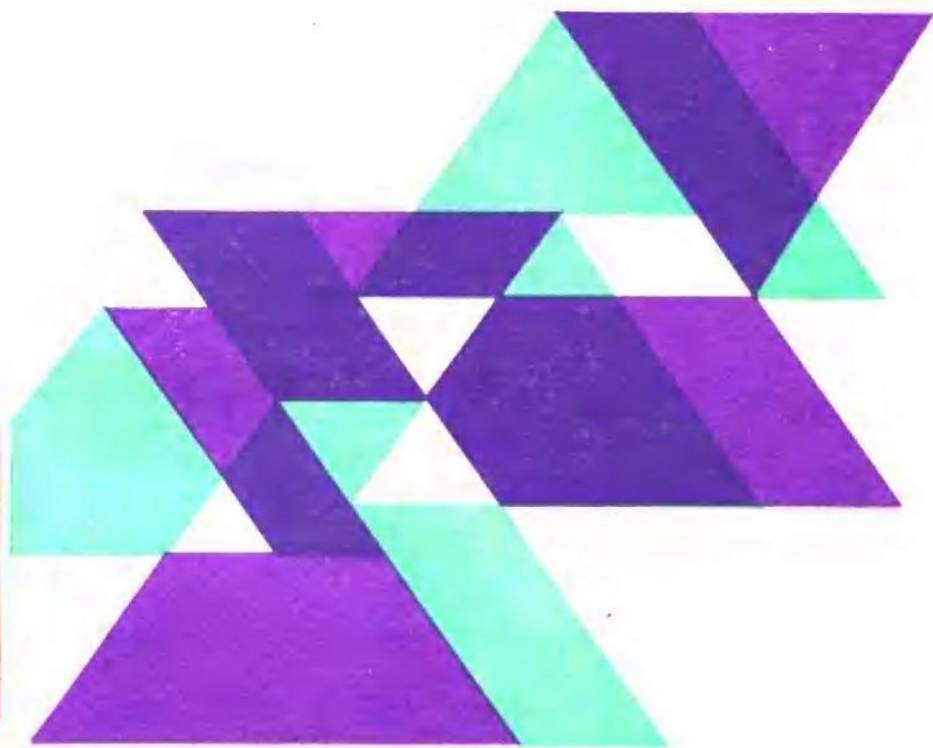


DI FANG
CAI ZHENG
SHEN JI

地方 财政审计

卢家辉 张 泓 编著



中国财政经济出版社

(京) 新登字038号

地 方 财 政 审 计

卢家辉 张 泓 编著

中国财经出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市通县永乐印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 7.75印张 181 000字

1992年12月第1版 1992年12月北京第1次印刷

印数: 1—6 100 定价: 4.80元

ISBN 7-5005-1876-5/F·1776

(图书出现质量问题, 本社负责调换)

前 言

我国《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，对国家财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。”根据这一规定，目前财政审计仅限于对地方各级人民政府的财政收支实施审计监督，尚未涉及中央财政。因此，本书定名为《地方财政审计》。

地方财政审计工作，涉及面广，政策性强，难度较大。从事这方面工作的同志，需要掌握丰富的理论知识和熟练的业务技能。本书是为了适应广大从事地方财政审计工作的同志提高业务素质的需要编著的；同时，也可作为广大财税工作者业务学习用书和高等财经院校审计专业的教学参考资料。

本书遵循理论联系实际的原则，在阐明有关地方财政审计的基本理论的基础上，以实务为主。具有以下特色：一是实用。结合现行财政法规和审计法规，适当吸收地方财政审计研究的最新成果，对地方财政审计的基本程序，实施审计过程中的具体审计内容和审计目标，以及地方财政审计工作中各种文书的写作等，都作了比较详尽的叙述，提供了可资借鉴的基本经验和方法，具有较强的操作性。二是求新。根据《宪法》规定和我国审计工作实际情况，将本书内容限于地方财政审计，体系设计上，亦作了新的探索。从实际操作出发，按照财政收入、财政支出、财政平衡这一财政管理的基本思路，构置了全书总的框架。为了适应形势发展的需要，本书介绍了地方财政审计复审的有关内容。阐

