

财

经
问题

探
索

多
维

中国物价出版社

主编 胡传秀

副主编 蔺春林

前 言

丹桂飘香、春华秋实。

在这收获的季节,我们迎来了我国经济体制改革稳定、健康的可喜成果;财政收入稳定增长,国有资产管理逐步加强、规范,国有银行正日益向商业银行迈进,企业管理的手段和方法大为改善,财会核算也已基本与国际惯例接轨……,同时,我们也清楚地看到摆在我们面前的仍然是任重道远:通货膨胀居高不下,财政体制改革中深层次的问题难以突破,国有资产流失的漏洞很大,同时企业亏损局面还未根本扭转,企业效益危机锁眉。基于此,财政部驻湖北省财政监察专员办事处、湖北省中央企业会计学会,为了探索、研究当前财税、金融、企业等经济领域中的这些问题,于年初向大专院校、科研院所、经济管理部门、在鄂中央企事业单位发出了广泛研究这些问题的通知。半年多来,热心于此项工作的理论、实践工作者踊跃投稿,特别是湖北省中央企业会计学会船舶分会、铁道分会、科研勘察、事业单位分会、财政部驻鄂专员办咸宁组、荆沙组、襄樊组等,均为此征文做了大量组织工作,从而在众多参与者百忙之中,我们共收到论文140多篇,通过组织专家评选、粗筛,我们将其中的62篇编辑了这本《财经问题多维探索》一书。首先,特向踊跃撰稿的同志们表示感谢!

该书分为财税篇、金融篇、财会篇、企业篇四个部分,财税篇主要是研究财税改革中存在的问题,探索国有资产管理的良策;金融篇主要是讨论国有银行商业化的阻碍,研究提高银行经济效益的途径;财会篇主要研究新财会制度运转中的问题,探索加强企业收

入管理、成本管理、资金管理、资产管理的对策；企业篇主要是交流企业现代管理的经验，研究建立企业新的内部经营机制。所有这些内容，都从不同侧面探讨分析了我国当前宏观经济领域与微观经济中一些情况和问题，许多文章还就解决这些问题提出了值得借鉴的看法与意见，即使是对同一问题的研究也是各抒己见、百家争鸣，真正体现了编者多维探索我国财经问题之初衷。当然，既然是探索，作者在探讨中难免出现挂一漏百、避重就轻、见虚官实的情况，敬请广大读者批评、指正并予以谅解。

本书由胡传秀同志任主编，蔺春林同志任副主编，王毅、李元成、乔德卫等同志直接参加了整理与编辑，本书在编辑的过程中得到了财政部驻湖北省财政监察专员办事处黄石组、咸宁组的大力支持。在此，深表感谢！

编 者

一九九五年九月于黄石

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

第一篇 财税篇

健全财税监察体系 强化财政经济调控.....	胡传秀(3)
我国当前财政困难之剖析	邢廷风(18)
对开展中央收入征管执法质量监督工作的思考	
..... 王光坤 王世星 黄开均(30)	
社会主义市场经济中财政政策与货币政策的协调配合	
..... 陈逢书 李 俊(37)	
抑制中央财力下降与强化中央财政监督职能	
..... 卢超名 胡友兴(45)	
浅谈财政监察专员办事机构在组织财政收入中的作用	
..... 廖英梅(52)	
试论新财税体制存在的问题及完善对策 ... 徐志民 刘 元(56)	
税务代理面临的难点及对策	唐训桃(62)
新税制下税款入库难的原因及对策	杨泽荣 雷 鸣(68)
如何宣传和尊重纳税人权利	孙海泉(73)
对国有资产投资效果若干问题的探讨	夏修全(78)
谨防国有股在营运中的流失	官中国 熊双舫(85)
对清产核资有关问题的思考	曹莉琴 周 林(91)
略论国有资产流失的渠道及对策.....	杜文军(102)
中央企业国有资产的管理现状及对策.....	刘应文(108)

