

〔罗〕拉杜·丘里莱亚努 著
郭 庆 云 译

国家 审计 与 财政监督



中国财政经济出版社

国家审计与财政监督

〔罗〕拉杜·丘里莱亚努 著

郭 庆 云 译

中国财政经济出版社

Radu Ciurileanu
Controlul financiar în Republica
Socialistă România
Editura Academiei Republicii
Socialiste România, 1980.

本书根据罗马尼亚社会主义共和国科学院出版社
1980年版本译出

国家审计与财政监督

〔罗〕拉杜·丘里莱亚努 著
郭 庆 云 译

•

中国财经出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京建外印刷厂印刷

•

787×1092毫米 32开本 10.75印张 1插页 220,000字

1985年2月第1版 1985年2月北京第1次印刷

印数: 1—12,000

统一书号: 4166·546 定价: 1.70元

译 者 的 话

罗马尼亚的财政监督工作已有一百五十多年的历史。解放后，国家对监督体制进行了改革，建立了一个独立的监督网。在长期的实践中，罗马尼亚积累了丰富的经验。今天，财政监督的作用不仅是通过事后监督来揭露缺点、错误和营私舞弊行为，更重要的是加强了财政监督的防范性。实施财政监督工作，除了客观地对财政金融业务、资金使用和各种报表与凭证进行审查外，还要对受审查单位的经营管理活动的效益、合法性和合规性进行监督，以支持和帮助受审查单位增产节约，提高经济效益，增加利润，相应地提高国家的财政收入。

当前，我国正在进行财政经济体制改革，加强财政监督，特别是审计工作，已经提到日程上来。根据宪法规定，1983年国务院已经正式成立了中华人民共和国审计署，各省(区)、市也建立了审计机构。1982年最高审计机关国际组织执行理事会的第23次会议通过接纳中华人民共和国为该组织成员国的决议，1983年我国派出代表团出席了第十一届最高审计机关国际组织大会。国际交往日益频繁，审计队伍不断壮大，财政监督的业务量越来越大，这就迫切要求了解国外情况，借鉴各国成功的经验。为此，特翻译了这本书，供财经院校师

生、科研机构的研究人员和广大审计人员参考。

本书原文为《罗马尼亚社会主义共和国的财政监督》，现根据书的内容将书名改为《国家审计与财政监督》。

由于译者水平所限，时间仓促，错误之处在所难免，热忱欢迎读者批评指教。本书在翻译过程中曾得到财政部和审计署的大力支持，赵申同志帮助草译过部分章节，在此一并致以谢意。

目 录

前言.....	(1)
绪论.....	(4)

第 一 部 分

在全面发展的社会主义社会中 财政监督的作用与效果

第一章 在经济和社会活动监督系统中财政监督的 地位与作用	(15)
第一节 监督——全面发展的社会主义社会管理的组成 部分	(15)
第二节 关于监督概念的几点看法	(18)
第三节 在全面发展的社会主义社会中监督的总系统	(25)
第四节 财政监督在经济和社会活动监督总系统中的地 位与作用	(48)
第二章 在企业实行工人自行管理和财经独立核算 条件下的财政监督.....	(59)
第一节 工人自行管理是经济单位和行政单位的组织与 活动的基本原则	(59)
第二节 自行监督是工人自行管理的重要特征。自行监 督在财政经济活动中的发展	(62)

第三节	财政监督是节约资源、传播管理物资和资金方面先进经验的有效工具	(65)
第四节	在工人自行管理条件下, 财政监督的严肃性和坚定性	(76)
第五节	在工人自行管理的条件下, 财政监督的目标	(79)
第三章	财政监督活动的效益与提高效益的途径	(97)
第一节	确定和评价财政监督的效益	(97)
第二节	提高财政监督效益的途径	(103)
第三节	政治觉悟在提高财政监督工作效果中的作用	(114)
第四节	完善财政监督机关业务进修的过程	(122)
第五节	国际上关于提高财政监督活动效益的研究	(126)
第四章	财政监督工作的组织	(131)
第一节	组织财政监督活动的标准和规范	(131)
第二节	财政监督工作的方法、技术和程序	(141)
第三节	实施财政监督后需要拟定和执行的措施	(163)
第四节	财政监督人员的选拔与晋升的条件和标准	(171)
第五节	财政监督机关的责任以及精神鼓励和物质鼓励	(173)

第二部分

罗马尼亚社会主义共和国执行财政监督 各机构的职权、组织与活动

第五章	罗马尼亚财政监督史上的重要时期	(183)
第一节	1944年8月23日以前罗马尼亚财政监督的产生与发展	(184)
第二节	1944年8月23日以后财政监督的变革	(194)

