

第一章 财政监督的意义

财政是一个国家赖以存在并履行职能的物质基础。财政监督是我国社会主义财政的一项基本职能，是整个国家经济监督体系中的一个重要组成部分。改革开放以来，财政监督工作在保障财政分配计划与宏观调控政策的实施、振兴国家财政、维护经济秩序、加强财政法制建设、严肃财经纪律，以及建立监督约束机制、防范与遏制腐败现象等方面，取得了可喜的成绩。当前，我国的改革开放与现代化建设进入了新的发展阶段。在今后 15 年这段继往开来的重要时期内，财政监督将与财政分配、财政调节共同结合为健全的财政职能体系，它将与审计监督、社会经济监督中介机构的监督一道形成强有力的经济监督格局，进一步发挥它应有的功能。本章将从财政与财政职能的概述入手，进而分析财政监督概念的内涵及财政监督工作的特性，然后论证财政监督的作用及强化财政监督的必要性与紧迫性。

第一节 财政与财政职能

财政监督是财政活动和财政关系中的一个重要环节和组成部分，是财政本身所固有的一个职能。因此，在分析财政监督及其意义之前，有必要先对财政与财政职能问题作出界定与说明。

一、财政的本质属性

什么是财政？或者说，处于不同的社会形态中的财政所共同具

有的本质属性是什么？依据马克思主义经济学说与国家学说，财政是国家凭借其政治权力，集中分配部分社会产品用于满足国家执行职能及社会公共需要所进行的活动与形成的关系。

这个涵义，概括了财政的主体、对象、目的与方式等方面的重要特性。

财政是一个经济和分配范畴，财政分配活动的主体是国家。财政分配以国家的存在为前提，由国家来组织，国家握有财政分配的主动权和支配权。财政收入的取得，支出的安排，财政规模的大小，财政资金的来源与使用方向，都按国家的意志以及国家对客观形势的分析来决定。国家在财政分配活动中的这种主体角色与主导地位，同以企业、团体、个人为主体的其他经济分配活动，存在着极大的差别。

财政作为社会再生产统一过程中的分配环节，它所分配的对象是社会总产品，主要是其中的一部分剩余产品。在社会再生产过程中，劳动者个人的消费需要是靠其自身的必要劳动所创造的产品来维持的；而保障国家行使职能的消费需要，其性质属于社会基金，它只能建立在剩余产品分配的基础上，主要靠取得剩余产品来满足。由于财政具有广泛的调节作用，它不仅分配社会剩余产品，而且对必要产品的一部分，如对补偿基金的一小部分，进行一定的再分配。

国家的基本职能有两类：一类是以政治统治为核心的政权职能；另一类是为了社会公共利益与需要的公共事务职能即社会职能。政权职能制约着社会职能，社会职能是政权职能的基础，是政权职能得以实现的前提与条件。因此，国家财政的目的，既要保障国家政权职能的需要，又要满足同执行国家政权职能有关的那一部分社会公共需要。前者如立法、司法、防务、外交、国家安全等；后者如普及教育、公共卫生保健、生态环境保护、大型公共设施、某些基础产业等。

财政分配在其活动方式上，从总体上看具有强制性与非等价性。财政是国家从事的分配活动，国家取得收入，是凭借其自身的权威，依据其统治权力而实现的。财政的强制性，是它与别的分配活动相区别的标志之一。财政分配活动的非等价性甚至无偿性指的是：国家从某一个人或某一单位、集团取走一定数量的社会产品，如征收税款使其成为国家资财，无需归还，而且并不必然将该社会产品用于该个人、该单位或该集团，而是可以用在国家利益所在的其他方面；个人或单位、集团在国家财政分配活动中获得的利益，也并不一定是直接从其向国家提供的社会产品中产生，而且这种享用与获益，一般情况下是不用付出代价的，或者只付出少量费用。

