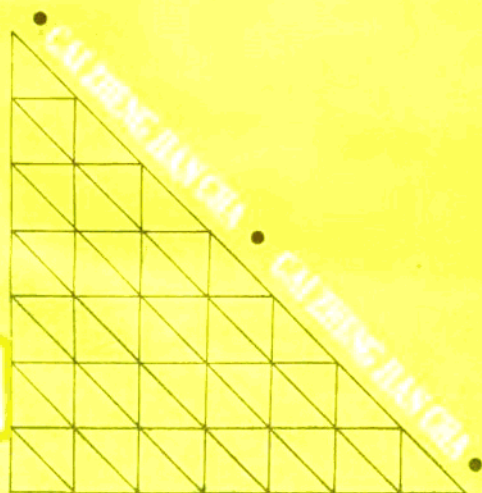


● 主編 馮周杰

● 出版 山西人民出版社

財政管理 與監察



F810.2
12

財政管理與監察

B440.1.26



B725551

财政管理与监察

冯周杰 主编

※

山西人民出版社出版发行 (太原开井北路1号)

山西人民印刷厂印刷

※

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 16.625 字数: 352千字

1990年9月第1版 1990年9月太原第1次印刷

印数: 1—10,000册

※

ISBN 7-203-01757-5

D·183 定价: 7.40元

主 编 冯周杰

副主编 石兰亭 李孔伦 武成斌

孙 国

编 著 (按姓氏笔画排列)

王建明 王加勇 王华山

冯国安 孙 国 李 浩

安爱根 孟占魁 赵宏锐

杨八明 梁成槐 黄清玉

靳如江

协助修改 (按姓氏笔画排列)

王瑞芝 李莹九 李如珍

赵贵倪 郝绍祖

序 言

《财政管理与监察》比较全面系统地论述了财政管理监察的任务、职能以及监督检查的方法。这本书不仅是财政监察加强自身建设的必修课，也是各级领导干部和企事业单位负责同志提高对纪律观念、党纪观念的重要教材，对党的纪律检查部门、行政监督检查部门执纪办案也具有参考价值。

党的十一届三中全会以后，我省各级财政部门恢复和健全了财政监察机构。由于他们认真履行职责，充分发挥监督检查的职能，在整顿财经纪律，维护财经政策；严肃党纪、政纪，促进党风、政风的好转起了极其重要的作用。进一步推动了我省治理整顿和深化改革的顺利进行，保证了国民经济持续、稳定、协调发展。对于严格执行国民经济计划，促进社会主义现代化建设做出了重要贡献。

财经纪律是党和国家为了正确处理全民与集体，地方与中央，国家、企业、职工之间的关系，促进四化建设，保证党和国家政策顺利执行而制定的财经政策和财经制度，它是我们经济活动中的行为准则。所以，我们党历来把维护财经纪律作为党的纪律的重要内容。无论是战争年代，还是社会主义建设时期，严肃维护财政政策和法规，是我们党纪建设的重要任务。特别是随着社会主义商品经济的发展，进一步加强财政管理和监督，不断整顿财经纪律，保证国民经济持续、稳定、协

调发展,更加显得重要。近几年来,由于我们忽视党的建设和思想政治工作,有少数单位法制观念淡薄,纪律松弛,有法不依,有纪不遵,有章不循。有的搞“上有政策,下有对策”,不顾全局,为本单位本地区谋利,自立章法,挖国家财政;有的偷税漏税,应报亏损骗取补贴,截留挪用财政资金,随意摊成本费用,使财政收入流失严重;有的对预算外资金,不受财政监督,乱批项目,搞重复建设;有的请客送礼,铺张浪费,财政支出得不到控制。还有极少数人贪污、挪用进行犯罪活动。要制止这些违纪违法现象,必须大力加强财政监察工作,以维护财经纪律。这是当前广大财政监察工作者的重要任务。

加强财政监察工作,必须把经常性的监督检查与查处重大违法乱纪案件结合起来。经常性的监督检查不仅是行为前和行为过程中的监督,也是行为终结的监督。对于制止违法乱纪现象能够起到极其重要的作用。但是,在监督检查过程中,可能和必然要发现一些大案要案,对这些大案要案要与行政监察部门、党的纪律检查部门积极配合,严肃查处,严格执纪与党纪。使一些违法乱纪者从中接受教训,以教育企业和单位的负责同志,财会人员增强遵纪守法的自觉性。

加强财政监察工作,必须严肃执纪。从一九八五年以来,我省每年都要进行财政、税收大检查。但是,大检查年年搞,问题年年有,而呈上升趋势,问题越来越多。这种状况说明,财政监察没有与行政处理和党纪处理结合起来,存在以罚代纪的现象,如果这种状况再继续下去,不但不能严肃财经纪律,相反,违反财经纪律的问题会愈演愈烈。既然财经纪律是党的纪律的重要内容,对于严重违纪者,必须严肃执纪,这样才能真正维护财政政策和法规的严肃性,起到整顿财经纪律的作

