

审计工作业务手册



湖南省审计局驻省林业厅审计处编

一九九二年六月

审计工作业务手册

(内部资料、注意保存)

湖南省审计局驻省林业厅审计处

一九九二年六月

前 言

为了帮助广大林业审计工作者，学习和贯彻执行国家政策法规，使审计工作做到有章可循，有法可依，提高政策水平，提高工作质量和效率，我们编印了《审计工作业务手册》。

本手册收集了现行有关审计基础理论知识和审计监督与其他监督的关系，林业资金审计和税种、税法知识的介绍以及现行法规文件选编，有助于广大审计工作者，查找资料，方便工作。凡本手册中的政策、制度规定与今后新规定有抵触的，一律按新规定执行。

编者

1992年 月 日

李鹏总理与全国审计 工作会议代表座谈时的讲话

(一九九一年十二月二十日)

这次审计工作会议开得是好的。贯彻了党中央、国务院关于加强与改进审计工作的精神，总结了审计工作的经验，统一了思想认识，并且为今后五年审计工作制定了一个发展纲要，确定了任务。我相信这次会议必将推动审计工作更好地为深化改革、发展经济服务。

审计部门建立已经七、八年了，广大审计人员艰苦创业，积极开拓，做了大量工作，在财政、金融、企业、农业、基建等领域审计工作都有了较大的进展。可以说，在我们国家，从上到下一个比较完整的审计体系已经建立起来了，审计工作的局面已经打开。

审计监督围绕着经济工作中心，在维护国家财经法纪，提高经济效益，加强廉政建设等方面，发挥了积极作用。审计在社会上的影响日益扩大，初步树立了权威。几年来，审计部门为国家增收节支三百三十亿元，这不仅增加了收入，节省了支出，更重要的是维护了国家财经纪律和正常的经济秩序，使遵纪守法的单位得到肯定，使违反法纪的单位得到处理。这是通过艰苦工作取得的成果。这几年内部审计和社会

审计也都有了新的发展,做了大量工作,取得了明显的成绩。

审计工作制定一个发展纲要很有必要。通过纲要把今后十年和“八五”期间审计工作的主要目标、基本指导原则和工作任务确定下来。你们提出的纲要稿与国家十年规划和“八五”计划的要求是相符合的,我表示原则上同意。

你们在纲要稿中提出的几条审计工作基本指导原则很重要。审计部门的基本职能是对财政经济实行监督。现在要搞活国营大中型企业,这与加强审计监督并不矛盾。审计工作要支持按照国家政策和法律、法规搞活企业,对于违反财经纪律,违反国家规定的,要认真实行监督。要坚持依法审计,维护国家财经法纪,不能随意放宽、变通。这也是为了促进企业增强活力,健康发展。那种“经济要上,审计要让”的说法,是不正确的。

刚才吕培俭同志讲,审计工作要在国家宏观调控中发挥作用。就审计部门来说,它本身并不制定宏观调控措施,但是这些宏观调控措施能否落到实处,也要靠各级监督部门特别是审计部门来加以监督。要经过五年甚至十年的努力,进一步健全各级审计机构,使审计工作法制化、现代化,真正成为政府宏观调控的一个重要手段。今后各级政府的职能,不是去直接干预企业的具体事务,要让企业自主经营,自负盈亏。但是与此同时,要加强对企业、对社会经济生活的宏观调控,加强对企业的监督。这二者都是不可缺少的,是相辅相成的。审计部门每年都审计二十多万个单位,了解和掌握很多财经方面的实际情况,对典型的问题、带普遍性的问题,要善于从宏观管理方面进行研究,向政府如实反映情况,提出改进的建议。比如,会上反映的有些地方对企业进

行摊派，企业又不敢得罪地方政府；还有一些地方政府向企业多要计划内的平价产品，然后又向企业返回名目繁多的奖金，这些问题带有普遍性。审计人员查处这些问题有难度，国家有责任保护你们，不使你们受到打击报复。但是，你们要敢于斗争，善于斗争，如实向政府、党委、向上一级审计机关，乃至向国务院反映情况。

