

第一章 行政事业单位经费 审计的必要性

什么是行政事业？行政事业是指行政和事业而言。行政就是管理国家事务。社会主义行政机关是指人民行使国家权力和国家进行行政工作，其所需经费全部由国家预算供应的机关。它包括各级国家权力机关、国家行政机关、审判机关、检察机关，以及民主党派、人民团体等。

社会主义事业单位是指受国家机关领导，大部分不直接从事物质资料生产，但又直接或间接为改善人民生活服务，为生产建设服务，为无产阶级政治服务，其所需经费全部或部分由国家预算供应的部门和单位。它包括经济建设事业、文教科学卫生事业以及抚恤和社会救济事业等部门和单位。具体讲，它包括各级国家行政机关和农业、林业、畜牧、水产、水利、文化、教育、科学、卫生、工业、交通、商业等各个方面的事业单位。一般地说，它们是非物质生产部门。

行政事业单位的主要任务是：发展各项社会事业，完成国家机关工作任务。这些单位虽然一般不直接从事物质资料生产，但它们的各项业务活动，对社会扩大再生产，满足整个社会日益增长的物质和文化的需要是不可缺少的，特别是在新的历史时期，为了实现党的十二大确定的到本世纪末实现工农业总产值翻两番的战略任务，就必须十分重视科学技术和人才的培养，十分重视智力的开发。人们的科学文化水平提高了，就为社会主义的物质文明、精神文明建设，提供

了强大的动力。

为了完成国家赋予行政事业单位的任务，就必须提供行政事业单位业务活动的资金。国家通过预算集中的资金再分配给行政事业单位，因此，国家对行政事业单位的拨款是无偿的。

一九八三年我省预算支出中用于行政的经费为三亿九千万元。用于农林水利等部门的事业费为二亿七千万元，用于文教科学卫生的事业费为九亿一千万元，三项合计十五亿六千万元，占预算支出的百分之五十五点七。管好用好这部分经费，对繁荣社会主义文化与科学事业，提高人民的物质文化生活水平，促进四化建设都有着重要的意义。

当前，我们国家还不富裕，财政困难还很大，一方面国家用于行政事业单位的经费，还满足不了这些事业发展的需要。另一方面行政事业单位在管理上还存在着很多不完善的地方，弄虚作假，报假决算，转移资金，铺张浪费，请客送礼，滥发奖金，滥发实物，化大公为小公，私设小金库，甚至有的贪污、挪用、私分公款等情况十分严重。当前面临的一个最突出的问题是国家财力不足，资金相当分散，而一些单位，以改革或以关心群众生活为名，弄虚作假，巧立名目，损公肥私，损害国家和人民的利益，有令不行，有禁不止，无视中央和国务院的规定，在行政事业单位管理混乱、违法乱纪的问题非常严重。

上述情况说明，加强行政事业单位的审计工作十分必要。通过审计，督促行政事业单位加强管理，认真执行政策、法令和规章制度。严肃财经纪律，提高资金使用效果，从而促进整个行政事业的发展。

第二章 行政事业单位审计的基本任务和要求

党的十一届三中全会以来，关于健全党的民主集中制，健全党纪党法，严肃党纪和在经济上对外开放，对内搞活等方面发了一系列的指示，制定了一系列的方针政策，我们对行政事业单位审计的基本任务就是要在宣传和贯彻执行四项基本原则的前提下，保证行政事业单位按照党的路线、方针、国家的政策、法令规定，正确筹集和安排资金，促进各项行政任务和事业计划的实现。保证各项改革的顺利进行，对于资金收入，必须严格执行政策，该收的钱，分文不漏，不该收的钱，分文不取。并检查事业单位和行政机关的有关部门是否根据节约的原则使用预算所规定的资金，对粗打冒算，胡支乱用，借改革之机弄虚作假，滥发钱物，滥发补贴，贪污挪用，损公肥私等以及一切铺张浪费，损害国家资财的现象和行为，进行严肃的抵制和斗争。围绕这一根本任务，对行政事业单位审计的基本要求是：

一、依法审计，客观公正，坚持原则，敢于斗争

什么叫依法审计，客观公正，坚持原则，敢于斗争？就是以法律为准绳，按照政策法令规定，不受任何单位、部门 and 个人的干涉，客观公正地独立行使审计权，就是不怕得罪人，不犯自由主义，不管任何组织和个人，只要他违反了政策，我们就去审查他、纠正他。

