

审计署办公厅 财政审计司 科研所 编

预算单位银行账户审计 理论与实践



中国审计出版社

预算单位银行账户审计 理论与实践

办 公 厅
审计署 财政审计司 编
科 研 所

中国审计出版社

图书在版编目(CIP)数据

预算单位银行帐户审计理论与实践/审计署办公厅等编.
北京:中国审计出版社,1997.10

ISBN 7-80064-614-9

I. 预… I. 审… III. 行政事业单位-审计-文集
IV. F239.66-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 19659 号

预算单位银行帐户审计理论与实践

审计署 办公厅

审计署 财政审计司 编
科 研 所

*

中国审计出版社

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

人民卫生出版社印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 15 印张 376 千字

1997 年 11 月北京第 1 版 1997 年 11 月北京第 1 次印刷

印数:1—5000 册 定价:20.00 元

ISBN 7-80064-614-9/F·431

目 录

加强对预算单位银行开户的审计监督.....	郭振乾(1)
加强预算单位银行开户审计.....	郭振乾(6)
认真履行审计监督职责 在两个文明建设中发挥更大作用	郭振乾(8)
关于 1996 年中央预算执行和其他财政收支情况的审计工作 报告(摘要)	郭振乾(26)
论从帐户入手审计是我国审计的基础方法	郭振乾(34)
我国审计的基础方法——从帐户入手审计	郭振乾(40)
在 1997 年全国审计工作会议上的讲话.....	金基鹏(43)
帐户入手 下审一级 认真做好 1996 年中央预算执行审计 工作	李金华(49)
在 1997 年全国审计工作座谈会上的讲话.....	李金华(59)
在 1996 年审计理论研讨会上的讲话.....	刘鹤章(71)
深入开展理论研究 促进预算单位银行帐户审计工作	刘鹤章(75)
加强审计理论研究 努力创造机关良好的学习风气	吴定富(80)
关于审计预算单位银行帐户的实施意见	王道成(87)
审计署关于加强预算单位银行开户审计监督工作的通知 ...	(93)
审计署 中国人民银行关于清理检查财政部门预算外资金 和清理规范其帐户有关问题的通知	(95)
开展预算单位银行帐户审计的几点体会	北京市审计局(97)

从帐户审计入手 深化财政预算执行审计

..... 天津市审计局(104)

帐户入手审计的做法与体会..... 河北省审计厅(109)

坚持帐户入手 深化和规范预算执行审计工作

..... 山西省审计厅(115)

从帐户入手下审一级的尝试..... 内蒙古自治区审计厅(121)

从帐户入手开展预算执行审计的实践与思考

..... 辽宁省审计厅(127)

我省本级预算执行审计的主要做法和体会

..... 吉林省审计厅(133)

积极探索 大胆实践 不断深化本级预算执行情况审计

..... 黑龙江省审计厅(139)

我们是怎样开展财政审计的..... 上海市审计局(145)

认真探索 努力深化本级预算执行审计..... 江苏省审计厅(152)

突出重点 深化本级预算执行审计..... 浙江省审计厅(157)

搞好财政资金帐户审计 强化同级财政审计监督

..... 安徽省审计厅(164)

完善审计基础方法 深化预算执行情况审计

..... 福建省审计厅(169)

我省开展本级预算执行审计工作的情况..... 江西省审计厅(174)

1996 年度本级预算执行审计工作情况 山东省审计厅(180)

帐户入手 下审一级 深化本级预算执行审计

..... 河南省审计厅(185)

加强预算单位银行帐户审计 深化本级预算执行审计工作

..... 湖北省审计厅(192)

从帐户审计入手 深化本级财政预算执行审计

..... 湖南省审计厅(200)

