

JICZ

吉林省人大常委会法制工作委员会
吉林省人民政府法制办公室 编著
吉 林 省 财 政 厅



吉林省财政监督 条例释义

JILINSHENG
CAIZHENGJIANDU
TIAOLISHIYI

财政监督条例释义篇

吉林省第九届人民代表大会 常务委员会公告

第 84 号

《吉林省财政监督条例》经吉林省第九届人民代表大会常务委员会第二十八次会议于 2002 年 1 月 18 日通过，现予公布，自 2002 年 3 月 1 日起施行。

2002 年 1 月 18 日

吉林省财政监督条例

2002 年 1 月 18 日吉林省第九届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过

第一条 为了加强财政监督，维护财经秩序，防止国有资产流失，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》等有关法律、法规，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本条例适用于本省行政区域内的财政监督工作。对本省驻外机构和企事业单位的财政监督，也适用本条例。

第三条 本条例所称财政监督，是指对国家机关、社会团

体、企业事业单位和其他组织涉及财政管理的事项进行的检查与处理。

第四条 各级人民政府财政部门主管本行政区域内的财政监督工作。

第五条 各级人民政府应当加强对财政监督工作的领导。财政部门应当依法履行监督职责，及时向本级人民政府报告财政监督工作情况。

第六条 财政部门所属的财政监督检查机构应当依照有关法律、法规的规定，实施财政监督检查的具体工作。

财政监督检查人员办理财政监督检查事项应当廉洁自律，秉公执法，保守知悉的国家秘密和被监督检查单位的商业秘密、工作秘密。

财政监督检查人员与被监督检查单位或者监督检查事项有直接利害关系的，应当回避；被监督检查单位有权要求其回避。

第七条 任何单位或者个人有权对违反财政法律、法规、规章的行为进行举报。财政监督检查机构应当为举报人保密；对举报有功人员按照有关规定给予奖励。

第八条 财政监督工作依照财政管理体制和财务隶属关系进行。

上级财政监督检查机构可以对下级财政监督检查机构监督检查的重大事项直接实施监督检查，也可以将其监督检查的有关事项委托给下级财政监督检查机构办理。

第九条 财政监督包括下列内容：

- (一) 各部门和单位预算编制、执行、调整和决算情况；
- (二) 预算收入的征收和解缴情况；
- (三) 提取代征代扣税收手续费和政府性基金手续费以及税收退库情况；
- (四) 预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨

付情况；

（五）预算资金使用效益情况；

（六）专项资金、政府外债、国债转贷资金使用效益情况；

（七）预算外资金收支及其管理情况；

（八）国有资产收益情况；

（九）国有资产产权登记、资产评估、产权界定及国有股权管理情况；

（十）政府采购管理情况；

（十一）财务会计制度执行情况和会计信息质量情况；

（十二）法律、法规规定的其他监督检查事项。

第十条 财政监督应当结合日常的财政、财务收支管理工作进行，也可以采取专项检查、综合检查和其他方式进行。

第十一条 财政监督检查机构进行财政监督检查后，应当出具检查结论。其他有关监督检查部门对检查结论能够满足本部门履行职责需要的，应当加以利用。

其他监督检查部门出具的检查结论，能够满足财政监督检查机构履行职责需要的，财政监督检查机构应当加以利用，避免重复检查。

第十二条 财政监督检查机构应当在实施专项检查或者综合检查三日前，向被检查单位下达检查通知书。在作出处理决定前，应当与被监督检查单位交换意见，但涉及犯罪线索的除外。被监督检查单位有异议的，财政监督检查单位应当进一步调查、核实。

第十三条 财政监督检查机构作出的处理决定需要有关单位协助执行的，应当制发协助执行通知书。

有关单位自接到协助执行通知书之日起三十日内，将协助执行告知财政监督检查机构。

第十四条 财政监督检查机构实施财政监督时，被监督检查

单位应当如实提供与监督检查事项有关的文件、会计资料以及其他有关资料，不得隐匿或者销毁违反国家规定取得的资产。

财政监督检查机构可以查阅或者复制有关材料，并有权要求被监督检查单位和有关人员就监督检查事项涉及的问题作出说明。

第十五条 预算收入征收部门违反有关规定，擅自减征、免征、缓征以及截留、挪用、退还预算收入的，财政监督检查机构应当责令其限期改正；对逾期未改正的，应当及时向有关部门报告。

