

财政监督检查理论与实务

主审 谭恩河

主编 杨文林 张建社 胡兴旺

乔 默 张西庆

西南财经大学出版社

财政监督检查理论与实务

主审：谭恩河

主编：杨文林 张建社

胡兴旺 乔 默 张西庆

编委：李 岩 李 辉 张 成

时天武 宋崇华 鲍 静 赵 欣

西南财经大学出版社

(川) 新登字 017 号

责任编辑：廖中新

书 名：财政监督检查理论与实务

主 审：谭恩河

主 编：杨文林 张建社

胡兴旺 乔 默 张西庆

出 版：西南财经大学出版社

印 刷：四川郫县科技书刊印刷厂

开 本：850×1168 32 开

印 张：21. 825

字 数：536 千字

版 次：1997 年 7 月第 1 版

印 次：1997 年 7 月第 1 次印刷

印 数：1—10000 册

定 价：25. 60 元

ISBN7—81017—959—7/F·806

版权所有，翻印必究。

序 言

我国的经济体制正在从传统的计划经济向市场经济转变,在我国深入发展社会主义市场经济的今天,国家财政收入逐年提高,国民经济稳步发展。但我们应该看到,在经济体制转轨时期,违反国家财经法纪的现象仍然存在,有的还相当严重,因此财政监督检查职能日趋重要,不可缺少,逐步建立和完善财政监督检查机制,强化财政监督检查和执法力度,尤为重要。

为使广大财政监督检查干部正确掌握和运用各种财政监督检查的方法和技巧,进一步做好财政监督检查工作,河南省财政厅财政监督处组织了一批长期从事财政监督检查工作,理论水平较高、实践经验丰富的财政监督检查人员,编写了《财政监督检查理论与实务》一书。

全书共有六章,五十节。系统介绍了财政监督检查概念和各种财政监督检查文书的写作;财政预决算、各项税收、企业财务、行政事业财务的监督检查内容、重点和具体方法。

本书内容全面,体材翔实丰富,知识性、专业性、政策性、针对性、实用性和操作性强,并突出了财政监督检查的技术技巧,首次提出了统一的财政监督检查文书体系。既是各级财政监督检查人员必备的专业工具书,又是审计人员、行政事业和企业广大财会人员不可缺少的参考用书,还可作为各类财经院校、各级财政监督检查培训班的重要教材。对帮助财税部门、各类企事业单位依法理

财、纳税,正确处理财政财会业务,提高广大财税财会人员的业务素质和政策水平,都将起着很强的指导作用。

本书在编写过程中,特邀郑州大学、省财经学院、省财税专科学校的教授、专家参加,进行了审阅,提出了修改意见。同时也参阅和引用了省内外有关论述和资料,在此表示感谢!

由于时间仓促,编写水平有限,书中缺点、错误在所难免,敬请读者提出宝贵意见。

财税工作政策性极强,若书中有些观点和现行政策不符,按现行政策处理。

一九九七年四月

财政监督检查理论与实务

序 言

第一章 总 论 (1)

第一节 财政监督检查概念与作用 (1)

第二节 财政监督检查组织和工作制度 (8)

第三节 财政监督检查程序与方法概述 (12)

第二章 财政预算的监督检查 (18)

第一节 国家预算管理体制 (18)

第二节 财政预算编制与执行的监督检查 (20)

第三节 财政预决算监督检查的方法与步骤 (26)

第四节 财政决算编制的监督检查 (32)

第五节 财政预算收入的监督检查 (34)

第六节 财政预算支出的监督检查 (59)

第七节 财政结余结转资金的监督检查 (73)

第八节 财政往来款项的监督检查 (78)

第九节 财政预算外资金的监督检查 (81)

第十节 财政信用资金监督检查 (89)

第十一节 财政各项周转金和基金的监督检查 (96)

第十二节 财政决算收支平衡的监督检查 (103)

第十三节 乡(镇)财政的监督检查 (105)

第十四节 财政收支、预决算监督检查案例 (108)

第三章 各项税收的监督检查 (122)