帐户入手 下审一级 不断深化本级预算执行审计

.....	广东省审计厅(205)
银行帐户审计的探索和体会.....	广西壮族自治区审计厅(211)
从帐户入手 深化预算执行审计的做法和体会	
.....	海南省审计厅(215)
狠抓帐户审计 规范经济秩序.....	四川省审计厅(218)
从审计银行开户情况入手 深化本级预算执行审计的做法	
和体会.....	重庆市审计局(223)
从帐户入手搞好同级预算执行情况审计.....	贵州省审计厅(227)
努力探索预算单位银行帐户审计工作的路子	
.....	云南省审计厅(232)
从帐户入手 深化预算执行审计工作.....	陕西省审计厅(237)
从帐户入手 搞好预算执行审计.....	甘肃省审计厅(241)
从帐户入手是搞好本级预算执行审计的好方法	
.....	青海省审计厅(246)
从帐户入手开展预算执行审计的做法和体会	
.....	宁夏回族自治区审计厅(250)
从帐户入手 深化本级预算执行情况审计的几点看法和认识	
.....	新疆维吾尔自治区审计厅(254)
从帐户入手 深化同级财政预算执行情况审计的几点做法	
.....	大连市审计局(258)
从帐户入手 深化预算执行情况审计.....	深圳市审计局(263)
试论预算单位银行开户审计.....	宁波市审计局(268)
1996年度本级预算执行审计工作总结	青岛市审计局(271)
加强领导 精心组织 深化本级预算执行审计工作	
.....	厦门市审计局(275)
严肃财经纪律 深化预算执行审计.....	京津冀特派办(279)
坚持五个结合 强化帐户审计.....	太原特派办(286)
提高认识 搞好财政资金帐户审计.....	沈阳特派办(292)

加强对预算单位银行开户的审计监督是审计机关的重要职责	上海特派办(298)
关于预算单位银行帐户审计内容和方法的思考	南京特派办(307)
加强财税部门银行开户审计 为中央预算执行情况审计监督 工作服务	武汉特派办(318)
在实践中探索预算单位银行开户审计的新路子	广州特派办(328)
坚持从帐户审计入手 深化中央预算执行审计	郑州特派办(332)
对行政事业单位银行帐户审计的几点做法和体会	西安特派办(339)
从银行帐户入手 深化中央预算执行审计	济南特派办(344)
探索帐户审计新方法	兰州特派办(350)
从帐户入手 深化本级财政预算执行审计	昆明特派办(356)
积极探索帐户审计方法 提高预算执行审计工作水平	成都特派办(360)
帐户入手是深化预算执行审计的有效途径	长沙特派办(367)
提高对帐户审计的认识 探索帐户审计的方法	深圳特派办(375)
从帐户入手 深化审计 提高效果	哈尔滨特派办(380)
预算单位银行帐户审计若干问题的思考	南京审计学院(385)
对预算单位银行帐户审计的几点思考	北京市审计局课题组(393)
预算单位银行帐户审计的理论思考	辽宁省审计厅课题组(400)

浅议预算单位银行账户审计..... 吉林省审计研究所课题组(410)

关于预算单位银行账户审计监督的基本问题

..... 江苏省审计厅课题组(419)

预算单位银行账户审计初探..... 福建省审计厅课题组(427)

浅谈预算单位银行账户审计..... 审计署驻广电部审计局(435)

银行账户审计的理论与实践思考..... 审计署财政审计司(440)

预算单位银行账户审计问题研究..... 审计署科研所课题组(446)

关于预算单位银行账户审计理论研讨情况综述

..... 审计署科研所(459)

后 记..... (467)

加强对预算单位银行开户的审计监督

——兼论我国审计的一个重要方法

郭振乾

预算单位在银行开设的帐户，是财政性资金收支活动的载体和出入口，对其进行检查监督，是加强财政性资金管理，做好审计工作的重要内容和方法。

一、预算单位在银行开户过多过滥是当前财政性资金管理中的突出问题

预算单位在银行多头开户，是当前预算内资金和预算外资金管理中的一个突出问题。1996年上半年，审计机关在对1995年本级预算执行审计中发现，一些地方的财政部门 and 行政事业单位在银行多头开户，少则十几个，多则几十个，有的甚至近百个。这些部门和单位采取多设帐户的办法，逃避有关部门的管理和监督，违法违纪办理收支事项。有的隐瞒财政收入，将大量预算资金转移到预算外；有的不按规定将行政事业性收费和罚没收入纳入预算管理，缴存财政专户；有的擅自开设收费和基金项目，违反规定乱集资、乱收费；有的甚至搞帐外帐和“小金库”，乱支滥用资金。预算单位在银行开户过多过滥，已成为国家财政性资金分散、流失的一个严重漏洞，成为一些部门和单位违反财经法纪的主要手段。

预算单位在银行多头开户的危害性很大。首先，多头开户使预算管理和预算外资金管理的整体格局被打乱，作为政府主要经济行为的财政收支活动被分割，削弱了财政管理的统一功能。其

