

政府和行政事业单位审计 业务操作与审计监督全书

主编：李时雨

DI QI JIAN QUAN GUO JIAN ZHU ZHAN
DI QI JIAN QUAN GUO JIAN ZHU ZHAN HAN
JIAN QUAN GUO JIAN ZHU ZHAN HAN

清华大学出版社

政府和行政事业单位审计 业务操作与审计监督全书

主 编：李时雨

第二卷

清华大学出版社

目 录

第九章 政府性基金审计	(465)
第一节 政府性基金审计的概念和作用	(465)
一、政府性基金审计的概念	(465)
二、政府性基金审计的作用	(469)
第二节 政府性基金审计的内容和重点	(470)
一、政府性基金审计的内容	(470)
二、政府性基金审计的重点	(476)
第三节 政府性基金审计的方法	(477)
一、熟悉和掌握审计的政策依据	(477)
二、收集地方政府有关建立基金的规定和帐表资料	(478)
三、运用各种审计方法实施政府性基金的审计	(479)
第十章 财政信用资金审计	(481)
第一节 财政信用资金审计的概念和作用	(481)
一、财政信用资金审计的概念	(481)
二、财政信用资金审计的作用	(482)
第二节 财政信用资金审计的内容和重点	(482)
一、财政信用资金审计的内容	(482)
二、财政信用资金审计的重点	(491)
第三节 财政信用资金审计的方法	(492)
第十一章 财政结余或赤字真实性审计	(495)
第一节 财政结余或赤字真实性审计的概念和作用	(495)
一、财政结余或赤字真实性审计的概念	(495)
二、财政结余或赤字真实性审计的作用	(497)
第二节 财政结余或赤字真实性审计的内容和重点	(499)
一、财政结余或赤字真实性审计的内容	(500)
二、财政结余或赤字真实性审计的重点	(503)
第三节 财政结余或赤字真实性审计的方法	(505)
一、财政结余或赤字真实性审计的程序	(505)
二、财政结余或赤字真实性审计的方法	(506)
第十二章 财政审计报告	(509)
第一节 财政审计报告、审计意见书、审计决定的概念和作用	(509)
一、财政审计报告、审计意见书、审计决定的概念	(509)
二、财政审计报告、审计意见书和审计决定的作用	(509)
第二节 财政审计报告、审计意见书、审计决定的内容和重点	(511)

一、财政审计报告、审计意见书和审计决定的内容·····	(511)
二、财政审计报告、审计意见书和审计决定的重点·····	(515)
第三节 财政审计报告、审计意见书、审计决定撰写的方法·····	(517)
第十三章 政府财政审计典型案例·····	(521)
案例1 A省1997年度财政决算审计案例·····	(521)
审计主体及其审计实施情况简介·····	(521)
被审计单位基本情况介绍·····	(521)
审计过程及情况·····	(521)
审计结果和案例评析·····	(525)
附录一 A省财政厅预算外资金及周转金管理使用情况审查报告·····	(527)
一、基本情况及评价·····	(527)
二、存在的主要问题·····	(528)
三、对加强预算外资金和周转金管理的建议·····	(530)
附录二 A省中央财政补助资金的审查报告·····	(531)
一、基本情况·····	(531)
二、审计调查的结果·····	(531)
三、建议·····	(532)
案例2 B省1997年度本级财政决算审计案例·····	(532)
审计主体及其审计实施情况简介·····	(532)
被审计单位基本情况介绍·····	(532)
审计过程及情况·····	(533)
审计结果和案例评析·····	(535)
附录一 B省1997年财政部门管理的预算外资金审查情况·····	(536)
一、预算外资金种类、规模和管理方式·····	(536)
二、来源渠道·····	(537)
三、预算外资金管理存在的主要问题·····	(537)
附录二 B省财政借入中央财政专项周转金使用和归还情况审查结论·····	(538)
案例3 C省1997年度财政决算审计案例·····	(540)
审计主体及其审计实施情况简介·····	(540)
被审计单位基本情况介绍·····	(540)
审计过程及情况·····	(540)
审计结果和案例评析·····	(543)
附录一 C省1997年借入中央财政周转金使用和归还情况审查报告·····	(544)
一、基本情况·····	(544)
二、借入中央财政周转金使用中存在的主要问题·····	(544)
三、针对上述问题提出如下建议·····	(546)
案例4 D省1997年度财政决算审计案例·····	(546)
审计主体及其审计实施情况简介·····	(546)
被审计单位基本情况介绍·····	(546)
审计过程及情况·····	(548)
审计结果和案例评析·····	(550)