第一节 增值税的检查.....	(122)
第二节 消费税的检查.....	(163)
第三节 营业税的检查.....	(188)
第四节 资源税的检查.....	(213)
第五节 企业所得税的检查.....	(222)
第六节 外商投资企业和外国企业所得税的管理与检查	(264)
第七节 个人所得税的检查.....	(289)
第八节 印花税的检查.....	(300)
第九节 房产税的检查.....	(305)
第十节 固定资产投资方向调节税的检查.....	(309)
第十一节 城镇土地使用税检查.....	(317)
第十二节 车船使用税的检查.....	(325)
第十三节 契税的检查.....	(331)
第十四节 土地增值税的检查.....	(333)
第十五节 城市维护建设税的检查.....	(338)
第十六节 教育费附加的检查.....	(340)

第四章 企业财务监督检查 (342)

第一节 资产的监督检查.....	(342)
第二节 负债的监督检查.....	(370)
第三节 所有者权益的监督检查.....	(378)
第四节 收入、成本与费用的监督检查	(390)
第五节 利润的监督检查	(412)
第六节 财务报告的监督检查.....	(425)

第五章 行政事业财务监督检查	(437)
第一节 行政事业财务监督检查概述.....	(437)
第二节 行政事业财务监督检查的特点.....	(440)
第三节 行政事业财务监督检查的重点与方法.....	(442)
第四节 行政事业财务监督检查案例.....	(454)
第六章 财政监督检查文书写作	(468)
第一节 财政监督检查文书写作概说.....	(468)
第二节 计划和总结类财政监督检查文书.....	(531)
第三节 通知类财政监督检查文书.....	(574)
第四节 记录类财政监督检查文书.....	(593)
第五节 报告类财政监督检查文书.....	(615)
第六节 财政监督检查结论和决定.....	(643)
第七节 财政监督检查文书档案管理.....	(656)

第一章 总 论

第一节 财政监督检查概念与作用

一、财政监督检查概念

理解什么是财政监督检查和如何实施财政监督检查,对于理解财政监督检查的职能和财政监督检查人员行使其职能所承担的职业责任来说是必要的。要了解财政监督检查人员实施财政监督检查时所采用的方法与技术,就应了解财政监督检查产生的环境和从事财政监督检查的组织。熟悉了指导财政监督检查的工作的理论和概念的财政监督检查人员,比那些只记住财政监督检查实施步骤的人,工作更富成效。

(一)财政监督检查关系

财政是国家凭借其政治权力,集中分配部分社会产品用于满足国家执行职能及社会公共需要所进行的活动与形成的关系。

财政职能是指财政自身固有的功能和职责,它是财政本身所具有的本质属性的具体体现。在社会主义市场经济条件下,我国财政具有分配、调节、监督三大职能。

财政的分配职能,是国家通过财政分配活动,实现社会产品价值量在国家、社会集团及其成员之间,积累和消费各种用途之间进行有计划地分割。财政分配的基本内容,一是筹集资金。即国家

以适当的形式,把分散在各地、各部门、各单位的社会产品价值筹集起来,形成国家能统一支配的财力,成为国家实施分配的物质条件。二是运用资金。即国家从国民经济和社会发展出发,进行统筹安排,合理供应和运用,保证政府职能的履行和国民经济及社会发展的资金需要。筹集运用资金的过程,就是财政分配职能具体实施的过程。

财政调节职能,是指在国民收入分配中,通过组织财政收入改变社会集团及其成员在国民收入中占有的份额,借以调整完善社会主义生产关系和调节国民经济结构及生产力布局。它是在分配过程中对已经形成的比例关系和供求矛盾多层次、多方位地进行调节,以实现国家对宏观经济的调控。调节职能的基本内容主要包括:一是调节全民经济收入,正确处理国家、企业和职工之间的分配关系;调节集体经济、个体私营经济及其他经济成份的收入,正确处理国家、集体和个人之间的分配关系。二是调节地方收入,正确处理中央与地方、经济发达地区与不发达地区的分配关系,使中央有足够的财力保证国家重点建设和行政事业等方面的资金需要,使地方有适当资金,发展地方经济和各项事业,促进生产力布局结构的合理化。三是正确安排财政支出结构,处理好经济建设支出与各项经常费用的比例,合理安排基本建设投资占财政支出总额的比例,正确处理积累和消费的比例关系,促进国民经济协调发展。财政监督职能是通过财政分配活动对国民经济各方面进行综合反映、制约和影响,以保证财政分配、调节职能的顺利进行,是国家组织和管理社会经济生活的重要内容。没有财政监督检查,财政就不能实现其分配、调节职能。财政监督检查不仅对财政自身分配活动进行监督检查,使其符合经济规律要求,而且对各部门、各企事业单位进行监督检查,检查他们是否按客观经济规律办事,是否执行财政财务法规政策,并对违反国家预算法规和财政政策及财经纪律的行为,进行揭发并实施制裁。财政监督检查作用