二、财政的职能

财政的职能是指财政作为一个经济杠杆本身固有的对社会再生产过程施加影响的职责与功能，它是财政这一经济范畴所具有的本质属性的具体体现与客观要求。它回答的是国家财政在参与社会产品分配过程中，客观上能够并且必然要干什么的问题。一般地说，可以把财政职能概括为分配职能、调节职能与监督职能等三个方面。

1. 分配职能

分配职能包括筹集资金与供应资金两方面的内容。它指的是国家具有社会再生产过程中取走物质资料，并加以安排运用，以满足国家行使政权职能以及与此相关的社会公共职能的财力需要的客观功能。

财政的分配职能是财政存在的直接动因。国家为了实现自己的职能，维持自己的存在，需要从社会再生产过程中筹集一定数量的物质资料，然后供应运用出去，为实现本身职能确立物质基础。财政部门作为以国家为主体参与社会产品分配的组织机构，是社会财力分配的权力机关与主要参与者，它有条件从社会集中必要

的财力，再统筹支付给行使国家职能的部门或组织。可以说，只要有国家政权存在就必然要有财政分配活动，财政就客观地必然具有参与分配社会产品与国民收入的功能。所以，为满足国家行使职能需要而参与社会产品的直接分配，这是财政的基本职能

由于各国的国家职能设定与经济运行方式取向的不完全相同，因而，也就导致财政分配职能所反映的分配关系，以及分配职能发挥作用的广度与深度等方面存在着差别。我国现阶段的财政分配职能，具有以下特点：它不仅要保证国家实现政权职能的需要，还要筹集巨额建设资金与改善人民物质文化生活水平的经费。并选择可行的比例与顺序加以安排使用；它不仅凭借国家政权进行社会财力分配，而且还以国有资产所有者、出资者的代表身份行使分配管理职责；它不仅参与对国家所需财力的直接分配，而且制定收入分配政策，从物质利益的角度调节社会上各种分配主体之间（如国家、地方、单位、个人之间，地方之间，个人之间）的关系，对社会财力的分配实施间接控制等。

2. 调节职能

财政调节职能，是指国家财政在参与社会产品分配时，必然引起有关各方在生产要素分布和国民收入占有份额上发生变化。从而影响与调节国民经济运行状况的固有功能。可以说，财政调节职能是分配职能的延伸与扩展，它调节的对象是运行中的宏观经济

财政对宏观经济的调节，在本质上不是参与资源配置而是优化资源配置。一国资源的配置，或者是通过市场，或者是经由政府进行，前者以商品生产经营者为主体，后者以财政等政府部门为主体。在市场经济条件下，社会资源的配置主要通过市场来实现。政府的配置只起次要作用。财政参与资源的配置，并不是具体介入微观经济的经营运作，而是从弥补市场不足的角度来优化社会资源的配置。

我国正在向着社会主义市场经济体制过渡。与此相适应，政府

实行放开微观、管住宏观的经济管理模式。在宏观管理方面，不再单纯依赖那种集中统一的计划，而是有机地合成计委、人民银行、财政等综合管理部门的作用，建立计划、金融、财政之间相互配合与制约，综合协调宏观经济政策与正确运用经济杠杆的机制，以实现社会经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续、快速、健康发展。其中，计划部门侧重管发展规划，即根据经济社会发展需要与社会财力、物力可能，合理确定经济社会发展战略与宏观调控目标，并通过实施产业政策及投资政策，促进经济结构优化；中央银行侧重管货币总量，即通过实施货币政策与加强对金融业的监管，运用各种货币政策工具，调节货币供应量，保持币值稳定，并以此促进经济增长。财政部门侧重管分配结构，即按照建立社会主义市场经济体制的要求，在抓紧组织与完成财政收支任务的同时，积极参与宏观经济决策，制定并实施财政发展战略与财政分配政策，运用预算税收手段与预算内外的综合财力，并按照中央与地方事权划分，建立起较规范的财政转移支付制度，着重调节收入分配结构与地区分配结构；财政部门还通过国债与财政融资，实现货币政策与财政政策的有机结合，调节社会总需求与总供给的基本平衡，并与产业政策相配合，促进国民经济与社会的协调发展。

