

源头治腐探索与研究

龚名财 著

加強源头治理
探索源头治理新路

周水舟
2001.8

中共宜昌市委副书记周水舟为本书题词

序

中共宜昌市委常委、市纪委书记 余幼明

带着新世纪初始之年的清新气息,龚名财同志著述的《源头治腐探索与研究》一书与广大读者见面了。这是作者近几年来探索源头治腐工作特点和规律、总结我市源头治腐工作成效和经验的研究成果。这本书,凝结着作者这些年深入思考、辛勤笔耕的心血和汗水。它的出版,是一件非常有意义的事情。

我市的源头治腐工作在省纪委、省监察厅和市委、市政府的领导和指导下,起步较早,成效比较明显。在工作中,始终坚持市委统一领导、政府主抓、纪检监察机关组织协调、部门各负其责的领导体制和工作机制,形成了党政齐抓共管的整体合力;始终坚持紧贴经济建设这个中心,重点解决既是领导关心、事关大局,又是群众反映强烈、迫切要求解决的问题,推动了党委、政府中心工作的

开展,维护了人民群众的切身利益;始终坚持把争优创新贯穿于源头治腐的各项工作之中,探索出了一些行之有效的方法、经验和模式。如针对乡镇“七站八所”财务管理混乱的问题,1998年创立了“零户统管”乡镇财务会计管理模式,加强了对各单位财务支出的监控和会计工作的管理;针对执收执罚单位“乱收费、乱罚款、乱摊派”的问题,1999年在落实“收支两条线”管理规定工作中,创立了“收缴分离、罚缴分离、收支分离,收入统一直达国库、支出统一调控使用”的“三分两统”政府性资金管理模式,有效地遏制了乱收乱罚和坐收坐支资金现象;针对土地私下交易导致腐败易发多发的问題,2000年创立了土地储备机制,实行土地使用权出让“阳光操作”,土地交易中的腐败现象大为减少。这些方法、经验和模式,得到了中央纪委、省纪委、省监察厅有关领导的充分肯定,目前已经在全国、全省普遍推广。龚名财同志作为市纪委调研室主任,以高度的政治责任感和满腔的工作热情,及时围绕源头治腐工作深入基层调查研究,撰写了一系列文章,或提出问题和建 议,或总结做法和经验。这些成果,既从一个侧面记录了我市这些年开展源头治腐工作的情况,又对各地深入开展源头治腐工作具有一定的借鉴作用。《源头治腐探索与研究》的出版,意义和价值正在于此。

龚名财同志是一位善于学习和思考的纪检监察干部。此前,他已经出版了《新时期党风廉政建设文集》、《新时期党风党纪研究》两本专著。当今的时代,是一个需要不断学习 的时代,是一个需要不断创新的时代。在新的历史条件下开展纪检监察工作,疏于学习、懒于思考

是万万不行的,必将落伍于时代,贻误工作,贻误党的事业。全市纪检监察干部都要发扬善于思考和勤于笔耕的精神,在工作中充分发挥主观能动性和创新精神,及时发现、研究和解决新情况、新问题,努力把我市的源头治腐工作推上一个新的台阶。

百尺竿头,更进一步。希望龚名财同志发扬成绩,再接再厉,在源头治腐乃至整个党风廉政建设的 research 工作中,取得新的成果。

2001 年 7 月 16 日

目 录

序	余幼明
反腐治奢的治本举措	1
反腐倡廉源头工程建设的积极探索	10
“四位一体”财务管理新模式从源头上治理腐败的研究	26
群众评说反腐败	40
对源头治理腐败情况的调查与分析	46
对乡镇“零户统管”财务制度运行情况的调查	64
对创新财务管理机制情况的调查与分析	69
治理“三乱”的新举措	79
对基层制止奢侈浪费情况的调查与分析	85
农民隐形负担的表现形式及治理对策	92
对建全股份制企业监督制约机制的调查与思考	96
新形势下经济违纪案件的特点、根源及其对策	104
对当前农村基层党员干部违纪特点的分析及思考	114
对远安县直机关推行政务财务公开的调查	122
对伍家岗区实行“四管好一保证”责任制的调查	130
对确保移民资金安全运行的调查	138
对发挥问卷调查积极作用的情况分析	145
对七次反腐倡廉问卷调查结果的比较分析	152