案例 5 江南市政府本级 2001 年度财政预算和其他财政收支审计案例·····	(551)
审计主体及其审计实施情况简介·····	(551)
被审计单位基本情况介绍·····	(552)
审计过程及情况·····	(552)
审计结果和案例评析·····	(556)
案例 6 江南市地方税务局 2001 年度财政财务收支审计案例·····	(557)
审计主体及其审计实施情况简介·····	(557)
被审计单位基本情况介绍·····	(558)
审计过程及情况·····	(558)
审计结果和案例评析·····	(561)
案例 7 中央国库 E 省分库 2001 年 1-9 月办理中央预算资金收纳拨付情况审计 案例·····	(562)
审计主体及其审计实施情况简介·····	(562)
被审计单位基本情况介绍·····	(562)
审计过程及情况·····	(563)
审计结果和案例评析·····	(566)

第五篇 预算行政事业单位审计操作

第一章 预算单位审计总论·····	(571)
第一节 市场经济与预算单位审计·····	(571)
一、建立社会主义市场经济体制需要强化审计监督·····	(571)
二、预算单位审计工作要为建立社会主义市场经济体制服务·····	(571)
第二节 预算单位财务会计制度的改革与审计·····	(573)
一、单位预算管理的改革与审计·····	(573)
二、单位预算收入管理改革及审计·····	(574)
三、结余及其分配的改革与审计·····	(575)
四、专用基金管理的改革与审计·····	(576)
五、财务招告制度改革与审计·····	(576)
第三节 预算单位的审计程序与审计方法·····	(577)
一、审计准备阶段·····	(577)
二、审计实施阶段·····	(581)
三、审计结束阶段·····	(583)
四、审计的一般方法·····	(585)
第二章 货币资金审计·····	(587)
第一节 概 述·····	(587)
第二节 审计目标·····	(587)
一、真实性·····	(587)
二、完整性·····	(587)
三、准确性·····	(588)
四、计价·····	(588)

五、截止日	(588)
六、合法性	(588)
七、权利与义务	(588)
八、表达与揭示	(588)
九、及时性	(589)
第三节 符合性测试	(589)
一、货币资金的内控制度	(589)
二、货币资金符合性测试的程序	(589)
三、货币资金符合性测试的内容	(591)
第四节 实质性测试	(592)
一、货币资金的一般审计程序	(592)
二、现金的实质性测试	(592)
三、银行存款的实质性测试	(593)
第五节 审计工作底稿	(594)
第三章 应收及预付款项审计	(599)
第一节 概 述	(599)
第二节 审计目标	(599)
一、真实性	(599)
二、完整性	(599)
三、准确性	(600)
四、计价	(600)
五、截止日	(600)
六、合法性	(600)
七、权利与义务	(600)
八、表达与揭示	(600)
第三节 符合性测试	(601)
一、应收及预付款项的内控制度	(601)
二、应收及预付款项符合性测试的程序	(601)
三、应收及预付款项符合性测试的内容	(602)
第四节 实质性测试	(603)
一、应收及预付款项的一般审计程序	(603)
二、应收票据的实质性测试	(605)
三、应收账款的实质性测试	(606)
四、预付款的实质性测试	(607)
五、其他应收款的实质性测试	(607)
第五节 审计工作底稿	(607)
第四章 存货审计	(613)
第一节 概 述	(613)
第二节 审计目标	(613)
一、真实性	(613)
二、完整性	(613)