审计部门是综合经济监督部门，它的法定地位和监督层次是比较高的。这在国家的审计法规里面作了规定。它对国家的一切财政经济活动，包括各级政府的、国营企业的财政经济活动都可依法进行审计监督。这种监督属于正常性监督，不是出了问题才去审计，这和监察部门根据群众的举报或者是其它渠道发现问题，立案进行检查，在性质上是不同的。审计监督要重点审查财政财务收支数额大、关系国民经济全局的重点单位，如地方财政、财政金融税收部门、重点企业、重点建设项目等。

我国的审计体制实行地方政府和上级审计部门双重领导，审计业务以上级审计部门领导为主，这是《宪法》和《审计条例》规定的，既有利于审计部门依法独立行使审计监督权，又有利于发挥两个方面的积极性。

当前的审计工作，重点要贯彻中央两个会议的精神，为进一步搞好国营大中型企业、加强农业和农村工作服务。

为进一步搞好国营大中型企业，国家已经在外部环境上采取了许多措施。因此，审计大中型企业，要促进企业眼睛向内，改进管理，挖掘潜力，提高效益。刚才湖北的同志反映两个纱厂的例子，很能说明问题。同样的规模，同样的外部条件，但是一个盈、一个亏，我看主要是经营政策、经

营方向的失误带来的。因此，要把更多的注意力放到转换企业机制上，使企业面向市场，搞技术革新，遵守财经纪律。当前，一个很重要的问题就是分配向个人倾斜，有些企业用不正当手段搞虚盈实亏，巧立名目挖国家。审计部门要监督企业资产、盈亏的真实情况，不能搞虚盈实亏，留利分配不能过分向个人倾斜。要充分发挥部门、单位的内部审计的作用，帮助企业建立自我约束机制。

前几年压缩基本建设规模，审计部门进行了跟踪审计，起了很好的作用。今后，一定要加强对金融机构的审计，现在我们的金融机构规模很大，每年发放的贷款近三千亿元，相当于财政收入。这些钱是不是都用得恰当，是不是都按照国家的信贷政策发放？这里面有相当多的漏洞，有些没有按政策办事，甚至以权谋私，该贷的没有贷，不该贷的贷了。下面的分行、支行，还有信贷员，掌握了很大的权力。审计部门要有重点地对金融机构加强审计，这与中国人民银行系统现在开展的加强廉政建设，提高队伍素质是一致的。他们也希望审计部门去进行监督，帮助他们找出问题。还有一个税收问题。这些年来，为了帮助搞活大中型企业，搞活经济，减免了不少利税，如所得税、调节税。还有一些小税种，权力下放了，有的实行了包干。目前有一种倾向，就是纷纷向国家的基本税种一流转税打主意，有的地方巧立名目来挖这个基本税种，这不利于国家建立正常经济秩序和经济生活。所以，审计部门要把税收作为一个重点加以审计。

加强农业这个问题已经引起你们注意，要加强对农业资金的审计，纠正和防止挤占挪用、损失浪费等问题，提高资金使用效益。

最近，党中央、国务院重申要坚决刹住用公款吃喝、送礼等挥霍浪费之风，这是关系到防止腐败、密切党群关系的重要问题。审计部门要加强对各级政府部门的经常性审计监督，严格执行财经纪律。同时要加强立法建设，制定相应的法律和法规。

搞好审计工作关键在于提高审计队伍的政治、业务素质，特别是要加强各级审计领导班子的建设。审计部门是搞监督的，对自己更应该严格要求，审计人员要做到“廉洁、公正、严格、有奉献精神”。总的看，审计队伍的思想作风是比较好的，审计部门在树立良好风气上是下了功夫的。但也还存在着一定的问题，不能满足现状。在当前国际、国内形势下，要进一步加强对于部的教育，严格纪律，抵制资产阶级自由化思想和社会不良风气的侵蚀。新进来的审计人员，要经过一定训练，有一定的资格要求。不仅对业务素质有要求，对政治素质也要有要求，要宁缺勿滥。应该建立一支政治思想强、有奉献精神、业务素质高、稳定的审计队伍。

