

建立防范财政监督风险的法律保障机制

莫纪宏

目前,我国的财政监督包括了广义的财政监督和狭义的财政监督。狭义的财政监督是指由财政部门内部设立的专职财政监督机构依法对财政收入和财政支出进行的专门性监督活动,是财政管理部门依法行使财政管理职权的一种重要的表现形式,是财政活动的重要组成,其直接的监督对象是财政管理相对人,包括一切有义务依法承担纳税义务的公民个人和组织,一切有义务依法使用财政资金的国家机关、社会团体和公民个人。专职财政监督机构在依法对财政管理相对人进行监督的过程中,通过对财政管理相对人财政活动的监督,同时可以对财政管理部门行使财政管理职权的活动进行间接地监督,从而保证财政管理部门能够依法行政,行使法律、法规所规定的财政管理职能。广义上的财政监督还包括法律、法规所规定的人大监督、审计监督以及其他形式的监督等。

以专职财政监督机构为基础建立起来的财政监督制度,对于国家全面和有效地履行财政管理职权,强化财政执法的效率,保证国家财政管理活动的正常进行,起到非常重要的制度保障作用。但是,也要看到,财政监督制度真正要发挥其应有的制度功能,也必须从制度、机制、程序、环境等方面来强化自身的制度功能,努力防范财政监督的风险,提高财政监督制度的实效。

一是要防范来自于财政制度不健全给财政监督带来的风险。我国目前的财政制度是由财政法律法规所确立的,基本上按照中央财

政和地方财政的两级管理体制设计的财政管理体系。虽然两级财政管理体系有利于调动地方的积极性,但是,由于目前在中央财政和地方财政的权限划分上仍然存在着大量的模糊区域,所以,财政监督的对象在财政制度上存在着一定模糊性,这种现象导致了财政监督在许多方面和领域出现监督不能的情况,财政监督制度无法严格地依法进行。

二是由于目前一些地方存在严重的地方保护主义,导致了許多地方财政收入无法严格地依法进行管理,具体表现是:一方面,中央财政转移支付的款项无法有效地进入地方财政;另一方面,一些地方又在尽量扩大财政制度之外的财政来源,如目前的“土地财政”,财政结构的混乱和地方保护主义的驱动,导致了财政监督机制无法有效地发挥作用。

三是对财政总量的盲目追求,导致了地方财政部门与财政管理相对人之间形成某种默契。管理者与被管理者之间为了各自的利益共同规避法律法规的规定,特别是有些地方出现税务部门与金融部门、纳税人联合做假,搞贷款财政、虚假财政等违法活动。对这些违法违规的问题,通过财政监督的方式进行监督,在目前的执法环境下,确实很难起到实效。

四是吃饭财政导致了一些地方政府很难对财政支出的状况进行有效地监督。财政支出的合法性往往被吃饭问题、人头问题、干部队伍稳定等问题所掩盖。这些社会问题和制度问题使得财政监督左右为难,在面对这些棘手的问题的时候,很难采取有效的监督措施来

纠正财政支出中存在的违规违纪现象。

五是财政监督从本质上来看属于财政部门的内部监督形式,其监督的法律效力也不可能超过财政部门所具有的财政管理权的范围。但专职财政监督机构在从事财政监督的过程中,所遇到的监督对象类型比较复杂,很多对象在法律地位都要高于专职财政监督机构,所以,财政监督的权威性不高也给财政监督的实施效果造成巨大的消极影响。

六是财政监督还缺少明确的法律程序。财政监督的性质、法律地位、法律效力等最基本的法律问题都还没有完全规范化、制度化,这些问题的存在直接影响了财政监督机制发挥其重要作用。

总的来说,我国目前的财政监督制度还处于不断探索的阶段,无论从制度、机制、环境,还是具体的法律程序方面都存在着许多影响和制约财政监督发挥其应有作用的因素,这些因素的存在使得财政监督面临着受到不当干扰、干涉、阻碍因素制约的风险。要真正消除财政监督的风险,一定要从改革财政体制入手,要在理顺财政管理基本法律关系的基础上,通过赋予财政监督独立的法律地位,使得财政监督真正具有独立于一般财政管理活动之外的法律功能。

此外,应当通过立法的形式来建立财政监督的责任机制,通过明确在财政监督过程中各方当事人的法律责任,来全面推动财政监督体制的健全和完善。■

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)