

财税监督强化论

晏金平 全承相 著



中南大学出版社

财税监督强化论

晏金平 全承相 著

14612

中南大学出版社
2000·长沙

财税监督强化论

晏金平 全承湘 著

☐责任编辑 肖梓高

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路 邮编:410083

发行科电话:0731-8876770 传真:0731-8829482

电子邮件:csucbs @ public.cs.hn.cn

☐经 销 湖南省新华书店

☐印 装 长沙市云梦彩色印刷厂

☐开本 850×1168 1/32 开 ☐印张 14.25 ☐字数 367 千字

☐版次 2000 年 10 月第 1 版 ☐2000 年 10 月第 1 次印刷

☐印数 0001-2100

☐书号 ISBN 7-81061-349-9/F·044

☐定价 20.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

前 言

本书是湖南省教委、财政厅科研规划基金资助课题 99C29《财政监督乏力的法制原因与对策研究》的综合成果。

该书内容主要包括财政监督总论、财政预算收支平衡监督的乏力与强化、财政支出监督的乏力与强化、财政税收监督的乏力与强化、财政预算外资金监督的乏力与强化、财政国有资产监督的乏力与强化、财政会计监督的乏力与强化等七章。

之所以申报立项研究这个问题,主要是由于国家近年来整顿经济秩序方面虽然采取了许多措施,取得了一定的成效,但财经秩序混乱的状况依然十分严重,违反财经法纪的行为几乎存在于国民经济各个领域,而且手段日趋隐蔽,金额触目惊心,性质十分恶劣,严重影响着国民经济的正常运行和宏观调控政策的实施,影响着改革的深入发展和社会秩序的稳定。

为了促使财务及时适应市场经济体制改革的要求,转变或调整自己的职能,切实加强财政监督管理,改变重收入轻支出、重分配轻监督管理的思想观念,有必要借鉴世界各国重视财政监督,把财政监督管理贯穿到财政管理工作每一环节的成功经验,进一步完善监督办法,建立事前审核、事中监控与事后检查稽核相协调的监督机制,要切实加大执法力度,对各种违法违纪行为要坚决处理,不管涉及到谁,涉及到哪个部门,都要一查到底,决不姑息迁就。

在本书的写作过程中,得到了湖南社会经济研究所有关专家、湖南省财政厅有关处室以及中南大学出版社有关领导的大力支持

和帮助,并广泛参考、吸取了相关专家公开发表的一系列研究成果,在此一并表示感谢。

由于时间仓促,水平有限,书中如有不当之处,敬请读者批评指正。

作者

2000年7月

目 录

第一章 财政监督总论	(1)
第一节 财政监督的基本界定	(1)
一、财政监督的概念与特征	(1)
二、财政监督主体的基本权责与实现方式.....	(14)
三、财政监督与监督财政的关系.....	(21)
四、财政的自我监督本质上属于财政监督范畴.....	(29)
第二节 财政监督乏力的主要表现与原因	(36)
一、财政监督内外部关系缺乏清晰的界定.....	(36)
二、财政监督内部工作机制不健全.....	(39)
三、基层财政监督没有受到应有的重视.....	(42)
第三节 构建权责分明、监管一体的财政监督新体制	(43)
一、确立独立的财政监督新体制.....	(44)
二、完善财政监督主体的基本要求.....	(46)
三、构建与财政管理相结合的财政监督新体系.....	(50)
四、加快财政监督立法和配套制度建设.....	(55)
五、强化财政监督的执法力度与效绩评价.....	(63)
第四节 强化财政监督制度的审计机能与规程	(69)
一、明确财政监督审计控制的目标.....	(69)
二、规范财政内部审计监督工作程序.....	(72)
第二章 财政预算收支平衡监督的乏力与强化	(82)
第一节 财政预算收支平衡监督的问题与原因	(82)
一、财政预算收支平衡监督管理权责.....	(82)
二、财政预算收支平衡监督不力的主要表现.....	(83)

