

公款出国治理重在制度规范

□ 鲁 航

必要的公务出国，是加强国际交流、展现我国国际地位的重要途径，是学习和借鉴国际经验、完善公共服务的有效方式。但一段时期以来公务出国开始存在变相公款出国旅游问题，亟待治理。

多年来，为约束和规范公务人员出国行为，党和国家不断采取措施，加强相关治理工作。1995年财政部、外交部制定《关于临时出国人员费用开支标准和管理办法的规定》，明确各项费用标准，要求各单位严格控制出国团组和人员，切实落实好出访任务。之后，为加大治理力度，中央办公厅、中央纪委等部门又印发了《关于进一步加强因公出国（境）管理的若干规定》、《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》、《用公款出国（境）旅游及相关违纪行为处分规定》等规范性文件，通过建立专项工作部际联席会议机制，严格控制出国人数、次数和经费，严肃查处公款出国旅游等违纪案件。同时，严格控制预算经费。以2010年为例，中央部门共压缩出国（境）费4.15亿元。自编制2009年部门预算开始，中央部门“三公经费”预算按“零增长”原则编制，控制出国经费预算规模，提高预算控制力。通过上述努力，公款出国专项治理工作取得了一定效果。据有关部门统计，2010年全国党政干部因公出国（境）团组、人次和经费数跟2006—2008年三年平均数相比，分别下降47.1%、43.9%和32.6%。但也要看到依然存在一些问题。一是审核不严。目前一些主管部门的验收，往往只对填报内容的全面性进行审查，忽略对真实性的核实，为一些变相出国考察项目提供了可乘之机。二是资金管理混乱。虽历经多次专项检查，但部门自有收入和“小金库”问题依然存在，使本应该纳入预算内管理的政府性资金长期游离于部门预算之外，缺乏有效监管甚至失去监管，助长了公款出国旅游的原始推动力。三是预算公开敷衍。预算公开的方式、方法相当粗放，公开的内容不完整，没有具体的明细账单。四是监督乏力、

问责不严。责任追究不严格、违纪处理不严肃，围观者侥幸心理强烈，这是公款出国旅游问题禁而不止的根本原因。

如何让公务出国不“走样”，笔者认为，重在规范，这样不仅有利于节约制度修补成本，更有利于营造发挥制度作用的新环境。

一是严格申报、审批等制度机制。严格审批是预防公款出国腐败的第一道堤坝。建立健全干部因公出国（境）任务审批管理和因公出国（境）经费预算、审核、审计制度。真正将出访任务、行程、邀请函的真实性，以及出国人员岗位与出访任务的一致性等因素作为审核审批重点，将工作必需而不是将干部级别作为审核审批的根据，堵塞审批漏洞。

二是切实加强预算控制。严格经费管理，将因公出国（境）经费全部纳入预算管理，建立经费先行审核制度；按照国务院要求，继续坚持“三公经费”零增长的预算编制原则，切实控制出国经费规模；加快建立公务人员出国经费标准体系，完善相关经费核定办法，实现预算对公款出国的全过程监管。

三是强化社会监督功能。社会监督分为对事权的监督和对财权的监督，前者体现为对审批的监督，后者体现为对经费的监督，对因公出国（境）人员，实行公示制度，公示出国（境）目的、行程、任务及经费使用情况等，接受群众监督。事权、财权的监督，实际上就是民众监督官员公款出国的一种前置做法，也是加强监督效率的尝试。就是将公开的理念引入规范公款出国的制度设计中，将其置于公众监督之下，将体制内的严格管理与民众的广泛监督结合起来，有效控制官员违规违法出国行为。

四是严格责任惩处。规范公款出国，必须加大问责力度，在追究责任时，既要追究出国（境）团组责任，也要追究派出单位负责人的责任；既要追究审批环节的责任，也要追究监管环节的责任，充分发挥问责的治本作用。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 雷 艳