

財政監察工作方法

生活·讀書·新知三聯書店出版

財政監察工作方法

中央人民政府財政部財政監察司編

生活·讀書·新知

三聯書店

財政監察工作方法

中央人民政府財政部財政監察司編

*

生活·讀書·新知三聯書店出版

(北京東總布胡同十號)

北京市書刊出版業營業許可證出字第056號

北京新華印刷廠印刷 新華書店發行

*

書號：1076Q626·850×1168耗1/32·7印張·178,000字

一九五四年九月第一版

一九五四年九月北京第一次印刷

印數：1—6,000 定價：7,800元

編者前言

財政監察工作是一項新工作，幾年來我們在實際工作中經過不斷的摸索，一般說來已初步摸到了一些經驗，學會了一些工作方法，因之也使我們在財政監察工作上獲得了一些成績。但是總的說來，我們的經驗還是很不夠，業務還很生疏，而在國家有計劃的經濟建設已經開始的今天，財政監察工作又面臨着比以前更重大的任務，因此加強學習蘇聯有關財政監察工作的先進經驗，提高我們的工作，已成為我國財政監察工作幹部的迫切需要。本書就是為適應這種需要而編印的。

本書除“蘇聯財政監察工作介紹”一文是由編者撰寫的以外，“蘇聯財政體系和監察制度”等九篇是蘇聯專家給我國財政監察工作幹部講述的材料。其餘“對編造和執行地方預算的監察”（《Ревизия составления и исполнения местных бюджетов》，Госфиниздат）一文，係據蘇聯財政書籍出版局一九四七年單行本譯出；“把財政監督的形式完善起來”（《Совершенствовать формы финансового контроля》）一文，係據一九五一年四月二十日“消息報”譯出；附錄“蘇聯預算紀律”一文，係洛文斯基所著“蘇聯國家預算”（《Государственный бюджет СССР》，Госфиниздат）一書第二十三章第三節的摘譯。

中央人民政府財政部財政監察司

目 次

編者前言

蘇聯財政監察工作介紹	中央財政部財政監察司	1
一 蘇聯財政與財政監察工作		1
二 聯盟財政監察局的組織及其職權		3
三 蘇聯財政監察工作方法——檢查方法		6
四 結語		11
蘇聯財政體系和監察制度	庫圖佐夫	12
蘇聯經濟中的財政監督	洛文斯基	26
對財政監察工作的意見	托爾庫諾夫	36
一 總預算的檢查		38
二 對經費預算機關的檢查		41
三 對經濟機關的檢查		43
財政監察工作的一般方法	契普洛夫	49
財政監察工作的組織	契普洛夫	63
預算的監察	契普洛夫	71
一 預算編造的監察		71
二 預算執行的監察		74
對編造和執行地方預算的監察	庫圖佐夫	79
一 預算監察的基本任務		79
二 預算編造的監察		83
三 預算執行的監察		115
四 對於預算執行的決算的監察		143
五 專門資金與其他預算外資金的監察		147
六 監察結果的處理程序		150
工業企業憑證檢查工作的組織	契普洛夫	157

一 生產活動的檢查	157
二 供應活動的檢查	162
工業企業的檢查	契普洛夫 167
一 推銷活動的檢查	167
二 財務活動的檢查	169
三 現金出納業務及結算業務的檢查	170
四 工資的檢查	173
五 企業獎勵基金及其他基金的檢查	174
六 利潤和虧損的檢查	174
七 企業會計工作組織和工作情況的檢查	175
基本建設撥款的監督檢查工作	契普洛夫 176
一 基本建設財務監督的主要任務和方法。投資銀行的組織， 它的機構及職能	176
二 編製基本建設投資計劃的辦法及投資銀行的監督職能	179
三 銀行對建設工程的設計預算文件及預算價值的監督	185
四 基本建設撥款和貸款的來源	190
五 包工建設工程的撥款辦法	195
六 自營建設工程的撥款辦法	205
把財政監督的形式完善起來	普利霍吉科 210
附錄：蘇聯預算紀律	洛文斯基 214

