# 论财政监督

来源：网络 作者：青灯古佛 更新时间：2024-06-20

*\" 在人们的传统观念中，财政监督往往是“管、卡、压”的代名词，是对于违反财政规章制度的人和行为的惩罚与制裁。市场化改革打破了传统的框框条条，财权财力与管理制度呈现了分权的趋势，此时还需要财政监督吗？ 这种看法其实是很大的误解。在市场经济环境...*

\" 在人们的传统观念中，财政监督往往是“管、卡、压”的代名词，是对于违反财政规章制度的人和行为的惩罚与制裁。市场化改革打破了传统的框框条条，财权财力与管理制度呈现了分权的趋势，此时还需要财政监督吗？

这种看法其实是很大的误解。在市场经济环境中，不仅需要财政监督，而且还离不了财政监督，但财政监督的方式、方法、目的、手段和作用等，都发生了根本性的变化。我国目前政府分配秩序极度紊乱，财政效率低下，浪费腐败严重，其中一个重要原因，就是财政监督未能顺应经济基础的变化对财政工作形成有效的监督。在政府权力的滥用与失范，从而处于极度紊乱的状态中，是不可能建成市场经济的。为此，重新认识财政监督，探索市场经济下公共财政监督的特点，针对我国国情形成与市场经济相适应的公共财政监督制度，就成为亟需解决的重大问题。本文拟就此谈谈自己一得之见。

（一）财政是政府的分配活动，是政府从收入的取得、钱款的保管、支出的安排、钱款的拨付和使用直至最终报账等一系列过程的总和。所谓财政监督，就是依据既定的法律法规制度，对政府整个收支活动过程的每个环节和项目，甚至每一文钱所进行的监督，其实质是对政府权力的约束与规范，使政府只能在法律规章制度允许的范围内开展财政活动。财政监督是财政管理活动的一个重要组成部分。财政活动是由政府所有的科层（包括附属于各级政府的企事业单位和其他机构，下同）以及其官员具体进行的，因而财政监督应当是对于政府所有科层及其官员收支活动的监督，而不仅限于对财政部门活动的监督。

在市场经济下，任何社会活动和经济活动都需要监督，而财政活动又由于自身特点，更需要监督。

财政监督不同于企业财务监督。企业（包括私人，下同）的活动是经济主体追求自身个体利益的行为。对企业财务的监督来自两个方面：一方面为了确保无数独立的企业活动形成有机统一体，需要政府制订相应的法律制度去约束企业的财务活动，由此产生的是企业财务的外部监督，这是社会通过政府对企业的规范；另一方面为了确保企业内部活动的规范有序，企业的所有者和经营者也必须制订相应的规章制度，去约束和规范企业内部各组成部分与人员的财务活动，由此产生的是企业财务内部监督，这是企业的自我规范。

政府的活动是政权组织服务于社会公共利益的行为。对于政府财务活动的监督与企业财务监督有其相似之处：一方面，社会公众必须通过人代会制订相应的法律法规，去约束政府的财政活动，由此产生的是财政的外部监督，这是社会对政府的规范；另一方面，为了确保由各科层组织所组成的政府活动有机统一和规范有序，中央政府或上级政府及其财政部门，还需要制订相应的规章制度，以约束和规范政府各科层组织及其官员的收支行为，由此产生的是财政的内部监督，这是政府的自我规范。

财政监督根本不同于企业财务监督，它们的主要差别有：1.约束经济权利与约束政治权力的差别。这是两者外部监督的差别。企业财务外部监督的根本点，在于它是政治权力对于经济权利的约束和规范。这是政治权力如何约束他人的问题。企业只是经济组织，只拥有经济权利。政府是凭借政治权力对企业财务进行监督的，这是政治权力对于经济权利的约束和规范。一旦建立了为市场所认可的法律制度，政治权力对于经济权利的约束和监督是相对有力的，也能够得到相对有效的执行。尽管经济组织为了自身利益的最大化，也可能弄虚作假、巧取豪夺等，但毕竟受到法律的规范和约束，而基本上只能通过市场交换来实现自己的目的，甚至弄虚作假和强取豪夺等也建立于经济权利的运用之上。此时政府对企业财务的监督，是“革”他人的“命”，其执法也相对容易下手。

