

财政监管理论分析与 制度优化

Theoretical Analysis and System Optimization of Fiscal Supervision

张晓红◎著



大连理工大学出版社
Dalian University of Technology Press

财政监管理论分析 与制度优化

张晓红 著

大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政监管理论分析与制度优化 / 张晓红著. —大连:
大连理工大学出版社, 2009. 5

ISBN 978-7-5611-4822-8

I. 财… II. 张… III. ①财政监督—研究②财政管理—
研究③财政制度—研究—中国 IV. F810.2 F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 064960 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail:dutp@dutp.cn URL:<http://www.dutp.cn>

大连理工印刷有限公司印刷

大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:140mm×203mm

印张:11.5

字数:289 千字

2009 年 5 月第 1 版

2009 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑:汪会武 朱 娜

责任校对:婧 萱

封面设计:孙宝福

ISBN 978-7-5611-4822-8

定 价:39.00 元

序

新时代赋予财政盎然的生机,也给财政管理带来变革的压力,财政监管的变革要求也在这其中。于是,财政监管变革悄然进行,它日益成为财政管理中一个重要的环节,融入财政运行机制之中。

历史固然决定了财政监管的地位,但发展中的困惑却清醒地表明:这是一个亟需变革的事业。如同任何改革一样,审视财政监管运行机制脱离不开时代背景。随着经济市场化、社会多元化、公共财政的深入发展,中国财政赖以生存的外部经济条件发生了巨大的变化,变化着的财政形势和富于生命力的财政使命,对财政监管工作提出了新的客观要求——与时俱进,创新发展,顺应财政发展的要求。于是,在历经大量的融入财政管理的变革后,一个重要的命题——财政监管体系建设呼之欲出。这是一个有着深深时代烙印的命题,它传承着现代财政的理念,预示着公共财政在新形势下的一种变化。换句话说,财政监管体系建设是时代的需要,对在公共财政框架下,实现财政资金管理的全程动态监控,充分发挥财政监管在推进市场经济体制的完善、整顿和规范市场经济秩序、确保财政宏观政策执行、提高财政资金效益等方面有着重要的现实意义。

张晓红所著《财政监管理论分析与制度优化》一书,首先从理论上构建了一个财政监管的理论分析框架,通过多视角透视宪政理论、公共选择理论、委托—代理理论与财政监管的关系,建立了公共财政下财政监管体系的理论支撑,并把其置于我国公共财政

体制的背景之下,界定了财政监管的口径及财政监管体系的构成要件,分析了财政监管过程中的成本与效益,探讨了绩效评价的可行性。其次,该书深入研究了财政监管与公共财政、市场经济体制改革、政府职能转变之间的关系;探讨了财政监管各主体的职责及其相互关系,据此论证了财政监管的重要地位和作用。在此基础上,从实践上考察我国财政监管体系的发展,并分析了各个时期财政监管效应。最后,该书立足于社会主义市场经济的客观要求,分析评判了现行财政监管政策、监管体制、运行方式等方面存在的缺失和问题,参照国外先进的财政监管理论和模式,对我国财政监管的总体框架和财政监管体制、运行系统模式进行了设计和制度创新,提出了完备而有效的财政监管体制,必须是由财政监管法律体系、财政监管运行体系、财政监管信息反馈体系三个部分组成的有机配合的运行系统的理论。

该书的研究成果对当前我国的财政监管体系的建设和完善具有较好的参考价值。特别是在当前全球性经济危机背景下,对于如何管好和用好我国财政资金,加强财政监管工作,该书提供了现实、有效的指导和借鉴。

2008年12月

前 言

市场经济的规范运行需要相对的手段加以控制,公共财政体制作用的体现也需要有相应的约束机制来保护。因此,从社会主义市场经济体制的完善和财政体制改革的需要出发,加强对财政监管体系的研究,有利于整顿和规范财税秩序、确保公共财政基本职能的实现以及建立和完善财政预警机制,对于提高财政监管工作水平和充分发挥财政监管的作用,具有重要的现实意义。

财政监管是财政分配活动过程中的固有功能,是保证实现财政分配基本职能的重要手段,体现了财政管理的基本属性。财政监管作为财政管理的有机组成部分,贯穿于财政运行的各个环节,是保证国家财政政策和宏观调控目标实现的重要手段,对财政资源配置、收入分配和经济调节职能的有效发挥以及国民经济的健康发展具有重要的意义。改革越深入,经济越发展,财政监管越重要。

