

提高理论认识 强化财政监督

○ 厦门大学 邓子基

内抓现场管理。在市场开拓上,每年都要有新思路,每月都要有新内容,每次都要有新道道,真正做到“三认清”、“两确定”,即:认清企业产品的市场占有份额,认清企业竞争对手的情况,认清企业的同类及相关产品市场变化行情;确定如何提高现有产品市场占有率、市场覆盖率的策略,确定开发新品以挖掘潜在市场、抢占未来市场的策略。与此同时,要配足配硬营销一条线的力量,用“生力军”保护“生命线”,用“主心骨”强攻主战场。在现场管理上,要抓住“成本”这个“牛鼻子”不放松,抓住“成本否决”这个关键不留情,抓住“效益”这个中心不动摇,把成本减下来,把利润率提上去。

国有企业要走出困境,必须利用好改革这个最大的优惠政策。目前,国有企业改革应坚持做到“三个联动”:一是抓大与放小联动。俗话说:侏儒一群不如巨人一个。应收缩国有企业过散的战线,收拢五指,捏紧拳头,集中力量,保证重点,培植一批规模企业,壮大一批企业集团,形成一批支撑地方经济、代表地区形象的名牌企业。同时,要加快中小国有企业改革,使之获得活力,从而加速市场形成的过程。二是外改与内改联动。要在搞好企业外部改革的同时,深化企业内部改革,重点要推行“四制一包”(销售卖断制、供应公开制、岗位责任制、质量工资制和包资产增值增效)。三是企改与政改联动。加快党政机构改革的进程,扩大社会保障制度改革的覆盖面,为国有企业改革创造良好的环境。

国有企业要走出困境,要尽量使有希望的亏损企业求生存。发展社会主义市场经济,有些企业由亏损走向破产,这是必然现象。同时也必须注意到,通过改革,有些亏损企业是可以救活的。对于这类企业,不可轻易使之破产。因为从国有企业改革的实践来看,破产毕竟会带来一些弊病,主要表现为“三难”:一是债权人特别是银行的利益难保护。目前,国有企业80%左右的负债来自银行,一旦破产,银行损失很大。二是职工分流难。由于社会保障制度

不健全,破产企业职工的重新安置就业,给政府带来很大的压力。三是国有资产难保全。破产企业进行资产评估时,往往估价很低,甚至值不了几个钱。因此,亏损国有企业走出困境的上策是致力于求生,想方设法进行搞活。搞活的途径很多,其一,挂靠联合。即根据亏损企业的产品结构、设备功能,通过政府协调,使之成为大中型国有企业整体产品的一个配角,寻求用武之地,变劣为优,优势互补。其二,分块搞活。将具有市场优势的部分从企业中剥离出来,先搞活一部分,逐步恢复整体生机。其三,信贷复活。对因产品结构不合理的亏损企业,协调银行适时注入适量的资金,用于企业技术改造,调整产品结构,使企业重振雄风。

国有企业要走出困境,必须解决政府管理企业“错位”、“缺位”两大问题。目前,由于政府职能转换滞后于国有企业的改革进程,要么管了不该管的,要么该管的没有管或没管好。前者属于职能“错位”,要转换;后者属于“缺位”,亟需补位、到位。具体说,就是一方面要简政放权,转换职能,使企业真正成为自主经营、自我发展、自我约束、自负盈亏的“四自”企业;另一方面要更多地通过经济的、法律的手段,运用市场的办法,强化宏观指导,加强综合协调,促进国有经济的健康发展。

国有企业要走出困境,必须加强企业班子建设。现在一些亏损企业的厂长、经理,坐的是高级轿车,手里拿的是大哥大,吃的是高档菜肴,不少地方还出现了“庙穷方丈富”的现象,这怎么能搞好企业呢?怎么能调动职工积极性呢?应当逐步建立一整套企业领导班子的激励约束机制,形成“干好干坏不一样,发展慢快不一样,企业亏损交不了帐”的动力和压力。并要不断增强依靠职工办好国有企业的意识,实行重大决策交职代会讨论,加强职工代表对领导班子的测评监督,将职工当家作主落到实处,从而在企业营造一种上下一心、齐作贡献、共渡难关的良好氛围。

