# 论财政法制与财政监管

来源：网络 作者：梦醉花间 更新时间：2024-03-02

*\" 内容提要: 加强财政法制建设、强化财政监管，是财政改革和发展的客观要求，也是依法治国方略在财政管理中的重要体现。财政法制建设的关键，在于推进依法行政、依法理财。与此同时，市场经济条件下的财政监管也是保证财政体制运转和财政政策实施的重要手...*

\" 内容提要: 加强财政法制建设、强化财政监管，是财政改革和发展的客观要求，也是依法治国方略在财政管理中的重要体现。财政法制建设的关键，在于推进依法行政、依法理财。与此同时，市场经济条件下的财政监管也是保证财政体制运转和财政政策实施的重要手段，更是经济监管体系的构成要素之一。在深化财政改革的过程中注重财政法制建设和财政监管，对于推动公共财政框架的建立，将会产生积极、有效的影响。

关键词：财政法制；依法理财；财政监管

一、财政法制与依法理财

自改革开放以来，我国的财政法制建设不断发展，财政工作的法治化程度和依法行政、依法理财的水平日益提高，已初步形成了与建立社会主义市场经济体制基本相适应的财政法律制度框架。与此同时，财政执法也在不断地规范，全方位的财政监督机制和制约机制正在形成。但是，我们也应该清醒地认识到，目前我国财政法制建设的总体水平仍有待进一步提高，财政立法中尚存在着与财政改革和发展不相适应的方面，财政执法中时常出现不合法和不适当的问题，进而在一定程度上影响了财政改革的深化和财政法制的严肃性。在加强财政法制建设的过程中，我们应该进一步提高对推动依法行政、依法理财重要意义的认识。第一，依法行政和依法理财，是全面提高财政管理水平的要求。加强财政管理，就是要建立健全的、覆盖财政收支各个层面的管理机制，逐步实现财政资金分配的规范化和法治化。无论是加强财政收入管理、优化支出结构、加大财政监督力度，还是实施积极的财政政策，都必须依照并严格执行法律法规的规定。只有运用法律手段，将法治贯穿于财政管理的全过程，才能够保证财政行为的规范化。第二，加强财政法制建设，有助于有效地行使财政职能，充分发挥财政的作用。市场经济条件下的财政职能，主要体现在优化资源配置、促进公平分配、调节经济运行等方面。深化财政改革，就是要按照政府在市场经济条件下的活动范围和作用方式，按照转变政府职能和逐步建立公共财政体系的要求，进一步健全和完善财政职能。这一切都需要运用法律手段，通过科学的立法，使之规范化、制度化；通过严格的执法，使之行之有效、监督有效。第三，加强财政法制建设，是促进和规范财政改革的重要保障。在改革与法制建设的关系上，应该坚持并强调一手抓改革与发展，一手抓法制。

立足于本国国情，通过比较和借鉴来吸收发达的市场经济国家的经验和做法，是我们加强财政法制建设，推进依法行政、依法理财的一项重要内容。从发达国家的情况看，其公共财政管理方面的基本经验便是充分注重运用法律手段，坚持依法理财，不断提高财政管理法治化的水平。从总体上看，其财政法制建设的主要特征包括如下三个方面：第一，财政法律制度较为健全。财政活动的各个领域、各个环节均有法可依，法律规定比较科学、合理，财政法的效力等级较高，可操作性也比较强。第二，能够依法进行财政管理。许多国家的预算编制草案相当细致，几乎对每一项开支都有详细的论证。立法机构对预算的审批程序极其严格，审批过程的公开度和透明度很高。在收入方面，无论开征税种、设立收费项目，还是发行公债，均有严格的法律规定。在支出方面，政府严格按照预算确定的支出来提供良好的公共产品和服务，如遇特殊情况需要临时增加预算，则须根据有关法律程序进行审批。第三，重视对财政执法的监督，各个执法监督机构之间有明确的职责分工，追究法律责任一视同仁，对执法不严格，滥用职权等违法行为进行严厉的处罚。

二、财政监管在依法理财中的重要地位

所谓财政监管，是财政机关在财政管理过程中依照国家有关法律法规对国家机关、企事业单位及其他组织涉及财政收支事项及其他相关事项进行的审查、稽核与监督检查活动。财政监管寓于管理活动当中，体现财政管理的本质属性，与资金运动同步进行，其主要作用就是及时发现和纠正预算执行中的偏差，保证财政分配的科学、正确和有效。

在我国，财政监管的主体是国家财政机关，各级财政部门是财政监管的执法主体。财政监管是财政部门内部各职能机构的共同任务，各级财政机关内部的预算编制、预算管理、国库等业务机构都行使监管的职能。同时，为更好地履行监管职能，发挥财政检查这一体现监管职能内在属性的必要手段，各级财政机关内部还设有财政监管专门机构，专门行使财政检查职责。财政机关专门监管机构，一方面接受上级财政机关对财政监管的业务指导；另一方面按照分级负责的财政管理体制对本级财政负责，接受本级政府管理，及时向本级财政和政府报告财政监管中发现的重要情况或问题。

