

行业审计读本丛书

HANGYE SHENJI DUBEN CONGSHU

财政审计读本

《财政审计读本》编写组 编写

 中国时代经济出版社

行业审计读本丛书

HANGYE SHENJI DUBEN CONGSHU

财政审计读本

《财政审计读本》编写组 编写



中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政审计读本 / 《财政审计读本》编写组编写.

—北京: 中国时代经济出版社, 2016. 6

(行业审计读本丛书)

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2566 - 4

I. ①财… II. ①财… III. ①财政审计

IV. ①F239. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 092503 号

书 名: 财政审计读本

作 者: 《财政审计读本》编写组

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: sdjj1116@163.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市荣海印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 272 千字

印 张: 18.25

版 次: 2016 年 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2566 - 4

定 价: 55.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

总 序

审计署组织编写的《行业审计读本》系列丛书就要陆续出版了，这是第一套关于国家审计的系列读本性图书。全套丛书运用通俗易懂的语言、简洁明了的阐述，沿着审计工作流程，将专业性的审计工作展现出来，有助于审计机关工作人员更快、更好地掌握审计业务知识、提升审计专业能力，也能够为社会公众了解国家审计工作提供有益参考。

国家审计是为满足国家治理的需要而产生和发展的，是国家治理体系和治理能力现代化的基石和重要保障。国家治理的需求决定了国家审计的产生，国家治理的目标决定了国家审计的方向，国家治理的模式决定了国家审计的制度。我国1982年宪法确立实行国家审计制度。30多年来，伴随着中国特色社会主义事业的建设发展步伐，审计监督在保障国家重大决策部署贯彻落实、维护国家经济安全、推动深化改革、促进依法治国、推进反腐倡廉等方面发挥了重要作用，成为党和国家监督体系的重要组成部分。在这一过程中，我们立足于中国经济社会发展实际和审计工作实际，深化实践，探索创新，不断发展完善中国特色的国家审计工作模式和方式方法，建立了覆盖所有公共资金、国有资产、国有资源的经常性审计监督制度，并根据审计涉及行业的不同特点和要求，构建起由财政审计、金融审计、企业审计、经济责任审计、资源环境审计、涉外审计等行业审计组成的国家审计业务工作格局。

国家审计是一种专职和专业监督，要求审计人员有扎实的专业知识储备、丰

富的实践经验积累和良好的组织协调能力，能够通过对被审计单位和事项的资金流、业务流、物资流、信息流的审计，摸清真实情况、揭示风险隐患、查找突出问题，还要善于对症下药，对审计收集到的与问题相关联的各种数据、资料进行研机析理的分析，提出解决问题的建议。在审计实践中，尽管对每个行业的审计都要遵循国家审计准则和基本的操作规程，但具体的审计对象、审计内容、审计方式方法存在差异，对审计人员的要求也不同。正是基于这一考虑，在2013年初，我即倡议编写一套行业审计读本，并与同志一道反复研究了编写原则和思路、大纲和重点，期望能够借此不断总结审计实践经验，帮助审计人员不断提升审计能力素质，更好地履职尽责。经过近两年时间，在分管署领导和编写组几十位同志的辛勤努力下，形成了本套丛书。丛书针对当前审计业务的主要类型，把审计对象所处行业知识与审计实务操作相融合，借助生动鲜活的案例，分专题回答了“为什么要审”“审什么”“怎么审”“为什么要审这些”“为什么要这么审”等问题，力求展现出每个行业审计的整体轮廓和真实场景，使审计人员易学、易懂、易于操作。

与其他审计图书相比，本套丛书具有四个突出特点：一是系统性。按照计划，本套丛书共包括财政审计、投资审计、社会保障审计、金融审计、企业审计、资源环境审计、外资审计、经济责任审计等8册，基本涵盖了国家审计的业务类型，能够比较系统全面地反映国家审计的主要工作。二是实时性。每本行业审计读本中的内容，都与当前党和国家的工作中心紧密相关，在传统审计业务工作内容的基础上，更加突出反映审计揭示的腐败问题、安全问题、制度建设、绩效问题等社会上比较关注的热点问题，反映审计工作在维护安全、推进制度建设、提高绩效等方面发挥的作用。这些都体现在具体的审计项目、审计内容和审计成果中。三是客观性。本套丛书的编写坚持求真务实，列举的事例和案例都是客观真实的，阐述的审计内容、审计过程、审计技术方法、审计结论等都来自真实的审计项目，力求客观真实地反映审计项目的立项、实施、完成等各个阶段的工作情况。四是可读性。本套丛书力求用简单明了、生动活泼的语言对专业性的审计工作进行阐述，尽量避免应用专业性的审计术语，对于一些术语还做了专门

