

对财政监督效应的思考

张淑翠

(国家行政学院 北京 100089)

摘要: 财政监督效应能够切实提高财政资金使用效率,实现科学理财、民主理财以及依法理财,促进国家财政科学化、精细化管理。文章在明确财政监督效应内涵基础上,确定“科学监督”与“全面监督”为现阶段财政监督目标,深入剖析了我国目前财政监督存在的问题,并提出了相应的政策建议。

关键词: 财政监督效应; 科学监督; 全面监督

中图分类号: F810.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-0098(2014)01-0060-05

当前,国际经济低迷,我国经济增速也出现放缓,财政收入增速大幅下降,同时财政的名义收入与实际收入由于政府负债等各种原因存在很大的差距,以及保障和改善民生成为国家政府工作的价值取向,继而财政分配领域和服务对象发生着潜在质的变化,使得当前财政向“紧日子”开始转变,这就越发凸显出政府强化财政监督效应的紧迫性。为此,明确财政监督效应内涵以及现阶段财政监督的目标,并且针对当前财政监督工作存在的问题来规划财政监督工作,对有效地发挥财政监督效应具有重大意义。

一、财政监督效应内涵

财政监督的效应也称为作用,是指财政监督职能的发挥而产生的社会后果。这就是说,职能是事物所固有的,而效应是有条件的,若能满足相关条件就必然会发挥,否则,就只是“潜在”的。具体来说,财政监督效应归结为纠偏效应、威慑效应和促进效应。

(一) 纠偏效应

法国的法约尔最早系统地提出了管理职能应该包括计划、组织、指挥、协调与控制五大职能,其中计划职能为他所重点强调。从某种意义上说,财政管理就是政府在事先设定财政资金的用途的前提下,在不同部门间进行分配,使得政府各部门的一切工作都要和谐地配合,以便于政府政策目标的顺利进行,并且有利于政策目标的实现,最后还要证实一下政府的各项工作是否都与已定计划目标相符合,是否与下达的指示及已定原则相符合。然而,由于主客观因素的影响,政府在进行财政管理过程之中,肯定会存在出现偏差的问题,那么与财政管理相辅相成的财政监督就要有效的通过检查、督促财政分配过程中的各种经济活动,从而可以及时发现管理漏洞,进行补救,进而可以通过某些途径来调节政府行为,从而改正政府行为的偏向或偏差,以保证财政管理工作的真正落实,计划目标的实现。

因此,纠偏也就是矫正,这是财政监督的基本作用,具体体现于:一是监察公共资金的运行过程,纠正事物运动偏差,以保证财政资金的正确使用;二是与各种违规行为作斗争,纠正各种行为,保证资金的安全,起到“国库的守护者”的作用。^[1]

(二) 威慑效应

威慑效应,也称为威吓作用,是指主体利用人们趋利避害心理,采取某些措施来阻止某些行为的作

收稿日期: 2012-11-23

基金项目: 国家社科基金重点项目: 我国预算绩效专项指标体系研究(12AZD097)

作者简介: 张淑翠(1978-),女,博士后,主要研究方向为公共经济理论与政策。

用。^[2]这是人类社会普遍存在的一种斗争形式,有效的威慑可以通过心理因素的作用来影响、制约和改变人们的思想、感情与行为,可以达到“不战而屈人之兵”的作用。而财政监督就是要通过对财政管理中违法乱纪的行为进行严厉的制裁和限制等惩戒措施,来达到促使财政管理者权衡利益得失,强化自己的财政纪律的观念,自觉履行义务、尊法守纪的威慑作用,使觊觎者不敢去做。并且,由于它能用较低成本去阻止某些行为,因而是财政监督追求的最高境界。但是,财政监督威慑效应的发挥必须具备两个条件:一是财政监督必须是实质性的,而不是“走形式”的“监而不督”;二是财政监督信息应当是公开的、透明的,只有这样才能真正起到威慑效应了。

(三) 促进效应

促进效应就是指监督者通过纠偏与威慑作用的发挥,促使被监督者改革制度或机制,同时也能促进组织效率的提高,从而使组织获得更好成长。具体来说,若财政监督是“实质性”的,就会在发挥纠偏和威慑效应的同时,淘汰那些落后的管理部门,促进被监督者去改革制度或机制,提高效率,成为公共资金的“守护神”。而且,“实质性监督”只会清除官僚机构的腐败者,而不会阻碍政府依法行政和改革。特别是,财政监督的重要作用就是从制度和机制上,推动财政必须改革,提高财政效率。当然,这是有前提条件的:一是监督部门必须是实质性的,且拥有相对独立的执行权;二是监督部门通过调查和分析,找出问题的原因并通过回访等方式督促有关部门及时改进。