浅谈国有资产流失的形式及其对策	162
浅谈改革行政审批制度的必要性	169
对领导干部管好配偶子女的几点思考	173
开展纪检监察调研必须坚持的几个原则	177
浅谈优化纪检监察干部结构的几个标准	181
注重提高执纪执法人员的几种能力	186
农村党风廉政建设的关键是加强财务管理	190
围绕中心做好纪检监察调研工作	196
对紧贴中心发挥法规制度作用的调查	203
创新土地储备机制 实施土地阳光操作	209
实施财务管理新机制的作法与效果	212
实行无标底招标工程政府采购模式	214
建立三种机制 强化对党员干部的监督	216

附:

1994 年反腐倡廉问卷调查与评析	218
1995 年反腐倡廉问卷调查与评析	224
1997 年反腐倡廉问卷调查与评析	227
1998 年反腐倡廉问卷调查与评析	231
1999 年反腐倡廉问卷调查与评析	234
2000 年反腐倡廉问卷调查与评析	239
擦亮眼睛——读龚名财同志著《新时期党风党纪研究》	248
后记	250

反奢侈的治本举措

——宜昌市推行“四位一体”财务管理新模式的作法与效果

宜昌市委、市政府在开展反腐败、治理奢侈浪费的工作中,注重从财务管理这个源头上抓起,探索出了村帐站管、零户统管、政务财务公开、政府采购和会计委派“四位一体”财务管理新模式,使村、乡镇、县直、市直单位的财务形成了完整的管理体系,管理规范、开支正常、监督到位、节支倡廉,在加强党风廉政建设,深入开展反腐败斗争,促进全市经济发展方面,收到了较好的效果。

一、“四位一体”财务管理新模式的动因

近几年查处的违纪违法案件中,突出反映在经济违纪上,而经济违纪的根源又在于财务混乱。因此,市委、市政府从战略的高度上来认识财务管理的必要性、重要性和紧迫性,并形成以下几个方面的共识。

1、经济违纪的增多需要改革和加强财务管理。近几年,财务管理混乱和经济违纪的问题越来越严重。主要表现:一是银行帐户多,货币资金管理乱。大部分村、乡镇和县市直单位在银行有两个以上帐户,帐户的花样也多,有支票帐户、存折户、定期存单户等

形式,各单位管帐户的人员多,有些单位一人管一本存折或几本存折,白条抵库、公款私存、私借公款违规使用现金结算的也比较严重。据统计:全市个人欠单位公款近 8000 万元。二是各类票据多,收支凭证乱。不少单位一般都有几种违规收支票据,如自购票据、自印票据、自制白条子收付凭证、使用已宣布作废的票据等,造成人人都可自制收支票据,而票据管理也比较乱,大量支出的凭证无合法票据、无经办人,无用途或资金保管人、无领导签字。三是违规帐目多,会计核算及档案管理乱。不少村、乡镇及事业单位会计变动频繁,普遍设多套总帐,自造乱用会计科目,长期不结帐、不记帐、不报表。出现帐帐、帐实、帐证不符,特别是村级和乡镇直属单位的会计档案长期不按规定整理,随意堆放,甚至出现人走帐无,或仅有“封存帐”、“断头帐”。四是违纪违规问题多,财务收支管理乱。由于各单位银行帐户过多过滥,上级主管部门专项拨款和预算对资金在各单位财政专户体外循环,造成资金分散、乱收乱支、浪费严重,违纪违规问题十分突出。仅 98 年全市查处违纪金额万元以上经济案件 155 件,比去年同期上升了 19.2%。还有的单位专项拨款,收入不上帐、贪污公款,白据非正规票据甚至无据收款、白据列财务支出,假公济私,造成公款损失,乱发补贴,违规报销应由个人支付的费用,违规购置专控商品等。