蘇聯財政監察工作介紹

中央財政部財政監察司

一 蘇聯財政與財政監察工作

蘇聯財政是社會主義體系的財政。它是建築在國家經濟和勞動人民集體經濟的基礎上。它的任務不僅是為國家行政機關及國防部隊籌措經費，而且是社會主義建設的重要武器；它在社會主義經濟發展上，人民物質生活與文化生活水平的提高上，以及國防建設軍事實力的增長上，均起着巨大的作用。

蘇聯財政是全國統一的財政體系：聯盟財政部（中央財政部），為最高財政機關，以下有各盟員共和國財政部、各省（邊區）市財政廳及區的財政局；此外設專業銀行、儲蓄銀行和蘇聯國家銀行為財政的輔助機關。各級財政有各級財政的總預算（包括收入和支出），全國彙總成為國家總預算。其一切行政部門的經費和軍事部門的國防預算，以及各個經濟部門的財務計劃均包括在國家總預算之內。各級財政部門為各級總預算的彙編和執行機關，它通過這個總預算對各個部門的財務計劃進行財政監督。這個監督工作是從三方面來進行的：一、從編造和審核預算及財務收支計劃中進行監督；二、從預算及財務收支計劃撥款中進行監督；三、從實地檢查預算及財務收支計劃執行情況中進行監督。因此，蘇聯的財政監察工作是非常重要的。蘇聯對檢查工作也是非常重視的。

莫洛托夫同志在聯共（布）第十八次代表大會上報告說：“我們為檢查我們經濟工作的執行情況而需要有計劃。如果計劃不與執行的檢查相聯系，則計劃將變成一紙空文。”由此可知檢查工作的

巨大意義。

從蘇聯財政監察機構建立的過程中，我們可以看出財政監察工作的重要性和它所起的作用。

蘇聯十月革命成功之後，當時爲了嚴格節省國家財政支出，於一九一七年十二月成立國家監察委員會，一九一八年二月又組織了一個專門審查國家各項支出的特別委員會。這是蘇聯樹立財政監察的開始。在實行新經濟政策時期，黨的第十二次代表大會通過了改組工農檢查院，將財政方面的預算檢查交給財政部門負責的決議。因此一九二三年十二月二十一日，蘇聯財政人民委員部成立了財政監察局的組織，它的職責是：一、對國家預算作文件上的監察並負責編造預算執行情形的總結報告書。二、對金銀、實物、設備、建築和其他業務作實際的監察。三、製訂金庫收支條例和財政簿記樣式、規則並監督各部門財務工作的進行。四、抽查一切部門的庫存現金。這時，爲了工作方便起見，將財政人民委員部的會計處合併在財政監察局之內。

蘇聯國民經濟經過數年恢復之後，很快地進入了社會主義工業化時期。當時聯共（布）在黨的十四次代表大會上提出了爲建設社會主義物質基礎而鬥爭的任務，就是要把蘇聯建設成爲一個強大的先進的重工業國家。這樣就大量地增加了基本建設，對建設資金的正當使用也就提到了重要的地位。財政監察工作必須在這方面加強。因此一九二六年蘇聯財政人民委員部的財政監察局改組爲國家財政監察局。它的主要任務是加強財政管理，消滅國家資金的浪費現象，以保證第一個五年計劃的完成。

第一個五年計劃完成之後，蘇聯進入社會主義全面建設的時期。這時蘇聯財政機關爲了合理組織原有國家資金並增加新的資金積累來源，以保證工業建設和農業建設，徹底實行了經濟核算制度，並繼續貫徹了厲行節約的措施。因這些工作都需要加強財政監察予以保證，故蘇聯政府於一九三二年建立了財政預算監察局。它的任務是全面監督國家資金的運用和檢查各種業務計劃的完成情