二、确定财政监督目标:科学监督与全面监督

管理学认为,目标很重要,工作没有目标,就失去方向,更无法评价工作的错与对。财政监督也是如此,目标不明确,如何发挥效应?对此,十八大提出了科学发展,各级党委要支持人大对“一府两院”的监督作用的发挥,对预算进行“全口径监督”,以及“加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,构建地方税体系,形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。建立公共资源出让收益合理共享机制”等要求。这些要求体现在财政监督上,就是要确立科学监督、全面监督两大目标。

(一) 科学监督

科学监督就是要根据财政部提出的科学管理、精细化管理的要求,结合财政监督规律提出的,它包括:

第一,它是一种尊重监督规律的监督。这表明,财政监督是要全面发挥纠偏、威慑和促进三大效应,实现对事的监督与对人监督相结合的监督,即对事监督的同时也就是对人的监督。

第二,它是一种追求效率的监督。财政监督效率既指财政监督应当以最低的成本来保障公共资金安全运行和规范、有效运行,也指财政监督的制度、方式应当有利于公共资金效率的提高,凡是与之相抵触的制度、机制都应予以革新除弊。而政府花钱“买”到多少有效公共服务,也是财政监督必须回答的。

(二) 全面监督

财政监督的纠集、威慑以及促进三大效应,就是围绕着跟踪资金运动过程设计的,即包括全过程监督、全口径监督与动态化监督的全面监督。

第一,全过程监督。这就是对财政资金的分配、运行到结果各环节都应当进行财政监督,而不只是事后的,“会计帐簿式”监督。当前,财政监督多是以事后的单一监督为主,导致监督范围过于狭窄,不能有效地发挥财政监督效应。监督理论认为,按事物的运动环节,监督可分为事前监督、事中监督和事后监督等三个环节。目前,我国财政监督形式单一,主要是事后的“会计帐簿式”,使得许多违规问题不能及时地、有效地制止。为此,财政监督端口应该前移与后移,覆盖财政资金的整个活动,促使在资金管理上做到“事前有计划、事中有控制、事后有检查”。

第二,全口径监督。当前,财政监督主要集中于支出,但也主要是在预算支出上,对基金类资金、公共债务资金收支的监管还不到位或未涉及,易引发腐败问题。十八大报告指出,要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。这既是对人大提出的,也是首先财政必须做到的。而“全口径预算决算的审查和监督”就是将公共预算、社会保障预算、政府性基金预算、国有资本经营预算全面纳入财政监督范围,此外,还应当将

政府的债务预算、公共财产管理等纳入财政监督,从而使纳税人都清楚自己的钱花到了哪里。

第三 动态化监督。所谓动态化监督是指要充分利用现代快速发展的信息化技术手段,为准确掌握财政资金分配、拨付、使用方向、结存等动态情况,各级财政监督部门依法对其进行实时跟踪管理的全过程,实行科学、规范、有效的动态监控,从而有效地发挥纠偏、威慑与促进效应。

三、财政监督工作存在的问题

由于我国正处于经济社会转型时期,而公共财政也处于逐步完善中,特别是财政行为尚未制度化与法制化,进而导致财政监督工作存在许多问题,阻碍了三大效应地有效发挥,主要表现在:

(一) 纠偏效应受阻

由于监督主体认识不到位,监督覆盖面不全以及监督质量不高等因素,阻碍了财政监督工作纠偏效应的发挥。

第一 监督主体认识不到位。财政监督要坚持“寓监督于服务”之中,就是要通过监督,反映政策在执行中存在的问题,加强信息反馈,规范被监督单位,解决被监督单位和社会大众强烈反映的突出问题。然而,当前部分财政监督人员认为,财政监督就是查处违法违纪案件,这是非常错误的认识。当然,财政监督主体在认识上存在偏差就必然会导致纠偏效应受阻。

第二 监督覆盖面不全。财政监督要贯穿于财政收支的全过程,对执行财务制度的所有单位和个人进行监督。然而,财政监督面实际上受到较大的局限性,突出表现为:重收入监督、轻支出监督;重外部监督,轻内部监督;重事后监督,轻事前与事中监督等。财政监督面不全必然导致一些偏差无法得到有效纠正,导致财政监督的纠偏效应不能全面发挥。

第三 监督检查质量不高。当前,由于制度、机制与体制等方面的原因,导致部分财政监督人员只是简单应付了事,不能形成有价值的成果,或是有些工作开展的不错,但不认真总结经验成效。特别是,财政监督在某些方面存在滞后,不能及时有效的对违法、违规行为进行责任追究和整改规范,致使许多违纪问题在既成事实后才被发现,导致财政资金失效乃至无效。财政监督检查质量不高,如何能有效及时地发现问题,并进行纠偏呢?

