

得积极进展,实现良好开局。

1. 制定首个5年总体战略,规划发展方向。2017年4月举行的第二届理事会年会原则通过《新开发银行总体战略(2017—2021年)》。该文件是指导未来5年新开发银行业务发展的纲领性文件,以创新发展理念、伙伴关系和融资工具为引领,对银行业务运营、财务能力、人力资源、机构发展等做出规划,提出到2021年实现年度贷款规模达到100亿至150亿美元的目标。

2. 推进吸收新成员工作取得进展。2016年7月,各方在首届理事会年会上就启动吸收新成员程序达成共识。2017年4月,第二届理事会年会批准了吸收新成员的条款、条件和程序文件。

3. 开展新项目准备,扩大业务规模。截至2017年12月,新开发银行共批准13个贷款项目,贷款承诺总额约34亿美元,主要支持可再生能源、可持续基础设施、供水系统改造、环境保护、农业灌溉等领域的项目。

4. 同步推动总部大楼和非洲区域中心建设。新开发银行按照金砖国家领导人达成的共识,同步推动总部大楼和非洲区域中心建设。非洲区域中心于8月在南非约翰内斯堡开业;9月,总部大楼开工仪式在上海举行。

5. 设立项目准备基金,推动南南合作。1月,新开发银行理事会批准设立项目准备基金,通过提供技术援助赠款的方式,支持成员国更好地准备和实施项目,并推动以项目为载体,促进金砖国家以及广大发展中国家之间共享发展经验。9月金砖国家领导人厦门会晤期间,习近平主席宣布中方基金出资400万美元,为基金启动运营、促进南南知识合作奠定了坚实基础。在中方的推动和协调下,新开发银行运营进展纳入9月金砖国家领导人厦门会晤财经领域成果。其中,总部大楼和非洲区域中心建设、批准新项目、设立项目准备基金等写入《金砖国家领导人厦门宣言》,为厦门会晤成功召开营造了良好氛围。习近平主席和其他金砖国家领导人均高度肯定新开发银行取得的重要成果,鼓励其充分发挥作用,加强同其他多边开发机构合作,促进金砖国家基础设施建设和可持续发展。

(二)中方发挥多重身份作用,推动新开发银行健康发展。中国充分发挥东道国、东道国、借款国、捐款国等多重身份作用,全过程深入参与新开发银行主要政策制定,推进在华开展贷款项目,率先履行向项目准备基金捐款义务,推动其规范化、国际化运营,并为此提供便利和一流服务。

1. 发挥东道国作用,引导和推动新开发银行向专业、高效、透明、绿色的方向发展。一是全过程深入参与各项业务、财务、内控和人事政策的制定和磋商,引导新开发银行在充分借鉴现有多边开发银行良好实践的基础上,创新发展理念,改革业务模式,为专业化运营打好政策基础。二是推动非洲区域中心建设,为8月在南非约翰内斯堡顺利举行中心开业仪式作出积极贡献。三是推动各方批准首个5年总体战略(2017—2021年),确定新开发银行未来5年业务发展的指导性框架。四是推动各方就启动吸收新成员程序达成共识,并通过了吸收新成员条款、条件和程序文件。

2. 履行东道国义务,为新开发银行顺利运营提供保障。

按照与新开发银行签署的《总部协定》和《东道城市备忘录》,给予新开发银行应有政策便利,履行免费提供办公场所的义务。同时,按照既定时间表,协助新开发银行推进永久总部大楼的设计和建设。9月,永久总部大楼开工仪式在上海举行,预计将于2021年9月正式投入使用。

3. 利用借款国角色,推动新开发银行在华开展贷款项目。截至12月,新开发银行共批准了上海智慧新能源推广应用示范项目、福建莆田平海湾海上风电项目、湖南长株潭绿心区域生态综合治理项目、江西工业低碳转型绿色发展示范项目,贷款承诺额约8.79亿美元。其中,上海、福建、湖南等3个项目均利用人民币贷款,为新开发银行开展本币贷款业务提供了有益探索。

4. 兑现捐款国承诺,推动设立项目准备基金。在中国的推动下,新开发银行理事会于2017年1月批准设立项目准备基金。9月召开的金砖国家领导人厦门会晤期间,习近平主席宣布中国政府向该基金捐款400万美元,率先完成捐款支付手续,并一次性捐资到位。在中国的带动下,俄罗斯、印度先后宣布出资,共同为提高项目准备质量和促进南南合作提供支持。

(财政部国际财金合作司供稿,苏俊杰、金 芮执笔)

