

辽宁省财政干部培训丛书

财政监督

范永恒 刘玉光 秦家顺 编著



辽宁大学出版社

辽宁省财政干部培训丛书

财 政 监 督

范永恒 刘玉光 秦家顺 编著

辽 宁 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

财政监督/范永恒等编著. —沈阳:辽宁大学出版社,
2000.7

(辽宁省财政干部培训丛书)

ISBN 7-5610-4008-3

I. 财... II. 范... III. 财政监督—中国—干部教育—学习参考资料
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 36929 号

辽宁大学出版社出版

网址: <http://www.lnupress.com.cn>

Email: maier@lnupress.com.cn

(沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码 110036)

辽宁财政高等专科学校印刷厂印刷 辽宁大学出版社发行

开本: 850×1168 毫米 1/32 字数: 200 千字 印张: 7.565

印数: 1—2000 册

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 胡家诗

责任校对: 众 校

封面设计: 刘 蒂

版式设计: 古 力

套 定 价: 110.00 元

前 言

为了提高财政系统干部队伍素质和财政管理工作水平,适应财政干部岗位培训需要,辽宁省财政厅组织编写了《财政监督》一书。主要供全省财政系统在职干部岗位培训使用,也可作为从事财政监督工作的人员和各类经济管理人员的自学用书。

本书共十三章,内容涵盖财政监督概述、市场经济条件下的财政监督体系、财政监督程序和方法、预算监督、税收监督、财务监督、国有资产监督、政府采购监督、社会审计机构监督、财政内部监督,以及财政监督的依据和法律制裁,财政监督机构和人员等。全书从理论上论述了新时期财政监督的概念、性质、地位和作用,国外财政监督制度;从实践上阐述了财政监督的职权权限,财政监督的内容、形式、工作程序、政策规定和违纪案件的查处,因而具有较强的理论性、政策性和实践性。

本书由范永恒、刘玉光、秦家顺编著,范永恒总纂并定稿。在编写过程中,房晟曾提出过很好的修改意见,并曾参阅和引用了省内外有关论述和资料,未及一一注明,在此一并致以谢意。

由于编写时间、水平所限,缺点、错误在所难免,敬祈指正。

编 者

2000年5月

目 录

第一章 财政监督概述.....	(1)
第一节 财政监督的性质与特点.....	(1)
一、财政监督的涵义.....	(1)
二、财政监督的性质与特点.....	(2)
第二节 财政监督的地位、作用与范围.....	(3)
一、财政监督的地位.....	(3)
二、财政监督的作用.....	(3)
三、财政监督的范围.....	(5)
第三节 财政监督的重要性与紧迫性.....	(6)
一、建立社会主义市场经济需要强化财政监督.....	(7)
二、健全财政管理必然强化财政监督.....	(8)
三、整顿财经秩序迫切需要强化财政监督.....	(9)
四、加强党风廉政建设需要强化财政监督.....	(10)
第四节 财政监督的职责、任务和权力.....	(10)
一、财政监督的职责.....	(10)
二、财政监督的任务.....	(11)
三、财政监督的权力.....	(13)
第二章 市场经济条件下的财政监督体系.....	(15)
第一节 财政监督体系的构成.....	(15)
一、财政监督体系的含义.....	(15)
二、财政监督体系的特征.....	(17)
三、财政监督体系的发展目标.....	(18)
第二节 财政监督与其他经济监督的关系.....	(18)

一、财政监督与审计监督	(20)
二、财政监督与税务稽查	(22)
三、财政监督与社会监督	(22)
第三节 国外财政监督制度	(24)
一、国外财政监督的类型	(24)
二、主要国家的财政监督制度	(25)
三、世界财政监督的趋势	(29)
第三章 财政监督的程序和方式与方法	(30)
第一节 财政监督的程序	(30)
一、准备阶段	(30)
二、实施阶段	(32)
三、处理阶段	(35)
四、复议和诉讼阶段	(37)
第二节 财政监督的方式	(39)
一、按监督检查事项发生过程划分	(39)
二、按监督检查时间划分	(40)
三、按监督检查范围划分	(41)
四、按监督检查的具体方式划分	(41)
第三节 财政监督的方法	(42)
一、按工作先后顺序分	(43)
二、按工作范围和详简程度分	(44)
第四节 监督方法的选择与运用	(46)
一、财政监督方法的运用要有针对性	(47)
二、监督方法要适合检查方式	(47)
三、监督方法要与被监督单位的实际相适应	(47)
四、监督方法的选择要有利于提高工作效率	(47)
第四章 预算监督	(49)
第一节 预算编制监督	(49)
一、政府预算编制的政策性监督	(50)

