



“十三五”江苏省高等学校重点教材

教育部高等学校特色专业（财政学）建设优秀成果

高等学校审计学专业系列教材

# 财政审计学

主编 裴育 欧阳华生  
副主编 吴凯

高等教育出版社



“十三五”江苏省高等学校重点教材（编号：2016-1-120）

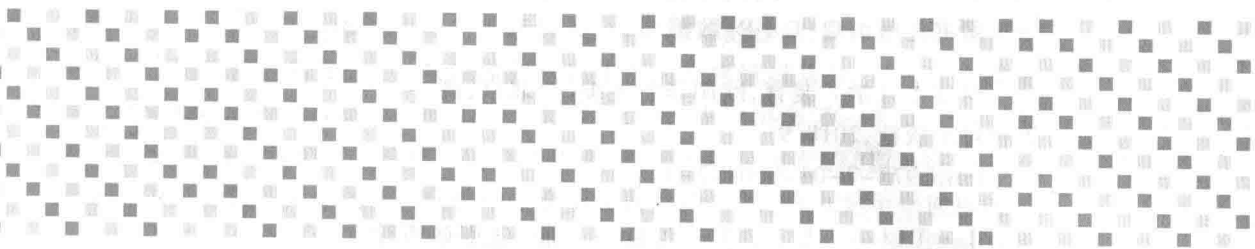
教育部高等学校特色专业（财政学）建设优秀成果

江苏省“十二五”高等学校重点类专业（财政学）建设优秀成果

江苏高校品牌专业（财政学）建设工程资助项目

高等学校审计学专业系列教材

# 财政审计学



主编 裴育 欧阳华生

副主编 吴凯

## 内容简介

本书分为理论和实务两部分,理论部分介绍财政审计的起源与发展,现代财政审计制度的确立与完善以及财政审计基础概述;实务部分介绍财政部门本级预算执行情况审计、税收征管审计、财政专项资金审计、部门预算执行情况审计、政府投资项目审计、政策跟踪审计和财政项目资金绩效审计。

本书既可以作为全国高等院校审计学专业的教学用书,也可以作为审计行业内实务人员培训及参考用书。

## 图书在版编目(CIP)数据

财政审计学 / 裴育, 欧阳华生主编. -- 北京: 高等教育出版社, 2018. 9

ISBN 978-7-04-050487-3

I. ①财… II. ①裴… ②欧… III. ①财政审计  
IV. ①F239.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 203143 号

Caizheng Shenjixue

策划编辑 王 威  
插图绘制 于 博

责任编辑 王 威  
责任校对 刁丽丽

封面设计 张志奇  
责任印制 耿 轩

版式设计 徐艳妮

出版发行 高等教育出版社  
社 址 北京市西城区德外大街 4 号  
邮 政 编 码 100120  
印 刷 北京市鑫霸印务有限公司  
开 本 787mm×1092mm 1/16  
印 张 15.5  
字 数 270 千字  
购书热线 010-58581118  
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>  
<http://www.hep.com.cn>  
网 上 订 购 <http://www.hepmall.com.cn>  
<http://www.hepmall.com>  
<http://www.hepmall.cn>

版 次 2018 年 9 月第 1 版  
印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷  
定 价 39.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换  
版权所有 侵权必究  
物 料 号 50487-00



## 前言

从世界各国的国家审计演进来看,无论是基于公共委托代理理论、权力监督制衡理论,还是基于国家治理理论,财政审计始终是国家审计的主旋律。我国早期的国家审计以财政财务收支审计为主,以查错纠弊为价值目标,随着我国经济社会的发展,经济政治体制改革的不断深入,国家审计的作用已从传统的经济监督向促进国家治理转变,成为党和国家监督体系的重要组成部分,审计监督越来越受到党和政府的高度重视。党的十八大以来,国家先后出台了一系列旨在完善审计制度、加强审计监督的措施,从2014年10月初国务院印发的《国务院关于加强审计工作的意见》、党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,到2015年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及3个配套改革文件,再到党的十九大报告提出的“改革审计管理体制”任务,彰显了加强依法、独立、高效行使审计监督权的改革决心。