专项检查部分中央部门 财经纪律执行情况

为深入推进中央部门预算管理改革,严肃财经纪律,防止和避免财政管理乱象,根据2017年度财政监督检查计划,财政部监督检查局组织专员办对环境保护部、住房城乡建设部、文化部、卫生计生委、人民银行、国资委、新闻出版广电总局、食药监总局、安监总局、体育总局、宗教局、能源局、中央台办、共青团中央等14家中央部门财经纪律执行情况开展了专项检查。14家中央部门认真按照中央要求,优化资源配置,保障重点工作,财政资金管理使用进一步规范,财经纪律执行情况总体向好。

一、检查发现的主要问题

检查中也发现,部分中央部门仍然存在预算管理松弛、资产管理混乱、财务管理薄弱等问题,违规违纪类型较多,值得引起高度重视。

(一)预算管理方面。部分中央部门的预算编制和执行仍存在一些突出问题,预算约束力不强,财政资金管理和使用效益有待提高。一是部门预算不完整。部分中央部门未按规定将有关预算收入和所属事业单位纳入部门预算,造成预算编制范围不完整、隐瞒少列收入。二是预算编制不实。部分中央部门存在虚报人数、重复申报财政资金、项目内容不实、预算申报主体不实等问题。三是结转结余资金管理不规范。中央部门大量存在结余结转资金沉淀浪费现象,资金趴在账上“睡大觉”。四是“三公”经费超支。仍有不少中央

部门顶风违纪,通过各种方式增加、隐藏甚至套取资金用于“三公”经费,在预决算公开上“躲猫猫”。五是委托业务费管理混乱。某些部门将份内之事委托其他单位办理,涉及金额6.75亿元;某些部门将委托业务费变成变相补助的渠道;某些部门利用委托业务逃避监管;部门委托业务费资金大量结余,浪费严重。六是资金使用随意。某些部门存在经费相互挤占现象,涉及金额4.9亿元;某些部门仍然存在虚列挪用行为;某些部门存在无预算超预算执行、以拨代支行为。

(二)资产管理方面。检查发现资产管理是中央部门的“软肋”,存在家底不清、苦乐不均的无序混乱状态,存在截留资产收益、违规让渡利益、账外隐匿资产、超额超标配备、资产账实不符等问题。一是截留资产收益。7家中央部门未按规定上缴资产出租收入共计1.19亿元。某些部门违规将资产出租和转让。二是无偿出借资产资金。某些中央部门房产被无偿出借或无偿提供给企业使用。三是超标准配置资产。某中央部门超标准购置资产问题严重,房产闲置面积超过1.32万平方米。四是固定资产账实不符。部分部门车辆、土地、房产等固定资产存在账实不符的情况,资产管理与预算管理、财务管理相脱节,资产管理使用成为糊涂账。五是存在账外资产。某些部门海外资产没有纳入账内核算,对资产购置和处置未见有效的控制措施;某些部门隐匿房产,部分房产已经游离于账外;某些单位存在固定资产和在建设工程未纳入账内核算,形成“隐形”资产。

(三)财务管理方面。中央部门存在会计核算和财务管理不规范、内部控制不到位、不按规定招标采购等问题。一是基础工作薄弱。11家中央部门存在少记收入、多记支出等会计核算问题,会计核算不规范。4家中央部门长期挂账未清理,涉及金额7.61亿元。某些中央部门在会议费、差旅费等方面未严格执行公务卡强制结算制度,存在大额现金支付行为。二是内部控制不力。某部门下属机构内部控制失控,财务管理极其混乱,为单位领导报销购物卡和消费发票,在“筹资费用”等科目为单位领导和职工实报实销个人取暖费等。三是招标采购问题突出。部分单位项目未履行招标投标程序,物业管理费价格远高于市场平均价等。

(四)其他财经纪律方面。检查发现中央部门违反中央八项规定精神的问题禁而不止,奢侈浪费等问题仍然存在,中央三令五申严禁违规发放津补贴等在一些部门仍未引起高度重视。一是违反中央八项规定精神。某部门司局级领导超标准乘坐头等舱、公务舱,并在下属企业报销机票费用。某部门所属事业单位领导将自己拥有的汽车向单位出租,收取租金并供自己使用,车辆保险费、停车费、路桥费、维修保养费和相关税金等全部由单位报销。二是违规发放津补贴。某些部门及所属单位以洗衣费、审稿费、奖励费等名义等违规发放津补贴。三是充当“红顶中介”。某些中央部门下属单位充当“红顶中介”,以技术服务、技术认证、评比表彰等名义违规向企业收费,谋取不当利益,形成利益链条。

