

# 财政改革深化背景下 部门预算执行审计之改进思路

张红霞

(湖北十堰市审计局 湖北十堰 442000)

**【摘要】** 预算执行审计是法律赋予审计机关的基本职能,部门预算执行审计是其重要内容之一。部门预算执行审计在加强单位预算管理、规范支出行为,维护经济秩序、推动财政改革等方面发挥了积极作用,但同时也面临一些新问题。本文就这些问题进行了分析,并提出了相应的对策建议。

**【关键词】** 预算执行审计 规范性 效果性 效率性

近年来,随着我国财政改革的逐步深化,部门预算、国库集中收付、政府采购、收支两条线这四项改革内容已经融入贯穿到每个部门单位预算执行的始终,它们相互依存,相互贯穿,有机统一。随着建立法治政府和公共财政体制目标的确立,新形势下国家审计机关如何开展部门预算执行审计、更好地发挥审计监督作用呢?

## 一、目前部门预算执行审计面临的主要问题

### (一)重财务审查,轻业务流程,审计范围不全面

部分审计人员由于对财政四项改革的具体内容及操作流程不甚了解,依然存在重财务核算审查、轻业务流程审计的情况。仅凭以前传统的就账查账,财务收支审计已远不能满足目前预算执行审计工作的需要。

特别是2003年实行财政四项改革以后,账务核算、集中收付、预算编制、非税管理都是相对独立的系统,由于系统之间相互衔接还有待于进一步完善,如果不将其有机结合起来进行审查,仅就账查账,就会出现脱节的问题,得出的审计结果显然不会完整、准确、真实。

### (二)重资金拨付,轻核算管理,收支反映不完整

从2003年7月开始的会计集中核算,是财政改革的初始,在此后的十年中,所有的预算单位基本上都经历了单位独立核算到集中核算,又回到单位独立核算这个过程。由于实行国库集中支付制度后,预算单位通过支出确认收入,实际支付的款项才是财政拨款,预算单位往往继续沿用这种核算方式进行记账,而支付系统中未用完指标则在第二年当中继续使用,在单位会计核算中作为第二年的拨入经费。这样单位的账务核算往往不能完整、准确地反映当年的收支余,影响了会计信息质量。

另外,由于预算执行的刚性不足,每年年底最后几天,财政部门都会给部分单位预算追加安排部分困难补

助或工作经费,加之国库集中支付系统在12月25日即关闭停止运行,导致之后的预算追加在当年的国库收付系统没有反映,预算追加部分往往是在第二年,连同当年的预算指标一起录入收付系统,下达给部门单位。这样,在当年的收付系统中就无法完整准确地反映当年的财政预算安排实际数,导致收入反映不明晰、不完整。

### (三)重部门审查,轻关联比对,数据分析不系统

目前,部门预算单位从预算编审、集中收付、非税管理和政府采购,到最后的会计核算等核心环节都与财政部门实行了计算机网络化实时管理,上述各个系统分散而独立,但又相互关联,信息化程度较高,如何将这几个分散独立的系统关联起来,并为预算执行审计所用呢?这不仅要求审计人员要熟悉各个环节的具体内容和流程,且对审计人员的计算机审计水平也提出了一定的要求。

## 二、新形势下部门预算执行审计对策

面对财政改革带来的一系列变革,笔者认为要搞好新形势下的部门单位预算执行审计,一定要加强以下六个方面的结合:

### (一)审查部门预算编制和账务核算相结合,关注部门预算编制的科学性、合理性和完整性

部门预算改革的总体目标就是要从预算编制入手,全面提高财政和部门单位预算管理的规范性、科学性和有效性。

由部门单位编制、财政审核、人大批复的部门预算编制数基本上是预算单位经费预算的主要来源,通过审查年初预算的详细编制情况,了解各类收入来源和支出安排明细,重点审查部门收入预算编制是否完整;项目经费的预算编制程序是否合规,依据是否充分,是否具有预见性和合理性。预算调整和追加,审批程序是否规范,依据

是否充分,有无依据虚编、冒编、重编项目经费,变相骗取财政资金的情况。将预算编制的内容与会计核算内容进行核对,看预算编制是否科学、合理、完整,账务核算是否真实、准确。

## (二)审查国库集中支付和账务核算相结合,关注国库集中收付的安全性和完整性

国库集中支付制度是财政改革的一项重要举措,可以实现支出直达供应商和用款单位,减少中间支付环节,有效提高财政资金的使用效率,同时也是强化预算管理、反腐倡廉的一项重要措施。对国库集中支付的审计是部门单位预算执行审计的重要部分。

