

目前国家审计存在的问题与对策

公彦德(博士)

(南京审计学院国际审计学院 南京 211815)

【摘要】 国家审计在维护国家资金安全和经济社会平稳运行等方面发挥了重要作用。但是,国家审计还存在一些薄弱环节和问题,其审计效果有待进一步提高。为此,本文提出对策建议:审计计划阶段应重视计划下达、审前调查、方案制定和审计方法;审计实施阶段应从分工、选点、取证和考核等方面进行改进;审计终结阶段应从征求意见返回时间、审计复核和理顺审计程序方面进行完善;另外,业务素质和激励机制也是影响审计效果的重要因素,需要进一步改善。

【关键词】 国家审计 审计方法 审计反馈 审计效果

随着我国经济的快速发展,我国国家审计也获得了长足的发展,并取得了令人瞩目的成就。综观近二十几年来国家审计的发展历程,国家审计在维护国家财政安全、促进经济社会发展、推进民主法制建设、保证社会公平方面发挥着越来越重要的作用。然而,用两分法来看待国家审计,在看到国家审计做出重要贡献的同时,其工作中存在的一些薄弱环节和问题也不可忽视。只有揭示国家审计发展中存在的制约因素,才能更好地发挥国家审计的“免疫系统”功能。为此,本文在分析国家审计存在不足的基础上,着重提出一些改进对策。

一、国家审计工作中的不足

(一)审计计划阶段

1. 计划下达不及时。审计计划阶段,审计项目总体计划对各部门的审计具有指引作用。事实上,许多审计特派员办事处并没有按照与审计署的总体审计计划同步制订具体的审计计划。究其原因,是各地特派办在完成上一个项目之后,对下一个项目的具体信息并不清楚,从而无法进行相应的审前调查,导致各特派办在接到审计署下发的项目计划时没有充足的时间进行相应的审前准备。

2. 审计方案不具体。充分的审前调查和详细的审计实施方案可以为下一步的审计实施做好铺垫。然而,有些审计组织没用足够的时间进行审前调查,也没用心制订详细的审计实施方案,造成审计小组进点后,人员分工不合理、工作相互推诿以致打乱仗的现象。

3. 审计方法不恰当。审计方法选取不当会加大审计风险。然而在具体审计工作中,审计方法的选择并没有将审计目标、审计对象、审计类型、审计成本和审计人员素质结合起来考虑,在顺查与逆查、详查与抽查、符合性测试与实质性测试等方法的选用上存在一定的随意性。

(二)审计实施阶段

1. 审计分工不合理。由于审计项目繁多而审计力量有

限,导致同一个业务部门需要参与对多种行业的审计,要求每个审计人员都是“全能”的。比如,某特派办行政事业处短短几年间就参与了医疗卫生、钢铁、煤监局、校安工程、地债等各种类型项目的审计。而审计人员中的大多数并不是全能的,对一些新接触的行业并不了解和熟悉,这样审计起来耗时费力增加成本不说,重要的是审计质量难以保证。究其原因,与目前审计分工方法不当有关:一是不同业务部门划分业务范围后缺乏分工合作、调剂余缺;二是业务部门内部分工主要是以审计人员的行政级别而不是审计人员的专业特长为依据,违背了经济技术的内在规律。

2. 选点方式不恰当。审计实施阶段一个值得注意的问题就是项目选点的安排,目前多数审计部门的习惯做法是选择相关项目数量多、人口数量大、资金量大、经济总量高的地区进行审计。而对人口数量少、项目数量少、资金量少、经济总量低的地区有所忽视,有的甚至干脆将之排除在外,并没有严格按照统计抽样的方法选择审计地点。

3. 证据取舍不清晰。为了保证审计证据的充分性,审计人员不惜花大量时间进行广泛取证,审计证据数量庞大,往往造成取证资料缺乏针对性,以及证据与审计目标或审计事项相关性不强。在撰写审计报告时,出现审计证据材料取舍不清晰的情况。过多的取证材料不仅加大了审计小组的整理难度,而且加大了审理部门的审理难度,导致审理部门的审理时间延长,从而增大了审计成本,浪费了审计资源。

4. 考核制度不合理。目前,特派办对业务部门的考核重在审计案件移交的数量上,将审计发现大案要案的数量作为考核的主要指标。这一目标与审计实事求是反映、客观公正评价的初衷是相违背的。由此使得审计的取证思路与审计方案的目标也发生了偏离,即偏离了审计主线。对于审计主线,审计署审计长刘家义说得很精辟:审计的目的不是为了查出越来越多的问题,而是通过审计监督,促进整改、健全完善制度,减

少问题产生的根源,减少问题发生的几率。

(三)审计终结阶段

1. 交换意见时间较长。目前,各特派办在审计报告形成阶段花费时间较长。比如征求意见送达文书,按照要求是需要15天,然而实际上在审计报告形成之前,征求意见已经与被审计单位比较充分地进行了交流,因此征求意见阶段的时间有待进一步缩短,以提高审计结案效率。

