

行政事业单位内部控制预算编制与预算执行中 绩效审计论述

孙燕

河北省地质矿产勘查开发局第一地质大队，河北 邯郸 056000

DOI:10.61369/ER.2025060019

摘 要： 行政事业单位开展预算管理工作，这是公共资金实现规范运行这件事的核心环节所在。而进行内部控制的相关体系为开展预算编制工作的科学性、执行预算工作的合规性给予重要保障，开展绩效审计工作则是检验预算管理所取得成效、让资源配置得到优化的关键手段。本文以行政事业单位具备的职能特性为基础，从内部控制和预算管理、绩效审计存在的内在关联开始，深入分析在预算编制和执行环节当中绩效审计包含的核心内容、目前存在的问题，并且结合内部控制开展建设的要求给出有针对性的优化路径，目的是推动行政事业单位加强预算管控工作，提高公共资金使用所产生的效益，帮助行政事业单位高效履行好公共服务方面的职能。

关 键 词： 行政事业单位；内部控制；预算编制；预算执行；绩效审计

Discussion on Performance Auditing in Budget Preparation and Execution under Internal Control in Administrative Institutions

Sun Yan

The First Geological Brigade, Hebei Provincial Bureau of Geology and Mineral Resources Exploration and Development,
Handan, Hebei 056000

Abstract： For administrative institutions, budget management is a core aspect of ensuring the standardized operation of public funds. The internal control system provides critical guarantees for the scientific preparation of budgets and the compliance of budget execution. Performance auditing serves as a key means to evaluate the effectiveness of budget management and optimize resource allocation. Based on the functional characteristics of administrative institutions, this paper starts by exploring the intrinsic connections between internal control, budget management, and performance auditing. It then delves into the core content and existing issues of performance auditing during the budget preparation and execution phases. Furthermore, it proposes targeted optimization pathways in line with internal control construction requirements, aiming to promote stronger budget control in administrative institutions, enhance the efficiency of public fund utilization, and facilitate the effective fulfillment of their public service functions.

Keywords： administrative institutions; internal control; budget preparation; budget execution; performance auditing

引言

行政事业单位属于公共服务进行供给与开展社会治理工作的核心载体，它的预算管理达到的水平直接和公共资金使用的效率以及公共服务具备的质量相关联。开展内部控制工作作为防范可能出现的风险、让管理变得规范的重要机制，贯穿在预算编制、执行、开展监督工作的整个流程之中，而开展绩效审计工作借助对预算管理各个环节有效性开展评估，为让预算得到优化以及让内控得到完善提供重要支撑。当前阶段，随着公共财政体制开展的改革不断深入，行政事业单位面对的预算管理所处环境日渐复杂，传统采用的预算管理模式以及审计的方式已经很难适应新的形势提出的需求，预算编制缺乏科学性、执行工作不够规范、绩效审计只是流于形式等问题依旧在不同程度上存在。

一、行政事业单位内部控制与预算绩效审计的内在关联

（一）内部控制为预算绩效审计提供基础保障

行政事业单位开展内部控制的相关体系包含预算管理、资金使用、流程管控等多个方面，通过建立并完善权责分工、流程规范、风险防控等机制，为预算编制和执行工作筑牢制度方面的防线。完善的内控体系能够保证预算编制具备充分的依据、流程符合规定，防止因为决策随意、数据不真实导致预算和实际需求出现偏离；在执行预算的环节，内控机制能够通过对资金支付、项目推进、资源调配等环节实施动态管控，防范截留、挤占、挪用资金等违规行为出现，为开展绩效审计工作提供真实、完整的管理数据和执行人员留下的轨迹，降低审计工作存在的风险，提高审计工作的效率。同时，内控体系中的监督机制和绩效审计形成互补的关系，推动预算管理各个环节实现全程管控，达成事前进行防范、事中实施控制、事后开展监督的有机结合。

（二）预算绩效审计推动内部控制体系优化完善

开展绩效审计工作并不是单纯对执行预算得到的结果进行考核，而是把关注点放在预算编制具备的合理性、执行工作的有效性、资源配置的科学性上开展全流程评估。在开展审计的过程中，通过梳理预算管理各个环节的流程节点、权责分配情况、风险点管控达到的状况，能够准确识别内部控制体系里面存在的漏洞和缺陷之处，例如预算编制和业务需求断开连接、执行环节审批流程不够严谨、内控监督只是流于形式等问题。鉴于审计所发现出来的那些问题，行政事业单位能够有针对性地去让内控制度变得更加完善，让预算管理的流程得到优化，让权责制衡得到强化，从而使得内部控制体系能够更加贴合预算管理的实际方面的需求，进而形成一种“审计发现问题—完善内控机制—提升预算管理水平”的良性循环。