三、准确性	(614)
四、计价	(614)
五、截止日	(614)
六、权利与义务	(614)
七、合法性	(615)
八、表达与揭示	(615)
第三节 符合性测试	(615)
一、存货的内控制度	(615)
二、存货符合性测试的程序	(615)
三、存货符合性测试的内容	(616)
第四节 实质性测试	(618)
一、存货实质性测试的一般审计程序	(618)
二、存货实质测试的内容	(619)
第五节 审计工作底稿	(621)
第五章 对外投资审计	(626)
第一节 概 述	(626)
第二节 审计目标	(626)
一、真实性	(626)
二、完整性	(627)
三、合法性	(627)
四、准确性	(627)
五、截止日	(627)
六、计价	(627)
七、权利与义务	(627)
八、表达与揭示	(627)
第三节 符合性测试	(628)
一、对外投资的内控制度	(628)
二、对外投资符合性测试的程序	(629)
三、对外投资符合性测试的内容	(630)
第四节 实质性测试	(631)
一、对外投资实质性测试的一般程序	(631)
二、对外投资实质性测试的内容	(632)
第五节 审计工作底稿	(633)
第六章 固定资产审计	(636)
第一节 概 述	(636)
第二节 审计目标	(636)
一、真实性	(636)
二、完整性	(636)
三、准确性	(636)
四、合法性	(637)
五、截止日	(637)

六、计价	(637)
七、权利与义务	(637)
八、表达与揭示	(637)
第三节 符合性测试	(638)
一、固定资产的内控制度	(638)
二、固定资产符合性测试的程序	(638)
三、固定资产符合性测试的内容	(639)
第四节 实质性测试	(641)
一、固定资产实质性测试的一般程序	(641)
二、固定资产实质性测试的内容	(641)
第五节 审计工作底稿	(644)
第七章 无形资产审计	(647)
第一节 概 述	(647)
第二节 审计目标	(647)
一、真实性	(647)
二、完整性	(647)
三、准确性	(648)
四、合法性	(648)
五、截止日	(648)
六、计价	(648)
七、权利与义务	(648)
八、表达与揭示	(648)
第三节 符合性测试	(649)
一、无形资产的内控制度	(649)
二、无形资产符合性测试的程序	(649)
三、无形资产符合性测试的内容	(649)
第四节 实质性测试	(650)
一、无形资产实质性测试的一般程序	(650)
二、无形资产实质性测试的内容	(650)
第五节 审计工作底稿	(653)
第八章 负债审计	(655)
第一节 概 述	(655)
第二节 审计目标	(655)
一、真实性	(656)
二、完整性	(656)
三、合理性	(656)
四、准确性	(656)
五、合法性	(656)
六、截止日	(656)
七、计价	(656)
八、表达与揭示	(657)

第三节 符合性测试	(657)
一、负债的内部控制制度	(657)
二、负债符合性测试的内容	(658)
第四节 实质性测试	(659)
一、负债实质性测试的一般程序	(659)
二、负债实质性测试的内容	(660)
第五节 审计工作底稿	(663)
第九章 净资产审计	(669)
第一节 概 述	(669)
第二节 审计目标	(669)
一、真实性	(669)
二、完整性	(669)
三、准确性	(670)
四、合法性	(670)
五、表达与揭示	(670)
第三节 符合性测试	(670)
一、净资产的内控制度	(670)
二、符合性测试的内容	(671)
第四节 实质性测试	(672)
一、净资产审计程序	(672)
二、净资产业务检查	(672)
第五节 审计工作底稿	(674)
第十章 收入审计	(678)
第一节 概 述	(678)
第二节 审计目标	(680)
一、真实性	(680)
二、完整性	(680)
三、准确性	(680)
四、权利和义务	(681)
五、截止日	(681)
六、合法性	(681)
七、计价	(681)
八、表达与揭示	(682)
第三节 符合性测试	(682)
一、财政补助收入的符合性测试	(682)
二、上级补助收入的符合性测试	(682)
三、拨入专款的符合性测试	(682)
四、事业收入的符合性测试	(683)
五、经营收入的符合性测试	(683)
第四节 实质性测试	(684)
一、财政补助收入的实质性测试	(684)