二、存在问题的原因分析

(一)预算法治意识不强。依法理财是全面依法治国的重要内容。新修订的《预算法》颁布实施已2年多,对预算编

制的完整性、预算执行的规范性等作出了严格规定,将“预算编制不实、预算执行随意”明确界定为违法行为,并规定了相应的责任追究条款。《党政机关厉行节约反对浪费条例》要求在经费管理、办公用房、公务用车、公务接待、因公出差出国(境)等方面勤俭办一切事业,严禁铺张浪费,建设节约型机关。《中国共产党纪律处分条例》要求对违规发放津补贴、违反规定购买使用公务用车等行为分别给予警告直至开除党籍的处分。但中央部门对相关法律重视不够、贯彻不力、执行不严,普遍存在有法不学、有法不依甚至明知故犯等现象,预算法治意识有待进一步增强。

(二)主体责任落实不够。党中央、国务院明确要求,财政预算要做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”。《政府工作报告》要求中央部门带头过紧日子。一些中央部门对中央要求重视不够,在“三公”经费上搞变通,顶风违纪发放津补贴,奢侈浪费、违反中央八项规定精神的行为禁而不绝。一些中央部门把主要精力放在向财政要钱,而不是规范用钱、加强内部管理上,对预算资产财务等方面的问题,存在事出有因、见多不怪、法不责众等心理,不从自身找原因,不在管理上下功夫,往往以体制、机制、过去惯例、历史遗留问题等理由为自己开脱,未能真正履行好部门预算编制主体、执行主体和责任主体的职责。

(三)配套改革滞后。自1999年以来,财政部门先后进行了部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线、政府收支分类等一系列改革,取得了明显成效。但部分领域的改革仍需进一步深化,相关领域的改革缺乏配套,特别是事业单位分类改革和薪酬改革、行政事业单位资产管理改革等明显滞后,一些部门推进“放管服”改革不到位。一些事业单位功能定位不清、政事不分、事企不分、机制僵化,加上事业单位分类改革后财政补助政策尚未明确,导致一些事业单位收入、支出、薪酬管理不善,甚至乱象丛生。由于资产管理改革滞后,资产人为分割在各部门封闭运行,不能随着事业的发展、部门的整合而优化流动、调剂使用,导致预算管理与资产管理相脱节、“两张皮”,资产闲置与短缺并存,家底不清,苦乐不均。

(四)监督问责不到位。此次检查的14家中央部门,有些部门近年来一直未受到审计部门的审计,也没有财政部门的检查,存在的问题越积越多。大多数部门更没有对下属单位开展监督检查,导致下属单位大量问题没被发现、长年积累。由于缺乏内外部监督,特别是对存在的问题问责惩戒不到位,导致一些问题普遍存在,很多问题屡查屡犯。

(五)预算管理仍需加力。虽然近年来中央部门预算管理大大增强,成效明显,但仍然存在重分配、轻管理,有时预算编制还停留在“基数加增长”上,预算只能增不能减,预算执行缺乏约束。整体来看,预算管理还是更多地侧重于前端分配,事中事后控制、绩效评价等有时流于形式,预算编制、预算执行、预算监督全流程的有效制衡机制还没有真正形成。

三、处理和改进建议

检查表明,中央部门财经纪律执行情况,与党中央、国

务院的要求比，与财税体制改革的目标比，与社会公众的期望比，还有差距。深入贯彻落实党的十九大精神，贯彻落实深化财税体制改革、深化预算管理制度改革的决策部署，必须以严格执行《预算法》为核心，以严肃财经纪律为抓手，以加强中央部门预算管理为“龙头”，严格依法行政、依法理财，切实管好用好财政资金。

(一) 严肃处理问责检查发现的问题。检查结束后，依法依规向14家中央部门下发了处理决定，对检查发现问题进行通报，责成中央部门严格按照中央八项规定精神、《预算法》《中国共产党纪律处分条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定，对存在的问题逐一纠正整改，对应该问责的依规依纪予以问责。一是严格预算管理。严格执行《预算法》和有关规定，提高预算编制的科学性准确性，切实加强预算编制执行管理。对无预算支出、超预算支出以及套取预算资金、挤占挪用等问题，应督促相关单位纠正整改，严格执行批复的预算。二是严格规范资产管理。切实加强资产配置管理，从严控制购置新增资产，杜绝资产闲置浪费。严格规范资产出租出借行为，严格执行国有资产收益“收支两条线”规定，追回相关单位截留侵占的资产出租收入，按规定上缴国库。三是严格财务会计管理。督促相关单位按规定调整账务，进一步完善内部财务管理办法，严格执行各项经费开支标准，加大对下属单位的财务监管力度，切实提高财务管理能力和内部控制的有效性。四是严肃追究相关人员的责任。对违反中央八项规定精神，虚报、冒领、套取、截留、挪用、虚列浪费财政资金的，以及“三公”经费超标、违规乘坐头等舱、违规发放津补贴、充当“红顶中介”违规收费的，由相关部门依纪依法进行问责，严肃追究相关人员的责任。

