

财政监督10年

(1994-2004)

◎主编 / 金莲淑



财政监督10年

(1994—2004)

◎主编/金莲淑

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政监督 10 年/金莲淑主编.—长春:吉林人民出版社,2005.7

ISBN 7-206-04771-8

I.财… II.金… III.财政监督—工作—中国
IV.F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 090854 号

财政监督 10 年

主 编 / 金莲淑

责任编辑 / 郭美英

整体设计 / 张亚力

出 版 者 / 吉林人民出版社

(中国·长春人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

发 行 者 / 吉林人民出版社

制 版 / 2002 图书文化设计制作中心

印 刷 / 长春方圆印业有限公司

开 本 / 650mm×970mm 1/16 印 张 / 23.25

版 次 / 2005 年 10 月第 1 版 字 数 / 340 千字

印 次 / 2005 年 10 月第 1 次印刷 印 数 / 1-15 000 册

标准书号 / ISBN 7-206-04771-8

定 价 / 30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

《财政监督 10 年》编委会

主 编 金莲淑

副主编

耿 虹 杨 政 高建华

编委会成员

樊德新	张 强	江 龙
柯永果	王太银	闫 丽
赵 骏	董仕军	林启云
衡卫峰	黄 斌	姜小林
张宏斌	李建宇	王新庄
吴少海	王剑铭	李功耀

序

在建设社会主义市场经济体制和推进财政改革过程中，我国财政监督又走过了十年历程。我在分管财政监督工作十余年间，经历并见证了我国财政监督事业的发展与成就。回首这段曲折而辉煌的历程，不禁感慨万千。十年来，我考察过众多省市的财政监督工作，与战斗在第一线的监督检查人员有过许多交流。他们克服困难、勇于探索、顾全大局、无私奉献的精神给我极大的鼓舞。每当深入到这支充满生机与活力的队伍之中，我都感到由衷的欣慰和自豪，对我国财政监督事业的未来充满了信心。

十年以来，我国的财政监督工作走过了一条不平坦的道路。1994年，随着国务院机构改革的推进和分税制的实施，为确保中央财政收入，原中企处改建为专员办，各地财政部门也相应成立了地方财政监督机构，我国财政监督管理体制的这一创新，标志着财政监督工作思路与方式的转变，也标志着专员办的工作走上机遇与挑战并存的新征程。面对新的机遇和新的挑战，各级财政监督机构充分发挥面向基层、了解实际的有利条件，先后开展了声势浩大的“小金库”清查、预算外资金清查、财税物价大检查等专项整治以及增值税先征后返、中央企业财务决算审查、国有银行呆账核销等日常监管工作，取得了喜人的成绩。1998年，新一届政府机构改革，财政部财政税收财务大检查办公室撤销，专员办机构人员裁减三分之二，财政监督机构面临新的挑战。全体财政监督工作者经受住了新的考验，满怀对财政监督事业无限的赤诚，努力适应新的形势，克服困难，积极实践，开拓创新，财政监督工作取得了新的丰硕成果。尤其是2000年推行部门预算和国库管理制度改革后，广大财政监督工作者紧紧围绕构建公共财政框架，促进

财政管理和深化财政改革这一中心，进一步拓展监督范围，逐步开展中央财政收入征管质量、重点支出资金使用情况、企业会计信息质量、行政事业单位预算执行情况等方面的监督检查，积极开展部门预算及国库集中支付资金的审核，中央预算单位银行账户审核监控等工作，同时将财政监督融入并服务于财政管理，体现出监督和管理相结合的特色，逐步建起了长效稳定的监督工作机制。对维护国家财税法令的统一和国家财政的权威，整顿和规范市场经济秩序，促进地方经济发展，捍卫国家利益和促进财政收支安全以及财政管理机制的完善等方面发挥了重要作用。

