

地方财政审计实务

贵州省审计厅编

地方财政审计实务

江苏工业学院图书馆
藏书章

贵州省审计厅编

责任编辑：张光寿

黄启明

责任校对：陈中道

杨通权

地方财政审计实务

贵州省审计厅编

贵州工学院印刷厂印刷

黔新出(95)内图资准字第110号

加强财政审计促进经济发展

——代序

马三民

1995年正式实施的《中华人民共和国审计法》，对加强财政审计工作作出了新的规定。审计机关在坚持对下级政府财政预算执行情况和决算实施审计监督的同时，将对本级预算执行情况进行审计监督。这项规定，发展了我国审计监督制度的内容，进一步强化了国家监督机制，突出了审计监督在经济运行中的地位和作用。加强财政审计，促进经济发展，已经成为各级审计机关的重要职责和任务。

新的财政审计体制，对审计机关提出了更高、更严的要求。特别是开展同级财政审计，没有现成的经验和模式，在实施过程中将会遇到各种矛盾和问题。这就需要我们坚持党的解放思想，实事求是的思想路线，勇于实践，大胆探索，积极开拓，不断总结新经验，研究新情况，解决新问题。省审计厅编辑的《地方财政审计实务》一书，就是我省广大审计干部初步探索的一项成果。

加强财政审计，是贯彻执行《审计法》的重要内容，是加强财政管理促进经济发展的迫切需要，也是国际上的通行做法。各级审计机关要高度重视，统一思想，加强协调，保证财政审计工作顺利开展。要充分认识到，实行同级财政审计，发展和完善了我国社会主义审计监督制度。这项工作能

否搞好，是关系到审计工作兴衰成败的大事。根据《宪法》和《审计法》规定，审计机关属于政府序列，开展财政审计工作，一定要坚持在政府行政首长和上级审计机关领导下进行。各级审计机关要自觉维护政令的集中统一，勤请示多汇报，认真研究写好给政府、人大常委会的报告，妥善处理审计中发现的问题，从宏观上提出加强财政预算管理的措施和建议，促进地方经济的发展。

财政审计工作涉及面广，工作量大，政策性、综合性强，在具体组织实施中，各级审计机关要全力以赴，努力做到“三个突破”：一是审计方法上要有所突破。同级财政审计无论在审计层次、内容和目标上，都比过去的上审下有较新变化。要积极探索审计机关内部在审计重点、审计力量和审计时间上的优化组合，走出一条能够更加有效的强化财政审计，发挥审计机关整体效能的审计路子。二是审计质量要有所突破。政府财政收支活动对国民经济的运行具有举足轻重的作用。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，政府进行宏观调控的主要手段是运用财政政策和货币政策来引导和影响社会资源的合理配置。因此加强财政审计，特别是预算执行审计，既有利于财政部门加强管理，又有利于政府全面了解和掌握财政情况，也有利于人大对预算执行的监督。审计机关要规范审计程序的方法，增强执法力度，提供高质量的审计报告。三是审计效果上要有所突破。要充分发挥审计监督在促进和加强宏观管理中的作用，把加强廉政建设和促进地方经济发展作为财政审计的主要目标，努力提高审计效果。

纵观全书，或许她显得有些稚嫩，在某些方面也还不够成熟。但她毕竟是我省广大审计干部解放思想，转变观念，

努力探索和尝试的结果。我相信，编写这本《地方财政审计实务》，必将给大家一些有益的启迪，对我省地方财政审计工作的开展起到积极的促进作用。

一九九五年九月于 贵阳

前 言

1995年1月1日开始实施的《中华人民共和国审计法》，从法律上确立了审计下级财政与审计同级财政相结合的新的财政审计体制。开展同级财政审计，对我省各级审计机关来说，是一项新工作，大家期望开展系统培训。经过认真准备，贵州省审计厅于95年8月举办了全省财政审计骨干培训班，省、地、县审计机关170余人参加了培训学习。为期10天的紧张培训，大家收获颇丰，迫切要求将培训教材翻印。在这种形势下，我们萌发了将讲稿整理汇编成书的想法。省审计厅组织部份从事财政审计实践的同志，精心地对讲稿进行了审阅、加工和整理，汇编了这本地方财政审计的入门教材——《地方财政审计实务》，以奉献给广大审计人员。