有两种含义：一种是指财政在分配过程中对社会再生产活动的反映和制约作用；是为保证国家财政分配职能正确实现所需要的监督，监督寓于分配之中，分配涉及到什么领域，监督应延伸到相应的范围，以保证分配职能的正常履行。另一种是指日常财政管理工作中实行的监督检查，即财政收支业务活动中的监督检查。通过财政监督检查，帮助被监督检查单位改善管理，加强经济核算，提高资金使用效益。财政监督检查的内容很广，它包括财政部门上下级之间和财政机关对缴纳、使用财政资金的部门或单位及个人之间的经济活动进行监督检查。监督检查的具体内容是对违反国家财经政策、财经法规、财经纪律和制度的行为，并按照国家的方针政策、法规制度的规定，通过各种方式予以纠正和制裁。有效的实施财政监督检查，才能确保财政资金取之合理，用之得当，提高资金的使用效益，影响和制约社会经济的各种比例关系和供求的平衡关系，促进国民经济稳定健康地发展。

国家为了维护自己的权益，就要授权专门机构对参与财政收支的各个主体的财政财务收支等经济活动加以检查监督。这种由专门机构，即财政监督检查机构及其监督检查人员所做的检查监督，就是财政监督检查工作。

在财政监督检查工作中，一般称各级政府及其财政主管部门为财政监督检查授权人，即第三关系人；称参与财政收支的各个主体，即提供财政收入者、运用财政支出者和分配调节财政收支者为被监督检查人，即第二关系人；

称财政监督检查机构和人员为财政监督检查人即第一关系人。这三方构成的下列关系，通常称作财政监督检查关系。

1. 财政监督检查工作一般都由三方关系人构成。

2. 第二关系人对第三关系人承担和履行国家财政财务法规的经济、法律责任。

3. 第一关系人一般要根据第三关系人的授权才能对第二关系

进行检查监督,同时向第三关系人提出报告。

应予说明的是,在现实的财政监督检查工作中,财政监督检查关系有时只表现为第一关系人与第二关系人之间的监督检查与被监督检查关系,第三关系人则表现的不明显,这主要有以下两种情况:第一,国家以法律、法规形式明确规定了财政监督检查机构与被监督检查人之间的财政监督检查关系,在这种情况下,国家是财政监督检查授权人;第二,监督检查机构依据设立它的财政主管部门的有关规定对财政其他业务部门和下级财政部门进行监督检查,在这种情况下,有关规定的制定者实际上是财政监督检查授权人。

(二)财政监督检查定义

财政监督检查是由相对独立的专职机构,以被监督检查单位在一定时期内的全部或一部分财政财务收支等经济活动为对象,进行审核检查,收集和整理证据,确定其实际情况,对照财经法规,以判断财政财务收支等经济活动的合规性、合法性、合理性和有效性,以及有关经济资料的真实性和公允性,并出具监督检查报告书和下达处理决定书的财政财务监督、检查、处理活动。

根据上述定义可以明确以下几个概念

1、财政监督检查的主体是“相对独立的专职机构。”目前,在财政部设有财政监督司,县级以上地方政府财政部门亦设立相应的机构,它们在国家行政机构序列中属部门内部设置的行政单位;但是,它们又承接原来本级税收、财务、物价大检查办公室划转过来的除物价检查以外的职权,而且,对外可以使用政府税收、财务大检查办公室的机构名称,可以以这个机构的名义并在征得本级政府的同意后,对本级以及下级政府部门、社会团体与企业事业单位实施独立的监督检查,并做出处理决定。从财政监督检查机构作为各级财政部门的一个内设行政机构同时又拥有对外名称,我们说它是“相对独立的专职机构。”