三、财政预算收支平衡监督乏力的直接原因·····	(86)
四、财政预算收支监督乏力的根本原因·····	(90)
五、财政预算收支监督乏力的体制原因·····	(95)
六、国库对财政收支监管“弱”、“散”、“软”·····	(99)
第二节 创建有益财政收支平衡监管的体制环境·····	(102)
一、科学界定地方政府的财政自主权 ·····	(104)
二、合理调整政府间事权与财权的划分 ·····	(110)
三、建立健全政府间的财政转移支付制度 ·····	(119)
四、增强财政的独立监管地位,有效抑制“倒逼机制” ·····	(122)
第三节 完善预算收支管理监督的方法·····	(127)
一、改革预算编制方法,强化监督管理·····	(127)
二、改革国库对财政预算收支平衡的监管方式 ·····	(132)
三、加强预算收支执行情况的检查分析与决算审查 ···	(142)
第四节 强化人大对财政预算收支平衡的再审查监督 ·····	(149)
一、建立财政预、决算监督程序的基本原则·····	(150)
二、健全预算审查工作机构,明确预算编制责任机制 ·····	(151)
三、规范、完善人大预算审查工作的基本环节·····	(154)
第三章 财政支出监督的乏力与强化·····	(167)
第一节 财政支出监管的基本方式与问题·····	(167)
一、财政支出监管的目标与方式 ·····	(167)
二、财政预算支出监管的基本问题 ·····	(169)
三、财政支出监管乏力的基本原因 ·····	(170)
第二节 完善财政公共支出的内在构成体系·····	(172)
一、健全政府公共支出预算应遵循的基本原则 ·····	(172)
二、调整政府公共支出预算的范围,优化公共支出结构	

.....	(174)
三、细化政府公共支出预算的编制	(180)
第三节 强化政府公共支出预算执行的约束与检查.....	(183)
一、健全财政支出的外部约束机制	(183)
二、完善政府采购制度,强化大宗支出监督力度.....	(189)
三、加强财政支出计划与执行的监督检查	(192)
四、加强财政支出决算的监督检查	(196)
第四节 强化事业行政单位的预算支出监管机制.....	(201)
一、减少事业行政单位支出预算管理级次	(201)
二、改革、完善事业行政单位的预算管理监督办法.....	(202)
三、健全行政事业单位财务支出监督方式的体系	(206)
四、完善行政事业单位财务支出监督检查的具体方法	(210)
第四章 财政税收监督的乏力与强化.....	(219)
第一节 财政税收监督的基本要求与问题.....	(219)
一、财政税收监督的基本要求	(219)
二、财政税收监督乏力的表现与后果	(220)
三、财政税收监督乏力的基本原因	(225)
第二节 强化财政税收征管体制的监督职能.....	(233)
一、完善税收基本制度,为强化财政税收监管奠定基础	(233)
二、完善税收征管制度,完善财政税收监管环境.....	(238)
三、及时、适当地改革问题较多的具体税收制度.....	(243)
四、加强财政对税收收入征收管理的检查监督	(249)
第三节 完善税务稽查工作制度,提升税务稽查技艺 ...	(254)
一、明晰税收稽查的基本特征	(254)
二、严格规范税务稽查的具体工作规程	(259)
三、提高税务稽查人员审查涉税会计资料的技艺	(268)