二、政府预算编制的技术性监督	(53)
第二节 预算执行监督	(56)
一、预算收入执行的监督	(56)
二、预算支出执行的监督	(60)
三、预算执行中调整的监督	(64)
第三节 决算的监督	(65)
一、财政决算编制的监督	(65)
二、财政预算调拨收入监督	(66)
三、财政预算调拨支出监督	(66)
四、财政预算结转支出监督	(67)
五、财政预算年终结余的监督	(67)
第四节 政府非税收入的规范与监督	(68)
一、政府非税收入的运行状况	(68)
二、非税收入运行中存在的主要问题	(68)
三、财政非税收入的规范与监管措施	(70)
第五章 税收监督	(75)
第一节 税收征管监督	(75)
一、税务监督	(75)
二、税款征缴监督	(76)
三、税收征管质量的监督	(78)
第二节 税政监督	(81)
一、税收监督与税收稽查	(81)
二、税收立法与税收政策的监督	(82)
三、税收政策的调整的监督	(84)
第六章 财务监督	(85)
第一节 企业财务监督	(85)
一、企业财务监督的依据	(85)
二、企业财务监督的内容	(86)
三、企业财务监督的形式	(100)

(第二节) 行政事业财务监督.....	(103)
(一) 行政事业财务监督的特点及任务.....	(103)
(二) 行政事业财务收支的预算管理.....	(104)
(三) 行政事业财务监督的内容.....	(105)
(四) 行政事业财务收支的监督检查.....	(107)
第七章 国有资产监督.....	(109)
(第一节) 国有资产监督概述.....	(109)
(一) 国有资产监督的特点.....	(109)
(二) 国有资产监督的范围.....	(110)
(三) 企业国有资产监督的原则.....	(112)
(第二节) 国有资产监督的内容.....	(115)
(一) 经营性国有资产的监督.....	(115)
(二) 非经营性国有资产的监督.....	(120)
(三) 资源性国有资产的监督.....	(122)
(四) 国有资产流失的渠道和形式.....	(123)
(第三节) 国有资产监督基础工作.....	(125)
(一) 清产核资.....	(125)
(二) 产权界定.....	(127)
(三) 产权登记.....	(131)
(四) 资产评估.....	(132)
第八章 政府采购监督.....	(137)
(第一节) 政府采购的特点、原则及监督的必要性.....	(137)
(一) 政府采购的特点及遵循的原则.....	(137)
(二) 政府采购监督的必要性.....	(139)
(第二节) 政府采购监督的内容.....	(142)
(一) 政府采购制度监督.....	(142)
(二) 政府采购预算和决算的管理监督.....	(143)
(三) 政府采购资金及各部门资金的监督.....	(144)
(第三节) 政府采购监督的方法.....	(146)

一、以采购资金拨付和采购计划为主线的监督.....	(147)
二、以采购物品或服务的使用单位为主线的监督.....	(148)
三、以供应商为主线的监督.....	(148)
第九章 对经济鉴证类社会中介机构的监督检查.....	(149)
第一节 经济鉴证类社会中介机构.....	(149)
一、经济鉴证类社会中介机构.....	(149)
二、经济鉴证类社会中介机构的类别.....	(150)
三、经济鉴证类社会中介机构的社会监督作用.....	(150)
第二节 对经济鉴证类社会中介机构社会监督的再监督.....	(151)
一、实施对经济鉴证类社会中介机构监督再监督的依据和必要.....	(151)
二、实施监督的主要内容.....	(152)
三、实施监督的方法.....	(155)
四、应注意处理的几个关系.....	(156)
第十章 财政内部监督.....	(159)
第一节 财政内部监督的意义和作用.....	(159)
一、加强财政内部监督工作,能促进财政职能的有效发挥.....	(160)
二、做好财政内部监督工作,有利于提高财政、财务管理水平.....	(160)
三、财政内部监督工作是对财政内部管理工作的再监督.....	(160)
四、搞好财政内部监督,能有效地促进财政干部队伍的廉政建设.....	(161)
五、加强财政内部监督,能够有效地促进和规范财政收支管理.....	(161)
第二节 财政内部监督的内容.....	(162)
一、党的方针、政策、法规及上级指示的贯彻执行.....	(162)

