

财政监督



探索与实践

□ 刘克邦/著

CAIZHENGJIANDUTANSUOYUSHIJIAN

□ 湖南科学技术出版社

序

财政监督、监察工作是经济监督和管理的一个重要组成部分，也是国家财政的一项重要职能，必须大力加强。它是深化财政改革的需要，是建立和完善社会主义市场经济的需要，是维护财政秩序、反腐倡廉的需要。为了有利于指导和推动财政监督、监察工作的顺利开展，刘克邦同志和他的同事们，结合工作实践，撰写了许多文章、总结报告及工作报告，并整理、汇编成册，奉献给大家。

本书汇编的文章和资料，内容比较丰富，既有理论探讨，又有工作体会和经验总结，可供同志们在今后的工作中借鉴和参考。

1995年岁末

刘克邦 题

前 言

我从事财政监督工作整整十五年了。在这十五年中，无论是在工作、学习，还是生活上，都得到了各级领导和同志们，特别是财政监督部门领导、同事和同行们的热情关怀、大力支持和无私帮助，使我获益菲浅。在这十五年中，财政监督工作的艰辛和高标准要求，使得我有机会有条件在这座“熔炉”里锻炼、改造和充实自己。虽然遇到的困难和挫折不少，尝尽酸甜苦辣，但我无怨无悔，并为我能从事这项伟大、神圣的工作，成为财政监督队伍中光荣的一员，而感到无比骄傲和自豪。我的工作虽然做得不够，但领导和同志们却给予了充分的肯定，并授予我不少荣誉。为此，我常常愧疚不安，自责不已。我唯有倍加珍惜组织上和同志们的关心和信任，发扬成绩，克服不足，开拓进取，为了我们的财政事业，为了祖国的经济建设，甘当马前卒、孺子牛。这也算是我出自内心的一点表白吧！

今天，受组织的安排，我依依不舍地离开了我十多年来一直热爱、忠守着的财政监督岗位，走上了新的工作岗位。为了表达我对财政监督事业的痴心未改，也为了感谢财政监督部门领导和同志们一如既往地对我的支持、帮助和爱护，我将自己，或者是与同事们合作，在有关报刊资料 and 文件上发表、印发和报送过的文章、总结和报告材料汇编成册，奉送参阅。尽管本书探讨的问题不是很高深，内容也受个人工作面的局限，但我是非常认真的。可

以说它是我十多年来从事财政监督工作的一次总结汇报，也算是我向财政监督事业献上一份微薄之礼。

本书试从理论与实践的结合上，对财政监督工作中的一些问题和情况，进行了一些粗浅的探讨和总结。其中有专题研究讨论财政监督问题的文章15篇、工作经验交流材料6篇、情况综合报告6篇、检查办案材料22份、宣传报道12篇、个人总结汇报1份，共计62篇（份）。其中本人完成41篇（份），与同事们合作共同完成21篇（份）。合作的同事有：杨海波、柳正坤、余先锋、张向阳、李春芳、谭月华、袁厚秋、李勇等同志；笔者的老领导，湖南省财政厅原副厅长赵养浩、原总会计师张仲容、原副厅级监察室主任林宝谦、原处长柳益吾等亦对本书中有关文章和材料进行过认真、详细的审阅和修改，在此致以深深的谢意，文中就不再一一注明；财政部财政监督司、湖南省财政厅财政监督处的领导和同志们对本书的汇编、出版给予了大力的支持和帮助，在此也一并表示感谢！