我们党是一个伟大的马克思主义政党，在长期的革命斗争中，逐步形成了一套好的党风，保证了我国革命的胜利。十年内乱，党的优良传统遭到了严重的破坏，从政治上和经济上都给党和人民带来极大的灾难。党的十一届三中全会以来，提出了一系列加强社会主义民主和社会主义法制的措施，进一步发扬了党的好传统好作风。得到了广大群众的热烈拥护。在经济建设中，中央提出了对外开放，对内搞活的方针，有的钻改革的空子，搞新的不正之风，影响了改革的正常进行，中央发觉后，采取一系列的措施进行纠正，最近一段时间曾发了十九个纠正新的不正之风的文件。省委要求在五月底以前基本上要刹住新的不正之风。这就为我们审计监督工作的顺利开展创造了有利条件。要做好审计监督工作，首先一条就是要依法审计，客观公正，坚持原则，敢于斗争，敢于向党委如实反映问题，揭露矛盾，提出建议，改进工作，这样才能打开审计工作新局面，才能保护四化建设和改革的顺利进行。对于干部也有好处，可以保护干部少犯错误或不犯错误。

二、深入实际，调查研究

审计工作是一项政策性很强，而又艰巨、复杂、细致的工作。在审计工作当中，必然会遇到各种阻力和困难，还会遇到种种似是而非的论调和一些蒙混骗人的假象、烟幕弹。例如，在许多违反财经纪律的事例中，反映出一个突出问题：一些人借口搞活，调动生产积极性，关心群众生活等对上侵夺国家收入，把挖国家的资金以各种名目分到个人的手里，还自认为理所当然。我们党提出的把工作着重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，提出的开放、搞活的

方针，提出的加强社会主义民主和社会主义法制的一系列措施，得到全国人民的拥护。什么事情先办，什么事情缓办，什么事情不办都要根据国家建设的需要与人力、物力、财力的可能统筹兼顾，全面安排。如果只顾本系统、本单位和个人的利益，不顾大局，挖国家肥自己，这必然扩大消费基金增长，打乱国家的计划，妨碍国家的四化建设和改革的正常进行，给国家和人民造成不应有的损失，因而，也是审计监督所要解决的大问题。

在审计工作中正由于有阻力、有困难，违反财经纪律的人和事，总会有这样和那样的理由为借口，但是，真相如何，情节怎样，不论有多么的复杂，总是应该深入实际，调查弄清。我们要做好审计工作就必须深入实际，做好调查研究工作。

三、具体问题，具体分析

审计监督的基本要求除了坚持原则，敢于斗争，深入实际，调查研究外，还必须具体问题具体分析。对违反财经纪律的人和事，必须对错误的事实、情节、原因、后果、责任等要做具体的分析。我们提倡敢于审计，不怕得罪人，但是不怕得罪人并不等于轻易提出和处理别人的问题，提出和处理问题时，一定要有根据，要慎重。

第三章 行政事业单位审计的主要内容

一、关于贯彻执行党和国家的方针政策和重大措施方面的审计

(一) 审查各项收入贯彻执行有关方针、政策和重大措施情况，是否根据党和国家的方针政策制定收入预算、计划和各项收入标准。有无该收的没收，不该收的收了。如有承包的，承包的基数是否合理，有无有意的压低承包基数，少交国家，企业和个人多得多少。

(二) 审查各项支出贯彻执行有关方针、政策情况，是否根据党和国家的方针政策制定支出预算、计划和各项支出标准，是否贯彻执行党的艰苦奋斗、勤俭节约、密切联系群众的优良传统和作风，是否压缩一切行政性开支，有没有在支出上的本位主义、无政府主义等。

(三) 审查在各种财务管理上是否按客观的经济规律办事，在日常财务收支上，是否做到正确处理国家、单位、个人三者之间的关系。

二、关于各种管理方面的审查

(一) 审查各项收入是否按计划规定、范围和标准合理组织收入，有无多收、错收、漏收、额外征收摊派、任意减、缓、免等情况，对应上交国家的收入是否按照规定上交，有无拖欠或者挤用以及截留坐支的情况等。

