

点和防控措施等作出明确规定,形成内控制度全覆盖;指导专员办结合工作实际,按审核、审批等9大类业务建立内控操作规程,将风险防控措施嵌入各项业务流程。推动专员办有效落实内控制度,指导各专员办健全本单位内控工作组织机构,压实工作职责,加强归口管理,着力强化内控检查考评,促进业务风险防控与廉政风险防控有机结合,切实提高内部管理水平。

#### 四、聚焦重要事项和关键环节,优化内审方式方法,强化内部监督制约

(一)尽职尽责开展领导干部经济责任审计。突出领导干部贯彻执行中央和部党组决策部署、遵守有关财经法规情况等重点事项和焦点,组织对13家专员办的15名领导干部开展经济责任审计。发现部分被审单位存在预算财务管理不严、资产管理不规范、内控机制不健全、会计基础工作薄弱、部分业务工作未依规开展等问题。认真研究处理意见,提出完善制度、优化流程、加强管理等意见建议,督促相关单位和个人积极落实整改,及时消除风险隐患。

(二)不断优化工作方式方法。明确工作重点,加强工作协作,充实工作内容。做好审前准备,认真收集审计对象相关资料,整理分析确定审计重点;统筹局内人员、专员办和地方财政工作人员安排,确保高效率高质量完成审计任务。加强与内控检查、干部选拔任用检查等工作的统筹协调,实现信息交流与共享,发挥协同效应。

#### 五、建立完善财政监督法规制度,开展理论制度研究

(一)加强理论研究。充分利用部校共建平台,整合智力资源推动《现代财政制度下的财政监督理论与制度创新研究》《财政违法行为责任追究问题研究》等项目研究;上下联动开展“构建新预算法框架下的财税政策监督检查长效机制研究”。

(二)做好法规修订研究,制定完善财政监督制度。启动《财政违法行为处罚处分条例》修订,组织部分专员办和地方财政厅局开展专题座谈研讨,就相关问题进行深入研究。规范和加强执法检查工作,制发《财政部关于全面加强和规范执法检查工作的意见》,聚焦财政执法检查,厘清执法检查与预算监管、执法检查机构与业务管理机构的关系,明确执法责任及行为规范,推动执法检查依规开展。健全内部审计制度体系,经部党组会审议通过,印发《财政部领导干部经济责任审计实施办法》,对经济责任审计组织领导框架体系、审计的程序方法和内容等做出明确规定。

(财政部监督检查局供稿,郭锐执笔)

## 财政内部控制机制建设

2017年,在部党组和财政部内部控制委员会的正确领导下,财政内控工作在推动内控体系建设、强化内控执行、

有效防范风险等方面取得了较大进展。

### 一、强化机制体制建设,不断完善内控制度体系

按照十九大提出的“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”要求,监督检查局(内控办)会同部内各单位紧密围绕财税体制改革和全面从严治党任务,有效加强财政核心业务及核心权力的风险管控与监督制衡,研究落实内控嵌入财政工作全过程的有效措施,着力构建覆盖财政资金分配、管理、使用全流程的长效内控机制。一是探索建立内控制度完善常态化工作机制。为保证内控制度与业务管理和廉政方面的新要求、新变化能够及时有效衔接,7月25日监督检查局(内控办)印发《财政部关于建立健全内控制度完善长效机制的通知》,要求各单位应按照统一的原则和程序,充分发挥主观能动性,对各级内控制度的实施效果进行定期评估,对需要修订(制订)的内控制度及时履行立项、修订(制订)、征求意见、报批与备案等程序,建立各单位共同参与、分工明确、运转顺畅的内控制度完善常态化工作机制,及时对内控制度中的业务流程和防控措施进行改进和完善。二是以创新内控工作机制促内控制度执行,试点开展内控风险提示工作。为切实保证财政内控风险防控措施执行到位,提醒有关单位及时消除风险隐患,监督检查局(内控办)会同有关内控牵头单位,制发数期《内控风险提示》,通过列示内控风险点、剖析风险成因及危害、提出改进建议的形式,提示风险发生单位及其他相关单位及时完善业务流程、有效执行内控制度,有效防控类似风险的发生。部内各单位高度重视内控风险提示涉及问题的整改和预防工作,风险防控意识与防控能力不断提升。实践证明,建立内控风险提示制度有利于提升内部治理水平,规范内部权力运行,有效推进依法行政和廉政建设。

