

# 财政执法中存在的问题及对策建议

○ 王熙玲

改革开放以来,我国的财政法制工作得到了长足的发展。一方面财政立法工作取得了很大的成绩,适应社会主义市场经济发展的一些基本的、主要的财政法律、法规已经制定,如预算法、税收征收管理法、会计法等已付诸实施,给财政部门依法行政以“硬件”——执法依据。另一方面,经过多年来持之以恒的普法教育,广大财税干部、财会人员、人民群众的法律意识、法制观念都得到了不同程度的提高。这就给我们的依法行政创造了一个良好的大环境。但是也应当看到,行政机关依法行政意识和公民依法维护自己合法权益的意识不够强。加之建国后我国长期实行高度集权的计划经济体制,人们习惯于主要依靠政策和长官的行政命令来办事。特别是基于财政部门的特殊地位,长期以来靠政策、靠领导批示的行政做法尤甚。有法不依、执法不严、违法不究的现象仍屡见不鲜,以权代法,以言代法的现象还时有发生,预算约束弱化、财经秩序混乱等已直接影响到了国家财政的振兴。

## 一、财政法制不健全

现有的财政法律、法规不完善。例如,现行《预算法》没有规定明确统一的预算编制办法,致使各地的预算编制不是那么的科学与规范,影响预算的约束力。同样,由于《预算法》对诸如预算收入组织不力、预算级次的混级混库、越级拨款等问题如何承担法律责任没有明确规定,也影响预算的正常执行。

有的财政法规老化,不适应新形势的需要。如1987年6月16日国务院发

布的《关于违反财政法规处罚的暂行规定》(以下简称《暂行规定》)。该《暂行规定》第2条对适用范围是这样规定的:“国家机关,全民所有制企业、事业单位,由国家拨给经费的团体,及其所属的工作人员,在财政、财务活动中,必须遵守有关财政法律、行政法规、地方性法规、规章的规定”。那么,由国家控股的股份制企业、或者虽非上述单位但享受国家有关专项拨款的公民、法人或其他组织是否就不在此《暂行规定》的规范之列呢?而且这个《暂行规定》对一些财政违法行为的处罚标准也明显偏低了。凡此种种,制约了财政部门严肃查处各种违反财政法规行为。又如现行的农业税条例是1958年制定的。四十年的沧桑巨变,我国的农业经济和农业生产条件已经得到了很大发展,原有的农业税条例规定在很大程度上限制了农业税调节农村经济职能作用的发挥。目前,比较突出的有常年产量、计税土地面积等问题。现在有的地方每亩耕地的农作物产量比计税常年产量要高出几倍。而且,随着非农业建设占地和农村人口的变化,计税土地面积也发生了很大变化。农业税又长期实行增产不增税的政策,这就大大削弱了农业税调节农村经济职能作用的发挥,也影响财政收入的正常增长。

实施财政监督的法律依据不足。《预算法》等很多法律、法规对财政部门实施财政监督都有规定,但是这些规定很分散、不系统,特别是对实施财政监督的程序和强制执行手段没有明确规定,影响了财政监督职能的发挥,不利于依法理财,依法行政。另外,对一段

时期以来不少地方政府为招商引资、放开搞活中小型企业、促进乡镇企业深化改革与加速发展、或有意扶持某一特定行业、企业发展而超越国家统一规定出台的税收“先征后返”政策,除了1998年4月份财政部和国家税务总局以《关于制止越权减免企业所得税的通知》的形式要求各地区“不得采取即征即退的做法,变相减免企业所得税”之外,现有法律法规对各地区违反国家统一规定擅自出台的税收“先征后返”政策没有规定如何承担法律责任。故到目前为止,一些地方政府仍有超越国家统一规定的税收“先征后返”政策出台,尽管这种做法严重扰乱了国家统一的税收政策,造成企业之间税负不均,不利于企业公平竞争,也不利于市场经济的健康发展;并使财政处于被动地位,弱化了其组织收入和调控经济的职能,但是,因为没有必要的法律武器,地方财政部门仍不得不执行。

## 二、财政执法过程中存在的问题

当前“有法不依、执法不严、违法不究”的现象相当严重。从我们财政部门来检查,主要存在以下问题:

### (一) 执法主体违法

行政执法主体是指依法享有国家行政执法权力,能以自己的名义从事国家行政执法活动,并能独立承担由此产生的法律后果的行政机关或组织。行政机关的内设机构虽然都开展行政执法工作,由于其不独立承担行政执法的法律后果,因而不是行政执法主体。但是实际工作中我们发现,有些不具备执法主体资格的单位,如财政局的内设科

室、某某管理办公室等都以自己的名义进行了行政处罚。

## (二)程序违法

从某种意义上说,程序是法律的生命,只有程序合法,才能确保实体合法。但事实上许多执法人员都存在“重实体、轻程序”的错误思想,认为只要在实体问题上符合法律规定就行,而不重视执法程序。主要表现在:

1.在执法时不向当事人或者有关人员出示证件。《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第三十七条规定:“行政机关在调查或者进行检查时,执法人员不得少于两人,并应当向当事人或者有关人员出示证件。”但在日常工作中这个程序常常被执法人员所忽略。有些人是不懂,有些人认为没必要,大多数人是没有养成习惯。因而造成程序上违法。

2.在作出行政处罚决定之前不履行告知程序。《行政处罚法》第三十一条规定:“行政机关在作出行政处罚决定之前,应当告知当事人作出行政处罚的事实、理由及依据,并告知当事人依法享有的权利。”对于这一规定,很多财政执法人员在作出行政处罚时都忽视了。而按照《行政处罚法》第三条第二款的规定“没有法定依据或者不遵守法定程序的,行政处罚无效。”

3.没有告知当事人有要求听证的权利。《行政处罚法》第四十二条规定:“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。”但是由于听证制度是一项新制度,许多执法人员学习的还不够,思想上不甚重视,或者认为这是一种麻烦甚至认为这样做会约束自己的手脚,而有意无意地忽略这个问题。在进行较大数额罚款处罚时,经常出现应当告知而未告知当事人有要求举行听证的权利的现象,因而应当组织听证的也没有组织。这样作出的行政处罚是没有法律效力的。据我们了解,

清理整顿会计师事务所以来,省级财政部门对违反《中华人民共和国注册会计师法》的会计师事务所或者注册会计师,作出暂停会计师事务所执行业务或者取消注册会计师执业资格的行政处罚的时候,很多都没有履行听证的程序,因而在行政复议中被撤消,或在行政诉讼中败诉。

4.没有严格按照法律规定制作相应的法律文书。如没有行政执法立案手续,询问笔录中只有一个执法人员的签名、没有书面的告知通知书、处罚决定书中未载明应当载明的事项或书写不严谨、有数字计算错误等技术性错误等等。这些问题,在财政行政复议和诉讼中也会引发很多麻烦。

## (三)越权执法

工作中我们还发现有越权执法或行政措施不当等问题。如1997年河南省鹤壁市某盐业公司、某果品公司不服某财政局对其契税征收提起申请复议,某财政局未向同级政府或上一级财政部门移送复议申请,而是自己受理了复议,违反了《中华人民共和国行政复议条例》和《中华人民共和国行政诉讼法》,造成复议无效。

(四)执法过程中掺杂一些人为因素

在财政执法检查中,我们发现,由于受人情等因素的影响,对同一类型的问题采取的处理方式不同,对同一性质的财政违纪行为的处罚也有轻有重,这就违反了公正执法的原则。

## 三、提高财政执法水平的对策建议

首先要解决的是一个认识问题。要真正从思想上认识到社会主义市场经济是法制经济,依法治国、建设社会主义法治国家已经载入我国的根本大法,依法行政是对包括财政部门在内的所有政府机关的最基本的要求。要提高财政干部队伍的整体法律素质,去掉某些人头脑里的部门优越感,摆正为民理财的位置,彻底摒弃人治、特权思想,真正树立依法行政意识。

第二,加快财政立法步伐,逐步完善财政法律体系。建议立法机关和有关部门认真研究社会主义市场经济条件下财政法律体系建设问题。对那些已不适应形势需要的法律规定要尽快予以修正,对新形势下发现的新情况、新问题要认真研究分析,及时制定法律、法规予以规范。如如何加强预算外资金的管理,从源头上制止乱罚款、乱收费问题等,应在总结各地一些行之有效的做法基础上,制定出全国统一的管理办法。

第三,加强法制培训和法律人才的培养工作,提高依法行政水平。一方面,要加大对财政干部法制教育培训的力度,要采取举办学习班,专题研讨会、集中轮训等方式,根据工作需要分级、分批、分层次地开展培训工作。另一方面,要加大对财政系统内法律人才的培养。可以与重点院校合作,举办一年或两年期的财政法律培训班,培养自己的法律人才,也可以采取招聘的方式把社会上的一些高级法律人才吸收、充实到财政干部队伍中。

第四,加强法制机构建设,建立健全内部监督机制。当前,我们要抓住机构改革之机,调整、充实、加强财政法制机构,强化内部监督机制,建立健全行政执法监督制度。行政执法监督是法律、法规、规章得以正确实施的重要保证,也是保护行政相对人合法权益以及加强廉政建设的重要保证。财政部门应加强和完善行政执法监督工作,建立健全内部监督与约束机制,本着有法必依、执法必严和违法必究的原则,经常和及时地实施上级对下级、机关对内部各单位及工作人员行政行为的合法性和适当性的监督检查,要建立制定规范性文件合法性审查制度、重大行政处罚、行政强制措施决定备案制度,以及行政执法错案责任追究制度等。总之,从各个方面对行政执法实施再监督,保护行政相对人的合法权益、维护公共利益和行政管理秩序。

(作者单位:河南省鹤壁市财政局)