(二) 审查各项支出是否按计划规定范围和标准, 节约使用经费, 有无乱花、乱用、多支、错支、铺张浪费、挥霍国家资财、损公肥私、假公济私、贪污盗窃的情况等。

(三) 审查各项货币资金是否执行现金出纳管理制度, 有无随意借支、非法挪用、白条抵库, 往来款项结算是否及时等。具体审查项目主要如下:

1、收入的现金, 必须按照规定, 及时送存银行, 不准擅自动用。留存的现金, 也不准超过核定的现金库存的限额。

2、应当转帐的收支, 必须通过银行办理转帐结算。使用现金要符合现金管理规定的使用范围, 不准以各种方式套取现金。

3、帐目要健全, 现金收付要逐笔记载, 逐日结存; 帐实要相符, 不准白条抵库, 严禁挪用公款。

4、要严格管理现金发票, 不准开空头支票。

5、向银行解交和提取的款项, 必须在凭证上详细、真实地写明来源与用途。

6、财务费用管理, 不准保留帐外公款(即“小金库”)。

7、发放工资的日期, 未经银行同意, 不准擅自提前。

(四) 审查各项实物资金, 有无管理不善, 使用不当、丢失、损失浪费甚至挪用、贪污盗窃等。具体审查的项目主要如下:

1、物资的采购、验收、领用和保管。

(1) 采购供应上有否不考虑实际需要, 宽打宽用, 甚至不问是否适用, 盲目采购, 造成积压和使用上的浪费现象。

(2) 领发进出验收登记手续是否齐全, 有否不验收, 不登记, 不过磅, 数量多少、质量好坏都不加过问等问题。

(3) 物资保管工作上是否有专人负责, 分类堆放, 对危险物品和贵重的物资不按特殊要求进行保管, 造成损失等问题进行审查了解。

(4) 对由于物资管理不善, 以至反映有物无帐, 有帐无物, 帐实脱节的问题进行审查。

2、财产物资的审查

(1) 在设备增添上是否贯彻执行勤俭节约方针, 发扬自力更生的精神, 根据需求和可能, 有重点地引进一些先进设备, 搞好设备现代化, 对盲目增添, 贪大求新, 搞小而全, 对某些目前要用, 以后不一定要用的设备, 有时要用, 不是经常使用的设备, 一概盲目采购, 甚至不管有用及没用, 一有机会就添置, 造成设备上一面积压, 一面短缺。多余的设备宁可闲着封存不用, 也不愿调出去支援急需的单位等行为进行审查。

(2) 设备利用率不高。设备管理不善, 领用、封存、转移等制度不严, 有的设备长期积压, 堆放露天, 甚至锈烂散失, 有的精密贵重设备也未按技术上的特殊要求认真保管, 降低设备使用寿命, 造成报废损失。

(3) 检查是否按有关控制社会集团购买力规定办理日常财产、物资购置工作。

三、关于计划完成情况和各项经费使用效果方面的审查

(一) 审查各项收支预算计划完成情况和行政任务、事业计划完成进度是否一致, 与各项事业成果和发展数的完成情况是否一致。

(二) 审查各单位在人力、物力、财力消耗方面，是否贯彻执行经济管理要求，加强财务核算。

(三) 审查各项事业成果和定员定额执行情况，是否符合有关经济规律和事业规律，是否充分讲求经济效益、经济效果和经济责任。

四、关于会计实务方面的审查

1、一切会计数字都必须真实可靠，认真按照会计法的规定执行，不准弄虚作假，隐瞒问题真相。

2、一切原始凭证必须认真审查，并由审核人员签字盖章。发现错误，要按规定查明更正，不得任意涂改、撕毁、抽换或伪造假帐。

3、记帐凭证必须写明日期、编号、摘要、金额及附件张数，有关内容必须与原始凭证完全相符，必须有制票、复核和会计主管人员签章，有关现金收付事项必须有“收讫”、“付讫”戳记和出纳人员签章。

4、填制记帐凭证，必须有合法的原始凭证为根据。一切会计帐簿的记载，必须有合法的记帐凭证为根据。各种明细帐簿，必须随时逐笔登记，不准将多日的不同经济事项一起汇总记帐。

