

大连等9个省(区、市)也开始着手制定相关制度和措施。

(三)机制建设亮点纷呈。部分财政厅(局)将内控工作与绩效管理、投资评审等工作有机结合,内控机制建设方式多样。如甘肃省结合《省政府办公厅关于印发“三张清单一张网”工作方案的通知》要求,将内控工作与制定权力清单相结合,统筹协调推进各项工作开展。广东省2014年底研究制定了《广东省财政厅省级财政专项资金内部控制管理暂行规定》,从管理范围、职责分工、管理要求、内部监督、责任回溯等方面对省级财政专项资金内部控制管理进行全面规范。四川省组织开展2014年厅机关风险防控管理工作检查考核,在各处室、单位认真自查的基础上,抽取6个处室(单位)进行检查考核,对未抽查单位上报资料进行复核,对各单位进行综合评定打分,检查考核结果作为绩效考评打分及评价各处室(单位)党风廉政建设工作开展情况的重要依据。

(财政部监督检查局供稿,杨健执笔)

推进机构改革和职责调整 为深化财税体制改革提供组织保障

党的十八届三中全会决定指出,财政是国家治理的基础和重要支柱,2014年6月中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》指明了深化财税体制改革的目标、任务、时间表和路线图,这些都对财政部门更好地履行职能提出了新的更高要求。2014年,财政部党组积极推进内设机构和职责调整,努力建设适应大国财政要求的高素质干部队伍,为深化财税体制改革提供坚强的组织保障。

一、机构改革和职责调整的必要性

财政部现行机构设置和职责分工是以2000年部门预算改革为基础构建的,期间虽然在2003年、2006年、2008年作了一些调整,但随着经济社会形势发展变化和财政改革不断深化,现行机构设置、职能定位和职责分工中暴露出一些不适应财政改革和财政工作要求的问题。主要是宏观政策研究、综合统筹职能比较薄弱;简政放权、发挥市场机制作用不到位;有的职责比较分散,存在交叉重复、政策碎片化现象;工作协调不够,业务流程亟待优化等。针对这些问题,亟需对现行内设机构和职责进行调整。

二、机构改革和职责调整的指导思想和基本原则

(一)指导思想。根据党的十八大和十八届二中、三中全会关于全面深化改革的部署,以及国务院关于加快政府职能转变的要求,结合财政改革发展的实际需要,建立健全权责清晰、分工合理、权责一致、协调配合、运转高效的内设机构和职责体系,为深化财税体制改革、建立现代财政制度提供有力的组织保障,为促进国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

(二)基本原则。一是强化政策研究,促进深化改革。强化宏观思维、改革意识,加强对重大财税改革、重要财政政

策的研究、谋划,统筹推进财税改革并支持相关领域改革,更好发挥财政部门作为宏观经济管理部门的积极作用。二是强化归口管理,提高行政效能。进一步注重统筹协调,对职责类同或相近的有关事项归口管理,减少交叉重复,杜绝相互推诿扯皮,做到定位准确、边界清晰,权责一致、人事相符,各司其职、各负其责,分工协作、科学高效,形成协调联动的合力。三是强化预算管理,促进全面规范。按照建立全面规范、公开透明的预算管理制度的要求,增强预算管理的完整性,加大各类预算统筹衔接力度,同时完善预算编制流程,提高预算编制的科学性、规范性。四是强化内外统筹,突出大国财政。牢固树立大国财政理念,整合、重组、完善涉及国内外财经事务的有关内设机构和职责,加强政策协调,形成内外上下左右协调联动、共同发展的合力,更好地维护国家利益。五是建立内控机制,落实依法行政。认真落实依法治国方略,清理规范各项管理制度,建立完善制度实施的保障机制,实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,实现依法合规运行。