二、上级补助收入的实质性测试	(684)
三、拨入专款的实质性测试	(685)
四、事业收入的实质性测试	(685)
五、经营收入的实质性测试	(685)
六、附属单位缴款的实质性测试	(687)
七、其他收入的实质性测试	(687)
第五节 审计工作底稿	(688)
第十一章 支出审计	(694)
第一节 概 述	(694)
第二节 审计目标	(694)
一、真实性	(694)
二、完整性	(695)
三、准确性	(695)
四、及时性	(695)
五、合法性	(695)
六、计价	(695)
七、截止日	(695)
八、表达与揭示	(696)
第三节 符合性测试	(696)
一、事业支出的符合性测试	(696)
二、专项支出的符合性测试	(697)
三、经营支出的符合性测试	(697)
四、拨出资金的符合性测试	(697)
五、成本费用的符合性测试	(697)
第四节 实质性测试	(698)
一、支出实质性测试的程序	(698)
二、事业支出的实质性测试	(698)
三、专款支出的实质性测试	(701)
四、经营支出的实质性测试	(701)
五、拨出资金的实质性测试	(701)
六、成本费用的实质性测试	(702)
第五节 审计工作底稿	(705)
第十二章 行政事业单位审计典型案例	(713)
案例1 东方医科大学附属医院 2001 年度财务收支审计案例	(713)
案例2 T 省计委 2001 年全省预算执行情况审计案例	(719)
案例3 环保出版社 2001 年度财务收支审计案例	(724)
案例4 华南大学 2001 年末资产负债表审计案例	(727)

第六篇 政府和行政事业单位专项项目审计操作

第一章 审计机关对国家建设项目审计	(733)
--------------------------------	-------

第一节 审计机关国家建设项目审计准则	(733)
一、国家建设项目审计的主要任务、审计对象和范围	(733)
二、对建设单位进行审计的主要内容和具体要求	(733)
三、对与国家建设项目直接有关的勘察、设计、施工、监理等单位的财务收支进行 审计的主要内容和具体要求	(735)
第二节 建设项目财务收支审计	(737)
一、建设项目财务收支审计的意义	(737)
二、审计机关对建设项目预算(概算)执行审计的主要内容	(737)
三、审计机关对建设项目设计、施工、监理单位审计的主要内容	(739)
四、审计机关对建设项目竣工决算审计的主要内容	(739)
第三节 建设项目可行性研究审计	(740)
一、可行性研究的基本概念及所要解决的主要问题	(740)
二、可行性研究审计的意义	(741)
三、建设项目可行性研究审计的特点	(742)
四、建设项目可行性研究审计的主要内容	(743)
五、建设项目可行性研究审计的重点	(744)
第四节 建设项目投资决策审计	(765)
一、建设项目投资决策及建设项目投资决策审计的概念	(765)
二、建设项目投资决策审计的主要内容	(766)
三、建设项目投资决策审计的方法	(766)
第五节 建设项目勘察设计审计	(773)
一、建设项目勘察设计的基本概念	(773)
二、建设项目勘察设计审计的主要内容	(774)
三、对建设单位设计的审计,主要有以下几个方面	(774)
第六节 建设项目施工图预算审计	(785)
一、施工图预算的基本概念	(785)
二、施工图预算审计概念	(786)
三、施工图预算审计的主要内容	(786)
四、施工图预算审计的重点	(789)
五、施工图预算审计的步骤和方法	(789)
第七节 建设项目招标投标审计	(791)
一、建设项目招标投标的概念	(791)
二、建设项目招标投标审计的内容	(792)
第八节 建设项目设备采购审计	(797)
一、设备采购审计的作用	(797)
二、设备采购审计的内容	(798)
第九节 建设项目在建审计	(809)
一、建设项目在建审计的概念	(809)
二、建设项目在建审计的内容	(810)
三、在建项目审计应注意的几个问题	(813)
第十节 建设项目财务审计	(830)

