

财政监察在财政法规 实施中的地位与作用

文新春

技投入、分行业投资比例、经费使用结构以及项目经济效益、存在问题等情况有了比较全面的了解，可以为领导决策提供依据，并能及时纠正发生的问题。通过对1988年决算报表的审查，辽宁省财政厅发现，在科技三项费用支出中，人员费、差旅费、会议费支出比重过大，实际上是用于弥补办公经费不足。针对这一问题，财政部门在1989年科技计划安排时，就与有关部门商定，要缩小这方面的支出，并在预算审查中严格把关。经对1989年决算的审查，人员费占项目总支出的比例比1988年下降了13个百分点，差旅费下降了8个百分点，会议费下降了7.5个百分点。

通过这几年的实践，辽宁省财政部门对科技三项费用的管理探索总结出一套可行的办法。他们计划从1991年起，逐步分行业、分级次地对科技三项费用管理人员进行财务培训，提高他们的业务水平，以便进一步搞好财务管理工作。今后还将进一步修改、完善科技三项费用决算表和追踪反馈表，在保证反映情况的前提下，使之更加简化易行，使科技三项费用的财政管理工作规范化、制度化。本刊通讯员

(上接第62页)

英国税收的征管工作，比较突出的特点：一是基础工作非常扎实。税务局对每个纳税人都设立了纳税档案，存放纳税人提供的详细纳税材料，以及税务人员进行调查后掌握的材料。这些档案保存期20年，一些主要的材料还输入计算机，全国各地的税务机构都可以互相调阅。二是严格依法征税。各项税收都是由纳税人定期到税务机关交纳，为了使纳税人能够准确申报纳税，各税务局都备有各种宣传指导材料。如果纳税人在规定的时间没有自动到税务局申报纳税，税务机关将向纳税人发出详细的纳税通知。纳税人接到通知后，如到期还不纳税，就要通过法律程序解决。首先是由地方检查官直接通知纳税人，要其依法纳税，如果纳税人继续拖延，税务机关则由警察协助，将纳税人的财产列出清单，公开拍卖一部分，以抵顶应纳税款。税务机关也可向法院起诉，由法院依法判决。三是计税和征税分开。为了防止工作失误和腐败现象发生，在税务机关内部，计税和征收是分别进行的。在基层税务所，分设税收检查官办公室和征收办公室，分别负责计算纳税数额和征收工作。由于税收征收管理严格，偷税、漏税的情况也少一些。1989年，国内收入局共征收1080亿英镑，其中，通过审计、检查后补交的偷税、漏税数额为29亿英镑，仅占总收入的2.7%。

财政监察在财政法规实施中的地位与作用问题，涉及到对财政监察工作的对象、方式、权力、手段等问题的认识，关系到财政监察工作的正确开展。在当前改革、开放、搞活的形势下，加强对财政监察地位与作用的研究，可以更好地推动财政监察工作深入有效的开展。

财政法规的实施，是使国家财政管理的各项活动 在国民经济的运行中实际而有效地发挥作用，使财政法规的立法目的得以实现的全过程。财政监察部门作为专司这一过程的监督检查机构，其工作在财政法规实施过程中，自然占有极其重要的地位。

(一) 财政监察是财政法规实施的必要条件。财政监察是财政法规实施过程的产物，也是财政法规实施的必要条件，这是由财政法规实施过程中的逆变性决定的。财政法规实施是将财政法规转变成具体财政行为的过程，在这一过程中，受多重因素影响往往会发生逆变。其一，执行主体相对独立于立法主体，执行主体在实施过程中享有行政解释权和自由裁量权；其二，执行本身不是简单的模仿行为，而是根据决策指令所规定的精神及要求，结合具体实际将决策指令转变成具体的执行活动，从看懂条文意思到理解深层内涵，直至具体实施行为，完全依赖于执行主体的思维及行为能力；其三，执行主体还可能为维护局部利益或谋取私利而牺牲财政法规原则；其四，实施过程中缺少司法机关所具有的一系列极具权威、严格的法定程序和强制制度，往往会受到上级主管部门及个别领导、其他单位或组织的不利干扰和不良影响。这



