

财政监督丛书之一

中国财政监督

Fiscal Supervision in China

贺邦靖 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

财政监督丛书之一

中国财政监督

Fiscal Supervision in China

贺邦靖 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政监督 / 贺邦靖主编. —北京: 经济科学出版社,
2008. 12

(财政监督丛书之一)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7844 - 0

I. 中… II. 贺… III. 财政监督 - 研究 - 中国
IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 210568 号

中国财政监督

财政监督丛书之一

贺邦靖 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷厂有限公司印装

787 × 1092 16 开 17.5 印张 290000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001—6000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7844 - 0 / F · 7096 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



序

新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国发生了翻天覆地的变化，社会经济高速发展，综合国力大幅提升，人民生活显著改善，国际地位和影响不断提高。财政工作适应政治、经济形势和改革的需要，贯彻执行党和国家的路线、方针、政策，肩负着神圣使命，取得了丰硕成果。财政收入实现了快速增长，从1978年的1132亿元增长到2007年的51304亿元；财政支出规模越来越大，结构不断优化，推动了财政职能转变和社会事业发展；财政宏观调控作用不断增强，有效促进了经济社会发展；财政改革不断深化，财政管理水平不断提高，建立起适应社会主义市场经济体制要求的公共财政框架。财政监督对财政工作丰硕成果的取得功不可没。多年来，广大财政监督工作者孜孜以求，在实践中总结，在改革中探索，在发展中创新，逐步走出了一条具有中国特色的财政监督之路。财政监督在保障财税政策执行、严格预算管理、促进增收节支、维护财经秩序、提供决策参考、防范与遏制腐败等方面取得了积极成效。

财政部门作为国民经济综合管理部门，必须坚定地以科

学发展观为指导，把握财政工作的正确方向，完善公共财政体系，加强和改善宏观调控，优化财政支出结构，着力保障和改善民生，强化财政科学化、规范化和精细化管理，提高财政管理效能和资金使用效益，充分发挥财政在经济社会发展中的职能作用。

财政监督是财政的固有职能，财政监督的灵魂是保证财政政策的落实。只有加强财政监督，才能全面有效地实现财政职能。我国历来十分重视财政监督，注重发挥财政监督在完善财政管理、促进财政改革、维护财经秩序、服务科学发展中的作用。因此，财政监督必须适应形势的变化和财政中心工作的需要，更新监督理念、突出监督重点、改进监督方式，不断提高财政监督的前瞻性和科学性，更好地服从和服务于财政管理工作大局。

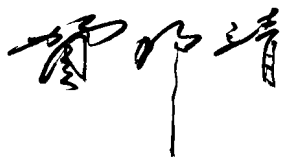
理论是行动的先导。财政监督所面临的新形势要求加强对财政监督的科学研究，实现认识上的升华，以推动财政监督实践的发展。尤其是在财政监督理论研究相对滞后于财政监督实践发展的情况下，加强对财政监督的科学研究，总结经验，把握规律，探索有中国特色的财政监督理论体系和制度体系就更加重要和迫切。

为探索和把握财政监督的规律，财政部以深入学习实践科学发展观活动为契机，在改革开放三十周年之际，组织编写了由《中国财政监督》、《中国财政监督制度》、《国外财政监督借鉴》组成的财政监督丛书，以加强对财政监督的理论研究和实践指导。丛书在吸纳已有研究成果和总结国内外财政监督经验的基础上，不仅从理论高度对财政监督实践进行了系统归纳和综合分析，还进行了具有前瞻性、创新性的理论提升，初步构建了有中国特色的财政监督理论体系和制度体系。

财政监督丛书是广大财政监督工作者集体智慧的结晶，是我国过去财政监督实践的系统总结和理论升华，是财政监督系统深入学习实践科学发展观的理论成果。这套丛书的出版，必将对我国财政监督工作起到积极的推动作用，有助于广大财政监督工作者的工作实践，有助于财政监督理论知识的传播，有助于引导社会各界关注、

了解财政监督，理解、支持财政监督，参与、促进财政监督。

新时期新阶段，党中央、国务院更加重视财政监督工作，胡锦涛总书记指出，要强化预算管理和监督，温家宝总理也指出，要强化审计和财政监督。广大财政监督工作者要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十七大精神，深入学习实践科学发展观，用科学理论指导实践，用监督制度规范行为，坚持将财政监督贯穿于财政中心工作大局之中，贯穿于财政管理体制、机制建设和改革总体设计之中，贯穿于财政管理运行全过程之中，树立宏观意识，学会高位思考，增强服务观念，主动履职尽责，为促进财政监督事业健康发展与构建社会主义和谐社会作出新贡献！



