

罚没财物管理制度的几个问题

李福玉 史绍斌

当前，打击经济领域严重犯罪活动的斗争，正在全国开展。这是关系到我们党和国家社会主义国家盛衰成败的大事。战斗在这场斗争第一线的公安司法机关、行政执法机关的同志们，在人民群众的支持和有关部门的密切配合下，做了大量的工作，有力地打击了经济领域的严重犯罪分子，收缴了大量的赃款赃物，取得了可喜的政治、经济效果。但是，对罚没财物的处理，各部门、各地区都还是沿用过去的老办法，由于形势的发展变化，这些办法有的已不适用，有的不够完善，发生了不少问题，同时，全国没有一个统

一的管理办法，各行其是，也给斗争带来不便和损失。因此，迫切需要根据中共中央、国务院

关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定的要求，迅速建立和健全罚没财物的统一管理办法和制度，以维护取得的经济成果，促进斗争的顺利进行。现就这个问题谈几点看法。

一、关于罚没财物的范围和归属问题

目前，各部门涉及罚没财物的法律、法令、章程、制度很多，有的是国家立法机关批准的，有的是国家政权机关颁发的，有的是部门自己制定的；对罚没的财物有的规定上交财政，有的规定留归部门或单位，还有的没有明确归属。总之，规定极不统一，情况十分复杂。我们认为，划分罚没财物的范围和归属，应按罚没财物的性质分为两类：一类是公安司法机关、海关、工商行政管理部门等执法机关，依照国家法律判处的惩罚性罚没的财物。这类财物因为是犯罪分子直接触犯国家利益，应当全部收缴上交国家财政；另一类是属于各个经济单位在经济活动中，相互之间发生的违约、违章等索赔性的罚款，以及为维护公共利益，对各种违反规章制度的处以罚款。这类罚款，理应归受损单位用来补偿其经济损失，因此不必上交国家财政。当前的问题主要是前者，即对惩罚性的罚没财物，有的部门借口单行法规没有明确归属，就把它全部或部分留归

把一个月的生产用煤丢掉了。针对这个问题，我们规定了司机运煤损耗不得超过2%，节奖超惩，基本上堵塞了漏洞。对原料车间实行了节煤奖分，考核入炉利用率。考核的标准有两项：煤入炉利用率要达到95%，土焦入炉利用率要达到85%，每提高1%奖管理人员计奖分20分，每降低1%扣10分。造气和原料两车间建立了买卖关系，实行进厂过磅，入炉计量，月终盘存，计算入炉利用率。这样层层设卡，环环紧扣，使两煤利用率大大提高，1981年路途损耗未超过1%，煤的入炉利用率达到98%，土焦的入炉利用率达到88%。

通过推行“一化三制”，我厂的经济责任制日趋完善，经济效果也越来越好。1981年合成

氨产量达到3,536吨，超额完成国家计划47%，比上年增长3%；吨氨两煤消耗2,367公斤，比上年下降7%；吨氨电耗1,383度，比上年下降0.5%；碳铵成本135元，比上年下降2%。1981年县财政确定我厂利润包干计划为6万元，实际实现盈利为30.2万元。

随着经济效益的提高，企业面貌发生了很大变化。干群一股劲，厂貌日日新。今年2月份，光荣地出席了山西省劳模大会，受到上级表彰。今年，我们决心继续坚持全面整顿，努力达到六好企业标准，力争产量比去年再增长5%，吨氨两煤消耗要降到2,200公斤以下，电耗要降到1,300度以下，碳铵成本要降到130元以下，为国家多作贡献。

部门自行分配使用；还有的地方以“财政收支包干”、“经费包干”等为由，把已经明确应上交国家财政的罚没财物，也全部或部分留归部门自行分配使用。这不仅有损于法律的严肃性，而且也不利于正确贯彻执行国家的罚没政策；有的部门和单位，甚至把罚没的款项随意开支，乱发奖金，影响很坏。至于索赔性罚款的问题，主要是政出多门，种类繁多，很不统一，影响了正常的经济活动。我们认为，对惩罚性的罚没收入，要坚持全部上交国家财政；对索赔性的罚款，要进行清理整顿，统一有关的规章制度和审批权限，不要各自为政。