(二) 进一步强化预算监管。一是规范预算编制。进一步优化部门支出结构，提高行政单位公用经费标准，严禁通过项目安排日常运转和基本履职需要的支出。督促建立项目支出动态评估清理机制，该调整的调整，该整合的整合，该取消的取消，改变项目支出只增不减的固化格局。加强部门预算审核把关责任，从严审核一般性支出，对检查发现的问题项目支出进行重点审核，坚决遏制预算申报不实问题。二是强化预算执行。要求中央部门严格按照批复执行预算，严禁无预算超预算执行，严禁以拨代支。对相互挤占经费的，相应扣减被挤占项目经费。强化结转结余资金管理，严格按照规定统筹使用存量资金。预算执行中出现问题，应对相关责任人进行问责。三是加大预算绩效管理力度。按照党的十九大报告要求，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。四是积极推动相关领域改革。解决部门预算管理中的问题，既要治标更要治本。推动相关领域的配套改革，就是从根本上解决问题。应进一步推动“放管服”改革，清晰界定政府与市场的边界，抓紧推进事业单位分类改革，进一步明确中央部门的事权、收入范围和支出责任，做到权责对等、激励相容。

(财政部监督检查局供稿，刘中锋执笔)

落实“双随机、一公开”制度 规范财政部对外执法检查行为

全面推行“双随机、一公开”监管，随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽取情况及查处结果及时向社会公开，是深化简政放权、放管结合、优化服务改革的重要举措，是完善事中事后监管的关键环节。2015年以来，财政部认真贯彻落实国务院推行“双随机、一公开”的监管要求，按照部党组的决策部署，在监督检查工作中全面推广“双随机、一公开”，在公布随机抽查事项清单、制定随机抽查工作细则、建立随机抽选信息系统、实行年度检查计划管理以及加强内部控制等方面做了大量工作，取得明显成效。

一、制定“双随机、一公开”制度，规范财政部对外执法检查

(一) 梳理随机抽查事项清单。根据部党组安排，监督检查局牵头“双随机、一公开”工作。监督检查局首先召集14个业务司局采取座谈、征求意见等方式，对财政部行政执法事项进行了系统梳理，对涉及财政部职能的5部法律、36件行政法规、96件部门规章逐项分析，根据法律法规规章的规定，考虑到各相关司局的工作需要，将财政部行政执法事项分为8项：财政支出、财政收入、资产财务、会计、政府采购、资产评估、财政票据、农业综合开发等，会同条法司编制了随机抽查事项清单，经部领导批准后上报国务院，并在财政部外网向社会公开。

(二) 制定随机抽查工作细则。为确保财政执法检查的客观、公正、透明，进一步规范随机抽查工作，下发了《财政部随机抽查工作细则》，规定财政部依法对单位和个人涉及财政支出、财政收入、资产财务、会计、政府采购、资产评估、财政票据、农业综合开发等事项实施财政执法检查时，应建立统一的随即抽查信息平台，采取随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的方式；全程记录随即抽取过程，实现责任可追溯；及时向社会公开抽查情况和查处结果。随机抽查工作坚持规范监管、公正高效、公开透明、协同推进的基本要求，并按照统一归口管理、统一组织实施、统一规范程序、统一行政处罚的原则组织实施。此外，还明确要求财政部驻各省、自治区、直辖市和计划单列市财政监察专员办事处(以下简称专员办)在组织对外检查时，严格执行抽查细则的有关要求。

(三) 下发执法检查工作意见。2017年1月，审议通过了《财政部关于全面加强和规范执法检查工作的意见》，明确要求认真落实“双随机、一公开”监管要求，健全权责统一、权威高效的执法检查工作体系，促进公正规范文明执法。

1. 明确了执法检查主体。意见要求，要强化财政权力运行制约和监督，进一步完善决策、执行、监督检查既相互协调又相互制约的财政运行机制，并明确财政执法检查职责