第二篇 金融篇

- 试论财政对金融行业实施全面的监督管理..... 王光坤(115)
- 论市场经济条件下的新型银企关系..... 课题组(123)
- 建立新型银企关系的信息经济学分析..... 陈耀明(130)
- 对权责发生制下银行虚增利润有关问题的探讨
- 王正新 肖中友(140)
- 实现老、少、边、穷地区农行经营状况逐步好转的思考.....
- 李任龙(147)
- 务实加开拓实现贫困山区农行经营趋好..... 阮仕学(153)
- 堵住农村信贷资金“黑洞” 跳出恶性循环“怪圈”
- 镇 馥(160)
- 浅谈人行监督检查衡量指标的設置及操作问题
- 覃 文 向 斌(168)
- 重塑我国银行利率机制的构想..... 秦长生(174)
- 基层金融企业怎样向商业银行过渡..... 彭 俊(182)
- 谈我国专业银行股份化改造..... 张宏翔(189)
- 专业银行商业化的障碍因素分析
- 李兰芬 李 农 季向阳(194)
- 企业改组建制对银行信贷资产影响的调查分析..... 调查组(203)
- 开创国库工作新局面的对策..... 孟传春 黄 耘(209)

第三篇 财会篇

- 谈谈政府对企业的财务监督与财务管理关系..... 欧阳卫红(217)
- 企业财务部门如何在扭亏增盈方面发挥积极作用
- 周瑞浴(226)
- 现代企业制度下的目标成本管理..... 吴文军(236)
- 浅谈市场经济下成本预测..... 周萍芝(244)

建立现代企业制度与我国企业会计改革有关问题的探讨	王 毅(249)
现代企业制度的建立与企业财会系统的改造	傅孝思(259)
推行责任会计管理 探索经营管理新路	王正新(266)
专业银行会计报表失真的成因及对策	李 农 季向阳(271)
企业财务报告合法性失真问题与对策	李元成 万永新(277)
全面推行内部银行核算的认识与实践	襄樊内燃机厂(282)
对企业两级经营财务关系的探讨	王浪稳(291)
财务状况变动表的编制方法	朱炳锡(296)
狠抓财务管理 流搞好物资流通企业	曾国安(303)
浅谈国库会计电子化下的内部会计控制制度	陈 平(307)

第四篇 企业篇

搞好国有企业:产权制度明晰化 经营制度多样化	蔺春林(315)
国有企业扭亏之我见	吴东平(321)
开展“三自”合理化建议 实现产量效益双增	段少军 吕传根(329)
关于做好资本营运若干问题的思考	章 程(337)
浅析企业资金紧张的原因及解决方法	贺仿兰(344)
如何缓解企业资金紧张的局面	王志刚(350)
造成企业资金紧张的成因分析	祝永杰(354)
企业产成品积压成因及措施	郑志军(358)
通货膨胀的成因及反通货膨胀的对策	黄钰林(364)
浅析消费基金增长过快的成因与对策	张俊标(373)
国际企业兼并的新特点及对我国企业的启示	李兆菊(378)
美国跨国经营战略及其启示	王棋扬 万永新(384)

欠发达地区国有工业企业亏损的原因与对策选择	胡友兴(391)
浅议企业激励机制的新构造.....	李瑞琴(397)
刍议企业改制中的五个怪圈.....	杨 永 鲁 宏 黄开均(403)
多样化经营策略对企业的困惑与正确抉择.....	贾春莲(409)
邮电负债经营的起因、发展与定量分析	陶代金(416)
由管理费用之人为因素说开来.....	钟 敏(421)
浅谈提高铁路施工企业经济效益的途径	
.....	章 烁 李 莉(426)

第一篇 财税篇

健全财政监察体系 强化财政经济调控

财政部驻湖北省专员办事处 胡传秀

1994年9月23日,中央机构编制委员会办公室以“中编发(1994)195号”文批复了《财政部财政监察专员办事机构职能配置、机构设置和人员编制方案》,从而拉开了在全国各省、市、自治区改建财政监察专员办事机构的序幕。财政监察专员办事机构的建立,必将为强化宏观经济调控、严格执行财经法纪,维护经济秩序,促进社会主义市场经济的发育和健康发展发挥重要的作用。

一、为什么要建立财政监察专员办事机构

财政监察专员办事机构是代表财政部履行财政监督职能的专门机构,它是在原中央企业财政驻厂员机构基础上加以改建而成。中央企业财政驻厂员机构与财政监察专员办事机构都属于财政监督机构,两者都属于财政部的派出机关,是代表财政部在各地履行监督职能的机构,只不过这两个机构根据不同时期经济管理的要求,所承担的职能与任务有所区别。中企机构主要承担对中央各主管部门分布在各地中央企业财务的监督,而财政监察专员办事机构则以全方位履行中央财政监督职能,以全面维护中央财政利益,并且充当宏观经济“警察”的财政性监督机关。