2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,组建中央审计委员会,作为党中央决策议事协调机构,主要目的是加强党中央对审计工作的领导,构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好地发挥审计监督作用。同时,国务院机构改革方案明确要求优化审计署职责,将国家发展和改革委员会的重大项目稽察、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署,构建统一高效审计监督体系,不再设立国有重点大型企业监事会。

近五年来,我国在财政审计方面,深化了预算执行和决算草案审计,持续加大对财政存量、转移支付、专项资金、“三公”经费,以及中央八项规定精神、国务院“约法三章”要求落实情况等相关内容上的审计力度,推动盘活沉淀资金,统筹整合专项资金,促进提高财政资金使用绩效,取得显著成效。这些现实变化亟待总结并系统化,为审计机关一线审计人员和高校师生提供学习和研讨资料。将财政审计领域这些现实变化反映在教材中,正是本书修订的主要目的。与同类教材相比,本书具有以下三个方面的特点:

第一,强调综合性。本书基于国家审计的理论与现实发展脉络,将现行财政、税务部门 and 预算单位及其业务活动纳入教材编写范围,既重视各类财税业务的综

述,让学生了解财税业务活动,又有利于一线审计人员在短时间内回顾或学习(主要针对非财政专业人员)财税业务知识;同时,基于财政审计理论基础,以审计为主线,将各类财税业务活动汇总在一起,更进一步体现了教材在理论与实务方面的综合性。

第二,强调前沿性。本书在修订过程中,充分吸收了近年来我国国家审计领域的改革成果,特别是党的十八大以来开展的审计制度改革、党的十九大关于完善审计管理体制以及2018年成立的中央审计委员会,这些成果一一在教材修订中作为重要知识点写入。同时,教材将2016年开始试点的人财物统一管理改革试点、审计全覆盖、大数据审计以及政策跟踪审计等内容作为重点一并列入修订范围,保证了教材与实践相一致,与国家审计改革的趋势相一致。

第三,强调应用性。本书实务部分包括七章的内容,强化了实务教学内容。实务章节的框架是依据国家审计署财政审计实践来设计的,同时多次赴各地审计机关开展调研,向审计实务专家征询意见,以保证教材编写内容与审计机关开展的财政审计工作相一致。在阐述审计典型问题时,引用了大量各级审计机关发布的审计结果公告案例,方便教师与学生充分学习与研讨。对于一线审计人员来讲,可以有选择性地学习相关章节内容,通过案例的学习与研讨,更深入地理解与提升审计工作成效。

修订后的《财政审计学》在教材框架及内容上有较大变化,具体内容如下:导论;第一章 财政审计的起源与发展;第二章 现代财政审计的确立与完善;第三章 财政审计基础概述;第四章 财政部门组织本级预算执行情况审计;第五章 税收征管审计;第六章 财政专项资金审计;第七章 部门预算执行情况审计;第八章 政府投资项目审计;第九章 政策跟踪审计;第十章 财政项目资金绩效审计。

参与本书编写和修订的人员有:吴凯(第一章、第二章和第三章)、欧阳华生(导论、第四章和第七章)、李丹(第五章)、程莹(第九章)、曾宪影(第八章)、江克忠(第六章)和万树(第十章)。欧阳华生教授负责全书内容的整体把关,裴育教授负责最终审定。在本书的修订过程中,得到了山东省德州市审计局、浙江省湖州市审计局和江苏省无锡市审计局的大力支持。刘国芹、费海林、沈木荣、邵东、杨国桥、李伟等同志为本教材修订提供了宝贵意见。王晓峥、王景东、李林木、蒋开颜、郑石桥和孙文远同志在教材审定时提出了中肯的修改意见。本书付梓得到了南京审计大学教务委员会、经济学院以及高等教育出版社王威女士的大力支持,在此一并表示衷心的感谢!