情况	(162)
二、本级综合财政预、决算及部门预、决算的编制和批复情况	(162)
三、本级预算内外收入的征收、监督情况	(163)
四、本级预算的调整, 预备费的动用情况	(164)
五、部门和单位经费的拨付、使用、管理及经费指标的追加和追减情况	(164)
六、上级下达和本级预算安排各项专款的项目审查、资金拨付、配套资金安排及使用效益情况	(165)
七、上级财政与下级财政年度体制结算情况	(165)
八、本级收入退库情况	(166)
九、政府内、外债务资金的管理情况	(166)
十、所属企事业单位财务收支和财务管理情况	(167)
十一、工作人员履行职责及遵守财经纪律情况	(168)
十二、罚没物资的管理及处置情况	(168)
十三、下级财政部门预算编制及执行、财政管理及财务核算情况	(169)
十四、进行干部离任审计	(169)
第三节 财政内部监督的方法	(170)
一、自查与重点检查相结合	(170)
二、查内和查外相结合	(170)
三、横向监督和纵向监督相结合	(171)
四、定期检查与不定期检查相结合	(171)
五、监督检查与业绩考评相结合	(172)
第四节 财政内部监督的程序	(172)
一、拟定内部监督计划	(172)
二、根据计划做好检查前各项准备	(173)
三、下达检查通知, 布置自查	(173)
四、实施检查	(173)

五、将监督检查结果通知被检查单位, 征询意见	(174)
六、监督检查机关下达处理决定, 提出处理和整改意见	(174)
七、检查资料的归档	(174)
第十一章 财政监督的依据和法律制裁	(175)
第一节 财政监督的法律依据	(175)
一、规范约束被监督者行为的法规	(175)
二、实施监督处罚的法规	(176)
三、规范和约束监督者行为的法规	(176)
第二节 违反财政法规的处罚与执行	(176)
一、违反财政法规的处罚方式	(177)
二、违反财政法规的处罚原则	(178)
三、违反财政法规的处罚执行	(180)
第三节 加强财政监督的法制建设	(182)
一、现行财政监督法制体系及存在的问题	(183)
二、加强财政监督法制建设的必要性	(184)
三、建立健全社会主义财政监督法律体系	(186)
第十二章 财政监督工作制度化和规范化	(190)
第一节 财政监督工作制度	(190)
一、工作规则	(190)
二、计划制度	(193)
三、总结报告制度	(194)
四、报表制度	(196)
五、会议制度	(196)
六、信息交流反馈制度	(197)
七、干部培训制度	(198)
八、考评制度	(199)
第二节 财政监督公文、法律文书和档案管理	(200)
一、财政监督公文	(200)

第一章 财政监督概述

财政是国家为了实现其政治的、经济的职能需要凭借其政治权力对社会产品或国民收入进行的分配和再分配活动。财政监督是社会主义财政分配、调节、监督三大职能中的一项基本职能，是整个经济监督体系中的一个重要组成部分。财政分配、调节活动是财政监督的客观依据，财政监督是财政分配、调节活动的保障。改革开放以来，财政监督工作在保障财政分配计划与宏观调控政策的实施、振兴财政、维护经济秩序、加强财政法制建设、严肃财政纪律，以及建立监督约束机制、防范与遏制腐败现象等方面，起到了十分重要的作用。当前，改革开放与现代化建设进入了新的发展阶段，财政监督的意义、作用与范围等也相应地发生变化，财政监督的重要性、迫切性日益突出，其职责任务更加繁重。本章将从财政监督的性质、特点入手，进而阐述财政监督的地位、作用与范围，财政监督的重要性、迫切性，财政监督的职责、任务和权力。