二〇〇八年十二月



财政监督感言

财政监督是财政的固有职能，是政府监督的重要组成部分，是财政管理不可或缺的环节。随着市场经济的不断深入和公共财政体系的逐步建立，财政监督领域不断拓宽，内容不断丰富，方式方法日益创新。值此改革开放三十周年之际，财政监督丛书的出版发行是最好的纪念，也是对我国财政监督事业的最好献礼，可谓意义深远。

作为一名在财政监督战线奋斗了十余年的“老兵”，我亲历并见证了我国财政监督事业的发展与取得的成就。回首那段不平凡的岁月，感触颇深。我国财政监督事业伴随着社会主义市场经济体制的建立与财政管理体制的变化，经历了曲折而辉煌的发展历程。财政监督领域在实践中不断拓展，财政监督职能在探索中日趋完善，财政监督方式方法在实践中不断规范，财政监督作用在发展中日益彰显，已经成为促进财政改革、完善财政管理、维护财经秩序、服务科学发展的重要保障。财政监督战线上的同志们满怀着一对事业的赤诚之心，锐意进取，知难而进，勤勉敬业，解放思想，开拓创新，使财政监督工作取得了丰硕成果。尤其是2000年预算管

理制度改革以来，财政监督工作坚持服务发展大局，围绕财政中心工作，积极履行监督职能，深入开展财政收支监督、会计监督、金融监督和内部监督，充分体现财政监督鲜明的管理特色，逐步建立起了长效稳定的财政监督机制，有效促进了财政改革的深化和财政管理水平的提高，保障了财政政策的贯彻落实。

党的十七大明确了实现全面建设小康社会的奋斗目标，描绘了发展中国特色社会主义的宏伟蓝图。新时期、新形势对财政监督工作提出了新要求、新任务。新一届财政部党组对财政监督工作做出了新的战略部署，要求全面贯彻党的十七大精神，深入学习实践科学发展观，更新监督理念、突出监督重点、改进监督方式，建立健全事前、事中和事后相结合的财政监督机制，探索建立起预算编制、执行、监督相互协调、相互制衡的机制，充分发挥财政监督在健全财政政策体系、深化财政体制改革、优化财政支出结构、推进税制改革、推进依法理财等方面的保驾护航作用。这些新的要求，必将不断地推动我国财政监督事业再上新台阶！

长期以来，我国财政监督理论和实践工作者一直致力于财政监督理论研究，取得了一定成果，但尚未形成系统完备的理论体系。财政监督丛书结合中国财政监督实践，在财政监督理论与实践、财政监督制度、国外财政监督等方面进行了系统研究和有益探索。经过近一年的辛勤努力和理论论证，编写了由《中国财政监督》、《中国财政监督制度》、《国外财政监督借鉴》组成的一套丛书，比较系统、完整地阐述了财政监督理论，为我国财政监督梳理了一个清晰的脉络，丰富和发展了我国财政监督理论体系，进一步完善了财政管理学理论。丛书的出版必将为我国财政监督工作实践提供有益的指导，必将推动我国财政监督理论研究的深入和财政监督事业的继续发展壮大，必将在财政监督史上留下光辉的一页。

财政监督事业大有作为，财政监督队伍能征善战。这支能打硬仗、善打硬仗的队伍，一路走来，虽有艰难，但善于顾全大局；虽然困苦，但勇于开拓进取；虽然清贫，但乐于无私奉献。回想起与

他们一起走过的日子，一段段难忘的场景在眼前闪过，一个个熟悉的身影在脑海浮现，历历在目，亲切可掬，我为自己曾经是其中的一员深感骄傲和自豪！怀着对财政监督事业深厚的感情和浓浓的眷恋，我将会继续关注财政监督事业的发展，并借此机会，向奋战在财政监督战线上的全体同志，致以崇高的敬意！向《财政监督丛书》的出版表示衷心的祝贺！

奋战在财政监督战线的同志们、朋友们，当前财政监督工作面临的挑战前所未有，机遇也前所未有，财政监督事业不断发展的法宝，是用中国特色的社会主义理论武装财政监督工作，坚持解放思想，开拓创新。希望你们在今后的财政监督工作中继续加强财政监督理论研究，深入推进财政监督实践发展，不断提高依法监督、科学监督的水平，为进一步提高财政理论水平做出新的更大的贡献！

金莲淑

二〇〇八年十二月

目 录

第一章 财政监督概述	(1)
第一节 财政监督的概念	(2)
第二节 财政监督的目标、属性与原则	(5)
第三节 财政监督机构与职责	(10)
第四节 财政监督与其他监督行为的关系	(13)
本章小结	(16)
第二章 财政监督的必要性和现实意义	(17)
第一节 财政监督的必要性	(18)
第二节 财政监督的现实意义	(23)
本章小结	(27)
第三章 财政监督的历史进程和基本经验	(28)
第一节 1949~1978 年的财政监督	(29)
第二节 1978~1993 年的财政监督	(32)
第三节 1993 年以来的财政监督	(36)
第四节 财政监督的基本经验	(42)
本章小结	(45)
第四章 财政监督机制建设	(46)
第一节 财政监督机制涵义与建设背景	(47)
第二节 财政监督机制建设的目标、原则和措施	(50)
第三节 财政监督机制建设的实践探索	(55)
本章小结	(61)