相反，政府财政外部监督的根本点，在于它是政治权力对于政治权力的约束和规范。政府是政权组织，它本身就拥有政治权力。对于社会公众和人代会依靠法律权威对自己活动的监督，政府及其官员总会情不自禁地以自己拥有的政治权力进行对抗。一旦政府权力强于法律权威，则政府将一方面不尊重人代会和社会公众，另一方面对企业则予取予与，滥用自己手中的权力以尽可能地搜刮社会财力，严重危害市场以至根本否定市场。此时社会要想以法律约束和规范政府行为，其遇到的抵制是强有力的，监督可能是软弱无力的。

2.监督竞争主体与监督垄断主体的差别。市场经济是由无数的企业进行的，企业相互之间存在着平等的竞争关系，每个企业的活动都受到其他企业的制约，都必须服从自动形成的市场规则的约束与规范。政府对于企业及其财务的监督，只要从弥补市场失效的角度，形成统一的正式法律制度以规范企业行为就行了；主要的和基本的监督活动，实际上通过企业之间的相互约束与限制，以非正式制度的方式，通过市场的自动约束机制解决了。所以，监督企业财务活动来说相对容易。

政府则不同。一个国家只能有一个政府，并不存在几个政府相互竞争和制约。政府内部结构是垂直的宝塔式结构，它的各科层组织及其官员都拥有一定的政府权力，都承担着部分政府职责，都从事一定的具体行政工作，它们相互之间是上下级的行政领导关系，而不是平等竞争的关系，社会从外部以法律形式约束政府权力有着巨大的难度，需要付出更大的努力。

3.法律监督有无延伸至内部监督的差别。由于企业是独立自主的市场主体，因而企业能够独立自主地确定自身内部的监督制度和机构，采用自己认为适当的监督方式方法，只要它们不与既定法律法规相抵触就行了。这是企业所有者能够独立自主地拥有和支配企业活动的具体体现，是经济权利自我实现的基本内容之一。

政府则不同。它是整个国家政权机构的组成部分，必须受到整个权力构架的约束与规范。我国的宪法规定人代会是权力机构，而政府只是权力机构的执行机构。为此，财政的内部监督，是在外部监督的约束下进行的，具有社会公众和人代会从外部对财政的监督向政府内部延伸的实质。这是整个国家的政治权力必须形成有机统一体在财政监督上的具体体现。

（二）不同的经济体制有着不同的财政类型，形成不同的财政监督内容与范围。

计划经济下不能说不存在财政的外部监督，如此时的宪法也规定了人代会是国家权力机构，而政府只是其执行机构等，绝对地说此时的社会公众和人代会不具备监督财政活动的能力显然是不确切的。但就具体实践来看，此时的政治权力格局中毕竟政府居于主导和决定地位，整个政治生活几乎只围绕着政府运转。在这种背景下，财政的外部监督更多只是名义上和形式上，真正存在并实际发挥作用的只有内部监督，外部监督只是内部监督的陪衬。换言之，此时的政府几乎是只依靠自我监督来完成财政的监督。

财政监督的这种状况，是由计划经济决定的。作为国营企业，企业是国家的所有物，企业活动所取得的收益，都属于所有者即属于国家。此时财政收入几乎全部来自国营经济，其实质就是国家集中原本就属于自己的财务，财政支出则是国家在安排使用自己的财力。在这种背景下，企业和个人对国家财政活动是无权说三道四的。此时政府无须对缴款人负责，缴款人也无权决定和监督政府的财政活动。所以，尽管社会公众拥有法律上的主人身份，但实际上是无法监督政府及其财政活动的。此时有能力监督财政活动的只有国家自己。由于国家权力格局中政府居于主导的和决定的地位，又使得此时的财政监督只是政府的自我约束，是不受社会公众和人代会监督的。

这样，计划经济时期的财政经济活动是否能正常运转，与政府是否能自我约束、自我克制直接相关\" 联。当政府能自我约束和监督时，其财政活动取之有度、用之有法，财政经济活动就相对正常和平稳发展；反之，社会经济就难以正常发展，严重者还出现灾难性后果。大跃进和“文革”时期政府的为所欲为使国民经济崩溃，其中财政的过度集中和无序使用财力是直接的和关键性的原因之一。其后政府被迫进行的自我调整之所以能够很快扭转局面而走上正轨，很大程度上得益于政府对财政活动的自我约束和规范。

