

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，对检查发现的问题的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

由执法检查机构履行,实行统一归口管理、统一组织实施、统一规范程序、统一行政处罚。意见明确,财政部执法检查机构由专职执法检查机构和授权业务管理机构组成,专职执法检查机构为监督检查局和各专员办,授权业务管理机构包括综合司、国库司、资产管理司、农发办等4个司局。其中,监督检查局为部内执法检查的业务主管机构,归口管理财政部执法检查工作;专员办在监督检查局统一组织下开展财政执法检查工作;授权业务管理机构根据有关法律法规组织开展相应检查工作。监督检查局负责对专员办、授权业务管理机构的执法检查情况进行监督、指导和抽查。

2. 落实执法检查责任制。执法检查工作实行部党组统一领导、监督检查局组织协调、各单位分工负责的机制。监督检查局负责预算、税收、会计、资产财务等方面的检查,综合司负责财政票据检查,国库司负责政府采购检查,资产管理司负责资产评估检查(后转由监督检查局负责),农发办负责农业综合开发检查,专员办按照职能对口原则和规定程序开展相应检查。执法检查要严格依据预算、会计、政府采购、资产评估等法律法规的授权,明确财政执法检查职责的划分,压缩并规范执法的自由裁量权。执法检查要逐步实行财政执法检查人员资格管理和持证上岗制度,对非涉密执法检查的辅助性工作,可以通过购买社会服务的方式解决。

3. 统一检查计划管理。监督检查局、授权业务管理机构和专员办开展的执法检查,须列入统一编制的财政部年度检查计划。财政部年度检查计划由监督检查局负责汇总、拟定,报部党组审定后实施。如果需要变更检查计划的,包括增加、减少、改变检查项目,必须按照上述程序办理。监督检查局对检查计划实施情况进行督导抽查。

4. 规范执法检查程序。开展财政执法检查时,各执法检查部门应严格遵守《财政部门监督办法》《财政检查工作办法》《财政部随机抽查工作细则》和相关检查工作规则的要求。执法检查涉及政府采购代理机构、资产评估机构、农业综合开发相关企业的,还应执行《涉企检查业务专项内部控制办法》等内控制度。审理处理工作按照谁组织检查谁负责审理和处理处罚的原则,严格依照有关审理复核和处理处罚程序进行,强化对相关责任人的责任追究,并建立处理处罚、责任追究落实情况台账登记和跟踪反馈制度。监督检查局会同条法司抽取各授权业务司局的检查项目,从下达检查通知书、制作检查工作底稿、出具征求意见函、起草检查报告、组织审理复核以及处理处罚程序等各个环节进行督导和抽查。督导结果纳入内控考核评价内容,结合内部审计和内控检查加强监督,对出现风险事件的予以问责。

二、全面实施随机抽查制度,提升监督检查透明度

(一) 建立完善两库和随机抽选方式。财政执法检查的对象涉及全国各类行政事业单位和市场主体,特别是财务会计执法检查面对8500万户企业,点多面广,数量庞大,建立检查对象名录库的难度非常大。监督检查局根据财政监督检查的重点,采取分批次、分步骤的方式逐步建立完善监管对象名录库。通过招标方式聘请软件公司开发建设了会计监督检查管理系统,包括检查对象库、检查人员库等模块,

并充分利用会计行业管理系统二期的基础数据,率先建立了会计师事务所抽查名录库(覆盖全国8000多家事务所)、上市公司抽查名录库(涵盖近3000家上市公司)。此外,监督检查局还通过跨境监管课题研究的途径,依托“四大”会计师事务所的专业资源和国际网络,开发建设了中国内地境外上市企业数据库,涵盖了内地在香港联交所上市公司1000多家,在美国纽约证交所上市公司近百家、纳斯达克上市公司以及在场外交易市场挂牌企业百余家。

