

澳大利亚的

财 | 政 | 监 | 督

○ 段景泉 王惠平

澳大利亚是联邦制国家,各州议会和政府独立程度很高。全国有三级相互独立的政府机构,即联邦政府、州、地方政府,全国设6个州、2个特区。与三级政府体制相适应,澳大利亚的财税体制也分为联邦、州和地方三级。

澳大利亚特别强调财政分权和制衡的原则,联邦政府共有三个部门管理财政工作:国库部、联邦拨款委员会、财政和行政管理部。联邦国库部主要侧重于宏观管理,具体负责财政收入、税收政策以及财政融资等工作,负责财政收入、预算编制,对税收、财政支出政策提出建议,并参与货币政策、产业政策和经济发展战略的协调和制定,是决策咨询机构。联邦拨款委员会负责对联邦政府和州政府之间的转移支付金额进行测算,然后向联邦政府总理提出具体的转移支付金额的报告,联邦总理和各州州长召开总理办公会最后决定转移支付的具体金额。联邦财政和行政管理部主要负责预算执行的日常工作,具体负责预算执行和资金拨付,并向议会、政府提供详细、准确的财政资金拨付使用的财务信息。

澳大利亚的财政监督体制可分为三个层次:

议会对财政预算及执行的监督。

在澳大利亚联邦、州、地区中都有自治的政府和议会,议会在澳大利亚财税政策制定、预决算批复中起着非常重要的作用。财政预算要经过议会批准,预算执行情况经审计署审计后要向议会报告,并要得到议会批准:国库部有关财政收入、支出、税种开设方面的政策建议必须向议会金融、审计联合委员会专门作出报告,由议会作出决定。财政和行政管理部每个月向议会汇报一次预算执行情况。

审计监督。按照澳大利亚《总审计长法案》,澳大利亚设立了总审计署,共有300人,审计署直接向议会负责,审计署的每年审计计划要与议会商量,并要得到议会的批准,议会的专门委员会要审查审计署的审计报告,并对审计质量进行评价。审计署负责审计政府各部门财务和政府公营部门的财务状况,并向议会作出报告,经议会批准后还要向社会公告。

在澳大利亚联邦,总审计长根据《总审计长法案》“应对国库部的账户、政府各部门的账户、法定机构的账户和其它要求总审计长审计的账户进行审计”。对每个部门的法定机构账户的审计应在总审计长认为合适的时候进行,每个财政年度至少审计一次。“当政府

为特定的目的向某人拨款时,国库部可请求总审计长对该人的账户进行审计,以确信已经拨付的款项用于指定目的”。总审计长还可在任何时候对国库部或任何部门或法定机构的会计和财务管理信息系统进行审计,以判断这些部门内部管理系统的的有效性,对这些机构的资金往来,总审计长发生疑问时,可随时进行调查。

在强调审计监督的同时,澳大利亚联邦法律还明确构建了审计、财政的相互监督机制,即对总审计长自身办公室的财务状况由内阁(政府)委托财政部门或一个独立的会计师事务所进行审计,总审计长不能对本办公室的财务状况进行审计。

财政在财政管理过程中的严密监督。澳大利亚认为预算的决策机构是议会和内阁(政府),议会通过法律决定收入,内阁(政府)决定需要哪些钱,并由议会最后决定,具体工作由联邦财政和行政管理部执行,因此,联邦财政和行政管理部在预算编制、执行中起至关重要的作用。财政和行政管理部在预算编制时代表政府与政府各部门协商,如就经常性支出(即行政管理支出)达成了一致意见,就不向内阁(政府)汇报,如果没有达成一致协议,提交总理

办公会议作出决定。此外联邦政府和州、地方的转移支付金额由联邦拨款委员会按照公平、公正的原则,根据一定公式进行计算,经内阁决定,议会批准后,联邦财政和行政管理部要执行。

澳大利亚财政监督的最大特色是以法律、法规形式规范财政行为,在整个财政资金运行过程中,把财政监督和财政管理有机地完整地结合起来,主要表现在:

(一)财政管理和财政监督有完备的法律法规,并规定了严密的、操作性强的处罚条款。澳大利亚宪法规定,政府花任何一分钱没有经过议会批准,是不允许支付的,而违背宪法,必受到严厉惩处。澳大利亚官方认为,政府任何一项行为(如行使职能、提供服务等)都和财务支付即和金钱有关。为保证每一笔财政资金使用符合法律规定,保证支付不会出现滥用、挪用,必须用法律来规范,不能依靠道德力量来约束。因此,联邦、州、地方都由议会、政府通过一系列法律法规,对财政资金申请、拨款、支付行为进行规范,对财政资金运行的全过程进行监控,确保财政部门代表公众管理公众的钱,每一笔钱的使用都符合法律的规定。1997年澳大利亚联邦制定了《总审计长法案》、《财务管理和责任法案》、《联邦政府机构和公司法案》以及为落实《财务管理和责任法案》而制定的《财务管理和责任规则》等,州、地方也相应制定了一系列财政监督管理的法律法规。

