

CAIZHENG
JIANDU
GAILUN

财政监督概论

主 编 顾超滨
副主编 涂光驹 张超群

DONGBEICAIJINGDAXUECHUBANSHE

东北财经大学出版社

《财政监督概论》编委会

主 编	顾超滨		
副主编	涂光驹	张超群	
总 纂	张超群		
撰 写	张超群	敖茂彬	章 元
	王嵩征	余福申	高建华
	刘大平	顾锡鹏	戴金滔
	简春林	王 毅	王玉敏
	李玉斌	叶 青	王 斌
审 稿	曹诚能	王晓允	
	李永光	赵 骏	

前 言

《财政监督概论》一书,经过一年多时间的酝酿、撰写,终于与读者见面了。这本书缘起于财政部“八五”科研计划的一项课题。1994年7月,经国务院批准设置的财政部财政监督司开始运行以后,为了开创财政监督工作新局面,统一财政监督工作人员的思想认识,规范财政监督工作内容、程序和方法,指导和推动财政监督工作的顺利开展,湖北省财政厅、山东省财政厅和中南财经大学组织了一批专家、学者和具有丰富实践经验的财政监督检查干部,经过广泛深入的调查研究与总结,撰写了《财政监督概论》一书。在此基础上,财政监督司又对本书逐章逐节地认真进行了审定,并作了必要的修改和补充。

本书共十三章。中南财经大学政法系张超群教授总纂并编写第一章,中南财经大学财税系叶青副教授、王斌副教授编写第二章,山东省财政厅王玉敏编写第三章,山东省财政厅李玉斌、湖北省财政厅余福申编写第四章,湖北省财政厅敖茂彬编写第五章,高建华编写第六、七章,湖北财政监察专员办事处王毅编写第八章,湖北省财政厅章元、戴金滔、顾锡鹏、王禹征、湖北财政监察专员办事处蔺春林编写第九章,李玉斌编写第十章,叶青编写第十一、十二章,湖北省财政厅刘大平编写第十三章。

由于撰写时间比较仓促,加之水平有限,书中如有缺
点和疏漏,敬请广大读者批评指正。

编 者

1996 年 2 月

序

社会主义财政具有分配、调节和监督三大职能。财政监督职能,是财政分配和财政调节职能得以圆满实现的保证。我国过去的财政监督工作基本上是适应计划经济体制的需要而运转的。随着经济体制改革的不断深化,社会主义市场经济逐步建立和完善,财政监督的职能不断增强,由财政专门监督、审计监督和社会经济中介监督的财政监督体系正在着手构建,客观情况已经发生了很大的变化。为了更好地适应这一变化,充分发挥财政监督在社会主义市场经济中的作用,规范财政监督行为,并把财政监督工作逐步纳入制度化、法制化轨道,湖北省财政厅、山东省财政厅和中南财经大学的同志们在总结以前财政监督工作的基础上,结合机构改革后财政监督的职责任务,撰写了《财政监督概论》一书,这必将对财政监督工作起到积极的推动和指导作用。

本书从理论上论述了新时期财政监督的概念、性质、地位和作用,财政监督的历史发展和与国外财政监督的比较,社会主义市场经济条件下的财政监督体系;从实践上阐述了财政监督的职责权限,财政监督的内容、形式、工作程序、政策规定和违纪案件的查处,因而,具有较强的理论性、政策性和实践性。它不仅是从事财政监督工作

人员的必读书,也可以作为财经类大中专院校财政监督课的教材,同时可供各级财政部门领导、国家机关、企事业单位、社会团体及各类经济中介机构的财务、会计人员阅读。

沙南安

1996年2月

目 录

第一章 财政监督的意义

- 第一节 财政与财政职能…………… (1)
- 第二节 财政监督的涵义与性质…………… (6)
- 第三节 财政监督的作用 …………… (14)
- 第四节 财政监督的重要性和紧迫性 …………… (17)

第二章 财政监督制度的历史演变和国外借鉴

- 第一节 1949 年以前中国历代财政监督制度 …………… (23)
- 第二节 新中国财政监督制度沿革 …………… (42)
- 第三节 国外财政监督制度 …………… (53)

第三章 社会主义市场经济条件下的财政监督体系

- 第一节 财政监督体系的构成 …………… (71)
- 第二节 建立社会主义市场经济财政监督体系的设想 … (75)
- 第三节 财政监督与其他经济监督的关系 …………… (80)

