

正视财政行政执法工作中存在的问题

○ 蔡法言

财政行政执法,是指财政机关在行使国家财政管理职权过程中,依照行政执法程序将法的一般规范适用于特定相对人或者事件的活动。其外在表现形式就是财政机关作出的具体行政行为,如审批、发证、登记、处罚、处理、收费等。近年来,财政行政执法工作有很大加强,取得了一定的成绩。但与贯彻依法治国方略、严格依法行政的要求相比,与《行政复议法》颁布后财政行政执法工作面临的新形势相比,还有一定的差距。因此,各级财政部门应正视财政行政执法工作中存在的问题,采取切实有效的措施,进一步加强和改进财政行政执法工作,努力做到依法行政、依法治财。

一、财政行政执法工作中存在的主要问题

(一)具体行政行为的主要事实不清、证据不足。财政机关作出的具体行政行为是否成立的前提和基础,就在于该行为是否主要事实清楚和认定事实证据确凿。主要事实不清、证据不足,就无法证明该具体行政行为是正确、有效的,因而是不能成立的。这个问题主要表现在:一是具体行政行为的作出以不存在的事实为根据。如1998年12月,某机关以“人员不足,取得许可证后从未做过证券、期货相关业务,业务质量较差以及脱钩改制进度缓慢”为由,取消了某会计师事务所执行证券、期货相关业务许可证的处理决定。经复议机关审查,实际情况并非如此,该机关所认定的事实是错误的。二是具体行政行为的作出应当依据某一事实但却依据了另一事实。三是具体行政行为作出的事实根据不充分。

(二)适用法律依据错误。财政机关在作出具体行政行为时,要认真研究相关的法律依据,全面、准确地加以适用。但是在实际工作中,不正确适用法律依据的现象还比较普遍,主要表现在以下几个方面:一是应当适用此法律依据而错误适用彼法律依据。二是适用法律依据的具体条款不正确、不全面。

如财政机关作出的处理决定中,多数虽然写清了法律依据的名称,但没有写明具体的条、款、项、目。三是以程序法代替实体法加以适用。如某机关根据《行政处罚法》第八条的规定,对某市国库违反国库管理规定的行为给予警告处罚。但是现行法律、法规和规章中却没有对违反国库管理规定的行为应当给予行政处罚的实体性规定,因此,对该市国库给予警告处罚是没有法定依据的。四是应同时适用多个法律依据却只适用了其中某一个法律依据。五是适用了已经废止、失效或者尚未生效的法律依据。六是适用了与法律、法规相抵触的规章或者其他规范性文件。七是应适用特别法却适用了一般法。

(三)违反法定程序。程序是保证具体行政行为得以正确作出的必要条件,具体行政行为违反了法定程序,不仅直接侵犯了相对人合法的程序权利,也经常造成相对人实体权利的损害。因此,财政机关的具体行政行为,应当按照规定的方式、形式、手续、步骤、时限等法定程序作出。目前,我国的行政程序法律规范不很完备,财政执法中“重实体法轻程序法”的色彩较浓,因此,实际执法过程中违反程序的现象较为突出。主要表现在:一是具体行政行为不按照法定方式作出。如审批某项事务必须采取书面许可形式,但是财政机关有时只作出口头许可,或者只在申请材料上注明同意字样。二是具体行政行为的作出省略或者颠倒了法定步骤。如有些财政机关对违反财政法规的相对人进行处罚时,不是按照“先调查取证、告知权利,后作出处罚决定”的法定程序,而是先作出处罚决定,后调查取证或者告知当事人;或者省略告知程序,而直接下处罚决定。三是不按照法定的期限作出具体行政行为。如行政复议决定应当在两个月内作出,但某机关却超过法定期限两年多时间才作出复议决定。

(四)超越或者滥用职权。超越职权,是指行政机关超越了法律、法规规

定的权力范围,对不属于它职权范围内的行政管理事项进行了处理。主要表现在:一是违反行政机关的职责分工。如财政部门行使了税务部门、公安部门或者工商部门的权力。二是超越地域范围行使职权。如北京市财政局不能在河北省境内行使财政管理职权。三是超过法律规定的范围和标准行使职权。四是下级机关行使了上级机关的职权,或者上级机关行使了下级机关的职权。五是行政机关的内设机构行使了该行政机关的职权。滥用职权,是指行政机关作出的行政行为,虽然在其权限范围以内,但行政机关不正当地行使了职权,不符合法律、法规赋予其该项权力的目的。如果行政机关及其工作人员行使职权不是出于法律授权的目的,而是出于个人的目的,如以权谋私、徇私舞弊、贪赃枉法等,就是明显的滥用职权的行为。

