

Financial Supervision
in the Framework of Public Finance

公共财政 框架中的 财政监督

Financial Supervision
in the Framework of Public Finance

李武好 韩精诚 刘红艺 等著



经济科学出版社

公共财政框架中的 财 政 监 督

Financial Supervision in the Framework of Public Finance

李武好 韩精诚 刘红艺 等著

经济科学出版社

责任编辑：刘爱华

责任校对：王肖楠

版式设计：周国强

技术编辑：潘泽新

公共财政框架中的财政监督

李武好 韩精诚 刘红艺 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32 开 11.75 印张 310000 字

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3055-4/F·2422 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财政监督》课题总负责人：罗 青、马 跃

《公共财政框架中的财政监督》

课题组负责人：李武好

主要执笔人：李武好、韩精诚、刘红艺

课题组成员单位及主要成员：

北京市财政局监督检查处：马 跃、曾跃进

北京市东城区财政局：吴东方、何燕红

北京市西城区财政局：李武好、刘 莉、赵 丽

北京市崇文区财政局：王爱文、张国熙、夏 鹏

北京市宣武区财政局：韩精诚、程卫国、李洪志

天津财经学院财政系：刘红艺

目 录

序.....	(1)
中文摘要.....	(1)
Abstract	(1)
导论.....	(1)
一、问题的提出.....	(1)
二、国内外研究现状分析.....	(3)
三、研究的内容和研究方法.....	(4)
四、研究目标和研究中所要突破的难题.....	(4)
五、创新与不足.....	(5)
六、章节安排与主要结论.....	(5)
第一章 财政监督的含义、本质及目的.....	(9)
一、关于财政监督含义的两种观点.....	(9)
二、财政监督的含义	(12)
三、财政监督的本质	(14)
四、财政监督的目的	(16)

五、研究财政监督问题的意义	(18)
第二章 财政监督与公共财政	(22)
一、关于公共财政框架	(22)
二、政府与市场	(29)
三、公共产品的特征与提供	(32)
四、财政支出增长趋势与保障手段	(34)
五、财政支出范围及分类	(36)
六、公共财政对财政监督的内在要求	(44)
七、财政监督与经济发展	(46)
八、财政监督需要处理好的几个关系	(48)
第三章 财政监督的形式与内容	(51)
一、内部监督与外部监督	(52)
二、日常监督与专项监督	(70)
三、事前监督、事中监督与事后监督	(76)
第四章 我国当前的财政监督体系及专门 监督机构的内容	(91)
一、我国当前的财政监督体系	(92)
二、财政监督不同主体的主要工作内容	(94)
三、财政监督不同主体之间的关系	(104)
四、划分财政部门监督内容的方法	(114)
第五章 我国古代财政监督与国外财政监督及其借鉴	(120)
一、我国古代的财政监督及其主要特点	(121)

二、法国的财政监督·····	(122)
三、美国的财政监督·····	(125)
四、日本的财政监督·····	(126)
五、巴西的财政监督·····	(129)
六、荷兰的财政监督·····	(131)
七、匈牙利的财政监督·····	(132)
八、国外财政监督的借鉴·····	(134)
 第六章 新中国财政监督机制的演变·····	(138)
一、新中国财政监督机制的主要变迁·····	(139)
二、从税收、财务、物价大检查到财政监督·····	(156)
 第七章 我国近期财政监督实践概述·····	(168)
一、我国近期财政监督实践的总体情况·····	(169)
二、地方财政部门近期财政监督工作 的新进展及典型经验·····	(174)
三、完善我国财政监督机制有关问题的研究·····	(183)
 第八章 北京市财政监督工作的实践及其完善·····	(199)
一、北京市市级财政系统的财政监督工作实践·····	(199)
二、北京部分区、县财政局监督工作的实践·····	(206)
三、完善北京市财政监督工作的总体思路·····	(216)
 第九章 财政监督的工作方法与人员选拔·····	(228)
一、组织财政监督活动的标准和规范·····	(228)
二、财政监督工作的常规方式与必要措施·····	(235)