市场化改革否定了这种性质的财政监督。改革使得企业和个人摆脱了行政附属物状态，成为独立自主的市场主体。经济基础的这种变化，根本改变了财政活动是政府集中和使用自己财力的状况，而逐渐显示出财政的公共性质，即此时的财政收入来自社会公众，来自纳税人；财政支出是政府在替社会公众、替纳税人用钱，因而必须按照他们的意愿行事。因此，所有的财政活动都必须对社会公众、对纳税人负责，都必须由他们来决定和监督。正是这种变化，使得此时的财政转变成为社会公众的财政，即公共财政。

这种变化也就是财政监督模式的变化：首先，是社会公众和人代会对财政监督，即外部监督的逐步形成，并且其约束力度随着改革的推进而不断增强；其次，由于改革导致了政府职能、运行方式、制度构架等的不断变革与更新，也引起了财政内部监督的相应变化，形成了外部监督约束下的财政内部监督的新机制。于是，一个崭新的财政监督模式逐步形成。相对于旧的模式，新的财政监督的最大特点，就是财政成为社会公众约束政府活动，监督政府权力的关键性直接手段。它由财政的公共性所决定，反过来也具体体现了财政的公共性。市场经济是法治经济，市场化社会是法治社会。市场化改革正逐步将财政活动置于法律的有效约束之下，其中包括财政监督。然而，目前我国正处于体制转轨时期，法治社会也远未建成，它表现在财政上就是社会公众和人代会以及法律还难以有效约束和监督财政活动，财政的法律建设还很不完善，财政监督主要还是政府的自我监督和内部监督。这种状况，是由市场化改革艰巨性所决定的，也是财政制度公共化改革还没到位的具体体现之一。

计划经济是依靠中央政府的高度集权来维系的，相应地，财政的内部监督也是以中央（上级）政府的集权和行政监督为基本特征的。它依靠中央政府对地方政府，上级政府对下级政府，各级政府对本级所属各部门各单位，上级主管部门对下级部门和单位，财政部门对同级兄弟部门和单位以及各级政府对本级财政部门的行政监督等等，来构成统一的财政监督体系。此时行政权力是构成财政监督威慑力的基本依据，监督是依靠行政权威和行政命令来贯彻的。

市场化改革强有力地影响着财政的内部监督：一是改革的分权性质，使得地方政府、部门和单位的自主权大大增强，仅仅依靠高度集中统一的中央和上级的行政权威进行财政监督的传统模式，已难以为继；一是财政的外部监督正在逐步形成，各级政府的自我监督活动日益被置于社会公众和法律的约束与规范下，随心所欲的程度正逐步减弱。

这种背景下的财政内部监督，关键是形成各级政府各自的自我约束力。此时中央政府的监督当然还需要，但更多的应当依靠地方各级政府去监督。否则在分权状态下，中央政府仍然要监督数以万计的科层组织的活动，显然是不现实的。为此，应当加强财政法制建设，提高财政法治化程度，通过宪法和财政法律，来约束与规范各级政府的自我监督活动。财政监督的根本出路在于法律监督制度的真正形成。

20余年的改革，我国财政的内部监督已发生了重大变化：一方面，法律对财政的监督力度逐步加强，法律对财政内部监督的根本约束正在形成，财政的制度化建设也逐步得到法律的规范和加强，财政内部监督正在从人治状态向法治状态转化。传统的单纯依靠行政权力进行的财政内部监督，也逐步转到依据法律和制度的监督上来了。随着政府预算的逐步透明化，社会公众、社会舆论和人代会越来越多地参与到财政监督上来，越来越多地决定着财政活动，财政的内部监督也更为公共化了。另一方面，由于分税分级的财政体制逐步形成，各级财政活动的约束和监督将更多地由本级的人代会来进行，从而各级财政受到上级财政的监督将会有所弱化。这样，都表明在我国建立法律对财政内部监督是完全可能的。