借此机会，我也要向全国全省勤勤恳恳、兢兢业业、默默无闻、无私奉献，继续战斗和工作在财政监督岗位上的领导和同志们致以亲切的问候和崇高的敬礼！道一声：你们辛苦了！

由于本人水平和能力有限，加上汇编时间仓促，文中漏洞和偏误不少。不当之处，还望大家多多批评指正。

刘克邦

1995年9月于长沙

目 录

●研究探讨

财政监察含义、地位和作用的认识	(3)
明确财政监察任务,发挥财政监督作用	(8)
建设有中国特色的社会主义经济需要财政监察	(13)
围绕市场经济和财税改革,做好新形势下的财政监察工作	(20)
加强财政监察工作,服务于改革开放和经济建设	(26)
谈谈目前财政监督工作中的问题及解决途径	(31)
正确处理财政监察工作中的几个关系	(37)
开展法纪法规教育,依法行政掌好财权	(41)
浅谈对县级财政的检查	(46)
农业“五税”检查后的思考	(52)
管好用好“发展资金”,扶助“老、少、边、穷”地区经济 发展	(56)
财政预算执行中的问题及其对策	(61)
少数财政干部违法违纪问题探析	(69)
财政支农周转金检查后的思考	(77)
加强财政监察,维护预算纪律	(83)

●经验交流

努力搞好财政监察工作,为稳定经济和深化改革服务	(89)
-------------------------------	------

认真搞好财政监察工作，为“治理、整顿和深化改革”服

务.....	(98)
通过目标管理，带动财政监察工作全面开展.....	(104)
加强财政监察工作，促进市场经济健康发展.....	(113)
强化监督，立足服务，开拓财政监察工作新局面.....	(118)
脚踏实地，开拓前进，为经济建设保驾护航.....	(127)

●综合报告

关于检查我省水利水电系统财务情况的报告.....	(137)
关于检查我省林业部门“两金一费”收支情况的报告.....	(143)
关于检查我省1991年度罚没收入收缴情况的报告.....	(150)
关于检查我省民政专项资金使用情况的报告.....	(157)
关于集中检查12个县市财政收支情况的汇报.....	(164)
关于调查督促郴州地区财政工作情况的汇报.....	(170)

●检查材料

关于检查怀化地区本级1985年度财政收支情况的报告	(181)
关于检查岳阳市本级1986年度财政收支情况的报告.....	(184)
关于检查娄底地区本级1989年度财政收支情况的报告	(189)
审查郴州地区本级1990年度财政决算的处理意见.....	(194)
检查邵阳市本级1990年度财政收支情况的报告.....	(199)
关于检查常德市本级财政收支情况的报告.....	(203)
关于检查零陵地区本级1992年度财政收支情况的报告	(208)
关于审查祁东县1985年度财政决算赤字的报告.....	(214)
关于检查郴州市1986年度财政收支情况的报告.....	(218)
关于检查保靖县1987年度财政收支情况的报告.....	(222)
关于黔阳县1987年度财政收支情况的检查报告.....	(227)
关于检查沅江县草尾乡1985年财政收支情况的报告.....	(232)
关于检查浏阳县大瑶乡财政所1986年度财政收支情况的	

报告.....	(236)
关于检查省林业厅“两金一费”收支情况的报告.....	(239)
关于查处省工商局财务收支情况的报告.....	(246)
关于检查永兴县水利水电局 1989 年度财务情况的报告	(249)
关于检查省财会学校 1993 年度财务收支情况的报告	(253)
关于醴陵电瓷厂违反财经纪律情况的调查报告.....	(258)
关于检查常德地区信托投资公司请客送礼和购买小汽车问 题的调查报告.....	(263)
关于群众反映永州市财税部门几个违纪问题的调查报告	(266)
关于醴陵县财税局长凌益云同志几个问题的调查报告.....	(272)
关于冷水江市塑料二厂会计李松光申诉打击报复案的调查 报告.....	(276)

●宣传报道

财政监察当好“保护神”	(283)
搞好财政监察工作的两点作法.....	(284)
全国财政监察暨“纠行风”工作会议在我省召开.....	(287)
一年追缴罚没收入 3000 多万元	(289)
益阳市油脂化工厂清理借欠公款成效显著.....	(290)
资兴市民政专项资金管理有方.....	(291)
益阳县财税收入完成进度快效果好.....	(293)
在“支农”上做文章，从“周转”中出效益.....	(294)
分掉了价值四万多元的国家财产.....	(296)
国家受损，个人发财.....	(298)
沈道岸滥用职权挪用财政资金被查处.....	(301)
“公生明、廉生威”	(302)

