

国外财政监督情况 考察报告

财政部财政监督司 编

中国财政经济出版社

国外财政监督情况考察报告

财政部财政监督司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外财政监督情况考察报告/财政部财政监督司编. - 北京:
中国财政经济出版社, 1999

ISBN 7-5005-4210-0

I. 国… II. 财… III. 财政监督-考察报告-国外
IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 18281 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 3.125 印张 70 400 字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 500 定价: 7.00 元

ISBN 7-5005-4210-0/F·3820

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

财政监督是财政的基本职能之一，为财政管理的有机组成部分，贯穿财政运行的各个环节和方面。纵观古今中外财政实践与发展，财政监督对于维护财政资金的安全与完整，财政宏观调控职能的有效发挥，财政政策的顺利实施，以及预算任务的圆满完成，都具有不可替代的重要保障作用。在社会变革和经济体制改革的重要时期，财政监督还被作为维护正常财经秩序，促进收入公平分配，遏制违法乱纪行为，惩治奢侈腐败现象的重要手段广泛加以运用。

由于多方面的原因，长期以来我国财政监督更多的是被用于“整顿”与“治理”混乱的经济秩序，其内在的日常性监督功能未能得到有效发挥，社会上不少人仅把它看作是一种治理经济秩序的临时性手段，而忽略了它是构成财政运行机制的一个重要因素，是建立稳固、平衡的国家财政所必不可少的。1995年至1998年4年间，财政部财政监督司多次组团出国考察和学习市场经济国家财政监督的运作和做法，了解和掌握了国外财政监督的大量情况与资料。在当前我国深化改革、转变职能的重要时刻，我们选择7份国外财政监督考察报告汇集成册，供学习与借鉴，以推动财政监督理论与实践不断发展，努力开创财政监督新局面。

编 者

1999年4月

目 录

法国财政监督情况考察报告	(1)
巴西财政监督考察报告	(18)
德国、韩国财政监督管理情况考察报告	(29)
美国、加拿大财政监督管理情况考察报告	(45)
日本、菲律宾财政监督考察报告	(56)
意大利、西班牙财政监督考察报告	(66)
匈牙利、荷兰财政监督考察报告	(79)

法国财政监督情况考察报告

(1997 年)

1997 年 6 月 18 日至 7 月 2 日，金莲淑同志率团赴法国对财政监督和国有企业有关情况进行了考察。考察团在法国期间访问了经济财政工业部的公共财会司、预算司、国库司、税务司、财政监察总署，还访问了审计法院、电信公司、萨理德会计师事务所、社会经济理事会、罗纳—阿尔卑斯大区财政厅、罗纳—阿尔卑斯大区审计法庭、罗纳省税务局、里昂社会福利院，比较全面系统地了解了法国财政监督和国有企业改革的情况，现将考察情况报告如下：

一、法国财政监督体系

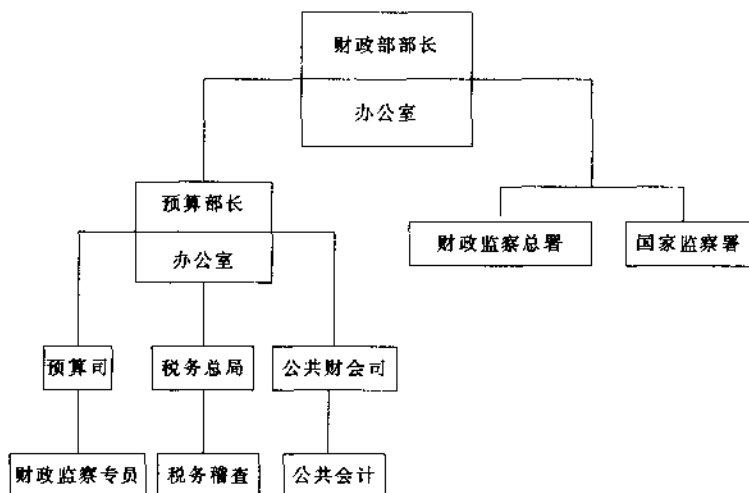
法国是西欧发达的资本主义国家，国土面积 56 万平方公里，1996 年人口 5800 多万；法国行政区划分为中央、区、省和市镇四级；全国分为 22 个区、99 个省、36900 个市镇。