第五章 财政预算外资金监督的乏力与强化	(284)
第一节 财政预算外资金监管的基本问题与原因	(284)
一、预算外资金监督松弛的主要表现与后果	(284)
二、预算外资金形成与膨胀的制度基础	(288)
三、财政预算外资金监督乏力的制度原因	(291)
第二节 完善预算外资金管理体制,强化预算外资金 监督力度	(294)
一、强化预算外资金监督必须首先理顺预算外资金 管理体制	(295)
二、宜继续保留的收费管理监督强化思路	(299)
三、费改税的收费管理监督改革思路	(311)
第三节 完善监督制度,加强预算外资金的监督检查 ..	(314)
一、强化预算外资金管理必须完善预算外资金 监督制度	(314)
二、强化预算外资金管理必须加强预算外资金的 监督检查	(322)
第六章 财政国有资产监督的乏力与强化	(329)
第一节 财政国有资产监督的基本权责与问题	(329)
一、财政国有资产监管体系与权责	(329)
二、国有资产流失的主要表现形式	(331)
三、财政对国资监督不力的主要原因	(334)
第二节 建立出资者财务制度,强化国资监管微观机制	(340)
一、出资者维护型财务管理模式的特征与意义	(341)
二、出资者权益维护型财务管理模式的基本特征	(343)
三、构造有效维护所有者权益的财务监督体系	(348)
第三节 健全财产评估监督体系,强化国资监督 中介机制	(352)

一、明确强化国有资产评估监督的必须性	(352)
二、强化国有资产评估监督机制的基本内容	(353)
第四节 转换财政的国资监管职能,强化国资	
监督宏观体制	(358)
一、完善国有资产产权监管的基础工作制度	(358)
二、健全国资监控体系,强化财政对国有资本金	
宏观监控	(372)
第七章 财政会计监督的乏力与强化	(384)
第一节 财政会计监督的基本意义与问题	(384)
一、财政会计监督及其基本意义	(384)
二、财政会计监督乏力的基本表现	(387)
三、财政会计监督乏力的基本原因	(392)
第二节 以财政监控为中心,健全会计监督管理体制 ..	(393)
一、财政会计监管体制及其改革目标	(393)
二、企业是会计运行的基本主体	(394)
三、财政机关是会计运行的监控主体	(397)
四、严格界定会计责任体系,强化会计追责依据	(405)
第三节 强化财政对会计中介组织的监督与再监督机制	
.....	(409)
一、财政会计监督社会(中介)化	(409)
二、强化注册会计师审计业务的行业自律力度	(415)
第四节 加强单位内部会计监督,规范单位内部	
会计行为	(432)
一、正确界定单位内部会计监督	(432)
二、明确单位内部会计监督的内在构成要素	(434)
三、强化单位内部会计监督应注意的几个问题	(438)
参考文献	(442)

第一章 财政监督总论

无论从管理学理论意义上分析，还是从社会实践角度总结，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。为此，财政监督作为我国经济监督体系的重要部分，必须大力加强。另一方面，财政作为国民经济的综合反映和国家实施宏观调控的重要手段之一，有条件也有责任通过财政监督，及时分析和反映国民经济运行中的新情况和新问题，为国家制定宏观经济决策提供及时准确的信息，提高国家宏观经济调控的及时性和有效性。可见，强化财政监督是整顿财政秩序、健全财政管理、加强宏观调控的必然要求。但是，每年一次的全国性的财政税收财务大检查的监督方式取消后，应当怎样建立起与社会主义市场经济体制和财政职能转变相适应的财政监督体制，仍是目前一项亟待研究的重大课题。为促进财政监督体制的创新，使之在依法治国、依法理财的过程中有更大的作为，有必要对以往的财政管理与财政监督状况进行反思，并有针对性地对财政监督法律制度进行适当改革。

第一节 财政监督的基本界定

一、财政监督的概念与特征

（一）财政监督的基本内涵

广义的财政监督是国家在财政资金的筹集、分配和使用过程中，通过审核、检查、制裁等形式，依法对国民经济活动和各项业务实行的监察和督促。

狭义的财政监督是指财政机关在财政管理过程中，依法对行
政机关、企事业单位及其他组织执行财税法律法规和政策的情
况，以及对涉及财政收支、会计资料和国有资本金管理等事项，
依法进行的监督检查活动。

