

地方預算 執行的監察

Г. А. 庫圖佐夫著

龔

同譯

財政經濟出版社

地方預算執行的監察

庫圖佐夫著

龔 同譯

財政經濟出版社

本書內容提要

本書詳盡地敘述了監察地方預算的基本任務，以及關於預算編製、預算執行、決算報告和預算外款項等的檢查方法，具體地分析和總結了進行檢查的重點，並介紹了監察結果的處理程序。可供財政工作人員和財經學校學習參考之用。

* 版權所有 *

地方預算執行的監察

定價 4,500 元

譯者：龔 同

原書名 Ревизия исполнения местных бюджетов

原作者 Г. А. Кутузов

原出版處 Госфиниздат

原出版年份 1949年增訂本

出版者：財政經濟出版社

北京西總布胡同七號

印刷者：中華書局上海印刷廠

上海漢口路四七七號

總經售：新華書店上海發行所

分類：財政·經濟

編號：0123

54.10, 京型, 50頁, 78千字; 787×1092, 1/25開, 4印張

1954年10月上海初版

印數(滬)1—3,500

(上海市書刊出版業營業許可證出零零八號)

目 錄

第一章 監察地方預算執行的基本任務	(5)
第二章 預算編製的監察	(11)
一、編製預算前的準備工作的檢查	(11)
二、收入計劃的檢查	(13)
三、支出計劃的檢查	(24)
第三章 預算執行的監察	(40)
一、預算收入部分執行的檢查	(40)
二、支出報告的檢查	(54)
三、開立預算款額並向款額支配人往來存款賬下轉撥資 金的檢查	(59)
四、款額總支配人的監察	(67)
五、預算機關的監察	(73)
六、款額轉移的檢查	(81)
七、地方預算基本賬務的檢查	(81)
八、發放補助金和貸款及由下級預算中提取剩餘款項的 業務檢查	(82)
九、年末支出的檢查	(83)
第四章 關於預算執行的核算與報表狀況的監察	(86)
第五章 特別費和其他預算外款項的監察	(90)
一、特別費的監察	(90)
二、委託金額的檢查	(91)
三、託存金額的檢查	(92)

第六章 監察結果的處理程序.....	(94)
一、監察記錄的編製.....	(94)
二、監察結果的處理措施.....	(97)

第 一 章

監察地方預算執行的基本任務

由於蘇聯國民經濟的不斷增長與鞏固，蘇聯盧布的作用和意義正愈益增大起來。

不斷增長的收入和社會主義經濟的積累，保證着順利動員由國家用作社會主義建設撥款的鉅額資金，發展國家的生產力，增加社會財富，不斷提高勞動人民的物質和文化水平，鞏固蘇聯的國防能力。蘇聯的預算制度對社會主義企業的工作實行着盧布監督，因而促進在一切企業機關的工作中推行經濟核算制和加強財政計劃紀律。

在蘇聯的整個預算制度中，地方預算起着很大的作用，它的大部分資金是用作對社會文化機關與規劃設施的財政撥款。所以正確和良好地組織對地方預算執行的監督，就會使勞動者代表蘇維埃的財政基礎得到進一步的鞏固。

執行地方預算的基本任務，就是保證及時收入預算所規定的一切收入，並按照各機關和企業完成其業務與經濟計劃的情形，向它們實行正確的財政撥款。

執行預算的最重要的任務，在於影響國民經濟計劃指標的增長，促進收入來源的超額完成。

由預算所面臨的這些任務中，便產生了監察地方預算執行的任務。

預算執行的監察工作，是由蘇聯財政部的監察審計局及其地方機關來擔任的。

預算執行的監察是監察審計機關的最重要與最複雜的職權之一。除財政機關外，各部、署、勞動者代表蘇維埃執行委員會的各廳(處)、鄉和鎮的蘇維埃、預算機關、經濟機關和企業，都參加預算的執行。爲了充

