

财政部还利用各种双边或多边会谈、合作机制,广泛宣传我国会计改革成就,稳步提升我国会计国际影响力。2005年9月6日,财政部在西安主办第五次中日韩会计准则制定机构会议,会议首次签署了谅解备忘录,取得日韩对我国推进会计国际趋同四项原则的赞同并提交国际会计准则理事会备案。这次会议还首次吸收香港、澳门特别行政区会计准则制定机构参加,使由我国倡导建立的这一地区间协商联系机制得以巩固和发展。2005年11月21日,财政部副部长王军率领中国代表团参加了在日内瓦召开的联合国国际会计和报告标准政府间专家工作组第22届会议,并在布鲁塞尔与欧盟总部有关部门举行高层会谈。王军副部长在演讲中全面阐述了我国推进会计国际趋同的四项基本原则和取得的积极进展,赢得与会者广泛好评。2005年11月24日,王军副部长与欧盟内部市场总司司长沙布先生签署了《中华人民共和国财政部 欧盟内部市场总司会计准则国际趋同及双边联合声明》。联合声明认同我国提出的会计国际趋同四项原则,同意加强中国与欧盟在会计准则制定和实施方面的沟通与合作。此外,还利用访问俄罗斯、加拿大、希腊、土耳其等国的机会,进一步密切与这些国家会计组织的联系,并积极探索加强双边合作的机制。加强会计国际交流与合作,对我国进一步深化会计改革、不断完善会计准则体系、全面推进会计国际趋同产生了积极影响和促进作用。

(财政部会计司供稿,刘玉廷、高一斌、王宏执笔)

财政监督检查

2005年,全国财政监督系统积极服务于财政重大决策与改革,不断推进财政监督机制建设,深入开展财政监督检查,着力强化财政资金的有效性监督,全国财政监督工作呈现出不断发展和深化的新局面。

一、财政监督机制建设不断推进,财政监督与管理的融合进一步加强

(一) 专员办业务机制建设稳步推进。2005年财政部和各省专员办上下联动,共同努力,不断推进专员办业务机制建设。

1. 加强宣传指导,统一思想认识。为确保对机制建设的正确理解和全面贯彻落实,财政部先后四次召开有关推进机制建设方面的专题会议,研究部署和落实建立健全专员办业务机制的相关工作,为推进专员办业务机制建设创造条件。

2. 制订相关制度和办法,为机制建设奠定制度基础。2005年,财政部大力加强财政监督检查制度建设,制订了一系列操作性较强的制度和办法,以保证机制建设的规范性、连续性和稳定性。如:制定了《专员办开展海关部门预算审核试点工作暂行办法》、《财政部司局间关于专员办业务工作关系划分的暂行规定》、《财政监察专员办事处档案管理暂行规定》,修订了《专员办财政监督工作报表考评办法》等;

配合《财政违法行为处罚处分条例》贯彻落实,制定了《财政部门证据先行登记保存办法》、《财政部 监察部关于财政部门与监察部门在查处财政违法违纪案件中加强协作配合的通知》、《财政部 人民银行 关于财政部门查询被调查检查单位存款有关事项的通知》,修订了《财政检查工作办法》等。这些制度和办法保障了财政监督机制建设的顺利推进。

3. 拓宽业务领域,充实业务机制建设内容。一是推动开展专员办对海关、出入境检验检疫局部门预算审核试点工作,确保试点在2006年预算上报前顺利实施。二是积极研究专员办对人民银行2006年部门预算的审核方法,组织专员办完成对人民银行分支机构2006年部门预算的审核工作。三是就科技项目预算管理情况布置北京专员办对科技部重大项目预算管理情况进行先期调研,为2006年探索开展项目预算审核奠定基础。此外,还对列入日常检查范围的企业职工养老保险基金决算、中央补助地方公共卫生专项资金进行试点检查,摸索检查工作方法,着手制定有关实施办法。随着日常监督领域的拓展,机制建设的范围进一步扩展,内容进一步丰富,影响也越来越大。