第三节	关于罗马尼亚财政监督史的几点结论	(200)
第六章	最高财政监督院	(202)
第一节	最高财政监督院的监督职能、权力和组织	(202)
第二节	最高财政监督院的司法权	(209)
第三节	由最高财政监督院指导和协调财政银行监督	(211)
第四节	最高财政监督院作出的监督结论的利用方式 和条件	(214)
第七章	财政部的财政监督	(217)
第一节	财政部财政监督的发展阶段	(217)
第二节	财政部财政监督的职权和组织	(221)
第三节	财政部财政监督机关工作的一些成果	(225)
第四节	财政部机关在指导和检查内部财政监督方面 的任务	(230)
第五节	各地区财政金融委员会	(233)
第八章	银行监督	(239)
第一节	银行监督的沿革	(239)
第二节	银行监督的职权和组织机构	(243)
第三节	银行监督活动的途径和方法	(248)
第九章	事先财政监督	(254)
第一节	组织事先财政监督的阶段	(254)
第二节	当前在各社会主义单位中事先财政监督的组 织与实施	(259)
第三节	事先财政监督工作的成就与前景	(265)
第四节	根据授权行使事先财政监督	(267)
第十章	内部财政监督	(271)
第一节	有关内部财政监督的组织与职能的各个阶段	(271)
第二节	各社会主义单位内部财政监督的职权和组织	(275)

第三节 内部财政监督活动的成果与改进工作的可能性	(280)
--------------------------------	-------

附 录

附录一 加强事后财政监督的防范性	(295)
附录二 测验卡的式样	(297)
附录三 关于财政审计国际会议方面的文献资料	(299)
第一部分 1953—1983年期间举行公共财政最高审计机关国际会议简况	(299)
第二部分 联合国和最高审计机关国际组织联合举办的公共财政最高审计机关国际研究班	(314)
附录四 财政监督行动的准备、组织、开展和利用的原则计划式样	(317)
附录五 关于财政监督行动专题计划的式样	(320)
附录六 财政监督的各种符号标志	(322)
附录七 国家财政顾问的主要职权	(324)
附录八 罗马尼亚最高财政监督院法	(326)

前 言

《罗马尼亚共产党建设全面发展的社会主义社会和罗马尼亚向共产主义迈进的纲领》以及罗共十二大通过的《关于罗马尼亚1981—1985年五年计划期间经济和社会发展的指导方针》，确定了罗马尼亚现阶段经济和社会发展的方向、任务和目标，其重点是必须完善整个经济和社会活动，当然，其中也包括改进财政监督工作。

因此，党的总书记尼古拉·齐奥塞斯库同志在罗共十二大的报告中强调指出：“下一阶段的目标与任务要求继续改进国家的工作，加强各中央和地方机关在执行法律及党和国家的决议方面的纪律性、严格性和责任心。要求坚定地贯彻民主集中制原则，在经济和社会发展统一计划的基础上，使中央领导与地方行政和权力机关的积极性同自主权更加紧密地结合起来。”^①

本书希望能对不断改进罗马尼亚社会主义共和国财政监督活动作出一点贡献，使财政监督工作适应罗马尼亚经济和社会发展新阶段的要求与严格性。

本书经过研究和分析所得出的结论、解决问题的方法、

^① 尼古拉·齐奥塞斯库：《中央委员会关于罗马尼亚共产党在第十一次代表大会和第十二次代表大会期间的工作和党的今后任务的报告》，北京，人民出版社，1980年版，第41页。

建议采取的措施以及个人的浅见，都是以党和政府的重要文献中所提出的任务与方针为依据，并遵循罗马尼亚社会主义共和国总统、党的总书记尼古拉·齐奥塞斯库同志的指示作出的。

同时，既考虑到罗马尼亚过去长期已有的财政监督的理论与实践，也借鉴了外国在开展财政监督工作方面所积累的丰富经验，并十分重视世界范围内财政监督工作的发展趋势。

与此同时，还回顾了罗马尼亚社会主义共和国财政监督机关三十多年来所作的卓有成效的工作，也汲取了有益的经验教训。这就为这个经济和社会活动的重要部门坚持某些行之有效的措施，提高财政监督工作质量打下了牢固的基础。

在本书中，作者对国内专门著作中很少论及或阐述不够清楚的财政监督理论与实践中的某些问题进行了深入的探讨和剖析，提出了自己的研究结论，期望它能对监督理论（可以认为是全面发展的社会主义社会管理科学的主要组成部分）的确立和定型化有所裨益。