一要审查国库集中支付的总体和明细情况,通过与会计核算的情况进行比对,看有无国库集中支付已支付但账务核算里没有反映,有无授权支付单笔金额5万元以上的违规取现,以及频繁通过授权支付发放奖金补贴和其他不规范开支以逃避财政监管等问题。

二要审查国库集中支付的结余情况。由于财政部门在年底关闭支付网以后追加的预算指标会在下一年年初的网上暂存款指标中反映,因此不能仅凭账务核算里反映的以支作收的收入数来做为单位的收入来源,应在真实准确掌握结余情况的基础上,对项目资金结余和结转进行重点分析。

三要审查国库集中支付中预算项目的执行情况。对照财政下达、录入的预算项目,核实账务核算中支出的具体内容,看是否符合该预算项目的使用范围和使用标准,有无虚列支出、改变项目资金用途,将项目资金用于公用经费或其他支出的问题,有无利用虚假的预算项目变相开支人员、公用经费和滥补乱发奖金补贴,有无通过下属单位往来账转移资金以及将网上预算资金变相转移到财政统管的单位实拨资金账户等问题,关注项目资金的执行效果。

## (三)审查非税收入和账务核算相结合,关注收支两条线的规范性和完整性

收支两条线管理是指具有执收执罚职能的单位,根据国家法律、法规和规章收取的行政事业性收费(含政府性基金)和罚没收入,实行收入与支出两条线管理,收支都同时纳入单位部门预算。对预算单位非税收入审计,也是对收支两条线制度执行情况的检查。

一要审查了解单位有无行政审批、收费和执罚的工作职能。结合单位工作职能,查看单位执收业务资料和预算编制资料,一方面查看是否做到应收尽收,统一纳入预算管理。另一方面审查有无自行设立收费项目,或执行过期失效的收费项目,超标准、超范围、超时限收费的情况。

二要审查单位的资产管理情况,审查有无隐瞒、截留房屋出租收入,私设小金库,漏缴各项税费的情况;对闲

置资产的出让、转让、处置,程序是否规范,收入是否缴入非税专户,有无直接以支抵收、账外坐收坐支问题。

三要审查其他非税收入的征缴情况。看有无将捐赠收入、广告收入、下级单位上缴收入等其他非税收入纳入非税统一管理,实行收支两条线。

## (四)审查政府采购和账务核算相结合,关注政府采购制度执行的规范性和全面性

一要审查单位年初预算编制情况,是否做到采购预算应编尽编。

二要审查政府采购的实际执行情况,分析超预算和短预算的原因。对超(无)预算金额较大的项目,要予以重点分析。超预算采购是否实行政府采购,有无不按批准的方式采购的问题。

三要审查政府采购程序是否规范,是否存在先斩后奏,先自行购买,后补办手续的行为,有无规避政府采购、擅自采购的行为。

## (五)审查账务核算和当前的热点、难点问题相结合,关注重点资金的规范性和绩效性

一要结合当前十八大提出的建设廉洁政府、俭朴政府和法治政府的要求,对行政事业单位的经费开支特别是“三公经费”的开支进行重点审查核实,看“三公”开支有无挪用其他预算资金,有无摊派、转嫁费用到其他(下属)单位。积极推进三公公开,通过这种公开透明的行为方式,促进部门单位管住“超标接待”,预防“车轮腐败”,杜绝“大手大脚”,切实达到廉洁从政、俭朴从政。

二要对领导关心、社会关注的热点、难点问题涉及的主管部门,对其履职管理的重点民生资金、重点建设项目,将部门单位预算执行审计与之相结合。审查其资金使用的规范性和效益性,真正体现审计工作围绕中心服务大局的工作方针。

## (六)计算机审计和人工审计相结合,提高预算执行审计的效率和效益

随着单位财政财务管理范围的不断扩大,信息化水平的不断提高,对预算执行审计也提出了相应的要求。要求审计人员加强学习,不但要精通财务,还要通晓计算机审计,能熟练运用掌握计算机知识对相关的信息系统进行采集、整理和分析。要充分利用人工审计的经验,提出计算机审计思路,从而发挥计算机审计高效、快捷、完整、准确的优势,达到事半功倍的效果,提高审计工作的效率和效益。

### 主要参考文献

1. 审计署行政事业审计司. 部门决算执行审计指南. 北京: 中国时代经济出版社, 2007
2. 陈希晖. 政府绩效审计的若干认识误区. 财会月刊, 2013; 15