第四章 财政监督机构、职责、人员

- 第一节 财政监督机构领导体制 …………… (97)
- 第二节 财政监督机构的职责、职权及其限制 …………… (102)
- 第三节 财政监督人员的义务与法律保障…………… (114)

第五章 财政收支的监督检查

- 第一节 财政预算执行的监督检查…………… (118)
- 第二节 预算外资金的监督检查…………… (134)
- 第三节 财政周转金的监督检查…………… (142)

第六章 对国有资产的监督管理

- 第一节 国有资产监督管理的特点、范围及原则 …………… (151)
- 第二节 国有资产监督管理体制…………… (159)

第三节	国有资产监督管理的内容·····	(163)
第四节	国有资产监督管理基础工作·····	(173)
第七章	企业和行政事业单位财务管理监督	
第一节	企业财务管理监督·····	(185)
第二节	行政事业财务管理监督·····	(207)
第八章	对社会经济监督中介机构的监督检查	
第一节	社会经济监督中介机构·····	(214)
第二节	注册会计师的执业规则·····	(215)
第三节	对会计师事务所社会监督工作的再监督·····	(238)
第九章	财政监督的形式	
第一节	日常监督·····	(246)
第二节	专项监督·····	(249)
第三节	税收财务物价大检查·····	(250)
第四节	违反财经法纪的专案检查处理·····	(257)
第十章	财政监督工作程序与方法	
第一节	财政监督的工作程序·····	(260)
第二节	财政监督的工作方法·····	(271)
第三节	选择与运用监督方法的基本要求·····	(291)
第十一章	财政监督的法律依据与法制建设	
第一节	财政监督的法律依据·····	(294)
第二节	加强财政监督法制建设·····	(323)
第十二章	违反财政法规的处罚及执行	
第一节	违反财政法规处罚的方式·····	(331)
第二节	违反财政法规的处罚原则·····	(333)
第三节	对违反财政法规的处罚执行·····	(336)
第十三章	财政监督规范化、制度化	
第一节	财政监督工作制度·····	(339)
第二节	财政监督公文与档案·····	(346)

第一章 财政监督的意义

财政是一个国家赖以存在并履行职能的物质基础。财政监督是我国社会主义财政的一项基本职能,是整个国家经济监督体系中的一个重要组成部分。改革开放以来,财政监督工作在保障财政分配计划与宏观调控政策的实施、振兴国家财政、维护经济秩序、加强财政法制建设、严肃财经纪律,以及建立监督约束机制、防范与遏制腐败现象等方面,取得了可喜的成绩。当前,我国的改革开放与现代化建设进入了新的发展阶段。在今后 15 年这段继往开来的重要时期内,财政监督将与财政分配、财政调节共同结合为健全的财政职能体系,它将与审计监督、社会经济监督中介机构的监督一道形成强有力的经济监督格局,进一步发挥它应有的功能。本章将从财政与财政职能的概述入手,进而分析财政监督概念的内涵及财政监督工作的特性,然后论证财政监督的作用及强化财政监督的必要性与紧迫性。

第一节 财政与财政职能

财政监督是财政活动和财政关系中的一个重要环节和组成部分,是财政本身所固有的一个职能。因此,在分析财政监督及其意义之前,有必要先对财政与财政职能问题作出界定与说明。

一、财政的本质属性

什么是财政?或者说,处于不同的社会形态中的财政所共同具

有的本质属性是什么?依据马克思主义经济学说与国家学说,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。

这个涵义,概括了财政的主体、对象、目的与方式等方面的重要特性。

财政是一个经济和分配范畴,财政分配活动的主体是国家。财政分配以国家的存在为前提,由国家来组织,国家握有财政分配的主动权和支配权。财政收入的取得,支出的安排,财政规模的大小,财政资金的来源与使用方向,都按国家的意志以及国家对客观形势的分析来决定。国家在财政分配活动中的这种主体角色与主导地位,同以企业、团体、个人为主体的其他经济分配活动,存在着极大的差别。

财政作为社会再生产统一过程中的分配环节,它所分配的对象是社会总产品,主要是其中的一部分剩余产品。在社会再生产过程中,劳动者个人的消费需要是靠其自身的必要劳动所创造的产品来维持的;而保障国家行使职能的消费需要,其性质属于社会基金,它只能建立在剩余产品分配的基础上,主要靠取得剩余产品来满足。由于财政具有广泛的调节作用,它不仅分配社会剩余产品,而且对必要产品的一部分,如对补偿基金的一小部分,进行一定的再分配。