2、反腐蚀奢的任务要求改革和加强财务管理。在市场经济体制下,传统的“马后炮”式的财政监督对违纪违规、奢侈浪费等腐败现象显得苍白无力,加上有的单位负责人自己用钱、自己审批、自己做帐、有的还迫使财会人员做假帐。《会计法》规定的“钱帐分管”,即会计管帐不管钱,出纳管钱不管帐的内部牵制制度难于落实,使一些单位滋生腐败现象。如村和乡镇两级的财务管理单位多,一般一个乡镇有 10 多个或 20 多个村,一个乡镇直又有 20 多

个单位,在财务上用批管都靠他们自己,上级无力每年对所有单位进行全面的经常性监督和检查,或检查出现的问题处理不下来,违纪违规的损失收不回来,治标不治本。其结果是各个层次的财务违纪违规行为屡查屡犯,财政监管处于十分被动的地位。仅某市一个村开支,97年3月至98年3月支出生活招待费51548元,月平支出4295元,日平支出141元。县市直单位的财务不公开,使不少单位的财务开支浪费十分惊人,有的领导应由个人支付的也变通在单位财务上报销,出现公款吃喝、公款出国出境、公款购买商品和装修住房等问题。有的单位由于财务不公开,单位领导花几十万元的公款为自己购买商品,而职工的工资就发不了。这些问题产生的根源在财务管理不公开和财务混乱,这对推进反腐败斗争和治理奢侈浪费工作的深入十分不利。

3、经济建设的发展必须改革和加强财务管理。消极腐败现象,严重影响经济建设的发展,而腐败的源头在财务混乱上。如村、乡镇和县市直单位财务管理混乱,政府有限的财务资源尤其是预算外资金和上级主管部门拨款分散游离于财政监管之外,致使财政性资金使用效益低下,生产性资金到不了位,而非生产性资金一超再超。有的资金本是发展农业项目的,而单位也用于购买小汽车和修办公楼了,使上面拨的发展生产项目的资金到不了位,严重影响一个地方经济的发展。又如乡镇“七站八所”是国家最基层的政府职能部门,国家对基层,特别是对农业扶持政策全靠他们贯彻落实,然而,由于财务管理体制不健全,相当一部分专项资金被挪用,严重影响和阻碍了一个地方经济发展。还有极少数县直和市直单位存在“服务意识太淡,权力意识太浓,群众办事太难,工作效率太低,财务管理太乱”的问题,对一个地方的经济发展带来一些不良影响,致使群众对一些单位和部门意见大,反映不好,已严

重阻碍了经济建设的发展,迫切 need 加强财务管理和政务公开,实行财务管理新模式,增强财务的透明度,规范财务管理,为改革、发展和稳定创造一个良好的环境。

二、“四位一体”财务管理新模式的主要作法

“四位一体”财务管理是对村、乡镇、县直、市直四个层次在财务上推行村帐站管、零户统管、政务财务公开、政府采购和会计委派的新的配套的系统管理办法,是融会计服务和监督管理为一体的新型财务管理体制。其具体运作形式是:

1、村——实行村帐站管。村帐站管是在不改变村合作经济性质的前提下,对村级财务采取分村分组设帐由乡镇经管站集中做帐,统一管理,经管站管帐不管钱村会计管理钱,不管帐的制度。96年初,市委、市政府针对村级财务混乱的问题,在草埠湖农场、宜都等县(场)办村帐站管的试点,其收效明显。到去年底,全市3167个村全面推行了村帐站管的财务管理办法。即各乡镇经管站根据农村财务会计制度的要求,分村设立总分类帐和明细分类帐,村出纳设立现金帐。“村帐站管”办公室设立主管会计1人,由农经员担任,设记帐会计和合同管理会计各1人。村级只设一名出纳,负责村级现金收付、合同管理、农村统计报表等工作,同时,各村成立民主理财小组,建立财务管理、承包合同管理、开支审批、现金管理、固定资产管理、民主理财、收支预决算等制度,规范村干部财务管理行为,做到“村帐站管”办公室做帐、支书(村长)签字、出纳管理钱,实行支配权、支出权、记帐权分离,并建立年初预算、年终决策经村民代表大会审定,使村帐站管不流于形式。