大家都提到，为加强农业资金和乡镇财政的审计，需要增加地县审计部门的编制，原来中央批准的十万人编制，现在还没有配齐。根据经济发展的不同情况，有重点地加强一些县、乡审计部门是必要的。对你们提出的要求，会后中编委再研究一下。即便要增加审计人员，也不要平均分配。有些地方商品经济发达，经济活动比较多，需要加强审计；有的地方商品经济还不那么发达，乡镇企业也不是很多，如果增加了审计人员，可能没有更多的事情做。所以，要根据工作的繁简提出报告，报中编委。

你们还提到要制定一个对违反审计法规的处罚规定，可

以保证审计部门依法行使职权；还提出要制定执业审计师条例，以便提高审计事务所的人员素质，发展社会审计事业，使它适应加强集体经济组织审计等方面的需要。这是有道理的。因为国家审计部门主要是对国营企业、国家的经济活动进行审计，大量的集体企业无人审计，所以要由社会上的审计事务所这一类组织进行审计。对这两个建议原则上我们表示支持，应加强这方面的立法。这两个审计法规，请法制局会同审计署研究提出草案，经过各方面协商，报国务院审定。

审计部门的工作和生活条件都还有一些困难，需要随着国家经济建设的发展，逐步加以解决，请国家计委和财政部给予关照。办案经费不足，只能个别考虑，可以根据办案的多少，每年向政府申请补助。

审计部门在社会主义建设中，担负着重要任务，工作难度比较大，希望地方各级政府加强领导。要按照《审计条例》的规定，由各级政府的主要负责人，即省长、市长、县长直接管审计部门；有关部门要积极配合、支持审计工作，尽可能地帮助解决工作中的困难，创造必要的工作和生活条件。广大审计工作者要继续发扬好的作风，在今后的工作作出新成绩。

目 录

一、在我国实行审计监督制度的必要性·····	(1)
二、审计的概念、范围和对象·····	(4)
三、审计的职能、任务、作用·····	(7)
四、审计的分类·····	(13)
五、审计机关的职权·····	(26)
六、审计人员的职业道德、法律责任、业务素质 ·····	(28)
七、审计监督与其他经济监督的联系与区别·····	(30)
八、什么是会计监督，它监督的对象、内容、方法 和程序？·····	(34)
九、《会计法》对会计监督有哪些规范性 的规定？·····	(37)
十、什么是财务监督、财政监督、会计检查、财务 检查？·····	(39)
十一、林业资金审计·····	(41)
十二、我国现行税法简介·····	(54)
十三、税法知识简介·····	(90)
十四、现行法规文件选编·····	(98)
1、国务院第82号令中华人民共和国固定资产投资 方向调节税暂行条例·····	(98)
2、国家税务局国税发(91)113号关于颁发《中	

- 中华人民共和国固定资产投资方向调节税暂行条例实施细则》的通知…………… (102)
- 3、国家计委、国家税务局计投资(91)1045号关于实施《中华人民共和国固定资产投资方向调节税暂行条例》的若干补充规定…………… (106)
- 4、财政部(91)财工字第512号关于国营企业、事业单位缴纳固定资产投资方向调节税有关财务处理的通知…………… (112)
- 5、财政部、建设部(91)财工字第89号《关于国营勘察设计单位有关财务问题的规定》的通知…………… (113)
- 6、财政部(91)财会字第023号关于国营工业企业违反财政法规有关会计处理问题的通知…………… (118)
- 7、国务院国发(91)33号关于企业职工养老保险制度改革的决定…………… (124)
- 8、国务院国发(91)45号关于加强审计执法几个问题的通知…………… (128)
- 9、财政部(91)财综字第12号对广东省关于行政事业单位能否用职工福利基金为干部职工购买“养老金保险”和“简易人身保险”请示的复函…………… (130)
- 10、省财政厅湘财(90)农税字第111号关于我省农林特产税减免及征管问题的通知…………… (131)
- 11、省财政厅湘财(90)农税字第341号关于农林特产税若干具体政策问题答复…………… (132)

