

试论地方财政机关的内部监督

○ 吕万大

地方财政部门作为地方政府管理财政收支、执行和实施财政政策法规的职能部门,在经济活动中处于十分重要的位置。为了有效地防止不良行为和非法行为,提高财政财务管理的效能,从内部对地方财政机关及其工作人员在财政财务管理过程中遵纪守法情况实施有效的监察和督导活动,即加强内部监督,显得尤为重要。

一、内部监督是保证依法行政和勤政廉洁的必要条件

从广义上讲,内部监督是从财政机关内部对权力的一种制约措施,一种有目的的预防和纠偏活动,以不使错误的认识转化为错误的决策和错误的行动。它具有以下本质特征,即:以权力为后盾,具有强制性、独立性和限制性。从狭义上讲,内部监督属于行政监督范畴,具有行政监督的基本特征,即:(1)监督的主体是各级财政机关内部具有监督权限的内部机构。它的工作既具有独立性,同时也接受行政领导的领导。(2)监督的客体是财政机关的行政行为和财政机关工作人员的职务行为。(3)监督的目的主要在于维护财政机关廉洁,改进财政财务管理,提高效率。(4)监督的方式具有及时、灵活、迅速的特点。

内部监督在地方财政机关处于特殊重要的地位,是地方财政机关工作不可或缺的重要组成部分。

从财政的本质分析。财政分配具有国家主体性、强制性和无偿性等属性。地方财政机关在国民收入分配中处于主导地位,在管理财政收支、执行和实施财政政策法规中起着重要作用。如果放松监督尤其是内部监督,财政属性就会产生质的变化。首先,财政分配的主体性出现变化,导致少数掌权者以个人的好恶安排财政分配,从而阻碍国家意志和

利益的实现,使财政分配的国家主体性变为个人主体性;其二,财政分配的强制性出现变化,国家凭借政治权力并通过法律制度的形式来实现的强制性属性,往往容易被偏离法律制度规定和规范管理要求的行为所左右,从而使国家政治权力和法律制度的强制性变为随意性;其三,财政分配的无偿性出现变化,财政分配的无偿性,表现为价值单方面转让,并改变其所有权,财政筹集资金如税收等都不予偿还,财政供应资金如专项拨款等也无需偿还,缺乏必要的内部监督,很有可能使国家的无偿变为少数人的有偿,成为以权谋私的筹码。

从财政的职能分析。财政监督包括内部监督是财政的重要职能之一。社会主义市场经济是法制经济,必须受社会主义法律的规范和制约。市场不是万能的,有其自身的弱点和消极的方面,如不能准确地反映社会需求的长期性变动趋势,不能自动实现当前利益和长远利益、局部利益和整体利益的结合,容易产生自发性和盲目性,等等。因此,在加强宏观调控的过程中强化财政监督包括内部监督,对某些行为予以遏制、调整和纠正,保证社会经济生活的有序运行,显得尤为必要。

从财政队伍的现状分析。近几年对部分财政部门预决算审计情况表明,财政管理状况不容乐观,有的隐瞒、截留、转移财政收入,有的违反规定擅自退库,有的人为扩大财政赤字,等等。据有关部门调查,目前财政部门违纪面不断扩大,财政干部违纪情况比较严重,违纪手段多样,社会反响强烈。某省从1987—1993年共受理财政干部违法违纪案件825件,已结案796件,查处违法违纪干部1099人,占全省财政干部总人数5%,贪污、挪用、受贿、以权谋私、渎职失

职等各种违纪违法行为均有发生。因此,加强内部监督刻不容缓。

二、内部监督仍然是财政工作十分薄弱的环节

目前,财政监督正日益受到重视和运用,但内部监督工作仍显薄弱,主要表现为:

1. 监督频率较低。近几年,影响较大的财政监督活动比较频繁,包括一年一度的税收财务物价大检查,清查“小金库”和预算外资金,对财政专项支出资金检查等,声势浩大,成效显著。而内部监督则显得门庭冷落,少见动静和声响。由于财政内部监督职责没有到位,财政分配活动缺乏健全的监督环节,财政资金的筹集,预算执行,财政资金的管理等在一些地方比较混乱,不按政策办事,违反财政规定现象常有发生,造成财政收入分散流失,财政资金损失浪费。不仅影响了正常的财税秩序,影响国家财税法规的贯彻和财税体制改革的顺利进行,而且损害了财政部门的形象和声誉,阻碍了地方财政的健康发展,应当引起高度重视。

2. 监督内容空泛。目前对财政部门的监督,还主要停留在人大、政府和审计部门的预算监督上,监督的内容侧重在宏观管理,主要是审查一年一度的财政预决算执行情况,对资金营运过程缺乏微观的监督。审计监督的范围局限某一年度,而且预算是计划,决算已构成事实,主要是事后监督,大量的日常财政收支活动缺乏正常有效的监督。

3. 监督力量薄弱。一些地方财政部门的监督机构中,一般都无人专司内部监督工作,不少县级财政部门甚至连监督机构都没有,而一些设立专门监督机构的也是专职干部人丁不旺,有的只配一名兼职人员应付门面,有的甚至连兼

职的都没有。财政监督涉及经济领域的各个方面,财政监督干部必须具备与其从事财政监督工作相适应的政策水平、专业知识和业务能力。而从现有财政监督干部现状看,存在三多:新调进的多,业务欠娴熟;新分配的多,实践经验欠丰富;年老的多,精力欠充沛。业务素质很不适应工作需要。

