

积极财政政策有效地促进了经济持续稳定增长。为了应对亚洲金融危机的冲击，1998年，党中央、国务院审时度势、果断决策，实施积极财政政策。1998年至2002年，共发行6600亿元长期建设国债，用于基础设施建设和支持传统工业的技术改造，加大西部开发和生态环境建设投入，发展科技教育事业；为防范金融风险，国家向国有独资商业银行发行2700亿元特别国债，补充银行资本金；调整税收政策，鼓励投资和消费，支持出口和吸引外资，减轻企业负担；调整收入分配政策，提高低收入人员基本生活保障水平，增加机关事业单位职工工资，提高企业离退休人员待遇。

积极财政政策的实施取得了显著成效。一是促进了经济持续、快速增长。1998—2001年，增发的长期建设国债分别拉动GDP增长1.5、2.0、1.7和1.8个百分点。二是促进了经济结构的优化和技术升级。至2001年底，国债项目已累计建成公路通车里程2.55万公里，全国高速公路已达1.9万多公里，跃居世界第二位；建成铁路新线4007公里，复线1988公里，电气化里程1063公里；新建、扩建机场37个；对2400多个县进行了农网建设和改造。通过不断加大对中西部地区的国债投资比重，较好地促进了中西部地区经济的发展，支持了西部大开发战略的实施，缩小了地区发展差距。对781个技术改造开工项目给予技改贴息，拉动社会其他方面投资达2810亿元，实施了一大批对结构调整和技术升级有重大影响的项目。增加了长江上游、黄河中上游、东北及内蒙古等国有林区的天然林保护投入，加固大江大河大湖堤防3万公里，增加行蓄洪面积近3000平方公里，建成141个污水处理项目等等，为经济社会的长期可持续发展打下了比较扎实的基础。三是增加了就业，改善了人民生活。据统计，通过实施积极财政政策拉动经济增长，每年可解决150—200万人的就业问题，极大地缓解了社会就业压力。而通过实施调整收入分配政策和减免农业税等政策措施，直接增加了机关事业单位职工、国有企业下岗职工、离退休人员等城镇低收入者的收入，减轻了农民负担，提高了人民的生活水平。四是扩大了国际影响，提高了我国的国际地位。实施积极的财政政策，促进经济持续快速增长，有效地维持了人民币汇率的稳定，树立了中国作为一个负责任的大国形象，极大地提高了我国的国际声誉和地位。

在财政政策实践过程中，基本实现了财政宏观调控由被动调控向主动调控的转变，由直接调控向间接调控的转变，由单一调控方式向多种调控方式的转变，宏观调控对象由企业、单位和个人向国内、国际市场的根本性转变，标志着符合社会主义市场经济要求的财政宏观调控体系已初步建立。

（作者为财政部部长）

# 谈 谈 财 政 监 督 问 题

○ 邓子基

## 一、财政监督的内涵

提到财政监督问题，首先对财政监督的内涵要有一个准确的把握，因为这关系到对财政监督的对象、范围、内容、体系等一系列基本问题的理解。从我国目前关于财政监督的各种定义看，不仅提法各不相同，而且认识上也有较大差异。我认为，在社会主义市场经济条件下，财政监督是指具有财政监督权的主体，根据财政活动客观职能的要求，依照法定的权限和程序，对财政资金运动及其所体现的经济关系的检查和监督。把握这一定义，需要注意以下三个方面：

首先，财政监督行为的实施者是具有财政监督权的主体。实际上，对财政监督权行使主体的不同看法是造成财政监督的定义不一致的重要原因之一。受到长期实践活动的影响，我们习惯于将财政监督权的行使只看成是财政部门（含税务部门）的事情，因而往往把财政机关视为财政监督权的唯一行使者。这样的认识是不全面的，因为在社会主义市场经济中，具有财政监督权的主体不仅有财政机关，而且有审计机关、代议机关等，同时还有社会民众。从这个意义上说，一个完整的财政监督体系应当是财政机关的监督（即狭义上的财政监督）、审计机关的监督（即审计监督）、代议机关的监督（即议会监督），以及社会民众、新闻媒体的监督（即社会监督）的总和。目前，有些同志将那些经政府授权，由会计师事务所、审计师事务所、国有资产评估所等社会中介机构对行政事业单位和企业内部的收支情况、分配情况所进行的评估和审查称为社会监督，我认为这种提法不够准确。因为尽管这些社会中介机构受政府机关委托代行财政监督权，而且其自身作为社会成员也具备一定的财政监督权，但就其财政监督行为的实施动机而言，他们是利润的追求者，而非财政监督权的主动行使者。