三、财政内部监督的操作方法·····	(238)
四、财政内部监督的工作程序·····	(245)
五、财政外部监督的操作方法·····	(250)
六、财政外部监督的工作程序·····	(252)
七、财政监督工作人员的选拔条件与标准·····	(258)
 第十章 财政监督的主要法律依据与违法案件处理·····	(264)
一、财政监督法律依据的表现形式·····	(265)
二、财政监督的法律依据·····	(267)
三、财政监督的行政法规依据·····	(274)
四、财政监督的规章制度依据·····	(278)
五、财政监督中处理违法违纪问题的案例·····	(286)
 第十一章 财政监督与财政支出效益评价机制·····	(293)
一、财政监督效益的确定和评价·····	(293)
二、财政支出评价方法简介·····	(296)
三、公共支出效益·····	(299)
四、公共支出宏观效益分析法·····	(302)
五、教科文卫以及行政事业支出效益的评价·····	(305)
六、国际上关于提高财政监督效益的研究·····	(308)
 第十二章 财政监督工作方式与技术方法的展望·····	(311)
一、财政监督工作方式的研究·····	(312)
二、财政监督技术方法的探讨·····	(323)
 鉴定结论·····	(338)

主要参考书目·····	(347)
-------------	-------

后记·····	(352)
---------	-------

导 论

一、问题的提出

财政监督是一个含义非常广泛的概念，泛指由国家权力机关、政府财政部门以及专业审计部门对于财政资金使用的规模、结构、效率以及合法性和合规性的监督管理。狭义的财政监督一般是指财政部门及其专门监督机构对财政资金的使用以及与财政管理内容相关行为进行的监督管理，这种监督管理一般包括对内部业务部门规章制度、工作流程的监督，以及对于使用财政性资金、国有资产的行政事业单位、企业是否遵守国家法律法规的监督管理。

我国实行的是社会主义公有制，人民在管理国家事务中享有崇高的权力。新中国成立以来，我国一直加强对财政性资金使用和财政支出效率的管理和监督，积累了大量的经验，这些经验对于指导当前的财政监督管理工作仍然具有一定的现实意义。改革开放以来，如何提高财政资金使用的安全性，如何提高财政支出的效益，如何应对开放经济下的各种风险冲击，成为决策部门关注的焦点。尤其是在整顿市场经济秩序以及整顿财经秩序方面，财政监督发挥着举足轻重的作用。但是我们应该看到，我国在经济发展的过程中，财经秩序还存在一定的问题，财政资金使用效率还有待进一步提高。以下几个方面的问题促使我们对财政监督这一课题进行研究和思考。

第一，改革开放以来，我国经济增长取得了举世瞩目的成绩，人民生活水平有了很大的提高，但是收入差距在不断扩大，地区经

济发展也出现了严重的失衡。这在一定程度上影响了我国经济的可持续发展,尤其是影响了经济增长质量的提高。而财政政策在消除收入差距以及地区经济发展不平衡方面能够发挥巨大的作用,当前的现状很清楚地表明财政政策在缩小收入差距以及消除地区经济发展不平衡方面,依然存在很多问题。因而需要加大对有关现行的财政政策的合理性的分析,同时需要加大对既有的合理的财政政策贯彻执行和监督,确保中央制定的各项政策能够切实落到实处。

