

建立科学规范的 财政监督检查运行机制

○ 张 俐 孙圣平 刘明章

报的同时,财政部还选择多起典型违纪案件公开曝光。如果说系统内通报违纪案件的影响是一条线的话,那么,公开曝光的效果则是“一大片”,更具广泛的社会教育效应。5月25日、26日,新华社、中央人民广播电台、中央电视台和《人民日报》、《经济日报》等国内主要新闻媒体根据财政部提供的信息,对严重违法违反国家粮食政策的三个单位作了公开报道引起强烈反响。7月31日和8月1日,国内各新闻媒体播发了财政部通报海南港澳国际信托投资有限公司、四川省证券公司深圳证券业务部、海南证券公司深圳营业部、联合证券公司上海通州路营业部等证券机构严重违法违反财经法纪问题的新闻稿。一周内,财政部就收到多件群众举报信件,其中有的来自大洋彼岸的美国。根据这些线索,财政部又查出数起更为严重的违法违纪案件,仅追缴的财政收入就达到1亿多元。

发证与销证

会计人员持证上岗是会计管理的重要一环,目的在于提高会计工作水平,增强会计人员的职业责任感。然而,“发证”并没有从根本上解决会计人员忠于职守的问题,只发不收的管理状况也使会计证对会计人员的约束力大打折扣。1998年春季,党中央、国务院再次明确地把整顿会计工作秩序作为反腐败治本的措施,要求坚决取消做假账的会计人员的会计证。

管理会计工作是财政部的重要职能,对违反《会计法》的会计人员“销证”具有得天独厚的职责优势,同时也蕴藏着财政监督与会计管理两大手段协调运用的巨大潜能。依法治国的强大推动和执法必严的水到渠成,使一向为会计人员颁发会计证的财政机关,开始了“销证”业务。3月中旬,财政部作出取消国家粮食储备局结算中心2名做假账并隐匿篡改账册的会计人员会计证的决定;9月下旬,财政部向广东省财政厅提出取消3名做假账会计人员会计

随着社会主义市场经济体制的建立和完善,财政工作职能也相应地发生一系列重大变化。为确保财政职能得以顺利实现,必须尽快明确财政监督工作目标,规范财政监督工作方法,切实将财政监督工作纳入法制化的轨道。

(一)进一步改进和完善现有的财政监督体系。现有的财政监督体系是在80年代后期形成的,由于先天不足,加上外部环境又制约了这种体系的发展,因此显得极为薄弱,必须加以改进和完善。新的财政监督体系一定要紧密围绕财政收支管理,建立一套既区别于审计监督又不同于日常财政管理的监督模式。财政监督与审计监督的区别表现在:审计监督是由政府专门机构所实施的具有独立地位的对财政财务收支的监督,其特点是监督的层次较高、独立性较强,无论是对财政部门还是对企事业单位来说都是属于外部监督,监督的形式以事后监督与间接监督为主,监督的依据主要是法律和行政法

规。财政监督是由财政部门实施的对财政收支分配的监督,这种监督对财政部门自身而言属于内部监督,是一种有效的内部约束机制,对企事业单位而言则属于财政部门实施的外部监督,这种监督具有直接性和及时性,从事前、事中、事后的全过程进行监督,可以及时纠正错误,与财政管理结合更为紧密,财政监督的依据除了法律、法规以外,还有财政部门制定的规章制度和一定时期内应执行的财政政策。财政监督要与财政日常管理有机融合起来,管理之中有监督,监督是为了更好地加强管理,由财政监督机构来实施的财政监督还具有一定的独立性,不仅对管理的对象进行监督,而且对管理活动本身也进行监督,财政收支分配的全过程都要置于财政监督之下,杜绝和避免财政分配中的“暗箱操作”,对财政收支分配中发生的违法违纪问题的检查处理,由财政监督机构归口负责,各业务部门积极参与和配合。

证的书面意见,10月19日,广东省财政厅办完有关手续,并作出了五年内不准这3名会计人员重新取得会计证的决定。到11月底,财政部已对直接检查发现的违法违纪单位的15名会计人员

作出“销证”决定。不少人猛然间感到,会计证,不再只是会计人员上岗的通关文书,时代更明确地要求它成为会计人员职业道德的“指南针”和“座右铭”,在未来的经济舞台上它应倍受珍重。

