

公共财政框架下财政监督内涵的新界定

张铭洪 卢晓军



在市场经济体制下,政府作为社会公众的受托人,为社会提供公共产品和服务以弥补市场失效,必须切实履行公共财政的受托责任,维护社会公众的利益。在这一过程中,财政监督的约束和纠偏作用显得尤其重要。随着我国市场经济体制的不断推进和公共财政框架的初步建立,财政监督问题受到极高的重视,十八大报告中提出“加强对财政全口径预算、决算的审查和监督”,这是党和政府对财政监督工作提出的新要求和命题。然而,当前学术界对财政监督的涵义这个最基本的问题却仍未有一个统一的认识。鉴于此,本文拟从词义、学界认识、相关概念辨析等方面入手,对公共财政框架下财政监督的内涵进行重新界定。

一、财政监督概念的重新界定

对公共财政框架下财政监督概念的界定,应该分别从“财政”和“监督”两者的含义入手。《辞海》对“监督”的解释是:“察看并督促”。“察看”需要用审视的眼光积极地去,检查是否存在问题,而“督促”必须在“察看”结果的基础上催促相关主体做好工作。“监督”的概念说明了财政监督工作所应采取的方式以及所要达到的目的。而“财政”的内涵则界定了财政监督工作的主体、涵盖

范围和依据等。因此,在对公共财政框架下的财政监督进行定义之前,有必要先对以下三个概念进行说明:公共财政监督的主体、公共财政监督的涵盖范围和公共财政监督的依据。

(一)公共财政监督的主体

公共财政监督的主体即财政监督工作的实施者,对于财政监督主体的不同认识是导致不同学者对财政监督定义不一致的重要原因之一。受计划经济时期“国家财政”思想的影响,早期学者习惯于将财政监督权的行使默认为只是财政部门的事情,而与其他行为主体无关。而在公共财政框架下,社会公众委托政府管理财政资金,因此,首先政府作为受托者,为了完成管理财政资金的任务,财政监督应该是其管理活动的一个重要程序。没有对自我行为的严格监督,本质上就不能算是做好财政管理工作。因而,财政监督是内含于政府财政职能中的。其次,在公共财政框架下,社会公众让渡经济资源,委托政府提供公共产品和服务,公众有权对政府取得与支配经济资源的所有活动进行监督。并且鉴于公众在这层委托——代理关系中处于信息劣势的地位,因而社会公众也应该对政府的行为进行监督——监督政府的收支行为是否合法,是否体

现了社会公众的意愿,是否有效率。财政监督是社会公众规范政府行为的一种有效手段。财政监督的公共化是整个财政制度公共化的基础。因此,本文认为财政监督的主体主要有两个:一是社会公众,二是政府相关监督机构。由此,公共财政框架下的财政监督应该是具有双重属性的,从社会公众的角度来看,它是一种监管手段;从政府的角度来看,它是财政的职能之一。

社会公众包括代议机构(在我国当前的政治体制下为人民代表大会)、公民和社会中介机构等,这些行为主体代表的是社会公众,从非政府部门的视角对政府的财政活动进行监察和督促。政府相关监督机构包括财政部门、审计部门、税务部门、司法部门及各个部门的派出机构等。需要说明的是,在我国当前的经济体制下,政府相关监督机构还应当包括国有资产监督管理委员会。政府相关监督机构的监督行为,能够依托于政府的日常活动和财政业务活动来展开,对相关信息的掌握较为全面,同时专业水平也较高。但由于是“政府监督政府”,很容易产生监督缺位的问题。这就需要来自政府外部的监督力量——社会公众,来克服这个问题。因此,社会公众和政府相关监督机构的监

督行为是相辅相成、优势互补的。

(二)公共财政监督的涵盖范围

财政监督涵盖的范围是随着客观条件的改变而改变的,不同经济体制决定财政监督范围的不同。在公共财政框架下,政府的收入来自于社会公众,支出是政府在替社会公众用钱,社会公众必然希望能对政府的整个收支行为都有完整、清楚的认识。因此,公共财政监督的涵盖范围应该是政府财政活动涉及的所有领域和环节。而作为政府的相关监督机构,对政府财政活动涉及的所有领域和环节进行监督,也是政府有效履行财政职能的必要条件。由此,公共财政框架下,财政监督的涵盖范围是非常广泛的,应当包含一切政府财政活动所涉及的领域和环节,包括整个预算管理、财政收支、国有资产管理等。

