深化财政预算执行审计的思考

张家界市审计局 周瑾洁

财政预算执行审计是国家审计的基本职责和永恒主题,特别是在当前我国经济社会快速发展、民主法治建设全面推进、财政体制改革不断深入的大背景下,财政审计预算执行在规范政府经济管理活动中的作用更加明显。随着我国公共财政框架的建立,财政预算体制发生了重大改革,这些都将对审计机关预算执行审计工作产生深远的影响。如何应对形势的变化,将成为今后财政预算执行审计工作面临的重要课题。

一、当前财政预算执行审计面临的问题

(一)审计体制不适应预算执行审计的需要。目前预算执行审计审的是同级政府的财政预算执行情况,而审计机关又是各级政府的组成部门,形成了审计机关既是裁判员又是运动员的尴尬局面。

(二)财政预算执行审计还停留在账面审计层面,对财政资金发挥的效益不能深入审计,审计报告中关于预算管理体制中的深层次问题反映得不够透彻,缺少具有可操作性的意见和建议,对加强预算管理的指导作用不大。

(三)随着当前财政预算制度改革的不断深化,《预算法》的一些规定与现状存在差距,制约预算执行审计发展。如《预算法》对于地方政府性债务管理没有明确规定,而地方政府性债务已是各级政府不能忽视的问题。

(四)财税部门自身电算化水平较高,而审计部门使用计算机查账能力相对薄弱,查账手段的软化,极不利于审计向深层次发展。

二、问题存在的主要原因

(一)现行体制对深化财政预算执行审计的局限性。当前,税务机关实行的是垂直管理体制,财政部门也推行"省直管县"的财政体制,而我国现行的审计体制是行政型模式,预算执行审计是审计机关作为行政机关体系的一个部门去监督行政机关本身,其独立性必然受到影响。

(二)财政资金效益审计与传统的财务收支审计不同,需要审计人员创新审计方法、审计手段,部分审计人员缺乏宏观思考和综合分析能力、创新意识比较薄弱等等,也是造成目前预算执行审计尚不能完全适应新形势要求的原因。

(三)现行的《预算法》颁行于市场经济体制目标确立之初、脱胎于有计划的商品经济体制之时,其内容不可避免地带有计划经济体制时代的烙痕,已不适应现实需要。

(四)审计机关重工作轻培训,审计手段跟不上被审计业务发展也是造成预算执行审计质量不高的原因之一。

三、深化财政预算执行审计的建议

建立与社会主义市场经济相适应的公共财政框架,是现阶段我国财政预算体制改革的主要目标。因此,新形势下财政预算执行审计要上层次、上水平,就要树立公共财政意识,适应财政体制改革的形势,认真总结《审计法》实施以来预算执行审计的经验,研究今后发展趋势,进一步统一思想,明确目标,推动财政预算执行审计工作深入发展。

(一)当前财政"省直管县"体制改革对审计工作提出了新的挑战,也为省级以下审计机关提高独立性提供了契机。今后,全省应整合审计资源,集中审计力量,每年确定一个主题,由省厅授权各地区财政预算执行审计项目。做到"五个统一",即统一部署、统一组织、统一下发通知、统一报告格式、统一汇总成果。以大大提高审计的独立性和权威性。

(二)应尽快修改《预算法》,研究解决预算收支覆盖不全面、编制不科学、内容不透明、预算调整不规范、预算科目不严谨、转移支付资金缺乏监督等问题,强化预算的系统性、完整性和可操作性,以法律的形式规范政府的预算行为。

