

GONGGONG CAIZHENG XIA DE CAIZHENG JIANDU

公共财政下的 财政监督

GONGGONG CAIZHENG XIA DE CAIZHENG JIANDU

主编 沈继宁



经济科学出版社

公共财政下的 财政监督

GONGGONG CAIZHENG XIA DE CAIZHENG JIANDU

主编 沈继宁

责任编辑：崔岱远
责任校对：董蔚挺
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政下的财政监督 / 沈继宁主编. —北京：经济科学出版社，2003. 3
ISBN 7 - 5058 - 3467 - 3

I. 公… II. 沈… III. 财政监督 - 中国 - 文集
IV. F812.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 018248 号

公共财政下的财政监督

主编 沈继宁

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@esp. com. cn

世知印刷厂印装

850 × 1168 32 开 14. 625 印张 350000 字

2003 年 4 月第一版 2003 年 4 月第一次印刷

印数：0001—1100 册

ISBN 7 - 5058 - 3467 - 3 / F · 2792 定价：40. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

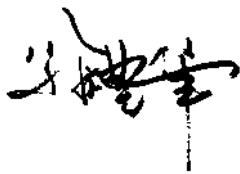
序

随着市场经济体制的逐步完善和财政职能的不断转变，财政监督越来越成为财政管理不可或缺的组成部分。近年来，各级财政部门不仅对财政监督的认识有了很大的提高，而且在实践上也不断加大了财政监督的力度，使财政监督在整顿和规范财经秩序、完善财务管理、提高财务管理水平和推进财政支出管理体制改革等方面发挥了重要的作用。

正如世界上任何事物都要“一分为二”那样，财政监督无论在理论上还是在实践上，同样存在着不少困难和问题。比如在定位上，财政监督究竟以财政内部监督为主，还是以对外监督为主，或者两者兼而有之；在工作方式上，如何构建事前审核、事中监控、事后检查相结合的工作机制，如何建立有效的监督检查责任落实与追究制度；在工作体系上，如何建立与审计、税务、监察和行业协会的协查机制；还有如何体现财政监督的工作效果等；尤其是在公共财政体制框架下，财政监督该如何维护国家预算的完整，如何规范财政资会的使用行为，如何提高财政资金的使用效益？这些问题如不尽快

加以解决，势必阻碍财政监督事业的进一步发展，影响财政监督作用的进一步发挥。因此，如何通过深入的调查研究来尽快解决这些问题，成了财政部门的一项紧迫任务。

为此，我们结合 2002 年浙江省委、省政府在全省各级领导机关开展转变作风年和调查研究年的活动，组织全省各级财政监督部门进行了一次广泛而卓有成效的调研活动，并撰写了诸多论文。本书收集的 64 篇文章只是其中一部分，但从内容看主要有以下特点：一是内容比较丰富，涉及面较广。既有财政监督理论探讨，也有财政监督实务探索；既有财政内部监督，也有财政外部检查；既有财政资金的规范管理，也有专项资金的监督检查。二是紧密结合当前财政急需解决的工作疑点。如对财政资金绩效跟踪评价的思考，规范财政监督检查行为的探索，以及会计集中统一核算和财政监督检查的关系等。三是研究问题比较深入。能够通过表象揭示本质，追本溯源，基本上做到有问题、有分析、有对策。总体上列举资料比较详实，分析问题比较全面，提出的观点比较贴近实际，具有一定的实际应用与参考价值。因此，我相信此书的出版将有助于各级财政监督工作者业务本平的提高和浙江财政监督事业的健康发展。



2003 年 1 月 19 日

目 录

当前我国财政监督存在的主要问题及对策研究 张杭平 王林尧 (1)	
当前我国财政资金管理中存在的问题、原因及对策 章剑青 余 敏 (10)	
新形势下财政监督工作之对策研究 绍兴市财政局课题组 (26)	
财政资金绩效跟踪评价的思考 丽水市财政局课题组 (35)	
加强财政部门内部监督管理的思考 丁天江 (44)	
浅谈公共财政体制下的财政监督 钮利根 (51)	
新形势下如何加强财政监督 金海莉 (61)	
关于加强财政监督问题的思考 缙云县财政局课题组 (71)	
新形势下如何加强财政内部监督检查管理之浅谈 胡亚云 (78)	
浅谈新形势下财政收支的内部监督 青田县财政局课题组 (86)	
对财政监督检查工作若干问题的思考 何秋明 (94)	