●自我总结

坚定信念，努力奋斗，把青春和才华献给党和人民.....	(307)
-----------------------------	-------



研究探讨



财政监察含义、地位和作用的认识

财政监督职能是财政职能的重要组成部分，财政监察工作是整个财政工作不可缺少的一个方面。在建立和完善社会主义市场经济体制的新形势下，财政监察作为国家加强宏观调控，强化对财政经济管理的手段，正发挥着积极的作用。随着改革的深入进行和市场经济的向前发展，财政监察工作显得尤为重要。

一、财政监察的含义

准确地描述财政监察的含义，不仅是一个理论探讨的问题，还是一个实际操作和运用的问题。它一方面反映了我们财政各专业学科研究的深度和广度，体现了财政科学理论研究在一定时期内发展的程度和水平；另一方面通过准确描述，界定范围和内容，为财政监察工作提供科学可靠的理论依据和指导方向，更好地发挥其应有的职能作用，为社会主义的经济改革和经济建设服务。

从我国财政监察的发展历史和现实情况来看，我认为财政监察的含义应作如下描述：为了保证社会主义财政职能作用的充分发挥，在财政部门设置专门的业务监督机构，依据国家的财政政策、法规和制度，运用行政和经济手段，对国家机关、团体、企业和事业单位的财务收支及其相关的经济活动中违纪事项或违纪行为进行监督、检查和处理。它包含以下五个方面的内容：

1. 财政监察的目的是为了保证财政职能作用的充分发挥。社会主义财政的分配、调节、监督三大职能，一般可以在财政收支活动中实现，但是，要保证这些职能的作用特别是财政监督职能作用充分有效地发挥，并保持一定的连续性和稳定性，就必须运用强有力的财政监察手段对财政收支活动中的问题及时、坚决地

解决和处理。

2. 财政监察机构是财政部门根据需要，在本部门内设置的负责财政监督检查的专职机构，它不担负一般的财政业务收支管理工作，具有相对的独立性和超脱性。

3. 财政监察的依据是国家财政政策、法规和制度。包括全国人民代表大会及其常务委员会、国务院和地方各级人大、政府根据各个时期社会经济发展需要制定颁布的财政政策和法规，也包括国家授权机关根据政策和法规制发的实施细则和办法。

4. 财政监察的手段包括行政手段和经济手段两个方面。一方面依据国家财政政策、法规和制度，运用行政权力，强制性地制止、纠正和查办财政经济活动中的违纪行为；另一方面通过各种经济办法和措施，对违规经济行为以限制、约束和制裁。在实施过程中，行政手段和经济手段往往同时使用，双管齐下。

5. 财政监察的对象是国家机关、团体、企业和事业单位的财务收支及其相关经济活动中的违纪事项和违纪行为。首先，它必须是违纪事项或违纪行为，即违反了国家财政政策、法规和制度的事项与行为；其次，它必须是财务收支及其相关经济活动中的违纪事项或违纪行为，而不是所有经济活动中的违纪事项或违纪行为；第三，它必须是国家机关、团体、企业和事业单位的财务收支及其相关经济活动中的违纪事项或违纪行为。除此之外，如“三资”企业、集体、私营和个体经济的财务收支活动中的违规行为等则由其他经济监督或司法部门监督查处。

二、财政监察的地位

财政监察的地位，应该从下面几个方面来考察：

从财政的职能看，财政监察是履行监督职能的主要方面，是实现分配、调节职能的重要保证。社会主义财政三大职能中，分配是主导，调节是补充，监督则是二者的保证。按照一般财政理论的说法，财政监督职能寓于财政分配职能之中，即财政通过经常性的收支活动来实现监督。事实上，在财政收支活动中，财政各业务职能部门定员定岗定责，收支业务频繁进行，实施财政监