2、财政监督检查的对象是“被监督检查单位的全部或部分财政财务收支等经济活动”。具体地说,包括本级政府各部门,下级政府及其所属各部门,预算收支列入各级政府预算的其他国家机关、社会团体、政党与群众组织,国有企业与国有资产占控股地位或主导地位的企业,全民所有制事业单位,各类负有纳税义务的法人与自然人等的财政财务收支等经济活动的合法性、真实性、有效性。财政财务收支等经济活动是有一定载体的,是通过各种形式的会计、统计资料以及财政财务有关的各种文件、合同等档案资料来反映的,这些无疑是主要的监督检查对象。但也有些财政、财务收支等经济活动,被监督检查单位有意、无意地不在书面或其他形式的载体中反映,是遗漏或隐匿的财政财务收支等经济活动,这也是监督检查不可忽略的对象。因此,凡客观存在于被监督检查单位,已经发生、正在发生或将要发生的财政财务收支等经济活动,都是财政监督检查的对象。

3、财政监督检查工作的核心是“进行审核检查”。这是财政监督检查区别于其他经济工作的一个重要特征。审核检查要经过“收集和整理证据,确定其实际情况,对照财经法规进行判断”的过程,在这个过程中,要运用科学的技术和方法,遵循科学的规律和程序。这些内容将在以后的章节详细阐述。

4、财政监督检查的目的是判断监督检查对象的“合规性、合法性、合理性和有效性,以及有关资料的真实性、公允性、并出具监督检查报告书和下达处理决定书”。合规性、合法性是指被监督检查单位的财政财务收支等经济活动是否符合国家的法律、法规。合理性是指被监督检查单位的财政财务收支等经济活动是否正常或是否在特定情况下应该发生的,是否符合事物发展的常理。有效性是指有些被监督检查单位的经济活动有无经济效益。真实性和公允性指说明和反映财政财务收支等经济活动的资料是否如实恰当地说明和反映了它旨在表现的财政财务收支的经济活动。判断

的结果要形成书面的报告和处理决定。

5、财政监督检查的特性是相对独立性。独立性是保证监督检查目的实现的前提条件,没有独立性,就谈不上客观、公正,因此,独立性是财政监督检查的本质要求,财政监督检查的独立性不如政府审计机构和行政监察机构,因为它设置在各级政府的财政部门之内,但它对外又可以以政府税收、财务大检查办公室的名称活动,所以说,财政监督检查具有相对独立性。

6、财政监督检查的职能是“财政财务监督、检查、处理。”

(三)财政监督检查分类

财政监督检查可以从不同角度加以考察,从而作出不同的分类。

1.按目的、内容的不同,财政监督检查划分为财政财务收支监督检查和财经法纪监督检查。

2.按与被监督检查单位的关系不同,财政监督检查划分为内部监督检查和外部监督检查。

3.按范围的不同,财政监督检查划分为全面监督检查和局部监督检查,综合监督检查和专题监督检查。

4.按实施时间的不同,财政监督检查划分为事前、事中和事后监督检查,定期和不定期监督检查,期中和期末监督检查。

5.按执行地点的不同,财政监督检查划分为就地监督检查和报送监督检查。

6.按监督检查的执行者不同,财政监督检查划分为亲自监督检查和委托监督检查。

随着财政职能的转换和财政监督检查内容的不断拓展和变化,财政监督检查形式也必然不断发展和变化,并与之相适应。实际采用的财政监督检查形式,往往不是单一的,而是复合的,相互交叉的。究竟选择和采取什么样的监督检查形式,主要取决于财政监督检查的目的与任务,即监督检查的内容,有时还要几种监督

检查形式同时并用或相继运用。

二、财政监督检查的作用

财政监督检查的作用是指财政监督检查职能在运用中产生的客观效果。财政监督检查的职能是客观地存在于财政监督检查工作之中的功能,是财政监督检查本身固有的。

(一)财政监督检查的职能

财政监督检查具有财政财务监督、检查、处理的职能。

1. 财政财务监督职能

财政财务监督职能是监察和督促被监督检查单位的财政财务收支等经济活动在规定的范围以内、在正常的轨道上进行。

2. 财政财务检查职能

财政财务检查职能是直接介入被监督检查单位的财政财务收支等经济活动,通过审阅、复核经济资料 and 对照法规,进行审核检查,将核查确实的监督检查对象与确定的依据进行对照。

