

新时期加强财政监督的 理性认识及改革思路

● 中央财政管理干部学院 梁尚敏

一、克服几种偏向和树立新的财政监督观

在经济体制转轨、经济增长转型过程中,政府和财政的职能“错位、越位、缺位”的情况比较突出,转变它又面临财力被肢解、财权被分散、职能被削弱等种种挑战,结果在财政监督领域内出现了一些值得引起注意的偏向,如重分配、轻监督,重激励、轻约束,重人治、疏法治等。与此同时,财政监督中那种重收入、轻支出,重堵截、轻防范,重治标、轻治本等现象也较普遍。这些均不利于在市场经济条件下全面加强财政监督。造成这种状况的原因,主要是财政监督理论研究跟不上市场经济发展的实际,人们思想观念的转变需要一个过程,再加上传统体制惰性、惯性的传递,双重体制摩擦,也增加了改革的难度。因此,面临的紧迫任务是总结已有的财政监督经验,面向未来,提高认识,树立新的与市场经济相适应的财政监督观,用以指导、推进财政监督的战略性转变和跨世纪发展。

1. 财政监督的现代发展观。围绕解放和发展生产力这一社会主义根本任

务,立足现代市场经济的大发展,寓财政监督于政府理财的全过程、市场经济诸要素合理配置的全过程、社会经济政治科教发展的全过程。一句话,就是要在全过程、全面大发展中加强财政监督,在强化财政监督的过程中促进生产力的大发展。只有把财政监督塑造成防患于未然的监督、发展中的预警监督、运行中的效率监督,它的功能和作用才能得到最大限度的发挥。

2. 财政监督的现代服务观。为保证宏观经济稳定、微观经济充满活力服务,为扫除生产力发展中的障碍服务,为建立正常的分配机制和分配秩序服务,是新时期财政监督的领域。现代市场经济中的财政监督是“一监督,二服务”,即在强化监督中为政府大目标和改革管理服务,在服务过程中取得加强财政监督的主动权,通过实现监督与服务的统一,开拓财政监督的新局面。

3. 财政监督的现代体系观。建立以财政、审计、社会监督为主的监督体系,使财政系统的职能监督、审计系统的审计监督、社会中介组织系统的社会监督

等,形成内部监督与外部监督相互制衡的监督体系。依靠它解决现代市场经济中的矛盾,保证预算内外监督、纳税监督、国有资产管理监督、财务会计监督等各个环节的监督和监督体系的顺畅运行,使之在法律、法规界定的范围内活动,实现大小监督系统和整体系统的效能最大化。

4. 财政监督的现代约束观。政府和财政的分配行为、调节活动,必须有严格的约束。财政监督的现代约束观,就是要强调约束制度创新、监督制度创新。实际上,在现代市场经济中,任何一种交易行为,都只有在与之相适应的制度约束发挥作用的条件下才能发生。任何一种分配活动,约束什么、监督什么、限制什么、鼓励什么都必须做到公开、公正、明确。

二、市场经济越发展越要加强财政监督

市场经济作为法制经济,乃是把各种经济活动纳入法制轨道的经济。人们必须学会运用法律来规范和引导市场经济的运行,做到健全财政法制,依法严格

财政监督。市场经济体制改革越深入,规范市场主体、市场行为、分配秩序就越重要,加强国民经济中的财政监督,严格财政法纪,依法理财越不能放松。

市场经济作为平等竞争的经济,要求众多的利益主体在市场中平等竞争,实现优胜劣汰,把资源配置到效率、效益最佳的环节和企业中去。因而维护市场竞争规则和市场秩序,形成平等竞争机制和市场环境,便成为新时期强化财政监督的重要内容。我们的任务是通过财政监督引导市场主体之间的自由而公平的竞争,确保国家对市场的必要干预,使等价交换、平等竞争在体制公平、政策公平、制度公平中得到有效的贯彻。市场经济越开放,越要求加强对平等性、公开性、规范性的财政监督。

市场经济作为宏观调控的经济,需要按照市场供求变化调控经济总量和结构、调控投资和消费、调控公平和效率等。财政监督已成为进行宏观调控,克服市场经济的自发性、盲目性,制止通货膨胀、消除财政赤字、保持社会经济稳定的一种可靠手段。

市场经济作为分权经济,事权和财权的“统”“分”都要力求适度。应该把原来政府职能中的“企业性”、“经营性”权力归还给企业,应该合理界定中央和地方各级的事权、财权。面对一些政府部门权力化、部门权力利益化的现象,特别是任意设立基金、收费项目等,既不能视而不见,放任自流,又不能采取简单化的方法回到高度集中的老路上去。出路就是按照分权、分责、分工的要求,监督“统”和“分”的适度,监督事权、财权的科学划分,制止分权不当或分权过度的行为发生。

