

# 浅议财政同级审计的现状与发展路径

李敏

(湖北仙桃市审计局 湖北仙桃 433000)

**【摘要】**由第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过并于1995年1月1日起施行的《审计法》，开创了地方审计机关监督政府财政收支的先河，财政审计也被誉为国家审计机关的“看家本领”。但实施多年来，也出现了一些需要改进和完善的地方。本文结合实际分析了我国同级财政审计的现状，并提出了相应的发展路径。

**【关键词】**财政审计 同级 发展路径

1995年1月1日实施的《审计法》，明确规定了地方审计机关分别在本级政府和上一级审计机关的领导下，对本级预算执行情况和其他财政收支情况进行审计监督，开创了同级审计机关监督同级政府财政收支的先河。2010年5月1日起施行的《审计法实施条例》，规定了对财政资金运用实行跟踪审计的范围。由此，同级财政预算执行因审计内容更加拓展、审计重点更加突出、审计对象更加广泛、审计资金更加全面，而备受关注。但实施多年来，由于审计管理体制、审计力量等因素的影响，也出现了一些需要完善的地方。

## 一、同级财政审计的现状

地方审计机关开展的同级财政预算执行审计，是人大常委会监督财政预算执行、提升财务管理水平的重要手段，也是促进财政部门管好、用好财政资金，实现依法理财的一项重要措施。但是从近二十年的同级财政审计情况来看，地方审计机关在开展同级财政预算执行审计中受自身管理体制、人员配置、工作经费的限制，审计中出现了审计项目查深查透难、审计问题上报查处难、审计后期整改到位难等问题。

1. 独立审计受到制约，弱化了审计监督。《审计法》第九条“地方各级审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作，审计业务以上级审计机关领导为主”，第十一条“审计机关履行职责所必需的经费，应当列入财政预算，由本级人民政府予以保证”，进一步明确了地方审计机关作为本级政府所属职能部门，其人员由本级政府统一调配，工作经费由本级财政予以保障。而同级财政审计实质上是对本级政府履行经济职责、分配管理使用本级财政性资金行为的审计。审计机关作为本级政府的一个职能部门，在审计机关人权事权均不独立的情况下，同级财政审计往往侧重摸清家底，核实财政资金

在怎么用、用到哪里，而在财政资金用得是否合规是否有效问题查处上往往会陷入两难境地。

2. “同级审”趋于任务化，降低了审计工作的质量。按照《审计法》的规定，同级财政预算执行审计交由地方审计机关来完成，地方审计机关通过近二十不断探索积累了许多财政审计的宝贵经验，总结了很多好的做法，创新了工作思路。但是由于同级财政审计工作是每年必审项目，审计工作的常态化，出现了有的问题是上年问题的延续，更有甚者下年度依然还在发生，并且还有增长的趋势，审和不审一个样，造成了审计人员的倦审、厌审情绪。直接导致审计调查走流程，审计方案走形式，以完成任务的心态对待同级财政审计工作。而对于财政部门而言，年年都是老面孔，次次都是旧办法，查出问题总认为和自己没有多大关系，有问题都是政府的问题，即使有问题也是为了促进地方经济的发展……一种倦怠情绪在自觉或不自觉中产生。同样，地方人大常委会、人民政府的领导层也表现出了视觉疲劳，感觉每年的同级财政预算执行审计报告“老三篇”多，“同级审”疲劳综合征给同级财政预算执行审计工作的开展势必造成影响。

3. 审计模式的固有化，影响了审计效能的发挥。自1995年全国各地开展同级财政预算执行审计以来，“财政同级审”经历了从预算执行真实性、合法性向效益性审计的转变；审计对象也从财政部门、地税部门逐渐向上或向下延伸到财政资金管理、使用部门和单位；审计内容从单一的财政预算执行结果的事后审计向财政预算编制科学性、有效性的事前审计拓展；各地审计机关在人员配备上也在不断充实审计力量，创新审计工作方式，取得了较好的成效。但是，近20年的财政预算执行审计工作也逐步形成了一套固有的审计方法和传统的思想理念，以往的做法主要是以会计凭证、账簿为依托向外延伸，按图索骥的

查找疑点,以账查账,就审论审的情况还很普遍,审计就是“审会计”的观念依然难以打破。此外,“同级审”大多停留在合规性审计上,财政资金使用效益的理念虽然在逐步纳入“同级审”的指导思想上来,怎样从管理体制上、从政策执行上、从财政资金运作机制上、从财政资金分配使用上、从预算管理水平上等多个层面揭示、归纳、分析和反映问题,从制度层面上提出可操作性的意见和建议,还有待改进和增强。