十年来，各地财政监督部门在工作实践中不断探索，在监督理念、监督内容、监督机制和监督方式等方面都有所创新，实现了从检查型监督向管理型监督的转变，从偏重企业财务事项向监督财政资金运行全过程的转变。可以说，我国的财政监督职能已基本到位，工作模式也基本确立，一个具有中国特色的财政监督体系逐步形成，整个财政监督工作开始走向健康发展的轨道。十年财政监督实践也充分表明，财政监督必须坚持围绕财政中心工作来开展；必须坚持监管并重、收支并举，体现财政管理特色；必须坚持事前事中事后相结合、内外监督相结合，不断健全财政监督工作机制；必须坚持依法监督、科学监督、规范监督，不断提高监督工作质量和层次；必须坚持在规范性、安全性监督的基础上，更加注重有效性监督，更好地发挥财政监督的威力和作用。

应该说，财政监督十年是开拓的十年、奋进的十年、成果丰硕的十年。十年来财政监督工作的长足发展和取得的辉煌成就，首先归功于党中央国务院的正确领导，归功于财政部党组对财政监督工作的高度重视，归功于各级党政部门领导对财政监督事业的理解和支持，同时也是广大财政监督干部尽职尽责、无私奉献、艰苦奋斗的结果。总之，这十年是不平凡的十年，为此，财政部监督检查局、人教司、驻部监察局组织力量，对1994年以来我国的财政监督工作进行了比较全面的回顾和总结，肯定成绩，查找差距，展望未来。这是一项很有现实意义的工作。作为分管全国财政监督工作的一名“老兵”，在捧读这部书稿时，我感触良多。借此机会，我向奋战在财政监

督战线上的全体同志，致以崇高的敬意。

财政监督作为财政管理的有机组成部分，过去需要，现在需要，将来也永远需要。展望未来，任重而道远。当前，我国经济体制正处在转型时期，社会经济秩序还不容乐观，财政监督法规建设还不健全，经济领域里的各种违法违规违纪现象还没有从根本上得到遏制，财政监督还不够深入，地方财政监督工作发展还不平衡，监督工作还常常遇到部门利益的阻力，等等。我们必须从实践“三个代表”、树立和落实科学发展观的思想高度，增强财政监督的责任感和使命感；从实现政府职能、规范政府行为、加强执政能力建设、保持共产党员先进性的高度，提高对财政监督重要性和紧迫性的认识，创新机制、创新手段和方法，把我国的财政监督事业一步一个脚印推向前进。我坚信，随着财政监督事业的不断推进，财政监督战线的同志们必将在各自的岗位上为社会主义市场经济建设，为促进财政改革、提高财政管理水平和维护财经秩序做出更大的贡献，以浓墨重彩谱写新的篇章。

金莲淑

2005年4月

前 言

财政监督是财政管理的重要内容，是社会经济监督体系的重要组成部分。实践证明，经济越发展，改革越深入，越需要加强财政监督。加强财政监督，是科学理财、民主理财和依法理财的内在要求，对完善社会主义市场经济体制，维护财政经济秩序，预防财政风险，提高财政资金效益，具有极其重要的意义。

1994年，随着国务院机构改革的推进和分税制的实施，为确保中央财政收入，财政部将原中企处改建为专员办，其业务工作和人、财、物由财政部垂直管理，各地财政部门也相应成立了地方财政监督机构，这标志着我国财政监督管理体制的调整和工作思路与方式方法的转变。十年来，伴随我国财政改革和财政管理取得的卓越成果，财政监督事业也进一步向前推进，各地专员办和地方财政监督机构在监督理念、监督内容、监督机制、监督方式和队伍建设上，实现了可喜的转变。广大财政监督干部踏实工作、勇于探索、开拓进取、无私奉献，为进一步深化财政监督工作做出了突出的成绩，积累了丰富的经验。尤其是2000年推行部门预算和国库管理制度改革后，专员办和地方各级财政监督机构紧紧围绕促进财政管理和深化财政改革这一中心，逐步开展中央财政收入征管质量、重点支出资金使用情况、企业会计信息质量、行政事业单位预算执行情况等方面的监督检查，积极开展国库集中支付部门预算审核、中央预算单位银行账户审批、企业破产费用预案审核等工作，财政监督领域在实践中不断拓展，监督职能在探索中不断完善，监督思路更加清晰。然而，从发展的角度看，建立一个财政预算执行和监督相互分工、相互制约的财政运行机制和授权清晰、权责明确、运行高效、监管