在研究监督的各种理论与实践，特别是理论问题方面，我们运用了经济控制论和系统论的类比、原则、概念和方法，编制了一系列的系统逻辑方框图、模型以及其它的图表。

作者特别注意运用财政监督理论与实践常用的基本概念及相应的术语，使广大读者易懂易记，便于消化。

同时，为了便于读者理解本书的主要观点，我们还在附录部分辑录了一些技术方法、数据资料和简要的问答以及标记符号，以备查考。

本书的特点是，书中绝大多数阐述的问题都是作者多年来潜心研究的心得，同时并提出了许多独具匠心的创见和改进监督工作的建议与措施，它一定会有助于改善当前的财政监督工作。

撰写本书是为了满足广大读者的要求，它可供财政经济方面的科研人员、学生、教师，工矿、企业、机关、工业中心、各部委和各人民委员会执行委员会的审计人员以及财政金融机构的干部使用。

作者愿意借此机会衷心感谢对本书定稿提供过材料或宝贵意见的同志们。

撰写这样一部揭示罗马尼亚财政监督理论与实践问题的专著，的确是一项艰巨而复杂的工作。作者虽有志于此，但仍难以回答各方面读者提出的所有问题，也未能集中专家们所阐述的全部灼见和问题，热忱欢迎读者批评指正。

拉杜·丘里莱亚努

1980年12月于布加勒斯特

绪 论

在全世界所有的国家，不论其社会政治制度与国体如何，财政监督制度过去和现在都被公认在国民经济范围内占有重要地位。财政监督的最终目的在于，合理地经营管理财产、财政及公共资金，通过财政监督工作帮助提高社会基金的使用效益。

财政监督制度具有历史性和阶级性。在不同的社会制度下，监督过程过去和现在都反映当时社会制度的特点和生产关系的性质，特别是生产资料所有制的性质。

第二次世界大战以来，人们对财政监督制度的兴趣越来越浓厚，一个总的趋势是，要求不断巩固和完善财政监督工作。

人类进入现阶段，有越来越多的经济和社会的复杂问题需要进行比较，例如，一方面要不断提高消费水平，但另一方面资源又很有限，这就迫使一切国家（大国或小国，富国或穷国，发达国家或发展中国家以及不太发达的国家），都要日益严格地管好资源，建立合理的厉行节约制度，精打细算地使用国家所拥有的物力和财力。在社会需要和现有生活资料发生矛盾的广泛复杂的现代化过程中，人们为了寻求解决办法，在各国国民经济范围内，便产生了财政监督制度，而且使它的地位和作用变得越来越重要。

在罗马尼亚社会主义共和国，财政监督制度受到党和国家领导、罗共总书记、共和国总统尼古拉·齐奥塞斯库同志本人的极大关怀。他在许多场合都指出过财政监督工作的任务和效果，并且把财政监督的信誉提高到史无前例的水平。罗共九大以来，罗马尼亚的经济和社会发展处于日益繁荣的时期。在这个时期建立了专业的财政监督机构，通过了一系列专门法规，创造了许多财政监督的新形式和新方法，进行了统一的调整，这一切就是肯定上述观点的有力证明。

罗共十二大的文件给所有的经济和社会活动打上了革命精神的印记，使一切活动部门的工作质量都提高到新的水平，充分肯定了科学和技术的成果。同时，对财政监督提出了新的任务，要求通过它的整个活动有助于最有成效地开支每一个列伊，开展有盈利的经济活动，在所有社会主义单位实行合理的增产节约制度，重视提高每个集体的收入和促进整个社会的进步与繁荣。在这个光辉文献的指引下，财政监督工作为完善在1976—1980年五年计划期间采用和推广财经新体制，为巩固工人自行管理和经济独立核算，为使基层经济单位更好地利用扩大的自主权，作出了巨大的贡献。

要深刻理解财政监督在社会主义的罗马尼亚经济和社会发展现阶段所承担的复杂任务，确定为更好地贯彻党的纲领而完善财政监督工作的途径，就需要研究和分析这个重要的经济活动部门过去和未来的主要理论与实践问题。这正是本书的主题。

