

国家治理能力提升背景下的 财政监督体系构建研究

中央财经大学 | 马海涛 肖鹏

习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上发表的重要讲话中，将财会监督与审计监督、统计监督等一并作为党和国家监督体系的重要组成部分。这是在国家治理体系和治理能力建设上关于财会监督的重要定位，赋予了财会监督新的政治高度。作为财会监督重要组成部分的财政监督，也面临着新时代下的新定位和新要求。国家治理理论背景下的财政职能如何界定、监督职能是否是财政的固有职能之一、财政监督能力如何提升、财政监督方式如何创新等问题，均给理论界和实践界提出了很多现实考验。

“国家治理”理论框架下的财政职能定位

财政，顾名思义，“以政控财、以财行政”。“以政控财”是指财政是国家政权体系凭借社会管理者的政治权力掌握社会总财力的一部分；而“以财行政”，则是通过财政的运行来履行政府的职能。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一论断，就已经将财政超越了经济范畴的概念，上升到

国家治理的政治学层面。因此，仅从经济学视角将“财政”作为政府调控经济的工具来提出财政职能，就过于狭隘了，必须从政治学、管理学、经济学多学科视角来重新界定现代财政制度框架下的财政职能。

现代财政制度与公共财政相比，其基点是治理。如果说公共财政是与社会主义市场经济相适应的财政制度框架，那么现代财政制度就是与国家治理体系现代化相适应的财政制度框架，是一种“治理财政”模式。现代财政制度在一定程度上是效仿“现代企业制度”的公司改革思维和治理理念，目标是发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，规范、法治、民主、透明是现代财政制度的鲜明特色。

财政监督管理职能寓于财政资源配置、收入分配和稳定经济职能之中，辅助于这些职能并独立发挥作用。在社会主义市场经济条件下，财政监督与资源配置、收入分配、稳定经济职能都是财政固有的职能，它们彼此关联、相辅相成。财政监督对资源配置、收入分配、稳定经济三项职能的实现具有促进、规范、优化和保障的作用。财政监督通过反映、督促、检查和制

裁等活动，及时发现和纠正预算编制和执行中的偏差，保证财政分配和管理的合规性、合理性和有效性。财政监督通过对财政资金运行的跟踪、检测、分析、反映，为宏观经济调控提供决策依据；通过对财政资金流向及其效率的判断，为财政资源的有效配置和经济的稳定发展提供保障；通过对财政资金绩效的监督，为各级政府部门构建协同监管机制和提高财政管理水平创造条件。

国家治理能力提升背景下的财政监督核心要素

推进国家治理能力提升和治理体系现代化，强化对权力运行的监督与制约机制，离不开监督制度体系、监督机制的构建，要以党内监督为主导，使人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调。就财政监督而言，为了使财政是国家治理的基础和重要支柱的职能进一步强化提升，需要从权力来源、监督范围、监督方式、监督方向等方面进行优化升级和流程再造。

(一) 财政监督行为法治化。推进

国家治理体系和治理能力现代化，建立现代财政制度，首先要建设法治财政。财政法治化就是要对公共部门和市场主体提出财经纪律、规范秩序，通过财政监督促进政府和市场有序协调运转，防止权力随意扩张而损害社会公众利益。按照完善立法的要求，打造法治财政，应尽快建立和完善财政法律、法规和制度，规范各种财政分配关系和行为，促进政府和市场、社会有序协调运转。

(二) 财政监督程序标准化。现代财政制度下，财政监督程序的标准化即是将行为标准化、流程标准化、任务标准化、责任标准化。财政监督程序标准化的本质是维护财政监督工作人员和财政监督相对人双方的程序正义。财政监督标准化管理是按照财政科学化、精细化管理的要求，积极探索和掌握财政监督业务的客观规律，对每一个部门、每一项工作、每一条流程、每一个环节、每一个岗位建立科学、细致的标准规范，并加以管理，从而形成统一的思想认识和行动步调，以提升财政监督工作的质量、效率和水平。财政监督程序的标准化并不是独立存在的，而是必须与财政监督行为的制度化、范围的全面化、方式的信息化和工作的绩效化相辅相成、协调一致。

(三) 财政监督范围全面化。财政监督应覆盖各种财政收支活动的各个方面及各个环节，应从事后检查向事前审核、事中控制和事后检查全过程监督转变，实现对财政运行的全过程、全方位监督。通过将财政监督关口前移，延伸到事前和事中，贯穿于预算

编制、执行和决算的各个环节，及时发现并纠正问题，提高预算编制的科学性、合理性和预算执行的及时性、规范性、有效性。推动财政监督范围从定点检查向全面检查转变，把财政监督扩展到整个面上的核查、调研、分析，由点及面、点面结合，不断拓展财政监督的广度和深度，实现对财政运行的全方位监督。

