

总结反映共性问题,促进从源头上解决问题、完善体制机制。特别是在股票发行、注册制改革和《证券法》修改的过程中,从财政部门职责和监督检查实际出发,围绕促进金融市场和资本市场健康发展、强化会计中介机构管理、提高会计信息披露质量、保护投资者利益等重要方面,提出了大量的意见建议。

## 五、增强服务意识,改进财政监督工作指导

树立全国财政监督工作一盘棋的思想,改进和加强对地方财政监督工作的指导和服务,鼓励地方创新和特色。

(一)召开全国财政监督工作会议推动工作。5月份在江苏镇江召开全国财政监督工作会议,刘昆副部长与会并做重要讲话,为深入开展财政监督工作明确了方向和重点任务。

(二)加强工作指导。加强对地方严肃财经纪律、会计等财政监督检查工作的指导督促,及时推进工作;加强对地方财政系统内控建设的指导推动,提高各级财政部门的风险防控能力和内部管理水平。

(三)加强工作协调,做好服务支持。支持地方财政部门按照“依法依规、实事求是、因地制宜”的原则加强对下级财政部门财政监督工作的督导,坚持并提升符合实际而行之有效的制度、好做法。加强工作宣传和成果交流,充分利用报刊、简报等媒体形式,及时总结报道地方财政监督工作创新,重点工作及时跟进,及时交流工作动态和经验做法,有效推动全国财政监督工作深入开展。

(财政部监督检查局供稿, 衡卫峰执笔)

## 财政专员办工作

2015年是财政部派驻各地财政监察专员办事处(以下简称“专员办”)实质性嵌入预算管理和财政主体业务的第一年。为推进业务转型,财政部印发了《关于印发〈财政预算监管工作规范(试行)〉的通知》,就财政预算监管工作基本管理原则、工作布置、制度建设和业务指导、文件资料报送、监管结果利用、监管工作考核、信息系统建设与管理等作出规定。专员办转型工作总体上推进顺利,基本实现了部党组提出的“两个转变”要求,取得了阶段性成果。

### 一、加强财政预算监管,提高预算管理科学性

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,充分发挥派驻机构作用,紧密围绕财政中心工作谋篇布局,参与重点领域和关键环节改革,进一步嵌入预算管理并做深做实,在财政业务上逐步实现监管全覆盖,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,在管理上加强政策研究,全面反映驻地财政运行情况并提出政策建议,提高监管成效,树立监管权威,促进预算编制符合预算安排意图、财政资金规范有效运转,进一步提高中央财政预算管理的科

学性和有效性。该项工作的基本原则,一是立足财政预算,结合深化财税体制改革和预算管理制度改革的实际需要,调整工作重点,强化财政预算管理。二是规范工作程序,依据规章制度和财政部授权开展财政预算监管工作,业务上接受部内相关司局指导,并嵌入财政主体业务流程和内控体系。三是就近有效监管,充分利用贴近基层、就地就近的有利条件,配合部内司局有效开展相关工作,提高监管工作成效。四是配套保障到位,在明确专员办加强监管工作目标任务的基础上,调整内部机构设置,制定相关工作计划,切实保障监管工作顺利开展。

(一)建立新的预算监管体系。一是搭建制度框架。财政部先后印发了《关于专员办加强财政预算监管工作的通知》《关于印发〈财政预算监管工作规范(试行)〉的通知》《关于专员办审核2015年部门决算工作的通知》《关于专员办进一步加强财政预算监管工作的意见》《关于专员办开展财政国库业务监管工作规程的通知》等一系列文件,财政预算监管制度框架基本建立,为专员办工作转型顺利推进提供了制度保障。二是明确角色定位。按照财政部党组对专员办工作转型的决策部署,进一步明确了专员办的角色定位。专员办是财政部管理链条在地方的延伸,秉持“财政部干什么,专员办就在前方干什么”的理念,突出“财政预算管理的问题在哪里,专员办的工作重心就在哪里”的思路,充分发挥专员办作为派驻机构贴近基层、就地就近的监管优势,围绕财政中心工作,参与重大财政政策制定、重点领域和关键环节改革。三是完善协调机制。在部内建立了统分结合的工作指导机制,预算司归口管理总体业务、相关司扁平化指导、专员办负责具体实施,各负其责开展工作。同时,成立了财政预算监管工作协调小组,建立了以联络员为主的工作协调机制,定期召开会议通报情况、研究问题、部署工作。在财政部和专员办之间,建立了信息交流反馈机制,通过财政预算监管信息交流平台、工作简报、调研、座谈等方式,梳理专员办工作中反映的问题,“下情上传”;将政策要求、问题答复等反馈专员办,“上情下达”,并促进专员办之间的横向交流。在专员办和监管对象及地方财政部门之间,建立了联合监管机制。