(三)创新财政预算执行审计方式、方法,深化财政预算执行审计范围、内容。首先,要围绕公共财政支出改革的具体要求进一步深化审计内容,如对政府采购,以资金活动为主线,跟踪监督预算资金转化为实物形态的过程;对国库集中支付,可重点对资金拨付的合法性、合规性、真实性进行审计,保证财政资金的安全、高效使用;对部门综合预算,可着重检查预算编制内容的细化、执行"收支两条线"的情况;其次,要抓住财政预算管理中长期普遍存在的问题。如近年来预算执行审计中揭示的预算编制内容不完整,预算批复不及时,指标追加频繁及预算执行单位随意追加支出等问题,也是今后审计需要着力解决的重点;再次,要积极转变传统预算执行审计思路,重点开展效益审计。要把财政资金管理使用效益纳入审计范围,重视财政资金使用过程中的损失浪费和效益低下问题。审计机关每年在开展预算执行审计时,应最少选择一至二项对社会效益有影响的项目和人民群众反映强烈的热点项目进行效益审计,如政府的"民心工程"、"十件实事"、"新农村建设"等,把财政资金的真实合法审计与效益审计结合起来,提高预算执行审计的层次和水平。

(四)加强对审计人员的专业继续教育工作力度。随着财政改革的不断推进,以及计算机审计的广泛应用,对从事预算执行的审计人员知识水平和综合素质的要求越来越高,审计机关要创新学习的方法,可以开展网上学习、请专家讲课、组织自学等方法,采取走出去、请进来的方式学习,提高审计人员的政治素质、专业技能,从而创新审计方式和方法。

财政审计是国家审计永恒的主题。为此,我们要积极探索财政预算执行审计的方法,使财政预算执行审计永远充满活力,并在我国改革开放和社会经济发展中,充分发挥"免疫系统"的重要作用。

制约政府绩效审计发展的瓶颈分析

长沙三诺生物传感技术股份有限公司 宁桂春

绩效审计功能的发挥,不仅取决于国家对审计制度的设计,受制于审计本身的能力,还受到一国经济发展状况的约束以及政府对某类经济问题的敏感性,即政府将审计这一制度资源主要配置于哪一个经济领域或用于解决某一经济领域的哪些突出矛盾。因此,审计的功能,在不同的国家,在同一国家的不同地区,在同一地区的不同时期都有其特殊性。政府绩效审计的发展效果,除了取决于有效社会需求之外,还取决于决定性的平衡力量:制度资源的安排和审计自身的供给能力。我国审计环境局限、监督体制不合理、绩效评价标准不统一、绩效审计规范建设滞后、审计人员胜任能力不足等都严重制约了政府绩效审计的发展。

一、审计环境的制约

审计环境是与审计产生、发展密切相关。作为现代审计分支的绩效审计,其产生和发展的基础主要有三个,即:公共受托责任是其社会基础;民主政治的发展是其政治基础;新公共管理理论是其学科基础。从我国目前的审计环境和政府绩效审计发展的基础看,审计主体和审计客体都还没有完全树立绩效审计的观念,政府体制、公共财政体制和审计体制尚不完善,相关法规还很不健全,绩效审计方面的理论研究还很不深入,这诸多原因都影响到绩效审计的顺利发展。

二、审计监督体制存在弊端

审计监督体制是指审计机构设置(管理体制)、职权设置及其运行效率的总称。不论采用何种审计体制以及审计体制如何演变,都是为了达到权力制衡和增强审计独立性的目的。

(一)审计独立性面临威胁。审计独立性要求审计人员不受外界因素的影响,自主地进行专业判断形成并报告审计意见。真实状态不佳的公共资源受托经营管理者有动机胁迫审计机关和审计人员虚假披露信息,而现行科层制的行政型审计体制,使得审计机关和审计人员有了被胁迫的基础。双重领导体制下的政府审计,难以监督同级官僚系统的履职情况和寻租行为,难以突破地方政府保护和问题尘封主义的屏障,难以摆脱政府自我检查的嫌疑,审计的独立性面临着极大的威胁。

(二)审计制约权力的局限性。我国政府绩效审计对权力的制约仅仅局限于与财政财务收支有关的经济决策权、行政权和监控权,而审计机关在进行"权力制约"时还存在自身权力不足或权力不能完全到位的状况,对公共部门经济活动或权力人的监督,审计部门也仅仅起到"探雷"的作用,需要通过人大、政协、纪检、监察、司法、组织人事部门来实现对权力的监督和制约,问责机制的缺失,司法的不能及时跟进,大大削弱了审计对权力的监督。

