

基层审计机关“审计疲劳”问题不容忽视

陈剑芳

(福建莆田市城厢区审计局 福建莆田 351100)

【摘要】基层审计机关及审计人员在日常工作中,受到了现实社会环境因素的制约及影响,而逐渐产生了令审计人倍感尴尬的“审计疲劳”现象。对此建议采取一些激励措施,来缓解“审计疲劳”的不利影响,充分调动审计人员的工作积极性,创造出更好的审计业绩。

【关键词】 审计 疲劳 激励

一、何为“审计疲劳”

“审美疲劳”原本是美学术语,具体表现为对审美对象的兴奋减弱,不再产生较强的美感,甚至对对象表示厌弃,现指在生活中对任何人或任何事物失去兴趣,甚至产生厌烦。现在社会媒体及公众借鉴这一美学术语,提出“审计疲劳”这一概念。自2003年审计署首次全文公布审计报告之后,“审计风暴”每年都有,但是民众看到的结局常常是“高高举起,轻轻放下”。由此降低了公众对审计的期待,再不像原来那样关注这类事情。

而作为提交审计报告的审计机关,同样也存在“审计疲劳”的问题,这种现象在基层审计机关尤为突出。由于我国执行的是“行政型”的审计体制,审计机关是政府的组成机构之一,因此审计工作的开展就会不可避免地受到政府行政行为的影响,独立性较差,权威性比较弱,同时存在“审计难、处理更难、落实更难”等一系列的问题。审计人员因审计的作用得不到应有的体现而丧失信心、收敛了激情,导致审计技术手段的钝化,再加上由于县区政府体制所限,审计干部上升通道有限,普遍存在钻研提升审计业务主观能动性不够、考证热情不高、上进心不强等问题,对审计的关注或者兴奋减弱,甚至产生厌倦的感觉,从而产生了令审计人倍感尴尬的“审计疲劳”现象。

二、基层审计机关审计疲劳的主要体现

(一) 审计监督范围窄, 审计对象有限

1. 企业审计逐步淡出基层审计机关视野。20世纪90年代以来,一方面,由于市场竞争的加剧,根据建立现代企业制度的改革要求,普遍对亏损、经营不善的地方国有集体企业进行了破产改制;另一方面,国家通过运用国家资本进行投资、对国有企业进行股份制改造上市等手段做大做强国有控股企业,加大了对整个社会经济活动的干预和调节,强化了对一些关系国计民生的战略行业的控制,而这些国有控股企业的审计监督权又大多属中央、省级审计机关。基层审计机关

逐渐退出了企业审计的舞台,审计范围普遍缩窄。

2. 垂直管理部门未纳入地方审计机关监管范围。改革开放以后,中央政府不断下放权力于地方,垂直管理的部门未能按照属地原则纳入日常的审计监管范围,而上级审计机关由于种种原因对其又鞭长莫及、疏于监管。地方审计机关需经上级审计机关的适当授权,才能对垂直管理的部门开展正常审计。基层审计机关审计对象日益减少。

3. 部分行政管理权力由上级部门统筹影响了审计整体性。现在部分部门机构虽然属于县区政府管理,但是其部分权限或资金由于强化管理的需要,由上级主管部门统筹管理,而基层审计机关又不能对其上级主管部门开展延伸审计,无法全面了解其权责的履行及资金的安全效益情况,即使上级审计机关实施了同样的审计,也因为审计结果不沟通,导致基层审计部门审计内容不完整,影响了对整个项目审计情况的综合评价。

(二) 审计的原则性不强, 独立性得不到保证

由于企业审计逐渐淡出基层审计机关的视野,同级财政预算执行审计(简称“同级审”)及经济责任审计成为基层审计机关的年度重头戏,但出现了一些令人担忧的问题。

1. 对“同级审”的认识趋于淡化。近年来,上级审计机关对基层同级审指导较少,基层审计人员感觉同级审每年都是老一套,甚至出现同级审报告政府人大“两张皮”的现象,审计的严肃性得不到保证。由于“重要性原则”及“关系国计民生原则”,延伸审计的一级预算单位也大多每年是老面孔,容易给审计机关及审计人员带来一种麻痹情绪,思想上易产生综合疲劳症。而审计查出的问题很多由于被审计单位有地方政府“会议纪要”作为尚方宝剑或因涉及“地方利益”而最终轻描淡写,甚至不了了之。

2. 经济责任审计“先离后审”。一是经济责任审计一般应当遵循“离任必审”、“先审后离”的原则。但在近年来的实际操作中,大部分项目是组织人事部门在干部安排调配完毕公

布上任后才通知审计部门去审计,存在“走过场”问题,即为了走全程序而委托审计部门审计出具经济责任审计报告。这种做法使得审计部门在开展工作时很被动,往往使审计人员认为经济责任审计工作虽然很重要,但也只是走过场,难以发挥应有作用。二是部分经济责任审计项目还未开展,拟审计的对象已经赴任地方政府领导职位,成为基层审计机关的领导,审计机关与审计人员更只能是“走过场”。

三、“审计疲劳”的客观原因——审计人才培养遭遇“玻璃天花板”