### 二、组织召开内控委会议,推动内控工作深入开展

3月28日,财政部党组书记、部长、内控委主任肖捷同志主持召开2017年第一次内控委会议,听取财政内控工作进展情况及下一步内控工作思路、《专员办内部控制办法》起草情况和2016年度财政部机关内部控制考评情况的报告,审议通过内控办关于调整财政部内部控制委员会组成人员的提议。会议指出,财政是权力集中的部门,用权更要谨慎。深化财政内控工作是财政部党组深入贯彻党中央决策部署、更好落实巡视整改要求、巩固集中整改成果、完善财政系统权力运行监督和制约机制的重要举措,是优化财政管理体系、提升财政管理水平、防范业务风险和廉政风险的重要抓手,对规范财政权力运行、减少寻租空间、防止利益输送、有效避免财政领域乱象丛生问题发生具有重要意义。会议强调,各单位领导班子要从落实全面从严治党和党风廉政建设主体责任入手,认真开展财政内控工作,提高用制度管人事的自觉性,强化问题导向,及时防范各类风险。

12月22日,财政部党组成员、副部长、内控委副主任刘伟同志主持召开2017年第二次内控委会议,充分肯定财政内控工作取得的成效,听取关于2017年财政内控工作进展情况及下一步内控工作思路的报告、关于提请审议《财政部

机关内部控制考核评价办法》的报告，审议通过《财政部机关内部控制考核评价办法》。会议指出，深化财政内控工作是财政部党组深入贯彻中央精神、完善财政系统权力运行监督和制约机制、落实巡视整改要求的重要举措，是优化财政管理体系、提升财政管理水平的重要抓手。下一阶段内控工作重心，要转到内控制度执行上来，重点抓好内控制度落地、内控考核评价等具体工作。会议强调，部内各单位要紧紧围绕党的十九大精神，深入贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，提高财政内控工作针对性、实效性。各单位领导班子要从落实全面从严治党主体责任入手，认真开展财政内控工作，切实做好内控考评工作。

### 三、试点开展内控考评，探索建立内控考评体系

一是开展财政部机关内部控制考核评价试行工作。1月至2月，按照部党组、部内控委指示精神，依据有关规定，监督检查局（内控办）组织开展2016年度财政部机关内部控制考核评价工作，由各单位自查评价、专项风险内控牵头单位专项考评、内控办综合考评三部分组成，是首次以考核评价的方式对财政部机关内控建设成果进行较系统的检验。考评中发现了部分财政管理和内控工作中的问题和不足，各单位对自身的风险状况、内控薄弱环节、制度流程漏洞等有了相对全面清晰的认识，为完善相关措施、提升内控水平提供了依据。通过考评，督促部内各单位凝聚共识、抓好执行，切实推动内控建设由“立规矩”向“见成效”转变。二是构建财政部机关内部控制考核评价体系。4月至10月，结合2016年度内部控制考核评价试行情况，监督检查局（内控办）对《财政部机关内部控制考核评价办法（试行）》进行研究、修订和完善，经广泛征求意见后形成《财政部机关内部控制考核评价办法》，于12月22日经内控委2017年第二次会议审议通过。此办法立足于建立健全完善有效的财政内控考评机制，着力构建多主体、多时点、多角度、全方位的内控考评体系，从考评指标拟定到考评方案设计、考评方式选择等都充分体现各参与主体的主观能动性和考评主体作用的发挥，进一步提升考评成效。经过实践探索，内控考评方法和指标体系逐步完善，以各单位自评、牵头单位专项考评、内控办综合考评组成的内控考评体系已有效建立，有利于推动财政风险管控能力建设。

### 四、加强制度建设，推进专员办内控工作

一是完善专员办内控制度体系。为适应专员办业务转型的需要，特别是有效加强部内业务司局对专员办业务授权中的风险控制措施，监督检查局修订印发了《专员办内部控制办法》，重点对内控的基本原则、方法、要求、组织管理架构以及各类业务的主要风险点和防控措施等做出明确规定，形成内控制度全覆盖；指导专员办结合工作实际，按审核、审批等九大类业务建立内控操作规程，将风险防控措施嵌入各项业务流程。据此，各专员办修订完善了内控操作规程，专员办系统内控管理架构日趋完备，内控执行监督机制初步建立。二是推动专员办有效落实内控制度。监督检查局（内控办）通过培训等方式指导各专员办健全本单位内控工