的背景介绍和解释说明。此外，在编写体例上，以专题形式来组织，每个专题构成一个逻辑完整的体系，以便于读者阅读和理解。

合抱之木，生于毫末；九层之台，起于累土。能力不是生来就有的，唯有学习、实践，再学习、再实践，才能积跬步以至千里、聚小流乃成江海。当前，我国处于全面建成小康社会的决胜期，经济社会发展任务异常艰巨繁重。在这样一个关键时期，围绕党和国家工作中心，积极有效地履行审计监督职责，更加充分地发挥审计作用，是摆在审计机关面前的重大课题。党的十八届四中全会决定提出，要加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督，并对完善审计制度、保障依法独立行使审计监督权做出重大部署。党的十八届五中全会提出，要牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加快形成引领经济发展新常态的体制机制，确保如期全面建成小康社会。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件提出，要创新体制机制，加强和改进新形势下的审计工作，强化审计队伍建设，提升审计能力和水平，更好地服务于经济社会持续健康发展，并从审计职责权限、审计管理体制机制、审计职业模式等方面对完善审计制度做出了全面规划和部署。《国务院关于加强审计工作的意见》要求对公共资金、国有资产、国有资源、领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖，切实发挥审计的保障和监督作用。所有这些，都对审计工作提出了新要求，要求我们把开拓创新贯穿审计工作始终，努力实现审计理念思路的与时俱进、审计制度机制的与时俱进、审计方式方法的与时俱进。同时，要求审计人员强化自我提高能力，树立终身学习理念，大兴读书之风，大兴深入思考之风，大兴善于总结实践之风，不断总结规律、认识规律、运用规律，加强对国家审计本质和发展规律的研究，加强对国家战略、公共政策、宏观经济形势及审计监督的对象和事项的研究，加强对审计实践的总结和提炼，不断提升专业化水平和职业胜任能力，使中国特色社会主义审计事业永葆生机和活力。

列宁曾说过，“最高限度的马克思主义等于最高限度的通俗化”。我一向认为，国家审计不能躺在象牙塔里做文章，更不能窝在螺蛳壳里做道场。我们为此

■ 财政审计读本

做了很多努力，但坦率地讲，将专业、枯燥甚至艰涩的审计语言转变为通俗读本，本身就是一件很具挑战性的工作。这套丛书是我们编写通俗审计读物的首次尝试，难免疏漏和不足。我们真诚期盼广大审计干部、专家学者和读者不吝批评指正，提出宝贵意见，以便将来进一步修订完善。

A stylized calligraphic signature in black ink, consisting of three characters: '刘永' (Liu Yong).

2016年1月于北京

前 言

财政审计是国家审计的永恒主题和首要职责，有人称之为国家审计这顶皇冠上的明珠，生动体现了财政审计的重要性。在同一个坐标体系中考察财政审计与国家财政，我们会发现两者间存在着相互推进的螺旋式上升关系，而且这种关系在审计法实施以来愈益明显。在构建公共财政制度的背景下，财政审计在推动国家财政政策落实、预算制度改革、国家财政的统一完整、财政支出的公开透明、财政转移支付的规范管理、提高预算执行绩效等方面都发挥了积极作用。

经过多年的拼搏与积淀，新形势下的财政审计站在了更高的起点上，肩负着新时代赋予的新的职责和使命。经济发展进入新常态的形势下，实现全面建成小康社会的宏伟目标，有效服务“四个全面”战略布局协同推进，财政审计要牢固树立和落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在夯实审计能力的基础上加大创新力度，积极推动财税体制改革深化，以财政审计的现代化推进财政制度的现代化，推进国家治理的现代化。这就需要及时总结和提炼已有的财政审计经验，把财政审计行之有效的思路和做法呈现出来，让大家以此为基础，根据新形势新任务的要求进行改进和提升。《财政审计读本》（以下简称《读本》）正是基于这一想法进行设计和写作，期望能够起到抛砖引玉的效果，也期望能够对普及财政审计知识提供指导和帮助。

