

CAIZHENG JIANDU LILUN YU SHIJIAN

财政监督 理论与实践

CAIZHENG JIANDU LILUN YU SHIJIAN

主编 沈继宁



经济科学出版社

F810.2-53

29.7/22083

SJN

财政监督 理论与实践

CAIZHENG JIANDU LILUN YU SHIJIAN

主编 沈继宁



经济科学出版社

责任编辑：杨 梅

责任校对：王苗苗

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

财政监督理论与实践 / 沈继宁主编. —北京：经济科学出版社，2002.6

ISBN 7-5058-3043-0

I. 财… II. 沈… III. 财政监督—文集
IV. F810.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 033149 号

财政监督理论与实践

沈继宁 主编

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

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

850×1168 32 开 15.5 印张 290000 字

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

印数：0001—1500 册

ISBN 7-5058-3043-0/F·2410 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财政监督理论与实践》编委会名录

主 编 沈继宁

副主编 张杭平 吴云法 周炳森

余丽生 王林尧

序

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，尤其是成功加入世界贸易组织之后，迫切要求建立与市场经济相适应的公共财政管理体制，迫切要求财政管理走向公开、公平、公正。公共财政作为科学规范的财政运行体系，既要有完善的预算编制体系，也要有完善的预算执行体系，更要有完善的监督检查体系。可以说财政监督与预算的编制和执行共同构成公共财政的基本框架，三者相互独立，相互制约，又相互统一。其中财政监督的一项重要内容就是对预算的编制和执行的监督。如果不能对预算管理的源头进行监督，预算编制就不可能科学，预算执行就不可能规范，规范财政管理自然就成了空话。当前，我国正积极推进旨在建立公共财政体制的财政支出管理体制的改革。这次改革也对财政监督提出了更高的要求，财政监督是改革能否成功的重要保障。因此，财政监督既是公共财政的重要组成部分，也是推进财政改革的必要措施，更是提高财政管理水平的必然要求。

近年来，各级财政部门对财政监督的认识有了很大的提高，财政监督事业也取得了一定的发展，但是财政监督作为财政管理的重要组成部分，将随着财政体制的发展而发展。在不同的财政体制下，财政监督无论在内容上还是在形式上都将有

本质的区别。当前，财政改革正在不断推进，财政监督如何适应改革需要，如何建立公共财政体制下的财政监督机制，如何建立财政资金的跟踪问效机制，如何使财政监督涵盖财政支出的全过程等，所有这些问题都迫切需要加以解决。如何解决这些问题呢？需要各级财政部门的共同努力，而调查研究是重要的一环。只有加强调查研究，才能建立起与公共财政相适应的科学的财政监督体系，才能使财政监督的理论更加完善、财政监督的内容更加丰富、财政监督的实践更具有针对性。

2002年我省各级财政监督部门将调查研究作为一项重要工作来抓是非常有针对性的。这项工作的开展，有助于提高财政监督干部的理论水平，有助于夯实财政监督的基础工作，有助于促进今后财政监督工作的开展。这次调查研究共收到财政监督论文62篇，应该说成绩很大，并且内容比较丰富，涉及面比较广。既有财政监督理论探讨，也有财政监督实务探索；既涉及到对预算编制和执行的监督，又涉及到专项资金的监督检查；既涉及国有企业资产与财务的监管，也涉及到会计信息质量的监督检查。其中不乏有许多好思路、好观点、好文章。这些论文对今后的财政监督工作具有一定的指导作用。

这次对财政监督论文进行整理出版，有利于发挥调查研究的指导作用，也便于大家查阅调研成果。希望此书的出版，能对我省财政监督工作的开展起到积极的推动作用。



2002年3月

目 录

顺应潮流 服从改革

——新时期加强财政监督的思考 翁礼华 (1)

关于提高会计信息质量的探讨 张杭平 王林尧 (10)

强化地方财政监督对策研究 宁波市镇海区财政局课题组 (22)

