

论行政事业单位的财务监管

刘奕麟

(南华大学 经济管理学院,湖南 衡阳 421001)

[摘要] 实施财务监管对于行政事业单位管理工作的改进、提高以及预防腐败的产生具有重要的意义和作用。文章对目前行政事业单位财务监管存在的问题进行分析,并从行政事业单位管理法规和制度、内部财务管理制度、监管人员法律保护和财务人员队伍建设等方面,对进一步完善行政事业单位财务监管工作提出具体措施。

[关键词] 行政事业单位; 财务监管; 问题; 措施

[中图分类号] F123.74 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)02-0063-03

财务监管从字面意思解释,可以认为包括两部分的内容:一是财务监督,二是财务管理。2000年美国学者Abrams, Richard提出,财务监管指的是为了控制机构的各种财务操作所采取的一系列规则和标准,同时监管还包含监督或者说监控这些规则和标准的应用情况^[1]。我国学者汤谷良则认为,财务监管(也称财务监控)一般是财务人员(部门)通过相关财务制度、财务定额、财务计划等对资金运动(或日常财务活动、现金流转)进行指导、组织、督促和约束,确保财务目标的实现^[2]。

所谓行政事业单位是行政单位和事业单位的统称,这些单位的经费由国家全额或大部分拨款。行政事业单位财务监管是指对行政事业单位的预算、收入、支出、资产、现金及银行存款进行管理和监督,督促其财务活动符合相关政策、法规和制度的规定,揭露财务活动中的舞弊和违法行为,增加其资金利用的有效性和科学性,保证行政事业单位财务活动的正常运行。

有关数据显示,行政事业单位2011年全国车辆购置及运行费高达59.15亿元,占“三公经费”总数97.2亿元的六成以上,其中公务接待费占到14.78亿元^[3]。行政事业单位这种铺张浪费之风,最根本的原因是权力监督机制不完善,监管力度不严所致。中共中央总书记习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针,更加科学有效地防治腐败,坚定不移把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入。

而加强对行政事业单位内部财务工作的监管力

度可以有效提高其内部财务工作的工作效率,规范财务核算行为,有利于加强政府廉洁建设,促使行政事业单位快速、稳定、可持续发展。

一 行政事业单位财务监管存在的问题及成因分析

(一)管理体制存在弊端,导致财务监管弱化

杨建芳(2012)提出目前我国行政事业单位财务监管工作存在的首要问题是管理体制中存在弊端^[4]。改革开放,实行社会主义市场经济体制,是社会主义制度的自我完善,没有先例可循。只能凭借试探和摸索。

社会主义市场经济体制建立和完善过程中,新旧制度交替频繁,容易形成“真空带”。行政事业单位管理体制中有的法规存在明显的滞后性,制定过粗,可操作性差,造成财务监管在法规制度上的疏漏,使得行政事业单位财务监管工作弱化,跟不上国家经济发展的进程。因此,必须对行政事业单位财务监管工作的管理体制进行改革。

(二)行政事业单位内部审计独立性较差

不管是由财务部门直接监管还是另立审计部门,都会出现同一问题,即财务监管人员受制于本单位任用管理,他们的切身利益受制于单位的法人意志,他们都隶属本行政事业单位的职能部门之一,致使行政事业单位内部审计独立性差,难以对其单位负责人进行监督。事业单位一些部门领导监管意识淡薄,只注重部门事业发展,重资金争取轻资金使用,轻内部管理,甚至缺乏对财务监管知识的基本了解,往往授意、指使、强令会计人员搞账外账,这样,

极大地妨碍了会计人员依法行使职权,导致了会计工作的依附性,助长了一些单位肆无忌惮地违反财经纪律,经济犯罪因而有隙可乘。

(三)相关人员对财务监管重要性认识不足,综合素质不高

财务监管工作人员监管意识不强,缺乏职业风险意识和职业道德意识^[5]。造成了事业单位财务监管工作质量低下。

有些法制观念淡薄的工作人员执法过程不严格,甚至某种程度上还存在监守自盗的问题,利用职务之便私自挪用公款、贪污腐败。这种极其不道德的行为严重制约了财务监管工作的开展,也严重影响了国民经济的良好发展。