其次，财政监督是对财政资金运动及其所体现的经济关系的监督。这里大致隐含四层意思：一要明确财政

监督所处的位置。也就是说，在整个国家的财经监督体系中，财政监督是对财政资金运动及其所体现的经济关系的监督，而不是对整个经济领域的监督，财政监督不可能也不应该包打天下。二要把握财政监督的规律。财政监督是对财政资金运动全过程的监督，包括事前审核，事中控制，事后检查。三要认清财政监督的对象。现阶段财政监督的对象应当是政府机关、社会团体、企事业单位及其他组织和个人对涉及财政收入、财政支出、财务会计、国有资本金管理及其他财政管理事项进行的监督。四是准确界定财政监督的范围。现阶段财政监督的范围主要包括：各级政府预算与部门预算的编制、执行和决算情况；税收征管质量及解缴情况；预算外资金收支管理情况；国有资本金运营、处理以及与之相对应的产权收益、国有股权收益征缴情况；财政资金的分配、使用和管理情况；国库对预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算资金拨付情况；政府债券的发行、资金使用、偿还和管理情况；国有企业事业单位执行财务会计制度情况；财税机关执行财税政策、法律制度情况；政府采购计划执行情况等。

第三，财政监督应当有明确的法律法规依据。通过财经立法治理财政经济活动，是社会主义市场经济发展的内在要求。监督权行使主体对财政资金运动过程及其所体现的各种经济关系的监督，应当而且只能以财经法律为规范，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究，使财政监督活动制度化、法制化。

## 二、我国财政监督的现状

我国政府在逐步确立市场经济各项制度的过程中，针对财政分配领域出现的新情况和问题，重视、加强了财政监督，取得了不少成绩，主要表现在：

1. 监督功能拓展。随着时间的推移，我国的财政监督机构在执行监督任务时，已不仅仅是简单的检查了

事，而是针对监督对象存在的问题，提出改进建议和管理对策，促进监督对象管理的规范化和科学化。这种将服务寓于监督之中，将监督和服务紧密结合起来的做法，丰富了财政监督的内涵，拓展了财政监督的功能。

2. 监督观念逐步增强。作为财政活动的一项必要职能，财政监督是政府收支分配的有效保障，这一点已经成为大家的共识。大量事实表明，财政监督对于减少国家资财损失，预防财经违法违纪行为和搞好廉政建设具有十分重要的意义。与监督观念的增强相适应，财政监督机构和队伍建设也得到了进一步加强。

3. 监督范围扩大。监督范围由原先侧重于对财政收入各环节的监督，逐步扩展到包括对预算支出、预算外资金、国有资产运营和收益分配等财政资金运动的全方位监督。财政资金的申请、拨付及使用报账，国有资本金的运营、处理以及与之相对应的产权收益、国有股权收益的征缴，以及庞大而分散的预算外资金管理等等，已经纳入财政监督的范围之中。

4. 监督方式创新。为了对国有企业实施有效的监督管理，确保国有资产的保值增值，实行了向国有大中型企业委派稽查特派员和财务总监及向国有事业单位委派会计人员的方式；此外，正在推行的部门预算改革、国库集中收付制度、政府采购制度等，都有力地强化了财政监督。

当然，在财政监督的职能、范围、方式和观念等不断与时俱进的同时，我们也应当看到，我国现行的财政监督还存在着不少缺陷和问题，诸如税基受到侵蚀，税源监控不力，非税收入过度膨胀，铺张浪费严重，国有资产大量流失等，说明财政监督还须强化。我国现行财政监督制度的缺陷和问题主要表现在：

第一，财政监督的法制保障滞后。财政监督的依据是国家设立的财经法律法规，但从目前情况看，财政管理和财税监督的法律法规还不健全，空白点很多。目前我国有关财政监督的规定，主要在《预算法》、《会计法》和《税收征管法》等法

律法规中体现，而且相应的条款往往是原则性的，操作性也不强。

第二，财政监督方式不规范。长期以来，我国财政管理表现出重收轻支，重拨轻管的倾向，而财政监督则表现出重突击监督，轻日常监督的特点。因制度建设、人员数量、素质和机构等因素的制约，以日常监督为主，将监督寓于财政运行的事前、事中和事后全过程的机制尚未有效建立起来，并发挥其应有的作用。

