

第一章 财政监督总论

无论从管理学理论意义上分析，还是从社会实践角度总结，监督都是管理的有机组成部分和重要环节。没有监督或忽视监督的管理，不可能成为科学、严密的管理。为此，财政监督作为我国经济监督体系的重要部分，必须大力加强。另一方面，财政作为国民经济的综合反映和国家实施宏观调控的重要手段之一，有条件也有责任通过财政监督，及时分析和反映国民经济运行中的新情况和新问题，为国家制定宏观经济决策提供及时准确的信息，提高国家宏观经济调控的及时性和有效性。可见，强化财政监督是整顿财政秩序、健全财务管理、加强宏观调控的必然要求。但是，每年一次的全国性的财政税收财务大检查的监督方式取消后，应当怎样建立起与社会主义市场经济体制和财政职能转变相适应的财政监督体制，仍是目前一项亟待研究的重大课题。为促进财政监督体制的创新，使之在依法治国、依法理财的过程中有更大的作为，有必要对以往的财务管理与财政监督状况进行反思，并有针对性地对财政监督法律制度进行适当改革。

第一节 财政监督的基本界定

一、财政监督的概念与特征

（一）财政监督的基本内涵

广义的财政监督是国家在财政资金的筹集、分配和使用过程中，通过审核、检查、制裁等形式，依法对国民经济活动和各项业务实行的监察和督促。

狭义的财政监督是指财政机关在财政管理过程中，依法对行政机关、企事业单位及其他组织执行财税法律法规和政策的情况，以及对涉及财政收支、会计资料和国有资本金管理等事项，依法进行的监督检查活动。

财政监督作为财政管理的有机组成部分，同财政分配、财政调节共同组成财政活动的三大职能，贯穿财政运行和预算执行的各个环节，具有事前、事中跟踪监控和事后检查稽核相结合的特征，是实施财政政策、实现宏观调控目标、规范财经秩序的重要保证。

财政监督作为多层次财政分配与调节的保障机制，具有内外复合监管的基本特性，是财政机关为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，在财政管理整个过程中，由对外业务机构对其他国家机关、企事业单位和对内监察机构、对外业务机构以及财政上级对财政下级，就有关财政、财务活动事项是否符合财经法律、法规、政策进行的，以财政收支为中心的强制性预算审查、税务稽查、国资监管和会计监管等活动与制度体系的总称。

（二）财政监督的基本特点

1. 主体特定性。财政监督是由国家财政机关依法进行的，是国家财政机关执法活动的重要方面，是国家财政机关内设的专门监督机构对各业务管理机构共同的财政管理相对人执行国家财政法律、法规的行为予以监督的活动，因而监督主体只能由财政机关充当。具体包括实施层级监督的上级财政主体、实施对外纵向业务监管的财政内部各业务机构、实施对内横向监察的专职监督机构三大类。其中，对外纵向监管主体主要由预算监管业务机构、税务监管业务机构、国资监管业务机构和会计监管机构构成。专职财政监督机构是指设在财政机关内部的，从事组织、实施财政监督检查工作的专门机构。它包括国务院财政部内设的财政监督司和财政部派驻各省（市）的财政监察专员办事处、地方

各级财政部门的监督机构以及各级财政机关派出的财政监督办事机构，其在本级财政机关的授权范围内，依法开展财政监督工作。虽然各级人大、司法机关、监察机关、审计机关以及会计师事务所等社会中介机构等都对财政监督或多或少负有监督职责，但从它们各自职责总的性质来看，上述部门和单位行使的都是“监督财政”，即对财政收支活动的某一个环节进行监督。只有各级财政机关在财政收支管理整个过程中，由业务监管机构对外部财政相对人、内部专职监督机构对外部业务机构或财政上级主体对财政下级主体所进行的监管，才是真正完整意义上的“财政监督”。

