

SHIYONG CAIZHENG SHENJI

实用 财政 审计

主编 赵玉华 迟捷

经济科学出版社



实用财政审计

主编 赵玉华 迟捷

612356/12

中大图书馆藏书

登记号

447075

分类号

F239.65/8

经济科学出版社

一九九六年·北京

447015

责任编辑：刘殿和
责任校对：段健瑛
封面设计：张卫红
版式设计：代小卫
技术编辑：舒天安

实用财政审计

主编 赵玉华 迟 捷

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
北京第二外国语学院印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开 9.5 印张 210000 字

1996 年 6 月第一版 1996 年 6 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-0970-9/F·731 定价：15.80 元

图书在版编目(CIP)数据

实用财政审计/赵玉华,迟捷主编.-北京:经济科学出版社,1996.6

ISBN 7-5058-0970-9

I. 实… II. ①赵…②迟… III. 财政审计 IV. F239.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 08739 号

顾 问	靳祥麟	
主 编	赵玉华	迟 捷
副主编	阎宝英	郭世谦
	施 恩	项文卫

前 言

为落实《中华人民共和国审计法》关于财政审计的规定,推动财政审计工作和理论研究的开展,天津市审计学会在财政审计课题研究的基础上,组织有关人员编写了这本《实用财政审计》培训教材。

本教材突出实用性和操作性,力图使广大实务工作者从中得到有益的启示,为财政审计工作提供借鉴,对基本理论未做过多的论述,而侧重于对财政审计的审计内容、依据、重点、方法和审计案例的介绍。本书经审计署干部培训中心审定并同意作为干部培训和财政院校审计专业的教材。

本教材共六章和一篇案例。第一、二章和审计案例由赵玉华编写;第三章由郭世谦编写;第四、五、六章由迟捷、阎宝英、施恩、项文卫、周莉、贾培雄、王立春、白树喜、刘金龙、王芳萍、霍泽英等编写。最后,由赵玉华对全书进行总纂,迟捷进行总审定。

本教材在编写期间,得到了审计署培训中心、南开大学、天津财经学院、天津市国税局南开分局、天津市地税局南开分局等单位的大力支持,对本教材编写提出了宝贵的建议。在此,我们谨向这些单位表示衷心的感谢。

由于编者在财政审计理论和实践方面水平有限,本教材如有谬误之处,恳望广大读者提出批评指正。

天津市审计学会

一九九六年四月三十日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 财政审计的意义	(1)
第二节 财政审计的地位	(8)
第三节 财政审计的内容	(12)
第四节 财政审计的特定要求	(20)
第五节 财政审计报告	(24)
第二章 财政内部控制系统评价	(28)
第一节 财政内部控制系统评价概述	(28)
第二节 财政内部控制系统评价内容	(34)
第三节 财政内部控制系统评价的步骤和方法	(44)
第三章 财政收支决算表审计	(52)
第一节 财政收支决算总表审计	(52)
第二节 最后调整的收支预算表审计	(63)
第三节 财政收入决算明细表审计	(70)
第四节 财政支出决算明细表审计	(76)
第五节 预算结余结转下年使用数情况表审计	(83)
第六节 财政决算年终资金活动情况表审计	(86)
第四章 预算收入审计	(114)
第一节 工商税收审计	(114)
第二节 农牧业税和耕地占用税审计	(141)
第三节 企业所得税审计	(147)
第四节 其他收入审计	(155)
第五节 专项收入审计	(160)

第五章 预算支出审计 (167)

第一节 基本建设支出、企业挖潜改造资金和科技三项费用审计
..... (167)

第二节 支援农村生产支出审计 (174)

第三节 农林水利气象和工业、交通等部门事业费审计
..... (177)

第四节 城市维护费审计 (181)

第五节 文教卫生事业费审计 (184)

第六节 科学事业费和其他部门事业费审计 (188)

第七节 抚恤和社会福利救济费审计 (190)

第八节 行政管理费和公检法支出审计 (193)

第九节 价格补贴支出和其他支出审计 (194)

第十节 专项支出和总预备费审计 (200)

第六章 其他财政收支审计 (205)

第一节 预算外资金审计 (205)

第二节 预算外专项基金审计 (213)

第三节 财政有偿使用资金审计 (220)

审计案例 (226)

第一章 绪 论

《中华人民共和国审计法》(以下简称《审计法》)规定:审计机关对本级各部门(含直属单位)和下级政府预算的执行情况和决算,以及预算外资金的管理和使用情况,进行审计监督。地方各级审计机关对本级预算执行情况进行审计监督,向本级人民政府和上一级审计机关提出审计结果报告。国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。这些规定,将中央政府、地方政府的预算执行情况,地方政府的财政决算,预算外资金管理 and 使用情况,全面纳入了审计监督的范围。本章将就财政审计的意义,财政审计的地位,财政审计的内容,财政审计的特点等几个基本问题,分别进行阐述。

