

财政监督也要有“精品”意识

——金莲淑谈财政监督工作的重点

本刊讯：财政监督“在工作中要坚持‘有所为有所不为’。要围绕财政工作的重点和管理薄弱环节，注意抓‘精品’，做到举一反三”；“要注重财政监督机制创新”，“建立起新型的与财政管理同步的监督制约机制，实现对财政资金全过程监督，强化对财政资金使用的跟踪问效。”9月22日中纪委驻财政部纪检组组长金莲淑在全国财政监督检查工作会议上提出以上要求。

金莲淑强调，根据党的“十六大”精神和新一届政府、财政部党组对财政管理和监督工作的要求，当前和今后一个时期，地方各级财政部门及财政监督专职机构，在认真组织搞好各种监督检查和调研工作的同时，要明确监督重点，开创财政监督工作新局面。

（一）加强财政收支监管，努力构建科学有效的财政收支监督机制。新一届财政部党组把促进经济发展、做大财政收入“蛋糕”，作为今后五年财政工作的重要任务，对财政收支监督工作提出了明确的新要求。今后一个时期内，财政收支监管工作要健全工作机制，突出工作重点，力求取得实效。在财政收入监管方面，一是各级财政部门要采取切实措施，尽快建立本级财政收入监督保障机制，进一步加强对本级预算收入重点征管部门和税源大户的监督检查力度，确保各级财政收入稳定增长。二是要积极配合推进财政改革，组织开展对行政事业单位银行账户进行清理整顿，组织开展对“收支两条线”政策执行情况进行专项检查，防止和纠正截留、坐支财政收入行为，积极推动“收支两条线”改革，规范预算外收入的管理。三是要积极开展有关财税政策执行情况的检查和调研，对财税政策方面的重大问题进行分析研究，提出改进措施，把各项财税政策落到实处，促进经济发展，使财政收入的增长有可靠的经济源泉。

在确保财政收入稳定增长的同时，各级财政部门及财政监督专职机构，要认真搞好对财政支出资金安全性、效益性的监督检查，确保财政支出资金的安全、规

范和高效。一是要研究抓好财政支出监督机制的构建工作。可以考虑将支出监督的重点放在事前审核把关和事中跟踪监控环节，辅之以必要的事后专项检查。在这方面，财政部派驻各地的专员办有一些经验可供借鉴，如开展对单位预算编制的初审，或对某些支出项目的申报程序进行审核把关等。各级财政部门应当结合当地实际，积极探索加强财政支出监管的新路子，牢牢把握财政支出监督的发展方向 and 重点，着力构建财政资金运行全过程的支出监督机制。二是要继续加强对重点财政资金的专项检查。要根据本地政府和财政厅（局）党组的要求，选择社会关注的热点和难点，如社保、扶贫、国债资金等项目，有针对性地开展专项检查和调研，及时发现和纠正问题，保护国家和人民的利益，维护社会稳定，为经济持续健康发展创造良好的社会环境。三是要探索开展财政支出的有效性监督。财政资金分配使用的有效性是财政部门需要关注和解决的重要问题，解决这个问题，一方面要积极推行绩效管理，另一方面，要搞好绩效评价和绩效监督。目前我国对财政资金的效益性监督还处于起步阶段，没有成熟的做法和模式，财政部正从理论和实践的结合上开展效益性监督的内容、程序和方式方法的研究，逐步探索开展财政资金效益性监督工作。有条件的省市可以因地制宜，选择一些专项，对资金项目合理性、项目质量、目标完成程度、资金使用效益等进行分析评价，并将评价结果与改进日常财政管理相结合。

（二）完善会计信息质量检查，强化对注册会计师行业执业质量的监管。当前，会计监督任务十分繁重，会计监督机制急需创新。在加强会计信息质量检查方面，要注意研究改进检查工作方法。1999年以来连续4年开展的会计信息质量检查，查处了一批重大会计造假案件，对整顿和规范财经秩序，打击会计造假行为，起到了显著作用。各地财政部门要认真总结这方面经验，提出改进的措施和办法。如在检查的组织形式和检查内

容方面,除了财政部统一组织检查外,各地可以自行选择一些会计信息失真严重的行业 and 单位,组织开展检查。将会计信息质量检查与部门预算检查、行政事业单位银行账户检查、“收支两条线”检查以及财政收支检查结合起来,进行综合检查,提高整体检查成效。要切实加大对违规单位和责任人员的处罚力度,对设置账外账等严重违反《会计法》的行为,必须建议追究责任人员的党纪政纪或刑事责任。要研究建立会计信息质量检查跟踪回访制度,督促落实整改;要研究改进社会公告的内容和方法,加大公告和公开曝光力度。

