

浅谈财政审计的风险点及其控制 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/451/2021_2022__E6_B5_85_E8_B0_88_E8_B4_A2_E6_c53_451431.htm

财政审计是国家审计的永恒主题，也是审计在国家治理中发挥作用的主要手段，范围遍及财政工作的各个领域。财政作为政府履行公共管理职能的主要手段，涉及到公共资金的筹集、分配、管理和使用等各个环节，为实现当地政府在一定时期内的改革目标、产业或行业政策提供支持和保障。由此可见，财政审计的对象非常广泛。为突出审计重点，审计机关和审计人员要围绕政府的经济改革目标和财政职能，合理地确定财政审计项目的具体目标，从公共财政和资金管理的各个侧面寻求审计切入点，一方面为审计意见和审计结论提供资料支持；另一方面要在促进加强预算管理，规范公共财政制度建设，保证财税政策的贯彻落实等方面发挥作用。由于工作范围和审计对象的特殊性，与企业审计、投资审计、社保审计等专业审计相比，财政审计的公共性、宏观性、政策性等特点非常突出。从风险导向审计的实质分析，这些特点实际上也构成了财政审计的风险点，如果在审计过程中不能有效把握和控制这些风险点，将潜存很大的审计风险，影响审计质量；反之，如果在制定审计方案或实施审计过程中，能够采取有效措施，积极控制财政审计的风险点，对确定审计重点和提升审计质量均将发挥积极作用。

一、围绕公共财政职能，把握财政审计的四个风险点

（一）各级政府间的财政体制不规范是财政资金在分配和管理等方面存在诸多问题的主要根源，也形成了财政审计的关键风险点。财政体制的实质是财权与事权

在上下级政府之间的划分问题。从各级政府间的财政体制看，财权与事权的划分尚未理顺，地方的税收立法权问题几乎没有进展，省以下的包干色彩仍很浓厚，形成了财政体制不规范的现状，出现了财政预算制度流于形式、财政支出透明度低和财政资金投资效益不佳等问题。因此，与财政体制有关的情况成为财政审计必须了解的控制环境，实施审计时要充分考虑到财政体制的影响。例如，在确定所审计地方政府财力状况时，需要对属于政府本级的财力状况进行核实、预测、分析和评价，而本级财力并非是一级政府所辖行政区域内财政收入和财政支出的简单加减，它与所审计政府本级财政的收支范围相关，由该级次政府与其上级政府和下级政府之间的财政体制和投融资体制所决定。这就决定了审计不能拘泥于账面的收支数字，而要从体制的宏观层面进行分析，根据上下级财政之间存在的财权集权趋势与事权分权倾向两大特点，在调查中需要拓宽分析问题的视角，跳出财政收支的微观层面，以所调查的政府财政为中心，在宏观上了解纵向的财权和事权分配关系，掌握所调查政府在审计的时间范围内对上和对下的财政体制、投融资体制等事关财力大局的内容。

（二）预算外资金和制度外收入的存在，使国家财政资金由集中性分配变为分散性分配，构成财政审计的又一风险点。当前，随着财政管理力度的加强，散布在各个部门或单位手中的预算外资金逐步纳入预算内管理，也扩大了财政审计的范围。例如，经常性财政收入是财政审计中需要关注的重要概念，也是地方政府的可用财力，它主要包括三部分：一是可统筹使用的地方一般预算收入（一般预算收入剔除城市维护建设税、罚没收入、专项收入、国有资产经营收益

、部分行政性收费及一次性收入)；二是按现行财政体制，上级核定的增值税及消费税税收返还、所得税及营业税基数返还；三是下级体制上解收入、上级体制补助及财力性转移支付收入等。根据这项定义，在实施审计时，就需要对财政收入的账面既有数字和组织收入的部门进行延伸审计，主要体现在两个方面：一方面，对财政收入要按财政体制的规定，将归属于本级财政的各项税收、行政性收费、罚没收入和政府性基金等项目的收入情况均包括在审计范围之内；另一方面，为保证收入的真实性，在延伸调查方面，负责对上述各项收入进行征收、管理和监督的国地税部门、财政部门、政法部门、土地管理部门等部门和单位也要构成财政审计的对象。

(三) 财政数据是政府经济活动结果的主要反映形式，但在各地片面追求GDP增长的单一目标下，这些数据的真实性和准确性构成了财政审计的又一风险点。现行的财政审计，要坚持“揭露问题、规范管理、促进改革”的思路，大多以调查中发现的问题为依据，从宏观的角度、制度的层面、体制、政策等方面去分析问题，查找原因，这要以真实、完整的数据作为支撑。这些目标需要通过严格细致的审计来实现。

(四) 各地由于经济发展模式、阶段和水平不同，制定了与之适应的财政政策，使各地财政政策呈现区域性和不稳定性特点，它们与国家政策不能保持内在一致性构成了财政审计的风险点。财政收支反映了政府的活动范围和方向，体现了一定时期内政府实施的经济政策和理财思路，与财政收支有关的各项管理制度、征缴模式和办法均与贯彻政府意图有关。为此，审计中要掌握不同类型的财政收支在收入、缴纳、使用和管理等方面的具体政策，从合规性、合

