

运用风险清单加强结算单位财务管理， 防控政府资金支出风险

济南市政府资金结算中心

一、背景描述

(一) 集中结算基本情况。2004年，济南市实行政府资金管理制度改革，撤销单位财务会计机构，成立济南市政府资金结算中心，对市直机关和全额拨款事业单位资金收支进行集中结算。单位报账会计收集整理经本单位财务签批人签批的原始单据，报结算中心主管会计初审，复核会计复审后，办理资金结算。目前，纳入集中结算的行政事业单位有295家（以下简称结算单位）。

(二) 结算单位财务管理存在的问题以及对集中结算制度有效运行的影响。实行集中结算后，结算单位对财务工作重视程度不够，认为资金收支由结算中心把关，没有发挥好在财务管理中的主导作用，主要存在以下问题：**一是财务制度执行不严**。未按规定报销会议费、培训费，超标领取差旅费补助，未按规定用途使用资金等问题时有发生。**二是资产管理不到位**。有的单位不建资产台账，不进行定期盘点，账实不符问题时有发生；有的单位已完工建设项目不及时结转，脱离资产管理部门监督。**三是财务人员力量薄弱**。据前期调查，结算单位报账会计中非专业人员占19.72%，不具备专业资质的占29.47%，兼职的占17.17%。

结算单位财务管理不到位，使结算中心审核把关难度加大。自成立以来，结算中心拒付违规会计事项339笔、金额4.06亿元，事前纠正及提示会计事项3709笔、金额6.23亿元。由于信

息的不对称，结算中心很难掌握经济业务的真实性，在历年的巡察、审计等执法执纪检查中，仍存在一些财政资金截留挪用、虚报冒领、低效无效、损失浪费等问题。结算单位财务管理是否到位，是影响集中结算制度有效发挥作用的重要因素，对集中结算监督效果产生较大不确定性。

（三）选择风险清单的主要原因。为加强结算单位财务管理，降低财政资金违规使用风险，结算中心根据《管理会计应用指引第 702 号——风险清单》，梳理集中结算业务中的风险点，对业务流程进行改造，增设资金结算智能审核环节，对违规支出进行红灯拦截，对重点支出项目给予黄灯预警，特殊业务由结算中心人工核实处理，向结算单位出具财务管理建议书，形成了“智能+人工”相互补充的监管机制，不断提升结算单位财务管理水平，有效防范化解资金支付风险。

二、总体设计

（一）应用风险清单的目标。为了防范和控制资金支付风险，及时纠正结算单位违规行为，结算中心根据集中结算业务特点和风险管理要求，建立集中结算风险清单，堵塞管理漏洞，强化资金支付事前事中监控，保证财政资金安全规范有效使用。

（二）应用风险清单的总体思路。一是**风险识别**。全链条、全过程、多角度分析研究集中结算各个环节可能存在的风险，对风险进行分类整理。二是**风险分析**。在风险识别基础上，组织业

务攻关小组，对引起资金支付风险的可能性及具体影响因素进行分析，结合总结巡察、审计等外部监督和内部审计、业务处自查等内部监督中发现问题，对可能产生的后果及严重性进行评估。

三是**风险应对**。在分析风险基础上，针对风险的可能性和严重性，统筹考虑集中结算模式、行政事业单位实际情况、成本效益等因素，有针对性地建立风险防控机制。

（三）**风险清单的主要内容**。结算中心根据集中结算实际，归集整理了三个大类风险点：

集中结算风险清单

风险识别			风险分析		风险应对
风险编号	风险类别	风险描述	可能性	严重性	风险应对措施
1	人为因素	主管会计、复核会计是否具备岗位能力	低	低	1、职业道德教育 2、业务技能培训
2		对会计人员的培训制度是否健全	中	低	
3	管理制度	是否能及时发现并处理未按照预算科目、指标、支出范围和标准支付资金	中	高	1、资金智能审核系统 2、财务管理建议书
4		是否能及时发现并处理超出当年预算支付资金	中	高	
5		是否能及时发现并处理未按照政府采购管理规定支付资金	高	高	
6		是否能及时发现并处理未按照公务卡制度规定使用公务卡和报销公务支出	高	高	
7		是否能及时发现并处理未按照现金管理规定提取使用现金	中	高	
8		是否能及时发现并处理未按照财政财务管理规定列支“三公经费”以及会议费、培训费、差旅费	中	高	
9		是否能及时发现并处理违规向本单位实有资金账户或所属下级单位账户划拨资金	中	高	
10		是否能及时发现并处理违规向没有业务联系的账户、单位划转资金	中	高	