(四) 财政监督方式信息化。财政监督本身是一项工作量极大的业务，尤其是各级部门的多头化、财政收支的多样化、财政风险的多元化，都需要投入极大的精力去甄别计算，如果一味依赖于人工化的统计抽样等手段，根本无法保证财政监督的实效性。现代财政制度下，要实现国家治理能力现代化，首先就是要保证工具方法的现代化。在高速膨胀的经济信息量下，先进的信息化技术已经广泛应用于财政管理和财政监督密切相关的各个领域，财政监督亟需在方式、手段和技术上进行一次全新的变革，为进一步提高财政监督效率提供技术支持。

(五) 财政监督目标绩效化。长期以来，我国财政监督的目标主要为合规性审查，弱化了针对财政资金的绩效监督，即强调对与错的评判，忽视了好与差的评价。随着财政绩效管理的实施和财政改革的不断深化，财政资金绩效问题将日益受到关注，绩效监督也逐步成为财政监督的重要内容。

国家治理能力提升背景下的全流程财政监督体系构建

(一) 强化“财政大监督”理念，

构建“全面覆盖、全程监督、全员参与”的财政监督工作机制。加强部门内部控制建设，推进预算绩效管理，推广运用政府和社会资本合作、政府购买服务等财政管理方式的变革，也带来了财政监督内容和组织形式的变化，推动了“财政大监督”的理念创新。“财政大监督”理念要求实现“全面覆盖、全程监督、全员参与”的财政监督工作机制。即对所有政府性资金的全覆盖，对财政资金、财政行为的全程监督，并要求财政系统的各级人员自觉成为监督主体进行有效的内部控制，还有系统外的人大监督、审计监督及社会监督等。

在强化“财政大监督”理念，推进“财政大监督”模式中，首先，应创新财政监督的组织方式。整合监督力量，探索与审计、纪检监察、税务等部门合作，开展联合检查。其次，创新财政监督的思维方式。从“纠错型”向“预防型”、“安全性合规性”向“效益性”转变。第三，探索构建事前审核、事中监控、事后处理相结合的全过程监督方式。构建财政监督和财政业务管理之间的互动沟通机制，使监督机构能够及时掌握财政运行的工作信息，便于开展日常性监督和全程监督；建立以预算监督为龙头的财政业务监督体系。第四，运用信息化监督手段。使用监督检查软件，开展网络监控，建立顺畅的及时分析监控系统运行机制等。第五，建立监督成果应用制度。加强处罚力度，充分反馈监督成果。

(二) 厘清财政监督相关主体的职责范围。一个完整的财政监督体系应

包括完善的财政监督主体、组织管理流程、法律制度框架,而目前我国在财政监督体系中存在监督主体平行化与职能重叠化、财政监督主体缺乏协同机制、财政监督主体与监督客体之间信息不对称等问题,对我国财政监督主体职能的履行以及监督效果的实现带来了明显的负面影响。为此,应厘清财政监督主体的职责范围,构建良好的财政监督主体相互制约与协调机制,加强财政监督主体与监督客体之间信息的沟通,明确财政对预算管理的统一领导,逐步形成“以财政监督为核心、人大宏观监督为重点、审计等外部监督为载体、社会监督为补充”的多维度、综合性的“大监督”体系。同时还要增强各预算监督主体的自身建设,以提高各预算监督主体的监督能力。

(三)构建各监督主体相互制约与协调机制。厘清各监督主体的职能之后,就应考虑通过程序建设整合各监督主体的作用,建立互为补充协调、又相互制衡的监督体系。在预算监督的准备阶段,财政部门需要对各部门预算编制的准备情况进行监督,并汇总材料提交人大,由人大对其进行审查批准。在人大通过政府预算之后,交由预算执行部门执行预算。若需要对预算进行调整,同样需要向人大提交申请,经过人大审议才能执行。在预算执行过程中,财政部门要对预算资金的使用进行监督,并对预算资金的使用结果进行绩效评价。在每年年末,由审计部门对预算使用的全过程进行审计,对预算资金使用情况进行总结,指出不足。最后,由司法机关对

其中违法和违规使用预算资金的行为进行追查。社会监督则应贯穿于政府全监督过程,成为预算监督的外部条件。未来应充分发挥专职监督机构的横向联系,纵向联动职能。加强专职监督机构与人大、预算执行部门等的联系,构建畅通的统筹协作和信息反馈机制。加强中央与地方、省市县间监督体系的联动,有限利用财政监督资源形成监督合力。

(四)加强财政监督信息化建设。财政监督活动贯穿于财政收支活动的全过程,财政监督人员要及时掌握预算收入的上缴、入库和预算支出的拨付、使用情况,这些信息都是通过大量的统计数据来反映,这些数据的掌握与信息化程度有密切关系。同时,随着财税体制改革的深化,建立公开、透明的公共财政体系的要求越来越迫切。部门预算、政府采购、国库集中支付等重大的预算改革,都离不开强大的信息网络和信息系统的支持。

一是实现财政监督部门与相关部门、单位的信息共享。财政监督活动在现实生活中会涉及财政所覆盖的各行政单位、事业单位、企业的信息数据。为了整合现有的财政监督信息,打通财政部门内部、财政部门同其他行政管理部门(如税务机关、国资部门、海关、法院等)之间以及与企业、银行等单位的信息壁垒,应在财税部门之间、财税部门与其他经济部门之间、中央财政与地方财政之间实行计算机联网和信息共享。