分地瞭解預算是否被正確地執行，應對地方經濟的各主要部門和一系列的個別機關、團體與企業進行檢查。

監察員應熟悉財政機關、國家銀行、專業銀行、各部、各執行委員會的廳(處)、預算機關、經濟機關和各企業關於編製與執行預算的權利和義務。

編製預算草案並提請加盟共和國和自治共和國部長會議或有關的勞動者代表蘇維埃批准，是各加盟共和國和自治共和國財政部和地方財政機關的主要責任。因此監察員最重要的任務之一，便是檢查財政機關所編製與提請批准的預算草案是否正確。監察員應確定按照批准的預算所撥的款額是否與國民經濟的計劃指標相符合。

監察員應檢查財政機關是否遵守蘇聯國家預算的法律和地方勞動者代表蘇維埃的預算法，應檢查預算所規定的收支數額是否與蘇聯政府的法律、決議和所批准了的國民經濟計劃相符合。

關於預算收入部分應檢查以下各項：收入項目的核算是否完全，各項收入是否及時地和全部地撥入預算；財政機關是否完成了它所應負的關於監督企業和機關向預算繳款的正確計算與及時繳納的責任；在捐稅的計算和徵收方面是否遵守政府的法律。

關於預算支出部分應檢查以下各項：每一項支出的計算根據如何；由預算發出的數額是否與所批准的預算用途以及業務和生產計劃的完成情況相符合；對機關和預算規定的規劃設施的財政撥款是否及時。

監察員應當檢查：是否遵守預算執行的規章；預算文件的構成，以及執行預算的會計核算和有關國家收入、捐稅項下進款的業務會計核算是否正確，以及編製報表的正確性。

監察員還應當檢查財政機關在執行預算的過程中曾採取何種辦法，來保證聯盟、共和國和地方預算收入的全部與及時繳納；它們對各機關、企業和團體開立預算款額並轉撥資金是否正確(考核它們執行批准的計劃的情況)；財政機關是否檢查關於預算收入的上繳和對各機關

開立預算款額以及預算項下所爲之支出的核算狀況。

財政機關的責任，是監督預算收入要及時和全部繳入國家銀行；監督經濟機關完成在預算上所負的責任；監督各機關、企業和團體正確使用其預算款額。此外，財政機關應當監督關於執行預算和收支平衡表（財務計劃）以及有關預算外款項（特別費）的業務的核算與報告，編造關於執行預算和特別費概算的決算。監察員的任務，還在於檢查財政機關如何執行在預算的編製和執行方面的職能。

鄉和鎮勞動者代表蘇維埃執行委員會應直接編製預算，設法全部與及時收進一切收入，執行列入鄉、鎮預算中的各機關預算，辦理收支核算，並編製執行預算的決算。所以在監察預算時，還要檢查鄉、鎮蘇維埃的預算工作。

担任執行預算、概算和收支平衡表（財務計劃）的機關、企業、團體及其負責人員，均應負責保證在其管理下的國家財產、貨幣資金和物資的完整。他們應當及時地完成預算上的任務，而撥給他們的預算款項，必須用於原來規定的用途和限於完成業務計劃的範圍內，不許可有超過預算款額的開支，並須嚴格遵守節約制度。

預算機關必須嚴格遵守開支定額，規定的人員編制，工資額和工資總額，正確地辦理會計核算和編製決算報告。

檢查各機關、企業、團體及其負責人員如何完成這些職責，就是監察員的直接任務。

同時必須檢查國家銀行分支行關於執行被監察的預算的現金出納工作。國家銀行機關的主要職責是：經收國家預算和地方預算的收入；在各種預算中間分配所收的金額；辦理從國家收入中向地方預算的撥款；經收預算外的款項和存款，並辦理這種款項的支付；在規定範圍內執行國家預算和地方預算的核算，以及編製關於執行預算現金出納的定期與年度決算報告。

