强化审计监督 遏制行政权力异化

□陈尘肇

作为国家治理重要组成部分的审计监督能够对行政权力异化进行预防、揭示和遏制，能够促进行政权力依法依规在规定的轨道内运行，维护人民群众的根本利益。

审计监督与行政权力异化的关系分析

任何权力失去制约和监督，必将导致权力异化。对权力进行制约和监督，是预防和遏制权力异化的关键所在。国家审计作为一项基础性制度安排，是依法用权力监督制约权力的行为，本质上是国家治理这个大系统中内生的一个具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”。行政权力属于权力体系中的核心内容，国家审计的本质揭示，审计天然地具有对行政权力进行制约和监督的特性，对行政权力异化进行监督是审计监督的职责所在。

审计监督是党和国家监督体系的组成部分。党的十八届四中全会强调，强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，增强监督合力和实效，这进一步明确了审计监督是党和国家监督体系的重要组成部分。与行政监督方式相比，审计监督作为一种专职和专业行为，具有独立性、全面性和专业性等特征。其一，独立性是审计监督的本质特征。我国宪法和审计法规定，审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉；十八届四中全会《决定》中也提出要保障依法独立行使审计监督权。同时，审计机关不具备相关决策权和具体的行政管理职能，处于全然超脱地位，能够客观、公正地发表审计意见。其二，审计对经济监督的全面性。根据法律规定，凡涉及公共资金、国有资产和国有资源的使用和管理、涉及公众利益以及领导干部经济责任履行情况，就必须接受审计监督。这使得审计监督沿着资金和权力的运行轨迹，涉及众多相关的领域、单位和个人。其三，审计对财政、财务收支监督的专业性。审计监督是对财政、财务收支的真实性、合法性和效益性的监督，具有较强的专业性。

不同监督方式在党和国家的监督体系中相互配合，相辅相成，最终目标为实现对行政权力的制约和监督。实践中，审计机关注重与人大、政府、有关主管部门、纪检监察机关、司法机关以及新闻媒体等各方监督的协调配合，贯穿于审计工作全过程，并与有关各方共同建立协调配合机制，有效整合监督资源，形成监督合力，增强了制约和监督行政权力运行的效力。

审计监督对行政权力异化具有预防作用。审计监督对行政权力异化的预防作用，通过审计具有的预防功能和抵御功能体现出来。从审计本质看，所谓预防功能是指国家审计凭借其内生的威慑作用及独立、客观等优势，能够对行政权力运行中的异化风险隐患起到预警的功效和能力。抵御功能是指国家审计通过处理处罚、提出建议、督促整改等方式，促进健全制度、完善体制、规范机制，从而抑制和抵御行政权力运行中各种异化问题的功效和能力。审计监督内生的这两个功能，正好契合了行政权力异化产生的根源，从理论上说，国家审计在其职能范围内能够起到预防行政权力异化的作用。

权力异化的产生根源及表现形式反映出，很多行政权力异化现象之所以发生，原因在于行政权力的配置、运行、监督、制约机制不健全，或是随着客观环境的变化，有些外在的制度机制并未随之发生改变，已不能适应当前行政权力运行的需要，不能完全对行政权力进行有效制约和监督，造成行政权力边界不清，职责范围不明确，行政权力运行出现漏洞、空白和偏门。另外，有的行政权力主体，本身法治观念淡薄、“官本位”思想和家长制观念浓厚，权为民所赋、权为民所用的观念比较淡化，依法行政意识不强等因素，致使行政权力主体未树立正确的权力观。分析这些年审计查出的问题线索，常见的滥用权力行为一般是利用制度监督的漏洞或空白，从微小事件开始，逐步演变为涉案金额巨大、影响性质恶劣的违法犯罪问题，严重侵害了国家和人民群众的利益。通过审计监督，以发现的问题为基础，从微观到宏观、从个别到一般、从局部到全局、从表象到实质，深入分析行政权力异化问题产生的原因，从而找出行政权力运行中的体制障碍、机制扭曲、制度缺陷、管理漏洞，提出规范行政权力依法依规、有序高效运行的审计建议。从根本上讲，通过经常性的审计监督行为，将一些苗头性、趋势性和倾向性的行政权力异化问题消灭在萌芽状态，预防出现影响更为严重的滥用权力行为。同时，针对行政权力运行中出现的一些普遍性问题，审计监督充分发挥其建设性，为行政权力运行发挥“安全阀”和“屏蔽器”的作用，能够预防出现更大范围内的行政权力异化事件，提高行政权力在法定轨道内运行的能力。