新形势下如何加强会计核算

中心的监督 金华市财政局课题组 (37)

加强财政监督 规范企业改制 防止

国有资产流失 丽水市莲都区财政局课题组 (47)

全面发挥财政监督职能

作用的实践与思考 范广照 叶 莉 刘 强 (58)

浅谈财政监督的缺位与对策 李建新 赵东进 (73)

强化地方财政监督的对策思考 章剑青 余 敏 (83)

财政监督难点分析 王建平 虞拱辰 (93)

刍议财政监督的“缺位”、“错位”

与“补位” 顾建维 (104)

新形势下加强财政监督的几点思考 陈仲良 (112)

试论建立科学规范的

财政监督机制	衢州市财政局课题组 (118)
当前财政监督的现状、问题	
及对策	常山县财政局课题组 (128)
欠发达地区财政监督的现状、问题	
及对策	松阳县财政局课题组 (135)
财政监督应如何适应财政改革的需要	柴良骥 (143)
建立健全财政内部监督机制 防范	
财政内部风险	姚补荣 沈幼锋 (150)
把好财政监督关 防止改制	
企业国有资产流失	衢州市财政局课题组 (160)
建立国有资产监督体系的初步探讨	张信龙 (171)
财政贴息资金监督管理初探	王贤锋 徐嘉伟 (180)
财政性资金使用管理存在的问题	
及对策	庆元县财政局课题组 (188)
规范财政执法秩序 促进	
依法理财	丽水市财政局课题组 (198)
我市重点工程委派会计工作的	
实践与探索	临海市财政局财政监督科 (208)
养老保险费征缴情况的	
调查与分析	濮兰英 叶 莉 孔冬艳 (218)
适应改革形势 努力做好财政监督工作	王亦农 (225)
公共财政下财政监督的	
若干问题探讨	王三星 顾建维 (231)
公共财政框架下财政监督的实践探索	王嘉贤 (239)

谈新时期财政监督工作的现状与发展	张永华 (247)
对加强我市财政监督工作的思考 ...	兰溪市财政局课题组 (252)
新时期财政监督思路探讨	舟山市财政局课题组 (259)
对构建新型财政监督体系的思考	汪伟敏 (266)
新形势下如何加强财政监督的思考	陆元春 (274)
加强财政监督工作之我见	杨 婕 (280)
财政监督如何适应财政改革的需要	任 芳 (290)
适应财政改革 加强财政监督	宋庭珍 (294)
准确定位 加强财政监督	谭耀勤 (301)
加强财政监督 推进依法理财的 几点思考	王子剑 龙忠顺 (306)
财政管理与财政监督	卢旦生 (311)
完善县级财政资金支出跟踪 反馈机制的思考	沈思达 张学群 沈善强 (316)
加强行政事业单位预算外资金监督的思考	顾建维 (322)
农业综合开发资金管理亟待加强	李 军 方泽良 (333)
强化财政预算监督 提高财政资金使用效益	张志华 (338)
财政资金的跟踪和问效机制初探	倪兴荣 (343)
加强财政监督 提高财政 资金使用效益	浦江县财政局调研组 (348)
浅议强化农业综合开发资金 监管的对策措施	马连德 何慧瑾 (355)
加强乡镇财政监管的思考 ...	徐象广 陈志苍 黄龙靖 (362)
对完善会计信息质量监控机制的思考	毛兴国 (371)

完善会计信息监督机制 提高

- 会计信息质量 叶纪卫 钮利根 (377)
- 关于会计信息失真现象的思考 孙 迎 (388)
- 建筑企业会计信息失真的成因分析 周雪峰 (396)
- 会计信息失真与博弈 周雪峰 (402)

建立会计信息检查机制 提高

- 会计信息质量 嵊泗县财政局课题组 (408)

浅谈行政事业单位会计信息失真的

- 原因及其对策 龙忠顺 (413)