(三)公共财政监督的依据

在公共财政框架下,公共财政管理的相关法律法规和政策制度即为公共财政监督的依据。公共财政是法治型财政,一切经济活动行为都要在合法的前提下进行,财政监督也不例外。通过立法治理财政经济活动,是公共财政体系建设的内在要求,财政监督权的行使应当而且只能以法律法规和政策制度为依据,使财政监督活动制度化、法治化。明确的法律法规依据,也保证了财政监督的权威性和有效性。

综上,本文认为,在公共财政框架下,财政监督是指社会公众和政府相关监督机构依法对政府财政活动涉及的所有领域和环节进行的监察和督促,确保政府财政活动的真实性、合法性和效率性。它是社会公众规范政府财政活动的一种手段,同时又内含于政府的财政职能中,具有双重属性。

二、公共财政框架下财政监督的新内涵

财政监督与财政相生相伴,只要有

财政的存在,就一定要有财政监督的制约。自然经济时期的“家计财政”是“朕即国家”的专制王权在财政类型上的体现,财政监督主要服务于君主个人;计划经济时期的“国家财政”以指令性方式对财政收支活动进行统一安排,财政监督主要服务于国家,并且主要依靠于政府的自我约束和管制。而在公共财政框架下,财政监督同样不可或缺。公共财政框架下,财政监督是对财政活动及其效果所进行的专门监控,是为了保证财政资金合理、合法使用而构建的约束机制。因此,财政监督是公共财政管理体系的重要组成部分,从这个意义上来说,财政监督应该以公共财政为基本出发点,服从并服务于公共财政框架的建立。而作为市场经济下特有的财政类型,公共财政具有弥补市场失效、提供一视同仁服务、非市场赢利性和法治化的四大基本特征。由此,相比自然经济时期的“家计财政”和计划经济时期的“国家财政”,公共财政的性质和特征赋予了财政监督新的内涵。

(一)外部监督为主体

自然经济时期的“家计财政”实质是君主的私人收支活动,是依据君主个人或其家族的需要来安排的。计划经济时期的“国家财政”是“国家满足履行自身职能的需要”的手段,依赖于国家的力量来保证国民经济计划的顺利贯彻实施。而公共财政则不同,它的性质首先体现在“公共”二字上面:其来源和最终的去处都必须都是社会公众,社会公众的共同需求和利益是其一切活动的出发点。因此,在公共财政框架下,所有的财政活动都必须对社会公众负责,都必须由他们来决定和监督。如果社会公众无法监督他们委托政府管理的这部分资源,无法最终决定和约束这部分资源的使用过程,那就没人愿意把这部分资源交给政府管理。失去了来源,公共财

政的建立也就无从谈起。

正因为如此,在公共财政框架下,存在的是内部监督与外部监督并存、并以外部监督居支配地位的市场型财政监督模式。以外部监督为主体,体现了社会公众的意志,是公共财政本性的具体化。只有让社会公众能清楚地知道自己上缴的这部分钱最终用于何处,能监督这部分钱是否真正花在他们身上、是否真正提高了社会的共同利益,他们才愿意把钱委托给政府管理,公共财政的“活水”也才有了“源头”。同时,也只有外部监督真正起到决定性作用,公共财政的“公共”职能才能得到有力保障。而内部监督则应该是外部监督的延伸和细化,在外部监督所设定的基本目标、制度框架、活动路径和行为方式之内行事。相比外部监督,内部监督具有信息更充分、专业技能更强的优点,内部监督应该服从于外部监督,发挥自己的长处,配合外部监督,形成完整、有效的财政监督机制。

(二)保效率护公平

所谓的“保效率护公平”是指公共财政框架下的财政监督应该保证公共财政资金的使用效率,维护公共财政为市场提供服务的公平性,这是市场经济体制对财政监督提出的根本要求。效率和公平是公共财政为市场经济服务的特征,因而财政监督所起到的作用之一就是要保证公共财政在这两个方面的兼顾统一。

保证公共财政资金的使用效率主要体现在两个方面。首先,它体现在公共财政资金的使用目的方面。公共财政的提出是由于市场失效,总是与市场经济相伴,而市场对市场失效却无能为力,这就只能依靠市场之外的力量,依靠公共活动,依靠政府力量的介入,才能纠正市场失效的状态。可以说,在市场经济条件下,市场失效是公共财政存

在的客观经济根源。由此,公共财政对市场经济的服务就应当满足“市场失效准则”,即市场能干的,政府不应去干;市场不能干而又需要干的,政府一定要去干。因此,财政监督在对公共财政活动的检查过程中,应该以市场失效准则为标准,辨别公共财政资金的使用目的是否符合该准则,对不符合的公共财政活动要及时加以约束和纠正。其次,它还体现在公共财政资金的使用过程方面。公共财政资金的使用过程往往牵扯到多层次、多方位的政府机构,政府工作人员利用职权之便贪污挪用、寻租腐败行为是影响公共资金使用效率的最大因素之一。因而财政监督还应重视对公共财政资金使用过程的检查,严肃财经秩序,防止贪污挪用、寻租腐败等行为,以此来满足市场经济对公共财政的效率要求。