- 规范财政监督检查行为的探索 徐马甫 (100)
- 强化财政监督,提高财政管理绩效 倪兴荣 (105)
- 加强乡镇财政监督管理的几点思考 施鸿泉 (113)
- 当前财政资金管理存在的问题及其对策
..... 玉环县财政局 (122)
- 当前财政支农资金管理存在的问题与对策
..... 傅华标 赵东进 (129)
- 当前财政资金管理存在的问题、原因及对策
..... 谢月英 (140)
- 我国社会养老保险制度存在问题及对策
..... 张 军 (145)
- 财政周转金后期管理现状及建议 卢旦生 (156)
- 财政支出管理中存在的问题、成因及改革方向
..... 黄必聪 (164)
- 县级财政内部控制实证分析 沈幼锋 (174)
- 规范审计程序,提高审计质量 陶金鱼 (188)
- 对非上市公司会计信息失真的思考 姚 毅 (197)
- 财政监督工作面临的问题与对策思考 钱景盛 (203)
- 关于财政监督的现状与发展方向的探讨
..... 徐象广 陈志苍 陈明怀 (210)
- 建立财政检查质量体系浅探 张 晔 (218)
- 浅议财政内部监督 徐文标 (222)
- 强化地方财政监督的对策 吴 萍 (228)
- 浅析当前财政监督工作存在的问题及对策
..... 李 政 (235)

- 关于完善新形势下财政监督机制的思考
..... 应杏美 (240)
- 关于加快建立财政监督法规体系的刍议
..... 倪启友 (246)
- 构建适应新形势的财政监督检查工作管理机制
..... 陈月婵 王益民 (252)
- 新形势下财政监督检查若干问题的探讨
..... 陈玉龙 傅建明 (261)
- 浅议财政内部监督管理..... 潘 君 (267)
- 浅谈财政监督检查工作所面临的问题及其建议
..... 龙忠顺 (272)
- 财政监督检查的实践与思考..... 卓苏清 (277)
- 加强财政监督的思考..... 汪登峰 潘鸿斌 (281)
- 浅议加强财政内部监督检查
..... 常山县财政局课题组 (286)
- 加强财政内部监督 强化财务管理..... 朱久强 (295)
- 论加强财政内部管理与监督..... 翁小瑜 杨 阳 (299)
- 浅谈财政监督与财政管理的关系..... 周 登 (308)
- 加强财政资金监督管理, 推行国库集中收付制度
..... 胡秋获 费中梁 (314)
- 浅谈实行会计电算化单位的会计信息质量检查
..... 吴 平 (321)
- 浅议会计集中核算与财政监督的关系
..... 钱铭蓉 陈少华 (328)
- 关于会计集中统一核算与财政监督检查的几点思考
..... 傅建明 (332)

- 加强财政监管 规范财政建设性专项资金运行
 宋 兵 (339)
- 当前财政性资金管理中的问题、原因及对策
 郑祖钢 池兰芳 (344)
- 浅谈财政支出管理现状与政策建议 任 芳 (351)
- 强化政府投资建设资金监管的几点建议
 陈仲良 (356)
- 加强对财政性基本建设资金管理的几点设想
 虞雪儿 孙 燕 (361)
- 加强和完善乡镇财政资金的管理 任 芳 (366)
- 关于县级整顿和规范财经秩序的实践与思考
 陈力海 (371)
- 加大创新基金管理力度 扶持中小企业技术创新
 王晓红 (379)
- 杭州市水利建设资金使用情况的调查 江 音 (384)
- 切实加强行政事业单位往来款的管理
 杭州市下城区财政局财政监督科 (390)
- 浅析如何开展县级政府采购工作 朱国富 (394)
- 会计集中核算存在的问题及对策
 刘朝晖 朱德明 (404)
- 发挥地方财政职能, 支持农业和农村经济发展
 叶 峰 (410)
- 健全乡镇财政体制, 加强乡镇财政监督
 濮樟明 周 频 张春姣 (420)
- 乡镇财政消赤解困的对策 傅建明 马岩标 (428)
- 在部分乡镇建立综合预算型财政体制的思考