作组织机构，将原来分散于专员办各个处室的内控牵头职责统一归口到办公室，以进一步落实内控工作职责、加强归口管理，促进专员办业务风险防控与廉政风险防控的有机结合，切实提高专员办内部管理水平。

### 五、着眼“全国一盘棋”，持续推进财政系统内控建设

一是印发《关于做好近期内控有关工作的通知》，传达内控委2017年第一次会议关于深入推进财政系统内控建设的会议精神，督促地方财政部门切实开展内控工作。二是先后两次对全国各级财政部门内控建设情况进行摸底调查，及时跟踪掌握各地内控建设进展和存在的问题，汇总形成《全国财政系统内控建设有关情况报告》和《地方财政部门内部控制工作调查表》。三是组成多个督导组调研组，赴河北、吉林、黑龙江等十余省市财政厅局督导调研，现场指导地方财政工作，总结各地内控建设经验。四是10月10日至11日，在北京召开全国财政系统内控工作会议，财政部党组成员、副部长刘伟同志到会讲话。会议充分肯定了2015年以来全国财政系统内控建设取得的积极成效，着重强调了在财政系统开展内控建设的重要意义，要求各级财政部门要把思想和行动统一到财政部党组的要求上来，解决观望态度，有效规范财政权力运行、防范财政业务和廉政风险，不断推进财政系统内控建设向纵深发展。会议明确下一阶段财政系统内控工作的总体思路是紧密围绕财税体制改革和全面从严治党的任务要求，进一步完善财政系统内控体系，狠抓内控执行与成果运用，坚定不移、稳中求进、重点突破，有效加强财政核心业务及核心权力的风险管控与监督制衡，着力构建覆盖财政资金分配、管理、使用全流程的长效内控机制。会议要求各级财政部门进一步发挥好领导班子的引领和推动作用，进一步完善和创新相关制度，努力形成常态化的内控机制，通过加强和完善财政信息化建设，提高内控监管的时效和质量，坚持以上率下，积极稳妥推动财政内控向基层拓展。

### 六、加强内控宣传推广，营造财政内控良好氛围

一是与《中国财经报》联合调研与宣传，联合赴内蒙古、福建等地开展调研与采访，总结、推广各地财政部门内控工作先进经验和典型做法。同时，面向财政系统、大专院校及社会各界开展“财政内控建设征文”活动，对优秀征文和组织有力的财政厅局进行奖励和表彰，有效提升财政内控理论研究水平，形成财政内控建设理论研究氛围。《中国财经报》开设了财政内控工作专栏，对2017年财政内控工作进展重点进行宣传，及时报道财政系统内控工作会议，刊发了内控建设先进省市经验的系列报道及37篇优秀征文。二是积极介绍财政部内控建设经验，协助中国社保基金理事会、发展改革委稽查办等单位进行内控建设，有效防范业务和廉政风险。三是联合中国财政杂志社和财政监督杂志社，以刊发内控专题报道等形式开展财政内控系列宣传推广活动。四是制发6期《内控工作简报》，及时宣传财政部及各地财政部门内控工作进展和取得的成效，增进各地财政部门间



的内控工作交流。

(财政部监督检查局供稿,孙江霓执笔)

## 农业综合开发

2017年,国家农业综合开发办公室深入贯彻中央关于“三农”工作的决策部署,以推进农业供给侧结构性改革为主线,在提高农业综合生产能力、推进农村一二三产业融合、转变农业发展方式、发展农业适度规模经营、助力打赢脱贫攻坚战、推进田园综合体试点示范等方面都取得了新进展。

### 一、服务大局,明确着力重点

(一)研究提出农发工作主基调。2017年4月,在福建省厦门市召开的全国省级农业综合开发办公室主任培训班,分析了农业综合开发面临的新形势和新要求,提出把推进农业供给侧结构性改革作为农业综合开发工作的主基调,坚持从六个方面精准发力:拓展资金投入渠道,为农业供给侧结构性改革提供资金保障;集中力量建设高标准农田,为农业供给侧结构性改革提供基础保障;打造优势特色产业集群,为农业供给侧结构性改革提供产业保障;推进田园综合体试点,为农业供给侧结构性改革提供有益探索;提升农业综合开发管理水平,为农业供给侧结构性改革提供机制保障;加强干部队伍建设,为农业供给侧结构性改革提供组织保障。