英国预算管理情况介绍（下）

玉文

四、实行比较集中的分税制财政管理体制

英国是单一制国家，由英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰四个地区和大伦敦市组成。地区下辖郡，郡下辖区，全国共有405个区及区以上地方政权机构，中央政府与地方政府的事权划分比较明确。英国各级政府都有自己的财政预算。从预算级次看，分中央预算和地方预算两级，中央政府预算为中央级预算，各地区和大伦敦市及以下各级政府预算为地方预算。

英国财政根据各级政府的事权划分收支范围，实行分税制。中央预算收入主要有个人所得税、公司所得税、资本利得税、遗产税、印花税、增值税、各种消费税、关税、社会保障收入等。地方预算收入主要是营业税、人头税、中央预算补助收入和地方自筹收入。1989年以前，属于地方政府的税种只有财产税一种，按家庭和企业的财产征收。1989年以后，改为营业税和人头税。营业税税率由中央政府确定，税收收入全部上交中央政府统一分配，作为对地方政府补助总额的一部分，其返还数额根据中央财政对地方财政补助数额确定，而不是各地区上交中央的原数。这样做是为了防止各地区由于经济发展不平衡而出现苦乐不均的现象。人头税对成年人按年定额征收（对学生和低收入的人有减免额），征收数额由各地方政府确定。地方自筹收入主要是地方政府自有资产收益和借款。属于中央政府的税收，由国内收入局、关税和消费税局负责征收，属于地方政府的税收由地方自行组织征收。

中央预算支出主要有国防、外交、高等教育、社会保障以及中央政府债务还本付息等方面支出，地方政府支出，主要包括中小学教育、地方治安、地方政府负责的社会保障、地方公用设施以及地方政府债务还本付息支出等。1989—1990财政年度，地方政府支出中，教育支出约占40%；地方社会保障支出约占9%；利息支出约占10%；治安支出约占11%；其

他各项支出占30%。

英国的财力大部分集中在中央政府。1989—1990财政年度，全国预算收入为2034亿英镑，其中，中央本级收入为1812亿英镑，占89.1%；地方本级收入为220亿英镑，占10.9%。全国预算支出为1977亿英镑，其中，中央本级支出为1459亿英镑，占73.8%；地方本级支出为518亿英镑，占26.2%。在地方支出中，用地方自有财力安排的支出占42.9%，用中央政府补助收入安排的支出占57.1%。

中央补助地方支出，分为定额补助和专项补助两类。定额补助包括教育、社会福利、治安、消防及民防、公路维护、资本性补助等几部分。补助数额按不同标准一年一定。如教育补助，要考虑不同年龄的学生数量、地区差别、学校对学生伙食补助情况等因素，根据统一的补助标准，按公式计算。由于核定办法比较规范，每年在确定定额补助时，不会出现中央和地方争论不休的情况。专项补助是按具体项目确定的，中央政府对地方政府的补助，大部分由财政部核拨给环境部，再由环境部分配给各地方政府。小部分是通过教育、交通等部门分配给地方政府。

与分税制的财政体制相适应，为了加强宏观调控，中央政府有一整套对地方预算实行控制的办法。一是地方政府的预算经各地议会批准后必须报财政部备案。二是从资金来源上严格控制地方财政支出。中央政府通过确定地方补助数额，既调节不同地区的差别，又控制了将近60%的地方支出。同时对地方政府发放信用许可证，限制地方政府向银行借款和以其他信用方式筹集资金的数额。对地方政府用于固定资产投资的资金来源则控制更严。三是对地方税收进行干预。如人头税征税额虽然由地方政府自行确定，但对过高的征税额，中央政府有权进行干预。1990年，中央对21个地区过高的人头税征税额进行了干预，要求这些地方予以降低。四是要求地方政府将一定数额的资产收益用于偿还政府债务，不得将资产收益全部安

排支出，以此来限制地方政府开支。五是通过审计委员会和会计师事务所对地方政府的经费开支进行监督。

五、具有比较完善和有效的预算管理制度

英国财政年度从当年4月1日开始，至下年3月31日止。英国的预算是三年滚动性预算，当年收支预算比较详细，后两年收支具有概算的性质。财政大臣在每年的“预算日”（一般在3、4月份）向议会提出预算报告，报告须经议会批准后实施。