4. 注重日常监管,强化监督与管理融合的意识。2005年,为适应机制建设发展的总体要求,财政部加强对专员办日常监管业务工作质量的监督,从严要求,从严管理,指导专员办牢固树立监督与管理紧密“融合”意识和介入事前事中全过程监督的意识。首先,加强对财政收入日常监管事项的工作指导。各省专员办根据财政部统一要求,结合本地实际,制定了明确规范的收入监管实施办法,提高了收入监管工作的科学性、系统性和规范性。建立了工作联席会议制度、收入对账制度、收入监督分析报告制度以及定期检查制度等。其次,加强对中央财政支出日常监管事项的工作指导。为进一步规范专员办对破产费用预案审核和“三会”派出机构部门预算审核工作,根据专员办对破产补助资金专项检查所发现的问题以及提出的意见,财政部对《专员办破产费用预案审核操作规程》进行了修改。注意引导专员办在中央财政补贴审核中建立审核责任制度,采用资料审核与实地审核相结合的工作方法。此外,还组织专员办完成了对新型农村合作医疗中央财政补助资金、中储粮各分公司经费收支情况、中央管理企业下岗职工基本生活保障补助资金、基本建设贷款中央财政贴息资金以及国家储备商品财政补贴资金等日常审核工作,并及时处理专员办审核中反映出的问题。第三,加强对国库日常监管事项的工作指导。为落实好专员办对中央预算单位银行账户实行年检制度,切实做好年检工作,指导专员办在认真总结银行账户审批工作经验的基础上,制订银行账户年检操作规定,使年检工作规范化;为了更好地推进以国库单一账户体系为基础的财政国库管理制度改革,要求专员办在实行财政直接支付资金管理、监督、服务“三位一体”的审核工作模式的基础上,坚持做到“四个到位”:即管理到位,审核到位,监控到位,服务到位。

(二) 地方财政监督部门不断推进财政监督机制建设。2005年6月初召开了全国地方财政监督工作会议,提出了建立健全财政监督机制的初步构想和有关措施,各地财政监督

机构按照全国财政监督机制建设的统一要求,结合各自情况不断创新财政监督理念,积极探索和推进财政监督机制的建设,取得了显著成效。如广东省财政厅建立多层次的内部循环监督系统和相互制衡的内部控制制度,将财政监督渗透到业务管理的各个环节,加强了对财政资金分配和使用的监督管理,提高了财政部门的监管水平和依法理财水平;陕西省财政厅成立了副厅级财政监督检查局,迈出了建立预算编制、执行、监督相制衡的财政运行机制的第一步;河北省财政厅向省直试点部门派驻财政监察员,监督预算编制和财政资金使用情况,将财政监督延伸到预算执行单位;湖北省财政厅向12个地市派驻了财政监督办事处,按照“收支并举、监管并重、内外并行”的原则,全面履行省级财政的监督管理职能;广西桂林、柳州市财政局向财政投资的重点工程项目派驻财务总监,对资金管理使用过程和项目效益进行监督,在创新监督方式上进行了有益尝试;江苏、海南、辽宁和安徽等地积极探索财政监督关口前移的有效做法,加强对预算编制和预算执行情况的监督,不断加大预算监督力度;北京、青海等省市注重对财政资金的绩效监督的探索,湖北、四川等省在实施“阳光财政”等方面迈出可喜的步伐。这些探索和尝试,各有特点,各有侧重,有力地推动了财政监督工作向纵深发展。

为强化机制建设的基础保障,各地财政部门坚持依法行政,进一步加强财政监督法制建设。2005年,福建、西藏、辽宁和广西等省、自治区加快了立法步伐,《福建省财政监督条例》和《西藏自治区财政监督条例(草案)》已经省、区人大常委会会议审议通过,并于2005年正式施行。《辽宁省财政监督条例》已通过省人大一审。这标志着地方财政监督立法工作迈上了新台阶,为确立财政监督的执法地位和执法手段、促进依法行政,维护财经秩序提供了法律保障。

二、积极服务于财政重大决策与改革,大力开展监督检查工作

(一)加大对重大财政政策执行情况和中央财政管理重大事项的监督检查力度。2005年,财政部组织专员办开展了9项专项检查,3项专项调查,直接检查1200多个单位,延伸检查1450多个单位,参检人员2149人次,查出违纪金额606亿元,应追缴财政资金及罚款39.33亿元。其中较大规模的专项检查有:

1. 为保证“三奖一补”政策的落实,组织24个专员办对68个县缓解县乡财力困难的“三奖一补”资金管理使用情况进行了检查,发现政策执行中存在上报财政供养人员数据不实、分配依据资料不实、省级财政部门未及时拨付和调剂使用“三奖一补”资金等问题,同时还反映出一些财政困难县发展经济和增加税收潜力不足,难以享受政策等深层次问题。

2. 为加强高校行政事业性收费监管,组织6个专员办对教育部直属的11所高校2003至2004学年行政事业性收费项目、标准、票据、收支管理等执行情况进行专项检查,为规范高校行政事业性收费和进一步深化“收支两条线”改革发挥了积极作用。

