

浅谈预算执行联网审计

Discussion on Network Audit of Budget Execution

冯国锋

FENG Guo-feng

辽宁省锦州市审计局 辽宁 锦州 121013
Jinzhou City Auditing Bureau, Jinzhou 121013,
China

作者简介：冯国锋（1976年11月-）男，
财务审计。

【摘要】随着云概念、大数据时代的到来，审计手段、审计方法都面临着信息化带来的前所未有的挑战。快速、高效、动态的联网审计越来越受到审计领域的青睐。从基层单位角度出发，积极推动预算执行的联网审计，对审计成本的节约、审计质量的提高更有实际意义。

【Abstract】With the advent of cloud concept and big data, audit means and auditing methods are faced with unprecedented challenges brought by information technology. Rapid, efficient and dynamic network audit is more and more popular in the audit field. From the view of grass-roots units, actively promoting the implementation of the budget audit network has practical significance for the audit cost savings and quality improvement.

【关键词】预算执行；联网；审计

【Keywords】budget execution; internet; audit

1 引言

我国政府预算执行审计绝大部分采用现场审计方式，主要实现的是事后监督审计。随着网络、数据库等计算机技术发展，审计机关已经具备在网络环境下展开审计的基础环境，我们应积极探索如何利用远程网络监控技术，从部门预算编制开始直至决算，对政府财政财务收支进行全方位联网审计，充分体现信息化时代的“免疫系统”功能。变事后审计为事中与事后相结合的审计，改变事后审计发现审计问题不能整改的普遍现象。

2 预算执行联网审计的国内外研究现状及其开展预算执行联网审计的现实意义

国内外对预算执行联网审计的认识程度不同，决定了预算执行联网审计的联网方式，现阶段国内外的联网审计方式大致可分为两种，一种是全联网模式，即把数据量大、数据高度集中的信息系统进行全联网；一种是点对点模式，即有针对性的把审计机关与财政部门的预算执行信息系统进行点对点接入模式。在德国，审计人员是可以直接访问财政部信息系统的，但这种访问不是无限制的，需要网络权限设定。挪威审计部门把财政部的数据进行信息加密，通过互联网实时的把数据传输到审计内网，这个联网过程是通过安装软件和加装硬件接收器的形式实现的。在网络接入环境、联网数据采集分析和远程动态审计方面我国还是与欧美国家有着不小的差距，再加上我国审计部门的信息化程度发展不均衡，造成了我国预算执行联网审计在实际运用中效果不明显，推进行程缓慢。美、英、德、意等欧美发达国家对其所属各政府部门包括审计部门在内，通过国家财政拨款搭建专门统一的网络平台，并且

由政府来负责运行和维护。我国政府正在积极建设统一的网络平台，但现阶段还没有纳入政府统一网络平台，形成统一的管理。海关、税务、银行等信息化程度相对较高的部门都是自行组建网络系统，这也给预算执行联网审计的联网审计系统通用软件的研发带来一定的技术障碍。

在新环境下，只有政府各部门信息化的加快更新换代，才能为审计部门联网审计的有效实施做好基础。在如今的大数据时代，开展审计手段、方式、方法的探索与创新，实施有效的审计监督，积极推动预算执行的联网审计是适应时代发展需要的。联网审计在预算执行中的运用会更有效地配置资源、节能审计成本，适时高效地进行信息采集与在线数据分析，极大提高审计效率；联网审计在预算执行中的运用对违规违纪问题的把握与发现会更加及时，与传统的审计相对，联网审计过程相当于把审计的监督动态化、远程化，变被动的事后审计为更积极的事中与事后相结合，在动态中监控资金投入使用情况并为决策部门提供适时的参考信息，在提高审计质量的同时也发挥了审计监督作用。

3 制约预算执行联网审计的几点因素

传统审计面临着大数据时代、网络技术、云概念等全新领域的挑战，把联网审计模式运用在预算执行审计的全过程是我们所处新环境下的最优选择。但是，在预算执行审计中特别是在政府预算执行审计过程中，全国各地对联网审计模式的运用并不是很普遍。一些影响联网审计发展的主客观的因素还不得不考虑在内，例如在思想观念、法规约束、技术规范、人才储备等各个方面制约着联网审计在预算执行审计过程中的运用。^①在预算执行中与审计部门联网，被审单位心理有抵触情绪。首先做为被审计单位