除此之外,由于财务监管的执行机构和人员同时具有双重责任,既代表国家行使所有权的监督,又代表单位行使经营管理权的监督,当国家与单位利益发生冲突时,监管人员也很可能会选择损害国家利益、维护单位小团体利益的做法,利用法规、制度的疏漏,甚至是隐蔽手段进行违纪活动。

(四)财务监管各外部主体监管协调不足,配套措施不完善

行政事业单位财务监管外部主体,包括现在法律授权的审计、监察等各部门,都可以对事业单位会计资料进行检查。在实际工作中,财政和审计等部门往往又只侧重于对财务会计结果的监督,相对会计行为的过程缺乏有效制约。与此同时,法律、法规建设滞后于社会经济发展的速度,各部门职能和监督标准又不尽相同,再加上各自分散管理,各个部门缺乏必要的信息共享,整个监管信息网络体系的建设也不完善,因此难以发挥财务监管外部主体的重要作用。

二 加强行政事业单位财务监管的具体措施

(一)进一步完善行政事业单位管理法规和制度

必须加强财务监管立法工作,堵塞行政事业单位管理法律、法规的漏洞,适应改革形势的需要,及时出台新法规和新制度,使监管人员处理实际情况时有法可依。健全的法律、法规能规范行政事业单位内部财务监管的工作过程和工作内容,明确财务监管的工作范围,从而使行政机关的财务监管走上法制化的道路。同时,还应注重行政事业单位内部监督体系及规章制度建立与执行的检查,并加强对社会监督机构的管理,使其真正发挥社会监督的作用,加强外部监督的力度。

(二)完善行政事业单位内部财务管理制度,完善财务监管制度体系

我国行政事业单位财务监管不力的主要原因是事业单位财务制度修订普遍不完善和不及时,如财政专项资金存在审批把关不严,供应范围过宽,行政事业单位往来款项管理失控,呆坏账比例较高等,导致财务监管的有效性大大降低,使财务监督制度缺乏适应性、规范性和科学性^[5]。

因此,行政事业单位首先应制定出自己具体的内部财务管理制度,包括现金管理、往来结算、财务印鉴管理、费用报销审批等管理制度,形成较完整的财务管理和会计制度体系。在具体执行中领导首先应以身作则,并支持财务人员执行职权,并经常性地在职工中宣传各项制度,使遵章守纪成为全体职工的自觉行动,在此基础上,财务部门要加强自身的内控制度,对属于不相容岗位的工作不能由同一人担任,对每一笔业务应由经办、复核、记账等不同的人处理,以达到相互制约,避免弄虚作假的现象出现。

第二,治理的核心是内部人控制,内部人控制的核心是财务控制。从外部功效上理解,财务与管理不断融合的一大作用就是可从财务的角度实施项目监控,能够增强投盈利能力,休戚相关的风险防范力度,所以财务监管更有利于防范风险^[6]。所以应制定切实可行的财务监管办法,完善企业内部风险控制制度,这是行政事业单位财务监管制度化的重要措施。内部控制制度是实施财务监管的有效手段,因此要加强内部审计制度,审计人员要定期不定期地到所属各单位进行内审,掌握检查从严、处理从宽的原则,分别对制度建设及执行情况、内控制度等方面进行评价、鉴定和监督,对管理中存在的问题要及时提出改进意见。

例如在公款消费问题上,标准可以模仿企业的限额领料法,即规定每人每月消费耗费数,以此计算每次最多可耗费金额,超额进行处罚或自己个人负担。此方法的作用:首先,尽最大限度达到行政事业单位成本控制的要求;其次,限额领款既能锁定公款消费控制用量,也能成为行政事业单位进行成本考核的数据指标。即通过限额领款能有效约束行政事业单位浪费公款的现象,帮助行政事业单位提高管理水平。现在行政事业单位经常出现“公款消费模糊化”的现象,例如有部门仅仅公布由车辆购置及运行、因公出国以及公务接待费三种数据构成的经费情况表,表后附很少的备注;有的部门甚至不在表格内公布、或文字内说明预算拨款数额,所以无法计算其执行情况^[7];有的行政事业单位选择周末或晚