三、机构改革和职责调整的主要内容

(一)部机关机构改革和职责调整。

1.调整、撤并部分司局。一是成立政策研究室。按照深化财税体制改革、建立现代财政制度和要求,为进一步加强重大财税改革、宏观经济政策研究工作,成立政策研究室,主要承担经济社会、财政工作重大问题研究,提出财税改革和重要财税政策建议,提出财政支持相关领域改革发展建议等职责。同时承担财政部全面深化改革领导小组办公室的工作。二是撤销国务院农村综合改革工作小组办公室作为独立内设机构的设置。根据中央关于不增加内设机构的要求,考虑到农业税取消后,国务院农村综合改革工作小组办公室承担的改革任务已基本完成,因此撤销其作为独立内设机构的设置,相关职责划入农业司,同时农业司加挂“国务院农村综合改革办公室”牌子。三是改造企业司为资产管理司。为贯彻落实党的十八届三中全会关于“完善国有资产管理体制,以管资本为主加强国有资产监管”的要求,统一归口管理行政事业单位和企业的国有资产,将企业司改造为主要以国有资产所有者身份履行国有资产管理职责的内设机构,相应更名为“资产管理司”,主要承担中央行政事业单位国有资产管理,除国有金融资产、国有文化资产、以及烟草、邮政、铁路三个行业之外的国有企业资产管理,国有资本经营预算管理,研究提出支持企业兼并重组及国有企业改革的财政政策,支持国企改革相关专项资金管理等职责。四是重组国际司、对外财经交流办公室,成立国际经济关系司、国际财金合作司。为适应大国财政要求,统筹协调对外财经交流与合作,将国际司、对外财经交流办公室及部分金融司职责进行重组、调整、划转,成立国际经济关系司(港澳台办公室)和国际财金合作司。国际经济关系司主要承担有关国际多边和双边财经对话、合作,财政部外事工作管理,涉及港澳台的合作与交流等职责;国际财金合作司主要承担有关国际金融组织(国际机构)投融资、援建、资金管理,外国政府贷(赠)款管理,有关国际金融组织(国

际机构)中国理事和执行董事办公室管理等职责。

2. 调整、划转部分司局职责。按照同一事件由一个司局负责的原则,对职责类同或相近的有关事项归口管理,整合分散在不同司局的相同或类似职责。一是按照统筹预算管理的要求,将综合司承担的部分预算管理职责分别划转到预算司和税政司。二是按照加强归口管理要求,将经济建设司承担的涉农、涉水方面的专项资金管理职责划转到农业司,将预算司承担的部分部门住房改革预算管理职责划转到综合司,将行政政法司承担的部分援外优惠贷款管理职责划转到金融司。三是按照强化部门预算管理要求,根据部门预算和政策职责归属同一司局的原则,将行政政法司承担的部分部门预算管理职责,分别划转到教科文司、社会保障司、国防司;将农业司承担的部分单位预算管理职责划转到预算司。四是按照加强内部控制要求,适应专员办转型需要,对监督检查局部分职责进行调整,将其承担的专员办总体业务归口管理职责划转到预算司。监督检查局主要职责调整为,承担财政部内部控制管理及内部控制委员会日常工作,内部审计工作,财经纪律监督,会计信息质量和注册会计师行业职业质量监督检查,财政系统及部内各单位执行财政法规、政策、制度情况和预算执行情况监督检查等。

3. 建立健全协调机制。按照建立权责清晰、分工合理、权责一致、协调配合、运转高效的内设机构和职责体系目标,财政部在调整内设机构和职责的基础上,进一步梳理完善业务流程,对涉及多个司局的重大事项建立起合法合规性审核机制、内部控制机制、涉农资金整合协调机制、财政科技资金协调机制、政府和社会资本合作(PPP)工作协调机制、政府会计工作协调机制、涉外事项协调机制、财政信息化建设协调机制等8个内部协调机制,为进一步明确责任、整合资源、加强协作、提高效能奠定了基础。

(二) 财政监察专员办事处机构改革和职责调整。

1. 调整专员办内设机构。2015年5月,根据财政部党组关于财政监察专员办事处(简称专员办)转型的决定精神,为实现“将专员办业务嵌入预算编制、预算执行、决算管理等财政主体业务,实现从以检查业务为主向财政预算管理为主转变、以事后检查为主向事前事中监管为主转变,进一步提高中央财政预算管理的科学性和有效性”的目标,对专员办内设机构进行了调整。调整后,专员办内设机构原则上设置为办公室、业务一处、业务二处、业务三处、业务四处、监督检查处。

