下的公共财政已很不适应，应当根据市场经济规律的要求，对预算法进行修改、补充和完善，建立起以政府公共预算、国有资产经营预算和社会保障基金预算为主要内容的公共财政预算。同时，要规范事权和财权，严格界定财政支出范围，优化公共支出结构，规范财政支出方式，集中财力，办政府应办之事。

3. 加快税收立法步伐。就我国目前的税收法律制度来看，同样存在立法层次不高、立法严重滞后、执法监督乏力及税制不公平等问题。这些问题已严重影响了实际的税收征管工作，也越来越不适应经济形势的发展需要。为适应市场经济的要求，也必须加快税收立法步伐，建立和完善与市场经济相适应的税收法律制度。

4. 完善财政监督法律制度。财政监督是一项重要的财政管理活动。到目前为止，我国尚没有专门制定一部为开展和规范财政监督工作的法律法规。在实践中，我国各级财政部门开展财政监督工作，大多是依据一些规则、办法等规章，常使得财政行政执法乏力、约束软化、难以操作。因此，有必要加强财政监督立法，通过法律来规范财政监督的范围、权限、程序等，以保障财政法律法规的实施。

5. 完善财政法律责任制度。法律责任是违反财经法律规定的单位及个人所应承担的惩罚性法律后果。法律责任制度是财政法律法规得以贯彻实施的保证，也是财政监督检查约束力的表现。目前财政法律法规之所以在社会生活中难以贯彻执行，除财政法律、法规自身不足外，另一个重要原因就是违法不究、财政法律责任不明确。这种情况在大量的财政法规中存在。因此有必要通过立法明确追究违反财政法律法规的单位及个人法律责任的切实可行办法，以确保财政法律法规在社会经济生活中全面得以贯彻实施。

(作者单位：汕头大学 汕头市财政局)

谈议财税秩序 现状、原因及对策

○ 蔡三元

近几年来，国家制定了一系列治理财税秩序的政策措施，且经财政监督、审计监督和社会监督的努力，在一定程度上遏制了财税违纪势头，严肃了财经纪律，保证了财税改革的不断深化。但一些部门、企业法制观念淡薄，受局部利益驱动，经济领域违法违纪现象依然大量存在，且手段越来越隐蔽，数额越来越惊人。因此，本文结合河南省专员办的工作，对目前财税秩序现状、原因进行探讨、剖析，并寻求治理对策。

一、现象透视

专员办作为财政部的派出机构，主要承担着中央财政收支的监管职能。自1995年组建以来，在对国税、国库等有关部门及企业、社会中介机构实施监督检查中，发现不少财税违纪问题，且花样多，手段新，涉及面大。其主要表现形式：一是改变税种，挤占中央收入。将消费税变为增值税，变增值税为罚款，将中央营业税入地方，造成收入混库。二是变换手法，逃避国家税收。如烟草企业通过“以商补工”方式逃避消费税、所得税，酿酒企业采取“产销分营”等手法，偷漏消费税，炼油企业以“产品集

资”名义偷逃所得税等。三是计划完成，有税不收。有些税务部门在年度税收任务已完成的情况下，为了压低当年收入基数，减少下年任务，将部分税款退给企业，形成有税不收。四是偏重地方，拖欠中央税款。与地方有利益关系的地方税和共享税入库情况较好，而属中央固定收入的税款则欠缴数量大，且具有普遍性。五是以租代购，乱摊成本费用。六是弄虚作假，会计信息失真。七是虚报冒领，挪用专项资金。八是随意截留挪用国债资金。

二、原因分析

财税违纪问题的大量存在，其原因主要有以下几个方面：

1. 财经法纪观念淡薄。财经违纪屡禁不止，其根源在于一些单位无视财经法规，法制观念淡薄。更有甚者，某些财会人员为得到单位领导的赏识、重用，不惜违反职业道德，为单位领导出主意、想办法，钻政策空子，使财经违纪现象屡禁不止。

2. 局部利益驱动。一是地方利益驱动。通过出台一些地方政策影响一部分中央收入。二是部门利益驱动。如在国税检查中，发现某国税局将发

票罚款 345 万元全部缴入地方库，然后地方财政给他们返还 70%。三是企业利益驱动。其手法多是通过少计收入、多列成本、少计利润，偷漏各种税款等，置国家利益于不顾，谋取企业自身好处。

3. 规章制度不健全。随着我国社会主义市场经济体制的建立，一些过时的、不合理的法规既未废止，也没有新的规定，在实际执行中难度较大。如税务部门代征手续费问题，1973 年财税[53]号文规定“代征手续费以省、市、自治区为单位，从其他工商各税实际收入中在百分之五以内提取”，主要是对边远地区、税源分散、税额不大实行代征的部分。但 20 多年过去了，财税体制进行了一系列改革，税种也发生很大变化，但就代征手续费问题却未出台新的文件，还在继续沿用，以致发生多提、超范围提，甚至以消费税、增值税税款全额计提代征手续费的问题，造成中央收入流失。