(责任编辑 方震海)

财政监督,是通过财政分配及其管理活动对国民经济实行的全面监督。监督是财政的一个固有的重要职能,是国家整个监督体系的重要组成部分。在当前建设社会主义市场经济新体制时期,如何正确认识财政监督职能,发挥其在振兴财政中应有的作用,是我们共同面对的一个新课题。

一、关于财政监督的几点理论认识

(一)监督是财政的一个固有的重要职能。

首先,应区分职能和作用这两个既有联系又有区别的概念。职能指的是事物的固有功能,是客观存在的东西。而作用则是事物的职能在实际生活中的表现或效果,是主观能动的东西。把财政监督只当做一种作用看待,没能上升到职能高度,是一种主客观不分的表现,在理论上是错误的,在实践中是有害的。财政同社会再生产各环节和非生产各领域都有密切联系。财政在分配资金、组织安排收支、调节平衡和使用资金的全过程中对国民经济各方面进行反映监督,这是客观存在的职能;而反映监督所发挥的效果如何,是一种能动作用。

其次,为什么在社会主义市场经济条件下,仍要肯定财政监督职能?有的同志认为,监督职能不是财政所独有的,可以不提财政监督职能,甚至有人认为市场经济追求的是自由,监督将破坏这一基本的市场规则,形成行政干扰,不利于资源的优化配置。这些提法是错误的。一是财政监督职能具有不同于其它监督职能的特有内涵,它是在分配社会产品或国民收入(或GDP),即在分配、配置资源和调控经济过程中,对国民经济各个方面的活动状况进行综合反映和制约的客观功能,是别的监督所不能代替的。二是市场经济并不是万能的,它自身存在着一些缺陷,这就更需要加强监督,包括财政监督,以纠正市场经济的缺陷,促进经济的健康发展。只是在社会主义市场经济条件下的监督方式方法与以往不同而已。

最后,在社会主义市场经济条件下,财政监督作为一种管理手段,是代表国

家以政权行使者和资产所有者双重身来实现其监督职能的。尽管市场功能的发挥有赖于其客观经济基础和市场本身的发展,但市场体系的建立、市场正常运转规则的制订却不能靠市场本身,而只能靠政府。政府应该处于制订规则的专门位置,通过财政制订统一的市场经济游戏竞争规则,对违规的机会主义行为予以严厉的惩罚,以保证整个市场经济有序运行。

此外,社会主义国家财政具有很强的公共性。尽管财政资金取之于民,用之于民。但是在财政资金收入与支出的过程中,公职人员浪费财政资金,贪污受贿,滥用财权等经济舞弊行为还是客观存在的。如何减少此类事件发生的概率,成了财政监督的重要任务。从实践来看,财政监督不仅对于维护市场秩序,防止人为因素对市场机制的破坏起到了重要作用;而且对确保社会主义财政的公共性起到了决定性作用。从资产所有者的角度看,财政作为国有资产代表者,必须对国有企业及其资产实行监督。财政监督的重点是国有资产的补偿、保值、增值以及盈利分配,保证国有资产发挥方向性、垄断性与外溢性作用,促进经济的健康发展。监督的方式是法制监督,监督国有企业执行国家的法律、制度,规范国有企业的经营活动。

(二)财政工作中的监督与服务是对立的统一。任何事物都是一分为二的。财政工作是一个交错着许多复杂矛盾的统一体。如果从财政工作的任务或从财政部门同企业、单位之间的关系来说,那末服务与监督之间的关系就是财政工作的一分为二,是财政工作的既对立又统一的两个方面,既服务,又监督,既促进,又制约,彼此不可分割,也不可偏废,它们构成辩证统一的关系。

有的同志认为,财政是为生产服务的,讲监督就没有为生产服务。把财政服务和财政监督机械地对立起来,只讲服务不讲监督。其实,任何事物都具有矛盾的普遍性和特殊性,而矛盾诸方面又具有它们的同一性和斗争性。把服务与监督对立起来的同志,只注意到它们的特殊性或斗争性,抹煞了它们之间

