



# 部门预算执行中 政府采购审计的开展

国家审计署民族宗教审计局副局长 陈音

**【摘要】** 部门预算执行中开展政府采购审计进一步深化了部门预算执行审计,充分发挥了审计监督在国家财政支出管理改革中的重要作用,提高了财政资金使用效益,促进了廉政建设。本文结合审计探索实践取得的初步成果,对部门预算执行中政府采购审计的必要性及其方法进行了阐述。

**【关键词】** 部门预算执行 政府采购审计 必要性

政府采购审计,是部门预算执行审计的重要内容。积极推进政府采购审计,是推动我国财政预算支出改革、深化部门预算执行审计的必然要求。部门预算执行中政府采购审计,是适应国家机关财政支出管理改革实际,在财务收支审计的基础上逐渐建立和发展起来的一项新的审计工作。它一方面具有一般财务收支审计的基本特征,另一方面又具有自身独特的审计特点。

首先,部门预算执行中的政府采购审计是一种综合审计。除了关注财政资金的价值形态外,还把财政资金价值转化后的物质形态作为审查重点;它不仅审计财政资金的使用结果,更注重对财政资金运作过程的监督;它不仅仅局限于审计某个单项采购项目资金,还往往涉及到其他财政专项资金、基本建设投资、固定资产管理、国库集中收付和会计基础工作等多个方面。

其次,部门预算执行中政府采购审计同普遍意义上的政府采购审计不完全一样。它并不把政府采购的各个环节都列入审计的内容,而是根据部门预算执行审计的特点和要求,主要把预算单位执行《政府采购法》及其他有关法规的情况作为审计重点,从中发现问题,进而揭露预算管理和财政资金使用中的违纪违规问题,促进被审计单位加强预算管理,严格财经纪律,提高财政资金使用效益。

## 一、开展部门预算执行中政府采购审计的必要性

1.开展政府采购审计,是法律赋予审计机关的重要职责。

设置了一个独立的审计委托机构,解决了因委托人虚拟化所导致的审计委托关系异化问题,改变了审计师在经济利益上依赖被审计单位的现状,从而使审计师的独立性得以保障。②由于采用了较为公正的招投标方式选聘会计师事务所,因此有望解决我国会计师事务所在业务承接中长期存在的行业垄断、地区垄断问题,加强了会计师事务所之间的竞争。③由于审计师获得的正常效用有了保障,当被审计单位管理层实施舞弊时,其选择与审计师合谋的收买成本也会增加,从而减少审计合谋发生的可能性。

这种审计关系模式也还存在以下缺陷:①由于审计费用的来源主要转向审计报告需求者收取,其中很大一部分要由

《政府采购法》明确规定审计机关应当对政府采购进行审计监督。政府采购监督管理部门、政府采购各当事人的有关政府采购活动,应当接受审计机关的审计监督。国务院办公厅关于《中央国家机关全面推行政府采购制度的实施方案》也明确规定,审计署负责对政府采购活动的真实、合法、效益情况进行审计监督。因此,加强对部门预算执行中政府采购活动及其财政收支的真实性、合法性和效益性进行监督,是审计机关义不容辞的责任。

2.开展政府采购审计,是部门预算执行审计的重点内容。政府采购预算是部门预算的一项重要内容。开展政府采购审计,就是以政府采购预算为基础,以政府采购预算资金运动为主线,以政府采购预算执行和管理为重点,揭露和纠正预算单位政府采购管理中的违纪违规问题。通过政府采购审计,进一步推动部门预算执行行为的规范化,不断提高预算管理水平,提高财政预算资金的使用效益。

3.开展政府采购审计,是落实当前中央提出的打击商业贿赂的重要举措。温家宝总理在十届全国人大四次会议上作政府工作报告时明确提出,2006年要集中开展治理商业贿赂专项工作。据有关部门调查,商业贿赂六大高发区域之一就是政府采购。根据中央的部署要求,各级审计机关相继制定了治理商业贿赂专项工作的实施方案,并将政府采购列为审计查处商业贿赂案件的重点内容之一。加强部门预算执行中政府采购审计,可以发挥预算执行审计高层次监督的优势,更好

股东承担,这无疑会增加公司的融资成本,对公司的筹资规模甚至投资决策都会产生一定影响。②由于基金规模较大,如果出现通货膨胀,公司将会产生大量的货币贬值损失。所以,是否需要运用基金进行投资以实现其保值增值,是一个尚待解决的问题。

## 主要参考文献

- ①蔡柏良.从产权角度看滋生会计信息造假的成因与治理.商业会计,2004;4
- ②武丽.会计信息产权与审计关系异化.中国注册会计师,2005;11
- ③张军.现代产权经济学.上海:上海三联书店,1994

地把握国家机关工作人员和财政预算资金这两个关键点,从源头上发现政府采购中的权力“寻租”线索,揭露和查处违法违规问题,针对预算部门在体制、机制、制度和管理中的薄弱环节,及时提出整改建议,推动预算单位建章立制,完善制度,加强监管,堵塞漏洞,从根本上惩治和预防商业贿赂行为。

