

财政预算执行审计的重点与方法优化研究

夏新博

辽宁省审计服务中心, 中国·辽宁 沈阳 110032

【摘要】财政预算执行审计是保证财政资金规范运作、评价预算政策落实情况的重要方式,也是政府审计体系的主要职责之一。辽宁省属于财政资金规模大、支出结构复杂的省份,预算执行审计所面对的是覆盖面广、涉及政策多、资金链条长的现实难题。本文从预算执行审计的职能定位入手,梳理出目前审计工作存在的主要问题,在此基础上从审计重点领域识别、方法手段优化、审计组织方式改进和成果运用机制完善四个方面提出相应的路径,以期给辽宁省各级审计机关提高预算执行审计质量、效能提供系统的参考和指引,促进财政监督和治理效能的共同提高。

【关键词】财政预算执行审计; 审计重点; 方法优化; 大数据审计

财政预算执行审计具有查证财政资金收支是否合法合规、评价重大政策落实情况的双重职能,是保证财政秩序、服务国家治理的制度性安排。辽宁省财政收支格局近几年来不断变化,转移支付数额较大,专项资金种类繁多,各地财力差别明显,预算执行过程中出现的问题形态越来越复杂。近几年来,审计实践中违规使用专项资金、预算调整程序不规范、绩效目标完成情况无法量化评价等问题仍然存在,说明目前审计的方法和手段还不能适应新的形势。对财政预算执行审计的重点领域及方法改进路径进行深入研究,对提高辽宁省财政监督整体效果有着十分重要的现实意义。

1 预算执行审计的理论基础与现实困境

财政预算执行审计是保障财政资金规范运行、评价政策效能、提升国家治理水平的关键制度安排。当前面临审计资源与任务量不匹配、跨部门数据共享机制不畅等结构性困境,制约了审计的深度与广度。审计重点应聚焦重大专项资金的合规性与绩效、预算调整程序及转移支付使用管理。未来需深化大数据分析技术的智能应用,规范现场审计流程,并构建统一组织与分级实施的协同机制,完善审计整改跟踪与成果转化体系,系统提升审计监督效能,服务财政管理现代化与高质量发展。

2 财政预算执行审计的重点领域识别

2.1 重大专项资金的合规性与绩效核查

重大专项资金由于规模大、政策性强,一直被列为预算执行审计的重点对象。近些年来在乡村振兴、科技创新、生态环保、社会保障等众多领域设立了诸多专项资金,各

类专项资金都有各自明确的政策目的及使用准则,审计工作在核查资金用途合规性时,还要对专项目标的达成情况作出客观评判。合规性核查主要看资金是否按批复用途使用,有无挤占挪用行为,是否履行了应当履行的审批程序;绩效核查主要看资金投入与产出之间的对应关系,用绩效目标值与实际完成值对比来判断政策资金使用效率。

就审计实践而言,部分专项资金的绩效管理存在目标设定不清、考核指标缺少量化标准的情况,致使审计评价缺少客观的参照标准。对于以上问题,审计机关可以在项目准备阶段主动向主管部门了解绩效目标设置情况,对指标体系不清的项目,提前同委托方沟通确定可操作的替代评价依据,保证审计结论有据可查、经得起核验。对资金量大、社会影响广的专项工作可以采取引进第三方专业机构的方式进行绩效评价,使用专业意见加强审计意见的可信度。

2.2 预算调整行为与转移支付使用的审计关注

预算调整属于财政运行的常规性安排,但是调整程序是否合规、调整范围是否超过法定授权,是预算执行审计不能忽略的重要方面。《中华人民共和国预算法》对预算调整的条件、程序作出了明确规定,地方政府调整预算必须经过法定程序,不能用追加的方式绕过人大审查监督。审计时要着重考察年度执行期间预算调整的次数和金额,判定调整行为是否符合法定条件,看有无借助频繁调整来规避监督的情况,调整事项是否履行了应有的批准手续。

转移支付的管理与使用也不能忽视。辽宁省接受中央专项转移支付的数额较大,各项专项资金在分配时是否公开、是否按规定的条件和程序下达到位,使用环节与项目

实际是否一致，是否存在虚列支出等问题，都应当被纳入审计核查的范畴。一般性转移支付资金的统筹使用情况也应加以考察，审查地方政府在政策许可的范围之内合理安排资金用途，有无将受限资金擅自调整为自由支配使用的情况。对跨年度结余金额较大的项目要着重分析项目推进缓慢的深层次原因，区分客观条件制约和主观管理失职，为以后整改提供有针对性的依据。

