

财政审计手册

主 编：董惠民

副主编：张秋霞 韩笃明 蒋大鸣

CAIZHENGSHENJISHOUCE

(京)新登字166号

内 容 简 介

本书由审计署财政司负责人主编。由基础、理论、经验、法规、资料等五篇组成。对财政、税务、财税审计进行简明阐述；总结一些地区财政审计主要做法和经验；对主要理论及经济领域新问题进行了较全面、系统、深入的探索；结合财政审计实务及现实问题，归类整理，明确依据和界限，回答了当前财政审计实务中一些模糊不清问题。

它是财政审计人员实用手册，也是财经、财会人员的必备书。

财 政 审 计 手 册

CAIZHENG SHENJI SHOUCHE

主 编 董惠民

责任编辑 张元杰 许传安

北京航空航天大学出版社出版

新华书店总店科技发行所发行 各地书店经销

北京市密云华都印刷厂印刷

* * *

850×1168 1/32 印张：16.5 字数：443千字

1992年4月第一版 1992年4月第一次印刷 印数：15 000册

ISBN 7-81012-306-8/F·013 定价：8.30元

前 言

随着我国审计领域的拓展和审计工作的深化，作为审计一个组成部分的财政审计，将显得日益重要。它对于维护财经法纪、加强财税管理，对于促进财税部门提高宏观调控能力，对于推动我国财政审计工作的发展，具有重要的意义。

由于财政审计层次较高、涉及面广、政策性强，目前较全面、较系统地介绍财政审计理论和实务方面的书籍还不多见。为了适应日益发展的财政审计工作的需要，为了推动财政审计工作的发展，为了满足广大审计人员系统掌握财政审计知识的愿望，我们组织编写了这本《财政审计手册》。

本书由基础篇、理论篇、经验篇、法规篇和资料篇等五部分组成，对财政、税务及财税审计的基本知识作了简明扼要的阐述；总结了一些地区近年来在财政审计中的主要做法和基本经验；在综合、消化近几年财政审计研究成果的基础上，对财政审计主要理论问题及经济领域出现的新问题进行了较为深入的探索；结合当前财政审计实务，针对现实财政审计中存在的问题，进行归类整理，进一步明确了财政审计的依据、政策界限、范围、重点、方式等，回答了当前财政审计实务中一些模糊不清的问题；对我国财政审计的发展进程、有关领导

对财政审计工作的指示进行了简要介绍。

总之,《财政审计手册》较全面、系统地介绍了我国财政审计工作,有一定的学术价值,有较强的财政审计实践针对性,是广大从事财政审计人员的工作实务实用手册,是从事财政审计理论及经济理论研究工作者的重要参考书,也是广大从事财经工作的人员、企事业财会人员等的必备书。

本书在编写过程中得到了审计署财政审计司及中国审计出版社有关领导和人员的指导和支持,谨在此表示谢忱。

本书编写时间仓促,如有不妥之处,恳望读者及有关专家批评指正。

《财政审计手册》编写组

1991.12.3.

目 录

基 础 篇

名词解释	(1)
(一) 财政基本概念	(1)
(二) 税务基本概念	(54)
(三) 财政审计基本概念	(95)
财政审计基础理论与实务	(105)
(一) 财政审计的主要特点是什么?	(105)
(二) 财政审计的主要任务是什么?	(107)
(三) 怎样正确掌握和运用财政审计依据?	(108)
(四) 财政审计有哪些主要方式?	(109)
(五) 当前财政审计的主要范围和重点是什么?	(110)
(六) 什么是财政预算审计?	(113)
(七) 什么是财政预算执行审计?	(114)
(八) 什么是财政专项审计调查? 如何进行财政专项审 计调查?	(115)
(九) 财政审计准备阶段有哪些主要工作?	(116)
(十) 财政审计工作方案包括哪些内容? 如何制定财政审 计工作方案?	(118)
(十一) 财政审计通知书有哪些特殊要求?	(119)
(十二) 财政审计实施一般包括哪几个步骤?	(120)
(十三) 在财政审计实施阶段如何召开进点会议并听 取被审单位自查汇报?	(122)
(十四) 财政延伸审计有哪些重点和要求?	(123)
(十五) 财政审计取证的方式和要求有哪些?	(124)