3. 监督职能

财政的监督职能，指的是财政在分配与调节社会产品或国民收入的过程中，对国民经济各方面活动状况进行综合反映与规范制约的客观功能。它是国家管理经济，实行经济监督的一个主要方面。

财政监督职能的内容，首先是信息反映与数量监控。由于财政处在社会再生产过程中分配环节的主导地位，它同国民经济的各个方面都发生十分密切的联系，因而社会经济生活中的很多信息都会在财政上有所反映。建立与健全科学、完备的财政数量监控系

统与机制，能提高对财政资金运动，乃至国家预算的编制、审查、执行，财政对宏观经济的调节等方面的决策水平与动态监控能力，加强政府系统内部的沟通协调及对社会各界的财税咨询服务。

财政监督又是结合着财政分配与调节中的日常管理进行的，监督与管理密不可分，有财政收支及管理业务，就必然要有监督。这种监督，是确保财政业务管理活动及相关的财政分配秩序符合既定的规范与目标所必须的。财政监督职能作用的方向将日益侧重于宏观，即整个国民经济的发展与财政分配、调节活动的运行这个层面，监督的内容包括财政预算收支完成情况，财政重大项目收支活动中执行财政政策、财税纪律与财政制度的情况，财政经济运行状态与综合平衡状况等。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立与完善、以及与之相应的财政职能的转换与健全，财政监督职能将日益得到加强。这就要求我们加强财政法制建设，逐步确立与新体制相适应的财政法律体系，逐步确立财政监督、社会监督与国家审计监督三者并立的社会经济监督格局，严肃财经纪律，加大财政监督的力度，以便强化税收征管与财政支出管理，提高国家财政的宏观调控能力。

财政的上述三项职能，是财政本身所固有的、不可分割的三个方面。财政的分配和调节过程，也就是进行财政监督的过程，财政分配、调节活动是财政监督的内容与依据，财政监督是财政分配、调节的保障，财政监督寓于财政分配、调节活动之中。

第二节 财政监督的涵义与性质

一、财政监督的涵义

财政的监督职能，是整个财政监督工作的逻辑起点，是财政监督机构设置、权力归附、责任确认的依据与基础。那么，财政监督的概念究竟如何界定？即它的本质特征（内涵）是什么？它的范围（外

延)应该怎样划定?在这方面,目前有几种说法。一种意见认为,财政监督是指政府财政部门通过财政收支的管理活动对国民经济运行所实施的全面监督。一种意见认为,财政监督是指对国家机关、团体、企事业单位以及财务部门与有关人员遵守财政法规纪律的情况所进行的专门监督检查。还有一种意见认为,财政监督是指政府审计、司法、立法机关对国家财政财务收支的监督检查,也可叫做监督财政。应该说,这些意见在界定财政监督概念时,都提供了一种合理的视角。但是,我们觉得这些说法又都有各自不够周密确切的地方。因而,需要在这些研究成果的基础上,做出既合乎逻辑又切合实际的新概括来。

从我国现有的经济与行政体制出发 我们认为“财政监督”是指政府财政管理部门及其专职机构,对国家财政管理相对人的财政收支与财务收支的合法性、真实性、有效性,依法实施的监视检查、调查处理与建议反映的活动。

这个定义,从主体、范围与方式等方面揭示了财政监督概念的内容。下面,再对这些内容展开作些说明。

(一) 财政监督的主体

上述定义已经指明,财政监督的主体是“政府财政管理部门及其专职机构”这样一个复合体。负有财政监督职责、发挥财政监督主体作用的,有政府财政部门与受它管理的国有资产管理机构、政府税务机构、国家金库,部分地还包括征收进出口税费的海关等。

