# 市场化程度对我国公共财政监督体制建立与实施的影响

来源：网络 作者：眉眼如画 更新时间：2024-07-18

*\" 摘 要：建立公共财政监督体制实际上是对传统财政监督体制的替代和创新，因此，公共财政监督体制的建立和实施必然受到市场经济体制、法制及政治民主化等约束条件的制约，而这些条件都与市场化的程度息息相关。由于中国现阶段市场化改革还远远未到位，导致...*

\" 摘 要：建立公共财政监督体制实际上是对传统财政监督体制的替代和创新，因此，公共财政监督体制的建立和实施必然受到市场经济体制、法制及政治民主化等约束条件的制约，而这些条件都与市场化的程度息息相关。由于中国现阶段市场化改革还远远未到位，导致市场化程度很低，直接影响财政监督体制的模式选择、公共财政监督的内容、财政监督的结果和效率等，这就决定了公共财政监督体制的建立与完善及作用的发挥将会是一个漫长的过程。

关键词：公共财政；监督体制；约束条件；市场化程度

近年来，随着刮起的“审计风暴”，财政资金的挪用、贪污以及使用的低效率，引起了全社会的高度关注，公众由于意识到财政资金是自己交给政府的“纳税钱”而增强了对财政资金的监督理念，这本是一桩极好的事，但是无论学术界还是实际部门乃至公众，声讨之中存在着一种“误区”，似乎其罪过都来自于财政部门或政府，固然财政部门或政府对财政资金的使用监督不够或不到位有着不可推卸的责任，但是谴责某一部门或政府并未涉足问题的根源。我们要问，为什么政府和财政部门对财政资金监督不能到位？为什么预算法出台10余年仍有法不依？为什么公众对财政资金使用起不到应有的作用？这一切已远远超出财政自身的范围，问题的最终根源需要从制度或体制中去寻找，更具体地说，这一切问题都来自于既定制度和体制环境下塑造和诱导着每一个人乃至政府官员的行为和思维。虽然我国改革开放以来一直在致力于体制的变革，但体制与制度的变革是一个漫长的渐进的过程，体制转轨期更是新旧体制矛盾与问题交锋甚至是博弈的过程，这也是公共财政监督体制的建立和实施为何如此艰难的深层次原因。况且，对财政部门或政府的谴责本身也未逃脱传统的计划体制下大政府主导型模式以及所引伸出的财政监督应由政府自我监督为主、财政部门内部监督为主模式的思维，这反过来又验证了本文的观点，我国公共财政监督体制建立和实施的难点在于市场经济体制的不完善，市场经济体制的不完善又是我国市场化改革不到位的结果。

一、公共财政监督体制建立和实施的约束条件

从制度经济学原理看，任何一种制度的变迁和创新是一种制度的替代、转换与交易过程，作为一种“公共物品”，制度同其他物品一样，其替代、转换与交易活动也都存在着种种技术的和社会的约束条件，其约束条件就是制度的边际替代成本（卢现祥，2003）。建立公共财政监督体制实际上是对传统财政监督体制的替代和创新，即公共财政监督体制是建立在市场经济体制和公共财政条件下，包括立法监督、人大及其常委会监督、审计部门监督、财政部门监督、社会监督等分工协作、职责明确，事前、事中、事后监督相结合，内外监督相结合，监督方式多样化，保障机制健全的财政监督体系，把财政监督与财政管理有机地结合起来，对财政资金运行过程进行全方位、全过程、综合化的监督。其中，法律监督、公众监督和人大监督等外部监督是该制度的主体。因此，公共财政监督体制的建立和实施有着严格的约束条件。 2.完善健全的法制以及依法治国是公共财政监督存在和发展的必备条件。市场经济是法治经济，市场化社会是法治社会。公共财政的市场性决定了公共财政的法治性，而公共财政的法治性意味着社会公众通过政府预算的法律权威，从根本上决定、约束、规范和监督政府的财政行为，使其鲜明地体现出财政是社会公众的财政即财政的公共性，因而也决定了公共财政监督的法治性。它要求加强法律对财政的监督力度和法律对财政内部监督的约束，加强和规范法律对财政的制度化建设，促使财政内部监督由人治向法治转化，促使传统的单纯依靠行政权力进行的财政内部监督向依靠法律和制度的监督转化。因此，要建立公共财政监督体系和保障机制，并使之发挥作用，最关键的就是要健全和完善法制。同时，需创造依法治国、依法行政、依法理财、依法征税、依法纳税的宏微观环境。