本书编写的宗旨，力求给读者一个“实”的感觉。第一，全书以《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国预算法》及有关法律、法规为依据，对我省分税制财政体制改革，以增值税为主体的流转税体系改革，财政审计的地位作用及基本工作程序作了比较详尽的介绍，力求概念准确清楚，内容简明适用。第二，全书以解决实际操作为目的，从预算收入审计、预算支出审计、财政平衡审计及其他财政收支审计实务入手，向读者展示了财政审计的基本操作技术、方法和要求。第三，结合贵州省十年来开展财政审计工作的实践，对预算执行中常见的违纪违规问题的表现形式和手段进

行了概括。以实为主，是本书的主要特色，旨在让读者能比较完整地理解财政审计工作的始终，增强实际工作的可操作性。

本书由贵州省审计厅马三民厅长主编，草拟编写大纲并进行总纂。全书共分七章。第一章由季可、杨通权执笔；第二章由赵娟娟、乔为建、王庆祖，陈中道张著勇刘广胜执笔；第三章由张光寿执笔；第四章由徐德扬、杨通权、王庆祖、陈忠道执笔；第五章由黄启明执笔；第六章由魏金台执笔；第七章由赵毅、周志恒执笔。省审计厅财政金融审计处的同志承担了主要的事务性工作。在本书的编纂过程中，得到了省财政厅、省国税局、省地税局诸多同志的鼎力相助，我们在此谨致诚挚谢意。

万事开头难。编纂一本财政审计实务书籍，我们是边实践、边探索，书中缺陷、错漏之处在所难免，恳请广大读者指正。

编 者

一九九五年九月

目 录

第一章 财政体制改革与预算法基本精神

- 第一节 财政体制改革…………… (1)
- 第二节 预算法基本精神…………… (6)
- 第三节 预算管理体制…………… (11)

第二章 税收制度改革与流转税征收

- 第一节 税收制度的改革…………… (16)
- 第二节 流转税征收…………… (21)
- 第三节 所得税征收…………… (32)
- 第四节 其它税征收…………… (47)

第三章 财政审计概述

- 第一节 财政审计的地位, 作用及指导原则…………… (60)
- 第二节 财政审计的任务及主要内容…………… (63)
- 第三节 财政审计的对象和管辖范围…………… (66)
- 第四节 财政审计的组织和审计方式…………… (68)
- 第五节 财政审计的程序…………… (69)
- 第六节 审计处理方式…………… (76)
- 第七节 权限和责任…………… (77)

第四章 财政收入审计

- 第一节 预算收入审计概述…………… (78)

第二节	税收收入审计	(83)
第三节	财政收入审计	(112)

第五章 财政支出审计

第一节	财政预算支出审计概述	(139)
第二节	财政预算支出审计	(152)

第六章 财政平衡审计

第一节	财政结算, 结转资金审计	(177)
第二节	预算调拨收支的审计	(184)
第三节	财政往来资金的审计	(188)
第四节	预算周转金审计	(190)
第五节	财政年终结余审计	(192)
第六节	对财政决算平衡的审计评价	(193)
第七节	财政资金活动的审计	(194)

第七章 其他财政收支审计

第一节	预算外资金的审计	(203)
第二节	地方财政信用资金审计	(216)
第三节	政府各部门财政性专项资金审计	(227)

附录一: 贵州省财政收支审计试行办法(234)

附录二: 关于1995年省本级预算执行和其他财政收支的
审计工作方案(242)

附录三: 财政收支审计中常见的违纪问题及审计方法(250)

第一章 财政体制改革与预 算法基本精神

党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,要积极推进财税管理体制,近期改革的重点是把财政包干体制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制。改革的原则和主要内容是:按照中央与地方政府的事权划分,合理确定各级财政的支出范围;根据事权与财权相结合原则,将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税,并建立中央税收和地方税收体系,分设中央与地方两套税务机构分别征管;科学核定地方收支数额,逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度,建立和健全分级预算制度,硬化各级预算约束。

第一节 财政体制改革

一、省对各地分税制财政管理体制的具体内容

(一) 事权和支出的划分

根据各级政府事权的划分,各级的支出范围划分是:

1. 省级财政主要承担省级机关运转,调整全省国民经济结构,协调地区发展,实施宏观调控等方面和重点建设投资以及由省直接管理的事业发展支出。具体包括:省本级行政管理费,民兵事业费、全省统筹基本建设投资、省级企业的