在这些负有财政监督职责的多个主体中,财政部门发挥着主管者和组织者的重要作用,其余的机构则是在履行各自的财税经济管理职能过程中配合或参与开展某个方面的财政税收监督活动。我国从中央到县的各级政府财政部门,是综合管理国家财政收支、决定或执行财税政策、实施财政监督、参与国民经济宏观调控的职能部门。根据这些职责,财政部门再分别设置若干财政收支业务管理机构与专门承担财政监督职能的机构。这样,就形成财政部

门领导财政监督，各业务机构配合并支持财政监督，财政监督职能机构专门组织实施财政监督的系统框架。把财政监督的主体作出这样的划分与认定，就能很容易地把财政监督同前面提到的监督财政区别开来。

就财政部门设置的财政监督职能机构而言，它不仅是专门负责财政监督的组织，而且，在一定意义上，还是享有独立性的法律人格的行政主体。财政监督职能机构专门履行财政监督检查职能，不具体管理财政收支业务，同财政监督对象之间不发生财政分配关系，这种相对超脱的地位，有助于它在行使监督权能时不受或少受各种干扰与牵扯，从而能保持监督活动的客观性公正性。财政监督职能机构的行政法律地位具有双重性质。目前，在财政部设有财政监督司，县级以上地方政府财政部门亦设立相应的机构，它们在国家行政机构序列中属部门内部设置的行政单位；但是，它们又承接原来本级政府税收、财务、物价大检查办公室划转过来的大部分职权，而且，对外可使用政府或财政部门财政、税收、财务大检查办公室的机构名称，可以以这个机构的名义并在征得本级政府的同意后，对本级政府各部门、社会团体与企业事业实施独立的监督检查，并作出处理决定。这样，就使专门的财政监督机构的职责范围扩大了，监督地位提高了，使国务院关于强化财政监督的要求有了切实的组织保证。就财政监督机构同时拥有对外名称，能以此名称对外行使财政监督权并对监督行为效果承担责任这一层涵义而言，这一专门机构具有法学意义上的独立法律人格。当然，这个专门机构如果对部门外开展日常财政监督检查活动时，就得通过所隶属的财政部门，以部门的名义行使职能。财政监督专门机构行政法律地位的双重性质表明，这项专门财政监督工作责任重大，政府与部门对它的期望与要求较高。诚然，这个专门机构在履行职能职权时，也必须按照所处的行政层次与主体资格，遵守与之相适应的监督程序与工作规范。

（二）财政监督的范围

按照前述定义，我国财政监督的范围就是“国家财政管理相对人的财政收支与财务收支的合法性、真实性、有效性”。它具体包括财政监督的对象、监督的事项与监督的标准。

财政监督的对象在外延上与财政管理的对象是同一的，所以，凡与国家财政管理相对应的单位、个人（这里用“相对人”概括）就是财政监督的客体或对象。财政是国家对部分社会产品进行集中分配的活动。在这项分配与再分配活动的过程中，国家运用财政手段，调节各个阶层、集团、个人之间，中央与地方之间，地区之间，部门之间，企业之间的物质利益关系，从而形成多层次、多方面、组合复杂的财政分配关系。在财政分配关系中，国家占据主导与支配地位，并授权给政府及其职能部门具体组织与管理财政分配活动。财政分配活动的高度集中性与财政分配关系的广泛社会性，也就决定了政府财政管理与监督涉及到的相对人在范围上的宽广性与因素构成上的多样性。依据有关法律、法规与行政规章的规定，财政监督的对象包括：本级政府各部门，下级政府及其所属各部门，预算收支列入各级政府预算的其他国家机关、社会团体、政党与群众组织，国有企业与国有资产占控股地位或主导地位的企业，全民所有制事业单位，各类负有纳税义务的法人与自然人等。

