

宏观财政监督问题研究

储敏伟 金能尔

财政，是国家为了维持其生存并实现其职能的需要而凭借政治权力参与社会产品分配的一种国家经济活动。这种分配活动始终伴随着一种特殊的监督活动——财政监督。财政的本质属性既决定了财政监督乃是以国家最高权力机关为监督主体的一种国家监督，又决定了财政监督是依附于财政分配活动的、具有特定监督领域、监督对象、监督方式和监督标准的一种经济监督。在以公有制为基础的社会主义条件下，财政在参与社会产品的分配与再分配过程中，具有更广泛更深入地对社会再生产的各个环节和国民经济活动的各方面进行调控和监督的功能。因此，在社会主义条件下，财政监督既是财政职能的体现与保证，又是整个国民经济监督的重要组成部分。

一、完善和加强我国财政监督的必要性

首先，财政监督是我国发展社会化大生产、实行计划经济管理的客观要求。社会主义国家具有组织社会经济的职能，代表全体劳动人民的利益管理生产资料和分配社会产品。国家资财的完好无损和资财使用的合理有效，在很大程度上有赖于财政监督的加强。通过财政监督，在宏观上可以加强对整个社会经济的控制和管理，避免因重大决策和计划的失误而造成巨额经济损失，消除偏离社会主义经济目标的行为，监督各级财政机关按照国家的政策、计划和制度，有效地筹集资金，合理地安排、供应和使用资金，保证财政计划的完成；在微观上可以促进企业按照社会主义原则管理国家资财，加强经济核算，节约资金，降低成本，增加盈利，促进行政事业单位贯彻精简、效能、节约的原则，合理地使用资金，讲究经济效益。同时，通过财政监督，还可以维护财经纪律的严肃性，纠正不正之风，预防和处置各种侵吞损害国家资财的违法违纪行为，保证国家资财的完整无缺，减少以至杜绝浪费和损失。

其次，完善和加强财政监督是我国社会主义经济建设历史经验的总结。建国40年来，我国经济建设取得了伟大成就。但是，也经历了多次重大失误，致使国民经济几经折腾，造成了数以百亿、甚至千亿元的巨大损失。其中的一个根本原因，是从最高部门的财政经济决策到生产企业的财务经济活动缺乏一整套健全的监察、评价、纠偏、督导和信息传递反馈的机制，致使盲目决策的现象难以杜绝，许多重大失误未能有效预防和及时纠正。

再次，完善和加强财政监督是世界各国的共同趋势。二次大战结束以来，世界各国尽管社会政治制度和国体不尽相同，财政监督所反映的内容性质不同，但都趋于加强财政监督。

最后，完善和加强财政监督是贯彻治理整顿方针、坚持改革开放的有力保证。只有加强财政监督，才能控制并逐步消除连续多年的财政赤字，才能从根本上解决通货膨胀和投资消费的双失控，才能使过度紧张的财政有所缓和，从而使改革开放能够在较为宽松的经济环境中顺利推进。

二、我国财政监督的现状与存在的问题

长期以来，我国在财政监督的实践上偏重于微观财政监督，即主要监督企业和行政事业单位的预算内外收支以及与之相关的财政经济活动的合法性与正确性，而忽视宏观财政监督。改革开放以来，随着社会主义商品经济的发展和国民经济运行机制的转变，财政在宏观经济控制中的地位日益加强，作为财政宏观调控体系重要组成部分的宏观财政监督的重要性也日益突出。但是，同微观财政监督相比，宏观财政监督还很不成熟，其目标模式和运行机制的轮廓还不很清楚。鉴此，本文在全面兼顾微观财政监督的同时，主要分析研究宏观财政监督问题。

宏观财政监督主要包括以下四方面的内容：1. 国家预算与决算的监督，即对财政预算的决策监督，具体包括对预算编制的监督、预算审批与通过程序的监督、决算编制的监督等；2. 财政收支活动的监督，即对财政预算决策执行过程的监督；3. 财政经济状况的监督，即对宏观财政运行与平衡状态的监督，具体包括对综合财政平衡状态的监督、综合财政信贷平衡状态的监督、社会财力综合平衡状态的监督等三个层次；4. 财政监察，即对财政系统内外有关工作人员的财政经济行为的监督。上述几方面的监督内容是由不同的监督主体所执行的。其中，以财政部门为监督主体所进行的监督就是一般狭义的财政监督，而由财政部门以外的监督主体所进行的监督则属于广义的财政监督。由于这种广义的财政监督将财政部门也作为监督的客体，因而也被称为监督财政。

建国以来，我国的财政监督经历了一个曲折的发展过程，基本上建立了狭义的财政监督机构和监督制度，发展了微观财政监督机制，对广义财政监督的某些方面也进行了初步的探索。但是，由于种种原因，我国财政监督的深度与广度都很有有限，并多次受到冲击，“文革”期间更濒临完全取消的境地。改革开放以来，我国财政监督不仅得以迅速恢复，而且对宏观财政监督进行了新的探索，建立了审计等新的财政监督机构和监督制度，基本上适应了有计划商品经济的发展和财政管理模式的转变，促进了改革开放。

然而，从另一方面看，我国前几年宏观经济失控、财税秩序混乱、财政赤字不断等现实情况也充分说明，我国财政监督仍然比较软弱乏力，在一定程度上存在着监督主体与监督客体的不适应、不对称、不到位现象，财政监督的深度与广度还远远不够，财政监督还缺乏权威性、及时性与有效性。具体来说，这些问题既表现在微观财政监督中，更暴露于宏观财政监督的各个方面。

就微观财政监督来看，主要问题是：在两权分离的背景下，随着国家与企业分配关系的变化和财政银行双方在企业资金管理职能上的分工位移变化，财政在相应调整其对企业财务收支活动的直接监督范围与深度时收缩过多、过猛、过急，由此带来两方面的后果：一是在审计、银行等监督主体的分工监督职能没有相应到位的情况下过多、过早地收缩微观财政监督，造成了企业监督的空白，诱发了企业财务管理的失控；二是把微观财政监督收缩到仅仅与预算收支直接有关的财务活动，这样，在目前国家已不再对企业直接拨款的条件下，所谓的微观财政监督就只剩下有限的税收监督，而对国有资产保全与增值的监督和对预算外资金性质的各项企业基金的提取与使用的监督就被严重忽视了。

就宏观财政监督来看，首先，对国家预决算的监督虽然从形式上建立了一定的程序和制度，但从财政最高决策监督的重要性来看，还存在着很多欠缺之处，如审查人员不足、审查

方式简单、审查内容较粗、审查时间滞后等。此外，对预算变更的监督、尤其是对追加预算的监督几乎没有；对决算编制真实可靠性的监督也没有规定程序和制度。

在财政收支活动的宏观监督方面，存在的问题更为突出。首先，财源大量流失，许多应收的税收和其他收入未能收入国库。这几年来的全国税收、财务、物价大检查的成果足以说明这种情况的严重性。其次，财政支出迅速膨胀，投资、补贴和行政费支出的增长缺乏约束，财政支出的效益下降。上述财政收支两方面的监督软弱，导致财政收支平衡困难，财政赤字连年不断，并有逐年扩大的趋势。

就财政经济运行状态与综合平衡的监督来看，近年来的主要问题是生产流通的经济效益下降，国民收入的分配比例失调，综合财政计划的编制与执行缺乏监督，预算外资金与其他社会财力增长过快，计委、财政、银行、审计、统计等相关的监督主体对财政经济运行状态与综合平衡的监督缺乏分工合作。由此造成的后果是社会财力分散，“两个比重”下降过多。

就财政监察方面来看，其职能和作用的发挥也存在一定的局限性。从历史上看，我国财政监察曾经几经兴衰，监察机构三度被撤销，其中前两次是在1958年“大跃进”时期和1966年以后的“文革”当中，都是在“左”的思想影响下被当作“管、卡、压”而冲掉的，最近一次在1983年组建审计机构时，财政部门的监察人员几乎全部并入了同级审计机构，财政监察机构相应被撤销。直至1986年，财政部门才重新恢复监察机构，但从财政部到地方财政厅局，仍普遍存在机构设置不全、监察人员不足、监督范围狭窄、监督实施不力等情况。此外，已有的监察机构所行使的监督职能也极其有限，有的只搞对内的政纪监督，而对执行财政政策、法令、制度的监督很少涉及；有的虽然也涉及到对财政系统以外人员行为的监督，但也仅限于受理和检查检举揭发出来的违法违章违纪案件，以及财会人员因坚持财经制度而遭受打击报复的案件。对于这类案件，财政监察部门也只有对事的处理权，如按照法规处以罚款等，而没有对监督对象的处置权，甚至没有提出处理要求的建议权，这显然存在着职权不符的现象。

我国所以在财政监督方面存在上述问题，其主要根源在于以下三方面：

第一，在监督理论建设上，对有计划商品经济条件下财政监督的地位、职能、作用和任务等还较为朦胧，尤其对宏观财政监督的理论认识和实践经验的积累还较为肤浅，许多问题如宏观财政监督的目标、监督主客体关系、监督内容和监督标准等都还不很明确。

第二，在监督组织建设上，不同的财政监督主体如何主次搭配、分工合作的问题比较突出，监督主体的内部关系尚难理顺，无法形成系统化的财政监督。此外，财政监督主体的一些执行机构在垂直独立性方面还没有达到应有的水平，人员、经费和干部任免等受地方的制约较大。审计特派员制度还不完善，国家税务局在实施垂直监督方面也还名不副实，财政监督的独立性、客观性、有效性往往要大打折扣。

第三，在监督法制建设上，对财政监督的内容、组织、程序、标准、时间等还缺少立法的保证，财政监督的执法不严格、不具体，日常监督缺少制度化、规范化，这不能不影响财政监督的质量与权威性、有效性。

三、完善财政监督主体的目标模式

随着宏观财政监督的探索与发展，财政监督的内涵与层次更加丰富，财政监督的内容更趋复杂与多样化。这在客观上要求有更多的监督主体参与财政监督，而不同的监督主体在其

职能上是有差异、有侧重的。因此，如何按照不同监督主体的职能特征在不同层次、不同侧面的财政监督内容上进行横向与纵深的合理配置，如何发挥各种监督主体的特长进行分工与组合，如何完善目前尚不健全的各种财政监督主体并形成完整的组织体系，这就需要探讨完善我国财政监督主体的目标模式。

财政监督主体发展与完善的目标模式是：在强化财政监督职能的前提下，形成由人大（常委会）及其财经委员会、国家审计机关、国家计划监督机关、财政部门、银行部门和统计部门等组成的宏观财政监督体系，在分工组合的基础上，形成优化高效的运行机制，对财政决策制订、决策执行、执行结果以及有关监督客体的财政经济行为实施全面、系统的监督。

财政监督的主体，是指实施财政监督的组织机构。我国的财政监督机关是各级人大、各级审计机关、各级财政部门 and 税务部门，以及各级金库。财政监督的客体，即被财政监督的对象。在我国，财政监督的客体包括各级财政部门 and 税务部门、各级金库的财政预算收支活动，国民经济各部门、各企业、各事业和行政单位、各基建单位的财务以及写财政和财务活动相关的各种经济活动等。财政、税务部门 and 国家金库具有主客体双重性，它们既接受人大和审计机关对财政预算收支活动的指导、监督，又对国民经济各部门、各企业、各事业和行政单位、各基建单位的财务经济活动实施监督。各种财政监督机构应有以下的职责分工：

1. 我国最高监督机关是全国人大和它的常设机关——全国人民代表大会常务委员会。其财政监督的主要职责是审核和批准国家的预算和预算编制情况的报告，以及国家决算；制订和颁布财政预算、税收等方面的法律、法令和法规。具体由全国人大财经委员会执行财政监督任务。地方各级人大的监督职责是审查批准地方的预算和预算编制情况报告，以及地方决算。

2. 审计机关是一个综合监督部门，对国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支、财政金融机构、企事业单位以及其他同国家财政有关的单位的财务收支及其经济效益，进行审计监督。审计机关目前直属国务院领导，但为了有利于对政府财政收支进行客观的监督，今后应过渡到由人大领导。审计机关依照法律规定，独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。对违法违纪情况，审计机关有权作出处置，有关部门、单位和个人应遵照执行。地方各级审计机关向本级人民政府和上一级审计机关负责。

3. 财政税务机关的监督职责。我国政权分为四级，相应的财政税务机关也有四级。财政部是在国务院直接领导下专管财政工作的最高机构。财政部除负责国家税收管理和监督企事业单位税收缴纳工作的国家税务局和最近组建的国有资产管理局已成为国务院直属部门外，尚有综合计划、会计制度、条法与财政监察等司局和工交、商贸、农业、外事、国防等财务司，归口进行财政管理与监督。财税机关除了在日常财政收支过程中进行经常性的管理监督外，还应进行定期或不定期的专项检查监督，包括全国性的税收、财务大检查。财税部门还应建立专门的稽查机构，在必要的情况下和条件成熟时，可以考虑设立具有税务执法功能的税务警察，并授予其相对独立的监督处置权。

4. 此外，银行、计划、统计、国家金库等监督机构，也应与上述三方面的监督主体相配合，分别履行对财政经济运行状况与综合平衡、国家预算的执行等方面的财政监督职责。

财政监督的系统化要求监督主体内部分清职责，分工合作。我国执行财政监督的机构有属于财政部门内部的，也有财政部门之外的。财政部门外部的监督机构有全国人大，国务院监察部、法制局和审计总署，中央各部、委以及企事业四级组成的专职和兼职的监督系统。全国人大负责对国家预决算编制的审查监督；审计机构负责对国家预算执行过程中的财政、

财务和经济活动的合法性、合理性以及效益性进行审计监督；国务院监察部和法制局配合进行行政纪检查监督；中央各主管业务部门以及企事业监督系统对财政收支计划、财务会计和经济活动进行检查监督。计委、银行、物价管理和工商管理等部门对财政、财务活动的全过程进行间接的分析监督。它们既为全国人大和审计机关等综合监督部门提供资料和信息，也与财政部门监督机构互通情报。财政部门内部，由专职的财政监察机构会同本财税业务部门对自身工作及工作人员实施监督。财政监察机构的工作重点是对外进行违反财经纪律案件的查处，对内进行工作人员的政纪检查和教育。它在业务上受国务院监察部和审计机关双重指导，定期或不定期向监察部上报工作情况和成果，在行政上又接受监察部和财政部门的双重领导。财政监察机构还与检察部门经常取得联系，将严重的经济犯罪案件及时移交检察部门，立案调查、起诉，再由司法机关追究刑事责任。党员干部违法乱纪，还要将材料交与党纪检查部门处理。

除了上述各监督主体的分工协调以外，从财政系统内部来看，还必须明确主要的几个二级子系统之间的分工协调关系：

1. 预算监督子系统——其主要任务是监督预算的执行过程和预算收支的合法性与合理性，监督预算政策的执行情况，控制预算赤字。

2. 预算外监督子系统——其主要任务是监督预算外资金的规模、结构和形成与使用的合法性与合理性。

3. 税收监督子系统——其主要任务是监督国家税收的及时、足额上缴，监督税收政策的执行情况和税收征纳双方行为的合法性与合理性。

4. 国债监督子系统——其主要任务是监督国家内、外公债发行、流通、使用、偿还等全过程，控制国债规模与结构。

5. 国有资产监督子系统——其主要任务是监督国有资产的保全、补偿、处置与增值状况，控制国有资产的流失与贬损。

上述二级子系统是以财政部门作为主要的监督主体进行分工的，因此，各个子系统的职能以执行过程的监督（监测与监控）为主。当然，即使是执行过程的监督，也需要各子系统之间以及子系统以外的相关监督主体进行协调配合监督。