二是建设财政监督基础信息库。财政监督部门应通过建立财政监督信息库,开发财政监督专用监控软件

等措施,不断建立健全实时动态的网络监控预警机制,及时发现、纠正财政运行中存在的问题,以全面提高财政监督效果。由此,要积极建设财政监督法规政策信息库(政策库),包括国家法规数据库、规范性文件库、部门预算标准库、非税收入政策库、财政部门审批程序库、业务流程标准库。

三是推动信息化手段在财政监督过程中的应用。财政监督要及时收集、处理、传递、分析大量的信息,所以离不开现代信息技术的支持,如计算机、互联网,灵活运用各种分析预测方法。因此,未来应加快发展成果向财政监督信息技术的转化,采用先进的信息技术,建立起高效的财政监督信息收集和监督辅助系统,将有问题的监督对象排查出来,及时预警,查找问题所在,促进财政监督整体水平的提高。

(五)加强监督成果应用,构建责任追究机制。财政监督管理应在做好过程监督的基础上,向监督成果应用方面倾斜,将监督成果作为调整财政支出、完善财政政策和合理安排预算的重要依据,从而构建监督成果转化机制。首先,建立监督报告制度和监督成果转化专项报告制度。财政监督机构定期和不定期向本单位报告监督情况,及时发现并披露执行过程中的问题;同时各职能部门应通过专题报告的形式及时反馈监督成果的利用和转化情况,并将此纳入政绩考核体系,从而构建闭环的财政监督体制。其次,探索将财政监督作为法定内容纳入预算报告,进一步放大财政监督的

构建新时代财会监督体系的思考

涂昌波

2020年1月13日，习近平总书记在十九届中纪委四次全会上的重要讲话中将财会监督纳入党和国家监督体系。5月11日，中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》要求促进党内监督、监察监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督协同发力，推动社会主义市场经济健康发展。面对复杂多变的国内外形势，适应新发展格局新形势新要求，加快构建权责清晰、执行有力的财会监督体系，对于完善党和国家监督制度、改善营商环境、推动高水平对外开放、推动经济高质量发展，具有重要现实意义。

完善法规、健全制度，为构建权责清晰、执行有力的财会监督体系提供更为完备的制度依据

在经济领域，我国建立了以审计

法为纲的审计监督体系，以统计法为纲的统计监督体系。财会监督与审计监督、统计监督都属于经济监督，各有侧重，各有制度。财会监督具有经常性、日常性等特点，是确保财会信息真实、促进资源有效配置、防范经济金融风险的基础性的经济监督。财会监督既涉及预算法、会计法、注册会计师法、资产评估法、税收征管法等行政法律，也涉及公司法、证券法、商业银行法、保险法等民商法律，还涉及刑法。刑法对隐匿或者故意销毁依法应当保存的会计凭证、会计账簿、财务会计报告，提供虚假的或者隐瞒重要事实的财务会计报告等情节严重的行为，规定了刑事制裁措施。此外，财会监督还分散在财会行业规范、单位内部制度中，需要从国家、行业、单位三个层面完善财会监督制度。

(一)完善财会监督法规，加快财会监督法治化进程。是否制定财会监

督法，业界学界存在不同的认知。笔者赞成财会监督单独立法。一是对财会监督的含义、主体、对象、范围等作出权威界定，以法律予以明确，为加强财会监督提供权威的法律依据。二是制定财会监督法，理顺财会监督法律关系，与预算法、会计法等法律进行有效衔接，从而提高财会监督法治化水平。三是制定财会监督法有实践基础和现实需要，可以由财政部门牵头，联合税务、证券监管、银行保险监管等部门共同起草，运用法治思维、法治方式提高财会监督水平。

(二)完善财会行业规范，加强财会监督行业自律。财会行业有注册会计师协会、资产评估行业协会等，应按照法律和章程的规定，进一步完善行业自律规范，强化行业诚信建设，加强对执业机构、执业人员的行业指导和督促检查，提升执业机构的执业水平，提升执业人员的职业操守和执

成效。

财政监督的目标是“将权力关进制度的笼子”。对于挣脱“牢笼”的权力必须进行责任追究，因此应该建立事前预防、事中监管、事后追责的责任追究机制。事前应建立责任清单，明确职责划分，提升责任意识；事中应创新约谈和预警制度；事后建立强

有力的追责手段，综合运用政绩考核体系、行政处罚、党纪处分、法律制裁等方式，真正做到低效追因，无效追责，提高财政监督的威慑力。

(六)强化财政监督队伍建设。优质高效的财政监督必须要有高质量的监督队伍作为保障。首先，加强监督队伍的思想建设，保证监督队伍的先

进性和纯洁性。其次，充实财政监督专职机构和日常监督力量，在保证监督人员数量的同时，不断提升队伍的质量。最后，要加强学习培训，不断学习最新的监督理论和监督方法，适应现代财政制度下的财政监督实践需要。□

责任编辑 李丞