

□ 商德文

## 建立中国特色的社会主义财政监督体系

财政是国家的一种经济职能。在现代市场经济中它具有宏观经济调控的作用。财政监督是财政的重要组成部分,通过财政监督可以了解国家财政的执行情况,并使之达到优化。当前,我国正处在社会主义市场经济体制的建设阶段,财政以及财政监督均具有过渡性的特点。因此,研究财政监督,必须从三方面进行设计:一是完善的市场经济体制下的财政制度中的财政监督体系;二是转轨时期的过渡性的财政监督系统与政策;三是关于当前财政监督中的问题与对策。本文将从这三个方面作简要的分析

### 一、完善的财政监督体系

1. 制度财政体制的建立是完善的财政监督体系的基础。什么是制度财政体制?所谓制度财政是指在市场经济体制以及与它相适应的政治体制的前提下的财政制度。根据中国的国情,其基本框架如下:

(1)以马克思主义和邓小平财政理论为指导思想,根据中国的实际情况,有分析地吸收和借鉴国际上先进的财政监督理论、政策、手段和方法,构建具有中国特色的财政监督体系和监督模式。

(2)加强立法和执法力度,划分事权与财权,划分中央与地方的财权,用立法固定下来。

(3)建立制度财政、宏观财政、中观财政、微观财政监督与社会中介组织监督相协调的财政监督体系

(4)建立财政监督的信息网络监控体系,实际跟踪监控和全过程监控等。

2. 财政监督的目标与财政目标具有一致性,也要为经济建设服务,其功能主要表现为:(1)保持稳定经济;(2)促进经济发展与增长;(3)促进与补充资源的有效配置;(4)调节收入分配;(5)巩固国防与政权的建设

### 二、转轨时期的财政监督系统

我国市场经济体制的建立已经有5年的历史,如果加上推行商品经济与市场机制的时间,约18年。在此过程中,已陆续进行了一些财政体制方面的改革,其中也包括建立财政监督机制的问题,并取得了很大的成绩。但就总体而言,我国的财政监督还处在转轨时期和初始阶段。而这一时期的任务主要是建立一个基本的财政监督框架结构系统。其要点如下:

1. 加强财政监督必须从深化体制改革入手,与国际经济接轨,建立适合中国社会主义市场经济体制的财政监督体系。在我国,目前虽然处在由计划经济体制向市场经济体制转轨的阶

段,财政监督也和其他部门一样处在从半无序状态向有序状态过渡。制度、法律、规章虽然订了不少,但是由于我国正处在转轨阶段,还远没有完全进入法制社会,政治体制上人治情况还没有绝迹。因此,从制度财政学来看,基本制度虽然订立了一些,但是由于二元结构体制的交叉与错位弹性,从而在此中孳生了许多种种的违法、违规、违章行为。这是因为财政监督不是孤立的,它乃是社会经济系统和财政系统中的一个子系统,由于财政是国家的一种经济职能,所以财政监督又与国家财政体制以及国家的政治体制密切相关。真正的财政监督需要有一个高效清廉的政府作主体,为市场经济服务。道理很简单,财政监督作为政府的一种职能要由政府官员来执法,假如政府官员为政清廉,则财政监督将会顺利地进行,反之,如果有些政府官员以权谋私、贪污腐败,则会对财政监督工作十分不利。而当前在相当一些官员中有不清廉、不高效的现象,违法、违纪、贪污受贿的案列也不少。所以,中国的财政监督还没有完全进入市场经济运行的轨道、二者还很不协调,尚处在转轨的过程之中。因此,从根本上讲,当前除了以建立制度财政监督为长远目标外,近期目标应以宏观财政监督为主,并创造条件与社会中介组织的监督进行协调。

## 2. 财政监督、非财政监督和社会监督的关系与协调

(1) 财政监督,即财政部门对政府各部门、各地区、各行各业的预算、决算、收入、支出以及重点项目的监督,包括对预算内和预算外资金的监督。财政监督还包括上下级之间以及同级之间的相互监督。所以,财政监督从制度财政、宏观财政、中观财政和微观财政监督的层次上进行监督:

(2) 非财政监督主要指法律监督与银行监督,其功能是从制度财政与宏观经济角度进行的监督。大家知道,银行在社会经济中居于很重要的地位,而财政与银行的作用又是相互配合的。国家中央银行在货币发行与控制货币总量上起着宏观调控的作用,而商业银行在宏观与微观上又与企业和个人在经济往来上发生密切的联系。银行体系掌握着社会经济的脉搏与信息,并且与国际银行相联,具有市场信息反映灵敏和信息快速传递机制等优点。所以,财政监督离不开银行监督,否则是搞不好的。

(3) 法律监督,主要从财政立法、执法以及从完善市场经济的法律、法规方面与财政监督协调、配合,使财政监督有法可依,有章可循等等。例如,中国的政府官员从中央到地方还没有建立财产申报制度的法律、法规。从而,在当前使财政监督无法可依,无章可循。而在发达国家中一般都有财产申报制度与立法。当前中国社会中的一些严重的腐败现象与这有密不可分的关系。

(4) 社会监督,主要包括社会中介组织,如会计、审计监督以及社会舆论监督等。当然,这里有个财政监督与社会中介组织监督之间职能划分的问题,一般而言,随着市场经济体制的建立和完善,社会中介组织的职能与权利也将扩大。这里也有个立法与行为规范化的问题,以及人才素质的提高问题等等。在这方面也可以借鉴国际上有些发达国家的成功经验与做法。

(5) 财政监督与教育市场化问题。首先,教育市场化的提法\*对不对? 答曰,不对。教育经费属于财政中社会公共投资的部分。因为市场经济不是万能的,财政对教育的投入体现了财政

---

\* 教育市场化与发展高科技产业是两个不同的概念,一是出发点不同;二是操作方式不同;三是发展前途不同。例如,高科技产业,也包括高等学校的高科技产业在内,如北京大学的方正集团、清华大学的紫光集团已与社会上的大型企业集团没有什么不同,仅仅在归属问题上不同而已。但是,我认为,今后高校的高科技产业在组织结构上也可以采用联想集团模式或其他更现代化的模式。这个问题值得研究,也可以进行试点。

在市场经济体制中对资源有效配置的补充作用。在发达国家中都不采用由学校自己去创收、搞钱的办法。可能世界上只有中国一家是这样,真乃“中国特色”!而教育市场化是指学校,包括大、中、小学由于教育经费不足,国家在政策上允许学校办工厂、企业、公司或其他形式的创收活动,国家在税收政策上给予优惠或免税。这种政策还是在80年代当时的领导人提出的一种短期行为和应急措施,是一种权宜之计。但它延续至今的后果又如何呢?是利大于弊呢,还是弊大于利?我认为,是后者而不是前者。其一,从中小学到大学还没有听说过,哪个学校通过创收使自己解决了全部教育经费问题。而近年来,国家财政支出结构中教育经费的比重是逐年递增的,例如从1980年的9.28%上升到1995年的17.48%;而1997年的教育事业费为86.16亿元,又比上年增长13.8%。这一方面说明我国政府开始重视教育,另一方面也说明靠学校自己创收办教育并不是一种好办法,实际上乃是一条死路。今后,应当设法改变这种情况,与国际教育接轨,学校经费全部由财政支出。但在目前,由于国家财力不足,我国的教育投入在世界上是属于偏低的,仅占财政支出的2.2%,比巴西还低(3.6%)。其二,学校自己创收办教育,弊端很多,如为了创收,削弱了基础学科。例如,北京××大学××学院为了创收几乎把所有的基础学科,甚至把有名的所谓“特色”也全都荒废了。这些基础学科是经过几代人艰苦奋斗积累起来的巨大精神财富,它的流失,也就是国有资产的流失。而大力扶持的所谓适应市场需求的一些新的应用学科又在全国排不上档次。可见,贪小利则大事不成也。其三,使学校、系的小金库膨胀,因此巧立名目、乱开支、乱发钱的现象比较普遍。其四,有些单位的党委书记既抓钱、又管钱、又分钱(此乃是不务正业),这样,其结果自然是大小头头们多抓一把了。更有甚者是有些单位的帐目混乱不清,有的就根本没有帐,所以即使有人贪污、中饱私囊也很难被发现,更难查证。由此可见,学校创收的钱有很大一部分通过各种渠道以不同的名目流失了,以权谋私用在这里最恰当不过了。所以,学校搞创收既不能解决教育经费问题,反而大大地削弱了学科建设。而财政监督部门长期以来,往往忽略了这块“净土”,其实“净土”并不干净。希望今后财政监督部门也过问过问这块被遗忘、被忽略的“净土”吧!