用。

加强财政监察工作，必须依靠群众走群众路线。《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》抓住了党的建设根本问题，提出了在新形势下加强党同人民群众联系的要求和措施，为我们各项工作的开展指明了方向。财政监察工作是一项专业性很强的工作。但必须依靠群众，加强群众监督，这样才能制止和纠正违反财经纪律的行为建立在可靠的基础之上。

随着改革的深入发展，在财政管理工作中将出现一些新情况和新问题，这将给财政监察工作带来新课题。希望广大财政干部加强调查研究，明确政策界限，努力加强监督检查，进一步促进改革的深入发展。在社会主义经济建设中充分发挥财政监察部门的作用。

冯 芝 茂

1990年6月26日

序 言

党的十一届三中全会以来,在“一个中心,两个基本点”基本路线的指引下,我国社会主义经济建设和改革开放事业取得了举世瞩目的伟大成就。由于我们所从事的事业是前人未及的伟大事业,在前进中出现一些困难和挫折是难免的,当前我们所进行的治理整顿,就是为了克服前几年经济过热所形成的总需求超过总供给以及经济秩序混乱等问题,也是深化改革所必须的。去年以来,党中央在平息动乱和反革命暴乱之后,先后召开了十三届四中、五中、六中全会,调整了中央领导班子,作出了关于进一步治理整顿、深化改革和关于加强党同人民群众联系的决定,并连续发了加强政治思想工作、廉政建设等重要文件,大大推进了政治思想理论建设和经济的整顿与发展,得到了人民群众的衷心拥护。今年以来,党中央反复强调稳定,明确指出稳定是头等大事。财政作为国民经济综合部门,担负着为国家经济建设和社会发展积累资金、分配资金和监督资金使用的重要职能。财政部门应当认真贯彻中央的方针、政策,充分发挥其职能作用,为促进治理整顿,深化改革,促进政治稳定,经济稳定,社会稳定,做出更大的贡献。近二年来,治理整顿,深化改革取得了明显的成效。但是问题还不少。特别是经济领域中,法制不够健全,改革中的体制规章,一时还难以完全理顺和配套,部门、单位的自我约束机制和监

察机制也不完善。因此，一些违法违纪的问题时有发生，直接干扰和影响了改革、开放的健康发展。实践证明，经济越搞活，监督越重要，加强对经济活动的宏观管理和监督已成为当前深化改革，发展经济的迫切需要。

财政监督是实施经济监督管理的重要手段，也是社会主义财政的一项重要职能。财政监察则是实施财政监督的最重要的手段之一。因此，加强财政监察工作，对于更好地履行财政监督职能，对于稳定局势，深化改革，促进国民经济持续、稳定、协调发展，对于加强廉政建设，消除腐败现象，建立党同人民群众的血肉联系都有着重要的作用。

近几年来，财政监察工作，在各级领导的重视和支持下，经过全体财政监察人员的共同努力，在维护财经纪律，增强法制观念，促进廉政建设方面，都发挥了积极的作用，取得了可喜的成绩。但是，由于历史的原因，财政监察工作几经波折，几起几落，监察干部配备不足、监察人员业务素质不高、监察机制比较薄弱、监察工作不适应新形势的需要。为了尽快改变这种状况，财政厅组织编写了《财政管理与监察》一书。这本书，既是财政监察干部自学和培训的好教材，也可供经济管理、监督部门工作者和理论工作者参考之用。因此我愿意把它推荐给广大读者，并希望财税部门的各级领导和全体同志们，大家都来关心、支持财政监察工作，不断开创财政监察工作的新局面。

阎元锁

1990年6月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 国家财政的职能和作用.....	(2)
第二节 财经纪律.....	(8)
第三节 我国财政监察的概况.....	(11)
第四节 财政监察工作的重要性和必要性.....	(14)
第五节 财政监察工作的任务和组织.....	(19)
第六节 财政监察的职权和对财政监察人员的要求.....	(22)
第二章 财政监察须掌握会计基础知识	(24)
第一节 会计管理的概念.....	(24)
第二节 财政监察干部必须懂得复式记帐.....	(27)
第三节 介绍工业企业主要经济业务的核算.....	(36)
第三章 国家预算管理的监督检查	(66)
第一节 国家预算管理体制.....	(67)
第二节 国家预算的编制及监督检查.....	(77)
第三节 国家预算的执行与监督检查.....	(84)
第四节 国家决算的编制及监督检查.....	(88)