上在其官网公布其公款消费情况,或选择十分隐蔽的子栏目进行公布。所以,要推进公款消费信息公开、透明化,除从内部对公款消费情况作定期的财务公布,接受职工监督外,还要从外部实行多部门、全方位的监督控制。国资委、职工代表大会和内部财务、审计、纪检监察等部门,都有对行政事业单位公款消费情况进行监管的权力。

(三)加强对监管人员法律保护和完善财务人员队伍建设

第一,有关法律部门应对保障财务监管人员的职权不受侵犯,特别是就如何防止监管人员因忠于职守而遭到刁难,甚至打击报复等现象的发生,制定出更具体的实施细则、补充说明和规定,使监管人员有法可依,保证执法的严肃性,增强对违法行为的打击力度,强化法律上对监管人员权益的保护作用。

第二,以人为本,加强财务队伍建设。一是加强行政事业单位财务队伍建设,把财务队伍建设成为一支层次分明、结构合理、素质较高的、学习型的队伍;二是持续开展职业道德教育,强化财务人员的职业道德建设。这既是加强财务监督的思想基础,也是开展财务监管的前提。

(四)加快信息技术在财务监管中的监管作用

在科学技术发达的今天,借助计算机信息技术,建立和完善财务应用信息系统,进行财务信息实时监管,减少手工操作所带来的会计信息差异和效率低下,有效强化行政事业单位的财务风险控制,并为行政事业单位提供及时准确的监管信息反馈,同时还应加快搭建内外监管信息网络,使内部审计部门与外部监督部门相互协调,增强协同效应,共同加强监管力量。

(五)建立合理的考核制度,奖罚分明,提高监管人员积极性

为提高行政事业单位内部财务监管效率,有关部门应制定财务监督奖惩办法,定期对财务监督工作情况绩效评估,并依据评估结果,奖优罚劣,并多给予监管人员提拔的机会,对其进行鼓励^[8]。这样做一是可以提高财务监管人员的工作积极性,发挥其管理的才能,二是可以提高各级领导和相关部门自觉接受监管的积极性。

[参考文献]

[1] Abrams, Richard, Michael Taylor. Issues in the Unification of Financial Sector Supervision [N]. IMF Working Paper, 2000, WP/00/213. International Monetary Fund, Washington, DC.

[2] 汤谷良. 财务控制新论——兼论现代企业财务控制再造[J]. 会计研究, 2000(3): 7-11.

[3] 蒋彦鑫. 九问三公经费 [EB/OL]. 新京报网. <http://www.bjnews.com.cn/news.html>.

[4] 杨建芳. 加强行政事业单位内部财务监管工作的措施[J]. 会计之友, 2012(30): 53-55.

[5] 丁淑芳. 事业单位财务监管存在的问题与对策分析[J]. 现代商业, 2013(21): 239-240.

[6] 王 锴. 试论信息化环境下的财务监控对象[J]. 财务与会计, 2008(19): 55-56.

[7] 李晓慧, 孟 春. “三公经费”披露及其绩效审计研究——基于 2010 年“三公经费”披露及其引发的讨论的证据[J]. 发展研究, 2012(04): 53-58.

[8] 王 飞, 王英男, 牛继宝. 浅议加强新时期事业单位财务监督[J]. 经济研究考, 2012(49): 85-88.

On the Financial Supervision of the Administrative Institution

LIU Yi-lin

(University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: The implementation of financial supervision can improve the management and it has great significance and effect to the prevention of corruption. This paper analyzes the problems in financial supervision of administrative institution and comes up with the corresponding countermeasures to further improve the financial supervision work in terms of management regulations and systems, internal financial management system, legal protection to supervisors and financial staffs team construction, etc.

Key words: administrative institution; financial supervision; issues; measures