

山东省生态环境厅内部财会监督 优化路径探究

山东省生态环境厅

目 录

第一部分 内容摘要.....	2
第二部分 案例正文.....	4
一、实施背景.....	4
（一）基本情况.....	4
（二）财会监督管理状况分析和存在的主要问题.....	4
（三）内部财会监督的目标和整体思路.....	5
二、实施过程.....	6
（一）组织架构.....	6
（二）人员组织安排.....	6
（三）具体实施过程.....	7
（四）实施过程中的困难和解决方案.....	15
三、实施成效.....	16
四、经验总结.....	18

第一部分 内容摘要

习近平总书记在党的十九届中央纪委四次全会首次提出将财会监督纳入到党和国家监督体系。二十大报告指出，要强化财经纪律约束，优化财会监督体系，履行财会监督职责。2023年2月9日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强财会监督工作的意见》，明确财会监督在整个监督体系中的重要地位，财会监督在我国监督体系中起着基础性和支撑性作用。为顺应财会监督政策新形势和新要求，山东省生态环境厅一直积极探索财会监督优化路径，不断加强内部财会监督，提升财会监督工作的质量和水平，严肃财经纪律，维护财经秩序，提高会计信息质量，保证经济活动合法合规。山东省生态环境厅通过加强顶层设计，构建了一个包含内部控制建设、全面预算管理、政府会计制度三种治理工具，相互联系又各有侧重的内部财会监督体系。内部控制以制度建设为基础，内部审计为抓手，重点领域监督为着力点，逐步构建起完善的内部控制体系。2019年，生态环境系统垂直管理制度改革后，驻16市生态环境监测中心上划至山东省生态环境厅并作为所属公益一类事业单位统一管理。为尽快规范驻市监测中心财务管理、提高财务人员业务水平，山东省生态环境厅财务处主动作为、提前谋划，积极改变财务管理模式，加强对所属事业单位的监督指导和业务帮扶，由单纯的机关财务转变为全系统财务，由省级“上传下达”转变为省市两级互助共商共进步的新模式。

山东省生态环境厅全面预算管理以业务为起点，预算嵌入业务运行，实现业财深度融合。会计核算统一核算制度、统一核算软件，加大会计核算检查力度，实现会计信息质量跨越式提升。同时，强化人才建设，锻造出一支能力过硬，规范性强的财会监督队伍。进一步运用好信息化系统，提升了信息化管理水平，保证财会监督有效实施。通过以上方法措施，内部财会监督不断优化，实现了监督全覆盖、全流程，以具有前瞻性的管理思路，做到了源头管控，将风险防范于未然，有效实现了业财融合，真正提升了内部管理水平。

第二部分 案例正文

一、实施背景

（一）基本情况

山东省生态环境厅由厅机关和直属事业单位组成。主要从事生态环境保护工作。落实省生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革后，驻 16 市生态环境监测中心作为山东省生态环境厅所属公益一类事业单位统一管理，山东省生态环境厅所直属的事业单位由原来的 9 家增加至 25 家，其中：公益一类事业单位 24 家，公益二类事业单位 1 家，均实行全面预算管理。

（二）财会监督管理状况分析和存在的主要问题

1. 财会监督管理状况分析

山东省生态环境厅现阶段所管理的下属单位数量高达 25 家，各单位业务内容不同，内部管理水平存在差异，财会人员业务能力水平不均衡，原有财会监督集中于收支审计等外部监督，内部财会监督效能有限，存在监督体系不健全，制度建设不完善，监督人员能力待提升等各种不足。近几年山东省生态环境厅为提升财会监督工作的质量和水平，严肃财经纪律，维护财经秩序，提高会计信息质量，保证经济活动合法合规，一直积极探索内部财会监督优化路径，取得了一定成效。

