

转变财政职能 加强财政监督

○ 刘祝余

改革开放以来,我国财政监督工作在实践中不断探索,开拓创新,初步建立起了一套与国家财政管理体制相适应的分级财政监督体系,在维护财税政令统一和财政权益、规范经济秩序、保障预算执行和财政正常运行等方面发挥了重要作用。随着社会主义市场经济体制的确立和完善,国家财政职能逐步向宏观管理转变,财政监督工作已得到社会各界前所未有的重视,这既对财政监督工作提出了更高的要求,也给改进和加强财政监督工作赢得了一个良好的机遇。如何建立一个适应社会主义市场经济需要、符合经济改革和发展要求的财政监督管理体系和科学的运行机制,已成为我们面临的一项重要而紧迫的任务。

一、加强财政监督应尽快调整工作方式、方法

转变工作职能、调整工作方式不仅关系到财政监督管理工作能否适应社会主义市场经济和国家宏观调控的要求,也直接关系到财政部门能否有效履行职责,提高财政监督管理效果。为此,财政监督应实现六个方面的转变:

1.在监督对象上,由对企业单位的直接监督向对财政收支执行机关和社会中介机构的监督转变。比如对预算收入的监督,由对纳税人解缴税款的监督转向对征收机关执行税收政策情况的监督;对预算支出的监督,由对用款单位的监督转向对预算执行单位的监督;对企业单位财务状况的监督,由直接对企业单位的监督转向对中介机构的监督。这一转变直接体现了微观监督向宏观监督的转变。当然,实现这一转变,并不意味着完全放弃对企业单位的监督,而是为了更好地实施监督。因此,监督对象的调整,是监督重心的转移,以便先抓住“纲”,再有针对性地开展对企业单位的延伸监督,这样不仅可以提高监督层次,而且可以起到事半功倍的效果。

2.在监督方式上,由以突击性检查为主导的监督向日常性监督管理和专项检查相结合的监督转变。这是财政监督管理工作逐步走上规范化的必由之路,检查虽是监督的一个重要手段,但检查不能完全代替监督。从目前财政监督的状况看,财政监督主要采取集中性、突击性的专项检查的方式,存在

重检查、轻日常监督的倾向,日常监督管理的职能没有很好落实。在这种情况下,财政监督工作难免不带有较大的偶然性,往往是对列入检查的单位实施了财政监督,而没有列入检查的单位就失去了财政的有效监督,极易挂一漏万,不符合财政管理的根本要求。只有把检查与日常监督结合起来,实现财政监督管理的经常化、制度化,才能最大限度地减少遗漏,提高财政监督管理的效果。

3.在监督环节上,由事后检查为主向以事前和事中监督为主、事后检查稽核为辅的管理型监督转变。目前我们在监督环节上主要是事后检查监督,没有把监督的重点放在防止问题的发生上,事前审核和事中监控没有很好地与事后检查结合起来。这就无法充分发挥财政监督源头性和整体性的优势。因此,财政监督应逐步把监督环节的重点向事前监督、事中监控转移,这也是区别于政府审计和社会审计,体现财政监督工作特色的重要标志。

4.在监督程序上,由主观随意性向规范化转变。财政监督管理工作有其自身的特点和要求,应当建立一套科学

的、规范的监督程序和工作规则。目前中介机构有独立审计准则,对审计程序有具体规范,政府审计也建立了一套比较规范的审计程序,而财政监督检查工作在程序化、科学化、规范化上相对滞后。虽然1999年财政部先后出台了几个具体规则,但仍然不够全面、系统,特别是在工作程序和检查人员行为规范上没有制定具体规则,以致同一内容的检查,其方法、程序都因人而异,谁带队谁决定,带有一定的随意性。因此,财政监督应尽快实现程序化、规范化,减少随意性和工作遗漏。

5.在监管内容上,由热衷于资金分配、审批企业具体财务事项向监督财政预算收支和财政政策法规执行情况等重要财政监督方面转变。财政部门多年形成的工作定式就是习惯于埋头具体事务性工作,重拨款、轻效果,重审批、轻监督。这一问题在专员办系统尤为突出。以北京专员办为例,除了专项检查,日常监管工作主要体现在对企业具体财务事项的审批上。在1995年前的发文中,有80%是审批企业业务招待费等财务事项的文件,在近几年的发文中,有60%是审批企业住房公积金等财务事项的文件。因此,改进和加强财政监督管理,必须调整监督内容,由重资金分配转向重预算编制和执行,由重审批转向重监督,尽快从具体事务中解脱出来,把主要精力转到涉及财政的重大政策、重大事项的监督上来。