第一节 财政审计的意义

搞好财政审计,首先应当明确什么是财政审计,财政审计具有哪些作用,通过审计达到什么目的,以搞清财政审计的内涵和实施审计的意义,明确审计目标。

一、财政审计的含义

财政审计,是独立检查财政会计帐目,监督财政收支真实、合法、效益的行为。

财政审计，从审计学科体系角度讲，它是一门专业审计，它除了具有与其他审计的共同点外，还具有其独特的审计理论和方法。从审计工作角度讲，它是审计工作的重要组成部分，是对财政收入分配和再分配所实施的监督活动。按照《审计法》的规定，执行财政审计的主体是各级国家审计机关；财政审计的对象是中央政府和地方各级政府的预算执行情况，地方各级政府的财政决算，以及其他财政收支活动。具体地说，它包括：（1）各级人民代表大会批准的预算和各级财政部门向本级各部门批复的预算，税务、海关征收部门的年度收入计划，以及中央、地方政府各部门向所属各单位批复的预算。（2）各级财政部门会计凭证、会计帐簿、及其他有关会计、业务资料。（3）各级财政部门收支执行和税务、海关收入计划完成情况月报、决算和年报，以及预算外资金收支决算和财政有偿使用资金收支资料。（4）综合性财政税务工作统计年报，情况简报，财政、税务、财务和会计等规章制度。（5）各级政府所属部门汇总编制的本部门决算草案。

审计机关只有通过对上述资料的审核检查，才能对财政预算执行情况和决算，以及其他财政收支作出真实性、合法性、效益性的评价。

二、财政审计的意义

财政审计的意义，是由财政在社会再生产中的地位、财政的职能以及财政与经济的关系决定的。通过审计，强化财政在社会再生产中的地位，更好地履行财政的分配职能、调节职能、监督职能，充分地发挥财政促进生产，促进经济发展的作用。这是财政审计的根本目的。为此，我们可以把财政审计的意义，归纳为以下几个方面：

（一）为各级政府进行宏观调控提供依据

财政作为一种分配范畴,它是社会再生产过程中生产、分配、交换、消费四个环节中的中间环节。财政分配是以国家为主体的分配关系,它利用价值形式,强制地、无偿地参与社会产品的分配和再分配,其目的是为了实现在国家职能,满足社会公共需要。社会主义市场经济体制的建立,有利于实现社会资源的合理配置。但是市场调节并不是万能的,对市场调节不到的生产经营所需资金,对行政事业单位所需的经费,对各种公共事业所需资金,国家可以运用政治权力从经济单位强制地、无偿地征收,以保证国民经济的协调发展和整个社会经济生活的正常运行。同时,国家还可以通过制定财政金融政策和合理投资,间接地引导社会经济活动符合国家宏观调控的预期目标。

审计机关在对财政预算执行情况和决算的审计中,可以对国家财政、地方财政收支等主要指标实现情况进行对比分析,观察其发展总趋势和方向,在社会再生产过程中中间环节作用的发挥情况,是否把组织财政收入作为财政支出的基础和前提来对待,是否在财政支出中合理确定投资规模,是否起到了调控生产发展的规模和发展速度,调控国民经济结构和地区经济结构,调控各方面积极性发挥的作用,是否做到了社会总供给和总需求的综合平衡。并将审计结果,报告本级人民政府和人民代表大会常务委员会,使各级领导对各级财政总体状况有一个清晰的认识,对取得的成绩和存在的问题,以及对财政部门的管理水平有一个正确的估价,为他们指导财政工作,加强对中央财政和地方财政的管理及各级人民代表大会常务委员会对预算执行和其他财政收支的监督,做出宏观决策,发挥财政在社会再生产过程中的中间环节的作用,调节宏观经济的职能提供依据。

（二）促进各级财政提高管理水平

财政管理是国民经济管理的重要组成部分，它包括计划、组织、指挥、协调和控制。《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）对财政预算管理作了明确的规定。其中包括：预算管理宗旨、原则、体制和构成；预算管理职权和收支范围；以及预算编制、审查和批准、执行、调整、决算、监督 and 法律责任等内容。《预算法》的这些规定，不仅是各级财政部门在预算管理中应遵循的基本法律，而且是财政部门建立预算管理内部控制系统的的重要依据，同时还是国家审计机关分析、评价财政部门内部控制系统健全性和有效性，以至预算管理水平高低优劣的标准和依据。国家审计机关在对财政预算执行情况、决算和其他财政收支情况的审计中，通过对各级财政部门执行上述规定和其他财政法规规定情况的审计，作出正确的评价，以肯定其成功的经验，找出其存在的差距和不足，帮助各级财政部门逐步建立健全和认真执行内部控制制度，不断提高财政的管理水平。