(五)处理不适当或者有失公正。行政机关在法律规定的权限幅度内,拥有一定的自由裁量权,尤其在行政处罚方面,由行政机关自由裁量的幅度往往非常大。这就存在适当与不适当、公正与不公正的问题。在财政执法中,对同样行为的处理不能畸轻畸重,不能出现同等情况下不同等对待或者不同等情况下同等对待的现象。

财政行政执法中之所以存在这些问题的主要原因,一是法律意识和法治观念较为淡薄,导致财政行政执法中不习惯于依法办事。二是立法不够完备,财政管理的某些方面还没有明确的法律规定,使财政行政执法难以准确到位。三是执法监督机制没有完全形成,对财政行政执法工作监督的力度不大。

二、加强和改进财政行政执法工作的对策思考

(一)加强对执法人员法律知识和业务知识的培训,提高执法人员政治业务素质,强化执法人员依法行政、从严治政的法治观念。要在财政干部岗前培训和继续教育培训制度中,将法律知

(下转第 37 页)

收支并举 监管并重

——无锡市探索建立财政监督运行新机制

○ 无锡市财政局

财政监督是财政的重要职能,强化财政监督对于促进依法理财、发挥财政的宏观调控作用和振兴财政都具有十分重要的意义。随着市场经济的发展与财政职能的转换,传统的财政监督运行机制越来越不适应市场经济发展的要求。这突出表现为:一是财政监督的重点不突出。在收入监督方面,只注重财政收入的单环节检查,与其他部门形成管理“趋同”;在支出监督方面,又没有把财政资金的分配、使用和效益评价作为财政监督的重点,造成监督“空白”,财政监督没有涵盖财政分配的全过程。二是财政监督方法不科学,重视各种形式的财务检查,忽略了财政监督机制的创新;重视查处违纪金额的大小,忽略了防范机制和监管体系的建立与完善。三是财政监督制度法规体系不完善,财政监督管理地位缺乏法律保障,行使监督职责没有必要的法律手

段,影响了财政监督管理的权威和成效。

为探索建立适应市场经济要求的新型财政监督运行机制,我们根据财政转变职能的要求,对加强财政监督管理的问题进行了一系列的调查研究后,认识到,只有把财政监督纳入财政管理活动的全过程,才能拓宽监督范围,转变监督方法,发挥监督在管理中的作用。为此,我们在财政机关内部探索建立了“支出、管理、稽查”三者相分离、相制约的财政管理模式,即重新界定财政各业务部门的职能分工,将财政分配、财政管理、财政监督三项职能分别赋予预算综合部门、支出业务部门和财政监督部门来行使,形成“支、管、查”适度分离、集中支出、归口管理、统一稽查的财政管理模式。适度分离,就是将预算安排、日常管理和监督检查的环节适度分开,分别由预算综合部门、支出业务部

滞后,我们就不难理解当前所得税政策的混乱状况,不难理解上市公司攀比15%所得税税率仅仅是这种状况的一个集中表现。

地方政府越权随意减免所得税,上市公司攀比15%所得税率的危害是明显的。首先,它造成了对新税制的冲击,不利于严肃税法,不利于维护税法的统一性和严肃性。其次,上市公司攀比税收优惠给非上市公司造成了不公平。如此运用税收政策的结果是破坏了市场秩序,不利于企业的平等竞争,也不利于为国有企业改革营造一个健康的外部环境。最后,广泛的税收优惠削弱了税收作为一种调控手段的力度。过多、过滥的优惠,等于没有优惠,致使那些确实需要国家扶持鼓励发展的产业得不到有力的扶持。