财经视点 Financial Viewpoint

在对联网审计技术保障是否安全不是特别了解的情况下，肯定不愿意把本单位的数据后台合盘拿出来由审计人员采集并被动态监控。对被审计单位而言，常规审计实施前需在提前三日告知被审单位，然后才能进点审计，联网审计则可以动态获取被审单位的数据信息，被审单位对不知情被审计的情况肯定会有抵触。加之对自身的业务水平缺乏应有的自信，对风险难以把控，所以被审单位对联网审计这一新模式存有一定的戒备心理。其次是被审单位担心本身提供的相关数据被超范围运用和泄密。审计人员通过网络技术，对其财务管理系统、后台数据库进行无障碍式的远程访问，高效地获取和分析数据，提高了审计效率。但对被审计单位，自身的信息系统和后台数据库完全暴露在审计机关面前，审计机关对数据的提取、采集和分析，对自身数据是否被超范围使用，被审单位是无法控制的，加之担心自身的数据的泄露，所以被审计单位从心里是不愿意把一切经济活动都与审计部门联网的。三是政府部门预算执行审计与政府财政预算执行审计呼应性不强。以地方政府的预算执行为例，财政部门的预算执行与部门预算执行没有形成真正意义的联网互动，预算执行涉及的人大或人大常委会等部门更是没有纳入联网的想法，这些观念均不利于审计部门对同级审和部门预算执行审计统一整合纳入预算执行联网审计平台。②没有明确的法律依据和权威的操作指南，预算执行联网审计开展起来无据可依。《审计法》、《审计法实施条例》、《国务院办公厅关于利用计算机信息系统开展审计工作有关问题的通知》（国办发〔2001〕88号）是审计机关开展审计的依据，同样也是开展联网审计模式的三个依据。但上述三个法规对联网动态审计没有明确说明，对被审计单位全方位、随时向审计机关开放自己的整个后台数据库，审计单位的相对义务是什么等等也没有明确的说明。在预算执行联网审计过程中一旦碰到法律法规的空白，那就只能依靠审计人员通过非法律法规的方式去做好沟通协调，不但浪费时间，而且无法可依，缺乏合规性。在预算执行现场审计实施过程中，联网审计的形式、程序、文书等没有具体的操作规程，现场审计实际实施起来往往是审计人员凭经验，想到哪做到哪，具体的目标应达到什么程度，没有统一的标准。在网络安全设置、采集数据方式、数据分配管理等等各方面没有可参照操作模式，只能靠现场审计人员所掌握的技术，临时配置，具有一定的随意性。对联网审计中发现的问题如果没有法律依据，就不能做出正确的定性，“建议函”就成了主要审计结果，这也就失去了推动联网审计实现快速、高效、高质审计的意义了。③不均衡的信息化建设很大程度上影响了预算执行联网审计的全面开展。随着财政部门会计电算化水平的不断提高，这也为预算执行联网审计的开展提供了良好的外部环境。但同时各预算部门的信息化建设程度又参差不齐，有的部门已经实现财务处理全部网络化，有的部门甚至还停留在原始的手工阶段，各部门来说所使用的软件就没有统一的标准，有的甚至根本不是通用的会计软件。加之各会计信息系统五花八门，没有统一标准的数据接口或导出模块。例如：各类业务会计制度不一致，导致核算各异；二是软件使用多样化，有国库集中支付3.0，用友政务、金碟、金算盘等等，且有单机