第一节 财政监督的性质与特点

一、财政监督的涵义

财政监督是国家为保证财政分配、调节活动的正常进行和社会经济的健康发展，凭借政治权力，对财政分配、调节过程中直接影响分配、调节关系的各种经济活动进行的检查、督促、矫正、制裁和反映。它是政府管理经济，实行经济监督的重要组成部分。财政监督主要包括预算监督、财务监督、税收监督和国有资产监督等方

面。

二、财政监督的性质与特点

财政监督作为一项政府行为，从性质上来说，它是由综合管理财政的政府部门主持的，以维护财政方针政策与财经法纪为目的。财政部门实施的财政监督，作为一项职权，它来源于宪法与法律的规定，人民代表大会及其常委会的政治授权，以及本级人民政府的行政授权。可以说，它属于行政权的性质或范围。就财政监督的组织实体而言，它在政权体系中属于政府序列，具有明显的行政性质。财政监督是一项行政执法性质的监督。

社会主义市场经济条件下的财政监督，具有以下几个特点：

（一）广泛性。财政监督是对整个国民经济中财政资金筹集、分配行为的全面监督。监督对象不仅包括财政部门，还包括财政部门以外的属于财政资金筹集、分配范畴的对象。既包括国有企事业单位、国家机关、社会团体，还包括个体工商业户和外商合资或独资企业，以及参与社会再生产各个环节的监督。财政监督的广泛性是其他经济监督形式所不及的，因而也是财政监督的一大优势。

（二）连续性。财政监督贯穿于财政资金活动的全过程。保证财政分配的顺利进行，是社会主义财政监督的基本任务。社会再生产的连续性决定了财政分配是一个连续的过程，并使财政监督具有连续性。财政监督的连续性表现在：从财政收入的组织过程看，财政收入计划的制定、审查，计划执行的监督、检查，收入上缴的监督和年度决算的审查，是一环扣一环的连续过程；从财政资金的分配使用过程看，财政支出预算的编制，财政资金的拨付使用，各个环节贯穿着审查、检查、监督活动。因而财政监督具有明显的连续性。

（三）强制性。强制性是指在实施财政监督过程中所表现出来的法律和行政约束性。强制性表现在三个方面：一是财政监督不以后被监督者的意志为转移，无论被监督者愿意与否，都要接受监督，并必须协助进行监督；二是被查出的问题无论被监督者愿意纠正与否，

都必须接受处理和纠正；三是财政监督机构依法对违反财政法规的责任单位和个人作出的处罚决定，被监督者依照法律程序予以执行。

(四) 及时性。财政监督的及时性表现在两个方面：一是开展事前或事中跟踪监督检查，将问题制止在发生之前，或者消除在萌芽状态；二是及时纠正，挽回损失，并通过总结经验，堵塞漏洞，防止同类问题的再度发生。

第二节 财政监督的地位、作用与范围

一、财政监督的地位

财政监督是政府管理经济，实行经济监督的一个极为重要的方面。它在政府组织管理社会经济活动中，具有其他经济监督所不能替代的重要地位。财政监督是确保财政业务管理活动及相关的财政分配秩序符合既定规定与目标不可缺少的重要手段，是提高国民经济与财政分配、调节活动运行质量，增强宏观调控能力的重要保障，是财政运行中的“免疫”机制。没有财政监督，财政分配、调节职能就不能顺利实现。财政监督既对财政自身的分配活动进行监督，使其符合经济规律的要求，而且又对各部门、各企事业单位实施有效监督，检查他们是否按照客观经济规律办事，是否执行法律、财政法规和财政计划、政策，并对违反财经纪律的行为进行揭露和制裁。财政监督在保证财政分配职能的正确履行，提高资金使用效益，确保财政资金取之有道，用之合理，促进总供给与总需求的平衡，推动国民经济持续、稳定地健康发展等方面具有十分重要的地位。

