

财政法制纵论

CAIZHENG FAZHI ZONGLUN

张昭立 主编



经济科学出版社

财政法制纵论

张昭立 主编

经济科学出版社

2000年4月·北京

责任编辑：周秀霞

责任校对：孙 防

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

财政法制纵论

张昭立 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

北京印刷一厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850×1168 32 开 18 印张 460000 字

2000 年 4 月第一版 2000 年 4 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-2084-2/F·1485 定价：36.80 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

财政法制纵论/张昭立主编. - 北京: 经济科学出版社, 2000.4

ISBN 7-5058-2084-2

I. 财… II. 张… III. 财政法-中国-文集
IV. D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 12240 号

前 言

为解决当前财政法制建设中存在的问题，加强对这些问题的研究和探讨，为健全、完善财政法制提供依据，以进一步促进财政法制建设，提高财政依法行政水平，山东省财政厅在全省范围内开展了“加强财政法制建设，振兴国家财政”征文活动。这次竞赛参加人数多、范围广，研究、探讨的内容涉及到综合法制、财政监督、预算收支、预算外资金、税收政策、财务会计、社会保障、国有资产、政府采购等财政工作的各个方面，对解决当前财政法制建设中存在的问题、促进我省财政法制乃至整个财政工作的开展将起到积极的作用。为巩固这次全省财政法制征文活动的成果，进一步提高我省财政法制建设工作的理论研究水平，达到相互交流、相互借鉴、相互促进的目的，我们从参选的文章中筛选出部分优秀论文汇集成《财政法制纵论》一书。

由于我们编辑水平有限且时间比较仓促，书中难免存在一些错误或不妥之处，恳请广大读者批评指正。

编 者

1999年12月

目 录

加强财政监督是实施依法治国的重要保障	张昭立 (1)
认真贯彻《行政复议法》 努力提高财政行政 执法水平	孙肇琨 (10)
· 加强财政法制建设 提高财政管理水平	李国健 (18)
· 进一步完善财政法制 全面加强财政管理	杨士民 (26)
遵从法律法规 加强机关建设 推动财政工作 再上新台阶	张仁强 (32)
加快财政立法进程 提高财政立法质量	刘 伟 (39)
财政机关依法理财必须实行行政执法责任制	刁福亮 (43)
建立和完善财政法制建设的运行机制	王法义 (47)
○ 强化“以法治财”是振兴财政的重要保障	杨世荣 (53)
深化支出改革 强化支出管理 全面提高支出 管理的法制化、规范化水平	戴昭忠 (58)
√ 振兴国家财政的基本思考	王泽才 (62)
√ 加强财政法制建设 依法行政依法理财	宋振华 (67)
加强财政法制建设重在执法	李明杰 刘学敏 侯 勇 (73)
√ 当前财政法制建设中存在的问题及对策	李 民 戚焕丽 (81)
当前财政行政执法中存在的问题及对策	聂甲方 (88)
依法理财促进县级财政健康稳定发展	杨吉利 (93)
认真贯彻实施《行政复议法》 提高依法理财水平	山东省淄博市财政局财税法规科 (98)
√ 论如何提高财政管理规范化水平	王 勇 (104)

财政法制工作浅谈

- 山东省淄博市高新技术产业
开发区财政局财务会计管理科 (111)
- 加强财政法制建设 坚持依法理财、
- 依法治财 山东省东营市财政局法规税政科 (117)
- 谈发展社会主义市场经济与财政职能的转变
- 尚 杰 左传利 (122)
- 制定行政大法 振兴国家财政 王友志 陈学文 (128)
- √运用财政政策 拉动经济增长 ... 原秀美 周 波 崔运政 (137)
- 建立公共财政的基本思路 牟树青 于 文 周 波 (145)
- 《行政复议法》对财政执法的影响 刘义钦 (152)
- 关于财政法制建设与财政道德建设
- 关系的探讨 王 丙 刘锡田 刘以洪 (156)
- 加强依法行政 健全财政职能 杨学德 (161)
- 浅谈发挥财政法制机构的职能作用 努力做好
- 新时期地(市)法规税政工作
- 山东省泰安市财政局条法税政科 (165)
- 加大法制宣传力度 提高依法理财水平
- 山东省日照市财政局法规税政科 (170)
- 财政法制建设中十大关系刍议 马秀富 (175)
- 基层财政行政执法工作落后的原因与对策
- 孙军强 赵明治 (179)
- 加强财政法制宣传教育要重点做好五个结合
- 山东省德州市财政局法规税政科 (183)
- 依法治财是规范财政管理的根本
- 兼论我国法制建设的着力点
- 山东省聊城市财政局法规税政科 (186)

