

推进财政制度创新 预防与治理腐败

浙江工商大学 黄建新

【摘要】 本文分析了反腐败制度缺陷的主要表现:机制尚不完善;体制改革相对落后;监督机制软化。并结合当前实际,提出财政制度创新的具体措施,推行财政制度改革,强化财政资金的监督,真正从源头上预防和治理腐败。

【关键词】 财政 制度创新 治理腐败

一、目前反腐败制度的缺陷

从当前查处的权利腐败案件看,制度存在的结构性缺陷,是腐败现象滋生蔓延的深层次原因,因此,必须通过制度创新建立预防腐败的有效机制。在新旧体制转换过程中,旧体制的一些弊端还没有完全革除,新体制尚不完善,新旧体制的并行不可避免地会产生各种磨擦和碰撞,也不可避免地存在很多具体制度的缺失,我们可以称之为市场经济转型期的制度缺陷。而正是这些制度缺陷客观上为腐败现象的滋生蔓延提供了土壤和条件。这些缺陷主要表现在以下几个方面:

1.利益驱动机制和利益协调机制尚不完善。随着全国工作重心转向经济建设,已经形成了一个以利益导向为中心的社会动力系统,各企业、各部门和个人都受到物质利益的驱动。在这种激烈的竞争中,公务人员会发现他们拥有的最大资源和优势就是手中的公共权力。由于缺乏与市场体制相适应的利益驱动机制和利益协调机制,在原有社会分工体系中地位相对较高、待遇相对较优的公务人员为了在这场竞争中立于不败之地,并使自己的经济收入同其社会地位相称,便很容易想到利用手中的公共权力来为自己谋取利益,从而滑入腐败泥潭。

2.政治体制改革相对滞后使政府职能发生错位。改革开放后,市场经济体制逐步建立,政府职能转换尚未到位,行政权力在社会经济关系中仍处于支配地位,政府部门仍控制着相当大的物资分配权、资金控制权、产品定价权、人事管理权等,政府部门对微观经济行为干预的权力仍然很大。

(1)投资不分。国家行政机关掌握着大量的诸如获取投资、拨款、项目审批、土地使用权、减免税收等权力,市场主体为了获取这些利益,不惜进行大量的行贿活动,由此产生大量的权钱交易,滋生腐败。

(2)政企不分。政府部门依靠行政权力干预企事业单位的正常经营、人事任免等。不少的市场主体为了自身的发展,或者为了个别单位或个人的利益,不得不与政府进行斡旋,由此也促成了行贿、受贿等腐败现象的产生和蔓延。

(3)事业单位所有权与经营权不分。在市场经济条件下,一些国有企事业单位的领导在机构设置上也紧跟市场,许多经营者以所有者自居,随意分配国有财产,这正是贪污、挪用公款等腐败现象产生的原因。

3.权力监督机制软化。我国现行的监督机制,对于保证改革开放和现代化建设的顺利进行发挥着重要的作用。但是,现行的监督机制在内部结构和运行过程中还存在一些明显缺陷,在一定程度上制约着监督效能的发挥。改革开放以来,权力系统本身也进行了改革,这对于调动各层次、各方面的积极性,提高决策的效率,的确起到了很好的作用。但与此同时,权力的垂直辐射功能在权力下放与分化中不断被弱化,传统的管理体制已经难以对行政权力腐败产生威慑力,而新的行政监督体系还不健全,难以独立行使监督权,导致权力监督机制严重软化。

二、致力财政制度创新,用制度来防治腐败

从近几年揭露的腐败问题看,违法犯罪分子之所以能够得逞,一个重要原因在于权、钱、人的管理上存在一些漏洞。要铲除滋生腐败的土壤,就必须改革不完善的管理制度,用制度规范行为,用制度来防治腐败。我国原有的财政制度是分散支付制度,它将预算资金划拨给预算单位,存入预算单位账户并由预算单位支付,使资金过早流出国库,脱离财政监督,加上资金管理水平不高,在预算管理、收支管理、税费管理等方面存在着不足和漏洞,这样容易形成层层克扣、截留或挪用财政资金等腐败现象。

因此,从源头上预防和治理腐败必须推行财政制度改革,强化财政资金管理,真正堵住腐败的源头。财政制度的创新,主要从以下几个方面着手:

1.实行部门预算制度。预算是财政管理的基础和核心。改革财政制度,首要的任务就是要从改进预算编制方法着手。借鉴世界主要市场经济国家在财政管理方面的成功经验和做法,实行部门预算是提高财政管理水平的根本途径。因此,进行预算编制改革的内容主要是推行部门预算。部门预算是政府各部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要,由基层预算单位编制,逐级上报、审核、汇总,经财政部门审核后批准的涵盖部门各项收支的综合财政计划。部门预算改革主要包括以下内容:

(1)早编预算。预算编制时间提前,使预算事项的论证时间更加充足,便于领导决策。根据早编预算的精神,要求有预算分配权的部门将归口管理的专项资金绝大部分于年初落实到部门和项目,并纳入部门预算。

(2)细化预算。全面推行零基预算,正常经费预算取消“基数加增长”的编制方法,遵循“零基预算”的原则,逐步建立预算定额体系,专项经费预算,实行项目预算管理。

(3)部门与财政共同理财,实行“二上二下”编制程序。部门预算从基层预算单位编起,由部门统一平衡上报预算草案;财政部门根据财力可以下达预算控制数;部门根据预算控制数再次平衡,调整上报修改后的预算草案;财政部门审核汇总后上报政府审定,并根据人民代表大会批准后的预算,一个月内将部门预算批复到预算单位。