技术改造和新产品试制经费、省财政安排的支农支出、以及由省负担的公检法支出、文教科学卫生事业费、农林水气事业费、工交商事业费、抚恤和社会福利救济费、其他部门事业费、价格补贴支出以及其他支出。

2. 地（州、市）财政主要承担本地区机关运转及本地区经济、事业发展的支出。具体包括：地（州、市）行政管理费、地（州、市）自筹的基本建设投资、企业的技术改造和新产品试制经费、支农支出、城市维护和建设经费，文教科学卫生事业费、工交商事业费、农林水气事业费、公检法支出、价格补贴支出以及其他支出。

（二）、收入的划分

根据事权与财权相结合的原则，按税种划分各级的收入范围是：

1. 省级固定收入包括：省及省以下各银行、各保险公司、信用社、交通银行以及非银行金融企业缴纳的营业税（包括教育附加）、省级企业所得税和上交利润、证券交易税（中央和省各50%）。

2. 地（州、市）固定收入包括：营业税（不包括铁道部门、各级银行、各级保险公司、信用社、交通银行以及非银行金融企业缴纳的营业税）、地（州、市）所属企业所得税（不含上述地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税）和上交利润、个人所得税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税（不含铁道部门、各银行总行、各保险公司集中交纳的部分）、房产税、车船税、印花税（不含证券交易印花税）、屠宰税、农牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税、遗产税等。

3. 省与各地（州、市）共享收入包括：增值税（除中

央分享75%外，省分享10%，各地分享15%，地（州、市）本级不参与县（市、区、特区）15%的分享）；土地使用税，土地增值税、资源税（不含中央海洋石油资源税）和国有土地有偿出让收入四项收入，省分享50%，各地分享50%。

除上述收入项目外的其他各项收入，原属省级收入的，仍作为省级收入；原属地（州、市）收入的，仍作为地（州、市）收入。

（三）、省对各地税收返还数额的确定

为了保证各地既得利益，逐步达到改革的目标，据根中央对我省的税收返还原则，省对各地税收返还数额以1993年为基期年核定。按照1993年各地实际收入以及税制改革和收入划分情况，核定1993年省从各地净上划的收入数额（即消费基十85%的增值税—中央和省下划收入—上解省的收入）。

1993年省净上划收入，全额返还各地，保证现有各地既得财力，并以此作为以后省对各地税收返还基数。

1994年以后，税收返还额在1993年基础上逐年递增，递增率按中央对我省返还递增率返还各地。如若1994年以后省净上划收入达不到1993年基数，则相应扣减返还数额。

税收返还计算公式为：

1994年税收返还数 = 1993年核定净上划收入 × (1 + 地、州、市增值税和消费税比上年增长% × 0.3)

以后年度税收返还数 = 上年税收返还收入 × (1 + 地、州、市增值税和消费税比上年增长% × 0.3)

（四）、原体制补助、各地上解以及有关结算事项的处理

1994年实行分税制财政管理体制以后，原体制的分配格局暂时不变，过渡一段时间再逐步规范化。第一，原体制省

对各地（州、市）的补助继续按规定补助；第二、原体制实行定额上解的地（州、市）按原确定的上解额，继续定额上解；第三、实行总额分成加超基数增长分成的地（州、市），暂按递增上解办法，即按1993年实行上解数作基数，分别以1991、1992、1993年实际上解数核定平均递增率，从1994年起，原则上按确定的递增率递增上解；第四、对原按固定比例分成的收入仍按原体制结算办法结算；第五、城建税的结算，仍按省政府办公厅黔府办发（1993）3号文件执行；第六、各地财政负担20%部分出口退税部份，以1993年实际负担额列入基数上划中央，以后增长部分全部由中央财政负担。

二、配套改革和其他政策措施

（一）改革国有企业利润分配制度。根据建立现代企业制度的基本要求，结合税制改革和实施《企业财务通则》、《企业会计准则》，合理调整和规范国家与企业的利润分配关系。从1994年1月1日起，国有企业统一按国家规定的33%税率交纳所得税，取消各种包税的办法。考虑到部分企业利润上交水平较低的现状，作为过渡办法，增设27%和18%两档照顾税率。同时取消对国有企业征收的能源交通重点建设基金和预算调节基金。对已经实行承包的企业，凡1993年承包到期的企业，不再延长承包期，从1994年起按新的税制和税率执行；凡承包期超过1995年的，一律改为1995年止；对承包未到期的企业，根据企业要求，也可提前进行所得税制改革。