2. 对象广泛性。财政监督的对象从主体上讲是依法接受财政管理的相对人，具体包括国家机关、企事业单位和其他组织。财政机关一方面依法对相对人进行财务管理，另一方面对相对人执行国家财政法律、法规行为的合法性、有效性和真实性予以监督检查，以实现财政管理的目标，因此财政监督的对象极为广泛。从客体上讲，它与财政分配的整个活动过程紧密相联。一般说来，财政分配贯穿于市场经济的全过程，即参与社会产品和国民收入的初次分配和再分配，又影响补偿、积累、消费三大社会基金的最终分配。财政监督法律制度是对整个国民经济中财政分配行为进行全面监督的法律规范，其所调整的不仅包括财政部门的分配，还包括财政部门之外，但属于财政范畴的分配，既包括企业、事业单位，还包括个体工商户以及有纳税义务的公民个人等的分配，其范围涉及预算管理、财务管理、会计管理、国有资产管理、税收管理等方面。

财政监督对象不仅具有非常普遍的广泛性，而且从不同角度来看其构成亦各具特色。从监督对象的主体活动构成看，包括国家机关、企业、事业单位以及其他组织，直接涉及财政资金筹集、分配的各方面的经济活动。它不仅对财政机关之外的国民经济各部门、各单位的经济活动各环节进行监督，而且还要对财政

机关内部各职能机构及其工作人员的财政职务活动进行监督。从监督对象的层次构成看，包括宏观财政监督、中观财政监督和微观财政监督。宏观财政监督主要是监督检查国家财税政策在全国各部门和各地区的执行情况，对违反国家财税政策的行为进行处理，并及时向国务院反映，为国家的宏观经济决策服务。中观财政监督主要是对财政预算内外资金收支的监督，其对象按预算收入流程来分，主要是预算内外收入征收、入库、解缴、拨付、支出、使用的全过程。微观财政监督是对作为财政收支基础的企事业单位的财务、会计、税务等收支行为和社会审计机构及人员的社会审计行为进行监督。从监督对象的性质类别看，包括对预算收支与行政事业财务的监督、对企业财务会计与税收征收的监督和对国有资产经营与财务管理的监督，其目的就是要保障国家财政收入任务的全面完成，财政支出分配的科学合理，以及国家财产的保值与增值。

3. 环节连续性。财政监督贯穿于财政活动的全过程，以保证财政分配的顺利进行，是财政监督法律制度的基本任务，财政监督与财政分配的内在联系决定了财政监督法律制度必须伴随着财政分配，并渗透于财政分配的全过程，也就是说，只要存在着财政分配，就得有财政监督，就应有相应的法律制度做保障。财政分配是一个连续的过程，这是由社会再生产的连续性所决定的。从财政收入的组织过程来看，财政收入计划的制定、审查，计划执行的监督、检查，收入上缴的监督 and 年度决算的审查，是环环相扣的连续过程。从财政资金的分配使用过程来看，支出预算的编制、财政资金的拨付使用，以及基本建设资金和财政周转金的回收，每个环节都贯穿着审查、检查、监督活动。从财政分配活动周期来看，财政分配活动一般是连续不断的周转过程，因而财政监督具有明显的连续性。与此相适应，财政监督法律制度也应贯穿于财政分配的全过程。

4. 强制执行性。财政监督表现出较强的法律法规约束性

行政执行强制性。它主要表现在两个方面：一是财政监督不以被监督者意志为转移，无论被监督者愿意与否，都要依法接受监督，对监督工作给予协助和配合；二是通过财政监督，揭露各种经济活动中经营管理不善的薄弱环节，促进有关单位加强经济核算和经营管理；预防、制止和纠正社会经济活动、财政收支过程中的差错、失误以及不合理、不合法的行为；对拒不执行财政监督决定的，财政机关有权依法采取强制执行措施，以确保财政资金的安全与完整；对被查出的违法违纪问题，只要证据确凿，必须按规定的程序、方式予以处理纠正，追究法律责任。

财政监督的强制力还具有显著的及时性，这表现在两个方面：一是依据财政监督法律制度及时地开展财政监督检查，将可能发生的问题制止于发生之前，或者是消除于萌芽状态中；二是及时纠正和制裁，堵塞漏洞，挽回各种可能挽回的损失，追究有关人的责任，防止同类问题的再度发生。