版、网络版之分；三是后台数据库不统一，DB2、Oracle、Sybase、SQL Serve等等，且版本不一；四是预算编制、国库集中支付、指标管理、决算四个过程所用软件不同、后台数据库不同、所用的单位代码不一致。上述原因会直接影响适时数据采集转换、无法进行集中分析、数据处理全凭经验。从另一个角度来看，我们审计机关自身的信息化水平也亟待提高，随着“金审工程”和A02011现场审计实施系统的不断完善，我们已具备了进行预算执行联网审计的技术保障能力，但与财政部门还没有统一规范的数据接口，我们现在的主要模式还是采用的先数据采集再进行分析转换的模式，我们所建立的分析模型还是静态的，如果财政部门软件发生更新换代或是更换软件，我们的预算执行联网审计系统实质上就没有应用价值了，只能重新建立模型进行二次技术研发，这会直接制约预算执行联网审计的有效实现。④审计人员运用信息技术进行审计的综合能力不能满足联网审计的需要，很大程度上制约了预算执行联网审计的发展。预算执行联网审计的实现要靠现场审计实施过程中信息技术的熟练运用来保障。这就要求审计人员不仅仅要掌握专业的审计知识和技巧，还要对网络、软件、硬件、数据库等全面掌握，做好对数据采集、传输、分析，最后得出审计结论。而这种复合型的人才要求又极大的超出了基层审计人员的知识范围，特别是习惯了传统审计的审计人员。基层审计机关获得审计署计算机中级资格的人数不少，但更多的是限于单机模式，属于单兵作战模式。而预算执行的联网审计不单单是能使用数据库那么简单，要求审计人员不仅能够搭建并维护联网审计网络系统，还要完成网络间的数据采集；不仅要掌握跨系统联网技术，还要实现跨系统间数据查询、汇总及分析；不仅要掌握一定的计算机编程语言技术，还要会设计与审计需求相对应审计分析模型。这就要求我们审计人员必须熟练掌握网络、数据库、财政专业审计等知识。要想胜任预算执行联网审计工作，没有这些综合知识做为支撑，预算执行联网审计无从谈起，只能是纸上谈兵。如果我们只是拉了网线，接通了网络，而真正的核心技术是靠软件公司来维护，也就失去了推进预算执行联网审计的意义了。

4 做好预算执行联网审计的探讨

在信息化快速发展的大背景下，如何提高审计的层次与效果，充分发挥大数据时代审计“免疫系统”功能，是我们现代审计人应积极探讨的方向。世界各国都在积极开展预算执行联网审计，且有很多成功的经验可以借鉴。从我国审计发展的现状来看，我们应更多从以下几个方面加以关注和完善。①健全预算执行联网审计的法律法规，出台相应准则，保证审计工作有法可依，有章可循。预算执行联网审计的顺利开展很大程度上取决于被审计单位配合程度，这种配合更多的是依赖于法律法规的完善。相对于传统预算执行审计而言，联网审计在流程、方法、结果等各方面都有了不同的变化，我们要借鉴国外的先进经验，完善我国的在预算执行联网审计方面的法律法规。只有预算执行的联网审计工作有法可依，才称得上我们师出有名。出台预算执行联网审计准则，也是我们当前另一所需规范，审计准则是审计人员在实施审计工作时必须恪守的规范。在联网准则中应更多地关注流程、权限、模式等，

对审计人员的职责要重新明确，对联网审计的方式、方法加以细化。②完善网络基础建设，各部门协调发展，为全域开展预算执行联网审计做好技术保障。政府各部门间信息化建设的参差不齐给预算执行的联网审计工作带来了很大的障碍，以我市为例，各政府部门所用财务处理会计软件已不下几十个，而对于全国来说可能就不下上百个，各自采用的数据库平台和数据结构又没有通用性。所以各软件开发公司必须严格执行国家出台的数据接口标准，保证预决算软件研发的标准化、通用性，这是我们开展预算执行联网审计的前提之一。加大政府对各部门信息化建设的经费投入力度，保证各部门之间网络平台建设的均衡性发展，也是我们开展预算执行联网审计的另一前提，如果信息化的基础建设不均衡，联网无从谈起。当然，做好我们审计部门的信息化建设才是我们搞好预算执行联网审计的强有力保障。首先要解决好的就是预算执行审计所需的基础网络联接问题，只有畅通的网络作为物质载体，才谈得上审计的联网模式。以我市为例，现在政府政务网开通并稳定运营，是我们做好网络联接的很好依托。政务网属于内部专网传输方式，这即可保证了信息传输的安全性，通过光纤网络又保证了数据采集的高效、不失真，可以说我们已经具备了各部门间信息资源共享的网络传输载体。其次要做好预算执行联网审计系统软件的研发和运用，该联网审计信息系统的建设要采用先进的网络技术、高端的数字技术、可靠的安全措施。一方面要注意联网审计系统对各类会计信息系统的不同数据接口的对接，这是联网审计的关键之一；另一方面要做好联网审计信息系统的运维工作，财政部门存在多个业务、财务子系统，这就需要我们要完善好、维护好一个大容量的、兼容性强的审计数据库，同时还要在数据库中整合好不同审计项目所需的社保、工商、公安、金融等行业的动态信息，实现审计信息资源的合理共享；还有就是调整好预算执行联网审计信息系统与A02011现场审计系统的兼容性，使得整个审计系统的软件能够达到最大限度的优势互补；最后还要积极探索各系统的接口转换和代码统一问题，使得各财务、业务管理系统在联网审计系统中兼容运行。如果没有过硬的软硬件技术保障，预算执行联网审计的效果、效率、审计工作质量也就成了空谈。③积极引进复合型联网审计人才，加大信息化审计技能培训力度，为联网审计做好人力资源备份。单纯的网络或审计业务对我们来说可能并不陌生，但既掌握网络数据库等计算机技术又熟悉审计业务这对我们来说就显得力不从心了。为了适应网络环境下审计事业的发展，吸收高端人才充实审计队伍是最快捷的方式，通过招聘、协议等方式加快人才引进，补充新鲜血液进入审计一线。但由于受现实编制情况的约束，大量引进高精尖人才是不现实的，所以审计部门更多的人才培养还是要把眼光放在对现有人员的信息技术运用培训上。积极参加审计署计算机中级培训和各种上级审计机关组织的相应培训，有针对性地提高审计干部的网络、数据库等技术的运用，逐渐培养出既懂网络、数据库技术又精通审计业务的“复合型”人才，保障预算执行联网审计的顺利实施。二是要加大审计现场的实际操作培训，不能纸上谈兵。在实践中通过具体应用来理解理论，对财政的预决算软件以及相关