- 12、国家税务局国税函发(91)801号关于全国调整粮油统销价格后有关税收政策的通知……(134)
- 13、国家税务局国税函发(90)1834号关于企业收取的延期付款利息不征产品税、增值税、营业税问题的批复……………(135)
- 14、省委办公厅、省政府办公厅湘办发(91)22号关于坚持不懈地狠刹用公款大吃大喝铺张浪费等不正之风的通知……………(136)
- 15、省纪委湘纪发(91)11号关于区分经济活动中违纪与非违纪界限的若干意见……………(139)
- 16、省纪委湘纪发(91)19号印发《关于清理纠正一些部门擅自统一着装问题的意见》和《关于清理纠正少数干部利用职权。违反政策。用公款送子女、亲属到大中专学校读书的意见》的通知……………(143)
- 17、省委办公厅、省政府办公厅湘办发(91)18号转发省委组织部、省人事厅《关于调整国家机关、事业单位干部、工人退休生活补助费计发办法的意见》的通知……………(150)
- 18、省政府、省总工会湘政发(90)35号关于做好职工劳动模范工作几个问题的通知(摘录)……(153)
- 19、省财政厅、劳动厅、总工会湘劳职(90)147号关于女职工卫生费发放问题的通知……………(155)
- 20、省财政厅、人事厅、劳动厅湘财(90)第386号关于修订国家机关、企业、事业单位职工上下班交通费补贴标准的通知……………(156)

- 21、省人事厅、财政厅、机关事务局湘人薪(91)44号关于适当调整书报、洗理费补贴标准的通知……………(157)
- 22、省财政厅湘财(90)行字第51号关于省直干部下农村基层工作有关补助问题的通知……………(158)
- 23、省财政厅湘财(91)行字第87号关于修订省直干部下农村工作有关补助标准的通知……………(159)
- 24 省委组织部、财政厅湘财行字(91)219号关于调整干部培训期间生活补助费标准的通知……………(160)
- 25、省财政厅湘财(90)行字第110号关于修订高级工程师及相当技术职务人员出差待遇应具备的条件的通知……………(161)
- 26、省财政厅、林业厅湘林计(91)65号关于调整国营林场林价基金计征标准和上缴比例的通知……………(162)
- 27、省财政厅、物价局、控办(92)湘控购字第1号关于开征“控制购买专控商品调节基金”的通知……………(165)
- 28、省财政厅、审计局、物价局、税务局、林业厅湘林计(92)06号关于林业基金收管用补充规定……………(168)
- 29 审计署科培所关于在审计工作中正确区分违纪与违规的意见……………(171)
- 30、计拨工会经费的规定……………(175)

一、在我国实行审计监督制度 的必要性

经济监督，是国家用于领导和管理国民经济的一种重要活动。审计监督是经济监督的重要形式之一，其目的在于保证国家计划，财政预算的实现；合理利用资源，充分使用各项资金，保证社会主义财产不受侵犯，揭露弊端，避免失误，维护财经法纪，提高经济效益，巩固社会主义制度。在我国宪法条文中，明确地规定了搞经济建设必须实行审计监督制度，这一措施的本身，就说明了审计监督的重要性。经济建设如果离开了科学管理，没有强有力的监督和严格的纪律，种种损害国家和人民利益的行为就是可能发生。建立审计机构，实行审计监督制度，是保证和加强财经管理的一项重要措施。它对于保证国民经济建设，加快实现四化步伐，巩固社会主义制度都是非常必要的。

1、经济体制的改革，客观上要求加强审计监督

我国的审计监督制度，是随着经济体制改革而逐步建立起来的，是经济体制改革的一个组成部份，改革要求加强审计监督，审计监督工作必须为经济体制改革服务。经济体制改革的中心环节是增强企业活力，简政放权，扩大企业自主权，鼓励企业在国家计划和法制的管理下展开竞争，优胜劣

法，以推动整个国民经济和社会主义事业的发展。但在这个前所未有的改革中，从总体上、主流方面看，重点转移，给经济改革带来大好形势。但在前进中必然会出现一些新情况、新问题。这些新情况、新问题，有的对改革有利，有的对改革不利。这就要求实行审计监督制度，来消除那些分散国家财力，损害国家利益的现象，以利于四化建设健康发展，保障经济体制改革的顺利进行。