2. 内部财会监督存在的主要问题

山东省生态环境厅分析内部财会监督薄弱环节，发现内部财会监督存在的主要问题有：一是内部控制体系建设亟待完善，监

督制度保障不到位。部分事业单位内部控制制度系统性和完整性不足，内控措施和执行程序表面化、形式化问题严重，内部审计监督缺位，影响财会监督效能。二是业财融合不深入，财会监督的全面性和精准性不够。部分单位财务工作重心在资金拨付、预算控制、会计核算等方面，预算编制并未真正延伸到业务前端，在业务活动事前决策、事中执行、日常预警监督环节比较薄弱，未实现事前、事中、事后全过程监督，财会监督的全面性明显不足。同时，财务与业务部门沟通协调力度不够，信息不对称，特别是政府采购、国有资产等高风险重点领域和合同签订等关键环节，财务监管不够精准，风险防范不到位。三是会计核算水平参差不齐。各单位会计核算软件不统一，核算细化要求不一致，会计信息质量受限于财务人员水平。部分单位的财务人员配备不足，存在非财会专业或非专职情况，专业技术能力欠缺，导致原始凭证审核不严，会计核算不够规范，存在年末未及时清理核实收支数据，造成决算报告、资产报告、政府财务报告编制不准确等问题。

（三）内部财会监督的目标和整体思路

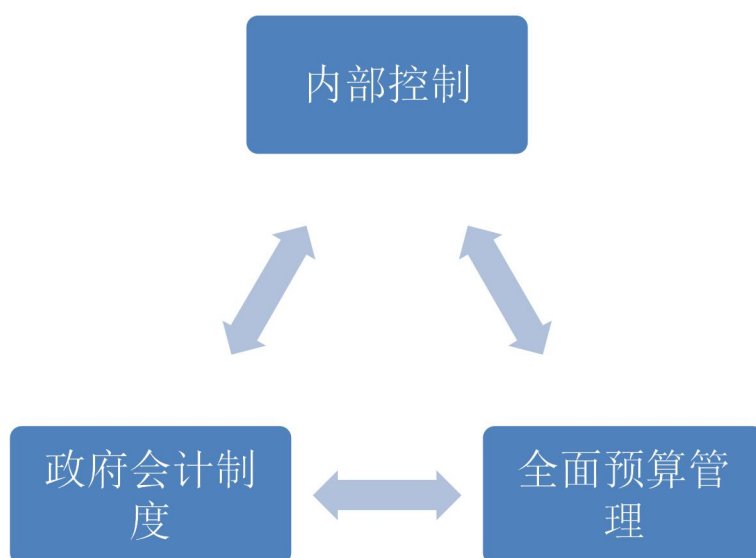
1. 内部财会监督的目标

加强内部控制建设，推动全面预算管理，规范会计核算，构建内部财会监督体系，严肃财经纪律，维护财经秩序，提高会计信息质量，保证经济活动合法合规，提升内部管理水平，更好发

挥财会监督效能，促进生态环境保护事业健康有序发展。

2. 内部财会监督的整体思路

加强顶层设计，构建一个包含内部控制建设、全面预算管理、政府会计制度三种治理工具，相互联系又各有侧重的内部财会监督体系。加强人才队伍建设，提升信息化管理水平，保证财会监督有效实施。



内部财会监督体系

二、实施过程

(一) 组织架构

山东省生态环境厅由行政单位厅机关和 25 家公益事业单位组成，山东省生态环境厅作为主管部门对直属事业单位依责监督，负有归口管理责任。

(二) 人员组织安排

山东省生态环境厅专门设立财会监督工作领导小组，省厅财务处负责内部财会监督牵头组织工作，充分发挥相关职能处室在

财会监督中作用，同时职能处室按照管控职能，对直属事业单位归口管理，形成财务牵头，各方共同参与的财会监督新格局。

（三）具体实施过程

1. 建章立制完善制度体系，建立健全内审监督管理体系，推动内部控制建设，营造良好内部监督环境。内部控制是行政事业单位治理的基石，要加强内部控制建设，夯实财会监督基础，筑牢监督根基。

