财政资金违规使用及整改情况分析

——基于2003~2009年审计公告结果

王利娜

(浙江财经学院 杭州 310018)

【摘要】本文依据2003~2010年3月审计署发布的审计公告涉及的中央一级预算单位及各部门的财政违规资金规模、结构,以及整改效果进行比较分析,得出基本结论:我国国家审计的力度正在逐步加大,审计的透明度越来越高;国家审计中的绩效审计33%针对的是政府工程项目资金;审计处罚力度越大,整改效果越好。

【关键词】国家审计 审计结果公告 违规资金 整改

一、审计结果公告的分类统计及总体特征

1. 审计结果公告的分类统计。我国从2003年实行审计公告制度以来,截至2010年3月24日,审计署在审计署网站上共发布了53项审计公告,如包括五项关于汶川地震抗震救灾资金的审计项目,则共计58项,按其性质可将审计公告结果分为9大类型(见表1)。

表1 审计结果公告分类

审计结果公告类型	数量(个)	所占比例
本级各部门和下级政府预算执行情况及财政收支审计	7	12.07%
对金融机构资产负债表损益结果审计	3	5.172%
查出问题的纠正和整改结果公告	3	5.172%
本级国家的事业组织和使用财政资金的其他事业组织的财务收支审计	4	6.897%
专项资金、基金审计	29	50.00%
国有企业及国有资本占控股地位和主导地位的企业资产、负债、损益审计	1	1.723%
对社会审计机构出具的审计报告的核查结果	1	1.723%
政府投资和以政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算的审计结果	9	15.52%
其他需要公告的审计结果	1	1.723%
合 计	58	100%

表1中数据截止日期为2003年12月25日~2010年3月24日。"其他需要公告的审计结果"是指"审计署关于中央保持经济平稳较快发展政策措施贯彻落实的审计情况"。此外,"查出问题的纠正和整改结果的公告"所占比例仅5.172%,说明审计署对后续的整改结果公告不足。

2. 审计结果公告的总体特征。

(1)我国实施审计结果公告制度以来,审计公告披露信息涉及面越来越广。总的来说,我国审计结果公告的数量呈逐年增加的趋势,公告内容涉及中央一级预算单位数量亦成上升趋势,其中2005年涉及32个部门,2006年涉及42个部门,2007年涉及49个部门,2008年涉及49个部门,2009年涉及54个部门。

(2)国家审计越来越关注民生资金的投入、管理和使用情况。从审计公告内容统计情况来看,53项公告中涉及民生方面的有33项,这33项公告涉及的各项财政资金分布情况见表2。

表2 33项审计公告涉及的各项财政资金分布情况

审计结果公告领域	三农资金审计	捐赠资金审计	政府工程审计	教育资金审计	医疗卫生资金审计	环境保护审计
数量(个)	5	4	13	3	1	7
所占比例	15.15%	12.12%	39.4%	9.09%	3.03%	21.21%

二、财政违规资金使用情况

审计署公布的53项公告中,披露中最引人注目的是各种违规、违纪使用的资金规模,为了方便比较和理解,本文只对涉及中央一级预算单位及各部门的政府预算执行情况和其他财政收支情况的结果进行归类、整理与统计,相关数据详见表3。

表3中,2004年第5~7号审计公告涉及的部门较少,有些部门的数据在审计署公布的财政预算执行审计公告中没有具体表现出来,这些部门包括国家测绘局和人事部。2004年审计公告包括国家林业局等7个部门单位的数据,2005年审计公告包括32个部门单位的数据,2006年审计公告包括42个部门单位的数据,2007年审计公告包括49个部门单位的数据,2008年审计公告包括49个部门单位的数据,2009年审计公告包括54个部门单位的数据。

1. 在九项违规资金项目中,"支出不具体"占了327.88%,"未拨付"占了156.70%,"闲置资金"占了31.78%,"支出超范围"占了25.61%,"挤占挪用"占了24.62%,然后依次是"编报不实"(14.39%)、"账外账"(10.54%)、"改变资金用途"(7.93%),涉及金额最少的项目是"资金出借"(0.54%)。

其中,"未拨付","支出不具体"、"闲置资金"三项比重较

表 3

项 目	2004年		2005年		2006年		2007年		2008年		2009年		合计(%)
	第5~7号	比例(%)	第3号	比例(%)	第5号	比例(%)	第6号	比例(%)	第7号	比例(%)	第12号	比例(%)	
编报不实	1.69	4.53	16.49	5.16	9.27	1.61	1.45	0.85	0.88	0.68	1.28	1.56	14.39
挤占挪用	0.85	2.28	8.34	2.61	11.4	1.98	26.43	15.44	1.39	1.08	1.01	1.23	24.62
改变资金用途	1.24	3.32	1.07	0.33	1.43	0.25	0.04	0.02	0.26	0.20	3.11	3.80	7.93
未拨付	22.29	59.69	65.26	20.42	253.42	44.02	27.1	15.83	17.62	13.66	2.51	3.07	156.70
支出不具体	8.42	22.55	209.15	65.44	286.62	49.79	91.12	53.24	88.7	68.78	55.69	68.08	327.88
闲置资金	2.78	7.45	9.16	2.87	8.23	1.43	18.92	11.05	10.48	8.13	0.7	0.86	31.78
支出超范围	–	0.00	8.34	2.61	4.24	0.74	5.87	3.43	9.11	7.06	9.63	11.77	25.61
账外账	0.02	0.05	1.35	0.42	0.92	0.16	0.22	0.13	0.52	0.40	7.67	9.38	10.54
资金出借	0.05	0.13	0.45	0.14	0.1	0.02	–	0.00	–	0.00	0.2	0.24	0.54
合 计	37.34	100	319.61	100	575.6	100	171.15	100	128.96	100	81.8	100	