.....	郑 忠 (432)
对建筑施工企业收入费用的确认与税收管理的思考	
.....	柴良骥 (437)
海盐县企业社会保险缴费情况的调查	
.....	海盐县财政局 (444)
龙泉市企业养老保险基金情况的调查与思考	
.....	龙泉市财政局课题组 (450)

当前我国财政监督存在的主要 问题及对策研究

张抗平 王林尧

随着市场经济体制的逐步完善和财政职能的不断转变，财政监督越来越成为财政管理的重要组成部分。加强财政监督既是整顿和规范财经秩序的客观要求，也是规范财政管理、提高财政管理水平的重要举措，更是当前积极推进财政支出管理体制改革的迫切需要。如何进一步强化财政监督，加大财政检查力度，充分发挥财政监督检查的作用，是当前财政部门急需解决的一项重要任务。

一、当前财政监督检查存在的问题

当前，财政监督工作已经上了一个新的台阶，无论在工作的深度还是广度上都已经取得了新的进展，财政监督在财政管理中所起的作用已越来越重要，但是也存在不少困难和问题。主要有：

(一) 对财政监督的认识还有待提高。几年来, 各级财政部门通过不断的实践与理论探索, 对财政监督的认识有了很大的提高, 但是仍然有不少地方、不少财政干部对财政监督的认识不够深刻, 在一定程度上影响了财政监督的深入开展。首先是对财政监督的重要性认识不够, 没有把加强财政监督与建立稳固、平衡、强大的国家财政统一起来, 没有对财政监督予以高度重视, 在实践中往往重资金分配、轻监督检查, 没有开展财政资金的跟踪问效。其次是没有弄清财政监督专门机构的职责定位, 有的认为应以对外检查为主, 有的认为应以内部监督为主, 而没有将两者有机地结合起来。第三是对财政监督的性质认识存在偏差, 认为财政监督仅仅是发现和确定财政管理中存在的问题, 而不是防范并阻止问题的发生, 在工作中往往重检查而轻监督, 降低了财政监督的层次, 影响了财政监督的效用。更有甚者, 认为财政监督就是挑毛病、找岔子, 财政监督的力度越大、效率越高, 被发现的问题就越多, 就越给政府部门“抹黑”, 甚至影响当地的投资环境建设和招商引资工作, 因此往往对财政监督采取消极被动的态度。

(二) 财政监督法规制度建设滞后。财政监督作为我国经济执法体系的重要组成部分, 必须以法制化、规范化、制度化作为保障。改革开放以来, 尤其是党的“十五大”以后, 我国的财经法规制度建设取得了很大的进展, 初步形成了财政法律体系框架, 但是有关财政监督的法规制度依然还不完善, 至今还没有一部完整的、具有权威性的对财政监督的职能、内容和手段等方面做出专门规定的法律。现行财政监督的法律法规, 大都散布在《预算法》、《会计法》、《注册会计师法》等相关的法律、法规和规章中, 不利于财政监督的组织与实施, 并且这些法规在许多方面也存在不足或漏洞。如《预算法》、

《注册会计师法》、《违反财政法规处罚规定》等因制定较早，在许多方面和实际相脱节，难以适应目前形势的需要；就是新修订的《会计法》和新出台的《企业财务会计报告条例》也存在不足之处，如对企业不按规定编制财务报告或编制不全没有规定相应的法律责任。此外，这些法规也涵盖不全，如对资产评估行业至今还没有相应的法律规定。另一方面，财政监督不仅仅是对财政资金的合法性、合规性进行检查，还包括对财政资金的科学性、合理性进行评价。尤其是在实行公共财政之后，财政部门将更注重对财政资金的跟踪问效。目前虽然各级财政部门正积极推进部门预算改革，并取得了很大的成绩，但是相应的财政支出标准和绩效考评体系还没有建立起来，使得财政的效益性监督无以为据，难以有效开展。另外财政监督程序也缺少法规依据，目前仅有部门文件对财政监督的一些程序做出了规定，不利于财政监督工作的开展。

