

加强财政监督立法 规范财政监督活动

○ 杨 敏 卞荣华

当前，我国正处于体制转换、结构调整、加快发展的关键时期，财政在加强政权建设、维护社会稳定、搞好宏观调控、促进经济和各项事业发展方面担负着十分重要的任务。针对社会主义市场经济发展对财政工作的要求，江泽民总书记明确提出了要“建立稳固、平衡、强大的国家财政”的目标，深化财政管理改革，加强财政监督，是实现这一宏伟目标，完成新时期财政工作任务的重要途径。但是，我国目前还没有一部全面、系统的规范财政监督活动的统一的行政法规，财政监督立法工作的滞后，一定程度上影响了财政监督工作的开展。为了维护国家财经秩序，强化财政管理，规范财政监督活动，必须加快财政监督立法的步伐。

一、加强财政监督立法，是进一步加强和完善财政管理的需要，也是深化财政管理改革的迫切要求

为了适应建立社会主义市场经济体制的需要，目前财政部门在不断完善财政收入体系的同时，正在大力推进财政支出管理制度的改革。按照建立公共财政的要求，加大支出结构调整力度，优化支出结构；改革财政资金缴拨方式，实施国库集中收付制度；强化预算管理，实行部门预算，等等。财政监督与财政管理机制改革紧密相联、密不可分。财政管理机制的改革过程就是财政监督检查不断得到加强的过程。比如强化预算管理、编制

部门预算，既是当前财政改革的重要内容，同时也是强化预算管理和预算监督的过程；又如实施国库集中支付制度，既是对财政资金缴付方式的改革，同时也是加强对财政资金收付环节的监督，防止财政资金的截留挪用、损失浪费的措施。要对各部门实行从预算编制、预算下达、资金拨付到资金使用的全过程监督，就必须将财政监督寓于财政改革和财政管理的全过程之中，并追踪问效。可以说，财政监督在财政管理和财政改革中的作用越来越大。财政监督工作能否得到切实有效的加强，直接影响各项财政管理机制改革的成效。加强财政监督立法，通过财政监督法规，明确财政监督的地位和作用，是进一步加强和完

计划变为指导性计划，稽查考核也应从收入这个重点中转变过来，把办案质量、稽查面、结案率等与完成收入情况等同起来进行考核，这样可以减少对纳税大户的重复稽查。

5. 坚持计划稽查，统一监控力度，归口管理。现在各级税务机关都设立了稽查局，直接承担各类税务稽查任务，因此，要充分发挥好稽查局

的职能作用，必须实行稽查归口管理，把日常稽查、专项稽查、专案稽查统一起来，由稽查局集中组织、协调、调度，特别是上级税务机关的各个职能部门尽量避免自行制定专项稽查计划和部署落实专项稽查任务。要把某一时期应开展的专项稽查工作与稽查部门协调好，统一组织实施。在基层税务机关，县级稽查局要把税务所的稽查工作统一管理起

来，实行统一选案，分工落实。同时，还要实行稽查通报、一家查账多家认账制度，把每一个时期的案件查结情况进行通报，使相关部门了解哪些户已经稽查过了，哪些户还没有稽查，以避免重复稽查。