审计监督对行政权力异化具有遏制作用。审计监督对行政权力异化具有的遏制作用，通过审计内生的揭示功能体现出来。所谓揭示功能，是指通过审计监督，揭露违法违规、经济犯罪、损失浪费、奢侈铺张、资源利用不合理以及庸政、懒政、怠政等问题，反映出行政权力运行的真实情况和揭示存在的突出问题。针对揭示的问题，国家审计在其职能范围内依法对其进行惩戒，以起到遏制行政权力异化的作用。

腐败是行政权力异化的极端表现形式，严重危害到政府的形象和威信，直接侵犯了社会公众的利益。多年来，审计机关始终坚持“两手抓”：一手抓重大违法违规问题和违法犯罪问题线索，促进反腐倡廉建设；一手抓体制机制制度问题，促进改革深化。这两个方面要求始终贯穿于所有审计项目。从实践效果看，审计机关近些年向司法、纪检监察等部门移送了一批重大问题线索，还协助有关部门查处了一批重大腐败问题，有力地打击了违法犯罪行为，推动有关部门依法行政，促进党风廉政建设和反腐倡廉。根据每年掌握的违法违规问题线索，审计机关深入分析其所呈现的特点，确定审计关注的重点和方向，有针对性地加大审计力度，并提出体制机制制度和管理等方面的相关建议，有效促进政府部门和工作人员依法行使行政权力。

审计监督预防和遏制行政权力异化的主要路径

把握权力运行的内在规律，厘清权力异化产生的根源，围绕党和政府的工作要求，以及我国经济发展进入新常态的特征，审计监督要发挥好预防和遏制行政权力异化的作用，以贯彻十八届四中全会精神为契机，紧紧依靠党对审计工作的领导。主要做好以下工作。

以行政权力行使主体为抓手，促进领导干部这个关键少数履职尽责。习近平总书记指出，全面推进依法治国必须抓住领导干部这个关键少数，任何人都没有法律之外的绝对权力。同时要求加强对一把手的监督。领导干部这个关键少数和一把手作为行政权力行使主体的核心，是审计监督的重点对象。审计机关要进一步强化领导干部经济责任审计工作，贯彻落实两办规定及其实施细则，努力提高经济责任审计的质量和规范化水平。重点是着力监督检查所承担的贯彻中央政策措施情况、领导干部守法、守纪、守规、尽责情况，促进领导干部树立正确的政绩观，主动作为、有效作为，推动重大决策落地生根，对有地方和部门保护主义、本位主义倾向的领导干部，依法依规揭示和反映，促进领导干部珍惜权力、管好权力、慎用权力，做到为政清廉，秉公用权，切实履职尽责。

以行政权力运行的关键环节为重点，促进党风廉政和反腐倡廉建设。当前，反腐败斗争形势依然复杂严峻，党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，只有进行时，没有完成时。审计监督把推进反腐倡廉建设贯彻始终。一是重点关注资源分配的公平性和效益性。审计中，着重揭露和反映“三农”、社会保障、教育、文化、医疗、扶贫、救灾、保障性安居工程等民生资金和项目分配的不公平、不公正问题，维护社会公平正义。同时，通过绩效审计，查处重大资金、重大项目存在的突出问题，如公共资金使用方面存在的大量闲置、损失浪费、铺张挥霍等问题，以促进资金使用效益和社会效益的提高。二是加大对腐败问题易发多发频发的重点领域、部门和环节的审计力度。要重点关注财政资金分配、重大项目投资决策和项目审批、重大物资采购和招标投标、贷款发放和证券交易、国有资产和股权转让、土地和矿产资源交易等重点领域和关键环节，严肃揭露和查处以权谋私、失职渎职、贪污受贿等问题，推动政治生态环境建设。三是强化对中央“八项规定”等精神贯彻落实情况的跟踪审计，揭露顶风作案、侵害人民利益的行为。通过审计，促进从严治吏、正风反腐、严明党纪，以增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