由于财政审计理论与实务在不断发展之中,我们的归纳与总结仍然存在许多不足甚至错误之处,还望读者不吝批评指正!

财政审计学教材编写组

2018年5月



# 目录

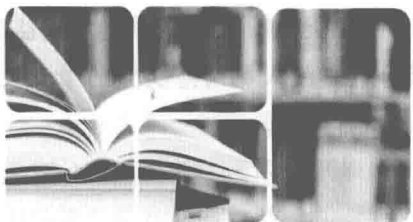
|                           |    |
|---------------------------|----|
| 导论 .....                  | 1  |
| 第一节 财政审计概述 .....          | 1  |
| 第二节 课程性质、学习意义和教学目标 .....  | 5  |
| 本章小结 .....                | 8  |
| 思考题 .....                 | 8  |
| 第一章 财政审计的起源与发展 .....      | 9  |
| 第一节 我国古代财政审计 .....        | 9  |
| 第二节 中华民国财政审计 .....        | 17 |
| 第三节 革命根据地财政审计 .....       | 19 |
| 第四节 中华人民共和国成立后的财政审计 ..... | 22 |
| 本章小结 .....                | 27 |
| 思考题 .....                 | 27 |
| 即测即评 .....                | 27 |
| 第二章 现代财政审计的确立与完善 .....    | 28 |
| 第一节 财政审计环境变化 .....        | 28 |
| 第二节 财政审计理论发展 .....        | 32 |
| 第三节 财政审计大格局形成 .....       | 39 |
| 第四节 财政审计全覆盖 .....         | 45 |
| 本章小结 .....                | 46 |
| 思考题 .....                 | 46 |
| 即测即评 .....                | 47 |
| 第三章 财政审计基础概述 .....        | 48 |
| 第一节 财政审计的法律依据 .....       | 48 |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 第二节 财政审计的目标 .....                 | 51         |
| 第三节 财政审计对象与内容 .....               | 53         |
| 第四节 财政审计方式与方法 .....               | 57         |
| 本章小结 .....                        | 64         |
| 思考题 .....                         | 64         |
| 即测即评 .....                        | 64         |
| <b>第四章 财政部门组织本级预算执行情况审计 .....</b> | <b>65</b>  |
| 第一节 财政部门组织本级预算执行情况审计概述 .....      | 65         |
| 第二节 财政部门组织本级预算执行情况审计主要内容 .....    | 68         |
| 第三节 财政部门组织本级预算执行情况审计典型问题 .....    | 71         |
| 第四节 财政部门组织本级预算执行情况审计微案例 .....     | 79         |
| 本章小结 .....                        | 83         |
| 思考题 .....                         | 83         |
| 即测即评 .....                        | 83         |
| <b>第五章 税收征管审计 .....</b>           | <b>84</b>  |
| 第一节 税收征管审计概述 .....                | 84         |
| 第二节 税收征管审计主要内容 .....              | 91         |
| 第三节 税收征管审计典型问题 .....              | 96         |
| 第四节 税收征管审计微案例 .....               | 102        |
| 本章小结 .....                        | 106        |
| 思考题 .....                         | 106        |
| 即测即评 .....                        | 106        |
| <b>第六章 财政专项资金审计 .....</b>         | <b>107</b> |
| 第一节 财政专项资金概述 .....                | 107        |
| 第二节 财政专项资金审计主要内容 .....            | 116        |
| 第三节 财政专项资金审计典型问题 .....            | 121        |
| 第四节 财政专项资金审计微案例 .....             | 124        |
| 本章小结 .....                        | 127        |
| 思考题 .....                         | 128        |
| 即测即评 .....                        | 128        |
| <b>第七章 部门预算执行情况审计 .....</b>       | <b>129</b> |
| 第一节 部门预算执行情况审计概述 .....            | 129        |



