

论财政监察专员办事机构与其他监督机构的关系

○ 王勤学

一、专员办的产生及其基本属性

建立相互监督相互制衡机制,是现代经济管理发展的一个大趋势。

财政监察专员办事机构(以下简称专员办)作为一个专司中央财政监督的职能机构,由原中央企业财政驻厂员机构职能扩展转换而成,有其存在和发展的必然性。

首先,建立适应社会主义市场经济发展要求的分税制财政体制,需要有一支履行中央财政监督职能的专业队伍。分税制是在划分事权的基础上,按税种划分中央、地方财政收入的一种财政管理体制,它有三个基本特征:即分事权、分税种、分机构。这就使得传统财政体制下一直沿用的年终算帐,变成平时按税种划分中央与地方收入。如何做好这种面广量大的“划分收入”工作,确保分税制财政体制的顺利实施和健康运行,除了税务机构分设作为组织保障外,建立一个确保中央财政收入安全完整的控制系统,就成了新的预算管理体制中一个不可缺少的重要环节。

其次,维护社会主义市场经济条件下的财政税收秩序,需要有一支能代表中央财政意志的监督队伍。一个时期以来,财税秩序混乱的状况较为严重,偷逃骗税、截留收入、国有资产流失、挥霍浪费公款等现象较为普遍,尤其是侵犯中央和国家利益的行为未能得到有效打击和遏制,财税法纪的严肃性受到严重损害。要扭转这种无序状态,维护中央和国家利益,必须有一支强有力的中央财政监督队伍。

第三,原中央企业财政驻厂员机构的八年运作,通过开展各项监督检查,锻炼了队伍,积累了经验,为专员办的成立提供了干部保障和工作基础。

正是以上这种大背景,决定了专员办的基本属性:(1)它直属财政部领导和管理,是财政部整个组织系统中的一个组成部分;(2)它是一个行政性派驻机构,工作性质一般是实行就地监督;(3)它履行的是中央财政监督职能,监督层次比较高,监督范围比较广泛;(4)它在财政部授权范围内履行部分行政管理职能,以解决“鞭长莫及”的矛盾。由于

这些基本属性,决定了专员办与其他监督机构的差异性和互补性。

二、专员办与审计机关

审计机关是代表各级政府履行经济监督的一个职能部门,它与专员办在监督客体、最终目的、执法标准等方面有许多共同之处,但两者却有不能替代的差异性。

一是两者的监督属性不同。财政和财务收支活动虽然都同属审计机关和专员办的监督客体,但审计机关是代表政府对有关部门和单位实施监督,直接向各级政府的行政首长负责,从全国范围看,审计施行涉及各个预算级次的单位,具有很强的独立性和较好的公允性。专员办则代表中央财政,对中央单位和涉及中央预算收支的事项进行监督、核查和监控,直接对财政部负责。

二是两者的监督作用有差异。专员办作为财政部整个机体的一个组成部分,监督的着眼点在于确保中央预算的顺利执行和财政法规的顺利实施,并通过发现问题,为管理当局提供信息和建议,帮助和促进有关负责财政收支的部门,健全管理和控制制度,堵塞漏洞,使整个财政管理活动更为有效。而审计机关则有法定的监督对象,对有关单位实施审计后,一般应当对审计事项作出评价,出具审计结论或意见书(不管被审计单位有无问题),从而起到对被监督单位的鉴证作用。

三是两者的监督方式有区别。审计作为一种专门方法,是审计机关实施监督的一个基本手段。专员办在实施监督检查时也经常采用这一方法,确又不局限于这一方法。比如目前专员办实施的中央预算收入对帐方法,显然不能算作审计方法。同时,由于审计具有鉴证功能这一特性,审计机关一般采用事后监督的方式。专员办出于保证预算任务圆满完成和加强财政管理的需要,更多的是采用事前监督和事中监督,在监督方式上更具灵活性。再者,专员办处于财税系统内部,具有信息灵、熟悉情况等便利条件,在监督的及时性和准确性等方面,具有一定优势。