(二)加快财政监督的法制化进程。目前,财政管理和财政监督的法律法规还很不健全,空白点很多,如《预算法》仅仅明确了政府和财政部门在编制和执行预算中应遵循的规范,但没有明确为保证预算的实施,财政部门有哪些具体的权限,所以应根据《预算法》的有关规定,制定《财政法》或《财政管理法》,对财政部门的权限、职责、工作范围作进一步界定,在此基础上,制定《财政监督法》或《财政监督条例》,明确财政监督的职权、方法、程序等,并与审计部门、税务部门的职责范围明确加以划分,以达到各行其道、各负其责。在实体方面,要尽快修订颁布《违反财政法规处罚条例》,在处罚条例中,要充实对社会中介机构、国库、征收机关等违法违纪处罚的内容,删除部分已由《税收征管法》规定的对偷逃税处罚的内容。同时,要将处理事与处理责任人结合起来,并在相应的法律法规中加以规定。财政部门也要根据财政法律、法规,完善各项财政规章制度,并使之具有较强的可操作性,从而使财政监督工作做到有法可依、执法必严、违法必究。

(三)改进财政监督方法,规范监督检查手段。一是财政监督要积极参与财政管理活动,财政部门要制定重要发文的会签制度和重大财政财务收支的复核审批制度,凡涉及财政预算收支的

重要发文以及项目的立项、编制、执行和调整,都要有财政监督机构的参与。二是要尽快制定各种财政监督检查的实施办法,如《财政部门对社会中介机构监督检查实施办法》、《国库收纳、划分、留解、退付的财政监督检查办法》、《财政部门对税款征收机关实施监督检查办法》、《财政专项资金拨付使用监督检查办法》等等。三是对财政检查规则进一步具体化,制订统一格式的《财政监督检查通知书》、《财政检查工作底稿》、《财政检查报告书》、《财政检查处理决定书》、《财政检查建议书》、《财政检查缴款书》等;要按照财政监督检查目标的要求,制定《财政监督工作标准》等等。四是规范监督检查处理收缴的程序,实行财政监督机构内部立案、检查、审理分离制度,明确专人负责财政处罚的听证程序和行政复议程序的受理、承办,对收缴的违纪款和罚款既要按照执收分离的原则,又要便于统计和汇总。五是建立财政监督指标体系,量化财政监督对象,及时评价和考核财政监督工作。在制定财政监督指标时,不能单纯以查处的违纪金额和收缴的违纪款项来作为衡量财政监督质量的指标,而要注重从制止和纠正违法违纪问题发生,参与财政收支管理以及所达到的效果等方面来量化财政监督工作。六是运用现代化手段来武装财政监督,

开发财政监督的实用软件,扩大财政监督的计算机监控范围,将财政监督机构的计算机与财政业务部门、国库、征收机关实行联网,直至与所有预算单位联网,及时发现财政运行中的问题并加以纠正,努力提高财政监督的效率。

(四)充实健全财政监督机构。建立一支思想好、业务精、能力强的财政监督干部队伍是搞好财政监督、发挥监督效能的根本保证。财政监督机构应该成为财政部门组织、协调和实施监督检查的中心。财政部门对外实施的检查和处罚必须由财政监督机构统一归口负责和组织,处罚决定书要由财政监督机构审核后加盖财政部门印章发出,财政监督机构独立实施检查、处理,不受其他业务部门的限制和干扰。财政监督人员的组成采取专职人员、兼职人员和聘用人员相结合的办法形成,以专职检查人员为主,检查人员应该由财政部门统一组织考试或考核,考试或考核合格后发给执法检查资格证书,持证从事财政检查,未取得证书的人员不得以专职检查人员的身份参与财政检查。要定期对财政监督检查人员进行业务培训,同时实行严格的考核制度,奖优罚劣,鼓励竞争,充分调动财政监督人员的积极性。

(作者单位:江苏省扬州市财政局)

(上接第57页)

第十六条 各部门、各地区、各项目建设单位报送分析报告的数据必须做到完整、真实和准确。对故意误报、漏报和存问题隐瞒不报的,要通报批评并责成重报。涉及财务资金问题的,要作为违反财经法规处理。

第十七条 财政部对各部门、各地区报送财政性基本建设资金效益分析报告的情况建立年度考核评比制度。考核结果要作为被考核部门和单位资信情况的重要依据。对分析报告质量高,编报工作做的好的,要进行表彰和奖励,并予以公布。

第四章 附 则

第十八条 各部门、各地区可按本制度规定的原则,结合本部门、本地区的实际情况,制定相关的制度。

第十九条 本制度由财政部负责解释。

第二十条 本制度自1999年1月1日起实施。