法国财政监督的历史比较悠久，其 1320 年成立的会计院，已开始行使财政管理和监督税收收入的职责。经过几个世纪的发展和完善，目前已形成了以议会宏观监督、财政部门日常业务监督、审计法院事后监督的分工明确、协调互补的财政监督体

系。

(一) 议会对政府预决算的监督

法国每一级政权都有自治的政府和议会，各级议会负责对本级政府预算进行监督。各级预算是相对独立的，它们有各自的收入和支出。预算的编制和审查通过是各级财政部门 and 各级议会的一项重要工作。法国每年4月开始编制下一年度的预算，8月份提交议会，10月份审议通过。法国议会把审议、批准和监督财政预算当作监督政府和行政权力的重要手段。议会对预算的审查非常严格和细致，直接审查到部门、单位，对政府的每一项财政政策都要进行激烈辩论，提出质疑，由财政部门作出解释。议会除靠自己的专门委员会审查外，还委托审计法院对预算执行，特别是对政府部门和事业单位的经费开支进行审计监督。



法国财政部财政监督体系示意图

（二）财政部门对财政收支的监督

法国财政部门在财政收支管理过程中担负着重要的监督职责，并通过财政监察专员、公共会计、财政总监和税务稽查等体系付诸实施，贯穿于预算收支的全过程，具有监督层次多样、监督管理同步和监督执法严格等诸多特征，在财政管理和社会经济管理中发挥重要作用。

1. 财政监察专员对部门和大区的财政监督。法国经济财政部于1922年根据议会通过的议案开始实行财政监察专员制度。财政监察专员由预算司负责管理，派驻中央各部，每部一人，共30多人，一般各配一名助手，并视部门大小设十人或几十人的工作班子。

财政监察专员的主要任务是代表财政部就地监督各部部长使用由财政拨款该部的人员工资和机构运转经费情况；各项支出经财政监察专员签字同意后公共会计人员才能予以受理。财政部一般在年初核定各部的总拨款，各部必须制定分预算，并与财政监察专员共同讨论，还要按月向“专员”报告执行情况。各部部长对每一笔开支的决策，财政监察专员都有权进行监督检查，一要检查此支出是否有法律依据，二要检查此支出是否列入了预算，三要检查决策的程序是否符合规定。财政监察专员如果发现某项开支决策有问题，他不仅有权拒绝签字，同时还有权视情况冻结预算。这样，通过就地监督，使预算司对财政支出的监控延伸到主要用款单位。法国财政部有关负责人说：“财政监察专员是财政部安插在部门的眼睛，人员虽少但效率很高”。

1970年以后，由于中央财政支出越来越多地向地方转移，为加强支出监管，法国财政监察员制度推广到地方，预算司又向22个大区各派1名财政监察专员，监督管理中央在地方的公共

支出。派驻大区的财政监察专员的工作职责与派驻各部的财政监察专员职责基本一致，只是他们面对的决策者和开支的项目内容有所不同。

法国财政部对财政监察专员的选拔条件非常严格，必须是在财政部工作 10 年以上的高级文官，他们的任命由预算司商人事司（派驻大区的财政监察专员还要商公共会计司）提名，由财政部长决定，直属财政部预算司管理，每 4—5 年轮岗一次。预算司下设协调处，专门负责财政监察专员的管理工作。财政监察专员每年必须向财政部呈交工作报告，并呈送议会。如财政监察专员严重失职，交由审计法院处理。由于财政监察专员素质较高和管理制度严格，这些监察专员的工作虽然有很大的独立性，但很少受到部门影响，能够严格履行职责。