第二,在从计划经济到市场经济转变的过程中,我国的经济结构和经济运行方式都发生了很大的变化,因而对于国民经济监督管理、尤其是对财政资金运行的监督管理方式也应发生相应的变化。在计划经济时期,国家运用中央集权制并通过对各种计划的编制以及强制执行来贯彻中央的政策意图。随着改革开放的进程以及市场经济体制改革的逐步深入,经济的货币化程度进一步提高,各级政府的自主权进一步扩大,发展地方经济与全国经济发展战略是否协调,便成为中央宏观调控的一个重要的方面。反映在财政工作领域,就是计划经济体制下重视财政资金分配的管理模式,已经难以适应当前经济发展的需要。“重分配、轻管理”的财政管理思想在当前的经济体制下已经出现很多的弊端。面对世界经济一体化的进程,如何提高我国财政资金使用的效率,便成为防范经济风险以及维护我国经济安全的一个重要的手段。而财政监督在提高财政资金使用效益方面将发挥重要作用。

第三,当前我国财政体制管理改革目标是要构建公共财政体制框架。在新的财政模式下,财政监督的内涵以及方式必然要发生相应的变化。我们认为财政监督是实现财政职能的手段之一。因而财政监督要服从并服务于公共财政框架建立的整体要求。

第四,该选题具有一定的现实意义。当前我国整顿市场经济秩序已经取得了一定的成果,在促进财经秩序好转方面也取得了很大的成绩。财政监督在维护财经秩序方面将发挥越来越大的作用。党中央国务院非常重视有关监督以及财政监督工作。在2001年的人大报告中,李鹏委员长明确指出,“要进一步依法做好监督。预防

和遏制腐败现象,教育是基础,法制是保证,监督是关键”^①。李岚清副总理对于当前财经工作中取得的成绩进行了肯定,但是对于其中存在的问题尤其是财政法律体系以及加大执法力度方面明确指出,“目前的财政法律体系很不完善,特别是预算对支出的约束不强……财政增收部分的支出也缺少监督”,李岚清副总理同时又指出,“要进一步规范财政运行,建立财政资金申请、审核、拨付、绩效评估相结合的跟踪反馈机制。提高执法的素质,加大执法力度,建立事前、事中、事后相结合的财政监督纠偏机制,严格执法”^②。项怀诚部长也多次强调财政监督的作用,认为要健全财政监督机制,从原来注重对微观的监督转向宏观监督,同时要建立追踪问效和反馈机制,对于财政监督体制的建立与内容的确定指明了方向^③。财政部纪检组组长金莲淑同志非常重视财政监督工作,并提出财政监督工作的新思路,认为在整个财政监督工作中,事前审核和事中监控主要由各业务机构来完成,财政监督检查专门机构应将工作重点放在对重要事项的专项检查上^④。

二、国内外研究现状分析

通过对中国人民大学图书馆资料的检索,以及在北京图书馆对书名的检索,我们发现研究财政监督的书籍寥寥无几。主要是20世纪50年代初期翻译的罗马尼亚、前苏联等国家的财政监督做法,尤其是对一些专项资金监督的做法;我国对于财政监督的研究,比

① 李鹏:《全国人民代表大会常务委员会工作报告》,《经济日报》2001年3月20日。

② 李岚清:《以“三个代表”重要思想为指导,逐步建立公共财政框架》,2000年11月20日李岚清同志在省部级干部财政专题研究班上的讲话。

③ 项怀诚:《开拓新世纪财政工作的新局面》,《中国财政》2001年第1期。

④ 《整顿和规范市场经济秩序,财政监督—马当先》,《中国财经报》2001年5月19日。

较权威的应该是顾超滨（1996）主编的《财政监督概论》，由于近几年来我国经济体制改革尤其是财政体制改革的进展，使得该书中对财政监督的有些提法与现实生活出现了相当的偏差；另一本值得借鉴的是财政部编写的《国外财政监督考察报告》，该报告对于了解国外财政监督的状况具有一定的指导意义。但是其中很多具有指导性的做法应该结合中国实际进行灵活运用。

其他的有关财政监督问题的研究散见于有关报纸杂志，这些文章大都从某一个具体问题出发来谈论财政监督的做法或财政监督的作用。这些文章对于本课题的研究具有一定的启发性。但是，现有的关于财政监督的文献都没有系统地研究我国财政监督的有关理论以及符合中国国情的实践问题，本文将在这一方面进行初步尝试。