1.1 建立并运行完善的内部控制制度。内部控制制度能够有效促进单位建立健全权力运行的制约和监督体系，用制度限制权力的滥用。内部控制制度健全并得到有效运行，单位就具备良好的内部监督环境，便于其他监督工作的开展。山东省生态环境厅各单位结合具体业务情况，通过将外部政策规范要求对标内部制度规程，查找风险点并及时修订的模式，修订财务管理制度、固定资产管理办法、政府采购管理办法、合同管理办法等一系列内部制度，其中厅财务处牵头修订制度9项，指导25家直属事业单位修订财会制度30余项，逐步构建了完善的、切实可行的内控制度体系，建立健全了财会监督制度体系，使财会监督工作有据可依，有章可循，推动和保障财会监督工作的开展。

1.2 内审常态化，督促制度落地，做好内部监督。切实发挥内审功能优势，聘请专业第三方开展审计，结合往年审计和自查情况，对单位整体业务活动、内部控制、风险管理的适当性和有效性进行评价，确保财务收入、财务成本等业财数据客观、真实、

准确。按照工作规划，定期开展年度内部财务收支审计，对上年度收支情况进行全面审查，从而真实准确地掌握单位年度运营情况，避免存在长期瞒报涉嫌违法违规的会计行为，保障其规范运行。除此之外，还注重开展离任审计、专项审计。就离任审计而言，关键领导职位调整时，对其在任期间的工作业绩情况进行审计评估，主要结合经济数据开展评价；就专项审计而言，主要可以结合当年工作重点展开，重大项目、绩效管理、政府采购、往来款项等都可以作为侧重点。内审发现的问题及时上报，使省厅对各单位的情况有直观了解，给出整改时间表，督促各单位限期整改，要求“举一反三”，建立长效管控机制。例如，内审人员曾发现有单位差旅住宿费顶额报销，职业敏感性对此产生质疑，通过互联网报价查询和电话问询，发现存在餐费转嫁计入住宿费情况。以此警示各单位，要求公务出行住宿费务必真实，不可虚报，实际住宿价格不可与网络报价差距过大。内部审计常抓不懈，见微知著，时常警醒督促各单位加强内部管理。

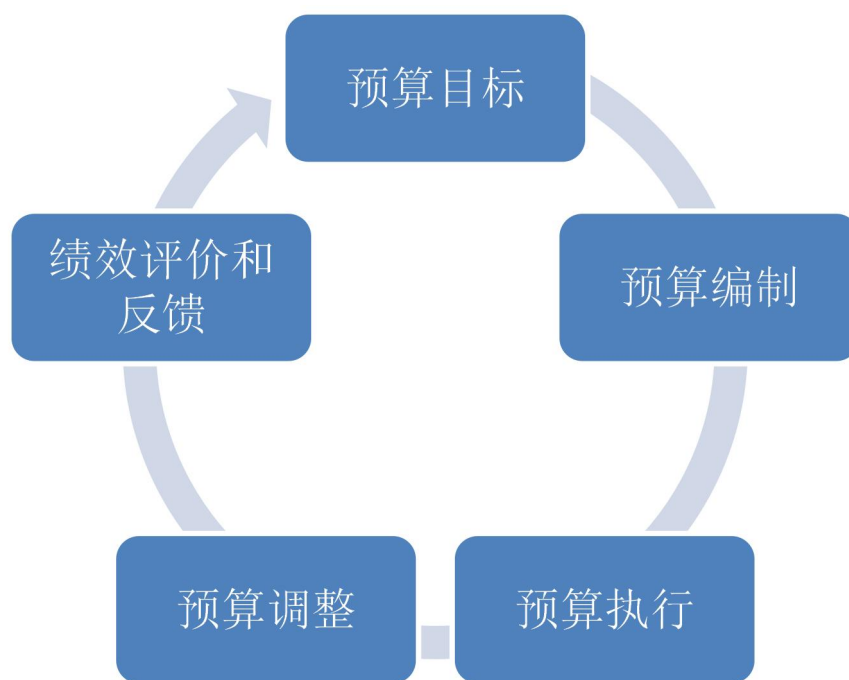
1.3 抓实重要领域监督，防范财务风险。一是加强政府采购管理监督。严格执行政府采购招投标制度，完善单位采购事项的决策机制，加强采购需求和采购方式的管理，重大项目采购事项提前做好前期论证和需求调研。完善政府采购信息发布审核机制，依法公开政府采购信息。加强政府采购项目履约管理，规范做好政府采购合同的签订、备案、公示、变更等工作，规范单位政府采购行为。开展系列政府采购督导检查，如政府采购及招