監察工作應促進執行預算的正確組織，發掘存在於國民經濟中的

潛在力量，以便進一步擴大蘇聯的物質與財政資源。這就意味着，檢查預算的執行，應當促進國民經濟計劃的數量與質量指標和國家及地方預算收入的完成與超額完成。

蘇聯人民的偉大領袖列寧和斯大林，開闢了我國社會主義經濟所特有的新的積累來源，論證了在使用國家資源方面實行最嚴格的節約的必要性。蘇聯經濟上的偉大成就，幾個斯大林五年計劃的勝利完成和工業生產的空前高漲，都是與爲厲行節約、爲動員內部資源而展開的鬥爭有密切關係的。

斯大林同志在總結第一次五年計劃時指出：“規定極嚴格的節省的辦法，積蓄爲資助我國工業化所必需的經費，——這就是我們爲達到恢復重工業和實現五年計劃目的所應走的道路。”●

日丹諾夫同志在紀念偉大十月社會主義革命二十九週年的報告中說：“……我們應當鞏固和發展社會主義經濟的工作方法、節約制度和經濟核算制，堅決消滅不經濟現象、臃腫的機構、高昂的產品成本，並爲國民經濟的恢復與發展的需要，來動員我們的內部資源和一切積累來源。”

在節約制度方面實行這些指示，已成爲檢查預算執行的監察員的首要任務之一。

爲使監察員盡可能更好地完成所負的任務起見，在監察州的預算時，必須在州財政廳中，在州勞動者代表蘇維埃執行委員會的兩三個以上的廳（處）中，在若干列入州預算的機關中，若干直屬於州的工業企業中，在兩三個區財政科中和在處理州預算的國家銀行分行（或地方公用事業銀行）中進行檢查。

在監察區的預算時，也要檢查這些有關的機關：區財政科，區勞動者代表蘇維埃兩三個以上的科，若干列入區預算中的機關，區工業聯合工廠，兩三個以上的鄉、鎮蘇維埃，處理區預算的國家銀行支行。

● 斯大林：“列寧主義問題”，人民出版社一九五三年版，第五八九頁。

必須指出，在監察州預算時，經常要檢查若干區和鄉蘇維埃的預算，基層的經濟單位也應受不同程度的檢查。

預算的監察可用各種方法來進行，爲了檢查與預算有關的財政工作的各個方面，就需要組成小組，這個小組不僅由監察審計機關的工作人員組成，並且還要包括財政機關各有關部門，如預算、稅收、國家收入、國民經濟財政撥款、國家保險和國家勞動儲金局的代表。此外，小組的領導者應使地方監察審計人員參加監察。在必要時，並可徵得有關首長的同意，請地方財政部門的工作人員參加。

這種綜合的監察預算方法，應當廣泛地深入到工作的實踐中去。第一，這樣就使得對於該財政機關的一切財政業務可以作出全面的結論；第二，這種方法可以免除在監察的實踐中所遇到的重複現象，這種現象，在許多情況下，對於財政機關的工作會發生不良的影響，並會使財政機關由於不同時期的各種監察（預算、損稅、國家收入、國家保險等等），而不得不在長時期中脫離日常工作。

檢查預算工作，通常是由兩三名監察審計人員負責辦理，由其中最具有經驗的一人充任小組長。在這種情況下，也可以就地使監察審計的地方機關來參與檢查工作。

最後，監察工作也實行於財政機關的個別工作部分或僅是個別的問題：社會文化機關（例如，國民義務教育學校）的經費開支；由工業流動資金預算中的財政撥款；工資總額的支付；教員薪金的負欠，預算外款項的利用等等。每一種個別的檢查，可由一名監察員擔任。

在所有的監察中，監察審計人員和其他工作人員，不僅要利用在監察過程中所直接得到的材料，還應當利用地方監察審計機關上次進行監察的材料。這些材料可以補充證明在預算工作中所發現的錯誤和缺點。