要重视加强对注册会计师行业执业质量的监督检查和行政处罚工作,采取有力措施,切实抓出成效。一是要加强注册会计师行业行政监管制度建设。财政部正在研究制定《会计师事务所检查工作规程》等相关办法,各地财政部门要结合实际制定具体的工作制度。财政部门所属的监督检查、会计管理和政策法规机构要加强协调配合,切实避免多头重复检查。规范监督管理和行政处罚工作,要加强与审计、证券监管机构的沟通协作,建立顺畅高效的政府监管体制。要充分发挥注册会计师协会行业自律的作用,督促健全自律机制。二是要加强监控,重点查处。各地要研究建立对当地会计师事务所审计质量的监控分析机制,重点跟踪会计师事务所为上市公司和国有大企业出具的审计报告,实现对会计师事务所的及时监控,对明知故犯、出具虚假报告甚至与单位通同作弊、社会影响极坏的会计师事务所和注册会计师,要依法严肃处理。三是要加强对监督干部的培训。各级财政部门要尽可能多组织一些相关的业务培训,同时要积极鼓励支持监督干部自学考取注册会计师资格,实现岗位成才,全面提升监督干部的素质。四是要加强注册会计师行业的诚信建设,加快执业机构和执业人员诚信档案的建设,建立执业者失信和处罚的记录、披露制度,建立信用档案制度。

(三) 进一步强化财政部门内部监督检查工作,不断提高财政运行质量。近年来,各地财政部门大都开展了内部监督检查工作,有不少省市根据财政部制定的《财政部门内部监督检查暂行办法》,制定出台了内部监督检查操作性工作规程,使内部监督逐步走上了规范化、制度化的轨道,有的地方已将业务处室的预算编制、执行作为内部监督检查的主要内容。但各地工作开展不平衡,有的地方仅局限在对下属事业单位的财会收支检查上,个别地方甚至没有开展内部检查。今后,各地财政部门要将内部监督检查作为监督工作重点予以推进。一是在检查对象上,要以对业务处室的检查为主,对下属事业单位的检查为辅,全面开展内审工作;在检查工作量的安排上,要按照财政部的要求,每年内审工

作面不要低于业务处室和下属单位总数的30%,3年做到全部检查一次。二是要针对内部检查发现的管理问题,分析问题产生的深层次原因,提出整改和完善管理的措施和建议,督促建立健全内部控制制度,提升内部监督的层次和效果。三是省级财政部门要加强对下级财政部门内审工作的指导,督促市(地)、县财政部门迅速开展内审工作,建立健全内审工作制度,通过内审,摸清县、乡两级财政收支状况,防止和化解财政风险,不断提高财政运行质量。

(四) 严格执法,不断提高依法行政水平。依法行政,严格执法,是财政监督充分发挥作用的关键,各级财政部门对此要高度关注。一是要重视加强财政监督法规建设,做到有法可依。近年来,已经有一些省市出台了地方性财政监督条例或监督办法,以法规的形式规范了财政监督内容和程序。其他省市要学习借鉴兄弟省市的经验做法,积极争取出台本省的地方性财政监督条例或监督办法。二是根据财政部的有关政策法规,制定出台适合本地实际的监督检查工作规范和制度要求,逐步形成比较完整的财政监督检查行为规范和操作规程体系。三是要采取措施提高依法行政水平。各地在工作中要通过培训和严格要求,切实提高干部的执法水平和依法行政水平,既要严格执法,又要处理恰当,防止发生因工作不当而造成的复议、诉讼。四是财政部门对外实施监督检查的职能要统一归口财政监督专职机构。目前,有一些地方财政部门业务处室和财政监督机构分别组织对外检查,既不利于监督检查的统筹规划,也不利于监督资源有效合理利用,同时还加重了被监督单位的负担。应当明确,财政监督是监督检查专职机构和财政业务机构的共同职责,二者之间必须加强协调,密切配合,形成科学合理分工。财政部门组织开展的规模较大的监督检查活动,应该统一归口财政监督专职机构负责组织实施。财政监督专职机构在组织实施前要充分征求业务机构的意见和建议,取得他们的支持配合。只有这样,才能形成财政监督和财政管理的有机结合,才能形成财政监督区别于其他经济监督的明显特点。