第十六条 被监督检查单位虚报冒领、骗取或者挤占、截留、挪用的财政资金，财政监督检查机构应当责令其限期缴回；逾期不缴回的，可以抵顶相应财政拨款。

第十七条 对被监督检查单位违反财政法律、法规、规章的行为，财政监督检查机构应当依照有关法律、法规、规章的规定处理；对直接责任者，建议有关部门、单位依据有关规定给予行政处分；构成犯罪的，移送司法机关处理。

第十八条 违反本条例规定，故意拖延、拒绝提供或者提供虚假的文件、会计资料以及其他有关资料的，由财政监督检查机构责令其限期改正；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，建议有关部门、单位依据有关规定给予行政处分。

第十九条 违反本条例规定，隐匿或者损毁违反国家规定取得的资产的，由财政监督检查机构责令其限期改正；对负有责任的主管人员和其他直接责任人员，建议有关部门、单位依据有关规定给予行政处分；构成犯罪的，移送司法机关处理。

第二十条 对违反本条例和有关财政法律、法规、规章的单位和个人，有下列情形之一的，可以从轻、减轻或者免于处罚：

（一）自己主动查出并及时纠正的；

（二）经财政监督检查机构查出后，认真检查错误并及时纠

正的；

（三）款额较小，情节轻微的。

第二十一条 财政监督检查工作人员在实施财政监督工作中，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、泄露秘密的，由其所在单位或上级主管机关依据有关规定给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十二条 本条例自 2002 年 3 月 1 日起施行。

《吉林省财政监督条例》释义

第一条 为了加强财政监督，维护财经秩序，防止国有资产流失，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》等有关法律、法规，结合本省实际，制定本条例。

〔释义〕

本条是关于立法目的和立法依据的规定。

一、关于立法的目的

本条例的立法目的主要包括四个方面：

（一）加强财政监督，促进财政机制的有效运行

财政监督是指财政部门依法对国家机关、企事业单位、社会团体和其他经济组织的财政、财务收支、国有资本金管理及其他有关财政事项的合法性、合规性和效益性进行的监控、检查、稽核、督促等活动。

财政监督是财政的基本职能，是财政运行机制中不可或缺的重要环节，也是财政管理的重要组成部分。社会主义市场经济体制作为现代市场模式之一，脱不开市场经济本身固有的缺陷和属性。市场经济的一个显著特征是市场机制在资源配置上发挥基础性作用，但是在诸如提供公共产品、限制垄断、解决收入和财富分配不公等问题上，单靠市场根本无法做到，需要通过政府宏观调控和监督管理加以解决和实现，这也是我国社会主义市场经济体制的内在要求和有机组成部分。市场经济有自己的一些独特运行规则，比如微观经济主体的独立性原则、公平竞争原则、健全有效的宏观经济调控机制、完备的经济法规和监督机制、遵循国

际规则和惯例等，这些市场经济的共性特征客观上要求公正地对财政经济行为进行监督检查。因此，要达到资源的优化配置，维护市场公平竞争，就应该加强财政监督。

当前，我国正处于体制转换、结构调整、加快发展的关键时期，但由于制度的缺失和利益的碰撞，在财政财务管理中还不同程度地存在着一些问题，甚至有些问题还十分严重，虽然国家也出台了不少法律法规和制度措施，但执行乏力。究其原因，一个重要方面就是财政监督不力。因此，为了有效地防止和遏制各种违反财经法规行为，保证各种法律法规的贯彻执行，就必须大力加强和改善财政监督检查工作。在收入方面，要对征收部门征收、入库、留解、退付预算收入实行全过程跟踪监督；在支出方面，要实行事前、事中、事后的全过程监督，确保财政资金的合理有效使用。

（二）健全财政职能，强化财政管理

在社会主义市场经济条件下，财政部门的重要职能是制定税收政策、实施财政监督和对国民经济进行宏观调控。一个时期以来，人们对财政监督职能的重要性认识不足，在财政管理工作中表现为重分配轻监督、重收入监督轻支出监督、重外部监督轻内部监督等倾向，导致财政支出约束不严、控制不力、资金使用效益不高、铺张浪费现象严重。当前，财政面临预算编制改革、预算执行规范和进一步完善转移支付制度、推进政府采购和税费改革、建立公共财政制度等一系列重大改革任务，要顺利实施这些决策，必须要有有效的财政监督作保障，否则新的制度难以建立、新的政策难以落实到位。纵观经济发展乃至社会发展的整个过程，监督都是管理的有机组成部分和重要环节。没有监督或忽视监督的管理，不可能成为科学严密的管理。因此，社会主义市场经济对财政的要求，首要体现在财政职能中必须切实强化监督作用，通过监督促进财政管理水平的提高。

