



现代财政监督研究

XIANDAI CAIZHENG JIANDU YANJIU

财政部干部教育中心

组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

财政干部教育培训用书

现代财政制度系列教材

现代财政监督研究

财政部干部教育中心 组编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

现代财政监督研究 / 财政部干部教育中心组编.

—北京: 经济科学出版社, 2017. 7

财政干部教育培训用书 现代财政制度系列教材

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7952 - 1

I. ①现… II. ①财… III. ①财政监督 - 研究

IV. ①F810. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 085332 号

责任编辑: 白留杰 刘殿和

责任校对: 靳玉环

责任印制: 李 鹏

封面设计: 陈宇琰

现代财政监督研究

财政部干部教育中心 组编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17.5 印张 250000 字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7952 - 1 定价: 62.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了财政是国家治理的基础和重要支柱的重要论断，并就深化财税体制改革作出了总体部署。当前，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，努力实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，都迫切需要充分发挥财政对于推进国家治理体系和治理能力现代化的基础和支柱作用，构建与我国综合国力和国际影响力相匹配的财政体系和财政能力。中央政治局会议审议通过的《深化财税体制改革总体方案》明确提出，到2020年基本建立现代财政制度。现代财政制度在体系上要构建全面规范、公开透明的预算管理制度，公平统一、调节有力的税收制度，中央和地方事权与支出责任相适应的制度；在功能上要适应科学发展需要，更好地发挥财政稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护环境、维护国家安全等方面的职能；在机制上要符合国家治理体系与治理能力现代化的新要求，包括权责对等、有效制衡、运行高效、可问责、可持续等一系列制度安排。

深化财税体制改革是一场关系我国国家治理现代化的深刻变革，是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要，是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求，是建立健全现代国家治理体系、实现国家长治久安的重要保障。财政干部在深化财税体制改革、建立现代财政制度中责任重大，使命光荣。

为满足广大财政干部的学习需求，财政部人事教育司、干部教育中心组协调中央财经大学、上海财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、江西财经大学、山东财经大学 6 所部省共建高校和部内有关司局，联合研究编写了我国现代财政制度系列教材。系列教材共分 7 本：《中国现代财政制度建设之路》《现代预算制度研究》《现代税收制度研究》《现代政府间财政关系研究》《现代财政法治化研究》《现代财政宏观调控研究》《现代财政监督研究》。教材突出前瞻性、实用性、科学性和通俗性，希望能为广大财政干部学习专业知识、提高业务能力提供帮助，进而为加快推进建立我国现代财政制度作出积极贡献。

《现代财政制度系列教材》编写组

2017 年 9 月

目 录

第一章	现代财政制度与财政监督	/ 1
第一节	财政监督的内涵及作用	/ 2
一、	财政监督的内涵	/ 2
二、	财政监督的作用	/ 9
第二节	现代财政制度对财政监督的要求	/ 14
一、	财政监督行为的法治化	/ 16
二、	财政监督程序的标准化	/ 17
三、	财政监督范围的全面化	/ 18
四、	财政监督方式的信息化	/ 18
五、	财政监督导向的绩效化	/ 19
第三节	财政监督与其他监督的关系	/ 20
一、	财政监督与人大监督的关系	/ 20
二、	财政监督与审计监督的关系	/ 21
三、	财政监督与行政监察的关系	/ 22
四、	财政监督与其他政府部门经济监督的关系	/ 23

第二章 国外财政监督实践与借鉴 / 25

第一节 国外财政监督制度类型 / 25

- 一、立法型财政监督及其特征 / 26
- 二、司法型财政监督及其特征 / 27
- 三、行政型财政监督及其特征 / 27

第二节 国外财政监督实践比较 / 28

- 一、监督权力保障的比较 / 28
- 二、监督程序的比较 / 31
- 三、监督范围的比较 / 33
- 四、监督方式的比较 / 37
- 五、绩效监督的比较 / 39
- 六、内部监督的比较 / 42

第三节 启示与经验借鉴 / 45

- 一、加快立法进程，确保财政监督的权威性 / 45
- 二、强化全过程财政监督 / 46
- 三、加快信息化建设，改进财政监督方式 / 47
- 四、重视开展财政绩效监督 / 47
- 五、加强内部监督，完善财政内控机制 / 48