(二) 率先开展会计监督检查“双随机、一公开”。依据《会计法》《注册会计师法》《资产评估法》,财政部负责对全国企事业单位、会计师事务所、资产评估机构开展执法检查,直接面向市场主体,敏感性强、社会关注度高。在组织会计监督检查工作中率先实施随机抽查制度,随机抽取检查名单。2016年首次尝试采取随机的方式对7家大型会计师事务所开展检查,2017年围绕推动供给侧结构性改革和培育经济发展新动能这条主线,选取钢铁煤炭、互联网和证券资格会计师事务所作为检查重点,以总市值、行业排名等客观指标确定备选名单,通过信息系统随机抽选,确定了财政部直接组织检查的包钢股份等10户钢铁煤炭企业、网易公司等10户互联网和电子应用企业以及6家会计师事务所名单;在资产评估行政监督职责调整到监督检查局后,监督检查局采取随机抽取的方式选取了14家资产评估机构开展检查,并首次采取随机的方式为检查组配备了资产评估专业人员。2016年和2017年组织的几次随机抽取工作邀请了条法司、会计司、机关纪委、巡视办、驻部纪检组、信息网络中心、中国注册会计师协会等单位以及中国财经报、中国会计报等新闻媒体进行监督,对于随机抽取结果进行集体确认、现场签字并报部领导批准,通过部外网和媒体向社会公布,确保随机抽取过程的公开公正。

同时,以点带面,积极推动各省级财政部门对会计师事务所全面落实双随机,连续两年采取随机方式每年抽取近千家会计师事务所作为检查对象。各地财政部门结合会计师事务所检查对关系国家宏观调控、群众切身利益和财税改革的重点行业、重点企业开展随机抽查,为规范财经会计秩序、保护公众利益、推动财税体制改革发挥了重要作用。

(三) 全面推进公示公告机制。按照政务公开和“双随机一公开”的要求,除涉密事项外,执法检查工作开展情况和查处结果应及时统一向社会公开。为不断提升会计监督工作的规范化和透明度,不断增强会计监督威慑力,财政部每年向社会发布会计信息质量检查公告(已经发布中华人民共和国财政部会计信息质量检查公告第38号),对检查处理处罚及整改落实情况专员办实行逐户公告、地方财政厅(局)实行逐省公告,同时通过全国征信平台依法公开检查处理结果。国内主要媒体和门户网站进行了专题报导,在社会上引起广泛关注,促进了社会诚信建设。各地财政厅(局)也逐步建立和完善了查前公示和查后公告制度。

(四) 加强随机抽查内部控制。财政部开展了内部控制建设,先后出台了内部控制基本制度、8个专项内控办法和一系列高风险业务内控规程,取得了显著成效。监督检查局作为财政部内控委办事机构,高度重视加强随机抽查工作

主要风险点的内控。一是将随机抽查项目统一纳入年度检查计划管理。从2017年起,所有授权业务司局的检查项目汇总纳入财政部年度检查计划,报部党组批准后实施。二是加强随机抽查内控制度建设。监督检查局专门下发了《涉企检查业务专项内部控制办法》,将涉及企业的财政执法检查业务作为内控重点,对检查各个环节涉及的主要风险均规定了明确的防控措施。三是利用检查软件强化过程控制。一方面采用信息化手段确保随机抽取的客观公正。在会计监督检查管理系统中专门设计了随机抽查模块,通过信息化模型和数理统计原理从备选数据库中随机抽取检查对象,而且自动保存抽取记录,禁止随意删改或调整,实现了随机抽查工作的全过程留痕和可追溯。另一方面通过部信息中心专门立项,对专员办和地方财政部门使用的检查软件进行升级改造,针对现场检查过程中的底稿编制、报告出具、意见认定等重点环节进行流程控制,规范检查行为,严控行政风险。四是动态调整随机抽查事项清单。根据财政执法检查工作的实际需要,结合各授权业务司局执行清单情况,会同条法司对随机抽查事项清单进行评估,适时做出调整并对外公告。

(财政部监督检查局供稿,刘泳梅执笔)

开展财政扶贫资金专项检查

2017年,为落实《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》关于“加强财政监督检查”的要求,保证脱贫攻坚政策措施落到实处,促进财政扶贫资金管理有序、运行安全、精准高效,财政部会同国务院扶贫办组织开展了2015—2016年财政扶贫资金管理使用情况专项检查。检查对象为脱贫攻坚任务较重的河北、山西等中西部22个省(区、市)以及辽宁、江苏等东部6个省的874个县(其中集中连片特殊困难县及国家扶贫开发工作重点县625个,占全国832个片区县和重点县的75.1%;省定贫困县和其他县249个),抽查5155个乡镇、19643个行政村,入户走访4.2万个贫困家庭,共涉及各级扶贫资金投入484.5亿元。检查共发现违法违规问题金额31.17亿元,占检查资金的6.4%,其中贪污挪用、截留私分、虚报冒领、挥霍浪费等严重违法违规问题金额7.63亿元,占比1.6%;违规招投标、资金闲置等问题金额23.54亿元,占比4.8%。

