

美国加强财税监督的做法

● 耿虹 张新乾

预算收入是预算支出的财力保证。美国财税部门在强化财税监督上,首先注重抓好预算收入(主要是税收)的监督。

(一)将税收监督检查作为税务部门的主要职责,对违反税法行为严格依法进行处罚。长期以来,美国形成了比较完备的联邦、州、地方三级税收体系,各级均有自己完善的税法和税收征收机关,从而在法律上保证了政府实施宏观调控的资金来源。为了确保税法的贯彻执行,美国各级税务部门在做好税收征管工作的同时,都将税收检查放在非常重要的位置,对检查中发现的问题严格按税法的规定进行处罚。如美国联邦税务局纽约市曼哈顿区分局(以下简称区国税局)每年约受理 390 万份纳税申报单,1994 年征收各项联邦税收 110 亿美元,其中通过 1.9 万次(其中 1.4 万次对个人)的纳税检查共查补税款 25 亿美元。区国税局共有工作人员 2 010 人,其中:税收检查处 1 341 人,税收征收处 461 人,犯罪调查处 193 人,税收检查处人员占总人数的 66.72%,如加上专门负责调

查税收犯罪的犯罪调查处人员,负责税收监督检查的人员占总人数的比例高达 76.32%!也就是说,税务局的主要工作就是对纳税人进行纳税检查。对于检查中发现的一般性偷漏税问题(非故意违反税法行为),给予一般性处罚。如对未按时进行纳税申报,按月加收 5—25% 的滞纳金;未按时预交所得税,给予应预交所得税 2—15% 的处罚;对欠税者,按日以年息 9—11% 计算利息,并按欠税额加收 1% 的罚金。对于税收检查中发现纳税人采取不正当手段有意偷税的行为,则作为税收违法案件,移送犯罪调查处进行详细调查,如确属犯法行为,由犯罪调查处移送税务法庭,由该法庭进行司法处理。按美国税法规定,纳税人连续三年有意偷税额在 1 万元以上则构成犯罪,可能被判 1—20 年的有期徒刑和个人 10 万元、公司 20 万元的罚款。如公司违反税法,公司负责人会被判有罪,有关人员为共谋犯也要受到法律制裁。

(二)强化对税务人员的管理,提高税务人员的素质。美国税务部门认为,税务人员是具体的税收执法人员,要加

强税收监督管理工作,必须抓紧抓好对税务人员的管理,保证每个税务人员都有良好的业务素质和道德水准。首先注意把住进人关。联邦税务局在选用工作人员时,要求其必须受过良好的教育(大学以上),具备系统的税收知识,并有较强的分析判断能力和良好的道德记录。对税收检查人员,除了上述条件外,还要求其必须具备扎实的会计、法律知识(经过大学会计、法律专业教育),并要有一定的工作经验。联邦税务局本身就是一个人才库,具备各方面的人才,如律师、工程师、计算机专家、经济学家、资产评估师以及金融、保险等行业的专业人才。所以,在税收征管和检查工作中,遇到各类问题,税务局都有专门人才来处理,确保了税收征管和检查的质量。其次是定期(一般是一年)从八个方面对税务人员的业务能力进行综合考核和奖惩。这八个方面是业务量 and 自我管理能力、对法律的解释能力、与纳税人的交往能力、发现问题的能力、查找证据的能力、写作能力、会计业务能力和其他能力。考核结果作为税务人员提升、任用的依据。对

工作业绩突出的以精神鼓励为主,并适当给予物质奖励(400—2000美元之间)。另外,美国税务部门对税务人员还建立有完善的分级监督体系,即联邦税务局局长由联邦财政部总监察室负责监督,局长以下人员由税务局内部进行分级监督。发现税务人员违纪和违法行为,要及时给予警告、撤职、辞退、判刑等处罚。

(三)充分利用计算机手段,提高税收征管和监督工作效率和质量。美国的税务机关一般按经济区域分片设置,相对比较集中。如美国联邦税务局在全国50个州只设置了4个区域分局、33个征管分局。每个分局都承担很大区域的税收征管工作,工作量非常大。因此,他们十分注意运用计算机进行税收管理和监督检查,提高税收征管工作质量。一是利用计算机进行纳税管理。税务局根据个人的社会保险号和单位的税务编号对每个纳税人建立了纳税档案。美国人每个人均有社会保险号码,每个单位均有一个税务编号,个人必须凭社会保险号、单位必须凭税务编号才能到银行开立帐户,税务局的计算机系统与银行、联邦调查局等部门均进行了联网,通过电脑能够很方便地查找纳税人的有关资料,如税收申报和缴纳情况,通过分析可以决定是否采取税收强制措施。在美国,纳税人在银行多头开户是允许的,通过社会保险号和税务编号,税务部门可以很方便地找到纳税人所有的银行帐户及其收支情况,不会给税务管理造成麻烦。二是利用计算机进行纳税检查。主要是利用计算机来选择税收检查对象。他们定期对纳税人的有关信息进行分析,发现纳税人的税收申报信息和纳税人在银行的收支信息出入较大或发现纳税人的银行信息不正常时,就会被选择为税收检查对象,然后组织力量进行实地检查。实践证明,使用计算机选择检查对象,针对性比较强,效果较好。