（三）财政监督检查体系不够健全。首先，财政监督和其他经济监督及行业协会的关系尚未理顺。财政和审计、税务、监察等部门及行业协会没有建立起良好的协作关系，相互之间没有形成既分工明确又密切配合的检查机制，没有实现相互间的信息共享，造成重复检查和监督不力并存，影响了财政监督的效率。其次，财政内部业务部门和财政监督专门机构的关系尚未理顺。财政各业务部门同时承担着预算的编制、执行和监督职能，在实际操作中往往忙于资金分配，而忽视对资金使用情况的后续监督。尤其是机构改革后各业务部门减员较多，但相应的工作却并没减少，往往难以顾及对资金使用情况的监督检查及其跟踪绩效；财政监督专门机构与业务部门之间的职能分工也不够明确，在监督层次上尚未确立起一种监督与再监督的关系。第三，财政内部专门监督检查机构不健全，监督力量

比较薄弱。虽然省（市）一级财政内部都已经设立专门监督机构，但是市、县（市）一级还有许多地方没有设立；就是已经设立专门监督机构的，配备的人员也普遍较少，而且越是基层，配备的力量越是薄弱，越是难以适应日益繁重的财政监督任务的需要。

（四）财政监督机制不完善，查处缺乏威慑力。近年来，各级财政部门积极探索财政监督的有效形式，努力完善财政监督检查机制，虽然效果明显，但是在许多方面还有待完善。一是财政监督方式比较单一，主要以突击性、专项性的事后检查为主，没有建立起事前审核、事中监控、事后检查相结合的监督检查机制。二是财政监督检查手段受到诸多限制，缺少诸如查封银行账户、要求银行提供对账单等强有力的检查措施，使得有些检查尤其是对单位小金库和账外账的检查难以深入开展，难以查清事实真相，在检查中往往只能大事化小，小事化了。三是没有建立起有效的监督检查责任落实及追究制度，部门间及部门内存在相互推诿、扯皮的现象，不能及时有效查处违反财经法规的有关案件。四是没有建立起规范的选案查案制度，以致在日常开展的专项检查中，检查对象的确定比较随意，检查缺乏针对性和系统性，削弱了监督检查的效用。五是处罚力度不够。没有将处理事与处理人结合起来，实践中往往重经济处罚，轻行政、法律处罚；重对单位处罚，轻对责任人处罚；重内部处罚，轻外部公开曝光，甚至只以调账、罚款了事，弱化了财政监督所应有的矫正、警示作用。

（五）财政监督信息网络不全。财政监督的有效实施，必须要有反馈及时、覆盖全面、反映真实的监督信息网络作为依托。尤其是要实现监督关口前移，发挥财政监督的预警功能，更要有真实、全面、及时的财政信息反馈机制。目前，虽然

“金财工程”已经开始实施，但财政信息网络仍然很不健全，信息渠道不够顺畅，信息反馈不够及时，特别是计算机网络手段在财政监督领域的应用滞后。首先，财政部门 and 收入征收单位、国库部门及预算单位尚未实行联网，不能详细、及时掌握财政收支的执行情况，难以发现财政收支执行过程中存在的问题。其次，财政内部各部门之间尤其是财政监督专门机构和业务部门没有连成网络，相互之间缺少沟通、协调和制约机制，财政信息共享程度较低，尤其是财政监督专门机构不能充分掌握预算编制和执行的有关情况，以及预算单位和监督对象的有关资料，难以建立有效的监督决策辅助系统和监督信息支持系统，影响了财政监督的及时性、针对性、严密性和效用性。

二、几点对策

随着我国公共财政体制的逐步确立，财政监督的作用将越来越突出，财政部门监督检查的任务也将日益繁重。各级财政部门一定要提高认识，切实采取有效措施，逐步解决当前财政监督中存在的问题，努力开创财政监督新局面。