在现阶段，由于存在着妨碍财政分配顺利进行的经济因素和社会因素，存在着财政监督与反监督的斗争，财政分配在行使财政监督的过程中，有必要依靠法律制度的强制力，来保障其顺利进行。财政监督法律制度的强制性表现在，贯彻实施财政监督法律制度，不以被监督者的意志为转移，被监督的单位或个人都必须接受监督，并有义务给予协助和配合；按监督法律制度对违法的单位和个人做出的处罚决定，都必须坚决执行。

（三）财政监督的基本内容

财政监督机关的监督职权由财政机关内各个业务管理机构和专职财政监督机构具体实施。财政监督的主要内容包括：

1. 预算监督。对各级政府财政预算、决算的监督检查是财政监督的重要内容。《中华人民共和国预算法》的颁布为财政机关实施预算监督提供了法律保障。我国预算法规定：财政机关是预算编制及组织实施的职能机构，负责编制决算草案具体事项并纠正本级各部门决算草案不合法之处，监督本级各部门和所属单

位预算的执行。财政机关通过预算监督，促使各部门和各单位认真贯彻《预算法》和其他规范文件，及时发现、处理预算中存在的问题，实现收支平衡。

预算监管业务机构负责监督所辖地区各部门、各单位的财政预算资金计划编制、审批、执行、调整、决算情况，检查各项财政收入的征收、入库、解缴和财政资金的分配、拨付、使用及行政事业单位的财务会计情况，并对权钱交易、以权谋私、贪污受贿、截占挪用、预算内转外等违法乱纪行为进行查处。预算监管作为财政业务监管的龙头，与其他业务监管有密切的关系，如何界定它们之间的监管范围，关系到整个财政监管能否有效运作。笔者以为，预算监管的范围只宜管辖税务、国资行政机构内部的财政收支活动和行政事业单位的财务收支及会计活动，不能超越税务、国资行政机构对外监管的界限：强化预算监管必须在现有规章制度的基础上，针对“上下串联以权谋私”和“左右照顾相互为难”等较隐蔽的违法情况进行必要的制度完善，加强监管力度；对易发生问题的部位和环节进行权力分解和制约，并制定更有效的预算监督管理办法；对大额资金的分配、使用、审批要集体研究决定，防止领导个人说了算，使每笔资金的拨付都按程序办理，从源头上防止和消除腐败现象的发生。

2. 税务监督。税务监督是财政监督的又一重要组成部分，其内容为国家财政机关依法对税收征收机关和纳税人执行税法的情况进行监督检查，及时发现并纠正违反国家税法的情况，保证税款及时、足额上缴入库，以达到组织财政收入的目的。

税收征收监管业务机构负责监督所辖地区纳税义务人（单位或个人）执行票证管理和税收法律法规以及作为纳税基础的财务会计法规的情况和问题，并对其违反财务、会计、税收法律法规的非法核算、弄虚作假、贪污、贿赂、偷税、逃税、骗税、抗税等违法违纪行为进行查处。税务稽查作为财政分支机构对纳税义务人所进行的专门外部监督，通常融入税收征收业务管理之中，

但目前亦有独立发展的趋势。鉴于现行账簿凭证等财会资料分别由会计监管机构和税务监管机构共同监管，易于引起相互间的推诿或争执，不利于财政监督的集中强化。同时，考虑到会计账簿、凭证、报表等管理的社会价值主要是服务政府税款征收和社会大众投资决策参考，因此，此项监管应以政府税务监管和社会审计监督相结合的方式进行较为妥帖。对以强调真实性为主要目的的财会资料的公证审查由社会审计机构负责；对以强调合法性为主的财会资料的稽查由税务机关承担。

3 国有资产监督。国有资产的使用者要依法、合理、有效地使用国有资产，同时要接受财政机关的有效监督，以保证国有资产保值、增值、优化配置的总体要求，防止国有资产的流失，提高国有资产的使用效益。