2. 公共会计在公共支出拨付时的监督。法国的会计分为公共会计和企业会计两种。所有管理国家财政公共支出拨款帐目的会计都是公共会计，所有公共会计都是国家公务员，并按照“支出决策人与支出执行人相分离”的原则，无论公共会计为哪个部门、单位或地区服务，都由财政部公共会计司垂直管理，目的是保证公共会计的独立性。公共会计分布于全国，人数为 57000 人。

公共会计的一个重要职责是具体负责公共支出的支付工作，并在为用款单位提供服务的同时承担拨款前的财政审查职责。公共会计负责拨付和监督的支出主要包括：（1）公务员的工资；（2）行政机构运转费用；（3）公共投资性开支。对这些公共开支，支出决策人在作出某项支出决策后（设有财政监察专员的部还须经财政监察专员审查同意），向公共会计下达付款命令，同时要附上有关法律文件，有关合同、协议及签订合同、协议的程序和过程材料，有关人员签字等。公共会计接到付款命令后，有

权检查开支是否符合预算范围，检查有关文件、材料是否齐备，检查有关签字是否有效，检查核对开支数字的计算是否正确，帐户上有无资金可供使用等。如果以上检查没有发现问题，公共会计就记帐、付款。如果检查发现有不合规定或资料不全的问题，公共会计有权中断支付，要求决策人进一步提供资料，或改正不合规定的做法。如果上述要求满足了，公共会计则办理付款；上述要求得不到满足，而支出决策人又作出强行执行的书面指令，公共会计人员可以执行，但责任由决策人承担。我们在访问里昂市卫生福利院时，该院公共会计主管和院长同台向我们介绍情况：该院所属 18 个医院，拥有 5000 多张病床，医护人员和职工 2 万多人，每年近 60 亿法郎的财政拨款和 10 亿法郎的医疗费收入均由公共会计主管领导下的 100 名财会人员经管。公共会计主管介绍说：我是财政部的人，我为卫生福利院服务，又对院长支出决策进行监督。院长说：他虽不归我管，但他既为我服务，又对我严格监督。

对公共会计工作的监督由审计法院承担。公共会计机构每年要向审计法院或审计法庭报送公共收支决算帐目，接受审计监督。有关公共会计的责任，法国有明确规定，如果某项不该支付的钱支付了，是因公共会计工作错误造成的，会计就要承担经济赔偿责任；如果公共会计发现了某项开支不合规定，向决策人提出不该支付，而决策人坚持支付，公共会计在取得书面通知后付款，这种错误的经济责任就要由决策人来负。

3. 财政监察总署的专项监督检查。财政监察总署是财政经济部内一个专门监督机构，共 80 人，直属于财政部长，被称为财政部长的“别动队”。其主要任务是随时根据部长指示对涉及国家财政收支的活动及其它有关事项进行专项监督检查。

法国的财政监察总署设立于 1816 年，地方没有相应机构。

财政监察总署的 80 名人员中有 40 名财政总监和 40 名财政监督员，他们都是法国国立行政学院的高材生，财政总监都是从事财政工作多年而又有其他部门或企业的工作经验者。财政监督员都是有几年工作经历的年轻人。

财政监察总署工作职责分为对内检查和对外检查两部分。对内，检查财政部长领导下的税务总局、海关总署及国库司、预算司等各业务司，不仅检查这些单位的有关帐目，还要检查这些单位的执法质量和工作效率，以及工作人员是否廉洁行政、有无贪污腐败现象。对外，根据财政部长的决定，除检查各部门财政收支外，还要对有可能对财政产生影响的有关经济活动进行调查。总之，只要财政部长对某些事情有疑虑或认为某项活动可能对公共财政有威胁，都会指令财政监察总署进行检查或调查。近年来，财政监察总署的业务已超出本国财政收支范围，现在已延伸到国外，如检查对外援助是否有效，检查资本输出的效益等。无论对内检查还是对外检查，检查结束后都要写出报告，直接报告部长，对有关问题和对责任人的处理由财政部长决定。

