

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

1999年9月，W省财政厅组织人员对A会计师事务所进行检查，发现A会计师事务所及其注册会计师王某在对红光卷烟厂和红光营销公司1998年度会计报表的审计中，存在以下主要问题：（1）许多必要的审计程序未予履行，未发现被审计单位会计报表中存在少计资产12400万元、少计负债12500万元、多计净利润100万元以及多计所有者权益100万元等会计信息严重失真问题。（2）对红光卷烟厂和红光营销公司关联方之间通过调整结算价格等手段调增卷烟厂成本3900万元和营销公司销售收入4800万元的异常情况，未履行必要的追查程序，便予以确认。（3）对红光卷烟厂考虑到企业的承受能力和效益指标，于1998年8月调整固定资产折旧年限，使1998年比1997年少提折旧2400万元的重要会计政策变更事项未予发现和披露。（4）已出具无保留意见审计报告后，又应被审计单位的要求，重新出具与原审计报告后附会计报表数据不一致的无保留意见审计报告。1999年10月5日，W省财政厅对A会计师事务所存在的上述问题进行了研究，认为A会计师事务所及其注册会计师王某的行为违反了《中华人民共和国注册会计师法》、《国有企业年度会计报表注册会计师审计暂行办法》和《中国注册会计师独立审计准则》的有关规定，并根据《中华人民共和国注册会计师法》第三十九条和《违反注册会计师法处罚暂行办法》第八条、第九条、第十七条、第十八条、第二十七条的规定，初步决定对A会计师事务所及其注册会计师王某作出暂停执行国有企业年度会计报表审计业务1年，并没收A会计师事务所从事红光卷烟厂和红光营销公司1998年度会计报表审计业务收费10万元的行政处罚。1999年10月7日，A会计师事务所及其注册会计师王某通过王某在W省财政厅的同学了解到对其拟作出的行政处罚后，不服W省财政厅拟作

出的处罚决定，认为他们在对红光卷烟厂和红光营销公司1998年度会计报表审计中，严格按照中国注册会计师独立审计准则的规定进行执业，不存在错误或舞弊行为，没有出具虚假报告，所发表的审计意见也是客观、公正的，并于1999年10月8日向W省财政厅提出申请，要求W省财政厅按照行政处罚法的规定组织听证，澄清事实，纠正拟作出的错误的行政处罚决定。

W省财政厅收到A会计师事务所及其注册会计师王某的申请后，重新核查了有关检查材料和适用的法律依据，认为对A会计师事务所及其注册会计师王某拟作出的行政处罚认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，内容适当，决定不予受理A会计师事务所及其注册会计师王某的申请，并于1999年10月20日发出《行政处罚决定书》，对A会计师事务所及其注册会计师王某作出了暂停执行国有企业年度会计报表审计业务1年，并没收A会计师事务所从事红光卷烟厂和红光营销公司1998年度会计报表审计业务收费10万元的行政处罚。A会计师事务所及其注册会计师王某不服，于1999年11月15日向财政部申请行政复议。

本起案件是财政部门不依法实施行政处罚听证制度的典型案件，属于明显的行政处罚程序不合法。行政处罚听证制度，就是在行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当下发行行政处罚告知书，告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证，听取当事人的申辩和质证，并由行政机关负责人审查后作出行政处罚决定的制度。行政处罚法将行政处罚听证制度作为行政处罚的一部分加以规定，是我国在行政程序民主化方面的重大进步。财政部门作为财政管理和财政监督活动的主体，在作出财政行政处罚

决定之前，依法实施行政处罚听证制度，对于保护公民、法人和其他组织的合法权益，促进财政机关依法行政、依法理财，都具有十分重大的意义。从本起案件中，我们应当充分认识到：