一、建设项目财务审计的概念	(830)
二、建设项目财务审计的目标	(830)
三、建设项目财务审计的主要任务	(830)
四、建设项目财务审计的主要内容	(831)
第十一节 建设项目竣工决算审计	(835)
一、建设项目竣工决算审计概念	(835)
二、建设项目竣工决算审计的意义	(835)
三、建设项目竣工决算审计的资料	(835)
四、建设项目竣工决算审计的主要内容	(836)
第十二节 建设工程施工索赔审计	(857)
一、建设工程施工索赔的基本概念	(857)
二、索赔的分类	(860)
三、索赔事件及其发生率	(862)
四、建设项目施工索赔审计的主要内容	(864)
第十三节 建设项目后评价审计	(872)
一、建设项目后评价审计的基本概念	(872)
二、建设项目后评价的作用	(872)
三、建设项目后评价内容	(873)
第十四节 技术改造建设项目审计	(909)
一、技术改造建设项目的概念、特点、优点及建设程序	(909)
二、技术改造建设项目审计的概念	(911)
三、技术改造建设项目财务评价的内容和顺序	(911)
四、技术改造建设项目审计经济评价的特点	(911)
五、技术改造建设项目审计的重点	(912)
第十五节 外国政府贷款建设项目的审计	(924)
一、外国政府贷款及其种类	(924)
二、外国政府贷款的特点	(924)
三、外国政府贷款的审计的基本概念	(924)
四、外国政府贷款的审计内容	(925)
第十六节 财政预算执行情况审计	(931)
一、财政预算执行及财政预算执行审计的概念	(931)
二、财政预算执行审计的意义	(931)
三、财政预算执行情况审计的主要内容	(932)
第十七节 农业专项资金审计案例	(936)
第十八节 利用外资项目审计案例	(944)

第九章 政府性基金审计

第一节 政府性基金审计的概念和作用

一、政府性基金审计的概念

(一) 政府性基金的概念

1. 政府性基金预算收支的概念

基金,一般是指为某种特定目的而征集起来,集中管理,专款专用的资金。是国家为扶持某项事业发展,或为其他特定目的,由各级政府及其主管部门按照国家规定征收的一种政府性基金,其支配权属于政府或政府授权的部门。目前,各种政府性基金(收费)都是凭借政府权力取得的,属于体现政府职能的财政性资金。

政府性基金预算是政府性基金纳入预算管理后的总称。基金预算收入是按规定收取、转入或通过当年财政安排,由财政管理并具有指定用途的政府性基金等。各项基金预算收入以缴入国库数额或总预算会计实际收到数额为准。基金预算支出是用基金预算收入安排的支出。基金预算支出的会计帐务处理,比照预算支出的有关规定办理。基金预算收支与一般预算收支分开核算,单独报表。

2. 政府性基金的特点,概括起来主要有:

(1) 用途固定,专款专用

政府性基金属于专项资金,有特定的来源和专门的用途。从来源看,一般都是为了扶持某项事业发展,或限制某种行为而设置的,其来源渠道特定,而且大都是和受益人相关联,向受益人征收;从使用的投向看,它具有特定或专门的用途,必须坚持专款专用。如为了解决全国严重缺电和电力建设资金不足的问题,经国务院批准,决定从1988年1月1日起,在全国范围内向所有用电企业,按每度电2分钱标准,征收电力建设资金,作为地方电力建设的专项资金,实行单立帐户,集中管理,专款专用。

(2) 自收自支,自行管理

政府性基金一般都是根据其特定目的,由政府授权指定主管部门进行征收、管理和安排使用。有些基金虽然也在财政决算中列收列支,或在财政部门集中开户,实行专户储存,但也仅仅是报报帐,走走形式而已,财政部门难以发挥监督和管理作用,其所有权和使用权仍在由政府授权的各有关主管部门。也就是说,这里所讲的政府性基金实行自收自支,自行管理,主要是相对于预算内资金统一征收,统一管理,统一安排使用而言的。如养路费,交通建设基金由交通部门征收、管理和安排使用,市场调节基金由商业部门征收、管理和安排使用。

(3) 涉及面广,名称不一

政府性基金来源渠道多,使用和投向涉及面广。其征收对象涉及到企业、行政事业单位

及社会团体和个人等方面;来源渠道包括价外加价、列支成本、费用和营业外支出、集资收费、财政预算内专项拨款等多种方式;资金的投向和使用涉及到农业、林业、外贸、商业、电力、煤炭、交通、钢材、化工、矿山、邮政、电信、市政建设、旅游、电影、出版、教育、卫生等各行各业。

在实际工作中,各项政府性基金的具体名称和叫法很不一致,不一定都称为“××基金”,有的叫“资金”,有的叫“附加”,还有的叫“费”。我们必须按照政府往基金的上述特点来衡量和判断,不能仅根据其名称等表面现象来判断其是否属于基金,必须抓住其本质特征。