财政监察总署的检查工作，无论是事中检查还是事后检查，均不事先通知被查者，接受财政部长命令后立即行动，可以采取冻结帐目等手段进行检查，检查结束后形成书面报告，把检查情况报告部长。

4. 国家监察署对国有企业的监督。法国财政部设国家监察署，对国有企业进行监督管理，并直接对财政部长负责。国家监察署的职责是通过 50 多名国家监察员来完成的。他们被派驻国家控股 50% 以上的国有企业，有时 1 人要负责几户企业。其主要任务是从财政角度对企业的决策活动进行日常监控，虽然他们无权采取措施阻止企业领导人的决定，但可以从中发现问题，向企业主管部门部长提出建议，并写出报告，直接或通过部长办公

室、国库司向财政部长报告。为了落实这项职能，国家监察员有权得到有关文件，企业不能拒绝。国家监察员还可以参与企业年预算的制定。

5. 税务机关对纳税人的税务稽查。法国的预算收入 90% 来源于各种税收。在税收总额中，中央税收约占 77%。在 1995 年的中央预算收入中，增值税占 40%、个人所得税占 18%、石油产品税占 9%、公司所得税占 9%、其他税收占 15%。法国非常重视税收的征收和监督管理工作。在法国，全国有税务人员 84000 多人，其中管税收检查的为 5000 多人。全国设 20 个地区税务中心、99 个省税务局，省税务局下设 850 个地方税务所。地方税务所是最基层的单位，负责组织征收工作。地方税务所内设税基处和征收处。税基处负责审查各种间接税、直接税的税基，如审查增值税的应税销售额、所得税的应税所得额是否正确；征收处负责组织税款入库工作，下设会计组、检查组、催交组和纳税人档案组。

(1) 开发运用电子计算机软件，对税收征纳实行有效监控。法国税务部门从 1985 年开始普及电子计算机，目前已普遍运用，税务部门还开发了一套税收征管的计算机系统，管理所有的纳税申报和会计工作以及所有纳税人的档案。1996 年税务总局系统共征收了 8470 亿法郎的税金。全国建有 11 个电子计算中心，负责管理全国各税及其纳税人名称、地址、开停转歇业及每个时期的经营情况和纳税情况，负责各税申报表的分发、审查、核对等。电子计算中心与地方税务所的关系非常密切，他们的工作程序是，电子计算中心根据管辖范围按期将纳税申报表通过邮局发给各纳税户，纳税人按照申报表的要求如实填写后，邮寄回电子计算中心，电子计算中心审查核对后将申报表一式二份，一份送交主管的税务所税基处，由税基处对其中的错误进行核查，再交

由征收处组织入库。

(2) 征收与检查并举，对故意偷漏税者严惩不贷。法国的税务部门很重视税收检查，税务部门有 5000 多人专职检查工作。

在法国，税收检查分为内勤检查和外勤检查，内勤检查主要由基层税务所税基处人员完成，他们通过查阅计算机中纳税人档案审查纳税人的申报是否正确。一旦发现有无按时申报或申报不实的，将采取特殊的追缴措施：首先向纳税人发出追缴税款通知，限期 1 个月内如数缴纳税款并付 10% 的利息；如果到期未缴，税务所再向纳税人发出限期纳税通知，利息增加到 40%，限期也是 1 个月，逾期再不缴，利息就增至 80%；对拒不缴纳者，税务部门采取第三步措施，即冻结薪酬、扣压机动车、拍卖资产来抵缴税款。1996 年，罗纳省税务局共进行内勤检查 2323 次，追缴税款 7493 万法郎、罚款 928 万法郎。