浅议当前的财政行政复议

..... 山东省滨州地区财政局法规税政科 (189)

✓适应社会主义市场经济要求 加强财政监督的

规范化和法制化建设 薄 明 (193)

✓加强财政法制建设, 促进财政监督的法制化、

规范化 郭北生 (197)

浅谈如何做好新时期的财政监督工作 孙兆科 (202)

✓新形势下加强财政全过程监督的若干思考 邱维玉 (205)

加强财政监督 振兴财政事业

..... 山东省淄博市周村区财政局法规税政科 (212)

✓构建新型财政监督体系的战略性思考 张忠强 (216)

✓现行财政监督工作中存在的问题与对策

..... 李 娜 徐连发 温 静 张志鹏 孙洪玲 (222)

✓当前地方财政法规建设和监督中存在的

问题及建议 山东省临朐县财政局法规税政科 (228)

健全行政事业单位监督管理体系的几点思考

..... 王志强 刘相东 (236)

加强财政监督 推进依法理财 王国强 (241)

浅谈新形势下如何强化财政监督 田 虹 (246)

改进财政监督工作 建立经常性监督

检查机制 杜志星 徐 震 (250)

关于建立“政务公开、民主监督”机制

加强“三乱”治理的探讨 郭培忠 (254)

✓贯彻执行《预算法》存在的问题及进一步

完善的建议 王次忠 (259)

实施综合零基预算 提高依法理财水平 王正身 (265)

构建公共支出财政基本框架 规范文教

行政支出范围 王革新 (269)

加强财政法制建设 解决预算编制与执行

相分离的问题 王念立 (279)

如何进一步规范乡镇财政管理

..... 山东省济南市槐荫区财政局预算行财科 (284)

✓《预算法》贯彻执行中的问题及措施

..... 山东省淄博市张店区财政局税政科 (289)

关于实行统一预算的思考

..... 赵晓晖 牟树青 肖玲玲 孙详茂
..... 王永刚 周波 崔运政 (293)

关于加强小城镇财政建设的探讨

..... 肖玲玲 孙详茂 崔运政 隋子林 (307)

✓浅议《预算法》执行中存在的若干问题及

《预算法》需完善的地方 刘德平 (313)

✓加强法制建设 规范财政体制

..... 山东省潍坊市财政局法规税政科 (318)

✓《预算法》执行中的问题及完善的建议和措施..... 张晓润 (323)

进一步落实《预算法》 强化县级

预算管理 山东省寿光市财政局 (327)

对实施和完善“罚缴分离”

制度的认识 山东省莱芜市财政局法规税政科 (331)

经济欠发达地区乡镇财政面临困难的原因及对策 ... 黄宝传 (335)

依法理财促进乡镇财政经济快速发展 李金山 (342)

关于增值税改型问题的探讨 李国健 (345)

浅析税收流失的原因及对策 叶文君 王友志 (355)

✓健全财政法制 加强税政管理 张延根 (363)

关于优化税制结构、完善税收制度的几点设想	王经绍 (367)
关于企业改革中的有关税收问题及对策	刘焕平 (371)
实现费改税 进一步深化和完善税制改革	程传明 (380)
我国现行个人所得税制存在的问题及对策	魏光明 (386)
关于规范农村税费问题的探讨	杨 博 (393)
当前地方税体系存在的问题及建议	刘 涛 (400)
现行地方税制存在的问题及健全完善地方 税制的构想	李秋生 陈 伟 (407)
交通运输业、建筑业改征增值税的 时机尚不成熟	张 励 张 立 (414)
进一步完善税收立法 促进国有企业改制 工作顺利进行	山东省威海市财政局政策法规科 (420)
浅议不动产税制改革	祁爱华 门贵斌 (427)
虚增税收现象的危害与对策	路兴华 (434)
浅谈农业税收体制改革	张仁和 (440)
✓ 关于加强预算外资金管理的思考	山东省济南市历下区财政局 (444)
✓ 浅谈预算外资金管理	杨世珠 (451)
✓ 完善预算外资金票据管理稽查制度之我见	门方升 (457)
✓ 健全基础管理工作 切实规范预算外资金管理	朱爱兰 (465)
✓ 关于预算外资金管理几个问题的探讨	牛承胜 (470)
会计委派制发展探析	成 勇 (476)
强化财务管理 提高经济效益	盛京斌 (484)
论新时期的会计管理	赵玉华 姜兆伟 (492)
新形势下财政如何做好企业财务管理工作	郭富华 (498)