第三章 现代财政监督法制建设 / 50

第一节 财政监督法制建设的目标和原则 / 50

- 一、财政监督法制建设的目标 / 50
- 二、财政监督法制化建设的原则 / 51

第二节 财政监督法制建设的制度基础 / 53

- 一、财政监督立法建设 / 54

二、财政监督执法建设 / 55

三、财政监督行政建设 / 77

四、财政监督法制宣传建设 / 83

第三节 加强财政监督法制化建设的重要举措 / 83

一、财政监督法制化建设的问题 / 83

二、财政监督法制化建设的重构路径 / 85

第四章 现代财政监督程序与质量控制 / 91

第一节 财政监督程序 / 91

一、审核审批程序 / 92

二、专题调查程序 / 93

三、财政检查程序 / 93

第二节 财政监督质量控制 / 105

一、财政监督质量控制的含义 / 105

二、财政监督质量控制的内容 / 106

三、建立财政监督质量控制机制 / 109

第五章 现代财政监督内容体系构建 / 112

第一节 预算管理监督 / 112

一、预算编制监督 / 113

二、预算执行监督 / 113

三、决算监督 / 115

第二节 财政收入监督 / 116

一、财政收入监督概述 / 116

二、税收收入监督 / 118

三、非税收入监督 / 122

四、债务监督 / 126

第三节 财政支出监督 / 127

一、财政支出监督概述 / 127

二、国库集中支付监督 / 130

三、政府采购监督 / 131

四、转移支付监督 / 134

五、专项支出监督 / 135

第四节 会计监督 / 138

一、会计监督概述 / 138

二、会计信息质量检查 / 140

三、注册会计师行业行政监督 / 145

第五节 金融监督 / 151

一、金融监督概述 / 151

二、金融企业监督 / 152

三、国际金融组织和外国政府贷款的监督 / 161

第六节 资产监督 / 166

一、资产监督概述 / 166

二、资产监督的对象、内容和方式 / 168

第七节 财政内部监督 / 175

一、财政内部监督概述 / 175

二、财政内部监督的主要内容 / 178

第六章 现代财政监督的信息化建设 / 187**第一节 现代财政监督的信息化建设概述 / 187**

- 一、财政监督信息化建设的必要性 / 187
- 二、现代财政监督信息化建设的目标及原则 / 191

第二节 现代财政监督信息化的主要内容 / 193

- 一、财政监督信息化系统概述 / 193
- 二、外网门户网站 / 194
- 三、办公自动化系统 / 194
- 四、财政监督信息化业务系统 / 197

第三节 现代财政监督信息化建设的主要措施 / 202

- 一、现代财政制度和大数据时代使财政监督信息化面临的挑战 / 203
- 二、现代财政监督信息化建设的主要措施 / 205

第七章 现代财政监督绩效 / 212**第一节 财政绩效监督 / 213**

- 一、财政绩效监督概述 / 213
- 二、财政绩效监督的内容、方法和程序 / 215
- 三、深化财政绩效监督 / 225

第二节 财政监督部门的绩效评价 / 231

- 一、财政监督部门（专门机构）绩效评价的现状 / 231
- 二、推进财政监督部门（专门机构）绩效评价工作的思路 / 232

第八章 现代财政制度下的内部控制 / 237

第一节 财政内部控制的基本内涵 / 238

- 一、财政内部控制的含义 / 239
- 二、加强财政内部控制的必要性 / 239
- 三、财政内部控制目标和原则 / 241
- 四、财政内部控制层次结构 / 243
- 五、财政内部控制的内容 / 244

第二节 财政内部控制制度的构建与实践 / 245

- 一、我国财政内部控制制度的构建 / 245
- 二、财政内部控制的制度体系 / 247
- 三、财政内部控制制度的执行体系 / 250
- 四、财政专职监督机构的内部控制 / 252
- 五、财政部内部控制和财政系统内部控制 / 252

第三节 进一步完善财政内部控制制度的思路 / 253

- 一、财政部门内部控制制度建设应处理好的关系 / 253
- 二、落实财政内部控制制度应把握的关键 / 254
- 三、推进财政内部控制制度的措施选择 / 255

参考文献 / 260

后 记 / 268

第一章 现代财政制度与财政监督

本章导读：现代财政制度是国家治理能力与治理体系现代化的重要基础，需要与之相适应的现代财政监督体系。本章介绍了财政监督的内涵和作用，提出了现代财政制度对财政监督的新要求，并分析了财政监督与其他监督的关系。

财政是国家治理的基础和重要支柱。财政制度安排体现并承载着政府与市场、政府与社会、中央与地方等方面的基本关系，在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。

当前，中国已进入全面建成小康社会的决定性阶段，既面临前所未有的发展机遇，也面临前所未有的风险挑战，国家治理的重点就是应对大国崛起过程中可能出现的各种危机和风险，亟须建立统一完整、权责对等、公开透明、参与广泛和制衡关系清晰的现代财政制度。而财政监督嵌于财政运行的全过程，在严格预算管理、加强增收节支、保障政策执行、维护财经秩序、提供决策参考等方面发挥着重要作用，是现代财政制度的重要组成部分。

第一节 财政监督的内涵及作用

一、财政监督的内涵

(一) 财政监督的概念

财政监督，是指监督主体为保障财政政策的贯彻落实和财政管理的有序、有效进行，依法对财政运行相关主体的财政财务行为所实施的监控、检查、稽核、制裁、督促和反映等活动的总称。

