进 一 步 发 挥 大 检 查 作 用 的 几 点 思 考

○ 深圳市财政局税收财务大检查办公室 王 丽

全国税收财务物价大检查(以下简称大检查)自1985年开始至今,已连续进行了12年。累计查出各类违纪金额1830亿元,其中上缴财政1302亿元。大检查无论对维护经济活动秩序,严肃财经法纪,健全企业财务制度和平衡国家财政预算,还是对端正党风和社会风气,推动廉政建设,消除腐败现象,促进改革开放和经济发展,都起到了重要作用,作出了积极贡献。作为一种集中性、综合性的监督方式,大检查在经济监督体系中的特殊地位和作用是毋庸置疑的。随着社会主义市场经济的发展和改革开放的深入,经济领域中出现了一些新情况,如企业兼并、资产重组等,企业经济成分越来越复杂。这一方面对盘活企业资产、提高企业经济效益、完善社会主义市场经济体系起到了积极作用,另一方面也产生了一些新的经济违法现象,给大检查工作提出了新的课题。

一、大检查将伴随我国市场经济体制建立和完善的全过程

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,标志着我国开始进入全面建立社会主义市场经济体制的新时期。要将一个几十年由计划调配国民经济资源的经济体系转变为社会主义市场经济体系,必然要经历一个曲折和漫长的过程。在两个体制交替和过渡的过程中,过去常用的一些“有形的手”逐渐从

市场上消失。面对许多“无形的手”在操纵经济运行机制时,完备有效的法制规则却还没有完全形成。在这种情形下,大检查作为一个维系平衡的手段,既可以保证社会主义公有制经济不受到非市场因素的伤害,又能保证市场健康地生长和发育,因而,便有了它存在和发展的空间。

(一)大检查是校正企业利益行为的手段。在市场经济条件下,企业行为的利益导向十分突出。在一定经济活动的范围内,企业、个人及国家的利益虽然在根本上有一致性,但在具体分配上却是此多彼少,互为消长。企业作为市场的载体,都有强烈的自我生存和发展意识,都要在市场上追求盈利。但不同的企业由于内外环境不同,盈利条件不同,通过市场活动获得的利益回报必然是千差万别。少数企业由于自身原因难以通过市场活动获取利益时,竟不择手段违法乱纪,损害国家利益。过去十多年的实践表明,大检查正是调整纠正这些违纪行为的有效手段,继续发挥它的作用仍然是一种客观需要。

(二)大检查是维护社会主义市场经济正常运行的特殊形式。在社会主义市场经济条件下,政府是宏观调控者,企业是经济实体,市场则是一切经济活动的中心。三者的关系有一条主线,就是政府利用价格、利率、税收、财政等经济杠杆调节市场,市场引导企业,调配资源,企业完成具体的市场经济活动。在许多

情况下,企业存在着一些不按市场法制运行的行为。此时,大检查就是政府调节市场的一个补充形式。通过对企业进行直接的监控检查从而达到促使企业按照市场通行的规则运行,维护市场的正常秩序。

(三)大检查是社会主义市场经济条件下法制和制度建设的需要。在市场经济体系健全和完善的过程中,适应市场经济运行和发展的法制和制度建设不可能一蹴而就。而且一个新的法制制度建立后也还需要一套健全有效的执法、司法体系相配合。尤其是在全民法制意识充分增强之前,要使颁布实施的法律制度得以顺畅实施,对市场活动进行有效地规范,企业单位也还有一个认识、熟悉和接受的过程。在这个过程中,大检查一方面可以使不合法或不按有关规定操作的企业或其它不正当经济行为依法得到处理和纠正,同时也可以强化法律制度和规定的宣传、推行和实施。

(四)大检查是保护国有资产安全的需要。我国社会主义市场经济有一个区别于西方市场经济的特点,就是国有企业在市场活动中占据着主导地位。因而尽管政府是通过市场来引导企业,但作为投资主体,政府对于国有企业的经济活动,承担着最后的风险和责任。为了确保国有资产的安全、保值和增值,有必要依照国家的有关规定,对企业经济行为进行必要的检查,使之在国家政策、法规允许的有效范围内有效运作。通过对那些

未按国家有关规定运作、有损国家利益的企业经济行为进行监督检查、纠正和调整,也就是在维护公平竞争,保护国有资产的安全,保护那些依法办事并按市场经济法则运作的企业的利益。

(五)大检查是保证国家财政收入,平衡国家预算,维护安定团结局面的需要。我们可以假设,如果没有大检查,历年被查出来的巨额违纪金额依照其原有的开支去向流走,不仅国家财政受到削弱,还会出现一些有损国民经济平衡发展的现象,滋生出许多不利于廉政建设、不利于安定团结的因素。所以,应当站在国家利益的高度来看待大检查工作,评价大检查工作。

二、在社会主义市场经济条件下开展大检查工作的一些思路

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立,如何适应不断变化的环境和条件,进一步发挥大检查的作用,必须要有一些新的思路。