投标专项整治工作，对招投标项目现场重点检查，发现问题及时反馈，限期整改，同时形成问题清单，警示各单位，避免同类问题再次出现，有效规范了各单位的政采程序。二是加强资产管理监督。严格执行国有资产配置管理相关规定，不超标准配备办公设备、不随意报废更新办公设施，鼓励跨部门调剂使用资产，使国有资产合理配置和有效使用。优化资产管理流程，加强资产登记入库、累计折旧、资产出租出借处置等全流程监督，确保账簿与资产管理信息系统数据一致，完善台账管理。切实做好资产清查，了解货币资金、往来款项、实物资产现状，及时调整资产管理系统资产状态信息，维护资产安全完整，做好国有资产报告工作，准确反映固定资产实际状况，提升国有资产管理水平。三是加强合同管理监督。加强合同管理和跟踪履行，强化对合同签订内容和支付条件的审查，严格依据符合法律法规规定的合同或者协议支付资金，切实防范合同执行风险，确保财政资金安全高效使用。四是加强资金支付管理监督。严格执行预算管理和国库集中支付的有关法律法规，不虚假列支、不擅自改变预算支出用途，严格开支范围和标准，规范财政资金支付行为，确保支出行为合规、票据真实有效、审批手续和附件齐备，保障资料的真实、有效、充分、清晰。

此外，积极开展内部控制培训，加强内部业务交流。为提升内部控制建设质量，系统内定期开展内部控制建设培训，及时传达最新内控规范要求，总结分析内部控制建设不足之处，督促内

控措施实施和执行程序规范，进一步提高各单位内部管理水平，加强廉政风险防控机制建设。

2. 推进业财融合，做好全面预算管理，实现资金全流程财会监督。预算管理贯穿单位资金管理的全过程，即涉及资金配置，也评价资金的使用效益。年度预算要求财务部门必须与业务部门联合编报，不断加深业财融合，做好项目事前评审，对资源配置的必要性、可行性、经济合理性进行充分分析论证和事前把关。预算批复后，严格预算执行，加强财务会计与经济业务的高效融合和协作支持机制，财务人员在业务开展前，参与经济决策事项研究，如资金使用，资产购置、出租、出借、处置等，为决策提供有力支持和分析，预判问题、提出对策，提高财务监督的效率。同时预算绩效管理本着“花钱必问效、无效必问责”的理念，依托省本级项目预算绩效管理信息化模块，通过绩效目标设置、绩效运行监控、绩效评价和绩效结果运用，对资金的使用效益方面进行监督。预算绩效管理全覆盖，重点项目开展事前绩效评估，增强预算决策的科学性；事中监控及时纠偏，对苗头性、趋势性问题做到早发现、早预警、早纠正，推动绩效目标如期实现；事后做好绩效评价，并根据绩效评价的结果挂钩绩效考核和预算资金分配。