《读本》由绪论和主体内容两个部分组成，绪论部分从国家治理的视角对财政审计基本情况进行了概述，主体内容分9个专题展开论述，各专题之间以具体

的财政审计业务为纽带实现联结，存在如下逻辑关系：

专题一“政府预算的‘全景图’”，是《读本》的总纲，主要介绍本级预算执行和决算草案审计的情况，对其后8个专题具有统领作用。专题二“政府运行成本‘知多少’”和专题三“转移支付资金岂能成为‘唐僧肉’”，是对专题一的重要支撑，从财政支出的角度，分别介绍部门预算执行审计和财政转移支付审计的情况。专题四“财政收入‘从何来’”，主要介绍了财政收入管理情况的审计。从总体上说，专题一、专题二、专题三和专题四围绕一般公共预算各组成部分，形成“一体两翼”的审计格局，构成财政审计的骨干内容，这也是每年财政审计不可或缺的内容。专题五“政府性基金之来龙去脉”和专题六“国企收益如何惠及全民”，分别介绍了政府性基金预算执行情况审计和国有资本经营预算执行情况审计。政府性基金预算和国有资本经营预算是国家预算的重要组成部分，这两部分是对前四个专题的必要补充。专题七“政府债务风险如何防范”和专题八“如何当好国家财政‘大管家’”则是当前形势下财政审计必须关注的主要内容。专题九“‘最先一公里’和‘最后一公里’有多远”是落实《国务院关于加强审计工作的意见》（国发〔2014〕48号）和中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》（中办发〔2015〕58号）的具体措施，是财政审计新的重要职责，贯穿于财政审计的各项内容。

在写作过程中，《读本》充分考虑基层审计人员实际需要，突出可操作性、实用性、可读性，真实反映审计工作在推动深化财税体制改革、推动党风廉政建设方面发挥的作用。各专题不仅反映新形势下赋予审计工作的新使命，还更加突出在财政审计领域依法履行职责的新亮点。

《读本》由审计署财政审计司提出初步架构和写作思路，经反复酝酿、多易其稿最终定稿。各部分的主要执笔人是：绪论，肖振东、刘琳；专题一，姜国杰、杨志军；专题二，孙亚男、杨乐；专题三，王赟、张巧婷；专题四，徐永胜、张智奇；专题五，种金睿、林笑东；专题六，李菁、牛静；专题七，张伟、张爱华；专题八，李晓明、汪蚌午；专题九，周岩、丁保利、张思宁。

《读本》在编写和定稿过程中，袁野副审计长对框架和书稿给予了具体指

导，郝书辰司长、常利副司长审阅了书稿，马晓方、籍吉生、汪德华提出了修改意见。肖振东、徐永胜、汪德华、李厚喜等对框架和书稿进行了总纂。张巧婷、谢林、孙甲奎、赵早早、郑朝阳、唐鑫等同志参与了修改等工作。审计署审计干部培训中心在《读本》的编写和出版过程中，给予了大力支持。在此表示衷心的感谢。

需要说明的是，财政审计内容涉及面极其广泛，受篇幅所限，《读本》并未全面进行阐述，仅择其主要者做重点介绍。《读本》中所引用案例，有的已做整改，有兴趣的读者可以追踪整改情况。由于时间紧、工作任务重，也限于我们的能力和水平，《读本》难免存在一些缺憾和不足，还请广大读者批评指正。