改革开放以来,我国的财政监管工作进入了一个新的时期,如何建立我国财政监管体系,充分发挥财政监管作用,都取得了长足的进步。人们对财政监管在社会主义市场经济执法体系中的地位和作用、财政监管的基本属性和特征、财政监管的目标和原则、财政监管的基本方式和方法等方面的认识正在逐步深化。另一方面,在经济体制向市场经济转型时期,如何对财政职能进行重新认识,理论界存在广泛争论,由于缺乏明确的理论指导,在具体实践中对财政监管职能、范围、机构设置、工作运行方式等方面存在误区,给经济发展造成了不良的影响。财政领域内的违纪违法现象屡禁不止,暴露出国有资产大量流失、会计信息严重失真、财政预算随意性大、财政风险加剧等问题,这些都直接或间接与缺乏应有

的财政监管体系存在一定的关系。

经济体制改革和我国市场经济发展过程中出现和存在的令人担忧的现实问题要求我们必须尽快建立一套行之有效的财政监管制度。但是,与财政改革和财政发展的要求相比,当前对财政监管理论和实践的深入研究不够,介绍操作性的经验文章多,理论性分析少,缺乏系统、有深度的理论研究成果。现实中,甚至有不少人认为财政监管只是一系列实务、程序、方法和技术,因而无理论而言。这些片面的观点已经阻碍了财政监管向科学化、规范化的方向发展,严重制约着财政监管水平的提高。从社会主义市场经济完善的要求以及更好地适应财政管理体制改革的需要出发,研究财政理论与实务,指导财政监管,是一项十分迫切又艰巨的任务,从而促使了本书对这一课题的思考和研究。

本书以马克思主义的立场、观点、方法为指导,大量借鉴西方有关经济理论和公共财政理论,搭建了公共财政下监管体系的理论支撑,并把其置于我国公共财政体制的背景之下对财政监管工作从理论与实践两个方面进行有益的探索,通过对财政监管理论的再认识和对财政监管工作现状的分析,挖掘现行财政监管政策、监管体制、运行方式等方面存在的缺陷和问题,寻找财政监管的有效途径和方法,建立科学的管理制度,采取先进的管理手段,制定规范的工作程序,堵塞财政收支方面的漏洞,使得财政政策的执行更加符合社会经济发展的要求。

财政监管问题牵涉到许多领域,需要广博的知识和丰富的经验,由于本人水平有限,本书难免存在诸多不足之处,特别是一些观点有待进一步推敲和完善,有待实践的检验,恳请广大读者批评指正。

张晓红

2008年10月

目 录

第1章 导 论	1
1.1 财政监管问题的切入点	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 选题的理论及现实意义	4
1.2 国内外理论研究现状文献综述	9
1.2.1 国外相关研究成果综述	9
1.2.2 国内相关研究成果综述	12
1.3 本文的研究思路与章节安排	19
1.4 本文的研究方法和创新与不足	22
1.4.1 研究方法	22
1.4.2 创新与不足	24
第2章 监管与财政监管的基本范畴探析	27
2.1 监管理论一般分析	27
2.1.1 监管的经济学释疑	27
2.1.2 监管的形成机制:自由市场秩序与政府干预	31
2.1.3 监管理论:“捕获论”、“公共利益学说”与“经济监管理论”	34
2.2 财政监管的理性辨析	42
2.2.1 财政监管内涵界定	42
2.2.2 财政监管行为基本分析	52
2.2.3 需要明确的几个基本概念	57
2.3 财政监管基本要素	62
2.3.1 财政监管的目标选择	62

2.3.2	财政监管的主体范围	64
2.3.3	财政监管的客体范围	64
2.3.4	财政监管的职责权限	65
2.3.5	对财政监管职能的重新认识	67
第3章	财政监管的理论分析	70
3.1	国家、政府与公共受托责任	70
3.1.1	市场失灵导致的政府行为与财政监管	70
3.1.2	公共产品的提供与公共预算	71
3.1.3	国家、政府管制下的公共受托责任	72
3.2	公共产权中的政府“委托—代理”理论	75
3.2.1	财政监管中的博弈分析	75
3.2.2	“委托—代理”理论的基本分析框架	80
3.2.3	政府代理“激励不足”的动因考察	91
3.3	财政监管民主化的理论分析	93
3.3.1	财政监管的宪政经济学视角	93
3.3.2	林达尔均衡与财政监管	95
3.3.3	公共选择理论再分析	97
3.3.4	从官僚主义透视预算监管	99
3.3.5	预算原则与预算监管	102
第4章	财政监管的成本—效益分析	104
4.1	财政监管成本—效益的基本分析	104
4.1.1	财政监管成本分析	104
4.1.2	财政监管收益分析	109
4.1.3	财政监管成本与效益分析	111
4.2	我国财政监管绩效评估实践考察	117
4.2.1	财政监管绩效评估概述	118
4.2.2	财政监管绩效评估的内容及方法	119
4.2.3	我国财政监管绩效评估的实践	125
4.2.4	解决财政监管绩效评估现实问题的基本途径 ...	128

