

风险导向审计模式下的财政审计资源整合

广东工业大学经济管理学院 陈文涓

在市场经济条件下,政府的职能主要是提供公共产品和服务以及社会管理。随着政府管理的公共资源不断增加,社会对公共资源使用的合规性及绩效更为关注,政府也越来越关注自身风险。审计组织接受和完成财政审计任务是一种公共责任,风险导向审计模式正好与政府审计关注整个政府机构风险的职责相符。因此笔者认为,财政审计可以借鉴目前应用于民间审计的风险导向审计模式,在财政审计资源整合的框架下提出规避风险的总体思路。

1. 建立合理的财政监督协调机制。首先,审计体制应由行政型审计模式向立法型审计模式转变。组织独立是指经费独立、人员独立、工作独立和判断独立。审计署独立于政府之外,向人大常委会负责并报告工作。审计署对省级(市、自治区)审计机关实行垂直领导,实行审计长负责制;县或县以上审计机关向省级审计机关负责,实行省级审计厅局长负责制,强化审计监督力度。其次,构建财政监督组织机构协调机制。为解决财政监督政出多门、各自为政的局面,可考虑由人大财经委牵头,审计署及下属特派办、财政监督检查局及各地专员办、国税和地税监督机构、央行监督机构参加,构成联合监督协调机制,并发挥社会审计等中介机构作用,使有限的财政监督资源得以最大限度利用。

2. 树立“大财政”审计观。传统的财政审计是对政府部门年度预算的执行及其确认、计量、报告等进行审查。2007年新政府收支分类改革,对财政审计提出了新的要求和任务。在政府收支分类方案中,财政资金的内涵和外延发生了较大变化:第一,将一般预算收入、基金预算收入、社会保障基金收入和预算外收入等都纳入政府收入分类体系。第二,按支出功能分类,涵盖预算内外等所有政府支出,改变过去按部门分类以及预算外资金长期游离政府预算体系之外的状况,使预算更细化和透明。第三,按支出经济分类,反映政府支出的经济性质和具体用途,即政府的钱究竟是怎么花出去的。

因此,在财政审计范围上,横向应向原体制外运行的财政资金拓展,纵向应沿着财政资金走向拓展到预算执行的各部门。以一、二、三级预算单位的财政收支为审计重点,抓住预算批复、资金转拨、资金管理使用和收入征收管理四个环节,审查资金安排、分配是否合理、规范,主管部门是否按预算管理级次和用款进度拨款,资金使用是否有效率,有无虚报项目骗取财政资金的行为等,在合规性审计基础上向绩效审计延伸。

3. 重视审计调查工作,评估重大错报风险。

(1)总体把握被审计单位所在地区的财政体制和财政管

理制度。宏观层面的重大错报风险评估是决定审计质量和效率的关键,财政体制分析是财政审计调查起点,财政管理制度研究是在起点基础上的深化和延伸。一方面,了解被审计单位所在地区的财政体制沿革,以及纵向的财权和事权分配关系,掌握被审计单位与上下级之间的财政体制以及转移支付等情况,从而了解财政收支范围、收支依据。另一方面,了解财政管理制度现状,如财政计划管理和日常业务管理制度。

近年来,我国在财政预算领域推行了会计集中核算、部门核算、非税收入“收(罚)缴分离”、国库集中支付、政府收支分类等一系列政府会计核算制度改革,逐步建立了完整的“支出周期”(即从拨款→承诺→核实→付款)预算管理体系。在此体系下,财政支出总账与部门分类账衔接,能单独核算财政拨款到预算单位的具体使用情况,跟踪记录部门预算执行中的调整情况,调整后的预算数据可与决算数据对比分析,通过预算与决算的严格对应来审查数据的严谨与准确。

(2)沿着财政资金流动链,在认定层面上查核财政收支数据。财政收支数据的查核是认定层面内容,而财政资金流动链是连接宏观层面和认定层面的桥梁。根据宏观层面重大错报风险评估提供的线索,沿着财政资金流动链进行认定层面分析,识别重大风险领域。针对风险点设计和实施控制测试和实质性测试程序,通过账户间的连动和勾稽关系,判断账户群及具体账户重大错报风险的性质、数量,把有限审计资源优先配置到高风险项目上去。

4. 加强对审计项目全过程质量管理。

(1)科学规划审计计划和设计审计方案。审计计划是指审计机关的长期、中期和短期审计工作管理计划。它与具体审计方案是不同的,它在审计项目中起总体规划作用。根据财政资金流动链中发现的问题,应编制3~5年期滚动式进展计划,明确各年度审计工作总体目标和各项目审计目标,有利于衔接各年度计划,有效解决审计资源与审计任务量之间的不配比问题。规划好审计计划以后,根据审计工作重点,选定审计项目。从审计内容、审计重点到审计进度、人员分工等,从审计的过程控制到审计成果对外公布,从审计内部分工到对外沟通协调,都写入审计方案,提高审计效率。

(2)建立多渠道的信息沟通制度和两级复审制度。首先,建立多渠道的信息沟通制度。审计日记是一种有效方法。审计日记是指审计人员按时间顺序反映其审计全过程的书面记录,包括审计事项名称、审计步骤和方法、查阅的资料名称和数量等。通过审计日记了解第一线的审计信息,在一定程度上

