

新时期

公共财政的构建 与政府预算

管理实务全书

本书编写组 编



人民日报出版社

责任编辑：言 午

封面设计：胡蓓蓓

新时期

公共财政的构建与政府预算

管理实务全书

ISBN 7-80153-886-2



9 787801 538864 >

ISBN 7-80153-886-2/F · 075

定价：**880.00**元(全四卷)

新时期公共财政的 构建与政府预算管理实务全书

本书编写组 编

(第四卷)

人民日报出版社

第二章 财政监督的工作方法及其效益评价

在一切经济和社会生活领域，都需要提高效率。因为产生效益的高低对经济质量和生活质量具有重要的影响。提高效率这一要求对于财政监督工作来说也同样是有有效的，无论是从财政监督理论还是从财政监督实践来看，都是值得重视的至关重要的问题。因此，掌握开展财政监督工作需要遵守的组织工作标准和规范，注重财政监督工作人员的选拔条件和标准，并运用正确的工作方法确定和评价财政监督效益与提高效率的途经等问题，是当前开展财政监督工作的重要课题。

第一节 财政监督的工作方法与人员选拔

从理论上来说，任何有组织的经济管理活动至少都必须包括有关这项活动的原则、方法、技术和措施。像其他的一切经济管理活动一样，在财政部门开展监督工作的过程中同样也需要遵守一定的组织工作标准和规范，其目的在于将实施财政监督的各个阶段，按照开展监督活动的逻辑秩序与时间顺序进行科学地分类，以期提高财政监督的工作水平。

财政监督的工作效果或是效益，在很大程度上取决于在实施监督检查的过程中运用的工作方法。不同的监督工作方法虽然对我们开展的工作能够提供有力地支持，但是其中也存在着某些局限性，因此需要我们根据不同的工作需要来加以选择。在财政监督检查的具体工作中运用的监督工作方法得当，不仅可以增强监督检查工作的主动性，而且有利于提高监督检查工作的效率和质量。

财政监督工作人员的素质是完成财政监督检查工作任务的基本保障，与财政监督工作能否广泛、深入、有效地开展具有直接的关系。如果忽视了这一个方面的因素，就会对财政监督检查工作产生不良地影响。所以需要注重财政监督工作人员的选拔条件和标准，以保障财政监督干部队伍的素质与财政监督检查工作的实际需要相适应。

一、组织财政监督活动的标准和规范

财政监督的组织工作一般会经常涉及以下几个方面的内容，即：确定监督检查的客体、选择监督检查的项目，准备进行监督检查工作以及在监督客体中开展监督检查工作。由于财政监督涉及的内容十分广泛，有时可能超出财政部门的监督工作职责范围，所以在财政监督检查工作的实践中，对于某些监督内容，还可以考虑请财政部门以外的其他经济监督机构来进行或者合作。

（一）选择需要实施监督的客体的基本标准

选择需要实施监督检查的客体，是在对有关资料 and 情况进行分析以后得出的一个重要结果。选择需要实施监督检查的客体不是凭空而定的，而应该具有针对性和一定的代表

性。制定这方面的基本标准,将有助于我们更加合理地确定选择的结果并且安排好财政监督检查的工作任务。

在选择监督检查活动的客体时,需要认真研究和准确把握党和国家有关经济工作的方针政策,同时还需要结合当前财政管理工作中的重点和难点问题来进行。无论是广义的财政监督,还是财政部门及其监督机构的狭义监督,都应该将工作重点集中于当前的工作热点和工作难点,以及集中于党和国家需要我们集中力量实施监督检查的方面。与此同时,财政部门组织的监督工作也需要根据其他经济监督部门所提出的工作重点与工作中出现的难点,根据各个监督客体一定期间的财政收支计划、财务收支结果等资料,来帮助我们研究监督检查工作的方向、选择监督检查工作的主题以及确定需要实施监督检查的监督客体。

实践表明,财政部门的监督检查工作最好避免在同一个监督客体中实施重复地检查;反之,也需要在一定的时期内,应当在与财政管理内容相关的国民经济的一切部门中进行一次全面地检查。因此在选择监督客体的时候,还需要注意我们选择的准备实施监督检查的监督客体的数量要适当,将可能出现的带有普遍性的问题尽量集中在一个监督客体内来实施,增强出“精品”的意识。只有集中检查力量,才有可能将存在的各类问题查深查透,并且有利于深入地分析出现问题的根源,提出有效的改进措施,扩大财政监督的影响力。

另外,在选择准备实施监督检查的监督客体时,我们不仅要挑选那些存在着这样或那样问题的监督客体,而且也需要选择一些工作做得较为扎实的监督客体。这样可以通过正反两个方面材料的相互比较,通过表扬与惩罚的反差,更好地实现财政监督检查工作所要达到的目的。

总之,在我们选择监督客体的过程中必须加强分析和研究工作,使选择的标准最大限度地接近于实际状况与工作要求。同时,要注意与其他履行经济监督职责的有关部门加强协调工作,通过有关渠道及时沟通情况,避免在检查过程中出现“撞车”或是重复检查的问题。如果确实需要与各有关负有经济监督职责的部门协同检查,则应当积极做好协调与配合工作。