督具有一定的局限性。特别是对一些重大违犯财经纪律案件的查处，在人力、时间、手段各个方面，都存在着一定的困难。要加强财政监督管理，充分发挥财政监督作用，就必须建立专职的组织形式，这就是财政监察。随着财政监察专业化、技术化水平的日益提高，业务监督能力也日益增强，财政监察已成为履行财政监督职能，保证财政分配、调节职能顺利实现一种不可缺少的重要手段。

从整个经济监督体系看，财政监察是参与社会再生产过程分配环节的一种经济监督，是国家经济监督体系中的重要组成部分。在建立和完善社会主义市场经济体制中，经济成份的多元化，经济活动的纷繁复杂，决定了与之相适应的经济监督多种化。计划监督、审计监督、财政监督、金融监督、工商监督、物价监督、计量监督等等，分工负责，密切配合，对国民经济各个领域、各个部门和社会再生产各个环节实施各自的专业监督，形成了一个有机的经济监督体系和网络。作为履行财政监督职能的财政监察，它是参与社会再生产过程分配环节的一种专职监督。可以说，它在整个国家经济监督体系和网络中扮演了重要的角色，发挥了其他经济监督所不可替代的重要作用。它通过对各部门、各单位收支活动和经济行为实施监督检查，堵塞漏洞，制止浪费，确保了正常经济秩序和社会再生产过程的顺利实现。

三、财政监察的作用

正确理解财政监察的作用，能够帮助我们提高认识，坚定搞好财政监察工作的决心和信心，促进财政监察工作上新台阶。其主要作用应该是：

1. 有利于国家财政方针、政策和法规的正确贯彻执行，促进财政收支任务的圆满完成。国家财政方针、政策和法规是根据各个时期政治、经济形势发展需要而制定的，是财政工作的依据和方向，也是完成财政收支任务的保障。财政监察通过日常的财务检查和经济监督工作，检测、反馈各部门、各单位执行政策、法规情况，及时地制止和纠正其在经济活动中的越轨行为，保证财

政收入及时、足额入库，财政资金节约、有效使用，促进财政工作任务圆满完成。

2. 有利于经济体制改革顺利进行和社会主义市场经济的健康发展。当前，随着社会主义市场经济体制的初步建立和逐步完善，财税、金融、外汇、计划投资等体制改革的深入进行，一方面涉及到各方面利益关系的重新调整，另一方面在新旧制度转换中在政策和管理上出现一些“缺口”和“空档”，一些单位和个人趁机钻改革的空子，偷漏税收，滥发钱物，行贿受贿，贪污私分，中饱私囊，严重地损害国家和人民的利益，阻碍改革的顺利进行。财政监察对此进行严肃查处，纠正违纪，揭露犯罪，为经济体制改革清除障碍，保驾护航，为企业创造一个平等竞争的良好经济环境，促进社会主义市场经济健康向前发展。

3. 有利于加强财政管理，促进企业单位加强经济核算，提高经济效益。财政监察是财政管理的主要内容，管理必须监督，监督促进管理。一方面财政监察的绩效就是财政管理水平的体现，另一方面财政监察通过揭露矛盾，分析原因，为财政管理决策提供信息情况，使之有的放矢，决策正确，管理有效。同时，通过财政监察发现企业单位经营管理和财务管理中的薄弱环节，帮助查找根源，挖掘潜力，建章建制，降低消耗，减少浪费，提高经济效益。

4. 有利于继承和发扬勤俭节约、艰苦奋斗的优良传统，促进社会主义精神文明建设。勤俭节约、艰苦奋斗是我们中华民族的美德，也是我们治国治家的法宝。在社会主义初期阶段，我国底子薄，经济还很不发达，更需要倡导和发扬这种精神。财政监察不仅查处违法违纪行为，还监督检查那些慷国家之慨，讲排场，摆阔气，大手大脚，挥霍浪费国家和集体资财的败家子作风；表彰推广勤俭节约、艰苦奋斗、廉洁奉公的先进典型，创建良好的社会风气，推动社会主义精神文明建设的发展。