1. 改中企机构为财政监督机构是在总结原中企机构八年实践经验的基础进行的。

财政部以原中企机构为基础改建财政监察专员办事机构,充

分说明原中企机构在财政部赋予的职能范围内,作出了巨大的成绩,为经济改革作出了重大贡献。主要成绩概括起来有三点:一是通过开展企业会计决算审查、日常财务检查和参加财税大检查,累计查出违纪金额 300 亿元,挽回中央财政损失 110 多亿元,这为平衡中央预算收入做出了很大贡献。还对整顿财税秩序,增强守法意识,纠正不正之风,促进改革开放起到积极作用,其社会效果同样是不可低估的。二是大力开展调查研究,主动发挥耳目作用。几年来,各地中企机构针对改革进程中出现的新情况、新问题,积极开展调查研究,向财政部提供了数千份调查报告,反映了大量的经济信息,为完善财务管理制度,研究制定经济政策,乃至加强宏观调控起到积极作用。三是积极帮助企业改善经营管理,提高经济效益。各地中企机构始终不忘财政工作开源节流的基本宗旨,积极利用业务优势帮助企业健全管理措施,沟通经济信息,使企业增加经济效益 20 亿元,受到企业的广泛好评。

八年来,中企机构为强化财政监督、维护财税秩序和平衡国家预算所作出的积极贡献,引起了社会各界的关注。财政部在原中企机构的基础上,改建为财政监察专员办事机构是全体驻厂员辛勤工作的结果,是深化财税体制改革、强化财政监督职能的必然。

2. 组建财政监察专员办事机构是建立和发展社会主义市场经济的需要。

国家财政是国家经济机器中一个极为重要的组成部分,它以财政政策和财政收支手段集中分配一部分社会财力资源。在现代社会经济中,财政分配是国家作为宏观经济调控的一个主要手段。无论是资本主义制度还是社会主义制度下的国家,只要存在社会和市场,就必须使用财政分配手段对社会经济运转过程进行干预。其目的是通过财政分配手段对市场运行和经济秩序进行财力干预。因此,正确维护财政政策法规的严肃性,充分发挥国家财政的杠杆作用对搞好市场经济的宏观调控必然起着至关重要的作用。

由此看出,要使国家财政分配政策在规范市场经济行为方面充分发挥作用,必须保持财政政策的严肃性和持久性。要做到这一点,就必须有一个强有力的财政分配监控体系。所以,强化财政监督、建立财政监控体系正是适应了建立和发展社会主义市场经济的需要。

财政部决定改建财政监察专员办事机构,正是建立财政监控体系的一个重大决策。

3. 建立财政监察专员办事机构是规范和监督各级政府分配行为的一个重要措施。

我国的政体主要由四级政府机构组成,按照事权和财权相统一的原则,一级政府必须要有一级财权,这就决定了各级地方政府都有自己相应的财政管理权限。根据近年来的改革实践证明,各级政府在中央的正确领导下,充分发挥了本级政府的作用,推动了社会主义建设事业的迅速发展,同时我们也应当看到,由于受本级政府利益的驱动,在一些地方违反国家财政法规的现象也很突出:一方面在财力分配上挤中央预算收入;另一方面过分强调各自特殊利益,导致中央政令不畅,经济调控政策难以到位,在较大程度上削弱了中央的宏观调控作用。产生这种情况虽然有多种原因,这与缺乏强有力的国家财政监督有关。因此,必须在全国范围内建立起财政监督网络,维护中央政令的畅通,确保中央集中财力。财政监察专员办事机构就是这个监督网络的主要组成部分。

4. 建立财政监察专员办事机构是规范政府与企业之间行为的需要。

企业是十分重要的市场主体。建立社会主义市场经济制度的关键是要使企业成为有效率的市场经营主体,其基本特征是在产权上与政府有着清晰的界限,在法律和经济上成为独立的实体,与传统计划经济体制下作为政府附属物的企业有原则的区别。所以,企业在生产经营、利益分配与政府产权之间的规范,不仅仅是