财政监督是一个含义非常宽泛的概念，有广义和狭义之分。广义的财政监督，是指在财政管理活动中拥有监督权的各主体依照法定的权限和程序，对财政活动全过程进行的监管和督察。广义的财政监督是一个涉及多环节、多部门的监督体系，不仅包括财政部门的监督、审计部门的监督、司法机关的监督而且还包括社会监督等，它们之间既相对独立，又相互联系，共同构成了我国的财政监督体系。狭义的财政监督，是指财政机关依法对财政管理中财政资金运行的规范性、安全性、有效性实施的监督。为适应财政部门干部培训的需要，本书所阐述的财政监督特指“财政部门的监督”，即狭义的财政监督，中央和地方各级财政部门是财政监督的执法主体。

(二) 财政监督的机构及职责

财政监督专门机构和财政业务管理机构共同行使财政监督的职责。前者是指财政部门专司财政监督职责的机构；后者主要包括预算管理机构、国库管理机构和会计管理机构等。前者是从监督的角度参与财政管理，后者是从管理的角度开展财政监督。财政监督专职机构和业务管理机构只有加强协调，密切配合，才能切实履行财政监督职责，实现财政监督目标。

1. 财政监督专门机构的职责

由于财政监督职责、财政监督对象及财政管理体制等方面的差异,我国各级财政监督专职机构的职责也有所不同。财政监督专门机构,一方面按照分级负责的财政管理体制对本级财政负责,接受本级政府管理,及时向本级财政和政府报告财政监督中发现的重要情况或问题;另一方面接受上级财政部门对财政监督的业务指导。

(1) 财政部监督检查局的职责。拟定财政监督的政策和制度;监督财经纪律执行情况,办理违反财税政策、法规、制度的重大举报案件,依法组织查处工作;研究提出完善财税法规、财会制度和加强财政管理的意见和建议;会同有关部门做好各类财务会计制度的检查处理及违纪款项的收缴入库工作;承担监督检查会计信息质量和注册会计师行业执业质量的有关工作。开展会计监管国际合作;监督检查财政系统及部内各单位执行财政法规、政策、制度和预算的执行情况;负责财政部内部控制管理,承担财政部内部控制委员会日常工作,负责牵头拟定、审定财政部内部控制制度和办法,组织实施内部控制专项检查、考核和评价,对存在问题研究提出处理意见。指导部内各单位内部控制工作;参与指导行政事业单位内部控制制度建设;负责财政部内部审计工作,监督检查部内司局、财政部驻各地专员办和部属单位执行财政财务法律、行政法规和规章制度情况,承担领导干部经济责任审计工作,开展出资人审计;归口管理财政部驻各地专员办的检查工作。

(2) 地方财政监督专职机构的职责。代表本级财政部门监督检查本级和下级政府所属的各个部门、各个单位的预算执行情况,并对发现的违法违规行为提出处理意见;监督检查本级和下级政府所属的各个部门、社会团体、企事业单位的财务收支,以及执行财税法规政策、财务会计制度的情况,并对其违反财经法律法规的行为和案件进行处理;监督检查社会经济中介机构执行财税法规、政策和财务及会计制度的情况,并对其违法违规行为进行处理;受理违反财税法规、政策和财务以及会计制度的举报事宜,办理对坚持执行财经纪律人员进行打击报复的重点案件;研究确定财政监督检查的工作

规划与强化财政监督检查的措施，提出改进和完善财税法规、政策和财务以及会计制度的意见或建议；对本级政府的各项国有资产进行监督；根据授权办理其他有关监督检查的事项；配合有关部门开展专项工作等。

2. 财政部门业务管理机构及其监督职责

财政部门业务管理机构主要包括预算管理机构、国库管理机构和会计管理机构等。中央财政业务管理机构和地方财政业务管理机构的监督职责存在一定差异，概括起来，财政部门业务管理机构承担的职责主要有：对财政税收、财务会计法规制度执行情况进行监督管理；对下级财政预算实施动态监控；对预算编制、执行情况进行监督管理；对转移支付资金进行监督管理，对专项资金进行跟踪问效和绩效评价；指导和监督国库业务，并对国库集中收付进行监督管理；对政府采购制度的执行情况进行监督管理；对行政事业单位资产实施监督管理；对行政事业性收费、政府性基金等非税收支进行管理；对会计工作进行监督管理等。

（三）财政监督的内容、方式与方法

1. 财政监督的内容

财政监督作为财政的一项基本职能，同政府预算收支和企事业单位执行国家有关财务会计政策情况密切相关。其监督内容主要包括：

（1）预算监督。对各级政府预算编制、预算执行、决算的监督检查是财政监督的重要内容。财政部门通过预算监督，可以预警、反馈、核实、通报存在的问题，促进各部门和各预算单位认真贯彻《预算法》和其他规范性文件，增强预算的约束力和规范性。