国家的基本职能有两类:一类是以政治统治为核心的政权职能;另一类是为了社会公共利益与需要的公共事务职能即社会职能。政权职能制约着社会职能,社会职能是政权职能的基础,是政权职能得以实现的前提与条件。因此,国家财政的目的,既要保障国家政权职能的需要,又要满足同执行国家政权职能有关的那一部分社会公共需要。前者如立法、司法、防务、外交、国家安全等,后者如普及教育、公共卫生保健、生态环境保护、大型公共设施、某些基础产业等。

财政分配在其活动方式上,从总体上看具有强制性与非等价性。财政是国家从事的分配活动,国家取得收入,是凭借其自身的权威,依据其统治权力而实现的。财政的强制性,是它与别的分配活动相区别的标志之一。财政分配活动的非等价性甚至无偿性指的是:国家从某一个人或某一单位、集团取走一定数量的社会产品,如征收税款使其成为国家资财,无需归还,而且并不必然将该社会产品用于该个人、该单位或该集团,而是可以用在国家利益所在的其他方面;个人或单位、集团在国家财政分配活动中获得的利益,也并不一定是直接从其向国家提供的社会产品中产生,而且这种享用与获益,一般情况下是不用付出代价的,或者只付出少量费用。

二、财政的职能

财政的职能是指财政作为一个经济杠杆本身固有的对社会再生产过程施加影响的职责与功能,它是财政这一经济范畴所具有的本质属性的具体体现与客观要求。它回答的是国家财政在参与社会产品分配过程中,客观上能够并且必然要干什么的问题。一般地说,可以把财政职能概括为分配职能、调节职能与监督职能等三个方面。

1. 分配职能

分配职能包括筹集资金与供应资金两方面的内容。它指的是国家具有社会再生产过程中取走物质资料,并加以安排运用,以满足国家行使政权职能以及与此相关的社会公共职能的财力需要的客观功能。

财政的分配职能是财政存在的直接动因。国家为了实现自己的职能,维持自己的存在,需要从社会再生产过程中筹集一定数量的物质资料,然后供应运用出去,为实现本身职能确立物质基础。财政部门作为以国家为主体参与社会产品分配的组织机构,是社会财力分配的权力机关与主要参与者,它有条件从社会集中必要

的财力,再统筹支付给行使国家职能的部门或组织。可以说,只要有国家政权存在就必然要有财政分配活动,财政就客观地必然具有参与分配社会产品与国民收入的功能。所以,为满足国家行使职能需要而参与社会产品的直接分配,这是财政的基本职能。

由于各国的国家职能设定与经济运行方式取向的不完全相同,因而,也就导致财政分配职能所反映的分配关系,以及分配职能发挥作用的广度与深度等方面存在着差别。我国现阶段的财政分配职能,具有以下特点:它不仅要保证国家实现政权职能的需要,还要筹集巨额建设资金与改善人民物质文化生活水平的经费,并选择可行的比例与顺序加以安排使用;它不仅凭借国家政权进行社会财力分配,而且还以国有资产所有者、出资者的代表身份行使分配管理职责;它不仅参与对国家所需财力的直接分配,而且制定收入分配政策,从物质利益的角度调节社会上各种分配主体之间(如国家、地方、单位、个人之间,地方之间,个人之间)的关系,对社会财力的分配实施间接控制等。

2. 调节职能

财政调节职能,是指国家财政在参与社会产品分配时,必然引起有关各方在生产要素分布和国民收入占有份额上发生变化,从而影响与调节国民经济运行状况的固有功能。可以说,财政调节职能是分配职能的延伸与扩展,它调节的对象是运行中的宏观经济。

财政对宏观经济的调节,在本质上不是参与资源配置而是优化资源配置。一国资源的配置,或者是通过市场,或者是经由政府进行,前者以商品生产经营者为主体,后者以财政等政府部门为主体。在市场经济条件下,社会资源的配置主要通过市场来实现,政府的配置只起次要作用。财政参与资源的配置,并不是具体介入微观经济的经营运作,而是从弥补市场不足的角度来优化社会资源的配置。

