

从市场经济长期发展的历史实践看,在市场经济条件下,与财政监督职能运用方向的变化相适应,财政职能的运用主体和实现方式也发生了相应的变化。这也是作为法制经济的市场经济对国家财政管理工作提出的客观要求。

在实行计划经济时期,运用财政监督的主体是政府。财政行政主管部门实施的财政监督,是实现财政监督职能的主要形式。在国家指令性计划具有较高权威性条件下,财政监督职能发挥的主要是保证落实计划指标任务的作用。计划一经制定,政府就是贯彻落实计划任务的权威部门。在这样的历史条件下,财政监督的政府行政特色,在保证国家计划指标的实现中可以发挥一定的积极作用。随着我国改革开放政策的实施和财经体制的深化改革,特别是社会主义市场经济体制的建立与完善和法制化管理的推行,以政府行政监督为主体的财政监督,日益显露出与市场经济法制管理的不相适应。主要表现为立法监督与执法监督之间的脱节,对抑制市场运行和行政管理中出现的种种不正之风与违法行为缺乏应有的广度和力度;对维护和推行国家的法制化管理、保证实现国家的立法民主监督等方面,存在着相当的滞后性和脆弱性。这也正是我国当前在消除市场经济运行和行政管理中出现的种种混乱现象时显得乏力的一个重要制约因素。

对比分析当今世界上一些实行市场经济的较发达国家,可以看到与法制管理体制相适应,财政监督职能的运用主体,一般都确定为国家立法机关,并以此为依托,结合司法、审计、行政、财务、会计、社会中介机构,以及银行金融、人民群众、舆论等监督形式,组建成一个相对独立又紧密配合的监督体制,以立法、执法、司法,以及事前、事后、事中监督和日常监察等形式,实现较严密有效的监督,从中体现出财政监督法制化应有的广泛性、权威性、严密性、规范性和实效性。这些国家的一些成功经验,值得我们借鉴。

(作者单位:中央财经大学)

财政监督 在

社会主义市场经济中的地位和作用

○ 顾超滨 衡卫峰

财政是以国家为主体对国民经济或社会产品进行分配和再分配的活动,是国家实施宏观调控的重要经济杠杆。财政具有分配、调节、监督三大职能,即筹集和分配资金,调节经济资源的流向,监督管理社会经济活动。财政的分配职能反映财政的本质属性,调节职能是分配职能外延的延伸,监督职能为分配、调节职能的实现提供保证。财政监督具体说就是财政机关在财政管理过程中依照国家有关法律法规对国家机关、企事业单位及其他组织涉及财政收支事项及其他相关事项进行的审查、稽核与监督检查活动。凡有财政收支与财政管理业务的区域,就必然有财政监督,财政监督与财政分配、调节的日常管理工作同步进行,密切相关。财政分配、调节职能为财政监督工作提供作用对象和依据,财政监督职能为财政分配、调节提供监测和实施的保障。因此,认识和分析财政监督在社会主义市场经济中的地位和作用,必须结合财政的分配、调节职能和市场经济条件下国家宏观调控对财政的客观要求加以分析和阐述。

一、财政监督在社会主义市场经济中的地位

(一)财政监督是社会主义市场经济的内在要求。主要体现在以下几个方面:

1. 市场经济资源高效合理配置的内在要求。在市场经济中,资源的配置以市场调节为基础,但市场机制有自身难以克服的缺陷:第一它不能提供公共产品;第二它只反映资源的现实供求状况,不能有效准确的反映国民经济发展的长远目标和合理的产业结构。尤其是我国尚处于社会主义的初级阶段,生产力尚不发达,社会化大生产的程度还不高,更需要国家运用宏观调控纠正市场的盲目性,对其加以正确的引导。财政作为宏观调控的重要手段,对社会资源的分配,其实质是对经济的参与,主要表现形式是提供公共产品。它通过对国民收入的分配和再分配,决定和影响资源配置的数量和方向,划分和选择公共产品与一般私人产品的比例,决定公共产品在整个社会产品中的比重和地位,决定公共提供在准公共产品(混合产品)中的参与程度,从而对市场产生引导。财政监督则保障这些措施的及时、到位与正确实施,并将有关信息及时予以反馈,发挥国民经济“监测器”的作用,提高和改善财政管理水平,促使资源的合理配置和流动,使得人尽其力,物尽其用,财尽其能。

