

谈审计结果公开机制的完善

石芳

(吉首大学审计处 湖南吉首 416000)

【摘要】 审计结果公开机制的有效运用能够保障公众更好地利用这一平台实现其参政、议政、管理公共事务的权力,发挥群众监督的作用,是体现透明度原则和政府公共责任原则的最佳平台。本文从分析我国审计结果公开机制存在的问题入手,通过对公开与保密关系的辨析,提出完善审计结果公开机制的途径。

【关键词】 审计结果 公告 公开 机制

随着现代化建设的逐步推进,越来越多的公众以主人翁的身份参与到社会事务的管理中去。公众通过互联网等媒体进一步了解国家经济发展运行情况,对关乎切身利益的民生政策和公共财政政策等尤为关注,凭借舆论的力量,发表对社会现状、政府行为及管理者用权情况的意见。审计部门坚持审计信息来源于群众、审计评价依靠于群众、审计成果受益于群众的工作方针,向社会公开审计结果,既保障了社会公众的知情权和监督权,又进一步明确了审计工作与人民群众的血肉关系,在媒体与公众之间搭建起一个互动的平台。审计结果公告一方面让公众了解重要的经济事项及社会热点问题,充分发挥公众参政议政的作用,另一方面通过公众反馈的信息提高审计工作的透明度,强化审计监督职能。怎样实现审计结果公开机制的效能,最大限度地发挥审计监督与群众监督合力,值得我们去思考。

一、我国审计结果公开机制存在的问题

1. 审计结果公开程度不高。自2002年起,审计署将全国各审计机关向社会公告审计结果情况数据纳入到年度审计工作报告中。根据2003~2010年《中国审计年鉴》披露的审计工作统计数据,测算出2002~2009年全国审计机关向社会公告审计结果的程度和2002~2006年各层次审计机关向社会公告审计结果的程度如表1、表2所示。

表1 2002~2009年全国审计机关向社会公告审计结果程度分析表

单位:篇

| 指标 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| 向社会公告审计结果 | 310 | 793 | 522 | 808 | 1 564 | 1909 | 3 140 | 4 131 |
| 提交工作报告、信息 | 71 883 | 95 211 | 92 666 | 93 264 | 115 866 | 126 702 | 144 055 | 155 879 |
| 公开率 | 0.43% | 0.83% | 0.56% | 0.87% | 1.35% | 1.51% | 2.18% | 2.65% |

表2 2002~2006年各层次审计机关向社会公告审计结果程度分析表

单位:篇

| 指标 | | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 |
|--------|-----------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 审计署业务司 | 向社会公告审计结果 | 0 | 0 | 4 | 4 | 9 |
| | 提交工作报告、信息 | 87 | 45 | 166 | 159 | 177 |
| | 公开率 | 0 | 0 | 2.41% | 2.52% | 5.08% |
| 审计署派出局 | 向社会公告审计结果 | 0 | 0 | 3 | 0 | 10 |
| | 提交工作报告、信息 | 54 | 72 | 102 | 122 | 253 |
| | 公开率 | 0 | 0 | 2.94% | 0 | 3.95% |
| 审计署特派办 | 向社会公告审计结果 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 |
| | 提交工作报告、信息 | 1024 | 1399 | 1346 | 1543 | 1599 |
| | 公开率 | 0 | 0 | 0.29% | 0.06% | 0 |
| 地方审计机关 | 向社会公告审计结果 | 310 | 793 | 511 | 796 | 1564 |
| | 提交工作报告、信息 | 70718 | 93695 | 91052 | 91440 | 115866 |
| | 公开率 | 0.44% | 0.85% | 0.56% | 0.87% | 1.35% |

由表1、表2可知,从总体上看,不管是地方审计机关、审计署各部门还是全国审计机关,从总量上来说审计结果向社会公开率呈上升趋势,审计结果公开程度逐年得到提高,地方审计机关在审计结果公开领域发挥着主力

军的作用,但基于政府及审计部门对主客观因素的考虑,各审计机关对当年的审计情况进行了选择性公告,向社会公告审计结果的增长速度远远低于向政府提交工作报告和信息的增长速度,造成审计结果公开程度不高。

2. 各行业审计结果公开情况不一。根据2003~2006年《中国审计年鉴》披露的审计工作统计数据,测算出2002~2005年全国分行业审计结果公开情况如表3所示。

3. 审计结果公开内容不全面。目前各审计机关在公开实务中均采用“审计结果公告”这一载体作为发布文体,部分人简单地将审计结果公告内容等同于审计报告的公告。从实践来看,要清晰地勾画出审计事项的全貌,较完整地反映出审计的过程和结果,审计结果公开应包括:审计范围,被审计对象的基本情况,审计评价,审计查出的主要问题,审计处理、处罚意见及审计发现问题的整