3. 政府性基金的分类

根据不同的分类方法和标准,可以对政府性基金作如下分类

(1)按设立基金的权限划分,主要有以下几种:

①经国家批准设立的专项基金,如电力建设资金、市场调节基金、农业发展基金、教育费附加、育林基金等;

②地方自行设立的专项基金,如房地产经营开发基金、短线物资开发基金、原材料开发基金、交通建设基金、大市政费、电力增容费等。

这种分类方法在实际工作中作用很大。近几年来,不少地方政府在国家规定之外,未经批准,擅自对所在地区的企事业单位征收各种基金,并规定从成本、费用或营业外支出中列支。这不仅加重了企、事业单位的经济负担,而且影响了国家预算的执行,扰乱了正常的财政分配秩序。为加强国家宏观调控,严肃财经纪律,必须对各地越权设立的基金进行清理,确需设立基金的,应按规定程序报经国家批准后执行。这也是对政府性基金审计的一项重要内容。

(2)按政府性基金的来源渠道划分,主要有以下几种:

①设立单独的收费项目,规定收费标准,向有关企事业单位及行政机关、个人征收的专项基金。

②通过对商品、物资或经营性服务价外加价,将加价和议价收入部分转作政府性基金,如:煤炭加价形成煤炭开发基金;电力加价形成电力建设资金;公路客运票价提高形成的公路客运设施建设基金等。

③从企业销售收入中直接提取政府性基金,如:按销售收入的一定比例提取的短线物资开发基金;出版事业发展基金;房地产经营开发基金等。

④把一部分财政收入转作政府性基金,如:地方违反规定把应作财政预算收入的资金,通过减免税、退库等办法转作政府性基金。

⑤挤占企业成本、费用、营业外支出,扩大企业利润分配前的扣除项目,将应缴国库的一部分财政收入转作政府性基金,如:副食品价格补贴基金;平抑粮食价格基金;教材图书出版基金等。

这种分类方法的实际意义在于可以了解和分析开征各项政府性基金(包括符合国家规定设立的政府性基金和地方政府越权设立的政府性基金)对国家财政收入的影响程度和对企业单位负担的加重程度等,考虑各方面的承受能力,从而为较好地处理好各方面的分配关系,最终确定基金开征与停征提供有关依据和资料。

(3)按政府性基金的使用及投向划分,主要有以下几种:

①按其使用方向划分,可以分为投资于基本建设、技术改造、流动资金、商业经营及其他

等;

②按其使用性质划分,可以分为生产型、非生产型,或基础型、经营型、开发型等;

③按其行业投向划分,可分为投资于工业交通、商贸部门、文教部门、农业部门、其他部门;

④按其使用方式划分,可分为有偿使用和无偿使用两类。

(4)按政府性基金的管理方式划分,主要有以下几种:

①财政预算内管理的基金;

②财政预算外管理的基金。

4. 政府性基金征集的现状

政府性基金是经国家批准设立的,除 13 种数额较大的基金纳入财政预算内管理外,其余均在财政预算外管理,有固定的资金来源,并专项用于某项事业发展的资金。国家批准设立政府性基金的初衷和目的是为了调动地方政府筹集资金的积极性,保证各“因地制宜地进行建设,弥补建设资金不足,促进专项事业的发展。从实际效果来看,政府性基金在这方面确实也发挥了作用,它已成为各地区、各部门发展专项事业不可缺少的重要财力。但同时我们也必须看到,由于财政包干体制的不合理和国家对预算外基金管理制度不完善,再加上受地方和部门局部利益的驱使等因素,近几年来,各级政府性基金普遍存在征集项目过多,数额过大,增长过快,管理失控,使用混乱,严重偏离其原定初衷等不正常现象。最突出的问题是一些地方政府、财政部门 and 主管部门超越国家权限,自行设立大量的政府性基金,或者擅自扩大国家批准设立的政府性基金的征集范围,提高征收比例,多征专项基金。地方自行增设政府性基金的大量增加,实际上是分配秩序混乱的表现,其结果影响财政调控能力的发挥和财政收入的正常合理增长,加重了企业和个人的负担,妨碍了国家产业政策和财政政策的贯彻执行。