- (十六) 编写财政审计报告应注意哪些问题?.....(125)
- (十七) 财政审计的定性与处理应注意什么?.....(126)
- (十八) 怎样做好财政审计结论和处理决定工作?.....(128)
- (十九) 如何搞好财政审计结论和决定的监督执行?.....(130)
- (二十) 财政审计报告为什么要征求被审单位意见?.....(131)
- (二十一) 税收审计为什么要抓重点?.....(133)
- (二十二) 如何选择税收审计重点?.....(134)
- (二十三) 违反规定税收政策开口子的主要表现是什
么? 审计的主要方法有哪些?.....(135)
- (二十四) 如何对用税收归还贷款问题进行审计?.....(138)
- (二十五) 越权违规减免“两金”的主要形式及审计方
法有哪些?.....(140)
- (二十六) 怎样对烟酒提价收入的产品税、专项收入进
行审计?.....(142)
- (二十七) 怎样对“四部三税”进行审计?.....(144)
- (二十八) 怎样对各种税收分成和代征手续费进行
审计?.....(145)
- (二十九) 政策上开口子减收让利的主要表现及审 计
方法有哪些?.....(147)
- (三十) 如何对企业承包问题进行审计?.....(150)
- (三十一) 违规退库有哪些表现形式?其审计的主要方
法有哪些?.....(151)
- (三十二) 对财政其他收入的审计应掌握哪些重点?.....(153)
- (三十三) 财政以拨作支、虚列支出的表现形式有
哪些?.....(154)
- (三十四) 基本建设支出违规的主要表现及审计方法
有哪些?.....(156)
- (三十五) 价格补贴支出审计应掌握哪些重点?.....(158)
- (三十六) 怎样对行政管理费支出进行审计?.....(159)

(三十七) 怎样对财政往来款项进行审计?.....	(160)
(三十八) 怎样对财政结转下年使用资金进行审计?...	(161)
(三十九) 怎样对财政调入资金进行审计?.....	(162)
(四十) 财政结算资金审计要点和方法有哪些?.....	(163)
(四十一) 怎样对财政机关在银行开设帐户进行审计?	(165)
(四十二) 地方在预算外增设各种专项基金的形式和 主要审计方法有哪些?.....	(166)
(四十三) 财政预算外收支审计要点有哪些?.....	(168)
(四十四) 怎样对财税机关本身问题进行审计?.....	(169)

理 论 篇

财政审计权威论.....	蒋大鸣(171)
财政审计方法论.....	蒋大鸣(183)
财政审计方式的比较研究.....	黄树平(193)
财政审计工作“三化”论.....	蒋大鸣(197)
财政审计深化论.....	蒋大鸣(217)

经 验 篇

财政审计要抓主要问题.....	江苏省审计局(227)
我省财政审计工作的基本经验.....	山西省审计局(230)
总结经验 提高水平.....	辽宁省审计局(233)
我们是怎样提高财政审计质量的.....	安徽省审计局(236)
加强和深化财税审计 发挥较高层次监督作用	湖北省审计局(238)
财政审计的回顾与探索	山东省审计局(242)
抓住重点 强化财政收支审计.....	上海市审计局(246)
结合实际 抓好重点 提高水平.....	云南省审计局(250)

财政决算同步审计的探索	湖南省审计局(253)
总结财政审计经验 不断提高审计质量	
.....	黑龙江省审计局(256)
发挥财政审计作用 狠抓审计结论落实	
.....	内蒙古自治区审计局(259)
我省财政审计的做法和体会	陕西省审计局(262)
前进中的浙江省财政审计	童言(267)
江西省财政审计的基本做法	
.....	何干成 孟文军(270)
认真组织 搞好财政收支决算审计	
.....	吴成行(273)
我们开展县级财政审计的做法	邵阳市审计局(275)
努力做好财政审计工作	
.....	李国瑛 宋波(279)
上下结合 探索财政审计的路子	徐州市审计局(282)
努力探索 搞好财政审计工作	桂林市审计局(284)
我们是如何开展财政审计的	大理州审计局(286)
知难而进 不断探索	菏泽地区审计局(292)
县级财政审计应处理好几个关系	
.....	吕衡 冯世勤 晏长军(295)
越权减免税情况的调查	辽宁省审计局(298)
乡镇财政预算外资金管理使用情况的调查	
.....	李超军(300)