|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 第二节 部门预算执行情况审计主要内容 .....    | 132        |
| 第三节 部门预算执行情况审计典型问题 .....    | 134        |
| 第四节 部门预算执行情况审计微案例 .....     | 140        |
| 本章小结 .....                  | 146        |
| 思考题 .....                   | 146        |
| 即测即评 .....                  | 146        |
| <b>第八章 政府投资项目审计 .....</b>   | <b>147</b> |
| 第一节 政府投资项目审计概述 .....        | 147        |
| 第二节 政府投资项目审计主要内容 .....      | 158        |
| 第三节 政府投资项目审计典型问题 .....      | 164        |
| 第四节 政府投资审计微案例 .....         | 170        |
| 本章小结 .....                  | 175        |
| 思考题 .....                   | 175        |
| 即测即评 .....                  | 175        |
| <b>第九章 政策跟踪审计 .....</b>     | <b>176</b> |
| 第一节 政策跟踪审计概述 .....          | 176        |
| 第二节 政策跟踪审计主要内容 .....        | 183        |
| 第三节 政策跟踪审计典型问题 .....        | 188        |
| 第四节 政策跟踪审计微案例 .....         | 204        |
| 本章小结 .....                  | 207        |
| 思考题 .....                   | 207        |
| 即测即评 .....                  | 208        |
| <b>第十章 财政项目资金绩效审计 .....</b> | <b>209</b> |
| 第一节 财政项目资金绩效审计概述 .....      | 209        |
| 第二节 财政项目绩效审计依据与内容 .....     | 216        |
| 第三节 财政项目资金绩效审计程序与方法 .....   | 220        |
| 第四节 财政项目资金绩效审计微案例 .....     | 228        |
| 本章小结 .....                  | 233        |
| 思考题 .....                   | 233        |
| 即测即评 .....                  | 233        |
| <b>参考文献 .....</b>           | <b>235</b> |





## 导论

### 学习导航

财政作为政府行使职能和进行社会公共活动的一种财力和物力保障，代表国家支配和管理公共资源。有限的社会公共资源如何分配和使用，才能促进经济和社会协调发展，实现增进公共利益目标。审计机关应依据法律法规规定，审查财政资金使用的合规性和有效性，保护全民公共利益。本章主要阐述财政审计含义、特征和作用。

### 学习重点

掌握财政审计的基本概念、特征、作用；了解财政审计课程性质和教学目标。

### 教学目标

通过教学，使学生能够了解和掌握财政审计具体的含义、特征和作用，了解这门课程主要的授课内容和具体要求。

## 第一节 财政审计概述

财政作为政府行使职能和进行社会公共活动的一种财力和物力保障，代表政府支配和管理公共经济资源，是国家治理的基础和重要支柱。财政资金作为有限的社会公共资源，其分配和使用需要加强外部监督，以财政收支为主要监督对象的财政审计由此而产生。

中共十九大报告提出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我们要在继续推动发展的基础上，着力解决好发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益。胡泽君审计长在中共审计署党组 2017 年第四季度中心组学习（扩大）会上的讲话中提出，审计工作要紧扣我国社会主要矛盾变化，按照“突出抓重点、补短板、强弱项”



的要求，聚焦促进解决发展不平衡不充分问题，聚焦促进提升发展质量和效益。审计监督作为党和国家监督体系的重要组成部分，应深入贯彻落实党的十九大精神，创新审计理念，理清工作思路，深化财政审计监督。

