

财政管理制度改革与

源头防治腐败相得益彰

■ 中纪委驻财政部纪检组

财政管理制度改革在推动构建社会主义市场经济体制和公共财政体制、预防和治理腐败等方面发挥了显著作用；同时，源头防治腐败工作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从源头上防治腐败的必然要求

抓住重点环节和关键部位，坚持用改革的办法解决导致腐败现象发生的深层次问题，是有效预防腐败的根本途径。财政是党和国家履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。通过改革和创新加强财政资金监管，堵塞管理漏洞，必然成为从源头上防治腐败工作的应有之举。

政以财立，国以财兴。财政所体现的是国家直接掌握、管理和分配公共资金的权力，是国家掌握的最重要的资源之一。能否有效掌握和利用这一重要资源，关系中国特色社会主义事业兴衰。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。因此，实行财政管理制度改革，既是中国特色社会主义的重要制度基础，也是社会民主化的必由之路。

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和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桥梁和纽带。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、加强党风廉政建设，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，进一步增强党和人民群众的血肉联系。因此，改革财政管理制度，对加强党的作风建设，提高执政能力和保持先进性具有重要意义。

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”的方式，通过财政管理制度改革，实现大家的钱大家参与管理和监督。其机制制度设计的目标就是，任何人、任何单位花国家的每

一笔钱，都要满足必要条件：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。以此来降低成本、提高效用、消除隐患，从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。

财政管理制度改革在源头防治腐败方面成效显著

近年来，我国进行了一系列财政管理制度改革。“收支两条线”改革进展良好，1997年至2006年仅财政部会同有关部门公布取消的各种收费基金就达2100多项，2007年后新设定的项目均纳入预算管理。中央批准的行政事业性收费项目约90%已经纳入了财政预算管理，实行预算外资金收支彻底脱钩管理的中央部门已经扩大到40个。部门预算的基本框架已初步建立，各项收支清晰、预算内外资金统筹使用、“一个部门一本预算”的改革目标初步实现。国库集中收付制度改革全面推行，国库集中支付改革范围已扩大到全部中央部门及所属6400多个基层预算单位，36个省(自治区、直辖市)和计划单列市本级，270多个地(市)，1000多个县(区)、超过16万个基层预算单位也实施了改革。政府采购的制度框架已经基本形成，采购项目已基



本涵盖了货物、工程和服务三大类，全国政府采购规模由2002年的1009.6亿元增长到2007年的4000多亿元，平均每年采购资金节约率约为11%。清理规范津贴补贴工作取得阶段性成果，各地区、各部门的津贴补贴项目、标准、资金来源和发放办法正逐步规范统一。农村税费改革取得重大进展，2006年全面取消了在中国实行了2600多年的农业税，与农村税费改革前的1999年相比，全国农民负担总额减少了约1250亿元，人均减负约140元。

推行财政管理制度改革，既有建立社会主义市场经济条件下公共财政体制的强大动因，又与从源头上、制度上预防和惩治腐败相辅相成。不仅促进了财政管理的公开、透明、规范、高效，也取得了源头防治腐败的显著成效。具体体现在：

(一) 规范了政府行政行为和理财行为，减少了腐败发生的机会

财政管理制度改革所针对的是财政管理不严格、收支不规范、自由裁量权过大等弊端，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，压缩了暗箱操作的空间，

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，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) 促进了其他方面的改革，推动了全社会反腐败治本工作的深入

财政是党和国家政权活动的物质基础和体制条件，涉及方方面面。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的向前发展，使社会

对实施重大配套改革的需求越来越强烈。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) 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“自我革命”，规范自身行为，铲除财政内部滋生腐败的空间。一是取消了财政周转金。财政周转金管理分散在各级财政部门 and 内设业务机构，管理粗放，缺乏严格的监督和制约，成为滋生腐败的温床。财政部门废止了财政周转金制度，堵塞了内部产生腐败的一大源头。二是取消了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，有效解决了地方为得到更多资金而拉关系、托人情、请客送礼等不廉洁行为。三是取消了各司局预留的机动资金。改变了编制预算时各业务司、处层层预留机动资金的做法，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。四是压缩了专项资金。财政部已明确压缩、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。

源头防治腐败工作是财政管理制度改革的助推器和有力保障

源头防治腐败工作一直以来都是



我国财政管理制度改革的强大推动力。反腐倡廉工作的客观需要，直接或间接地推动了财政管理制度改革；源头防治腐败工作的开展，为财政管理制度改革提供了有利的契机。

(一) 纪检监察机关从构建源头防治腐败体系的高度大力推动了财政管理制度改革

中央纪委、监察部和各级纪检监察部门每年都把推进财政管理改革作为构建从源头上防治腐败体系的重要内容，采取了一系列措施。如1997年中央纪委将“收支两条线”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治腐败改革范围，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治腐败措施加以部署，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，采取了诸多的组织协调措施。如每年的中央纪委全会都把财政管理制度改革作为源头防治腐败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，协助财政部门组织协调对各项改革任务明确分工和落

实责任，及时研究解决改革中存在的突出问题，对改革措施落实情况进行检查，推动了改革的深入。

(二) 纪检监察机关从反对腐败、

严肃纪律的角度为各项改革的实施提供了保障

中央纪委、监察部和各级纪检监察部门从反腐败、讲政治的高度为财政管理制度改革的推进消除阻力、扫除障碍，保驾护航，凸显反腐倡廉建设和纪检监察机关服务于党和国家中心工作的理念。如上世纪九十年代，军队、武警部队和政法机关经商办企业给党风政风军风、经济秩序和财政财务管理带来了消极影响，中央纪委按照中央要求，以有力的措施和严明的纪律做保障，有效推动了这一问题的解决，得到了社会广泛的拥护。又如“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的专项检查、对中央部门银行账户检查、中央部门和单位行政事业性收费及政府性基金管理情况的专项检查等，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。

(三) 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

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、相互作用，从而促进了各项改革的整体有序实施。在此过程中财政管理制度改革的深度和广度进一步拓展，源头防治腐败的效应进一步凸现。因此，源头防治腐败成为财政管理制度改革的强大推动力。

综上所述，公共财政建设与反腐倡廉建设具有高度一致性，财政管理制度改革与源头防治腐败工作相互作用、相互促进。公共财政的重要目标是实现公平与效率，我国新时期反腐倡廉的重要目标是实现社会公平正义，二者目标具有一致性；为建设公共财政，我国陆续推出一系列改革，而推进反腐倡廉建设，也要求通过改革从源头上解决深层次问题，二者工作的大思路具有一致性；反腐倡廉建设要求财政实现规范、科学管理，从而从“钱”的方面铲除腐败滋生的土壤，财政管理制度改革从一个重要方面实现了反腐倡廉源头治本的要求，二者作用机制具有一致性。财政管理制度改革是源头防治腐败体系的有机组成部分，是实现源头防治腐败工作的重要路径、手段和关键环节。同时，源头防治腐败工作的深入开展，也推动了财政管理制度改革向纵深发展。

责任编辑 赵军