(二) 财政监督工作的组织、技术和方法准备

在开展财政监督检查工作之前,需要我们在监督检查工作的组织、技术和方法等方面形成统一的认识。为了达到这一个目的,最好是能够编制一份财政监督检查工作计划书。财政监督检查工作计划书涉及我们执行检查过程中的方方面面内容,一般包括实施财政监督检查活动的原因、确定的财政监督检查活动、组织开展财政监督检查的目的等。财政监督检查工作计划书一般应当包括以下几个方面的内容:①监督检查行动的批准,即本次监督检查工作由谁批准。②监督检查工作的性质,即属于那一种类型的检查工作。③监督检查工作的目的。主要包括:监督检查的主要项目;可以作为监督机构分析研究的对象(以便改进监督检查活动的主要方面);可以支持和帮助监督客体解决日常管理中的问题与远景发展而可以采用的工作形式与工作方法;为了防止产生消极现象可以使用的检查途径与检查手段。④监督检查工作的准备。主要包括:负责人是谁;谁来执行任务;在准备工作中是否需要其他外部有关部门和内部有关机构的配合;必须考虑的文献材料;是否需要进行事前的分析和研究或是监督检查试验(抽样调查),如果抽样调查需要的话,那么何时、

何处以及谁来保证。⑤监督检查行动的组织。主要包括：监督检查的范围，何处列入监督检查以及监督检查的内容有多少；监督检查的工作期限、开始日期和结束日期（如果需要，可以分为若干个具体阶段）；需要参加检查的机构以及人员的数量；学习班与参加检查人员的业务学习（在那儿进行、谁来保证、学习的主要目的以及内容）；监督检查当中拟采用的工作形式及工作方法；编制检查通知书。⑥监督检查过程的组织。主要包括：监督检查行动的进行过程；何时何处实施监督检查以及由谁来组织经验交流（是指监督检查过程中的情况交流）；何时何处由谁来实施对现场工作小组的指导。⑦监督检查行动的结束。主要包括：如何利用监督检查中获得的事实与结果编制资料（资料的名称、谁来编制）；向监督工作组织者提供资料的日期；监督检查机构所做出的结论（结论名称、必要条件等）。⑧实施监督检查后必须采取的措施。主要包括：处理问题的方式，如何提出改进工作的建议等。

一般来说，监督检查工作计划书应当在监督检查实施前的 30 个工作日内就拟定并且得到通过。当然，如果在实施具体检查的过程中出现与监督检查工作计划不相适应的方面时，还需要我们根据实际的工作情况而定，必要时还必须对原则计划进行修改和补充。

（三）财政监督工作的专题计划

财政监督工作的专题计划是开展财政监督检查工作的另一个重要工具。利用专题计划，可以直接指导财政部门及其监督机构在监督客体中开展的监督检查工作。在监督工作专题计划中需要明确规定监督检查的目标、各种检查技术问题以及编制检查报告的方法等。财政监督工作专题计划的参考试样如下：

（1）监督检查任务与一般性方针。包括党和国家文件中的有关政策规定，实施监督检查的目标、部门和活动领域，监督检查工作的主要任务、方针和规定。

（2）监督检查行动的目的。

（3）监督检查行动的性质。

（4）监督检查的主要项目。在确定监督检查项目的过程中需要认真考虑以下要求：①系统地列出工作项目，并且根据将要采用的检查工作方式对项目进行分类；②选择必须检查的重点项目，特别是要突出对这些项目实施监督检查的强制性；③加强防范性，支持、帮助选定监督检查项目必须实施的一般性监督检查；④帮助掌握某些监督情况的专门形式与方法。

（5）监督检查工作的技术指标。监督检查工作的技术指标要根据问题的性质与类别和必须实施检查的项目以及选择的监督客体予以综合考虑，所以应当重视以下几点：①检查人员实施检查时所使用的方法、技术和程序；②监督客体是怎样组织和管理财务及会计活动的，在工作中使用了哪些自动化和机械化的设备，检查人员在实施检查时需要利用这些设备编制什么程序，可以进行哪些方面的业务工作；③检查人员需要检查哪些方面的凭据，如何通过检查反映出财务及会计的业务或活动；④监督客体的内部信息系统是如何建立与组织的，有哪些数据资料在检查中可以加以利用；⑤检查人员对在检查中所获取的证据应以何种补充方式做出说明，并且指出要求哪些数据必须做出解释，以便确保做出必要的结论；⑥检查人员应该怎样同监督客体以外的其他有关部门、单位进行合作，以及怎样吸收监督客体中的工人、技术人员和专家等参加检查工作；⑦进行的突击性、交叉、相互和连锁的检查工作，需要根据具体情况采用不同的检查方式，按照被检查的问题（项目）

和支持该监督客体克服和消除经济效益低下情况的需要来确定；③为了达到监督检查目的而需要采用的其他指标。

(6) 监督检查证书编制和签发的方式。

(7) 为确保监督检查工作的正常开展而向上级提出采取必要措施的建议。

(8) 对有关进一步完善未来的监督检查活动进行分析研究的要求。有关财政监督检查工作的实践经验表明，财政监督工作专题计划应该突出监督工作的防范性，同时需要支持监督客体达到被实施监督检查后改正错误和改进工作的目的，并且能够通过指导采取一些特殊的方式和方法帮助财政部门及其监督机构顺利地开展监督检查工作。

(四) 财政监督组织工作的系统化

财政监督组织工作的系统化，就是要求财政监督机构根据监督检查工作不同阶段的要求和具体工作内容做好系统性的组织工作，保证各个阶段监督检查工作环节的顺畅，不同的工作阶段之间达到和谐统一。根据财政监督的工作过程，一般应当按照以下六个阶段系统地组织和安排好各项具体工作：

