# 完善财政监督体系的理性思考

来源：网络 作者：梦醉花间 更新时间：2024-12-28

*\"[摘要] 财政违法犯罪现象的出现与财政管理中的寻租行为、“委托——代理”关系、人的思想还不够纯洁，存在一夜暴富思想、攀比心理等有关，当前的财政监督体系存在法治环境尚未完善、财政监督方式单一、忽视社会监督、信息化建设滞后、对违法违规行为处罚...*

\"

[摘要] 财政违法犯罪现象的出现与财政管理中的寻租行为、“委托——代理”关系、人的思想还不够纯洁，存在一夜暴富思想、攀比心理等有关，当前的财政监督体系存在法治环境尚未完善、财政监督方式单

一、忽视社会监督、信息化建设滞后、对违法违规行为处罚过轻等问题。必须建立健全财政监督法律体系、财政管理机制，加强日常监督检查，充分发挥社会监督的作用，加强财政监督信息化建设，严惩违法违规行为，真正发挥财政监督的各项功能。

[关键词] 经济监督； 财政监督

所谓财政监督，从狭义来说，是指财政机关依法对财政管理中财政资金运行的规范性、安全性、有效性实施的监督；其广义，是指包括各级权力机关、财政机关在内的财政监督主体依法对财政分配活动全过程进行的监管和督察。广义的财政监督是一个多环节、多渠道的监督体系，不仅包括权力机关的监督，而且还包括财政机关的监督、审计机关的监督、司法机关的监督以及社会监督等，内容上包括了预算监督、收入征管的监督、财务监督和财政信用监督等诸多方面，它们既相对独立，又相互联系，共同构成财政监督的统一体。本文将从广义角度进行讨论，探讨在建立社会主义市场经济体制过程中如何完善财政监督体系，使其充分发挥监督职能，更有效地预防和纠正财政违法犯罪行为的发生。

一、财政违法犯罪现象出现的理论分析

当前，我国财政违法犯罪现象层出不穷，表现形式多样，但是，我们可以通过理论分析，

看清隐含于其中的共同本质。

（一） 经济学分析

1、寻租理论。20世纪50-60年代，针对垄断的福利(或社会)成本问题，戈登•塔洛克作为寻租理论的创始人之一首先提出并论证了寻租理论。寻租的实质就是权力与金钱的交易，而这种权钱交易恰恰是腐败的重要根源。寻租活动本身不创造任何财富，正相反，它造成了社会资源的极大浪费——寻租者挖空心思找后门，用礼品和金钱疏通层层关系，最后使自己从中渔利，而这些寻租活动本身却没有产生任何新物质产品。因此寻租的支出是一种纯粹的浪费。有权力就可能出现腐败，财政管理过程中资金的分配、行政事项的审批、收入的征收管理等都可能产生寻租行为。

2、委托代理理论。政府提供公共产品，本质上是公众委托政府来提供私人部门无法通过市场配置而实现的有效供给。可见，政府实际上就是一个国家或社会的代理机构，承担着一种公共受托的责任，居民则向政府缴纳税收，这样在居民与政府之间及政府组织内部便构成了一个“委托——代理”关系。由于政府是由众多个人组成的若干公共机构，受追求个人利益和部门利益的驱动，政府往往会违背委托人的期望，“逆向选择”和“道德风险”问题。为了保障国家的公共利益，必须建立健全财政监督机制。目前我国财政监督中绩效考核指标缺少客观的评价体系。考核指标多是以收入、支出的金额、完成进度为主，缺少科学的公正的指标。因此，财政管理存在较多的漏洞，各种打擦边球的违法犯罪现象不断出现，蚕食着国家和公众的利益。

3、经济人假设理论。“经济人”是对经济生活中一般人性的抽象，人的本性是追求私利的，是以利己为原则的。自利的动机是人与生俱来的本性。人们正是怀着这种自利的动机从事经济活动的，也即“经济人”。换句话说，人的思想还不可能那么纯洁，所以，不能将廉洁完全寄希望于人的自觉性，仅靠教育是难以阻止财政违法现象的出现的。必须抓好每个环节的制度设计，堵塞漏洞，同时严厉惩处违法行为，才能真正维护财经秩序。