三、研究的内容和研究方法

本课题涉及的范围比较广。重点研究以下几个方面的内容：

1. 财政监督的含义以及财政监督的本质。这是确定财政监督工作方法和内容时必须首先要首先解决的一个问题。
2. 财政监督的效益评价机制。
3. 财政监督的方法以及财政监督模型介绍。
4. 财政监督的规范以及标准问题。

本课题所采取的研究方法是以马克思主义理论为指导，结合当代发展经济学以及现代财经理论的研究成果，运用理论与实践相结合的方法，对财政监督理论以及我国当前的财政监督实践进行了尝试性与探索性的研究。

四、研究目标和研究中所要突破的难题

本课题设想通过研究财政监督的有关理论来指导我国当前的财

政监督实践。因为我国目前的财政监督现状与经济发展对财政监督的要求存在一定的差距。本课题拟通过有关研究能够指导我国财政监督工作。

本课题所要突破的难题主要有以下几点：财政监督的本质是什么；财政监督的模型应该如何建立；财政监督效益评价机制；财政监督的方法和技术要求是什么等。

五、创新与不足

对于财政监督问题，可以借鉴的文献非常稀少。在可得的基础上，参照国内外有关研究成果，本课题的创新如下：

1. 根据财政监督的本质对财政监督进行了重新定位。

2. 对于公共财政框架下的财政监督问题进行了尝试性的研究。对于从公共财政角度、从开放体系下来研究财政监督工作，目前从文献索引来看，还没有这方面的研究成果。

3. 提出了财政监督工作的重点应该在于通过制度完善来有效地防止类似问题的发生等观点。并且对于内部监督的重要性研究，进行了初步的理论上的尝试。

4. 财政监督控制系统的构建等方面进行了开拓性研究。

本课题的不足之处是对于财政监督模型没有展开来研究，对于财政监督的工作方法和技术问题，还没有能够从实际工作需要出发，提出切实可行的、可操作性较强的建议；对于财政监督效益评价机制也有待进行深入研究；对于广义的财政监督研究还缺乏全面性与深入性。

六、章节安排与主要结论

除了导论以外，本课题的正文部分共 12 章。

在导论中提出了研究财政监督的理由。研究公共财政框架中的财政监督问题,是构建公共财政框架的需要,是整顿市场经济秩序尤其是整顿财经秩序的需要,是提高财政资金使用效益的需要,也是经济发展的必然要求。同时提出了本课题的创新以及不足之处。本课题的创新之处是将财政监督放在公共财政的框架中来进行研究,提出了财政监督工作的重点应该在于通过制度上的完善来防止并预防类似问题发生等观点。本课题的不足之处在于对财政监督模型没有展开来进行研究。

第一章的主要内容是研究财政监督在公共财政框架中的含义。澄清了有关财政监督的性质,认为财政监督是实现财政职能的一种手段,而不应该是财政的一种职能。财政监督的作用不应该仅仅局限于发现和确定问题的存在,而应该是预防并阻止问题行为的产生,通过对问题的分析来改进工作,因而需要从完善制度入手来调整财政监督的目的。

第二章是将财政监督与公共财政结合起来进行研究。认为财政监督是公共财政的内在要求,所以需要将财政监督工作放在公共财政框架中进行。财政监督是财政管理体系的重要组成部分,因而财政监督应该服从并服务于财政体制改革的整体要求。财政监督的目的应该是促进财政资金收支效率和经济管理水平工作的提高,从根本上来说应该是促进经济发展。

