

实行《会计法》综合执法 规范市场经济秩序

○ 王 键 张 明

一、《会计法》综合执法的现实意义

当前，如何有效加强监管，整顿和规范会计秩序，进而规范市场经济秩序，是会计监管部门需要认真思考的重要课题。从2001年《会计法》执法检查的结果来看，会计秩序混乱、会计信息失真等问题仍然十分突出，以财政部门为主的各会计监管部门只有联合起来，从检查的形式、结果的处理等方面实现综合执法，才能从根本上惩治会计造假。《会计法》综合执法主要指以财政部门为主的相关监管部门，在检查时间、检查手段、结果处理等方面密切配合，互相协调，避免重复检查，提高执法效率，经过长期实践形成的一种统一执法模式。两年来，全国各地以实行“相对集中行政处罚权”为突破口，进行了综合执法的试点工作，取得了一定的成效。

1. 《会计法》综合执法是实现经济综合执法的基础。会计工作是经济管理的重要组成部分，《会计法》是一部基础性的经济法律，真实可靠的会计信息将为政府实现宏观经济调控提供决策依据，为股东及投资者提供投资信息支持，各部门按照有关法律法规的规定在各自职责范围内实行《会计法》综合执法，对于为社会主义市场经济发展提供真实、完整的经济信息，整顿和规范整个市场经济秩

序将起到重要的基础性作用。

2. 实行《会计法》综合执法将大大降低执法成本。目前我国部门法较多，其直接后果就是执法部门各自为政、多头执法，造成人、财、物等方面的大量浪费。实际上，会计资料是审计、税务、工商、证券监管、保险监管等部门执法的最直接和最基础性的信息载体，因此，以《会计法》为中心，相关部门密切配合，充分利用现有的执法队伍，实行综合执法，可以大大降低执法成本，避免重复检查，减轻被检查单位的负担。

3. 实行《会计法》综合执法，有利于从源头上遏制会计造假。在现行行政管理体制下，各部门从自身利益出发，对被检查单位提出了不同的指标、标准，一些单位为达标便通过会计资料造假。财政部在前几年的会计信息质量抽查中，发现一家企业为应付不同部门的检查，竟然造出了7个不同版本的会计账簿。因此，财政、工商、银行等部门若能加强沟通和联系，按照各自职责和有关法规的规定，实行综合执法，将从源头上有效遏制各单位会计造假的行为。

二、《会计法》综合执法存在的主要障碍及问题

1. 行政管理体制给部门协调造成障碍。国家为加强经济领域内的监管，在部分经济监管部门实行垂直管

理，如税务、工商、技术监督、海关等，而《会计法》的执法监督是按照属地原则来进行管理的，由于垂直管理部门不受地方制约，其相关执法活动很难与地方保持一致。这必然给财政、税务等部门进行协调造成不必要的麻烦，这也是我国综合执法水平不高的一个重要原因。

2. 部门利益是阻碍综合执法的最原始动力。在计划经济条件下，各部门纷纷立法，设立行政处罚权限，极力争取和维护本部门的权力。《行政处罚法》颁布前，有很多地区的执法部门靠行政处罚的罚款来维持运转，完成越多得到的提成越多。实行综合执法无疑端了各部门的饭碗，执行起来有很大难度。就当前全国正在试点的城市管理综合执法情况来看，在“剥夺”了有关单位的执法权限后，行政罚款的数额的确有所降低。目前，仍然有很多地区没有实行罚没收入“收支两条线”管理，各部门仍然各自为政，将罚没款存入本单位的“小金库”。

3. 实行综合执法会引发行政诉讼主体资格问题。若没有立法授权，松散型综合执法方式很有可能引发诉讼主体问题，政府可能会因为行政诉讼主体资格不清而被推上法庭。同时，如果没有地方立法的直接授权，也容易导致相关部门在综合执法中超越本部门职权等行为的发生。行政执法主体不合法是导致行政机关败诉的一个重要原因，包括该主体本身的设立

未经法定程序，没有执法权力而行使了法定的权力，没有经过授权而行使了其他行政机关的职权等等。实行《会计法》综合执法必须把握在“各部门在职责范围内履行职权”的原则，否则很可能会因为执法主体问题而在行政诉讼中败诉。有的地区为了扩大影响，干脆成立《会计法》检查临时办公室，并刻自己公章，以临时办公室的名义对各单位下达处理决定，这些都会引起执法主体不清的问题，应该引起会计监管部门的重视。