互动，适应公共财政要求，体现中国特色的财政监督运行模式，依然是摆在我们面前的重大而紧迫的任务。为此，财政部监督检查局、人事教育司、驻部监察局联合组织课题组，系统回顾和总结了十年来财政监督工作的实践经验和理论成果。课题组力求以实事求是、把握规律、着眼未来的精神，回顾并评价十年来我国的财政监督工作。其中，财政收入监督方面，围绕税收收入和非税收入监督、国库集中支付、银行账户审批、收入退库等内容，展现了财政收入监督机制建立与发展所取得的成果；财政支出监督方面，围绕支出监督职能、监督范围等的拓展和转变，监督机制、方式方法等的创新，如实地反映财政监督逐步与财政管理业务融合发展的历史轨迹；会计监督方面，追溯了从财务检查到会计信息质量检查实践的历程，着重从制度、手段、方式、取得的成效等方面进行了归纳和提炼。另外，对十年来财政监督理论探索、法制建设、信息调研、国际学术交流等各项工作的开展过程以及机构队伍建设、制度创建、廉政建设和人物风采等方面的丰硕成果，都进行了较为系统的回顾。并在此基础上，全面地总结了做好财政监督工作的几条基本经验，这就是：财政监督必须围绕财政中心工作来开展，服从和服务于财政改革和管理，充分体现财政管理特色；必须坚持收支并举，提高财政资金规范性、安全性和有效性，发挥财政监督整体功效；必须坚持事前事中事后相结合，不断健全财政监督工作机制；必须坚持依法监督、科学监督、规范监督，不断提高监督工作质量和层次，并在实践中不断丰富和发展，不断推进和完善，推动我国财政监督事业走向新的辉煌。

在书稿付梓之际，我们要感谢大力支持、积极配合课题研究和写作的有关部门和单位，感谢殷切关怀和亲自指导的财政部各级领导。在写作过程中，财政部党组成员、纪检组长金莲淑同志多次予以具体指示，财政部监督检查局耿虹局长和江龙副局长亲自主持课题研究和书稿的写作。全书由江龙、柯永果同志担任总纂，耿虹、杨政、高建华同志进行了初审，金莲淑同志审定。全书共分十五章，初稿的具体分工为：前言由江龙同志执笔，第一、二、三章由江龙、柯永果、王剑铭同志执笔；第四、第七章由姜小林、赵骏、林启云同志执笔；第五、六章由张宏斌、李建宇、董仕军同志执笔；

第八章由董仕军同志执笔；第九章由吴少海、王新庄同志执笔；第十章由黄斌、张宏斌同志执笔；第十一、十三章由王新庄、姜小林同志执笔；第十二章由王太银、衡卫峰同志执笔；第十四章由闫丽同志执笔；第十五章由柯永果、王剑铭同志执笔；附录由黄斌同志整理。在初稿完成后，江龙、柯永果、衡卫峰、黄斌、姜小林、欧阳卫红、王剑铭等同志参与了书稿的集中修改工作。在书稿形成过程中，财政部监督检查局、人事教育司、驻部监察局的多位同志参与了讨论，深圳专员办、北京专员办、河南专员办、浙江专员办、广东专员办、湖北专员办、湖北省财政厅、河北省财政厅等单位给予了大力的支持，在书稿总纂期间中国社会科学院何振一教授给予积极帮助，在此表示诚挚的谢意。

由于时间紧，任务重，资料积累不全，搜集难度大，加上总结时间跨度长，编写者水平有限，虽经慎重思虑，广经讨论，反复修改，几易其稿，但不足及疏漏，乃至错误在所难免，恳请读者批评指正。