11	信息系统	是否在功能模块、流程控制、数据处理、系统访问上不够完善	低	中	专网专用
12		是否存在网络安全隐患	低	低	
13		是否与财政部门在数据上存在协同性不够	低	中	

通过对风险进行识别和分析，梳理出高、中、低风险点。目前，低风险和中风险点已经建立风险防控制度，通过内部审计加大制度执行监督，进一步完善风险管理制度；对高风险的财经制度执行的监督，仅仅依靠增强主管会计和复核会计的个人业务能力，还不能完全降低风险等级，结算中心通过研发资金智能审核系统、建立财务分析指标体系、向结算单位出具管理建议书等一系列应对措施，防控资金支出风险。

（四）应用风险清单的创新。习近平总书记强调：“惟创新者进，惟创新者强，惟创新者胜。”结算中心坚持把创新作为引领发展的第一动力，创造性地将风险管理引入会计集中结算制度，实现传统会计向管理会计拓展升级，为结算单位提供专业化财务管理建议，解决结算单位管理存在的痛点、难点问题：**一是首创集中结算风险清单**。为防范结算单位财务管理风险，结算中心按照《管理会计应用指引第700号——风险管理》和《管理会计应用指引第702号——风险清单》，首次将风险清单应用到行政事业单位集中结算业务，建立健全科学的风险研判机制、评估机制，系统归纳整理出三个大类13个风险点，基本涵盖了集中结算问

题频发、管理薄弱的重要环节。二是运用技术创新筑牢风险防火墙。坚持问题导向，根据集中结算风险清单的高风险点，完善风险防控机制，研发资金结算智能审核系统，在集中结算业务流程增设了 21 个智能监控预警规则和监控环节，当支付数据触发不同监控规则，按照预警级别高低，分别显示红灯预警和黄灯预警，有效防控资金违规支出风险。三是在全省率先推出财务管理建议书制度。以现代信息技术为支撑，加强对结算单位资金收支财务分析，向结算单位提供专业化的指导意见和建议，解决结算单位财务管理存在的痛点和难点问题，不断提高会计服务经济社会发展的效能。

三、应用过程

（一）组织框架及运作方式

结算中心为市政府直属正局级参照公务员法管理的事业单位，编制 150 人，实有 131 人，15 个职能处室。主要负责市级行政机关和全额拨款事业单位财政资金的监督审核和会计核算工作。随着集中结算制度的不断完善，结算单位由首批 84 个增加到现在的 295 个，逐步扩大到除学校和科研院所之外的全部市直行政机关和全额拨款事业单位。纳入集中结算的行政事业单位撤销财务会计机构，保留 1-2 名报账会计，各项财务收支在单位逐级审批后，再报结算中心主管会计和复核会计审核，办理资金结算。

(二) 参与部门和人员。结算中心成立风险防控领导小组，由中心主任任组长，分管集中结算业务的副主任任组长，结算处、统计调研处、会计业务处、内控检查处、远程监控处处长为成员，研究决策风险识别评估结果和风险防控措施。同时抽调业务骨干组成攻关小组，梳理识别风险点，分析风险发生可能性的高低以及对防控违规支出的影响程度，制定风险应对措施。