2. 审计程序需要进一步理顺。按照审计程序,审计方案应在审计计划阶段制定,然而在实际中,有一些特派办的业务部门在审计报告完成之后才制定审计方案,甚至出现审计报告已经形成而审计方案才制定的现象。这一现象显然不符合审计程序的先后逻辑顺序,无法保证审计工作的有效开展,也无法从总体上提高审计质量。

3. 审计复核不深入。审计复核主要存在两方面的问题:一是复核人员往往只关注程序方面的问题,如事实的表述是否清楚,适用法律、法规、规章是否准确,评价、定性、处理和移送处理程序是否恰当等。而对于审计报告内容和建议的合理性等方面的复核有所忽视。二是事后复核,即审计报告形成之后才进行复核,忽视了现场复核。

(四)业务素质和激励机制

1. 审计人员业务素质参差不齐。审计队伍中的审计人员大多是从会计“转型”过来的,业务素质较为单一。在执行任务时审计人员总是用会计的眼光和思维审视问题,习惯采用会计传统的审核方法。而由于审计工作的综合性较强,要求审计人员不仅懂财务会计,而且对工程技术、经济管理、财政税收等专业知识也应掌握,为此需要加强学习。而当前不少审计人员的学习积极性不高,各地特派办安排的网上课程学习没有具体落实,课程考试也只是流于形式。

2. 审计人员激励机制缺失。审计人员的工作动力来自于两方面:一方面为自身社会地位提高带来的心理满足感;另一方面来自对审计人员的激励机制。随着国家对审计的重视,审计人员的社会地位得到了提高,然而审计人员却对项目审计缺乏足够的积极性。这主要是因为国家审计对审计人员提出了较高的要求,要求审计人员不仅熟悉有关法律法规和相关专业知识,而且要具有调查研究、综合分析、专业判断能力和较高的文字表达能力。因此,如何在国家的高标准、高要求下提高审计效率,关键是要建立与之相匹配的激励机制。

二、提高国家审计质量的对策建议

(一)解决审计计划阶段问题的对策

1. 注重审前调查和审计方案的制定。国家审计应格外重视审前调查和审计方案的制定。审前调查不需要占用大量的审计资源,只需要安排少数业务骨干对被审计项目的数据和材料进行搜集,然后根据数据和资料进行分类研究,制定详细的审计方案即可。审计实施方案是审计项目组织实施的头道工序,在重视审前调查的同时,还要注重审计方案中细节内容的梳理。因为详细的审计方案通过确定审计目标和重点审计

范围,编制详细、具体的审计步骤,可以指导审计人员实地收集与审计目标相关的、充分的、可靠的、有效的审计证据,从而为审计报告的撰写提供符合逻辑的结构和内容。

2. 选择恰当的审计方法。审计取证过程中可选取的审计方法众多,具体采用何种审计方法,应从实际出发,因地制宜,根据审计项目的审计目标、审计对象、审计内容、审计类型和审计人员素质进行全盘考虑。本文需要着重说明的是,由于审计方法的使用是建立在审计人员的业务素质基础之上的,因此为保证审计证据搜集的充分性,需充分考虑每个审计人员的业务能力,即选用的审计方法要与审计人员的素质相适应。只有选择正确、合适的审计方法,才能保证审计监督职能作用的有效发挥,从而有助于审计目标的实现。

(二)解决审计实施阶段问题的对策

1. 审计分工专业化。首先,分工不应该是按照不同的业务部门进行划分,而应该是按照项目的实际需求,相关的业务部门进行相互协调配合。其次,业务部门内部的分工应打破按照行政级别进行业务分工的惯例,根据各人的专业特长和技术水平,按照专业进行具体分工。

2. 采取划类选点抽样法。审计抽样方法需采用划类选点抽样法,而不应纯粹进行随机抽样。因为抽样单位选取的“纯随机性”往往使抽样项目具有偶然性,而划类选点抽样法采用主观、客观、随机三结合的原则,避免了抽样的偶然性,因此划类选点抽样法与国家审计的实际更吻合。划类选点抽样法根据审计项目的特点,先进行分类,比如按项目所在地的经济总量高、中、低或项目对应资金的多少进行分类,每一类可视为一个次总体,依据各次总体单位数占总体单位数的比例以及抽样比可确定该类的抽样单位数,然后以各次总体的样本指标按加权平均方法对总体指标进行直接推算。

3. 审计取证简约化、条理化。取证过程应尽量使得取证材料简单化,应紧紧围绕审计方案进行取证,不应漫无边际地取证。具体而言,为了保证审计证据的真实性和完整性,在审计调查工作中,应先对部分被审计项目进行详细的分析调查,搜索项目实施中存在的问题,并进行分类归纳。以此为基础,为全面掌握所有被审计单位存在的共性问题,对审计范围内的其他单位发放针对该问题的调查表,并提出调查表提纲附件,由被审计单位送达原件及复印件,调查表由被审计单位领导签字、单位盖章和提供材料人员签字盖章等。调查表及附件送达后,再由审计人员对提供的原件和复印件真实性进行复核。根据被审计单位所提供的材料,针对审计范围内的所有被审计单位,可以确定现场调查中所发现问题的总量,即可确定该问题是否存在的结论。这样可以在审计初期就完成对该问题的全部取证,达到事半功倍的效果。

