

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。本文从审计结果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

一、审计报告制度下高校领导干部经济责任审计的风险

在审计结果还没有对外公开时,只有内部人员知道审计的过程和结果,其他外界人员对审计程序和审计结果知之甚少,审计看上去几乎没有什么风险,但是这些风险隐藏于审计本身,只是还没有暴露出来,直到审计公开制度实施以来,审计中出现的一些过去鲜为人知的经济问题暴露在公众面前,加大了原本就存在的审计风险。

1. 法律风险。审计报告制度作为一项法律制度确定下来,意味着审计承担的法律风险加大,只要审计机关或审计工作人员存在违法行为就有可能使审计处在被审计单位的诉讼风险中。这里审计的法律风险主要指在审计过程中可能出现的审计执法程序、审计定性和审计处罚风险。

(1)审计执法程序风险主要包括审计越权风险和审计程序风险。内审部门在对被审计经济责任人或单位进行审计时,要严格按照有关规定对审计内容、范围所做出的界定进行审计,超出界定范围未经授权的不可进行审计,这就是审计的越权风险。例如:实际中发生过审计单位对法律规定审计范围以外的企业进行审计或接受政府指令对这些单位进行审计,这些都是违反《审计法》的行为。此外,审计程序风险还包括:审计计划、立项、通知书、审计报告、审计决定的下发等都必须按照审计法定程序执行。虽然审计程序的违反可能不会对审计结果的质量造成影响,但是审计程序的违反可能会给被审计单位或经济责任人作为提起诉讼的理由,如此一来审计结论可能无效,执行审计的主体还要承担法律责任。

(2)审计定性风险。审计部门在出具审计报告时,所做出的审计评价要有根据,然而由于审计人员的专业素质所限,使得审计结论的依据并不充分,对问题表述不清、对问题性质的程度把握不准,甚至对审查出的问题定性不准,对于同一份审计结果,被审计单位与审计单位的理解可能不同,都可能造成审计的定性风险。

(3)审计处罚风险主要表现为:审计对问题定性不准,处理不当,对应该处理的事项没有处理,不该处理的事项做了相关处理,或者做出的处理决定没有把握分寸。

2. 社会风险。公众对于审计过程、审计结果都享有知情权。高校内审部门如果没有真实披露被审计单位的审计结论、有包庇被审计单位的行为、做出的审计结论中披露的问题没有被相关部门接受进行整改,而审计部门却听之任之,不予追究,或审计部门对被审计单位存在的违法违规行为处理不当,影响审计结论的权威性,由此造成的社会舆论也将会给审计主体带来巨大压力。

3. 道德伦理风险。根据“经济人”理论,高校行政管理内部存在权利和利益纷争是难免的,只是平时没有显露出来,只在内部解决罢了。如今审计报告制度将问题进行阳光化处理,一些人竟将审计这种会计科学行为转换成社会伦理行为。这里举一个国家审计例子来说明:2004年十届全国人大常委会第十次会议批准审计署审计国家体育总局,审计结果披露了

国家体育总局动用了中国奥委会设备建设资金,国家体育总局对审计公开此事表示不满,其虽未申请行政复议,但声称住宅里住着“为国争光”的奥运会运动员。它暗含着一层意思就是:审计署不应该在这个节骨眼上捅出这件事情而影响运动员的情绪。如果奥运会运动员金牌受到影响,审计署也有责任。高校领导干部经济责任审计中,经济责任人也可能将审计与道德伦理混为一谈,给审计问题上带上“学校利益”的大帽子,将审计问题变成道德伦理问题。

此外,审计部门的工作还有一个严肃的反腐问题。由于目前缺少足够的渠道进言纳谏或是宣泄反腐情绪,不少部门开始将反腐倡廉的愿望寄托于审计工作者身上,例如审计部门处在这样一种谣言中:“该部门的领导人有问题,审计工作者是侦探”。如果还没有查出点什么,就有没完成任务之嫌。借用李树廷的一句话:“如果真有一个干部,他有重大经济问题你没有发现而组织部门提拔了这个干部,这是最大的审计风险”。这些言论无疑给了审计部门太多的压力。