总之，我国财政监督模式的改革，其根本点在于：立足于财政的内部监督，按照市场化改革要求变革财政内部监督，同时将改革重心放在财政的外部监督上，全力推进财政法制建设，使整个财政监督法治化。

（三）企业活动是市场的活动，其目的是市场利润的最大化。为此，企业必须通过市场交往，依靠经济方式去获得尽可能多的利润。对企业财务监督的基本点，就在于寻求市场收益的激励与其约束之间的均衡点，以确保企业通过合法正常的市场交往和自身的努力，去追求自身经济收益的最大化。政府活动则是非市场活动，其目的是权力和政绩的最大化。对于官员来说，工资等货币收益尽管是重要的激励因素，但职位的升迁，权力的扩大，声誉的提高，鲜花、掌声和人们的拥戴等，都是政府及其官员所追逐的，更高层次的还追求青史留名，等等。所有这些都不是通过市场活动，而是通过更多权力的攫取来实现的。由于政府的每一项活动都需要相应的财力，因而政府的各科层组织及其官员，也追求自身支配的公共财力的最大化。但这不是靠市场运营，而是更多政治权力的获得，和已有权力不受限制的使用。

这样，企业监督的实质是确保企业必须通过正当的市场活动才能获取利润。相反，财政监督的实质则是约束和控制政府权力，因而公共财政监督的最佳化，就是寻求公共财力支配权的授予与约束之间的均衡点，以确保政府及其官员不能滥用权力去危害正常和正当的市场活动，但又能够有效地服务于市场，确保整个社会福利函数的最大化。然而，我国财政监督的这一均衡点至今尚未达成。触目惊心极度紊乱的政府分配秩序就是其典型表现。

我国有着数千年的官本位传统，计划经济又赋予了政府及其官员前所未有的权力，使得政府权力几乎到了为所欲为的地步。20余年改革使得市场和资本因素有了长足进展，但未能根本改变这种状况。分权化改革在某种程度上放松了政府权力的约束和控制，经济规模的急剧扩张，又大幅度地放大了原有的政府权力失控状态，使政府各科层组织及其官员获得前所未有的财政财力；新的市场诱惑与刺激，使他们逐利动机大为膨胀更加自行其是。与此同时，改革否定了传统的制衡与协调体系，却没有相应地形成由社会公众、人代会和社会舆论约束政府行为的能力。进一步看，至今为止整个改革仍然是由政府主导，而不是由市场推进，这又加剧了社会监督政府及其财政活动的困难度。这些都使得传统政府的无限权力状态继续存在。这就是目前财政监督严重困难、软弱无力的症结所在。

然而，要想真正建立起市场经济，市场和资本对于政府的约束和规范又是须臾不可或缺的。政府是市场的直接对立物，因为政府不是按等价交换的市场方式进行活动的，政府活动的领域不是市场领域。所以，如果市场不能有效约束和规范政府活动于市场允许的范围与限度内，市场经济就是一句空话。

财政的公共化改革，恰好提供了最佳的手段和方式。财政是政府的直接经济基础，没有财政提供的资源和要素，政府就难以存在，就寸步难行。任何一项政府活动都直接间接地反映到财政上来，都或多或少地耗费一定的财力，财政的一收一支也就直接与政府的一举一动相联系，社会公众就可以通过监督政府的收支，而约束和规范政府的行为。财政的这种外部监督，是市\" 场经济下所特有的，它直接体现了社会公众对政府及其财政活动的监督，是此时的财政之所以是公共财政的直接体现。通过监督财政活动，市场和社会也就直接约束和规范了政府的行为，从而确保了政府活动不仅不能侵犯和危害市场活动，反而只能为市场提供其所需要的服务而支持和促进市场的发展，也将使得改革从政府主导转到市场主导上来，确保市场经济在我国的最终建立。