法 规 篇

审计违反国家规定乱开口子、越权减免税问题的政策

依据

(305)

审计越权违规减免能源交通重点建设基金和预算调节基金

问题的政策依据.....	(369)
审计扩大成本、费用范围,减收让利问题的政策依据.....	(387)
审计隐瞒、截留、转移财政收入问题的政策依据.....	(399)
审计虚列支出、乱支乱用财政资金问题的政策依据.....	(440)
审计财税机关自身问题的政策依据.....	(447)
审计“三乱”问题的政策依据.....	(462)

资 料 篇

有关领导对财政审计工作的指示.....	(485)
历年财政审计工作安排(1985~1991年)	(506)
财政审计工作简介.....	(508)
(一) 财政审计机构的建立和发展	(508)
(二) 财政审计工作进展情况	(509)

基础篇

一 名词解释

（一）财政基本概念

【财政】 是国家为了实现其职能，以国家为主体对社会产品进行的一种分配和再分配。它体现着国家与社会再生产各个方面、国民经济各部门、社会阶层之间的分配关系，它是社会产品分配中的一个特殊组成部分。财政是一个历史范畴，是在社会生产力发展到一定历史阶段，随着国家的产生而产生的，并与国家一同发展，因此财政也叫“国家财政”。在原始社会，没有私有财产，没有阶级和国家，虽然生产也有分配，但没有财政。原始社会末期，随生产力发展，出现了剩余产品，社会分裂为两个根本对立的阶级——奴隶主阶级与奴隶阶级，奴隶主阶级为了维护对奴隶的剥削和统治，于是就产生了代表其阶级利益的国家，财政也随之产生。此后，又出现了封建制国家财政、资本主义国家财政和社会主义国家财政。这些财政可分为两种类型：一类以生产资

料私有制为基础，即奴隶制、封建制、资本主义国家财政，这类财政是在经济上占统治地位的剥削阶级凭借政治权力对劳动人民进行的第二重剥削，具有深刻的阶级对抗性质。另一类以生产资料公有制为基础，即社会主义国家财政，它不再是某一特权阶级的工具，而主要是为发展社会主义生产，满足社会成员日益增长的物质和文化生活需要的手段，体现了国家与劳动人民根本利益一致的关系，社会主义财政是通过剩余产品的社会扣除取之于民，用之于民的，同时又取之有度，用之有道。我国的社会主义财政具有分配、调节和监督等职能，财政的范围包括国家预算、国家税收、国家财政信用、国营企业财务、行政事业财务、基本建设财务和预算外资金等。

【国家财政】 见“财政”。

【中央财政】 按照财政管理体制的划分，属于中央政府一级的财政。我国的财政由中央财政和地方财政组成，中央财政在国家财政中占有主导地位，对国家财政进行统一领导。主要表现为中央政府的预算收支活动，反映国家政权内部中央与地方之间的分配关系。中央财政负责全国财政方针、政策、计划、制度的制订和执行；保证中央集中相应的收入以满足中央必不可少的支出，并且努力实现财政综合平衡；借助于各种财政杠杆，有计划地调节各方的物质利益，其中包括对不发达地区的财政支援；组织全国性财政监督，进行财政管理。加强统一领导的同时，坚持分级管理，注意充分发挥地方财政的积极性，正确处理好中央和地方在财政权限上的关系，做到“统”“分”结合，程度适当，使事权、财权、责任很好地结合起来，是中央财政的主要职责。

【地方财政】 按照财政管理体制的划分，属于省和省以下的各级财政称地方财政。目前，我国地方财政由省（直辖市、自治区）、市（地区、州）、县（县级市、自治县）、乡（镇）财政组成。地方财政是国家财政的重要组成部分，它在中央统一计划的领导下，担负着组织国家财政收入和安排使用地方财政支出的主要任