述了地方财政审计综合分析的基本原理和方法。这些都是目前一些财政审计书籍中没有涉及的。当然，地方财政审计工作仍在实践中，随着经济的发展和改革的深化，地方财政审计的理论和实践必将有新的发展。

本书在编著过程中，曾得到中南财经大学讲师姜伟明、杨灿明同志的无私援助，财政部财政科学研究所丁国光博士为本书的出版作了大量的工作，在此谨表谢意。

由于编著者水平所限，书中难免有不妥之处，敬请读者指正。

编著者

1991年9月

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 地方财政审计的概念	(2)
第二节 地方财政审计的意义	(6)
第三节 地方财政审计的范围和内容	(10)
第四节 地方财政审计的特点和要求	(21)
第五节 地方财政审计的依据和基本原则	(25)
第二章 地方财政审计的基本程序、方式和方法	(31)
第一节 地方财政审计的基本程序	(31)
第二节 地方财政审计的方式和方法	(49)
第三章 地方财政预算收入审计(上)	(60)
第一节 地方财政预算收入执行情况的审计	(60)
第二节 企业收入审计	(69)
第三节 基金收入审计	(74)
第四节 专款收入审计	(82)
第五节 其它收入审计	(84)
第四章 地方财政预算收入审计(下)	(88)
第一节 地方税收计划执行情况的审计	(88)
第二节 各项税收收入审计	(98)
第三节 减免税审计	(102)
第四节 以税还贷审计	(107)
第五节 税收提支分成审计	(111)

第六节	税收退库审计·····	(113)
第五章	地方财政预算支出审计·····	(115)
第一节	地方财政预算支出执行情况的审计·····	(115)
第二节	经济建设支出审计·····	(123)
第三节	事业建设支出审计·····	(129)
第四节	行政管理支出审计·····	(130)
第五节	其他支出审计·····	(131)
第六章	地方财政收支平衡审计·····	(136)
第一节	地方财政收支平衡审计的基本要求·····	(136)
第二节	地方财政收支平衡审计的基本任务·····	(140)
第三节	地方财政收支平衡审计的具体内容·····	(144)
第四节	地方财政结算资金审计·····	(147)
第五节	地方财政年终结余资金审计·····	(149)
第六节	地方财政往来资金审计·····	(151)
第七章	地方财政预算外资金的审计·····	(153)
第一节	地方财政预算外资金的概念、范围和分类···	(153)
第二节	地方财政预算外资金审计的意义·····	(158)
第三节	地方财政预算外资金收支计划和决算的 审计·····	(160)
第四节	地方财政预算外收入的审计·····	(163)
第五节	地方财政预算外支出的审计·····	(167)
第六节	地方财政预算外资金结余和专户储存的 审计·····	(170)
第八章	地方财政信用审计·····	(174)
第一节	地方财政信用审计的意义·····	(174)
第二节	地方财政信用审计的范围和重点·····	(177)
第三节	地方财政周转金的审计·····	(179)

第九章 地方财政审计报告和结论	(186)
第一节 地方财政审计报告	(186)
第二节 地方财政审计结论	(204)
第三节 地方财政审计复审报告和结论	(211)
第十章 地方财政审计综合分析	(217)
第一节 地方财政审计综合分析概述	(217)
第二节 地方财政审计综合分析举例	(226)
附 录	(234)

第一章 概 述

财政是国家为实现其职能的需要，凭借政治权力，强制地、无偿地直接占有和支配一部分社会产品所形成的一种特定的分配关系，所以又称国家财政。国家财政划分为中央财政与地方财政。中央财政主要是保证全国重点建设、重点科学教育事业、国防建设、中央国家行政机构、外交以及援外等方面的资金需要，同时还要扶持经济不发达地区，建立应付意外事件和重大自然灾害的国家后备基金。地方财政的主要任务是承担为国家筹集资金，为地方经济事业的发展和地方政权职能的行使提供财政保证。中央财政和地方财政通过筹集资金，供应资金，调节资金和监督资金，共同为社会主义国家现代化建设服务。