(二)调整专员办的工作重心。从深化财税体制改革和加强财政预算管理的客观需求出发,按照中编办批复专员办“加强对中央财政收支情况的事前、事中监控和事后检查稽核的日常监督”的职责要求,在专员办现有职能框架内进行工作重心调整,从大量的事后检查中退出来,前移监管关口,突出财政业务特色,开始实质性嵌入部门预算、转移支付、政府债务等财政主体业务,逐步实现监管全覆盖,成为预算编制、预算执行、决算管理流程的必要环节并做深做实。

(三)强化专员办的运转保障。一是及时调整了专员办的内设机构设置,并开展了大规模的各种形式的培训,提升干部职工综合素质和业务能力。二是强化信息系统建设,将涉密网延伸至专员办,升级涉密网的预算管理一体化系统;搭建了预算监管和预算绩效管理信息交流平台。三是加强专员办资产财务管理,研究制定了加强专员办财务管

理的办法,采取切实措施,解决专员办历史遗留的挂账缺口和基本支出缺口问题,为专员办转型的顺利推进提供了物质保障。

## 二、加强财政预算监管工作的主要举措

在已有转型工作基础上,抓住“一个核心”,即预算这个核心,把专员办业务嵌入预算管理,进一步做深做实,见实效并机制化;逐步实现“两个拓展”,即在预算监管的基础上,逐步实现向财政业务监管全覆盖拓展,监管方式和职能向加强政策研究拓展,全面反映驻在地财政运行情况并提出政策建议;建立和完善“两个联动”机制,即财政部各司局同专员办的联动机制、财政部同地方财政部门的预算监管联动机制,不断提升专员办财政预算监管工作成效,树立监管权威。

(一)进一步将专员办业务嵌入预算管理工作做深做实。继续做好属地中央预算单位预算编制监管,提升预算编制的科学性。以国库动态监控系统为依托,对属地中央预算单位预算执行进度、资金使用方向、项目实施效果等全面监控。逐步扩大部门决算审核范围,实现专员办对预算编制和执行全链条嵌入。

(二)逐步实现专员办财政业务监管全覆盖。推进中央对地方转移支付监管。强化地方政府债务监督。加强中央重大项目执行监督。全面推进预算绩效管理。加强法规制度执行情况的调查研究。

(三)充分发挥专员办就地管理和政策研究作用。发挥专员办就地就近优势,指导地方财政加强预算编制管理,研究评估地方预算编制的准确性和科学性。全面掌握地方收入状况、支出结构等信息,及时发现和反映地方财政运行中苗头性、趋势性问题,特别是对全国有重大影响的共性问题。参与中央重大财税体制改革。围绕地方财政运行和重大问题,组织开展有重点、系统性的调查研究,提出针对性、建设性的政策建议。

(四)完善财政部部内司局同专员办的联动机制。进一步厘清财政部部内司局的业务范围和职责,充分发挥其扁平化管理作用。落实财政部预算司的牵头管理职责。

(五)建立健全财政部同地方财政部门的预算监管联动机制。将财政部对地方财政的管理同专员办工作转型结合起来,引导专员办围绕中央重大财税政策落实、地方财政运行、财政风险防控、预决算公开等实施有效监管,及时发现和反映地方财政管理中出现的問題。

(六)重视和加强专员办财政预算监管成果的应用。完善财政预算监管成果应用机制。对专员办形成的调研成果,财政部部内司局及时进行归纳、分析,将其作为衡量财政政策执行效果的尺子、完善政策和制定法规制度的重要依据。对重要调研成果以适当方式上报国务院,通报所在地人民政府。