2、乡镇——实行零户统管。“零户统管”是以提高管理效益为目的,在保持单位会计主体和财务自主权不变的前提下,取消单位银行帐户,财政统一管理会计人员、资金结算和会计工作,融会计

服务和监督管理为一体的一种行政事业单位新型财务管理体制。97年,宜昌市在宜昌县小峰乡办“零户统管”的财务管理试点,将乡直各单位的财务由乡财政所统一财政专户,分别记帐、统一核算。通过小峰乡办点的作法及经验,很快在宜昌县和全市推广,到目前,全市130个乡镇都推行了“零户统管”的财务管理办法。方法上采取一取消。即取消单位所有的银行帐户,各单位银行帐户均为“零户”,所有帐户存款余额一律划转财政专户。两直达,一是收入直达财政专户,上级主管部门拨款和外单位划入资金由银行自动记入乡镇财务专户,单位向上解款由财政专户划转到县预算外资金管理局;二是支出从财政专户直达用款单位,不再经过单位银行帐户中转。三集中。一是集中资金结算,单位不再设会计,其现金、转帐、收支结算业务由出纳集中到财政所办理;二是集中会计核算业务;三是集中会计档案。四设立。设立“总会计”,负责综合指挥分配、调整预算、审批监督。设立“资金会计”,在单位存款余额内办理资金转帐、汇兑、支配现金等结算业务,设立“统管会计”,负责办理单位会计核算业务,每月定期向政府、财政、单位编报报表、对帐。设立“单位出纳”,负责单位内部收支,预算外收入进财政专户,定期将财务收入与凭证总会计审核,与统管会计师办理收支凭证结算。五建制。一是建立综合财政预算制度;二是建立收支审批制度;三是建立会计凭证审核制度;四是建立现金双限制度;五是建立“四定”票据管理制度。用最直观看可表述为“四个两”。即“两个不变”,单位无资金使用权、财政收支自主权不变;“两无”银行无帐户、无会计;“两统”乡镇财政专户集中统一资金结算,财政统代理会计核算业务;“两审”资金支出审批,会计凭证财政审批。

3、县直——实行政务财务公开。政务财务公开就是各级政府

及部门对于运用工作权力办理与群众密切相关的事项和财务开支,只要不涉及党和国家的机密,都要在一定范围内采取适当的方式,向干部群众和社会公开,置国家的管理工作于人民群众的监督之中。去年以来,全市县直各部门采取政务财务公开的办法。具体方法是:①公开内容。政务公开包括年度工作计划、目标责任制以及完成、考核、兑现情况;干部职工的录用、晋升、评先、表彰情况;基建工程和经济实体的发包及合同签订、履行情况;干部住房、福利、奖金等分配发放情况;执法执纪单位的收费项目、标准、处罚程序和结果;办事制度、程序及结果。财务公开包括财政拨入款项与支出;预算外资金的收入、上缴、开支、下拨情况;市以上的专款收支、下拨情况;固定资产的购置、使用、变卖情况;基建投资来源;所办经济实体及自有门店出租的管理费、利润及使用情况;生活招待费开支;领导干部住宅电话、移动电话包干费用的结算;医疗费使用情况。②公开形式。一是在机关公开场所固定公开栏;二是在公众场合公开;三是在基层部门公开。③公开时间。实行常年性公开、定期性公开和及时性公开三种方式,做到办事程序和办事制度等日常内容一次公开,财务正常收支实行定期公开。④公开对象。向群众公开热点、难点及群众关注的问题。远安县在实行以上四公开的基础上,层层成立领导小组,加强对推行政务公开的领导,并落实政务财务公开责任制,狠抓落实到位。同时,认真解决工作落实中的问题,纠正了少数单位粗公开、虚公开、应付性公开的问题,收到了明显的效果。