每次的預算監察，都要求有縝密細緻的組織和準備。在進行州或區的預算監察之前，首先應當研究政府的有關法令和決議，蘇聯財政部和

各加盟共和國財政部的命令與指示，以及預算、概算、收支平衡表、決算和監察材料及其他有關執行預算或應受監察與檢查的機關的財務經濟活動的文件。

根據監察所應負的任務而編製的工作大綱，其中應說明監察的目的和應受檢查的主要問題，應當在哪些機關、團體和企業中以及對哪一個時期進行監察或檢查。

工作大綱由蘇聯財政部監察審計局局長，加盟共和國的總監察審計員或自治共和國、邊區、州、市、縣、區的監察審計主任批准。區和市的監察審計人員在進行監察與檢查時，應以蘇聯財政部的標準大綱和指示，或由總監察審計員或主任所批准的個別機關、企業和團體的監察大綱為根據。

必要時，這種大綱應在開始監察之前，根據地方監察審計人員或財政機關所具有的材料和其他文件就地使其更趨於明確。

第二章

預算編製的監察

一 編製預算前的準備工作的檢查

在進行預算執行的監察之前，首先必須檢查它編製得是否正確。在使用國家資金和物質方面遵守最嚴格的節約制度，動員國民經濟中所有的一切潛在力量，不僅是在執行計劃的過程中才能夠實現，並且更重要的是有賴於預算編製的正確程度如何——無論在收入方面或支出方面。

州或區的年度預算應按照國民經濟的發展計劃編製，由這種計劃來確定(州或區)基本建設的總量，建設項目的利用，企業的生產總額和降低生產成本的任務，產品銷售計劃，工人數目，工資總額，國營商業及合作社商業的流轉額，社會文化機關網及其服務對象人數。

根據這些國民經濟計劃的指標，編製預算仍是不夠的，還需要估計本年度預算的執行程度。所以在編製預算之前，通常須進行確定本年度預算預計完成的準備工作。

確定預計完成的根據是：上一計劃年度九個月的關於預算執行的報告；同時期中地方經濟一切部門的報告；對地方經濟各部門第四季度預算和計劃預計完成的估計。

一切準備工作，都應根據蘇聯財政部在開始編製預算以前向各加盟共和國財政部發出的相當指示來進行。然後各加盟共和國財政部斟酌當地條件，以同樣指示發給各州財政廳（在沒有州域劃分的加盟共和國，發給各區財政科），各州財政廳再發給各區(市)財政科(局)。

監察審計人員應首先檢查州財政廳(監察州預算時)是否收到上項

指示，並且是否及時下達到各區財政科，因為編製預算的全部工作組織與傳達指示的快慢有很大關係。還要檢查指示的本身內容：它們是否符合上級機關的指令，是否切合黨和政府所決定的下列任務：增加地方經濟企業生活必需品的產量，提高商品流轉額，公用事業、地方工業、生產合作社等企業對於勞動人民福利設施的改善。經過這種檢查之後，即可斷定財政廳怎樣組織了地方預算的編製工作。

爲了嚴密而正確地估計上年度預算的執行，財政機關必須設法及時地取得九個月的一切報告材料。因此，在監察時要檢查決算報告是否完整：下級財政機關須報告預算的執行程度，並附送機關網、服務對象人數和編制等實際狀況的表冊；預算款額支配人須呈送執行預算的報告，以及工業和其他企業的決算平衡表。

在查明一切必要的決算報告是否按時收到之後，即應檢查財政機關對於所有預算款額總支配人的九個月的決算報告，以及由下級財政機關所收到的關於執行預算的報告是否提出了意見。九個月決算報告中所列出的現有社會文化和其他機關網及其服務對象人數的綜合材料，必須根據地方統計機關的指標來核對。執行預算的材料和統計指標之間如不相符，即說明財政機關對於機關網及其服務對象人數的實際情況掌握得不夠精確。

應該檢查是否由企業和經濟機關取得了決算報告，審查對該決算報告所作的結論，查明財政機關是否對地方指導機關提出了關於改善工業的財經活動和消除在分析決算時所發現的缺點的問題。