5. 有利于端正财政工作作风，纯洁干部队伍。财政监察的工作性质决定了其不仅要对外财务监督，而且还要对财政系统本身

在财政管理和收支活动中的执行政策、遵守纪律情况监督，严肃查处财政队伍中违反政策，以权谋私的违纪行为，彻底纠正行业不正之风，帮助、督促财政人员克服官僚主义，端正工作作风，牢固树立全心全意为人民服务的思想。

6. 有利于杜绝犯罪，严肃法纪，促进社会主义的法制建设。财政监察在经常性的监督检查中，能够及时发现经济犯罪活动，使犯罪分子受到应有的法律制裁，不仅严肃了法纪法规，震慑了犯罪，挽救了一批干部，而且警钟长鸣，教育了广大群众，增强了干部群众的法律意识，促进社会主义市场经济沿着法制化、规范化的轨道前进。

由此可见，在建立和完善社会主义市场经济体制，履行财政职能，加强财政管理，完成财政收支任务，纠正行业不正之风和加强廉政勤政建设中，财政监察不是无关轻重，可有可无，而是十分重要，必不可少。因此，我们要在认真分析、全面理解财政监察的含义、地位和作用的基础上，立足本职，履行职责，强化监督，把财政监察工作做得更深入一些，更扎实一些，为维护财经纪律，加强财政管理，保护财政收入，制止铺张浪费，确保财政收支平衡和财政任务的全面完成，促进我国改革开放和社会主义经济建设作出应有的贡献。

(载于1995年6月长沙市财政科研所、财政会计学会、预算会计学会编，《长沙财会》编辑部出版的《财政监察论文集》)

明确财政监察任务 发挥财政监督作用

我省的财政监察工作经过了十年的艰苦奋斗，已经取得了显著的成绩。在新的形势下财政监察任务是艰巨的，对工作的要求也更高更严。结合全国财政监察工作会议和全省财税工作会议的精神，当前我省财政监察工作的主要任务是：

（一）正确认识财政监察工作的地位与作用。财政的三大职能是分配、调节和监督，分配、调节是基础，监督是保证，三者缺一不可，是一个有机的整体。近些年来出现的财政收入软化、支出刚性、管理松化、调控弱化等现象，集中反映了纪律松弛，监督不力。强化监督是当前至关重要的大事。财政部门是一个寓监督于管理中的部门，在实行收入的再分配时，就已经进行了相应的监督。因此说，财政监督的实施与财政业务工作的开展是相应而生的，相辅相成的，是一对“孪生子”。财政部门不应该仅仅只管收收支支，还应对所有单位的收支活动按照国家有关政策、法规、制度和财经纪律进行监督。财政监察履行的职责就是这种监督的一个组成部分，是国家监督机制中专司财政监督的机构。它的监督已不再是财政业务部门开展工作时所进行监督的简单重复，从内容上、工作程序上看，它是一种更深层次的综合性、专业性监督。这样说，有几个方面的道理：一是财政监察不同于财政业务处、科（股）受业务范围的制约而只能进行某一类、某一项或某一个方面的有限监督，是一种全面的财政财务监督；二是在时间和人力方面，财政监察可以不受业务工作的限制，超脱于业务工作之外，追根溯源，将问题查深查透；三是在检查时，财政监察还可以发现财政业务部门在进行财政、财务管理时执行规