次，大量应上缴财政统一管理的财政性资金，被部门和单位截留，导致国家财政资金分散和流失。第三，多头开户使部门和单位自主安排的财力增大，部分财政性资金成为一些部门和单位扩大基本建设规模、扩大消费基金的源头，加剧了固定资产投资和消费基金的膨胀，干扰了国家宏观调控措施的落实。第四，有些商业银行为了局部利益，利用多头开户有意将应划缴中央银行的财政性存款转移、截留、占用，影响了中央银行资金的完整性，削弱了中央银行宏观调控的能力。第五，一些部门和单位正是利用多头开户谋取小团体利益，少数人也借此搞违法犯罪活动，助长了滥发钱物、挥霍浪费、贪污公款等不正之风和腐败现象的发生。因此，应当对预算单位在银行的开户情况进行清理，以利于集中国家财力，整顿分配秩序，促进廉政建设，同时为有关部门加强管理和监督创造有利条件。

二、加强对预算单位银行开户的审计监督是审计机关的重要职责

根据《预算法》和《审计法》的规定，审计机关对财政资金的收支负有监督职责，应将审查预算单位在银行开户情况作为本级预算执行和其他财政收支审计工作的一项重要内容和方法。在实施审计时，预算单位应当提供包括银行帐户在内的各种会计资料。

审计机关要通过审计预算单位银行帐户，查证财政性资金的真实性、完整性。预算单位银行帐户是形成科学的审计结论和审计机关作出正确审计决定的基础，不真实、不完整的帐户资料，不能全面反映财政性资金的运作情况。只有通过预算单位银行帐户审计，才能弄清财政性资金，掌握预算执行和其他财政收支的整体情况。因此，从审计帐户入手，弄清预算单位在银行开设帐户的基本情况，是对预算内、外财政资金收支实行全面有效监督的重要环节。审计机关在审计中，首先应要求被审计单位自报银行

帐户资料；然后运用审计的手段进行审计和核实。

审计机关要通过审计预算单位银行帐户，提出完善和加强财政性资金管理的意见，促进预算单位银行帐户管理规范化。对预算单位帐户进行审计，是审计机关加强预算监督，促进健全预算约束机制的有效手段。审计帐户既是对帐户开设是否符合国家规定的监督，又是对帐户内资金收支是否真实、合规的监督。不仅可以准确地实施预算执行和其他财政收支审计，而且可以促进预算单位按照规定在银行开户，还可以发现帐户管理中存在的弊端，促进有关部门采取措施，完善制度，进一步对预算单位银行帐户实行规范化管理。帐户管理的规范化又可以给财政性资金的管理和监督奠定良好基础。因此，审计帐户的目的和意义不仅仅局限于帐户本身，更重要的在于完善财政审计监督，促进加强财政管理。各级审计机关要充分认识审计预算单位银行帐户的重要意义，认真做好这项工作。要通过审计帐户，督促预算单位严格按照规定在银行开设帐户、办理收支事项，严格由财务部门统一管理帐户和资金收支，不允许多头开设帐户和下属部门自行开设帐户。要深入调查预算单位在银行开设帐户的现状、问题、原因和后果，提出规范管理的意见和建议，积极向政府、人大和有关部门反映，促进有关部门加强管理。

还应该看到，审计预算单位银行帐户这件事情做好了，对于审计工作规范化也会有很大的促进作用。审计帐户是审计监督的一项基础性工作。通过审计，制止和纠正乱开户现象，促进有关部门对帐户开设加以限制、约束和规范，可以使审计机关逐步做到按帐户进行审计，审计的内容、方法以及作出审计决定等将会得到进一步规范。国外一些国家的审计机关就是按帐户进行审计，其中一些有益的作法可资借鉴。

三、依靠有关部门共同搞好预算单位银行帐户管理工作

国务院《关于加强预算外资金管理的决定》对预算单位预算

外资金银行帐户设置作了明确规定，要求“财政部门要在银行开设统一的专户，用于预算外资金收入和支出管理”，“有预算外收支活动的部门和单位经财政部门批准可在指定银行开设预算外资金支出帐户”，“未经财政部门审核同意，银行不得为部门和单位开设预算外资金帐户”。关于预算资金的帐户管理，《财政机关总预算会计制度》和《银行开户管理办法》中都有具体规定。这些规定，既有对预算单位的要求，也有对财政、银行等部门的要求。加强帐户管理应是各有关部门的共同任务。