财政部门及其财政监督职能机构对上述监督对象实施的监督检查，是代表政府履行财政监督职能的行政行为。监督检查或者是针对无领导隶属关系的下一级机关或其他社会组织，或者是针对财政系统外的平级机关或其他社会组织，这种对下一级或平级单位进行的财政监督，并不意味着财政部门及其监督职能机构对受监督一方有行政级别管辖权或工作领导权，而只是表明监督主体有法定的财政监督职责与权力。

财政部门及其专门监督机构对监督对象实施的职能监督，不是针对这些机关、部门、单位及其官员职员的所有职务活动，只是

关注其经济性质的活动，特别是那些直接影响国家财政分配的经济活动、经济现象。由法律、法规与行政规章加以规定的财政监督的范围或事项包括：

(1) 本级政府各部门与下级政府及其部门的财政收支。它包括纳入各级政府预算管理的财政资金的各项收入支出，主要是国家预算执行中各项财政收入的征管，财政资金的分配、使用、效益情况；按现行财政管理体制，不纳入财政预算，由各地方或有关部门按规定实行管理与安排使用，但应接受财政部门监督的预算外财政资金收支情况。

(2) 本级与下级政府各部门、国家事业单位部分必须实行预算管理的企业、由政府部门管理的或政府委托社会团体管理的基金及资金等方面的财务收支。

(3) 国有企业、国有资产占控股地位或主导地位的混合经济成分的企业的国有资产产权收益的收缴，会计事务所等社会经济中介机构的经济社会监督活动。

财政监督工作的标准，是对财政收支、财务收支以及社会经济中介机构监督活动的是否合法、真实与有效进行监督。“合法”是指财政收支、财务收支以及社会中介机构的监督活动，符合法律、法规、政策规章制度的规定；“真实”是指有关的凭证、帐簿、报表、报告等所反映的财政或财务收支情况，必须是真实存在、符合客观实际的；“有效”不仅指资金（含基金）产生的收益、达到预期目标的情况、资金合理利用程序等方面的经济效益，还包括文教行政与社会保障资金使用和社会效果问题。

（三）财政监督的方式

财政监督的方式，包括监视检查、调查处理与建议反映。

以专门监督机构的身份，在事前或事中从一旁密切地注视，经常地接触，持续地观察，以熟悉并掌握监督对象的财政或财务收支情况，充任值夜、看守、门卫的角色。这种具体的监督方式，可以

为监视。这里说的“监视”，是一个中性词，是作为履行监督职务的正当、正常的一种活动方式。

检查既是专门监督的一项权力，也是它履行职能的一种方式。财政监督中的检查方式，是指专门监督机构在事中、事后通过直接的审阅、考证、稽核，以确定受检者执行财政税务与财务法纪情况的手段。与监视方式的从旁关注并掌握情况不同，检查方式是通过直接地介入来审核监督对象的财政财务活动。

任何财政监督都需要运用调查的方法。调查并非只是作为履行其他财政监督权力的工具，它本身也是一种很重要的监督权力与手段。作为财政监督方式之一的调查，是指对监督对象的违纪违法并需要追究法律责任的行为及相关事实，经批准立案，实施强制性的核实、取证的一种手段。案件所涉及的基本事实查清核定后，还要依法给予行政处分或经济处罚等制裁处理。调查处理，是揭发与惩戒那些违反财经法律法规而需负法律责任的行为人的有力手段。

建议是监视检查与调查处理工作的自然延伸与必要补充。它是指财政监督机构对监督对象的不当行为，或者违法行为尚未构成追究法律责任的程度，或者违法的直接责任人已受到查处，但所在单位仍须从事件中吸取教训，进而完善财税财务法纪执行情况的，而向监督对象单位或它的上级主管机构提出纠正或补救性建议的活动。由财政监督机构提出的专门建议，对建议接受单位来说具有一定的行政法律效力，建议提出的要求是必须加以履行的义务。