财政审计，是为保证各级财政机关切实履行职责，依法进行财政分配活动而设置的一种外部监督形式。我国《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。”根据这一规定，目前财政审计仅限于对地方各级财政的审计。地方财政审计，是国家审计机关对地方各级政府的财政分配活动是否严格按照党和国家的方针政策办事，是否符合国家的有关法律、法规，正确处理了整体利益与局部利益的关系，是否有效地服务于社会主义现代化建设所进行的检查和监督，是国家审计工作的重要组成部分，是对地方财政进行较高层次监督的重要形式。

第一节 地方财政审计的概念

审计的概念是随着实践的发展而发展的。同样，财政审计的概念也是在实践中不断发展变化的。我国财政审计的最初概念，是对财政收支记录的检查，即“检查会计”。就其审计的内容来说，就是审计财政收支的真实性、合法性，通过审计起到查弊纠错的目的，这是属于传统的审计概念。目前，西方资本主义国家的审计已发展到效益审计、效率审计、效果审计（即所谓的“三E”审计）和业绩审计、管理审计等多种类型，不仅审查财务收支的真实性、合法性，而且发展到检查其合理性和有效性，以及为此目的进而审查其管理和业绩情况，审计类型、目的、内容、范围以及方式方法等都有了很大变化和发展。审计的概念已由传统审计发展到现代审计。

新中国的社会主义财政审计，从建立审计机关，实行审计制度之始，就提出了要对财政财务收支的真实性、合法性和有效性进行审计。这是根据我国发展社会主义有计划商品经济的要求，总结新中国成立以来实践，借鉴国外审计的经验提出来的，没有再走漫长而单纯的传统审计道路。因此，我国社会主义财政审计概念的起点是比较高的。1982年12月第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》中明确规定，国务院设立审计机关对地方各级人民政府的财政收支实施审计监督。随后，国务院颁布的《关于审计工作的暂行规定》，明确要求审计机关要对地方财政收支的真实性、合法性和有效性进行审计。要通过地方财政审计，严肃财经法纪，加强财政管理，提高财政资金的使用效益，要通过地方财政审计，为宏观经济政策服务，为促进社会主义经济建设服务。

总结近年来审计工作的实践经验，结合客观经济发展的需要，依据我国《宪法》的规定，地方财政审计的概念可表述为：地方财政审计是国家审计机关依照法律、法规规定，独立地对地方各级政府的财政收支活动的真实性、合法性和有效性实施审计监督，查弊纠错，严肃财经纪律，保护国家利益，进而评价并促进改善和加强财政管理工作的经济法律活动。按照这一概念，地方财政审计的实质内容，就是要对地方财政收支的真实性、合法性和有效性进行审计监督。地方财政审计的核心目的是，促进地方财政按照“统一领导，分级管理”的原则，正确处理与中央财政的责权利关系，正确、充分、有效地发挥地方财政在国民经济中的职能作用，为发展社会主义经济服务。

上述地方财政审计的概念，包含以下几个要点：

一、地方财政审计的主体

审计的主体就是由谁进行审计。根据我国《宪法》规定，地方各级政府的财政收支，由审计机关依法进行审计。审计机关是地方财政审计的主体。

二、地方财政审计的客体

审计的客体，包括审计的对象和内容。《宪法》和《审计条例》规定，地方财政审计的对象是地方各级政府的财政收支。因此，不能把地方财政审计，仅仅看作为是对地方财政税务部门的审计，这是应当首先明确的。地方政府的财政收支，是根据国家的方针政策和要求，地方行使一级政府职权范围内的事情所发生的财政分配活动。地方财政预算由政府编制后，报经同级人民代表大会审查批准，即具有法律效力，由政府组织实施；预算执行结果即决算，还必须报经同级人民代表大会审查批准。地方财政预算，预算执行