总之，在市场经济下之所以需要财政监督尤其是外部监督，就在于如果没有公共财政监督，就没有正常的政府活动，从而也就没有真正的市场经济。

为此，目前我国的财政监督方式应当有—个根本性的改革，这就是应当以强化法律对财政的监督为核心，以形成社会公众和人代会对政府财政活动的监督为基本内容，着重抓好以下的工作：1.抓好政府预算的监督。政府预算是公共财政赖以形成和存在的基本制度，因而政府预算监督也就是公共财政监督的核心和基本内容。政府预算直接规定着政府的年度收支活动，政府的一收一支都必须在年度预算中确立，都必须获得年度预算的认可。正是通过年复一年政府预算的编制、审批、执行、审计和决算，社会公众以法律的权威约束和规范了政府行为。为此，对于政府预算的监督，就是对于财政活动的监督。社会公众、人代会、社会舆论、政府各机构尤其是审计部门等，都必须加强对政府预算编制和执行的监督，财政部门更要通过加强自身的内部监督来做到这点。因此，财政监督的要点应放在检查政府各科层组织与官员是否严格遵循了政府预算的有关程序，是否依据已确立的政府预算进行活动上面。

2.抓好预算外和基金的监督。预算外是依据有关制度规定形成的，但又没有纳入政府预算的政府财力。在体制转轨时期因其特殊的历史作用而急剧膨胀起来，但随着市场经济的逐步建立，其副作用也开始严重起来，对公共财政的构建形成了直接的否定。为此，政府预算制度改革，其中主要是部门预算改革正逐步取消预算外范畴。但在目前尚难以一步到位，一时还难以真正的和完全的取消预算外。在这种背景下，对于政府的预算外和基金收支的监督，就应当侧重于依据已有的法律制度行事，既要检查预算外和基金活动中违反财经法规制度的行为，更要阻止政府各科层组织和官员情不自禁地扩大预算外和基金的范围与规模的行径，配合政府预算制度的改革，尽快从根本上取消预算外范畴，同时更要否定制度外范畴的存在，将政府财力基本上都纳入政府预算。

3.抓好依法课税的监督。就历史上看，公共财政直接起源于依法课税，即议会通过法律对政府的课税行为的约束。依法课税并不是简单的税收如何征纳的问题，而是关系到税收的课征是由政府决定，还是由社会公众决定的根本问题。只有当税收必须由议会或人代会批准才能征收时，政府必须依据社会公众的根本意愿安排使用财政支出之时，才能避免政府对市场的根本危害。然而，半个世纪以来，我国税收的决定权都在政府手中，人代会或者只能同意政府的税法提案，或者政府干脆避开人代会以税收暂行条例的方式执行。至今为止，各级税务部门的课税活动，除了税收立法和税收暂行条例以外，还依据上级政府的税收计划任务来进行。一旦税收计划与税法发生冲突时，人们往往依据的是税收计划，而不是依据税法课税，或收过头税，或该收不收。于是，企业和私人不依法纳税与政府不依法课税的现象并存，都极为严重。为此，我国目前财政监督的—个重要内容，就应当是依法课税，是对于政府乱收税的督察和禁止。

4.抓好政府收费的监督。政府收费是公共财政收入的补充形式，但并不是可有可无的，而是税收所无法替代的财政收入形式。然而，近年来我国的乱收费现象越演越烈，苛捐杂费多如牛毛。更为严重的是，尽管政府已下大决心和花大力气进行税费改革，但困难重重历数年而无根本进展。应当说，乱收费是乱收税的派生物，只有能够乱收税，才能够乱收费，它们都是社会公众无力根本制约和控制政府行为的产物，是财政尚未真正“公共化”的具体体现。为此，我国目前财政监督的重要内容，就应当抓好政府收费的监督。

5.抓好财政其他活动的监督。就我国目前的财政监督来看，上述数项应当是其主要的和基本的内容，但财政活动并不仅仅只有上述几个方面，对于其他方面的财政监督同样是不可或缺的。诸如对于政府债务的举措、管理、使用和偿还等的监督，对于财政资金向国库的缴纳、划分、留解、退付、保管、调度和拨付等的监督，对于国有资产（本）的运营、处理、收益、股权等的监督，政府各科层组织和官员执行财务制度、财税制度、法律制度等的监督，等等，都是财政监督的重要内容，也是应当注意抓好的。

「参考文献」

① 傅明章、黄先林：《呼唤〈财政监督条例〉促进财政监督工作》，载《财政监察》2002年第1期。

② 刘孝诚、刘静：《论国家财政监督机制》，分别载《财政监察》2002年第2-4期。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn