

财政监督丛书之三

国外财政监督借鉴

References to Foreign Fiscal Supervision

贺邦靖 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

财政监督丛书之三

国外财政监督借鉴

References to Foreign Fiscal Supervision

贺邦靖 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国外财政监督借鉴 / 贺邦靖主编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 12

(财政监督丛书之三)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7846 - 4

I. 国… II. 贺… III. 财政监督—研究—外国
IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 210567 号

国外财政监督借鉴

财政监督丛书之三

贺邦靖 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷厂印装

787 × 1092 16 开 20 印张 340000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001 - 6000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7846 - 4/F · 7097 定价: 42.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



序

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国发生了翻天覆地的变化，社会经济高速发展，综合国力大幅提升，人民生活显著改善，国际地位和影响不断提高。财政工作适应政治、经济形势和改革的需要，贯彻执行党和国家的路线、方针、政策，肩负着神圣使命，取得了丰硕成果。财政收入实现了快速增长，从1978年的1132亿元增长到2007年的51304亿元；财政支出规模越来越大，结构不断优化，推动了财政职能转变和社会事业发展；财政宏观调控作用不断增强，有效促进了经济社会发展；财政改革不断深化，财政管理水平不断提高，建立起适应社会主义市场经济体制要求的公共财政框架。财政监督对财政工作丰硕成果的取得功不可没。多年来，广大财政监督工作者孜孜以求，在实践中总结，在改革中探索，在发展中创新，逐步走出了一条具有中国特色的财政监督之路。财政监督在保障财税政策执行、严格预算管理、促进增收节支、维护财经秩序、提供决策参考、防范与遏制腐败等方面取得了积极成效。

财政部门作为国民经济综合管理部门，必须坚定地以科

学发展观为指导，把握财政工作的正确方向，完善公共财政体系，加强和改善宏观调控，优化财政支出结构，着力保障和改善民生，强化财政科学化、规范化和精细化管理，提高财政管理效能和资金使用效益，充分发挥财政在经济社会发展中的职能作用。

财政监督是财政的固有职能，财政监督的灵魂是保证财政政策的落实。只有加强财政监督，才能全面有效地实现财政职能。我国历来十分重视财政监督，注重发挥财政监督在完善财政管理、促进财政改革、维护财经秩序、服务科学发展中的作用。因此，财政监督必须适应形势的变化和财政中心工作的需要，更新监督理念、突出监督重点、改进监督方式，不断提高财政监督的前瞻性和科学性，更好地服从和服务于财政管理工作大局。

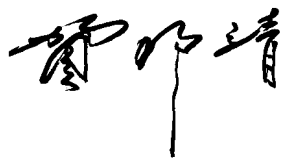
理论是行动的先导。财政监督所面临的新形势要求加强对财政监督的科学研究，实现认识上的升华，以推动财政监督实践的发展。尤其是在财政监督理论研究相对滞后于财政监督实践发展的情况下，加强对财政监督的科学研究，总结经验，把握规律，探索有中国特色的财政监督理论体系和制度体系就更加重要和迫切。

为探索和把握财政监督的规律，财政部以深入学习实践科学发展观活动为契机，在改革开放三十周年之际，组织编写了由《中国财政监督》、《中国财政监督制度》、《国外财政监督借鉴》组成的财政监督丛书，以加强对财政监督的理论研究和实践指导。丛书在吸纳已有研究成果和总结国内外财政监督经验的基础上，不仅从理论高度对财政监督实践进行了系统归纳和综合分析，还进行了具有前瞻性、创新性的理论提升，初步构建了有中国特色的财政监督理论体系和制度体系。

财政监督丛书是广大财政监督工作者集体智慧的结晶，是我国过去财政监督实践的系统总结和理论升华，是财政监督系统深入学习实践科学发展观的理论成果。这套丛书的出版，必将对我国财政监督工作起到积极的推动作用，有助于广大财政监督工作者的工作实践，有助于财政监督理论知识的传播，有助于引导社会各界关注、

了解财政监督，理解、支持财政监督，参与、促进财政监督。

新时期新阶段，党中央、国务院更加重视财政监督工作，胡锦涛总书记指出，要强化预算管理和监督，温家宝总理也指出，要强化审计和财政监督。广大财政监督工作者要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十七大精神，深入学习实践科学发展观，用科学理论指导实践，用监督制度规范行为，坚持将财政监督贯穿于财政中心工作大局之中，贯穿于财政管理体制、机制建设和改革总体设计之中，贯穿于财政管理运行全过程之中，树立宏观意识，学会高位思考，增强服务观念，主动履职尽责，为促进财政监督事业健康发展与构建社会主义和谐社会作出新贡献！