一、检查发现的主要问题

检查表明,扶贫资金管理情况总体良好,违规违纪问题发生率呈逐年下降趋势,虚报冒领、挤占挪用资金等问题占比较少,问题主要集中在项目管理不规范、资金闲置等方面。

(一)虚报冒领扶贫资金6402.16万元。个别地方单位和个人目无法纪,在中央三令五申的情况下,仍然采取重复申报、编造虚假材料等手段骗取套取扶贫资金。如青海XX县2015年将已竣工验收的“党政军企共建示范村”建设项目,重复申报为易地扶贫搬迁项目,套取扶贫资金1720万元。

河北XX县崔寨村村主任于朋岭多报建设大棚亩数及贫困户数,涉嫌贪污侵占扶贫资金11.07万元。

(二)挤占挪用扶贫资金5.47亿元。一些部门、单位,尤其是扶贫资金监管部门为部门既得利益带头挤占挪用扶贫资金,影响十分恶劣。一是扶贫资金被挪用于非扶贫项目或直接用于对外放贷,涉及资金5.19亿元。如河南XX县春申扶贫开发有限公司2016年将用于贫困村水利基础设施建设的统筹整合财政涉农资金3000万元,贷给河南富兴粮业有限公司等企业并收取利息69.1万元。二是扶贫资金及项目管理费被管理部门挤占挪用于国家明令禁止的支出事项,涉及金额2821.8万元。其中:地方扶贫部门挤占挪用1172.49万元,发改部门挤占挪用153.08万元,财政部门挤占挪用59.7万元,民族宗教管理等其他部门挤占挪用1436.53万元。如湖北XX县挪用2010-2015年少数民族发展资金1130万元建设民族文化活动中心,竣工后一直由巴东县民宗局作为办公房使用。新疆阿克陶县扶贫办、发改委、民宗委、财政局在项目管理费中违规列支办公费、差旅费、劳务费等日常支出233.74万元。

(三)违规招投标,涉及金额8867.33万元。个别地区在扶贫项目实施过程中违反政府采购或招投标规定,围标串标等问题突出,一些监管部门失职渎职,为围标串标大开绿灯,涉及扶贫资金8867.33万元。如江西XX县扶贫办等部门对项目招投标和施工单位资质审核把关不严、监管不到位,造成围标串标严重,招标中甚至出现同一人持3家公司介绍信参加项目投标情况,参加围标的几家公司“中标”后并不参与项目建设,项目施工方普遍为未参与招投标的个人,这些公司只是“中间人”,靠开具建筑业专用发票赚取管理费及税费。

(四)挥霍浪费,涉及金额6328.84万元。一些地方项目盲目上马,热衷于摆样子走形式,相应监管严重缺失,导致扶贫资金损失浪费严重,涉及金额6328.84万元。如宁夏XX县扶贫办2016年使用扶贫资金2830万元采购珍珠鸡苗113.54万只发放给贫困户饲养,该项目缺乏科学论证,珍珠鸡由于水土不服和后续管理不到位导致病死率较高,检查组走访的214户贫困户珍珠鸡苗死亡率达63.5%,加上回购渠道不畅等原因,最终多数鸡都被直接食用,未能给贫困户带来经济收益。截至检查日,该项目合计造成损失浪费2284.08万元,占项目资金的81.6%。

(五)精准扶贫贯彻落实不到位,涉及金额3.46亿元。部分地区精准扶贫贯彻落实不到位,没有做到扶真贫、真扶贫、真脱贫,使扶贫资金使用效果大打折扣。一是扶持对象不精准。14个县建档立卡贫困人口识别不精准,多报贫困人口17695人,包括数据重复录入、故亡、乡镇自查识别不到位人员等。二是资金使用不精准。个别地区将产业扶贫资金安排给一些龙头企业和合作社,未制定带动贫困户增收相关制度,也未落实跟踪监控,形成“扶富不扶贫”。安徽省XX县部分产业大户或企业申请扶贫贷款,财政为此贴息31.6万元,但贷款资金实际用于个人房屋改造、装修等支出。三是项目安排不精准。部分扶贫项目未精准对口建档立卡对象,搞“平均主义”“形式主义”。如吉林XX县2015年安