(三) 应用风险清单的资源、环境、信息化条件要求。集中结算风险清单建立和实施能够顺利推进，主要有以下几点原因：**一是不断强化风险管理意识。**通过开展廉政讲座、研究巡查审计报告、加强内部审计监督，不断强化风险管理理念，培育风险管理文化，将风险管理意识转化为单位的共同认识和自觉行动。**二是建立风险管理机构。**成立风险管理机构，领导小组负责决策，攻关小组负责具体执行，结算处、远程监控处、会计业务处负责防控措施实施，内控检查处负责监督评价，形成风险管理决策、执行、监督与评价相互分离又相互协调的运行机制。**三是升级资金支付信息系统。**将应对风险措施转化为预警规则，嵌入国库集中支付审核系统，实现智能预警和拦截，通过信息化手段提升风险防控措施，防范化解违规支出风险。

(四) 风险清单的应用模式和应用流程。

1、编制集中结算风险清单业务流程

(1) 攻关小组认真总结近几年巡察、审计、业务自查等各

项检查中发现的问题，从人员能力、管理制度、信息化技术多角度分析原因，识别可能影响资金支出风险的因素和事项，建立风险信息库，识别风险，进行风险归类。

(2) 攻关小组在与相关处室沟通，分析各类风险可能产生的后果，确定引起该后果的关键影响因素及责任处室。

(3) 各责任处室逐项分析风险清单中各类风险发生的可能性和后果严重程度，确定风险重要性等级。

(4) 攻关小组以风险重要性等级结果为依据，确定影响资金支出的重大风险，报领导小组批准。

(5) 攻关小组会同各责任处室结合实际工作，制定了研发资金智能审核系统和建立财务管理建议书制度的风险应对措施，报领导小组批准。

(6) 攻关小组将集中结算风险清单及时传递给相关责任处室，确保各责任处室有效开展工作。

2、研发智能审核系统

攻关小组、结算业务处室、远程监控处根据风险清单风险点，研究制定监控指标、监控点、预警规则等，对信息系统升级改造。

3、改造业务流程

攻关小组会同各责任处室对业务流程进行调整完善，调整后的业务流程如下：

(1) 报账会计整理、粘贴已签批的原始单据，登录国库集

中支付系统，填制授权支付凭证，履行单位审核手续后送结算中心。

(2) 资金智能审核系统根据监控规则智能审核支付凭证，发出红灯拦截和黄灯预警，提醒审核人员重点审核，核实情况。

(3) 主管会计对基本支出业务及支付依据审核后，将支付凭证发送至代理银行；未通过的，退回结算单位，其中拒付业务，填制《拒付理由书》。

(4) 主管会计对项目支出业务及支付依据审核后，发送至复核会计进行复核。

(5) 复核会计复核通过的，发送至主管会计，由主管会计将支付凭证发送至代理银行；未通过的，退回主管会计，由主管会计退回报账会计，其中拒付业务，填制《拒付理由书》。

(6) 报账会计打印授权支付凭证，编制记账凭证后报账。

(7) 主管会计对显示红灯、黄灯的支出业务进行分析总结，向单位发出财务管理建议书。

(五) 在实施过程中遇到的主要问题和解决方法。风险清单实施遇到的问题主要是风险防控措施执行难：一是智能审核信息系统操作不熟练，出现预警提示时，不能及时排查原因。二是部分主管会计业务能力不足，出具的财务管理建议书指导性不强。针对以上问题，结算中心举办 2 期专题培训，对全市 500 余名财会人员进行业务培训和软件培训，较好的解决了此类问题。

四、取得成效

智能审核系统的使用和财务管理建议书制度的实施，增强了结算单位财务管理的主体责任意识，重大资金支出和特殊事项实施前主动与结算中心沟通，了解支出法规政策，财政资金支出进一步规范、资产管理进一步加强。2020年与2019年相比，309家结算单位现金使用减少55%，公务消费减少21%，清理已完工建设项目，增加资产8.16亿元。在项目评审中，专家一致认为填补了省内空白，《中国会计报》对此进行了充分肯定，认为结算中心的探索和实践，实现了新形势下政府资金管理的制度创新和管理创新。