的同一性或普遍性。因为作为财政工作中对立着的服务与监督的两方面,是互相联结、互相依存的,它们互为存在的条件,共处于财政工作的统一体中,而且在一定条件下又能互相转化。服务与监督所以能互相联结或具有同一性,这是因为它们有着一个共同的根本目的与任务:发展社会主义市场经济。所以,财政工作中,服务中有监督,监督中有服务。没有服务,无从监督,没有监督就不能更好地服务。把他们机械地对立起来是不妥当的。

另有一种意见,把服务与监督绝对地统一起来,否认矛盾,讳言对立,认为服务就是监督,监督就是服务,即把两者完全等同起来。他们虽注意到服务与监督之间的同一性或普遍性,却抹煞了它们的特殊性或斗争性。这也是错误的。财政工作中的服务主要表现在为企业、个人提供必要的公共产品(包括各种规章制度、基础设施等),造就一个公平、合理的市场环境。而财政监督主要表现为对企业、个人的经济行为予以准确反映,对那些违反规定的行为给予必要的惩罚,以惩前毖后、治病救人、维护市场经济秩序。同时,对财政资金的收支预算的监督可以提高其使用效率。通过具体的财政工作,服务与监督的矛盾斗争性,是能够统一的。应该指出,服务与监督的统一是有条件的、相对的,而它们之间互相排斥的斗争则是无条件的、绝对的。可见,那种以为服务与监督之间只有统一、没有矛盾的看法,也是不正确的。

在承认财政工作中服务与监督之间是一种辩证关系后,还应注意服务与监督这对矛盾存在着侧重面(或主导面),且在一定条件下不断相互转化。因此,在实际工作中每遇必要侧重服务或监督时,绝不能否定或忘记另一方面。同时,也不要怕被否定、忘记另一方面,而不敢承认或讳言在一定条件下侧重面可以转化的问题。事实上,侧重服务必须以监督为前提,侧重监督,则为了更好地服务。在这个意义上说,监督是手段,服务是目的。

二、当前加强财政监督的政策建议

从理论上讲,监督是财政的重要职

能之一,是提高财政服务质量的重要手段。从现实中看,财政监督是建立社会主义市场经济体制的客观要求,是振兴财政的必然途径,是加强财政管理、整顿经济秩序的迫切需要。如何才能加强财政监督呢?笔者认为,应从以下几个方面入手:

(一)建立专门的财政监督机构,确保财政监督的独立性。一个专门的财政监督机构是有效监督的前提,设置专门的、独立的财政监督机构是财政部门履行监督职能的重要保证。为此,各级财政部门应根据社会主义市场经济的要求和财政改革的需要,逐步建立一套适应我国国情的、多层次的财政监督组织体系,包括中央财政监督体系和地方财政监督体系。目前,一些地方政府机构改革工作尚未完成,地方财政监督工作还不完善,特别是财政监督机构设置不够合理。笔者认为,应在注意保留财政部门内原有财政监督机构、人员的同时,加快专门的、独立的财政监督机构建设和人员培训,形成一个在人员、经费、管理等方面与被监督的企业、事业以及其它行政单位相对独立的财政监督体系,以利于发挥财政监督职能作用,形成财政监督检查的专门力量,确保财政监督工作的独立性。

(二)加强立法,严格执法,树立财政监督的权威性。市场经济是法制经济,一切经济活动必须在法律允许的范围内进行。对一切违反法律的活动必须严加惩罚,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。目前我国还没有一部财政监督的专门法律或行政法规,有关法律中对财政监督的规定也不尽充分,这严重制约着财政监督工作的开展。当务之急是,财政监督部门应结合工作实践和一些法规的实施情况,尽快研究与财政监督工作相关的规定、办法,加快财政监督立法,将财政监督工作纳入法制化轨道。同时,在财政监督执法上,一方面要切实加强法制教育,增强法律意识,做到财政监督工作依法办事。另一方面要对一切违法乱纪,以及执法犯法的行为予以应有的惩处,特别对那些给国家造成重大经济损失的责任者应依法从严从