4. 综合执法有可能会成为权力寻租的新渠道。综合执法提高执法效率的同时，也会带来新的问题。有关部门借综合执法的名义，滥用职权，谋取部门利益，进行不正当交易，在缺乏有效监督的情况下，有可能成为个别部门违法行政的借口。在这里，“综合执法”成为某些部门、某些人牟利的“合法外衣”，值得我们警惕。

三、不断完善《会计法》综合执法体制

在最近的《会计法》综合执法检查中，各地财政部门在检查形式、检查手段等方面作了不少创新性的探索，如有的地区委托会计师事务所进行专项检查；有的地区邀请人大、政协、纪委等部门作为外部监督单位进行检查；有的地区还与公检法等建立了联席会议制度等等，对综合执法进行了一定的探索和实践。

1. 通过立法确立综合执法体制。《会计法》只是对综合执法作了原则性规定，具体方式并没有涉及。国务院或其主管部门可以根据《会计法》第三十三条的规定制定行政法规或部门规章，对各部门综合执法的时间、形式、手段、处理决定等方面作出详细规定，自上而下建立一套统一的综合执法体系。各级地方政府也可以通过地方性法规或规章来确定综合执法的具体形式，在本地区进行综合执法试点。根据依法行政的要求，通过立法赋予综合执法部门职责权限，相应取消原来执法单位的执法权限，

集中统一进行执法，以法律方式确立综合执法体制。

2. 加大政府机构改革力度，转变工作职能，进一步理顺政府部门职责分工。综合执法本质上说是行政管理体制的变革，通过理顺部门职责，合并相关职能，集中行使管理职权，是转变工作作风、提高工作效率的重要方式。涉及会计监管内容的职责，很多可以合并交由一个部门去管理，在现行法律未进行修订的情况下，通过机构改革转变管理方式，无疑是有效手段。如原应由税务监管的小规模企业的会计账簿设置完全可以由财政部门统一监管，原由财政部门、税务部门审核的代理记账审查可以由工商登记部门统一管理等等。通过机构改革确立综合执法体制是从行政管理的深层次进行的部门职责整合，也是当前地方机构改革下大力气抓的事情。目前青岛市政府正以行政审批制度改革为切入点和突破口，全面实施政府管理体系“五项工程”，即转变职能、减少审批、政务公开、综合执法和效能监督。行政审批制度改革的一个重要内容之一就是整合各部门职能，能由一个部门负责的事项就不允许其他部门再审批，这在一定程度上为综合执法开辟了另一个途径。按照青岛市行政审批改革的总体方案，今后行政审批将采取集中审批、并联审批、网络审批等手段，切实提高审批效率，为综合执法提供了新的手段。

3. 建立《会计法》综合执法联席会议制度，实行松散型综合执法。与立法和进行机构改革相比，这是成本最低的一种综合执法方式。主要做法是财政、税务、审计、人民银行等监管部门，通过建立日常固定的沟通渠道和执法案件移交处理制度，定期举行会议，交流通报各部门监管工作情况，最大限度地提高执法效率，避免重复检查。如青岛市在组织重点检查时，先根据以前年度会计信息质量抽查的总体情况初步确定了重点检查名单，然后把名单送交市国税局、地税局及相关经济监管部门进行审查，原则上已经检查过的单位将不再进行检查，确有必要检查的，应充分利用

相关部门已有的检查结论，有效地避免了重复检查。同时，青岛市还建立了相应的案件移交制度，从移交程序、时间等方面作了明确的规定，落实责任到人，涉及相关部门负责的案件，及时按程序转交有关部门依法处理，保证了各部门在法律规定的职责范围内履行职责。

4. 综合执法应当由“行政惩罚”向“服务型执法”转变。当前的执法检查仍然停留在以罚为主的阶段，各监管部门发现违法行为后，往往一罚了之，而没有相应的后续管理，其结果是违法行为越罚越多，达不到执法的效果。《会计法》综合执法不应仅停留在罚了多少款、吊销多少人的会计证等工作上，而应着眼于市场经济秩序的根本好转。应认真分析各种违法行为的深层次原因，并予以区别对待。如很多违纪行为是因为单位负责人的指使、会计人员本身素质不高等原因造成的，这就需要加大对单位负责人和会计人员的会计法规教育，对违反会计法规的单位和个人，强制其负责人和会计人员接受一定时间的财会法规教育，经考核合格后才能继续上岗。各监管部门应转变工作思路，加强执法检查的后续服务功能，为各单位提供学习相关法规的机会，建立专门咨询服务机构，帮助各单位建立健全内部会计管理制度，以最大限度减少会计违法行为的发生。

(作者单位：山东省青岛市财政局 国家开发银行)