## 一、财政审计含义

《中华人民共和国审计法》（以下简称《审计法》）第三条规定，审计机关依照法律规定的职权和程序，进行审计监督。审计机关依据有关财政收支、财务收支的法律法规和国家其他有关规定进行审计评价，在法定职权范围内做出审计决定。因此，审计机关对各级政府财政收支的审计监督是一项重要法定职责。财政审计是审计机关依照相关法律和行政法规，对中央和地方各级政府及其所属各部门的财政财务收支的真实性、合法性和效益性进行监督、评价和报告的行为，是保障政府治理机制有效运行的制度安排，是政府审计的核心内容。财政审计的对象是政府财政财务收支，内容非常广泛。按审计内容分类，财政审计主要包括财政部门组织本级预算执行情况审计、税收征管审计、专项资金审计、部门预算执行审计、决算草案审计、政府投资项目审计、政策跟踪审计、财政资金绩效审计等。这些内容都属于审计机关对财政收支进行审计监督的职责范围，体现了财政审计的广泛性和重要性。

## 二、财政审计的特征

### （一）审计对象的广泛性

财政审计对象是政府财政财务收支，具有广泛性，具体包括：各级财政预算执行情况和财政决策及有关的经济活动；同级政府各部门财政、财务收支及有关的经济活动；各级财政和同级政府各部门管理和使用的其他财政收支及有关的经济活动；与财政预算执行和决算有关的企业、事业单位的财务收支及其有关的经济活动；财政预算执行和财政决策审计中涉及的特定事项和使用专项资金单位的财务收支及有关的经济活动。

### （二）审计内容的综合性

审计机关开展财政审计，不仅要审查预算执行情况、财政政策、其他财政收支和内部控制系统的真实性，而且要对其合法性和效益性进行审核和检查，进而从国家治理的角度，把各级财政作为一个整体来观察和分析，以综合评价各级财政的宏观调控能力和水平。各项财政收支是否符合客观事实，是否符合国家法律法规和制度规定，是否取得了预期的社会效益和经济效益，内部控制是否健全、严密和有效，预算执行和决算中存在什么问题，哪些问题具有普遍



性，应提出何种改进建议等，都是综合评价的内容。

### （三）审计组织方式的灵活性

审计组织方式是指审计主体组织进行审计的行为方式。按审计机关的层级来划分，目前普遍采用“同级审”“上审下”“交叉审”“联合审”等组织方式。审计机关根据项目性质、重要程度和工作需要，通过不同的审计组织方式开展审计，对独立行使审计监督权，更好地发挥审计职能作用，往往有事半功倍的效果。

### （四）以事后审计为主

我国的财政年度为自然年，从每年1月1日起至同年12月31日止，预算周期与财政年度一致。实际开展的财政审计中，本级预算执行审计、部门预算执行审计和决算草案审计往往在一个预算周期结束后展开，即次年1月开始审计上一年度预算执行情况，而对其他内容如税收征管、专项资金使用等进行审计，既可以选择事后审计，也可以选择事中审计。

### （五）审计结果以“两个报告”为核心

开展财政审计形成具有价值的“两个报告”——审计结果报告和审计工作报告，为政府财政运行和发展提供评价，为人大常委会审议财政预算执行情况提供依据，使审计成果得到充分有效的利用。审计结果报告指审计机关依照法律规定，每年向政府和上一级审计机关提出的，关于上一年审计本级预算执行情况和其他财政收支情况结果的报告。审计工作报告指审计机关依照法律规定，受本级人民政府委托，向本级人大常委会提出的关于审计上一年度本级预算执行和其他财政收支审计工作情况的报告。

## 三、财政审计作用

### （一）发挥宏观控制作用，为宏观调控政策制定提供决策依据

审计机关是政府的职能部门，是专司综合性经济监督的。审计机关具有得天独厚的条件，能够真实、完整地掌握宏观经济政策执行情况的第一手资料。审计成果实际上就是宏观经济政策执行情况的真实写照。审计机关通过经常的、大量的、具体的对微观经济活动的审计监督，能够揭露并制止微观经济活动中的不规范行为，并且能够通过对所掌握的第一手资料进行综合分析，对带有普遍性、倾向性的国民经济运行中的弊端，宏观经济调控政策制定的不当和宏观经济调控手段使用的不当等问题提出意见和建议，作为宏观经济政策制定修改的依据，为宏观经济决策服务。在制定宏观经济调控政策和措施过程中，应发挥审计监督的参谋助手作用，为宏观调控的制定提供决策依据。