(三)政府审计自我手术现象日趋严重。现行体制下审计机关从属于被监督者,无法形成委托者、审计者和受托者之间相互联系、相互制约的委托代理关系,审计既要向监督者服务,又要向被监督者服务。审计的实质演变成了上级对下级的行政约束,对经济运行的管理权与监督权集于一身,其独立性与权威性成为空壳,审计自我监督、自我手术现象日趋严重,审计监督的职能作用被削弱。

三、审计主体存在缺陷

(一)审计人员综合素质偏低。审计队伍的现状与全球化经济难以适应。审计人员现场作业经验丰富,综合分析问题能力却不强;理论基础薄弱,政策理解水平低;对传统审计手段熟悉,却对现代审计技术很陌生;审计的触角局限在财务收支等狭小领域,无法触及经济运行本身和内部控制管理、决策等深层次。

(二)审计机关同样存在缺陷。现行的审计报告制度使审计缺乏权力的"后台",审计报告的滞后性,削弱了其参考价值;审计人员对审计质量重要性的认识不够,致使部分审计结论不能完全真实、客观、公允地反映被审计单位财政财务收支情况;工作监控机制未建立,不能有效地监督审计人员的履职情况;审计工作仍主要侧重于查错纠弊,缺乏从宏观角度对问题进行深入分析;没有发挥业务骨干在审计中应有的作用,对审计人员的综合素质缺乏科学的评价体系。

四、绩效评价体系不完善

在西方,绩效审计一个通行的原则就是要求克服和消除因不同的审计人员而得出不同审计结论的问题。而达到这种效果就必须有一套科学合理的审计方法、得到社会公认的指标标准及评价体系。我国公共部门数量众多、类型复杂、工作性质各不相同,加之长期忽视管理工作,没有建立起完整、严密、有效的评价标准和考核体系。政府绩效审计既没有统一可循的方法和技术,也没有规范可依的绩效审计理论、审计指南或指导。

要彻底突破制约我国政府绩效审计发展的瓶颈,必须在科学发展观指导下,树立科学绩效审计观,通过审查核心效用与为实现核心效用而投入的公共财政资金之间的关系,将核心效用作为判断政府绩效真正内涵的唯一途径。因为一旦核心效用偏重于效果,绩效就表现为结果;核心效用偏重于经济或效率,绩效就表现为行为,从而核心效用能使公共财政资金使用绩效反映政府为满足社会公共需求而进行的资源配置与所取得的社会实际效果之间的比较关系;我们应树立将绩效审计融入到每个审计项目中去的工作理念,建立定期审计制度,消除审计监督的盲区,使审计人员能够更准确地对政府工作作业绩形成有价值的评判。

树立科学审计理念 发挥"免疫系统"功能

郴州市审计局 刘伶俐

一、正确理解"免疫系统"科学审计理念的内涵

"免疫系统"科学审计理念的提出,是在继承和总结以往国家审计理念与工作指导方针的基础上,结合我国社会经济实际情况和审计自身发展的客观需要,逐步探索出来的具有中国特色的审计理念,也是科学审计理念顺应经济社会发展和民主法治的产物。

一是科学审计理念贯彻落实科学发展观的需要。科学发展观是审计工作的灵魂和指南,离开科学发展观,审计工作将会一事无成,更谈不上审计工作的可持续发展。科学发展观的提出,不仅会带来经济发展模式和经济增长方式的根本转变,也势必会带来各级政府执政理念、执政方式、工作思路和工作重点的根本性转变。审计工作要适应这一根本转变的需要,就必须根据科学发展观的要求,及时更新、调整审计理念,转变原有的思维定式和思维方法,打破原有的一些不适应发展的习惯做法,增强宏观意识、全局意识、协调发展意识、维护群众利益意识,从宏观层面去研究审计工作对象、重点、方法等。

