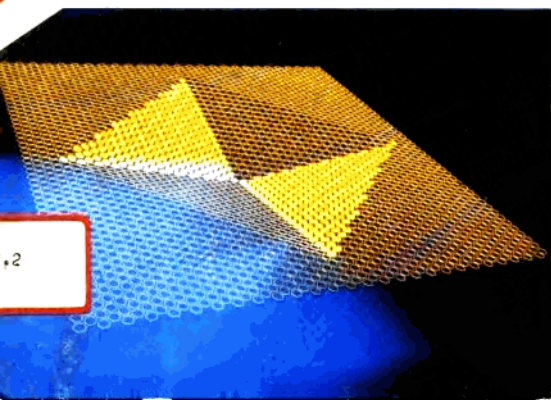


财政 预算 收支 检查

• 刘克邦 编著
• 湖南科学技术出版社



序 言

· 建立和完善社会主义市场经济体制,深化财政体制改革,需要国家加强宏观调控和监督管理。财政部门是国家的经济综合管理部门,财政预算收支的执行是国家通过财政手段参预一部分国民收入分配和再分配的重要形式。建立良好的财政经济秩序,合理分配财政资金,正确处理中央与地方,国家与集体和个人之间的利益关系,关系到社会有限资源的合理配置,关系到经济建设和改革开放的健康发展,关系到“四化”建设成果的稳固和国家的长治久安。

十一届三中全会以来,各级财政税务部门勤奋努力,锐意改革,为完成财政收支任务付出了辛勤的劳动,作出了卓越的贡献。在财政管理体制改革的旧体制转换过程中,一些地方为了局部利益,在财政预算收支活动中违反财政纪律,截留收入,转移资金,编报假决算,严重影响国家财政方针、政策、法规的正确贯彻执行和财政收支

任务的圆满完成。因此,加强对各级财政预算收支的检查,堵塞漏洞,严肃纪律,非常之必要。财政预算收支检查是各级财政、审计部门履行职责加强监督的一项重要工作内容,它政策性强、涉及面宽、工作难度大,如何做好这项工作,取得好的成果,这是迫切需要研究的课题。

刘克邦同志总结自己十多年财政监督检查工作的经验,从理论与实践的结合上,编写了这本《财政预算收支检查》。它内容全面,文字简炼,操作性强,对搞好财政预算收支检查有一定的参考价值和指导作用,是一本值得认真读一读的业务手册。

理论联系实际,全面系统地介绍财政预算收支检查,这在全国财政监察部门中尚属首例,不失为一次大胆的尝试。《财政预算收支检查》的内容和结构,也可能还存在某些不太完善的地方,有待于今后进一步的总结和提高。但我很高兴作者这种孜孜不倦、刻苦钻研、勇于探索的追求精神,这是难能可贵的,应予倡导和鼓励。如能通过这本书的发行,引起对财政预算收支检查的进一步研究、探讨,更好地为经济建设服务,振兴我们的财政事业,那将是编者、读者的共同愿望。

1993年8月于北京

目 录

第一章 财政预算收支检查的意义和作用

一、财政预算收支检查的意义 (1)

二、财政预算收支检查的作用 (3)

第二章 财政预算收支检查的特点和要求

一、财政预算收支检查的特点 (6)

二、财政预算收支检查的要求 (8)

第三章 财政预算收支检查的步骤和方法

一、财政预算收支检查的步骤 (11)

二、财政预算收支检查的方法 (15)

三、财政预算收支检查的重点 (17)

第四章 财政预算收入检查

一、财政预算收入的内容及其管理与核算
..... (21)

二、财政预算收入检查应注意的问题
..... (28)

三、对工商各税收入检查 (28)

四、对农村“四税”收入检查 (44)

五、对国有企业收入检查 (51)

六、对“两项基金”收入检查 (59)

七、对专款收入检查 (65)

八、对基本建设贷款归还收入检查	(66)
九、对其他收入检查	(68)
第五章 财政预算支出检查	
一、财政预算支出的内容及其管理与核算	(71)
二、财政预算支出检查中应注意的问题	(75)
三、对基本建设支出检查	(76)
四、对企业挖潜改造资金检查	(81)
五、对简易建筑费检查	(82)
六、对科技三项费用检查	(83)
七、对支农支出检查	(85)
八、对城市维护费检查	(88)
九、对各类事业费和行政管理支出检查	(91)
十、对价格补贴支出检查	(94)
十一、对其他支出检查	(96)
十二、对总预备费支出检查	(97)
十三、对专款支出检查	(99)
第六章 财政预算往来和周转金检查	
一、对财政预算往来检查	(100)
二、对各项财政周转金检查	(108)
第七章 财政决算收支平衡检查	
一、对财政预算调拨收入检查	(113)
二、对财政预算调拨支出检查	(115)
三、对财政预算结转支出检查	(117)