(二) 威慑效应微弱

财政监督只有确实对违法乱纪行为进行制裁和惩罚,达到应有的力度,才能起到威慑效应。但是,由于制度缺乏责任追究或是执行不到位以及监督结果的约束力不强等弱化了财政监督的威慑效应。

第一 制度缺乏责任追究。长期以来,财政监督都没有专门的《财政监督法》,主要依据《预算法》、《会计法》、《注册会计师法》、《财政违法行为处罚处分条例》等财税法律。但是,这些制度主要是针对工作程序问题,而较少针对违法违纪的处罚。比如说:在肯定财政部门纠正违法违纪行为权利同时,却没有说明强制执行的程序和方法;处罚环节未细化,处罚条款少,甚至有的处罚缺乏刚性;行政处分措施运用多,但处分主体、处分客体对外适用难度大,特别是行政处分由纪检监察部门依法行使,而财政主体资格是不够的。因而,没有责任追究,又怎么可能产生威慑效应呢?

第二 制度执行不到位。由于财政监督存在问题隐蔽,因而不可避免的会出现制度执行不到位的现象。这是因为,一是手段落后。财政监督手段主要是对会计账簿及凭证进行检查,难以发现财政活动中较隐蔽的问题;二是人员有限。由于财政监督人员有限,时限短而任务较重,因此对个别重大线索只进行了基本的证据收集和分析,然后就将掌握的情况移交相关部门,无法做到查清查透问题;三是压力与风险。重大及特大案件的查处会增加压力和风险,因此财政监督人员在查处时不够积极,易遗漏重大问题。既然制度执行不到位,在利益的诱使下,钻漏洞的大有人在,必然削弱财政监督的威慑效应。

第三 监督结果的约束力不强。财政监督并不是以个别案件的处理处罚为最终目的,而是要通过查处典型,达到以微观监督促进宏观管理的目标。但是,由于财政监督有关制度法规没有具体规定查处结果的使用办法,再加上少数领导和上级部门干预影响,以及财政监督部门态度不坚决、执法不严格等因素,导致财政监督往往是打一枪换一个地方,特别是“以罚代管”的处理方式成了违纪单位处理善后事宜的工具。这样不仅

导致屡查屡犯现象,而且容易出现漏网之鱼,削弱财政监督的威慑效应。

(三) 促进效应有限

财政部门对财政资金经常是“一拨了事,以拨代支,以拨代管”方式,回避整改问题,且甚少关注绩效,致使财政监督促进效应有限。

第一,回避整改。在监督过程之中,虽然财政监督人员根据客观实际情况,依据相关制度法律规定,对被监督对象的不合理行为提出相应的整改建议,但并没有及时进行“回访”工作,再加上政府部门也是理性“经济人”,其有为公的一面,也有为私的一面,因此当整改涉及到自身利益调整时,“经济人”会为了私利而抱着侥幸心理,不进行整改。

第二,绩效监督欠缺。财税法规制度的不断完善在一定程度上保证了财政资金使用的安全性和规范性,但是如何保证财政资金的高效使用?这就需要绩效监督,实行淘汰机制,保优去次。但是,财政监督由事后监督向科学监督与全面监督的“质”的转变过程中,不可免的会在一定程度上造成各个部门之间职责界定不清,信息渠道运行不畅,协调运行机制差等,更无从谈起绩效监督。

四、按两个目标来规划财政监督工作

当前,财税改革在不断深化,而财政监督却尚未突破旧模式,二者发展越来越相悖。对此,政府可以针对财政监督工作存在的问题,从以下几方面来实现科学监督与全面监督,突出财政监督的科学性、时效性、动态性以及预警性,有效发挥财政监督效应。

(一) 确立财政监督的地位

财政监督现阶段要以科学监督与全面监督为目标,使其责任越来越重,但财政监督时常受到其它部门的牵制,比如信息的获取,对监督客体的处罚等。另外,财政监督有自己的规律,与财政的分配职能相比,它有独立性。为此,政府可以设立监督局,在财政局领导下,独立行使监督责任,减少行政干预的问题。