以规范行政权力运行为目的，推动体制机制制度健全和完善。国家审计对行政权力运行进行制约和监督的目的，在于通过反映的突出问题，促进体制、机制、制度健全和完善，让行政权力在监督中避免“任性”，推动行政权力规范运行。基于此，审计机关注重发挥宏观性和建设性作用，依据涉及领域广泛、掌握大量的微观经济单位和行业领域的相关信息，通过数据挖掘技术，注重对发现的漏洞和问题进行总结和归纳，进而从体制、机制、制度和管理层面查找原因，分析提出改进的意见与建议，进而改革体制、健全法治、完善制度、规范机制、强化管理、防范风险。不仅推动单位内部控制管理的制度改革，也推动同行业领域或跨行业领域的制度机制革新，更高层面上也推动体制的相应改革。如财政领域的预算资金分配管理使用、金融领域的金融创新业务管理、国有企业的改革、投资领域的招投标管理、社会保障制度的顶层设计等等。同时，审计监督要正确把握行政权力运行出现的新情况、新问题，对不合时宜的体制机制制度及时予以反映，推动改进和完善，切实推进“依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力”的行政权力运行体系建设，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

（作者系审计署党组成员、副审计长）

营造县域良好政治生态

□马 强

郡县治则天下安。市县党委在管党治党、营造良好政治生态中承担着重大责任。这就要求我们市县党委书记从内心深处增强主业、主角、主动的意识，以“抓好党建是本职、不抓党建是失职、抓不好党建是渎职”的境界，担当起营造基层良好政治生态的责任。

做好基层党建工作，营造良好政治生态，首先需要深入研究制约党建工作开展的因素。目前看至少有以下几个方面值得高度重视：一是少数书记、常委等党务工作者不把抓党建作为主业，履职不到位；二是党建工作形式化、表面化、庸俗化，触及不到根本和实质，影响党建工作的效果；三是抓党建工作与抓业务工作“两张皮”，抓党建主业与抓发展相对立、相冲突；四是少数党务工作者特别是党组织书记不能以身作则，对党建工作、反腐倡廉工作影响最坏；五是既存在投入不足的问题，也存在单纯依赖投入抓党建的问题；六是缺乏导向鲜明的过硬典型。

在市县营造良好的政治生态，就是要在市县党员干部中营造一种团结向上、积极进取的干事创业环境：一是干净健康，始终与党中央和上级党委保持高度一致，政治上民主活泼，有清新氛围。二是生机勃勃，让那些工作干得多、干得好的人得到组织的认可，确实让“吃苦的人吃香、实干的人实惠、有为的人有位”。三是团结包容，干部坦诚待人，相互包容，团结一心干事业。营造这样的良好政治生态，作为市县委书记，要重点在以下几个方面下功夫。

树立主业意识。各级党组织书记需要牢固树立主业意识，坚持既挂帅又出征，对党建重点工作亲自部署安排，对重要问题深入调研，对重大任务亲自督查，推动责任落实。拿出主要精力抓党建，抓好党建规划、投入保障、制度体系、领导带动、班子党员队伍、考核奖惩等工作。集中精力抓好班子建设、扩大党组织覆盖、党员教育培训、制度建设、壮大集体经济、完善服务机制等方面工作。与此同时，对兼职的党务干部要明确“一岗双责”职责，在抓好业务工作的同时，抓好职责范围内的党建工作，推动基层党建上水平。

强化宣传教育。营造良好的政治生态，关键是做好党员干部的思想教育工作。从这方面考虑，做好基层党建工作首先得有活动，利用活动才能抓好“人”。近几年，我们定期举办“莲山大讲堂”，邀请知名学者专家授课，目前已举办“莲山大讲堂”56期，干部思想境界和政策理论水平有了新提高。每月组织开展“农村党员一小时”活动，组织党员进行集体学习、参与村级重大事务决策、开展为民服务活动，搭建农村党员活动正常化平台，党员党性意识和组织观念明显增强。