### 专栏 审计增收节支作用

党的十八大以来，全国各级审计机关认真贯彻落实党的十八大、十八届历次全会和党的十九大精神，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持依法审计、改革创新、固本强基，推动审计事业取得显著成绩。5年来，全国共审计65万多家单位，促进增收节支和挽回损失2.5万亿元，推动健全完善制度2.38万项，移送违纪违法问题线索2.35万件。——胡泽君审计长在2018年1月全国审计工作会议的报告

#### （二）有利于推动国家治理，加快法制建设完善

财政审计与国家治理的发展是相互促进、相辅相成的。我国财政是建立在生产资料公有制的基础上，取之于民、用之于民的社会主义财政，反映国家和人民的根本利益。每年国家预算和决算都要报全国人民代表大会审查和批准，要向人民报告国家财政收支是否正确。财政审计有利于提高国家财政收支活动的透明度，有利于发扬民主，使社会主义财政更好地体现人民的意志，为人民大众服务。我国社会主义法制是为人民服务的，体现了党和人民的根本意志和根本利益。财政部门既是管理财政的执法机关，又具有制定财政、财务具体规章制度的职权。因此，财政审计依法对中央和地方各级政府的财政收支活动独立行使审计监督权，能够促使财政收支纳入法制规范，促进建立、健全和完善财政法制建设，严肃财经法纪。这对加强和完善国家治理和法制建设都具有十分重要的意义。

#### （三）维护财经法纪，监督、保障和促进各项宏观调控政策的贯彻执行

我国社会主义市场经济体制下的宏观调控，主要由中央银行、财政、计划、工商管理等部门制定和实施，并通过运用货币政策、财政税收政策、产业结构政策和产业组织政策及有关措施来实现。一方面，审计机关可以发现宏观调控政策实施不力和经济杠杆使用不当等问题，促进国家各项宏观调控政策、法规落实到位，促使微观经济活动按照宏观经济发展目标良好有序地运行，从而促进国民经济的健康运行与总量平衡。另一方面，在国家宏观经济运行中，审计也可以在一定程度上起到抑制通货膨胀的作用。审计机关加强对投资项目的常规审计，对一些违反国家产业政策、法律规定的投资项目进行严肃处理，同时对大型的停缓建项目进行跟踪审计，使固定资产投资规模有所控制。此外，审计机关通过对企事业等单位微观经济运行中违纪违规行为的查处，在一定程度



上可以控制消费基金的过快增长,从而使投资、消费需求与相应的供给趋于平衡,发挥抑制通货膨胀的作用。

#### (四) 追踪、反馈宏观调控政策的运行效果

改革是一项系统而复杂的工程,涉及方方面面的利益调整与比例协调,社会经济生活中也必然呈现出这样那样的矛盾和问题,政府应审时度势地采取相应的宏观决策和措施,从而确保国民经济持续快速健康发展。审计机关通过对政府部门宏观经济政策落实的审计调查,能够检查与监督宏观调控政策措施的贯彻及执行结果,及时将发现的问题和有关信息向国家政府反馈,便于政府纠正。在对宏观调控政策和措施进行追踪反馈过程中,审计监督发挥着使其不断改进和完善的作用,促进宏观经济决策落实到位。

总之,财政审计的作用,应从理论和实践角度去认识和掌握,用于指导财政审计工作的实践。今后需要紧密结合党中央、国务院重大决策部署,不断加强财政审计工作,深化预算执行和决算草案审计,持续加大对财政存量、转移支付、专项资金、“三公”经费,以及中央八项规定精神、国务院“约法三章”要求落实情况的审计力度,推动盘活沉淀资金,统筹整合专项资金,提高财政资金使用绩效。