第 5 章 典型国家财政监管模式:比较与借鉴	135
5.1 典型国家财政监管模式综述	135
5.1.1 财政监管模式划分的理论依据	135
5.1.2 财政监管模式综述	136
5.2 典型国家财政监管模式探究	139
5.2.1 美英模式:立法型财政监管制度	139
5.2.2 法德模式:司法型财政监管制度	148
5.2.3 瑞典东欧模式:行政型财政监管制度	154
5.2.4 日本模式:独立型财政监管制度	159
5.3 典型国家财政监管模式比较分析	163
5.3.1 财政监管职责的比较分析	163
5.3.2 财政监管权限的比较分析	167
5.3.3 财政监管基本程序以及监管方式比较分析	169
5.3.4 财政监管机构的设置比较分析	171
5.3.5 财政监管人员配备比较分析	173
5.3.6 典型国家财政监管经验反思	174
第 6 章 我国财政监管制度体系及财政监管功能定位	178
6.1 政府结构与财政监管体系	179
6.1.1 横向政府结构与财政监管	179
6.1.2 纵向政府结构和财政监管	180
6.2 我国财政监管制度体系及其监管内容	180
6.2.1 人民代表大会对财政管理活动的监管及 主要内容	181
6.2.2 审计机构对财政管理活动的监管及主要内容 ...	182
6.2.3 税务机构对税收管理活动的监管及主要内容 ...	184
6.2.4 财政各部门对财政管理活动的监管及 主要内容	185
6.2.5 会计师事务所及其注册会计师的社会监管及 主要内容	190

6.3 财政监管不同主体之间的关系	192
6.3.1 财政监管不同主体之间的关系	192
6.3.2 我国财政监管与其他经济监管关系的 深层次分析	202
6.4 我国财政监管职责的决定因素及重新定位	207
6.4.1 不同历史时期财政监管职责的变化	207
6.4.2 财政监管职责的决定因素	208
6.4.3 划分财政部门监管职责的方法	210
6.4.4 对我国财政监管职责的再分析	213
第7章 我国财政模式转换与财政监管的总体考察	221
7.1 财政监管与财政制度、分配模式转换的关系	221
7.1.1 财政监管功能与财政制度变迁的关系	221
7.1.2 财政模式转换与财政监管	225
7.2 我国财政监督管理体制的演变及效应	227
7.2.1 中国古代财政监管制度的历史演变	228
7.2.2 新中国建立至“文革”结束时期的财政 监督管理体制	238
7.2.3 改革开放以来财政监督管理体制的变革	240
7.2.4 公共财政建设对财政监管改革的推动	246
7.3 现行财政监管制度体系的缺失评判	250
7.3.1 对我国现行财政监管制度体系的透析	250
7.3.2 现行财政监管法律、法规、规章制度的约束	254
7.3.3 现行财政监管运行系统实施机制的缺陷	263
7.3.4 现行财政监管制度环境因素分析	266
第8章 公共财政框架下财政监管制度体系设计的创新	268
8.1 公共财政框架下财政监管制度体系设计的 约束机制	268
8.1.1 公共财政监管体制建立和实施的约束条件	268
8.1.2 建立我国公共财政监管体制的根本性制约因素:	

市场化程度	270
8.2 公共财政框架下我国财政监管模式架构	275
8.2.1 公共财政对财政监管制度创新提出的新要求 ...	275
8.2.2 构建财政监管模式的原则	277
8.2.3 公共财政框架下复合型财政监管制度体系 总体设计	280
8.3 财政监管技术模型设计探讨	300
8.3.1 财政监管模型设计的实质	301
8.3.2 财政监管模型设计方案	302
8.3.3 关于研究与建立财政监管模型的几个问题	311
第9章 财政监管:风险识别与质量控制	314
9.1 监管风险与风险监管	314
9.1.1 监管风险	314
9.1.2 风险监管	316
9.2 财政监管风险识别与预警	318
9.2.1 财政监管风险及认识上的误区	318
9.2.2 财政监管风险的诱导因素分析	321
9.2.3 财政监管风险预警	323
9.3 财政监管质量控制分析框架	328
9.3.1 财政监管质量控制的一般描述	328
9.3.2 财政监管的质量控制方法	330
9.3.3 财政监管的全面质量控制、日常监管质量控制和 单项质量控制	332
9.3.4 搭建我国财政监管质量化管理考核平台	335
参考文献	342
后 记	353