法国税务外勤检查主要依靠各省的稽查大队。1995 年，法国税务系统外勤检查共追缴税款和罚款近 400 亿法郎。我们访问的罗纳省税务局共有 7 个稽查大队，每个大队有 10 人，常年工作就是搞外勤检查。1996 年，该省共实施外勤检查 2048 次，追缴税款 39227 万法郎、罚款 9592 万法郎，占当年征收税款的 1.83%。对外勤检查发现的问题，税务部门除追缴税款外，还要分别情况进行罚款：对无意的，要按略高于当期银行利率加收利息；对故意隐瞒的，罚款 40%；对利用帐目作假的，罚款 80%。此外，对故意偷税的或造成税款无法追回的，单位领导人要被移交刑事法院审判，追究刑事责任。1995 年，法国税务系统曾对 45000 个应纳增值税的企业施行外勤检查，结果发现故意偷税的 750 例。在法国，法律规定财政部长有权决定对偷漏税者追究刑事责任。上述 750 户企业的领导人，已全部由财政部长签发追究刑事责任的决定。

(三) 审计法院的高层次事后监督

法国的审计法院正式成立于 1807 年，是国家最高的经济监督机关。法国宪法赋予审计法院的职责是协助议会和政府监督财政法的执行。审计法院既独立于议会又独立于政府，属于司法范畴，所以审计法院和地方审计法庭的工作是非常独立的，议会和政府都不能干预。

审计法院按业务分为 7 个法庭，全国设 24 个地方法庭和 1 个海外庭。审计法院的基本任务是审计检查国家机关、国家公共机构和国有企业的帐目和管理；地方政府、地方公共机构的帐目和管理由地方审计法庭负责审计。

审计法院的工作主要有：

1. 审查国家决算。每年财政部长都要将国家预算执行结果的总帐目提交给审计法院，经审计法院审核后，发表帐目核准通告，该通告连同对预算年度执行结果的评价和对预算执行管理的意见一起送交议会。

2. 对公共会计进行法律监督。公共会计是国家机关和国家公共机构财务活动的执行者，法律已赋予他们相应的权力履行职责，他们应对自己的工作负有责任。公共会计每年都要把帐目送交地方审计法庭或审计法院，作为审计法院和审计法庭的一项重要工作就是通过核对帐目、单据的详细审计，确定公共会计是否应负法律责任。

公共会计如果涉及挪用公款，就要被撤销会计资格，开除公职，取消退休金保障，严重的要被判刑。法国每年发生 10 余名公共会计挪用公款的事件，最严重的一个挪用了 5500 万法郎公款，结果被判刑 15 年；公共会计如果违规欠收公款或违规开支支出，他就要被判用私有财产赔偿全部损失。一般情况下，公共

会计可以提请财政部长给予赦免，财政部长有权对不是由于会计人员主观责任造成的部分赔偿予以赦免，赦免的部分要由财政部公款支付。但会计人员因个人责任赔偿的不能赦免。罗纳—阿尔卑斯大区审计法庭曾对一名会计判处 60 万法郎赔偿。审计法院的人士普遍认为：审计法院对公共会计的监督制度，其威慑作用远比实际处罚的意义大；公共会计认为：有责任是一种保护。

3. 监督公共开支决策人。法国审计法院和审计法庭有权对非选举产生的支出决策人进行检查，如发现决策人在决策中有违反财政法规的行为或其他问题，审计法院通过检察长向财政预算纪律法院提起诉讼，财政预算纪律法院根据情节作出处理：一是写进审计报告，公开发表，通过新闻界予以曝光；二是作出罚款决定，罚金最高为本人两年收入；三是要追究刑事责任的，移交刑事法庭判决，全法国每年提起追究刑事责任的有 60 多起。