随着财政改革的不断深化,财政监督的内涵和外延不断拓展,财政监督的层次不断提高,财政监督的内容更为宽泛。从长达13年的财务、税收、物价大检查到目前的财政监督,其内涵和外延都有一定的扩展。财政监督的范围逐步从过去比较单一的对企业财务收支和财政收支情况实施检查,转向与财政管理内容密切相关的财政运行全过程的各个环节,由单纯的对外监督检查逐步转向内外监督检查并重;财政监督的重点从偏重于微观层面,转向参与财政经济宏观调控,发挥财政经济运行“预警器”的作用,财政监督的方式正在从以往主要运用事后集中检查为主,转向事前参与、事中监控和事后检查相结合,财政监督的严密性、及时性和有效性得到了体现。

(三) 整顿财经秩序,推进财政改革

当前,财政改革的主要任务是在不断完善财政收入体系的同时,大力推进财政支出管理制度改革,加快建立适应社会主义市场经济发展需要,有中国特色的公共财政体制框架,规范支出管理,以更有效地满足公共需要。财政支出改革主要包括三个方面的内容:一是要按照公共财政的要求,加大支出结构调整力度,重点是要保证国家安全和政权建设需要,保证教育、科技、农业、文化、卫生、扶贫等公共事业发展的需要,保证那些关系到改革、发展、稳定大局的重要支出需要,逐步减少财政对应由市场调节的项目和可以利用社会资金发展的事业投资,优化支出结构。二是要改革财政资金缴拨方式,实施国库集中收付制度。三是强化预算管理,实行部门预算。通过制定科学合理、符合实际的定员定额标准,改进和完善预算支出科目体系,细化预算编制。同时,大力推进政府集中采购制度,这一系列的改革措施的如期到位将依赖于良好的法规环境和市场秩序。

虽然近年来各级财政部门和其他经济监督部门一起,加大力度查处了大量财经领域的违法违纪案件,做了大量卓有成效的工

作。但从目前总的情况看，我国经济领域违法违纪势头尚未彻底遏制，财经纪律松弛的状况尚未根本好转。截留、侵占、拖欠、挪用应当缴纳的财政收入，随意减免税、偷税、逃税、骗税、抗税等现象时有发生；支出管理制度约束不严，控制不力、损失浪费和截留挪用现象十分严重；企业会计基础工作薄弱和会计信息失真问题普遍，编造假账，私设“小金库”等严重违法乱纪问题十分突出；社会审计机构执业质量参差不齐，无序竞争状况较为严重，等等。据统计，在近几年的财政监督检查中，每年查出有违纪问题的户数均占检查户数的一半以上，重大违纪行为的户数呈上升趋势。这些情况表明，目前财经秩序的状况，不仅导致国家收入和国有资产的严重流失，而且扰乱了公平竞争的市场秩序，也干扰了财政改革和建立公共财政制度整体推进。对此，党中央、国务院高度重视，2001年春，召开全国整顿和规范市场经济秩序专项工作会议，把整顿和规范市场经济秩序作为新世纪第一个五年计划的一项重要工作，进行了具体部署。朱镕基总理指出：整顿和规范市场经济秩序，是加强社会治安的重要举措；是巩固和发展国民经济良好势头的迫切需要；是进一步扩大对外开放的必要条件；是建立和完善社会主义市场经济体制的重大举措；是全面推进社会文明进步的内在要求。因此，强化财政监督，严肃财经纪律，解决财税领域的违法违纪问题也就成为推进财政改革的现实和迫切需要。

（四）提高从业人员素质、打造社会诚信

市场经济是法治经济，也是诚信经济。实施法治，需要一套完善的诚信体系，每个参与者以诚待人，相互信任，一旦人们之间不讲信用，相互欺骗、欺诈，也就失去了法制所依存的环境，法治也就是一句空话。美国是世界上法制最健全的国家之一，相互制衡体系发达，但是2001年和2002年相继发生的安然和世界通信两大公司的财务丑闻以及同属全球五大会计师事务所的安达