生产经营与利益分配上的规范,从深层次上看,是政府与企业之间的行为规范。为了维护国家的产权不受损失,就需要一个专门从事产权利益分配的监督管理部门从事这项工作。各地方虽然成立了国有资产管理机构,但是分散在全国各地中央企业的产权管理仍然是一个真空地带。为了填补这个管理空白,就需要一个专门机构从事这项工作。毫无疑问,财政部通过财政监察专员办事机构承担这项工作是有必要的。

5. 建立财政监察专员办事机构是健全经济监督体系和财政监督体系的客观要求。

从原有的财政监督体系来看,重收入、轻监督管理,导致财政收入流失的现象较为严重,支出分配效益较差,尤其是财政投资效果不够好。以往的财政管理,一般着重于对企业的财务监督,放松了对各级财政之间的分配关系的监督,放松了对社会经济鉴证机构(一般称之为社会中介机构)行为的监督。因此,原有的监督体系是不完整的体系。为了提高财政分配效益,在经济监督体系中必须要有一个职能机构,专门对各级财政、税务征收、社会经济鉴证机构的工作质量、执行政策的合法性与公正性进行检查,确保国家的利益不受损失、中央收入不流失、中央支出有良好的效果。

从以上的分析可以看出,建立财政监察专员办事机构是我国进行社会主义市场经济体制改革的必然,是健全财政监督体系、强化财政调控能力的客观要求。

二、财政监察专员办事机构的性质、特点与管理体制

(一)财政监察专员办事机构的性质

财政监督是国家为保证财政分配活动的正常进行和社会经济的健康发展,凭借政治权力,在财政分配过程中对直接影响分配关系的各种经济活动的检查、督促、矫正、制裁和反映。在性质上不同于财政分配职能、财政调节职能,而是以其独有的职能,自成体

系。财政监察专员办事机构代表中央财政履行中央财政监督职能,他以中央财政管理为出发点,以服务于宏观经济调控为己任,以中央财政经济法律、法规为依据,以独立开展其财政监督为特点,比起其他监督具有不同的属性。

第一,财政监察专员办事机构是以中央权力为基础的财政性监督机构。财政监督是以政府权力为依托的监督体系。按照我国四级政府权力划分,财政监督也分为四个层次,各级的财政监督从属于各级财政。财政监察专员办事机构只从属于中央财政,与中央财权相适应。因此,这个机构既要对属于中央级横向各部门的财政收入、支出的分配进行监督;也要按照中央的决策,对全国各地执行财政经济政策的情况进行监督;同时还要检查地方各级财政监督的工作质量,这是与地方财政监督很显然的不同之处。

第二,财政监察专员办事机构的监督必须首先服务于宏观经济调控。这个性质决定了这个机构不同于地方财政监督机构的工作出发点。当中央利益与地方利益发生矛盾时,处理的基本原则是:局部必须服从全局,地方必须服从中央。于是决定了这个机构的工作性质是一种宏观经济调控性质。这个性质决定了其监督工作不能因为地方的个别合理,而放弃中央的财政利益。

第三,财政监察专员办事机构是一种专业性的监督。但是这种专业监督又不是孤立进行某一种专业监督,而是分别寓于财政分配业务、财政调节业务之中的监督,包括预算监督、财务监督、税收监督、预算外资金监督、投资监督等,虽然在这个机构中也有非税收性收入的征收任务和一些其他工作(如退税等方面),但是其主体还是从事检查性的工作,工作对象包括财政分配及调节职能的所有业务。

第四,财政监察专员办事机构的监督是一种政策性检查监督。政策性检查监督是这个机构的一项长期任务。财政监察专员办事机构既对财政预算政策的执行进行检查监督,又对税收政策的执

行进行检查监督,还对社会中介机构执行国家财经法规政策的行
为进行检查监督。根据财政部的授权,对各地方、各部门违反国家
法律、法规的所谓地方政策都有权进行检查纠正,以确保全国财经
法规政策的统一性。所以这个机构的监督又是高层次的监督,成
为不同于审计监督的一个重要特征。

第五,财政监察专员办事机构参与部分财政分配领域工作,因
而又具有财政分配与财政监督的双重性质。这个性质是代行财政
部的部分收支配职能所形成的。因为财政部为了解决财政部对
中央财政分配鞭长莫及的局面而赋予这个机构的职能,从而使这
个机构具有双重性质。