《财政监督 10 年》编委会

2005 年 3 月

目 录

■ 发展历程篇

第一章 财政监督十年历程

第一节 1994 至 1998 年的财政监督 004

第二节 1998 至 2004 年的财政监督 010

第二章 财政监督的思路与做法

第一节 财政监督基本思路 021

第二节 财政监督主要做法 028

第三章 财政监督的成效与经验

第一节 十年财政监督成效显著 040

第二节 财政监督的基本经验 051

■ 实践成就篇

第四章 围绕财政改革 狠抓收入监督

第一节 中央财政收入监督内容的调整与充实 061

第二节 中央财政收入监督的主要做法和成效 065

第三节 中央财政收入监督工作的基本评价与经验 078

第五章 强化支出监督 提高资金效益

第一节 中央财政支出监督领域逐步拓展 083

第二节 中央财政支出监督的主要做法与成效 089

第三节 中央财政支出监督的基本经验	099
第六章 加强金融监管 防范财政风险	
第一节 金融监管内容的调整与充实	103
第二节 金融监管的主要成效	108
第三节 金融监管的主要做法和基本经验	119
第七章 加强会计监督 维护经济秩序	
第一节 会计决算审查与财务事项审批	124
第二节 会计信息质量检查	127
第三节 注册会计师行业行政监督	139
第四节 会计监督工作的基本经验	148
第八章 加强内部监督 促进财务管理	
第一节 内部监督的背景与启动	153
第二节 内部监督的主要做法和成效	156
第三节 内部监督的经验和改进设想	167
第九章 地方财政监督工作稳步推进	
第一节 税收财务物价大检查	173
第二节 地方财政收入监督	180
第三节 地方财政支出监督	187
第四节 地方会计监督	191

理论探索与法制建设篇

第十章 加大理论研究 增强工作指导	
第一节 领导与学者对财政监督的论述	203
第二节 财政监督理论与调研成果	211
第三节 财政监督信息与宣传	220

第四节	财政监督国际交流与借鉴	227
第十一章	加强法制建设 推进依法行政	
第一节	财政监督法律依据	236
第二节	规范执法行为和推进依法行政	242
第三节	进一步推进财政监督法制建设	247

机构队伍篇

第十二章	中央财政监督机构队伍建设不断推进	
第一节	中央财政监督机构改革与发展	253
第二节	专员办干部队伍建设的做法及成效	262
第三节	专员办基础管理	271
第四节	专员办机构队伍建设的基本经验	278
第十三章	地方财政监督机构队伍稳步发展	
第一节	大检查时期地方财政监督机构队伍建设	282
第二节	1998 年以来地方财政监督机构与队伍建设	285
第三节	地方财政监督机构队伍建设评价	290
第十四章	党风廉政建设和反腐败工作常抓不懈	
第一节	加强廉政教育与完善廉政制度	294
第二节	强化日常监督和狠抓制度落实	300
第三节	党风廉政建设和反腐败工作基本经验	305

未来展望篇

第十五章	财政监督面临的形势与任务	
第一节	当前财政监督面临的形势	313

第二节 财政监督面临的重任与挑战 319

第三节 财政监督发展设想 323

附 录

财政监督十年大事记 335

财政监督10年>>>发展历程篇

第一章

财政监督十年历程

我国财政监督伴随社会政治、经济和财政管理体制的变化，经历了曲折的发展历程。建国初期，财政监督在社会主义改造过程中发挥了重要作用。“文化大革命”中，财政监督专职机构被取消，财政监督工作陷于停顿。党的十一届三中全会以后，中断已久的财政监督工作又重新迈上新的征程，财政监督得以恢复和发展。1994年政府机构改革中，财政部按照社会主义市场经济体制和分税制财政管理体制的要求，将原财政部财政监察司与财政税收财务大检查办公室合署办公，改建为财政监督司，指导全国财政监督工作。与此同时，成立财政部驻全国各地35个财政监察专员办事处，履行中央财政监督职能。之后地方财政部门相继调整设立财政监督职能机构，履行地方财政监督职能。财政监督工作从此逐步迈入规范、科学、稳定发展的道路。