3.民主化政治是公共财政监督作用发挥的政治制度保证。公共财政的公共性决定了公共财政监督的公共性，公共财政监督的公共性突出于社会公众和人代会对政府财政活动的监督作用。因此，政治体制的民主化改革则成为了公共财政监督体系和保障机制是否能真正建立并发挥作用的关键所在。现代民主社会认为，政府的权力是人民所赋予的，官员代表着人民行使权力，而人民负有监督权和知情权，人民或纳税人不仅需要知道自己为什么纳税和交费，同时还要知道自己纳的税、缴的费用到了什么地方、使用如何。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。这就需要将对政府财政活动的监督和知情转化为公众的权利，实现权利对权力的监督。

二、建立我国公共财政监督体制的根本性制约因素：市场化程度

从以上约束条件来看，市场经济体制、法制及政治民主化是建立公共财政监督体制的关键性条件，而这些条件都与市场化程度息息相关，市场化改革的力度越大，市场推进的越快，市场经济越发达，市场经济体系越健全，市场经济秩序越好，公共财政监督体制的作用发挥越充分。反之亦然。

1 市场化程度直接影响财政监督体制的模式选择。公共财政监督体制相对于我国传统的财政监督体制而言，就是一种市场型财政监督模式。市场经济要求主体易位，即由传统的计划经济体制下的国家或政府主体向市场主体转化。所谓市场主体就是企业和个人。在市场经济条件下，企业和个人成为经\" 济活动的独立主体，成为决定整个经济活动的根本因素，也成为决定公共经济和约束公共经济的根本因素，政府和财政将由原来什么都管、什么都决定转向如何更好地为企业和个人服务，如何接受企业和个人的监督。与此同时，市场经济要求经济发展模式应是市场主导型而不是政府主导型，由此也决定了公共财政监督体制的模式应该是以社会监督、公众监督为主体而不是以政府的自我监督为主体，以财政外部监督为主体而不是以财政内部监督为主体。

我国改革20多年，市场发育仍处于初级阶段，由于中国现行经济体制中依然广泛而顽固地存在着传统的计划经济的“路径锁定效应”，因而强调政府干预的政策取向较容易被接受，而市场的力量还不够强大，作为市场主体的国有企业改革仍未完全到位，企业的产权制度仍不完善，现代企业制度尚未完全建立，企业适应市场能力还不强，效益低下、亏损严重的问题仍很突出；市场的发育，尤其是生产要素市场的发育还不健全，竞争机制和价格形成机制在促进生产要素合理流动、资源优化配置、引导结构调整方面的作用受到限制，影响了市场功能的发挥；资源配置的行政化倾向还相当严重，以产权明晰为前提的市场化竞争规则难以充分发挥作用，两者之间的冲突使市场秩序紊乱。这一切一方面导致政府在资源配置上“让位”于市场的过程极为缓慢，这其中有政府部门和官员为了自身利益不愿让位的因素，也有政府想让位而让不出来的因素，尤其是经济欠发达地区，民营经济发展落后，使得政府不仅无法退出竞争性领域，而且还需加大干预、资助的力度，整个经济政府主导性特征仍然十分突出。另一方面，导致政府还未完全摆脱计划经济的管理方式，习惯于从不同角度包揽一切。在企业改制资产重组过程中，一些地方政府不考虑客观实际和市场行情，不考虑企业之间是否存在着经济联系和产业间的关联，从主观意愿出发，盲目地策划和撮合企业间的资产组合，甚至强令企业兼并、改制，追求形式上的规模经济。这种不考虑经济发展规律的主观盲动必将导致资源配置的低效率，甚至无效率。同时，与社会主义市场经济体制相适应的经济管理制度尚未形成。政府主要依靠大量不公开发布的政策性文件作为行政部门管理经济的依据，甚至于地方行政首长的指示、命令也是行政部门管理经济的重要依据之一，这种不规范的做法，由于缺乏必要的制度和程序作为保证，致使决策缺乏科学性和合理性。市场发育的不完善、不健全，必然导致市场化改革难于在短期内到位，市场化改革的艰巨性必然带来公共财政监督体制建立的艰巨性，使得我国现阶段在财政监督体制的模式选择上，不得不以政府行政监督为主体，以财政内部监督为主体。