我国正在向着社会主义市场经济体制过渡。与此相适应,政府

实行放开微观、管住宏观的经济管理模式。在宏观管理方面,不再单纯依赖那种集中统一的计划,而是有机地合成计委、人民银行、财政等综合管理部门的作用,建立计划、金融、财政之间相互配合与制约,综合协调宏观经济政策与正确运用经济杠杆的机制,以实现社会经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济持续、快速、健康发展。其中,计划部门侧重管发展规划,即根据经济社会发展需要与社会财力、物力可能,合理确定经济社会发展战略与宏观调控目标,并通过实施产业政策及投资政策,促进经济结构优化;中央银行侧重管货币总量,即通过实施货币政策与加强对金融业的监管,运用各种货币政策工具,调节货币供应量,保持币值稳定,并以此促进经济增长。财政部门侧重管分配结构,即按照建立社会主义市场经济体制的要求,在抓紧组织与完成财政收支任务的同时,积极参与宏观经济决策,制定并实施财政发展战略与财政分配政策,运用预算税收手段与预算内外的综合财力,并按照中央与地方事权划分,建立起较规范的财政转移支付制度,着重调节收入分配结构与地区分配结构;财政部门还通过国债与财政融资,实现货币政策与财政政策的有机结合,调节社会总需求与总供给的基本平衡,并与产业政策相配合,促进国民经济与社会的协调发展。

3. 监督职能

财政的监督职能,指的是财政在分配与调节社会产品或国民收入的过程中,对国民经济各方面活动状况进行综合反映与规范制约的客观功能。它是国家管理经济,实行经济监督的一个主要方面。

财政监督职能的内容,首先是信息反映与数量监控。由于财政处在社会再生产过程中分配环节的主导地位,它同国民经济的各个方面都发生十分密切的联系,因而社会经济生活中的很多信息都会在财政上有所反映。建立与健全科学、完备的财政数量监控系

统与机制,能提高对财政资金运动,乃至国家预算的编制、审查、执行,财政对宏观经济的调节等方面的决策水平与动态监控能力,加强政府系统内部的沟通协调及对社会各界的财税咨询服务。

财政监督又是结合着财政分配与调节中的日常管理进行的,监督与管理密不可分,有财政收支及管理业务,就必然要有监督。这种监督,是确保财政业务管理活动及相关的财政分配秩序符合既定的规范与目标所必须的。财政监督职能作用的方向将日益侧重于宏观,即整个国民经济的发展与财政分配、调节活动的运行这个层面,监督的内容包括财政预算收支完成情况,财政重大项目收支活动中执行财政政策、财税纪律与财政制度的情况,财政经济运行状态与综合平衡状况等。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立与完善、以及与之相应的财政职能的转换与健全,财政监督职能将日益得到加强。这就要求我们加强财政法制建设,逐步确立与新体制相适应的财政法律体系,逐步确立财政监督、社会监督与国家审计监督三者并立的社会经济监督格局,严肃财经纪律,加大财政监督的力度,以便强化税收征管与财政支出管理,提高国家财政的宏观调控能力。

财政的上述三项职能,是财政本身所固有的、不可分割的三个方面。财政的分配和调节过程,也就是进行财政监督的过程,财政分配、调节活动是财政监督的内容与依据,财政监督是财政分配、调节的保障,财政监督寓于财政分配、调节活动之中。

第二节 财政监督的涵义与性质

一、财政监督的涵义

财政的监督职能,是整个财政监督工作的逻辑起点,是财政监督机构设置、权力归附、责任确认的依据与基础。那么,财政监督的概念究竟如何界定?即它的本质特征(内涵)是什么?它的范围(外

延)应该怎样划定?在这方面,目前有几种说法。一种意见认为,财政监督是指政府财政部门通过财政收支的管理活动对国民经济运行所实施的全面监督。一种意见认为,财政监督是指对国家机关、团体、企事业单位以及财务部门与有关人员遵守财政法规纪律的情况所进行的专门监督检查。还有一种意见认为,财政监督是指政府审计、司法、立法机关对国家财政财务收支的监督检查,也可叫做监督财政。应该说,这些意见在界定财政监督概念时,都提供了一种合理的视角。但是,我们觉得这些说法又都有各自不够周密确切的地方。因而,需要在这些研究成果的基础上,做出既合乎逻辑又切合实际的新概括来。

从我国现有的经济与行政体制出发,我们认为,“财政监督”是指政府财政管理部门及其专职机构,对国家财政管理相对人的财政收支与财务收支的合法性、真实性、有效性,依法实施的监视检查、调查处理与建议反映的活动。