（一）防范资金支付风险，提高了政府资金使用的安全性。资金智能审核系统在国库授权支付、会计核算等不同环节设置监控点与预警规则，实时监控每一个项目每一笔资金支付，对重点关注资金支付业务进行筛查、甄别和判断，全程智能监控，发现疑点或违规问题及时预警，为财政资金安全装上“防盗门”。2020年，共计触发红灯拦截56个，黄灯预警10807个，涉及资金1.11亿元。

（二）提升预算单位财务管理的水平，增强了政府资金使用的规范性。对智能审核系统发出的拦截预警，结算中心逐一核查原始单据，了解资金支付实际情况，对发现的重大问题，及时与单位领导沟通，必要时出具财务管理建议书。2020年共向48家

结算单位出具管理建议书，针对结算单位财务管理中存在的问题，提出财务管理建议 117 条，对规范部门预算编制、现金使用、公务活动费用控制、津贴补贴发放、交通保障、政府采购等发挥了积极作用。

（三）防止资金闲置浪费，提高了政府资金使用的有效性。智能审核系统能够持续跟进预算资金拨付情况、实际支出情况、支出进度以及结转结余情况，对于发现的问题结算中心及时反馈财政部门 and 结算单位，进行整改予以纠正，进一步精准盘活沉淀资金，统筹解决“财政资金缺口与低效无效闲置并存”的突出矛盾，提高财政资源配置效率和使用效益。2020 年，财政部门收回沉淀资金几十亿。

五、经验总结

（一）风险清单的基本应用条件。结算中心参照财政部 2018 年 12 月针对企业制定印发的《管理会计应用指引第 702 号——风险清单》，根据集中结算业务特点和加强结算单位财务管理需求，从整体上了解集中结算风险概况和存在的重大风险，明晰各相关部门责任，规范管理流程，构建风险预警机制，在全市 300 多家结算单位中推广使用，得到了广泛的肯定和支持。

（二）风险清单成功应用的关键因素。一是强有力的组织保障。集中结算风险清单实施对象为 295 家结算单位，涉及集中结算支付环节各个领域，政策性强，实施难度大，需要多方配合、

协同推进。结算中心党组研究决定成立领导小组和攻关小组，形成强有力的协调机制，保证工作顺利推进。二是强有力的制度保障。建立风险管理决策、执行、监督与评价等职能既相互分离与制约又相互协调的运行机制和制度体系，主要包括党组会议制度、智能审核系统开发与应用有关规定、每日点评制度、业务会商制度、财务管理建议书制度、内部审计制度等。三是强有力的技术保障。开发智能审核系统以及财政与预算单位会计核算一体化系统，借助财政一体化平台，建立与业务、财务相融合的信息系统，使政府资金支出的申请、预警、审核、会计核算融为一体，为政府资金风险防控提供信息技术支持。

（三）对风险清单应用效果的思考。政府资金支付风险涉及信息系统、管理制度、操作流程、内部控制等方面因素，业务环节多、资金支付量大、风险点多、风险隐蔽性强，依据传统经验性的风险判断、识别、防范的方法，往往产生的是“头痛医头、脚痛医脚”，“拆东墙，补西墙”的情况，不能全面、整体、高效实现对集中支付中风险的识别、防范、补救等管理。集中结算风险清单是依据《管理会计应用指引》，建立起的一套系统、科学、整体、全程的风险管理体系。从取得的成效看，集中结算风险清单能够明显降低政府资金支出风险，提高结算单位财务管理水平。

（四）风险清单的优缺点。风险清单能够直观反映单位存在的风险情况，主要优点有：一是操作简单。集中结算是

位资金支出是否符合财经财务制度规定进行审核，环节单一，利用风险清单能够简单直观地查找、识别资金违规支出风险点，方便实用。二是可靠性高。风险清单的风险识别主要来源于实际工作中已经发生的问题和财务领域专家意见，通过事先设置风险监控，可以有效拦截违规支出，自动提示风险，有效提高了资金支付审核工作质量。三是扩展性强。目前集中结算业务设置的13个风险点，是对集中结算整体业务风险从人员能力、制度建设和信息化技术来梳理识别的，在实际工作中也可以扩展到与集中结算职能处室层面，运用风险清单分析评估风险。**主要缺点有：**一是主观性强。风险清单的风险识别主要依托主观认识，对风险的重要性判断可能因为个人的主观评价而产生偏差。二是内容不全面。风险清单所列举的风险不能涵盖所有风险，容易造成疏漏。