这是财政违法犯罪现象不断发生，且在短期内难以根除的制度建设方面的原因。

（二）心理学分析

1、一夜暴富思想。改革开放时期，随着经济快速发展，城乡居民收入水平不断提高和社会加速转型，人们的思想也发生很大变化，社会上有些人滋长了“一夜暴富”的思想。不想通过诚实劳动和合法经营来改善自己的生活条件、实现个人的理想，而是希冀不劳而获，整天想着“天上掉下个大馅饼”，甚至通过不正当手段获取不义之财。有这样错误思想的人如果掌管财政资金，拥有权力且监督不严格的情况下，就有可能铤而走险，千方百计将所管资金据为己有。

2、攀比心理。美国经济学家杜森贝利在分析人们消费心理时提出了，“相对收入假定”理论。他认为，一个人的消费水平，固然首先取决于他的实际收入(绝对收入)，但他也要根据自己的相对收入来进行必要的调整。所谓相对，除了与他自己的过去对比以外，主要是与他周围的人比。相对收入影响消费，进而影响他的福利。这种从比较中得到的福利被称之为“相对福利”。人们不仅关注自己的现状比以前有多大改善，而且更关注自己周围的人收入、福利等的改善程度，如果别人的改善程度更大，那么即使自己的现状已经改善了不少，他还是感到很不满意。由于这种心理的存在，如果没有严格的制度约束，行使财政管理权力的一些人就有可能以权谋私，满足自己对金钱、物质财富的无限追求。

3、法不责众心理。“法不责众”是老百姓常说的一句俗话，其大意是指当某项行为具有一定的群体性或普遍性时，即使该行为含有某种不合法或不合理因素，法律对其也难予惩戒。这种观念在老百姓中有一定的影响力，在社会风气受到金钱享受主义影响的情况下，拿公款大吃大喝、以开会为名到名胜风景区旅游等不良现象越演越烈。

二、完善财政监督体系尚需解决的问题

基于以上分析，通观目前财政监督体系构建的现状，尚需解决下列问题：

（一）财政监督法治环境尚未完善。迄今为止，我国尚未出台一部系统地规定财政监督的单行法律法规，在预算法中关于财政监督的规定也很不明确，法律体系不够健全。2004年11月30日国务院发布的《财政违法行为处罚处分条例》与以前的暂行规定相比，除了国有单位有财政违法行为受处罚外，非国有单位和个人若有财政违法行为，也将受到处罚，而且，对国家机关将不再罚款，相关责任人员受到的处分将加重。该条例虽然细化了各种财政违法行为的认定，但实施细则还需要制订，条例中规定的“情节较重”、“情节严重”的具体情形需要明确，证据的获取需根据新情况研究新对策，处罚的透明度要提高。

（二）财政监督方式单一，防范功能、教育功能没有很好发挥。长期以来，财政日常监督工作松懈，当问题积累严重时，才对财经领域的某些突出问题采取运动式、专项治理的方式进行。具体表现在：对财政分配的最终结果检查多，对全方位监控及资金使用的跟踪问效少；对外部的监督较多，对财政部门内部的监督较少；突击性、专项性检查多，日常监督少；集中性和非连续性的事后监督检查多，事前、事中监督少。这就导致很多财政违法犯罪行为形成既成事实后才被发现，从而造成财政管理中的违法犯罪现象屡查屡犯，并呈逐年上升趋势，给国家和人民的利益造成不可挽回的损失。

（三）重视政府内部监督而忽视社会监督。在各种政府文件中，经常能看到政务公开接受社会监督的字眼，但具体措施很少，群众被阻隔在监督体系之外。如记者采访相关部门吃闭门羹是常有的事，权力可以轻而易举地把舆论监督的烽火掐灭。由于公共财政的权力集中在少数部门和个人手中，一旦这些大权在握的人不自觉执行制度，那么看似固若金汤的制度防线就会顷刻瓦解。

（四）信息化建设滞后，难以应付日益繁重的监督任务。现在各级财政监督机关普遍感到编制不够，人手不足，列入监督范围的事项越来越多，依靠自身力量去检查就象大海捞针，很难发现财政违法违规行为，或者只能是青蜓点水，发现一些表面性的问题，无法深入。

