

论财政监督和社会经济监督的协调与结合

○ 魏明敏 姚 帅

财政监督和社会经济监督是我国国民经济监督体系的两个重要组成部分,其监督对象、内容和方式方法各有特点,各有侧重。深入分析财政监督和社会经济监督二者之间的协调与结合问题,对于建立和完善我国社会主义市场经济条件下国民经济监督体系有着十分重要的意义,同时也是当前深化财政监督、规范和整顿财税秩序工作中亟待解决的一个关键问题。

一、财政监督和社会经济监督的协调与结合是社会主义市场经济体制的内在本质要求

财政监督是指政府财政部门包括财政部门内部各业务机构和财政监督专职机构,对与国家财政分配、调节和管理相对应的单位和个人的财政财务收支的合法性、真实性和有效性,及其贯彻执行国家财税、财会法令、政策、制度情况依法实施的监督活动。其中财政监督专职机构根据职责或政府和财政部门要求实施财政监督,履行的是一种行政行为,是执法性质的监督。

社会经济监督是指经国家批准的会计师事务所、审计事务所和资产评估中心等社会中介机构在开展业务、提供公证和咨询等服务过程中实施的监督。这种监督既不代表政府,也不代表委托方,

是一种社会公证者的形象。社会中介机构接受单位的委托,以独立的第三者的身份对有关经济组织和社会团体的财务及其他经济材料和经济活动进行合法性、真实性的审核、调查,提出客观、公正的具有法律证明效力的报告。这是社会经济监督有别于国家财政监督的重要标志。

财政监督和社会经济监督作为我国国民经济监督体系的重要组成部分,二者加强协调配合是建立社会主义市场经济体制的内在本质要求。社会主义市场经济必须具有完善的经济法规和完备的经济监督体系,才能保证经济运行的法制化和公平竞争的市场秩序。我国现行国民经济监督体系由于经济监督的客体多种多样,从而决定了经济监督的主体相应地需要多样化。但多样化的经济监督主体必须加强协调与配合,形成组织严密、管理科学的经济监督体系,这样才能发挥监督的整体效用,保障社会经济秩序的稳定与发展。如果各经济监督主体完全各自为政,各行其是,一方面力量单薄,监督的深度和广度受制约;另一方面从经济监督整体来讲,不仅监督效率难以提高,不能保证经济监督总体目标的实现,而且势必导致经济监督秩序混乱,难以形成合力打击和遏制经济领域的违法违纪。因此,建立社会主义市

场经济新体制必须特别强调经济监督主体包括财政监督和社会经济监督之间的协调与结合。

二、目前财政监督和社会经济监督协调与结合存在的问题

近年来,随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,特别是财税体制改革与“分税制”财政体制的实施,财政监督初步理顺了内部关系,明确了职责。但是财政监督与外部其他经济监督之间的关系还未理顺,财政监督和社会经济监督之间的协调与相互衔接的问题还比较突出。

1、从财政监督角度来看,一是财政微观监督不力,主要表现在当前微观经济领域中偷逃和骗取国家税收的问题还比较严重,搞假凭证、假报表、假决算、虚增成本、隐瞒利润、挪用、截留应当上交国家财政收入乃至转移国有资产、化公为私、私设“小金库”等问题还比较突出。二是财政宏观监督薄弱,具体表现在:政府公共财政预算监督薄弱,财源大量流失;国有资产经营预算监督薄弱,国有企业亏损严重,国有资产大量流失;财政支出规模不断膨胀,财政支出的效益不高;社会财力分散,国民收入分配比例失调,财政收不抵支,难以有效地调控和规范宏观财政经济协调、有序、健康地运行

等。

2、从社会经济监督角度来看,目前我国社会中介机构由于受外部环境的制约,加之受利益机制的驱动和内部自我约束机制软化的影响,还不能真正客观公正地履行起社会经济监督职能。具体表现在:①人员结构素质不能适应社会经济监督工作的需要,执业人员返聘的多,在职的少;年长的多,年轻的少,这种临时性、短期性的人员结构既不利于社会中介机构加强自身内部基础管理,也不利于提高其执业质量水平,更谈不上立足长远发展。②由于目前多数社会中介机构实行挂靠行政单位的体制,一些挂靠在财政、审计、工商等行政部门的社会中介机构,依靠政府权力机关行政手段画地为牢承揽业务。那些没有行政部门作为后盾的社会中介机构就想方设法,甚至知法犯法,采取不规范手段来拉业务,导致监督秩序混乱。③个别社会中介机构受利益机制的驱动,无原则地迎合委托单位的要求出具假证,严重地损害了社会经济监督的信誉。

3、在近年来大检查工作中,社会中介机构的检查质量距离政府专业经济监督部门普遍有明显差距。个别社会中介机构在检查中违反检查纪律,向被检查单位吃拿卡要,严重地损害了政府的形象;有的社会中介机构检查人员甚至与被检查单位联手侵害国家利益,为自己拉业务或者捞好处,严重地损害了国家利益。