财政部门作为一个监督主体，上与全国人大财经委员会、国务院监察部、法制局和审计机关沟通，下与企事业主管部门和企事业的专职监督机构及兼职监督人员联系，左右与计委、中央各部、银行、统计、物价、工商等部门的监督机构横向交流，就形成一张全国性的财政监督网络。财政监督机构设置系统化、一体化，就可以对整个财政监督过程进行科学的安排和指导，协调具体的监督工作，避免不合理的重复监督甚至是繁琐的、平行的重叠监督，缩小局限性，减少风险性，提高监督的效益。同时，还可以建立一个纵横交织、反应灵敏、功能完备的经济信息系统，以追踪监测经济活动，为决策部门及时提供资料信息，以便及时作出调节措施，达到财政监督的放大效应。

四、健全财政监督运行机制的基本要求

按照完善财政监督主体的目标模式合理配置各种财政监督主体并明确其分工职责与协调配合方式，这是形成系统化的宏观财政监督体系的核心问题。但是，光有健全的财政监督主体还不能保证财政监督的权威性、有效性与科学性。因此，必须进一步研究解决财政监督运

行机制的有关问题。

所谓财政监督的运行机制，是指各财政监督主体按照一定的组织方式和活动程序，围绕宏观财政监督的目标，依据财政法规和制度政策，运用各种监督方法和信息技术手段，发挥财政监督功能的动态过程。

在财政监督运行机制中，首要的问题是确定财政监督的目标。从宏观财政监督来看，其主要目标可概括为以下三个方面：1. 实现财政决策的民主化和科学性，避免或及时纠正财政工作中的重大失误；2. 及时监测、反馈和预警财政经济的运行状况，保证财政在国民经济运行中发挥宏观调节作用的及时性、有效性，增强财政宏观调节的刚性与力度；3. 及时反映财政法规、体制和政策在执行中的情况和偏向，保证其全面、正确的贯彻，并及时纠正偏向，为调整 and 改革财政法规、体制与政策提供依据。

围绕上述监督目标，各财政监督主体必须按照前述的分工职责形成合理的组织结构，实施全面的财政监督，发挥预警、评价、纠正、教育等监督功能。从我国财政监督运行机制的现状来看，尤其要努力实现以下几方面的基本要求：

首先，要加速财政立法和制度建设。

必须看到，财政法规是财政活动的准则，财政制度条例是贯彻党和国家的路线、方针、政策的依据和规范。财政工作的根本大法是财政法，此外还包括许多具体的法规，如预算法、税法、基建投资法、成本法、折旧法、国有资产管理法、公债法等。从严格的法律观点来看，建国以来，我国还未制定过一部完善的权威的财政法。目前我国的财政立法存在着这样一些问题：财政立法缺乏总体规划，“头痛医头，脚痛医脚”，致使财政工作的某些方面仍然无法可依；修改财政法规不及时，一些以前制定的财政法规已难以适应或根本不能适应政治、经济形势发展的要求；立新法规常常不同时废除旧法规，从而造成新旧财政法规并存，互相打架的现象；财政立法不尽合理，如现行税法按企业所有制的不同，规定高低不同的税率，使不同所有制企业之间，甚至相同所有制的不同企业之间，税负严重失平；财政立法中的侵权现象时有发生，立法技术不规范，致使法规质量产生问题，等等。

当前，我国财政法规建设必须从以下三方面努力：一是应抓好主要的财政法规尽早立法，如财政法、预算法等；二是应从有利于执法考虑，具体规定法律的实施细则（尤其是处罚条例）；三是应考虑改变由财政部、国家税务局制订税法等重要法规、由国务院批准颁布的现行惯例，使立法权真正掌握在人大。

其次，要在财政监督中推行融监督、管理、调节、控制于一体的新型系统监督方法。

财政监督既是国民经济监督系统中的一个子系统，又是国家预算监督、税务监督、国有资产监督、预算外监督和国家债务监督等子系统的总系统。它贯穿于财政分配系统而存在，由一系列排列有序的要素按等级组合而成，具有输入和输出的功能，通过内部的正反馈产生一个复杂的转化过程，同时通过负反馈又实现一个完善的过程。输入的有：党和国家有关的财经方针政策，财政法律、法令和规章制度，监督的标准（指标体系），来自系统内所含子系统 and 外部其他系统的信息及其确认，以及来自社会各方面、各部门、各系统的报告、建议和意见。输出的有：为贯彻落实党和国家的方针政策、财政法律、法令、规章制度和财政管理，提供的有关实施监督而采取的措施与确认的信息，为改进监督标准和总的立法而提出的建议，为优化国民经济运行而采取的措施，以及对来自社会各方面、各部门、各系统的意见和建议的回复与结论等。