2 市场化程度直接影响公共财政监督的内容。首先，在我国现阶段计划经济体制向市场经济体制转轨时期，由于市场的不完全，财政监督难免带有传统体制与现行体制的双重特征，从形式上看，现行财政监督体系和保障机制是一个比较健全的体系和机制，既包括人大、新闻媒体、公众监督为特征的外部监督，也包括财政、审计监督为特征的政府内部监督。但从实质上分析不难看出，现行的财政监督体系和保障机制在理论上未将财政监督体系和保障机制完全置于公共财政理论的框架中来设计。因此，其体系与机制的公共性、法律性、民主性、综合性不突出。其次，由于市场的不完全，市场化改革的程度还不高，财政监督虽在制度上增加了人大监督和社会监督，但其作用很有限，仍呈现出政府监督、财政内部监督为主体的特征；监督手段上仍以政府的行政监督为主，究其原因，人大监督、审计监督和社会监督缺乏制度保障，即在财政监督体制的制度设计中，人大监督、审计监督和社会监督的法律地位、职责、权利、组织保障、人员配置，以及对预算审查的信息收集、审查时间的规定等都存在着过粗甚至忽视的问题，尤其是社会监督更缺乏具体的规定。审计监督虽有审计法和预算法作保障，但由于我国目前市场化程度的低下，法制观念和法治环境的不完善，实际执行中有法不依的现象非常严重。最后，由于市场的不完全，市场化改革的不到位，使得财政资金使用上的诸多违法违规问题的产生根源远远超出了财政自身的范围，与我国不完善的经济体制和政治体制息息相关，如我国1994年实施的分税制，并未解决好各个级层政府财权与事权的合理划分，造成了各级政府财权与事权的不匹配，尤其是基层政府事权大于财权，这是财政专项资金被挪用，乱收费、乱摊派现象产生的重要根源；又如我国长期以来，政府对财政资金的使用和效益的监督、考核与对干部的考核、升迁制度相分离，长期实行对干部的考核和评价指标注重GDP、财政收入的单纯增长，导致干部热衷于“形象工程”、“政绩工程”等，这是我国财政预算执行中，人治大于法治，几亿乃至数十亿巨资，都可以根据长官意志随意改变用途的深层次的根源。但是，现行财政监督体系与机制的设立仍未脱出单纯就财政监督研究财政监督的模式，未把财政监督纳入经济体制和政治体制改革、法制建设的大视野中来研究，造成了财政监督体系与机制缺乏整体性、综合性、协调性，同时，也造成了在解决财政监督存在的问题时，头疼医头，脚疼医脚，注重形式和现象多于实质。