法性和与中央政策的一致性等方面分析地方政策对财政收支金额的影响，从收支两条线改革、国库集中支付、政府采购、防范和化解财政风险、促进公共财政体制建设的角度，在政策层面上反映财政运行中的矛盾和问题。

二、制定适合审计策略，积极控制财政审计风险

(一) 把握财政体制这一风险点，关注所调查政府各个领域的体制情况。

一是开发园区体制情况。在行政关系方面，开发园区属于地方政府的派出机构，一般情况下，其财政收支应纳入本级财政。但由于各地的园区产生背景不同，园区的财政收支核算情况区别很大，需要通过查阅园区的有关政策，掌握园区自身的财政收支是否纳入了本级财政核算。

二是财政管理体制情况。财政体制是各级政府间划分收支范围的依据，是核实财政收支真实性的基础。1994年实行的分税制财政体制仅规范了中央与省之间的分配关系，而对省以下的财政体制则没有统一规定，造成各地的财政收支划分范围各具特色，不尽相同。因此，关注所审计区域本级与其上下级政府之间的财政体制，应是审计取得成效的前提。

三是土地管理体制情况。随着“经营城市”理念的提出，土地出让收入成为各级政府基金收入的重要来源，在有的地方甚至成为财政收入的主要支柱。但土地审批权在不同层级政府间的划分和土地出让收入的征缴体制因各级政府间的博弈经常发生变化，关注这些变化，对核实财政收入非常必要。

四是投融资体制情况。随着公共财政框架的实施和政府职能的转变，基础设施投资已成为财政支出的重要组成部分。而要掌握这些财政支出的基本情况，需要弄清城市基础设施项目的管理权限、投资计划的审批程序、融资渠道等方面的内容，了解发改委、城建、市政等部门

在该类项目建设中的职责划分和协调机制。（二）针对分配关系不规范这一风险点，以金额和性质为标准选择重点收支项目进行核实，保证财政收支的真实性。这是财政审计要重点关注的内容，但在审计方法和重点内容的选择方面要与其他专业审计有所区别，注意宏观与微观的有机结合，体现出财政审计的特点。首先要核实应纳入预算管理的金额较大的各项收支，重点检查收入是否及时足额缴库，是否设立过渡性质的账户人为调节收入进度，支出是否虚支或挂账不支。其次，要重点核实地方政府是否违反规定擅自制定收费项目，是否存在应取消而未取消的行政性收费项目（这类收入项目不是合法合规的收入，应从财政收入中剔除）。最后，要核实地方政府违规减免的收入项目（如城市基础设施配套费）及其金额，或者有无以抵顶的方式发生的隐性收支（如以土地实物抵顶应由政府开支的公用设施支出）。（三）围绕财政数据真实性这一风险点，设立合理的财政状况评价指标体系，为审计建议提供资料。主要关注本级财政收入、本级财政支出和财政安全性三个方面，并从这三个方面确定评价指标。在财政收入方面，主要分析财政收入的总量、质量和来源结构，涉及到最近几年财政收入（包括全口径的收入和按财政体制计算的地方财政收入）的增减变化情况、未来几年收入的稳定性、税收收入和非税收入占总收入的比重、不同经济成份和不同规模的企业对税收收入的贡献等；在财政支出方面，主要分析财政总支出的增减变动情况、总支出中行政管理费、科教事业费和建设性支出所占比重、城市建设性支出的增减变动情况等；在财政安全性方面，主要是对政府负债情况和财政收支关系进行分析，主要涉及政府负债的

总量、负债的时间结构和来源结构、未来几年政府债务还本付息支出占财政收入的比重、各年财政收入对经常性支出和建设性支出的保障程度等指标。（四）针对地方财政政策的区域性和不稳定性这一风险点，从地方经济发展中的热点问题切入，发挥财政审计为宏观调控服务的作用。主要关注四个方面的情况：一是财政负债情况。目前政府债务已成为财政风险的主要源头，远远超出了地方财力的承受水平，不利于经济的长远发展。由于预算法和贷款通则的约束，地方政府往往通过违规担保、承诺或通过部门下属公司举债等方式筹集资金进行基础设施建设，形成政府的隐性债务，这是财政审计的主要关注点，需要通过对大型建设项目的实地延伸取得证据。二是城市基础设施建设情况。城市化进程的加速拉动了基础设施投资的增长，对地方财政也形成了巨大的支出压力。该类项目的公共性特点突出，财政投入大、建设周期长，是城市财政的主要支出项目，其投资完成情况和潜在的社会经济效益对调查城市的未来经济发展有重要影响，在审计中要抓住投资额大、对城市发展带动作用强的项目进行全面剖析。三是国有资产收益的征缴情况。在国有企业改制和国有产权转让过程中，各地对国有资产收益存在不同的征缴模式和管理方式，随着国企改革不断深入，国有资产经营收益将成为财政收入的重要来源，相应地，这类收入项目也要作为财政审计的关注点。四是土地出让收入收缴情况。随着国土资源部11号令的颁布和省以下土地垂直管理的实施，土地出让收入成为地方政府财政收入的稳定来源，但这部分收入的收缴方式对财政收入的实现时间和入库金额有重要影响，因此要加大对该项目的调查力度，细化对土地出让政

策、土地出让价格、出让方式、相关支出等方面的调查内容。
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