四、对财政预算年终结余检查	(119)
第八章 财政预算外资金检查	
一、财政预算外资金的概念与核算	(123)
二、对财政预算外收入检查	(126)
三、对财政预算外支出检查	(128)
四、对财政预算外资金结余检查	(129)
第九章 乡镇财政预算收支检查	
一、乡镇财政预算收支检查的意义	(130)
二、乡镇财政预算收支的管理与核算	(131)
三、乡镇财政预算收支检查常用的 几种方法	(137)
四、乡镇财政预算收支检查的内容	(142)
第十章 财政预算收支检查的处理	
一、财政预算收支检查处理的依据	(154)
二、财政预算收支检查处理的原则	(155)
三、财政预算收支检查处理的内容	(157)

第一章 财政预算收支检查 的意义和作用

一、财政预算收支检查的意义

财政预算是各级政府为实现其职能的需要,有计划地筹集和分配一部分国民收入的一种手段,是国家的基本财政计划。它由财政机关具体执行,按照国家财政政策、法规,将物资生产部门创造的一部分国民收入集中起来,有计划地进行分配,以保证国家政权稳固,提高人民物质和文化生活水平,发展经济建设事业。它主要包括预算收入、预算支出和寓于预算收支活动中的预算管理三个方面。

财政决算是各级政府年度财政预算执行情况的总结,是政府经济活动、经济成果在财政上的集中反映。它由各级财政机关编制,报同级政府讨论通过,交同级人民代表大会审查批准。

从目前情况看,除中央财政外,地方各级的财政预、决算主要受同级人民代表大会、上级审计、财政机关的监督。一般而言,人民代表大会的监督是财政预、决算审查,审计的监督是财政审计,财政的监督是财政预算收支检查。因此,在这里我们给“财政预算收支检查”下一个特定含义的概念,即:上级财政机关依照国家财政政策、法令、制度,对下级财政的预算收支和决算编制情况是否合法、真实、正确所进行的业务监督检查。它是财政监

督的一项重要内容,也是贯彻国家财政方针政策,严格财政纪律,完成财政收支任务,确保国家各项政治经济活动正常进行的一项重要措施。按照国发(1980)169 号文件和财政部《财政监察工作规则》的要求,各级财政监察部门必须把对财政预算收支的检查列为重要工作任务之一。

当前,随着经济体制改革的进一步深化,财政管理体制也在不断的完善和改进。按照“统一领导,分级负责”的原则,从 1980 年起,国家对各省、自治区、直辖市实行了“划分收支,分级包干”的财政体制;1985 年至 1987 年,实行“总额分成”的办法;1988 年开始,对各省、自治区、直辖市和计划单列市分别实行“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解额递增包干”、“定额上解”、“定额补助”六种不同形式的办法;目前,中央又在实行“分税制”试点并拟于“八五”期间在全国全面推行。财政管理体制的调整与改革,改变了过去财政统收统支吃“大锅饭”的局面,明确了各级财政的责任、权限和利益,充分调动了各级政府理财、管财的积极性。多年来,各级财税部门在当地政府的领导和支持下,积极主动开展工作,开源节流,增收节支,支持生产与流通,力求财政收支平衡,确保国家政权和社会经济发展事业对资金的需要,做出了较大的成绩。但是,在改革与新旧体制的转换中,一些地方政策观念、全局观念和长远利益观念淡薄,局部利益、本位主义思想严重,明知故犯,弄虚作假,违反政策与规定,隐瞒、截留财政收入,虚报财政支出与赤字,骗取财政补贴与拨款等违反财政纪律的问题不断发生。这些问题,有的是财税部门被迫“奉命违纪”,有的则是少数财税部门当的“参谋”。这不仅损害了国家整体利益,有碍于财政收支任务的圆满完成和财税部门的廉政勤政建设,还严重影响了国家财政方针、政策和法规的正确贯彻执行,扰乱了正常的财政经济秩序,不利于社

会主义市场经济体制的建立和完善,不利于我国改革和建设的顺利向前发展。全国人大常委会副委员长陈慕华在七届全国人大五次会议上要求:要加强预算管理,严肃财经纪律;国务院副总理朱镕基 1993 年 7 月 23 日在全国财政工作会议上强调指出:要将整顿财税秩序提高到建立社会主义市场经济体制和维护长治久安的政治局面的高度来认识,切实将这项工作做好。某省各级财政监察部门从 1985 年起至 1992 年止,通过检查 8 个地市、101 个县市和 3206 个乡镇财政的年度预算收支情况,共查出各类违纪金额 2.82 亿元,收缴入库 8456 万元。可见,加强对各级财政预算收支的检查,非常之必要,且势在必行。