1993 年下半年,审计署曾对 24 个省、自治区、直辖市和计划单列市本级政府及其主管部门自行设立政府性基金的情况,进行了专题调查。从调查的情况看,地方政府和一些主管部门自行设立了大量的政府性基金,而且其管理和使用上也相当混乱。具体表现在:

(1)基金的种类多、规模大。所有省、自治区、直辖市都存在国家规定之外,自行设立政府性基金的问题,而且发展趋势很猛。据统计,截止 1993 年 6 月底,上述 24 个地区自行设立的政府性基金达 227 种。如煤炭、矿山、林业、资源开发基金,钢铁、建材等发展基金,地方电力建设基金,邮政、电信、客运、货运附加费,市政、住宅配套费,煤气、自来水增容费,副食品、商业网点发展基金,农业管理费等。在这些基金中。属于 1985 年以前设立的有 20 种;1985 年至 1990 年设立的有 107 种;1990 年以后设立的有 100 种。从基金的收支规模来看,1991 年的收支规模分别为 62.50 亿元和 49.70 亿元;1992 年的收支规模猛增到 153.10 亿元和 137.10 亿元,分别比上年增长了 1.45 倍和 1.76 倍;1993 年上半年的收支规模已达到 115.10 亿元和 96.40 亿元。

(2)肢解了财政收入,加重了企业和个人负担。地方政府自行设立的政府性基金,其资金的来源有以下几种情况:

①将一部分应作预算收入的资金直接转作政府性基金。如某省将省产计划内钢材平转议差价收入和免征的增值税,全部转给省建设投资总公司,用于建立“原材料开发基金”。

②自定收费项目或价外加价建立政府性基金。如某省对乘坐公共汽车的旅客,按每人

每公里 3.7 分钱征收“汽车客票附加费”，专项用于省重点交通基础设施及配套建设。

③提高国家批准设立基金的征收标准或范围，设立地方政府性基金。如某市在国家规定的每度电征收 2 分钱的基础上，先后四次提高征收标准，使每度电征收达 9.76 分钱，超过国家规定的标准近四倍。

④按销售收入的一定比例提取，建立政府性基金。如某省对其境内的所有企业，均按上年销售收入的 1‰~2‰ 的标准征收“防洪保安资金”，并规定企业可从营业外支出中列支。通过上述渠道建立的政府性基金，不仅分散了国家财力，侵蚀了国家税基，而且加大了企业成本以及群众负担。据统计，24 个省、自治区、直辖市和计划单列市，自行设立政府性基金影响国家财政收入：1991 年为 32.70 亿元；1992 年为 82.50 亿元；1993 年上半年为 62.10 亿元。

(3)资金多头管理，使用中违背专款专用的原则。地方政府自行设立的专项基金不仅管理部门多，而且大多是自收自支，各自为政，脱离了政府和财政部门的监督。如某市自行设立了 42 种政府性基金，分布在 18 个政府职能部门进行征收和管理。多头管理，缺乏统一协调，又导致不少地方将自行设立的政府性基金挪作他用，主要用于楼堂馆所建设、集团消费和补充机关行政经费、参股投资、资金拆借等经营性金融性活动，违背了专款专用的原则。

对政府性基金征集的现状及存在的上述问题，必须引起高度重视。这种状况如果任其发展下去，后果不堪设想。为此，国家必须结合当前财政、税收、计划、金融、投资等改革，尽快采取有效措施，完善政策，规范管理，加强监督，保证政府性基金的健康发展。

5. 政府性基金预算管理的原则

政府性基金全额纳入预算内外管理，实行收支两条线，收入全额上缴国库，先收后支，专款专用，在预算上单独编列，自求平衡，结余结转下年继续使用。

6. 政府性基金的预算级次

政府性基金的预算级次划分为中央基金预算收入、地方基金预算收入和中央与地方共享基金收入。在未作出新的规定之前，有关收入的划分暂以原规定为准，即日前用于中央财政的收入，仍作为中央基金预算收入；目前作为地方财政的收入，仍作为地方基金预算收入；目前后于中央与地方共享的收入，仍作为中央与地方共享基金收入；地方各项税费附加，预算级次为地方预算收入。