务。地方财政职权是：（1）在体制规定范围内对本级财政资金的统筹安排；（2）对本地区机动财力有支配使用权；（3）根据中央的政策法令及财政制度，结合本地区的实际情况，可制定地方具体执行办法或实施细则。地方财政对于保证国家财政收入，促进地方经济、文化建设事业的发展，具有重要作用。

【财政学】 研究不同社会制度下以国家为主体的分配关系发展规律的科学。财政是一种古老的社会经济现象，但作为一门学科是随着资本主义生产方式的发展和国家机器的加强，在资产阶级政治经济学的基础上逐步形成的。威廉·配弟的《赋税论》和《政治算术》是最早从经济生活的内部联系上阐述资本主义财政问题的重要著作。斯密在其重要著作《国富论》中，比较正确地说明了国家和经济的关系，完整地阐发了财政理论，标志着财政学的创立。后又出现了以瓦格纳为代表的德国社会政策学派的财政理论，资本主义发展到帝国主义阶段出现了以凯恩斯为代表的国家干预经济即凯恩斯主义财政理论，资产阶级不同学派的财政理论都是反映资产阶级利益的，它是资本主义国家各个不同阶段制订财政政策的理论依据。社会主义财政学是分析各种财政现象，总结和研究社会主义财政的基本经验，探讨和揭示社会主义财政分配关系的规律性的科学。财政虽然研究以国家为主体的分配关系，但不能局限于财政分配本身，必须从财政分配与生产、交换、消费之间的联系，财政分配与财务分配、工资分配、信贷分配、价格分配、利息分配及劳务分配等其他分配的联系，财政分配与财政政策及财政制度的联系等方面，才能探索和揭示财政分配的规律性。

【财政政策】 国家在一定历史时期制定的关于财政工作的指导原则。它是根据统治阶级的利益处理财政分配关系的准绳。财政政策反映着阶级性。我国的财政政策是党和国家根据客观经济规律的要求，为完成一定历史时期的政治经济任务而作出的财政方面的规定，它服从于党和国家的总的路线、方针和政策。它在

我国各个不同历史时期是不同的。但总的要求是在财政收支方面正确体现国家、集体和个人三者的利益，兼顾国家长远利益和目前利益，正确处理中央和地方以及在各级地方相互间的关系，推动社会主义经济不断发展，促进社会文化和人民生活水平的提高。

【财政制度】 国家规定的据以进行财政工作的依据和规则。它是保证财政工作正常进行的必要条件，必须维护财政制度的法制性。财政制度属于上层建筑，是为一定社会的统治阶级利益服务的，本身具有稳定性，同时又要根据新情况及时修订，不断完善。我国的财政制度包括：预算决算制度、税收制度、预算外资金制度、企业财务制度、行政事业财务制度、基建财务制度、财政监督和检查方面的规定等。

【综合财政】 指国家对社会财力进行综合计量、分配、制导所形成的各方面关系的总和。综合财政的范围主要包括六个方面：（1）国家为满足社会生产与生活的需要，从当年社会总产值和国民收入中集中、分配和使用的那部分预算内资金；（2）国家为调动地方、部门和国营企业的积极性，而分散给它们自主使用的那部分预算外资金；（3）国家为促进生产，搞活流通及发展金融而使银行拥有的那部分信贷资金；（4）为引进国外先进技术，发展民族经济而筹集举借的外债以及其他外汇收入；（5）通过国民收入初次分配而留在集体企业内部的那部分资金；（6）沉淀和分散在城乡居民手中的那部分资金及个体经济内部的生产发展基金。

【综合财政计划】 指社会总财力的平衡计划。它是一种预测性、参考性的计划，不具有指令性。综合财政计划包括：（1）国家预算；（2）预算外资金收支计划；（3）银行信贷收支计划；（4）现金收支计划；（5）国营企业和部门财务收支计划；（6）集体单位财务收支计划；（7）居民货币收支计划；（8）外汇收支计划。其中，国家预算资金是综合财政计划的中心环节。国家通过