财政监督作为财政管理的有机组成部分，同财政分配、财政
调节共同组成财政活动的三大职能，贯穿财政运行和预算执行的
各个环节，具有事前、事中跟踪监控和事后检查稽核相结合的特
征，是实施财政政策、实现宏观调控目标、规范财经秩序的重要
保证。

财政监督作为多层次财政分配与调节的保障机制，具有内外
部复合监管的基本特性，是财政机关为确保财政业务管理活动及
相关的财政分配秩序符合既定的规范与目标，在财政管理整个过
程中，由对外业务机构对其他国家机关、企事业单位和对内监察
机构、对外业务机构以及财政上级对财政下级，就有关财政、财
务活动事项是否符合财经法律、法规、政策进行的，以财政收支
为中心的强制性预算审查、税务稽查、国资监管和会计监管等活
动与制度体系的总称。

（二）财政监督的基本特点

1. 主体特定性。财政监督是由国家财政机关依法进行的，
是国家财政机关执法活动的重要方面，是国家财政机关内设的专
门监督机构对各业务管理机构共同的财政管理相对人执行国家财
政法律、法规的行为予以监督的活动，因而监督主体只能由财政
机关充当。具体包括实施层级监督的上级财政主体、实施对外纵
向业务监管的财政内部各业务机构、实施对内横向监察的专职监
督机构三大类。其中，对外纵向监管主体主要由预算监管业务机
构、税务监管业务机构、国资监管业务机构和会计监管机构构
成。专职财政监督机构是指设在财政机关内部的，从事组织、实
施财政监督检查工作的专门机构。它包括国务院财政部内设的财
政监督司和财政部派驻各省（市）的财政监察专员办事处、地方

各级财政部门的监督机构以及各级财政机关派出的财政监督办事机构，其在本级财政机关的授权范围内，依法开展财政监督工作。虽然各级人大、司法机关、监察机关、审计机关以及会计师事务所等社会中介机构等都对财政监督或多或少负有监督职责，但从它们各自职责总的性质来看，上述部门和单位行使的都是“监督财政”，即对财政收支活动的某一个环节进行监督。只有各级财政机关在财政收支管理整个过程中，由业务监管机构对外部财政相对人、内部专职监督机构对外部业务机构或财政上级主体对财政下级主体所进行的监管，才是真正完整意义上的“财政监督”。

2. 对象广泛性。财政监督的对象从主体上讲是依法接受财政管理的相对人，具体包括国家机关、企事业单位和其他组织。财政机关一方面依法对相对人进行财政管理，另一方面对相对人执行国家财政法律、法规行为的合法性、有效性和真实性予以监督检查，以实现财政管理的目标，因此财政监督的对象极为广泛。从客体上讲，它与财政分配的整个活动过程紧密相联。一般说来，财政分配贯穿于市场经济的全过程，即参与社会产品和国民收入的初次分配和再分配，又影响补偿、积累、消费三大社会基金的最终分配。财政监督法律制度是对整个国民经济中财政分配行为进行全面监督的法律规范，其所调整的不仅包括财政部门的分配，还包括财政部门之外，但属于财政范畴的分配，既包括企业、事业单位，还包括个体工商户以及有纳税义务的公民个人等的分配，其范围涉及预算管理、财务管理、会计管理、国有资产管理、税收管理等方面。

财政监督对象不仅具有非常普遍的广泛性，而且从不同角度来看其构成亦各具特色。从监督对象的主体活动构成看，包括国家机关、企业、事业单位以及其他组织，直接涉及财政资金筹集、分配的各方面的经济活动。它不仅对财政机关之外的国民经济各部门、各单位的经济活动各环节进行监督，而且还要对财政