对不按规定程序拨款,挪用财政资金的行为,澳大利亚财政监督法律法规规定了很严厉的惩罚措施。如预算拨款单位必须指定并使用一个公共账户,预算拨款单位一旦得到预算拨款(有可能是支票、汇票),必须把所有款项立刻存入这个公共账户,否则,《财务管理和责任法案》第10条规定,“最高惩罚,监禁2年”。对不通过公共账户支付、运转财政资金,未经批准从公共账户提取资金,挪用或使用财政资金不当,政府官员没有经过批准使用或使用公共财

产不当,政府官员未经批准而捐赠公共财产,政府工作人员利用职务之便收受债券、股票等有价证券,篡改收据、做假账等行为,《财务管理和责任法案》也都有明确的惩罚规定。

(二)在财政资金运行全过程中构建了严密的监控机制。澳大利亚用立法形式明确地规定了财政运行的监控机制。主要表现在:

1.首长(执行官)承诺保证制。在澳大利亚,一般情况下,任何一项财政支出都要经过正确的承诺,财政部门必须和政府各个部门的部长(执行官)签订承诺书,保证预算拨出的钱专款专用,不会被滥用和挪用。而且每个部门行政长官承诺的数额不能超过议会批准的财政预算核定的数额,超过限额,就不能得到批准或被拒绝支付。

2.层层责任负责制。在资金具体拨付的过程中,在批准、授权、记账、拨款等几个环节,进行层层监控。每一个环节都由法律明确规定必须由哪一层官员签署,签字的官员对签署命令和决定负责,每一阶段、每一环节都要有记录,真正做到明确责任,责任到人。签字的官员不得和政府意图相违背。财政支出除要经过法律规定的人同意,而且还要求保证每笔资金及时拨付到位,即所谓“要有效率”,资金拨付必须在议会规定期限内完成,不能超出期限,延缓下拨,否则,议会就会提出质询。

3.财务会计人员具体把关控制。在资金具体拨付时,财务会计人员要从四个方面进行把关。一是会计在实际拨付资金前,要进行审查,确定存在应支付的事项;二是由另外的一个人确认用财政资金购买的货物已经发出,并确认有完整无误的发票,收款人(银行账户)准确无误,符合财政部门的规定;三是负责财务的经理确认还有钱支付,最后,签字长官进行检查,看是否存在重复支付或双重支付。

4.统一账户管理,财务信息公开透明。法律规定联邦财政和行政管理部只有一个公共账户,并且规定专人负

责,政府其它部门也都只设立一个公共账户。联邦财政和行政管理部的账户和政府其它各个部门账户通过计算机网络化,资金往来就象商业银行正常的两个银行账户往来一样,每天联邦财政和行政管理部公共账户管理处要对政府所有机构的账目进行汇总和试算平衡,第二天联邦财政和行政管理部、联邦政府的其它各个部门就会知道自身的账户中还有多少钱、多少资金还没有拨付下去,联邦议会每天也可知道联邦政府各部门还有多少余额,联邦财政部门每天拨付给联邦政府各部门账户的钱是多少。通过统一账户,集中支付,电脑联网,保证财务信息公开化、监督公开化。

5.通过计算机网络建立中央预算信息网络系统,保证能提供全面准确的财务信息。监督是有成本的,为使监督高效有力,能及时了解真实、全面的财政信息,澳大利亚建立中央预算信息网络系统,并把建立高效的财政信息网络系统作为澳大利亚联邦财政和行政管理部的一项重要职责。联邦《财务管理和责任法案》明确规定,联邦财政和行政管理部负责政府各部门的财务信息工作,通过电脑网络系统在编制预算、资金拨付过程中检查政府部门财务状况,跟踪政府各部门财政资金实际支付的情况,保证每个月及时准确地编制一份联邦政府财政预算执行情况报告,使报告详细、明了,准确知道各部门总支出数,并与议会通过的预算数进行对照,分发给每个联邦议员,便于议员监督。

6.内部审计制。澳大利亚联邦财政和行政管理部为了检查财政资金的支付是否到位,该部预算局不仅负责检查预算编制真实情况,而且还可随时对财政资金使用情况进行检查。联邦财政和行政管理部内部审计委员会也可以进行检查。联邦审计署认为内部审计有效性存在问题时也可以进行检查,以保证财政资金不被挪用。

(作者单位:财政部财政监督司)