

财政管理制度改革与源头防腐

■ 谭 娅

财政管理制度改革的实施,在推动构建社会主义市场经济体制和公共财政体制、防治腐败等方面发挥了显著作用,而源头防腐的不断加强又为财政管理制度改革提供了强大动力和有效保障。认真探求二者关系,对于深入贯彻党中央关于深化改革和加强反腐倡廉建设的重大决策,具有重要意义。

改革财政管理制度是 源头防腐的必然要求

改革开放以来,我国财政逐步朝着公共财政的方向发展。财政管理制度改革,就是按照公共财政的本质要求,从决策程序上实现对财政收支权力的有效制约,从管理程序上实现对财政资金运行全过程的监管,实质上是从源头上加强民主监督、建设民主财政。

通过财政管理制度改革从源头上防治腐败是加强党的执政能力建设 and 先进性建设的必然要求。财政收支活动具体直观地体现党的方针政策、反映政府活动的范围和内容,是连接人民日常生活和国家政治生活的重要纽带。深化财政管理制度改革,增强财政资金筹集和分配使用的公平性和公正性,提高财政收支活动的透明度,让社会公众了解国家

财政资金的来龙去脉,有利于推进依法行政和依法理财,有利于更好地落实人民群众的知情权和监督权,从而实现“让人民的钱更好地为人民谋利益”的目标,进一步密切党和人民群众的血肉联系。

通过财政管理制度改革从源头上防治腐败是实现科学发展的必然要求。科学发展必然要求科学理财,有效防止跑、冒、滴、漏问题。公共财政管理在实践中主要体现为“取众人之财、办众人之事”,通过财政管理制度改革,可以实现大家的钱大家参与管理和监督,即任何人、任何单位花国家的每一笔钱,都必须要有充分的理由、严格的程序、规范的管理、有效的监督、明确的责任。这一制度设计可以降低成本、提高效用、消除隐患,进而实现财政收支管理的科学性、规范性和有效性,从体制机制制度上预防腐败,保证经济社会科学发展。

财政管理制度改革的 源头防腐功效显著

十多年来,财政部门先后进行了“收支两条线”、部门预算、国库集中收付、政府采购、清理规范津贴补贴、农村税费改革等一系列财政管理制度改革,逐步消除和堵塞资金管

理上的漏洞,发挥了从源头上防治腐败的作用。

一是规范了政府行政行为 and 理财行为,减少了腐败发生的机会。针对财政管理不严格、收支不规范、自由裁量权过大等弊端,财政管理制度改革使财政资金的分配有科学合理的依据,收付有严密规范的程序,使用有明确具体的监督。使用新的政府收支科目编制部门预算,对所有政府收支活动和项目都进行了明确、清晰的规定,预算资金安排具体、明了,支出活动规范、公开,减少了政府尤其是领导决策中的随意性和以权谋私等腐败现象发生的机会。一个部门一本预算,有效防止了部门内部多头掌握资金、自行随意支配资金的行为;编制部门预算,基本支出有定额标准,项目支出要经过专家评审,且人大通过的预算必须严格执行,不得随意追加追减,规范了预算单位、财政部门及人员的行为。对预算外资金实行“收支两条线”管理,能够切断“小金库”的重要资金来源,规范部门的收费行为和支出行为。所有财政性资金实行国库集中支付,且通过财政国库动态监控系统能及时发现和查处预算单位的违规问题,消除了预算单位层层截留、挪用财政资金的条件和可能。政府采购活动按法定程序和统一方式通过市场公

开进行,压缩了有关部门及人员利用权力“寻租”的空间。取消和规范面向农民的所有税费,从一定程度上规范了乡镇政府和村级组织的行为。

二是促进了其他方面的改革,推动了全社会反腐败治本工作的进一步深入。财政管理制度改革作为全社会反腐败治本工作的重要突破口,对规范政府收支活动、加强国家资金监管等发挥了显著作用,从而有力推动了行政管理体制、金融体制、投融资体制、分配制度等其他源头防治腐败改革,同时,推行财政管理制度改革,清理、取消各种收费基金减轻了企业、社会及农民的负担,规范津贴补贴弱化了不同部门间相互攀比不惜违规违纪的不平衡心理,加强对会计、中介和金融行业的监管维护了广大群众的利益,这些都大大缓解了社会矛盾,提高了政府公信力,增强了全社会进一步支持和推动源头防治腐败改革的信心和决心。