机关内部各职能机构及其工作人员的财政职务活动进行监督。从监督对象的层次构成看，包括宏观财政监督、中观财政监督和微观财政监督。宏观财政监督主要是监督检查国家财税政策在全国各部门和各地区的执行情况，对违反国家财税政策的行为进行处理，并及时向国务院反映，为国家的宏观经济决策服务。中观财政监督主要是对财政预算内外资金收支的监督，其对象按预算收入流程来分，主要是预算内外收入征收、入库、解缴、拨付、支出、使用的全过程。微观财政监督是对作为财政收支基础的企事业单位的财务、会计、税务等收支行为和社会审计机构及人员的社会审计行为进行监督。从监督对象的性质类别看，包括对预算收支与行政事业财务的监督、对企业财务会计与税收征收的监督和对国有资产经营与财务管理的监督，其目的就是要保障国家财政收入任务的全面完成，财政支出分配的科学合理，以及国家财产的保值与增值。

3. 环节连续性。财政监督贯穿于财政活动的全过程，以保证财政分配的顺利进行，是财政监督法律制度的基本任务，财政监督与财政分配的内在联系决定了财政监督法律制度必须伴随着财政分配，并渗透于财政分配的全过程，也就是说，只要存在着财政分配，就得有财政监督，就应有相应的法律制度做保障。财政分配是一个连续的过程，这是由社会再生产的连续性所决定的。从财政收入的组织过程来看，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，是环环相扣的连续过程。从财政资金的分配使用过程来看，支出预算的编制、财政资金的拨付使用，以及基本建设资金和财政周转金的回收，每个环节都贯穿着审查、检查、监督活动。从财政分配活动周期来看，财政分配活动一般是连续不断的周转过程，因而财政监督具有明显的连续性。与此相适应，财政监督法律制度也应贯穿于财政分配的全过程。

4. 强制执行力。财政监督表现出较强的法律法规约束性、

行政执行强制性。它主要表现在两个方面：一是财政监督不以被监督者意志为转移，无论被监督者愿意与否，都要依法接受监督，对监督工作给予协助和配合；二是通过财政监督，揭露各种经济活动中经营管理不善的薄弱环节，促进有关单位加强经济核算和经营管理；预防、制止和纠正社会经济活动、财政收支过程中的差错、失误以及不合理、不合法的行为；对拒不执行财政监督决定的，财政机关有权依法采取强制执行措施，以确保财政资金的安全与完整；对被查出的违法违纪问题，只要证据确凿，必须按规定的程序、方式予以处理纠正，追究法律责任。

财政监督的强制力还具有显著的及时性，这表现在两个方面：一是依据财政监督法律制度及时地开展财政监督检查，将可能发生的问题制止于发生之前，或者是消除于萌芽状态中；二是及时纠正和制裁，堵塞漏洞，挽回各种可能挽回的损失，追究有关人的责任，防止同类问题的再度发生。

在现阶段，由于存在着妨碍财政分配顺利进行的经济因素和社会因素，存在着财政监督与反监督的斗争，财政分配在行使财政监督的过程中，有必要依靠法律制度的强制力，来保障其顺利进行。财政监督法律制度的强制性表现在，贯彻实施财政监督法律制度，不以被监督者的意志为转移，被监督的单位或个人都必须接受监督，并有义务给予协助和配合；按监督法律制度对违法的单位和个人做出的处罚决定，都必须坚决执行。

（三）财政监督的基本内容

财政监督机关的监督职权由财政机关内各个业务管理机构和专职财政监督机构具体实施。财政监督的主要内容包括：

1. 预算监督。对各级政府财政预算、决算的监督检查是财政监督的重要内容。《中华人民共和国预算法》的颁布为财政机关实施预算监督提供了法律保障。我国预算法规定：财政机关是预算编制及组织实施的职能机构，负责编制决算草案具体事项并纠正本级各部门决算草案不合法之处，监督本级各部门和所属单