（作者单位：河北省威县财政局
山西省乡镇企业学校）

善财政管理的需要,也是深化财政管理改革的迫切要求。

二、加强财政监督立法,强化财政监督职能,是整顿经济秩序和严肃财经纪律的需要

严肃财经纪律,维护财经秩序,是财政监督所担负的重要职责。近年来,各级财政部门和其它经济监督部门一起,认真贯彻落实党中央、国务院整顿财税秩序的各项要求,加大力度,查处了大量财经领域的违法违纪案件,做了大量卓有成效的工作。但是,从目前情况看,我国经济领域违法违纪势头尚未彻底遏制,财经纪律松弛的状况尚未根本好转。随意减免税、偷税、逃税、骗税、抗税等现象不断发生,企业欠税数额巨大;支出管理制度约束不严、控制不力,损失浪费和截留挪用现象十分严重;企业会计基础工作薄弱和会计信息失真问题普遍,编制假账、私设“小金库”等严重违法违纪问题十分突出;社会审计机构执业质量参差不齐,无序竞争状况较为严重,等等。财税秩序的混乱状况,迫切要求进一步加大财政监督工作力度,建立和健全财政分配和管理的约束机制、监督机制。加强财政监督立法,通过财政监督法规,明确财政监督的对象和范围,是强化财政监督职责、协调财政监督与其他部门监督、健全社会监督体系、加大监督力度、实现财经秩序根本好转的法律保障。

三、加强财政监督立法,规范财政监督活动,是实现依法理财、从严治财的需要

随着依法治国、建设社会主义法制国家方略的确立,客观上要求财政管理和财政改革必须实行依法理财、依法治财,财政监督必须尽快走上法制化、规范化和经常化的轨道。但

是,多年来由于财政监督方面的立法没有及时跟上,尽管单行财政法律、行政法规中规定了一些财政监督方面的内容,但是还没有一部全面、系统地规范财政监督活动的统一的行政法规,使得财政监督面临着一系列的困难和问题:一是财政监督机构,特别是财政部驻各地财政监察专员办事处的执法主体资格面临挑战,使得财政监督机构不能放开手脚开展工作;二是财政监督程序不够规范,财政监督工作中随意性较大,既影响了财政监督工作的效率,也容易产生行政争议;三是财政监督手段不够健全,一定程度上影响了财政监督的执法力度。加强财政监督立法,通过财政监督法规,规范财政监督活动,是促进财政部门依法理财、从严治财,实现财政监督工作规范化、法制化的法律保障。

四、加强财政监督立法,是经济执法监督法律体系中不可缺少的重要组成部分

现在有一种观点认为,我国已经制定了《审计法》,设立了专门的审计机构,通过审计监督就可以对财政收支的活动进行全面监督,没有必要再制定专门的财政监督法规,来规范财政监督工作。笔者认为,按照市场经济国家的通行做法,审计监督、财政监督、税务稽查、社会监督等独立并存,共同构成完备的经济执法监督体系。在美国和大多数欧盟国家,也都是在设有专门审计机构的同时赋予财政部门重要的监督职责。财政监督和审计监督的目标都是通过对财政收支的监督活动,维护正常的财经秩序。但是,财政监督与审计监督在发挥作用的环节、发挥作用的方式等方面存在着明显的差别。

财政监督是财政管理的重要表现方式,贯穿于财政管理工作的始终。从预算编制、预算执行、资金拨付到汇编决算,每个环节都需要对各预算单

位提供的相关资料进行审核,并进行必要的检查。财政监督的特点是寓于财政管理活动当中,与财政资金运动同步进行,具有防范性、及时性。其主要作用是及时发现和纠正预算执行中的偏差,保证财政分配的科学性、正确性和有效性,是政府保证资金安全的第一道防线。审计监督是超越财政收支具体管理事务、在一个预算执行期之后或某个执行过程结束后进行的高层次的更为全面的监督,是对包括财政部门管理活动和初次监督情况在内的再监督,具有权威性、综合性和评价性。审计监督不能取代财政部门在预算编制中的审核工作,不能取代财政部门为对预算执行的分析和对财政资金的跟踪问效而实施的监控、核证。财政监督的重点在事前审核、事中监控,这是审计监督所无法替代的。在事后监督方面,财政监督与审计监督也各有侧重。财政监督的侧重点在于,不仅要评价预算执行结果的合法性进行评价,还要对预算执行结果的合理性及发展情况进行评价、预测;而审计监督的侧重点在于,对预算执行结果的合法性进行评价,对其违法行为进行纠正和处罚,而不对预算安排本身的合理性进行评价。

(作者单位:财政部条法司)