1. 准备开展检查工作

按照批准的监督检查工作计划做好对有关监督客体进行检查前的准备工作，包括要求参加检查的人员能够研究监督检查中面对的主要工作内容，掌握涉及监督检查工作的规范性文件，分析以前在对该监督客体实施监督检查方面的材料。从这些措施上来提高监督检查工作的针对性。从财政监督检查工作的实践来看，第一个阶段的准备工作如果没有得到足够地重视或是准备得不充足，这样的情况可能会经常发生：检查工作人员到达监督客体后，不知道从何处入手，也不知道需要对哪些项目进行检查，从而造成监督检查工作的被动局面。所以做好检查前的准备工作非常重要。

2. 安排检查组的工作

组织检查组并对参加检查的人员进行合理地分工，确保财政监督专题计划的有关内容及要求得到落实。在这个阶段中，应当根据平时学习和掌握到的技能，确定检查的方法、同监督客体合作的方式、所要达到确认目的的途径、克服缺点和防止错误的措施。

3. 进驻监督客体

到达监督客体以后，要同该监督客体的主要负责人和有关机构取得联系，并且共同达成在实施检查期间进行合作的协议，以保证从监督客体中得到需要的资料，并且经常要取得监督客体的支持和配合。在监督检查过程中有一点很重要，就是检查组一定要深入到生产部门和基层组织，以便了解该部门、该单位的全面情况。

4. 开展检查活动

根据财政监督专题计划开展检查，对有关问题进行审查、确认，最后签署意见。当检查工作结束以后，要征求监督客体主要负责人对检查结果和有关结论以及将要采取的措施的意见。这一阶段主要完成以下工作：要在规定的期限内提出对被检查的每个项目所做的结论的重要意义，对确定的已经发生的问题要求负有责任的人员做出说明，在工作的过程中需要根据专题计划同监督客体的负责人对检查的确认进行讨论。在采取措施使监督检查工作具有防范作用方面，如果有需要，可以进行具体地解释或做出说明，并帮助该监督客体的有关业务部门和财会部门一起对执行中的规章制度和原有的某些确定标准进行加工修改。

5. 编制检查报告

依据论证的结论,提出建设性的意见,确定所进行的监督检查是否符合以下规定:做出的检查结论必须有国家的法律、行政法规、规章制度的依据,例如违法违规的事实是什么、违反了哪些规定等;明确产生问题的责任所在;监督检查后做出的每一项结论均要附有实际措施,提出今后应该采取哪一类措施的意见或建议。

6. 加工制作完成财政监督工作的各种证明文件

提出对本项监督检查工作中所发现问题的处理意见(对超出处理权限的问题,需要向有关部门提出处理建议),做出处理决定。处理意见、处理建议、处理决定是为了反映实施监督检查的目的是否达到。

我们提出的以上这些工作规则 and 基本要求,主要在于强调它们在财政监督工作中的重要性。如果我们能够在实际工作中认真地对待并且加以执行,那么就可以较好地克服在监督检查工作过程中可能产生的缺点,同时有助于我们较为合理地安排好监督检查活动,提高财政监督检查的工作质量,提高财政监督检查的工作效率。在这一方面,希望能够进一步加强研究工作,以便寻求更多、更好的办法与措施来不断改进财政监督检查工作。

二、财政监督工作的常规方式与必要措施

认识和掌握财政监督检查工作的常规方式以及实施财政监督检查后需要采取的必要措施,并且能够根据不同的情况有区别地、灵活地加以采用,是保证财政监督检查工作取得预期效果的基本条件之一。下面将对这一方面的问题进行一些研究。

(一) 财政监督的常规工作方式

财政监督的常规工作方式,是指财政监督机构及其检查人员为了完成监督检查任务和实现监督检查目标,在检查工作中经常采取的、具有可操作性的、能够符合不同工作要求的监督形式。在财政监督工作当中使用的检查工作方式有许多种类,根据不同的工作需要以及不同的工作标准可以区分出不同的检查工作方式。这里只简单地讨论几种常用的检查工作方式。

1. 全面检查

全面检查是指对监督客体在某一时期内发生的全部财务收支活动、所有的核算资料以及开展的各类经济事项逐一进行检查的一种工作方式。

全面检查的工作方式一般适用于经济活动不太频繁或者业务往来数量比较少的监督客体。采用这种检查工作方式,对于一些错误严重、缺点比较多的监督客体是十分必要的,而且效果较为明显。全面检查的主要优点在于可以对所有的已经发生的问题检查清楚,但缺点是所花费的工作时间比较长,往往过多地消耗工作的能量。

2. 重点检查

重点检查是指对监督客体在某一时期内发生的某些财务收支活动、核算资料或者某些需要实施检查的经济事项进行检查的一种工作方式。

重点检查的最大优点在于能够使检查工作的目标更加明确,同时可以较为合理地使用检查人员的工作时间,对重要问题的解决作用比较明显。这种检查工作方式,目前在世界各国都被认为是比较合理的。

在运用重点检查工作方式时应当遵循以下规则：一是应当选择好与监督检查活动十分密切的、开展某些重要业务活动的时期；二是应当选择出有助于得出检查结论、并且能够真正反映该监督客体实际情况的业务数量；三是重点检查的范围和期限应当根据监督检查项目和业务性质的不同而有所区别。

3. 综合检查

综合检查是指对互相有影响的监督客体之间关联的经济活动情况及其核算资料进行检查的一种工作方式。

综合检查的主要优点是可以使检查人员通过对该监督客体的检查，从中对有关问题得出较为科学、充分、合理的结论，避免重复检查，增强解决问题的主动权。综合检查也存在着一些缺陷，例如综合检查所采取的措施，只适用于被检查的监督客体，对关联方的行为不能直接起到制止的作用。