(4)一个部门一本预算。部门预算收入包括一般预算拨款、预算外收入、其他收入、上年结转、基金收入等;部门预算支出包括人员经费、公用经费、专项经费(含基建支出)等。

(5)调整财政支出结构。部门各类专项资金调整使用方向,集中财力办大事,克服“撒胡椒面”的做法,集中资金,突出重点,分期分批解决一些事关经济发展和社会进步与稳定的重大问题。

(6)规范管理,增强预算约束力。预算资金一次性分配完毕,除了预留一部分经费用于应对突发事件外,所有资金年初一次性分配到具体单位和项目,年度预算执行中除了自然灾害或意外事件外,原则上不再追加预算。部门预算审批下达后,严格按预算执行,各单位不得自行调整,如遇特殊情况需按规定程序报批。

2.实行政府采购制度。政府采购是指各级政府和实行预算管理的社会组织,为开展日常政务活动,或出于为公众提供服务的需要,在财政监督下,以法定方法和程序从国内、外市场购买货物、工程和服务的行为,其目的是获得优质廉价的 商品和服务。实行政府采购制度,通过公开、公平、公正的 招标方式,增强了采购活动的透明度,减少或消除了“暗箱操作”、索要回扣等弊端,从制度上堵住了产生腐败的漏洞。政府采购制度就是关于政府采购的采购政策、采购方式、采购行为、采购管理等公共管理制度。

(1)建立、健全政府采购法律法规。为配合《政府采购法》的出台,要加快制定具体的《政府采购管理办法》、《政府采购实施细则》等法规制度的步伐。这些法规出台后,应根据开展采购工作的需要,继续制定一系列实施办法,包括政府采购资金管理办法、政府采购投诉管理程序、政府采购业务代理机构及供应商准入政府采购市场办法等。

(2)完善政府采购机构体系。根据“政府采购主管机构与采购机构相分离”的原则,建立两个相应的组织机构:一是采购主管机构,即“政府采购管理办公室”。其主要职责是拟定政府采购管理办法、监督采购执行情况、确定采购目标等。根据现阶段机构的设置情况,应由财政局成立职能部门承担此项工作。二是采购主体机构,即政府采购中心。为政府所属的非营利性事业单位,其主要职责是组织政府机关、事业单位的重大和集中采购事务;参与财政拨款的公共工程的招标;接受有关机关委托,代其采购工程、货物和服务等。

(3)完善政府采购监督体系。加强政府采购监督约束机制,是保证政府采购工作规范运行的必要措施。意大利政府规定,任何形式的采购合同都要报国家审计院审查、注册。审计院隶属于经济财政部,主要负责对政府采购活动的监督。

英国通过对采购的评估来加强监督,一般是聘请独立的财务分析公司和专家进行抽查,被抽查的采购项目从采购计划制定到合同履行的全过程都要接受严格和仔细的审查。

为了使政府采购活动能在公开、公平、公正、透明的环境中运作,从源头上有效抑制政府采购活动中各种腐败现象的出现和蔓延,必须建立多方面监督的机制。要借助财政、纪检监察、审计、工商、司法、供应商、社会公众的力量,对采购操作过程的规范化及采购合同履行过程实行有效的监督。

(4)完善政府采购财务结算方式。在政府采购财务结算上要实行以下方式:一是审批权与采购权分离。采购单位在确定采购计划后,须报采购主管机构对采购项目进行审核,经同意后转政府采购中心。二是采购权与结算权分离。由采购中心按程序采购,货款由采购主管机构审核后支付。

(5)规范政府采购的具体操作程序和招标竞价环节。

3.推行国库集中收付制度。国库集中收付制度的基本内容是取消各单位的银行账户,通过财政在国库开设的单一账户统一办理资金缴拨,所有财政资金的进出都只能经过该账户。过去一些地方办理财政收入和支出时中间环节比较多。在收入入库方面,各征收管理部门征收税费后,先存入单位的过渡账户或临时账户,再由单位账户划入国库账户或财政专户。在财政支出方面,财政从国库账户将资金划拨到部门的商业银行账户,部门再将资金转拨到下属单位的银行账户上,单位根据用途到银行提取现金造册分发工资、报销差旅费、购买物品等。由于资金缴拨的程序繁琐,中间环节多,相当数量的资金停留在银行账户上,造成行政成本增高,财政管理效率低下。推行国库集中收付制度,能有效解决这些问题。

国库集中收付的运行模式为:①取消各单位银行账户,由财政在国库统一开设单一账户;②集中核算会计业务,各单位在公务活动中的所有经济业务,由国库收付中心集中办理;③经费直接收付,其中人员工资支出从银行直接划入个人账户,差旅费的支出先从单位备用金预支报销或预借。单位购买支出则通过政府采购程序,由财政将经费直接拨付到商品或劳务供应商。未达到政府采购目录或定额标准的零星购买,用单位备用金垫付或到国库收付中心预借,待工作结束后按程序报账。通过实施统一核算和集中收付,可以加强对各单位的会计监督,规范会计基础工作,提高财政资金使用效益,极大地增强政府的宏观调控能力。

主要参考文献

- ①蔡回旺.财政管理现状及改革思路.黔南州委党校学报,2004;1
- ②娄依兴.地方财政新论.北京:中国财政经济出版社,2003
- ③王宁.地方财政改革研究.成都:西南财经大学出版社,2004
- ④唐战立.也谈腐败的成因及预防对策.许昌师专学报,2002;6
- ⑤林春逸.试论反腐败体制机制和制度的创新.广西社会科学,2002;3