4. 完善考核制度。国家审计的主要贡献不是发现贪污腐败等大案要案,而是通过审计揭示国家政策的漏洞。因此各特派办考核的主要目标不是大案要案发现的多少,而是通过审计发现政策漏洞的多少。所以审计人员的思维应该转变,在开

论高校领导干部经济责任审计风险控制

杨玉新

(大连理工大学审计处 大连 116024)

【摘要】 伴随着审计报告制度的实施,隐藏在审计中的潜在风险逐步暴露出来,其中法律风险、社会风险、道德伦理风险、技术风险和公告风险是由公告制度引起的最主要的风险。本文通过分析审计报告制度前提下的高校领导干部经济责任审计风险,探讨和研究审计风险的成因,并对如何防范审计风险提出相应的对策。

【关键词】 高校领导干部经济责任审计 审计报告制度 审计风险控制

高校领导干部经济责任审计,是指审计部门受人事或组织部门的委托,依据国家法律、法规和有关政策,对领导干部任职期间、任职期满或因调任、转任、转岗、免职、辞退、退休等原因对其原所在部门、单位财务收支的真实性、合法性和效益性及其开展经济活动情况进行审计,以监督、评价和鉴证领导干部履行经济责任的行为。高校领导干部经济责任审计制度实施以来,有效促进了领导干部廉政建设,提高了领导干部财经管理水平和高校经费的使用效益,但是同时伴随着高校规模不断扩大、经济利益关系深化、审计环境复杂等多种因素的

影响,高校领导干部经济责任审计风险不断凸显。在众多的审计风险中,由于审计报告制度的实施而带来的风险不容忽视。

审计报告制度,是指审计机关就所实施的重要审计项目的内容、程序、过程、结果、举报方式等,采用适当方式向社会公众进行公开的制度,包括公开审计情况及结果与审计处理、处罚意见,并接受群众举报和社会监督等。审计报告制度增加了审计的透明度,同时也增加了审计的责任风险。本文从审计报告公告制度的视角分析了高校领导干部经济责任审计的风险和成因,并提出了相应的风险控制措施。

展审计工作的同时也要学习被审计单位在项目实施过程中的管理经验。审计人员对上一级部门提供审计发现的问题的同时,应及时将审计发现的政策漏洞反馈给上级相关部门,真正做到审计为被审单位服务,为国家宏观调控服务。

(三)解决审计终结阶段问题的对策

1. 减少时间成本、提高审计效率。审计报告形成阶段,特派办可以和被审计单位提前进行沟通,要求被审计单位在较少的时间内将意见反馈回来。特派办也可以为被审计单位提供反馈意见模板,缩短征求意见稿的反馈时间,提高审计效率。针对审计报告和审计方案制订顺序存在颠倒的问题,各特派办应将此类问题作为重要考核指标,以杜绝没有制定审计方案就盲目进行审计的问题。

2. 审计复核关口前移。复核关口前移就是在审计业务实施过程中,复核人员就应开始参与审计项目的复核,变事后复核为现场复核,并且审计报告在征求被审计单位意见之前先由复核机构出具复核意见,以便及时修正。这样就可以确保审计报告的定性更加准确,处理处罚更加恰当。

(四)重视业务素质考核,改进激励机制

一方面,要加大对审计人员业务素质的考核力度,将选拔人才与业务知识考核挂钩,在提拔、任用干部时既要重视德育也应注重才干,防止出现重德轻才的倾向。另一方面,建立有

效的激励机制,比如对审计项目实行项目经费包干制。为了进一步提高审计效率,鼓励审计人员对审计技术方法进行创新,可以实行创新审计奖励机制。另外,在各部门的考核中,应尽量减少惩罚机制,比如审理部门对审计报告审理出的问题数量对业务部门扣分,从而容易产生审理部门和业务部门之间的不和谐,不利于特派办内部部门的有效配合。

【注】 本文受江苏高校优势学科建设工程资助项目(项目编号:YSXKKT34)、江苏省教育厅高校人文社会科学基金项目(项目编号:2010SJB790021)和南京审计学院“公共工程审计实验室”项目的资助。

主要参考文献

1. 胡建国.当前我国国家审计制度存在的问题及对策研究.审计与经济研究,2008;3
2. 宋常.“免疫系统”理论视野下的国家审计.审计与经济研究,2009;1
3. 杨肃昌,肖泽忠,殷书炉.中国国家审计:问题与改革——一次问卷调查的综述.审计研究,2008;1
4. 宋常,王睿,赵懿清.国家审计在走向善治的国家治理中的若干问题.审计与经济研究,2012;1
5. 蔡春,蔡利,朱荣.关于全面推进我国绩效审计创新发展的十大思考.审计研究,2011;4