

# 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,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,包括对个人帐目的审理。

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。

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,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)

在大检查办公室作出处罚决定之前,听取有关当事人的陈述、申辩和质证程序,目的在于使当事人了解大检查处罚决定所依据的事实、理由和法律法规,当事人有为自己辩护的权利,以促进大检查处罚的公正性。为了草拟好这个办法,我们确定了“科学、可行、接轨”的指导思想,即提法要科学、内容要可行、听证规定要与《行政处罚法》相衔接,同时遵循“合法、公正、公开、及时、便民”的原则。经过反复论证,多方征求意见,几易其稿,办法共4章25条,于1996年大检查中出台实施。特别是结合我省实际,对听证范围作出了明确界定,即“适用听证程序的大检查处罚是大检查中查出有违反财经法纪问题,并拟处以10万元及其以上罚款的案件”。与这个办法相配套,还相应制发了《处罚听证告知书》及回执、《处罚听证通知书》等统一书式,受到有关权威部门的好评。

(二)重申并实行了告知制度。一是大检查重点检查进点前的告知,将检查组成员名单、进点日期和检查事由等有关事项,以书面形式通知被查单位。二是检查结果和听证权利的告知,在检查结束作出处罚决定之前,必须详细、规范地填写《税收财务物价大检查重点检查违纪问题签证表》,将查出的违纪事实、处罚理由和依据、处罚建议等内容书面告知被查单位,由其陈述意见后签字盖章。对符合听证范围的,还应书面告知其依法享有陈述、申辩、质证的听证权利。三是对当事人履行处罚决定方式和期限的告知,并在当事人履行处罚决定的前提下,告知其如不服处罚决定可以依法申请行政复议的途径和期限。告知制度的实行,树立了依法行政的良好形象,有效维护了当事人的合法权益,受到普遍欢迎。

(三)实行了检查与审理相分离的工作制度。近几年工作实践中,我们建立了由省大检查办公室和财政部驻浙财政监察专员办事处负责同志牵头,从各地市抽调局级干部组成的案件审理小组,集中对查出的违法乱纪问题进行核定案。凡检查终结,检查组都需制作案件检查报告,提交案审小组集体进行审理,

再经负责同志对案审小组提出的审议意见予以审核,最后下达处罚决定。实行查审分离制度,加强了相互间的监督和制约,明显提高了处罚决定质量,并且能有效地防范以权谋私和腐败现象。

(四)建立和完善了内部工作制度。主要有:1.建立了《大检查期间大要案报备制度》。要求全省各级大检查办公室将大检查中查处的“违纪金额在50万元以上的,或罚款金额在20万元以上的,或罚款比例超过违纪金额50%的,或偷逃骗税情节严重的,或有新的违纪作案手法的”大案要案,必须及时上报省大检查办公室备案。2.健全了舆论宣传工作制度。提出了“抓住重点,突破难点,把大检查舆论宣传提高一个档次”的总体要求,推行舆论宣传工作的计划制度和奖惩制度,事前有报道计划,事后考核通报,并指定专人负责舆论宣传,构建大检查信息网络,狠抓信息通讯员队伍建设,从省到县每个大检查办公室至少要有一名信息通讯员,总人数已超过200人。3.重新修订了《浙江省税收财务物价大检查先进集体考评办法》。对各级大检查办公室的工作情况,从舆论宣传、重点检查、违纪款项入库、大要案报备、报表编报、整改建制、受理举报、档案管理、工作总结等9个方面,采用百分制形式进行量化考核。这一措施的出台,形成了各级大检查办公室相互学习、友好竞争、争创一流的生动局面。

## 二、以依法行政为武器,着力加大执法力度

一个时期以来,包括大检查在内的监督检查不断充实和加强,监督范围扩大,监督频率提高,收到一些效果。但目前经济领域大面积违法乱纪状况尚未根本好转,财经秩序混乱的势头还没有得到彻底遏制,原因是多方面的。既有体制转轨和法制建设不健全方面的因素,也有有法不依、有令不行、有禁不止的因素。但从执法监督部门来讲,执法不严、执法不力、处理偏轻也是一个重要原因。因此,要切实改变这种状况,必须以依法行政为强有力的武器,着力加大执法力度。

1996年6月,我们围绕“如何严格执法,加大处罚力度”这一主题,召开了全省大检查政策理论研讨会,初步形成全省范围内关于加大执法力度、严肃处理各种违反财经纪律行为的原则性意见。在大检查期间,凡重点检查实施之前企业单位主动自查自报的问题,可以酌情从轻处罚或免于处罚;凡重点检查出来的问题,一律依照现行法律法规从严处罚,同时规定了处罚的下限。