4. 专题检查

专题检查是指对存在于同一监督客体或不同监督客体中的一个机构或更多的机构，按照同一类型经济业务或相同问题的性质进行检查的一种工作方式。

专题检查适用于了解和掌握监督客体在某些经济活动环节中对于国家的法律、行政法规、规章制度的遵守情况，能够对这一环节的情况得出比较全面的结论。专题检查的主要优点是可以在很短的时间内了解到很多单位的所有专门问题，并且可以在此基础上对于该环节的管理工作提出应该采取的全面措施。这种检查工作方式也存在一些风险。因为专题检查一般是侧重于某一个问题是某种经济活动的某一个侧面，因此往往只能了解到一些简要的情况，而不能够深入地了解造成这些情况的原因，这就大大降低了这种检查的重要意义。在我们的现实工作中，有很多的监督机构比较热衷于进行这种短期的专题检查。

(二) 实施财政监督后的必要措施

在目前的财政监督检查工作中，一般习惯于将监督检查工作的重点主要放在确认问题上，而将很少的注意力集中在实施财政监督检查以后需要确定以及执行的措施上。从实践的根本意义来看，这样一种做法不利于财政监督检查工作的深入开展，也不利于财政监督检查工作质量的提高。我们认为，财政监督归根到底并不是去单纯地克服确认的错误，而主要是应当从中找出发生问题的根本原因，不断改进我们未来的经济活动和管理工作。所以我认为，应该将实施财政监督检查后的改进措施的研究制订与保障落实工作作为财政监督全部活动的阶段之一，甚至是最最重要的一个阶段。要保证这一阶段工作的有效性，我们需要从以下方面来研究如何制定并落实改进措施的工作。

1. 关于保障实施财政监督检查后制定的必要措施质量的问题

措施的质量关系到措施的落实，如果内容空泛无物，也就谈不到落实。为此需要我们将结合在开展财政监督检查过程中掌握的情况，研究在实施财政监督检查后确定改进和完善制度、规定、流程等项措施过程的指导性结构，以及对执行这些改进性措施规定一些途径与必要手段。同时，在我们制定的财政监督检查工作计划中也应当对这一方面的问题进行充分地考虑，创造必要的条件来保证执行各种改进管理工作的必要措施。

2. 关于对实施财政监督检查后制定必要措施提供支持的问题

措施的制定要有的放矢，如果脱离实际需要，必然会失去约束的意义。所以需要重视查处与预防工作的结合，通过对监督检查结果的综合利用尽可能充分地给监督客体提供完

善规章制度以及管理系统的各种必要帮助。这些必要帮助可以考虑通过以下三个方式来实现：一是对在检查当中发现的问题就地解决，以及时纠正经济活动中存在的错误和缺点；二是在分析问题的基础上，提出合理的改进意见，防止类似的错误在今后的经济活动中再次发生；三是协助监督客体完善制度与改善内部管理，提高管理工作的规范化程度。

3. 关于实施财政监督检查后制定的必要措施落实的问题

措施的有效性在于是否能够在实际工作中真正得到落实，如果只是敷衍了事，就会失去措施应有的强制力。因而需要我们将评价经济活动结果与确定的改进工作措施的落实工作有机地联系起来，检查所提出、制定的这些改进措施的执行情况，特别是这些改进措施在具体执行以后所产生的作用和形成的效果。在执行或落实改进工作的措施方面，如果有必要，还需要与其他监督部门（例如人大、审计部门等）一起密切合作。

三、财政内部监督的操作方法

财政内部监督的操作方法是财政监督机构及其检查人员为了完成内部监督检查工作任务，充分履行内部监督的工作职责，针对监督客体所采取的各种检查手段的总称。财政内部监督的具体工作目的、任务和面对的监督客体不同，所采用的内部监督操作方法也不尽相同。同一种内部监督操作方法可以运用于不同的监督客体中，对同一个监督客体可以综合采用多种内部监督操作方法。要保证财政内部监督工作任务高质量、高效率并且顺畅地完成，从事财政内部监督工作的人员就必须充分地研究各种内部监督的操作方法，并且需要了解和掌握这些不同操作方法的特点，以便在具体的工作实践中有针对性地灵活加以运用，进而确保财政内部监督工作目标的实现。

（一）财政内部监督的一般方法

财政内部监督的一般方法，是指从事财政内部监督工作的机构及其检查人员为了达到内部监督的目的而经常采取的具体检查手段，是针对业务工作的先后顺序和检查工作的范围及其繁简程度而进行划分的一类操作方法。从近年来财政内部监督工作的实践来看，在监督检查工作中采用的具体操作方法种类较多，我们在这里重点讨论一下其中比较常用的四种操作方法，即：顺查法、逆查法、详查法、抽查法。

1. 顺查法

顺查法是按照业务事项发生和处理业务的正常工作次序来对书面资料实施检查的一种工作方法。顺查法是以“金字塔形”结构为基本特征的，即从审查资金拨款批件、资产报损申请、原始会计凭证等原始资料（塔基）开始，查明业务事项发生的原因、过程、事实、结果，判断其真伪以及合法性、合规性；进而逐级审查办理业务事项的手续是否齐备，工作程序是否符合规定，业务凭证、业务账簿、辅助台账等基础资料（塔身）中反映的内容、数量、金额是否相一致，并审查资料中运用的科目、记账的方向是否正确；然后审查业务报表（塔尖），看其中反映的项目、金额、勾稽关系等有无漏错，以验证业务报表编制结果的真实性和可靠性。

顺查法的主要优缺点：顺查法的系统性较强，而且易于核对，可以通过一步步地对书面资料进行的顺序审查，逐步深入到业务工作的中心环节，对在管理工作中存在的错误和弊端可以揭露无遗，因此检查结果的精确度较高。但是顺查法比较费时费力，工作量较