表3 2002~2005年全国分行业审计结果公开情况分析表 单位:篇

| 指标 | | 2002年 | | 2003年 | | 2004年 | | 2005年 | |
|----------------|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 预算 执行 | 向社会公告审计结果 | 57 | | 72 | | 81 | | 139 | |
| | 提交工作报告、信息 | 6 014 | | 8 666 | | 8 637 | | 8 477 | |
| | 单项/总公开率 | 0.95% | 18.39% | 0.83% | 9.08% | 0.94% | 15.52% | 1.64% | 17.2% |
| 财政 决算 | 向社会公告审计结果 | 19 | | 42 | | 14 | | 11 | |
| | 提交工作报告、信息 | 2 601 | | 2 930 | | 2 558 | | 2 173 | |
| | 单项/总公开率 | 0.73% | 6.13% | 1.43% | 5.3% | 0.55% | 2.68% | 0.51% | 1.36% |
| 专项 资金 | 向社会公告审计结果 | 28 | | 143 | | 105 | | 162 | |
| | 提交工作报告、信息 | 5 540 | | 9 178 | | 8 431 | | 7 406 | |
| | 单项/总公开率 | 0.51% | 9.03% | 1.56% | 18.03% | 1.25% | 20.11% | 2.19% | 20.05% |
| 行政 事业 | 向社会公告审计结果 | 138 | | 374 | | 192 | | 311 | |
| | 提交工作报告、信息 | 19 661 | | 25 354 | | 23 666 | | 22 712 | |
| | 单项/总公开率 | 0.7% | 44.52% | 1.47% | 47.16% | 0.81% | 36.78% | 1.37% | 38.49% |
| 固定 资产 投资 | 向社会公告审计结果 | 15 | | 45 | | 44 | | 85 | |
| | 提交工作报告、信息 | 2 724 | | 3 187 | | 3 576 | | 3 734 | |
| | 单项/总公开率 | 0.55% | 4.84% | 1.41% | 5.67% | 1.23% | 8.43% | 2.28% | 10.52% |
| 金融 | 向社会公告审计结果 | 1 | | 4 | | 4 | | 1 | |
| | 提交工作报告、信息 | 1 723 | | 1 634 | | 1 161 | | 1 197 | |
| | 单项/总公开率 | 0.06% | 0.32% | 0.24% | 0.5% | 0.34% | 0.77% | 0.08% | 0.12% |
| 外资 运用 项目 | 向社会公告审计结果 | 10 | | 23 | | 7 | | 20 | |
| | 提交工作报告、信息 | 2 792 | | 2 419 | | 1 678 | | 1 285 | |
| | 单项/总公开率 | 0.36% | 3.23% | 0.95% | 2.9% | 0.42% | 1.34% | 1.56% | 2.48% |
| 企业 | 向社会公告审计结果 | 32 | | 46 | | 28 | | 16 | |
| | 提交工作报告、信息 | 5 028 | | 5 045 | | 4 328 | | 3 606 | |
| | 单项/总公开率 | 0.64% | 10.32% | 0.91% | 5.8% | 0.65% | 5.36% | 0.44% | 1.98% |
| 其他 | 向社会公告审计结果 | 10 | | 44 | | 47 | | 63 | |
| | 提交工作报告、信息 | 25 800 | | 36 783 | | 38 631 | | 42 674 | |
| | 单项/总公开率 | 0.04% | 3.23% | 0.12% | 5.55% | 0.12% | 9% | 0.15% | 7.8% |

由表3可知,从全国范围来看,2002~2005年全国审计机关向社会公开的审计结果主要涉及预算执行、财政决算、专项资金、行政事业、固定资产投资、金融、外资运用项目、企业等九大行业,其中行政事业、专项资金和预算执行三大行业领域审计结果公开数量占当年全国审计结果公开总量的70%以上。单从各行业来看,审计结果公开率较高的领域为:专项资金、固定资产投资和预算执行。但从总体上说,各行业审计结果公开率均在3%以下,公开程度都不高。

改情况等六个方面的内容。

4. 审计结果公开审批程序欠规范。审计结果从形成到公开要经历一系列的审批环节,其审批程序涉及本级政府是否批准、被审计对象和有关部门是否理解和结果何时公开等三方面的因素。目前对审计结果公开的相关法规只强调了审批程序,而对公开程序管理欠规范,突出表现在预公开程序、听证环节、任务完成时间及公开事项重要性划分等方面。同时,相对繁琐的审批程序也导致审计结果公开的力度不强。

5. 审计结果公开时间不及时。现行法规只规定审计结果应在审计结论性文书生效后才能进行公告,而公告的时限没有明确。审计结果公告的时间性规定有不定期公告和定期公告两种,而县级审计机关基本上是一年一次集中公告,将审计结果公告安排在每年的十二月份,这种做法大大降低了公告的时效性。根据审计署网站发布的2003~2012年的审计结果公告,统计出2003~2012年审计署发布审计结果公告的时间分布情况如表4所示。

从表4可以看出,审计署不是每年每个月都发布审计结果公告,每年中一两个月份发布的审计结果公告数量占到当年发布的审计结果公告总数的一半以上,同时还存在当年出具的审计报告到第二年才予以发布的情况。