(一)必须站到国民经济发展全局的高度,处理好几个主要关系。

1.处理好日常监督检查和大检查的关系。一般来说,突击性的大检查可以集中发现问题,效果显著。但这并不是说可以不重视日常性的监督检查。因为监督检查的真正目的在于提高企业管理水平,加强企业内部约束,使企业的市场行为得以规范。要达到此目的,我们不能松懈对企业的日常监督检查。通过日常监督检查不断地纠正企业的各种违法行为,可防患于未然,把问题消灭在萌芽状态,避免国家利益遭受损失。只有把大检查和日常性的监督检查有机地结合起来,互为补充,互相促进,监督检查的效果才会更加明显。

2.处理好治标与治本的关系,也就是要处理好大检查和财税法制建设的关系。市场的正常运行,有赖于一个与市场发育相配合的法制体系,包括立法、执法、司法等一整套法制程序,使市场经济活动得以灵活有序地进行。大检查一般是对已发生的问题进行纠正,是发现问题和处理问题。因此,从这个角度看是治标。当然,通过治标,使不规范的行为

规范化,可以对违纪行为产生威慑作用,其结果也有助于治本。从实际工作情况看,规范企业的市场行为要标本兼治。一方面要认真搞好大检查;另一方面要建立健全法规制度。只有法制建设的不断完善,各种财经违纪现象才能得到根本性治理,大检查工作也才会更加有力、更加得心应手。

3.处理好检查与服务的关系。大检查的目的是要规范企业行为,使企业在市场规则下充分地发挥潜力,正常地发展,最终达到维护企业利益、保护国家利益的目的。从这一意义来看,监督检查本身也是一种服务。同时,在监督检查的过程中,为企业提供有关财经政策咨询,帮助企业建帐立制,练好内功,减少企业财经违纪行为的发生,其根本目的也是维护国家和企业的经济利益。所以,为企业服务并不是放弃检查和监督。我们检查监督的目的是为了更好地服务,同时也要融服务于检查监督之中。

(二)开展大检查工作,要从发展的角度把握好以下几点。

1.要不断地完善法规。一是要完善规范市场行为的各项法规。经过十几年的改革开放,经过近几年建立社会主义市场经济体制的实践,我们已经有条件制定比较成熟的法规。同时,根据实际情况可以借鉴西方市场经济国家的一些行之有效的法律规定,并使有关法律配套衔接,具有较强的可操作性。二是要加大执法力度,做到法律面前人人平等。进一步完善执法,避免有法不依和以罚代法现象,使市场行为得以依法运行。三是要用法的形式对大检查工作加以确定,使之规范化、制度化,从而更有效、更有力。四是用法律准绳规范企业行为的同时,也规范检查者的行为,有效地保护被检查单位的权益,以保证大检查的公平、严明。

2.加强与各部门间的配合。在现有条件下,大检查工作要处理好上下左右各种关系,征得各有关部门的理解和支持。这也是大检查工作是否能有收效,以及是短期收效还是长期收效的一个关键。为此,一要稳定机构,二要充实力量,三要理顺管理关系,使大检查工作顺

畅开展,避免来自各方面的干扰。

3.建立信息系统。市场之所以能够配置资源,有赖于市场信息的传导。大检查也需要建立和使用相应的信息系统,包括与企业之间、与其他各职能部门之间、与上级有关部门之间、与其它省市的大检查部门之间、与社会公众之间的信息沟通。

4.利用先进的技术和手段。目前企业的违规经济行为都有较强的隐蔽性,有的还利用了较高的技术和手段。大检查工作也要相应提高技术条件。这里有两层含义:一是人的条件,也就是软件,要造就一批具备较高技术的人才;二是硬件条件,也就是要提高设备技术水平,使大检查工作做到优质、高效。

5.利用好中介机构。这是今后大检查工作发展的一个方向。通过法律的形式认可中介机构对企业财务活动进行监督,可以收到事半功倍的效果。世界上一些市场经济发达的国家和地区利用发牌制度,将企业各种报税或经营收支、帐务审查责任等交给中介机构如会计师事务所,由中介机构对企业的财务状况进行审计,并担保企业经济行为的合法性。如果我们也借鉴这样的做法,那么大检查的工作则可转化为以下两个方面:一是平时对会计师事务所的操守和业绩进行监督,有违规的依法处理;二是在特殊情况下对个别企业施以调查。这样大检查工作就由政府部门的少数人的执法行为转变为一种真正意义上的法制监督、社会监督,由仅仅依靠政府有限的资源转变为广泛地调动社会资源,将大检查真正地融入社会主义市场经济的活动中去,使监督检查既做到经常性、全面性,也做到有重点、有深度。

6.加强舆论的监督 and 配合。一方面利用社会舆论,树立正气,大力宣传有关法规,营造违纪可耻、守法光荣的环境和气氛;另一方面,对某些严重违纪现象择时予以适当曝光,利用社会舆论威慑违纪行为。使之形成人人喊打的局面。通过扶正祛邪,做到社会舆论与群众监督有效的结合。○