预算管理流程图

3. 贯彻实施政府会计制度，扎实会计核算，做好日常财会监督。

3.1 落实落地政府会计制度。政府会计的核算内容以及提供的报告信息不仅全面反映政府资产负债、收入费用、运行成本、现金流量等财务信息，也可以反映财政资金使用、职责履行、绩效等结果情况，为加强资产负债管理、改进绩效监督考核、防范财务风险等提供支持。贯彻实施政府会计制度，完成新旧制度衔接，开展系列政府会计制度培训，理论与实操相结合，同时搭建交流平台，展开问题大讨论和经验分享活动，快速补充财务人员相关知识储备，提升业务技能水平。

3.2 统一核算软件，实现财务信息口径一致化。为解决 16 市

监测中心上划后会计人员缺乏，会计核算不规范的问题，在充分调研的基础上，山东省生态环境厅开发了GS新会计制度财务核算系统，实现了统一会计流程、统一记账规范，统一账务信息管理，2021年又率先争取成为全省预算一体化系统会计核算模块运行首批试点单位，依托智能化的浪潮GS7.0核算系统和预算管理一体化系统进行账务核算，会计核算以政府会计制度为准绳，科学编制预算，严格报销审核，精准对应预算指标，实现会计核算凭证生成、账簿登记、财务报表编制自动化，提高会计工作效率。加强凭证、账簿审核，保证了会计资料真实性、完整性，切实提高了会计信息质量。上级部门可在线监控财务数据，异常支出及时预警。

3.3 加强会计核算核查，提升会计信息质量。会计人员要严格按照规定设置科目，及时登记入账，并将数量、金额等详细在明细账簿进行反映，定期盘点，确保账实相符。加强对财务报告、财务报表编制审核，全面清理核实各项业务，确保收支真实、数额准确、合规，保证财务报告信息正确、完整、可靠和相关性。山东省生态环境厅统一开展对单位财务管理情况的常规检查和专项检查，委托专业第三方机构审计会计核算情况，纠错防弊，进一步提升财务监督效能。

4. 加强人才队伍建设，多措并举提升财会监督工作人员综合素质。一是创新内部培训师制度。选拔10名财会骨干组建内部培训师团队，研究疑难会计实务问题并宣讲会计法规，连续4年

组织财务人员开展业务能力提升培训班，搭建沟通桥梁，以案说法，增强工作人员法制意识，规避潜在财务风险，形成自我约束强，知敬畏、存戒惧、守底线的团队工作氛围。二是打造人才帮扶梯队。针对垂改后直属单位多、分布在16市，集中学习有困难的实际，组建6个帮扶小组，结对子，搞共建，手把手指导、面对面传授、实打实操作，在有效实施政府会计标准体系、提升预算绩效管理质量等方面发挥辐射引领作用。三是建立工作奖惩机制。厅党组高度重视财务管理工作，在修订财务管理制度时明确了激励措施。2022年起，每年对表现突出的财务会计人员通报表扬，形成“比学赶超”的良好氛围，2021年-2023年6人通过高级会计师考试，1人入选省直会计业务师资团队，实现了财会人员素质提档升级。

5. 善用信息化技术手段，创新财会监督路径。为提高管理效率和透明度，适应现代化管理的需求，要善用信息化技术手段。

5.1 积极上线“公务之家”报销平台，差旅费实现电子凭证网上报销。作为首批试点单位率先启用“公务之家”，实现公务出差网上申请、审批、报销，火车票、机票、汽车票及住宿宾馆网上预定，国库集中支付还款及会计档案电子化存储的全流程电子化闭环管理，提高了工作效率，降低了运行成本。

“公务之家”网上报销给公务出行带来了巨大变化。一是网上审批取代纸质审批。传统的纸质签字审批，繁琐低效。APP网上审批，突破时空限制，灵活高效。二是线上消费取代线下消费。

