



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

对开展政府收支科目审计的几点初步思考

赵保平（审计署太原办）

【时间: 2013年01月10日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

刘家义审计长在2012年财政审计培训讲话中指出,按照政府收支科目把财政资金从预算编制到预算执行,再到执行结果,从上到下彻底搞清楚,分析财政绩效情况,评价政策目标的实现情况,为将来全面开展从财政科目入手对财政决算草案进行全面审计奠定基础。这是当前开展政府收支科目审计的基本出发点和重要依据。开展政府收支科目审计,目前尚处于试点摸索、积累经验阶段。既要准确把握什么是政府收支科目审计,更要深刻理解为什么要开展政府收支科目审计,从而以科学的理念和创新的方法搞好政府收支科目审计,为实现国家审计推动国家实现善治良治、维护人民群众根本利益、促进科学发展、全面有效履行职能,发挥积极作用。

一、政策与预算:认识开展政府收支科目审计的视角

毛泽东同志说过,“国家的预算是一个重大的问题,里面反映着整个国家的政策,因为它规定着政府活动的范围和方向”。经各级人民代表大会批准的政府预算是同级政府年度施政纲领和为民执政、保障和改善民生的财力保障计划,具有鲜明的政治性、政策性、法治性和时效性。从这个意义上讲,政府预算收支的规模、结构和比例关系,不仅仅是“数字游戏”,更是从财政上落实政府年度施政计划和保障重点工作的具体体现。如政府预算对三农、教育、科技、社保等法定和民生支出投入的比例和增幅的要求。

政府施政计划和政策以政府收支科目的方式,体现在政府预决算当中。政府收支科目是编制政府预决算的重要技术基础。政府收支科目按功能和经济分类,是反映政府预算与政策的基本技术方法和手段,是以决算报表方式反映政策和政府预算执行整体效果的基础技术工具。如对教育的投入,反映在“205教育支出”科目的“类、款、项、目”当中。

对政府收支科目进行审计,或者说从政府收支科目审计入手,就是从政府收支分类科目和总预算会计科目入手,通过对政府收支科目核算内容和事项的政策制定、预算安排和执行、决算和绩效评估等全过程、全环节的全面审计,评价政府收支科目预算执行的总体情况,揭示突出问题,提出完善政府政策和预算的意见,促进政策和预算的有机结合,提高政策和预算的执行效果。对政府收支科目进行审计,是整体评价政府重点工作开展情况和实际效果的有效切入点,是对政府决算草案和政府预算执行效果发表总体意见的重要基础,是审计机关以法定的“两个报告”为载体,满足人民监督政府、增强预算和政策执行效果,有效发挥国家审计推动国家治理实现善治良政的有力工具。

二、审计国家治理观:积极探索政府收支科目审计的动因

关于国家审计本质和功能的最新科研成果认为,国家审计是国家重要的政治制度安排,是国家依法用权力监督制约权力运行的重要的监督检查系统,是国家治理大系统中内生具有一个具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,是国家政治制度中不可或缺的重要组成部分。国家治理的需求决定了国家审计的产生,国家治理的目标决定了国家审计的方向,国家治理的模式决定了国家审计的制度形态。

我国坚持建设中国特色社会主义,实行人民代表大会制度。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,是发展社会主义民主政治的基本方针。全国和地方各级人民代表大会代表全国和所属区域人民制订法律法规、选举组成同级人民政府、决定国家和地方经济社会发展重大事项、审议和批准政府预决算。审计机关的设立和职责、权限和义务,由《宪法》和《审计法》规定。审计机关以“两个报告”等为载体,监督政府预算执行情况和行政事业单位、国有企业和金融机构财政财务收支真实合法效益情况,对党政领导主要人和国有企业领导人员进行经济责任审计,对特定事项开展专项审计调查,向本级政府和人大常委会报告工作。

