

公共财政功能异化治理策略探讨

李淑琴 于树一(博士) 曾俊平

(石家庄经济学院 石家庄 050031 中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所 北京 100007

河北省沿海高速公路管理处 河北秦皇岛 066004)

【摘要】公共财政腐败是一种制度性腐败,具有鲜明的公共权力异化的色彩。因此,公共财政腐败治理更应该受到重视。本文指出应在“标本兼治、综合治理、注重预防、奖惩并举”的基本原则下,采取预防、惩治、激励措施,实现财政体制改革与公共财政腐败治理的统一。

【关键词】公共财政 公共权力异化 治理措施

公共财政是指在市场经济条件下国家提供公共产品或服务的分配活动或分配关系,是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式,是国家财政的一种具体存在形态,是市场经济国家通行的财政体制和财政制度。

公共财政腐败是指用公共权力来侵害公共领域中的财政利益,是一种假公济私的行为,具有鲜明的公共权力异化的色彩。公共财政是公共权力和公共资源的载体,公共财政腐败产生的原因和造成的结果都直接与公共财政相关。由于公共财政腐败与公共利益紧密相连,其危害性和破坏范围极大,已成为我国改革开放事业的破坏力量。因此,公共财政腐败治理更应该受到重视,力求最大限度地激发公共财政的潜在效力,在“标本兼治、综合治理、注重预防、奖惩并举”的基本原则下,详细拟订具体的预防、惩治、激励措施,实现财政体制改革与公共财政腐败治理的统一。

一、完善财政各项制度

制度漏洞是腐败产生的根源,完善制度应是反腐败的首要工作。目前包括财政管理体制、预算制度、税收制度、财政支出制度、国债制度在内的相关财政制度还不够完善,为腐败的滋生提供了土壤,应该尽早、尽快修补制度缺陷。

1. 完善分税制财政管理体制。财政管理体制是政府间财权和财力配置的依据,我国目前实行的是分税制财政管理体制,即在中央与地方之间以及地方各级政府之间,以划分各级政府事权为基础、以税收划分为核心,相应明确各级财政收支范围和权限的一种分级财政管理体制。目前,我国政府间事权和财权范围尚未理清,导致地方政府的支出责任远远大于其相应的财力,同时中央财政转移支付不足,加剧了地方财政尤其是基层财政困难,“吃饭财政”、“要饭财政”规模庞大,在“饥饿”的状态下,必然产生滥用审批权、收费权、罚款权等情况,从而产生大量预算外资金甚至制度外资金,产生权钱交易。

完善分税制财政管理体制可从以下几个方面入手:首先,在立法的基础上划清各级政府的事权、财权和转移支付的责任,使本级政府自有财力和通过转移支付获得的财力与其支

出责任相适应。其次,健全地方税收体系,真正赋予地方政府对地方税种的管理权限。再次,完善省以下分税制财政管理体制,使省、市、县、乡(镇)都有固定的财政收入来源,加速推进省直管县、乡财县管乡用等改革。最后,完善转移支付制度,建立纵向与横向转移支付相结合、一般性转移支付与专项转移支付相结合的转移支付体系,改进收支标准的测算方法,规范财政拨款的条件和程序。

2. 完善财政预算制度。财政预算制度的基本要求是科学合理、公开透明、公平刚性。财政预算具有法律效力,受法律保护,所以是约束公共权力的有效手段。

完善财政预算制度可从以下几个方面入手:第一,完善公共部门的财政资源配置体制和财务管理体制,保证农业、教育、科技、卫生、社会保障等基础领域分配到更多的财政资源,规范事业单位预算管理方式和经费供给渠道,推进项目预算滚动管理。第二,细化预算编制,按照新的政府收支分类,逐步将各项收支预算细化,同时细化项目预算,提高预算编制水平。第三,加强预算外资金管理,严格执行“收支两条线”制度,防止财政收入流失。第四,逐步将绩效预算的理念和方法引入实际工作中,将绩效考评结果作为编制以后年度预算的重要参考依据,增强财政预算的刚性。第五,加快《预算法》修订步伐,重点补充责任条款,并且加大违法惩处力度。