这个定义,从主体、范围与方式等方面揭示了财政监督概念的内容。下面,再对这些内容展开作些说明。

(一)财政监督的主体

上述定义已经指明,财政监督的主体是“政府财政管理部门及其专职机构”这样一个复合体。负有财政监督职责、发挥财政监督主体作用的,有政府财政部门与受它管理的国有资产管理机构、政府税务机构、国家金库,部分地还包括征收进出口税费的海关等。

在这些负有财政监督职责的多个主体中,财政部门发挥着主管者和组织者的重要作用,其余的机构则是在履行各自的财税经济管理职能过程中配合或参与开展某个方面的财政税收监督活动。我国从中央到县的各级政府财政部门,是综合管理国家财政收支、决定或执行财税政策、实施财政监督、参与国民经济宏观调控的职能部门。根据这些职责,财政部门再分别设置若干财政收支业务管理机构与专门承担财政监督职能的机构。这样,就形成财政部

门领导财政监督,各业务机构配合并支持财政监督,财政监督职能机构专门组织实施财政监督的系统框架。把财政监督的主体作出这样的划分与认定,就能很容易地把财政监督同前面提到的监督财政区别开来。

就财政部门设置的财政监督职能机构而言,它不仅是专门负责财政监督的组织,而且,在一定意义上,还是享有独立性的法律人格的行政主体。财政监督职能机构专门履行财政监督检查职能,不具体管理财政收支业务,同财政监督对象之间不发生财政分配关系,这种相对超脱的地位,有助于它在行使监督权能时不受或少受各种干扰与牵扯,从而能保持监督活动的客观性公正性。财政监督职能机构的行政法律地位具有双重性质。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政府税收、财务、物价大检查办公室划转过来的大部分职权,而且,对外可使用政府或财政部门财政、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,对本级政府各部门、社会团体与企业事业实施独立的监督检查,并作出处理决定。这样,就使专门的财政监督机构的职责范围扩大了,监督地位提高了,使国务院关于强化财政监督的要求有了切实的组织保证。就财政监督机构同时拥有对外名称,能以此名称对外行使财政监督权并对监督行为效果承担责任这一层涵义而言,这一专门机构具有法学意义上的独立法律人格。当然,这个专门机构如果对部门外开展日常财政监督检查活动时,就得通过所隶属的财政部门,以部门的名义行使职能。财政监督专门机构行政法律地位的双重性质表明,这项专门财政监督工作责任重大,政府与部门对它的期望与要求较高。诚然,这个专门机构在履行职能职权时,也必须按照所处的行政层次与主体资格,遵守与之相适应的监督程序与工作规范。

(二) 财政监督的范围

按照前述定义,我国财政监督的范围就是“国家财政管理相对人的财政收支与财务收支的合法性、真实性、有效性”。它具体包括财政监督的对象、监督的事项与监督的标准。

财政监督的对象在外延上与财政管理的对象是同一的,所以,凡与国家财政管理相对应的单位、个人(这里用“相对人”概括)就是财政监督的客体或对象。财政是国家对部分社会产品进行集中分配的活动。在这项分配与再分配活动的过程中,国家运用财政手段,调节各个阶层、集团、个人之间,中央与地方之间,地区之间,部门之间,企业之间的物质利益关系,从而形成多层次、多方面、组合复杂的财政分配关系。在财政分配关系中,国家占据主导与支配地位,并授权给政府及其职能部门具体组织与管理财政分配活动。财政分配活动的高度集中性与财政分配关系的广泛社会性,也就决定了政府财政管理与监督涉及到的相对人在范围上的宽广性与因素构成上的多样性。依据有关法律、法规与行政规章的规定,财政监督的对象包括: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。

财政部门及其财政监督职能机构对上述监督对象实施的监督检查,是代表政府履行财政监督职能的行政行为。监督检查或者是针对无领导隶属关系的下一级机关或其他社会组织,或者是针对财政系统外的平级机关或其他社会组织,这种对下一级或平级单位进行的财政监督,并不意味着财政部门及其监督职能机构对受监督一方有行政级别管辖权或工作领导权,而只是表明监督主体有法定的财政监督职责与权力。

财政部门及其专门监督机构对监督对象实施的职能监督,不是针对这些机关、部门、单位及其官员职员的所有职务活动,只是