大,其原因是部门预算编制不具体、不科学、不合理。某些部门单位认为上报预算仅仅是为了申请财政拨款,部门预算只是走走过场,或者缺乏一些科学合理的预算编制知识,或者缺乏详细明确的监督考核预算机制等,这些因素造成了大量资金的闲置和浪费。

2. 由前述可知,2004 年审计公告包括国家林业局等 7 个部门单位的数据,2005 年审计公告包括 32 个部门单位的数据,2006 年审计公告包括 42 个部门单位的数据,2007 年审计公告包括 49 个部门单位的数据,2008 年审计公告包括 49 个部门单位的数据,2009 年审计公告包括 54 个部门单位的数据。

按照违规资金总额除以部门单位数进行平均来计算,通过纵向比较,我们不难发现,随着审计力度的加强和审计结果透明度的提高,2004 至 2009 年违规资金呈现明显下降趋势。

三、整改效果分析

审计和整改是密切相连的,如果只重视审计而轻视整改,我国审计将难以脱离"审计→整改→再审计→再整改"的恶性循环的怪圈。查出问题的情况和处理落实情况到底相差有多远?整改的效果如何?带着这些疑问,本文根据审计署网站上公布的统计数据,对审计违规资金调查和处理情况进行了整理(见表 4)。

表 4　　审计结果调查处理和结果落实情况　　单位:亿元

	审计单位数量	应上交财政	已上交财政	应减少财政拨款或补贴	已减少财政拨款或补贴	应归还原渠道资金	已归还原渠道资金	应自行纠正金额	已自行纠正金额	应调账处理金额	已调账处理金额	五项差额合计
2003年	133 213	248.97	148.22	24.47	10.19	239.5	90.7	6 929.7	3 053	1 227.7	457	5 059.02
2004年	124 168	362.74	262.13	27.48	16.98	258.69	106.1	7 816.8	4 469	1 203.4	701.7	4 113.57
2005年	124 825	357.82	248.7	46.47	34.3	298.82	135.95	6 478.1	3 305	2 590.6	1 604	4 443.89
2006年	137 350	405.59	267.21	50.22	33.25	418.94	191.89			1 276.5	1 436	223.32
2007年	142 734	561.43	338.38	51.38	43.18	573.56	250.71			2 476.5	1 871	1 159.91

应处理和已处理金额的差额越小,说明已处理与应处理结果偏差越小,整改效果越好。从表 4 我们可以看出,2003 年的整改效果最差,偏差达到5 059亿元,2006 年的整改效果最好,偏差仅有 223 亿元。

与此同时,我们对 2003~2007 年的审计整改案件和涉案人员处理情况进行了统计分析(见表 5)。

从表 5 可以看出,五年中已处理案件比例相差不多;从涉案人员处理情况来看,2003 年的惩罚力度最小,2006 年的惩罚力度最大,涉案人员中一半以上人员都给予了相关惩罚。可见,整改和惩罚成正相关关系,且惩罚力度越大,整改效果越好。

表 5　审计整改案件和涉案人员处理情况

年度	案件数(件)	已处理(件)	比例(%)	涉案人员	已处理人员	比例(%)
2003年	3 250	1 210	37.23	3 771	846	22.43
2004年	3 096	1 207	38.99	3 387	916	27.04
2005年	3 426	881	25.72	4 133	1 063	25.72
2006年	2 520	939	37.26	2 794	1 564	55.98
2007年	2 401	920	38.32	2 657	718	27.02

四、结论与启示

1. 应扩大我国国家审计工作范围。尽管我国国家审计工作范围已在不断扩大,但和美国国家审计的审计范围相比,仍然存在一些不足。

美国审计总署(GAO)致力于联邦政府工作和项目的各个角度和范围。据统计,在 2000~2009 年十年间,GAO 共发布了 9 671 项报告,涉及食品行业、工商企业消费者、就业、能源、国土安全、国际事务、国防、退伍军人事务部等 27 个大类,而以上这些行业目前均尚未纳入我国国家审计范围之列。

2. 应加强对财政预算的审计。要加强对预算编制阶段的审计,从根源上提高财政资金的使用效益,确保重点项目重点投资;从源头上对预算执行者的潜在违规意识动机进行防范和监督。只有加强规范预算编制的审计,促使各部门以正确的方式做正确的事情,才能杜绝各种违规事项的发生。

3. 加强审计问责制度和加大惩罚力度。审计中常常发现屡审屡犯的问题,其制度原因是审计之后问责制度的缺失和惩罚力度不够。惩罚力度越大,审计整改效果越好,所以惩罚不力、执法标准宽松是导致同一问题反复出现的主要原因。只有当问责和问罚并举时屡审屡犯的现象才会慢慢减少。

主要参考文献

1. 欧阳华生.我国国家审计公告信息分析——解读我国财政违规资金特征.审计研究,2007;3

2. 曾寿喜,刘国常.国家审计的改革和发展.北京:中国时代经济出版社,2007

3. 于效明,曹慧明.中美审计比较研究.审计研究资料,1998;5