对财政预算收支检查,可由上级财政机关的预算管理机构执行,也可以由上级财政机关的财政监察机构执行。一般来说,财政预算管理机构对财政预算收支的检查寓于经常的预算收支活动之中,它具有业务性、灵活性的特点;财政监察机构对财政预算收支的检查是有重点、有选择的执法检查,它具有专业性、计划性和针对性的特点。这里主要介绍后者的检查。

二、财政预算收支检查的作用

根据工作实践,财政监察机构对财政预算收支的检查,主要有以下几个方面的作用:

1. 严肃财政纪律,保证国家财政方针、政策和法规的正确贯彻执行。财政预算收支检查,实际上就是对财政预、决算活动贯彻执行国家财政方针、政策和法规情况的执法检查。它由检查机关依照国家财政方针、政策和法规,既检查财政预决算会计的帐务处理是否符合财政法规和财务制度,又检查财政预、决算会计帐务中反映的一切财政经济活动有无违反财经政策和财政纪律

的行为,及时发现违纪问题,严肃处理不法行为,维护财政纪律,确保国家财政方针、政策和法规的贯彻落实,为改革开放和经济建设创造良好的社会经济环境。

2. 增加财政收入,节约财政支出,提高财政资金的使用效益。财政预算收支检查,主要是检查财政预算收入和预算支出的实现情况。通过检查财政预算收支执行情况,坚决制止、严肃处理那些隐瞒、截留、转移国家财政收入,侵占、私分、挥霍国家资财的违法违纪行为,把该收的钱及时、足额地收缴入国库,该安排于生产和建设上的资金尽早尽快落实、拨付到基层单位和生产第一线,对非生产性支出则严格控制,反对大手大脚和铺张浪费,使有限的资金真正用在刀刃上,最大限度的发挥财政资金在社会主义经济建设事业中的积极作用。

3. 促进财政财务管理,提高财政工作质量,充分发挥财政管理职能作用。通过对财政预算收支的检查,考查被检查单位财政财务管理水平和工作质量,找出其管理工作中的漏洞和薄弱环节,针对问题帮助分析原因,研究对策与措施,提出建设性改进意见,使之增强管理意识,建立健全各项管理制度,完善财政财务管理,提高工作质量和管理水平;同时,还可以及时发现、总结一些财政管理工作的好作法、好经验,大力表彰,及时推广,以激励先进,鞭策后进,促进财政管理工作平衡发展,跨上新的台阶。

4. 掌握情况,反馈信息,为领导加强宏观指导、研究制定财政经济政策措施提供可靠的决策依据。财政预算的执行过程就是社会经济活动在财政上的反映过程,财政决算反映了社会经济活动在财政上的经济成果。通过对财政预算收支的检查,能够了解掌握社会经济活动中出现的一些新情况、新问题,能够发现一些财政经济政策、规章和制度与实际已不相适应甚至完全脱节的地方,及时地将这些情况和信息向上反馈,提出解决问题

和改进工作的措施和意见,使有关政府领导和决策部门在加强宏观指导与控制,研究制订财政经济政策和措施时,心中有数,有的放矢,更加符合实际。在当前建立与完善社会主义市场经济体制,加快改革开放步伐,国内外市场纷繁复杂、瞬息万变的形势下,全面了解、随时掌握财政经济活动中的变化发展情况,更有价值,更具有现实意义。

5. 教育财税干部带头遵纪守法,依法行政,促进财税系统彻底纠正、坚决抵制行业不正之风,加强廉政勤政建设,正确履行职责。在财政预算收支检查工作中,可以结合实际向广大财政税务干部特别是财政税务部门的领导干部大力宣传财经法纪和规章制度,教育大家学法懂法,增强法纪观念,带头遵纪守法,秉公执法,廉洁奉公,拒腐防变,当好人民的“公仆”,自觉抵制行业不正之风。同时,对那些执法犯法,明知故犯,屡查屡犯,严重违反财经法纪的人和事,则严肃处理,公开曝光,以儆效尤,扩大教育面,以保证财税队伍的廉政勤政建设健康发展,取得好的成效。

第二章 财政预算收支检查 的特点和要求

一、财政预算收支检查的特点

财政预算收支检查是一项政策性强、涉及面广、处理难度大的检查工作。它区别于其它财务检查工作,具有下面几个方面的特点:

1. 它是一种对各级政府经济活动及其成果的检查。财政预算的执行是各级政府经济计划、经济决策在财政上的实施过程,财政决算是各级政府经济活动成果在财政上的集中反映,财政预算收支和决算平衡情况无一不体现了政府的大政方针和政府领导的意志和要求,财政收入的来源,支出的方向,收多收少,支多支少,往往要由政府领导来定,它带有浓厚的政府行为色彩。因此,财政预算收支检查,表面上看是对各级财政或者税务部门的业务检查,实质上是对各级政府经济决策和经济行为的检查。

2. 它是一种牵涉面广、综合性强的财务检查。财政预算决算是一个地区范围内各部门、各单位财务会计活动的总括。工交、商贸、农业等物质生产和流通部门依法上缴国家的税利形成财政预算收入的主要来源;国家计划分配拨付给行政管理、国防、文化、教育、科学、卫生等非物质生产部门和经济建设上的资金构成财政预算支出的主要内容。它涉及到国民经济各个领域和

各个方面,涉及到生产、流通、消费、分配各个环节。因此,在检查财政预算收支工作中,不仅要审查财政总预算会计的凭证、帐簿和报表,还要检查核实与之紧密联系的各部门、各单位的财务收支情况和会计核算资料,检查的对象牵涉面广,检查的业务综合性强。

3. 它是对财政监督管理工作的再监督。财政机关为了保证有计划地筹集和分配财政资金,对各行政机关、团体、企业事业单位的财务会计工作加以管理指导,对这些单位贯彻执行财政政策法规和制度进行严格的监督检查,它既是财政预算收支的执行机关,又是各单位财务会计工作的监督管理机关。财政预算收支检查,正是对这一具有监督管理职能的财政机关所进行的业务活动和经管的预决算收支情况进行检查,是一种高层次的财政执法检查,是对财政机关监督管理工作的再监督。

4. 它具有内部审计的性质,是一种内部制约机制。一般来说,财政预算收支检查是上级财政机关对下级财政机关年度预决算执行情况的检查,这种检查是财政系统内部加强管理、防错纠偏的重要手段,能够通过经常性监督检查,及时发现问题、及时堵漏,加强薄弱环节的管理工作。在财政机关中,由于预算管理机构受力量、时间和具体业务工作的限制,这种检查往往只能由专司监督职能的财政监察机构来执行。财政监察机构可以在本单位负责人的领导下,相对独立、超脱地完成好这项检查工作。从目前情况看,各级财政部门设置内审机构的极少,财政监察机构开展了对下级财政部门预算收支的检查,实际上已经起到了内部审计的作用。这种自我发现、自我纠正问题的内部制约机制,对于为国家当家理财,一心要当好“红管家”的财政部门来说,无疑有着十分积极的保障和促进作用。

5. 它检查的主体对象是财政总预算会计,其核算的程序与

方法简便、直观,实行“收付实现制”的原则。首先,财政总预算会计不直接经管现金、支票和物资,也不需要向缴款或付款单位出具收款收据、发货票等收款凭证,只负责与国库合作,办理预算收入的收纳、划分、报解和库款的支拨;其次,财政总预算会计核算的会计科目划分为资金来源、资金运用和资金结存三大类,通俗直观,易于理解;其三,财政总预算会计的记帐方法,一律采用“资金收付记帐法”,以“收”、“付”为记帐符号,增加结存记“同收”,减少结存记“同付”,不涉及结存增减变化的,记“有收有付”;其四,财政总预算会计不需要进行成本核算,其收入为无偿筹集,支出为无偿拨付,只核算预算年度收支相抵,是财政结余还是财政赤字,从而考核年度预算执行情况的好坏;其五,财政总预算会计制度规定了财政总预算会计以“收付实现制”为结算基础。它区别于企业财务核算的“权责发生制”原则,以收入或支出是否已经实际收入国库或从银行支出为标准,按照收付期来确定其归属期,即凡是在本期内收到的款项和支付的费用,不论是否属于本期的收入或支出,在会计上均作为本期收入或支出处理,不能把本期应收未收或应付未付的款项列作预算收入或预算支出。

二、财政预算收支检查的要求

财政预算收支检查的特点,决定了对检查人员政治素质、业务水平和工作能力有着更高更严的要求。为了搞好财政预算收支检查,发挥监督作用,促进财政管理,检查人员必须努力做到:

1. 要有高度的思想政治觉悟。财政预算收支检查,既是上级财政机关对下级财政机关的业务监督,也是财政检查人员代表国家对财政各职能部门的纪律监督。其检查的层次高,全局性意