形，它起着樽節支出、降低產品成本及鞏固蘇聯貨幣的作用。

一九三六年蘇聯中央執行委員會全體會議鑑於加強財政預算紀律與根絕一切非法支出具有重大的意義，因而責成蘇聯各主管部門的領導人、共和國人民委員會、省的執行委員會對其所屬企業及組織，建立按級監察的制度，並規定至少每年實行一次全部案卷的大檢查，同時授權財政人民委員部及各級財政機關，發現有破壞財政預算紀律、非法動支國家資金情事時，即行停止預算撥款。因此一九三七年十月蘇聯財政人民委員部爲了貫徹以上指示成立了一個財政監察稽核局。

一九三八年蘇聯開始實行第三個五年計劃。整個國家經濟進入新的發展階段，即由社會主義逐漸過渡到共產主義的階段。這時候，蘇聯財政的任務是集中一切財力，保證這個偉大的國家經濟建設和文化發展計劃的完成。因此，在財政上必須取締一切非生產的開支，並動員一切可能的財政資源來完成這一任務。這時蘇聯財政人民委員部又將以前的財政監察機構加以改革，把許多分散的而僅有狹小權限的預算監察機關予以裁撤，從新成立了各級財政監察局的組織，實行垂直領導，使其成爲全國性的財政監察機構，並擴大它的職權和任務，加強財政監督的作用，這樣一直實行至今。

從以上所述可以知道蘇聯財政監察工作已有三十多年的歷史。在這三十多年中，組織機構經過了數次的變更，每次變更都是針對着國家經濟發展情況，將它的職權與任務予以擴大與加重，把它的內容不斷加以充實與完善。這是對財政監察工作重視的歷史事實。

的確，蘇聯的財政監察工作，在社會主義建設中是起了並且還正在起着它的重大作用的。

二 聯盟財政監察局的組織及其職權

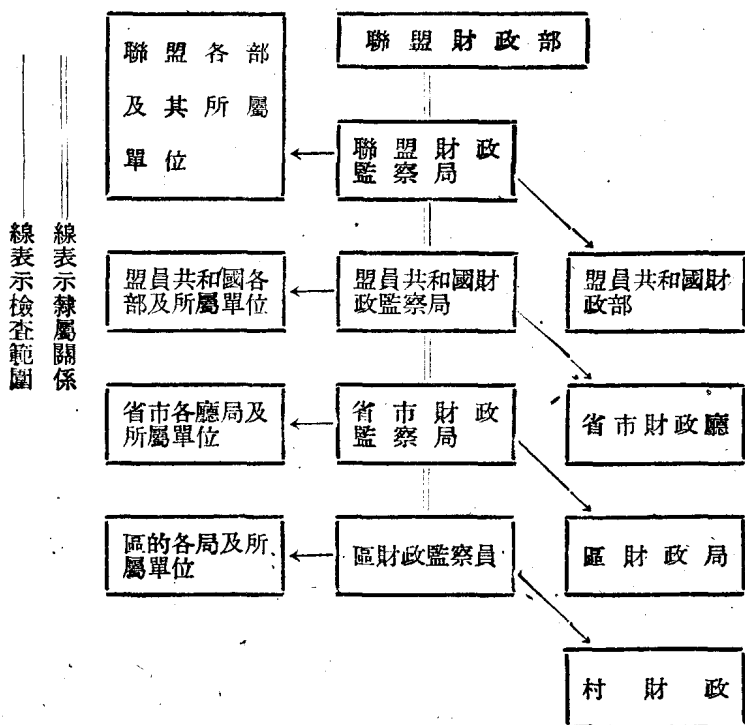
聯盟財政監察局是蘇聯財政部的一個重要組成部分，它在部

長直接領導之下，執掌全國財政監察工作。局內設局長一人、副局長二人，下分五個處：一、中央財務監察處，負責檢查監督聯盟（中央）各部及其所屬企業事業的預算及其財務收支計劃。二、地方預算監察處，負責檢查監督各盟員共和國預算決算的正確編造及執行。三、專業銀行監察處，負責監察各專業銀行撥發預算款項的業務。四、國防預算監察處。五、組織指導處（類似中國的秘書處）。各處設處長，處以下設監察員。監察員按其工作能力和技術水平分為總監察、主任監察員、監察員三級。