## 第二节 课程性质、学习意义和教学目标

### 一、课程性质

“财政审计”课程任务是系统地介绍财政审计理论和实务知识,介绍财政审计的概念、对象、范围和内容,以及财政审计的地位、作用和形式;分类介绍财政部门组织本级预算执行情况审计、税收征管审计、专项资金审计、部门预算执行审计、政府投资项目审计、政策跟踪审计、财政资金绩效审计基础知识、审计主要内容和审计典型问题,并通过微案例考查学生掌握相关知识的程度。本书的特点是通过分章节、分类别介绍财政审计的主要内容,既有理论又有实务,每一章都会选取这部分的财政审计实践中的典型案例进行分析,以帮助学生更好地掌握和理解财政审计知识。

《财政审计学》教材主要包含两部分内容,即财政审计理论和审计实务。审计理论部分主要介绍财政审计的起源和发展、现代财政审计的确立与完善,以及财政审计相关知识,将近十年我国审计改革和发展重要成果编入其中,为学生学习财政审计打下良好的基础。审计实务部分主要是阐述各项财政审计内容



的审计实务，并结合具体审计案例，让学生转换角色，以审计人员的身份去运用审计基本知识与理论进行分析探讨。

## 二、学习财政审计的意义

我国对财政收支实行审计监督制度，对强化财政审计在国家财政经济工作中的地位，健全和完善财政审计监督机制，提高审计监督工作的层次和水平，树立审计机关权威，推进审计工作走向法制化、制度化和规范化，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

### （一）实施全面监督的需要

财政审计作为国家审计重要组成部分，作为国家监督体系一部分，在促进国家治理、维护国家财政、经济安全发挥重要作用。《中华人民共和国审计法》（以下简称《审计法》）颁布实施以后，审计机关不仅要向下级政府的预算执行情况和决算进行审计监督，还要对本级预算执行情况进行审计监督。这样，就由过去单一的“上审下”制度变成了“同级审”和“上审下”相结合的审计监督制度，扩大了财政审计领域，增强了财政审计力度，形成了一个从不同层次、不同角度对政府财政收支进行审计监督的方式。这样，既有利于严肃财经法纪，维护国家的政令统一，又有利于各级政府全面了解预算执行情况和其中存在的问题，便于及时采取措施，加强预算管理。同时，也有利于促进预算单位加强管理，提高财政资金的使用效益。

### （二）全国人民代表大会常务委员会加强监督的需要

按照《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）规定，全国人民代表大会及其常务委员会对中央预算、决算进行审查和批准，对中央和地方预算、决算进行监督。县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级预算、决算进行审查和批准，对本级和下级政府预算、决算进行监督。《审计法》实施以后，预算执行审计成了人大监督政府财政收支的必要方式和有力手段，向人大提交的审计工作报告成了人大评价政府预算执行工作的一个重要依据，人大可以通过审计工作更好地行使对政府财政收支的监督职权。

### （三）提升审计干部素养的需要

适应不断变化的审计环境，认真履行法律赋予审计机关与审计干部的法定职责，不断加强审计素养培养，其中，学习财政审计理论和实务知识是提升审计干部自身素质以及队伍建设水平的重要内容之一。目前，我国财政审计所处的环境发生了很大变化，财政审计在组织方式、方法以及审计目标等方面发生相应变化，需要加强学习来适应这种变化。



#### （四）与国际惯例接轨的需要

目前，从世界上实行市场经济的国家看，不论是审计机关从属于议会还是从属于政府，或是独立于议会、政府之外，审计机关的主要任务都是对本级政府财政收支进行审计监督，向立法机关提出审计工作报告。我国对政府预算执行情况的审计，符合国际审计制度的惯例，不但是发展社会主义市场经济的客观要求，而且也是健全和完善社会主义市场经济制度的必要保证。