识强,不仅有现实的经济意义,而且有重要的政治意义。因此,在思想政治上对检查人员有着较高的要求。每一个参加这项检查工作的人员,要严格要求自己,以马列主义、毛泽东思想和邓小平关于建设有中国特色的社会主义理论为行动指南,坚持四项基本原则,拥护中国共产党的领导,热爱社会主义,不折不扣地贯彻执行党和国家在建立和完善社会主义市场经济体制新时期中制定的路线、方针、政策和法规,旗帜鲜明地维护国家整体利益,与一切扰乱财政经济秩序,阻碍改革开放和经济建设进程的不正之风和违法违纪行为作坚决的斗争。

2. 要有较高的政策业务水平。财政预算收支检查政策业务性强,涉及面广,内容丰富,要能够全面、准确地掌握情况,从中发现问题,作出正确结论,必须要求检查人员具备较高的政策水平、丰富的财政财务专业知识和熟练的查帐技能。因此,检查人员要努力学习,刻苦钻研,苦练基本功,做到熟悉国家财政税收政策、法令和规章制度,精通包括财政预算、税收、工交财务、商品流通财务、农业财务、行政事业财务、综合财政计划、财政信用等在内的各类财政财务业务知识,在实践中不断总结提高,驾轻就熟,运用自如,胜任本职工作。

3. 要有良好的工作作风。财政预算收支检查的层次较高,内容广泛,对检查人员来说,不仅要求有较高的政策业务水平,还要有认真负责、深入扎实、坚持原则、实事求是的工作作风。在检查过程中,要深入细致,一丝不苟,认真核对每一笔资金的来龙去脉,严格审查每一项收支的真实虚假,不放过任何疑点,不遗漏大的问题。在处理问题时,既要坚持原则,又要实事求是。坚持原则,就是要严格执法,不徇私情,敢于揭露违纪问题,严肃处理违纪行为;实事求是,就是要一切从实际出发,尊重事实,尊重现实,具体问题具体分析,分别处理。对一些不符合制度规定的

收支帐务,要认真分析,反复查证,分清是帐务差错还是故意违反,是客观所致还是主观所为,是有利于生产发展还是搞乱经济秩序破坏经济建设的行为,恰如其分作出处理。

4. 要有严格的工作纪律。在财政预算收支检查中,要注意保密纪律和廉政纪律。财政预决算情况、存在的问题、各种数据在一定范围、一定时间内需要严格的保密,检查人员不得分场合随意讨论财政预、决算中的有关问题,也不得将财政预、决算的一些情况和数据到处传播,以避免泄密,造成不良影响;对检查组内部掌握的线索或已初步查出但尚未进一步核实,或者已经查实但尚未定性结论的问题,任何检查人员都不得擅自透露或传达给被检查单位和个人,以避免“打草惊蛇”,造成被动,使查处工作复杂化;对那些主动检举、揭发违法违纪行为和提供实情的人,要严格为其保密,防止其被穿“小鞋”或遭受打击报复。在执行廉政纪律上,检查人员必须严格要求自己,认真执行中央、国务院有关廉政纪律的规定,做到一切从简,不接受被检查单位的宴请和安排游山玩水,也不向被检查单位低价购买农副土特产品和紧俏商品,更不接受被检查单位和个人赠送的礼品与“红包”,廉洁清正,两袖清风,秉公办事,一尘不染。这样,检查工作才能不受干扰顺利进行,才能得到领导的支持,才能受到广大群众的欢迎。

第三章 财政预算收支检查 的步骤和方法

一、财政预算收支检查的步骤

为了使财政预算收支检查顺利进行,达到预期的目的,必须在检查步骤上做到循序渐进,有条不紊,稳妥可靠。财政预算收支检查可以大体分为计划准备、实施检查、结论报告和处理落实四个阶段:

(一)计划准备

财政预算收支检查必须要有计划、有准备,做到心中有数,有的放矢,打有把握之仗。

1. 确定检查对象。检查对象的确定,一般应根据上级财政部门和本级政府领导提出的工作要求,结合本地区财政工作的实际情况,有重点、有选择地进行。可以检查比较大的地区,也可以检查比较小的地区;可以检查经济比较发达、富裕的地区,也可以检查工业基础比较差,经济比较落后的“老、少、边、穷”地区;可以检查财政收入比较丰厚,有上缴任务的地区,也可以检查享受财政补贴,或者是财政赤字较大的地区;可以检查财政管理比较先进的地区,也可以检查财政管理工作比较薄弱的地区,还可以检查群众意见大,纷纷来信来访检举揭发财政经济方面有违