中炬高新纳税筹划方案分析

广东工业大学经济管理学院 齐青桦 上海闵行联和发展有限公司 阮唯真

近期由于人民币升值等因素导致房价持续上涨,拥有大量土地储备的房地产公司形成较大的价值重估增值空间,原来以较低价格获得了2400多亩商住地及1000多亩工业用地储备的中炬高新技术实业股份有限公司(以下简称“中炬高新”,股票代码:600872)自然也不例外。

2007年4月,该公司发布公告称,公司拟以1500亩城东的中山轻轨站商住地及自有资金2.2亿元出资成立中山站商业住宅区项目公司,并引入广东中道投资管理有限公司(非关联方)为合作伙伴,对上述土地进行深度开发,合作方以66万元/亩计价,总计6.05亿元,12个月内分两期以现金购买项目公司合计50%的股权。目前该项目公司已登记成立,首期注册资金为1000万元。

令人难以理解的是仅仅在3个月前,即2007年1月,该公司曾发布公告称,公司决定按2006年年末净资产账面价值11580.5万元,出售其子公司中山市中炬房地产开发有限公司给中山市浩和置业有限公司(非关联方),而该子公司中山市中炬房地产开发有限公司是中炬高新在2006年7月才成立的,据称为开发中炬高新开发区第三生活区商住地而设立,

规避由道德风险带来的审计风险。另外,要形成定期的业务讨论会议制度,使各审计小组更合理安排工作进度,提高工作质量。其次,建立两级复审制度。一是审计组内部的复审。在审计人员完成任务后,审计组派出其他人员对其审计重点进行抽查。二是审计部门在审计组即将完成任务时,有重点地进行复审,有效防范内部道德风险,提高审计质量。

(3)审计报告的改进。审计报告要充分描述调查状况,记录发现的问题并指出依据,提出改进建议。目前,财政审计中发现的问题,既有宏观制度不完善的原因,也有被审计单位内部控制的原因。一方面,审计报告可以反映目前财政体制和财政管理制度的不完善之处,如目前的预算内资金和预算外资金两套会计核算制度应逐步统一、理顺各级政府财权和事权划分关系、预算会计制度应从收付实现制为基础逐步转向以权责发生制为基础、重视对财政隐性负债的计量或披露。另一方面,通过揭露被审计单位错报行为,能够有效防止因决策失误、管理不善造成财政资金的重大损失,有效促进公共部门提高财政管理水平,体现财政审计的增值价值。

5. 大力推广信息化技术。

(1)加快建设财政管理信息系统。经过几年的财政改革,省市级信息网络基本覆盖到财政、支付中心、税务、国库银行、

公司拟投入165亩园区内的商住地(当时评估价值为8940万元)及3700万元现金,实际中炬高新及其子公司投资11580万元,其中土地8940万元,现金2640万元。

中炬高新的经营范围包括房地产经营,那么为何中炬高新为了开发房地产要专门成立子公司?为何中炬高新这边要出售房地产开发子公司,那边又新成立房地产开发子公司?其实,在两宗交易中,中炬高新名义上是组建房地产开发公司并转让股权,实质是转让土地使用权,而这样处理的原因很可能是为了避税。

在中炬高新发布的公告中可以看到,出售中炬房地产开发有限公司合同中约定的对方支付方式为:签订合同30天内,付首期款人民币3500万元。签订合同180天内,付第二期转让价款人民币3000万元,余款在签订合同一年内付清。与广东中道投资管理有限公司签订的合同条款有:6个月内签署一期股权转让协议,合作方购买项目公司27%的股权,股权转让款为32670万元;12个月内签署二期股权转让协议,合作方购买项目公司23%的股权,股权转让款为27830万元。而在2007年4月13日与合作方签署的意向书中约定,30

代理银行、主管单位和部分基层预算单位,使财、税、库、行、单位联网成为可能。在软件系统应用方面,全国县级以上财政、预算单位正逐步实施应用与财政改革配套的部门预算、非税收入、国库集中支付系统软件以及相关的财务核算软件。高效、安全的信息化网络与财政财务软件相结合,使得财政预算和财务核算数据有了信息共享交换的基础。在此基础上,会计、统计、预算编制应采用统一的科目体系和编码原则,这是构建信息集约化管理模式的必要手段。信息整合与集成后,数据不再转换,不需要索引,共同的数据结构使信息更加透明。

(2)数据挖掘技术的大力推广。数据挖掘又称为数据库中的知识发现,是指从大型数据库或数据仓库中提取隐含的、未知的、异常的及有潜在应用价值的信息或模式。它是数据库研究中很有应用价值的新领域,融合数据库、人工智能、机器学习、统计学等多个领域的理论和技术。应大力开发适应财政审计要求的审计软件,建立与被审计单位之间的局域网,从单一现场审计转为现场审计与远程审计相结合。在审计中,同类或不同类会计科目及数据项之间可能存在某种对应关系,通过数据挖掘技术,对数据分类和预测,挖掘数据中的异常点,发现隐藏的经济活动,列出重点关注的审计线索并实施进一步审计程序,提高审计效率。○