（五）对发展和完善风险清单的建议。建议研究制定风险重要性等级确定的应用指引。风险评估常用方法有风险因素分析法、模糊综合评价法、内部控制评价法、分析性复核法、定性风险评估法等，但是对非专业人员来说难度较大，一般风险评估还是依靠个人主观判断，制定具体可操作性强的应用指引，有利于风险清单工具的广泛使用，有利于各种类型单位有效应对重大风险挑战。

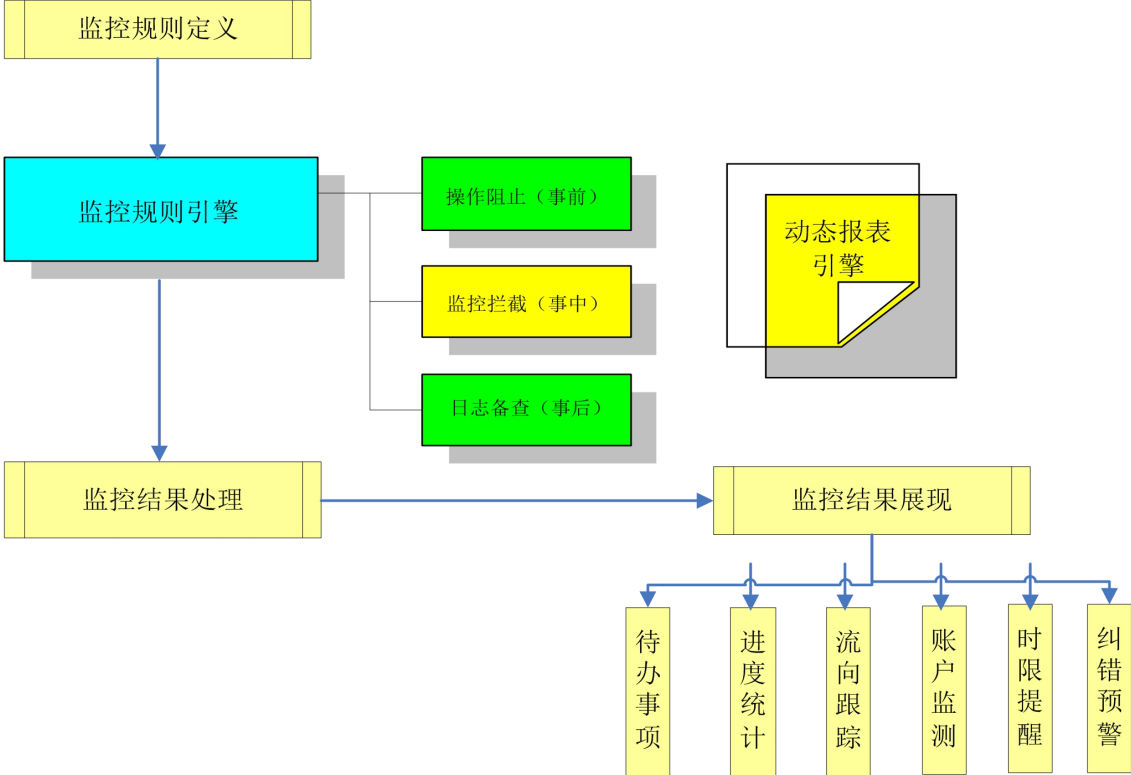
（六）推广风险清单的建议。通过将风险清单在集中结算工作中的运用，进一步证明了各类单位可以根据自身战略、业务特

点和风险管理要求，应用风险清单。风险清单不仅适用于各类单位整体风险管理，也适用于单位内部各个层级和各类型风险的管理。

附 录

一、正文补充和解释说明的资料

资料一：资金智能审核系统功能示意图



资料二：资金支付系统业务流程图