2. 强化专员办的财政预算监管职责。随着财税体制改革不断深入,专员办现有业务存在的与财政主体业务衔接不够、部分业务与有关部门交叉重叠等问题日益凸显,为进一步加强财政预算管理,有效执行财税政策,维护财经秩序,2014年10月,财政部发文要求专员办调整工作重点,强化财政预算管理。按照立足财政预算、规范工作程序、就近有效监管、配套保障到位的基本原则,专员办加强财政预算监管工作的主要内容包括:开展属地省区中央预算单位预算管理,审核中央对地方转移支付资金预算相关基础材料并监督转移支付资金预算执行,监督中央重大项目预算执

行和财务管理,监督国家重大财税政策执行情况,监督中央预算收入执行和国库业务等。为配合专员办加强财政预算监管工作,财政部还制定了专员办财政预算监管工作程序,调整了各类业务归口管理单位,明确了各项具体业务指导司局,调整了内设机构设置和处室工作职责。

(三) 部属事业单位机构改革和职责调整。

1. 改造投资评审中心。根据中央关于深化预算管理制度改革的决定精神,将部属事业单位“投资评审中心”改造为“预算评审中心”,主要承担部门预算项目审核评估,具体项目支出标准建设,中央部门预算绩效评价,专项转移支付定期评估,中央财政投资项目工程概预算、竣工财务决算评审等职责。改造后,预算评审中心将参与预算编制过程,使预算评审成为预算编制的必经程序,进而形成预算编制、执行、监督与绩效考评相互衔接相互制约的工作机制。预算评审中心的主要联系司局由经济建设司调整为预算司。

2. 调整中国清洁发展机制基金管理中心。按照国务院关于推广政府和社会资本合作(PPP)模式的要求,部属事业单位中国清洁发展机制基金管理中心加挂“财政部政府和社会资本合作中心”牌子,增加承担政府和社会资本合作的政策研究、咨询培训、能力建设、信息统计、国际交流等职责。

3. 亚太财经与发展中心更名。为适应对外财经交流发展新趋势新要求,支持亚太地区开展财金领域能力建设,亚太财经与发展中心(与上海国家会计学院合署办公)升级为亚太财经与发展学院,以进一步发挥其在培训、研究、论坛等方面的功能,并在此基础上面向亚太地区发展中经济体优秀中青年官员开展专业硕士学位教育。

在调整内设机构和职责的基础上,财政部印发了《财政部各司职责范围暂行规定》和《财政部各司间工作关系划分暂行规定》,对各司局职责范围进行了全面梳理和界定,进一步理顺了各司间的职责关系和工作关系,完善了内部控制体系,为加强统筹协调、提升工作效率,落实简政放权、加快转变政府职能、顺利推进财税体制改革提供了制度保障。

四、结合机构改革和职责调整,加强财政干部队伍建设

财政部党组始终把推进机构改革和职责调整与加强干部队伍建设相结合,不断健全完善干部培养和使用机制,着力加强领导班子和干部队伍建设,为全面深化财税体制改革提供了有力的人才保障和智力支撑。

(一) 干部人事制度体系进一步健全。在谋划和推进机构改革的同时,按照党的十八大、十八届三中全会提出的“坚持党管干部原则,构建有效管用、简便易行的选人用人机制”,“打破干部部门化,加强干部跨条块跨领域交流”,“改革和完善干部考核评价制度”等一系列新的重大部署,财政部党组制定印发了《中共财政部党组关于加强新形势下干部人事工作的意见》这一新时期加强干部人事工作的纲领性文件,明确了新形势下干部人事工作的指导思想、基本原则、工作目标和主要任务。在此基础上,制定出台了干部选拔任用、考核评价、交流锻炼、教育培训、监督管理、事业

单位领导体制等方面的一系列制度办法,初步形成了具有内在逻辑架构关系、科学规范的干部人事制度体系。

(二)领导班子结构进一步优化。一是结合内设机构和职责调整,加强部机关司级领导班子建设。以内设机构和职责调整为契机,组织开展了部机关司级干部选拔任用工作,与此同时,组织司级干部在部机关各司局之间以及部机关、专员办、部属单位、部外相关单位之间进行了交流轮岗,进一步优化了各司局领导班子结构,增强了领导班子整体功能。二是适应专员办业务转型,加强专员办领导班子建设。根据“专员办业务嵌入财政主体业务,实现从以检查业务为主向财政预算管理业务为主转变、以事后检查为主向事前事中监管为主转变”的要求,组织开展了专员办司级干部选拔任用工作,一批熟悉预算监管业务的干部进入专员办领导班子,为加强专员办财政预算监管工作、顺利实现业务转型奠定了重要基础。三是不断完善事业单位党的领导体制,加强事业单位领导班子建设。根据中央文件精神,财政部党组在中国财政杂志社等6家直属事业单位陆续实行了党委领导下的行政领导人负责制,进一步发挥党组织的领导核