在向建立社会主义市场经济新体制的转轨过程中,两种体制并存的摩擦不小,漏洞很多。要加大财政监督的力度,加快财政监督改革的步伐,切实改变财政监督“松、散、软、乱”的滞后状况,把它建立在“细、严、准、实”的基础之上,以适应市场经济快速发展的需要。

三、公平分配和提高效率离不开财政监督

现代市场经济条件下的政府理财,

一条主线是实现公平与效率的相对统一和兼融。公平和效率分别从收入分配和资源配置两个方面对社会经济运行产生影响,并且成为政府理财的基本目标。在这种条件下,监督收入的公平分配和监督效率的不断提高则是财政监督的中心所在。一般说来,市场提高效率,政府干预公平。政府理财及财政监督,要保证国民生产总值在政府、企业、居民之间形成合理的分配格局,要促使经济增长从粗放型向集约型即效益型转变。财政对公平与效率的监督,最重要的是使两者实现最优组合,从而为大幅度提高效率、实现收入公平分配、社会福利的最大化、逐步达到共同富裕开辟道路。

我国进入90年代以来,由于缺乏强有力的税收调节,造成了收入分配的不合理倾斜。目前,在国内生产总值分配中,国家所得已降到最低点(1995年为10.7%,1996年为10.9%),相反,居民所得已超过同期GDP的2/3。政府在改革中对分配行为规范不力,相当一部分财力在制度外、体制外循环,各种集资、摊派有增无减。这反映了财政监督松弛、财政纪律淡化、政府公共权力被滥用等一系列情况。可以说,公平与效率一旦失去必要的严格监督,包括监测、控制、纠正、惩处等在内,分配就必然如脱僵野马,无法驾驭。

监督宏观和微观经济活动,讲求效率、提高效益,是政府理财面临的一大难题。我国至今仍以高消耗支撑经济的增长,不能不令人担忧!建国以来,我国的GDP增长10多倍,而矿产资源消耗却增长40多倍。科技进步对工业产值增长的贡献率为35%左右,比市场经济发达国家的50—70%有很大差距。我国“八五”期间投入7.3万亿元,而GDP增加值仅为3.7万亿元,投入是产出的两倍。至于结构趋同、盲目建设得不到制止、效益差等已成为“顽症”。这些都表明财政监督远未到位,财政监督还处于浅层次

四、完善财政监督,实现财政振兴

随着改革开放的深入发展,财政监督正经历着探索、突破、总结、规范、完善

的过程。正确处理其与改革、发展、稳定的相互关系,仍然是推进财政监督顺利前进的关键,也是振兴财政的客观需要。为此,可供选择的取向包括:

1. 把健全财政法制与完善财政监督有机地统一起来。财政法制是治国理财、加强财政监督的法律依据,是指导财政监督活动、维护分配秩序的准绳。健全财政法制,既需要确立财政的基本法,又要有不同层次的财政法律法规群体,既要加强财政立法监督、执法监督,又要严格财政的司法监督和守法监督,并使它们相互协调,以利于发挥新时期财政监督的监控、保障、促进、服务、奖惩等多方面的作用。

2. 把财政监督制度创新的着重点转移到约束制度创新上来,保证各项改革既有激励制度创新,又有约束制度创新,以促进体制改革取得新的实质性发展。为此,规范预算内外资金的监督制度、国有资产监管制度、住房基金监管制度、土地收入监管制度、社会保障基金监管制度等,成为下一步监督、约束制度创新的重点。这涉及到巩固改革成果、大胆创新、合理规范、提高财政监督水平的全面推进,也是使财政监督充满活力、创立良好的社会经济环境的重要一着。

3. 把县、乡、街道等基层财政环节的财政监督建设提到议事日程上来,从完善基层财政监督抓起,有利于增强监督的效应,制止基层单位的各种浪费损失,夯实财政监督基础。值得特别指出的是农民不合理负担屡禁不止、屡减不轻。如果能将县、乡财政监督完善起来,推行费改税制度,实行村级财务管理公开等,至少可以遏制不合理负担的扩张,刹住农村乱收费、乱摊派、乱集资之风,引导农业、农村、农民问题的解决,走上新的发展道路。

4. 加强财政监督与精神文明建设相结合,从战略的高度常抓不懈。通过有效的财政监督,既树典型,又查处腐败,既形成舆论导向,又使违法违纪者无藏身之地。对于弘扬社会主义新风,推进廉政建设,都将起到重要作用。○