大，不利于提高检查工作效率。

顺查法的主要适用范围：对于内部控制程序不够健全，并且在日常管理工作中时常发生混乱问题的监督客体，以及业务工作数量较少的监督客体，一般采取顺查的方法。

2. 逆查法

逆查法是按照业务事项发生和处理业务的逆向工作次序来对书面资料实施检查的一种工作方法。逆查法是以“树形”结构为基本特征的，即从审查业务报表（树干）开始，根据对业务报表审查的结果和在分析中发现的问题，进而有重点地审查业务账簿、备查台账、工作程序（树枝）等项内容，最终有针对性地审查各类原始资料（树叶）。

逆查法的主要优缺点：逆查法从大处入手、从整体着眼，有利于确定检查工作重点，查清楚一些重大的问题；按照“树形”结构实施检查，有利于检查人员的分工协作；能够较多地动用检查人员的职业判断能力，在检查人员判断正确的情况下，易于发现问题，因此在未对全部的原始资料进行审查的情况下也能够达到同样的监督效果，有利于提高检查工作效率。但是在采用逆查法时开展的审查工作不够详尽，可能会导致一些重要线索的遗漏。

逆查法的主要适用范围：对于业务工作数量较多的监督客体和内部控制程序较为健全且执行严格的监督客体，一般采取逆查的方法。

3. 详查法

详查法是对所有的业务资料，以及与业务活动相关的其他资料全面实施检查的一种工作方法。详查法是一种属于“清扫地毯式”的检查工作方法，要求面面俱到，即对监督客体在一定时期内形成的全部业务资料以及与业务活动相关的其他资料进行全面、系统、详细地审查，据以分析、判断、评价监督客体开展的业务工作的合法性、合理性、合规性，以及全部业务资料的真实性和准确性。

详查法的主要优缺点：详查法的精确程度高，不易遗漏问题，能够使检查人员所做出的内部监督检查结论和处理决定具有充分的证据，保证检查工作的质量。但是详查法既耗时、又费力，工作量非常大。

详查法的主要适用范围：对于业务工作量很小的监督客体，以及需要实施专案检查的监督客体，一般采取详查的方法。

4. 抽查法

抽查法是从大量的业务资料以及与业务活动相关的其他资料中抽出一定比例（一般在30%左右）的并且具有一定代表性的资料，并对抽取的资料来进行检查，借以推断监督客体业务工作状况的一种工作方法。抽查法是一种属于“蜻蜓点水式”的检查工作方法，检查工作的覆盖率较小，即从监督客体在一定时期内的形成的全部业务资料以及与业务活动相关的其他资料当中抽出一部分进行审查，并且利用对抽取资料检查的结果，对监督客体开展的业务工作是否合法、合规、合理做出判断。

抽查法的主要优缺点：抽查法省时、省力，工作效率较高。但是采用抽查法时由于抽出的资料无一定的规律可循，因而检查结果的精确度比较低，检查的风险比较大。

抽查法的主要适用范围：对于业务工作量很大，但内部控制程序健全、业务工作质量较高的监督客体，一般采取抽样检查的方法。

在采用抽查法时要注意：通过抽样检查，如果从抽出的资料中没有发现任何问题，同

时又无其他特殊的需要,则对其余部分的资料不再予以检查。反之,在抽出的资料中如果发现了问题,则需要视具体情况,适当地扩大抽查的范围;若存在的问题较多或是发现了比较重大的问题,则应当调整检查工作方法,把问题彻底查清楚。

抽查法按照不同的抽样方式又可以分为判断抽样法和统计抽样法两种具体工作方法。

①判断抽样法。判断抽样法是检查人员根据自身的实践经验和职业判断能力,有重点地从总体中选择并抽出一定比例的资料进行审查,并以此对总体的状况做出推断的一种具体工作方法。在采用判断抽样法时要强调的是:对资料的选择和抽取不是随意的,而应当根据监督检查工作的目的、被查事项的实际情况、监督客体内部控制程序的健全程度等,确定抽查的对象和数量。判断抽样法的主要优点:判断抽样法能够充分调动、发挥和利用检查人员的实践经验和职业判断能力,运用起来比较方便、灵活。但是判断抽样法不能够十分科学地确定抽样的规模,致使整体中的各类资料被抽出检查的机会不是均等的,无法计算抽样的误差率,因此做出的检查结论只能完全依赖于检查人员的实践工作经验和职业判断能力。②统计抽样法。统计抽样法是检查人员根据随机的原则,没有重点地从总体中选择并抽出一定比例的资料,并运用数理统计的方法对总体的状况进行推断的一种具体工作方法。其基本特点在于随机抽出并审查有关资料,从偶然的事情当中去寻找经济活动内在的规律性。

在采用随机抽样法时要强调的是:由于“随机”,在总体中包括的一切资料都有同等被选中的机会,因此要防止过于注意某一个部分而忽略了另一个部分的问题,要使抽出资料的特征尽可能地接近于总体的状况。

统计抽样法的主要优缺点与判断抽样法大体相同。

(二) 财政内部监督的技术方法

财政内部监督的技术方法,是指从事财政内部监督工作的机构及其人员在实施内部监督检查当中收集证据的手段,是根据在监督检查工作中采取的取证方式来进行划分的一类操作方法。财政内部监督的技术方法同样也有很多种,在这里主要集中讨论一下在财政内部监督检查工作中经常运用的三种方法,即审阅法、核对法和查询法。

1. 审阅法

审阅法是指通过采取审查和阅览书面资料,鉴别书面资料及在其中反映的业务活动是否真实、合法、有效的方式来取得证据的一种技术方法。审阅法是在监督检查工作中最常用的一种取证方法。一般包括对下列书面资料的审阅:

(1) 审阅原始资料。在审阅的过程中需要注意查看原始资料的格式是否规范,资料当中所载明的日期是否为被查期间,反映的业务工作内容是否合法、合规,金额以及数量的计算是否正确,经办人员的签章是否齐全,填制时有无涂改的痕迹等。

(2) 审阅基础资料。在审阅过程中需要注意查看业务凭证、业务账簿等基础资料的摘要是否与实际发生的业务内容相一致,科目使用得是否正确,科目对应关系是否清晰,是否按规定的方法记账,金额和数量的计算是否准确,有无刮擦和涂改的痕迹,经办人员是否签章等。

(3) 审阅业务报表。在审阅的过程中应当注意业务报表项目的填列是否齐全,表内的对应关系和平衡关系是否正确无误,实际数与计划数或是上年同期对比是否有不正常的情况,机构负责人和经办人员是否签章等。

2. 核对法

核对法是指通过采取将两类或两类以上的书面资料相互对照,核实其中的相关内容是否一致,计算是否正确的方式来取得证据的一种技术方法。一般包括下列内容之间的核对:

(1) 原始资料与业务凭证的核对。在核对的过程中应当注意两者共同的业务之间的摘要、数量、金额等是否相互一致,原始资料中所反映的业务内容与业务凭证中运用的科目是否相适应,业务凭证中所注明的所附原始资料的张数是否与实际情况相符等。

(2) 业务凭证与明细账的核对。在核对的过程中应当注意是否按照业务凭证登录明细账,两者之间的日期、摘要、数量、金额是否一致,是否按照业务凭证中的科目记入相关的账户。

(3) 业务明细账与业务总账的核对。在核对的过程中应当注意业务总账与其所属的各业务明细账之间的期初余额之和、期末余额之和以及本期借、贷发生额之和是否相等。

(4) 业务账簿与业务报表的核对。在核对的过程中应当注意是否严格按照业务账簿中的记录编制业务报表,有无虚构核算数据、混淆核算期间、篡改核算项目的情况等。

(5) 业务报表之间的核对。在核对的过程中应当注意业务报表之间存在勾稽关系的经济指标是否相符等。

(6) 业务账簿与现金、实物的核对。在核对的过程中应当注意库存现金与业务账簿中的记录是否相一致,财产物资的数量、型号等与业务账簿中的记录是否相符。

3. 查询法

查询法是指对在检查过程中发现的异常情况和情况不明的业务事项,通过采取调查或询问的方式来取得证据的一种技术方法。根据查询时采用的方式,查询法有面询和函询两种具体操作方法。

(1) 面询。面询是指检查工作人员通过口头询问监督客体中的有关当事人或者知情人来了解情况的方式所进行的查询。采取面询方法时要注意:检查人员在面询时,应当根据查询的目标事先拟定谈话提纲;在面询过程中需要讲究谈话的方式,并应当做好询问笔录;面询时所做的笔录要经被询问者签字。

(2) 函询。函询是指检查人员通过向监督客体发送函件来了解情况的方式所进行的查询。采取函询方法时要注意:函件的内容要简单明了,便于对方及时做出准确地答复;函件应当以挂号信的形式发出,并且需要办理登记手续。

(三) 财政内部监督操作方法互补性的分析

财政内部监督的一般方法和财政内部监督的技术方法是财政内部监督操作方法中的两类基本工作方法。这两类基本工作方法既是相对独立的,又是相互统一的,因此在两类方法之间存在着极强的互补性。

虽然在理论上根据工作的具体方式和采用的具体手段不同,将内部监督的操作方法划分为一般方法和技术方法两大类,同时又在这两类方法之内区分出若干种具体的操作方法,但是在实际工作中这两类方法是互相交叉运用的,不论是在一般方法和技术方法之间,还是在其各自的分类中所包含的各种具体操作方法之间,都存在着某种必然的联系,往往是在采用这一类或是这一种方法的同时又需要结合运用另外一类或是另外一种方法。所以,两类方法之间在实际工作中是互为补充的,是一个有机结合的统一体。

从监督检查工作的实践来看,由于不同的操作方法各有其利弊,加之在执行检查过程中所涉及的工作内容往往是由许多方面因素促成的,因而单独地运用其中的任何一种方法,在一般情况下都是无法完全地、彻底地解决在监督检查过程当中所遇到的情况或是问题的。所以,在实际工作当中我们不当将各种操作方法人为地割裂开来,而需要自觉地将不同的操作方法有机地结合起来并且灵活地加以运用。对于检查人员而言,要履行好内部监督的工作职责,解决在实施监督检查过程中遇到的具体问题并且最终完成好监督检查的工作任务,就需要充分掌握尽可能多的具体操作方法。

四、财政内部监督的工作程序

财政内部监督工作程序是财政监督机构及其检查人员实施内部监督时的必备工作流程,也是保障财政内部监督工作任务顺利完成的一个重要基础。要完成好财政内部监督工作任务,就必须足够地重视财政内部监督工作程序的建立工作,并使之落实到监督检查的具体工作中。

(一) 财政内部监督工作程序的涵义及其重要作用

财政内部监督工作程序是指财政监督机构及其检查人员在对监督客体实施内部监督的过程中所采取的具体工作步骤,也是用以指导检查人员有条不紊地完成内部监督检查工作任务的行为规范。

建立财政内部监督工作程序,对于促进财政内部监督工作的有序开展、提高财政内部监督工作的质量、丰富财政内部监督工作的理论和实践等方面具有以下重要的作用:

1. 有助于财政内部监督工作的有序开展

财政监督机构要充分履行内部监督的工作职责,提高财政内部监督检查工作的效率,就必须从内部监督检查工作的实际需要出发,建立起一套系统的财政内部监督工作程序。通过采取科学的工作方法和合理的工作步骤,有助于财政内部监督检查工作的有序进行,可以使检查人员在较短的时间内取得必要的、可靠的、充足的资料和证据,做出恰当的监督检查结论,避免工作中的失误,从而顺利地完成任务,实现预定的内部监督检查工作目标。

2. 有助于提高财政内部监督工作的质量

建立财政内部监督工作程序,就是要使财政内部监督检查活动全过程的每一个环节都按照一定的规则、流程行事,达到规定的标准,这对于财政内部监督机构及其检查人员正确行使内部监督的职权,保证财政内部监督检查工作的客观性、公正性、公平性,提高财政内部监督检查工作的质量都是十分重要的。

3. 有助于改进财政内部监督工作的不足

财政监督工作程序不仅有助于完善财政监督机构的内部制约系统,而且通过财政内部监督工作程序的执行,可以使财政监督机构及其检查人员从中经常对照检查自身工作行为的规范化程度,及时总结在内部监督检查实践中出现的经验教训,进而不断地改进和完善财政内部监督检查各个环节的工作。

(二) 财政内部监督工作的基本程序

财政内部监督工作的基本程序,是指财政监督机构及其检查人员从确定内部监督检查

工作目标到完成内部监督检查工作任务所要经历的工作步骤。财政内部监督工作程序不仅是保证内部监督检查工作顺利开展的重要基础,也是规范内部监督检查工作行为,提高内部监督检查工作质量的重要保障。

根据财政部制定的《财政监督机构工作暂行规定》和《财政监督检查工作规则》中关于监督工作程序的规定,财政内部监督工作的基本程序一般应当从三个阶段,即财政内部监督的准备阶段、财政内部监督的实施阶段和财政内部监督的终结阶段来分别加以研究。

1. 财政内部监督的准备阶段

财政内部监督的准备阶段是指从监督机构制定内部检查工作计划起,到具体实施内部监督检查工作之前的准备过程,是实施财政内部监督工作的起点。在这个阶段当中要完成实施内部监督检查的各项准备工作。在财政内部监督准备阶段需要着重做好如下几项工作:

(1) 拟定内部检查工作计划。拟定内部检查工作计划就是要确定内部监督检查工作的主要目标和基本工作范围,明确内部监督检查工作的主要任务。研究和拟定内部检查工作计划时需要综合考虑以下几个因素:①上级部门对财政监督机构的工作部署;②当前财政监督工作的中心任务以及在财政管理工作中存在的主要问题;③本部门负责人交办的重要工作事项;④财政监督机构的实际工作能量。内部检查工作计划拟定后,应当报请本部门负责人批准后组织实施。

(2) 组织内部检查工作小组。内部检查工作计划确定之后,要根据准备付诸实施的工作计划,安排一定数量的检查人员,组成内部检查工作小组,指定专门的负责人,并且应当实行组长负责制。一个内部检查工作小组至少需要配备两名检查人员,通过组内成员之间的合理分工和协调配合,承担各项具体的监督检查工作任务。

(3) 制定内部检查工作方案。内部检查工作方案是检查人员实施内部监督检查的具体行动步骤,也是正常开展内部监督检查工作的一个基本保障。检查工作小组组成后,以检查工作小组为单位,根据批准的检查工作计划、明确的内部监督检查工作任务以及监督客体的具体业务工作特点制定内部检查工作方案。内部检查工作方案的内容主要包括:①实施内部监督检查的基本工作事项;②监督客体的名称;③在实施内部监督检查过程中拟采用的基本工作方式和工作方法;④在内部监督检查当中将要涉及的主要范围和内容;⑤预计需要的监督检查工作时间;⑥实施内部监督检查采取的具体工作步骤;⑦参加检查的人员及其工作分工;⑧在组织开展内部监督检查过程中应当注意的其他有关问题等。合理地制定内部检查工作方案,可以使内部监督检查工作的全过程得到有效控制,保证内部监督检查工作达到一定的深度和广度,保障内部监督检查工作的顺利开展,从而取得预期的效果。

(4) 下达内部检查通知书。内部检查通知书是财政监督机构通知监督客体准备接受监督检查的书面文件。内部检查通知书应当在实施内部监督检查之前的3个工作日送达监督客体。内部检查通知书的内容主要包括:监督主体和监督客体的名称;实施内部监督检查工作的范围、内容、方式和时间;对监督客体提出配合检查的具体要求;检查工作小组组长以及检查人员名单。

2. 财政内部监督的实施阶段

财政内部监督的实施阶段是指从检查工作小组进驻监督客体开始,至内部监督检查工

作结束,制作内部检查报告。检查工作小组离开监督客体,向财政监督机构提交内部检查报告为止的过程,也是内部检查工作小组将内部检查工作方案付诸实施的阶段。财政内部监督实施阶段主要包括下列内容和步骤:

(1) 进驻监督客体。内部检查通知书发出后,检查工作小组在规定的发出时限到期后即可进驻监督客体。进驻之后,检查人员要向监督客体的接待人员出示表明身份的检查证件,及时与监督客体的负责人取得联系,向其讲清楚实施监督检查的目的、内容以及需要监督客体协助的有关事项等,取得监督客体的支持和配合。

(2) 进行初步调查。进驻监督客体后,检查人员应当根据内部检查工作方案中明确的事项进行初步调查,了解和掌握监督客体的基本概况、有关业务、工作流程、内部控制制度的建立及执行等情况。

