

借鉴西方国家先进经验推进我国财政监督制度建设

<http://www.criifs.org.cn> 2005年12月7日 宋夕元

会计监督我国财税领域挤占挪用财政资金现象和财政资金使用效益低下等问题非常突出，财政监督力度不够是其中主要原因之一。我们应认真研究西方国家的经验，分析我国现行财政监督中存在的问题，推进我国财政监督制度建设。

一、西方国家财政监督的主要特征及其可借鉴的经验

西方市场经济国家普遍重视财政监督的作用，以规范财政分配秩序，维护公平竞争，防止腐败，促进经济和社会健康发展。从一些国家财政监督的做法来分析，市场经济国家财政监督的主要特征有以下几个方面：

1, 较为完备和富有权威的财政监督法律体系。西方市场经济国家的财政监督都是由法律来保障的。英国是在《宪法》中对财政收支作出规定最早的国家。德国、瑞士、意大利的《宪法》对财政收支的一切活动都有规定，美国、法国、加拿大等国除《宪法》以外还设有专门的法律对财政监督作出更为具体的规定。

在这些国家，法律对于财政监督的规定非常详尽具体。比如，德国宪法第114条赋予了财政监督常设机构的法律保障，而且明确了财政监督的各个要素，由联邦财政部公布账目、由联邦审计院审计和对财政预算的执行及经济管理进行审查、审计中必须采用的监督标准、联邦审计院应提出报告的义务、批准联邦政府的财政决算等，都在宪法的保护之下。因为有强有力的法律做保障，西方国家财政监督的权威性都比较强。

2, 相对独立的财政监督机构。西方的财政监督理论认为，财政监督机构的独立性是有效监督的重要前提，甚至是“监督的生命之水”。所谓独立性，主要强调三个方面的内容：一是财政监督机构独立于财政部门及其他资金使用单位之外；二是财政监督机构不接受外部的行政指令，只服从法律；三是财政监督机构的人员拥有独立行使职责的权利。西方国家审计机构的设立普遍遵循了独立性的原则。比如，澳大利亚按照《总审计长法案》设立的总审计署，直接向议会负责，而在其审查政府各部门的财务状况的过程中，政府无权干涉。又如德国，宪法第114条第2款规定，联邦审计院不受联邦立法机构一般立法程序的干预，只有通过修改宪法的途径才能撤消联邦审计院。宪法还明确规定，对账目的审计、对财政预算执行和经济管理的效益性以及是否符合制度的审计是联邦审计院的工作职责，这实际上赋予了联邦审计院履行职责时抵制干扰的权利。此外，在德国宪法和一些地方法律中，还强调了审计院审计委员的“法官独立性”。因此，在西方国家，宪法保护下的独立审计机构是财政监督的一支重要力量。

3, 完善的财政监督网络。西方国家通过构建分工明确、相互补充、相互协调的财政监督网络，

来确保财政监督的严密性和有效性。这方面法国的做法最为突出。法国的财政监督既有经常性监督又有专项稽查。（1）经常性监督主要是对财政支出过程的监督，它由行政监察、司法监察和议会监察三部分组成。行政监察由财政稽查员来完成，主要负责检查财政支出的各个阶段是否符合制度规定和控制总体开支；司法监察是行政监察的补充和结局，主要有两种形式，一是审计法院对所有公共会计账目进行的年审。二是由预算和财政纪律法院对支出决策者的行为进行审判，如有违反规定的行为，将判定支出决策者个人对此承担经济责任；议会监察是经常性监察的最后环节，预算年度以议会通过决算法而告终。议会的工作主要是对过去的管理从政治上给予认可。（2）专项稽查。法国的专项稽查由财政稽查总署和审计法院来执行。财政稽查总署是财政部下属的稽查机构，由财政部长直接领导，它的稽查范围包括所有公共会计和受国家补贴的机构和公共机构。一方面，对外地公共会计进行短期的临时检查；另一方面，对特定专题进行常规调查，目的是对某行业领域采取行政措施的结果做出评价，一般是同其他稽查机构（主要是社会事务、国防事务稽查机构）联合进行。

在法国，财政稽查总署的稽查结论非常有分量。审计法院除进行司法审计外，也开展行政审计。行政审计的范围十分广泛，大大超过司法审计只能查公共会计的限制，包括了国有企业、受国家补贴或仅仅享受国家优惠待遇的机构，以及那些属于审计法院审计范围控股管理的实体等几千个单位。审计法院自主组织行政审计，审计报告因审计法院重视程度不同而采取不同形式。行政审计年报不仅呈送总统，而且可以部分在新闻界披露。

其他国家如美国、澳大利亚等，也都有一套由司法监督、审计监督、财政部门对预算执行过程的监督等构成的严密的财政监督网络，这是西方国家较为严密的财政监督体系的重要标志。