（五）对违法违规行为处罚过轻，起不到震慑作用。主要表现为财政监督使用行政手段较多，法律手段用的少。以往对违法违规问\" 题的处理经常受到人为干预，责任追究不到位，重检查、轻处理落实，效果不理想。究其原因，一是因为官场中存在“潜规则”，不少人奉行明哲保身的做人之道，于是官官相护，对监督工作应付了事，很少对问题追查到底；二是，各种法律规章对财经违法违纪行为的处理规定比较笼统，执行中随意性大，再加上缺乏社会公众的有效监督，很容易出现捂盖子，不了了之的现象。这样就出现问题越积越多，监督流于形式的现象。因此，对违规者要依法严惩，加大失信“成本”，提高财政监督的有效性。

三、完善财政监督体系的基本思路

针对政府寻租行为的存在、人们的思想觉悟还不高、外部监督薄弱、处罚过轻等问题，应当建立健全以预算监督为核心，会计监督为基础，财政资金运行规范、安全和有效为主要目标的监督内容体系；以财政内部监督为核心，信息化建设为基础，社会监督为辅助的监督力量体系；以法律监督为核心，行政监督为基础，经济处罚为辅助的监督手段体系。

中共中央制定的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》指出，教育是基础，制度是保证，监督是关键。对于财政方面的监督，纲要指出，要“加强对财政资金运行的监督。健全公共财政体制，规范财政资金分配行为。监督检查部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理的落实情况。完善预算编制、执行的制衡机制。强化部门内部制约机制，加强财政资金管理，提高财政资金使用效益。”这就要求我们在完善财政监督体系时要遵循这样的思路：通过加强教育提高人们的自觉性；通过预算、国库收付、会计管理等制度建设堵塞漏洞，预防违法犯罪行为的发生；通过信息化建设改变人盯人的落后监督手段，加强日常监督，同时加强社会监督，通过外部监督制约集体违纪案件的发生；通过健全法制、从严罚处遏制大案要案上升的趋势。

四、完善财政监督体系的政策建议

（一）建立健全财政监督法律体系

在划清财政机关与审计机关等监督主体的职责的基础上，尽快制定和颁布《财政监督法》，从法律上确定财政监督的地位，增强财政监督在社会主义市场经济执法监督体系中的地位。通过法律程序明确监督机构的职权、责任、监督程序、监督方法、当事人的权利义务、违反财政法规的法律责任等方面的问题，同时制订财政管理、监督各环节的行政法规及其实施细则，减少行政手段的使用，多采用法律手段，公众监督、违纪监督更多地通过司法诉讼程序进行，减少暗箱操作现象，为财政部门行使财政监督职能、加强执法力度、坚持依法行政、提高财政监督工作的权威性和严肃性创造良好的法制条件，从根本上解决行政执法的随意性，真正把财政活动纳入法制化的轨道，建立健全比较系统完整的财政监督法律体系。

（二）围绕财政改革，建立健全财政管理机制

1、逐步减少行政审批事项，压缩寻租行为产生的空间

近几年来，党中央和国务院要求政府在继续抓好经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务的同时。把不该管的事交给企业、市场和社会组织，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。认真贯彻行政许可法，继续深化行政审批制度改革，进一步清理、减少和规范行政审批事项。目前财政管理中财政资金的分配、转移支付的安排、收费事项的确定、会计资格的认定、会计师事务所的设立等寻租行为很多，只有大幅减少这些事项，才能从根本上消除财政违法乱纪现象出现的原因。