第1章 导 论

1.1 财政监管问题的切入点

1.1.1 问题的提出

财政监管问题由来已久,这既是一个历史性的话题,同时又是一个世界性的话题,无论从理论上还是在实践中,世界各国都高度重视财政监管问题。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善、财政改革的不断深化,财政监管在经济发展中的作用越来越重要。由于我国的财政监管与社会其他监管形式有着本质上的区别,要想真正发挥其监管作用,突出财政监管的特色,就必须加强对财政监管的研究,用理论指导财政监管实践,提高财政监管效率,建立具有中国特色的财政监管制度体系,促进我国财政监管事业的长期、稳定发展。经济的发展离不开有效、合理的监管,财政监管是社会经济监管体系不可或缺的组成部分。随着我国社会主义市场经济体制的日益完善和公共财政框架的逐步确立,财政监管应该如何与之相适应,已成为一个迫切需要研究的重大现实问题。

中国的财政监管是随着中国社会主义改革开放和社会主义市场经济的逐步健全和完善而发展起来的。特别是近年来,我国财政改革的步伐和力度进一步加大,从1994年的分税制改革,到“部门预算改革”、“国库集中支付改革”、“政府集中采购制度改革”、“增值税转型改革”、“中外合资企业所得税改革”等一系列的财政

改革中,财政监管在保证财政改革的顺利进行,提高财政管理水平和财政决策水平等方面发挥了非常重要的作用,财政监管工作也得到了各个方面的认可。但不容忽视的是,在财政监管事业发展的同时,财政监管的理论研究却相对滞后,使得财政监管在发展过程中缺乏足够的理论支撑,在一定程度上制约了财政监管事业的发展。

中国财政监管的理论研究远远落后于中国财政理论的研究水平和财政改革的步伐。目前我国财政监管理论研究方面,基本上就是就检查的问题进行定性研究,定量分析和研究中国的财政监管理论基本上处于空白。同时,由于目前财政监管的统计系统还没有建立起来,统计数据难以获得,使定量研究工作存在很多困难,要保证国家可持续发展能力系统中各个系统功能的正常发挥,离不开政府职能的发挥,财政是政府履行职能的物质基础,是国家安全和社会稳定的重要保证。财政政策是国家宏观调控的一个重要工具,正确运用财政政策,运用预算、税收、转移支付等财政手段,对优化资源配置,调节收入分配,促进国民经济稳定增长和区域经济协调运行,促进社会各项事业全面发展,具有十分重要的作用。

1998年我国正式提出要建立公共财政框架,公共财政就是社会公众的财政,政府是代表社会公众的利益,凭借社会公众赋予的权力,为社会公众理财。作为社会公众的代表人和公共产品的提供者,这里就存在着委托代理问题。依据新制度经济学对人行为的假设,代理人存在着“效用最大化”、“有限理性”和“机会主义”的倾向。由于代理人与委托人不是同一个人,二者的目标函数不完全一致,甚至常常是有冲突的,加上存在不确定性和信息不对称,代理人有可能偏离委托人的目标函数,这样便会出现代理人损害委托人利益的现象,这种现象被称为代理人问题,即“逆向选择”和“道德风险”。大量的研究表明,解决代理人问题的总体思路主要有两条:一是设计激励机制,二是建立监管机制。前者是主流企业

理论重点研究的问题。在企业中,通过分析企业组织结构中的委托代理关系,构建科学、合理的公司治理结构,设计出一种契约,使股东与经理人的利益目标趋于一致,在经理人实现自身目标最大化的同时,使委托人的利益最大化,实现“激励相容”来解决股东(所有者)和经理人(经营者)之间存在的代理人问题,其研究重点是如何建立一种有效的激励机制。而后者研究更符合财政问题的特点,因为,对全民委托政府组织经营的公共品——国家财产来说,尽管在理论上每个人都可以称之为所有者,但没有任何人能够说自己个人是在行使委托人权力。正是由于公共品与私人品的性质差异,决定了公共品必须由财政来经营管理,由于政府组织与企业组织的结构安排差异,决定了财政中解决代理人问题的办法主要是依靠建立监管机制,而不是主要依靠激励机制,即通过监管来实现,而财政监管是各种监管形式中一个独立而又具有独特性质的监管形式,是其他任何监管都无法代替的。要确保公共财政健康运行,既有赖于构建一整套民主化、科学化的收支决策机制和财政资金运行机制,也有赖于建立起一套强有力的监管机制。因为作为实现财政管理目标的重要保障性措施,财政监管在国民经济运行中起着无法替代的作用。

