

德韩两国 财政监督的

主要做法

○沙南安 耿红 张新乾

德韩两国均为二战后在战争废墟中发展起来的工业国家,其财政在国民经济中占据重要的地位,两国十分注重发挥财政监督的作用。他们认为,财政监督不仅可以收到实实在在的经济效益,而且可以强化权力制约,防止腐败。其财政监督的主要做法为:

(一)建立完善的预算监督网络。两国均建立有比较严密和完善的预算监督体系,财政部门编制的预算必须经议会批准后方可实施。一经议会批准,年中一般不再变动,如需变动,也必须经过议会的严格审查和批准。在预算执行中,也建立有比较完善的预算监督网络。

在德国,设有专门的财政监督机构——联邦和州审计院,州审计院下设审计局,根据联邦《基本法》,主要负责对国家财政支出的监督检查。审计院名义上虽属政府机构,但拥有很大的独立性,任免审计院长必须征得议会同意,但审计院也有权对议会的经费预算使用情况进行检查。议会中设有审查委员会,该委员会

除对国家预算进行审查外,也对审计院的监督检查工作质量进行审查。另外,政府各部门包括财政部均设有专门的监督机构——监督检查委员会,负责对国家安排给本部门的预算支出资金使用情况进行监督检查,发现问题及时纠正。

韩国也建立有类似机构——国家监察院。韩国监察院的职责相当广泛,它不但有权对各地区、各部门使用预算资金情况进行监督检查,发现挪用资金等问题时,会同财政经济院(1994年底成立,负责财政、税收、金融、计划、国有资产等重要领域的管理工作)进行处理,由财政经济院收回预算资金并给予处罚,履行财政监督职能;而且还有权对政府公务员的廉政情况进行检查,发现问题作出纪律处分或移送司法机关处理,兼有我国审计署和监察部的职责。

(二)实施严格的税收监控。德、韩两国的税务机关均为隶属于财政部门的单列机构,税务机关只负责税收的征收管理,税收政策由财政部门负责制定和解释。国家对税收减免的控制非常严厉,财政、税务部门均无此权限。

在德国,负责税收征管工作的最高机构是州财政总署,它受联邦财政部和州财政部双重领导,主要负责协调、管理工作:一方面将联邦财政部和州财政部的指令及时转达给州税务局;另一方面将税收征收情况及及时反映给联邦和州的财政部。税收的具体征收管理工作由州和地方的税务局负责,财政部可对其税收征管工作质量进行监督检查。德国共有16个州,每州设1—2个财政总署,全国共设21个州财政总署,州、市、县设有653个地方税务局,约有21万名税务人员,平均每600—800个公民中就有一名税务人员,负责征收联邦和州各项税收(包括各自的固定收入和共享收入),并按分税制的财政体制在各级政府间进行分配。德国还设有处理税务纠纷的特别法院——税务法院,负责处理税务纠纷案件,对税务机关也有一定的监督作用。另外,税务机关内部还设有内部审计机构,该机构负责对税务人员执行税法情况进行监督检查。

在韩国,国税厅负责中央税收的征收管理,国税厅是由财政经济院归口管理的副部级单位,它在全国设有分支机构——地方国税厅,负责中央税的征收管理。韩国是一个中央集权比较明显的国家,其税收政策是高度统一的,地方税政策也由中央制定,地方只负责地方税具体的征收管理工作。韩国监察院负责对国税厅的税收征收情况进行监督,发现违反税法问题,除按税法规定依法补正外,还要对有关税务人员进行纪律处分。

德、韩两国税务机关对纳税人进行纳税监督,主要有以下一些具体做法:

(1)德国税务部门对纳税人的纳税监督主要采取以下方式:一是通过电子计算机对纳税人进行全过程的税收监控。税务机关利用计算机建立纳税人的纳税档案,利用这些档案可以分析哪些人要纳税,分析税款流动体系。如果通过计算机发现纳税人未及时缴纳税款,税务机关将及时对纳税人发出警告。税务部门还利用计算机检查税务人员的执法质量,如果有的税务人员私自给予纳税人减免税,通过计算机可以及时发现并纠正。二是充分发挥税务评估机构的作用。德国财政部内设有税务评估司,共有120名工作人员,他们利用计算机对重点纳税户的纳税申报的真实性进行评估,如果发现评估数与纳税人的申报数相差较大,则列为检查对象。三是建立对纳税人的监督检查机制。德国税务机关设立了专门的纳税监督机构和人员,建立了多层次的税收监督体系。首先,在所有纳税人中选择3%左右抽查其纳税情况。其次,按规模、行业等标准将纳税人分成几类,对每类纳税户的纳税情况进行统计分析,然后从中选择3—5%进行检查。据介绍,每个税务检查人员每年查出纳税人偷漏税金额平均在100万马克左右,每年征收的法人所得税中约有10%—12%是审查补缴入库的。四是发现有偷漏税迹象的,由税务局内部的税务追查官进行追查。这些人被赋予特权,凡是对怀疑有偷漏税问题的,税务局可以发出追查令,由税务追查官进行追查后,交税务局处理;首先是补缴税款,其次对滞纳金附加2%的滞纳金,滞纳金15个月以上的收取6%的滞纳金;如发现纳税欺骗等严重事件,则由税务局向法院起诉,由法院依据税法进行判决和处罚。

为了强化纳税监督,联邦德国对银行、保险企业的纳税监督,一般由州税务局直接负责;对大公司的纳税监督由州税务局内专设的大公司审计官负责。

(2)韩国在国税厅本部及地方国税厅专门设立了纳税监督的专门机构——调查局。调查局分为四个课,其中:1课负责制定检查计划并组织检查;2课负责搜集违反税法的情报并进行分析;3课负责检查物价及财产税偷漏税情况;第4课为电算调查课,负责开发纳税检查软件及以计算机处理的纳税检查资料。调查局的工作程序可分为两个部分:①与德国类似,利用电子计算机对每个纳税人建立纳税档案,定期分析纳税人申报内容,判断纳税人的诚实程度。②进行分类检查。根据电算系统分析结果,选择可能存在问题的大约4%—5%的纳税人进行一般检查;对分析资料表明有偷漏税

迹象的纳税人责令其提供纳税资料,进行全面检查;对有严重偷漏税的纳税人,移交司法机关进一步检查。在实施检查前7日,调查局将检查计划通知被检查人,检查工作结束后,调查局将检查结果通报纳税人,并允许其在一定期限内进行申诉。对于检查核实的偷漏税问题,属于一般性问题,依法补税后,加征应纳税额10%的滞纳金;情节严重的问题,由税务机关向法院起诉后由法院判决,除补税外,一般处以偷漏税金额的1—3倍的罚款,并进行司法处理。

(三)强化对社会中介机构的监督管理。德、韩两国社会中介机构在社会经济生活中发挥着重要的作用,企业的年度财务决算一般需经会计师事务所审计后才能办理纳税申报等事项。两国会计师事务所的职能大体相同,主要有审计、税务代理、咨询等职能,最重要的是审计业务。但审计的范围两国有所不同:德国会计师事务所主要审计私营企业,国有企业的审计由联邦和州审计院负责;韩国会计师事务所的审计业务则分为法定监察和任意监察两部分。法定监察是指国家法律规定并由政府指定必须由会计师事务所进行的审计监督,主要有:国有企业年度财务决算审计、企业股票上市审计、国家驻外机构财务审计等业务,占会计师事务所总业务量的比重一般在60%以上,会计师事务所完成法定监察工作时,应向政府提交监察报告;任意监察是指法定监察范围以外的、由会计师事务所与企业自行选择的审计业务,如私营企业的一般财务审计等。

德国对会计师事务所的监督机构分为两个层次,一是行业自律组织——注册会计师协会,该协会专设监事委员会,负责对会计师事务所或注册会计师的违反行业执业准则——如出具伪证、帮助企业做假帐等行为进行核查处理,如情节严重,则由该协会向法院提出起诉;进行司法处理,同时吊销责任人的注册会计师证书。二是由联邦财政部和经济部下设的法人责任事务监督机构对“注协”的工作质量进行再监督,如发现“注协”有包庇或自身的违纪违法行为,由该监督机构进行查处。

韩国负责对社会中介机构进行再监督的机构为财政经济院证券管理委员会。该委员会具有很高的权威,如果对社会中介机构的审计结果存有怀疑,或发现中介机构本身的违纪问题,可进行监督检查,发现违法问题依法给予警告、吊销注册会计师资格及其他严厉处罚。

(责任编辑 方震海)