建立健全核查机制 提高会计

- 信息质量 廖学军 严崇祖 (419)
- 提高注册会计师执业质量的思考 胡亚云 (427)
- 对企业改制审计中发现问题的

- 分析与思考 闵厚文 朱国富 马 茵 (434)
- 加强财政监督 规范企业改制 纪素华 梁瑞金 (441)
- 试论国企财务总监委派制的监督制约机制 夏元沪 (446)
- 建立国有资本规范化

- 监督程序的思考 松阳县财政局课题组 (451)

关于加强对农业综合开发资金监管

- 情况的调查与思考 杨亦青 (459)
- 关于我县财政技改贴息的调查和思考 ... 冯春芬 夏伟海 (465)
- 关于我县工业技改贴息资金使用

- 情况的思考 缙云县财政局课题组 (471)
- 财政工作纪律的调查与思考 顾建维 (479)

顺应潮流 服从改革

——新时期加强财政监督的思考

翁礼华

一、加强财政监督是历史发展的必然

随着社会主义市场经济的进一步发展和财政改革的继续推进，切实加强财政监督已势在必行。这不仅是建立社会公共财政的需要，也是实现公开、公平、公正的必要手段，更是客观现实的必然选择，是财政历史发展的必然结果。

（一）加强财政监督是财政改革的大势所趋

当前，我们正在进行以财政支出改革为重要内容，旨在建立以公共财政为目标的财政体制改革。建立公共财政将是今后财政体制改革和财政工作的基本方向，是财政部门“十五”期间的重要任务。这次改革是 20 世纪 90 年代以来财政的第三次

重大改革，不同于以往的两次改革。第一次改革是1993年的分税制财政改革。主要解决政府和企业以税收形式出现的分配关系、中央和地方的财力再分配问题。这次改革为浙江财政面貌的根本改变起着非常重要的作用，但只涉及企业和各级政府，没有涉及财政内部。第二次改革是1995年开始的转移支付改革。主要是省与市县、市县与乡镇通过“两保两挂”、“两保两联”、“三保三挂”、“三保三联”等制度落实转移支付，在上下级财政之间建立起激励与约束机制。这次改革也没有涉及到财政内部。第三次改革是以中央省部级领导干部财税理论培训班为契机，以部门预算为龙头，以预算编制、执行和监督三分离为基础，进一步建立、健全财政内部权力的制约机制，加快公共财政体制的建立。本次改革直接涉及财政部门内部，是财政部门“革自己命”的一次改革。关系到财政部门权力、利益的调整，同时还涉及到财政与同级机关、财政与其领导机关的关系。这次改革是对财政部门的重大考验，各级财政部门必须要坚定改革的信心和决心。

以经济建设为中心，财政工作自然会成为社会的焦点。各级政府从来没有像现在这样重视财政工作，财政部门的任务也从来没有像现在这样繁重。最近省委、省政府对财政工作有许多批示。张德江书记在省委常委会上听取了省财政厅的汇报后就财政工作做了很重要的指示，并专门在一份国资报表上就加强全省国有资产管理问题做了长篇批示。李金明副书记就财政部门“革自己命”的问题多次发表意见和做出批示。几天前，柴松岳省长、吕祖善常务副省长对会计师事务所的监督管理工作都做出专门批示。现在很多重担都压在财政部门肩上。“山雨欲来风满楼”，“革命”已经来临。在兵临城下的历史性时刻，各级财政干部对此一定要有清醒的认识，要审时度势，识

时务者为俊杰。世界潮流浩浩荡荡，顺之者昌，逆之者亡。如果我们还是浑浑噩噩，消极被动，别人就有可能破门而入，这就被动了。所有财政干部特别是领导干部对这个问题一定要有充分的认识，千万不能坐井观天，不能做井底之蛙，要顺应历史潮流，服从改革大局，加快转变观念，积极争取主动，推动我省财政改革向前发展，加快建立我省公共财政基本框架。