（三）二者协同助力公共资金效益提升

内部控制和预算绩效审计的核心目标都是让行政事业单位的管理行为变得规范，让公共资金的使用效益得到提升。内部控制比较侧重于通过制度的设计以及流程的管控来防范预算管理方面的风险，确保公共资金能够按照预算规划合规地去使用；绩效审计比较侧重于通过成效的评估以及问题的剖析，推动预算资金从“重视投入”向“重视效益”进行转变。二者协同一起发力，既能够通过内控机制保障预算编制以及执行的规范性，又能够通过绩效审计检验预算资金的使用成效，引导行政事业单位在预算管理的时候兼顾合规性和效益性，优化资源的配置，避免资金的浪费，为公共服务高质量的供给提供资金方面的保障。

二、行政事业单位预算编制中绩效审计的核心内容与实践难点

（一）预算编制中绩效审计的核心内容

预算编制作为预算管理的起始点，它的科学性以及合理性直接决定了后续预算执行的效果，绩效审计在这个环节重点关注编

制依据、编制流程、绩效目标这三个关键的维度。在编制依据审计这一方面，重点核查预算编制是不是贴合单位的职能职责以及年度的工作任务，是不是充分地考虑了前期预算执行的情况、业务发展的需求以及政策的导向，杜绝脱离实际的盲目去编制；在编制流程审计这一方面，关注预算编制是不是遵循“自下而上、上下结合、分级编制、逐级汇总”的规范的流程，是不是充分地征求了各个业务部门的意见，权责分工是不是清晰，避免少数人决策所导致的编制偏差；在绩效目标审计这一方面，审查绩效目标是不是明确具体、能够衡量、能够实现，是不是和预算额度相匹配，是不是贴合公共服务的需求，杜绝绩效目标模糊和业务工作脱节等问题。

（二）预算编制中绩效审计的实践难点

绩效审计和内部控制融合不够是首要的难点。一部分行政事业单位没有把绩效审计的要求嵌入到预算编制内控的流程当中，审计工作大多处于事后核查的状态，没有办法在编制环节及时地发现并纠正问题，导致审计建议的针对性不强，很难从源头规范预算编制。其次，绩效审计评价的标准缺乏统一性。行政事业单位的类型多种多样、职能的差异比较大，不同的单位、不同的项目的绩效目标以及评价的维度很难量化统一，审计过程当中大多依赖主观的判断，导致审计结果缺乏可比性以及权威性，很难精准地衡量预算编制的科学性。最后，编制环节信息不对称的问题比较突出^[1]。审计部门对各个业务部门的工作需求、项目的细节掌握得不够充分，而业务部门为了争取更多的预算资金，可能会隐瞒一部分关键的信息，导致审计工作很难全面地掌握预算编制的真实依据，影响审计结论的准确性。

三、行政事业单位预算执行中绩效审计的核心内容与实践难点

（一）预算执行中绩效审计的核心内容

预算的执行是让预算真正落地的关键所在的环节，绩效审计在这个环节着重关注资金使用的合规性、项目推进的时效性、预算调整的规范性这三个核心的维度。在开展资金使用审计的这方面，重点去查看资金支付是不是严格依照预算额度与审批流程来进行，是不是存在超预算、无预算支出这类违规的行为，资金使用是不是和项目进度、业务需求相契合，是不是达成了预期的效益；在开展项目推进审计的这方面，留意预算所对应的项目是不是按照计划来启动、实施，项目进度是不是符合时间节点的要求，是不是存在拖延、停滞等方面的问题，项目实施的过程当中是不是严格依照相关标准规范去做，是不是存在资源浪费、质量不达标等方面的情况；在开展预算调整审计的这方面，审查预算调整是不是基于客观实际的需求，是不是履行规范的审批程序，调整的理由是不是充分合理，避免随意去调整预算从而导致预算管理失去控制。

（二）预算执行中绩效审计的实践难点

内控执行不到位会削弱审计的成效。部分行政事业单位虽然建立了预算执行内控制度，但是在实际执行的时候存在流于形式

的问题，例如审批流程被简化、权责制衡失去效力、监督检查缺失等，导致违规支出、资金被挪用等问题频繁发生，绩效审计发现的问题多次检查还是反复出现，难以形成有效的约束。其次，绩效审计侧重于结果而忽视了过程的管控。当前部分绩效审计工作仍然着重于预算执行的结果，对执行过程中的动态管控、风险防范关注不够，没办法及时发现并制止执行环节的偏差，导致部分预算资金虽然已经支出，但是没有实现预期的绩效目标，资金效益大幅降低。最后，审计成果转化的机制不够健全。审计工作结束之后，部分单位对审计发现的问题整改不及时、不彻底，对审计建议不够重视，没有把整改结果和后续预算编制、内控完善结合起来，导致审计工作流于形式，难以发挥倒逼预算执行优化的作用。