反映是指在实施财政监督过程中，对于财税秩序运行中的重要情况，以及这些情况对财政收支的影响，进行深入的分析综合，并向决策层及时地作出信息反馈的活动。运用反映这一方式进行监督，既是财政监督工作质量升级的重要标志，也是扩展财政监督功能、增加对宏观经济与宏观财政的监督的客观需要。

财政监督的方式，就是由上述监视检查，调查处理与建议反映等一系列行政活动组合而成。这些在适用上、层次上各有侧重的监督方式，彼此密切联系，共同结成一个整体。但在具体运用时，则要依任务与对象的不同而灵活地加以选择与匹配。

二、财政监督的性质

我国的财政监督作为一项政府行为，从性质上来说，它是由综合管理国家财政的政府部门主持的，以维护国家财政计划与财政经济法纪为目的，以对部门外部监督为主的专门经济监督。

世界各国的财政监督制度，在主导机关、业务范围、工作方式及程序等方面，有多种多样类型。就主掌财政监督的机关的性质与隶属关系而言，即有以议会立法机关为主导、以政府财政职能部门为主导和以独立于所有国家机关之外的专职部门为主导等几种体制。

在我国，代表国家对财政分配活动实施监督的主体，有人民代表大会及其常委会，有政府财政部门和政府审计部门。其中，国家权力机关的监督最具权威性。它一方面通过对财政监督权力及行使这种权力的机关的合理配置，来实行“以权制权”的内在监督；另一方面，通过规定财政监督职权行使的程序原则，实行外在的程序控制，运用对国家预算与决算的审查、批准、调查权力，从原则、方针与全局层次实施监督，是真正“国家层级”的财政监督。政府审计部门按照《审计法》、《预算法》等法律文件规定的范围实施专门的财政监督和对国有金融机构、企事业组织的财务监督。审计监督的专门性，表现在它的监督不寓于财政或财务管理业务之中进行，而以相对独立的审计、评价、鉴证为专责。

政府财政部门实施的财政监督，作为一项职权，它来源于代表国家意志的宪法与法律的规定、人民代表大会及其常委会的政治授权、以及本级人民政府的行政授权，可以说，它属于国家行政权的性质或范围。就这一财政监督的组织实体而言，它在国家政权体

系中隶属于政府序列，具有明显的行政性质。

由这一监督的行政特性所决定，财政部门实施的财政监督在具体运作上，就表现出以下几个特点：第一，组织体制上的行政从属性。这一监督是在本级政府的统一领导与上级财政部门的业务指导下进行的。第二，财政监督职能对财政管理职能的从属性。这不仅表现在财政资金的收、支、平衡方面的业务管理是整个财政部门的首要职责，财政监督的目标必须从属于这一首要职责，确保这一职责；而且，还表现在财政管理的触角伸到哪里，财政监督的范围就涉及到哪里。这一特点，使得这个层次的财政监督，对于发现问题，纠正违法违纪行为，更为直接、及时、有效，对于财政和财务管理水平的提高更有促进作用。不过，这种行政从属性，如果掌握不好，也可能带来重财政管理而轻财政监督，注重财政管理目标的实现，而忽视对财政管理行为本身的监督。第三，监督活动主要针对政府财政决策的执行过程与执行结果，而对于本级政府及财政部门的财政决策行为本身来说，却缺乏免疫能力，一般情况下是较难或不能起到监督制约作用的。这种行政从属性财政监督的“先天”不足，目前，是依靠政府系统中的审计监督来加以救治的。