（2）财政收入监督。财政收入监督由税收收入、非税收入、社会保障基金收入等方面的监督组成。其中，税收收入监督一般分为两个层次：一是税务部门按照税收征收管理法实施的稽查，主要解决税收征缴中存在的问题；二是财政监督机构对其进行的再监督，主要解决税收征收管理以及缴退库中存在的问题，这是对税务部门征管质量的监督。对非税收入和社会保险基金

收入的监督进一步拓宽了财政收入监督的范围,也成为财政监督的重要内容。

(3) 财政支出监督。财政支出监督是指对部门预算、国库集中支付、政府采购和转移支付等事项,以及专项支出的监督。财政监督的主要目的是通过保证财政资金的安全、规范和有效来保证财政政策的落实。财政支出监督的重点应该围绕财政支出重点领域推进展开。

(4) 财务会计监督。财务会计监督是财政部门依照《会计法》及国家有关财务会计法规制度对行政事业单位和企业的各项财务会计活动的合法性、真实性实施的监督。它同时包括对会计师事务所等社会中介机构执业质量的监督。

(5) 金融监督。金融监督是指财政部门对国有商业性金融企业的财务资产,政策性金融业务和政府债务项目实施的监督。金融监督在保障国家金融安全 and 经济安全,促进经济和社会平稳健康发展方面履行着重要的监管职责。

(6) 国有资产监督。国有资产的使用者要接受财政监督,依法、合理、有效使用国有资产,防止国有资产的流失,实现国有资产保值、增值,提高国有资产的使用效益。国有资产监督是维护国有资产完整性和安全的需要。

(7) 内部监督。财政内部监督是财政监督专职机构对财政部门的管理行为、内部控制运行以及财政部门本级和所属单位的财务收支和内部管理等情况实施的监督与控制活动,是财政部门惩治和预防腐败体系的重要组成部分。

2. 财政监督的方式

财政监督方式是完成财政监督工作的专门工作形态,是由财政监督的内容所决定的。

(1) 现场监督和非现场监督。财政监督按照监督实施地点可分为现场监督和非现场监督。现场监督是监督机构派人到被监督对象所在地,通过听取汇报、查验资料、盘点资产等方法,对被监督对象执行财税法规政策等情况所进行的监督检查活动。现场监督主要包括日常监督、专项检查和案件核查等。专项检查和案件核查又可以采取就地检查或异地交叉检查等方式。

非现场监督是财政部门或监督人员通过全面了解被监督对象的基本情况,

定期或不定期地审阅被监督对象的报表或报送资料,通过分析、测算并加以管制,对其相关经济活动进行全面、动态的监控。一般情况下,财政部门可以通过非现场监督,防患于未然,为制定切实有效的政策和措施提供依据。

(2) 日常监督、专项检查和个案检查。财政监督按照监督的工作方式可分为日常监督、专项检查和个案检查。日常监督是指财政监督专职机构和财政业务管理机构在财政日常运行中按照国家法律法规对预算资金的筹集、分配和使用以及决算过程所进行的日常监督管理活动。日常监督是财政监督最基本、最主要的方式之一。

专项检查指财政部门根据财政管理和监督过程中暴露的难点、热点和重大问题,有计划、有部署、有针对性地开展的检查活动,是日常监督检查有益和必要的补充。财政监督专职机构根据上级指示,组织力量对社会公众举报线索进行专案检查、核证也属于专项检查范围。

个案检查是根据上级批示的公众举报案件,以及日常监督检查和专项检查中发现的线索,组织力量进行检查核证。检查结束要向上级和有关部门报告查处情况,并对查处的违法违纪问题进行严肃处理。

(3) 事前监督、事中监控和事后检查。按照财政管理事项发生、发展和终结的不同阶段,财政监督可分为事前监督、事中监督和事后监督。事前监督是指财政部门通过对国家机关、企事业单位、其他经济组织等主体未来进行的经济事项(包括经济决策和经济行为)及其相关行为合法性、合规性、合理性进行审核或监督,从而保障经济事项步入预定轨道的一种经济管理活动。事前监督是建立财政监督机制的起点,是财政管理的预防性措施。

事中监控是指财政部门通过对国家机关、企事业单位、其他经济组织等主体正在进行尚未完结的经济事项及其相关行为的合法性、合规性进行审查,保障经济事项在预定轨道中正常运行的一种经济管理活动。事中监控是对经济行为过程进行的观察和控制。

事后检查是指财政部门依照法律法规,对国家机关、企事业单位及其他经济组织等主体已经终结的经济事项、运行结果及相关行为的合法性、合规