三、加强和完善内部监督的对策

1、建立综合型财政监督机构。财政监督是财政部门内部各单位的共同责任,各业务单位不能只管收支,不管监督,财政的三大职能要靠财政战线每一个干部共同奋斗来完成。财政监督机构是具体实施财政监督的职能机构,和其他业务机构在级别上是一样的。但在工作程度上应该高一层,有责任协调各业务部门实施和完成监督任务,不仅有责任检查下一级财政部门执行财政政策、法令的情况,也有责任监督同级业务机构。初步设想,在机构改革中,可以将现有的财政监察、三大检查办公室和地方财政机关的纪检、监察等合并,建立综合型地方财政监督机构,接受本机关党委(党组)和同级党委政府纪检、监察部门的双重领导,在级别上可以略高于地方财政部门的业务机构。其外部监督职责由财政监督机构和业务机构共同负责,财政监督机构重点负责组织、指导和协调工作,具体监督工作由业务机构实施。内部监督工作由财政监督机构直接负责,对业务机构和财政干部履行职责情况和廉政建设情况实施监督。这样,可以解决财政监督机构不全和人员配备不足的矛盾,形成合力,减少扯皮、推诿,提高财政监督的整体效能。建立综合型财政监督机构,有助于财政履行职能,为强化财政的调控能力,提高管理水平,促进国民经济的发展服务。同时通过实行政治监督,肃贪倡廉,保护干部,为加强财政系统干部队伍建设,纯洁财政干部队伍服务。

2、设立财政机关“出纳中心”。将财政机关内部各业务机构的资金,不分资金来源,都进入机关“出纳中心”,开设统一帐户,统一收支管理。“出纳中心”按业务机构设总分类帐和明细分类帐,支

出凭各业务机构开据的有分管领导签字的“拨款通知单”或明确专人审批的经费报销单,由出纳中心拨款或报销。机关“出纳中心”定期向各业务机构和分管领导报送收支情况表。这样,可以减少多头开户、管理混乱、透明度不高、资金分散的弊端。对同一工作,可以从不同角度和侧面进行多方参与,实行横向、纵向、双向制约。改变以前财政信用资金的收入管理和回收“一条龙”的状况,实行立项、放款、监督、回收四分离,增强透明度。形成业务机构、“出纳中心”横向参与,领导和出纳中心纵向参与的监督网络,从而对财政资金活动起到引导、规范和超前控制作用,使内部监督活动贯穿于财政日常活动的各个环节,形成相互配合、相互交叉、相互补充、相互制约的监督机制。

3、建立业务干部岗位轮换制度。财政的筹集、分配、监督三大职能是由财政机关内设的各职能机构完成的,各职能机构分别掌管财政资金的分配权,财政信用资金的投放权,财政、财务管理权,执行政策、法令制度的监督权,有关政策的制订权。不受制约的权力,容易导致腐败。在一个岗位上呆的时间越长、社会人际关系越多,在履行各种权力时往往容易掺杂主观因素、人为因素而导致违纪。实行内部调岗可以减少和制约违纪。调岗时间一般2—3年为宜,调岗必须由上至下进行,领导干部作分管机构的调换,中层干部作业务机构的调换,一般干部结合可塑性可在业务机构内部或全机关调换。离岗前应进行离任审计,上岗前应进行短期培训。调换不一定全换,可以进行部分人调整,既不影响正常工作的开展,又可以培养和造就掌握财政全面业务知识的人才,更是保护干部的重要举措。

4、建立内部监督保证制度。邓小平同志指出:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好就会使好人无法充分做好事,甚至走向反面。”因此,建立健全各项内部监督保证制度和日常监督机制,显得尤为重要。在监督的对象和内容上,应当既能覆盖全面,更能突出重点,抓住主要矛盾。在监督主体上,既能充

分发挥监督机构的作用,又能充分发挥全体财政干部的作用,形成多种力量齐抓共管的局面。在监督方式上,既注重刚性监督,又注重柔性监督;既注重事后监督,又注重事前和事中监督;既注重自上而下的监督,又注重自下而上的和平行的监督。就地方财政机关业务工作而言,应当建立健全资金管理制度,提高财政资金管理的透明度,逐步完善财政权力运行机制和约束机制。建立勤政廉政制度,使广大财政干部勤政廉政行为建立在自我约束与群众监督约束之中,促使其增强服务意识,从根本上防止和消除不廉洁行为。

5、加快财政监督立法步伐。财政部门作为监督主体,整体监督职能尚未得到较好的发挥,部门之间也缺乏相互配合与分工协作,加之现有财政监督力量分散,形不成拳头。财政监督机构人员不足、监督手段缺乏、综合协调功能不全、职权不符、办案设备保障性差等,也影响了财政监督检查工作的深入开展。究其原因,首先,在财政监督理论建设上,对市场经济条件下财政监督理论认识比较肤浅,对财政监督的地位、作用、任务、目标等还不很清晰。其次,在财政监督组织建设上,不同的财政监督主体如何主次搭配,分工合作的问题没有解决好;监督主体的内部关系没有理顺;社会化的财政监督机制尚未形成。监督主体的执行机构在相对独立性、客观性、综合协调性上没有达到应有的水平。财政监督机构在财政监督主体执行机构中的业务牵头和综合协调职能和地位没有确立,没有形成系统化、网络化的财政监督体系。再次,在财政监督法制建设上,对财政监督的组织、机构、职责、权利、任务、标准、时间等还缺少立法保证。财政监督的执法不严格、不具体、日常监督难以形成制度化、规范化,直接影响了财政监督的权威性和有效性。因此,应尽快颁布“财政监督法”,从法律上确定财政监督的地位,把财政监督工作纳入法制化轨道,真正做到依法监督,依法治财。(作者单位:江苏省盐城市财政局)