5、一切会计帐簿，必须按照会计制度规定设置，一律不准以单、表代帐。

6、登记会计帐簿，必须严格遵守规定，字迹必须清楚、端正，数字不得跨位、空格。帐簿启用表必须填写齐全，承前页、连后页，以及月、季、年结帐手续，必须及时办理。

7、一切会计帐簿记录，必须定时核对，保证帐帐、帐货相符。发现错误，必须按规定更正，不得任意涂改、撕毁、

抽换或伪造假帐。

8、会计报表必须根据帐簿记载编制，报表数字必须与帐一致。

9、一切会计档案，包括原始凭证、记帐凭证、帐簿、报表，都必须妥善保管，定期装订成册，写明起止日期、编号，并由经手人员盖章，无论是否满保管期限，不经批准不得销毁。在办理移交时，应列清册，由监督人员监督进行移交。

10、会计人员和现金出纳的责任必须分清，不得由一人兼办。会计人员调动时，必须把经营的帐目交接清楚，交接不清的不准离职。

以上所有这些都是审查对会计纪律方面的内容和要求。

五、关于财经纪律方面的审查

1、任意搞计划外基本建设，特别是乱拉资金、乱搞楼堂馆所的。

2、未经批准自行招人，或者擅自增加职工工资和提高职工福利标准的，擅自提职、提级，非法安排自己的子女、亲属的。乱发奖金、实物和各种补贴的。

3、违反财经纪律和财务制度，对国家财产挥霍浪费以及贪污、挪用、多吃多占等。

4、挪用流动资金、周转金、专用基金，搞基本建设和其他财政性开支的，用国家资金和财产办小公司做买卖的。赚的钱进行私分。

5、私分钱物，私分国家财产，化大公为小公，以及请客送礼、铺张浪费，挥霍国家资金的。

6、弄虚作假，虚报冒领，打埋伏转移资金，编制假决算，骗取国家资财的。

第四章 行政事业单位审计的重点

由于行政事业单位的工作性质和财务状况不同，因此，预算管理的方式就不完全相同，行政事业单位的预算管理大体有以下三种形式：

（一）全额预算管理。全额预算管理，就是全部的预算收入、支出均列入国家预算。这种管理形式，适用于没有收入或收入不经常、不固定的行政事业单位，如国家机关、人民团体、教育事业、卫生防疫事业和农林水气事业单位等。

（二）差额预算管理。差额预算管理，就是业务收入补业务支出，支大于收的差额，由预算拨款弥补，收大于支的差额，上交国家预算。这种管理形式，适用于有经常稳定收入的事业单位，如医院、剧场、剧团、托儿所、幼儿园、良种场、林场、畜牧场等单位。

（三）自收自支管理。又称特种资金管理，就是用其收入解决相应的支出，收支均不纳入国家预算，作为预算外资金管理，它与国家预算没有直接的交拨关系。如中小学校的学杂费、交通部门的公路养路费，行政部门的招待处、所等。

除以上三种形式之外，在最近几年的改革当中，为了调动事业单位组织收入和节约国家开支的积极性，也出现了一些其他形式，如事业单位改为按企业经营管理，核定全年收入任务，除一部分用于抵顶事业费开支后，超额部分进行分成；定额上交，多收归单位留用。还有的收入按六二二比例

分成等多种不同的形式。

为了保证预算的正确执行，审计机关对行政事业单位的审计重点是：

1、审查行政和事业计划与财务计划、投资计划是否相应，验证计划是否得当，计划不当就会造成巨大损失浪费。进而根据批准的行政事业计划和预算，审计监督财政部门根据年度核定的年度预算和季度用款计划，按月拨款，不得超计划和无计划拨款。

2、审查和验证各行政事业单位，按预算规定的用途和开支标准，支付人员经费，公用经费等。

3、审查各行政事业单位是否按照财务计划，合理使用资金，积极挖潜，努力节约非生产性支出，用较少的钱办更多的事，充分发挥资金和物资效用，同时还要分析对社会生产的效益和影响。

4、审查有收入任务的单位是否按国家的规定认真组织收入，努力开辟新来源，同时，要检查收入是否合法、合理、合规。不能离开国家政策，擅自提高标准，提高价格，增加人民负担，或为了组织收入，不择手段，不顾左邻右舍，盲目追求本部门的利益。