二〇〇八年十二月



财政监督感言

财政监督是财政的固有职能，是政府监督的重要组成部分，是财政管理不可或缺的环节。随着市场经济的不断深入和公共财政体系的逐步建立，财政监督领域不断拓宽，内容不断丰富，方式方法日益创新。值此改革开放三十周年之际，财政监督丛书的出版发行是最好的纪念，也是对我国财政监督事业的最好献礼，可谓意义深远。

作为一名在财政监督战线奋斗了十余年的“老兵”，我亲历并见证了我国财政监督事业的发展与取得的成就。回首那段不平凡的岁月，感触颇深。我国财政监督事业伴随着社会主义市场经济体制的建立与财政管理体制的变化，经历了曲折而辉煌的发展历程。财政监督领域在实践中不断拓展，财政监督职能在探索中日趋完善，财政监督方式方法在实践中不断规范，财政监督作用在发展中日益彰显，已经成为促进财政改革、完善财政管理、维护财经秩序、服务科学发展的重要保障。财政监督战线上的同志们满怀着一腔对事业的赤诚之心，锐意进取，知难而进，勤勉敬业，解放思想，开拓创新，使财政监督工作取得了丰硕成果。尤其是2000年预算管

理制度改革以来，财政监督工作坚持服务发展大局，围绕财政中心工作，积极履行监督职能，深入开展财政收支监督、会计监督、金融监督和内部监督，充分体现财政监督鲜明的管理特色，逐步建立起了长效稳定的财政监督机制，有效促进了财政改革的深化和财政管理水平的提高，保障了财政政策的贯彻落实。

党的十七大明确了实现全面建设小康社会的奋斗目标，描绘了发展中国特色社会主义的宏伟蓝图。新时期、新形势对财政监督工作提出了新要求、新任务。新一届财政部党组对财政监督工作做出了新的战略部署，要求全面贯彻党的十七大精神，深入学习实践科学发展观，更新监督理念、突出监督重点、改进监督方式，建立健全事前、事中和事后相结合的财政监督机制，探索建立起预算编制、执行、监督相互协调、相互制衡的机制，充分发挥财政监督在健全财政政策体系、深化财政体制改革、优化财政支出结构、推进税制改革、推进依法理财等方面的保驾护航作用。这些新的要求，必将不断地推动我国财政监督事业再上新台阶！

长期以来，我国财政监督理论和实践工作者一直致力于财政监督理论研究，取得了一定成果，但尚未形成系统完备的理论体系。财政监督丛书结合中国财政监督实践，在财政监督理论与实践、财政监督制度、国外财政监督等方面进行了系统研究和有益探索。经过近一年的辛勤努力和理论论证，编写了由《中国财政监督》、《中国财政监督制度》、《国外财政监督借鉴》组成的一套丛书，比较系统、完整地阐述了财政监督理论，为我国财政监督梳理了一个清晰的脉络，丰富和发展了我国财政监督理论体系，进一步完善了财政管理学理论。丛书的出版必将为我国财政监督工作实践提供有益的指导，必将推动我国财政监督理论研究的深入和财政监督事业的继续发展壮大，必将在财政监督史上留下光辉的一页。

财政监督事业大有作为，财政监督队伍能征善战。这支能打硬仗、善打硬仗的队伍，一路走来，虽有艰难，但善于顾全大局；虽然困苦，但勇于开拓进取；虽然清贫，但乐于无私奉献。回想起与

他们一起走过的日子，一段段难忘的场景在眼前闪过，一个个熟悉的身影在脑海浮现，历历在目，亲切可掬，我为自己曾经是其中的一员深感骄傲和自豪！怀着对财政监督事业深厚的感情和浓浓的眷恋，我将会继续关注财政监督事业的发展，并借此机会，向奋战在财政监督战线上的全体同志，致以崇高的敬意！向《财政监督丛书》的出版表示衷心的祝贺！

奋战在财政监督战线的同志们、朋友们，当前财政监督工作面临的挑战前所未有，机遇也前所未有，财政监督事业不断发展的法宝，是用中国特色的社会主义理论武装财政监督工作，坚持解放思想，开拓创新。希望你们在今后的财政监督工作中继续加强财政监督理论研究，深入推进财政监督实践发展，不断提高依法监督、科学监督的水平，为进一步提高财政理论水平做出新的更大的贡献！