聯盟（中央）財政監察局以下，在各盟員共和國財政部中設有盟員共和國財政監察局；各省（邊區）市財政機關有省市財政監察局；各區有區財政監察員。除聯盟財政監察局外，各級財政監察機構雖設在各級財政機關內，但並不屬於各級財政機關領導，而是垂直領導的。也就是說均歸聯盟（中央）財政監察局統一領導。因此各級財政監察人員的調動任免，均由上級機構決定，其一切經費開支也是由聯盟財政監察局統一編造預算按期撥發。茲為易於明瞭起見，將各級財政監察機構組織系統及其工作範圍繪圖說明如下（見5頁）：

由下圖可以看出，各級機構的工作範圍是檢查各該級預算範圍內的各個部門及其所屬單位的財務工作，並檢查下級財政部門的總預算及其工作。同級財政部門的工作則是由上級機構來檢查的。聯盟（中央）財政部的工作是由國家監察部檢查。以上只是一般的劃分，在執行中經下級檢查過的部門，上級仍可進行覆查，下級亦可接受委託對上級部門設在地方上的單位進行代查。各個監察機構的編制人數是根據地區大小、預算繁簡、檢查單位多少及經濟發展情況而確定的。蘇聯的財政監察人員，對業務相當熟悉，一般都可以單獨進行檢查工作。

按照蘇聯財政制度，國家各個部門均須編造自己的預算，送交財政部門審核。財政監察機構對一切預算部門都有進行檢查的權力，這是蘇聯法律規定的。對行政部門檢查行政經費，對軍事部門



檢查軍費和國防預算，對事業部門檢查事業費用，對企業部門檢查資金運用。其中特別注意企業部門的檢查，因為它在蘇聯預算中所佔比重最大。檢查所涉及的範圍是整個財政方面的問題：從財政法令制度的貫徹，到每項預算的執行，以及各種具體的規章表格的遵守。對各部門的會計制度及現金管理等的檢查尤為重視。

蘇聯財政監察機關的職權是相當大的，茲簡單說明如下：

- (1) 在檢查中遇有懷疑的問題，有要求被檢查部門說明之權。
- (2) 遇有違犯財政制度的問題，監察人員有權予以糾正，或由監察機關發出指示，讓被監察機關注意糾正。
- (3) 如果被檢查機關仍不糾正時，即可提出處分意見，由領導

機關予以行政處分。

(4) 違犯財政紀律的典型案件經處理之後，財政監察機關可直接發出通報，引起各部門注意。

(5) 較重大的問題，可在監察報告中提出處理意見，送交該部門行政首長處理或彙報聯盟財政部部長，用部長名義通知該被檢查各部部長辦理。

(6) 特別嚴重需受刑事處分的案件移交司法機關依法懲治。

(7) 監察人員在監察報告中，有權提出改進工作的意見。

蘇聯政府的監察機構有三：一、國家監察部。二、財政監察局。三、各機關內部監察機構。國家監察部的任務是監察國家一切機關和公務人員的工作，財政監察局的任務是監察各機關及各企業單位的財務工作，各機關內部監察機構的任務是專門監察該部門所屬組織及企業單位的工作。這三者在工作上雖有密切的聯繫，但不是領導關係。其中有一部分工作相同，又有一部分不相同，如財政預算的增減問題，財務手續的端正問題，財政監察在這些方面就比較內行，這些問題也只有反映到財政部門才能够很好地解決。關於貪污浪費問題，則是每個監察機關都要管的，最後都報到國家監察部去。因此，蘇聯國家監察部是總的監察機關，而財政監察局及機關內部監察機構則是為各個行政部門服務的，其主要的任務是業務檢查，所以由各部首長領導比集中由國家監察部領導更為方便。