3. 为保障国有企业关闭破产政策执行效果,组织专员办对17个省(市、自治区)政策性破产企业中央财政专项补助资金管理使用情况开展交叉检查,发现了破产企业虚报冒领、挤占挪用中央财政补助资金等严重问题,并对破产政策执行成效进行分析和评价。

4. 组织15个专员办对政策性金融机构进行了检查,发现风险苗头,及时发出警示,责令加强内部防范控制。

5. 组织21个专员办就地对农村信用社申请中央财政保值储蓄补贴的真实性、合规性进行检查审核,发现了申报资料不真实、企业虚盈实亏、虚假申报等问题。

6. 围绕整顿和规范会计秩序工作,组织全国专员办对94家包括中央企业集团、房地产行业在内的企业会计信息质量和60家会计师事务所的执业质量进行了检查。共发现各类违规问题431亿元,补缴各类税收21亿元。通过检查强化了财政部门对重点行业的会计监督,实现了将会计师事务所执业质量检查与企业会计信息质量检查的有机结合,达到了预期的工作成效。

此外,特大防汛抗旱补助费专项检查、新参保农垦企业养老保险金的调查,白酒企业消费税政策执行情况的调查、清算棉花亏损和供销社历史财务挂账等工作也都取得良好效果。

(二)地方各级财政部门结合各地实际,积极开展有针对性的监督检查。2005年,地方财政监督机构不断改进监督方式,坚持收入与支出并举,内部与外部并重,惩处违法行为与查补财政收入相结合,将专项检查与日常监督有机结合;不断拓宽监督领域,健全和完善财政部门内控机制,更好地发挥财政监督对财政管理和改革的促进保障作用,财政监督工作成效显著。2005年地方各级监督检查机构共查出各类违法违规金额463.28亿元,已追缴财政资金27.46亿元,纠正违规114.33亿元,纠正混库7.23亿元;提出责任人处理建议4543件,给予党纪政纪处分1148人,移送司法机关81人。同时,各地还围绕社会和群众关注的热点、难点问题,组织开展了一系列专项检查工作,包括“收支两条线”落实情况检查,行政事业单位银行账户情况检查和国债专项资金等重点支出项目检查,等等。

三、从合规性检查向管理型检查过渡,内部监督检查取得新突破

2005年,财政部监督检查工作在总结以前年度内部监督工作经验的基础上,调整工作思路,加大工作力度,完善工作方法。一是调整工作思路,逐步实现从合规性检查到管理型检查的过渡。重点关注被查单位内部岗位职责、业务流程和考核办法等内控制度建设,对投资管理、合同管理、部门预算管理、财务支出审批和资产管理等方面进行全面检查与评估,揭示被审计单位内部管理和内部控制中存在的问题。二是调整检查方式。对检查周期做了较大的调整,由五年查一遍,一次查一年,改为部属事业单位三年查一遍,一次查三年;部内业务司局两年查一遍,一次查两年。三是关注单位的检查整改落实情况,注重分析评价检查成效。尤其关注各单位对上轮检查发现问题的整改情况,督促有关单位落实

整改措施。四是对发现的重大违纪问题移送有关部门处理,充分发挥内审对维护财经纪律的综合效用。2005年完成了对中国财政杂志社、经济科学出版社、中国财政经济出版社、干部教育中心、财政科学研究所、中国财经报社等6个部属事业单位的内部监督检查工作。

地方各级财政部门对财政部门内部监督检查工作也非常重视,许多地方将内部监督检查工作与加强财政管理工作有机地结合进行。如北京、河北、湖南、深圳、山东、江苏、四川等省市,把财政部门预算编制和预算执行情况作为内部监督检查工作的重要内容,拓展了内部监督工作的内涵,提升了内部监督工作的层次,促进了财政管理工作的加强。一些地方的财政部门还研究制定了内部监督检查工作规范,从制度上保证了内部监督检查工作的开展。

四、财政监督理论研究和干部培训不断加强,队伍整体素质进一步提高

(一) 加强财政监督理论研究。一是组织对中央非税收入监管工作目标、重点、方式方法等进行研究探讨,分析中央非税收入监管的现状与问题,明确专员办的监管方向与监管内容,为专员办中央非税收入监管工作的开展奠定了基础。二是组织执行了亚洲开发银行技术援助项目,借助国际组织的技术援助对我国财政部门内部控制和监督状况进行客观、系统和全面的咨询与评价,对于借鉴国外财政部门内部控制与监督的理念与技术方法,进一步提高我国财政部门内部控制与监督的水平,具有重要的参考价值。3. 组织编写出版了《财政监督十年》,对财政监督十年工作进行总结回顾,突出理论特色,提升财政监督层次。4. 承担了《财政治理结构研究》课题,并发动和组织地方财政监督机构和各省专员办加强财政监督理论研究,收到各类调研报告材料99篇。