金莲淑

二〇〇八年十二月

目 录

◎ 上篇 国外财政监督概论 ◎

第一章 国外财政监督的产生与发展	(3)
第一节 财政监督的起源	(5)
第二节 封建社会国家财政监督	(6)
第三节 资本主义国家财政监督	(8)
第四节 社会主义国家财政监督	(11)
第五节 世界财政监督的发展趋势	(13)
第二章 国外财政监督制度的主要模式	(17)
第一节 国外财政监督制度类型划分理论	(19)
第二节 国外财政监督制度的主要类型及其特征	(20)
第三章 国外财政监督的比较分析	(27)
第一节 法律制度的比较分析	(29)
第二节 职责与权限的比较分析	(31)
第三节 机构设置与人员配备的比较分析	(37)
第四节 程序及方式的比较分析	(40)
第五节 财政收支监督的比较分析	(42)
第六节 内部监督的比较分析	(59)
第七节 财政监督信息化的比较分析	(60)
第八节 财政监督与其他监督关系的比较分析	(62)

第四章 国外财政监督的启示和借鉴 (67)

- 第一节 加快财政监督的法律制度建设, 确保财政监督的权威性 ... (69)
- 第二节 明确职责, 加强财政专职监督机构队伍建设 (71)
- 第三节 建立和完善更加科学、公开、透明的财政预算管理体制 ... (74)
- 第四节 突出监督重点和改进监督方式, 强化全过程财政监督 (75)
- 第五节 深入开展财政绩效监督, 全面提升财政管理水平 (77)
- 第六节 重视财政内部监督, 健全完善财政内控机制 (79)
- 第七节 加快财政监督信息化建设, 提高财政监督效能 (81)
- 第八节 加强相关监督主体之间的协调, 形成监督管理合力 (82)

下篇 部分国家财政监督实践

第五章 立法型财政监督国家(上) (87)

- 第一节 阿根廷财政监督 (89)
- 第二节 波兰财政监督 (94)
- 第三节 芬兰财政监督 (97)
- 第四节 荷兰财政监督 (102)
- 第五节 捷克财政监督 (108)
- 第六节 加拿大财政监督 (113)
- 第七节 美国财政监督 (122)
- 第八节 挪威财政监督 (128)

第六章 立法型财政监督国家(下) (135)

- 第一节 奥地利财政监督 (137)
- 第二节 澳大利亚财政监督 (143)
- 第三节 乌克兰财政监督 (153)
- 第四节 匈牙利财政监督 (157)
- 第五节 新西兰财政监督 (163)
- 第六节 英国财政监督 (170)

第七节 智利、秘鲁财政监督	(183)
第七章 司法型财政监督国家	(191)
第一节 巴西财政监督	(193)
第二节 法国财政监督	(199)
第三节 希腊财政监督	(210)
第四节 西班牙财政监督	(217)
第五节 意大利财政监督	(228)
第八章 行政型财政监督国家	(235)
第一节 埃及、肯尼亚财政监督	(237)
第二节 丹麦财政监督	(241)
第三节 菲律宾财政监督	(248)
第四节 韩国财政监督	(251)
第五节 墨西哥财政监督	(257)
第六节 瑞士财政监督	(261)
第七节 瑞典财政监督	(266)
第九章 独立型财政监督国家	(271)
第一节 德国财政监督	(273)
第二节 日本财政监督	(282)
第三节 委内瑞拉财政监督	(291)
参考文献	(295)
后记	(300)