三、“隶属税”对企业改革的消极影响:条块分割阻碍资产重组

虽然改革特别是分灶吃饭的体制调动了地方政府发展地方经济的积极性,但权力下放过多过快,弱化了中央政府宏观调控的能力。这在财政收入上表现为“两个比重”持续下降;在资源配置上表现为重复投资,资源利用能力降低,浪费严重;在经济结构上表现为各地区产业同构、产品雷同,企业规模小档次低,且在地方保护下使整个经济结构呈刚性化,难于调整;在市场发育上表现为地区封锁、市场分割,妨碍全国统一市场的形成。而“隶属税”对上述种种状况起到了推波助澜的作用。

企业购并、改组等资产重组是现阶段我国以建立现代企业制度为目标的国有企业改革的核心内容。但地区封锁、地方保护将阻碍资产的合理流动,因为资产的流动会带来企业产权的变动和所得税缴纳主体的转移,必然影响到中央和地方的利益。于是,某一地方没有市场前景的企业的资产在闲置、低效或无效运行,而另一地方有良好前景的同类企业又在为满足不断增长的市场需求而拼命扩大投资和生产规模的现象比比皆是。“隶属税”不利于现代

企业制度的建立。

四、从“隶属税”到共享税:使税制改革与企业改革联动

中国企业改革已经跨越了放权让利、政策调整,进入机制转换、制度创新的阶段。产权多元化、组织公司化、治理法人化的新型企业制度将取代传统的国有企业制度。随着国有企业的公司制改造,政府与其持股的股份公司之间的关系是出资者与公司的关系,不再是政府行政主管部门与所属企业的行政关系。而政府与非直接持股企业之间既无产权关系,更无行政隶属关系。随着国有控制公司等投资主体的明确和设立,企业间产权关系更将呈现多元化、多级化特征,政府与企业间的行政隶属关系的基础将逐渐消失。

以上情况说明,按行政隶属关系交纳所得税已不适合企业形态复杂多样的现实情况和企业改革的需要。与企业改革相适应的所得税制是把它作为中央与地方共享税。在共享税制下,中央政府的所得税来源是全国所有企业,地方政府的所得税来源是本地区的企业。对某一家企业而言,既要向中央政府交纳所得税,又要向地方政府交纳所得税。实行所得税共享,可以促使征税权与产权的分开,不论产权主体如何变化,纳税主体不变,从而改变中央政府和地方政府对不同企业的亲疏关系,促使各级政府从着眼于出资办隶属于自己的企业并对这些企业采取倾斜政策到转变为注重改善投资环境,吸引更多的外地企业来本地投资,靠产业结构、产品结构、企业组织结构调整等措施增加本地区的税收收入。有利于淡化行政隶属关系,促进资产合理流动,促进现代企业制度建立。从税务系统讲,可以解决争管户、争税源的问题。

至于具体模式,从减少税收成本、方便纳税人和提高效率来看,可以考虑由国税或地税一家征管,然后按比例分享,分别入库。也可以考虑统一税基,国税、地税分率征收,各入各库。

(作者单位:江西财经大学)

(上接第39页)

识培训列为重要内容之一;在财政干部提拔任用之前,对其进行法律知识和业务知识的考核。

(二)加快财政立法步伐,提高财政立法质量,建立健全较为完备的财政法律体系,使财政执法人员真正做到有法可依。要对财政立法进程作出切实可行的规划,将财政管理中迫切需要的法规制定出来;在全面清理现行财政法规的基础上,对不符合现实情况的财政法规及时进行修改和补充,对失效、废止文件及时向社会公告;建立规范的财政法规公告制度,将已发布的财政法规及时准确地向社会公布。

(三)改进执法运行机制,实行执法与执法监督相分离制度。要在各级财政机关的有关执法机构内,真正做到调查取证人员和提出处理意见人员相分离;严格划分执法机构和执法监督机构的职责,充分发挥各级财政法制工作机构的作用并使其真正成为执法监督机构;要建立执法质量检查制度,每隔一段时间对财政系统行政执法工作进行一次全面质量检查。

(四)加强执法基础制度建设,建立健全财政部门行政处理、行政处罚、行政许可、行政裁决、行政复议等方面的行为规范和活动准则,使执法活动沿着规范化、法制化的轨道顺利进行。

(五)建立健全执法责任制,实行错案追究制度。要做出专门规定,将执法任务层层予以分解,将执法责任落实到每一个执法人员。如发现执法人员有违法行为,可以根据错案追究制度,依法追究有关人员的法律责任。

(作者单位:财政部条法司)