4、市直——实行政府采购和会计委派。政府采购是指各级政府为了开展日常政务活动的需要,或为公众提供公共服务,以公开招标为主要方式,从国内、外市场上为财政开支单位统一购买商品和劳务的行为。会计委派是各部门在会计机构、职责、地位三不变

的前提下,对所有会计人员分级委派,统一管理。宜昌市为了切实在市直单位推行政府采购和会计委派制度,下发了《宜昌市政府采购管理暂行办法》,对政府采购范围、政府采购组织机构、招投标程序、履约、验收、结算、法律责任都作出了明确规定,并成立政府采购办公室,负责专项管理。如规定政府采购范围包括行政单位、事业单位以及接受财政经常性资助的社会团体;经费来源为财政性资金的采购统一以公开招标的方式进行;采购的项目包括,单位价值在1万元以上的商品,单项金额在10万元以上的工程,批量购买累计价值超过10万元的同类商品。市直机关的会议和接待工作实行定点管理,如在10多家宾馆中选出2家为定点接待单位;还有定点对小汽车保险,定点修理;定点采购办公用品;定点印刷文件及会议材料。做到不乱定点,不乱采购。既保证工作的需要,又节约开支,收到了事半功倍的效果。在市直的事业单位中推行会计委派制,市政府下发了《关于会计委派制的实施意见》,对委派会计人员的职责和权限给予了明确的规定。市政府授权市财政局向委派的会计人员颁发《会计委派证书》,享受其规定的权力、义务,明确其责任,接受委派机关的管理、指导、监督和考核。市卫生系统的15个单位全部推行了会计委派制对委派会计人员的主要来源采取:一是单位现有会计人员,本人申请,单位同意,委派机关可优先考虑;二是本系统内现有会计人员公开竞争,挑选调配;三是经市政府批准,在社会上公开招聘。在程序上按照“考核人员、清理财务、实施委派”进行,从而使财会人员真正能负责的做好财务管理工作,完全改变了过去单位领导“个人说了算”的老办法,有效的防止了违纪违法现象的产生。

三、“四位一体”财务管理新模式运行的效果

“四位一体”财务管理新模式的运行,在强化监督制约机制、规

范财务管理,特别是从源头上遏制消极腐败现象的滋生和蔓延,加强党风廉政建设,促进经济发展等方面,已显示出很好的效果。

1、增强了领导干部廉洁自律意识。推行“四位一体”财务管理模式后,将各级领导干部的行为置于群众的监督之下,从而抑制了少数干部不廉洁的行为,奢侈浪费行为得到有效遏制。公款吃喝明显减少。据统计,仅今年全市各级党政机关接待费比去年下降25.4%,节约经费1028.7万元。五峰、枝江、宜都、长阳等县市比同期下降30%以上各种庆典得到控制。据不完全统计,全市共取消各种庆典活动95个,节约经费900多万元。秭归县搬迁建设一座新县城,6个新集镇,100多家企业,不搞庆典和剪彩活动,节约资金210多万元。同时,全市压缩和取消会议621个,节约经费1410.6万元,制止违规赠送礼品、纪念品40次,节约15万元;新建和装修办公楼的攀比之风得到遏制。仅98年,县市区及下属单位取消立项、停建、缓建和装修办公楼项目73个,节约资金9051万元。宜都市委、市政府机关办公楼还是60年代修建的,有部分还是砖木结构,既陈旧又拥挤,几次取消立项,节约资金160万元。

