

地方财政行政自由裁量权的滥用及控制

刘一丁

摘要：行政自由裁量权以其灵活变通的特性提高了行政效率，在行政工作中被广泛运用。但正因为这种权力所特有的“活跃性”，有时也成为权力滥用行为的载体。本文通过笔者在实践工作中的所见所闻，透过典型性的地方财政部门滥用行政自由裁量权的案例，加以总结分析，并从多角度提出解决措施。

关键词：行政自由裁量权；地方财政；监督机制

地方财政行政自由裁量权滥用的举证

（一）财政报表中的自由裁量权滥用：财政收入的虚增空转

城市经济社会发展的硬性指标是财政收入与支出的增长，这也成为地方官提高政绩的主要抓手。近几年，一些财政部门为了完成收入任务，虚报瞒报收入数字，并采取各种方式虚增空转收入，主要包括方式：一是寅吃卯粮，利用时间差将应缴税款进行预征、预借，提前入库，以完成当期任务。二是当退不退，对本应因优惠政策返还的税收不予退还或延期退还。三是“就地取财”，与纳税企业暗中协商，将本已缴入国库的收入以支出形式再次拨出，同时强制纳税企业将拨款再次入库，如此反复形成收入与支出的非正常双增长，这种做法往往在

年中和年末比较常见，是为拉高收支指标最快速、最便捷的方法。四是“拆东补西”，利用手中自由裁量权，协调同级政府进行拆借，或指令其二级政府进行内部调整，人为平衡地区差异，以达到完成收入任务的目的。

（二）国库支付中的自由裁量权滥用

1. 国库集中支付制度风险。国库支付方式的首要风险是财政资金在使用过程中的违规从以前分散的、低层次并以资金使用部门为主体的违规，转变为集中的、高层次、财政系统本身的违规。例如，在库款无法支付所有单位的到期付款的情形下，财政领导及某些相关环节干部有时出于人情面子或其它因素，利用手中的自由裁量权决定支付顺序，造成预算执行结果同预算目标的偏离，这中间也就有

了产生权力寻租的可能，使财政资金面临巨额损失的风险。

2. 零余额账户管理漏洞。财政国库集中支付是指预算单位在财政办理国库支付业务时，代理银行根据支付指令，通过财政部门零余额账户或预算单位零余额账户（财政部门授权开设）将财政资金支付到供应商或收款人账户的支付方式。支付完毕后，代理商业银行与人民银行进行资金清算。如果财政资金在支付的过程中出现误拨或重拨等情况，会造成代理商业银行退票。按照零余额账户管理的相关规定，此账户只有支付功能，无法接受资金的进入，因此只能由付款商业银行将退票的财政资金在其银行内部临时账户挂账，并通知预算单位自行处理。这其中可能会产生两个问题，一是财政部门无奈将权力放到预

入指标，不符合以长期战略为导向的全面预算管理的需求。在预算考核评价体系引入平衡记分卡模式，从财务、客户、学习成长、内部流程四个角度将公司战略目标分解细化，并以此

作为各预算执行单位全面预算的编制依据，充分利用信息反馈并结合科学的数据分析模型，实现各预算执行单位预算目标和公司总体战略目标的动态调整，确保目标一致，最终实现公

司总体资源的最优化配置，保证战略目标完整落地。□

（作者单位：山东省日照市城市建设投资集团有限公司）

责任编辑 廖朝明

算单位财务,预算单位可利用此管理漏洞,人为将收款地址(账号)错填,造成商业银行退票,进而将财政资金进行转移,形成单位小金库或是为个人谋取私利。二是代理商业银行利用此漏洞和时间差,挂账赚取利息。这样的方式大大增加了财政资金的使用风险,也为违法犯罪活动提供了可乘之机。

3. 审计和纪检监察部门对国库支付中心的监管职能尚未发挥到位。审计部门对财政部门的审计工作主要针对财政系统国库管理部门,对国库支付机构缺乏有效的监督,对财政部门内部违反规定滥用自由裁量权情况没有合法的监督手段,无法为资金合理合规安全的支付提供有效保障。另外,在办理资金支付业务过程中,由于用款单位仅需提供加盖印鉴的支付凭证,不需要提供资金用途的原始单据,故国库收付中心工作人员无法对资金使用的真实性进行核定,造成一些工作人员和预算单位财务合谋套取

财政资金的风险。例如一些单位的会议、差旅、招待费严重超标,甚至有单位经常用提取现金的方式办理本应转账的支付业务,在相关领导确认下,国库支付中心工作人员只能办理,因此现金管理方面一直是难于监管和滋生腐败的温床。

4. 预算单位“三公”经费管理混乱。自“八项规定”出台以来,政府一直在压缩“三公”经费支出,这项工作是由国库收付中心严格把关的,但此项工作开始时间不长,全国都没有统一的标准。笔者调研发现,预算单位在编制年初预算时,对“三公”经费编制模糊,部分单位将应纳入“三公”经费中的车辆费用纳入专项经费,借机逃避公务用车经费压缩。还有些包含在公务费中未进行细化,预算项目为“公务费”、“办公费”的都可用于“三公”经费支出,并且在支出时普遍由预算单位自行把握,自由裁量边界模糊,这就造成很多问题。