信和普华永道涉嫌违反独立审计准则，协同客户造假，动摇了人们的信心，形成了美国前所未有的信用危机，直接导致了美国股市的暴跌。美国如此，中国也不例外。正在建设之中的中国股市一直造假迭起，丑闻不断，琼民源、郑百文、银广夏、亿安科技等等事件让投资者心灰意冷，处罚一起出现一起也让政府徒唤奈何，由此也导致一批协同造假的会计师事务所和注册会计师受到重罚。诚信问题已成为一个世界性课题，各国都在寻求如何建立本国的伦理道德规范和诚信体系。

打造社会诚信，关键是加强财政监督。只有通过实施强有力的财政监督，打击经济领域的违法犯罪活动，打击会计领域的作假造假行为，建立规范、制衡、透明、合理、科学的市场经济新秩序，才能从根本上恢复人们的诚信理念。另一方面，人是所有经济活动的主体，遏制作假造假的关键在于提高财税干部和会计从业人员的素质，这就必须认真贯彻“严格要求，严格管理，严格监督”的方针，通过加强财政监督，加大对违法违纪问题的检查处理，特别是通过加大对负主要责任的主管人员和直接责任人员的处理力度，加大其违纪成本，促使形成良好的执业环境和守法意识。

二、关于立法依据

本条例的主要立法依据是《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》以及其他有关法律、法规。

第二条 本条例适用于本省行政区域内的财政监督工作。对本省驻外机构和企业事业单位的财政监督，也适用本条例。

〔释义〕

本条是关于条例适用范围的规定。

本条例的效力范围包括本省行政区域内的财政监督和本省国家机关、社会团体、企业事业单位驻省外办事机构、分支机构的财政监督。

第三条 本条例所称财政监督，是指对国家机关、社会团体、企业事业单位和其他组织涉及财政管理的事项进行的检查与处理。

〔释义〕

本条是关于财政监督概念的解释，也就是财政监督监督什么。本条从两个方面作出界定：

一、财政监督的客体，即财政监督的对象，包括国家机关、社会团体、企业事业单位以及其他组织

国家机关主要是指：权力机关，即地方人大常委会机关；行政机关，即地方人民政府及其所属的各个部门；审判机关，即地方人民法院；检察机关，即地方人民检察院。社会团体主要是指由一定数量的社会成员为了社会公共事业所结成的，依靠国家拨款或者参加者缴纳的会费进行活动的社会组织。包括人民群众团体、社会公益团体、文艺团体、学术研究团体、宗教团体以及其他按照法律规定而成立的团体。企业是指从事生产、流通、服务等经济活动，以提供产品或者劳务满足社会需要并获取盈利，依法设立，实行自主经营、自负盈亏的经济组织。事业单位是指不以盈利为目的，服务于社会的科技、教育、卫生、体育等社会组织，所需经费由其创办者提供或者接受捐赠，或者向接受服务的对象收取适当的费用。其他组织是指除了国家机关、社会团体、企业事业单位以外的一切实行独立核算、办理会计事务的社会组织。

二、财政监督内容，即财政监督的具体事项

由于财政监督对象与内容的复杂性，对不同的对象有不同的监督内容。财政监督，不是对监督客体的一切事务都实行监督，而是只对其涉及财政管理的事项进行监督。如对国家机关、社会团体等，只能对其财政资金使用情况监督，而对其他工作不具有监督职能。对企业事业单位只能对其财务、会计、国有资本

金管理等情况进行监督，对企业的其他生产经营管理活动则不能实施监督。因此，正确理解关于财政监督的范围的规定，对执行本条例具有重要的意义。

第四条 各级人民政府财政部门主管本行政区域内的财政监督工作。

〔释义〕

本条明确了各级政府财政部门是财政监督工作的主管部门。根据《预算法》的有关规定，财政部门是财政预算管理的职能部门，它依法组织预算收入，严格管理预算支出，并对预算执行情况进行监督检查，及时反映和解决预算管理中存在的问题，做到依法理财。《会计法》在授权财政部门管理会计工作职权的同时，赋予了财政部门对会计工作的监督检查权。因此，对财政部门主管财政监督工作不能看做是一种权利，而是财政部门必须履行的法定义务和责任。