(二) 加强干部队伍培训。2005年财政部加大了对专员办和地方财政监督系统干部的培训力度,促进了财政监督干部素质的提高。先后举办了中央财政收入监管培训班、财政部门内部控制与内部监督培训班、财政部门内部控制与内部监督国际研讨会、会计监督培训班,配合《财政违法行为处罚处分条例》的颁布实施,组织了专项培训。为进一步提高财政监督干部的业务素质和执法水平,起到了积极的促进作用。

(财政部监督检查局供稿,傅向阳、黄斌执笔)

农业综合开发

2005年,农业综合开发工作以科学发展观为统领,以改善农业生产条件、提高农业综合生产能力为基本任务,继续加大投入,完善政策,大力推进投资参股经营试点工作,积极探索机制创新,强化资金和项目管理,不断提高农业综合开发工作水平,为巩固和提高农业综合生产能力,保障国家粮食安全,促进农民增收作出了重要贡献。

一、加大投入力度,进一步完善投入政策

(一) 继续加大农业综合开发投入力度。2005年中央财政预算共安排农业综合开发资金98.55亿元,比上年增长8.83%。同时,继续加大利用外资投入农业综合开发力度,先后与世界银行签订贷款协定,组织实施利用世界银行贷款2亿美元“加强灌溉农业三期项目”和利用世界银行贷款1亿美元“农业科技项目”,继续组织实施利用英国国际发展部赠款449.8万美元“面向贫困地区人口农村水利改革项目”。根据2005年财政资金决算和项目统计数据,农业综合开发实际投入资金306.78亿元,比上年增长50.08亿元,增长19.51%。其中,中央财政投入资金101.83亿元(含利用外资折合人民币2654万元),比上年增长16.18亿元,增长18.89%;地方财政配套资金62.71亿元,比上年增长4.41亿元,增长7.57%;银行贷款26.13亿元,比上年增长4.79亿元,增长22.44%;农民群众投工投劳、以物折资以及企业自筹资金116.11亿元,比上年增长24.70亿元,增长27.02%。

(二) 进一步调整完善资金投入政策。一是积极督促地方落实财政配套资金,切实把各地的注意力从降低配套比例转移到落实配套资金上来。选择了内蒙古、吉林、江西、河南、重庆、贵州、甘肃、新疆等8个省(区、市)开展了地方财政资金配套保障试点,由试点地区先行安排落实配套资金,根据其落实数额,依据现行配套比例再确定其当年中央财政资金投入规模,有效调动了地方落实配套资金的积极性。同时鼓励和支持各地积极争取其他渠道的资金(如土地出让金等),统筹安排用作农业综合开发的配套资金。二是进一步完善农业综合开发农民筹资投劳政策。为了适应农村税费改革要求,引导农民自愿增加对其直接受益的改善农业生产条件的投入,经商农业部农民负担监督管理办公室和国务院农村税费改革办公室同意,修订了农业综合开发中农民筹资投劳的政策规定,明确农民筹资投劳遵循“自愿互利、注重实效、控制标准、严格规范”的原则,按照村级“一事一议”筹资投劳的办法进行管理,把农民自愿筹资投劳搞开发与加重农民负担严格区别开来。同时充分考虑农民实际承受能力,将农民筹资投劳占中央财政投入的比例从1:0.7降低到1:0.5,并允许各省(区、市)根据农民人均耕地面积适当调整筹资投劳比例。同时,明确农民筹资投劳原则上以投劳为主,个别筹资确有困难的可以全部投劳。三是实事求是地核销了部分有偿资金呆账。为妥善解决过去投放的农业综合开发财政有偿资金呆账问题,提出了核销2002—2004年产业化经营项目和专项科技示范项目到期有偿资金呆账的具体方案,并组织人员对各地区申报材料进行了认真审核,对重大自然灾害、企业破产等原因造成的无法偿还的8.54亿元财政有偿资金进行了核销,在一定程度上缓解了地方财政有偿资金还款压力,化解了有偿资金的债务风险。

二、以粮食主产区为重点,着力加强农业综合生产能力建设

(一) 严格控制开发范围。严格按照《国家农业综合