

预算执行审计的几点体会 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/354/2021\\_2022\\_\\_E9\\_A2\\_84\\_E7\\_AE\\_97\\_E6\\_89\\_A7\\_E8\\_c53\\_354115.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/354/2021_2022__E9_A2_84_E7_AE_97_E6_89_A7_E8_c53_354115.htm)

随着预算执行审计十多年的深入开展以及财政改革的深入推进，财政违法违规问题不断减少，财政收支管理开始由浅入深，逐渐走上规范的轨道。由于财政的这种巨大转变，假若我们的审计思路、工作的方式和方法没有跟上这种转变，预算执行审计就会出现年年审，但审不出问题，进而引发往后预算执行审计的路该怎么走的忧虑。那么，面对预算执行审计环境的转变，预算执行审计审什么，如何审计呢？下面结合实际做法，谈几点探索体会。

一、 预算执行审计中常见的几个问题（一）预算编制过程中存在的问题

1、 预算编制过粗，预算约束力不强，科目调剂量大。现行的财政预算大多是按部门、按条条编制的，较为笼统，不利于人大和有关部门了解预算及其执行情况，也为财政部门擅自调节预算，进行隐形分配提供了方便。而预算执行审计又主要是以人大批准的预算为依据来进行的，除审查政策的执行情况和违纪违规问题外，更重要的是检查所批准的预算是否得到严格和完整地执行，调整预算是否履行了批准手续等等。如：某市2006年预算批复中，仅其他支出一项就达5000多万元。批复的预算支出只是大类，而没有细化到部门、项目上。由于预算过粗，科目调剂频繁、数额较大，往往使审计人员对预算执行的科学性、完整性及合理程度难以判断和认定。

2、 预算执行在时间上存在着法律空档。一般预算结转下年使用资金较多，财政在年底下拨指标又很多，审计中发现某年度在12月25日以后收到的指标

文件达1000多万元，而12月31日下达的指标又在800多万元以上，且涉及部门又广，财政资金就不可能一天拨付到位，而造成滞留专项资金就显得合理而不合法。《预算法》规定：“预算年度开始后，各级政府预算草案在本级人民代表大会批准前，本级政府可以先按照上年同期的预算支出数额安排支出”。这种做法不仅肯定了上年同期支出的合理性，同时固化了上年同期支出不合理因素，由于预算执行在时间上存在着法律空档，致使预算约束流于形式。

### 3、预算隐瞒非税收入，财政代行政府职能。

具体表现在：一是财政将非税收入作为调节预算收入的调节器，当年预算收入完成好，收取的部分政府非税收入不纳入预算，在“应缴预算款”中挂账，以丰补歉，此类问题在每年的审计中都有发生，二是将各项非税收入滞留在部门和单位，由于缺乏必要的监督和管理，造成非税收入被挪用。如：某市把每年多达4000多万元的国土资金收益放在专户用来调剂预算。三是预算内资金转入预算外，逃避监督。财政部门为了扩大自己的权力，增加支出的随意性，将部分应纳入预算的收入不纳入预算，而是转到预算外作为机动指标，逃避预算的约束，由财政部门支配。审计发现财政将部分应作收入的资金放在暂存款中长期挂账，并且直接在暂存款中进行支出。

### 4、政府采购制度执行不到位。

一是部分单位和部门从自身利益出发，没有认真执行政府采购制度，而是将应当实行政府采购的项目化整为零，或者采取其他办法规避财政部门的监督制约。二是财政部门所属的政府采购中心，在执行政府采购制度时也出现采购项目无预算、无采购计划和未按规定程序进行采购等问题。三是未编制采购预算，对当年的采购任务心中无数，不

能做出合理的安排，致使大量的采购任务都是临时计划临时安排，政府采购处于被动局面。四是监督不到位，执法力度不够。政府采购中心和政府采购办都隶属于财政部门，自己管理、自己操作、自己监督，集监督管理与采购权为一体，监督失去了职能作用。

（二）部门预算执行中存在的问题

- 1、部门预算无法细化，无预算约束力。在现行的财政体制下，由于上级转移支付和本级超收均具有不确定性，地方政府在年末岁初安排预算时一般采取紧缩政策，而当年的财力好转时(争取了较多的转移支付或出现超收)，则视情向各部门、单位再行追加预算。其结果，一方面预算随意性较大，缺乏刚性约束力；另一方面使部分临时追加预算脱离了人大监督。
- 2、违纪违规收支转移。审计中我们发现有的单位将部分收支转移到其成立的各类协会、学会、物业管理部门和内部职工食堂等，使得一些违纪违规行为出现了“下沉”现象。
- 3、票据混用，资金渠道不清。目前财政性收据分为收费收据和收款收据两种，前者用于行政事业性收费，后者用于代管、代办资金结算。在审计中，我们经常发现两种票据混用的现象，尤其是用收款收据代替收费收据的现象比较突出。票据混用，造成单位的收费资金和代管资金不分，混淆了资金性质，为单位截留、坐支财政性资金提供了便利，同时还发现有些单位的应税收入开具收费收据，造成了税收流失。
- 4、现行的会计集中核算，使得财务监督难以到位、管理职能有所弱化。会计集中核算实际上是一种会计代办制，中心记账和单位的经济业务活动在时空上相脱离。中心统管会计每人承担了十几个单位记账业务，业务量大，任务繁重，不可能做到对每一笔会计事项都进行严格审查，基本上都是

按照单位财务经办员填写的科目和内容入账，容易造成单位的收入、支出、资产、往来等不实情况。如有单位将收入列入往来款项，从中直接坐支；有些大型维修和应记固定资产的支出却没有结转资产；有些单位因没有建立固定资产明细账，或明细账不明细，致使固定资产管理中出现实际有实物、账上无价值或账上有价值、实际无实物等现象。

5、往来不清。一些单位特别是往来业务发生较多的单位，或由于会计和领导人员的变更，或由于将会计资料移交会计核算中心时比较仓促，致使一些往来款发生的时间和内容连单位财务经办员或统管会计都解释不清。我们在审计中曾对有些单位的往来事项追溯到十几年前，直到无资料可查，也没有查清发生往来的真实原因。

（三）预算执行审计中存在的问题

- 1、审计步骤难统一。从目前情况看，尽管预算执行审计在整个审计工作中的主导地位已在审计机关达成共识，但在这项工作的布局上，审计机关内部各专业科室之间审计目标不统一，各自为政、分散作战的状况仍未从根本上改观，导致预算执行审计重点不突出，有的甚至偏离了既定的审计目标，影响了预算执行审计的深化。
- 2、审计部门整体合力难协调。审计机关内部各业务科室之间，因审计的项目、内容和完成时间上的差异，难以与预算执行审计同步，整体合力难形成，审计资源未得到充分利用。
- 3、审计风险难防范。审计机关只有审计权、调查权和处理处罚权，但很多问题由于受审计手段的限制，无强硬的措施和手段来遏制被审计单位。在被审计单位不配合的情况下，显得束手无策。同时，对审计对象的内部控制机制由于受多种因素的制约，无法进行符合性测试，只能就账查账；承诺制度流于形式，被审计单位

提供资料的完整性、真实性无法保障。这些都使审计工作存在较大的风险。

#### 4、审计结果难落实。

由于连续的审计，被审计单位也开始采取各种应对审计的措施，对审计查出的问题，要么以各种理由加以搪塞，要么以上级部门的要求加以辩解，以地方利益作为挡箭牌，将自身行为说成是请示有关领导批准或政府默许同意，使有些问题难以核查和认定，处理更是无所适从。由于执法力度受到限制，缺少有力的监督手段，致使屡查屡犯现象较为普遍，审计查处和定性愈来愈困难，处理及纠正措施难以到位。

## 二、预算管理体制改革对预算执行审计的影响

### （一）对预算执行审计环境的影响

从审计实践看，预算管理体制改革在推进过程中，由于认识水平、制度设计、配套改革、组织落实等不到位，容易带来一些问题。这些问题直接影响到审计工作的环境。

#### 1、部门预算。

当前编制部门预算主要是建立一个部门预算的框架，与部门预算相关的配套措施尚未出台，预算尚难细化并做到科学合理，导致预算执行中调整事项较多，甚至容易出现不必要的损失浪费。这给审计工作带来许多困难。审计部门必须向“两头延伸”，即向部门预算编制的科学合理性和部门预算执行结果的效益性延伸。

#### 2、政府采购。

政府采购管理部门对政府采购执行部门监督力度不够。政府采购预算编制不够科学合理；采购过程不够规范、不够透明，容易出现舞弊行为；政府采购绩效评价标准单一等等。因此审计部门需要重点对政府采购内控制度的健全性及政府采购绩效进行审计。

#### 3、转移支付。

有条件转移支付种类过多，且缺乏较为明确、严格的事权依据和规范的分配方法，分配过程随意性大，透明度低；一些项目论证不足，导致财政资金低效甚至无效运

作，钻空子弄虚作假现象时有发生等等。审计工作需把转移支付分配方式的科学性、公开透明度及资金的使用情况作为审计重点。

4、国库集中收付。“集中收付”概括起来就是“六个直达”，即预算收入直达金库、预算外收入直达专户、工资直达个人账户、专用经费直达项目单位、政府采购直达中标供应商、投资建设支出直达施工单位。由此可见，财政部门实现了从预算分配到资金拨付、资金使用、银行清算的全过程监督。同时，资金账户相对集中，财政资金调度余地更大，流向可能更加频繁。因此审计部门应以预算为依据，以账户为笼头，加大对业务流程规范化和财政资金直达单位的审计力度，确保财政资金的安全流动。

（二）对预算执行审计体系的影响

当前，预算管理体制改革的重点已转向支出领域，支出预算管理体制改革是财政改革的主线。预算执行审计环境的变化必然会影响到预算执行审计体系的构建，审计目标、审计重点、审计方式和方法应作相应的调整。