对选举产生的决策人一般通过审计帐目，提出建议，通过交换意见最终形成报告，公开发表，实行舆论监督；对涉及违法的，通过检察长向刑事法庭提出诉讼。

4. 监督国有企业遵守有关财政法规。这一工作主要通过对企业帐目的审计，检查企业的财务活动是否符合有关财政法规，检查企业经营管理水平。对管理不善或违反财政法规的问题，审计法院通过检察长通报企业主管部门部长，由部长要求企业负责人对有关情况作出解释，并提出改进管理的具体措施。对有关责任人，检察长可以提起诉讼，追究经济或刑事责任。

审计法院和地方审计法庭的审计检查都是在事后进行，一般向前追溯 4—5 年。其年度审计计划抄送财政部，财政监察总署查过的案子审计法院一般不再审计。

二、法国国有企业私有化情况及对 国有企业实施监督管理情况

法国曾在本世纪三十年代中期、四十年代中期和八十年代初期掀起过国有化浪潮，到 1986 年前，由国家直接控制或国家控股 50% 以上的国有企业有 2000 多家。国有企业主要是能源、交通通讯、原材料、加工制造、银行、保险等行业中规模大实力强的大型企业。

法国于 1986 年开始实施国有企业私有化工作，到 1993 年通过新的私有化法律（1993 年法案），私有化工作才真正运作。1993 年法案将国有企业私有化范围扩大到几乎所有工业企业和金融行业，提出 21 个待私有化的公司，其中包括法国雷诺汽车集团、法国宇航公司、巴黎国民银行等。法国对国有企业实行私有化，不是简单地将国有财产私有化或私分，一般采取混合经济形式，改造后的国有企业由国家 and 私人共同持股，但国家股要占 51% 以上。还有一种形式，即国家或地方政府将公益性企业如供水、供电、煤气等企业的经营权出让给私营企业，由私营企业经营，政府和私营企业要签定出让经营合同。值得一提的是，法国在国有企业私有化过程中，特别强调谨慎操作，对一些专营性或垄断性的企业，仍采取国有或国家控股，即使在国有企业私有化后，国家还要实行宏观控制，特别是在定价、服务标准等方面国家进行指导或限制。

法国财政部在代表国家对国有企业的管理中，非常注意处理好国家和国有企业的关系，即在确保企业有权进行自主经营的前提下，实行国家的宏观调控和监督管理，主要手段有：

1. 政府（由财政部和工业主管部门代表政府）与国有企业

签定目标合同。对国有企业实行合同管理是法国的独特方式，这种方式得到了政府和企业界的一致认同，这种方式的一个突出特点是通过合同形式明确国家和企业权责利关系，便于操作。目标合同将国有企业的经营目标、财务目标、投资计划、劳资关系、国家财政的支持、国家对价格的限制等都作了明确规定，既体现了国家的调控权，又赋予了企业自主经营权。

2. 国家派代表进入企业监事会和董事会。法国国有企业实行董事会制度，国有企业的监事会里都有一名国家代表，董事会的产生由监事会决定，董事会实行“三方代表制度”，即国家代表（财政部、工业部各派一人）、企业职工代表、社会人士代表各占1/3。在国家直接控制或国家股占90%以上的企业中，董事长由政府任命；在国家占股50%以上的企业中，董事长由国家提名确定。国有企业的国家代表，主要对公司执行目标合同进行日常监督。

3. 向国有企业派驻国家监察员，加强财务监督。法国财政部对每个大型或重要的国有企业都派驻国家监察员，其主要职责是督促企业遵守各项财政法规，为政府提供企业的各种信息，为企业经营提出建议，还监督企业的重大决策。

三、我们的几点思考

这次考察，对法国的财政监督体系有了比较全面的了解。法国作为发达资本主义国家，其财政监督在财政管理乃至国民经济管理中占有重要地位，其财政监督组织机构体系也很有特色。由于政治体制和国情不同，他们的具体做法我们固然不能照搬照抄，但他们监督机制中鲜明的管理特征、严密的支出监督措施、严格的责任机制和严明的法纪都是值得我们