（三）有利于各级财政部门充分履行财政职能

财政的职能，是指财政所具有的、内在的功能。它是不依人们主观意志为转移的。我国财政具有分配职能、调节职能和监督职能。这是社会主义财政本质的客观反映。社会主义财政的分配职能，是财政的基本职能。是指财政以国家为主体，强制地、无偿地筹集资金与分配资金，以满足实现国家职能，保证现代化建设和人民日益增长的物质文化生活需要。国家为实现其职能，满足社会公共需要，就必须通过税收、上缴利润等形式大力组织收入，筹集必要的资金。财政收入是财政支出的前提，财政支出是财政收入的目的和结果。财政应当积极扶持生产，促进经济的发展，促进生产力的提

高，以培育财源，取得更多的财政收入。同时，财政还应当合理安排支出，满足国家机关、国防、文教科学卫生事业、国家重点建设项目和城市基础设施的需要。要贯彻“量入为出”，兼顾“需要与可能”的财政分配原则，合理确定财政收支规模，防止财政收入超分配，破坏积累和消费等比例关系，使财政收支建立在既积极又符合经济发展的客观要求的合理规模之上，保证国民经济有计划按比例地、协调地、稳定地发展。

国家审计机关通过对财政分配职能发挥情况的审计，首先，可以观察分析各级财政部门组织财政收入情况，是否按预算及时、足额组织入库，是否努力支持生产，广辟了财源，促进了经济的发展，扩大了财政收入，是否能满足实现国家和各级政府职能，保证了国家和本地区对财力的需要。其次，观察分析财政支出是否合理，是否贯彻了“量入为出”和“需要与可能”的原则，是否发生超收入分配，造成积累和消费的比例失调。通过对上述诸方面的观察分析，评价财政履行其分配职能的结果，肯定其经验，指出其存在的问题，改进财政工作，以充分发挥其分配职能作用。

财政的调节职能，是指运用财政杠杆，对经济的调整 and 节制，使社会资源实现优化配置、高效利用和国民经济的综合平衡。财政是宏观调控的重要手段，财政的调节职能，不仅表现在对社会经济生活各领域进行调节，而且表现为对生产过程各经济关系进行调节。因此，财政同其他经济调控手段相比，具有广泛性和综合性的特点。财政能代表国家参与国民收入的初次分配，能正确处理国家、企业和个人的三者利益，兼顾供求总量的平衡，调节经济结构；能代表人民的根本利益，以其在分配主体中的特殊地位，在国民收入分配

中与工资、价格、信贷财务等相配合，站在国民经济全局角度上，对国民经济的总量进行调节；能通过分配形成非生产领域基本建设基金和社会消费基金，制约个人消费基金规模。财政调节经济的措施与手段，归根结底是利用财政的收支、节余、赤字来影响总供给和总需求。它包括制定和调整税种、税率，确定投资方向和数量，购入和发行国家债券，运用财政补贴，规定最低工资水平等。

国家审计机关通过对财政发挥调节职能情况的审计，首先，可以观察分析各级财政部门运用财政对宏观经济、微观经济，对总量平衡、结构平衡进行调节所采取的措施或手段是否恰当，收到了哪些效果，还存在什么问题。其次，观察分析各级财政在协调各方面利益关系上，制约建设基金和社会消费基金膨胀上，制约个人消费基金规模上采取了什么措施或手段，取得了什么效果，还存在哪些问题。

财政的监督职能，是指财政对建设规模、速度及各种比例关系，以及对各部门、各单位执行财经法律、法规和制度规定，在筹集和供应资金过程中，所进行的考核检查和纠正，以保证财政资金的合理运用，促进国民经济的健康发展。这就是说，各级财政部门在组织财政收入过程中，对税收是否及时足额征收，各部门、各单位是否及时足额上缴；在财政资金的支出过程中，对各部门、各单位是否按照国家法律、法规和制度规定进行使用、管理和核算进行考核检查，纠正处理违反规定偷税漏税，截留利润及应上缴国家的各种收入，乱开减免税口子，擅自扩大基本建设规模，扩大消费基金支出，挪用各种专项资金，预算内转预算外，严重损失浪费以及其他违反财政经济法律、法规和制度规定的行为。