随着体制改革的不断推进，财政管理逐步从微观走向宏观，从日常具体的审批事务逐步走向着重制定社会经济调控政策，通过财政资金的“四两拨千斤”对国民经济进行宏观调控。而财政体制改革的成败，宏观调控成功与否，调控政策能否得以贯彻落实，在很大程度上则取决于实施财政监督的力度。各级财政部门的领导一定要提高对财政监督重要性的认识，加强对财政监督工作的领导，重视财政监督工作的开展，尤其是在当前以财政支出改革为重点的财政改革中更要重视财政监督，使财政监督在财政管理、财政改革中发挥应有的作用。

（二）加强财政监督是实现公共财政的需要

财政改革的历史就是财政管理制度不断创新、管理水平不断提高的过程。改革的目的是要建立科学规范的财政运行体系。在我国正逐步从经营性财政向公共财政迈进的时期，公共财政体制作为科学规范的财政运行体系，既要有完善的预算编制体系，也要有完善的预算资金执行体系，更要有完善的监督检查体系。预算的编制、执行和监督作为公共财政的“三驾马车”，既相互独立、相互制约，又相互统一，缺一不可。在这“三驾马车”中，前两驾马车的重要性基本上有了共识，可对财政监督这第三驾马

车就有些不同的看法。实际上第三驾马车与前两驾具有同等重要的地位。如果缺少有效的财政监督,预算编制就不可能科学、客观、公正;如果缺少有效的财政监督,预算执行就有可能不规范,财政资金就有可能被截留、挪用或移用及损失浪费。规范财政管理自然就成了空话。因此加强财政监督不但是财政改革的重要内容,而且也是公共财政的必然要求。

(三) 加强财政监督是实现“三公”的必要手段

公共财政最大的特点是公共性,是政府集中一部分国民生产总值或国民收入来满足社会公共需要。要建立公共财政的框架必须做到公开、公平、公正。要实现“三公”,必须处理好权力与监督这一对矛盾。没有权力自然就不需要监督,没有监督的权力就会被滥用,就会失去公开、公平、公正,就会产生腐败,最终也将失去权力。当前许多国家干部因贪污腐化纷纷落马,虽然原因是多方面的,但也与对其缺乏监督或监督不到位有很大的关系。设想,如果在一个监督制度很严密的环境下,连犯罪的土壤都不存在,怎么还会有犯罪种子的萌芽呢?所以权力需要监督。现今我国有人大监督、法律监督、社会监督、内部监督等多种形式。我这里要特别强调的是内部监督。因为任何组织都有内部权力的制衡机制,都注重内部权力监督机构的设置,都注重对自身权力的监督。在国有企业改制中要求企业建立现代企业制度,完善法人治理机构,其实质是在公司内部形成权力制约机制,加强对企业经营者的监督,保护国家和职工的利益不受侵蚀。同样,作为财政机关,也应在内部设立监督检查专职机构,注重对财政管理行为的监督,对财政各业务部门编制预算、预算下达、资金拨付、预算管理等进行

监督，形成财政内部的互相制约机制，使权力在阳光下操作。

各级财政干部应该清醒地认识到，公共财政必须要体现公开、公平、公正原则，离开“三公”原则，财政工作是永远搞不好的。实行公共财政以后，财政部门原有的运作方式要发生根本性改变，原有的既得利益要受到影响。曾经事业经费比较充裕、待遇尚可的状况也可能成为历史。当前我们是站在自己本位的立场上，还是站在事业大局的立场上？该是大家做出抉择的时刻。我们不是吴文俊，也不是袁隆平，我们有何德何能占有更多的资源呢？财政部门的每一个同志都要“三思”！今后财政部门在财政资源的占用上将逐步地和其他部门走平，这是必然的结果。就像长江、黄河里的水，最终要走向大海，走向公平。任何人想永远保持原有的利益落差，一成不变地保持既得利益格局是不可能的，要知道这是一次很深刻的革命！