3. 完善税收制度。近年来,我国由于税收管理体制不完善而滋生的税收腐败导致大量税款流失。目前,税收腐败主要表现为税收立法腐败、税收执法腐败和税收司法腐败三种情形。其中,税收执法腐败占我国税收腐败的比重最大。要解决此类问题,需要从以下几方面着手完善税收制度:第一,严格依法治税,制定税收计划和任务要立足于实际情况,防止为了完成任务而收税,认真落实税收执法责任制,推行执法过错责任追究制。第二,推进税制改革,公平税负,统一税率,使所有企业享受同等待遇,同时严把减、免、缓、欠税,涉税行政处罚事项审批关,税务认定标准保持客观,消除滋生税务腐败的税制因素。第三,完善税收征管制度,在税收征收、稽查等环节实

行机构、人员、职责三个方面的明确分离,以便相互制约和监督。第四,建立办税公开制度,将税收执法的各个环节都纳入计算机信息化管理,实行网上信息公开,提高税收执法的透明度。第五,加强对税收执法人员的培训,提高税收征管质量。

4. 完善公共支出制度。公共支出主要由公共投资和公共消费构成,从我国现实情况看,这两方面都极易滋生腐败。

要完善公共支出制度,首先要深化国库集中支付改革,要将所有部门的支出都纳入集中支付范围,且要提高资金支付效率。其次,要完善公共投资制度。一是优化公共投资结构,加大对农业、教育、科技、社会保障等基础领域的投资,加大对中西部等落后地区的投资,减少竞争性领域的投资;二是提高政府采购预算的编报质量,规范政府采购行为;三是在公共投资领域引入听证制度,加强公共投资的公众参与;四是建立公共投资法律体系,依据法律明确划分投资决策主体的决策权力和职责,制定详细的实施细则和行为规范,确定对违法行为的惩罚措施;五是推进投资多元化和市场化改革,在社会资金可以进入的公共领域,鼓励和引导社会资本投资,实现投资主体多元化、投资方式多样化,通过市场手段进行调节,从而节约财政资金,提高投资效率。再次,要完善公务消费制度。一是完善部门预算制度,将全部公务消费项目都纳入部门预算;二是实施公务人员薪酬制度改革,将其福利货币化、显性化,纳入工资所得,薪酬水平应有等级差距,等级与能力和绩效挂钩;三是扩大实施公务卡制度的范围,提高支付透明度,实现对财政资金的动态监控;四是确立合理、科学的公务消费标准和浮动幅度;五是择机出台相关法律,如《职务消费法》,以法律的形式规范公务消费行为。

5. 完善国债制度。目前,政府国债投资领域中的腐败问题很严重,有些由国债投资建设的公路等大型基础设施因偷工减料而成为“豆腐渣”工程,有的国债被挪用。此外,还有些地方政府因隐性负债严重而产生财政困难,容易滋生腐败。

要完善国债制度,首先要完善国债投资项目法律、法规,加大对国债投资中腐败行为和违规行为的惩治力度。其次,要建立国债投资项目的质量保证体系,加强对国债项目的检查、监督,确保国债项目质量。再次,将地方债的发行制度化,明确发债权、规模、发行方式、利率、期限以及流通、偿还和使用方法,从而使地方政府债务显性化,易于管理和控制。

二、提高财政透明度

财政透明度主要是指政府向公众公开政府财政结构及其职能、财政政策目标、公共部门账户和财政预算等信息的程度。较高的财政透明度可以暴露政府的浪费和腐败,较低的财政透明度则为腐败的滋生埋下隐患。当前,我国的财政透明度相对较低,主要体现在如下方面:第一,预算透明度较低;第二,政府负债信息透明度不高;第三,政府预算会计信息不完全、核算不科学;第四,我国现行的预算会计体系以收付实现制为基础,并不能公正、客观地核算公共部门提供公共服务的成本,也难以对公共部门进行绩效考核,容易造成国有资产流失。

国际货币基金组织理事会于1998年先后通过了《财政透

明度良好做法守则——原则宣言》和《财政透明度手册》,并在2001年对这两个文件进行了修订。这可以理解为国际上对“财政透明度”的要求,其核心思想是政府应当定期向公众提供全面且真实的财政信息,并对公开财政信息的内容、程序以及如何确保这些信息的质量进行了具体规范。

