

# 浅议审计垂直管理对财政监督的影响

蔡根

根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》精神，国家正在探索对省以下地方审计机关实施垂直管理。2015年已在江苏、浙江、山东、广东、重庆、贵州、云南等7个省市进行改革试点。作为地方财经监督重要组成部分的审计监督和财政监督是相互支持、相互补充的关系，审计监督体制的改革必将给财政监督带来重大影响。

## 审计垂直管理对财政监督的影响

省以下审计机关垂直管理给财政监督带来的影响，主要表现为以下三个变化：

（一）角色变化。随着审计部门垂直管理，对于地方政府而言，政府内部财经监督力量将会有所缺失。为弥补这种缺失，财政监督要担当起更大的责任，履行政府的内部监督职能。

（二）业务变化。随着审计部门业务统管，必会使地方审计任务发生变化，有些审计业务有所加强、有些审计业务有所减弱。这种此消彼长会带来财政监督业务的变化。目前，审计部门主要的业务种类有：财政审计、财务收支审计、经济责任审计、固定资产投资审计等。下面就各类审计项目进行具体分析：

就财政审计而言，分“同级审”和“上审下”。随着审计机构垂直管理，市县级将不再存在“同级审”，均为“上审下”。而现行法律规定每年需向政府和人大提交“同级审”报告。因《宪法》、《审计法》的有关规定及其财政审计业务的特殊性，财政监督不会承担“同级审”任务，预计未来将会以“上审下”报告代替

“同级审”报告提交政府和人大。今后财政监督应该将政府预算纳入监督范畴，将审查结果上报政府。

就财务收支审计而言，分行政事业单位财务收支审计和国有企业财务收支审计。随着审计垂直管理，审计项目安排将会从省级层面来考虑，相对而言地方行政事业单位和国有企业并不会作为审计重点，这部分审计业务将会有所减弱，财政监督将承接这部分审计业务。

就专项资金审计而言，随着审计垂直管理，审计部门将会把专项资金审计的重点放在关乎民生、经济的重大专项资金上，地方性的、小规模专项资金审计力度会减弱，以专项资金为检查重点的财政监督，将会承接这块业务。

就固定资产投资审计而言，目前很多地方，凡是财政投资的基建项目均纳入审计范围，并以审定额作为与项目承建单位的费用结算依据。因为专业性较强，这部分业务预计还将委托审计部门实施，或由投资评审机构负责。

就经济责任审计而言，分地方党政领导经济责任审计和部门领导经济责任审计。经济责任审计一般由当地组织、审计部门共同组织，编办、环保等部门参与。随着审计垂直管理，地方党政领导经济责任审计将会大大加强；部门领导经济责任审计也会继续按照“离任必审”的要求保持原有力度。

就交办任务而言，分人大交办和政府交办。主要包括人大、政府需要调查了解财税政策执行情况的事项和接受人民来信、来访后需要进行监督检查的事项。地方审计部门一旦上划，这部分任

务将主要由财政监督承担。

综上所述，随着审计的垂直管理，财政监督将在政府预算监督、行政事业单位财务监督、专项资金检查、交办任务上承担起更多的业务，担当起更大的责任。

（三）机制变化。一旦承担起政府内部监督的职能，财政监督的运行机制也将发生变化。从纵向上看，财政监督将会加强与人大、政府的工作联系；从横向上看，财政监督将会与各市（县）直部门单位发生更多的业务关系。

## 应对之策

（一）及时跟进，当好政府财经监督新角色。新的角色，意味着新的使命。一要当好“卫士”。市县级政府的内部财经监督职能很大部分落到财政监督身上。从政府预算到部门预算，从财政收支到财务收支，从专项资金到会计信息，财政监督要履行好“经济卫士”的职责。二要做好“参谋”。在保障财经健康运行的同时，财政监督需要针对发现的问题和情况，深入思考，认真研究，积极献计献策，为政府决策当好参谋。