财政监督是一项执法性质的监督。它的专责就是适用国家权力机关有关财政税收、财务会计方面的立法与委任立法，直接对政府财政管理相对人依法行使权利与履行义务的情况进行监督检查，或作出影响其权利义务的处理决定，目的在于保护现行财政法律、秩序不受非法的侵害，保证政府完成财政计划、贯彻财税政策、维护财税体制等财政管理职能的实施。财政部门及其财政监督机构的监督行为，在具备产生法律效力的必要条件时，它的执法行为就具有下列效力：确定力，非依法不得变更或撤销；拘束力，被监督一方按监督检查决定的要求履行义务，监督一方必须把设定的义务变为现实；执行力，当被监督一方不履行义务时，实施财政监督者有依法对它强制执行的权力。

就财政监督所指向的事项、内容而言，这种监督具有经济监督的性质。财政监督作为国家财政的职能之一，它是直接的为保障财政的分配与调节职能服务的。我国是以公有制为主体的社会主义国家，国家财政在社会产品与国民收入的分配中处于主导地位，在宏观调节收入分配结构与地区分配结构方面起着关键作用。这样，就不仅使财政部门在代表政府进行上述分配调节活动中同时进行监督成为必要，而且有现实的可能。财政监督直接涉及的内容，就是影响财政分配调节的各个经济变量，直接关系到财政收入完成与财政支出合理的各项社会经济活动。在监督范围上既面向政府各部门、社会各单位，也面向本部门、本系统，而以前者为着重点。财政监督既然是一种经济监督，那么，它的工作成效如何，必然对政府收支计划的实现，国家财力的消长状况，经济增长方式的转变，乃至国民经济持续、快速、健康的发展，产生重要的影响。

第三节 财政监督的作用

财政监督的作用是完成财政监督任务能够达到的预期结果，即财政监督所能够发挥的社会经济效果。在社会主义市场经济条件下，财政监督的任务比其他任何制度下的国家更为广泛、充实和艰巨，因而它能够发挥的作用也更为显著。但总的来说，社会主义市场经济体制下财政监督的主要作用是保证财政分配职能的顺利实现，制约违反国家有关政策、财经法规的行为，促进各单位核算水平和遵纪守法意识的提高，促进国民经济和财务管理秩序健康地发展。

一、对国家财政宏观经济分配的保障作用

财政分配从一般意义上说可划分为组织收入和运用资金两个方面。对组织收入而言，财政部门通过对各部门、各单位财务计划的编审、日常财务收支和利税解缴情况的指导检查、会计预决算的

审查等一系列有着内在联系的监督措施，可以对财政收入的及时、足额上交入库起到督促、保证作用，并对侵犯国家利益的问题进行检查、纠正和制裁，从而保证国家宏观财政分配职能的顺利实现。对运用财政资金而言，由于国家财政支出预算由财政部门安排，安排的意图、渠道和使用方向财政部门一清二楚，因此，财政部门有着监督财政资金正确使用的有利条件，可以发挥事前、事中的监督优势，对用款单位是否合理使用资金进行追踪性的监督检查，从而保证财政资金能够发挥应有的作用。在日常财政监督活动中，除对财政具体分配实施监督外，更重要的一条是对国家财政分配政策的监督检查，这种监督检查远远超过了具体的财政收支活动监督的意义和作用。随着社会主义市场经济体制的科学建立和新财税体制的确立，在相当长的历史时期，财政监督的领域要向财政分配政策的监督方面拓展。财政监督活动要在完成监督财政具体收支业务的同时，强化对宏观财政分配政策的监督检查，以保障国家财政宏观分配行为的有序进行。

二、对国家财经纪律的维护作用

在社会主义市场经济条件下，政府要全面有效在实施各项职能，离不开制定和实施包括财政、税收、预算、公债、财务、国有资产管理等在内的一整套财政政策和财政制度，而财政监督实质上是国家对财政分配和调控活动，并通过这些活动对整个国民经济运行实施的一种带有强制性、限制性和规范性的约束、监察和督导，其目的在于确保国家各项财政政策和财政制度的科学制定和全面有效的实施，以保证财政分配规模适度、结构合理和财政调控的有效。如在当前改革的大局下，企业与国家、地方与中央在根本利益上是一致的，但在资金分配上局部与全局的矛盾更为突出，这就需要强化财政监督，依照国家现行财政规章制度，对企业、事业和各地正确处理局部与全局的关系。此外，对那些搞歪门邪道，钻改革空子，损害国家利益，为小团体和个人谋利，影响和干扰改革，败坏