国有资产监管业务机构负责监督所辖范围内经营国有资产的单位在投资立项、清产核资、产权界定、资产评估、财务监管、会计核算、税利缴纳、对外捐赠、产权划转、承包租赁、企业破产等资产经营与财务管理过程中执行有关法律法规的情况和问题，并对其违反此类法规的情况进行查处，维护国有资产的权益，防止国有资产流失。对国有企业的财务会计原则上应当按照所有者财务与国家税务相分离的国际惯例，由国资与税务两家机构分别监管，但为了避免都管或都不管的局面，税务机关也可根据需要全权或部分委托国资机构统一监管在所有权与经营权相分离的现代公司里，经理人员作为企业内部人和外部所有者之间存在着了解公司信息的不对称性，由此引起外部所有者对内部人监督的困难，从而导致内部人掌握了公司的实际控制权。在此条件下，有效治理直接所有者本来就虚位的国有企业财务的出路，重点是建立有效的企业外部财务监督机制，形成强有力的外部监督力量约束经理人员，以此推动经理人员主动、自觉、有力地加强对财务人员的内部监督约束。所谓外部财务监督是通过聘请注册会计师对年度财务报表进行审计，报请主管财政国资监管部门对

年度决算进行财政批复以及通过国资监管机构向国有企业委派监事、会计、财务总监等办法来完成的财务监督。而内部财务监督则是通过健全内部财务会计监督体制及设置内部审计机构来进行的财务监督。两者不能偏废而应有机结合。

4. 财务会计监督。财务监督是财政机关依法对行政、事业和企业单位的各项财务活动的合法性实施的监督。行政事业和企业单位的财务收支情况是社会经济活动的体现，是国家财政分配、管理的基础，因此加强财务监督，是财政监督的主要内容。财政机关有权依法对行政、事业和企业单位的财务活动是否合法、有效、及时等情况进行了解、监督。

财政对纳税人的财务会计管理与监督职能要严格限制在如下范围内：制定宏观会计发展规划，改革完善会计法规体系，将企业等微观会计运行纳入法制化管理轨道，从而保证宏观经济调控所需要的正常、合理的会计运行秩序；财政必须按照会计法规的要求，加强对企业等微观会计运行的监督，促使企业等微观经济主体严格遵守会计法规，并通过监督检查会计法规的执行情况，及时发现并纠正其中存在的问题，保证微观会计运行的健康发展。加强对纳税人进行微观会计监督应当讲究科学性，特别要注重加强财政对社会中介的监督，以便使其形成足以约束微观会计运行的强有力的非政府性的社会监督力量，但不宜将财政的监督职责无限制地转换给社会中介组织，甚至基层财会单位。赋予财会人员监督本单位及其领导人的义务，不符合财会人员只是《会计法》的守法者，而不是执法者，没有对外执法职责的基本法理。

5. 预算外资金监督。预算外资金是国家财政资金的组成部分，尽管未列入国家预算管理，但其收支管理的好坏直接影响国家财政分配职能的实现。加强预算外资金监督是财政管理的重要内容。财政机关对预算外资金的监督就是依法监督预算外资金的收入和支出，使其使用合法，确保预算外资金花好、用好。

对于加强预算外资金监管，要特别按照现行法规规定的“国家所有、政府调控和财政管理”原则，在规范监管方面，结合预算、税收法律制度的完善将一部分收费和基金转为税收，扭转分配领域中费多税少的畸形格局。对属于预算外资金的其他收费，也要由财政部门代表政府统一行使管理监督权，制定各项政策（收费标准、范围、期限、方式、使用等），核定单位预算外资金收支计划。在征收监管方面，加强收费的立项审查，规范收费票据监管，严格收费开票分管制度，促进依法收费。在使用监管方面，按预先特定的用途统筹安排使用，打破传统部门所有制的分割局面；严格控制预算外资金用于办公费、管理费、福利费等消费性支出；严格规范预算外资金的建设性投入的范围、规模、渠道、方式（有偿契约方式最佳）和资金拨付、中止使用、提前收回的约束条件。