(二)推进田园综合体试点。落实2017年中央一号文件要求,把田园综合体试点做为新时期农业综合开发工作的重要突破口,深入调研,会同财政部农业司研究制定了《财政部关于开展田园综合体建设试点工作的通知》,明确试点工作相关政策要求。按照分工,中央财政安排农业综合开发资金4.3亿元,重点支持河北、山西、重庆等10个省份开展田园综合体试点。组织专家开展政策合规性集中评议,为试点项目把准方向。加强工作调度和督导,召开现场观摩会,及时跟踪试点工作进度和项目实施情况。从试点情况看,各地试点工作呈现出“坚持一个宗旨(姓农为本),调动两个积极性(地方政府和市场主体),尝试三个领域突破(涉农资金整合、利益共享机制、项目建管机制),探索四种发展模式(全产业链开发、双创带动、政府平台运作、新型农业经营主体聚集发展)”的特点,试点工作开局良好,较好地落实了中央一号文件有关决策部署,为试点实现预期目标奠定了坚实基础。

### 二、聚焦主业,夯实农业基础

(一)稳步推进高标准农田建设。一是认真落实《国家农业综合开发高标准农田建设规划》确定的任务,继续以粮食主产区和产粮大县为重点,大规模推进高标准农田建设,特别是优先在粮食主产区建设确保口粮安全的高标准农田。在项目建设中,积极督促各地优化区域布局,突出建设重

点,规范项目管理,加强资金统筹整合和使用监管。在坚持以农田水利为重点、农林水综合治理的前提下,允许项目区按照“缺什么、补什么”的原则,确定具体的工程措施和投入比例。中央财政安排287.4亿元,在各类高标准农田建设资金中位居首位,预计建设高标准农田2500万亩,亩均提升粮食生产能力100公斤以上。二是中央财政安排13.73亿元,新建续建中型灌区节水配套改造项目262个,为高标准农田提供稳定的水源支持。三是积极利用国际金融组织贷款,加大高标准农田建设力度,组织做好世行贷款可持续发展农业项目和亚行贷款农业综合开发项目,预计建设高标准农田85万亩,其中亚行贷款农业综合开发项目被亚洲开发银行授予“2016年度最佳表现贷款项目”。

(二)加快推进创新投融资模式建设高标准农田试点。继续与国家开发银行、农业发展银行、农业银行等金融机构联合开展创新投融资模式建设高标准农田试点,支持国有农场、龙头企业等新型农业经营主体作为贷款主体,自主申贷、自行规划、自主建设高标准农田。积极督促各地财政部门与金融机构紧密配合、积极探索、严格选项。已有吉林、山东、湖南、重庆、甘肃五省市和新疆生产建设兵团落地试点项目51个,总投资24.88亿元,撬动银行贷款19.17亿元,预计建设高标准农田168.23万亩。

(三)会同相关部门合力推进高标准农田建设。一是会同发展改革委等部门做好《扎实推进高标准农田建设的意见》《关于加快推进高标准农田建设的通知》《关于切实做好高标准农田建设统一上图入库工作的通知》等文件起草和联合下发工作,对高标准农田建设工作进行部署。其中,《扎实推进高标准农田建设的意见》经国务院第164次常务会议研究通过后,以财政部、发展改革委等七部委名义印发,用于指导高标准农田建设工作。二是结合粮食安全省长责任制考核工作部署,按照“自查评分、组织评审、部门抽查、形成考核结果”的步骤,联合发展改革委等五部委对全国2016年度高标准农田建设任务情况进行了考核,并联合进行了通报。

(四)科学分析高标准农田建设情况。一是委托中国科学院开展落实《国家农业综合开发高标准农田建设规划》中期评估工作。完成全国及各省级评价工作,对农业综合开发高标准农田建设成效做出评估,为下一步工作部署提供科学依据。二是认真梳理高标准农田建设有关数据。在了解相关部门高标准农田建设情况的基础上,整理《全国高标准农田建设资金投入和建设情况的分析报告》,分析高标准农田建设面临的客观问题和现实挑战,提出相关建议,为今后制定政策、谋划工作提供参考。

### 三、完善政策,力促产业发展

(一)完善产业化发展项目扶持模式。一是指导督促地方做好股权投资工作。同意河南省继续使用部分中央财政资金用于股权投资,额度控制在1亿元以内,支持本地区农业产业发展。落实汪洋同志在《河南省农业综合开发股权投资初见成效》上的批示精神,加大对河南省(2015年成立)和重庆市、浙江省(2016年同意设立)股权投资基金相关工