最後，特別重要的是確定財政機關是否對各企業、團體和機關的工作進行過調查或檢查。

爲了使執委會的一切廳（處）都參加編製預算，並保證該工作的高质量起見，必須檢查有無編製預算工作的組織計劃，該計劃是否經勞動者代表蘇維埃執委會批准，財政廳是否包辦代替了執委會其他部門的工作。

二 收入計劃的檢查

在監察預算編製時，應受檢查的主要收入來源之一，即自地方經濟企業利潤中的提成：如地方工業，建築材料工業，地方燃料工業，漁業，乳品肉類工業，食品工業，輕工業，紡織工業和木材工業，國營農場，商業機關，公用企業等。

根據監察大綱來檢查工作可以按每一經濟部門分別進行，或者按主要部門檢查關於積累(利潤)及其提繳預算的總額。

在確定利潤提成之前，先由財政機關詳細分析決算、收支平衡表(財務計劃)和生產計劃。闡明未完成或超額完成上年度積累計劃任務的原因，以及為消除經濟上的損耗和降低成本現有的潛力。

為了正確地確定預算中的利潤提成額起見，監察員必須按照財政機關在編製預算草案時辦理此項工作的順序進行檢查。

監察員首先檢查作為計算本計劃年度積累額之根據的原始材料。如果在上年度中某種工業部門的盈利未曾發生任何變動的話，則年度決算資產負債表的利潤可作為出發基礎(如一般所稱的)。銷售產品的出廠價格，消費於生產上的原料和材料的價值等，通常都是有變動的。

最後，不應逐年重複的各種不同的非生產性費用，也足以影響資產負債表中的利潤額。

因此計算計劃年度利潤的根據，是採用假定的、所謂上年度的基期利潤，以代替資產負債表中的決算利潤。

監察員的第一步工作，就是按照財政機關現有的計算和決算材料，檢查每一工業部門或個別企業的基期利潤是否規定得正確。

試舉計算實例於下，以說明如何確定基期利潤。

一九四八年基期利潤計算法

(+ 利潤, - 虧損)	(單位千盧布)
一九四九年一月一日止的決算利潤	+ 3340.9

變動：

(1)一九四八年度註銷無收回希望的債務	+	2.4
(2)一九四八年度因失去法定時效而註銷的債務	+	53.9
(3)一九四八年度由於損耗與盜竊的損失	+	44.2
(4)自一九四八年七月一日流通稅率減低	+	205.0
(5)自一九四八年七月一日新開辦的企業中取得的利潤	+	104.3
共計	+	409.8
(6)因失去法定時效註銷對外欠款並撥入收入項下者	-	135.5
(7)一九四八年度滯納金和違約金所得	-	24.3
(8)自一九四八年七月一日起原料和材料等項價格的提高	-	185.9
(9)清理資產後由處理殘存商品材料所得的收入	-	15.6
共計	-	361.3

按照上列決算利潤的變動額計算，則本例中的基期利潤應為 $3340.9 + (409.8 - 361.3) = 3389.4$ 。

決算利潤的改正，如上列的計算法所示，可分為兩種：(甲)增高基期利潤；(乙)減低基期利潤。我們來說明這些改正：

(1)一九四八年度註銷無償還希望的債務 2,400 盧布。這是企業的一種損失，在決算利潤中減少了這一筆款項。由於註銷無償還希望的債務所受的損失，並不是企業的生產事業或產品銷售的直接結果。它們僅可視為企業工作不良的結果，而不應計劃入下一年度。所以在計算基期利潤時，應假定認為此款未曾註銷和列入損失項下，而將此項數額加入決算利潤中。