二、关于罚没收入的处理和使用问题

惩罚性的罚没财物，包括罚没款和罚没物资的变价款两部分。现行制度规定，罚没收入除上缴财政部分外，还要发给协办单位一定比例的奖励。这种奖励金允许有关部门在罚没收入中自行扣除和抵留，剩余部分再上交国家财政。这样产生的问题和弊病很多：一是所谓“协办”的含义不清。有的发案单位也以协助有关机关办案为由，授领协办奖励金；二是容易把有功奖励和一般奖金扯在一起，多发奖金。由于许多经济案件都需要公安司法机关和行政执法机关联合办案，有的就把这种联合办案也当成协办单位，彼此都发协办有功奖金。加以这种协办奖励金没有一个限额，有的单位就随意乱发奖金，发给个人的奖金，有的几百元，有的甚至多达几千元；三是助长了人们“向钱看”。由于这项奖励金是从罚没收入中按一定比例提留的，有的为了多得奖金，就设法增加罚没收入，该作刑事处分的，也不移交公安司法机关审理，只作经济罚没了事，这对打击经济犯罪分子是十分不利的。

我们认为，打击走私、贩私和投机倒把等严重经济犯罪活动，是国家赋予公安司法机关和海关、工商行政管理等执法机关的光荣职责，也是一切行政机关、部队、团体等应尽的义务，只有密切配合联合办案的责任，不应当再分什么“主办”、“协办”另搞一套特殊奖

励制度的权利。依法罚没财物是对违法犯罪分子的惩处，是一件很严肃的事情。罚没收入不应该和部门的经济利益挂钩，更不要和办案人员的经济利益裹在一起，应该“桥归桥、路归路”，惩罚性的罚没收入全部上缴国家财政，办案所需经费，由财政部门另作安排。因此，现行的对协办单位的奖励规定和对罚没收入按比例提成的办法，应当废止。废止以后，财政部门可以根据案情的复杂程度和实际开支情况，采取单独拨款的办法，用来发给告发人奖金和对办案单位适当补助一部分办案费。对有功人员的奖励，应当按照国家统一规定的奖励制度，与本单位其他职工一道评奖，不要单独评奖。

三、关于发给告发人的奖金问题

为了鼓励人民群众检举揭发犯罪分子，以政治奖励为主，适当给予一定的物质奖励也是必要的。这方面的主要问题是，对告发人的范围、对象缺乏一个明确的界限规定，以致出现不少漏洞，在群众中造成了不良影响。如有的公安司法机关、行政执法机关的人员，也作为告发人授领奖金；有的基层政权机关的领导人，因为指示或指挥查处了案件，也作为告发人授领奖金，等等。这样，不仅对办案工作不利，而且腐蚀干部，给某些别有用心的人以可乘之机。我们认为，上述人员都属办案人员，侦破和审理案件是他们职责范围内的事，不能作为告发人授领奖金。只有那些与本职工作无关，而检举揭发他人、并确有贡献者，才能授领奖金。

四、关于罚没财物的财务管理问题

目前，多数保管罚没财物的部门，尚未建立起严密的财务管理制度。普遍反映扣留和罚没的财物，手续不全、无帐可查，交接不清，管理混乱。由于财务管理松弛，一些地区、部门和单位随意拿用、调换、私分罚没财物的现象比较严重，不仅造成国家经济的损失，而且腐蚀干部，