认真贯彻实施《城市居民最低生活保障条例》

推进社会保障制度的健康发展 牟陆阳 (505)

已用 加强公共支出管理 积极推行政府采购制度 朱言俊 (510)

浅谈财政收入增长与企业负担的问题 刘永新 (515)

关于推行政府采购工作的几点思考 李公敏 (521)

浅议财政与社会保障制度的关系

..... 山东省聊城市东昌府区财政局税政科 (526)

加强国有资产的保值增值管理 努力增加

企业效益 党现伦 (533)

莱州市加强国有资产管理工作的

探索与思考 山东省莱州市国有资产管理局 (538)

建立国有资产管理、监督和营运体系之我见 王业成 (543)

防止国有资产流失的措施与对策 武朝晖 (551)

国有资产法制化管理的必要性 崔方印 赵孝敏 (557)

加强财政监督 是实施依法治国的重要保障

张 昭 立

实现依法行政、依法治国是社会主义市场经济的本质要求，是治理国家的基本方略。财政监督作为经济执法和监督的重要形式，是正确贯彻执行各项财政法规、政策，促进依法治国的重要保障。

一、维护财经法纪和财经秩序亟待强化财政监督

一个国家的财经秩序状况，是反映这个国家经济运行水平、社会管理水平和法制建设水平的重要标志之一。财政分配实质上是一种利益分配，是对社会主体之间利益关系的调整。维护合理、有序的财政分配秩序，是保持经济发展和社会稳定的重要保障。由于财政分配必然触及本位利益、个人利益，有时还会加剧公共利益与本位利益、个人利益之间的矛盾，必然要求以国家法律强制为后盾，加以调整和规范。从我国目前经济状况看，财经纪律松弛、财经秩序混乱的问题比较突出。主要表现为：一是侵蚀财政收入的问题比较普遍。虽然 1994 年财税改革以后，税收征管得到了加强，但偷、逃、骗税行为仍然屡禁不止。据近年来财税专项检查结果统计，目前约有 30% 以上的国有企业、60% 的合资企业、80% 的私营企业通过造假账、隐瞒收入、虚报出口等手段，偷税、骗税甚至抗税，加上一些地方出于局部利益考虑，违犯统一税法，擅自减税、免税，还有以缓税、包税、先征后返、即征即退等各种形式变相减免税

收, 全国统计每年税收流失达 1 000 亿元以上, 不仅减少了财政收入, 而且严重损害了税法的统一性、严肃性, 扰乱了公平竞争的市场秩序。二是一些应纳入政府统筹管理的财政性资金失控。一些地方和部门随意设立各种基金, 擅自制定收费项目, 将收取的资金作为己有, 脱离财政管理监督, 甚至私设小金库, 乱收滥用, 致使“三乱”现象不能得到根本治理, 不仅加重企业单位负担, 扰乱财经秩序, 而且影响依法行政、依法理财, 成为近年来各方面关注和反映强烈的问题。三是企业财务违法违纪面广量大。1985 年以来, 通过开展税收财务物价大检查等, 国家加大了依法监督管理的力度, 有效地治理了财经领域大面积违法违纪问题, 截至 1997 年全国共查处各种违纪资金 2 044 亿元, 但各种违纪势头并没有得到有效的遏制。1990 年查处违纪 10 万元以上的企业和单位只有 7 478 户, 违纪 100 万元以上的 643 户, 而到 1996 年却分别达到 24 045 户和 1 208 户, 分别增长 3.22 倍和 2.6 倍, 违纪面和违纪额呈不断上升趋势, 而且违纪手段不断呈现多样化, 说明依法规范经济活动的任务仍然十分紧迫和艰巨。四是国有资产流失问题比较突出。随着企业改革的不断加快, 国有资产流失出现一些新动向, 在企业兼并重组过程中, 低估国有资产价值, 以及一卖了之, 甚至名卖实送, 悬空银行债务、逃避税收等问题日益增多, 亟待加强对企业改制过程中的国有资产的监督管理。这些问题表明, 现有的财经法纪还没有得到有效的贯彻执行, 执法不严的问题还相当普遍, 违法违纪行为仍在滋生蔓延, 需要通过财政等方面的强有力监督, 加大财经法纪的执行落实力度, 使其真正起到依法规范各方面行为的作用, 维护正常的财经秩序。