4. 技术风险。审计的技术风险主要包括取证风险、失察风险和评价风险。审计的取证风险是技术风险中的首要风险。审计工作的调查环节非常重要,所做的审计结果评价也要有充分的证据来支持,但是如果取证不真实、不完整、不充分,都会使审计评价缺少有效的支持。在审计过程中审计部门处在信息的劣势地位,对一些隐含的真实情况把握不准确或不全面,或是由于审计人员的工作经验不足,对于要揭露的经济问题的实质没有完全加以反映,都会影响审计结果的客观、公正和真实,引发审计风险。

审计失察风险指被审计单位应付审计的能力和非常丰富,审计部门无论是在人力、时间上还是在信息把握上都处在难以控制的情势,往往会发现不了实际存在的问题,一些隐藏的违法违规行为可能被遗漏,从而产生风险,它是技术风险中最难预知和防范的风险。

审计评价是审计过程中不可避免的一道程序,被审计经济责任人或单位可能会不同意审计单位出具的审计报告,并要求做出调整。然而审计评价中提出的建议与审计评价的最终结果可能前后矛盾,例如内部控制制度评价规则要求做出健全、部分健全或不健全三种审计评价结果,有的单位实际为不健全但被评价为健全,而在审计评价建议中又有“要求其健全内部控制制度”的字样,很显然这个评价结果前后矛盾。

5. 公告风险。公告风险是因审计报告制度的不完善、制度实施经验不足所带来的审计报告制度风险。它主要包括保密性风险、独立性风险和理解性风险。

《审计法》规定:审计机关通报或者公布审计结果时,不能违反保守国家秘密和保护被审计单位商业秘密的有关规定。因此高校审计部门在公布审计结果时,要遵守相关规定,对于被审计单位或经济责任人涉及保密项目的审计项目该保密的要保密。保密风险就是审计部门对于应该保密的事项予以公布,对于必须公布的事项因对保密原则的误解而没有公布所

承担的责任风险。而在实际中,审计相关各方可能对审计的保密原则有不同的理解。例如:2004年审计署公布的审计清单中披露出问题最严重的部门是国家电力局,但国家电力局相关负责人竟责怪审计署不应该向媒体披露此事。

此外,公告风险中的独立性风险也广泛存在于高校经济责任审计中。所谓独立性风险是指审计部门在审计涉及影响整个高校利益的项目时往往会遭到行政部门或是其他相关部门的阻挠或干预,如果审计部门不能据实相告将会影响审计部门的形象,违反审计的职业道德标准,若是屈服于行政力量的干预必然会损害审计的独立性原则。例如,有的审计部门出具的审计报告虽然有被审计单位的财务预算等执行情况的审计结果,但是内容浮浅,问题说得不深不透,仅仅为支持后文的审计结论才列示的。还有一些审计部门被学校管理层牵着鼻子走,报喜不报忧,丧失了审计的独立性。

二、高校领导干部经济责任审计风险成因及控制方法

1. 法律风险的成因及控制。审计公告制度的实施扩大了审计结论的影响,被审计单位的自我保护意识和法律维权意识不断增强,相应的,审计主体的法律责任加重,由此也扩大了高校领导干部经济责任审计的法律风险。

针对上述成因,控制法律风险首先要强化审计工作人员的审计风险意识,从内部构筑法律风险防护措施。其次要规范审计程序,使审计人员意识到违反审计程序的风险,明确违反审计程序的法律责任,并将该法律责任落实到个人。除此以外,审计工作人员要理解并掌握审计工作的相关法律法规,对于《审计法》、《行政处罚法》等法律法规要做到知法守法,严格按照法律规则办事,防范审计风险。