1996年大检查中,各级大检查办公室认真贯彻落实“依法行政,依法监督,执法必严,违法必究”的处理原则,注重加大执法力度,并把处理事与处理人紧密结合起来。如绍兴市大检查办公室制订了《税收财务物价大检查查出违法违纪单位有关责任人员的处罚规定》。桐乡市大检查办公室在查处某制衣厂厂长、副厂长、会计等三人利用发票犯罪一案中,坚持原则,排除干扰,经过历时一年多的艰苦工作,上诉嘉兴市中级人民法院,终于撤销了桐乡市人民法院对三名案犯原来各判有期徒刑3年,缓刑4年的判决;重新判决三名案犯5至6年不等的有期徒刑,把案犯送进了牢房。常山县大检查办公室会同县财政局,对大检查期间查出的财务管理混乱、会计信息失真,导致国家和集体财产遭受损失的5名会计人员,吊销了会计证。据统计,1996年全省大检查处罚面达39.1%,比上年的6.6%增加30多个百分点,共有63093个单位和2552名个人受到经济处罚,7人受到党纪政纪处分,15人被移送司法机关立案处理,1人已被判处死刑。

## 三、严格依法行政,大检查焕发新的生机与活力

严格依法行政,加大执法力度,规范工作行为,产生的影响是深远的。

首先,大检查工作质量得到提高,处罚决定经受住了实践的检验和时间的考验。1996年大检查,全省共查出各种违纪金额8.81亿元,应上缴财政8.75亿元,补交入库8.17亿元,都比往年有较大增长;对前述众多的单位、个人给予经

(下转37页)

# 行政事业单位 国有资产管理不容忽视

## ——来自河南沁阳市的调查

韩明光 拜红霞 邹立文

近几年来,国家先后制定了一些旨在加强行政事业单位国有资产管理的政策、法规,一些地方也制定了适合本地区特点的地方性的政策、法规,推动了行政事业单位的国有资产管理。但目前行政事业单位国有资产管理工作中仍存在一些不容忽视的问题,这些问题有的可以通过提高认识,转变观念加以解决,有的则需要通过进一步深化改革、健全

制度加以解决。最根本的是要认真总结各地行政事业单位国有资产管理工作中经验与教训,积极贯彻落实中央和各地有关政策、法规和制度,保证行政事业单位国有资产管理的健康发展。

### 一、行政事业单位国有资产管理中存在的问题

从1995年河南省沁阳市进行的行政事业单位财产清查和产权登记工作可以看出,目前行政事业单位国有资产管理工作中存在以下问题:

1. 一些行政事业单位国有产权观念淡薄。很长一段时间里,国家财政对行政事业单位基本上是只管供给资金,满足需要,而不管或很少过问财政资金的最终使用情况,对行政事业单位的

(上接34页)

济的处罚和纪律的处分,甚至是追究刑事责任,但由于是严格依法行政,依法办事,处罚决定做到了“事实清楚,证据确凿,定性准确,处理恰当”,迄今为止,没有一家单位要求举行听证,也没有一家单位申请行政复议。我们对一个单位处以罚款达257万元,单位负责人心悦诚服完全同意。

其次,大检查的地位进一步提高,社会影响不断加强。依法行政,规范工作,促使大检查工作人员克服了以“监督者”

自居的思想,摆正了“监督与服务”、“官与民”的关系,增强了公仆意识,更加注重工作作风和工作纪律,更加注重执法质量和执法效果。各级政府由此更加重视和支持大检查工作,省政府在有关文件中明确指出“各级大检查办公室是各级政府组织大检查的工作部门,要切实履行职责”。据抽样调查,98%的被查单位对大检查工作人员文明检查、秉公执法、廉洁自律予以充分肯定。在行风评议中,也获得社会好评。

第三,大检查工作人员明确了目标,

增强了信心。通过严格依法办事,工作开展比较深入,检查成果比较显著,使广大检查工作人员尝到了甜头,坚定了依法行政、依法监督和严格执法的信念。在不久前召开的一次大检查工作座谈会上,与会同志纷纷反映,尽管形势变化发展很快,大检查工作的难度越来越大,但只要牢牢把握依法行政、规范工作这个根本,工作就一定能逐步推开,出现的困难和问题也一定能克服和解决。

(作者工作单位:浙江省税收财务物价大检查办公室)