在抓好预算收入监督的同时,美国财税部门也十分重视预算支出的管理和监督,力求使预算资金发挥最大的效益。在这方面他们也有一些颇具特色的做

法。

美国负责预算管理的部门为联邦政府预算管理局(简称OMB),负责编制预算和监督预算的执行。它具有很高的权威,直属美国总统领导。美国的财政年度是从上一年的10月份开始的,如1997年国家预算从1996年10月份开始执行。联邦预算正式生效后由预算局交财政部执行。财政部设有拨款局,负责严格按照总统批准的联邦预算向各部门办理预算拨款。

在预算执行过程中,美国非常注意加强预算监督,建立有比较完善的三个层次的监督体系:一是国会的监督。美国国会参、众两院中除设有专门的预算委员会,除对预算局报送的预算草案进行审查监督外,还设有专门的预算监督机构——总会计办公室。该办公室可根据议员的提议或自身计划,对财政部的预算拨款和各部门的预算执行情况进行监督检查。另外该办公室还负责制定政府部门的会计制度。二是预算局的监督。监督各行政部门严格执行国会批准的预算预算局的重要职责。该局不但监督各部门对预算拨款专款专用,还要监督预算支出是否起到预期的效果,对预算执行中的损失浪费行为有权进行制止。三是各行政部门的内部监督。美国政府各部门均设有总会计室(包括财政部),除办理本部门预算拨款外,还负责对本部门管理的预算支出进行监督检查,及时解决存在的问题。由于上述三个层次组成了严密的预算监督网络,保证了美国联邦预算支出的使用效益。另外,如上所述,美国政府采取“因素法”确定政府间转移支付数额以外,联邦财政对州、地方政府也提供专项补助。专项补助也参考多种因素、依照一定的公式计算确定。联邦政府对专项补助不但规定用途,而且直接规定数额、用款方法和用款进度以及用款条件。使用这笔款项时,有关地方政府必须按期向联邦政府汇报补助资金的使用情况,联邦政府对该资金的使用情况可以进行监督检查。

美国是世界上最大的发达国家,在

经济生活的各个领域,十分注意发挥“经济警察”——社会中介机构的作用。如充分利用注册会计师和会计师事务所来维护财税和金融秩序,促进国民经济的健康发展。为此,美国有关部门采取有力措施强化对注册会计师和会计师事务所的监督管理。

美国对注册会计师的管理主要通过两种形式:一是会计师公会行业管理。美国联邦和州均有注册会计师的行业自律组织——会计师公会,一个注册会计师同时要加入联邦会计师公会和本州的会计师公会。会计师公会的主要职责是:制定行业执业规则,对注册会计师进行再教育,检查注册会计师的执业质量等。在注册会计师执业规则中规定,注册会计师必须保持其公正性、中立性和合法性,不能帮助纳税人偷税(但可以帮助纳税人合理避税)。会计师公会对注册会计师的知识更新和再教育的要求非常严格,每个注册会计师每年必须参加培训并取得40个专业教育学分,主要培训内容为税法、会计知识,如未达到规定的学分,则不再进行注册。会计师公会还十分重视对注册会计师的品德管理。每隔三年,会计师公会都要组织各会计师事务所采取交叉形式检查其执业质量。对不合格的会计师事务所进行清理整顿,并建议有关部门吊销注册会计师的执照。二是税务、银行等经济管理主管部门的间接管理。美国税法规定,注册会计师对客户财务报表的审查签证负有法律责任。如果注册会计师帮助企业做假帐、偷逃税款或取得银行贷款,则该注册会计师除与企业一起负有连带法律责任外,税务局、银行对该注册会计师的行为记录在案,以后不再与之打交道,即该注册会计师签字的企业财务报表不再被税务、银行所信任和承认,该注册会计师只能被迫停止执业。所以,在美国享有声誉的几大会计师事务所都十分珍惜自己的声誉,执业质量相当高。

(责任编辑 方震海)

题图摄影: 王泽厚