以往车票、住宿费等均为线下消费，公务卡管理不好落实。现在实现了公务卡网上支付，不仅方便快捷，而且规范了公务卡使用。三是电子凭证报销取代纸质贴票报销。以前报销贴票反复计算，繁琐、低效。电子凭证报销实现全流程电子化，轻松便捷。四是自动化审核取代人工审核。以往人工审核时，票据真伪难查验，违规风险难知晓。现在自动化审核，超标、逾期、地址不符、行程冲突都会有提示，提高了审核准确性。五是云端电子存储取代铁皮文件柜存档。以往铁皮柜、档案库，高成本，数据备份费时费力。电子凭证云存储，低成本、多点备份、可靠性高。



自动化报销审核，不合理预警

“公务之家”的推行，有效解决了差旅费报销中事前未审批、超标、逾期、地址不符、行程冲突等各种问题，以智能化的手段督促公务出行事前在线审批、事中在线变更、事后规范化报销，提高了管理效率和透明度，降低了管理成本。

5.2 积极推进预算管理一体化改革，率先将预算管理一体化

系统融入到全面预算管理的整个流程，实现了财会监督模式的创新，预算管理一体化系统中预算编制、预算执行、资产管理、政府采购、会计核算等模块均得到有效应用。预算编报以业务为起点，做好项目库储备和预算上报；预算批复后严格执行预算指标，根据业务进度提交月度用款计划；资金支付信息直接生成会计核算凭证，实现了预算信息流转的一体化，可追溯，可监督。

5.3 积极实现绩效管理全流程信息化，开发省本级项目预算绩效管理信息化模块。省本级项目预算绩效管理信息化模块将预算线上申报延伸至机关各处室和各直属事业单位，实现了所有项目绩效目标申报、绩效运行监控和绩效自我评价的线上管理，有效提升了预算编报和绩效管理的科学性、准确性。

（四）实施过程中的困难和解决方案

在实施过程中，山东省生态环境厅积极探索内部财会监督优化路径，取得了一定成效，但也遇到一些困难。

1. 现有条件不足，限制了内部财会监督的效能。受现有财会监督人力、物力、时间、信息等条件限制，一定程度地影响内部财会监督效能。为解决条件限制，一是整合财会监督队伍，大力提升财会监督人员综合素质。加大对现有财务人员的培训力度，出台财务人员管理制度，提升财务人员财会监督意识；大力加强财务人员培训，提升财务人员财会监督综合能力，奖优罚劣，形成积极向上团队氛围，增加财会监督队伍凝聚力和向心力，培养出一支服从管理，能力过硬的财会监督队伍。二是运用好财政信

息化系统，提升信息化管理水平。积极争取差旅电子凭证网上报销平台和预算管理一体化平台试点单位，利用财政信息化平台，提升财会监督内部信息化水平。

2. 内部财会监督与其他各类监督贯通协调不足。以往内部财会监督与其他各类监督信息沟通少、成果共享难。为解决此问题，积极探索贯通协调有效路径，选派财会业务骨干参加山东省生态环境厅巡视巡察、监督检查、内审监督等系列活动，增强了监督的协同性和联动性，实现了信息沟通、协同监督和成果共享。

三、实施成效

财会监督体系建成后，众多单位不再各行其是，有效提升了财务管理水平，规范财务收支，降低了财务风险，提高资金使用效益，提升会计信息质量，促进生态环保事业的有序健康发展。

（一）财会监督全覆盖，全面提升内部管理水平。财会监督不再局限于经济活动及财务管理的合规性，拓展到推动政策有效落实、内部管理制度修订、单位履职质量提升、资金资产使用规范、干部任用管理考核等方面。搭建的财务管理、政府采购管理、绩效管理、资产管理等内控制度体系，成为单位工作的依据和指引，整体提升内部管理水平。

（二）财会监督防线前置，增强前瞻性，实现源头管控，防范风险。通过内部控制，编制内控手册和实操流程图，定期开展风险评估，及时发现管理漏洞，签订廉政风险责任状，防范于未然，营造良好管理环境，有效降低财务风险，提升了单位管理合