章、制度方面存在的问题，并督促其纠正和改进，是监督基础上的再监督。

财政监察有什么作用呢？从大的方面讲，对稳定政治、稳定经济，为治理整顿、深化改革创造良好的经济环境，惩治腐败，纠正不正之风，增强党和政府的威信，保证党和政府方针、政策的正确贯彻执行，保证“四化”建设的顺利进行，都有极深刻的意义。从财政经济工作方面来说就是通过查处违纪行为，“惩前毖后”，达到正确贯彻执行财政政策、法规，维护财经制度和财经纪律，增加财政收入，节约财政支出，确保财政资金发挥最好的效益。其作用主要表现在：（1）惩治违法乱纪者，教育广大群众；（2）增加财政收入或节约支出，提高资金使用效果，并反馈信息，健全和完善财务制度，堵塞漏洞；（3）维护财经制度和财经纪律；（4）防止或中止违纪行为的发生。

因此，财政监察是财政机关的一个重要职能部门，是实行财政监督的一种组织形式，它不是可有可无的，而是非有不可的。近些年来，由于受国际大气候和国内小气候的影响，有的地方、单位持片面观点，一手软一手硬，把监督与改革开放对立起来，整个国家的监督体系都受到不同程度的冲击。同时，监察机制不完善，缺乏应有的约束力；监察制度不健全，缺乏可靠的保证措施；监察手段刚性不强，缺乏必备的工作条件。因此，财政监察工作一度难以开展，工作中遇到的阻力也很大。由于监督软化等种种原因，导致了行政企事业单位违纪的面越来越宽，违纪的数额越来越大，违纪的性质越来越严重，违纪的手段越来越恶劣的严重后果。国家不得不抽调大量的人力、物力，在正常的监督之外，进行一年一度的税收、财务、物价大检查，今后一段时间我们还将自食这个“苦果”。

我们各级财政部门的领导，要正确领会党的十三届四中、五中、六中全会关于加强监督的精神，把财政监察工作摆上应有的位置，列入议事日程。财政部副部长张佑才在今年7月初召开的全国财政监察工作会议上讲，财政监察要有“四位”：一是要“有

位”，就是有机构，有干部，有位置；二是要“上位”，就是把财政监察摆上领导的议事日程，各级领导对财政监察工作要专题研究，作出部署，听取汇报，检查进度；三是要“强位”，就是要强化财政监察的地位和作用，在精神上给财政监察干部鼓励、撑腰，在物质上为财政监察工作积极创造条件，强化手段，保证经费；四是要“到位”，就是领导要亲自上阵，包括宣传教育，提高群众的监察意识，动员各部门支持、配合财政监察工作。总之，现在党中央强调监督这个“大气候”，很利于我们开展工作，我们要把握这一时机，把财政监察引向深处。

（二）进一步明确指导思想。遵照党的十三届四中、五中、六中全会精神，当前我们的中心任务有三个方面：一是确保稳定，稳定压倒一切；二是治理经济环境，整顿经济秩序，继续深化改革；三是反腐倡廉，密切党和人民群众的血肉关系。这是党和政府的工作重点，理所当然，也是我们财政监察工作的重点。因此，我们必须紧紧围绕这三个方面，从稳定大局出发，检举、揭露、惩治政府机关和经济领域、经济部门的腐败行为，彻底纠正行业不正之风，取信于民，维护党与政府的威望和声誉，为保障治理整顿、深化改革的顺利进行，促进经济健康发展作出贡献。我们制定工作规划，确定工作目标，处理工作事务，检查工作成效，都必须始终贯穿这一指导思想。根据中央、省的精神，最近一段时间，我们要着重抓好制止、整顿乱收费、乱罚款、各种名目的摊派等“三乱”现象和彻底纠正行业不正之风的工作，为贯彻落实中央六中全会精神作出应有的贡献。其次，财政监察应围绕财政体制、制度的改革，财政收支任务的完成来开展工作。总之，财政监察要通过硬化对经济活动主体的财务约束，来实施经济监督，保证经济健康发展，为强化财政的调控能力，提高管理水平，提高经济效益，促进国民经济的发展服务；通过对财政政策、法令、制度的检查，来实施执法检查，保卫改革、开放的成果，为治理整顿、深化改革服务；通过肃贪倡廉，净化空气，提高财政干部队伍素质，为密切联系群众服务。