第四章 乡(镇)财政管理的监督检查	(103)
第一节 乡(镇)财政管理和监督的意义.....	(103)
第二节 乡(镇)财政管理.....	(106)
第三节 乡(镇)财政的监督检查.....	(114)
第五章 预算外资金管理的监督检查	(120)
第一节 预算外资金的性质和范围.....	(120)
第二节 预算外资金的设置依据和特点.....	(124)
第三节 预算外资金的管理.....	(126)
第四节 预算外资金管理的监督检查.....	(134)
第六章 工业企业财务管理的监督检查	(140)
第一节 国营工业企业财务管理.....	(140)
第二节 工业企业财务管理的方法.....	(149)
第三节 企业财务管理的监督检查.....	(187)
第七章 商业企业财务管理的监督检查	(213)
第一节 商业企业的财务管理.....	(213)
第二节 对年度财务计划的编制与监督检查.....	(217)
第三节 对商业企业财务决算的监督检查.....	(223)
第四节 对亏损拨补和价格补贴的监督检查.....	(245)
第五节 对会计报表的分析和监督检查.....	(252)
第八章 基本建设财务管理的监督检查	(263)
第一节 基本建设财务的管理.....	(263)
第二节 对基本建设投资的管理.....	(267)

第三节	对基本建设财务计划的监督检查·····	(276)
第四节	建设单位的财务管理与监督检查·····	(279)
第五节	施工企业的财务管理与监督检查·····	(284)
第六节	基本建设财务决算的监督检查·····	(290)
第九章	行政事业财务管理的监督检查·····	(298)
第一节	行政事业财务管理的基本概念·····	(299)
第二节	行政事业财务管理的内容·····	(303)
第三节	行政事业财务管理的办法·····	(308)
第四节	行政事业财务管理的监督检查·····	(320)
第十章	农业财务管理的监督检查·····	(324)
第一节	支援农业资金的管理·····	(325)
第二节	财政支农周转金的管理与监督检查·····	(338)
第三节	农业事业费财务管理的监督检查·····	(343)
第四节	国营农业企业财务管理·····	(348)
第十一章	社会集团购买力的监督检查·····	(350)
第一节	控制社会集团购买力的意义和作用·····	(350)
第二节	社会集团购买力的范围和内容·····	(353)
第三节	社会集团购买力的管理办法·····	(356)
第四节	社会集团购买力检查的内容和方法·····	(360)
第十二章	税收管理的监督检查·····	(364)
第一节	税收的基本概念和特征·····	(365)
第二节	我国税收的性质和它的职能作用·····	(367)

第三节	税制构成要素.....	(370)
第四节	我国的税收管理体制.....	(374)
第五节	对税收管理体制及税务费的监督检查.....	(380)
第六节	对企业纳税的监督检查.....	(381)
第十三章	农业税收管理的监督检查.....	(389)
第一节	农业税管理与监督检查.....	(389)
第二节	农林特产税管理与监督检查.....	(401)
第三节	耕地占用税管理与监督检查.....	(413)
第四节	契税的管理与监督检查.....	(429)
第十四章	财政监察工作的一般方法.....	(433)
第一节	检查前的准备工作.....	(433)
第二节	现场检查方法.....	(435)
第三节	怎样写好检查报告.....	(439)
第四节	案件的处理.....	(440)
第五节	复查改进情况.....	(441)
第六节	检查中应注意的事项.....	(442)
第七节	认真搞好财政监察工作.....	(443)
附录:		
1.	国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定...	(446)
2.	中华人民共和国会计法.....	(461)
3.	国营企业成本管理条例.....	(467)
4.	财政机关总预算会计制度.....	(477)

第一章 概 论

财政监察是贯彻财政政策、维护财经纪律、推动增收节支、促进社会主义建设事业发展的一项重要工作，是加强财政管理，履行财政监督的一个重要方面。财政监督职能的发挥，主要是通过财政监察工作来体现的，不论是事前监督，日常监督还是事后监督，财政监察工作贯串始终。因此，财政监察是实现财政监督职能的重要方法之一。

在我国社会主义条件下，国家根据国民经济计划和经济规律的客观要求，组织和领导国民经济的发展。国民经济的发展必须有相应的资金，而这些资金主要是通过财政进行分配提供的。因此，财政部门每年必须根据党的路线、方针、政策和国民经济计划编制国家预算，规定收支规模，规定筹集资金的来源和安排支出的方向，正确处理积累与消费之间、中央和地方之间、各部门之间和各地区之间的比例关系，以促进国民经济的协调发展。同时，还必须制定必要的制度，以保证国家预算收支计划的实现。国家的计划、预算和有关法规制度是各部门、各单位组织财政、财务活动的依据和规范，必须认真遵守、严格执行，以保证国家有限的资金用到急需的，有计划的项目上去。但是，在大规模的经济建设中，在当前经济体制深