2、强化了对单位财务收支活动的监督。在“四位一体”财务管理模式的运行下,财务监督的环节前移,财政监督由事后检查向事前预防和事中控制转变,使监督职能贯穿于财务收支活动的全过程,取消单位银行账户,各单位的所有资金实行“四位一体”模式,从而使财政对单位财务收支活动的监管真正落到实处。村实行村帐站管后,各乡镇农经站和村的财务达到了帐帐、帐物、帐据、帐表、帐款五相符,规范了农村财务管理,堵塞了财务漏洞,节约了村级财务开支,并认真开展清退工作,全市有清退任务的1935个村,6330人,退赔款13.90万元。同时,减少村级财会人员2660人,减轻农民负担1064万元。宜昌县实行“零户统管”财务管理后,全

县 20 个乡镇注销单位银行帐户 728 个,一次性划转财政专户资金 1500 多万元,同比节约支出 160 万元,其中,通过对支出凭证的严格审核,查出并注销不合规凭证 173 张,挽回损失 21 万元。远安县直 98 年行政事业费比去年同期节约开支 280 万元,同比下降 30%,领导干部电话费比去年同期节约 40 万元,下降 36%。枝江市直对 127 个行政事业单位在银行多头开户的问题清理后,注销未经批准开设的银行账户 265 个,划转财政专户资金 2010 万元,使财务开支规范化。

3、有效防止减少了腐败现象。“四位一体”财务管理模式的运行,使各个层次的财务公开性强、透明度高、程序稳定,从而有效消除腐败现象。就查处违纪案件中来看,全市 98 年立案 605 件,比上年同期 677 件下降 11%,97 年全市罚没收入 9000 万元,经年度罚没收入情况检查已全额入库,今年,全市开展清理个人拖欠公款达 27275 人,金额达 1.77 亿元,现已基本收回。同时,财务管理新模式公开解答疑问,化解了矛盾,避免了相互猜疑,消除了干部职工与领导之间的隔阂,增强了信任和理解,融洽了干群关系,使干群架起了一座“连心桥”。远安县纪委今年在接待来信来访中,反映领导干部违纪问题的信访件由去年的 48 件减少到 28 件,比去年同期下降 41%。一些部门和行业风气明显好转,利用职权敲诈勒索、吃拿卡要、不给好处不办事,给了好处乱办事的腐败现象大大减少,公务人员依法办事,拒腐防变的自觉性明显增强。市建委党委坚持购车不超标准,用车不搞特殊,自 92 年以来,没有一辆超标小汽车,对超标轿车,他们做到不购买,不变通购买,不使用,更不向下属单位借用。建委 8 名党委成员,没有一个领导固定一辆专车,没有哪一台小车固定给领导乘坐,受到单位职工的好评。

(原刊载于 1999 年中共湖北省纪委 2 号通报、新华社《内部参考》、财政部《财务与会计》、《楚天风纪》、《宜昌日报》)

反腐倡廉源头工程建设的积极探索

——宜昌市推行“四位一体”财务管理制度改革的经验与启示

按照党的十五大关于“坚持标本兼治,加大从源头上预防和治理腐败力度”和尉健行同志关于“解决滋生腐败现象的深层次问题,根本出路在于深化改革,改革不仅是发展的动力,也是党风廉政建设的动力”的精神。宜昌市在反腐败工作的实践中,大胆探索,勇于实践,进行多层次的财务管理制度改革,形成村帐站管、零户统管、政府采购和会计委派的“四位一体”财务管理制度,为从财务这个源头上预防和治理腐败提供了有效的经验。

一、“四位一体”财务管理制度的基本内容及探索过程

“四位一体”财务管理制度是为适应社会主义市场经济发展需要,以改革村、乡、县市直和国有企事业单位现行财务管理制度为基本内容,以完善财务管理办法为核心,形成联动互补新的财务管理监督制度,从源头上预防和治理腐败的系统工程。在一定行政区域内,要全方位、多层次建立符合社会主义市场经济要求的财务管理制度,使财务管理制度的改革内容有所创新,各个层次的具体要求不同,而在同一个层次的财务管理制度改革中,要求也不同,也可以探索和实行多种形式。目前,宜昌市在财务制度改革上推