（四）财政业务监督与专门监督的关系

财政监督作为对外业务监管和对内专职监察的统一体，具有明显的双重监督属性。这要求财政监督工作者不仅必须彻底改变只重视财政监督机构对财政业务机构的内部监察性监督，不重视财政业务机构对财政相对人的外部管理性监督的传统做法，而且要努力摆正对内监察与对外监管的关系，逐步走财政内部监察主导下的内察外监紧密结合的现代财政监督之路。它通过财政专职监察机构积极主动依法介入财政业务机构的日常监管活动，督促财政部门的其他业务机构在积极对外实施监管的同时，主动接受内部监察，把内部监察纳入自己日常业务监管工作之中，加大事前、事中审查和日常稽核的力度。

内外二重监督之间的目标既有区别又有联系，既相互制约又相互促进。对外业务监管的目标是督促财政管理相对人遵守财政法规履行自己的财政义务，从而确保财政目标的实现。要使财政对外业务监管机构自觉地、积极主动地完成这一任务，必须将其置身于责权利明晰的体制环境之中，形成职责独立、授权充分、

奖惩分明的内在激励与约束机制。财政对内监察就是财政机关内部专职监督机构为防止财政对外业务监管机构消极无为、滥用职权、贪赃枉法、侵犯民权、损害财政机关声誉，而对其内部机构与工作人员进行的监督。这种监督目的能否实现取决于专职监察机构能否真正严格依法、始终积极地介入业务机构的业务监管的全过程。为此，应当通过财政监督专门立法明确规范财政监督机构对各业务机构监督管理的职权职责，明确规范内部监察机构对业务机构执行财政政策、法令情况开展日常监察、专项检查 and 抽查的具体制度，充分发挥其内部督促制约作用，促进财政管理水平和廉政水平的不断提高。

财政监督专门机构的主要职责是在同级财政机关首长和上级对口机构的领导下，负责研究拟定强化财政监督的目标、规划、措施、实施方案和规章制度，同步参与或定期跟踪审核和抽查其他各财政业务部门及其成员的财政监管活动，并通过自主检查或调查、受理举报申诉或复议申请查处财政业务机构对外监管过程中的违法乱纪行为，通过定期分析财政相对人守法与财政业务机构执法状况及时发现财政运行中的不良状况及其影响，通过剖析本地区或本单位的典型犯罪案件和违法乱纪现象，从中总结经验，吸取教训，制定防范措施，同时还要对某些机构和个人的惯性的不当工作方法或公务行为提出改进建议，督促财政各业务机构严格依法开展业务监管，使整个财政监督工作在“财政首长统一领导，纪检监察组织协调，业务部门各负其责，依靠群众参与支持”的运行机制中，有计划、有重点地贯穿于整个财政工作全过程。

相应地，财政监督专门机构必要的财政监督职权也应当包括以下基本内容。对内方面，有权要求财政业务监管机构在合理的时间内提前报送年度、季度及月、周工作计划和主要监管活动事项具体安排表（重大事项的临时变更应及时告知）；有权根据实际情况自主确定是否参与财政业务机构的某些业务监管事项、选

择监管方式（直接同步参与，针对重点质询，要求提交资料，事后开展审查）；有权就业务机构的监管制度、监管方式和监管活动提出改进意见，有权依据工作程序、认定事实和法律法规，在职责范围内给予违法乱纪的单位和个人相应的行政处分。涉外方面，监察机构依法单独或联合其他行政机关开展财政监督检查，不受其他财政机构、行政机关、企事业单位、社会团体和个人的非法阻挠和干涉；财政监督人员因工作需要，经县以上财政机关首长批准，有权凭国家统一制定的检查存款账户许可证明，检查被监督单位和个人在银行或其他金融机构的存款账户，或者同时冻结、划拨被监督单位和个人在银行或其他金融机构的存款账户上的存款或其他资产；财政监督人员在执行监督职务的过程中，有权持证对认为有违法嫌疑的相关人的财物及场所进行检查、调查，提取所需证据，对重要涉嫌违法的人员可先行强行管制，对重要涉嫌违法的财物可进行查封；对业务机构违法的财政监管强制措施及行政处罚有权予以撤销或责令业务机构依法予以变更。