一、行政机关作出行政处罚决定前应当依法告知当事人有要求听证的权利。根据《行政处罚法》和《财政部门行政处罚听证程序实施办法》的规定，财政部门在行政处罚案件调查终结后，拟对公民、法人和其他组织作出暂停会计师事务所经营业务、暂停注册会计师执行业务、吊销注册会计师证书或者会计人员的会计证、撤销会计师事务所、较大数额的罚款等行政处罚决定之前，应当依法告知当事人有要求听证的权利。本案中，W省财政厅对A会计师事务所及其注册会计师王某作出的暂停执行国有企业年度会计报表审计业务1年，并没收A会计师事务所从事红光卷烟厂和红光营销公司1998年度会计报表审计业务收费10万元的行政处罚，属于依法应当告知当事人有要求听证权利的范围，按照《行政处罚法》和《财政部门行政处罚听证程序实施办法》的规定，W省财政厅在作出该行政处罚决定之前，应当首先发出《行政处罚事项告知书》，告知当事人案件调查的事实、证据、行政处罚的法律依据、拟作出的行政处罚决定的内容以及当事人有要求听证的权利等事项，而W省财政厅在作出行政处罚决定之前，没有履行法定的告知程序，违反了行政处罚法规定的行政处罚听证制度。

二、行政处罚听证应当依照法定程序进行。根据《行政处罚法》和《财政部门行政处罚听证程序实施办法》的规定，当事人对财政机关拟作出的属于听证范围内的行政处罚，有要求举行听证的权利；如果当事人要求听证的，财政部门应当依法组织听证。财政部门在依法组织听证时，应当按照下列程序进行：1. 财政机关应当在收

我国经济发展过渡性阶段的 宏观调控政策



◎ 刘国强

为了扩大内需，抑制住经济增幅回落的势头，近几年国家采取了有力的扩张性政策，但GDP的增长率仍然由1996年的9.6%下降为1997年的8.8%、1998年的7.8%和1999年的7.1%，明显低于1979—1998年间GDP年均增

长9.7%的速度。究其原因主要是经济运行的内涵发生了重要变化，宏观经济运行的主要问题由需求过量转为需求不足。宏观调控政策应以扩张为基本取向，并紧密结合改革和结构调整，创造新的供给和需求的增长点，促进

经济的稳定增长。

一、国民经济运行正处于过渡性阶段

随着第二步战略目标的实现，在向第三步战略目标迈进的过程中，经济结构和经济体制面临着一个过渡性阶段：一些传统产业需要淘汰，而一些新兴产业尚未成型；一些旧的制度制约经济发展，而需要建立的新制度尚未形成。在过渡性阶段，国民经济运行中表现最明显的特征是国内市场供求格局发生了逆转，由短缺经济转为相对过剩，导致经济增长率下滑。

(一) 过渡性阶段的主要标志和特点

1. 市场供求关系由供不应求转变为供大于求。经过20年的改革和发展，我国告别了短缺经济，实现了供需格局的根本转变，经济增长的主要制约因素由资源转变为市场。目前已有90%的商品供大于求，有一半产品生产能力利用率不足60%，最低的只有10%。在这种情况下，企业的投资领域变得比较狭窄，从而大大弱化了经济增长的内在动力。

2. 产业结构进入调整升级阶段。工业生产由数量扩张粗放型开始向技术集约型迈进。从经验上看，这种调整过程需要5年以上的时间，而在调整的

到当事人听证要求之日起15日内举行听证，并在举行听证的7日前将《财政行政处罚听证通知书》送达当事人，通知当事人举行听证的时间、地点以及主持人、听证人、记录员的姓名和职务等事项；2. 除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，财政行政处罚听证应当公开进行；3. 财政行政处罚听证由财政机关指定的非本案调查人员主持，当事人认为主持人、听证人、记录员与本案有利害关系的，有权申请回避；4. 当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二名代理人参加

听证，当事人委托代理人参加听证的，应当向组织听证的财政部门提交授权委托书；5. 举行听证时，首先由案件调查人员提出当事人违法的事实、证据和拟作出行政处罚的法律依据及处罚意见，然后由当事人或其代理人进行申辩和质证，最后由案件调查人员与当事人进行辩论；6. 听证的全部活动应当作成听证笔录，听证笔录应当交当事人审核无误后签字或者盖章。7. 听证结束后，听证主持人应当写出听证报告，连同听证笔录报财政部门负责人审查。本案中，W省财政厅收

到A会计师事务所及其注册会计师王某的听证申请后，仅在重新核查了有关检查材料和适用的法律依据的基础上，就认定对A会计师事务所及其注册会计师王某作出的行政处罚认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，内容适当，并决定不予受理A会计师事务所及其注册会计师王某的申请，直接下发了《行政处罚决定书》，没有依照法定程序组织听证，违反了行政处罚法规定的行政处罚听证制度。

(作者单位：财政部条法司)