1. 继续教育、考证缺乏直接的原动力。审计署《关于加强审计机关公务员队伍专业化建设意见的实施细则》中规定:“审计人员实行审计专业技术资格制度。到2013年,各级审计机关具有与审计工作相关的中级以上职称的公务员比例应达到70%以上。”但由于审计专业技术资格没有与公务员工资挂钩,所属事业单位的高级、中级职数有限,如高级审计师职数只占编制数或员工人数的十分之一,中级审计师职数只占编制数或员工人数的30%,出现了“玻璃天花板”现象,致使基层审计机关陷入遭遇“玻璃天花板”境地的青年审计干部继续教育、考证没有直接的原动力,部分存在故步自封、上进心不强等问题。

2. 审计干部晋升通道有限。我国公务员队伍的90%是科级以下干部,60%在县以下机关工作。县区审计机关由于体制所限,部门内只设立“股级”的中层审计职位,但“股级”领导级别又没有与工资挂钩,部分审计编制较少的基层审计机关干脆直接就未设立“股级”岗位。同时,县区现行的干部擢升的标准不是单凭业绩、工作能力,而是普遍重视对干部“综合能力”的考查,造成审计干部未能专注于自己的本职工作,刻苦钻研提升审计业绩的主观能动性不够。

四、消除“审计疲劳”,促进审计事业科学发展

1. 审计机关执行省以下垂直管理。1997年最高审计机关国际组织在《利马宣言》中,将审计机关的独立性表述为组织的独立性、组织成员的独立性、审计经费的独立性。由于我国行政型的国家审计体制具有浓厚的政府内部审计色彩,政府的某些行政活动为纯粹的地方利益考虑而有悖于法律或其他利益相冲突时难免会影响审计机关的独立性。目前情况下,实行审计机关省以下垂直管理,实现从组织、人事、经费上的独立性,确保地方审计机关及审计人员的独立性,维护并强化审计法律规章的权威性,减少地方政府的行政干预。

2. 提升基层审计人员的职业发展空间及晋升通道。审计是技术性比较强的专业,基层专业技术职称职数的缺少导致人才难以培养并聚集。建议推进公务人员分类管理,根据不同的职位和职责,给不同类型的审计人员设计符合自身特点的职业发展道路,使所有审计人员都有发展的通道和空间,实现管理的精细化、科学化。探索建立职务与职级并行制度,解决基层审计人员发展空间小、待遇偏低的问题,以此完善

审计人员激励机制、拓展基层审计人员的发展空间,调动审计队伍的积极性。同时,建立健全审计干部公开遴选制度,树立重视基层的选人用人导向,建立来自基层的干部选拔培养链,吸引更多优秀人才到基层工作。

3. 培训是最好的福利。和谐有效的组织培训,是提升组织综合能力的重要手段,能够增强员工对组织的归属感和主人翁责任感。与传统审计不同的是,未来审计发展的方向是绩效审计,其视野宽、范围广、要求高、难度大,这对审计人员提出新的更高的要求。如美国审计总署开展了包括对从导弹到药品、从航空安全到食品安全、从国家安全到社会保障的所有项目的绩效审计。这需要培养既有专业知识又有宏观分析能力的复合型人才,因此应针对性地开展绩效审计业务培训,组织精干人员进行绩效审计试审,逐步建立起一支高素质的绩效审计队伍。培训对员工来说是最好的福利,能够激发审计人员增强事业心和社会责任感,练就过硬“内功”,去迎接新的挑战。

4. 积极探索审计新领域。随着我国市场经济的快速发展和公共财政框架的逐步建立,传统意义上的国家审计对象的萎缩已成为不争的事实,而社会大众对加强公共资金使用情况监督的要求逐渐增多,对提高纳税人资金使用效率的要求也越来越严格。这就要求审计机关积极探索,开展政府绩效审计。《审计法》也明确规定了对资金的效益性进行审计,但是就基层审计机关而言,基本上没有进行过真正意义上的绩效审计。只有加快开展绩效审计步伐,才能在未来的审计事业发展上取得先机,从绩效审计的作用上来看,尽快开展绩效审计,必将进一步提高基层审计机关在本级政府内的地位,进而提高审计威信,树立审计权威。

5. 建立适当的激励机制。审计人员主观能动性短板就是审计质量顶板。审计要以人为本,人力资源管理的主体是人,就是要把人力作为一种有效的资源进行建设,充分调动审计人员的主观能动性,达到发现人才、留住人才、管理人才、激励人才的目的。人的行为方式会受到激励机制的高度影响,哈佛大学的威廉·詹姆士教授通过定量分析发现,充分的激励能够激发员工50%~60%的工作潜能。通用电气前CEO杰克·韦尔奇在《赢》一书中谈到如何激励出色员工的问题:“每个公司都应该塑造自己的明星人物——最出色的那20%,并且用特别的方式来抚慰和奖赏他们。”每当出现工作困难而影响项目进度时,我们总习惯于考虑客观因素的影响,如果我们能够充分运用各种激励手段,鼓舞审计人员士气,很多看似不可逾越的困难和障碍很可能会迎刃而解。而通过有效激励,发挥审计人员的最大潜能,就更容易达到我们创建审计精品项目的目标。

主要参考文献

谢会明.消除“审计疲劳”促进审计事业科学发展.审计与理财,2009;12