二是服务大局、发挥审计"免疫系统"功能的需要。免疫系统是机体保护自身的防御性结构,审计是国家民主法治的产物,是推进民主法治的工具,是国家和经济社会运行的免疫系统,当前,人大、政府、人民群众都希望审计工作不仅要揭示问题,还要提出解决问题的方案,更要在完善体制机制上发挥作用。审计免疫系统的职能就要求审计机关必须加强自身建设,成为社会经济体系中一个独立、健康、科学的有机组成部分,才能发挥预防、揭示和抵御经济社会运行中的障碍、矛盾和风险的功能,才能保证国家经济社会健康、安全发展。

三是审计工作自身发展的需要。近年来,社会各界对审计监督的期望值越来越高,尤其是在如何发挥宏观调控服务、更好地关注民生和社会建设、生态文明建设、发挥审计的建设性作用等方面都提出了更高要求。审计工作只有依靠自身的不断发展和完善,实现审计转型才能适应新形式,寻求新提高。审计转型必须转变审计的理念和方式,审计理念是促进审计工作发展的内在动力,审计事业的巨大进步必须以理念的突破和更新为先导。

二、三措并举发挥审计"免疫"功能

一是立足服务,强化监督,发挥好审计"免疫系统"功能的预防作用。过去强调审计要强化监督,当好"经济卫士",侧重的是事后监督,现在要求审计发挥"免疫系统"作用,加强"疾病预防",强调的是事前介入、事中跟进、事后审核。这就要求我们进一步创新审计工作,要在审计监督中深化服务内容,提升服务质量,变事后的查"疫"为事前的免"疫"。首先要树立"叫停意识",针对审计发现的带有倾向性和苗头性的问题,及早感知风险,提醒和督促被审计单位及时"制动",减少和避免违纪违规问题的滋生和蔓延;其次要前移审计监督关口,突出事前审计,建立和完善事前审计的对策和措施,积极推进跟踪审计,切实提高对各种重大"病害"的感知力和预防力;最后要进一步强化服务意识,要立足于更好地提供审计服务,通过全面深入地了解被审计单位情况,深刻剖析问题的原因,准确反映影响单位发展的突出问题和困难,提出有针对性的建设和措施,促进经济实现良性循环和发展。

二是立足微观,着眼宏观,强化好审计"免疫系统"功能的揭示作用。审计的免疫系统功能,不仅是在微观经济领域加强监督,更主要的是要在宏观经济的视角内,关注国家经济安全。对我国来说,主要是关注财政审计,加大对重点项目资金审计力度,开展资源环境保护审计,加强对保障和改善民生专项资金审计和加强领导干部经济责任审计。突出的是维护粮食安全、能源资源安全、财政安全、金融安全、国有资产安全、生态环境安全、经济信息安全等。充分发挥审计免疫系统的揭示功能。首先是要着眼于促进经济社会的发展,揭示重大宏观调控政策措施落实中存在的问题,推进宏观政策的贯彻落实。其次是要着眼于维护国有资产的安全,揭示重大违纪违规和经济犯罪问题,确保国家资产安全。再次是要着眼于社会的和谐发展,揭露效益低下、环境污染等问题,推动和谐社会的建设。

三是立足建设性,坚持批判性,发挥好"免疫系统"功能的抵御作用。要通过审计,深入分析产生问题的原因,从体制机制制度层面研究提出解决问题的对策及建议,促进提高经济运行的质量和绩效。首先是要积极推行审计公告制,依法把审计结果予以公开,广泛接受社会和公众的监督,更好地促进部门单位依法行政和审计查出问题的整改落实,从源头上防止违法违纪问题的再度发生;其次是要切实增强案件线索意识,将日常审计同发现案件线索有机结合起来,注重发现重大疑点,善于比较分析,加强同纪检监察、检察、公安等部门的密切配合,坚决揭露和查处严重违法违纪和大要案线索,切实维护正常的财经秩序,促进廉政建设;再次是要整合审计免疫环境资源,做到审计免疫抵御与其他经济监督免疫抵御相结合、审计免疫抵御与社会舆论监督免疫抵御相结合、审计免疫抵御与惩治免疫抵御相结合、审计免疫抵御与建章立制免疫抵御相结合,合力提升审计免疫系统抵御功能的实效。