6.在处理违纪问题上,由单纯处理事向处理事与处理人相结合转变。长期以来,财政部门对违纪问题的处理基本上只对事不对人,往往是补缴税款和罚款了事。这种状况近两年虽然有所改变,但仍然力度不够。从实际效果看,处理事对纠正违纪事件能够起到一定的作用,但对增强人们遵纪守法意识,提高执行财税政策法规的自觉性,效果不是很理想。因此,只有在处理违纪事件的同时,追究有关人员的责任,并根据权限进行处理,或提出处理意见提请有关机关处理,才能使财政监督工

作更具“威慑力”,真正起到查处一例、警示一片的作用。

二、近期财政监督工作必须突出重点

1.强化财政支出的监督。重点包括国债项目资金使用情况的监督、科教资金的监督、社会保障资金和扶贫资金的监督,以及国家专项储备粮、棉相关财政资金的监督等。

2.加强对财政收入征管机关的监督。重点监督检查各级税务机关应征不征、越权减免、违规混库等方面的问题。对征管机关的监督管理,需要国家税收行政主管机关的理解、配合和支持,以形成财政监督与税务稽查相结合的财政收入监管机制。

3.开展对国有企业改制的监督。目前企业改制过程中存在的转嫁负担、分账不清、关联交易、转移收入等问题比较普遍,已经成为财政收入流失的一个漏洞。然而财政对这方面监督管理比较薄弱,应把企业改制工作的监督列入近期财政监督管理的重点。

4.加大对中介机构执业质量的监督检查力度。继续组织部分企业会计信息质量检查和中介机构执业质量抽查,逐步扩大抽查面,并把这项工作作为整顿经济秩序的突破口。

5.抓住热点,查处一些重大案件。对一些违纪甚至违法案件,应敢于公开曝光,利用各种媒体宣传财政监督管理工作的成效,扩大影响。

三、加强财政监督工作的几点建议

1.加强财政监督的理论研究。我国的财政监督理论研究,明显滞后于实践。例如在社会主义市场经济条件下财政监督的地位、监督范围、监督内容、特点、监督对象、监督手段、监督方式、监督体系等基本问题,并未研究透,更未形成一套完整的理论体系,以致实践探索缺乏理论的指导。因此应对财政监督理论进行深入、全面、系统的研究,

力争形成理论体系,以指导财政监督工作,促进监管水平的提高。

2.加快财政监督立法步伐。依法行政、依法监督是发展社会主义市场经济的基本要求。但迄今为止,我国还没有形成一套完整的财政监督法律法规体系。建议尽快制定《财政监督法》,建立一套由三个层次构成的财政监督法规制度体系。第一个层次要制定《财政监督法》,作为财政监督的基本准则,具体明确财政监督的法律地位、监督对象、内容、方式方法、管理体制、法律责任等方面的内容,为财政监督工作提供法律依据;第二个层次要制定具体的财政监督检查工作规范;第三个层次要根据不同监督检查的内容和要求,制定具体操作文件,作为实施项目监督检查的具体法规依据。

3.建立财政监督检查的协调机制。一方面,财政部门应针对各类监督检查在一定程度上存在交叉甚至重复的状况,加强对外协调,最好能够定期召开各监督部门的通气协调会,划清职责,防止撞车,以实现财政监督的整体效果;另一方面,在财政部门内部要建立重大监督项目的协商制度,各级财政主管财政监督的机构,应赋予财政监督管理的综合职能,有权要求其他业务机构事先提出下一年度的监督检查项目,经过综合平衡后,统筹安排,确保监督检查的时效性和主动性。

4.加强财政监督干部队伍建设。队伍建设是搞好财政监督工作的关键。财政监督工作的自身特点决定了财政监督干部队伍必须具备较高的综合素质。财政监督人员既要全面熟悉财政业务,熟练掌握财政监督检查的专门技能,同时还要敢于坚持原则,具有较高的政治素质。为此应强化财政监督人员的政治、业务培训,切实加强专员办队伍的建设,把专员办真正建设成为一支综合素质高、能打硬仗的队伍,为维护中央财政权益发挥更大的作用。

(作者单位:财政部驻北京专员办)