1、审计目标的重心在真实性、合法性的基础上逐步向效益性倾斜。随着公共财政和阳光财政的逐步建立，财政的收支逐步公开化、透明化，财政资金出现违法乱纪的概率越来越低。如果预算执行审计继续把真实、合法、合规作为审计的主要目标，不作适当的调整，那么审计的成效将越来越差。

2、应突出审计重点。预算管理体制改革后，审计对象和审计范围进一步外延，这就要求审计机关集中审计力量，加大对重点领域、重点部门和重点资金的审计力度，严肃财经法纪，整顿和规范市场经济秩序。审计重点主要包括：（1）始终把组织预算执行的财税部门审计摆在首位；（2）加大对重点部门、重点资金、重点项目的审计力度；（3）抓住财政

收支管理中重大违法违纪问题；（4）密切注视与宏观经济调控及人民生活息息相关的热点问题。

### 3、改进审计方式和方法。

实施部门预算、政府采购、国库集中支付以后，财政管理方式由粗放型到具体型，由分散型到集中型，由中转型到直达型。财政管理方式的变化要求预算执行审计变革传统的审计方式，实现审计任务的全局性、审计目标的鲜明性、审计方式的多样性、审计手段的先进性。具体可以概括为四个转变：（1）由单一项目审计转变为综合项目整体推进；（2）由财务收支审计转变为行业性、系统性审计调查；（3）由事后监督转变为事前、事中、事后跟踪监督；（4）由传统的手工审计转变为计算机辅助审计或远程审计。

### 三、预算执行审计的现实选择

（一）建立预算执行审计执行程度评价体系

预算执行程度是衡量预算执行目标实现的标准。我们在审计当中发现，有些财政管理事项难以用合法、合规性简单地判断和评价，但用绩效的方法去评价财政资金的管理，包括是否存在损失浪费和财政资金是否有效益的问题，审计成效更为明显。因此，要逐步建立与公共财政相适应的预算执行审计评价体系，以确立预算目标的实现和依法执行的程度。

（二）拓展预算执行审计范围

预算执行审计是对政府部门组织财政收支的经济监督，审计对象涉及到财政收入的征收、上缴部门以及使用财政资金的部门和单位。预算执行审计要取得良好的效果，应该以财政部门收支审计为基础，向上、向下延伸。向上延伸，就是审计财政资金分配的过程，财政资金的分配包含预算的编制、分配、批复和调整，它与“财政收支”两者之间的关系是：财政资金的分配是财政收支的源头，财政收支是财政资金分配的结果。在某种程度上，

对财政资金分配的审计比财政收支的审计更重要。近几年，我们把财政资金的分配作重点审计的内容之一，收效比较好，预算执行过程当中，预算编制不科学和不准确、预算指标未下达和预算指标调整存在随意性等问题逐渐揭露，市人大常委会在审议审计工作报告时给予充分的肯定。向下延伸，就是在财政部门收支审计的基础上，把审计重点向各个职能部门的部门预算延伸，有财政资金二次分配权的重点部门、重点领域更是延伸的重点，近几年对国土、环保、科技、国资收益、社保基金、政府举债和重点投资项目的审计取得良好的成效。

（三）运用信息化辅助审计 财政预算执行审计面对的是庞大的数据资料。近年随着财税部门“金财工程”、“金税工程”的推行，财政部门已逐步运用计算机对财政资金进行核算和管理。财政预算执行审计不能停留在手工查账的落后层面，而要适应形势，运用先进的信息化手段进行辅助审计。现在我们的做法是：一是充分利用财税部门和预算执行单位的财务核算系统、业务管理信息系统等，收集、整理审计资料；二是积极推广应用审计AO软件，实现审计手段上层次、上水平；三是研发财政预算执行审计资料库，系统地、历史地、动态地反映财政预算执行情况以及财政预算执行审计情况，为更好地开展财政预算执行审计提供信息平台。

（四）构建严明的审计组织 多年来的审计实践表明，预算执行审计是一项统揽全局的系统工程，必须将财政审计、行政事业单位审计、专项资金审计、建设项目审计等列入财政预算执行审计范围，形成一个既有分工、又有合作的审计整体。尤其是财政预算管理改革后，审计范围更广、直接审计对象更多，这就需要调整审计组织方式，应在局长的直接领

导下，建立由综合部门牵头、以财政审计为主体、各专业审计共同参与，既明确分工、又相互配合的审计组织体系。（五）形成高效的“同级审”运行机制 要建立预算执行审计与各项专题审计有机结合的预算执行审计工作运行机制，通盘考虑本级预算执行审计工作，做到全局一盘棋，有计划、有重点的开展工作。

- 1、总体规划。在计划的安排上，制定审计总体工作方案并报政府批准，有关科室按照工作方案要求分别制定相应实施方案并分头实施。
- 2、沟通协调。在实施审计中，各科室紧紧围绕财政预算执行这条主线各司其职、互通信息、审计资源共享，形成既分工又合作的网络形整体。
- 3、分类汇总。实施审计结束后，各科室分别按所审项目形成审计报告或专题报告，在此基础上由综合部门按审计方案要求对审计情况进行汇总、归纳、提炼和分析，形成完整的“两个报告”。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)