化改革的情况下，在经济效益的分配方面，单位与国家的利益的矛盾突出来了，加上不正之风的影响，必然会发生一些不符合党的方针、政策和背离国家计划，违反财经纪律的行为。在个别部门、个别单位中，违反财经纪律的现象还相当突出，违纪情况年年查、年年有，屡查屡犯，有禁不止，个别工作人员利用职权，不惜损害国家利益，以谋取个人好处，给国家经济带来巨大损失，财政监察就是对上述违纪行为进行检查和处理的。目前，财政内部监察工作任务越来越大，财政部门内的干部执法违法情况，也时有发生，加强对财政干部的监督和管理，纠正财政系统中的不正之风，已成为财政监察工作中的一项重要任务。所以说，财政监察工作任务在相当长的一段时期内，还是很艰巨的，既要全面执行财政监督，又要完成好内部监察，保证国家财政改革的贯彻和落实。

综上所述，在现阶段，做好财政监察工作，对于加强社会主义法制，正确贯彻国家财政政策，促进深化改革，确保财政收支平衡，加快四化建设，有着十分重要的意义。

第一节 国家财政的职能和作用

财政是国家为了实现其职能的需要，以国家为主体有计划地利用价值形式对社会产品进行一种分配和再分配。

物质资料的再生产过程，包括生产、分配、交换和消费四个环节，分配是联系生产与消费的中介。财政作为一种分配是随着国家的产生而产生的。是在国家产生的同时，适应国家物资需要，从社会再生产分配环节中，分化独立出来的一种分配。所以财政不是一般的分配，而是一种国家分配，以国家为

主体的分配。也就是说，在财政分配过程中，国家居于支配地位。一切财政分配活动，不论是国家凭借政治权力进行分配活动，还是以生产资料所有者的身份进行分配活动，都是围绕着实现国家职能来进行的，为实现国家职能服务的。在财政分配活动中，国家是分配的主宰者，是分配的主人。我们进行社会主义经济建设，必须有一定的物质资料，以满足国家建设的需要，保证社会主义国家实现其职能的正常履行。所以，社会主义财政就是国家为实现其职能需要，以国家为主体、有计划地利用价值形式，对社会产品进行一种分配和再分配。

一、我国财政的职能

我国财政具有分配、调节和监督职能。它们相互联系、相辅相成，正确体现以国家为主体的分配关系，保证社会产品的分配和再分配，尽可能符合客观经济规律的要求。

（一）分配职能

我国财政的基本职能，就是适应社会主义经济规律的要求，按照国家的需要分配一部分社会产品。一般地说，分配职能包括筹集资金和安排供应资金两个方面的内容。

我国要发展社会主义经济，提高人民的物质文化生活，实现四个现代化，就需要大量的资金。我国财政既担负着为国家筹集资金的任务，又担负着把已经筹集起来的财政资金转化为国家财政支出，以满足国家各方面的需要。这种有计划地筹集资金，安排供应资金，以满足国家需要的职能，就是财政分配的职能。

国家财政分配职能的一个方面，是筹集资金，就是国家通过适当形式把分散在各地区、各部门、各单位的劳动者为社会

所创造的剩余产品的价值的一部分集中起来，形成国家财政收入。

国家财政的分配职能的另一个方面是把集中的资金，从国民经济和社会发展的全局出发，进行统筹安排，及时供应、正确运用，形成国家财政支出。财政支出主要用于满足国家重点建设、科学文化事业发展和国民经济各方面，政府各部门的资金需要，保证国家职能的正常履行，促进国民经济发展，加速社会主义现代化建设进程。

在一定时期内，筹集的财政资金在有限的情况下，财政分配职能的履行，关键在于合理安排运用资金。因此，必须遵循社会主义基本经济规律，寻求合理的财政资金分配结构，安排好财政资金，掌握好积累与消费的比例和基本建设投资占财政资金分配总量的比重，在保证国家重点建设资金的基础上，注意发展科学文化教育事业，适当控制基本建设规模，协调财政支出中各方面的比例关系，最大限度地发挥资金使用效果，从根本上保障人民物质文化生活逐步提高，达到财政分配职能的最终目的。

（二）调节职能

国家财政调节职能本属分配职能，为了强调其重要性，才把它从分配职能中独立出来，作为一个单独职能。所以，调节职能离不开分配职能，否则它就不具备调节的功能。

国家财政调节职能是通过多收少收，多支少支等分配活动来实现的。主要表现为三个方面收入：1. 调节地方、企业、集体经济单位的收入。调节地方收入，是通过财政管理体制，对经济发展快，收入水平高，收入大于支出的地方，多余部分按一定比例上交中央；对经济基础差、收入水平低、收入不能