2. 市场经济法制化的内在要求。法制性是社会主义市场经济的重要特征,它综合反映市场经济的发育程度,决定社会经济的总体运行水平和质量,加强财政监督也是加强社会主义法治的重要步骤。市场经济下,经营主体具有独立性,自主经营,自负盈亏,从各自的利益出发,追求利润最大化的目标,这一方面充分调动了企业的生产积极性,但另一方面企业从自身利益出发,往往容易偏离正当竞争的轨道,这就需要对市场的监督管理。作为经济监督的重要方式,财政监督通过实施财政监督检查,促进财政政策法规的顺利实施,约束和规范经营实体的经营行为,避免垄断和纠正不正当竞争,保证市场竞争的公平、公开、有序。

3. 社会主义市场经济共同富裕、共同发展的内在要求。共同富裕是社会主

义的本质特征之一也是有中国特色社会主义优越性的重要体现。要实现共同富裕,需要建立一种“公平”的分配机制。我们所说的公平分配,是相对的,是在不损害市场竞争机制基础上的分配,是对按劳分配的有益补充。从根本上讲企业与国家、中央与地方在根本利益上是一致的,但在财政分配上存在着全局与局部、中央与地方的矛盾,特别是分税制以来这种矛盾就更为突出。开展财政监督,正确反映经济运行状况和问题,有助于调节地区部门间的收入差异,保证和规范转移支付制度的顺利实施,正确处理中央与地方、全局与局部的关系,推动全国各地经济的共同发展。

(二)财政监督是社会主义市场经济宏观调控的必要手段。从财政自身的职能来看,财政宏观调控,通过运用税收、专项收入、公债、财政支出、财政补贴等政策工具来加以实施。财政政策是经济杠杆、行政约束和法律手段的统一,加强财政监督,明确行政责任,经济杠杆、行政约束、法律手段配合使用,才能发挥政策工具的应有作用,保证财政政策的完整实现。从整个社会经济监督体系来看,财政监督是税务监督、审计监督和社会中介监督等监督方式无法替代的。审计、税务、社会监督是对被检单位的监督,是外部监督,财政监督既有外部监督,又有自身内部监督。审计和社会中介监督主要是事后监督,而财政监督主要是在财政管理过程中形成的同步监督,突出表现为事前、事中的监督,与财政的收支活动紧密相连,有助于提高监督效益,防患于未然。

二、财政监督在社会主义市场经济中的作用

(一)加强财政监督工作有利于健全财政职能,提高财政管理水平。主要反映在以下几个方面:

1. 有助于建立稳定的收入增长机制。通过对预算收入的解缴、征管、入库、退付全过程的监督,强化依法治税的观念,堵塞跑冒滴漏,同时加强对预算外资金的监督管理,促进国家综合财力的增强。

2. 有助于建立结构优化、富于效率

的财政支出机制。通过对预算支出的计划、拨付到使用的事前、事中、事后的全过程监督控制,提高财政资金的使用效益,减少损失浪费。

3. 有助于建立科学规范的财政监督管理机制。近年来财经秩序混乱的一个重要原因就是财政部门特别是有的领导同志对财政监督在财政管理中的地位和作用认识不足、重分配,轻监督。通过开展财政监督工作,建立规范的日常监督机制,利用财政监督反馈的信息,及时评估和判断财政运行状态与预期目标的偏差,分析偏差产生的原因,减少决策失误,发挥其“监测器”的作用;同时有重点、有针对性地开展一些专项检查,加大监督力度,加强对财税领域违纪新手法、新特点的研究,努力提高监督管理水平,既重开源,又重节流,从而实现收支并举,监管并重。

(二)加强财政监督工作有利于促进实现两个转变。加强财政监督,通过对各部门、各单位财务计划编审、日常收支和利税解缴情况的指导检查、会计预决算审查等措施,从法规制度上规范企业经营行为。通过财政监督检查,发现企业管理中的薄弱环节和漏洞,提出改进措施和意见,指导企业加强会计核算降低成本、建立自我约束机制,提高企业管理水平,增强国有大中型企业的市场竞争能力,保证国有资产安全、完整、增值,把企业的微观经济活动纳入国家宏观经济发展战略和计划的轨道,促进经济增长方式向集约型转变。

(三)加强财政监督工作有利于整顿财经秩序,促进精神文明建设。物质文明、精神文明同步发展,是社会主义的本质要求。1995年以来,党中央、国务院把整顿财经秩序、严肃财经法纪列为经济工作的重要日程。税收、财务、物价大检查作为财政监督的一种有效形式,开展12年来共查出各类违纪资金1817亿元,其中上交财政1293亿元,查处违法违纪个人4000多人,有效地规范了财政收支行为,减少了国家损失,保证了国家的政令统一和反腐败工作的深入开展。

(作者单位:财政部财政监督司)