

财政监督的变革是深化公共财政改革的基础性条件

■张馨/厦门大学经济学院教授、院长



作者简介:张馨,男,1951年12月生,福建人。经济学博士,中国财政学会常务理事,教育部经济学教学指导委员会副主任委员。1978年3月进入厦门大学经济系财政金融专业学习。从1984年7月起在厦门大学任教至今,现任经济学院教授、博士生导师。曾先后赴英、美、新西兰等国进修访问。2003年任厦门大学经济学院院长至今。其教学科研工作主要集中在财政学领域,为我国公共财政论的形成作出了重要贡献,是我国公共财政论的主要代表人物之一。

一、“公共”财政为财政监督提供了根本依据——“谁的钱,谁监督”

市场经济下存在的是“公共财政”,这是政府作为“管家”在使用作为“主人”的人民群众的财力,因而是政府自我监督(“管家”的职责)与老百姓监督

(“主人”的职责)相结合,而人民群众对政府使用财力的监督是根本的。

公共财政与计划经济下的财政是有着根本不同的,一个是服务于市场经济,一个是服务于计划经济。尽管两者都表现为是政府或国家进行的收支活动,但它们的根本不同点在于:在计划经济下,“钱”是国家的,财政收支是“国家”自己在使用自己的钱。而在市场经济下,“钱”是老百姓的,此时政府只是“管家”,老百姓是“主人”,他们之间存在的管家和主人的关系。

财政学界一直有这样一个说法:建国以来,我们就是“人民共和国”,是人民的国家,财政也可以说就是人民群众的。因此,如果把公共财政说成是人民群众的财政,那么,公共财政不早就存在于我国了吗?然而,我们是直到1998年才明确了建立公共财政的改革目标。大致上也可以说这之前的大约半个世纪,存在于我国的并不是公共财政,这等于说人民共和国的财政不是人民群众的,这是怎么回事?进一步看,当时存在的是谁的财政?

笔者认为,这应当从不同经济体制下财政所体现的经济关系来考察。

在计划经济下,国家的财力主要来

自于国营企业,国营企业所获得的生产经营收入本身就是“国家”的,所以这个钱就是国家自己的钱,进一步又表现为就是“国家”在自己使用自己的钱。所以,当时财政所体现的经济关系,就是“国家”开展的自我财力活动。因此当时的财政监督是国家监督自己,是财政部门履行国家的监督职责。

在市场经济条件下,企业和个人是独立的市场经济主体,他们取得的收入是“私人”收入,这个时候财政的钱直接体现为老百姓的钱,这是根本的经济关系发生变化的结果。由此产生了公共财政的问题。政府用的是老百姓的钱,老百姓将自己的钱交给政府,让政府为自己提供公共服务。此时政府对财政活动进行监督,是“管家”的职责所在。但这时财政监督更为根本的,应是“主人”(老百姓)对“管家”(政府)使用自己的钱所进行的监督。

就我国目前来看,财政监督大体上仅仅只是政府的自我监督,而严重缺乏人民群众的监督。有的主要是政府的内部监督,而缺乏社会的外部监督。这是我国至今为止财政仍然严重存在效率低下、浪费严重、支出失控等问题的根本原因,尽管这些年来通过努力,政府和

论科学监督

■马国贤/上海财经大学教授、中国教育支出绩效评价中心主任



作者简介:马国贤,男,1945年生,教授,博士生导师,上海财经大学公共政策研究中心主任,中国财政学会理事,上海市人大咨询专家。长期从事财政、税收和公共政策问题的教学与研究。先后著有《政府经济学》(1996年浙江省教委优秀成果二等奖、1998年浙江省政府优秀成果三等奖)、《中国公共支出与预算政策》

(2001年,中国财政学会一等奖)等多部著作、教材。在《财经研究》、《税务研究》、《财政研究》等杂志发表论文50余篇。

一、对科学监督内涵的诠释

科学监督是财政部从学习和实践科学发展观的角度提出来的。笔者认为,科

财政部门自我监督已经取得了很大的成绩,但根本问题没能解决,其原因就在于人民群众监督未能真正发挥作用。

二、“公共”财政为财政监督提供了基本的途径——“谁的钱,谁知道”

在计划经济下,财政的财力是“国家”的。这是当时国家的财政数据是保密的,无需对人民群众公开的根本经济依据,也决定了当时的财政监督只能是国家自己对自己内部的监督,是国家的自我监督。这都是由经济关系所根本决定的。

市场经济条件下财政的财力是“公众”的,这是此时财政必须具有公开性、透明度和知情权的根本经济依据,也决定了此时的财政监督从根本上看,是人民群众的外部监督。人民群众之所以要拥有知情权,这是他作为“主人”的根本权力所在。谁的钱,谁就应该知道。正因如此,“主人”有权要求“管家”向自己汇

报整个账户的情况,而这种权力本身就包含着监督的基本内容。政府当然必须了解各项财政数据并及时进行监督,否则就无法正常履行“管家”的职责。但是最根本的是要让人民群众了解,因为“主人”要履行职责,知道自己的钱,监督自己的钱的来龙去脉和活动状况,是根本条件,否则“主人”实际上是缺位的。

三、“公共”财政与财政监督的基本考虑

从根本上讲,只有公开、透明、知情才能监督,而且公开、透明、知情本身就是监督。人民群众之所以可以并且理所当然地要求公共财政公开,是因为它是老百姓的钱,没有公开就没有监督,“公开性”使得公共财政成为政府的“阳光工程”,也使得人民群众的监督成为可能;人们之所以考察财政的透明度,是因为要求政府尽可能地公开财政的钱,

透明的程度也意味着人民群众可能的监督程度;人们之所以要拥有知情权,则是因为它是作为“主人”的根本权力。公开和透明,都是为了知情。财政监督,从根本的角度来讲应该是人民群众的知情问题。

总而言之,财政监督必须建立在公共财政的基点上,而真正能够解决问题的则是人民群众的监督。

四、财政监督与应对金融危机

当前,国际金融危机尚未见底,对我国经济的影响还在持续。在这种形势下,财政监督应发挥出其应有的作用。笔者认为,首先,启动经济的投资,要求微观效率,财政监督要跟上。其次,关注民生,服务民生,直接关系到经济的启动,财政监督要跟上。再次,应对经济危机,财政的政策“扩张”与行政经费的“紧缩”必须并举,财政监督也要跟上。★