在本书的第一部分，论述了与财政监督在全面发展的社会主义社会中的作用与效果有关的问题，系统地研讨了有关

监督的理论与实践的某些方面和观点。

本书阐述的一般监督和专门财政监督的理论问题都是以罗马尼亚共产党关于监督的概念为出发点的。书中对在全面发展的社会主义社会中的经济和社会活动的监督工作的地位与作用下了定义，并且认为财政监督是“社会总管理的组成部分，也是社会主义民主发展的体现，它反映出广大人民群众参与整个社会生活的管理。”^①本书还以系统的逻辑图表作中介，确立了在全面发展的社会主义社会统一的总社会系统范围内监督子系统与其它子系统的联系，这样就能得出一个在理论上和实践上都有很大意义的结论，也就是说，在现阶段，监督正在行使完善整个经济和社会活动的社会职能。

其次，对监督的总系统是从它的组织机构的要素方面进行分析的，因此通过其它方面，不难看出这个系统各个组成机构的隶属关系。另一方面，实际情况表明，监督的作用与目的在客观上要求同时采取一些措施、解决办法与建议，以便消除和防范产生的缺点，改进服从于监督的各项活动。

书中还从在社会主义经济中起作用的规律出发，从社会主义国家的作用与职能出发，分析和评价财政监督在监督总系统中的必要性、地位和重要性。从理论上和实践上，区分财政监督与财政的监督职能之间的差别。同时，对财政监督与其它在监督总系统中起作用的专门监督形式进行分析比较，突出某些要素和共同的方面以及若干特点，以便能说明

^① 尼古拉·齐奥塞斯库：《1977年2月17日在全国劳动人民监督单位代表会议上的讲话》，载《罗马尼亚沿着建设全面发展的社会主义社会的道路向前迈进》，第14卷，布加勒斯特，政治出版社，1977年版，第31页。

罗马尼亚财政监督的特征，对它下一个精确的定义。

1976—1980年五年计划期间推行的财经新体制也为财政监督提出了一系列新的任务和奋斗目标，这就要求我们既从理论上又从实践上来研究和分析某些问题。值得提出的，首先是作为工人自行管理重要特点的自行监督的定义问题，明确监督与自行监督在概念上的区别以及它们之间的关联，强调在社会主义单位的财经活动中进一步发展自行监督的必要性。

鉴于在企业实行和巩固工人自行管理和财经独立核算中，收支预算十分重要，因此，从它的作用、职能和内容来看，无论在编制和论证收支预算时，或在实施与执行预算的过程中，都要确定财政监督必须考虑的项目。

在这方面，本书强调在努力提高经济效益的条件下，在分析和审查会计报表时，既吸收了本国的经验，又借鉴了经济发达国家的经验。

新的财经体制把外贸和国际经济合作的活动问题置于工作的中心，通过这些对外经济交往可以吸收外资来发掘本国的物质资源。基于这种观点，也为财政监督工作提出了许多特殊的问题，要求财政监督工作在新的条件下发挥作用。我们要强调对罗马尼亚驻外单位的活动组织和实施财政监督的特点、不同的方式和条件，这样才能更现实地处理问题，从而引起有关单位的重视，使财政监督能在这个领域起到积极的作用。

与此同时，还对有关使财政监督成为在管理物资和资金的复杂过程中有效地节约国家资源与推广先进经验的得力工

具等问题进行了分析。

在谈到调动一切积极因素提高所有部门的工作质量的努力方面，监督如同在整个经济活动中人们所组织的任何活动一样，都要求有一定的效益。为了提高这种效益，必须为现在和未来确定一定的标准、途径和因素。从这个观点出发，首先我们论述寻求这种决定方式的必要性，特别是评价财政监督的效果，以便能够密切注意财政监督从这个阶段到另一个阶段的变化。为此，本书提出了几种不同的监督方式，强调了财政监督的好处、局限性和遇到的阻力，以及集中理论家与专家一致的意见找出适当的解决办法。

我们接着按逻辑和年代顺序详细地介绍提高财政监督效果的途径以及决定这种效果的直接或间接影响因素，并进行通俗易懂的分类，这也许可以帮助在实践中完善财政监督工作。与在财政监督战线工作的干部的个性与思想觉悟所起重要作用有关的问题也占有重要地位，同时还论述了同一般监督与专门财政监督的社会心理学有联系的其它问题。这是因为监督只有同社会和经济发生关联、激励和发展人与人之间的关系时才能有其应有的地位，才能获得这里所提到的一切效果。

为了提高罗马尼亚财政监督的效果，本书还介绍了国际上为完善财政监督工作所进行的努力以及存在的问题。根据国外的文献资料^①以及从1953年开始每三年举办一次的最高

^① 参阅《国际政府审计》杂志，1979年第5卷，第4期，第1页。