2. 社会风险的成因及控制。经济责任审计的社会风险主要来源于公众的知情权,其次是审计报告追惩不力。

有效防范社会风险必须满足公众的知情权,即从审计结果公告的程序入手,首先在审计公告之前发布公告通知,做好公告主题、措辞方面的准备,保证审计公告质量。其次是做到正式公告规范,将审计公告内容公之于众,将相关的审计机构和媒体负责人、审计公告成稿过程等一系列相关问题予以告知,还要将涉及具有载体形式的审计公告及辅助阅读材料公开发放。最后是审计公告发布后的后续程序要善终,审计部门的发言人要与媒体、公众有效沟通交流。

防范审计社会风险的另一个措施就是要落实审计结论,该处罚的必须处罚,该整改的要检查整改效果,让公众看到审计的威严。审计公告制度实施以后带来的社会风险主要是公众的知情权,审计组织拥有检查被审计单位问题的权利和义务,并对所查出的违法违纪问题行使处罚权。同时,审计组织对做出的审计结论和查处的案件,必须做到事实清楚、证据充分、定性准确、客观公正,以便有效规避审计风险。

3. 道德伦理风险的成因及控制。审计的道德伦理风险来源有两个:一是公众对审计部门预期过高。审计质量、审计水平不仅因审计人员自身素质受到影响,而且会受到客观因素

的制约,公众因对这些问题认识不全面而对审计部门的能力和作为产生误解,从而使审计部门背上了道德包袱。二是审计程序受到行政力量干预,导致审计效果不理想。

针对上述两个风险来源的防范措施是:第一,审计部门要加强审计工作性质、工作内容、审计目的、审计责任、审计方法及审计相关知识的宣传教育,取得公众对审计工作的理解和支持。第二,用程序性审计代替行政性审计。程序性审计的概念与行政性审计的概念相反,审计部门开展审计工作与被审计单位是法律关系,只对法律负责,如果被审计单位对审计结果不服,可以提出异议,审计部门要坚持这种关系,让审计程序透明化,避免被审计单位带来道德伦理风险。

4. 技术风险的成因及控制。审计的技术风险主要由于审计质量与审计公告制度的要求存在差距,因此施行审计公告制度难免由于审计质量问题给审计带来麻烦,从而产生审计风险。审计公开,使审计变得透明,客观上增强了审计人员的责任感,能促使他们给出的审计结果要经得起历史检验,然而现实中由于审计人员执法程序不规范、取证不充分、审计处理不当等造成的审计质量不高问题在不同程度上还存在。再者,审计人员运用的审计技术方法包括计算机技术和会计电算化等技术方法还不熟练,影响了审计效率和质量。

降低审计的技术风险可以从“软件”和“硬件”两方面入手。影响审计风险的第一个要素就是人,为应对日益繁杂的审计任务,审计部门要着力建设一支高素质的审计人员队伍。对于审计部门的决策和管理水平,审计部门要加强培训,建立健全一套审计质量控制制度,并严格实施,并规范审计部门工作人员执法程序,为审计的取证等技术活的高质量完成奠定人力基础。这是从人的角度出发,也就是所谓的提高审计的软件水平。硬件是指信息技术的应用。高校审计工作也要跟上时代的步伐,将计算机技术和会计电算化等信息技术引入审计工作中,并对审计工作人员加以培训。

5. 公告风险的成因及控制。审计公告风险的成因包括:公告受保密制度的限制;公告内容不明确;公告概括性太强。

由于我国的审计公告制度刚刚实行不久,还没有相关的法律法规来界定审计的公告内容,使审计人员无所适从,审计部门的操作难度很大,以此才形成审计风险。要防范审计的公告制度风险,就要建立健全科学、完整、可操作性强的相关法律法规体系。例如界定审计公告制度与保密法的边界,明确可以公开的内容,防止审计部门看行政部门脸色公布审计结果,让审计公告制度的实施也有法可依。

主要参考文献

1. 涂红梅. 国家审计风险成因及控制探析——基于我国审计公告制度的视角. 江西财经大学硕士学位论文, 2008
2. 吴睿. 关于审计公开的几点思考. 中国商界, 2010; 12
3. 蒋为民, 杨春桃, 易艳红. 强化领导干部经济责任审计 促进党风廉政建设. 北京教育纪检监察工作研究会 2007 年年会论文集, 2008