(五) 继续加强财政监督理论调研信息工作。近年来,财政部很重视组织开展财政监督理论调研。大家的反映是,通过理论调研,工作思路和工作重点更清晰了,对财政监督工作的认识更深刻了,工作目标更明确了,工作的方式方法多样化了,工作劲头更大了,这些都有助于进一步推动财政监督工作不断深入开展。加强调研工作是扩大监督成效、提高监督层次的重要手段和途径。各级财政部门一定要充分认识加强监督理论调研的重要性,在人力、经费和时间上予以支持和保证。今后财政部将进一步采取措施,加大财政监督理论调研工

栏目主持：方震海

编者按：

党的十一届三中全会以来，我国税制已经历两次大的改革，均有力地推动了改革开放的进程和经济的持续发展。尤其是通过1994年的税制改革，初步建立起适应社会主义市场经济体制需要的税收制度，为中国社会主义市场经济发展发挥了重大作用。刚刚结束的党的十六届三中全会又作出了分步实施税制改革的重要部署。为贯彻落实好这一精神，本期专题报道就此提出一些建设性的思路，以期引发更深入研讨。

我国税制改革趋势分析

○ 刘佐

经过1994年税制改革和十年来的逐步完善，我国已经初步建立了适应社会主义市场经济体制需要的税制框架，对保证财政收入，加强宏观调控，深化改革，扩大开放，促进经济与社会的发展，起到了重要的作用。同时，也应当看到，现行税制与进一步深化改革和扩大对外开放的新形势还有不少不适应之处，特别是以下几个问题比较突出：

税负水平不够合理。从宏观税负来看，存在着名义税负偏低、实际财政负担过重的问题。从1994年到1998年，我国的名义宏观税负水平（即税收总额占国内生产总值的比重）只有11%左右，从1999年到2002年逐步回升到17%左右，大体相当于本国20世纪80年代后期的水平，不仅远远低于美国、日本、英国等发达国家，也低于韩国、巴西、俄罗斯等许多发展中国家。但是，由于存在着大量的非税财政负担（包括各级政府及其所属职能部门收

取的各种基金、收费以及乱收费、乱摊派等，据测算，一些纳税人的这部分负担已经接近或者超过了税收负担），纳税人的实际财政负担依然很沉重。从微观税负水平（指每个税种的实际征收率和缴纳率）来看，则存在着法定税率偏高、实际负担率偏低的问题。例如，近年来在各国普遍降低主要税种税率的情况下，我国的增值税、消费税、营业税、关税、企业所得税、个人所得税等主要税种的税率已经显得偏高，而税务机关的实际征收率和纳税人的实际负担率并没有那样高。

税制结构不够科学。首先，间接税与直接税的比例不够合理，前者的收入在税收总额中所占的比重过大（超过70%，仅增值税一项就占40%），后者的收入则比重过小（其中个人所得税仅占7%），职能作用（特别是经济调节作用）发挥很有限。其次，在具体税种的设置方面也有不少问题：有些税种重复设置，如对内资企业和外资

作力度，地方财政部门在这方面也要花力气，下功夫，根据财政部的统一部署，结合各地的实际情况，组织开展调研，总的原则是，理论调研要针对性并能用于指导实践。年初，财政部已经发文对今年的理论调研工作做了具体部署，地方财政部门要进一步加强领导，把调研工作落到实处。

信息工作是财政监督工作的另一项重要内容。及时、准确、全面地传达、反映和交流工作中的有关政策要求、经验做法、工作成果和重大问题，对于全面指导和推动财政监督工作具有重要意义。各地务必重视和加强信息工作，既要进一步做好对外宣传工作，扩大财政监督的社会影响，也要及时将监督信息上报领导和上级部门，同时也要加强横向交流，了解和学习其他省市好

的工作经验和做法。

（六）进一步加强财政监督机构和干部队伍建设。各级财政部门要重视充实配备高素质的监督干部人才。要制定一个选拔人才的中长期计划，建立一支知识结构合理、业务熟练、政策把握能力较强的财政监督队伍，使干部队伍的素质适应新形势下财政监督工作的要求。要进一步加强财政监督机构建设。随着省以下财政管理体制的调整和完善，地方财政监督工作的地位和作用更加突出，日常性财政监督工作任务越来越繁重，各地财政部门要适应财政管理的需要，合理增加一些专职监督人员编制，规范监督机构名称，不断加强财政监督机构建设，并为财政监督工作的顺利开展创造必要的保障条件。

（本刊记者）