规性、资产安全性、会计信息真实完整性。预算编报以业务为起点，采用零基预算模式，根据业务活动目标匹配资金，采用目标成本和责任成本管理，从源头管控支出，实现资金科学配置。绩效管理方面，建立了贯穿事前、事中、事后的全过程绩效管理链条，如 2021 年事前开展项目评审 124 个，涉及资金 8.5 亿元，共核减资金 4.13 亿元，核减比率达到 48.6%；新出台重大政策和项目开展事前绩效评估 22 个，涉及资金 0.78 亿元，提升财政资金使用配置效率，提高了绩效目标设置合理性，明确了履职重点和项目考核方向；事中做好实时绩效监控，对预算执行率和绩效目标完成情况“双监控”，对监控中发现的管理漏洞和绩效目标偏差，及时采取针对性措施纠正，动态调整资金使用方向，提升资金使用效益；事后开展绩效评价，自评为主，对重大政策和项目委托第三方开展重点绩效评价，绩效评价结果与预算安排挂钩，绩效好的项目优先保障，绩效差的项目通报，并视情况处理，低效和无效资金一律压减或取消。扎实的绩效管理工作使山东省生态环境厅在 2021 年度山东省省直机关服务高质量发展绩效考核工作中得分排名省直部门前 30%，获得“优秀”等次。此外，通过依托预算管理一体化系统，定期通报会计核算的实时性和准确性，规范资金使用。由此可见，财会监督不再局限于事后监督，而是向绩效性、效益性监督扩展，实现对问题早预防、早发现、早处置。

（三）财会监督全流程，推动业财深度融合。财会监督贯穿决策机制、资金分配、资金运转、资金效益等各方面，财务管理

移到业务前端，通过制定规范化、标准化管理流程，以预算管理、政府采购管理、资产管理等为切入点，充分利用数据分析工具进行数据分析和业务洞察，把握业务流程的关键控制点和潜在风险，并针对性改进，切实提高财会监督效能，配合其他监督形式更高效地履职尽责。

（四）锻造素质过硬的财会监督队伍。在财会监督工作中，奖优罚劣，引导积极向上氛围，于工作实践中锤炼，于理论培训中提升，原本业务水平参差不齐的财务队伍，快速成长为一支反应迅速、能力过硬、服从安排的高水平财务类环保铁军。

（五）财会监督信息化管理水平提升。先后启用“公务之家”差旅费电子凭证网上报销平台、预算管理一体化系统、省本级项目预算绩效管理信息化模块，理论配合和实操演练促使财务人员快速上手，增加了会计信息的透明度、可信度、可追溯性。

四、经验总结

（一）注重制度建设。内部控制建设、全面预算管理和会计核算都需要完整的制度体系做支撑，通过制度划分工作职责，明确工作流程，推动财会监督工作落实落地。山东省生态环境厅紧跟最新财规要求，结合业务实际，不断更新修订各项制度，搭建起既具共性标准又各具特色的制度体系，既指引了工作开展，又奠定了财会监督的根基。

（二）注重人才培养。制度的制定、政策的落地、信息化系统的启用等各项财会监督措施，归根结底需要专业化的财务人来

实现。要加强财会监督人才教育培训，提升专业能力和综合素养，完善财会监督人才激励约束机制。山东省生态环境厅每年组织开展线上线下各类财会培训，同时鼓励财务人员积极参加省会计学会等机构举办的业务培训，督促做好继续教育，财务队伍中级会计师和高级会计师不断增加，人才队伍向专业化、高端化发展。

（三）善用信息化平台。信息化系统，可以科学高效汇总、整理、分析数据和信息，使原本零星分散的数据集中化、系统化，使原来依靠人工、费时耗力的计算、分析工作智能化、高效化。各单位积极使用差旅电子凭证网上报销平台和预算管理一体化平台，全面完善信息，提升分析数据准确性、时效性，有效提高会计信息质量，全面提升了财会监督的效率。