## 三、嵌入财政主体业务,基本实现“两个转变”

2015年,专员办转型工作总体上推进顺利,嵌入管理流程和财政主体业务取得重大进展,基本实现了财政部党组

提出的“两个转变”要求,就地就近监管优势得到发挥,监管成效也迅速显现。

(一)事前监管取得突破。在审核2016年部门预算时,各专员办坚持全面汇审与重点核实相结合,对属地16000多家中央基层单位基础资料和新增资产进行了全面审核,对12000多个项目进行了重点审核,核减实有人数和车辆等。开展了10余项专项转移支付资金前置性审核。开展属地中央基层预算单位车改实施方案审核和属地财政部门提前下达2016年转移支付指标的监管督导工作,确保中央重大改革有序推进。

(二)事中监管扎实推进。一是开展地方政府债务监管。完成地方政府存量债务清理核查工作,对170多万笔债务进行了甄别,核减不合理的地方政府债务;核实各地政府债务的基础数据。二是开展转移支付执行监控。加强了水污染防治资金等9项转移支付的预算执行监控。三是开展决算审核。开展了国税、一行三会等6个系统部分基层预算单位2014年度决算的审核,强化结果控制,提高决算报表准确性。四是开展绩效评价。按照财政部的统一安排,专员办选择“三农服务专项”、“农业综合开发高标准农田建设”等重大项目开展了绩效评价试点,在关注资金投入的同时,着重关注资金的实际效果,提高财政资金使用效益。

(三)财政预算监管成效迅速显现。一是预算监管成果得以有效运用。专员办预算编制审核结果基本都被业务司局采纳并利用到2016年部门预算编制中,控制了财政支出,规范了预算管理,解决了监管结果与预算安排两张皮的问题。二是参与重大财政政策制定的力度加大。围绕财税政策落实、财政热点难点以及社会关注的民生焦点问题,各专员办利用贴近基层接地气的优势,坚持问题导向,开展有针对性的专题调研,摸清实情,找准问题,剖析根源,建言献策,形成了一大批高水平、有份量的调研报告,相关建议在政策调整中得以运用,取得了非常好的效果。三是预算监管业务结构得以优化。事前、事中监管比重大幅上升,事后检查下降。首次尝试2016年部门预算审核,全面介入中央对地方转移支付监管,将事前监管工作逐步常态化。从预算执行着手,扎实开展事中监管工作,督促加快预算执行,及时调整预算执行情况,控制资金结余,避免资金沉淀,盘活资金存量,提高资金使用效益。

## 四、财政专项检查亮点突出

(一)开展盘活地方财政存量资金专项检查。贯彻落实李克强总理的指示精神和国务院有关文件要求,组织全国35个专员办及各省(自治区、直辖市、计划单列市)财政厅(局)联合开展了盘活地方财政存量资金专项检查,并按要求将7个省(区、市)的12个涉及财政资金盘活不力的典型案例上报国务院,作为国务院第二批督查问责事项对地方有关责任人予以问责。通过以查促盘,有力推进盘活工作提质增效,为弥补财政收支缺口、扩大积极财政政策的实施效果、促进财政改革发挥了重要作用。

(二)开展涉农资金专项整治行动重点抽查。根据涉农资金专项整治行动领导小组的统一部署,组织对10个省20个

县的涉农资金专项整治工作开展情况进行重点抽查,共查出违规问题1515个,违规资金合计约34亿元,责成地方政府严肃处理了有关责任人员,推进了涉农资金的有效管理。

(三)开展地方预决算公开情况专项检查。首次对地方预决算公开情况进行检查,通过检查全面掌握地方政府和部门预决算公开的进展情况及存在的问题,查处一批未按规定公开预决算的典型案例,同时从公开率、内容完整性、细化程度和公开及时性等方面对各省市预决算公开情况进行量化打分排名。通过检查推动了地方预决算公开工作,促进了《预算法》有效落实,提高了财政透明度。

## 五、会计监督检查成效明显

(一)创新模式,强化重点行业检查。组织部分专员办就地对部分大型会计师事务所开展检查,并通过从事务所延伸的方式,对粮食生产流通、电子信息、电动汽车及风电等新能源行业的国有企业、上市公司开展了检查,重点揭示系统性、行业性、制度性的问题,对规范会计市场秩序、保护投资者和公众利益、促进资本市场健康发展、推动国有企业改革和加强国有资产监管方面发挥了重要作用。同时,组织部分专员办与证监局探索开展了会计师事务所联合检查。