4. 计划与实际脱节。如某市国税局当年消费税征收计划为 5500 万元，实际入库 7161 万元（含专员办催缴 2946 万元）。看似超额完成任务，但该市当年实际实现消费税为 15080 万元，是税收计划的 2.74 倍。这种税收计划与实际脱节的直接后果是企业可以“光明正大”地欠税，使中央该收的收入收不上来。

5. 执法不严，监督不力。一是执法不到位。对查出的违纪问题，大事化小，小事化了，结果是雷声大雨点小，被查单位没有得到应有的处罚。二是处理违纪对事不对人。对违纪责任人虽有处理建议权，但一般都处理过轻，或不予处理，使违纪责任人得不到应有的惩处，未能触及切身利益。三是单位内部监督职能弱化。我国目前的会计管理体制是财会人员受制于所在单位，很难保障财会人员完全按照规章制度办事。当单位利益与国家利益发生冲突时，财会人员往往会站在单位利益一方，而置国家法规于

不顾。企业的内部审计、监察等机构又难以独立行使监督权，其监督职能常常处于弱化状态。

6. 监督主体多，职责不清。财政、税务、审计监督各自的职责不清，相互扯皮，经常“撞车”，造成经济监督体系效率低下，成本过高。一方面存在重复检查，另一方面一些单位又无人监督，形成死角。再加之执法单位的处罚标准不一，对同一违法违纪标的的处罚尺度存在差异，严重影响了查处违法违纪行为的威慑作用。

三、对策建议

治理整顿财税秩序，防止财经违纪发生，应从实际出发，实施综合治理，注重正本清源，从“事前、事中、事后”三个环节抓起，把违纪减少到最小程度。

1. 完善法规体系，增强法制观念。一是建立一个完善的、符合市场经济要求的、运行有效的财税法制体系。这是维护良好的财税秩序、搞好财政监督的基础和前提。目前亟待解决的是加快《财政监督法》的制定颁布工作，从法律、法规的高度明确财政监督的主体、检查内容、范围和处理办法等，使财政监督有法可依，逐步把财政监督纳入法制化、科学化轨道。二是加快修订、补充和完善分税制有关的法规政策制度，清理、废除不合理的、过时的财经法规，以适应市场经济的需要。三是加大财经政策宣传力度，增强法纪观念，提高遵守财经纪律的自觉性。

2. 深化监督检查，加大处罚力度。一是继续开展适量的监督检查。如对中央收入入库、中央专项支出、国债专项资金及会计信息质量等情况进行检查，确保中央收入该收的一定收上来、专项资金合理有效使用、会计信息真实可靠，以维护财经法规的严肃性和权威性。二是加大财政监督执法力度。对违纪单位要排除干扰，从

严整治。要把处理事与处理人结合起来，对违纪责任人进行处罚，追究其行政和法律的责任。要把财经纪律执行情况纳入单位年度考核范围，把有无违反财经纪律问题作为对干部考核的一项重要内容，不提拔、不重用有财经违纪行为的干部。

3. 强化征管工作，堵塞收入漏洞。国税部门作为中央预算收入的征管机关，为更好地完成中央税收任务，工作还需要做以下改进。一是制订税收计划应趋合理。应在组织征管、稽查工作的同时，再开展一些税源调查，根据调查的一手资料来制订税收计划，使之更趋合理。二是防止乱提乱退。凡就地退付中央预算收入的必须经专员办审核签章后方能退库，否则，国库不予办理。三是加强征管质量监督。要防止有税不收、拖欠中央税款、改变税种造成中央收入混库等问题的发生。

4. 完善内部监督，建立约束机制。近年来，部门单位内部监督缺位、乏力现象普遍存在，不能有效地约束单位领导人的行为。鉴于此，一是要明确单位领导执行财经法纪的责任，重大问题由领导集体讨论决定。二是定期公布财务收支情况，接受群众监督，鼓励举报财经违法违纪行为。三是充分发挥单位财会、内审、纪检等部门的监督作用。

5. 健全社会监督体系，实施全方位监督。财政监督和社会监督有机结合，注重发挥社会监督的作用，是现代市场经济国家加强财政监督的一种通行做法。对企业的财务监督，要注重发挥社会中介组织的作用，逐步建立企业会计、会计师事务所、审计、财政、税务相结合的企业财务监督社会化体系。实施政府监督、企业内部监督、社会监督多管齐下。通过这样全方位、多层次监督机制的运作，维持良好的财税秩序。

（作者单位：财政部驻河南省财政监察专员办事处）