3. 财政财务处理职能

财政财务处理职能就是通过审核检查,判定被监督检查单位反映和说明的财政财务收支事项或资料是否是符合实际的、合乎财经法规的。并对不实际、不合法的财政财务收支活动依照财经法规进行处理。

(二)财政监督检查的作用

以财政监督检查作为一个整体概括地讲,财政监督检查主要有促进和制约作用。

1. 促进作用

财政监督检查通过审核检查,一方面可以对被监督检查单位的财政财务管理制度及财政财务收支等的经济活动进行评价,指出其合理方面,以便继续推广;指出其不合理方面并提出建议,以便纠正改进。另一方面还可以对被监督检查单位的资金效益进行

评价,指出潜力所在,以便“双增双节”,促进整个经济效益的提高。

2. 制约作用

财政监督检查通过审核检查,对被监督检查单位的经济活动进行监督、检查和处理,制止违法违纪等行为,可以制约被监督检查单位财政财务收支等经济活动向歧途发展和限制其违法违纪行为的社会影响范围,以维护国家财经秩序和市场经济的正常运转。

第二节 财政监督检查组织和工作制度

一、财政监督检查的任务和组织

(一)财政监督检查的任务

随着国家经济体制改革的不断深入和经济形势的变化,财政收支范围及领域日趋拓展,财政监督检查的领域逐步扩大,财政监督检查任务日趋繁重。根据当前经济发展形势,财政监督检查的主要任务是:

1. 监督检查国家机关、团体、企业、事业单位贯彻执行国家财经政策、法令、制度的情况和存在的问题。

2. 监督检查财政、税务、财务部门和有关人员贯彻执行财税政策、法令、制度的情况和存在问题。监督检查财政预决算的编制和执行情况,以及财税机关和财务部门工作人员违法违纪问题。

3. 做好人民群众信访举报工作,受理和检查有关破坏财经制度、违反财经纪律的案件,认真查处因坚持财政制度而遭受打击报复的案件。

4. 根据经济发展情况和企业、事业单位存在的倾向性违纪问题,及时开展专项或专题检查,充分发挥财政监督的职能作用。

5. 积极配合有关部门,做好其他违纪案件的查处工作,为维护财经纪律,纠正不正之风做出应有的贡献。

6. 针对监督检查发现的问题,认真分析研究原因,提出整改措施和改进财政财务管理工作的建议。

7. 开展遵纪守法的宣传教育,提高社会的法制意识和广大财会人员的法纪观念。

8. 深入调查研究,认真总结经验,分析新情况,研究新问题,探索新形势下违纪问题的成因和对策,为提高财政监督工作质量,发展财政监督学理论做出贡献。

(二)财政监督的组织

健全的财政监督组织机构和完善的财政监督体系是对财政财务收支等经济活动实施财政有效监督的基本保证。尤其是在市场经济条件下,更应强化财政监督的组织机构,加大财政监督检查的力度,建立与完善适应社会主义市场经济发展的财政监督检查机制。从中央到地方各级财政部门,要层层建立职能健全的财政监督机构。根据财政部财监字(1995)24号《财政监督机构工作暂行规定》对财政监督机构、人员的要求是:

1. 各级财政监督机构是组织实施财政监督检查工作的专门机构。

2. 财政部设财政监督司,具体负责组织、指导全国财政监督检查工作。

3. 地方各级财政部门应加强财政监督机构建设,使财政监督机构的设置和人员配备同本地区的财政监督工作任务相适应。

4. 下级财政监督机构应接受上级财政监督机构的业务指导。

5. 财政监督机构工作人员应具备与其从事财政监督工作相适应的政策水平、专业知识和业务能力。

6. 各级财政监督机构根据工作需要,可以在企业、事业和机关财务会计人员中聘请财政监督员或财政监督通信员。

7. 财政监督机构工作人员要坚持原则、客观公正、事实求是、依法办事、勤政廉洁、保守秘密。