

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

门和财政监督部门负责。集中支出,就是由预算、综合部门统一编制综合财政预算,实行预算内外资金合理调配、统筹安排,确保财政平衡。归口管理,就是由各支出处室负责归口管理部门和单位支出预算的安排及财政资金的审核、支出标准的制定、会计报表的汇编和审核及其他管理工作。统一稽查,就是财政监督专门机构统一履行财政监督检查职能,统一监督内容、统一执法程序、统一政策处理。

财政管理模式的建立,凸现了财政监督在财政管理中的地位,形成了“主体地位独立、监督重点明确、监督方法科学”,职责清晰、相互制约,并体现财政特色的新型财政监督机制。所谓主体地位独立,是指为适应财政监督在财政收支管理中的主体地位,专门组建了财政监督稽查局并赋予行政执法权,统一、独立行使财政监督职能,财政机关其他业务部门不再实施财政监督执法。但各业务处室可以通过信息联系制度,及时向财政监督部门反映情况、通报信息、协助财政监督部门做好稽查工作。所谓监督重点明确,是指在财政管理新模式中,财政监督成为一项相对独立的日常工作,监督重点更加明确。从而要求财政监督部门对征收机关执行财经政策情况、财政支出资金的使用和效益情况,企事业单位执行财务会计法规情况,预算收入、缴纳、征管、入库和拨付等财政分配、调节活动进行全方位的监督。所谓监督方法科学,是指积极运用计算机联网等现代化信息技术手段,加强了财政监督部门与其他业务部门的信息交流,改变了单一的事后检查型的监督方式,有利于监督机构采取事前预警、事中监管、事后评价、跟踪反馈等多种监督方法,形成日常监督与专项检查并重的新格局。

财政监督运行机制形成后,我们围绕规范财政收支、提高财政对经济发展的保障与调控功能这个中心,全方位开展监督检查。1998年7月以来共检查单位755户,查处违纪金额1.5亿元,已

组织收缴1.3亿元。

第一,大力保障财政收入。为了加强对征收机关征收执行情况的监督检查,我们根据《预算法》、《金库管理条例》的有关规定,对市地方税务局第四分局所属的6个税务所基金(税)款征收报解情况进行了检查。通过一个月的工作,对其延解、占压基金(税)款1080万元及擅自设立基金过渡户的余额1544万元作出了冻结清理和限期入库的处理决定;对截留、转移市级基金财政性收入等301万元,组织了收缴,严肃了财政法纪。还对市地方税务局代征代扣营业税手续费退库情况进行了核查,通过查核70多万份纳税缴款书,对谎报骗取的不合法退库款项980.66万元作出了收缴的处理决定,有效制止了财政收入的跑、冒、滴、漏现象。

第二,有效监控财政支出。为探索新形势下财政监督工作的办法和手段,我们把对预算支出的监督作为日常财政监督工作的突破口,今年初专门组织开展了对行政事业单位预算支出执行情况的核查,针对财政预算支出中存在的虚报冒领、挤占挪用等违反国家财政规定的行为,依法进行了处理,从新年度的财政预算支出中实施抵扣计2230万元,切实地对预算支出进行了监控。

第三,着力强化内部监督。在积极开展各项对外监督工作的同时,我们结合本单位实际,建立健全内审制度,切实加强了对市财政局管理的协会、学会、直属单位和内部处室的财务收支和财务资金管理情况,实施监督。按照“严格稽查,促进整改”的要求,对检查暴露出的问题,通过监督业务简报或召集各业务处室负责同志会议进行通报,并要求及时整改建制,使财政内部监督工作在规范财政管理和促进廉政建设中发挥了有效的作用。

第四,积极开展专项检查。一是积极组织了对121户外商投资企业会计决算情况进行检查,维护投资各方的正当权益。二是深入开展预算外资金规范管理的检查,先后对72个行政事业

单位进行了重点检查。查核收缴各项违规资金6071万元,并对擅立的41个账户作出了撤户的处理决定,进一步规范了预算外资金的管理。三是为完善社会保险体系,保障劳动者的合法权益,对266户市区行政、事业单位1995年至1997年社会保险基金的征收解缴情况,进行了专项的清理和检查,共组织收缴社保基金2902万元,支持和促进了退休统筹和医疗改革。

建立适应市场经济的财政监督机制是一项涉及多方面工作的制度创新。回顾在财政监督工作方面的探索实践,我们认为,要适应新形势的要求,建立新型财政监督机制,必须抓住以下几个关键:一是要树立改革的观念。当前我国处于经济转轨、企业转制时期,随着改革的不断深入,财政监督面临着更为繁重的任务和更高的要求,只有树立改革的观念,勇于探索,积极创新,才能打破传统财政监督机制、模式、观念的束缚,创造性地开展工作。二是要从规范财政管理出发,实现财政分配、财政管理、财政监督的适度分离。只有把财政监督贯穿于财政分配的全过程,将分配、管理、监督三项职能适度分离,才能凸现财政监督在财政收支管理中的主体地位,才能实现监督重点向公共支出领域转移,体现支出、管理与监督的同步性。三是要充分利用现代化信息技术手段,加快财政监督部门与其他各业务部门、行政事业单位的网络建设,实行财务数据信息共享,便于财政监督部门运用预测和分析方法,排划监督重点,依法实行监督检查。四是要注意监督执法程序的规范。赋予财政监督部门以行政执法权,便于其独立依法行使各项监督权力。将现有的分散于各个单项法规中的有关财政监督内容进行整理和完善,使其尽可能涵盖财政活动的各个方面、各个层次,成为财政监督的法律依据。建立健全各项内部规章制度,对选案、检查、处理等财政监督过程的各环节进行规范。