四、基于内部控制的预算编制与执行绩效审计优化路径

（一）构建内控与绩效审计深度融合的管理体系

行政事业单位应该把绩效审计的要求全面地嵌入到预算管理的内控流程当中，实现审计工作和预算编制、执行的同步推进。在预算编制的阶段，建立审计前置的机制，审计部门提前参与到编制工作当中，参与绩效目标设定、编制依据核查等环节，从源头防范编制的风险；在预算执行的阶段，建立动态审计与内控监督联动的机制，审计部门定期对资金使用、项目推进情况开展核查，结合内控监督的数据及时发现执行的偏差，提出整改的建议。同时，明确各个部门的权责分工，形成业务部门牵头、财务部门管控、审计部门监督、内控部门协调的工作格局，确保审计工作和内控管理没有缝隙地衔接起来，提升预算管理的整体效能。

（二）完善绩效审计评价标准与方法体系

把行政事业单位职能特性和预算项目类型结合在一起，构建出一种有差异、能操作的绩效审计评价标准体系。针对那种通用类的预算项目，对资金使用合规性、工作任务完成度、公共服务满意度等这些维度进行围绕，来设定统一的评价指标；针对专项类的预算项目，将项目特点进行结合以后增设一些有个性的指标，让评价标准能够符合实际需求，把主观判断偏差变小。同时，把审计方法进行创新，将传统事后核查模式进行突破，采用事前预料、事中跟随、事后评定的全流程审计方法，将大数据技术予以结合，对预算编制数据、执行数据、内控数据做整合分析，把隐藏的风险点和问题准确识别出来，让审计工作的精准性

和高效性得到提升。

（三）强化预算执行内控管控与审计整改力度

对预算执行内控流程做优化，把资金支付、项目推进、预算调整等环节的管控要求做细化，把审批权限分级管理严格落实下去，防止流程简化、权责虚化等问题出现。建立一个内控执行监督机制，定期对预算执行内控情况开展自我检查和自我纠正，及时将执行中的漏洞发现出来并整改。针对绩效审计发现的问题，建立一个整改记录台账，把整改责任主体、整改时间限制和整改要求明确下来，实行销号方式的管理，让问题得到整改到位。同时，建立一个整改重新查看机制，对整改落实情况开展跟踪审计，防止问题又出现，把整改结果和后续预算编制、部门绩效考核关联起来，让整改的约束能力得到强化，推动审计成果转变成预算管理优化的实际效果。

（四）提升审计队伍专业素养与综合能力

绩效审计工作对审计人员的专业能力要求是比较高的，需要同时具备预算管理、内部控制、公共管理等多个领域的知识。行政事业单位应该对审计队伍建设加以加强，定期开展专业方面的培训，培训内容包含预算编制流程、内控规范、审计方法、政策法规等，让审计人员的专业素养和实际操作能力得到提升。同时，鼓励审计人员到业务部门里面深入调研学习，对各业务领域工作特点和需求做到熟悉，把信息不对称问题解决掉，让审计工作的针对性和有效性得到增强。此外，建立一个审计人员考核激励机制，把责任意识强化起来，引导审计人员严格按照法律进行审计、客观公正地履行职责，为预算绩效审计工作高质量开展提供人才方面的支撑。

五、结论

行政事业单位预算编制和执行中的绩效审计，是加强内部控制、提高公共资金使用效益的重要办法。目前，绩效审计工作还面临着和内控融合不够、评价标准不统一、成果转化不顺畅等实际困难，需要根据行政事业单位职能特性，通过构建内控和审计深度融合体系、完善评价标准和方法、加大整改力度、提高审计队伍素养等途径，推动绩效审计工作提高质量和效率。只有实现内部控制和绩效审计一起发挥作用，才能够从根源上去规范预算编制、加强预算执行管控，引导行政事业单位优化资源配置，提高公共服务质量，为公共财政体制改革深入和行政事业单位高质量发展提供有力的保障。

参考文献

[1] 汪成伟. 内部控制视角下国有建筑施工企业全面预算管理创新对策研究[J]. 天津经济, 2025, (03): 66-68.