第五章 财政监督方式方法与基本规范	(63)
第一节 财政监督方式方法	(64)
第二节 财政监督基本程序	(71)
第三节 财政监督质量控制	(84)
本章小结	(90)
第六章 财政收入监督	(91)
第一节 财政收入监督概述	(92)
第二节 税收收入监督	(96)
第三节 非税收入监督	(101)
本章小结	(107)
第七章 财政支出监督	(108)
第一节 财政支出监督概述	(109)
第二节 部门预算监督	(115)
第三节 国库集中支付监督	(121)
第四节 政府采购监督	(124)
第五节 转移支付监督	(128)
第六节 专项支出监督	(130)
本章小结	(134)
第八章 会计监督	(135)
第一节 会计监督概述	(136)
第二节 会计信息质量检查	(138)
第三节 注册会计师行业行政监督	(147)
第四节 会计监督的推进与深化	(153)
本章小结	(157)
第九章 金融监督	(158)
第一节 金融监督概述	(159)
第二节 金融企业监督	(162)

第三节 国际金融组织和外国政府贷款的监督	(174)
本章小结	(181)
第十章 资产监督	(182)
第一节 资产监督概述	(183)
第二节 资产监督的对象、内容和方式	(187)
第三节 资产监督的推进与深化	(193)
本章小结	(197)
第十一章 财政内部监督	(198)
第一节 财政内部监督概述	(199)
第二节 财政内部监督的主要内容	(202)
第三节 财政内部监督的推进与深化	(209)
本章小结	(213)
第十二章 财政绩效监督	(214)
第一节 财政绩效监督概述	(215)
第二节 财政绩效监督的内容、方法和程序	(219)
第三节 深化财政绩效监督	(227)
本章小结	(233)
第十三章 财政监督环境建设	(234)
第一节 财政监督法制建设	(236)
第二节 财政监督信息化建设	(242)
第三节 财政监督文化建设	(249)
本章小结	(255)
参考文献	(256)
后记	(261)

第一章

财政监督概述



要点提示

本章系统阐述财政监督的概念、目标、属性和原则以及财政监督主体、客体、内容、方式方法等构成要素，介绍我国财政监督机构及其职责，并简要论述财政监督与其他监督行为的关系。



第一节 财政监督的概念

随着我国财政改革的深化和财政管理的强化，财政监督的作用越来越强，财政监督的成效越来越大，财政监督的内涵和外延也进一步得到充实和明确。经济越发展，监督越重要。党的十七大指出，要着力保障和改善民生，建立公共财政体系，扩大公共服务，强化预算管理和监督。新形势下，财政监督必须全面贯彻党的十七大精神，深入学习实践科学发展观，充分发挥宏观效应、规模效应、震动效应、规范效应和管理效应，完善财政管理，促进财政改革，维护财经秩序，服务科学发展，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会做出重要的贡献。

财政监督是指财政部门为保障国家财政政策的贯彻落实和财政管理的有序有效，依法对财政运行相关主体的财政财务行为所实施的监控、检查、稽核、制裁、督促和反映等活动的总称。这个概念，明确了财政监督的主体、客体、内容和方式方法等构成要素。

一、财政监督主体

财政监督的主体是“财政部门”。横向看，同一财政部门的财政监督专职机构和财政业务管理机构是财政监督主体，而业务管理机构又包括预算管理机构、国库管理机构和会计管理机构等方面；纵向看，财政监督主体则是各层级的财政部门及其派出机构。可以说，财政监督主体是财政部门及其派出机构，而非其他部门。

二、财政监督客体

财政监督客体是“财政运行中的相关主体”。财政是国民收入分配和再分配的中枢环节，涉及对国家、集体和个人三者利益的调节，也涉及对政府与政府、

部门与部门、地区与地区利益关系的调节，从而形成多层次、多方面、多组合的财政分配关系。财政分配活动的高度集中性与财政分配关系的广泛社会性，决定了所涉及的“相关主体”范围的宽广性和因素的多样性。具体来讲，作为财政监督客体的“相关主体”既包括党政机关、事业单位、社会团体，也包括国有及国有控股企业、民营企业；既包括本级财政管理的相关机构，也包括循着本级财政的资金流和信息流延伸到下级财政管理的相关机构。