在明确财政专职监督机构责权的基础上，财政监督人员还要充分认识到财政监督执法不严及其后果的严重性，本着高度的责任心和事业心，对各项预算的编制、执行、调整和决算等环节实施全过程、全方位的监督；进一步清理财政部门内部的银行账号，以利于统一监管；逐步建立有纪检监察部门参与的内审制度，开展经常性的内审工作，发现问题及时纠正；对于财政内部发生的违法乱纪案件，不论大小，不论涉及到谁，都要一查到底，及时做出处理。特别是要把对违法违纪事项的处理与对责任人、负责人的处理结合起来，对那些违纪问题严重，造成重大损失的责任人必须依法移送有关部门，追究行政或刑事责任，切实做到违法必究，执法必严，切实提高财政监督的权威性和财经法纪的严肃性。只有这样，财政监督才有可能在强有力的财政监督的推动下获得全面强化。

（五）财政监督的基本功能

财政监督的主要功能是督促财政法律关系各主体遵守和执行财政法规和财政纪律，保证各项财政法规的顺利实施，加强财政管理，维护正常的财政秩序，保护国家和人民的利益，揭露和制裁违法行为，促进社会经济的正常健康发展。财政监督旨在通过财政监督机关依法对财政收支活动进行监督、检查、制裁、矫正，最终对财政管理活动起反映、评价、督促和防范作用。所谓检查，是指对被监督单位的有关分配活动开展审查、核对和考证，据以确定其是否符合财政法规。制裁则是依法对给公共财产造成损失，在社会经济活动中造成巨大浪费和违反财政法纪的人和事，追究法律责任，进行制裁，以确保公共财产的安全完整和社会经济活动的合法性。矫正是对被监督单位违反财政法规、政策、纪律的各种活动予以及时制止，纠正经营管理不善的薄弱环节，帮助各企业、单位加强经济核算和经营管理，促进各项经济活动的不断完善。反映主要是信息反馈和监测，这是减少损失、防止失误、提高分配决策水平的有效环节，它负有防止社会活动中违法乱纪行为和纠正不合理分配使用资金现象的责任，以及确保国民经济健康发展和取得最佳社会效益的责任。

强化财政监督法律制度主要有以下几个方面的意义：

（1）财政监督是贯彻执行财政法律、法规，实现财政工作法制化的总体要求。社会主义市场经济的确立，要求政府必须依法实施行政管理，运用经济手段和法律手段对国民经济实行间接调控。在实际中，财政活动有法不依、执法不严、违法不究的现象还时有发生。改变这一现状，仅靠相对人去自觉自愿地遵守法律，贯彻执行财政法律、法规是远远不够的，必须建立起严格有效的财政监督机制，及时发现和纠正财政活动中的违法乱纪的行为，使财政法律、法规得以真正贯彻执行，从而实现财政工作的法制化。各部门和各单位，都必须严格按照财政监督法律制度，督促、检查各部门、各单位以及财政部门本身贯彻执行财政法

律、法规、制度、纪律的情况，及时发现财政法律、法规中存在的问题，并适时进行修改和完善；及时发现和揭露违法行为，并对其实行制约和制裁，以严肃财政法纪。

(2) 财政监督是实现宏观经济管理，保证国家预算顺利实现的有力武器。社会主义市场经济要求政府以各种间接的经济手段、法律手段对国民经济实施宏观管理。财政管理这一目标的实现，离不开财政监督。政府一方面要制定各种财政法律、法规来保证财政目标的实现，另一方面通过财政机关的监督活动依法监督相对人的财政、财务收支情况，以保证财政收入能及时、足额地上交国库，同时通过对预算编制、执行情况的检查了解，及时发现并纠正违反财政法律、法规的行为，从而保证合理利用各项财政资金，减少损失和浪费，提高经济效益，实现预算收支的平衡。贯彻实施财政监督法律制度的重要任务，就是要广泛收集信息，掌握各方面的情况，通过对有关资料的审查分析，及时发现经济运行中存在的问题，并及时采取措施加以纠正，从而促进国民经济快速发展。

(3) 财政监督是提高财政机关公务员素质、加强财政队伍建设的必要手段。财政活动是国家行政活动之一，其合法性、合理性、效率性的要求能否得以实现，取决于财政管理职权的正确使用和运用。财政监督一方面监督财政机关工作人员的有关活动是否规范，预防和制止财政机关工作人员违法活动和滥用职权行为的发生，保证财政管理与财政分配的科学性、有效性、合法性，使各级财政目标的实现成为可能。