3 预算执行审计的方法手段优化

3.1 大数据分析技术的应用方向

大数据技术在预算执行审计中所具有的核心价值，就是可以对大量的、来自不同渠道、各种类型的财政及业务数据实施批量处理、关联分析、规律挖掘，从而从根本上解决传统抽样审计、人工核查在覆盖面、效率、精确度上存在的不足。辽宁省审计厅已经初步建立数据分析平台，与财政预算管理一体化系统实现了数据对接，为全量数据分析打下了数据基础。未来应用应朝着更深、更智能的方向拓展：

一是加深智能预警和风险画像的功能。在已经建立的基于规则的、如设定大额支出、频繁支付、科目异常等阈值的疑点筛查的基础上，可以利用机器学习算法对历史审计发现的问题进行训练，进而得到动态的风险预警模型^[1]。该模型可以自动生成资金流向异常模式、项目执行轨迹偏离、受益对象关联异常等更隐性的风险点，再根据这些风险点给被审计单位或者项目创建风险画像，使审计重点更精准、更高效地集中到风险点上。

二是扩大跨域数据关联分析的范围和深度。数据比对分析是大数据审计的利器，它的效能取决于数据资源是否丰富、关联模型是否科学。要打破部门之间的数据壁垒，在依法依规、安全可控的前提下，推动审计数据平台同税务、市场监管、民政、社保、住建、公共资源交易等更多的业务系统实现数据贯通。在此基础上可以建立一系列的分析模型，比如将财政支付数据同市场监管的工商登记、股权变更信息相联系，穿透核查收款单位的资质以及关联交易的真实性，将惠农惠民补贴发放数据同社保、殡葬、户籍数据展开多维度碰撞，准确找到重复领取、死亡人员冒领等舞弊行为，把基建项目资金支付流同发改部门的项目批复、住建部门的工程进度、政府采购信息做时序关联分析，评判资金支付进度同实物工作量的契合程度，找出“超付工程款”“项目进度

滞后却资金支付超前”等状况。

三是创建可复用、可扩展的审计方法模型库。为了避免重复造轮子，辽宁省审计机关应该对已经经过实践检验的、有效的数据分析模型（Script）进行梳理，在全省范围内推广使用。建立模型迭代改良机制，推动审计人员对通用模型进行本地化调整、扩充，把改进后的模型运用到审计项目当中，并将改进后的模型回馈至省级模型库，促成由实践导向、提炼升华、传递共享，最终达成再实践的良性发展态势，持续提升全省审计队伍的数字化作战水平。

3.2 现场审计流程的规范化改进

必须清醒地认识到，大数据分析是发现疑点、指引方向的，但是它的结论必须经过严格的、规范的现场审计来核实、取证、定性。数字化技术不能取代审计人员的专业判断、实地检查、询问。因此现场审计流程的规范就是保证审计质量、防范审计风险的“压舱石”。

审计方案的制定要准确指向。现场审计方案不能只是通用模板的简单套用，而应该是在大数据分析得到的风险疑点清单、审计重点指引的基础上，成为高度定制化的作战地图。方案要确定本次现场审计的主要目的、需要查证的疑点清单、需要抽查的样本（资金、项目、单位等）、人员分工和时间安排、拟用的审计程序和方法，不同类型的证据取证标准。方案审批之后，就应当成为现场审计工作的唯一依据，保证现场工作有明确的目标、有条不紊地进行，防止出现盲目性、随意性。

审计取证过程必须依照程序。证据质量就是审计结论的命脉。现场审计时，审计人员要依照《国家审计准则》以及内部操作程序，将各种证据分为书面证据、实物证据、视听电子证据、言辞证据、鉴定结论等，按照它们各自的特性及证明力需求来收集。对于关键事项及违规事实的认定要依靠相互佐证、来源可靠、完整有效的证据链条来形成一个证明闭环。辽宁省各级审计机关应当根据预算执行过程中出现的虚列支出、挪用资金、绩效造假等问题，制定更加细致、可视化的取证指南和标准化的工作底稿模板，对各种问题所要求的最低证据类型、证据要素以及交叉验证的要求做出具体的规定，尽量减少由于审计人员个人经验、能力不同而造成的取证质量的波动。