财政监督范围与财政监督客体直接相关，即“财政运行中的相关主体的财政财务行为”。财政监督的范围和客体与财政管理的范围和客体是相同的。财政监督的范围主要包括三个方面：一是对财政税收政策、财政管理制度执行情况的监督；二是对财政收支、国有资产管理情况的监督；三是对财务会计管理情况、中介机构执业质量的监督。

财政监督范围的边界不是一成不变的，是由财政分配活动所覆盖的范围决定的，随着财政改革的深化和财政管理的强化，财政监督将适时调整其范围边界。

三、财政监督内容

在一定时期和环境条件下，财政监督的内容应该有所选择、有所侧重。在当前乃至今后一段时间，我国财政监督的内容主要包括以下几个方面：

（一）财政收入监督

财政收入监督是指对财政税收收入和财政非税收收入的监督，目的是保证财政收入政策制度的落实和财政收入的应收尽收。财政收入监督的重点是财政税收政策的执行情况，因为财政税收政策执行得好与坏直接影响着财政宏观调控的效果和财政收入的质量。

（二）财政支出监督

财政支出监督是指对部门预算、国库集中支付、政府采购和转移支付等事项，以及专项支出的监督。财政支出监督的主要目的是通过保证财政资金的安全、规范和有效来保证财政政策的落实。财政支出监督的重点应该围绕财政政策落实和财政改革推进展开。

（三）会计监督

会计监督主要指对行政事业单位和企业的财务会计活动的合法性、真实性、完整性以及对经济鉴证类社会中介机构执业质量的监督。会计监督是规范社会主义市场经济秩序的重要手段。

（四）金融监督

金融监督是指对国有商业性金融企业的财务资产，政策性金融业务和政府外债项目实施的监督。金融监督是财政部门履行监管职责，发挥保障国家金融安全和社会安全，促进经济和社会平稳健康发展的作用。

（五）资产监督

资产监督是为了规范行政事业单位资产管理行为，对行政事业单位国有资产管理各环节进行的监督、控制、检查等活动。其目的是维护国有资产安全和完整、提高国有资产使用效益。

（六）财政内部监督

财政内部监督是指财政监督专职机构对财政部门内部各职能机构全面履行职责、内部控制运行等情况，以及对所属单位的财务收支、内部管理等方面的监督检查。财政内部监督在保障国家财政政策贯彻落实，促进财政部门依法理财、科学管理以及促进财政部门廉政建设等方面发挥着重要的作用。

（七）财政绩效监督

财政绩效监督是指以提高财政资金分配与使用绩效为目的，在有效开展财政支出资金合规性监督的基础上，按照绩效管理的要求，运用科学的监督标准和分析方法，对财政支出行为过程及其结果进行客观、公正的评价与监督的活动。财政绩效监督是深化财政监督的重要措施，是加强财政管理、推进财政改革的客观要求。

四、财政监督方式方法

财政监督方式方法主要包括“监控、检查、稽核、制裁、督促和反映”。

“监控”一般应用于财政管理和监督的事前环节和事中环节，主要是指对财政资金申领、拨付和使用过程的控制，以保证其财政行为按照规范程序运作；“检查”是财政监督专职机构的主要工作方式，在检查过程中一般都伴有调查的职能，对于财政监督专职机构而言，“检查”与调查方式上相似，程序上不同；“稽核”也是财政管理和监督事前环节及事中环节经常使用的工作方式，主要表现在对相关事项的申请信息进行查对、审核，对于预算管理机构 and 国库管理机构，这种方式往往与业务管理的其他方式结合使用，对于财政监督专职机构，这种方式主要体现为日常监管；“制裁”是指依据法律法规对相关行为进行的处理处罚，主要由财政监督专职机构实施，也包括预算管理机构、会计管理机构和国库管理机构对违规行为的惩处；“督促”既是一个落实过程，又是一个纠偏过程，落实过程体现在对处理处罚决定的执行，纠偏过程体现在对已发现问题的处理及对一些行业或地区同类问题的警示、纠正等方面；“反映”主要是指真实传递、反馈相关信息，政府活动通过财政收支活动渗透到社会再生产的各个环节，联系着社会经济各个领域，财政管理活动在同外界的经济、行政联系中也产生大量信息，财政监督通过日常监管、专项检查或专题调查，对这些信息进行甄别分析，一方面发现问题并及时采取措施加以纠正，另一方面为政府决策、财政管理提供依据。

不同时期财政监督的方式与方法因财政监督的侧重点不一而有所差异，因财政管理阶段和财政改革进程的不同而不同。但总体上，财政监督的方式与手段要根据财政改革和财政管理的需要，不断调整、丰富、发展和完善。当前财政监督要注重专项检查与日常监管相结合，事前审核、事中监控与事后检查相结合，独立监督与联合监督相结合。

第二节 财政监督的目标、属性与原则

一、财政监督的目标

财政监督的根本目标是确保财政政策落实到位，确保党和国家大政方针得