预算单位银行开户过多过滥，主要是由于一些地区、部门和单位受自身利益驱动所致。部门和单位多头开户，是为了自己花钱方便，逃避监督，掩盖不合法的资金收支活动，为小团体和个人谋取不正当利益；一些银行给多头开户开绿灯，是为了多吸收存款。双方都有好处，故而此风愈演愈烈。因此，解决帐户过多过滥问题，最根本的是各部门和单位要把国家和人民的利益摆在首位，相互支持，紧密配合，共同维护中央政令统一和国家经济秩序。

财政部门是具体组织执行预算的部门，掌有对预算单位设立帐户的审批权，应带头遵守帐户管理的各项规定，不能违反规定设帐户；要会同人民银行共同做好财政资金帐户的开设和管理工作。各级预算单位要严格执行帐户设立审批制度，未经批准，不能擅自设立帐户；要自觉接受监督，如实向监督机关提供银行帐户的完整资料。银行要配合财政、审计部门，及时制止和纠正违反规定设立帐户问题。鉴于目前预算单位帐户过多过滥，有关部门应当共同行动，先对现有帐户进行清理，把违反规定设立的帐户压减下来。1996年，一些地方审计机关在有关部门的配合下，通过审计，压掉了部门和单位在银行开设的大量帐户。有的从一百多个减到几十个，有的减掉了一半还多。这说明，只要各有关部门认真对待，通力合作，过多过滥的帐户一定能够压下来。在清

理整顿的基础上，各有关部门要共同协商，进一步制定和完善帐户管理的法规和制度，对帐户设置的原则、范围、数量、审批程序、法律责任，以及对帐户管理的监督等作出具体规定。

（本文为郭振乾审计长在 1996 年审计理论研讨会上的讲话）

加强预算单位银行开户审计

审计署审计长 郭振乾

预算单位在银行多头开户，是当前预算内资金和预算外资金管理中的一个突出问题。1996年上半年，审计机关在对1995年本级预算执行审计中发现，一些地方的财政部门 and 行政事业单位在银行多头开户，少则十几个，多则几十个，有的甚至近百个。预算单位在银行开户过多过滥，已成为国家财政性资金分散、流失的一个严重漏洞，成为一些部门和单位违反财经法纪的主要手段。

预算单位在银行多头开户的危害性很大。首先，多头开户使预算管理和预算外资金管理的整体格局被打乱，削弱了财政管理的统一功能。其次，大量应上缴财政统一管理的财政性资金，被部门和单位截留，导致国家财政资金分散和流失。第三，多头开户使部门和单位自主安排的财力增大，部分财政性资金成为一些部门和单位扩大基本建设规模、扩大消费基金的源头，加剧了固定资产投资和消费基金的膨胀。第四，有些商业银行为了局部利益，利用多头开户有意将应划缴中央银行的财政性存款转移、截留、占用，影响了中央银行资金的完整性，削弱了中央银行宏观调控的能力。第五，一些部门和单位利用多头开户谋取小团体利益，少数人也借此搞违法犯罪活动，助长了不正之风和腐败现象的发生。

预算单位银行帐户是形成科学的审计结论和审计机关作出正确审计决定的基础。从审计帐户入手，弄清预算单位在银行开设帐户的基本情况，是对预算内、外财政资金收支实行全面有效监督的重要环节。审计机关在审计中，首先应要求被审计单位自报

银行帐户资料，然后运用审计的手段进行审查和核实。审计帐户既是对帐户开设是否符合国家规定的监督，又是对帐户内资金收支是否真实、合规的监督。不仅可以准确地实施预算执行和其他财政收支审计，而且可以促进预算单位按照规定在银行开户，进一步对预算单位银行帐户实行规范化管理。帐户管理的规范化又可以给财政性资金的管理和监督奠定良好基础。通过审计，制止和纠正乱开户现象，促进有关部门对帐户开设加以限制、约束和规范，可以使审计机关逐步做到按帐户进行审计，审计的内容、方法以及作出审计决定等将会得到进一步规范。