3 市场化程度直接影响政治民主化、法制化程度，最终影响财政监督的结果和效率。由于我国现阶段市场化程度还不够高，市场化理念在大部分人的意识中还很薄弱，计划经济的思想和理念乃至习惯仍根深蒂固地影响着政府官员和公众的言行：一是缺乏对市场经济全面、准确、科学的认识和把握，表现在人们把市场经济看作是鼓励人们获取利润或利益最大化的一种经济，而不管采取什么样的手段。一些人和单位为了钱可以昧着良心去干损人利己的事，为了钱甚至可以去干损害国家、集体利益的事，假冒伪劣商品充斥市场，严重破坏了市场经济秩序，破坏了国家的经济发展，损坏了人民的身心健康。二是平等观念的缺乏。自由和平等是市场经济的核心理念，它要求每一个进入市场参与交易的人，必须具有独立的自由人身资格和平等的政治法律地位，平等的本质是公正、正义。但长期以来，在中国行政权力占支配地位，国家和公共事务的管理强调行政隶属关系，按照行政机关的意志决定，排斥相对人的自由意志，以义务本位立政，漠视相对人的权利。三是服务意识的缺乏。正是由于平等意识的缺乏，过多强调的是权力、等级，强化了政府官员的“官本位”意识，弱化了作为社会公仆的“服务意识”。在政府官员的观念中，从未有过“纳税人”概念，他们未意识到是纳税人养活政府，纳税人掏钱是为了换取政府的服务，而政府官员却认为纳税人或老百姓交税或费天经地义，无需给予他们什么，政府花老百姓的钱也是天经地义。四是法治观念的缺乏。所谓“法治”首先要治政府，划定政府职能的范围，明确政府的责任，人民要通过法律来限制和监督政府的权力。其次才是政府在民主制度下获得人民的授权所实施的“依法治国”。无可非议，随着市场经济的推行，我国法律意识有所增强，但长期以来，无论是“以法治国”还是“依法治国”，政府官员把法律看作统治手段，用以治老百姓，而非治政府，这说明我国从上到下，从政府到百姓均未理解“法治”的含义，把“法治”和“依法治国”混为一谈，归根结底仍然是民主意识的淡薄，法治观念的缺乏（张丽华，2002）。可见，我国目前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及法律还难以有效约束和监督财政活动，财政监督主要还是政府的自我监督和内部监督，这种状态是由市场化改革艰巨性和法制的不完善、不健\" 全所决定的。因此，要建立公共财政监督体系和保障机制并使之发挥作用，最关键的就是要健全和完善我国的法制。通过法律约束和限制政府权力，将政府权力及其财政行为真正置于社会公众的监督之下。

4 市场化程度直接影响财政内部监督的效果。市场化的改革，导致政府职能、运作方式、制度构架等的不断变革与更新，引起了财政内部监督的相应变化，财政内部监督得予加强，并取得了一定的效果。但是，由于市场化改革还不到位，市场化程度还很低，使得财政内部监督仍然停留在按照行政意志和上级意志行事的框架内，由于专司监督职能的机构多属于各级政府的下属部门或财政部门的下属机构，这种监督者是被监督者的下属部门和机构的制度安排，是不可能实施强有力和根本性监督的，传统模式中政府权利缺乏有效约束的根本弊端仍然存在。同时，现行财政监督体制主要以财政内部监督为主，这就使得财政监督的责任更多的压在了财政部门身上，财政活动是由政府所有的科层及其官员具体进行的，财政监督触犯了政府各个科层及其官员的利益，整个政府实际上有着抵制财政监督的本性，作为政府内部的一个部门，财政部门要监督整个政府的收支活动，只能是心有余而力不足的（张馨，2004）。

三、结论

随着市场化改革的推进，建立公共财政监督体制势在必行，但是，由于我国市场化改革仍处在初级阶段，市场化程度仍然很低，严重影响了公共财政监督体制的建立。从我国现实来看，不成熟、不完善的市场经济要发育到成熟的市场经济，则需要相当长的时间，这就决定了公共财政监督体系和保障机制的建立与完善及作用的发挥也将会是一个由不成熟、不完善向成熟和完善转化的过程，但是，这个过程也将会是一个漫长的过程。要缩短这个过程，唯一的途径是加快市场经济推进和市场化改革的步伐，努力加强法制建设，尽快建立完善的市场经济体制，为建立完善的公共财政监督体制创造良好的制度环境。

参考文献： [2] 张馨 论财政监督[J] 财政监督，2003，

（5）

[3] 张馨 论财政监督的公共化变革[J] 财政研究，2004，

（12）

[4] 张丽华 地方政府职能转变的深入思考：面对实践的挑战[J] 经济问题探索，2002，

（12）

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