财务管理系统等进行应用培训，目的是为了充分了解被审计单位的系统运维情况，以便实时地通过网络把所需信息传输到预算执行联网审计平台进行数据分析、比对。三是要保证联网审计系统的平台维护自主化，最好由审计一线人员来完善预算执行联网审计的审计模块，这才既有针对性，又有可操作性。加快培养部分一线审计人员掌握一定的编程语言，实现平台的自主化维护，使我们的预算执行联网审计系统平台的研发核心技术不受制于人。④增强联网审计安全意识，规避联网审计所带来的审计风险。谈到网络，就离不开网络安全。网络的安全性、可靠性、准确性是联网审计的必备保障，目前病毒的网络传播速度和破坏能力相当惊人，“黑客”无处不在，人为舞弊篡改现象频发。虽然我们主要依托的是政府的政务内网，网络安全性较互联网有较高保障，但联网审计所带来的审计风险要比传统审计复杂多变。为此审计人员联网审计过程中，要对被审计单位的信息系统安全和信息保密技术进行深入研究，关注其网络安全隐患和系统缺陷，重视数据的加密传输和网络病毒防护，确保所需数据的安全、保密，这也是被审计单位最关心的问题。因为网络的安全性得不到保障，不仅会给被审计单位造成重大损失和泄密风险，也同时给预算执行的联网审计带来巨大审计风险。在监督被审计单位财务处理的同时，做好网络的运行和维护，对系统安全和安全保密的管理实现常态化，这样即可消除被审计单位对联网审计的顾虑积极配合，又可最大程度降低预算执行联网审计所带来的联网审计风险。所以对我们审计人员来讲，联网审计模式下更要增强信息数据的保密意识。⑤联网审计的可持续性发展，离不开联网审计与传统审计的有效结合。在注重审计网络化的同时绝对不能忽略了传统审计自有的优势，毕竟网络、数据库等计算机技术只是现场审计的辅助手段，例如原始凭证的取证、采集工作就必须由现场审计来完成，计算机、网络是个平台，它们没有审计经验可言，审计经验能力来自有血有肉的审计人员，通过网络信息传输方式沟通情况、交换意见，同时又提高了工作效率。网络、数据处理、审计经验无缝融合，这也是更好开展现代审计工作的关键所在。传统审计与联网审计有机结合、优势互补，才能做好网络环境下审计的可持续发展。

5 结语

总之，审计未来的发展方向离不开现代化的技术手段，网络技术的快速发展，是我们审计人合理配置资源的首选基础平台。预算执行联网审计能够充分体现审计的实时、动态监督作用。所以，我们地方审计机关要提高认识，不断积累经验，积极推进预算执行联网审计的有效开展。

参考文献：

- [1] 张彦庆, 牛静. 开展预算执行联网审计的思路[J]. 审计月刊, 2013(8):10-12.
- [2] 黄明明. 推进联网审计构建财政审计大格局的思考[J]. 现代经济信息, 2014(3):143-143.
- [3] 陆虹. 论联网审计的障碍及对策分析[J]. 中国乡镇企业会计, 2013(5):169-170.
- [4] 朱喜贵, 孙锡明. 对同级财政预算执行审计有关问题的探讨[J]. 当代审计, 1995(6):3-4.