三、专员办与税务稽查机构

严格依法行政 规范大检查工作

○ 徐 旭 张杭平 孙建苗

税务稽查机构是设在税务机关内专司税务稽查的一个职能机构,它是税收征管模式改革后,我国现行新的税务征管体系中的一个重要组成部分。税务稽查机构与专员办两者在监督活动中的主要区别在于:

一是两者的监督对象有区别。税务稽查机构是对纳税人和扣缴义务人履行纳税义务和扣缴义务的真实性和合法性实施监督。专员办的监督对象,除了预算收入缴纳单位和预算支出使用单位外,还包括预算收入征收机关。

二是两者的监督目的有差别。税务稽查的目的是查处税收违法行为,保障税收收入,维护税收秩序,促进依法纳税。专员办实施监督的目的,在于确保财政收入和国有资产的安全完整,确保财政支出的合法有效使用,维护社会主义市场经济条件下的财政税收法纪,不断改进和加强财政管理。

显然,相对于税务稽查机构而言,专员办的监督层次更高,监督的范围也宽广得多。

四、专员办与社会中介机构

会计师事务所等社会中介机构是商品经济发展到一定阶段的产物,它产生的直接导因是财产所有权与经营权的分离,属于民间审计范畴。它与专员办存在较大区别:

一是专员办是向财政部负责,为中央财政和中央政府服务。会计师事务所则是向资产所有人、债权人、潜在投资者及政府管理部门负责。

二是专员办的监督是强制性的,因而也是无偿的。会计师事务所的审计是受托的,有偿的。

三是专员办的监督为与财政收支和财政管理相关联的各个环节。会计师事务所的审计对象则是企事业单位、社会团体,包括对个人账目的审理。

四是专员办对于监督检查中查出的问题,要依照现行法律法规逐一审核定案,并下达处理决定,责令被监督单位予以纠正,带有强制性。会计师事务所审计中所发现的问题,则是通过发表客观、独立、公正的审计意见,以帮助报表使用者更好、更完整地了解企业的财务状况。

税收财务物价大检查(以下简称大检查)是党中央、国务院为治理经济环境、整顿经济秩序而采取的一项重大措施。从1985年至今,每年开展一次,对于严肃财经法纪、促进反腐倡廉,平衡国家预算,确保财税体制改革的顺利实施和健康运行,都发挥了重要作用。实践证明,它是符合我国国情的一种有效监督形式,其作用在目前是其他监督形式难以替代的。为了进一步适应社会主义市场经济和现代化建设的要求,特别是在《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)颁布实施后,必须不断改进、完善和规范大检查工作,使之在维护经济秩序中作出更大贡献。

务状况。

五是专员办还担负着对会计师事务所执业质量及其执行国家财税、财会制度情况进行再监督的任务,督促和规范执业行为,以使其在社会经济生活中发挥更积极的作用。

综上所述,专员办与审计机关、税务稽查机构、社会中介机构在监督对象、内容等方面有许多相近或相似的地

一、以依法行政为指导,切实规范大检查工作

《行政处罚法》的颁布和实施,标志着我国行政管理和行政处罚走上了规范化、法制化的道路,既为依法行政提供了明确的指导和有利的条件,同时也要求大检查工作尽快纳入制度化、规范化的轨道,按照新的更高的标准依法办事。在认真学习、统一思想和深入调查、充分论证的基础上,我们制定和完善了四项工作制度和有关程序。

(一)制定出台了《浙江省税收财务物价大检查处罚听证程序试行办法》(以下简称办法)。在行政处罚中,听证是一个全新的概念。大检查处罚听证,就是

方,但他们却都有不同的作用,担负着不同的使命,都是社会经济监督组织体系中的重要一员,正是它们的相互补充、互为依存、相互制约,共同构成了社会主义市场经济条件下的经济监督体系。

(作者工作单位:财政部驻宁波市财政监察专员办事处)