具体来说，审计监督工作应抓住预算拨款、预算支出、预算内外收入和投资效果这四个方面：

一、预算拨款

行政事业单位为了完成事业计划和行政任务，需要有一定的经费做保证，经费来源主要靠国家拨款，因此，在审计经费拨款中应掌握：

(1) 是否贯彻按计划拨款。为了保证年度预算的执

行，各预算单位应根据年度计划，编制季度分月用款计划，审计部门应审核季度计划编制的依据和可靠性。

(2) 是否贯彻按进度拨款。财政或主管部门除根据用款单位的季度分月用款计划拨款外，对金额较大的还可以按进度拨款，如修缮、购置费等，这样，既可以保证资金的需要，又可以防止资金积压，监督资金的合理使用。

(3) 是否贯彻按用途拨款。在预算安排中，对专项计划，必须贯彻专款专用。如教育部门为了保证教育事业的发展，不断提高教学质量，卫生部门为提高医疗水平，改善医疗条件，每年在预算安排中，都专项安排一批设备费和器械购置费。农林水利部门，为了发展农林和水利事业，每年也都安排一些专款。比如小型水利、防汛岁修，防蝗灭鼠等。对这种经费，必须监督专款专用，按用途拨款。

(4) 是否贯彻按预算的级次拨款。各级预算单位，应按照国家规定的预算级次拨款，各级财政主管部门，不能向没有经费关系的单位拨款，以加强预算管理的监督。

二、预算支出

审计行政事业单位预算经费支出时，既要注意保证事业发展的资金需要，又要注意贯彻勤俭节约的原则，遵守各项财经制度。因此，审计应抓住：

(一) 要注意分清资金的性质。行政事业费不能用于基本建设，凡属基建支出费用，应按基建程序手续办理。预算外的支出，不能列入预算内报销，预算内的资金不能转入预算外。

(二) 在预算支出中，必须坚持按预算、按计划办事，不能办理无预算、超预算、无计划、超计划支出。各项支出

要按规定的范围和标准开支，不能任意扩大和提高标准。

（三）在执行政策上是否认真，是否做到有令必行，有禁必止，按政策、制度规定办事。

（四）人员经费。审核人员是否超编，有无违反规定，不经批准，随意增加人员或变相增加人员，安排自己亲属，有无违反规定，滥雇临时工。审核工资核算是否正确，在工资发放中是否有弊端。

（五）审核原始凭证是否合法，报销是否符合手续制度，各项经费开支是否符合规定，对专项拨款是否贯彻专款专用的原则，有无挪用。购买控购商品，是否经过批准手续等。

（六）随着对外经济开放，涉外工作越来越频繁，审计在外事活动中，有无索贿受贿，丧失国格、人格的情况。凡外国人或港商主动向我赠送礼品时，要对其说明党和国家的规定，婉言谢绝，确实难以谢绝的，所收礼品应按规 定交公，不得自行处理。对公开索要或暗示对方赠予礼品，或以托收对方代购品为名，变相敲诈勒索的，要从严处分。涉外工作中的审计监督绝不能放松。

（七）验证各部门的物资、财产的购用和储备是否合理，管理制度是否健全。当前，大多数单位存在着重钱轻物的情况。固定资产无帐，无登记，管理十分混乱，丢失现象非常严重。有的好大喜功，不问效益，购进设备不验收，不会用，不妥善保管，造成浪费。有的无帐无记录，乱堆乱放，使用无手续制度，任何单位内外职工和群众私拖偷用。特别是一些精密贵重的器械、器材管理不当，很容易丢失。如我问一个单位：“你们有多少电视机、照像机、计算器、收录

机”等，他答不上来。一无帐、二无表，心中无数，乱拉乱用。通过我们进行验证，应对单位提出加强物资、财产管理的意见。

（八）预算包干结余，是否按规定的用途使用。

（九）审查该花的钱是否花了、花好。花了就是把应当花出去的钱，尽快地花出去，加速事业的发展。花好就是按照规定把钱用在刀刃上，少花钱，多办事，把事办好，充分发挥资金的效益。如有一个单位每年把预算安排的科技三项费用剩一些，九年在帐上结存了一百万元。这些钱办好多事情，尽快用于发展事业，而存在这个单位帐上成了死钱，不能发挥作用，影响事业的发展。