(一) 切实提高对财政监督重要性的认识。财政监督不仅是财政管理的重要组成部分，也是提高财政管理水平的重要措施。加强财政监督，有利于建立一个稳固、平衡、强大的国家财政。各级财政部门要切实提高对财政监督重要性的认识。要充分认识到财政监督既是贯彻落实财政政策法规和实施宏观调控的重要保证，也是整顿和规范市场经济秩序、严肃财经纪律的现实需要，更是完善财政管理的内在要求。尤其是在公共财政框架下，财政监督与预算的编制和执行既相互分离，又相互

统一，前者和后两者不但具有同等重要的地位，而且前者一个最重要功能的就是对后二者的监督。可以说财政监督是构筑财政内部制约机制、规范财政管理的重要保证；要充分认识到财政监督有助于合理安排财政支出，有助于提高财政资金的使用效益，从而实现财政年度的收支平衡。同时还要认识到通过对财经秩序的整治，为当地创造良好的投资环境，有利于招商引资工作的开展。因此，各级财政部门要切实加强与改进财政监督工作。

（二）完善财政监督法规制度，规范财政监督行为。当前，全国性的财政监督专门法规还没有出台，全国各兄弟省、市（区）十分重视财政监督法制建设，争相出台地方性的财政监督法规。目前湖南、吉林相继出台了《财政监督条例》，山东、宁夏、安徽等出台了《财政监督检查办法》。这些地方性财政监督法规的出台，为当地财政监督检查工作的开展提供了法律保障，也为其他省市乃至中央早日出台财政监督法规起到了一定的推动作用。首先要完善财政监督法规。中央要加强财政监督立法研究，克服种种阻力，争取出台全国性的财政监督法规，进一步在法律上明确财政监督的执法地位、内容、程序，以及执法部门的职责权限与责任义务等，并为财政监督争取诸如查封被查单位银行账户、强制相关银行提供对账单等强有力的执法手段，既保证财政监督做到有法可依，又促进财政监督顺利实施。要抓紧完成对现行法规如《预算法》、《注册会计师法》及《违反财政法规处罚规定》的修订工作，出台《会计法》和《企业财务会计报告条例》的实施细则，制定注册评估行业的法律规定等。其次要按照公共财政的要求，尽快制定财政支出标准和绩效评价体系，建立起财政资金的跟踪问效机制，为财政资金的效益性监督提供依据。第三，要按照

《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》和财政部对财政监督检查的要求，完善财政监督检查程序，规范执法行为。要全面建立立案、授权、调查取证、行政处罚及复议、听证等一整套规章制度，对检查程序、检查纪律和处理程序进行规范。第四，财政监督机构内部要实行相关职能的适当分离，形成有效的内部分工制约机制；要建立检查回避制度，强化执法责任，保证监督检查工作的顺利实施。

（三）健全财政监督检查体系。一是财政部门要与审计、税务、监察等部门及行业协会建立协查机制，充分发挥社会监督的作用。各部门之间既要有明确的分工，又要相互配合，及时相互交流检查信息，通报各自查处的违法违纪问题，实现信息共享，有效避免和防止重复检查，切实提高监督检查的效率。二是完善财政内部监督检查体系，理顺财政监督专门机构与业务部门的关系，建立起财政内部的监督与再监督的机制。财政各业务部门要认真履行财政监督的职责，切实做好拨付款项使用情况的监督检查和跟踪问效工作；财政监督专门机构一方面要从检查制度着手，对各业务部门是否按章办事进行检查，另一方面要定期对财政专项资金的使用情况进行抽查，了解财政资金的使用是否科学、正确、合理，并以此对各业务部门的管理水平做出评价。三是要加强财政监督专门机构和队伍建设。各级财政部门，尤其是至今尚未建立专门机构的市县，要高度重视财政监督机构和队伍建设，要抓住机构改革的有利时机，组建财政监督专门机构，并尽可能地抽调一批素质较高、责任心较强的业务骨干充实财政监督队伍。

（四）完善财政检查机制，加大执法力度。各级财政部门要加强调查研究，积极探索财政监督的有效形式，完善财政监督检查机制。要按照公共财政的要求，建立起事前审核、事中