

财政监督的反思与突破

○ 王慧力
许洪彪

每年一次全国性的财政税收财务大检查的监督方式取消后,怎样建立起与社会主义市场经济体制和财政职能转变相适应的财政监督方式,是一项亟待研究的重大课题。为促进财政监督有所创新,有更大的作为,有必要对以往的财政监督进行反思,从而有针对性地对财政监督机制进行改革,以便更好地发挥财政监督的综合效能。

财政监督认识上存在偏差

财政监督认识上的偏差,影响了财政监督法制化、规范化、制度化的建设进程。一是在实际工作中,偏重于通过监督检查挽回财政收入,财政监督效能没能充分发挥,使人们对财政监督职能的认识发生了偏差。结果出现了把财政监督专职机构由加强财务管理、保障财政资金安全、提高财政资金使用效益,逐步演变为组织财政收入的一个处室。二是财政监督与审计监督及税务稽查之间的区别并不明显,财政监督特色未体现出来,使人感到是重复检查或检查内容雷同,进而对财政监督存在的必要性和有效性产生怀疑。三是由于目前财政监督范围狭窄,层次不高,作用有限,使人感觉财政监督就是大检查,尤其是全国财税大检查机构取消后,财政监督机构也应取消的认识普遍存在。四是忽视整个经济执法体系的漏洞和财税管理体制不完善对违纪现象产生的影响,片面地把违纪行为屡查屡犯简单地归咎为财政监督不力。五是对财政监督的长期性和艰巨性认识不足。

财政监督机制存在缺陷

财政监督机制存在缺陷,影响了财政监督的权威性和效能发挥。主要表现在:

(一)监督内容和方式仍以直接检查为主,针对事后的财务会计结果进行处理,而对新的经济行为、交易方式如企业改制、资产重组等对税收的影响,以及政府采购、转移支付等的监督制约

机制还未涉及。在监督选题上缺少针对性、科学性、超前性,影响检查效率和效果,在监督的操作规范化以及处理力度和执法权限上,都不及审计监督和税务稽查。怎样根据财政监督的特殊性,寻求在实践操作上真正体现财政特点的监督方式,是当前亟待解决的问题。

(二)财政监督的处理手段尚未转换,制约监督效能发挥。监督的权威性和震慑力来源其处理力度和实施效果,长期以来,形成了财政监督机构对事不对人的思维定势和习惯,检查处理以经济处罚为主,且多针对单位。13年大检查具有一定的权威和震慑力,这主要是由于大检查以企业财务监督为重点,而企业财务违纪的内容也确实多为财务会计处理上的问题,同时,处罚以罚款处理为主,直接涉及到企业的切身利益,因此行之有效。而近几年来,小金库、预算外资金检查已把财政监督的重点转向行政事业单位,但我们的监督思路、方式、手段、处理并未发生根本性的转变,仍以财务检查为主,在处理上仍以调账、罚款为主,而未考虑这些单位不以盈利为目的,资金来源主要为财政拨款或事业收入的特点,特别是随着预算外资金管理逐步纳入预算或专户,以及综合财政预算管理的实行,罚款已是财政资金“左右口袋”的关系了这个新变化,因此仍以单纯罚款为手段就难以发挥制约作用。另外,从行政事业单位违纪类型分析,真正属于财务会计处理上的问题属于少数,而违纪的实质在于部门、单位领导行政决策、行政行为的违纪,如擅自立项收取基金,滥发奖金,故意混库,越权减免税或越权制定优惠政策,以及挪用专项资金等。面对这种行政违纪,再采用经济处罚手段,显然作用有限,是否具有合理性也值得怀疑。对违纪责任人的行政责任追究不力,经济处罚偏轻,是影响财政监督效果的重要原因。

(三)财政监督绩效的考核指标缺少客观的考核评价体系,弊端严重。长期以来,对财政专职监督机构的考核指

标是以组织收入为主,也就是以入库额多少为评价指标,致使监督机构对参检单位的考核也以收缴额为主,检查业务费的拨付也主要参照收缴额。这种考核指标的激励作用有限,只是促使检查单位查问题,罚罚款;连被检查单位也感到监督检查只是罚款了事,并未解决根本问题,反而倒促使被检查单位在违纪风险与成本和违纪“收益”之间权衡得失。可以说,单纯以罚款为考核指标很难达到财政监督所应达到的遏制违纪行为,规范财政管理,保证财政资金的安全,提高财政资金的使用效益之目的。