2、完善财政内部控制体系

全面实现财政分配、财政管理、财政监督“三权分离”。实行财政分配、管理、监督分离，可提高财政分配的透明度，增强财政监督的公正性、公平性。与此同时，各级财政部门应在内部上下之间、科室之间、各管理环节之间建立一整套行之有效的内部监督管理制度和制约机制。重点放在健全财政资金分配过程中审批程序和业务检查方面。通过完善内部控制体系，规范财政资金的分配程序及拨付渠道，使每个环节的财政资金运动都能做到有章可循。并制定财政内部监督工作的规章制度，使内部监督工作正常化、规范化。当前应继续深化具有釜底抽薪作用的国库集中收付制度，牢牢掌握资金运行的主动权；推进部门预算改革，强化预算约束；完善政府采购制度，堵塞财政支出中的漏洞；加强财政资金绩效评价的研究，建立科学的绩效评价指标体系，提高财政监督的效果；实行重要岗位定期轮岗制度，预防财政违法乱纪行为的发生。

（三）加强日常监督检查

由重事后监督、突击性检查为主转变为日常监督与专项检查并重，事前、事中、事后监督并重的方向上来，实现财政监督的经常化、制度化。着眼于财政活动的全过程，通过进行日常监督检查，发现财政管理过程中存在的问题，及时提出整改意见，完善制度，堵塞漏洞，不断提高财政管理水平，真正形成监督与管理并重，日常监督管理与专项监督检查相结合的财政监督工作新格局。日常监督通过对财政资金运行起始阶段的论证、预测，制定各项保障机制，确保目标的实现；通过对运行过程的跟踪，及时发现偏差并予以纠正。通过加强日常监督检查，使之与专项检查紧密结合，逐步建立起事前审核、事中监控与事后检查核证相结合，涵盖资金运动全过程的监督框架，以体现财政监督的严密性、及时性、防范性和有效性，充分发挥财政监督的整体优势。

（四）充分发挥外部监督的作用

要进一步提高财政的透明度，公开财政工作程序、办理情况，接受人大评议、社会公众监督。公共财政是公开透明的财政，包括政策、程序、资金、转移支付、超收资金使用等都是透明的，是在阳光下运行的。一是加强人大的监督。人大的财政监督包括预算编制、预算执行、决算全过程，人大财经委在每年人大会议前对预算进行预审的方式是一种有效方式，可以弥补人大因会期短、内容多、时间紧难以详细审查的缺陷。二是加强舆论媒体监督，这是防止腐败的一种行之有效的形式。德国的舆论监督力量非常大，被称为“第四种权力”。根据法律规定，检察院发现有腐败方面的报道，有义务进行调查，在法律上保证了社会监督的应有地位。三是建立完善政务公开制度。制度建设的一个重要内容应是明确应向社会公开的具体内容，原则上凡是能够公开的都要公开，包括制度的制定、资金的分配、职责的划分、项目的评审、资金使用效果、查出的违规行为等等，这是改变暗箱操作、防止有人从中渔利的唯一有效做法。应制订《政府预算公开条例》，明确规定部门预算、财政监督查出的问题除军事机密外一律公开，真正实现“阳光财政”，提高财政监督的实效。

（五）加强财政监督信息化建设

现代信息技术的发展为财政监控提供了便利条件，通过建立财政信息共享机制，可以降低监督成本，实现实时监控。信息系统应全面追踪监测财政资金运行的全过程，逐步建立从财政收入的征收到预算支出的申报、拨付、使用的全程跟踪监督机制。要结合“金税工程”、“地政工程”，开发一批适合我国国情的财政监督管理软件，包括财政信息采集系统、信息分析系统、财政违纪预警系统。

（六）严惩违法违规行为

对财政违法犯罪行为的处罚是财政监督的重要环节，要在加大对违法犯罪责任人处理力度上下功夫，切实做到有法必依，执法必严，违法必究。杜绝大事化小，小事化了，更不能以补代罚，或者以罚代刑。各级财政部门应与纪检监察和公安司法部门保持密切联系，建立健全联合办案制度和追究责任人员个人责任移送制度，把查单位违法纪与个人违纪紧密结合起来，把对单位的处罚与对个人的处罚结合起来。充分发挥处罚措施的震慑作用和财政监督的预防功能。

[参考文献]

1、华国庆，我国财政监督法律制度建设刍议，http://www.cftl.cn/

2、程帆，我听厉以宁讲经济学，[M].中国致公出版社，北京，2002

3、中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》

4、陆丁，寻租理论，汤敏、茅于轼：当代经济学前沿专题(第二集)，[M].上海，商务印书馆，1993

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