加强基层党建制度建设。制度建设带有根本性、全局性、稳定性、长期性，营造良好政治生态必须十分重视制度建设。近年来，我们围绕抓好党建工作，制定出台了《关于从严教育管理监督干部的意见》，从教育、考核、监督3个方面，细化完善了有关规定，约束干部日常行为，更加体现了从严管理干部的要求。制定出台了《关于加强和改进农村基层基础工作的意见》，围绕解决基层组织建设和党员管理、村级事务民主管理、农村和谐稳定、美丽文明乡村建设等方面存在的突出问题，重点抓好人、财、物、权、软硬环境等工作，基层基础更加稳固，“党要管党、从严治党”的要求落到了实处。

加大基层党建工作投入。做好基层党建工作，需要一定的经费投入，也包括人力投入。落实好集体收入薄弱村财政补助政策和城市社区党组织为民服务专项经费，确保基层组织正常运转。千方百计增加集体收入，引导各村立足优势、突出特色，盘活资金、资源、资产，发展壮大村级集体经济，有效解决“无钱办事”问题。加强人力投入，把精兵强将充实到基层，配强工作力量，帮助基层抓好党建工作。

创新基层党建工作考核评价机制。考核是“杠杆”，是“指挥棒”，上边怎么考，下边就会怎么干。围绕考真考实，我们在考核办法上进行了积极探索。总的考虑是，把党建工作考核与工作综合考核一体设计，按照“要什么考什么、什么能考实考什么、考核结果真运用”的原则，体现出现阶段党建工作“要各级党组织高度重视、要压实基层党建责任、要群众满意度提高、要基层基础夯实、要把成果体现在发展稳定和民生上”的要求。在考核指标设置上，实行工作综合考核千分制，其中500分用来考核党建，把改善民生、群众满意度、社会各层面评议、干群关系等都体现到党建工作成效考核中。例如，对乡镇党建工作考核，我们把县级领导督导评议、群众满意度调查、党建工作“双评议”、社会稳定、精神文明、党风廉政、法治建设等内容纳入考核，同时还考虑考核村级班子建设、村集体收入增长、村干部工资发放、村级活动场所建设等情况。考核方式上，坚持督考结合，注重集中考核与日常监督考核相结合，推行开放式考核，建立日常监督考核、群众满意度调查和党委书记述职评议“三位一体”考核体系，客观真实地评价基层党组织抓党建工作情况。

（作者系中共山东省日照市委常委、五莲县委书记）

重庆市农民工户籍制度改革实践与思考

□杨树海

新型城镇化是四化同步发展战略的基础和载体，是城乡发展一体化重要战略支点。重庆市作为全国统筹城乡综合配套改革试验区，将农民工问题作为统筹城乡改革发展的突破口，以农民工为主要对象，积极探索并推进户籍制度改革，取得明显成效。

重庆市农民工户籍制度改革实践

按照《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》要求，2010年8月，重庆市启动了以农民工为主要对象的户籍制度改革。改革以实现城乡户籍制度一体化为目标，以农民自愿和在城市就业为前提，以保障转户居民利益为核心，以政策的配套衔接为支撑，统筹规划、综合配套、稳妥推进。

4年来，重庆市农民工户籍制度改革实践总体运行平稳，符合改革预期。一是总量结构基本合理。截至2014年12月底，累计进城落户4091000人，整户转移1055000户，其中农民工及其家属累计进城落户3174000人，占77.6%。户籍人口城镇化率提高到40.6%，改革启动4年来上升了11.4个百分点，更加真实地反映了重庆市城镇化的现状。二是居住地结构基本合理。在主城区、远郊区县城、小城镇居住分别为27.8%、27.3%、44.9%，符合3∶3∶4的改革预期，实现了有序流动、合理分布。三是年龄结构基本合理。18岁至60岁的转户人员达2745000人，占67.1%；小于18岁的转户人员达753000人，占18.4%；60岁及以上的转户人员593000人，占14.5%。总体上以劳动年龄阶段农民工及其新生代为转户主体。四是转户居民合法权益得到保障。截至2014年底，全市各类养老保险参保率将达到86.2%；医疗保险参保率93.7%。累计培训进城落户居民27000人次，推荐就业60000人次，发放自主创业小额担保贷款2亿元。进城落户农民和农民工公租房配租比达到46.2%。