改革越深入,经济越发展,财政监管就越重要。党的十五大提出要建立“强大、平衡、稳固”的国家财政和十六大提出的“完善国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系,发挥经济杠杆的调节作用;深化财政、税收、金融和投融资体制改革;完善预算决策和管理制度,加强对财政收支的监管,强化税收征管。稳步推进利率市场化改革,优化金融资源配置,加强金融监管,防范和化解金融风险,使金融更好地为经济社会发展服务”的经济体制改革目标,这对财政监管提出了更高的要求,在传统的建设型财政框架下形成的财政监管模式已经不能适应公共财政的要求。我国目前财政分配秩序比较紊乱,财政效率低下,损失浪费严重,其中

一个重要原因就是财政监管的效益没有得到完全发挥。李金华审计长向全国人大常委会所做的审计工作报告在全国引起广泛关注。审计“清单”上,舆论矛头直指那些挪用侵吞、浪费老百姓血汗钱的违法者和违规者。发生如此多严重问题,足见我国现行财政体制存在诸多不完善之处。财政监管的实质与核心就是对政府公共财力的约束与规范,随着我国市场经济体制的日益完善和公共财政框架的逐步确立,财政监管应该如何与公共财政相对应,如何提高财政监管效率,已经成为一个迫切需要解决的重大现实问题。

政府经济的监管不仅是一个世界性课题,也是一个长久性课题。与政府经济改革和发展的要求相比,各国对财政监管的理论和实践研究不够,介绍操作性经验的文章多,理论性分析少,缺乏系统、有深度的理论成果。而无论是从经济学本身的发展上还是从国际上的研究现状来看,对财政监管的作用途径及其效果的检验是非常必要和迫切的,需要对其进行大量的计量分析,以期这些分析可以为决策部门今后制定更加有效的政策提供一定的定性和定量的决策支持。

近些年来,财政监管、市场经济体制改革和政府职能转变对于政府工作者和经济部门工作者来说并不陌生。然而对于学术界来说,人们对财政监管制度体系的系统研究明显落后于我国的财政监管实践。本文正是基于这样的背景,提出公共财政框架下财政监管制度体系的建设问题,使研究具有鲜明的时代性和应用性。

1.1.2 选题的理论及现实意义

市场经济的规范运作需要有相应的手段加以控制,公共财政体制作用的体现也需要有相应的制约机制来维护。因此,从社会主义市场经济完善性的要求以及更好地适应财政管理体制改革的需要出发,加强财政监管问题研究,对于提高财政监管工作水平和充分发挥财政监管作用,具有重要的理论和现实意义。

1. 选题的理论意义

一是对财政监管理论研究提出了新要求。随着计划经济体制向市场经济体制的转轨,特别是公共财政框架的建立,从管制型政府到服务型政府的政府行为取向上的转变,导致我国财政监管的主体、范围、方式等也随之发生了变化,由此对我国的财政监管理论研究提出了新的要求。我国财政监管理论研究工作滞后于财政监管的实践,致使一些人认为财政监管只是一系列实务、程序、方法和技术,没有理论可言,这种状况阻碍了财政监管向科学化、规范化的方向发展,严重制约着财政监管水平和层次的提高。正是由于缺乏理论研究,使我国目前财政监管的内容缺乏针对性、科学性和前瞻性。

二是财政监管理论研究是建立我国公共财政的客观需要。财政改革的历史就是财政管理制度不断创新、管理水平不断提高的过程。改革的目的是要建立科学规范的财政运行体系。在我国逐步从经营性财政向公共财政迈进的时期,公共财政体制作为科学规范的财政运行体系,既要有完善的预算编制体系,也要有完善的预算资金执行体系,更要有完善的监督检查体系。我国财政体制改革的目标是构建公共财政框架,从我国当前的经济发展形势和改革特点来看,财政在经济中的调控作用日益突出,公共财政体制的构建,提高了财政监管的地位和作用,同时也给财政监管提出了更高的要求。财政监管不能仅仅停留在繁琐的查账实务上,要提高财政监管的宏观层次,把监管融入管理的全过程,以便更好地为财政宏观调控经济服务。特别是我国加入WTO后,对财政监管工作又提出了新的要求,既要符合国际惯例,与发达国家的监管实践并轨,也要符合我国实际,与我国社会主义市场经济体制和公共财政运行机制相适应,因而财政监管要符合国家的发展战略模式的要求,服从并服务于公共财政框架的建立。因此,加强财政监管不但是财政改革的重要内容,而且也是公共财政建设的必然