（二）、改进预算编制办法，硬化预算约束。实行分税制财政体制后，预算编制办法要求相应调整，各地必须按照

分税制和税制改革的新口径编报财政预算，不得随意改变预算收支范围。省对各地的税收返还列省级预算支出，各地相应列收入；各地财政对省的上解列各地支出，省财政相应列收入。各级财政之间都不得互相挤占收入。改变目前省代编各地预算的做法，每年由省提前向各地提出编制预算的要求。各地编制预算后，报省财政厅汇总成全省预算。

（三）、建立适应分税制财政体制需要的金库体系和税收返还制度。根据分税制财政体制的要求，原则上一级政府一级财政，同时，相应要有一级金库。在执行国家统一政策的前提下各级金库分别向各级财政负责。实行分税制财政体制后，各级财政支出有一部分要靠上级财政税收返还来安排。为此，必须建立相应的税收返还和转移支付制度，以协调各级财政支出的资金需要。

（四）、妥善处理经省政府批准的减免税政策问题。过去省政府批准了对一些项目和企业的减免税，为了使这些企业有一个过渡，在制止越权减免税的同时，对于1993年6月30日前，经省政府批准实施的未到期的减免税项目和企业，各地把资料报省，由省人民政府转报财政部和国家税务总局重新审查，确认后，从1994年起，对这些没有到期的减免税项目和企业实行先征税后退还的办法。这部分税收统一返还各地财政，连同各地收入部分，由各地按政策规定统筹返还给企业，用于发展生产。这项政策执行到1995年。凡未经省人民政府批准的各类减免税，一律停止执行。

（六）、实行分税制财政管理体制后，由于企业、事业单位的隶属关系发生变化的，相应调整地方的税收返还基数，或者单独进行结算。由于国家实施重大经济改革措施，而使财政收支发生变化的，除国务院、省人民政府有规定者

外，一律不再调整各地方财政收支基数及税收返还基数。省级各部门未经省人民政府批准和省财政厅同意，均不得对各地自行下达减收增支的措施。各级财政要严格按分税制财政体制办事，严格执行体制确定的收支划分范围规定，按照财权与事权相统一的原则，坚持量入为出，不打赤字预算。

第二节 预算法基本精神

《中华人民共和国预算法》在总结40多年来预算管理经验的基础上，根据社会主义市场经济发展的要求，规定了各级权力机关、各级政府、各级财政部门，各单位的预算管理职权，明确了预算编制、审批、执行、调整、监督和决算的法律程序，把各预算主体和预算活动的全过程都纳入了法律调整的范围，是我国实施以法治财，依法理财的重要法律依据。

《预算法》共分为11章79条，其基本精神有：

一、规定了各级人民代表大会及其常务委员会的职权、各级人民政府的职权、各级财政部门的职权以及各部门、各单位的职权。

1. 各级人民代表大会的职权主要有：预算及预算执行情况的审批权；对预算、决算方面不适当决定的撤销权。

2. 各级人民代表大会常务委员会的职权主要有：预算执行的监督权；预算调整方案和决算的审批权；对预算、决算方面决定的撤销权（全国人民代表大会常务委员会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的关于预算、决算的行政法规、决定和命令；有权撤销省、自治区、直辖市人民代表

大会及其常务委员会制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规和决议。县级以上地方各级人民代表大会常务委员会有权撤销本级政府和下一级人民代表大会及其常务委员会关于预算、决算的不适当的决定，命令和决议）。

3. 各级人民政府的职权主要有：预算、预算调整、决算草案的编制权；预备费动用的决定权；预算执行的组织和监督权；对本级各部门和下级人民政府关于预算、决算的不适当的决定、命令的改变、撤销权。

4. 各级财政部门的职权主要有：预算、决算草案的具体编制权；预算执行的组织权；预备费动用的建议权。

5. 各部门的职权主要有：本部门预算、决算的编制权；预算执行的组织和监督权。

二、划分了预算收支范围

（一）、预算收入包括：

1. 税收收入；
2. 依照规定应当上缴的国有资产收益；
3. 专项收入；
4. 其他收入。

（二）、预算支出包括：

1. 经济建设支出；
2. 教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出；
3. 国家管理费用支出；
4. 国防支出；
5. 各项补贴支出；
6. 其他支出。