三 蘇聯財政監察工作方法——檢查方法

檢查工作進行的程序

蘇聯的財政監察，主要是預算監察。各部門都有預算送到財政部門，已如前述，財政監察機關就根據各項預算進行經常的檢查。在蘇聯也有臨時性的檢查，但不是主要的。蘇聯對預算的監察分事前監察、日常監察和事後監察。事前監察就是檢查預算的編造，看

編造的根據是否正確；日常監察，就是檢查預算的執行，檢查預算撥款的用途是否正當；事後監察就是檢查預算所收的效果及編報決算的各種憑證是否真實。蘇聯各種原始單據不是送到財政部門去審核，而是保存在各基層單位由監察人員就地檢查。

蘇聯規定，各財政監察機構每年至少要對各部門的預算檢查一次。各個財政監察機關首長即根據這一規定和實際情況，編製每年的檢查計劃，而監察人員則按照已確定的計劃進行工作。每次檢查事先均須作準備，即調閱被檢查機關的預算，季報表、月報表、決算書及其他報告等，並參閱上次檢查的材料，搜集對該機關的意見，綜合這些材料加以分析研究，確定檢查事項，寫成檢查提綱送交該機關領導人批閱。在提綱中應詳細記明檢查對象、檢查內容及進行的方式，並說明需用的時間及監察人員分工等項，經領導人同意並取得檢查指令後即可出發。如有其他部門的人員配合時，可組織成檢查小組共同進行。到達被檢查機關交閱指令後，即可按照提綱進行工作。檢查中發現一切缺點和違犯制度的事項都必須逐項記錄，並取得確實證據，監察人員不得作任何過分的估計和論斷。檢查完畢之後，即根據記錄寫成報告書交被檢查人員（或機關負責人）及會計人員簽字。監察員的處理意見應寫在簽字之後，被檢查者如有聲明書應附上，然後將這些材料複寫出來，一份送交被檢查機關領導人，其餘由監察員帶回。財政監察機關接到監察員的報告後，即依照規定進行處理。

蘇聯監察報告的格式舉例如下：

記錄

莫斯科市 一九四五年七月二十五日

我、會計監察員彼得羅夫，根據（監察機關名稱）一九四五年七月二十五日所發第 125 號監察指令，於今日有（某某）出納員和（某某）會計主任在場，對（某某組織）出納處保管的現金實存和現金憑證進行了檢查，並確定如下：

（1）現金及現金憑證：

檢查時實存現金 780 盧布 32 戈比

郵票 12 盧布 50 戈比

合計 792 盧布 82 戈比

一九四五年七月二十五日按會計方面和出納員報告材料原存現金為 743 盧布 71 戈比

一九四五年七月二十五日按第 315——316 號收入傳票金庫收入為 5028 盧布 14 戈比

一九四五年七月二十五日按第 1612——1614 號支出傳票金庫支出為 4588 盧布 53 戈比

檢查時應賬面結存——1183 盧布 32 戈比

欠現(1183 盧布 32 戈比—792 盧布 82 戈比)=390 盧布 50 戈比

此外由出納員提出三張貿易組織工作者借錢收據:

管理員“A” 75 盧布, 一九四五年七月二十日開

代理員“M” 150 盧布, 一九四五年七月二十日開

經濟學家“T” 165 盧布 50 戈比, 一九四五年七月二十三日開

在各收據上沒有組織領導者和會計主任的付款批示。

(2) 重要報告表格:

於檢查之際成卷的現金單據實存為 11,810 盧布。此數額與會計上和出納員方面的材料相符。

(3) 出納處的技術狀況:

局外人可隨便進入出納處。保險櫃(防火櫃)由出納員經管, 本櫃第二把鑰匙保存於會計主任手中。

監察員 (簽字)

出納員 (簽字)

會計主任 (簽字)

按上述一九四五年七月二十五日的監察記錄監察員提出意見如下:

(1)向出納員追討所欠 390 盧布 50 戈比的現款，對其擅自從金庫將現金支付給企業工作者，予以行政上的處分；

(2)修葺出納處，閒人免進；

(3)保險櫃的第二把鑰匙不應保存於會計主任手中，而應保管於國家銀行基金科或企業內專門負責的部門。

這一切措施是合理的，沒有什麼疑問，應當立即由企業領導者實行。

(此報告及出納員的說明書均分送企業領導者一份)

各項預算的檢查方法

蘇聯在各項預算的檢查方法方面具有豐富的經驗，並有若干具體規定。因為其中技術問題頗多，不能一一列述。茲為便於了解起見，概括地將總預算的檢查，經費預算的檢查，經濟企業單位的檢查說明如下：

(1)總預算的檢查：

蘇聯的總預算，除國家總預算外，有共和國、省市及區的總預算。總預算是各級財政總的收支計劃，關係極為重要。蘇聯一般是春季檢查上年決算的編造，夏季檢查本年預算的執行，秋冬季檢查下年預算的編造，有時也併為一次進行。檢查的主要任務是：一、查看總預算編造的根據是否可靠。二、各項收支實際執行情況。三、一切法令制度是否貫徹。四、各種憑證是否齊全合法。五、對違犯紀律事項的處理是否適當。檢查之前，必須了解中央所發出的關於編造預算的指示，以及其他有關預決算編造的法令規章，作為檢查時判斷問題的依據。在檢查中首先按照預算科目，一一核閱各機關造送的預算及財務計劃，並分析財政部門的審核意見，然後再到各預算機關進行抽查核對。此外還通過銀行檢查一切財政收支賬目及現金。檢查時要特別注意一切收入是否按時納庫，還有哪些收入可以增加。發掘新的收入、增加財政來源是總預算檢查的重要職責。

(2)經費預算的檢查：

經費預算的檢查，就是對列入總預算以內的各單位經費收支的檢查。主要檢查事項爲：一、行政管理費用的開支。二、工資的支付。三、機關財產的購置。四、醫院費用及其他費用的管理。五、現金業務的管理，等等。在檢查中要審查一切原始憑證是否合法，各項財產是否有浪費。並規定監察員對機關現金要親自點數，不許只看封籤。此外，各機關的一切特殊開支也必須檢查。

(3)經濟企業單位的檢查：

蘇聯特別注重對經濟企業單位的檢查，主要檢查事項如下：

1 現金檢查(按照蘇聯的規定首先檢查現金)。

2 結算賬目的檢查：檢查賬目結算是否正確，重點是了解往來賬戶(人欠、欠人)的情形，及久欠未結的原因。

3 檢查生產計劃：監察員要按照產品的種類，查明超過計劃或未完成計劃的數目和原因。

4 審查成本：審查成本計算是否經過批准，成本的各項要素計算得是否正確，各種材料領發是否經過精確衡量，勞動定額有無技術根據，工資規定是否恰當等。必須找出提高成本的原因和減低成本的条件。

5 計算流動資金：流動資金是否核定，流動資金週轉率計算是否正確，現有流動資金是否過多抑是不足。過多的原因是否由於利潤未交，不足的原因是否由於生產虧損。

6 檢查庫存材料：清查材料是否與賬面相符及有無積壓與損耗現象。

7 檢查利潤：檢查實際利潤與計劃利潤的差額，上解利潤是否按時納庫，計劃價格是否適當，成品有無滯銷積壓現象，超額利潤如何運用。

8 基本建設、大修理及折舊檢查(略)。

四 結 語

由於我們對蘇聯財政監察工作懂得不多，這個材料寫得不够

完善。但在我們初步建立財政監察工作的時候，將這些情況介紹出來是十分必要的。從這個材料可以看出蘇聯財政監察工作在社會主義建設中所起的作用；它是新的財政制度下的產物，它保證了新的財政制度的徹底實現。它的任務是督促一切生產部門降低成本、加速生產積累，監督各個部門厲行節約，發掘一切財政資源為社會主義建設而服務，並與各種非法的開支以及貪污浪費行為作堅決的鬥爭。我們的財政監察工作基本上和蘇聯相同，所以這也是我們今後工作發展的方向。