实务操作能力。一是要选拔具有一定的工作经验,熟悉相关的政策法规及各项业务规章制度,具有检查和分析问题能力的工作人员从事动态监控工作,避免外行监督内行现象的发生。二是要经常进行各类业务知识的培训,均应包括动态监控工作人员参加。切实提高预算执行人员的业务素质。

(作者单位:诸暨市财政局
诸暨市气象局)