（四）加强财政监督是客观现实的必然选择

近年来，随着财政改革的不断推进，各级财政部门一方面加强财政法规建设，完善财政管理制度；另一方面加大对违反财政法规行为的打击力度，查处了大量财经领域的违法违纪案件。但是违反财政法规、违反财经纪律的现象尚未得到根本遏制，财政资金被截留、挪用或移用还十分突出，乱罚款、乱收费，私设小金库的现象还不断发生，编假账、做假表、会计信息失真现象还十分普遍等。就是在财政系统内部，此类问题也时有发生，且呈不断上升之势，有的还触目惊心。如广东佛山市石湾区财政局预算科原科长罗斌在 1991～1998 年期间，通过制造假单重复入账、虚列支出等手法贪污、挪用国库资金达 1.58 亿元；贵阳市财政局综合科科长徐洁几年来利用管理预

算外资金专户，并集会计与出纳于一身的有利条件，挪用预算外资金 7272 万元等。我省财政系统内部也存在着不同程度的“灯下黑”问题，有些市县还相当严重。比如前几年有些市县将财政周转金账记在练习本上，只记流水账，未记会计账，严重违反了会计法规。财务管理非常薄弱，资金使用效益低下。人是利益的动物，有利益驱动，就会胆大妄为，所以要加强财政监督，用制度规范行为，规范管理。加强财政监督既是维护财经秩序的客观需要，也是解决财政内部“灯下黑”的必要措施，更是纯洁财政干部队伍的保障。

二、全面理解、准确定位财政监督机构的职能

财政监督是规范财政管理、提高财政资金使用效益的必要措施。全面理解、准确定位财政监督机构的职能，有利于财政监督工作的进行。

（一）财政监督机构的职能是立足于对财政自身的监督，通过必要的延伸检查以检测财政管理的效率

财政监督是在公共财政的客观背景下产生的，它主要是对预算编制、预算执行的监督，因此财政监督首先是财政自身的监督。财政监督专职机构要从检查财政内部制度着手，检查各业务部门内部管理制度是否建立、健全、完善，以及是否按规章、制度办事，是否存在财政内部的“灯下黑”问题。如果把所有财政干部比作兵的话，那么财政监督专职机构的干部就是

宪兵，宪兵是管兵的，而不是管老百姓的。因此财政监督专职机构首先要定位在内部监督上。但是这并不意味着财政监督专职机构就不开展对外检查。要检测财政管理的效率，内部监督检查必须要对外延伸。比如说要对某项专项资金管理情况进行检查，势必要对该专项资金的使用单位进行延伸检查，了解资金使用是否科学、正确、合理，从而对资金分配、管理、使用部门的管理水平做出综合评价。从这个意义上讲，不但有外部检查，而且还很广泛。但不管怎样，这是建立在内部监督基础上的检查。因此各级财政部门尤其是财政监督专职机构要准确定位财政监督，处理好内部监督与外部检查的关系。要做到以内为主，内外并举。

（二）财政监督机构职能是对日常监督的再监督，是更高层次的监督

一方面，财政监督是财政内部所有部门的共同职责，它既是财政监督专职机构的工作职责，也是财政各业务部门的职责。但两者的工作职责范围有所不同，工作的着眼点和侧重点也不尽相同。财政各业务部门主要负责财政资金的日常监管。财政管理不仅仅是编制预算、收入征缴和拨付资金，还包括对财政资金使用过程的监控。因此财政各业务部门对财政资金不能一编了之、一拨了之，还要继续做好日常监管，做好财政资金的跟踪问效工作。当前违反财政法规的案件时有发生，经常会收到群众举报和人民来信，财政各业务部门要慎重对待，要认真做好日常违规违纪案件的调查。对这些举报信，哪一个部门管的，哪个部门得先负起责任。千万不要把财政监督专职机构当作唐朝专门捉鬼的“钟馗”，不要一收到举报信，就叫专