三是加强了财政部门自身监管,减少了财政内部的腐败现象。推进财政管理制度改革,促使财政部门首先规范自身行为,铲除财政内部滋生腐败的空间。财政部门废止财政周转金制度,堵塞了内部产生腐败的一大源头;取消中央与地方每年一次的财政结算会,将原通过结算会解决的各项补助资金,采用科学的计算方法进行分配或纳入规范的财政转移支付,增强了资金分配的规范化和透明度,有效杜绝了资金分配中的不廉洁行为;取消预留的机动资金,预算资金一步到位,落实到项目,有利于从工作机制上消除“跑部钱进”和以权谋私问题的产生;明确压缩、取消专项资金30项,对仍保留的专项资金,采取“公式法”和“因素法”进行分配,努力消除产生腐败问题的条件。

源头防腐是财政管理制度改革的助推器和有力保障

财政管理制度改革涉及到方方面面,其复杂性、艰巨性不言而喻,仅靠财政部门自身的力量难以推行。中央纪委、监察部和各级纪检监察部门从反腐败、讲政治的高度为改革的推进保驾护航,凸显出反腐倡廉建设和纪检监察机关服从服务于党和国家中心工作的理念。十四大以来,中央不断加大反腐败工作的力度。特别是十五大以后,反腐败工作逐步转向标本兼治、综合治理、惩防并举,注重从源头上防治腐败的轨道。这对财政管理制度改革提出了更高的要求,促进了改革的不断深化。中央纪委、监察部和各级纪检监察部门把推进财政管理改革作为构建源头防腐体系的重要内容,采取了一系列措施。

1997年中央纪委将预算外资金实行“收支两条线”管理作为从源头上治理腐败的重要措施加以推动,2000年将政府采购纳入源头防腐改革范围,2001年又将部门预算、国库集中收付、农村税费改革等财政制度改革作为源头防腐措施加以部署,推动财政管理制度改革的范围逐年加大,广度和深度逐年增加。同时,中央纪委、监察部从全局出发,采取了诸多组织协调措施。每年的中央纪委全会都把财政管理制度改革作为源头防腐工作的重点加以部署和推动;各级纪检监察部门积极发挥组织协调作用,有力促进了财政、银行、审计和各部门之间的密切配合,促进了改革的深化;要求派驻纪检监察机构按照全会的部署,协助财政部门明确各项改革任务的分工和责任,及时研究解决改革中存在的突出问题,监督检查改

革措施的落实情况,推动了改革的深入。如“收支两条线”管理改革,因涉及到既得利益的调整,推行之初阻力重重,中央纪委、监察部牵头协调财政部等部门先后于1999年、2001年和2003年,组织进行了对中央单位预算外资金管理、中央部门银行账户、中央部门和单位行政事业性收费及政府性基金管理情况等的专项检查,明确有关纪律,有力推进了这项改革。再如规范津贴补贴改革,因关系到地区、部门及个人的直接利益,阻力巨大,仅靠财政部门难以推动。按照党中央、国务院的部署,各级纪检监察机关组织开展了对发放津贴补贴情况的检查,据统计,仅2006年上半年,全国各级纪检监察机关共查处了271个单位违反公务员工资制度改革和清理规范津贴补贴工作有关政策规定的问题,涉及金额3645万元左右,处理党员干部397人,起到了很好的警示作用,保证了规范公务员津贴补贴工作的顺利进行。

此外,源头防治腐败其他各项改革的推进为财政管理制度改革提供了更好的制度环境。财政是经济社会各方面的聚焦点之一。财政管理制度改革的深化需要其他领域的改革同步推进。在源头防治腐败工作的共同要求下,财政、金融和投资体制改革、行政审批制度改革、国有资产管理体制改革等各项改革协同推进,相互渗透,从而促进了我国整体改革的有序实施。在此过程中财政管理制度改革的深度和广度进一步拓展,源头防腐的效应进一步凸现。因此,源头防腐是财政管理制度改革的强大推动力。

(作者单位:驻财政部纪检组监察局)

责任编辑 李艳芝