推进户籍制度改革的思路

下一步的户籍制度改革，要适应以人为核心的新型城镇化发展需要，统筹部署城市功能区、产业聚集区和生态保护区不同的人口集聚或减载政策导向，进一步推进户籍制度改革，调整完善进城落户政策；统筹推进“四化”同步发展，不断提升产业和城镇对人口的集聚能力与承载能力；统筹推进城乡综合配套改革，依法保障进城落户居民合法权益，促进农业转移人口市民化。

把握好四个基本原则：一是坚持以人为本，尊重群众意愿。充分尊重城乡居民自主定居意愿，切实维护好农业转移人口和其他常住人口的合法权益。二是坚持功能导向，以产兴城聚人。将产业布局和城镇、资源、人口承载力作为政策设计的基本依据，引导人口有序流动、合理聚集。三是坚持规范有序，实施差别化引导。充分考虑5大功能区域功能定位、经济社会发展水平、未来发展潜力以及不同层级城镇功能，实施差别化落户政策，稳妥推进。四是坚持综合配套，全市一盘棋推动。统筹推进户籍制度改革和相关经济社会领域改革，推动人口与要素资源相匹配、城乡区域协调发展。

改革路径上要以引导人口科学合理分布，促进人口与产业布局、资源环境相协调为落脚点，从人口、产业、土地相联的角度，提出了推动农村产权制度改革，建立人口转移与财政转移支付和建设用地等要素匹配机制等促进人口转移的引导措施。对市内人口引导，坚持以就业为前提，差异化引导。都市功能核心区强调人口疏解；都市功能拓展区、城市发展新区强调人口集聚；渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区强调人口减载。

根据区域功能调整优化落户条件。调整优化都市功能核心区和都市功能拓展区落户限制。在都市功能核心区和都市功能拓展区坚持务工经商5年为基本条件，考虑都市功能核心区强调疏解人口，在都市功能核心区必须是自有产权房；都市功能拓展区要集聚人口，落户可以放宽，住房可以为租赁房。对城市发展新区要进一步放宽务工经商年限限制，对有产业基础的小城镇全面放开落户限制。在都市功能核心区、都市功能拓展区先行探索建立来渝人员积分落户制度，逐步拓宽到城市发展新区，构建规范有序、公正透明的阶梯式落户通道，保障稳定就业和稳定居住的人员落户，促进产业人才集聚。

提升城镇人口集聚能力。按照五大功能区发展战略，做好人口发展规划和城乡总体规划、产业规划的衔接协调，建立与人口相适应的基础设施配套机制，强化城镇基础设施建设，完善城镇承载功能；研究产业用工吸纳标准，提升园区和基地港区产业人才集聚能力，完善用工激励政策，推动产业人才集聚。优化教育资源布局，强化基层医疗卫生机构标准化建设，落实小微企业扶持政策，积极为转移人口提供购房帮助，不断提高公共服务水平，拓展公共服务覆盖面。

保护进城落户居民合法权益。加快新型农业经营主体培育，释放农村富余劳动力。积极引导和推动农村土地确权，深化农村集体资产量化确权确股改革，依法合理确认集体经济组织成员资格和集体经济有效实现形式，依法保障农民土地承包经营权、宅基地使用权以及集体财产权和收益分配权。建立农村产权流转交易市场，拓宽农民财产性收入渠道。进一步完善地票制度，积极推动农房交易和农民自愿退出宅基地复垦。

建立财政转移支付与建设用地要素匹配机制。鼓励都市功能拓展区、城市发展新区主动承接渝东北、渝东南转移人口，按减载人口数量对两个生态区实施财政奖励。改革城镇建设用地供给制度，实行城镇建设用地增加规模与吸纳转移人口落户数量挂钩政策。鼓励渝东北生态涵养发展区、渝东南生态保护发展区引导人口输出，探索创新劳动力资源有偿输送、土地资源利用协作等新机制。强化政策组合叠加，将高山生态移民、易地扶贫搬迁、工程建设移民等工作与人口梯度转移结合起来，实现人口布局优化、生态环境保护、工程建设推进、转移人口实惠等多赢效果。

探索新形势下的社会管理方式。实行城乡统一的户口登记制度，逐步消除户籍差异。建立健全实际居住人口登记制度，加快建设自然人信息数据库，推动信息共享。

（作者系重庆市发展和改革委员会副主任）