国务院《关于加强预算外资金管理的决定》对预算单位预算外资金银行帐户设置作了明确规定，要求“财政部门要在银行开设统一的专户，用于预算外资金收入和支出管理”，“有预算外收支活动的部门和单位经财政部门批准可在指定银行开设预算外资金支出帐户”，“未经财政部门审核同意，银行不得为部门和单位开设预算外资金帐户”。

解决帐户过多过滥问题，最根本的是各部门和单位要把国家和人民的利益摆在首位，共同维护中央政令统一和国家经济秩序。财政部门是具体组织执行预算的部门，掌有对预算单位设立帐户的审批权，应带头遵守帐户管理的各项规定，不能违反规定设帐户；要会同人民银行共同做好财政资金帐户的开设和管理工作。各级预算单位要严格执行帐户设立审批制度，未经批准，不能擅自设立帐户；要自觉接受监督，如实向监督机关提供银行帐户的完整资料。银行要配合财政、审计部门，及时制止和纠正违反规定设立帐户问题，不能为非法开设帐户及办理违规收支业务开方便之门。

（原载 1996 年 10 月 25 日《人民日报》）

认真履行审计监督职责 在两个文明建设中发挥更大作用

郭振乾

同志们：

这次全国审计工作会议的主要任务，是贯彻党的十四届五中、六中全会和中央经济工作会议精神，总结 1996 年审计工作，部署 1997 年工作任务，重点研究从预算单位银行开户入手进行审计和实施审计工作规范两大措施，把本级预算执行审计和整个审计工作提高到一个新水平。

一、1996 年审计工作有了较大进展

1996 年是我们党带领全国各族人民在实现跨世纪宏伟目标的进程中取得重大成就的一年。国民经济继续保持快速健康发展的好势头，既保持了经济快速增长，又有效地抑制了通货膨胀。社会主义精神文明建设深入开展并作出新的部署。党的建设、民主法制建设得到进一步加强。反腐败斗争和“严打”斗争收到成效。我国实现了“九五”第一年开个好头的预期设想，为做好今年工作创造了有利条件。

1996 年审计工作的形势也是好的。各级审计机关和广大审计人员在政府的领导下，团结一致，勤奋工作，认真开展首次本级预算执行审计和各项审计工作，在严肃财经纪律，维护经济秩序，促进“两个转变”，加强廉政建设等方面发挥了重要作用。全国共审计 17.8 万个单位，查出违反财经法规金额 2038 亿元，比上年增加 1 倍多；已上缴财政 119.9 亿元，减少财政拨款和补贴 22.8

亿元，追还被侵占、挪用资金 137.4 亿元，罚款 5.9 亿元，共为国家增收节支 286 亿元，比 1995 年增加 40%。我们主要做了以下几项审计工作：

（一）认真开展首次本级预算执行审计。1996 年是我们按照《审计法》的要求，开展本级预算执行审计的第一年。各级审计机关在政府首长的领导下，精心组织，认真实施，工作进展顺利，效果比预想的好。全国共有 2662 个审计机关对 1995 年本级预算执行情况进行了审计，占审计机关的 89%。审计署对 1995 年中央预算执行情况审计后，向李鹏总理提交了审计结果报告，并且受国务院委托，向八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议作了审计工作报告。审计工作报告的主要内容在《人民日报》发表后，引起社会的广泛关注。各地审计机关也向政府和人大分别提交了审计结果报告和审计工作报告，普遍受到领导的好评，产生较大影响，收到良好效果。实践证明，本级预算执行审计，对于政府掌握预算内、外资金情况，监督和约束预算管理；对于人大审查财政决算，加强财政经济活动的监督；对于财政部门 and 行政事业单位加强内部管理，提高资金使用效果，搞好廉政建设，有着非常重要的意义。搞好本级预算执行审计，我们的审计工作才算真正“到位”，我国的审计制度才算真正做到了与国际通行做法相衔接。

（二）积极参加清理检查预算外资金工作。根据国务院指示，1996 年审计机关与财政、银行等部门互相配合，积极开展了清理检查预算外资金工作。各级审计机关重点对财政部门管理的预算外资金进行了清查，共清查 2145 个财政部门，占财政部门总数的 67%。在此基础上，审计署和省、地市审计机关对其中 1066 个财政部门进行了抽查，占地方财政部门总数的 30%。据统计，1995 年，地方财政部门管理的预算外资金为 556 亿元，财政周转金为 1135 亿元。通过审计，发现预算外资金和财政周转金管理中存在