第三章研究了财政监督的形式和内容。财政监督形式是财政监督内容的外在体现。虽然财政监督的内容决定财政监督的形式,但财政监督形式的选择却对财政监督内容的完成质量产生重要影响。因而也需要认真研究财政监督的形式问题。对我国财政部门及专门监督机构的工作内容的研究,旨在说明如何确定财政部门及专门监督机构的工作内容是开展财政监督工作必须要首先解决的一个问题,目的是防止财政监督的“缺位”与“越位”。研究结果表明,财政监督工作的重点应放在财政支出上;财政监督需要与其他监督形式密切配合,形成分工明确、相互配合的监督机制;财政监督工作的第一个环节是编制科学合理的预算;在实施财政监督工作中,

需要严格执法。

第四章主要研究我国当前的财政监督体系以及专门监督机构的工作内容，目的是为了在更好地了解财政监督体系构成的基础上对财政部门以及监督机构的工作进行定位。同时通过对财政部门监督机构与人大、审计等监督机构之间关系的探讨，结合公共财政框架的建立以及我国市场经济体制改革的进程，对我国当前财政监督的内容进行了深入细致的研究。

第五章主要研究了我国古代财政监督和西方主要发达国家以及发展中国家财政监督实践。在于通过对历史上和国外财政监督做法的分析，总结出对我国财政监督工作具有借鉴意义的东西。

第六章主要研究新中国财政监督机制的演变。通过研究，说明了自1949年新中国成立以来财政监督是随着我国经济和社会的发展而不断变化的。财政监督具有一定的历史性和阶级性。同时研究了我国组织开展了13年的税收财务物价大检查工作的经验与不足。我国财政监督实践中许多地区都积累了宝贵的经验，这对于完善我国财政监督机制具有借鉴意义。

第七章主要研究我国1994年财税体制改革以后的财政监督工作取得的进展。在近期财政监督实践中取得了宝贵的经验，通过对财政部以及湖南、湖北、辽宁等地财政监督实践的研究，对于完善我国财政监督机制提出了初步设想，认为在当前的财政监督中，应该侧重于法制建设、工作效能、运行系统、队伍建设等几个方面工作。

第八章主要研究了北京市近年来财政监督工作的发展和所取得的成绩，北京市一些区县的财政监督工作能够结合本地财政经济工作的特点，采取切实可行的措施和手段，保证了财政监督的到位，对完善北京市的财政监督工作是大有裨益的。

第九章主要研究财政监督的工作方法和技术要求以及人员选拔。财政监督工作的效果在很大程度上取决于财政监督工作过程的组织方法。财政监督工作也需要遵守一定的工作标准和规范，目的在于将财政监督工作的各个阶段，按照开展监督活动的逻辑秩序与

时间顺序进行分类,以期提高财政监督工作水平。另外,财政监督的工作质量与财政监督人员的素质要求是分不开的。

第十章主要研究财政监督的法律依据以及对于违法违纪案件的处理问题。各种法律法规是履行财政监督职责和开展行政执法工作的必要前提,是规范经济行为和财政监督检查工作行为的准则,并对开展财政监督工作的有关规章制度进行了归纳和总结。

第十一章主要是讨论财政监督的评价机制问题。一切经济和社会活动都需要提高效率。财政监督工作是为了提高财政资金的使用效益,但是财政监督本身也有一个效益问题。实施财政监督必然涉及人力以及物力的投入,但是财政监督的产出应如何确定,也就是说财政监督的效益应如何进行衡量,如何进行提高。本书应该说只是进行了这方面的初步尝试,给从事财政监督工作的人员提供一个思考问题的方法和思路。希望在今后的工作和研究中,加强对财政监督效益问题的深入研究。

第十二章主要研究财政监督工作方式与技术展望。随着经济体制改革的不断进展以及财政职能的转变,需要我们积极探讨适合于未来财政监督的方式方法。在当前的财政监督工作和实践过程中,已经初步形成了一些财政监督的工作方式方法,但是需要进一步修改和完善。由于财政监督工作任务繁重,所以还需要研究通过建立相关的技术模型来提高未来的财政监督工作效果的问题。其中所介绍的一些模型还需要在今后的工作和研究中进行补充和完善。