编制综合财政计划，掌握各类资金的总量及其构成，并组织 and 协调各类资金的运用，以求得合理比例和综合平衡，在此基础上把财力与物力、人力协调起来，使综合财政计划与全社会经济发展计划协调起来，使资金总量与建设规模相适应。

【财政信用】 指以各级政府财政部门为一方的信贷活动。它分为中央财政信用和地方财政信用。是财政部门通过筹集企业、事业单位及个人的闲散资金等所取得的信用。其资金来源主要是周转性财政资金的沉淀部分、各类财政性小额贷款和发行国库券收入等，同时，将这部分资金投入经济运行以提供信用。开展财政信用一方面增加资金供求渠道，另一方面可作为银行信用的补充，有利于搞活经济。

【财政资金】 是由国家财政筹集、分配、管理和使用的资金。可分为国家预算资金和预算外资金。预算资金是财政资金的重要组成部分，它的来源主要是国营、集体企业上交纯收入的一部分，国家把集中起来的预算资金，根据各个时期政治、经济任务的需要用于工农业生产建设、文教科技卫生、国家行政管理、对外援助、国防等方面的支出。预算外资金是财政资金的另一种形式，是我国财政体系中不可忽视的力量，它不纳入国家预算。目前，我国筹集和分配的财政资金分有偿和无偿两种，有偿分配的财政资金已占相当大一部分，而且还有加大的趋势，主要指公债。

【预算外资金】 根据国家规定由各地区、各部门、各单位自行提取，自行使用的不纳入国家预算的资金。是适应各地方、各部门、各单位因地、因事、因时制宜发展经济文化事业，改善人民及生活的需要，采取的一项重要措施。根据国务院1986年的规定，预算外资金包括地方财政部门按国家规定管理的各项附加收入；部门、企业单位管理使用的各种专项基金；事业单位自收自支和以收抵支并纳入预算管理的各项资金；各级机关团体自收自支的零星杂项资金等。预算外资金是财政资金的一种形式，是预

算资金的补充财力。预算外资金项目由财政部规定，任何地区和部门不得擅自增设，不得提高各项附加比例和各项资金的提留比例，也不得化预算内为预算外，挤占预算内资金。除国务院或财政部另有的规定者外，任何地区或部门都不得平调预算外资金。为了更好地搞好社会财力的综合平衡，在资金所有权不变的前提下，对于事业、行政单位管理的预算外资金，原则上采取由财政部门专户储存、计划管理、财政审批、银行监督的方式；对于国营企业及其主管部门管理的预算外资金，原则上采取计划管理政策引导的方式，各级计划、财政、金融等部门应根据国家的要求，协助主管部门和单位把预算外资金安排使用好。

【财政增拨信贷资金】 国家财政通过预算拨给银行用于弥补信贷收支差额的资金。由于工农业生产和商业部门对流动资金的需要，银行贷款支出有时会大于银行吸收的各项存款和城乡居民储蓄。为了弥补这个差额，除银行要吸收社会存款和储蓄，科学、合理地使用资金外，国家预算也应有计划地给银行增拨一定的信贷资金。国家预算能增拨信贷资金多少，决定于信贷收支状况和财政收支状况。因此一定要坚持财政收支平衡和信贷收支平衡。

【财政支农周转金】 指财政支援农业的有偿有还、周转使用的资金。它包括中央及省、市、县、乡预算每年安排的扶持发展农业生产资金和借出收回资金。主要借给一些资金困难的农口主管部门和下级财政部门及乡村农民，用以支持科研和技术开发，发展多种经营及其他农村商品生产项目。借款的主管部门和下级财政部门必须根据财政部或上一级财政部门规定的发放财政支农周转金的原则，具体发放给所属单位。下级财政部门或其他受援者，并负责组织回收和归还。归还期限，一般为一至三年。借款单位或受援者应保证按期归还，逾期不还的，要收取逾期占用费或抵扣有关专项拨款指标。