要保证市场分配秩序和分配行为合理化，就必须进一步加强财政监督法律制度。这里所说的财政分配，主要包括组织收入和有效地使用资金。从组织收入来看，通过对各部门、各单位财务报表的审查，日常财务收支、利税解缴情况的指导检查，会计决算的审查等一系列监督制度、措施，可以对财政收入的及时足额上交入库起督促、保证作用，并对侵犯国家利益的非法行为进行

检查、纠正和制裁，从而保证国家财政收入的顺利实现。从分配运用资金来看，可以采取一系列科学有效的措施，督促指导单位按规定用途合理使用资金，检查、纠正和制裁非法挪用、浪费、挥霍资金的行为，保证财政资金发挥应有的作用。

二、财政监督主体的基本权责与实现方式

（一）财政监督主体的监督职责

根据现行财政管理体制和有关法律法规的规定，财政监督主体的职责，主要有以下几个方面：对本级各部门及下一级政府预算、决算草案的真实性、准确性、合法性进行审查稽核，并根据本级政府授权对下级政府预算执行情况进行监督。对本级各部门及其所属各单位的预算执行情况及预算外资金收取、管理和使用情况进行监督。对本级预算收入征收部门征收预算收入情况，本级国库办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付情况进行监督。对本级预算支出资金的分配管理和使用效益情况进行监督。牵头组织对国有资本金基础管理及国家基本建设项目预算执行情况进行监督。⑥对社会审计机构在执业活动中的公正性、合法性进行监督。⑦对本级各部门、各单位执行财税政策、法规情况进行监督。⑧受理违反财税政策、法令、制度的重大举报事宜。

当前要特别加强建立、健全地方各级重大财政监督法规的备案制度，实现财政监督法律法规的协调一致；建立、健全信息交流和反馈制度及置备相应设施的工作。各级财政机关要和纪检、监察及公安、司法部门保持密切联系，建立、健全联合办案制度和追究责任单位和人员的责任移送制度；建立、健全严格执法的制度，加大对违法责任单位和个人的处理力度，不能大事化小，也不能以补代罚，更不能以罚代刑。把查单位违纪和查个人违纪紧密结合起来，对重大违法处罚实行听证，允许不服处罚的相对人申请复议；建立、健全财政监督法制纪律的宣传教育制度，定

期对财政监督人员和被监督的人员以及社会大众进行法纪教育，增强自我守法自觉性和对他人违法乱纪的识别与抵制能力；建立健全举报奖励制度和举报处理制度，充分调动和保护广大群众举报财政违法乱纪行为的积极性。

（二）财政监督主体的监督职权

财政监督主体的监督职权是国家行政权力的转化形式，是完成财政目标的可靠保证。财政监督主体一般具有以下职权：

1. 要求报送资料权。财政机关要求被监督检查的部门报送与财政收支有关的各种资料。财政机关的监督往往通过了解、检查、审核这些资料来发现和确定被检查单位财政、财务活动的合法性与违法性。

2. 检查权。财政机关为履行财政监督的职责，有权检查被监督检查单位的会计凭证、账簿、报表和其他有关财政、财务收支的资料和资产；有权经有关负责人批准，凭法定证明核查被监督、检查单位及个人的存款，以便从中了解情况，发现问题并予以纠正。

3. 调查取证权。财政机关有权对被检查单位贯彻国家财政法律、法规的情况予以调查了解，有权对财政工作中的有关问题向有关单位及个人进行调查了解，有权取得有关证明材料。只有经过充分的调查、了解，搜集到充分、客观的证明材料，才表明财政机关真正了解有关事实真相，并在此基础上正确适用法律做出正确决定。这是财政监督工作“以事实为根据、以法律为准绳”的体现，也是实现财政监督的根本保证。

4. 登记保存权。登记保存是一种保全措施。财政机关对被检查单位的违法行为，如伪造、篡改会计凭证、账簿、报表或转移、隐匿违法所得的，有权对其会计凭证、账簿、报表等有关资料和资产按法定程序登记保存，以便取得其违法的直接证据，查明真相，为下一步依法实施有效处罚措施做准备。