改革声誉的行为，财政监督是与之斗争的有力武器。因此，财政监督对国家财经纪律有很重要的保障维护作用，是在任何时候都不可低估的。

三、对国民经济运行情况的预警作用

财政是国家参与国民收入分配的基本手段，是社会再生产分配环节的总枢纽。因此社会再生产各环节的运行情况，各地区、各部门、各企业的经济运行情况都会源源不断地在财政分配过程中从各类核算资料上得到反映。财政监督部门通过审查分析财政收入完成情况、财政支出执行情况、企业生产经营情况，可以起到预警国民经济运行情况的作用。由此可以看出，财政监督在国民经济运行中扮演着“交通警”、“监测仪”、“制衡器”等重要角色，是保证国民经济有序健康运转的不可缺少的重要一环。国家可以利用财政监督活动获取的信息，及时做出国民经济宏观调整决策，从而促进国民经济的持续、稳定、协调发展。

四、对管理和经济效益的促进作用

近些年来，由于国家财政监督体系的建立和监督活动的强化，特别是建立稳定的、严密的、高效的日常财政监督机制，对该收的钱及时按政策收入国库，并把治标与治本结合起来，对减少国家财政赤字，促进财政收支平衡和财务秩序的好转都有十分明显的作用。其主要表现在：财政监督的加强有助于促进各单位加强管理，合理使用资金，减少损失浪费，提高经济效益，从而扩大财源，增加国家财政收入，促进经济的良性循环；财政监督的加强有助于各单位合理、节约地使用财政资金，提高资金的使用效益，或减少支出，促进财政预算收支平衡；加强财政监督有助于完善财政、财务管理制度，健全财政和经济运行的保障机制，促进财政经济状况的根本好转。

第四节 财政监督的重要性和紧迫性

加强财政监督监察与法制建设是邓小平同志关于建设有中国特色社会主义理论的一贯重要思想。早在 1953 年邓小平同志兼任财政部长时，就明确地提出了财政工作的六条方针，其中很重要的一条就是加强财政监察。他严肃地指出：“财政上的浪费是很大的，因此要加强财政监察。”邓小平同志的这些思想和论述对于加强我国的财政监督工作，具有重要的现实指导意义。

在我国将要跨入 21 世纪的重要时刻，党的十四届五中全会根据邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线，通过了关于制定“九五”计划和 2010 年远景目标的宏伟建议，提出了我国今后 15 年改革发展及稳定的战略任务与重大方针。《建议》明确地规定了增强国家宏观调控能力，完善宏观调控体系，振兴国家财政，严肃财经纪律，建立健全监督约束机制，加强法制建设，遏制腐败现象等内容。可见，这些指导方针和政策，对于实现未来 15 年改革与发展的战略任务，具有十分重要的意义。我们必须站在全局与战略的高度，认真领会振兴国家财政，增强财政监督重要性和紧迫性的认识。

一、财政监督是社会主义市场经济体制的内在本质要求

通过对市场经济的共性、以及社会主义市场经济体制的内涵、基本框架和特征的简要分析，就可以清楚地认识到，财政监督是社会主义市场经济体制的内在本质要求。

1. 资源配置优化要求强化财政监督。在市场经济条件下，资源配置以市场调节为基础。但是，市场机制也有许多自身难以克服的缺陷，主要包括：(1)单纯的市场调节可能解决市场微观平衡问题，但不能解决宏观经济平衡问题，不能带来高就业率、稳定的物价水平及社会所希望的经济增长率；(2)市场机制只能反映现有的