二、强化财政监管力度必须坚持依法行政

市场经济是法制经济, 开展财政监督首先要以国家有关法律法规为准则, 实行依法监督, 这是保证和增强监督的权威性、有效性

的需要,也是实行依法治国的需要。当前财政监督在许多方面还受着计划经济体制的影响,还没有完全改变过多地依赖行政手段的状况,使财政监督的权威性不够,及时性、规范性、有效性不强,影响了监督的力度。因此,必须进一步强化依法监督。

(一) 加强财政监督法制建设。近年来,我国财政法制建设工作取得了明显进展,初步形成了与社会主义市场经济发展要求相适应的财政法律体系框架。但从整体上看,财政立法仍与市场经济发展的要求不相适应,突出表现在财政监督立法滞后,至今还没有一部对财政监督的职责、内容、手段等作出专门系统规定的法律,致使财政监督地位没有法律保障;有关法律法规中对财政监督的规定也不尽充分,致使财政监督的执法不够严格、具体,日常监督缺乏必要的法律手段,不能形成制度化、规范化。要增强财政监督的权威和成效,一方面,要尽快制定统一、完备的财政监督法律,系统地规定财政监督的地位、职权、责任、监督程序和方法以及监督处罚的原则,明确财政监督与其他监督的关系等。当前,要把现行有效的监督方法尽可能以法的形式固定下来,以增强财政监督的强制性,为依法监督奠定基础。另一方面,要在实际工作中逐步向依法监督方向转变。尽管目前专门的财政监督法律尚未制定,但预算法、税法、会计法等法规已经确立了财政监督的有关职权,这是当前进行财政监督的主要法律依据,在开展财政监督时要充分运用这些法律,真正发挥依法监督的效力。

(二) 建立健全财政监督执法体系。一是使分配过程中的收支活动与监督管理分离,使财政监督对象具体化。财政分配主要由组织收入和安排支出两大部分组成,目前,对财政收入的稽查监督情况要好于对财政支出的稽查监督。可以借鉴税收稽查监督体系,对现行财政支出过程中的立项、拨付、监督使用实行“三分离”,即财政支出预算项目由各级人大审定,财政部门按人大通过的预算负责执行,对资金使用情况的监督主要通过专职财政监督人员负责进

行,这样不仅有利于提高财政资金分配的透明度、规范性,提高资金使用效益,而且有利于明确财政监督对象,扩大财政监督的覆盖面。二是规范财政监督执法程序。监督工作规范化是实施依法监督,提高监督水平的重要标志。财政监督必须根据有关法律法规规定的行政执法及处罚程序严格进行,减少工作中的人为因素和不规范行为,促进财政监督工作走向法制化轨道。三是加大执法力度。这是实现依法监督,增强监督力度的关键性因素。近年来,虽然通过财政监督查出了不少违法违纪案件,但在处理上往往遇到说情等许多法外因素的影响,存在“检查易、处理难”、对事不对人等现象,这些现象不改变,不仅会降低财政监督的权威性,而且难以使财政监督起到促进依法治国的作用。要严格财政监督,就必须依法对该检查的检查,该收缴的收缴,该罚款的罚款,决不能以原则和法律作交易,执法违法。当前,要从抓监督检查面为主,转变为抓检查处罚力度为主,要把处理事与处理人、行政处理与法律处罚、内部通报与新闻曝光结合起来,把实施财政监督与依靠社会力量监督结合起来,加大依法财政监督的力度,增强财政监督的威慑力。

(三)依法强化对预算执行的审查监督。财政预算是国家对社会经济事务实施宏观调控的主要手段,在整个政治经济生活中具有十分重要的地位。各级人大行使预算审查监督权直接产生于宪法、组织法和预算法的规定,是对财政活动最具权威的监督,是促进依法理财的重要措施。人大充分行使审批权、监督权,指导和监督政府预算的执行,确保预算编制和执行更加民主、科学和规范,这对于促进政府依法行政、依法理财具有十分重要的意义。近年来,各级人大不断加强对财政预算的审查监督,依法审查批准预算,决定预算的变更和调整,监督预算的执行,审批决算等,已开始逐步实现预算审查由程序性向实质性的转变,有效地促进了依法理财。为了实施好预算审查监督权,今后需要更多的熟悉法律,熟悉财政、税收、审计、会计等方面的专业知识,以及具有丰富实践经验的人