以及决算中重大决定和措施，均由地方政府负责。地方财税部门对财政上的重大方针政策和措施只有执行权，没有决定权。因此，财政审计的对象应当是地方政府的财政收支。但是，地方财税部门又是政府领导下直接管理财政工作的主管部门，负责地方财政收支的具体组织管理和实施工作。因此，在实施地方财政审计的过程中，必须到地方财税部门去具体审计其所管理的财政收支活动和管理情况。从表面上看，似乎是审计机关对地方财税部门实施审计监督，实质上仍然是对地方政府财政收支的审计。

地方财政审计的内容是财政收入和支出。财政收入和支出是财政本质活动的表现形式。地方财政审计的内容不仅是审计地方财政收支的表面现象，而且还要通过对地方财政收支的审计，监督地方财政收支是否贯彻了党和国家的方针政策，是否符合法律法规规定，监督地方财政是否正确、充分、有效地发挥了其职能作用。

三、地方财政审计的法律性和独立性

审计机关对地方各级政府的财政收支实施审计监督，是一项严肃的法律行为，是宪法赋予审计机关的职责，受法律保护。审计机关依法对地方政府财政收支进行审计，地方政府和有关部门同样要履行宪法规定的应尽职责，予以支持和配合，不能以任何理由拒绝接受审计监督。审计机关在履行地方财政审计这一法律行为时，也要认真依法审计，维护法律的严肃性。地方财政审计的独立性，是一个非常严肃、非常重要的问题，地方财政审计失去独立性原则，也就失去了存在的意义。因此，关于地方财政审计的独立性问题，在《宪法》中作了明确的规定，审计机关对地方财政收支的审计，必须严格按照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

四、地方财政审计的依据

地方财政审计的依据是对地方财政收支活动进行审核、判断和评价的准则。我国《宪法》规定，审计机关必须依照法律规定进行审计监督。地方财政审计也必须遵循依法审计的原则。法律规定是地方财政审计的依据。由于国家的财经法律和法规，要在实践中逐步形成，通过一定的立法程序才能颁布实施，亦即法律和法规的形成有一个过程，但是经济的运行不能中止和等待。这样，国家必须及时制定有关方针、政策指导和规范经济的运行。因此，从依法审计的角度来说，在我国，法律和政策都可以作为审计的依据。在地方财政审计中应当坚持依法审计的原则，依法审计应当包括已有的财经法律和法规，以及有关的财经方针政策。两者不是矛盾的，是互为补充的。特别当法律法规尚未形成之前，国家现行财经方针和政策，应当是地方财政审计的依据。

五、地方财政审计的目的

地方财政审计的目的就是要促使地方财政在国民经济中的职能作用得以正确、充分和有效地发挥，为加强宏观管理和控制，发展社会主义经济服务。具体来说，一是通过地方财政审计，制止、纠正和揭露财政收支中的违纪违规问题，以严肃财政法纪，促进建立良好的经济环境和秩序，为加强社会主义法制建设、为促进廉政建设和社会风气的根本好转服务；二是通过地方财政审计，促进加强财务管理，完善财政管理体制和管理制度；三是通过地方财政审计，促进搞好生财、聚财、用财，增收节支，提高财政资金效益；四是通过地方财政审计，促进地方财政充分发挥其在宏观经济管理和控制中的作用，促进财政收支平衡，进而促进财政、信贷、物资、外汇的综合平衡，逐步解决财政需要与可