国家审计机关通过对各级财政部门履行财政监督职能的

审计，考核其尽职尽责情况。在审计工作中，审计机关可采用延伸审计、专项审计或审计调查等方式，对各级财政、税务部门组织收入的合法性、及时性和完整性进行检查，对基本建设项目资金、各项专项资金和其他资金的管理和使用的合法性、正确性，对各项行政事业支出的合法性进行审核分析，从中发现倾向性、苗头性问题，发现各级财政部门在财政资金管理上的不足或薄弱环节，提出改进建议，以严肃财经法纪，维护国家政令统一，提高财政资金的使用效益。

（四）发展和完善了我国审计监督制度

1. 开展对同级财政预算执行情况审计，是落实《宪法》规定的充分体现。《宪法》规定，国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业、事业组织的财务收支，进行审计监督。原《中华人民共和国审计条例》也规定，审计机关对本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、全民所有制企业事业单位以及其他国家资产单位的财政、财务收支的真实、合法、效益，进行审计监督。但由于各界对这些规定认识不同，财政审计通常只由上级审计机关对下级政府预算执行和决算进行审计。而国家审计署未能对中央财政，同级审计机关未能对同级财政预算执行情况进行审计，致使各级国家审计机关不能全面履行自己的监督职能。现在，《审计法》和《预算法》都明确规定了各级审计机关对同级财政预算执行情况和其他财政收支实行审计监督，从而确立和完善了审计监督职责。此外，国务院颁布了《中央预算执行情况审计监督暂行办法》（以下简称《暂行办法》），明确了同级审的目的、要求、任务、内容、工作程序和处理方法，进一步解决了具体执行和实际操作的问题，使《宪法》这一规定落到了实处。

2. 开展对同级财政预算执行情况审计是贯彻落实《审计法》的重要方面。如前文所述,《审计法》规定了审计机关对财政预算执行情况和决算,以及其他财政收支进行审计监督。这些规定将中央政府和地方各级政府的预算执行情况和决算,其他财政收支等,全面纳入了审计监督范围。这样,从法律上进一步明确了审计监督在财政经济运行中的重要地位,使审计监督成为我国财经活动中的一个必不可少的环节。我们贯彻落实《审计法》,就必须抓住这一重要内容,把该项工作摆在首要位置,增强责任感和紧迫感,并逐步将该项工作法制化、制度化、规范化,推动审计工作发展。

3. 开展对同级财政预算执行情况审计体现了我国与国际惯例接轨的审计监督制度。目前世界上一百多个实行审计监督制度的国家中,普遍开展了对中央财政收支的审计。无论是实行对议会负责的审计体制,还是实行对政府负责的审计体制,审计机关的基本职责都是对同级财政收支进行审计监督。《审计法》关于对同级预算执行情况的审计,是符合国际通行做法,与国际惯例接轨的。它体现了市场经济体制下,财政经济管理的客观要求。

第二节 财政审计的地位

财政审计的地位,是指财政审计在经济监督,在国家对财政管理中和审计机关职责中所处的位置。财政审计的地位,可以概括为:财政审计是宏观的经济监督;财政审计是国家对财政管理中的一个重要环节;财政审计是审计机关的首要职责。

一、财政审计是宏观的经济监督

财政审计处于宏观的经济监督的地位，是由财政在社会再生产中的地位，财政是宏观调控的主要手段和财政宏观调控的特点决定的。

(一) 财政在再生产过程中的地位决定财政审计是宏观的经济监督

财政作为经济中的一个分配范畴，是社会再生产过程中的一个有机环节。在生产、分配、交换、消费四个环节中，分配和交换是连接生产和消费的中间环节。它们是相互联系、相互影响、相互制约的。其中分配与各环节的关系是：首先，是与生产的关系。生产决定财政分配，财政分配制约生产。表现为财政分配提供分配的社会产品；生产的规模和增长速度决定财政分配的规模和增长速度；生产出的生产资料 and 消费资料决定财政分配的积累基金和消费基金；财政分配的规模和增长速度制约着生产发展的规模和增长速度；财政分配制约国民经济结构；财政分配关系调动国家、企业单位和劳动者积极性。其次，是与交换的关系。交换制约、影响财政分配，社会产品能否通过交换实现其价值，关系财政收入的实现和增长，财政分配制约、影响商品交换，商品交换所需的货币，主要来自财政分配。财政分配的积累资金和消费资金的结构还制约、影响商品交换中的生产资料的结构。其三，是与消费的关系。消费是财政分配的目的，并制约、影响财政分配的结构。财政分配影响或决定消费总量，影响消费的实现。

上述财政分配与社会再生产各环节的关系表明，财政在社会再生产中处于重要的地位。财政审计就是要通过对财政预算执行、决算和其他财政收支的审计，来观察分析财政分