员,更好地担负起这一职责。在对财政部门执行预算实施监督的同时,还要对各部门执行预算的情况,特别是对重点支出如农业、科技、教育、基本建设等资金的使用情况,进行重点审查监督,确保专款专用。财政部门应自觉接受、服从监督,维护人大预算审查监督的权威性,进一步提高依法理财水平。

三、适应新形势要求必须改进财政监督的方式

当前,财政监督还存在许多不适应社会主义市场经济发展和政府职能转变要求的方面,要更有效发挥财政监督的作用,需要逐步转变财政监督的方式和手段。

(一)要从偏重微观监督向强化宏观监督转变。长期以来,财政监督模式偏重于以微观经济领域中企业财务收支为主要对象,对财政预算、国有资产经营预算、国民收入分配等宏观经济活动的监督相对薄弱,难以有效地依法调节和规范财政经济行为。随着社会主义市场经济体系的确立和发展,政府与企业之间的利益分配主要通过税收来调整,财政将由直接微观监督管理向间接宏观调控转变,对企业财务收支管得过多过死的状况应该改变,对企业财务决算的审核要逐步交给社会中介机构来完成,财政部门要加强对其实业活动公正性、合法性的监督。今后财政监督的工作重心要强化对预算执行、国有资产运营、国民收入分配等方面的宏观监督,更有效地保证财经法规的严格执行,增强行政企事业单位遵纪守法意识。同时,通过财政监督,及时反馈财政经济运行中的问题,有针对性地完善有关法律政策,保证财政经济在法制的规范下健康运行。

(二)要由偏重事后突击性的监督向重视全过程的日常监督转变。一般来讲,财政监督应有日常监督、专项监督等多种监督检查形式。但多年来,财政监督过多依赖于财税物价大检查这一种方式,而作为财政监督活动中最基本、最主要部分的日常监督,却没

有保证其经常性、连续性和有效性。不可否认，大检查对遏制违法违纪问题起到了重要的作用，但由于其主要是针对既成的事实，进行事后的突击监督检查，存在一定的“短期行为”，对违法违纪行为的产生、发展缺乏事前的防范和事中的制约，使财政监督应有的全面监控、主动“治漏”变为只注重“秋后算账”、被动查堵，这样容易助长违法违纪的侥幸心理，不利于加强日常管理，增强各方面守法、执法意识。近年来，随着财政、审计、税务、社会审计等执法监督体系的构建，日常监督工作日益发展和加强，大检查这种事后集中突击型的监督方式已不能适应经济发展和职能转变的要求，势必要被法制化、规范化的日常监督机制所替代，但并不意味着要弱化财政监督职能，取消大检查只是财政监督方式和手段的转变。今后，要把财政日常监督提到突出位置，强化对财政经济活动的事前控制、事中监管和必要的事后重点检查，体现预防和规范为主，这是依法治理的要求，也是提高监督成效的重要途径。

（三）要从偏重检查处理向查管并重转变。现行财政监督存在着重检查、轻整改，重罚缴、轻堵漏，监督检查与管理规范相脱离的问题，往往为检查而检查，难以从根本上清除违法违纪的问题，这也是出现边查边犯、屡查屡犯问题的主要原因。财政监督作为一种经济手段，主要目标是纠正违法违纪行为，但这不应是财政监督的惟一目的，不能认为财政监督就一定是要查出问题，处罚数额越大、监督成效就越突出，从而把查处违纪行为作为财政监督惟一的工作内容，这种认识是不足取的。必须坚持监督与管理规范并重，围绕财政管理目标开展经常性的监督检查活动，及时反馈检查中发现的管理上的问题，一方面，完善财政法规政策，提高财政依法管理水平；另一方面，帮助被查单位完善管理制度，堵塞漏洞，提高其自我规范和约束的能力。只有当广大的被监督对象能够自觉依法规范自身行为的时候，财政监督的力度和依法理财的效果才能得以真正体现。