第三，财政监督体系不完整。就财政监督的内涵和国际经验来看，完整的财政监督体系应当由狭义的财政监督、审计监督、议会监督和社会监督等四个方面共同组成，同时在财政监督、审计监督和议会监督等三种国家机关自身的监督中，有着明确的专业分工和协调互补关系，即议会侧重于宏观监督、财政部门侧重于日常业务监督、审计部门侧重于事后监督。但从我国的现状来看，由于种种因素的制约，全国人大对财政预算的审查尚不够严格和细致，财政部门 and 审计部门在监督内容、对象和时间上多有相同和交叉之处，这种缺乏明确职责分工的体系极大地影响着监督的综合效能。此外，财政源于社会，又服务于社会，因此，让社会民众、新闻媒体等拥有各级政府的普通财政财务状况的知情权，并且赋予其财政监督的行使权，既是市场经济的题中应有之义，又是保证财政运行效率的必要条件。然而，受制于较低的财政透明度和有限的财政监督权，现行的社会监督机制较为滞后。

第四，处罚力度不够。有效的监督首先应当是有力的监督，但在财政监督的法律体系尚不健全，当前存在多种关系干扰的情况下，财政监督的检查处理形成了对事不对人的思维定势和习惯，而且大多是针对单位，以经济处罚为主。处罚缺乏力度，加之难以真正到位，使其无法产生真正的威慑力。直接的后果就是顶风作案屡利不止，财政监督的法律效果和社会效果相对有限。

总之，经济体制的转型和财政管理方式的转变，使传统的财政监督机

制面临前所未有的挑战。财政监督目标的明确化、监督对象的多元化、监督内容的复杂化，要求监督方式进行相应的调整，并且呼唤强有力的保障手段，但是，由于制度、机构、人员素质、资金支持等诸多因素的制约，尽管取得了一些进步，但就总体而言，我国现行的财政监督机制还显得比较乏力。

### 三、强化财政监督的举措

把握财政监督的内涵，了解财政监督的现状，认识监督乏力的成因，目的就是要让人们在正视现行财政监督所存在的问题的基础上，找出相应的解决方案和对策措施。我认为，在今后一段时期内，应当从以下几个方面入手，强化我国的财政监督。

1. 加强财政监督的法制保障。相对完善的财政监督立法保障，是顺利开展财政监督工作和建立健全完整的财政监督体系的基础。因此，强化财政监督工作的当务之急是加快立法工作，尽快出台《财政监督工作条例》或《财政监督法》，以一部相对完整的权威性法规对财政监督工作的内容、方式、程序、地位和作用等做出详细的规定，对财政监督的职能与权限，以及财政监督、审计监督和议会监督之间的分工协作关系加以科学界定，从而真正做到依法监督，依法行政。同时，为了有效控制各种违纪违法行为，还要加大执法力度。此外，对于我国在财税管理方面的税收、会计、预算等方面的法律、法规，还要根据经济活动的现实需要，对其中不适应形势发展、操作性差的部分加以修改和补充，以便为财政监督工作的开展提供更加科学和完整的法律依据。

2. 建立规范的财政监督方式。财政监督方式要逐步由侧重于专项的、事后的、突击性的监督检查方式，向经常性的、全过程的监督方式转变，立足于财政管理，着眼于财政活动的全过程，通过进行日常监督检查，发现财政管理过程中存在的问题，真

正形成监督与管理并重，日常监督管理与专项监督检查相结合的财政监督工作新方式。同时，财政监督应当改变过去那种只重检查，不重管理；只重收缴，不重整改，监督检查与管理服务相脱节的做法。变单纯的监督检查转向寓服务于监督之中，把监督检查与建章立制、堵塞漏洞结合起来，从而有效缩短监督与被监督之间的距离，达到既可以顺利开展财政监督工作，又能够为财政中心工作服务的目的。

3. 健全财政监督体系。在市场经济中，面对成千上万、形形色色的财政收支执行单位，完全由国家代议机关，以及由财政、税务、审计等专业职能部门实施监督，或者由政府及其财政部门授权会计师事务所、国有资产评估所等社会中介机构实施监督，这既不可能也不现实。完整的财政监督体系不仅要求有政府机关自身的监督，还要充分发挥社会民众、新闻媒体监督的力量。因此，增加财政透明度，并从立法方面明确群众和媒体的财政财务知情权和财政监督行使权，有利于切实将财政监督机制引申到每一单位，从而使财政监督的基础更扎实，效果更好。

4. 加强财政监督机构和队伍的建设。机构建设是开展财政监督工作的组织保证，各级财政应当建立专职的监督机构，创造必要条件，配备必要设备，确保财政监督的相对独立性。高素质的人才队伍是搞好财政监督的基础。为此，一方面，应当做好财政监督人员的进入把关工作，按照国际上通行的做法，有劣迹和不光彩记录的人员不能从事专门的财政监督工作；另一方面，要强化在职人员的培训工作，抓好他们的思想教育、法制教育、专业培训和知识更新以及现代信息处理技术培训等，使之成为一支思想过硬、业务精干、勤政廉洁、秉公执法、工作高效的有战斗力的监督队伍。

（作者为厦门大学财政系教授、博士生导师）