能的基本矛盾，实现社会总需求与总供给的基本平衡，保证我国经济建设持续、稳定协调地发展，加强社会主义现代化建设。

第二节 地方财政审计的意义

地方财政审计无论对财税部门和审计部门以及整个宏观经济调控来说，都具有十分重要的意义。

首先，从审计部门来看，主要表现在以下几个方面：

(一) 地方财政审计是国家审计工作的首要任务。我国《宪法》第九十一条规定：“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”。《中华人民共和国审计条例》中，关于审计机关的任务第一条就提出“对财政计划、信贷计划的执行及其结果，进行审计监督。”为什么要把地方财政审计作为国家审计工作的首要任务呢？这是因为地方财政收支综合反映了地方政府的社会经济活动。地方财政收支活动是否真实、合法和有效，对整个国民经济的运行有着重要的影响。具体承办财政收支活动的财税部门又是国家的综合经济管理部门，如果它们的工作出现偏差，将会严重影响到整个国民经济的发展。加强地方财政审计，促使财政工作正常运转，就可影响国民经济全局，加强国家对宏观经济的控制和管理。

(二) 地方财政审计体现着较高层次的审计监督。我国在已有财政、银行、物价、工商行政管理等多种经济监督形式的情况下，之所以还要建立审计监督，就是因为它有着特殊的职能，有着发挥职能的特殊领域。对其他经济监督部门实施再监督，是审计的特性之一。财税部门有其自身的经济活动，有着特殊的物质利

益，应该接受必要的监督。但长期以来，没有一个部门能对其业务活动实施监督，因此产生了不少弊端。而审计部门是专司经济监督的部门，它自身没有经济活动，也没有什么特殊的物质利益，地位超脱，能够担负起对其他经济监督部门实施再监督的职责。因此，我国《宪法》规定国务院成立审计机关，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的财务收支，进行审计监督，赋予了审计部门对其他经济监督部门实施再监督的权力，确立了审计部门在整个国民经济监督体系中处于较高层次的地位。

（三）地方财政审计有利于强化国民经济监督体系。审计部门不仅本身要充分行使职权，还应致力于加强国民经济监督体系。财政的基本职能是分配，但因其固有的特殊性，同时也存在着监督的职能，它在筹集、供应与使用资金的过程中，通过价值形式对国民经济各方面起到制约作用，在日常财政管理工作中，通过督促、检查、财政制裁等形式来行使监督职能，是国民经济监督体系的重要组成部分。进行地方财政审计，不仅检查监督了地方政府财政收支本身，而且必然会促使地方财政部门监督职能进一步正常发挥，从而使国民经济监督体系得到加强。

其次，从财政部门来看，地方财政审计同样有着重要的意义和作用。

（一）有利于处理好各级财政之间的分配关系。在社会主义商品经济条件下，国家、集体、个人，中央、地方客观上都存在着自身的物质利益，因此，要求在分配上必须注意处理好各方面的关系。为调动各方面理财的积极性，我国财政实行“统一领导、分级管理”的体制。实践证明，分级管理的财政管理体制是适合我国国情的，起到了积极作用，应进一步巩固、完善和发展。然而与此同时，也出现了一些问题，比如有的地方本位主义思想

严重，挖中央肥地方，截留、隐匿上缴国家收入，虚列扩大支出，划预算内为预算外，搞假赤字，假退库，私设小金库等等，影响了各级财政分配关系的正确处理和分级财政管理体制的进一步完善和发展。进行地方财政审计，纠正财政分配活动中的种种违纪现象，将会有力地保证各级财政分配关系的正确处理。

（二）有利于实现财政收支平衡。实现财政收支平衡，是我国财政分配活动中的基本原则，是社会主义经济持续稳定协调发展的要求。收支失平，出现赤字，将会严重影响国民经济的健康发展。进行地方财政审计，通过监督各级财政增收节支，可以开源节流，减少损失浪费，从而促进财政收支平衡。

（三）有利于提高财政管理水平。财政工作涉及面广，业务量大，连续性时效性强，要求不断提高管理水平。但由于多种原因，当前财政管理工作中存在着许多问题，诸如在财政管理工作中不注重研究生财、聚财、用财之道；征管工作松弛，“跑、冒、滴、漏”情况严重；重收轻支，忽视提高资金使用效果；对单位预算监督不力，违反财经纪律的现象比较普遍等。通过地方财政审计，可以发现地方财政管理上的一些问题，借以监督地方财税部门正确地贯彻执行国家的有关方针政策，促进其对生财、聚财、用财之道的研究，改善和加强财政管理工作，更好地履行其职能，完成财政任务。