4.政府采购审计实践取得的成果充分显示了此项审计工作的重要作用。我们在对某单位预算执行情况进行审计中,通过政府采购审计,不仅直接查出违规采购问题金额7 000多万元。更重要的是,以政府采购审计发现的问题为线索,进一步向基本建设项目和其他财政专项资金延伸,逐步扩大战果,进一步查出了预算单位采取编造假项目、假预算甚至做假账的手段,骗取财政资金2 000多万元,转移、套取、截留和挪用财政资金等严重违纪违规问题,为国家挽回直接经济损失800多万元。通过审计,制止和纠正了被审计单位的违规行为,遏制了国有资产流失,对规范被审计单位预算管理、建立健全财务监督制约机制、提高财政资金使用效益起到了积极的作用。

## 二、如何实施部门预算执行中政府采购审计

从广义的政府采购审计来讲,政府采购审计的对象主要包括四个方面:①政府采购监督管理部门;②政府采购中介机构;③使用财政资金的政府采购单位;④政府采购货物、工程或服务的供应商。与广义的政府采购审计有所区别,部门预算执行中政府采购审计主要是对使用财政资金的政府采购单位的政府采购事项进行审计,是财政预算支出审计的一项重要内容,是对部门预算执行审计的深化和延伸。它并不是完全独立的审计项目,而是根据被审计单位的实际并结合部门预算执行审计和对其他行政事业单位财政收支审计一并进行的审计。因此,它同广义的政府采购审计相比,在审计对象和审计范围上有明显的限定。

针对上述特点,开展部门预算执行中政府采购审计,应该把握好以下几个重点:

1.要明确审计目标。在部门预算执行审计中开展政府采购审计,根本目的不在于查处政府采购活动中的违纪违规问题,而在于通过政府采购审计发现问题、扩大线索,与其他专业审计相配合,揭露财政预算资金管理和使用中的违纪违规问题,从而为实现部门预算执行审计实施方案所确定的总体审计目标服务。

2.要选好审计项目。在部门预算执行审计中,是否从政府采购审计入手或者是否把政府采购审计作为审计重点,要视被审计单位的具体情况而定。一般来讲,此种审计比较适合新建单位,或是财政资金主要用于基本建设项目物资或服务采购支出、固定资产管理较为混乱、内部控制制度比较薄弱的单位项目。如果预算单位大部分财政资金主要用于其他专项支出,而不是用于货物、工程和服务采购,则不适宜采用这种审计方法。

### 3.要把握好政策规定界限。

(1)把握好政府采购制度执行的时间要求。开展部门预算执行中的政府采购审计,一定要以国家颁布实施的有关政

府采购的法律法规为依据。比如,从2003年1月1日起开始施行的《政府采购法》;根据国务院办公厅的规定,2003年所有在京中央国家机关必须实行政府采购制度,2004年扩大到中央国家机关的所有二级预算单位,2005年全面实行。鉴于此,预算单位在国家规定时间之前的采购活动,则不应列入政府采购审计的范围。

(2)把握好采购资金和单位范围。并不是所有单位和公款采购都要实行政府采购。按照规定,只有使用财政性资金(包括财政预算资金和预算外资金)和既有财政性资金又有部门或单位其他资金的配套采购项目,才应当实行政府采购。而自收自支事业单位或者完全实行企业化管理的单位,则可以不实行政府采购制度。

(3)把握好集中采购项目和采购限额标准。并不是不管使用财政资金购买什么项目,不论多少数额都要实行政府采购。按照规定,只有使用财政资金采购政府确定并公布的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程或服务,才应当实行政府采购。同时,政府确定并公布的集中采购目录和采购限额标准不是一成不变的,而是每年要重新确定并公布一次,其内容往往会有一些变化。因此,在实施政府采购审计时,要在确定政府集中采购目录和采购限额标准上,以不同年份政府确定并公布的规定为依据,从而避免在界定政府采购项目上出现偏差,造成审计风险。

4.要充分运用政府采购审计发现问题的线索,举一反三,扩大审计成果。部门预算执行中政府采购审计,一定要紧紧围绕预算执行这条主线,把政府采购预算编制、政府采购方式和程序、采购资金收付及账务处理、采购物品验收管理等作为重点,并发现和揭露财政资金管理及其使用中的重大违纪违规问题。

从政府采购审计实践来看,目前在部门预算执行中违规采购问题主要包括以下几个方面:①无预算、超预算采购,预算不细化,甚至编造虚假政府采购预算,骗取财政资金。②采取化整为零或者其他手段有意规避政府采购,将纳入集中采购目录的政府采购项目或应当实行财政直接支付的集中采购项目擅自分散自行采购。③采购规定范围项目不依法签订政府采购合同,不实行公开招标、私下交易、自行议定价格。④采购货物不验收、不登记,甚至数十万元、百万元的物资设备采购支出入账时缺失原始购货发票。⑤挤占、挪用其他专项资金违规采购,或者截留、挪用政府采购资金用于其他经费支出。⑥采购单位与供货方相互串通,虚构采购事项,编造假账,转移、套取和挪用财政资金。由于政府采购活动违规操作、缺乏监督,致使少数国家机关工作人员利用手中的权力与供货方互相勾结,采取虚开发票、开大发票等手段,吃回扣、拿好处费,侵占和侵吞国家资产,实施贪污、贿赂等经济犯罪。

### 主要参考文献

①董大胜.审计技术方法.北京:中国时代经济出版社,2004

②审计署行政事业司.预算执行审计文件汇编.北京:中国时代经济出版社,2006