### 三、本课程的教学目标

本书在介绍财政审计相关理论知识基础上，重点分类阐述了财政部门组织本级预算执行情况审计、税收征管审计、专项资金审计、部门预算执行审计、政府投资项目审计、政策跟踪审计、财政资金绩效审计的审计内容和审计典型问题。通过本课程的学习，使学生或培训人员对财政审计基本理论和操作实务有一个全面和正确的了解，实现以下教学目标：

（1）了解和掌握财政审计概念、特征、作用和审计对象、审计主要内容及审计法律、审计法律依据等基础知识。

（2）了解和掌握现代财政审计理论、审计理念、审计全覆盖要求。

（3）掌握各类财政审计的依据、内容、方法等相关知识，具备开展相关审计业务的基本能力。

### 四、先修课程要求

“财政审计”是审计学和财政学相融合交叉的一门重要课程，所涉及的专业知识较为广泛，本课程的先修课程包括“审计学”“财政学”“政府预算”“政府会计”和“中国税制”等，只有先修这些课程才能够帮助学生更好地学习和掌握财政审计基本理论和操作实务。此外，对于财政审计这门课程的学习，还要注意以下三点：一是重视国家审计准则的学习。国家审计准则是开展财政审计工作的规范，需要课后加以学习。二是注重审计理论与审计实务的结合。财政审计属于实务与理论结合紧密的学科，在审计理论学习中，缺乏实务的理解，将无法把理论知识串联起来，各个知识点的结构会显得非常松散，所以学习过程中要重视理论与实践结合。本书一大特色就是知识点的介绍均结合了实践案例或示例，学习时需要注意结合这些案例理解相关审计理论。三是需要掌握较为全面的财会知识。财政审计中涉及的财会知识范围很广，其中会计知识要达到中级会计实务的水平，其他各门学科也要有一定深度的背景知识。



## 本章小结

---

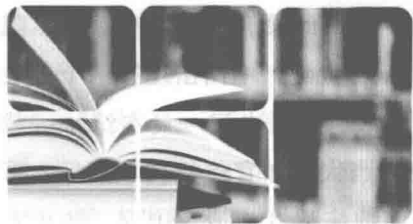
从财政审计的概念、特征和作用等角度介绍了财政审计的基本知识。介绍了财政审计这门课程性质、学习意义和教学目标,使学生从总体上对这门课程有了宏观的把握,对今后的学习安排起到一定的指导作用。

## 思考题

---

1. 简述财政审计含义与特征。
2. 简述财政审计的作用。
3. 简述学习财政的意义。
4. 简述财政审计课程性质。
5. 简述财政审计课程的教学目标。





## 第一章

# 财政审计的起源与发展

### 学习导航

我国古代的财政审计历经漫长的演变过程，从西周时期的“宰夫”、春秋战国时期的“上计”、隋唐时期的“比部”，直至明清时期的停滞衰落。近代北洋政府建立了具有现代意义的审计机构和审计法规，并在民国时期不断完善。革命根据地的财政审计在党的领导下，从无到有，为革命胜利做出重要贡献。改革开放以来，为适应建立社会主义市场经济的需要，1983年依据《中华人民共和国宪法》设立审计署。近年来，我国的审计事业获得长足进展，并将进一步优化审计署职责和组建中央审计委员会。本章主要阐述了我国古代财政审计、中华民国财政审计、革命根据地财政审计和中华人民共和国成立后财政审计的产生和发展。

### 学习重点

本章重点掌握改革开放以来财政审计的发展和变化趋势；了解我国古代财政审计的演变过程；了解中华民国财政审计的发展情况和革命根据地财政审计的发展情况。

### 教学目标

本章旨在使学生了解中国财政审计的起源和发展历程，较为全面的掌握改革开放以来我国财政审计制度的演变过程。

## 第一节 我国古代财政审计

### 一、夏商西周时期

我国古代的财政审计最早起源于西周。在原始社会时期，人类采取集体劳