重从快处理,切实提高财政监督的权威性。

(三)坚持监督手段创新、制度创新,促进财政监督的有效性。根据财政监督的实践来看,财政监督手段和制度创新应坚持以下几原则:一是专业监督与群众监督结合的原则。一般说来,专业监督业务素质高,技术设备新,是财政监督的主力,但其成本也较高,弄不好还会影响被监督单位的正常活动。群众监督相对而言成本低,并且,由于群众身处被监督单位的内部,容易深入、准确、快速地反映存在的问题,成为财政监督不可忽视的一股力量。二是坚持事前、事中、事后监督相结合的原则。事前监督指在计划、预算的编制审核和制定方案的过程中进行的监督,它可以起到防患于未然的作用。事中监督指的是在财政总预算、单位预算和各项财务计划执行过程中的监督,这种监督贯穿在日常的财政收支业务工作中。其任务是监督、检查各项收入是否按政策及时、足额上缴,制止少缴、欠缴、挪用、截留的现象;监督、检查财政资金的供应进度和使用情况,制止违反财经纪律的行为。事后监督指对预算、财务计划执行结果的检查和审核所进行的监督。一方面检查财政收入计划的完成情况和财政资金使用情况,另一方面还要对财政收支计划的执行情况进行正确分析和评价,总结经验和教训,以改进财政管理工作。同时还要对违反财经纪律的行为予以应有的制裁,以确保财政监督的严肃性。三是坚持内部监督、社会监督和财政监督相结合的原则。现代企业制度要求企业内部都应设立监事会,负责企业日常经营事务的监督。监事会对企业所有者负责,形成企业监督的第一道防线。会计师事务所等社会中介机构则专门负责企业财务状况的检查和监督工作,起到了社会经济警察的作用。财政监督则主要负责一些宏观层面的监督检查,如企业会计从业人员的考核、管理,社会中介机构的管理等等,是监督的最终裁定者。三种监督处于整个监督体系的不同层次,互相补充,不可偏废。四是坚持监督手段和监督制度与当前经济形势相适应的原则。

财政监督所需的技术设备、人员素质、制度规定都必须和当前经济形势的要求一致,超前或落后都将影响监督的效率。

(四)建立一个覆盖全社会的监督网络,确保财政监督的完整性。一是随着社会主义市场经济体制的逐步确立,财政监督必须改变单纯面向企业财务收支的传统模式,实行对预算收入缴纳、征管、入库、退库以及财政预算支出的全方位、全过程的监督。对企业财务审计监督将主要由社会中介机构来承担。要形成企业内部监督、社会中介机构监督和财政监督三层架构的监督网络。财政部门作为综合管理财政收支的职能部门,应将工作重点逐步转移到预算收支的监督与检查,以及对企业执行财务会计法规情况的监督上来,并积极开展对社会中介机构的执业质量的监督检查,将宏观层面的财政监督与其它微观层面的监督区分开来,以便财政部门集中精力从整体上为整个社会服务,提高财政监督的层次性。二是按照分税制财政管理体制的要求,建立中央与地方共存的财政监督体系,分别负责本级预算的收支以及政策执行情况。三是应按照“一体两翼”的思路,建立以财政部门为“体”,以国有资产管理、税务部门为“两翼”的分工负责的财政监督体系。财政部门从整体上负责财政监督的政策法规的制定和执行,财政预算收入的征收情况和本级国库收纳、划分、留解、退库以及预算支出情况的监督检查;税务部门应根据有关的财政监督法律法规,按照新的税收征管模式,专门负责税收收入的征缴情况的监督,确保税收的及时、足额入库;国有资产管理、税务部门则主要负责对国有企业的资产经营状况的监督和有关的资产评估机构的管理,确保国有资产的保值增值。○

更正

本刊 1997 年第 8 期第 4 页文章副标题中的“一九九六”应为“一九九七”,特此更正。

本刊编辑部