(二) 夯实财政监督基础

第一,逐步完善财政监督制度。制度是行动的准则与依据。如果执法实践中制度依据存在缺失,将无法保障财政监督工作的有效开展。并且,财政监督要形成“上下联动、管理规范、运转高效、监督有力、保障有效”的监管约束机制,构建刚性“大监督”运行格局,必须要有强有力的制度保障,依法行政,依法监督。

第二,加强财政监督主体能力建设。财政监督工作人员不仅要全面熟悉财政工作,而且要具备较高的政治素质,即要有业务熟练的专业胜任能力、又要有公正廉洁的职业道德。因此,为了有效地发挥财政监督效应,财政监督部门必须全面加强财政监督主体能力建设。一是强化道德素质;二是强化业务培训学习。

第三,协调内外监督部门关系。一是要构建以财政监督局牵头,财政局各科室联动的业务管理监督体系,同时加强与纪委监委和审计部门等监督部门之间的沟通配合;二是财政部门应该通过培训班、研讨会等方式加强对市级以下的财政监督工作的指导,而下级部门要将遇到的难题及时反馈到上级去分析与研究。

第四,建立财政资金问责与绩效机制。当前,财政监督效应不能有效发挥的关键原因就是缺乏财政资金问责机制,弱化了执法惩罚力度,同时欠缺绩效机制,无参照可比,降低了资金效率。对此,一方面要建立制度健全、问责层层到位的财政资金问责机制,另一方面要建立指标与评分体制的财政监督绩效评价机制。

(三) 全过程促进财政监督科学发展

第一,明确事前、事中与事后监督的范围。事前监督主要是完善对预算编制的监督;事中监督主要是完善对预算执行的监督;事后监督主要是检查资金拨付中存在的问题,以及资金使用是否发挥预期的效益,而最关键是要把监督检查结果反馈给单位,监督其整改。

第二,规范事前、事中与事后监督的工作程序。当前,财政监督主要是事后监督,事前审核和事中监控才刚刚起步,因此要进一步规范工作程序,争取做到事前不留漏洞,事中不留死角,事后不留情面,真正体现出财政监督检查的严密性、及时性、防范性和有效性。一要对部门预算管理程序实施监督。二要加强了对财政资金的审批、拨付程序的监督。

第三,完善事前、事中与事后监督的工作方法。财政监督可以采取监控、调查、核查、审查、检查、评价、督

促等方法,采用专项监督和日常监督相结合的方式,建立健全财政监督目标责任制,不断完善财政监督内外监控目标责任体系,促使上下级监督机构、业务管理机构和专职监督机构都要明确监管项目和内容,形成监督合力,按照计划统一部署,统一实施,统一处理。

(四) 建立监督和处罚信息公开体系

第一,探索各种信息公开化平台。政府要加大财政监督工作宣传力度,积极探索报纸、报刊、电视、网络等各种信息平台来公示监督与处罚信息,并且畅通举报,提供线索等信息监督渠道,逐步完善社会信息化监督机制,实现财政监督全员参与。

第二,完善信息公开化机制。政府要积极制定有关财政监督和处罚信息公开化建设的目标、原则与实施机制,确定财政监督和处罚信息公开化建设的统一规划与基本原则,同时规定相关部门的监督和处罚信息披露义务,建立财政监督和处罚信息公开归集报告制度,建立最低标准的监督和处罚信息披露规范等。

第三,加大对重大与典型案件的披露力度。重大与典型案件具有非常重要的示范作用,可以有效地起到威慑效应,因此财政监督部门应该强化对重大与典型案件的披露力度。而且,财政监督部门不仅要披露重大与典型案件的监督和处罚结果,而且也要披露其财务、预算编制执行、直属单位的财务以及有关财政经济管理活动等细节,达到最大“以儆效尤”目的。

参考文献:

- [1] 马国贤. 廉政建设要关注公开绩效评价结果[J]. 财政监督, 2012(18): 8-9.
- [2] 马国贤. 坚持决策执行监督相协调的正确方向 当好公共财政“守护神”[J]. 财政监督, 2012(28): 37-38.

The Reflections on the Effect of Financial Supervision

ZHANG Shucui

(Chinese Academy of Governance ,BeiJing 100089 ,China)

Abstract: The effect of the financial supervision can effectively improve efficiency of financial capital ,achieve scientific managing finances ,democratic management money by the law ,and promote the level of the national finance scientific and meticulous management. Based on the clear connotation of the effect on the financial supervision ,this paper concludes that this stage goal of the financial supervision is “scientific supervision” and “overall supervision” ,and analyzes in -depth the China’s current problems in financial supervision ,and proposes the corresponding policy suggestions.

Key words: the effects of financial supervision; scientific supervision; overall supervision

(责任编辑: 黎 芳)