(四)财政监督统计分析建设性意见方面存在缺陷。一是不具备科学、客观的统计分析指标和体系,只是简单分类汇总,总结也多是就统计出来的数字分析,数字背后的深层次问题很少触及,缺乏对违纪问题的科学、准确的分析评价。二是由于种种原因,检查出的问题一般是反映在账簿上的现象或结果,而对被检查单位管理中存在的问题以及违纪产生的主客观原因很少掌握。因此,在这种基础上形成的检查报告缺少有说服力、有深度的资料和证据,归纳出的观点也只能是表面文章,提出的管理性建议也不具备较强的针对性和操作性,对改进和加强财政管理的作用极其有限。

(五)监督与管理严重脱节。目前,财政职能部门尚未与监督机构建立规范、顺畅的沟通方式和制度,致使监督机构不能准确掌握各项财政资金的拨付情况及有关文件和会议精神,使监督检查工作经常处于被动地位,降低了检查工作的效率和准确性、权威性。亟待建立一种财政内部专职监督机构与其他管理处室之间的沟通和制约、协调机制,使监督检查和日常管理高度融合,切实发挥监督成果对改进财政管理的作用。

财政监督要有新的突破

站在世纪之交的财政监督要有新的突破,就必须针对目前财政监督存在

的问题加以改革,真正建立起体现财政特色、与财政管理紧密结合的财政监督运行机制,尤其需要寻求财政监督机制的创新,最大限度地发挥财政监督在财税管理中,对财税违纪行为的制约作用和加强财政管理,提高财政资金使用效益中的保障作用。

一是建立科学、高效的财政监督运行机制。财政监督运行机制的建立应从两方面入手。一方面要建立起对财政预算收支完成情况,财政重大项目收支活动中执行财政政策、财税纪律与财会制度的情况,财政经济运行状态与综合平衡状态等内容为主的宏观监督机制。另一方面要逐步建立和完善财政机关的内部监督机制。内部监督是财政监督的重要组成部分,是从财政机关内部对权利的一种制约。特别是在财政自身缺乏监督意识,存在着重收入分配,轻监督检查的倾向的情况下,内部监督机制尤需加强。

二是加快财政监督立法进程,建立健全监督约束机制,强化法律、法规的监督和实施机制,加大对违反法律、法规、制度行为的惩罚力度,提高违规的风险和成本,“纠之以猛”使其不敢再犯,也震慑他人不敢效尤。

三是财政监督应进一步向宏观转化,对行政事业单位的财务监督逐步通过会计人员管理体制,推行会计委派制、代理记账、加大对会计人员违纪的处罚力度,在保证会计人员独立性的前提下,通过会计监督实现。同时,比照企业,对行政事业单位的会计报表进行审查抽查。对企业,主要通过抽查审计报告和稽查特派员监督以及税务稽查实现。财政专职监督机构应重点转向对预算执行情况,专项资金的拨付、使用情况,财政收入的征管情况,财政新业务如政府采购、转移支付,以及财税政策的执行情况和财政运行状态进行反映和监控。全面细致地分析行政事业单位资金来源及运用的特点,选准监督检查的项目和切入点。应更多地通过科学、严密的规则对监督客体加以

规范和约束,进行事前的制约和事中的控制。

四是监督方式要有所创新。结合财政资金的运动规律和特点,充分发挥账户控制功能,也就是行政事业单位银行账户的审批权归财政,使用权归部门、单位,大额资金的拨付抄送监督部门备案,以便监督部门随时对资金使用情况进行监控,并通过对账户的检查,使财政资金的运动完全置于财政部门的监控之下。

五是在监督结果的运用上进一步拓展。实行监督信息公开制,即不定期或定期公布监督信息,对重大案件实行媒体曝光,对一般案件实行公告制度。这样做既可代替催款通知,又能发挥舆论监督的作用,增强财政收支、财务收支决策人、财务会计人员遵守财经纪律的责任感,提高违纪成本和风险,树立监督的权威性。同时,也有利于使检查信息的功能及时转化为有效的管理建议,进而制定并完善相关法规制度,规范财政管理。

六是进一步加强机构建设和监督手段的调整。各地财政部门应结合地方实际调整和健全财政监督机构,充实监督队伍;同时改进以前的工作方式、方法、目标和评价手段,要特别注意把处理事与处理人紧密结合起来,以期真正收到监督效果,达到监督的根本目的。

(作者单位:长春市财政局财政监督处)