《读本》可供各级审计机关开展财政审计工作时参考，还可作为审计人员入门培训教材和财经类专业本科及研究生学历教育的参考资料。

《财政审计读本》编写组

2016年5月

目 录

总序	刘家义 (1)
前言	(1)
绪论	(1)
一、财政审计是国家审计的永恒主题和首要任务	(2)
二、财政审计概述	(3)
(一) 财政审计依据	(4)
(二) 财政审计对象	(4)
(三) 财政审计演进历程	(5)
(四) 财政审计主要特点	(6)
三、财政审计主要业务	(7)
(一) 财政部门具体组织预算执行和决算草案审计	(7)
(二) 部门预算执行和决算草案审计	(8)
(三) 转移支付审计	(8)
(四) 重点专项资金审计	(8)
(五) 对下级政府财政收支审计	(9)
(六) 财政收入审计	(9)
(七) 国家重大政策措施落实情况跟踪审计	(9)

四、新形势下的财政审计	(10)
(一) 加大审计力度, 认真落实审计监督全覆盖要求	(10)
(二) 强化预决算管理的审计监督, 促进建立现代预算制度	(11)
(三) 加大绩效审计力度, 促进优化财政支出结构	(11)
(四) 加大对重大违法违纪问题的揭露和查处力度	(12)
(五) 开展大数据审计, 提高审计工作效率	(12)
专题一 政府预算的“全景图”——本级预算执行和决算草案审计	(13)
一、预算资金从哪儿来、到哪里去	(14)
(一) 政府预算体系	(15)
(二) 政府预算编制和审批流程	(17)
(三) 政府预算执行	(19)
二、财政部门具体组织预算执行情况审计的主要内容	(20)
(一) 预算分配情况审计	(23)
(二) 预算编制、批复及调整情况审计	(25)
(三) 财政支出预算执行情况审计	(26)
(四) 财政收入情况审计	(29)
(五) 财政管理情况审计	(30)
三、决算草案审计“渐行渐进”	(31)
(一) 财政决算草案审计概念	(32)
(二) 财政决算草案审计的主要内容	(34)
专题二 政府运行成本“知多少”——部门预算执行审计	(38)
一、还政府运行成本“庐山真面目”	(39)
(一) 揭底被热炒的“三公”经费	(39)
(二) 政府运行成本作用不可替代	(42)
二、部门预算执行审计应关注哪些政府运行成本	(44)
(一) 基本支出审计	(44)
(二) 项目支出审计	(47)

(三) “三公”经费和会议费审计	(49)
(四) 楼堂馆所建设管理使用情况审计	(50)
三、如何发现政府运行成本的“猫腻”	(51)
(一) 基本支出常见问题的审查方法	(51)
(二) 项目支出中常见问题的审查方法	(53)
(三) “三公”经费和会议费常见问题的审查方法	(57)
(四) 楼堂馆所等基建项目建设中常见问题的审查方法	(66)
专题三 转移支付资金岂能成为“唐僧肉”——转移支付资金审计	(69)
一、转移支付制度及管理体制	(70)
(一) 一般性转移支付	(71)
(二) 专项转移支付	(72)
(三) 转移支付资金管理情况	(74)
二、专项转移支付资金审计的重点内容	(77)
(一) 专项转移支付项目设置环节审计	(77)
(二) 专项转移支付资金分配环节审计	(79)
(三) 专项转移支付预算管理环节审计	(80)
(四) 转移支付绩效评价制度执行情况审计	(83)
三、如何审计重点专项转移支付资金	(84)
专题四 财政收入“从何来”——财政收入管理情况审计	(89)
一、财政收入有哪些	(90)
(一) 税收收入	(90)
(二) 非税收入	(97)
二、财政收入审计的重点内容	(99)
(一) 税收征管审计	(99)
(二) 非税收入征管审计	(100)
三、如何开展税收征管审计	(101)
(一) 依法治税方面	(101)