我国可以借鉴这些做法,提出提高我国财政透明度的规范要求:第一,政府应当明确其作用和责任,明确其结构、职能、内部分工以及与其他公共部门(有时扩大到某些私有部门)之间的关系,并予以公开说明。第二,政府应当向公众提供全面的财政信息,至少应当包括所有的预算信息、资产和负债信息以及各级政府的合并财务状况等,对或有事项、财政支出和准财政活动进行充分的披露,在可能的情况下予以计量并在表内确认。第三,政府应当适当公开预算编制和执行过程,并向公众提供预算报告,预算报告中政府应当说明财政政策的目标、宏观经济的框架、预算政策和主要财政风险等,且预算报告应当包括年报、半年报、季报和月报,同时规定预算会计应当采用权责发生制会计,在此基础上同时提供现金流量表。第四,政府应当保证政府报告中财政数据的真实性,这要做到准确预测预算收支、采用公认的会计标准、财政数据进行内部交叉核对和与其他数据协调,并通过有效的内部控制(包括内部审计)来实现。同时还要通过国家审计机关的独立审计、外部专家的评估以及国家统计机关独立编报的财政统计数据来对财政数据的质量进行核实。第五,公布财政信息、实现财政透明应当作为政府的一项法定义务。政府应当以明确的法律条款规范财政信息提供的时间、频率及其公开方式等。

三、建立多层次的监督体系

1. 财政监督。财政监督不仅包括对其他行政事业单位和国有企业的监督,还包括对财政部门自身的监督。

首先,财政部门要加强对外监督,即依法监督其他部门执行财税法律法规和政策的情况,以及财政收支、会计资料和国有资本金管理等事项。一是加强税收和非税收入征缴质量的日常监督,积极开展财税政策执行情况的监督检查;二是加强对部门预算执行情况的监督,且要对部门预算所有具体项目的执行进行全程监督;三是加强对政府采购的监督,积极参与制定年度政府采购计划,监督计划的执行情况,杜绝不合理的额外支出,监督政府采购质量和效益,确保财政支出的有效性;四是监督国库集中支付制度的实施情况,加大对国家机关、行政事业单位“小金库”及对财政专项资金管理和使用的监督力度,确保财政资金专款专用;五是加强对重点支出的监督,包括对中央及地方投资和国债资金使用情况的监督,对“三农”、教育、就业、社保、住房、医疗卫生、公共文化等民生投入的监督等;六是转变财政监督的重点,即将重点转向预算执行情况,专项资金的拨付、使用情况,财政收入的征管情况等方面,而将对行政事业单位的财务监督通过会计监督实现,将对企业的监督通过抽查会计师事务所审计报告和稽查特派员监督以及税务稽查实现。

其次,财政部门要加强对内监督,即建立健全内控制度,强化内部约束,防范腐败行为的发生。一是明确各部门的职

责,尤其是监督管理部门与业务部门的职责应避免交叉、重复,保证内部监督机制能够发挥作用;二是重点监督财政资金分配过程中的审批程序、分配程序及拨付渠道,将财政资金在财政部门内部运行的部分都纳入监督范围;三是制定财政内部监督工作的规章制度,使内部监督工作常规化、规范化;四是实行重要岗位定期轮岗制度,预防财政违法乱纪行为的发生。

2. 法律监督。这里所指的法律监督是与财政反腐相关的法律监督,即对公共财政活动的合法性进行监察和督促。首先,明确起到法律监督作用的财政法律体系范畴,《宪法》中涉及财政管理的条款、由全国人大及其常委会发布的财政法律、由国务院发布的财政行政法规、由财政部和国家税务总局发布的财政规章、司法机关在审判财政税收案件中的具体解释等都具有相应的法律监督效力。其次,加强重点领域的法律监督,针对预算执行、会计信息披露、政府采购、税收征管等腐败“重灾”领域,加大《预算法》、《会计法》、《政府采购法》、《税收征收管理法》的法律监督力度。再次,依据公共财政的职能构建完善的公共财政法律体系,一定程度上突出反腐职能,并保证相关法律法规的效力层次相对较高。最后,尽快制定和颁布《财政监督法》,全面系统地规定财政监督的机构设置、相互协作、责任、监督方法、当事人的权利和义务、违反财政法律法规的法律责任以及财政监督与其他监督的关系等内容,而且该法要在财政法律体系中占有重要位置。