心作用。组织实施了事业单位领导班子成员补充配备工作,在各事业单位初步建立起适应不同类型事业单位特点和改革发展稳定要求的领导班子。

(三)干部队伍整体素质进一步提高。一是加强处级干部选拔任用工作。通过处级干部选拔,进一步激发了广大干部干事创业的积极性,形成了全面推进财税体制改革的强大正能量。同时,一大批年富力强、素质过硬、表现突出的干部走上领导岗位,为财政改革发展补充了新生力量。二是加大交流力度,多岗位培养锻炼干部。结合机构改革和职责调整,积极推动干部跨单位、跨处室交流,拓宽了干部视野,提高了综合素质和能力。三是坚持从严管理,加强干部监督工作。贯彻落实新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》,在讨论决定任职人选前,严格执行拟任职人选个人有关事项报告重点抽查核实制度。根据中组部统一部署,组织开展了领导干部在企业和社团兼职的清理规范、“裸官”岗位调整、超职数配备干部专项治理等工作,加强对领导干部的日常监督。

(财政部人事教育司供稿)

中央财政工作

财政政策研究

2014年,财政政策研究工作认真学习贯彻楼继伟部长、张少春副部长和戴柏华部长助理关于抓紧筹建政研室和做好政策研究工作的一系列指示精神,紧紧围绕建立现代财政制度的总体目标,从深化财税体制改革工作入手,砥砺奋进,自加压力,边筹建机构边开展政策研究,举全室之力抓好对财政和经济社会领域重大长远问题的研究,陆续启动了一系列课题研究项目。同时,拓宽视野,积极探索政策研究合作新机制,用好外脑外力,取得了一定成绩。

一、抓紧启动财政和经济社会领域重大长远问题研究,积极发挥参谋助手作用

(一)主动开展国企国资改革问题研究。按照党的十八届三中全会确定的重点改革任务分工和实施规划,财政部牵头负责国有资产管理体制改革。由于事关重大、影响层次深且受部门利益羁绊较多,此项改革进展较为缓慢。根据部领导指示精神,政策研究室专门成立了国有企业改革专题组,积极借助外脑,主动研究国企国资改革问题,起草了《关于改革国有资产管理体制的建议》。2014年12月,召开了国企国资改革座谈会,邀请部分法学家、经济学家和企业家代表就其中的一些重大理论、法律和实践问题进行了广泛深

入的研讨,听取意见和建议。在充分吸收座谈内容的基础上,对《关于改革国有资本管理体制的建议》作了进一步修改完善,报部领导同意后以研究报告形式上报中央改革办和国务院有关领导参阅。

(二)积极推进养老保险制度可持续性研究。针对我国养老保险制度存在的问题,遵照楼部长指示要求,及时启动我国养老保险制度可持续性研究工作。拟在充分借鉴国外经验的基础上,在国内选择部分典型统筹地区进行精算平衡测算,分析现有养老保险制度的可持续性,提出下一步改革的政策思路。

(三)启动开展我国对周边国家经济战略研究。全球经济政治格局继续重组重构,我国经济转型开放步伐持续加快,与世界互动关系将进行深刻调整。在此形势下,深入研究我国对周边国家经济战略问题越显重要和迫切。遵照楼部长指示要求,政策研究室积极开展我国对周边国家经济战略研究,并于2014年11月研究上报了《关于我国对周边国家经济战略的初步研究》框架,分析了我国面临的周边经济形势,提出我国对周边国家实施积极主动经济战略的基本思路、体制保障和具体步骤等。拟对研究框架作进一步修改完善后,联合部内有关司局和部外科研机构开展深入研究。

同时,及时启动了经济新常态下的财政制度安排和政策设计、财政支持经济中长期可持续发展、中央与地方事权划分、PPP模式治理地方政府债务等项目研究。研究整理了