三、财政监督和社会经济监督协调与结合的对策

1、理顺社会经济监督内部管理体制,努力提高社会经济监督总体水平。我国多数社会中介机构实行挂靠行政单位体制,这是特定历史环境造成的。随着市场经济对社会经济监督要求的提高,原来的管理体制已经暴露出不利于保证社会经济监督的独立性、客观公正性等种种弊端。因此,当前应通过深化改革理顺社会中介机构管理体制,逐步实现社会中介机构同挂靠单位脱钩,实行在财政部门的指导和监督下,由注册会计师协会统一管理的新管理体制,使社会中介机构真正依法经营,自主管理,

独立承担社会经济监督和法律责任。在理顺社会经济监督内部管理体制的同时,要加快注册会计师队伍的建设,大力扭转当前人员老化和临时化的倾向,建立一支优质、高效、廉洁的老中青相结合的稳定的社会经济监督执业队伍,从而提高社会经济监督的质量。

2、明确财政监督和社会经济监督二者之间的分工,使其各司其职,各负其责。随着我国经济体制改革的不断深化,政府与国有企业、集体企业及其他经济类型企业的利益分配关系和财务管理关系也逐步同国际惯例接轨,即利益分配关系主要通过税收来调整,财务管理关系由原来的直接管理逐步改为间接管理。这种关系的变化,客观上要求社会经济监督成为政府宏观调控与企业微观经营之间的中介。从西方经济发达国家的经验来看,社会经济监督凭国家授权的第三者身份对市场主体的财务会计、财政征收活动独立进行具有法律效力的审查、督促、鉴证和处理,为社会和政府提供市场主体活动的合法性和可信度,从而被誉为不拿薪水的“经济警察”。这些经验对于我们明确财政监督和社会经济监督的分工具有一定的借鉴意义。建立我国社会主义市场经济体制下的国民经济监督体系,社会经济监督的职责范围应定位于对微观经济的监督,即大量的、复杂的、基础性的微观经济监督由社会经济监督去完成。这样财政监督在一定程度上就可以提高监督层次,由直接监督为主转向间接监督为主,由以微观监督为主转向宏观监督为主。财政监督和社会经济监督的这种分工,一方面有利于加强对企业微观经济的监督,另一方面有利于加强政府宏观调控,保障宏观经济健康运行。

3、加强财政监督和社会经济监督的横向协作,搞好与微观经济监督的结合。社会中介机构行使社会经济监督职能,其出具的审计报告必须抄送(报)财政监督机构,这样有助于财政监督机构了解企业单位财务收支情况和执行财经制度情况,从而节省人力、物力,提高财政监督工作效率。鉴于当前社会中介机构内

部缺乏质量保证措施,还不能真正履行社会经济监督职能,现阶段最好是将社会中介机构所谓“社会经济监督”的职能限定在“鉴证”的中介服务范围,即对市场主体财务资料的真实性、合法性进行鉴定和公证,而不是严格意义上“监督”的职能范围,否则可能误解社会经济监督的根本属性。另外,财政监督在侧重宏观监督的同时,要兼顾微观监督,继续深入开展税收财务物价大检查,惩治违法违纪,严肃财经纪律,通过大检查提高微观经济市场主体的财经法纪的观念,促使其守法运行。在财政监督和社会经济监督的协调与结合问题上,现阶段试图用社会经济监督来取代财政监督对微观经济的监督活动,是一种不切实际的想法,这样做只能助长微观经济的违法违纪,进而影响宏观经济的健康运行。

4、建立财政监督对社会中介机构的再监督机制,以保证社会中介机构公正地履行社会经济监督职能。财政监督对社会中介机构的再监督是财政部门及其财政监督机构依照《中华人民共和国注册会计师法》等有关法律、法规规定,对社会中介机构执业的水平、质量及其履行社会经济监督公正性、公平性、合法性的情况进行的监督检查。再监督按社会中介机构开展业务的内容可划分为法定业务监督检查和非法定业务监督检查。对社会中介机构法定业务监督检查,重点检查社会中介机构审计业务的合法性和真实性,如发现超出法律规定范围和作出评价结论与法律法规相悖的,要及时纠正。对社会中介机构非法定业务监督检查,重点检查社会中介机构承办的会计咨询和服务业务的合规性和可操作性,其目的是保证国家财经方针政策的贯彻执行。在正确处理财政监督对社会中介机构再监督的关系上,一方面财政部门及其财政监督机构要切实履行再监督职能,秉公执法,保证社会中介机构的业务工作朝着健康的轨道发展;另一方面社会中介机构要主动接受监督检查,不断提高自身素质,进一步发挥其社会经济监督的功能。

(责任编辑 张晓红)