(三) 财政其他方面的自由裁量权

滥用

1. 财政“乱贴”现象严重。如,一些地方的企业经营不善导致无法偿还到期债务面临破产时,政府经常为了拯救困境中的企业,给其重振的机会,对其进行“破产重组”,但常常变为用财政补贴维系本应破产的企业继续苟延残喘。政府对部分“僵尸企业”的过分溺爱、无底线的补贴给地方财政背上了沉重的负担。又如,获取大量政府补贴的光伏产业严重产能过剩,很多依靠补贴建成的光伏电站根本无法发电,财政资金被浪费。这种“乱贴的行为”来源于政府部门的权力滥用,严重干扰了市场正常秩序,造成了社会资源使用的效率低下。近年来,我国财政收入增幅明显回落,支出却刚性增加,除了与社会经济发展相伴随增长的正常的财政支出外,有大量支出是不必要的浪费,而这种不必要支出不少来自于项目审核部门的“拍脑袋”决策,也是自由裁量权滥用的表现之一,这使得国家蒙受了巨大损失。



2.“其他支出”用途难辨。政府预算是政府年度收支计划,既然是计划,在实际工作中总有计划不全面的现象发生,为了避免在需要时资金无法列支,因此在预算的类、款、项科目下都有“其他支出”一项。“其他支出”往往金额巨大且语焉不详,是为决策层提供灵活调整资金使用的手段,这就将造成自由裁量权的另一种隐蔽形式的滥用。调研中发现,“其他支出”在一些西部地区基层政府达到百分之四十左右。事实上,全国多地都曾曝出部分地方政府、事业单位将一些吃喝招待、奖金津贴等不好处理、超标的费用都列到“其他支出”中,含糊其辞、语焉不详的“其他支出”成为了财政资金被滥用的障眼法。

行政自由裁量权的控制措施

(一)完善行政问责制度

1.建立长效问责机制。行政问责机制一方面追究责任,另一方面是为了向社会公众交代。但只将行政问责机制当作事后弥补的手段显然并不明智,因为损失已经造成。更好的做法是建立长效的问责机制,严格责任追究,对工作进度和问责情况进行跟踪督查,并将问责结果与考核挂钩,令行政人员不敢滥用权力。

2.划清行政问责的层次和范围。明确谁来问、问到谁。“谁来问”指问责制度的执行者应该是谁,是否需要根据实际情况和事件大小区分。一方面应当督促审计部门、纪委、权力机关等部门切实履行监督职能,按时、及时审查财政部门资金使用情况,若有问题即行使问责权力。另一方面,应当重视人民群众的监督权,做到预算、决算公开,畅通举报渠道,主动接受人民群众的监督。“问到谁”指责

任负责人应该定位到哪一级、哪些人,如何认定责任,认定对象具体到何人。应根据造成损失和不良影响的大小划定问责范围和惩罚力度,避免行政处罚畸轻畸重,造成“临时工背锅”而主要责任人或领导者被轻轻放过,或“行政问责一刀切”,即所有相关不相关人员一律处分且处分力度相同的局面。

(二)探索和使用“案例法”

1.案例库筹备阶段。要想让“案例法”施行起来,必须要有足够的具有指导意义的案例,因此应该建立全国统一的案例库。筹备阶段案例库的作用应该是一个“会诊平台”,对比各地地方政府对同一种案例的处置方式,向社会各界征求意见,由各地财政部门、社会意见共同决定。

2.案例“会诊”阶段。各地财政部门提交的案例应该按照业务区别分门别类地发布在“案例库”网站上,同一种业务类型但有争议的案例应当被区分出来,暂不作为参考,在案例下设置讨论区,由存在争议的地方财政部门和社会人士诸如学者、律师等展开讨论,直至达成共识,达成共识后由财政部门批准案例。若实在无法达成共识再由财政部做出判定。

3.“案例库”应用阶段。案例库中的案例经过完善后,作为指导案例由各地财政部门参照使用,但不应该止步于此,案例在经过实践过程中应该不断积累经验,从案例的处理结果中提取细则,进一步细化裁量规则,限制裁量幅度,不断缩小行政自由裁量权滥用的空间。

(三)地方政府下放事权

1.厘清地方政府权力边界。地方政府有扩张事权进而扩张权力的偏好,导致权力的“越位”,一方面扰乱了市场,另一方面加重了地方财政的

支出压力。政府的责任是在市场作用不到的情况下为社会提供公共服务。若市场可以提供,则政府不需要干涉。目前关于地方政府下放事权的建议很多,包括加强法律监督、实施阳光财政、压缩政府规模、精简机构等,都具有现实意义。笔者认为,厘清政府与市场边界最为重要的是政府能够做到不该管的事情不要管。即加快建立和完善权力清单,在部分行政业务,例如行政审批方面明确政府可以做什么,做到“清单之外无权利”,可以从制度上防止行政自由裁量权滥用。

2.完善和彻底执行企业破产制度。应该健全和完善企业破产的法律法规,并依照法律法规监督和执行,规定政府补贴条件和补贴金额,限定企业重整期限,坚定地不能重整的企业执行破产。完善的破产和破产重整制度可以令企业居安思危,减少对财政的依赖,努力革新、改善经营。也有利于营造良好的市场竞争秩序,及时淘汰落后产业,确保债权人得到最大程度的清偿,减少损失。

3.建立健全各项制度,借助私人部门,减轻财政压力。目前,政府已经采取了多种方式引入私人部门参与公共产品和服务的提供,例如政府与私人部门合作建设基础设施的PPP、BOT模式、支持和鼓励民办医院和学校的建设等。但目前地方政府在各领域引入私人机构参与公共服务方面法律法规、制度准则并不完善,应当积极完善相关的法律制度,使更多私人部门良好有序地参与到社会事务中来,从而减少政府事权、减少行政自由裁量权滥用的可能。■

(作者单位:内蒙古自治区呼和浩特市财政局)

责任编辑 雷艳