（四）有利于促进财政体制改革和财经法规政策的完善。促进财政体制改革是地方财政审计工作的光荣使命，是历史赋予审计机关的职责。在实施地方财政审计过程中，不应仅仅着眼于财政收支的表面现象，停留在规章制度上，用各项法规制度作为尺子进行衡量。当然这是地方财政审计的一个方面，但更重要的是在地方财政审计中，审查监督制度本身是否起到应有的作用，是否正确地贯彻了财政管理体制，并发现其中存在的问题。如原有

制度不适应改革的需要应从体制本身加以修改的问题，新的制度需要加以完善和补充的问题，或改革中出现的新事物，需要制定法规加以管理的问题，以及财政分配中存在的重大问题等等。应通过充分的调查研究，提出改进建议，利用各种形式，反馈给决策机关，促进财政体制改革，完善财政法规和政策。

再次，地方财政审计属于一种较高层次的审计监督，对加强宏观经济调控也有着重要意义。

财政是国民经济宏观管理和控制体系的重要组成部分，直接参与社会产品和国民收入的分配，对社会各方面的经济活动，有着直接或间接的影响作用。前几年，我国国民经济的综合平衡中产生过一些问题，主要是国民收入超分配，基建投资过热，消费膨胀，货币投放过多，以致出现物价上涨，国家外汇储备下降等失控现象，给国民经济的持续稳定协调发展，以及经济体制的改革，带来了一定的困难。产生这些问题的主要原因，是国家对经济的直接控制减少了以后，间接控制未能及时跟上，在新旧体制交替过程中，由于缺乏经验，产生了某些工作上的失误。

审计属于间接控制的范畴，为宏观决策服务，无疑是审计监督的一项重要任务。地方财政审计，可以在宏观控制体系中起疏导作用，促进社会各方分配关系的协调、配合。因为国民收入出现超分配，是属于分配领域的失控现象，而且这种现象的出现，又只有通过货币的形式才有可能，就是投入流通的货币过多，使积累和消费对物资的总需求，超过了国民收入的物资总量。而这种国民收入超分配，其主要根源又来自于财政、信贷的不平衡。财政发生赤字，银行多发钞票，扩大了货币资金的投放量。因此，通过地方财政审计，既可帮助财政部门寻找赤字根源，采取积极措施控制赤字，争取收支平衡，又沟通了情况，对宏观经济管理和控制体系中的流通渠道，生产渠

道起到了疏导作用；既对信贷工作有直接的影响，促进信贷收支平衡，又可使财政、金融在宏观经济管理和控制体系中，促进社会各方分配关系的协调配合，支持和推动经济体制的改革，提高全社会的社会效益，促进国民经济持续、稳定、协调地发展。

第三节 地方财政审计的范围和内容

一、地方财政审计的范围

确定审计范围，对于配备审计力量，组织、实施审计，提高审计工作效率，保证审计质量，都有至关重要的意义。

地方财政审计的范围，包括地方财政审计活动的深度和广度两个方面。《宪法》规定，审计机关对国务院各部门和地方各级政府的财政收支进行审计监督。根据这一规定，地方财政审计的基本范围，是审计地方各级政府的财政收支。由于地方财政收支活动范围的广泛性，需要从以下几个方面来确定地方财政审计的具体范围。

(一) 从审计地方财政的深度来看

我国国家财政是由中央财政和地方财政构成的。一般来说，有一级政权，就有一级财政。下级的财政预算和决算包括在上级财政的总预算和总决算中，地方总预算和总决算包括在国家总预算和总决算中。各级财政总预算和总决算，是由本级预算和决算及所属下级财政总预算和总决算组成。由此，构成了统一的国家预算、决算体系。对一级政府财政收支进行审计，必然要涉及下级政府财政收支，是以审计本级财政收支为主呢，还是本级、下级一起审，这是审计的深度问题。这个深度如何掌握呢？从实践来看，