(2)由於註銷失去法定時效的債務 53,900 盧布和由於損耗與盜竊的損失 44,200 盧布，都使基期利潤同樣地增加。

(3)流通稅率的減低是表示決算利潤增加了 205,000 盧布。假使

這種稅率的減低是年初實行，則企業即可收得上半年度的補加利潤 205,000 盧布。須知降低了的流通稅率是在全計劃年度中實行的，而在上年度該稅率僅適用於下半年，基期利潤在對照之下，即應比決算利潤多增加 205,000 盧布。

(4) 104,300 盧布是一九四八年新開辦的企業所增加的利潤。假定這種企業是從一九四八年一月一日起開始經營的，則此項利潤數額即應補充列入決算利潤數額中。

(5) 一九四八年由於債權時效過期註銷對外欠款而增加了決算利潤 135,200 盧布。此項利潤不是企業生產事業的結果，也不能計劃入下一年度。所以基期利潤中應減去上項數額。

基於同樣的原因，一九四八年度由滯納金和違約金所得的收入 24,300 盧布，以及由清理殘存商品物資所得的收入 15,600 盧布，都應從利潤中減除。

(6) 原料和材料等項價格的提高，減少了利潤 185,900 盧布，因為這種價格的提高增加了生產成本，結果是減少了利潤。但是價格的提高發生在一九四八年七月一日以後，也就是說，因成本增加而利潤減少的事實僅存在於下半年中。爲了確定基期利潤，因價格變動的影響係普及於整個年度，便須減少決算利潤 185,900 盧布。

我們在考慮到所有這些變動之後，就可以看出決算利潤必須增加 485,000 盧布 ($4,098,000 - 3,613,000$)，因此計算一九四九年度的基期利潤，應爲 33,894,000 盧布 ($33,409,000 + 485,000$)。

凡提高或降低生產成本的因素，如果未列入本計劃年度降低成本的任務中時，均應計算在內，否則這些因素不是反映在基期利潤中，而是直接反映在計劃積累的計算上了(參看下面)。

預算編製的監察通常是在預算編竣和在財政機關中已經具備上年度的一切決算材料之後進行，但是預算的編製須開始於新年度的年初以前，而在這個時候還沒有全年度的決算材料，而僅有九個月的總結報

告和全年預計完成的估計。

批准預算照例是在計劃年度開始之後，當取得了全部決算材料，並且財政機關對於預計完成的估計有可能提出適當的修正之時。所以監察員須檢查：在收到決算之後，是否已提出了一切必要的修正。這一點在檢查利潤提成的核算當中特別重要。

檢查了基期利潤後，監察員便不難進行檢查利潤的計劃核算。

我們試舉一九四九年企業利潤在經濟上或監督方面的核算實例如下(單位千盧布)：

- (1)一九四八年的基期利潤(上述計算實例中所確定的)…… 3,389.4
- (2)與一九四八年相比，一九四九年增加產品銷售量的百分率(國民經濟計劃指標)…………… 79%
- (3)一九四九年由於銷售量增加而提高的利潤
$$\left(\frac{3,389.4 \times 79}{100}\right)$$
…………… 2,677.6
- (4)一九四九年計劃中可比的商品產量(按一九四八年的商業成本計算)…………… 16,306.0
- (5)一九四九年降低成本任務的百分率(國民經濟計劃指標)…………… 9.1%
- (6)降低成本項下的節約額 $\left(\frac{16,306 \times 9.1}{100}\right)$ …………… 1,483.8
- (7)一九四九年利潤總計 $(3,389.4 + 2,677.6 + 1,483.8)$ …… 7,650.8

監察員可用上述的監督方法，在財政廳內檢查無論是個別企業的和工業部門的一切計算，並確定地方工業的利潤和上繳預算的利潤提成計算得是否正確。

在上述計算中，應注意銷售量的增加和可比產品(即上年度所產銷的而本年度繼續生產的產品)降低成本的任務。但須注意利潤的大小可能受其他因素的影響，例如，產品種類的變更。當在計劃年度中較上年度出產較多的低利產品和較少的高利產品時，則利潤就可能減少。反之，增加高利產品的產量，會使利潤增加。