对本级政府预算执行情况、决算草案和下级政府决算审计,是审计机关的法定职责。按照“评价总体、揭示问题,规范管理、推动改革,提高绩效、维护安全”的总体要求,全面有效履行审计职能,既是审计机关的职责所在,更是审计机关提高审计监督水平的客观要求。以往预算执行审计范围不完整、内容不全面、时效性不强,虽有不少客观原因,但严重影响了审计监督服务效能的发挥和水平的提高,亟待尽快改进。抓住经济社会科学发展、民主政治进程深入推进、信息化技术手段迅猛发展和对国家审计本质功能认识升华的有利时机,敢于创新、勇于探索,积极开展政府科目收支审计入手,进而对政府政策和预算执行整体效果进行审计监督,发表总体意见,从体制机制制度层面提出审计建议,不仅非常必要,而且具备了较为成熟的条件,应当也可以大胆尝试,积极探索创新。这既是充分发挥审计推动完善国家治理的客观要求,也是审计工作更好地适应公民、党委、人大、政府和社会各方面需要、提高审计监督实效的现实选择。

三、创新:开展政府收支科目审计的理念和方法

从政府收支科目入手审计,是当前财政审计的新题目、新课题。目前尚存在着审计理念、人员素质、人力、时间和政府收支科目不完善、政府会计制度缺失等技术层面的诸多困难。必须始终坚持以科学审计理念进行整体谋划,以创新的勇气大胆实践,并且要始终坚强在研究探索中创新,在实践中总结提高。

一是政府收支科目审计,是立足于科目、着眼于整体的全面审计。“评价总体”是财政审计的重要目标,也是财政审计的难点。“一级政

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

府、一级财政”，决定了多层级的政府必然有多层级的财政。不完善的政府间财政关系，使得每项预算资金的安排、预算编报、资金分配、拨付、使用、监管、绩效评价几乎涉及从中央到最基层的项目单位，层级多、环节多、链条长、时间长。审计力量短缺和传统审计技术方法难以开展全面审计的不足，加剧了对政策和预算执行效果发表审计总体评价意见的难度。从对政府收支科目全面审计入手，对政府收支科目所反映事项和政策进行全层级、全环节、全过程的审计，最根本的任务就是要通过审计确认数字、评价绩效、反映总体，是以政府收支科目所反映事项为整体的全面审计。如中央财政预算当年安排的某些专项资金，层层结转当年预算不能执行问题，已拨入项目单位资金和项目实际效果情况。

二是政府收支科目审计，是透过政府预算，评价政策和预算绩效的审计。政府收支科目分类体系，是体现政府施政政策与预算关系的技术工具，是透过预算及其执行效果、评价政府施政政策效果的有效手段。依据政策决定的政府预算的各政府收支科目的规模、结构和比例及其执行与实现程度，反映了政府对人民年度施政“承诺”兑现情况，是评价政府政策和预算执行效果、体现政府公信力和执行力的重要指标，也是政府收支科目审计的主要目标和审计结果的主要利用途径。

三是政府收支科目审计，是为着对政策和预算发表总体审计评价意见的审计。政府收支科目是总预算会计核算工具，是汇总形成政府决算报表的基本要素。科学完善的政府收支科目分类合理、便于核算、易于理解，能够准确全面反映某些政策与预算的关系，能够促进完善政府会计核算、报告制度。通过对某个或某些政府收支科目审计，积累的技术方法，易于推广于所有科目，进而提升为报表审计方法，从而为审计对政策和预算发表总体评价意见，进一步提升审计监督服务能力和水平。

为此，开展政府收支科目审计：第一，要坚持全面审计的原则，积极采用现代信息技术和重要性原则、抽取样本推断总体等科学方法，扩大审计覆盖面和延伸量，进行全层级、全环节、全过程、全方位的审计。第二，要坚持评价总体绩效的原则，积极探索体现政府收支科目特色的绩效评价指标体系，采用科学的绩效评价指标，定量定性评价绩效。第三，要坚持“政府预算报告（草案）着眼、政府收支科目入手”的原则，从政府收支科目入手，以政府收支科目为基础，有效地把政府收支科目审计与政府预算报告（草案）审计以及政府政策情况结合起来，积