

努力构建新体制下的 财政监督体系

○ 郭秀宏 张贻旺

随着社会主义市场经济体制的建立和发展，建立和完善新体制下财政监督体系，对加强财政监督和管理、提高财政运行质量，促进依法行政、依法理财、依法纳税，将具有决定性的意义。

一、当前财政监督体系存在的突出问题

1. 财政监督立法滞后。至今，国家尚未出台专门财政监督方面的法律法规。现行有关财政监督的法律规定大多散布在各相关的财政法律、法规或政策性文件规章之中，可操作性、权威性大打折扣，极不利于财政监督的组织与实施，严重影响财政监督职能的发挥。

2. 财政监督机构不健全。三大检查停止后，很多地方财政监督机构存在着机构名称不统一、归属不统一、职责不统一等一系列的问题。有的将原来的财政监督与三大检查合并组成财政监督机构，有的是两块牌子，两套人马；还有的集纪检、行政监察、财

政监督和三大检查为一身，多块牌子，一套人马；有的县市人员配备空缺大，无专人专职。

3. 监督的方式和手段落后。现行的财政监督运行机制基本上还是传统计划体制下延续下来的，以集中性、突击性、阶段性为主的事后检查，远未建立一套包括事前、事中、事后全过程的监督检查制度，很难适应市场经济的客观要求。在事后检查及处罚上，仍存在不规范性和随意性。财政部门内部各业务部门的检查过多过乱，统一规划少，行政干预多，处罚程序、手续、标准掌握不一，造成无效、重复检查多，单位负担重，监督的作用和效率因而大受影响。

4. 监督缺乏层次，各环节严重脱节。财政监督包括事前、事中、事后三个主要环节，每个环节都有其不同的重要意义，只有将三个环节紧密结合起来，才能构成完整的财政监督体系。但由于目前仍延续重分配、轻监督的传统作法，有事前、事中、事后诸环节都没有给予监督应有的位置，

因此监督职能和作用很难发挥，特别是事前和事中监督主要依靠财政各业务部门，由于受自身利益所限，各业务机构很难从财政整体利益去把握，造成各个环节相互隔离，相互脱节，使监督流于形式，整体效率偏低。

二、从更新观念和健全法制入手，建立和完善新型财政监督体系

1. 提高认识，转变观念。新时期的财政工作将向加强财政监督、制定财政宏观政策、调控宏观经济运行、规范社会经济行为方面转变，财政监督在保障财政职能，发挥财政管理作用方面将发挥越来越重要的作用，其职能将更加突出、更加重要。新时期的财政监督，应当收支并重，内外并重，事前、事中、事后监督并重，逐步建立一套以外部监督为主、内外监督兼顾的全方位的财政监督新机制。

2. 加快财政监督法制化建设步伐。财政监督作为经济执法体系的重要组成部分，在社会主义法制建设中占有重要地位。因此，要首先完善财政监督

法，坚持从经济到税收的思路，强调积极可靠的原则，既不抬高指标，也不压低分配，把客观任务与经济发展实际以及主观能动性正确地结合起来，使所编

制的税收计划真正符合经济发展的实际水平；在执行税收计划的过程中，要以严格的依法行政促进税收收入任务的完成和超额完成。通过改革“收入计划任

务制”的管理模式，做到应收尽收，解决“法律为任务让路”的问题，从组织收入的机制上为依法治税创造条件。

（作者单位：广东商学院财税系）

法制体系,用法律来规范财政监督的程序等相关问题,使监督的职责和职权统一,权力和义务平衡,用法律规范和建立一套严密、科学、操作性强的财政监督体系。在完善财政监督立法的同时,要加大执法的力度,将处理违纪事件同处理责任人、追究经济责任与追究行政、刑事责任结合起来,做到依法监督,严格依法处理。

3. 加强机构队伍建设,充实监督力量,提高执法水平。结合新一轮政府机构改革,根据新时期财政实现其监督职能的需要,吸收一些地方成功作法,应及早成立财政监督专门机构,科学地定职定责,合理分工,确保财政监督执法力量的合理配置。同时,按照德才兼备的原则,选拔政治思想过硬、工作作风过硬、业务技术过硬、工作能力过硬的干部充实到各级财政监督机构,并大力加强在职人员各项业务培训,跟踪高新技术和信息化管理新成就,增强财政监督干部整体素质、提高财政监督整体执法水平。

4. 强化监督检查,建立和完善新型财政监督机制。在监督范围上,建立涵盖财政收支、体现财政管理特色,具备对财政运行全过程进行预警、监测、分析、矫正功能的财政监督新机制;在监督方式上,实现三个转变,即从原来侧重企业财务检查向加强预算执行情况监督、全面促进财政管理转变,从过去侧重事后检查向事前、事中监控和必要的事后检查相结合转变,从单纯收缴违纪资金向严格执法、把处理违纪事件和处理违纪责任人相结合转变。同时,逐步建立和完善“四个机制”,抓好“两类监督”。

建立“四个机制”,即通过进行经常性、日常化、制度化事前、事中、事后监督,建立有效的财政预警机制;通过对本级财政预算收入的监督检查,建立有效的财政收入保障机制;通过对财政支出分配效益的监督

检查,建立有效的财政支出监督机制;通过对财政内部各业务机构的监督检查,建立有效的内部制约机制。

抓好“两类监督”,一方面是要抓好内部监督,就是加强财政内部监督管理,规范自身的理财和执法行为,彻底解决当前财政部门存在的“灯下黑”和“暗箱操作”的问题。一是建立健全财政内部监管制度,实行权力制约和监督,防范以权谋私和权力滥用。要制定配套的机关财务管理制度,建立和完善财政内部各业务机构的资金内部审批办法。财政资金审批原则上以批准的预算为准,确实需要追加的也应进行严格审批,并实行备案制度,以减少随意性和非规范操作。二是将财政机关内部各项资金纳入监督范围,规范管理,对资金的合法性和使用情况进行监管。三是加强对财政部门各所属单位财务收支和执行财经纪律情况的监督检查,重点监督财务会计制度的执行情况,帮助其建立内部控制制度。另一方面是要抓好外部监督,切实履行对外监督职能。一是加强对本级预算收入的监督,通过对预算收入征管部门征管质量和国库办理预算收入收纳、划分、留解、退付情况的监督,保障预算收入应收尽收,切实解决征管部门应收不收、征管不到位和截留上级预算收入等问题。二是加强对预算资金的跟踪问效,特别要抓好与财政宏观调控和社会稳定关系密切的国债转贷资金、社会保障资金、粮食政策性资金、扶贫救灾资金的监督检查,切实纠正只重收不重支,忽视支出监督的倾向。三是加强对行政事业单位财务监督,重点是监督预算执行情况和执行国家财会制度情况。四是加强预算外资金监督,监督各单位实行“收支两条线”管理情况。五是加强对社会中介机构执业质量的监督,确保会计信息及时、真实、准确和完整。

(作者单位:湖南省财政厅财政监督处)

财政部门应当依法实施行政处罚听证制度

○ 傅毅