3. 审计监督。审计最基本的职能是监督,对公共资源实施国家审计监督是保证公共资源安全、完整的必要手段。加强对公共资源的审计,首先要确定审计的范围,包括审查政府在能源、交通、农业、文化、体育、卫生等方面投资的使用情况,审查政府是否有效利用土地等资源,审查社会保障资金、捐赠资金等社会公共资金的保管和使用情况,审查特许经营权、经营权等特许经营权的合法性。其次,要突出审计的重点,即对管理、使用公共资源效率的评价和监督,具体审计项目应突出公共财政支出项目审计、相关金融行业和领导干部任期经济责任审计等。再次,加强审计人员队伍建设,提高审计人员业务能力,在引进各种专业人才的同时,强化现任审计人员的培训,实施科学的人事管理。最后,制定并实施相关法规和工作规范,在《审计法》的基础上,完善经济责任审计和公共资源审计、评价标准、审计结果公告等方面的法律法规。

4. 社会监督。财政活动还应接受社会监督。首先,要扩大监督群体的范围,除了媒体、企业及行业协会、商会、中介机构等社会组织,广大人民群众都应被赋予监督权。其次,拓宽社会监督渠道和方式,目前财政部门聘请社会监督员的方式值得推广。再次,建立和完善政务公开制度,包括制度的制定、资金的分配、职责的划分、项目的评审、资金使用效果、查出的违规行为等方面,按照法规公开完整的政务信息,实现真正的“阳光财政”。

四、完善奖惩制度

1. 公共财政腐败治理的激励措施。有效的激励措施是减少腐败的良方,因为无论是物质奖励还是精神奖励,都能够提高腐败成本、削弱腐败动机。激励方法的反腐效果是潜在的,

往往不易受到重视,我国在反腐的激励措施方面还没有很好的作为。首先,调整公务人员的薪金结构,改变“低工资、多补贴、泛福利”的薪酬制度,将福利、补贴纳入工资,从制度上堵住实物分配、灰色收入等腐败入口,实现福利货币化、显性化。其次,建立财政反腐的激励机制,包括建立充分体现按劳分配原则的分配制度、充分体现“廉者厚养”原则的养老金制度、充分体现业绩优先原则的奖励制度。同时,激励措施既应包括对个人的激励,也应包括对机构的激励,既要反个人腐败,也要反集体腐败。再次,重点突出绩效激励,在实施绩效预算及财政支出绩效评价、绩效考核的基础上,将财政资金使用效益、部门工作效率、个人工作业绩和收入水平相挂钩,这种激励机制能够有效解决财政领域的道德风险问题,促进反腐工作取得成效。

2. 公共财政腐败的处罚措施。2004年11月30日国务院发布了《财政违法行为处罚处分条例》,该条例细化了各种财政违法行为的认定,除规定国有单位的财政违法行为要受处罚外,非国有单位和个人若有财政违法行为,也会受到处罚,且对相关责任人员的处罚将加重。从实际运行情况看,处罚措施还存在一些欠缺,例如有些规定还较为模糊,处罚透明度较低等。

此外,财政惩罚多为间接性的,还需要其他惩治措施的协调配合。首先,制定《财政违法行为处罚处分条例》的实施细则,明确违法行为的具体情形,制定明确的惩罚标准,同时要提高证据的可靠性和处罚的透明度。其次,严格行使财政行政执法权,加大财政处罚力度。应结合财政部门特点,重点严查以下方面的腐败问题:利用资金管理分配权、行政审批权、行政执法权和干部任免权贪污、索贿受贿、干预招标投标获取非法利益等;利用工作之便为亲友谋取不正当利益;失职渎职,给国家利益造成重大损失或严重侵害群众利益。同时应加大对违法所得的追缴力度。再次,清理、减少和规范行政审批事项,简化审批程序,更多地引入市场手段调节。一方面,减少政府对市场的干预,降低交易成本;另一方面,压缩寻租行为产生的空间,提高腐败成本。最后,公共财政腐败的惩罚措施要保持动态调整,惩罚的标准、范围、力度、方式等基本要素,要随着经济社会发展出现的新情况,及时调整原有政策,出台新政策,严惩新环境下的新腐败。

主要参考文献

1. 高培勇.从财政制度建设上构筑反腐大坝.中国青年报,2006-03-05
2. 焦建国.从财政制度角度分析职务消费.中国经济时报,2003-10-03
3. 吕开颜.腐败、公共支出和经济增长.上海经济研究,2008;2
4. 河北省财政厅课题组.公共部门财政资源配置制度及其资产管理体制改革研究.经济研究参考,2008;67
5. 许百军.寻租理论、政府权力的监督与公共责任视角下的经济责任审计.审计研究,2005;4
6. 胡志勇.完善国家审计监督制度 遏制腐败寻租.审计与经济研究,2005;1