(3) 对业务资料和相关业务事项的检查。检查人员要按照预定的检查工作方式和工作方法、监督检查的工作日程安排和监督检查工作的要点,对与监督客体业务工作有关的资料以及相关的业务事项进行检查。

(4) 收集、鉴定和综合检查证据。在实施内部监督检查的过程中,检查人员应当围绕监督检查工作的目的,在审阅、核查、审核有关书面资料和业务事项的基础上,实事求是、客观全面地收集有关证据;对收集到的所有证据,检查人员应当认真加以整理并且要逐一进行甄别、鉴定;对经过鉴定后的证据要按照类别分别加以综合,使之条理清楚并且具有充分的证明力,为后续工作提供可靠的依据。

(5) 对问题的定性和填制内部检查工作底稿。检查任务基本结束后,检查人员应当及时着手查找有关法律、行政法规、规章制度的依据,客观、公正地对发现的问题依法进行认定,提出初步处理意见。在此基础上,针对认定的每一个问题分别填制内部检查工作底稿。内部检查工作底稿的主要内容包括:①发现的问题以及这些问题的具体出处;②认定问题的法律、行政法规、规章制度依据;③对问题的初步处理意见。

(6) 制作内部检查报告。内部监督检查工作结束以后,检查工作小组组长要根据检查人员提供的内部检查工作底稿,在进行综合整理和全面分析的基础上制作内部检查报告。内部检查报告的主要内容包括:①内部监督检查情况概述;②发现的问题以及认定的依据;③内部检查意见或建议。

(7) 征求意见并形成正式的内部检查报告。内部检查报告的初稿制作工作完成后,检查工作小组应当征求监督客体的意见,并由监督客体的负责人在内部检查报告的“意见”栏中签字,形成正式的内部检查报告。对监督客体负责人提出异议的问题,检查工作小组应该予以重视,对存有异议的问题需要做出相应地说明或者解释,对于合理的意见要予以采纳。如果确实有必要,对提出的问题进一步核实之后,可以重新做出检查评价,以保证内部检查报告的真实性。

(8) 提交内部检查报告。内部检查报告定稿后,由检查工作小组组长签字并提交给财政监督机构负责人。

3. 财政内部监督的终结阶段

财政内部监督的终结阶段是指财政监督机构从审理内部检查报告,到做出处理决定,进行复验验收,直至建立内部检查资料档案为止的过程。终结阶段,既是体现内部监督工作成果的阶段,也是检验监督检查工作质量的重要阶段,因此需要充分重视这一阶段的工作。

作,善始善终地做好其中的各项具体工作。财政内部监督终结阶段的工作主要包括以下内容:

(1) 审理内部检查报告,做出内部检查决定。财政监督机构在收到检查工作小组报送的内部检查报告之后,应当及时听取检查工作小组的工作汇报,审理提交的内部检查报告的内容,研究内部检查报告中反映的问题和提出的建议(必要时还可以进一步听取监督客体的意见),并且要依据国家的相关财经法律、行政法规、规章制度和监督客体的违纪违规事实下达内部检查意见书和内部检查处理决定书。对在执行检查当中未发现问题的,只下达内部检查意见书。

(2) 复查验收和督办工作。内部检查处理决定书一经下达,即具有一定的强制性,监督客体必须执行。财政监督机构要在限定的监督客体改正时限内,对内部检查处理决定书的执行情况加强复查验收工作,对应当追缴入库的,要及时督促监督客体办理入库手续;对应当调整账目的,要及时督促监督客体做出正确的账务处理,使内部监督的效果充分体现出来。

(3) 检查资料的整理与保管。内部检查任务全部完成后,检查工作小组应当及时对内部检查通知书、内部检查工作方案、检查中获取的证据、内部检查报告等需要保存的文件和资料进行清理,分门别类整理后装订成册,统一移交财政监督机构。财政监督机构对接收的内部检查资料,要建立专门的内部监督检查资料档案,妥善做好内部监督检查资料的归档保管工作。

五、财政外部监督的操作方法

财政外部监督的操作方法是财政监督机构及其检查人员为了充分地履行财政监督的工作职责,顺利地完外部监督检查工作任务,针对监督客体所采取的各种操作手段的总称。财政外部监督的操作方法与在财政内部监督检查工作过程中所采用的操作方法大体上是相同的,也分为一般方法和技术方法两大类。通过对财政外部监督检查工作多年实践的总结,在财政外部监督检查实际工作中比较常用的具体操作方法主要包括:顺查法、逆查法、详查法、抽查法、审阅法、核对法、查询法、对比法、复算法、盘点法和调节法等。这些具体操作方法当中的绝大部分,在本节的第三部分中已经做过讨论。对已经讨论过的操作方法在这里不再予以重复。下面仅就其中的对比法、分析法、盘点法和调节法四种技术方法做一简要介绍。

1. 对比法

对比法是指通过采取对具有可比性的业务事项在不同会计期间形成的数据资料加以比较,从中观察业务活动的变化情况并查证是否存在问题的方式来取得证据的一种技术方法。

根据比较数据的具体表现形式,对比法又分为绝对数对比和相对数对比两种具体操作方法。一是绝对数对比。绝对数对比是指通过将具有可比性的业务事项在不同的会计期间形成的数量、金额等数据加以比较,从中掌握其增减变动的情况,据此分析、判断业务活动是否合理、有效,其中是否存在问题的一种技术方法。二是相对数对比。相对数对比是指通过将具有可比性的业务事项在不同的会计期间反映的比率(百分比)加以比较,从中