【财政补贴】 由国家财政资金直接资助企业或居民而引起的

国民收入再分配。在我国，财政补贴包括政策性价格补贴和对国营企业亏损补贴，后者又包括政策性亏损补贴和限期扭亏经营性亏损补贴。补贴对象分别为企业、职工和居民。如为了支持中小企业和经济落后地区工业的发展，对亏损企业进行的补贴；为支持出口给予的外贸补贴；农产品超购加价补贴；职工副食补贴等。财政补贴是一种有效的经济杠杆。它对发展生产、扩大对外贸易、稳定物价、安定生活，都有积极作用。但是财政补贴特别是价格补贴如范围过大，就要违反价值规律和按劳分配规律，所以，只能在一定条件下、一定限度内被利用。价格补贴是财政补贴的一种主要形式，但随着价格改革的进行，财政补贴会逐步减少。

【国家预算调节基金】 是国家为了增强其宏观调控能力，适当集中一部分财力，而对所有国营企业事业单位、机关团体、部队和地方政府的各项预算外资金，所有集体企业、私营企业以及个体工商户缴纳所得税后的利润征收的一种基金。国家预算调节基金是根据1989年2月17日国务院发布《国家预算调节基金征集办法》征收的，并从1989年1月1日起施行。其征集率为各应纳基金单位的应纳基金项目当年收入总额的10%。预算调节基金中属于中央单位缴纳的部分，全部归中央财政收入；属于地方单位缴纳的部分，计划内50%上缴中央财政，50%留归地方财政，超计划部分年终通过单项结算再返还地方20%。

【电力建设资金】 指国家为了解决我国严重缺电和电力建设资金不足问题，经国务院批准，从1988年1月1日起在全国范围内对所有企业（包括外资企业和中外合资企业）用电征收的专门作为地方电力基本建设的专项资金。征收标准为每度电二分钱，由用户随电费缴纳。此项资金必须单立帐户，专款专用。

【调入资金】 指各级财政由预算外调入预算内使用的资金。在财政决算收支总表中的“本年收入合计”以下的“调入资金”科目反映。按照现行制度规定，各级财政只有弥补财政总决算赤

字时，才可将预算外资金结余调入预算内，或个别经财政部批准的在核定的总预算以外同时增支增收的事项，可以将预算外资金调入预算内核算，不经财政部批准，其他预算外收支不得用调入资金在预算内列收列支。

【上下级结算】 是中央财政和地方财政、上级财政和下级财政之间，在财政管理体制确定之后，由于客观情况变化，企事业单位隶属关系调整，财政收支转移等原因，在年终决算时需要统一办理的资金结算。国家规定的结算事项主要包括：不纳财政包干基数的专项拨款，企事业单位和基本建设单位隶属关系改变的结算，国家统一采取的调整价格、开征新税种、调整税率和银行利率等重大政策措施引起上下级财政收支转移的结算，以及上级财政对下级财政的一次性补助等。

【财政拨款】 国家财政部门按照批准的预算或计划向用款单位或它们的主管部门拨付财政资金，这种财政资金的支出方式叫财政拨款。我国的财政拨款，按预算年度分季、分月进行。支出机关可以分为三级：一级机关，即中央和地方主管机关，同财政机关发生领拨关系；二级机关同一级机关发生领拨关系，并负责转拨所属机关经费；三级机关即基层机关，同二级机关发生领拨关系。财政拨款的原则是按计划拨付；按建设及事业的进度拨付；专款专用。财政拨款的方式有两种：一是限额拨款，即财政机关将核定各部门的限额通知人民银行和申请机关，通过银行办理限额转拨。二是划拨资金，即财政机关按照核定的拨款数额，通知金库支付库款，划转到申请单位在人民银行的存款帐户。

【财权】 广义地讲，财权包括财政立法权和财政资金的支配权、管理权。狭义地讲，就是指财政资金的支配权和管理权。财权由谁掌握及其大小是通过财政管理体制规定的。我国各地区、部门或单位为了完成党和国家交给的生产建设 and 事业发展任务，必须有相应的财力，以调动各方面积极性。行使财权必须执行国家的有关政策、法令和规定。