7. 政府性基金预算的编制

(1)根据《中华人民共和国预算法》的要求，由国务院规定复式预算编制办法。基金收支预算在国务院复式预算办法正式颁发前，在财政预算上暂采用单独编列办法。即各级财政部门单独编列一张“政府性基金收支预算表”，将基金收入与基金支出按照一一对应的原则排列，不计入一般预算收入总计和一般预算支出总计。

(2)各基金征收部门和使用部门应于每年第四季度根据财政部门的部署，汇总编报下年度的各项基金预算。各项基金预算经财政部门按规定程序批准后执行。

(3)政府性基金预算的内容包括年度基金收入预算与基金支出预算，以前年度基金结余应在基金预算中反映。基金收入预算根据上年度征收任务完成情况和本年度征收任务及征收标准调整变化情况确定；基金支出预算根据基金收入情况，按规定的用途、支出范围和支出标准编列。基金支出中属于基本建设项目按基本建设投资管理的有关规定编报基本建设支出预算。

政府性基金预算按规定的程序报经批准后,由财政部门及时向各部门批复单位预算。省(自治区、直辖市)财政部门应根据财政部要求,将汇总的政府性基金预算报财政部。

8. 政府性基金预算收入的缴库办法

政府性基金预算收入的缴库方式和管理要求,与一般预算收入的缴库方式和管理要求基本相同,基金预算收入征收机构的分工大体是:

农村教育附加,由当地税务或财政部门负责征收管理;其余各项基金由财政部驻各地财政监察专员办事机构监缴或经同级财政部门委托的部门负责征收管理。

为了做好基金征收管理工作,原则上仍按现行管理办法收缴。即原由财政部驻各地财政监察专员办事机构就地监缴的中央基金预算收入,仍由各地财政监察专员办事机构监缴入库;原由中央主管部门集中收缴的基金,仍由中央主管部门征收并解缴入库;原由地方部门收缴的基金,仍由地方部门收缴,并按基金所属的预算级次分别解缴中央金库和地方金库。

(二)政府性基金审计的概念

政府性基金审计:系指审计机关依据《审计法》和现行财政法规,对政府性基金收支的真实、合法及效益性所实施的一种审计监督。目的在于揭露弊端,纠正违规违纪问题,促进加强管理,进一步管好用好各项政府性基金。

二、政府性基金审计的作用

对政府性基金进行审计,是财政审计的重要组成部分。强化基金审计,对于国家实行宏观调控,调节分配关系,督促中央和地方政府依法理财,以发挥基金的最大经济效益,具有重要的意义。

(一)有利于维护国家政令的统一

政府性基金是有特定来源和专项用途的资金,因此,国家对设立政府性基金的控制很严,规定各种基金的审批权集中在国务院或财政部,这对于维护国家的政令统一,树立中央政府的权威是非常必要的。但是,近几年来,不少地方政府不顾中央三令五申,仍然有令不行、有禁不止,在国家规定之外擅自对所在地区的企业事业单位征收各种基金,这对于维护全国政令的统一,造成了很坏的影响。因此,通过对政府性基金的审计监督、检查和纠正地方政府自行设立的政府性基金等越权行为,对于严肃财经纪律,维护国家政令的统一必将发挥积极作用。

(二)有利于为国家宏观调控提供决策依据

政府性基金的设立、审批、管理、使用,国家均有一系列的明确规定。从某种意义上讲,设立政府性基金,并发挥其应有的作用,是国家对社会经济利益分配关系进行调整的重大举措。对政府性基金实行财政预算管理不仅是履行财政分配职能的否要,而且也符合市场经济下公共财政预算完整性和统一性的国际惯例。同时,目前数额巨大的各种政府性基金分散在各个部门和单位,征收和使用由单位自行支配,脱离财政的管理和人大的监督,这种部门和单位所有的“一体化”管理模式,既是导致政府性基金分散的一个重要原因,也是造成资金使用损失浪费的问题所在。实际执行中,部分地区或部门无视国家法规,以设立基金为由或巧立名目,越权批准设立基金,乱集资、乱收费、乱罚款,甚至采取行政手段,强行集资摊