4. 人员结构不合理,制约了审计事业的发展。随着社会法制化进程的逐步加快,社会监督体系日臻完善,广大人民群众对审计监督的关注度和期待度也越来越高。然而,目前基层审计机关普遍存在年龄老化、人员更新缓慢、知识结构单一的特点,面对审计领域的逐步拓展,审计工作的日益繁重,审计要求的逐年提高,审计对象的多样性,审计问题的复杂化,现有的人员和知识结构已越来越不能满足新形势下审计的工作要求,也直接影响到同级财政预算执行审计的质量。随着财政体制的不断完善,公共财政和大财政格局逐步形成,2015年1月1日新的《预算法》即将正式施行,为基层审计机关开展财政“同级审”提出了更高更新的要求。

5. “同级审”对象的特殊性,增大了审计整改难度。众所周知,发现问题、揭露问题、抓好整改是审计工作不可缺少的三个步骤,只注重发现和揭露问题而忽视督促整改,发现的问题会不了了之,审计的最终目的就不能实现,审计的作用也会大打折扣。审计工作结束之后,督促被审计单位认真执行审计决定,纠正存在的问题,追究有关人员的责任,督促被审计单位建章建制,堵塞漏洞,加强管理,从制度层面预防违规问题的发生成了审计的最终目标。然而财政“同级审”的审计整改工作却步履艰难。一般多在内部协调缺乏问责机制,不能取得实质性进展,审计机关在问题的处理上只能依据现行的法规提出纠正性建议。同时,审计整改工作一般都是由审计机关负责实施的,这种既当“报警员”又当“消防员”的尴尬角色,时常会使基层审计工作处于进退两难的境地。

## 二、财政“同级审”的发展路径

1. 上级审计机关应加强对财政审计工作的领导。上级审计机关应加强对地方财政预算执行审计工作的指导,创新财政审计组织方式,充分利用计算机运用技术扩大审计成果,实行上下联动、横向联合的审计方式,将上审下与同级审、交叉审与异地审、财政审计与县(市)长经济责任审计、财政审计与重点民生资金审计、财政审计与重大项目审计在审计内容和组织方式上实现多项融合,始终围绕深化财政管理、保障公共财政安全高效来进行,使财政审计站在更高的角度,为国民经济健康发展服务。

2. 深刻领会新《预算法》内涵,提高公共财政资金使

用效果。今后,财政“同级审”的审计方式要逐步从单一的事后审计转变为事前、事中审计和事后审计相结合。作为公共资金守护者,审计的重点不仅要关注财政资金的真实合法,更要向公共财政资金使用效益评价延伸,更多关注财政资金的使用效果、效益怎么样,把财政资金的真实合法审计与效益审计有机地结合起来,把问效、问绩、问责贯穿始终;要促进用好增量资金,避免形成损失浪费;也要促进盘活存量资金,避免大量资金“趴在”窝里“睡觉”,留在账上好看;同时,还要管好存量资金,保障财政资金安全,避免因存量资金过大,出现违规出借、超调、挤占、挪用或财政资金损失、浪费等情况的发生。

3. 督促整改,建立跟踪检查长效机制。随着国家法制化建设的深入,审计发现问题的整改必将逐步纳入法制化轨道。作为基层审计机关,要在人大的监督和政府的领导下,加强同级审计审后监督的工作,建立跟踪检查制度,督促被审计单位做好整改工作,做到上年审计,次年检查,对审计反映的典型性、普遍性、倾向性问题,要及时研究,完善制度规定。对整改不到位的,要与被审计单位主要负责人进行约谈。

4. 加强审计培训,创新审计方法,提高审计工作效能。①积极推广数字化审计,并以此为突破口,创新审计工作方法,将以往的以手工审计为基础的账套式审计,向以计算机审计为主的数字化审计转变。搭建以财政、人社、民政、卫生等部门为主体的大型数据分析平台,逐步推进以在线审计、实时审计为特征的地区联网跟踪审计。及时、全面地掌握财政资金动向,确定当年财政预算执行审计范围和重点。特别是涉及社会保障、医疗卫生等人民群众关心的热点资金管理分配使用情况应予以重点关注。②加强计算机审计OA与AO培训,促进推广应用审计软件。使每一名审计工作者均能熟练掌握AO的应用与OA的交互、业务财务数据的采集、数据字典的应用、SQL语句的编写,从而实现审计手段上高层次、上水平。节省审计时间,提升审计效能。③促进审计人员及时更新业务知识,进一步优化审计人员专业结构,将工程预算、评估等财政财务审计专业以外审计人员吸收进来,为财政绩效审计提供技术保障。同时,创建财政审计工作平台,互相交流工作经验,取长补短,努力提高财政预算执行审计能力。④重视审计人员写作能力的培养,提高审计人员既能审又能分析还能撰写的能力和水平,使审计成果得到充分的运用,为地方经济决策提供参考。

## 主要参考文献

1. 杨富如.大格局下如何把财政审计引向深入.审计月刊,2010;6
2. 郭菲.财政同级审计问题研究.行政事业资产与财务,2014;3