(二) 税收优惠方面	(104)
(三) 发票管理方面	(105)
(四) 行业领域方面	(107)
专题五 政府性基金之来龙去脉——政府性基金预算执行情况审计	(112)
一、政府性基金概述	(113)
(一) 政府性基金简介	(113)
(二) 政府性基金与政府部门的关系	(114)
二、政府性基金预算收入执行审计的重点内容	(115)
(一) 政府性基金预算收入规模和结构	(115)
(二) 政府性基金预算项目设置的规范性与合理性	(116)
(三) 政府性基金预算收入执行的规范性	(120)
三、政府性基金预算支出执行审计的重点内容	(121)
(一) 政府性基金预算支出总体情况	(121)
(二) 政府性基金预算管理的合规性	(122)
(三) 政府性基金预算支出执行的规范性和效益性	(123)
(四) 政府性基金预算存量资金的清理盘活情况	(125)
专题六 国企收益如何惠及全民——国有资本经营预算执行情况审计	(128)
一、国有资本经营预算概述	(129)
(一) 国有资本经营预算的概念	(129)
(二) 国有资本经营预算的实施范围	(130)
(三) 国有资本经营预算的编制	(131)
(四) 国有资本经营预算执行	(132)
二、国有资本经营预算执行情况审计的重点内容	(132)
(一) 国有资本经营预算执行审计的目标	(132)
(二) 国有资本经营预算收入执行情况审计	(133)
(三) 国有资本经营预算支出执行情况审计	(135)

三、如何审计国有资本经营预算执行情况·····	(137)
(一) 审查国有资本经营预算管理情况·····	(137)
(二) 审查国有资本经营预算编制的规范性·····	(138)
(三) 审查国有资本收益上缴情况·····	(139)
(四) 审查国有资本经营预算支出的合理性·····	(140)
(五) 审查预算安排项目管理及资金使用的合规性·····	(141)
(六) 审查国有资本经营预算与一般公共预算衔接情况·····	(142)
专题七 政府债务风险如何防范——政府性债务审计 ·····	(145)
一、备受关注的政府性债务·····	(146)
(一) 政府性债务概述·····	(146)
(二) 我国政府性债务的划分·····	(148)
(三) 现有政府性债务的主要形式·····	(152)
二、如何开展政府性债务审计·····	(153)
(一) 确定政府性债务审计目标·····	(153)
(二) 明确政府性债务审计重点内容·····	(155)
(三) 如何开展政府性债务审计·····	(156)
三、审计如何评价政府性债务风险·····	(159)
(一) 政府性债务风险评价指标·····	(159)
(二) 如何评价我国政府性债务风险·····	(159)
专题八 如何当好国家财政“大管家”——财政管理审计 ·····	(163)
一、财政大管家的“工具箱”·····	(165)
(一) 部门预算管理·····	(165)
(二) 国库集中收付管理·····	(165)
(三) “收支两条线”管理·····	(166)
(四) 政府采购管理·····	(167)
(五) 政府收支分类管理·····	(168)
(六) 决算管理·····	(169)

(七) 预算绩效管理	(169)
二、国库集中收付管理审计的重点内容	(170)
(一) 审查国库集中收付制度执行情况	(170)
(二) 审查账户管理情况	(175)
(三) 审查财政出借资金情况	(178)
(四) 审查国库现金管理情况	(180)
三、政府采购审计的重点内容	(180)
(一) 审查政府采购预算管理情况	(181)
(二) 审查政府采购方式及类型变更审批情况	(182)
(三) 审查政府采购代理机构资格认定情况	(182)
(四) 审查采购项目执行情况	(183)
四、“收支两条线”管理情况审计的重点内容	(184)
专题九 “最先一公里”和“最后一公里”有多远——国家重大政策措施	
落实情况跟踪审计	(186)
一、政策措施为何落实难	(188)
二、国家重大政策措施落实情况跟踪审计的重点内容	(190)
(一) 审查重大建设项目推进情况	(192)
(二) 审查财政资金统筹使用和重点资金到位情况	(194)
(三) 审查重点政策落实情况	(195)
(四) 审查简政放权落实情况	(197)
(五) 审查防范经济领域风险情况	(200)
三、如何开展国家重大政策措施落实情况跟踪审计	(201)
(一) 项目组织层面	(201)
(二) 审计实施层面	(202)
(三) 审计结果处理方面	(206)

附录·····	(208)
中华人民共和国预算法·····	(208)
关于印发《政府非税收入管理办法》的通知·····	(230)
关于印发《中央对地方专项转移支付管理办法》的通知·····	(237)
关于印发《中央国有资本经营预算管理暂行办法》的通知·····	(249)
关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见·····	(255)
关于印发《政府投资基金暂行管理办法》的通知·····	(259)
关于全面推开营业税改征增值税试点的通知·····	(265)
深化财税体制改革相关制度一览表·····	(267)
参考文献·····	(269)