（一）预算编制有严格的程序。首先编制支出预算。每年2月，财政部根据预算执行情况和对经济形势的分析，提出以后三年政府支出安排的原则，发送有关主管部门。各部门据此编制本部门以后三年支出计划，并在5、6月份将计划送财政部。6月份，财政部向内閣报告后三年政府支出计划，议定支出总额。从9月份起，财政部首席大臣分别与有关部门的领导就支出计划交换意见，最后确定各部门支出总额。如双方意见不一，就提交内阁专门委员会进行协调，仍不一致的，则由内阁裁决。与此同时，中央政府还与地方政府协商后三年的支出总额。下年1月份，财政部发布“公共支出白皮书”，公布后三年中央和地方政府支出的计划总额。随后，财政部向议会详细报告下一年度中央政府各部门具体的支出计划。下议院设有若干委员会，分别负责审查不同部门的支出政策、经费及管理情况。其中，财政及文官委员会除专门审议财政部、国内收入局、关税和消费税局的有关事项外，还审议总预算。议会对财政部提出的各项支出逐项审议批准以后，分别下达给中央各支出主管部门，同时授权财政部按支出的进度拨款。

收入预算的编制较为简单，时间也比支出编制晚四、五个月。因为各项税收的税率、税收优惠等都由税法明确规定，只要根据对经济形势的预测，就可以计算出下一年度的收入。因此，财政部制定的收入计划，一般与国内收入局、关税和消费税局提出的收入数是一致的。如果有差距，只需核查一下各自所用的数据即可。收入预算编制完成以后，财政部向议会提交“财政法案”，报告各项收入计划，由议会审议。

（二）严格控制预算执行。在收入方面，税务部门按照税法征收各项税收，不任意开减收口子。如1989年开征人头税，遭到民众强烈反对，由于议会已经批准了，因此仍然按原计划征收。在支出方面，不允许在预算执行中随意追加。各部门如要求追加支出，首先要报财政部审查，然后报议会审批。在议会

没有批准之前，包括首相在内，任何人都无权同意追加支出。中央政府每年安排几十亿英镑的预备费，如要动支，也必须经过议会审批。

英国的中央银行（英格兰银行）代理国库业务，积极配合预算执行。缴款人将各项财政收入缴入开户的商业银行后，当天即可转入中央银行在商业银行的户头，中央银行当天就可以汇集到全部财政收入，进入财政部的国家帐户支出。中央银行对财政收支，分别按两个税务局和中央主管部门立户核算，相当于我们的“银行出纳业务”。对于财政库款的使用，银行按议会下达给中央各主管部门的预算进行监督，并在接到财政部的拨款通知后，才拨付给用款部门。

（三）适时改变国家预算的编列形式。目前英国已经不再采用复式预算。据英国财政部介绍，英国在三十年代后期实行复式预算，是与当时政府开支增加，出现财政赤字，导致大量借债有关。为了反映债务收入和用债务收入安排支出的情况，单独设立预算，与经常性收支预算相区别。1987年以后，实现了财政收支平衡，略有结余，政府不再借债，因此，他们认为已经没有必要再把预算划分为两部分了。但是，英国的预算形式，仍然留有复式预算的痕迹，因为政府原有1500多亿英镑的债务，每年要支付上百亿英镑的利息，因此支出预算实际上仍划分为两部分，一部分是常规支出（包括资本支出），另一部分是利息支出。

六、实行严格的税收征收管理

英国的财政收入主要来自各项税收。1989—1990财政年度，各项税收占全部财政收入的77.5%，如果扣除社会保障收入，则占92.5%。在各项税收中，个人所得税、公司所得税、增值税和消费税四项税收占全部税收的76.6%，占全部财政收入的59.3%。在英国，制定税收政策和征收管理是分开的。财政部负责制定各项税收政策，确定各税种的税率、减免优惠，决定设立新税种或取消、简并税种等。国内收入局和关税、消费税局负责税收征收。这两个税局是独立的机构，挂靠财政部，在收入政策上要接受财政部的领导，并接受财政部分配的收入任务。两个局均实行理事会领导制，理事会成员由女皇任命，但局长的任命要商得财政大臣的同意。全国各地设立税务局（所）以及税收检查官办公室和法律事务办公室。检查官办公室负责税收的计算和检查工作，法律事务办公室负责审理纳税人的申诉和违法案件的处理。

（下转第51页）