位预算的执行。财政机关通过预算监督，促使各部门和各单位认真贯彻《预算法》和其他规范文件，及时发现、处理预算中存在的问题，实现收支平衡。

预算监管业务机构负责监督所辖地区各部门、各单位的财政预算资金计划编制、审批、执行、调整、决算情况，检查各项财政收入的征收、入库、解缴和财政资金的分配、拨付、使用及行政事业单位的财务会计情况，并对权钱交易、以权谋私、贪污受贿、截占挪用、预算内转外等违法乱纪行为进行查处。预算监管作为财政业务监管的龙头，与其他业务监管有密切的关系，如何界定它们之间的监管范围，关系到整个财政监管能否有效运作。笔者以为，预算监管的范围只宜管辖税务、国资行政机构内部的财政收支活动和行政事业单位的财务收支及会计活动，不能超越税务、国资行政机构对外监管的界限；强化预算监管必须在现有规章制度的基础上，针对“上下串联以权谋私”和“左右照顾相互了难”等较隐蔽的违法情况进行必要的制度完善，加强监管力度；对易发生问题的部位和环节进行权力分解和制约，并制定更有效的预算监督管理办法；对大额资金的分配、使用、审批要集体研究决定，防止领导个人说了算，使每笔资金的拨付都按程序办理，从源头上防止和消除腐败现象的发生。

2. 税务监督。税务监督是财政监督的又一重要组成部分，其内容为国家财政机关依法对税收征收机关和纳税人执行税法的情况进行监督检查，及时发现并纠正违反国家税法的情况，保证税款及时、足额上缴入库，以达到组织财政收入的目的。

税收征收监管业务机构负责监督所辖地区纳税义务人（单位或个人）执行票证管理和税收法律法规以及作为纳税基础的财务会计法规的情况和问题，并对其违反财务、会计、税收法律法规的非法核算、弄虚作假、贪污、贿赂、偷税、逃税、骗税、抗税等违法违纪行为进行查处。税务稽查作为财政分支机构对纳税义务人所进行的专门外部监督，通常融入税收征收业务管理之中，

但目前亦有独立发展的趋势。鉴于现行账簿凭证等财会资料分别由会计监管机构和税务监管机构共同监管，易于引起相互间的推诿或争执，不利于财政监督的集中强化。同时，考虑到会计账簿、凭证、报表等管理的社会价值主要是服务政府税款征收和社会大众投资决策参考，因此，此项监管应以政府税务监管和社会审计监督相结合的方式进行较为妥帖。对以强调真实性为主要目的的财会资料的公证审查由社会审计机构负责；对以强调合法性为主的财会资料的稽查由税务机关承担。

3. 国有资产监督。国有资产的使用者要依法、合理、有效地使用国有资产，同时要接受财政机关的有效监督，以保证国有资产保值、增值、优化配置的总体要求，防止国有资产的流失，提高国有资产的使用效益。

国有资产监管业务机构负责监督所辖范围内经营国有资产的单位在投资立项、清产核资、产权界定、资产评估、财务监管、会计核算、税利缴纳、对外捐赠、产权划转、承包租赁、企业破产等资产经营与财务管理过程中执行有关法律法规的情况和问题，并对其违反此类法规的情况进行查处，维护国有资产的权益，防止国有资产流失。对国有企业的财务会计原则上应当按照所有者财务与国家税务相分离的国际惯例，由国资与税务两家机构分别监管，但为了避免都管或都不管的局面，税务机关也可根据需要全权或部分委托国资机构统一监管在所有权与经营权相分离的现代公司里，经理人员作为企业内部人和外部所有者之间存在着了解公司信息的不对称性，由此引起外部所有者对内部人监督的困难，从而导致内部人掌握了公司的实际控制权。在此条件下，有效治理直接所有者本来就虚位的国有企业财务的出路，重点是建立有效的企业外部财务监督机制，形成强有力的外部监督力量约束经理人员，以此推动经理人员主动、自觉、有力地加强对财务人员的内部监督约束。所谓外部财务监督是通过聘请注册会计师对年度财务报表进行审计，报请主管财政国资监管部门对