(二)财政监察专员办事机构的特点

国家为了保证财政经济分配活动顺利进行,建立了政府审计
(国家审计)、财政和社会中介组织三位一体的财政监督体系。我
们财政专员办事机构与审计监督、社会中介机构监督相比较,有五
个特点:

第一,监督层次高。我们是代表财政部行使中央财政的监督
职能,具有很高的监督权威,是为中央财政实施宏观管理和加强宏
观调控服务的一支重要力量,是财政部的“耳目”。

第二,监督范围广。我们除监督中央企业、地方企业涉及中央
财政收支的问题外,还对地方财政、税务、国库涉及中央财政收支
项目的监督,以及对社会中介组织执法审计监督的再监督。

第三,监督权力大。财政监察专员办事机构接受财政部的授
权依照有关财政法规对实施财政监督的对象有检查权、经济处理
权、行政处理权(对直接责任者和单位负责人,认为应当给予行政
处分的移送监察或有关部门处理)、提请司法处理权(对被查单位
的直接责任人,情节严重,构成犯罪的,有权提请司法机关依法追
究刑事责任)这是其他监督机构无法比拟的。

第四,监督时期长并具有很强的连续性。财政监察专员办事

机构的工作贯穿于财政分配整个过程,并且长期实施事前、事中、事后监督,带有很强的连续性。

第五,监督见效快。这是由这个机构所承担的直接处罚权所决定的,其监督见效快集中反映在十二个字上,就是可收、可支、可退、可立、可行、可废。

我们通过对财政监察专员办事机构与其它监督机构的相关职能和特点分析可以看出,其相互关系概括为:各司其职、相互制约,共同为财政经济健康顺利发展服务。

(三)财政监察专员办事机构的管理体制

财政监察专员办事机构的管理体制分为两个部分:

第一,行政管理体制完全隶属于财政部,在财政部直接领导下实施分级管理。行政管理体制包括行政管理、业务管理、人事任命、机构经费等方面,完全归属于财政部,实行垂直领导,这同其他部委派出机构一样。

第二,关于机构的规格问题。鉴于目前正处于精减机构、压缩编制、分流干部的改革大潮之中,所以中编委在《关于财政部财政监察专员办事机构有关问题的批复》中,对机构的规格明确指出:“财政监察专员(厅级)为* *名”,从而回答了机构规格的问题,事实上确定了财政监察专员办事机构为厅级单位。对地市州组财政监察专员办事组的规格,财政部的文件规定明确:配备组长(正处级)、副组长(副处级)。

三、财政监察专员办事机构的工作职权与责任

目前财政监察专员办事机构的主要职责权限可以概括为:八项职责、七大权力、六个手段、六点要求、八项收入、六项支出、多种退库。

(一)八项职责

中编委《关于财政部财政监察专员办事机构有关问题的批复》

(中编办[1994]95号)中,明确授予财政监察专员办事机构八大职责:

1. 监督检查各地区、有关部门和单位执行国家财税政策、法令、制度的情况,维护财税秩序;反映国家预算执行中的新情况和新问题,以及与中央财政有关的经济信息;
2. 监督缴中央财政非税收性专项收入;
3. 根据财政部部署对有关单位申报中央财政专项支出资金情况就地进行初审核证,并对使用的情况进行监督;对国家基本建设投资使用情况及中央有关部门、企业自收自支的国家预算外建设基金的征集、使用情况进行监督检查;
4. 根据财政部部署和国家国有资产管理局的要求,承担中央企事业单位国有资产和国家股收益的收缴等工作;
5. 就地审查稽核某些中央财政收入的减免、退库事项,并根据财政部授权就地办理某些收入退库的核批事宜;
6. 对集中向中央财政解缴税利的行来及分支机构的税利解缴情况进行稽核监督;
7. 对会计师事务所等社会中介机构工作涉及执行财政、税务、会计法令、规章的合法性、公正性进行监督;
8. 审批财政部授权有关财务事项,承担财政部交办的其他工作。

(二)八大权力

财政部制定的《财政监察专员办事机构工作暂行规定》(讨论稿)第五条明确规定:财政部驻各地财政监督专员办事机构,根据履行工作职责的要求,有权要求当地有关部门和单位按规定报送与财政收支或财务收入有关的各项报表、资产及其他有关情况。

1. 有权要求承担中央预算收入缴纳义务的部门和单位按规定报送反映缴纳中央预算收入情况及能够据以核实情况的各项资料。