2、实行审计监督制度，是加强法制的需要

在我国进行社会主义现代化建设的过程中，必须一方面抓经济建设，一方面加强法制建设，加强经济立法，严肃财经纪律，加强经济监督。当前不少单位，个人法制观念淡薄，“无法可依、有法不依、执法不严、违法不究”的情况经常出现。经济犯罪活动和违法乱纪的事情仍不断出现。有的单位从本位主义出发，无视国家的法纪，乱涨价，滥摊乱挤成本费用，挪用公款，滥发奖金，乱上基本建设项目，化大公为小公；有些个人贪污盗窃，侵占国家资财，行贿受贿，投机倒把，走私贩私，这些在经济领域中的歪风，使国家和集体财产蒙受损失，给社会主义经济建设带来了巨大的损失。开展审计监督，能够有效地查处这些违法行为，一方面、起着威慑作用，另一方面也为财经法规的建立健全起到积极的参谋作用。因而实际审计监督制度，是加强法制的需要。

3、实行审计监督制度，是提高经济效益的需要

党的十二大提出，要把全部经济工作转移到提高经济效益为中心的轨道上来，并在不断提高经济效益的前提下，力

争使全国工农业的年总产值翻两番。为了实现这个总目标，需要国民经济各部门、各地区的共同努力奋斗。通过审计监督，发现问题，揭露矛盾，严肃处理，促进生产建设的发展和经济效益的提高。审计监督也是实现总目标的一个重要方面。经济效益不高，是目前经济工作中的一个突出的问题，主要表现在：投入多，产出少，基本建设周期长，浪费大，收回慢，成本费用高，不少企业亏损。审计工作应当围绕经济效益这个核心问题来开展工作，首先要全面抓经济效益，对生产、建设、流通和非生产等领域的经济效益，都要进行监督。其次不仅要考核一个企业事业单位的微观经济效益，并且还要注意考核宏观经济效益。这就可以根据行业的特点，把各个部门和各个单位的问题集中起来，进行综合分析，找出问题所在，提出治理方法，提供领导机关决策时参考，以促进国民经济协调发展。

4、实行审计监督制度，是保证政府机关廉洁的重要措施

当前个别政府机关和国家工作人员违反财经法纪、贪污受贿，奢侈浪费等腐败现象，深为人民群众所痛斥，如不及时纠正，将严重影响改革和建设的进行，疏远人民群众同党和政府的关系。反对腐败，是关系改革和建设成败的长期斗争。几年来，审计机关对于腐败行为有所查处，起到了一定的威慑作用。实际审计监督制度，发挥审计的监督职能，以保证各级党委和人民政府保持和发扬艰苦奋斗，廉洁奉公的优良传统。

二、审计的概念、范围和对象

(一) 审计的概念

审计，是一种经济监督活动，它的产生与发展与社会经济的发展密切相关。不同时期，不同社会，由于生产力发展水平不同，社会经济管理方式不同，审计监督的广度、深度和形式也不相同。传统的审计，就是查帐，就是查会计的帐目有无差错，有无舞弊。这种概念沿用至今，仍然是中外审计概念内涵中的主要部份。查帐是审计工作的主要内容，但不是全部内容，只靠查帐并不能完成审计工作的全部任务，现代审计的概念已远远超出了查帐的范畴。不同的国家对审计概念也大相庭经。审计一词，在拉丁文早期解释为“听”后来才慢慢演变为审计；英文中 audit，一般译为审计，或者是查帐；日语的审计叫会计检查；俄文的审计有两重意思，一个有审查簿记、报表的意思，另一个有检查监督、监察稽查的意思。那么究竟如何表述我国审计的概念呢？我们认为，审计是由专职机构和人员动用专门的技术与方法，独立依法对被审单位的财政、财务收支及其有关经济活动的真实性、合法性和效益性进行审查，评价经济责任，用以维护财经法纪，保护国家、集体的财产的安全、完整，改善经营管理，提高经济效益，加强宏观调控的综合性经济监督活动。上述审计的概念包括了以下要素：