三、预算外收入

行政事业单位的预算外收入，是指在规定的范围内，由单位自行组织和管理，不纳入预算统一管理的资金。实行预算包干以来，财政部门为了有利于发挥单位组织收入的积极性，将部分杂项收入放给单位自行管理，补充经费不足，因此预算外资金分散在单位各部门的越来越多。预算外收入，一般包括以下内容：

生产劳动收入：如学校的勤工俭学、校办工厂的收入，科研单位的产品试制收入等。

服务性收入：如科研单位的设计和技术咨询服务收入，广播部门的广告服务收入。

专项资金收入：如中、小学的学杂费收入。

租赁收入：如学校的教室租金收入，机关学校的礼堂租金收入，展览馆的展厅租金收入以及办舞会舞票收入。

事业收入提成：如科研单位的事业收入提成，科技成果

转让分成收入，讲课金提成收入。工商税务公检法部门的税收和罚没款提成收入。

其他零星收入：如废品变价收入等。

对预算外收入的审计应放在：

（一）是否贯彻先收后支，量入为出，自求平衡的原则。

（二）各项收入、支出是否符合规定。预算外收入虽不列入预算内管理范围，但仍应按照国家的有关规定执行，也执行预决算制度，不能作为单位的小金库，逃避监督。

四、加强行政事业单位预算资金使用效益的审计

审计行政事业单位的目的，是监督检查验证行政事业单位合理使用经费，防止浪费，把有限的钱用在刀刃上，从而提高经费使用的经济效益。当前，行政事业单位突出的矛盾是一方面经费不足，不能满足事业发展的需要。而另一方面，这些单位的经费使用得经济效益不高。以教育为例：我国按人口平均的教育经费，一九七五年是二点七四美元，在世界一百五十个国家和地区中，居第一百四十一位。现在，全国有二亿三千万文盲和半文盲。每年还有百分之七的儿童不能入学，百分之二十三的小学生不能升初中，百分之五十三的初中生不能升高中，百分之九十五以上的高中生不能升大学。当然造成这种状况的原因是很复杂的，但其中的重要原因之一是教育经费不足，无法满足当前教育事业发展的需要，任其发展就会带来越来越严重的问题，就将会犯历史性的错误。十一届三中全会以后，党和国家十分重视智力投资，在国家财政还有困难的情况下，教育经费逐年增长。从一九七七年到一九八一年平均每年增长的速度为15.2%（五三年

一六五年平均每年增长9.5%，六六年一七六年平均每年增长5.1%）。教育经费占国家财政总支出的比例也从一九七八年的5.9%，上升到一九八一年的9.83%。同时，也应看到，教育经费近几年增长的速度已超过了当前教育事业增加的速度，一九八一年比一九七六年中学的教育经费增长了92.5%，在校学生人数减少了17.9%，小学教育经费增长了81.4%，在校学生人数减少了5.1%。教育内部还存在着经费管理不严的问题，挪用教育经费的情况还不断出现，用教育经费请客送礼，大吃大喝，铺张浪费，挤占教育事业费搞计划外基建，游山玩水，滥发奖金实物等，损害了教育事业的发展。同时，在教育部门内部教职工的超编现象也还比较严重，不合格的教师在教师队伍中占有一定的比例。造成这些问题的原因是多方面的，这就需要通过合理的调整，充分挖掘潜力。为此，应着重审计以下三方面的问题：

（一）用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，从错综复杂的现象中研究资金分配规律。在行政经费中，人头经费的比重过大，相反直接用于事业的发展经费比重就较小。我们应加强这方面的研究，得出一个比较合理的经费使用规律，这是非常必要的。通过经费的合理安排，就能促进整个行政事业的发展。

（二）正确处理需要与可能的矛盾，把有限的资金用在最需要的方面。当前，国家财政有很大困难，不可能满足各方面的需要，在经费分配上就出现了需要与可能之间的矛盾，如何把有限的资金用在最急需的方面，充分发挥有限资金的最大经济效益，就需要调查研究，作科学的安排。

（三）要抓开源节流。各行政事业单位除抓好资金的节