(6) 财政监督、非财政监督与社会中介组织监督之间的协调。现在协同学已成为一门独立的科学,利用其中的有关原理为建立中国的财政监督体系而努力。

### 三、关于当前财政中的问题与对策

1. 关于财政分散问题。这是当前我国财政的一个主要问题。首先,中央财政收入的比重偏低,如1995年我国中央财政收入约占全国财政收入的19.1%,而地方占80.9%,这不仅比发达国家低(美国为69%),而且比发展中国家也低(印度为87.8%)。另外,我国预算外资金庞大,也是一个大问题。据统计,从1990年至今,大约占我国预算收入的30—35.5%左右,已成为“第二财政”。从国际上看,在发达国家中基本上没有预算外资金,即使在发展中国家其比重也很小,如泰国为3%。其次,由于庞大的政府官僚机构,致使财政支出中的行政管理费占总支出的比重由1980年的3.66%上升到1995年的14.59%。而由于各级政府中的程度不同的种种非政府行为和非法行为,也侵占了一部分财政收入。由此可以看出,中国可能是世界上财力最分散的国家。因此,财政对预算外资金的监督以及对财政规章、制度执行中的监督具有很大的过渡性与暂时性。所以,要从财政制度的构建上继续进行深化改革,建立适合中国社会主义市场经济的政治体制与财政监督体系。这虽然是一个长远的目标,但从现在起就应当为实现这一目标而努力。

## 2. 近期内应采取的对策与措施。

(1)目前,我国财政赤字比较大,据八届人大财经委员会的报告中预计,1997年将达到570亿元<sup>①</sup>,而这还是按小口径的方法计算的。在我国目前的财政支出中有一半要靠借债,这种情况如果继续下去,那么到本世纪末我国的债务总额将达到6000—8000亿元<sup>②</sup>,相当于一年的财政收入。另据测算,到2000年我国的财政赤字将达到1000—1500亿元。并且,我国现在的计算方法中把内外债也算在财政收入中这也是不科学的。关于如何弥补财政赤字的问题,有很多的办法,其中主要的一条就是加强财政监督。例如,预算外资金恶性膨胀虽然原因很复杂,但主要是与财政制度不规范以及财政监督不力有关。当前,对预算外资金的监督主要是监督乱收费、乱开支预算外资金的行为,因此在监督方法和手段上可以采用对策论、博弈论,以便及时捕捉犯规者并进行处罚。

(2)加强财政监督与银行监督的协调。这里是指在短期内的协调,而不是上文中所说的长期协调。从国际经验来看,如果一个国家的财政出现赤字可以采取两种方法:一是向银行透支,增发货币。但这样作的结果很可能引发通货膨胀,对经济发展和社会稳定都不利。二是发行国债,其优点是成本低和在既定的货币总量的前提下弥补财政赤字,并且有利于经济发展、社会稳定和使人民获利。现在发达国家的财政一般采取后一种办法。我国近年来也开始采用此种办法,已收到初步的成效。但在运营方面还存在国债品种少、期限不灵活、发行量少等问题,还有待于改进。此外,当前国债发行中的主要问题还是体制上的问题,如政出多门,除了财政部发行的国库券外,有些部门,如国家开发银行、铁道部、石化总公司也发行建设债券。举借外债亦如此,如除了财政部、外经贸部、中国人民银行、农业部以外,中国银行、中国国际信托投资公司等十几个部门也可以对外借债<sup>③</sup>。这种现象恰好说明了中国经济转轨时期的特点。因此,要解决政出多门的根本办法在于进行政治体制改革,用法律、法规来界定政府各部门的职权范围,使政府行为与市场经济配套。但是,由于中国的改革是渐进式的改革,其特点是稳定与发展大体上同步,看来中国的政治体制改革又不可能在近期内完成。所以,在近期内,只能采取治标的办法,即头痛医头、脚痛医脚的修补性的财政监督为宜了。我认为,就目前中国的经济体制与政治体制而言,财政监督对有些部门、有些行为是可以进行监督的;但是对有些“东西”(人、事)是不能监督的。这是因为“游戏规则”不完整、不协调的缘故。