（二）担当主力，全面开拓财政监督新业务。审计垂直管理后，财政监督成为地方经济监督的主力军。积极开拓新业务，是财政监督面临的首要任务。一是将政府预算纳入内控检查范围。每年的内控检查应将政府预算编制、执行和决算的真实、合法性作为必查内容，并将审查结果向政府专题汇报。二是将财务收支纳入部门预算综合检查范围。从内容上，部门预算综合检查应增加对财

务收支、资产管理、债务状况的审查；从规划上，部门预算综合检查应建立中期规划，对地方政府各部门实行“一次审三年，三年审一遍”，每年年末将部门预算综合检查情况汇总上报政府。三是将地方性资金作为专项资金检查重点。审计部门上划后，专项资金监督的分工将更加清晰。财政监督应将重点放在对地方性资金使用管理情况的审查上。四是将调查项目作为财政监督的重点工作。审计方式分审计和审计调查。审计调查是审计部门就财经政策执行情况或重大资金使用管理情况进行的调查。此种审计方式宏观性强，灵活度高。审计调查一般不需处理处罚，不需复审，关键是将有关情况梳理、总结、升华，专题上报地方政府。财政监督要承担起人大、政府交办的调查检查任务，应该积极探索财政调查工作方式，立足宏观、重在分析、旨在服务决策。

(三) 双管齐下，大力培养财政监督新能力。新的角色、新的任务，要求具备新能力、新手段。一要提升监督队伍素质。当好卫士、做好参谋，财政监督人员不仅要掌握会计知识，还要更多地学习预算、税收、经济、管理知识；不仅仅要懂业务，更要懂政策。二要充分利用信息化手段。任务重、要求高，财政监督需要充分利用信息化手段实现监督目标。应建立财政综合监控平台，利用信息化实现日常监督；建立财政监督运行平台，利用信息化简化专项监督。

(四) 积极对接，逐步建立财政监督新机制。新的角色、新的任务，同时需要新的机制来保障。一是建立与人大、政府沟通机制。未来，财政监督作为地方政府财经监督的主要力量，应主动与人大、政府建立起新型沟通机制。年初财政监督计划应上报政府审批，年末应将全年财政监督情况汇总上报人大、政府。二是大力推进“大财政监督”机制。担当新角色后，责任大、任务重与财政监督队伍人员少的矛盾将会凸显。除了增加财政监督专职人员外，积极推进“大财政监督”机制是一条务实有效的解决途径。将全财政部门的力量调动起来，汇成监督检查的强大力量。三是建立财政监督工作新机制。任务多、责任大，质量控制要跟上。应制定并严格执行《检查操作规程》，建立查审分离、跟踪落实机制，实行“夏训”、“冬训”和学历资格等培训教育制度。四是建立健全相关法律法规。新角色的定位，应通过法律形式予以确立。省政府或具有地方立法权的省辖市应积极向人大申请出台《财政监督条例》，通过条例确定财政监督新位置和新使命。

(作者单位：江苏省财政厅)

责任编辑 李丞

图片新闻



## 中建政研展开PPP政策研究与立法趋势研讨

6月12日，由中建政研信息咨询中心、中国经济体制改革研究会产业改革与企业发展委员会共同主办的“第三届中国产业改革发展年会暨PPP政策研究与创新发展高峰论坛”在北京开幕。会上，成立了PPP咨询与研究中心，全国人大常委会、财经委副主任、国家发改委原副主任彭森和著名经济学家樊纲为中心授牌。

论坛以“PPP政策研究与立法趋势”为主题展开了研讨。中建政研创始人梁舰指出，为行业搭建立体性、全方位的综合服务平台是时代赋予中建政研的使命，希望联合社会组织聚拢资源，把综合服务平台做大、做深、做实。财政部条法司副司长周劲松梳理了现行PPP的主要政策，呼吁加快推进PPP的立法。同时对合作主体、合作方式、合作形式、合作领域、合作中权利义务与职能关系、合作持续性等重点领域提出了相关建议。国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长孟春从宏观的层面上围绕着运用PPP模式助推新型城镇化建设谈了自己的认识，认为新型城镇化建设和PPP模式形成了广阔市场，PPP在新型城镇化体制机制变革中将发挥重要作用。

(中建政研信息咨询中心供稿)