维护公共财政为市场提供服务的公平性是由市场经济要求公共财政提供一视同仁的基本特征所决定的。在一视同仁的政策下,政府及其公共财政对所有的市场活动都是公平对待的,不能凌驾于社会之上而利用手中的权力对市场活动主体进行区别对待。所有的市场主体都无法依靠政府权力而索取额外的利益,也不因政府的干预而遭受额外的损失,这是与市场经济的本质要求相适应的。但在现实中可能会遇到许多非公平因素,如财政支出对某一经济成分的倾向、税收负担的区别对待等,财政监督的任务之一就是发现并排除这些非公平因素,满足公共财政的一视同仁要求,维护公平竞争的市场秩序。

(三) 监督范围得到拓宽

公共财政的实质是社会公众让渡经济资源给政府,委托政府管理这部分资金,解决市场失灵问题,提供公共产品,从而实现社会公众利益最大化。

毫无疑问,作为委托人的社会公众必然希望能清清楚楚地知道这部分钱的来龙去脉。如此,公共财政框架的建立,客观上要求财政运行与财政管理应纳入全面化的轨道,财政监督的范围必须延伸到公共财政活动的各个领域和环节。国内外研究和实践经验也表明,在现代经济条件下,财政监督的范围十分宽泛,可以说凡是有财政收支与财政管理业务的领域,就必然有财政监督。计划经济时期,我国财政监督主要面向国营企业,侧重于财政收入的检查,财政监督范围较窄。财政资金拨付给使用单位后,就主要由使用单位负责管理,财政部门没有对其使用情况进行日常的跟踪检查。典型的例子如1964年开始实行的驻厂员制度、1983年开始实行的一年一度“财政、税收、物价大检查”,这些监督方式主要目的都在于查补财政收入。公共财政框架的构建要求财政从经营性领域退出,财政支出的主要方向是为社会提供公共产品,财政监督应转变为收入与支出并重的全面型监督模式。因此,在公共财政的背景下,财政监督范围得到了大大的拓宽,监督范围应当涵盖公共财政活动涉及的所有领域和环节,包括整个预算管理、财政收入、国有资产管理等。

(四) 法治化的监督

市场经济下的财政是法治化财政,一切公共财政的收支活动都必须纳入法治化的范畴,与此相适应,财政监督也必须是法治化的监督,这也是公共财政对财政监督工作的内在要求。法治化的监督要求财政监督有法可依、有法必依,否则财政监督的权力和权威性没有任何保障,一切就都只能沦为空谈。有法可依赋予了各监督主体相应的权力,明确了其各自的职责,这是开展财政监督工作的基础。特别是在公共财政框架

下,外部监督被提到了更高的地位,而社会公众是外部监督的主力,如果没有法律的保障,社会公众如何对“手握大权”的政府的财政活动进行有效制约?有法必依则显示出财政监督工作的权威性,必须对违法违规行为起到强有力的震慑作用,确保整个公共财政体系都在法制的轨道上运转。

可见,公共财政框架下,财政监督的一切权力都必须来自于法律,财政监督工作必须以法律规定为准则。通过有关财政监督的专项法律法规的制定,从法律上确定财政监督的地位,使财政监督的法律依据更为充分,财政监督的手段更加有力。同时,对于在财政监督工作中查处的违法违纪行为,要依法严肃处理,真正达到法治化监督的要求。

三、结论

1998年构建公共财政框架的正式提出,是我国顺应历史和经济发展形势所作出的重大经济变革决策,与之相应的财政监督体系的不断完善是其客观要求。而在对财政监督进行改革之前,明晰相关概念、涵义,指明改革方向显得尤为重要。公共财政框架下,财政监督是指社会公众和政府相关监督机构依法对政府财政活动涉及的所有领域和环节进行的监察和督促,确保政府财政活动的真实性、合法性和效率性。它是社会公众规范政府财政活动的一种手段,同时又内含于政府的财政职能中,具有双重属性。同时,公共财政还赋予了财政监督新的内涵,包括外部监督为主体、保效率护公平、监督范围得到拓宽、法治化的监督。这些新的内涵对财政监督提出了新的要求,也将是今后改革的基础和方向。■

(本文系国家社会科学基金重大项目《健全公共财政体系研究》项目号<10ZD&036>的阶段性研究成果)

(作者单位:厦门大学经济学院财政系)