这个系统根据财政分配和经济发展过程中的“滞后动”、“惯性动”及其“因果关系”，采用“先行指标”作为系统的输入变量，定量地分析和反映财政分配和经济运行失控的范围、幅度和趋势。同时，论证其演化、分析在临界附近参变量发生突变的特点、形式和趋势，用一系列反映财政分配、经济运行主体行为和调节手段效应的“同步指标”与“滞后指标”，来揭示财政分配和经济运行是否处于理想状态。最终通过输出，对财政分配和国民经济运行进行适当有效的反馈控制，以促进财政资金合理有效的使用，确保国民经济均衡中速地发展。

随着国民经济分工越来越细，各部门间的经济联系越来越错综复杂，各经济单位之间的相互依赖程度日益加深。财政分配几乎涉及到国民经济所有部门和单位，运用社会经济统计学中的价值型投入产出法，把国民经济作为一个各组成部分密切联系的整体，深入研究分析各部门之间、积累与消费之间等重大比例关系和宏观经济效益，将大大有助于对财政收支结构和国民经济结构的合理性作出监督，以及对财政资金使用的宏观经济效益作出监督。

第三，要在财政监督中采用现代化的先进信息技术手段和制订实施监督的标准规范。

宏观财政监督需要及时收集、处理、传递和储存大量的财政经济信息，必须普遍地采用电子计算机等先进的信息技术手段。从某种程度上可以说，没有现代化的信息技术手段就没有宏观财政监督。在现代化信息工具的使用上，目前我国财政监督系统还远远落后于生产科技系统，不但设备缺少，而且专业人员匮乏，这种状况亟待改变。先进技术手段的运用还必须同监督标准规范的制订相结合。所谓监督标准，就是实施监督的技术规范。为了实现财政监督标准化，需要根据财政监督工作的进程制定方法，规定行为准则，定期审查标准，使其保持国内外监督工作所达到的水平。标准化监督具有定型化的优点，使监督行为规范化，克服由于缺乏经验而产生的主观主义和随意行为。普遍采用财政监督的标准化，可以提高财政监督的质量，避免许多弊病。

第四，要有一整套科学的财政监督指标体系和指标值。

宏观财政监督包含了多层次的监督内容，除了以法规和制度政策为依据对监督客体的财政经济行为实施监督外，还需要对宏观财政经济运行状态的合理性与效益性实施监督。但目前我国对财政分配的总量、结构、速度、比例、效益等，还缺乏一整套科学的评价指标体系和指标值，这就使宏观财政监督缺乏客观依据。因此，制订和完善这一指标体系与指标值，是健全宏观财政监督运行机制的一项十分紧迫的任务。

宏观财政监督的指标体系至少应包括以下三个方面的主要指标：1. 评价财政分配总量规模合理性的数量界限指标，其中包括预算内资金总量指标和预算外资金总量指标以及它们各自占国民收入分配额的相对指标，同时还要区分社会总供求均衡时的财政收支总量合理性的指标和社会总供求失衡时的财政收支总量合理性指标。2. 评价财政分配结构、比例与速度合理性的数量界限指标，这包括收入来源结构、比例、收入增长速度的数量指标，也包括支出结构比例的合理性数量指标。3. 评价财政分配宏观效益的合理性指标，包括成本（费用）效益分析指标、资金效益分析指标、投资效益分析指标等。

这些指标值的确定可以有三种不同的方法：一是通过总结已有的实践经验得出；二是根据需求与可能，用科学的方法测算得出；三是借鉴国际上通用的一些可比性指标值。我国过去主要采用经验型的方法确定财政监督的指标值，这种方法目前仍有实用的价值，但是，为了提高我国财政监督的水平，今后应该更多地采用后两种方法，使财政监督的指标值建立在科学的、客观的基础之上，排除主观随意性。