上篇

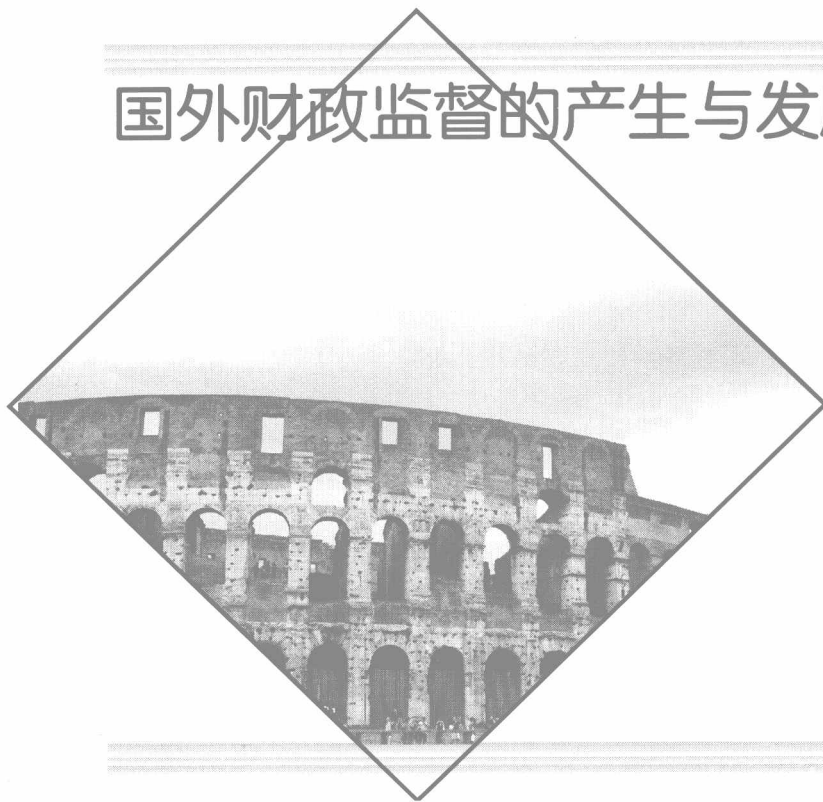
国外财政监督概论

国外财政监督源远流长，最早可以追溯到公元前3500年埃及的经济监督官制度。经过在不同的国家、不同的发展阶段、不同的社会制度和不同的政治经济制度的探索、改革和完善，各国基本形成了各具特色的财政监督制度体系和研究成果。为更好地了解 and 借鉴国外财政监督的理论和实践，本篇对国外财政监督的渊源与发展、国外财政监督的基本理论、国外财政监督的基本类型等加以系统地阐述。同时本着洋为中用、以我为主，重点对国外财政监督的法制建设、国外财政监督的职责与权限、国外财政监督的机构与人员、国外财政监督的程序与方式等进行比较研究，从而为我国财政监督的不断发展和完善提供参考。此外，本部分还结合我国财政监督的现状，对我国财政监督体系的完善提出若干建议。



第一章

国外财政监督的产生与发展



第一节 财政监督的起源

财政监督作为国家财政管理的重要内容，与财政制度同步产生。早在公元前 3500 年左右的古埃及，高度集权的奴隶主君主法老就专门设立了监督官 (superintendents)，负责对全国各机构和官吏是否忠实地履行职责，财政收支记录是否准确无误，进行间接管理和监督。监督官权力大、地位高，独立性较强。如在仓库物资管理上，倘若没有监督官签发的支出命令书，任何物品均不得出库，甚至连官吏向国库申请每年公用的燃料，事先都必须从监督官那里取得支付证书，还有会计官员的收支记录是否正常、真实等，都在监督官严密监督之下。

到公元前八至六世纪，雅典和斯巴达也有了专门的监察官和监督机构。当时的雅典和斯巴达的权力机构由国王、长老会议、公民大会和监察官组成。从公元前 594 年开始，雅典两任首席执政官梭伦对国家制度进行了改革，使国家的监督制度也得到了加强。改革的主要内容是提高公民大会的地位和作用。公民大会是雅典联邦的最高权力机构，城邦的一切机构和官吏，如五百人议事会、贵族会议、陪审法庭、将军、司库等都隶属于它。公民大会每年召开 40 次，会议期间审议国家大事，财政事务也在会议上提出讨论，与会者按年龄大小轮流发言，讨论完毕进行表决。五百人议事会是公民大会的常设机构，它由雅典城邦 10 个地域部落大体按人口比例，各自从 30 周岁以上的男性公民中抽签选出 50 人组成，任期为 1 年，并在 500 人中按 50 人 1 组分成 10 组，轮流组成主席团执政，负责日常工作，任期为 1 个月。管理雅典财政收支是五百人议事会主要职权之一。

审查、审计是雅典民主政治中经常用的监督方式。以雅典城邦的执政官为例，上任之前，要先由五百人议事会进行资格审查，借以查明候选人的经济和政治状况、个人品德以及是否具备担任公职的其他必要条件。卸任之时还要接受“查账员”的审查，如发现贪污不轨行为，即交陪审法庭审判。审查、审计以及对有不轨行为官员责以“放逐”，是当时城邦民主政体防止公职人员滥用权力的有效手段。

从公元前六世纪到公元前一世纪共和国时期的罗马国家，监督制度有了