二、财政监督的作用

财政监督的作用，主要体现在以下几个方面：

(一) 对财政分配的保障作用

财政分配从一般意义上说可分为组织收入和运用资金两个方

面。对组织收入而言，财政部门通过对各部门、各单位财务计划的编审，日常财务收支和利税解缴情况的指导检查，财务收支的审查等采取的一系列有着内在联系的监督措施，可以对财政收入的及时、足额上交入库起到督促、保证作用，并对侵犯国家利益的问题进行检查、纠正和制裁，从而保证宏观财政分配职能的顺利实现；对运用财政资金而言，由于财政支出预算由财政部门安排编制，因此，财政部门有着监督财政资金正确使用的有利条件，可以发挥事前、事中的监督优势，对用款单位是否合理使用资金进行追踪性监督检查，从而保证财政资金能够发挥应有的作用。在日常财政监督活动中，除对财政具体分配实施监督外，更重要的一条是对财政分配政策的监督检查，这种监督检查远远超过了具体的财政收支活动监督的意义和作用。随着社会主义市场经济体制的科学建立和新财税体制的确立，在相当长的历史时期，财政监督的领域要向财政分配政策的监督方面拓展。财政监督活动要在完成监督财政具体收支业务的同时，强化对宏观财政分配政策的监督检查，以保障财政宏观分配行为的有序进行。

（二）对财经纪律的维护作用

社会主义市场经济条件下，政府要全面有效地实施各项职能，离不开制定和实施包括财政、税收、财务、国有资产管理等在内的整套财政政策和财政制度，而财政监督实质上是政府对财政分配和调控活动，并通过这些活动对整个国民经济运行实施的一种带有强制性、限制性和规范性的约束、监督和指导，其目的在于确保各项财政政策和财政制度的科学制定和全面有效的实施，以保证财政分配规模适度，结构合理和财政调控的有效。如在当前改革的大局下，企业与国家、地方与中央在根本利益上是一致的，但在资金分配上局部与全局的矛盾尤为突出，这就需要强化财政监督，依照现行的财政规章制度，对那些搞歪门邪道，钻改革空子，损害国家利益，为小团体和个人谋利，影响和干扰改革，破坏改革声誉的行为，进行监督检查，因此，财政监督是与之斗争的有力武器。财政监督对财

纪纪律有很重要的保障维护作用，是在任何时候都不可低估的。

（三）对国民经济运行情况的预警作用

财政是参与国民收入分配的基本手段，是社会再生产分配环节的总枢纽。因此，社会再生产各环节的运行情况，各地区、各部门、各企事业单位的经济运行情况都会源源不断地在财政分配过程中从各类核算资料上得到反映。财政监督部门通过审查分析财政收入完成情况、财政支出执行情况、企业生产经营情况，可以起到预警国民经济运行情况的作用。由此可以看出，财政监督在国民经济运行中扮演着“交通警”、“监测仪”、“制衡器”等重要角色，是保证国民经济有序健康运转不可缺少的重要一环。政府可以利用财政监督活动获取的信息，及时做出国民经济宏观调整决策，从而促进国民经济的持续、稳定、协调发展。

（四）对加强管理和提高经济效益的促进作用

这些年来，由于财政监督体系的建立和监督活动的强化，特别是建立稳定、严密、高效的日常财政监督控制，对该收的钱及时按政策收入国库，并把治标与治本结合起来，对减少财政赤字，促进财政收支平衡和财税秩序的好转都有十分明显的作用。其主要表现在：财政监督的加强有助于促进各单位加强管理，合理使用资金，减少损失浪费，提高经济效益，从而扩大财源，增加财政收入，促进经济的良性循环；财政监督的加强有助于各单位合理地使用财政资金，提高资金使用效益，促进财政预算收支平衡；加强财政监督有助于完善财政、财务管理制度，健全财政和经济运行的保障机制。

三、财政监督的范围

财政监督的范围是“与财政分配、调节有直接影响的财政管理相对人的财政收支与财务收支，税款的征缴，财政资金使用的合法性、真实性、有效性”。它具体包括财政监督的主体和客体监督的事项和标准。

财政监督的主体、财政活动的进行与国家的政治权力有着必然