第五条 各级人民政府应当加强对财政监督工作的领导。财政部门应当依法履行监督职责，及时向本级人民政府报告财政监督工作情况。

〔释义〕

本条是关于各级人民政府加强对财政监督工作的领导，以及财政部门主动取得政府的支持，更好地依法履行职责的规定。

财政工作是人民政府的重要工作。财政监督是财政工作的重要组成部分。因此，各级人民政府应当加强对财政监督工作的领导，将财政监督工作纳入重要议事日程，定期听取财政监督工作情况的汇报，加强财政监督检查机构和队伍建设，及时解决财政监督工作中的问题。

财政部门依法履行监督职责，既要按照法定职权，也要按照法定程序实施财政监督检查工作。财政部门在对违法问题进行处理时，必须贯彻违法必究、执法必严的原则。及时向本级人民政

府报告财政监督工作情况，既是财政部门的义务，也是政府加强对财政监督工作领导的重要途径。

第六条 财政部门所属的财政监督检查机构应当依照有关法律、法规的规定，实施财政监督检查的具体工作。

财政监督检查人员办理财政监督检查事项应当廉洁自律，秉公执法，保守知悉的国家秘密和被监督检查单位的商业秘密、工作秘密。

财政监督检查人员与被监督检查单位或者监督检查事项有直接利害关系的，应当回避；被监督检查单位有权要求其回避。

〔释义〕

本条第一款是对财政部门所属的财政监督检查机构的授权，明确了财政监督检查机构的法律地位，有利于财政监督检查机构依法相对独立地开展检查工作，也与我省各地实际和工作需要相符合。近年来，各地为了适应财政监督检查工作的需要，相继设立了专门的财政监督检查机构，配备了专职的财政监督检查人员。经省编制委员会批准，省财政厅设立了“吉林省财政监督检查局”，具体负责全省财政监督检查工作。各市（州）、县（市、区）也都设立了财政监督检查的专门机构。授权这些机构负责财政监督检查的具体工作，有利于贯彻实施本条例。

本条第二款规定了财政监督检查机构工作人员在办理财政监督检查事项时必须遵守的行为规范。

一是廉洁自律、秉公执法。财政监督检查权力具有两重性，秉公执法才能严肃查处违法行为，维护财经纪律。反之，以权谋私也很方便，也可能被个别人用来谋取个人或者少数人的非法利益。因此，必须把思想政治教育放在第一位，加强财政检查干部队伍建设，积极开展反腐倡廉教育、全心全意为人民服务的宗旨教育、社会主义道德和优良传统的教育，使广大干部树立正确的人生观和价值观，在工作中秉公执法，不徇私情。二是保守国家

秘密和被检查单位的商业秘密、工作秘密。这是为保证国家利益和被检查单位利益，对检查人员规定的应尽义务。

本条第三款规定了在财政监督检查中实行回避制度。建立回避制度的意义在于保证财政监督检查工作的公正。回避分为自行回避和申请回避两种。自行回避，就是财政监督检查机构的工作人员感到与被监督检查单位或者监督检查事项有直接利害关系时，主动提出回避，经财政监督检查机构的负责人决定进行回避。申请回避，就是被检查的对象发现执行监督检查任务的工作人员中，有与被监督检查单位或者监督检查事项有直接利害关系时，有权向财政监督检查机构提出让其回避的要求。情况属实的，财政监督检查机构负责人决定其回避。关于回避的理由，条例中规定了“财政监督检查人员与被监督检查单位或者监督检查事项有直接利害关系的”，这里既包括与被检查单位有利害关系，也包括与被检查事项有利害关系的，两者具备其一即可。

第七条 任何单位或者个人有权对违反财政法律、法规，规章的行为进行举报。财政监督检查机构应当为举报人保密，对举报有功人员按照有关规定给予奖励。

〔释义〕

本条是对举报人权利及财政监督机构义务的规定。

一、关于举报人权利的规定

宪法第二十七条规定，一切国家机关和国家机关工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议。第四十一条规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利。《会计法》第三十条规定，任何单位和个人对违反《会计法》和国家统一的会计制度的规定的行为，有权检举。宪法和法律的规定充分保障了公民、法人对违法行为的举报权利。在实际工作中，查处的许多财经违法违纪案件都是从公民、法人及其他组织的举报中发现线索的。《条例》