5. 制止纠正权。财政机关有权对被检查单位正进行的违反

国家财政法律、法规的行为予以制止和纠正，有权责令被检查单位纠正所制定的违法规定并有权向其上级主管部门反映。

6. 建议报告权。财政机关对被检查单位和其他执行机关违反财政法律法规的行为建议其纠正，如拒不纠正则有权提请有权机关依法予以处理。

7. 行政处罚权。财政机关有权对被监督检查单位违反财政法律、法规的行为实施行政处罚，必要时可通过批准，对被监督检查的违法行为依法采取强制措施。

此外，还要明确赋予财政机关以必要的财政监督辅助职权。如：财政内外监督机关依法单独或联合其他行政机关开展财政监督检查，不受其他财政机构、行政机关、企事业单位、社会团体和个人的非法阻挠或干涉；财政监督人员因工作需要，经县以上财政机关首长批准，有权凭国家统一制定的检查存款账户许可证，检查被监督单位和个人在银行或其他金融机构的存款账户，或者同时冻结、划拨被监督单位和个人在银行或其他金融机构的存款账户上的存款或其他资产；财政监督人员因执行紧急职务的需要，出示身份证件即可对重大涉嫌违法的场所进行立即强制检查，对重要涉嫌违法的人员进行强行管制，对重要涉嫌违法的财物进行查封，事后及时向财政机关负责人报告。

财政机关必须以法定职权实施财政监督，确保财政监督的合法性、有效性，并通过财政监督保证国家财政法律、法规的贯彻执行。

（三）财政监督的基本方式

财政监督作为依据国家宪法和财政监督法律制度的规定，由各级财政部门对财政法律制度和财经纪律的遵守与实施情况所进行的监督与检查。其方式主要有以下几种：

1. 财政业务机构的日常业务监督。日常监督是指财政机关内部各职能业务机构（预算、公共支出、基建、国债等管理机构）在日常业务管理活动中开展的监督，属于财政日常业务管理

活动的一个组成部分。这是一种经常性、连续性的检查和管理，是财政监督最基本和最主要的方法，也是贯彻实施财政监督法律制度的根本途径。这一监督包括事前监督、事中监督和事后监督。所谓事前监督，是指在监督对象有关业务活动付诸实施前由财政机关进行的监督，如对单位预算的审查，对拨款书和收入退库申请书有关款项和用途等内容的审查，对纳税人纳税申请的审查等。其突出特点是事先防止违法的行为或事件发生，防患于未然。所谓事中监督，是指在监督对象活动中由财政机关进行的监督。如在国家预算执行过程中的检查、监督等。通过事中监督，可以及时发现财政分配执行中的问题，及时采取措施纠正偏差。所谓事后监督，是指财政机关对监督对象的过去的经济活动进行全面检查、考核和评估。如审查重点项目投资决算，审查总决算等。事后监督一方面要分析、检查、纠正已经发生的偏差和问题，采取措施堵塞漏洞，另一方面要不断完善财政政策和规章制度。

实施财政监督的方式方法必须与财政资金分配（财政收支）、管理活动特点紧密结合，紧紧围绕预算内外管理、税收征收管理、国有资产管理等财政资金运动全过程进行监督。在更多地运用预算审查、税务稽查、国资监管和财政监察等日常管理性监督方法的基础上，对日常工作中发现的重大的带有普遍性的财政管理问题，同时采取有针对性的各种专项检查或综合性的大检查的临时辅助性监督方法。财政监督的方式应适应国家对企业财务会计的监督由直接为主转变为通过社会审计中介进行的间接监督为主的改革趋势，变现行财务会计机构对企业财务会计进行监督与税务机构对税务进行监管的平行体制，为寓财务会计监管于税务监管的复合体制中，这既可使财务会计按国际惯例回归企业，又不因此影响或失去国家对企业财务会计的有效控制，相反使国家处罚违法会计更趋合理合法；变国有资产财务监管与一般财政性财务监管相结合为国资财务监管与一般财政性财务监管分开独立