最后，用技术手段固化审计证据。按照法律法规以及审计职业道德的要求，在满足条件的情况下，现场审计可以

使用执法记录仪、高清扫描、数据恢复等现场审计工具^[2]。对重要的实物资产盘点、隐蔽工程查验、询问谈话等过程进行录音录像,对海量原始凭证进行高速电子化扫描并用OCR(光学字符识别)技术进行初步处理。不仅可以大大提高取证效率,而且可以将审计过程中重要的场景和原始信息固定在不可篡改的形式下,使证据更加客观、可追溯,为之后的审计处理、整改督查、行政复议、行政诉讼等提供有力的支撑。

4 审计组织模式创新与成果运用机制完善

4.1 统一组织与分级实施的协同机制

辽宁省预算执行审计工作点多面广,既有省级层面统一部署的项目,也有各市县围绕本地财政资金开展的属地审计,两个层面的审计在目标定位、方法运用、质量标准等方面存在一定的差异。推进统一组织与分级实施相结合的工作模式,是提高整体审计效能的一种方式。省级审计机关统一组织的预算执行审计项目可以采取“统一方案、分级实施、汇总报告”的方式推进,省级制定统一的审计方案和取证标准,各市分别承担辖区内的现场审计任务,最后汇总形成覆盖全省的综合审计报告,既可以保证跨区域问题的可比性,又可以减轻单个机关的压力。

省级机关在分级实施中要对市县审计工作进行指导和质量把控,召开工作推进会、开展中期质量检查、及时反馈审计疑点等手段来帮助基层机关解决技术难题,保证审计发现问题的质量。对技术含量高、影响面广的审计项目可以成立跨机关的专项审计组,集中抽调具有相关专业知识的人员参加,克服行政层级对人员配置的制约,达到审计能力合理分配和共享的目的。审计工作底稿、数据分析模型可以在系统中互相共享、互相复用,从而达到整体审计水平同步提高的目的^[3]。

4.2 审计整改跟踪与成果转化的机制保障

审计问题的整改落实是决定审计工作最终效果的重要环节,也是目前辽宁省预算执行审计比较薄弱的环节之一。部分审计发现的问题在审计报告公布之后整改进度缓慢,反复出现的问题类型说明整改缺少从根本上解决问题的长效机制^[4]。创建审计整改跟踪督办制度,确定被审计单位整改时限、整改责任主体、整改验收标准,这是提高整改效果的制

度性保证。辽宁省审计机关可以建立整改台账管理制度,对每一个审计发现的问题从整改开始到完成验收实施全过程进行跟踪记录,把整改完成率作为对被审计单位年度考核的参考依据,用考核的压力来推动整改的落实。

审计成果深度转化,就是预算执行审计价值的最大化。单个项目的审计发现会反映出现有制度设计的普遍性缺陷或者管理模式的问题,审计机关在汇总分析各个项目的审计结果之后,可以归纳出有规律性的政策建议,以审计工作报告、专项审计调查报告等形式向省人大常委会和省政府报告,促进财政预算管理体制的完善。辽宁省审计机关可以建立审计成果年度专题报告制度,就预算执行过程中出现的共同问题展开深入剖析,给决策层给予高质量的治理参照,让审计工作由问题发现走向制度改良的价值链条得以充分延伸。

5 结束语

财政预算执行审计是审计监督体系的重要组成部分,其效果的好坏直接关系到财政资金使用的效率以及政府公信力的保持。本文从职能定位、重点领域、方法手段、组织机制四个方面,以辽宁省审计实践为依托展开整理,给出切实可行的建议。重点领域识别要兼顾资金规模和风险程度两个标准,方法优化要实现大数据技术和现场审计的有机结合,组织模式改进要强化省级统筹和基层实施的协同配合,成果转化机制要从整改跟踪延伸到制度完善更高的层次。各项措施互相支撑,在统一规划之下有条不紊地推进,才能真正提高预算执行审计的整体效能,更好地为辽宁财政管理现代化建设服务。

参考文献:

- [1] 李子璇. 省级政府预算执行审计高质量全覆盖研究[D]. 江苏科技大学, 2023.
- [2] 马恺成. 政府会计制度改革背景下的预算执行审计转型研究[D]. 南京审计大学, 2022.
- [3] 陈雨欣. 部门预算执行审计发现问题类型、原因及对策研究[D]. 南京审计大学, 2020.
- [4] 于雯珺. 预算执行审计转型路径探索[J]. 经济研究导刊, 2022, (13): 117-119.