二、我国财政监督制度存在的主要问题

1, 财政监督的法制建设滞后。我国目前财政监督法律体系存在的主要问题有两个（1）法律层次低。一方面，在宪法中没有对财政监督的内容、机构等作出明确规定。另一方面，现有的法律中，由全国人民代表大会通过的法律比较少，而大部分是全国人大常委会和地方人民代表大会的立法，有相当一部分还是中央部门和地方政府出台的行政规章，所以从整体上讲，目前我国财政监督的法律权威性还很弱。（2）法律体系不健全，而且操作性差。健全的财政监督法律体系应该包括三个方面：一是规范财政监督客体行为的财税法规以及相关的经济法规；二是规范财政监督主体自身行为的财政法律法规；三是规范财政监督主体处罚违法违纪行为的法规。但就目前我国财政监督法制

建设的实际情况看，这三个方面都严重滞后，难以给财政监督提供有效的法律保障。从规范财政监督客体行为的财税法规看，尽管我国陆续出台了《预算法》、《税收征管法》、《会计法》、《注册会计师法》等重要法律法规，为财政监督提供了必要的、基础性的法律依据。但是由于这些法律法规有其自身的调整对象，对财政监督只作了原则性的规定，因而在实际工作中难以满足日益繁重的监督任务。从规范财政监督主体自身行为的财政法律法规看，目前仅能适用的少数法规，其权威性、适用性、可操作性都有待提高。从规范财政监督主体处罚违法违纪行为的法规看，目前除了各种法规中有关过于原则性的条文外，主要依据还是1987年制定颁发的《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》和《违反财政法规处罚的暂行规定实施细则》，而这两个法规中一些条款许多已经过时，财政监督部门在行使职责中很难有效地运用，已难以适应形势发展的需要。

2, 财政监督网络不健全。长期以来，我国财政部门内设的监督机构很不规范。特别是地方财政

部门的内设监督机构职责不统一、名称不统一、归属不统一，严重制约了财政部门监督职能的发挥。当前最突出的问题是，财政监督定位不准，财政监督的工作关系没理顺。财政部门监督与审计监督、人民代表大会监督之间分工不够清楚，责任边界模糊，没有形成监督的合力，直接影响了财政监督的整体效果。

3, 财政部门的经常性监督与财政管理相互脱节。长期以来，由于对财政监督的认识不到位、不全面，财政部门的监督与财政管理在一定程度上被截然地分开，以至于不能把有效的监督机制引入到财政业务管理之中。（2）在管理制度上，财政部门内部资金管理机构集预算的编制、执行职能于一身，相互之间缺乏有效的制约和监督，不利于实现财政资金科学、公开、透明地分配。（2）在具体的工作上，财政部门偏重资金的申请、审核、拨付事务，对财政资金使用的效益情况进行深入细致的考察、分析、论证和跟踪问效不够，出现了重分配、轻监管的问题。与此同时，财政专职监督检查机构游离于财政具体业务管理之外，在职责权限、监督力量、人员素质上受到局限，因而不能全面地履行其所应承担的财政监督职责。（3）在监督方法上，过多地依赖于专项检查。由于受到传统财政监督的思维影响，许多地方财政监督过程中仍以实施专项检查为主，多层次、全方位的财政监督体系还没有形成。

三、推进我国财政监督制度建设的几点建议

针对我国目前财政监督制度存在的主要问题，借鉴西方国家的先进经验，我国应重点在以下几个方面进行财政监督制度建设。

1, 加强财政监督立法，健全财政监督法律体系。应把财政监督写进我国的宪法，赋予其不可动摇的法律地位。要制定《财政监督法》，对财政监督的范围、内容、方式方法、机构等作出具有可操作性的具体规定。同时，立法过程中要处理好以下三个问题：（1）要注意财政监督法律与其他法律的协调一致。

比如，《财政监督法》与《宪法》、《预算法》、《审计法》等有关财政监督的内容、条款表述要一致，不能相互抵触。（1）地方立法要与全国性法律保持一致。地方人民代表大会和政府制定财

政监督法规和政府规章，必须遵循全国有关财政监督的法律原则，不能与之相冲突。（2）为了加强财政监督的权威，特别是惩罚性的条款，更要具有现实的可操作性。

2, 理顺财政监督机构之间的工作关系，建立协调运转的财政监督网络。特别是要清晰地划分人民代表大会、审计部门、财政部门的责任边界。人民代表大会主要是批准财政预决算，代表所有纳税人的利益在预算编制和执行结果这两个环节进行监督，从政治上予以认可。审计部门主要是事后对财政资金的管理和使用进行合规性审查和效果评价。财政部门主要负责财政收支过程中财政资金运行的监督，确保财政资金按规定收付。它的监督对象主要是财政部门的财政资金收付行为，对各部门资金使用行为的监督主要由审计部门负责。

3, 改进财政监督的方式方法。（1）要把经常性监督融入财政管理之中。财政部门内设监督机构要对财政资金的收付行为有实质性的参与，否则游离于财政管理之外，经常性监督就很难真正到位。（2）要加强司法监督。应该成立专门的司法机构，对违反规定拨付、使用财政资金的行为进行查处，加大执法力度。（3）应该进一步明确责任主体，特别是加大支出决策者、会计、资金拨付者

的个人责任，以利于财政监督执法。

文章来源：冶金财会 （责任编辑： x1）