(二)做好金融企业会计监督检查。由列入财政部监督检查计划的20个专员办就地对城市商业银行、农村商业银行等地方性金融机构开展监督检查,查处了20家地方性金融机构在会计核算、薪酬福利、税收缴纳、资产管理等方面存在的突出问题,对有效防范区域性金融风险发挥了积极作用。

(三)完成2014年重大检查的后续处理处罚工作。向社会发布了会计信息质量检查公告32号、33号、34号,对检查处理处罚及整改落实情况予以逐户公告,引起了社会公众和广大媒体的广泛关注。组织开发会计监督检查管理系统,完成相关数据库的主体建设,推动专员办普遍应用会计信息质量检查软件,提升了检查效率。

(四)推进会计跨境监管合作检查。为履行跨境监管合作义务,提升专员办监督队伍的专业水平,根据香港方面的请求,连续第三年组织部分专员办对8家在港上市企业及相关事务所进行了专项检查,受到香港方面高度评价和国际社会的广泛认可,相关检查情况已专题上报国务院。

## 六、内部控制制度建设稳步推进

专员办内部控制是财政部内部控制体系的重要组成部分,财政部党组和内控委高度重视专员办内部控制建设工作,要求建立完善专员办内控制度,严格工作流程。2015年5月底,《专员办内部控制基本制度》正式印发,为全面加强专员办内部控制建设奠定重要基础。依据《专员办内部控制基本制度》,各专员办由一把手负总责,组织力量研究制定本单位的内部控制操作规程。到2015年底,各专员办内部控制操作规程经专员办领导班子集体审定并报部备案后,已全部印发实施,专员办内部控制建设取得了阶段性成效。

(财政部预算司、监督检查局供稿,  
王辉、黄斌执笔)

## 农业综合开发

2015年,农业综合开发深入贯彻中央关于“三农”工作的决策部署,着眼推进农业现代化和农业适度规模经营,集中力量建设高标准农田,积极培育新型农业经营主体,着力打造农业优势特色产业集群,进一步推动改革创新,各项工作取得新进展。全年农业综合开发资金共投入812.67亿元,其中,中央财政预算安排387.67亿元,比上年增长26.96亿元,增长7.5%。

### 一、服务大局,推动改革创新

(一)谋划农发工作新思路。在深入基层调研、广泛座谈交流的基础上,研究谋划适应新形势要求的工作思路。2015年3月,在云南昆明举办的全国省级农发办主任培训班上,明确提出农业综合开发要做好“加法”,拓展新的工作着力点,大力支持农业适度规模经营;做好“减法”,进一步推进简政放权,有效激发地方主动性和积极性;做好“乘法”,加大改革创新力度,充分发挥财政资金的撬动作用;做好“除法”,完善管理方式,提升管理效能。

(二)支持农业适度规模经营。印发《关于农业综合开发推进农业适度规模经营的指导意见》,坚持以建设高标准农田为载体,为发展适度规模经营夯实基础;以推进农业产业化经营为抓手,激发农业适度规模经营发展活力;以发展农业社会化服务为支撑,构建农业适度规模经营服务体系。发挥中央财政资金导向作用,将资金分配向推进适度规模经营成效突出的地区倾斜,建立正向激励机制。该项工作得到汪洋副总理的批示肯定:“支持发展适度规模经营,看得准,抓得对,一举多得,前景可期”。

(三)推进简政放权激发基层活力。从2015年起,将农业综合开发各类项目审批权限全部下放至省级农发机构,将一系列管理权限交由各省立足实际研究确定,进一步激发基层活力。鼓励地方因地制宜先行先试,进一步完善奖优罚劣的资金分配机制,让想干事、能干事、干成事的地方得到更多支持。

### 二、突出重点,推进高标准农田建设

(一)集中力量抓好高标准农田建设。落实《全国高标准农田建设总体规划(2011—2020年)》,2015年中央财政安排311亿元土地治理项目资金,共建设高标准农田3168万亩,亩均增加粮食生产能力100公斤以上。提高投入标准,将亩均财政投入上限由1300元提高到1500元。完善投入政策,进一步把资金向高标准农田和粮食主产区集中。允许地方按照“缺什么、补什么”的原则,因地制宜确定各项治理措施和具体投入比例。

(二)撬动金融和社会资本投入高标准农田建设。先后与国家开发银行、中国农业发展银行、中国农业银行联合启动创新投融资机制加快建设高标准农田试点,对国有农场、