（下转第13页）

西方审计最初的目的,主要是为了检查帐簿中的错误和舞弊行为,据说英国第一个会计师原是数学教员,名叫司考脱(Scott),因为他善于检查帐目的错误,很多商人都聘请他查帐,故此就以公共会计师为职业了。另一种说法是1721年英国南海公司破产,委托司奈尔(Charles Snell)清查帐目,是会计师职业的开始。早期英国的审计,多以详细审计(或帐簿审计)为主。1799年,英国的职业会计师,只有11人。1853年苏格兰有47名会计师筹设了一个会计师公会,1854年经政府批准成立爱丁堡会计师公会。1880年由五个会计师公会联合组成的英国会计师协会也得到政府的批准,并发给了英皇特许的证书。英国的会计师都须统一考试及格才能得到特许会计师(Chartered Accountant)的称号。1880年只有527名会员,1881年就增加到1,025名,现在会员已达40,000名以上。

美国的审计事业发展较晚,但后来者居上。1887年纽约开始有美国会计师公会(A.A.A.),1904年成立美国会计师联合会,1916年改组为美国会计师协会(A.I.C.P.A.)。美国在1921年成立了总审计局,以控制联邦政府的预算,制定审计标准,检查机关帐表和政府机构的工作效率及工作效果等。1941年成立了美国内部审计师协会。1960年以后美国大型公司约有30%设立了内部审计机构。1970年开始授予注册内部审计师(C.I.A.)职称。美国的会计师称为注册公共会计师(Certified Public Accountant),1950年约有39,000人,1955年为52,600人,1972年为88,200人,1977年有179,000人,现已达25万人。

英美审计事业的发达,主要是由于工商业的发展,要求加强企业管理,因此审计的目的逐渐由检查错误和舞弊,转为证明财务状况和损益计算的正确性,凭借会计师第三者的有利地位,向政府、投资人和银行提供查帐报告书,作为呈报所得税和提交董事会的合法证件。特别是股份有限公司兴起之后,为了保护投资者的权益,英美各国法律,都要求公司委托本国会计师查帐。

二十世纪初期,资本主义企业要求银行贷款时,必须提供经过公共会计师检查后证明的资产负债表,从而使得所谓“资产负债表审计”方式,在1920年前后的美国颇为盛行。1933年美国公布了《证券法》,1934年又制订了《证券交易法》,规定所有股票上市的公司都应聘请公共会计师审查其财务报表,一般不采用详细审计的方式。1948年和1967年美国的《公司法》规定每一公司的财务报表都必须由职业会计师进行审查。这就进一步促进了审计事业的发展。

审计在亚洲各国,则以日本比较发达。日本在第二

次世界大战后,旧财阀解体,公司向一般大众出售股票,出现所谓证券投资民主化高潮。1948年相应颁布了《证券交易法》,重新制订了《公认会计师法》,确立了职业会计师对公司的审计证明制度。1949年东京成立了日本职业会计师协会。1974年新修订的《商法》规定,资本10亿日元以上的股份有限公司(证券交易法规定5亿日元以上),要由注册的公认会计师或监察人对公司的核算文件和财务报表进行审计或检查。日本大藏省还颁布《审计实施准则》作为审计工作的标准。按1948年新会计师法规定考试合格的公认会计师,到1978年已有6,000余人。

近年来审计的目的,又倾向于促进企业加强内部控制,以改善经营管理,提高经济效益。因此除了由企业自己加强内部审计外,会计师的业务又增加了为企业咨询、建议、决策、预测情报等业务,其目的在于提高经营效果,指导经营方针。



(上接第10页)给一些思想不健康的人和个别贪赃枉法分子以可乘之机。因此,必须加强对扣留和罚没财物的管理,建立和健全财务管理制度,加强对罚没财物的财政监督。具体说,要建立和健全扣留财物的点收制度,出库入库的手续制度,财务会计核算制度,钱帐分管制度,罚没财物的交接制度,定期向财政部门报帐制度等等,作到财物入账,有账可查,账款、账实相符,账账相符。以保证罚没收入及时、安全、完整地上交国库。建议财政部门专设机构或配备专人,加强对罚没财物的管理和监督,防止营私舞弊,堵塞一切漏洞。对于侵吞罚没财物的人,应当依法以贪污论处。

各办案机关由财政部门领来的办案费用,应当和本机关的正常经费一道管理和使用,不得在正常经费以外另搞一套账,甚至搞“小钱柜”,随意支用,乱发奖金。