在职能上，财政监管与国家预算收支、预算外收支和企事业单位执行国家有关财务会计政策情况密切相关。从总体上看，财政监管的范围主要包括如下五个方面：一是预算监管。即对各级财政预算、预算执行、决算的监管检查。《中华人民共和国预算法》的颁布为财政机关实施预算监管提供了法律保障。预算法规定：财政机关是预算编制、组织实施的职能机构，负责编制决算草案具体事项并纠正本级各部门决算草案不合法之处，监管本级各部门和所属单位预算的执行。财政机关通过预算监管，促进各部门和各单位认真贯彻《预算法》和其他规范性文件，及时发现处理预算中存在的问题，实现收支平衡。二是税务监管。税务监管包括国家财政机关依法对税收机关和纳税人执行税法的情况进行监管检查，及时发现并纠正违反国家税法的情况，保证税款及时、足额上缴国库。三是国有资产监管。国有资产的使用者要接受财政机关的监管，依法、合理、有效使用国有资产，防止国有资产的流失，保证国有资产保值、增值，实现资源配置优化的总体要求，提高国有资产的使用效益。四是预算外资金监管。预算外资金是国家财政资金的组成部分，尽管未列入国家预算管理，但其收支管理的好坏直接影响着国家财政分配职能的实现。加强预算外资金管理是加强财政管理的重要内容。财政机关对预算外资金监管就是依法监管预算外资金的收入和支出、使用的合法性，确保预算外资金取之有道，用之有效。五是财务会计监管。财务会计监管是财政机关依照《会计法》及国家有关财务会计法规制度对行政事业单位和企业的各项财务会计活动的合法性、真实性实施的监管。它同时包括对会计师事务所等社会中介机构执业质量的监管。

在手段和方式的具体运用方面，财政监管主要表现为日常监管检查、个案检查和专项监管检查。其中，日常监管主要是对预算执行和财政管理中的某些重要事项进行日常监控。财政机关业务机构的日常监管检查是结合预算编制，对财政资金分配进行事前的审查、评估，以及对资金拨付、使用进行事中的审核、控制，加强对预算的监管约束，主要包括：预算编制是否符合《预算法》有\" 关规定；对预算执行情况分析、预测的依据是否充分可靠，新的重大的财政经济措施对预算收支的影响是否考虑全面，测算是否准确、合理；预算收支的安排是否符合国家预算指标和管理体制的要求；通过建立预算收支旬报、月报、季报制度，定期分析预算执行情况，等等。所谓个案检查，是根据上级批示的群众举报案件，以及日常监管检查和专项检查中发现的线索，组织力量进行检查核证。检查结束要向上级和有关部门报告查处情况，并对查处的违法违纪问题进行严肃处理。专项监管，是深化管理、制定政策、加强法治的重要手段，是日常监管检查有益和必要的补充。从现实情况看，经济转轨时期各种经济关系和经济利益有了重新调整、组合、变化，相应的法规制度和约束机制还没有及时建立或不尽完善，经济领域的某些层面甚至还存在监管的“断面”和“真空”。财政部门应根据财政管理的需要和监管检查工作中暴露出的难点、热点和重大问题，采取指令性计划和指导性计划相结合的工作方式，有针对性地开展专项监管检查，从而提高财政监管检查的综合效益。

三、加强财政法制建设与强化财政监管

在深化财政改革和加强财政法制建设的过程中，笔者认为，应该紧紧围绕财政立法、财政执法和财政复议这几项基本内容，推进依法行政和依法理财工作。关于加快财政立法的问题，应该注意的内容主要包括：一是要与财政改革的进程相适应。财政立法应紧紧围绕建立社会主义市场经济体制这一既定目标，转变立法观念，正确解决立法的稳定性与改革的多变性之间的矛盾，做到财政立法服务于财政改革。财政立法要把巩固改革成果、保障改革顺利进行、引导改革的深入作为中心任务。二是妥善处理立法的现实可行性与适度超前性的关系。财政立法既要体现市场经济的共同规律，又要从我国的国情出发，与我国的实际情况相结合。法律法规既要符合客观实际，又要有适度的超前性，避免财政立法在制定颁布后很快就落后于形势发展的情况。要加强立法预测，制定立法规划。三是坚持局部利益服务整体利益的原则，保证财政立法的统一。在制定财政法律和行政法规时，要妥善处理中央与地方、部门与部门之间的利益关系。在财政执法方面，应该坚持依法执法的原则，财政执法主体的执法活动必须遵守相关法律的具体规定，财政活动必须以法律为依据，严格在法律规定的范围内依照法定程序行使职责。同时，也应该坚持合理的原则，即在合法的前提下，财政执法行为应尽可能客观、公正、合理、适当。为了规范财政执法行为，应实行综合治理，包括实行政务公开，提高透明度；要在财政系统中加强思想政治教育，搞好业务培训，建立一支高素质的财政执法队伍；要及时发现问题，认真分析问题，并采取切实可行的措施予以解决。此外，还应重视财政行政复议问题，应该通过建立财政行政复议制度，有效地防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督财政机关依法行使职权。

