

贯彻落实新预算法 加强财政审计监督

张亚亮

新预算法总结和继承了分税制改革以来预算管理创新与实践的经验，并根据十八届三中全会提出深化财税改革的总体要求，在立法宗旨、全口径预算管理、预算审查、预算责任、预算公开、债务监管等多个方面做出了重大调整。进一步明确控制、约束政府的预算权，监督政府如何“花钱”，“让权力在阳光下运行”，实现国家分配公共资源的制度化、规范化、程序化。为此，笔者就如何贯彻落实新预算法，进一步加强财政审计监督工作、推进财政管理体制提出以下建议。

(一)加强对全口径预决算的审计监督。一方面，应加强对财政、国库、税务及非税征收部门的审计，不断扩大执收单位和重点纳税企业的延伸审计覆盖面，促进政府及财政部门如实反映收入规模，推进政府收入依法征收。另一方面，应重点开展政府支出完整性的审计，重点开展对超收收入、存量资金、政府性债务、转移支付支出、预算周转金、预算调节基金的专项审计，推进政府支出全部纳入预算管理。

(二)创新审计方式，统筹审计资源，努力实现审计监督的全覆盖。要不断总结、提升、创新审计管理方式和审计方法，建立健全政府性资金和财政

运行过程的监督机制，实现对公共资金、国有资产和国有资源审计监督的全覆盖。一是坚持预算执行审计与决算(草案)审签相结合，财政财务收支审计与专项审计相结合，经济责任审计与预算执行审计、专项审计和政府投资审计相结合的组织方式，积极推进和完善多专业融合、多视角分析、多方式结合的审计模式，努力实现审计监督的全覆盖。二是加快推进部门决算(草案)审签制度和部门预算执行绩效审计，不断扩大延伸基层预算单位的审计面，强化对预算安排、执行、调整、决算环节的监督，探索对部门预算执行整体情况发表审计意见。三是进一步加大对重点基础设施和公共工程的审计，重点关注征地拆迁、工程招投标、设备采购、工程质量、建设资金、运营管理等环节，积极探索PPP模式下的投融资绩效审计，促进深化投资体制改革。

(三)加强对转移支付机制及资金的审计监督，推动进一步完善财政管理体制。应围绕财政审计大格局的总体框架，加快建立转移支付的日常监督机制，进一步强化专项监督。一是定期评估各级政府支出责任、资金分配方法、转移支付结构等事项，推进清晰划分政府间财权与支出责任，促进提高一般性转移支付比重。二是选取因素法

分配的一般性转移支付项目，重点审查因素设置的科学性和合理性，检查经济社会指标的真实性和准确性，验证测算结果与实际情况的一致性和有效性，促进健全基本公共服务均等化标准体系。三是在财政审计大格局框架下，结合专项审计调查、经济责任审计等审计项目，加强对转移支付项目设置、服务主体、申报审批、实际效果、结余结转等事项的审查，为清理、调整、整合专项转移支付提供依据。四是合理设计转移支付绩效审计的标准体系，加强对转移支付项目及资金绩效的综合评价，客观分析财政转移支付政策的有效性，并通过问责机制保障各类转移支付资金安全、高效使用。

(四)积极构建政府性债务动态化、常规化的审计监督机制，有效防范财政风险。要以维护财政安全为重点，有步骤、有组织地开展对制度建设、计划报批、总量控制、资金投向、使用绩效、风险预警等方面的跟踪监督，重点审查地方政府及部门是否按规定编制年度债务计划，债务规模是否脱离地区经济实力和偿债能力，债务资金是否未按核准用途投入非公益类项目，是否存在债务资金长期大量闲置、被违规挪用、资金使用绩效不高等问题。同时，不断加大延伸审计和审计调查的深度，综合运用债务率、



偿债率、借新还旧率等指标评判债务结构及风险水平。客观反映地方性政府债务的总体状况，揭示政府财政运行中的突出问题，促进健全债务风险预警和防范机制。

（五）进一步提高绩效审计的深度和广度，促进提质增效和厉行节约。新预算法中“绩效”一词前后出现六次，首次以法律形式明确了我国公共财政预算收支中的绩效管理要求。因此，一方面，要统筹考虑财政资金投入与项目进展、事业发展以及政策目标的关系，将问效、问绩、问责贯穿审计实施的全过程，密切跟踪预算编制、执行、调整、决算各个环节，从政策落实、资金安排、资源利用和行政效能等视角，综合分析经济效益、社会效益和环境效益，促进各级政府和财政部门加强支出预算管理，增强资金统筹的效率 and 效果。另一方面，要更加注重行政运

行成本和管理绩效，持续开展贯彻落实“八项规定”、“约法三章”以及厉行节约反对浪费等规定的专项检查，重点加强对各单位、各部门“三公”经费、会议费、培训费、考察费和楼堂馆所清理情况的专项审计，促进建设节约型政府。

（六）加强对财政存量资金的审计监督，提高结转结余资金的使用效率。新预算法明确规定“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”，这是落实党的十八届三中全会决定的要求，也是财政预算管理的重大制度创新。为此，要加强对存量资金管理情况的审计监督，关注该投未投、该用未用以及财政资金使用效益低下问题，促使管理部门全面清理，统筹安排，尽快落实到项目，把沉淀结余资金用到重点领域和关键环节，集中有限的资金用于稳增长、调结构、促改革、惠民生的重

点领域。

（七）积极推进审计结果公开工作，为社会公众了解政府预算、参与国家治理提供信息和渠道。新预算法中明确规定，“对预算执行和其他财政收支的审计报告应当向社会公开。”为此，一方面要进一步完善审计结果公告和审计信息发布制度，规范公告的形式、内容和程序，逐步健全以预算执行审计结果综合公布为主体、单项公告等形式为补充的公开模式；另一方面要继续加大审计信息依法公开的力度，扩大审计结果公开的范围和领域，加快探索审计整改公告的方式和渠道，不断提高审计工作的开放性和透明度，促进审计监督与舆论监督、社会监督的有效结合，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。☑

（作者单位：北京市审计局）

责任编辑 李丞