(3)关于财政监督与社会监督的配合和协调。自从我国推行市场经济体制以来,伴随着市场经济体制的建立与发展,社会中介组织也应运而生。从产权和归属关系上看,大致可以分为:1. 官办的;2. 半官方的,即民办官助的;3. 民办的。按行业分,几乎各行各业都有。这些社会中介组织的出现在某种程度上也反映了我国市场经济体制发展与政府职能转变的情况。例如,官办的自不必说,半官方的就是反映了某些政府部门的职能逐渐向社会中介组织转移。这些社会中介组织已起了一些好的作用。但是,由于数量少,不规范,职权范围不明确,政府支持不够,以及人员素质较低等原因,再加之我国的政治体制改革严重滞后等,这些社会中介组织现在只能起一定的有限的作用。

社会中介组织中与财政监督有密切关系的,如注册会计师事务所、审计师事务所,在发达国家中比较发达,对财政监督起了一定的配合与协调作用。我国目前已开始重视会计、审计监督的作用,且已取得了一定的成效。这是由会计与审计监督的特点所决定的。首先,这些中介组织在监督目标和利益驱动机制上是一致的,因为其目标在于查处违法、违规行为,而其所得的收益又与其相查处的违纪金额成正比。当然,会计与审计事务所是一种高智商的经营者,并

不单纯靠利益驱动,而主要是靠其高质量、高水平和高信誉的服务取胜。其次,会计、审计事务所具有分布广、获得信息快等优点,如它分布在全国各行各业、各部门和各个地区,而且它还具有充分的时间与精力去与违纪单位进行讨价还价和重复博弈。再次,会计、审计事务所的执法准则、职业道德和收费标准都遵守财政部所属的中国注册会计师协会的规定。这样财政监督部门对于会计、审计事务所的管理相对于直接财政监督而言,更简便易行。所以,财政监督通过作为社会中介组织中的会计、审计事务所,而使财政监督从直接监督转向间接监督,而把微观层次的监督委托给上述社会中介组织执行监督职能。至于财政监督与社会中介组织监督之间的协调问题,一是从理论上讲,一般来说,财政监督的主要任务是对制度财政与宏观财政的监督,而社会中介组织是在微观财政层次上进行监督,以及二者的交叉与协调。二是就我国目前实际情况而言,由于体制上和转轨时期的种种不规范行为,除了继续发展和提高社会监督组织的质量以外,财政监督对微观层次中的重大项目也应过问,如对大型企业集团要进行监督。三是引进智力监督,如引进国际上著名的会计、审计或咨询机构,以帮助培育我国的社会中介组织,学习和借鉴国际经验,但要采取力求精、控制量、防止滥的方针。

(4)继续开展财政、税收和物价大检查 鉴于我国目前财政制度不完善、财政行为不规范、经济秩序混乱的情况下,进行此项工作有巨大的特殊作用与价值。据统计,从1985年至今共查出违纪金额达1817亿元,已上交财政1293亿元<sup>①</sup>。仅1995年就查出违纪金额达226亿元。大检查之所以在今天有效果,一是其本身除了具有规模大、声势强、来势猛之特点外,还在于中国人经过了计划经济阶段,习惯于以运动形式搞清问题。所以,它的成功有其历史和民俗的背景。从理论上讲,它不是市场经济之产物,而是计划经济或转轨时期的一种特殊产物。因此,不可误认为它有用,就认为它是市场经济的产物。而且,我们在发达国家中的财政监督体系中也没有听到过有财政、税务、物价大检查之说。可见,随着中国市场经济体制的完善和与其适应的政治体制的建立,大检查这种手段也将随之而消亡。但在目前时期,它还具有很大的作用与效果。

总之,我国的财政监督还处在从计划经济体制向市场经济体制转轨的时期,因此在体制上还没有到位的情况下,财政监督也具有过渡性的特点,其手段也兼具计划经济与市场经济下的两种监督手段。当前的任务是要创造条件,借鉴国际上好的经验,尤其是要进行政治体制的改革、规范政府行为,为建立与中国社会主义市场经济体制相适应的财政监督体系而努力奋斗!

注:

①第八届全国人民代表大会财经委员会关于1996年中央和地方预算执行情况及1997年中央和地方预算草案的审查报告,《中国财政》1997年第4期。

②商德文、王惠平:《治理预算外资金膨胀的理论思考与对策》,《经济学动态》1997年第3期。

③彭龙运:《财政运行中的突出问题及对策》,《财政研究》1997年第4期。

④金莲淑:《理清思路 健全措施 努力开创财政监督工作的新局面》,《中国财政》1997年第5期。

(作者系北京大学经济学院教授)