在中国改革开放的初期，面对财经监管机制和监管力量比较薄弱、财经秩序比较混乱的状况，国家主要通过开展专项重点治理，整顿财经领域违法违纪的突出问题。为此，1985—1997年，我国实施了每年进行一次税收财务物价大检查的做法。1995年，又组织开展了全国范围的清理检查“小金库”工作。在1996年和1997年，还组织开展了全国范围的预算外资金清查工作。自1999年以来，各级财政部门积极转变监管观念，紧紧围绕经济运行和预算执行中的重大问题开展财政监管检查，以确保以预算任务完成为中心，以促进财政管理为重点，监管检查与规范财政管理相结合，基本形成日常性检查、专项检查、个案调查相结合的工作模式。财政监管在加强财政管理、维护财税秩序、严肃财经纪律、保障积极财政政策顺利实施等方面发挥了积极作用。

我国目前正处于社会主义市场经济体制建立的初期，在这个时期，规范经济秩序的法律法规还不健全、不完善，行为规范、运行有序的市场经济机制还没有真正建立起来。一方面，对地方、部门和单位利益盲目扩张的冲动缺乏有效的执法监管约束机制，财政监管职能的发挥受经济和执法环境的制约；另一方面，现行财政监管的法制建设、工作方式和工作手段等还不能很好地适应市场经济条件下服务财政管理的需要，财政监管的权威性、及时性、有效性还未能充分发挥。在财政管理由直接管理向间接管理、微观管理向宏观管理转变，建立和完善国家公共财政体制的进程中，要紧紧围绕加强和规范财政管理这个中心，大力推进财政管理制度改革，把握和突出财政管理特色，调整财政监管的着力点，把重点放在建立科学、规范、灵敏、高效的财政监督管理机制上来，逐步建立包括科学的监督管理制度、先进的监督管理手段、规范的监督管理程序、严格的执法监管体系以及高素质的财政监管干部队伍在内的现代财政监督管理系统。具体措施包括：第一，建立科学、完善的预算监管体系。可以说，科学、完善的预算监管体系是现代财政监督管理系统的核心。要建立以预算项目预审为基础，以事中即时监控为中心，以必要的事后抽查和专项检查为补充，相互协助、相互制约、分工合理的财政监控运作机制。一是要建立健全财政预算监管制度和工作程序；二是建立预算执行监控网络；三是建立对部门预算执行情况的绩效评价机制。第二，建立和完善财政监管工作机制。为此，首先要建立政府经济监管的有效协调机制。随着社会主义市场经济体制的建立与完善，我国目前已基本形成以财政监管、审计监管、税务监管、社会监管为主体的经济监管体系。财政、税务、审计等部门都负有政府经济监管的职责，这三者监管的目的是一致的，但监管检查的内容和方式各有特点，各有侧重。要采取有效措施加强政府经济监管部门间的协作，实现信息共享，提高监管效率，逐步做到分工明确、各司其职、密切配合、相互促进。同时还要建立和完善财政监管对社会监管的再监管机制，加强对会计师事务所等社会监管的再监管。其次，应建立健全严格执法机制。严格执法是实施“依法治国”方略的客观需要，也是实现依法理财，从根本上治理财经领域违法违纪问题，维护财经法纪权威的重要手段。严格执法是财政监管工作的生命线。加强严格执法，事关财政监管工作的发展和财政管理水平的全面提高，事关财政立法执法体系的建设，事关财经秩序的好转和反腐败工作的推进。要进一步完善对严重违法违纪责任人员的追究制度，坚持把处理事与处理人结合起来。财政部门要与纪检监察和司法部门保持密切联系，建立有关部门联合办案制度和健全个人责任移送制度，运用舆论、经济、行政、法律等多种手段，标本兼治，充分发挥财经法纪的威慑作用和教育作用，促进全社会遵纪守法意识的提高。第三，建立和健全财政监管法规体系。强化财政监管，必须以完备、健全的财政监管法律制度为保证。重点包括两方面的内容：一是规范和完善的制约财税、财务、会计活动的法规制度；二是建立和健全财政监管自身的法律体系。综观世界市场经济发达国家财政，无一不把法制建设放在十分重要的位置，并有明确详尽的法律条文作为保证。要建立符合中国特色的财政监管法律体系，就要从法律的角度明确财政监管的地位、作用、职责、任务，强化财政监管检查手段，规范财政监管工作方法、工作程序，做到有法可依、依法行政。

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