6. 审计结果公告制度的法律体系不健全。目前,我国审计结果公告制度适用的法律依据为1994年颁布的《审计法》、1997年颁布的《审计法实施条例》、2001年颁布的《审计机关公布审计结果准则》、2002年颁布的《审计署审计结果公告试行办法》和《审计署审计结果公告办理规定》。这些法律法规都过于原则性,仅提供法律依据,而没有实际操作指南。从法律体系来看,审计结果公告制度存在以下不足:一是立法层次不高,无法保证审计结果公告的稳定性;二是内容不完整,容易造成执法缺陷;三是责任划分不明确,不能有效防范公告风险。

二、如何处理公开与保密的关系

《审计法》第三十六条、《审计署审计结果公告试行办法》第八条及《审计机关公布审计结果准则》第九条规定:“审计机关向社会公布的审计结果,应依法保守国家秘密和被审计单位及有关单位的商业秘密”。审计公开的内容具有普遍性,审计保密的内容具有特殊性;审计公开的时

效的是永久的,审计保密的时效是暂时的;审计公开程度是绝对的,审计保密的程度是相对的。从表面上看二者是对立的,但从严格履行审计职责上看二者又是统一的。因此,如何辩证地去看待和处理公开与保密这一矛盾体的关系是审计结果公开过程中的核心问题。

(一)公开审计结果毋庸置疑

1. 有效保证公众知情权。知情权是指公众获取社会信息的权利与自由,是公民享有的基本权利。一方面,审计结果公开可以保证公众接受相关信息的权利、要求公开结果不受干涉的权利和自由获取信息的权利;另一方面,公众可以通过知情权进一步去实现参政权、监督权和言论自由权。

2. 促使被审计单位整改落实。审计结果的公开,让被审计单位存在的问题完全暴露在政府、同行、公众等社会各个层面面前,在职能部门与社会公众的共同监督下,可以促使被审计单位尽快认真落实审计决定,同时对其他相关单位也起到一定的警示教育作用。

3. 提高审计监督职能。审计机关向社会公开审计结果的同时必须接受社会公众对其工作的监督,审计工作是否客观公正,审计程序是否合法依规,审计结果是否真实有效,审计处理是否轻重适宜,审计整改是否及时到位。通过群众监督和舆论监督提高审计工作的监督效能。

(二)审计结果公开中的利益冲突

审计机关在审计工作中不免会接触到一些国家秘密、被审计单位的商业秘密及相关人员的个人隐私,因而审计结果的公开会涉及国家利益、其他社会利益及个人利益,就会产生个人利益与公共利益的冲突、公共利益之间的冲突和个人利益之间的冲突。

表4 2003~2012年审计署发布审计结果公告的时间分布表 单位:项

| | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 | 2010年 | 2011年 | 2012年 | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----|
| 1月份 | | | | | 1 | 1 | | 2 | 4 | 2 | |
| 2月份 | | | | | | 1 | | 3 | 3 | | |
| 3月份 | | | 2 | 2 | 1 | 1 | | 1 | 3 | 3 | |
| 4月份 | | | 1 | | | | 2 | 4 | | 5 | |
| 5月份 | | | 1 | 1 | 1 | | 3 | 1 | 18 | | |
| 6月份 | | 2 | | 1 | 1 | 3 | 3 | 10 | 8 | 24 | |
| 7月份 | | 1 | | | 1 | 2 | 2 | 2 | | 1 | |
| 8月份 | | | | | | 1 | 1 | | 1 | 1 | |
| 9月份 | | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | | 1 | | |
| 10月份 | | | | | | | 1 | | 1 | | |
| 11月份 | | 1 | | | | | | 1 | | | |
| 12月份 | 1 | | | | | 1 | 2 | | | 1 | |
| 合计 | 公布数 | 1 | 5 | 6 | 5 | 6 | 12 | 16 | 24 | 39 | 37 |
| | 审计报告数 | 1 | 7 | 4 | 5 | 6 | 12 | 16 | 24 | 39 | 37 |

1. 个人利益与公共利益的冲突。一方面,民主的推进,推动政府信息的公开透明,公众对知情权的呼声越来越强烈;另一方面,信息化的快速发展使国家安全与利益受到严重的威胁,国家秘密的安全面临严峻的形势。审计机关在审计结果公开与保密审查的过程中要在两种利益之间建立平衡。

2. 公共利益之间的冲突。不为公众所知、能为权利人带来利益、必须采取有效的保密措施是构成商业秘密的必要条件。审计结果公告内容一旦涉及被审计单位的商业秘密,将会侵犯到被审计单位的合法权益,引起不同公共利益之间发生冲突,扰乱市场运行机制,妨碍市场经济健康发展。

3. 个人利益之间的冲突。在审计结果公开制度中,个人利益之间的冲突最明显地表现在知情权与隐私权之间的冲突。审计机关在审计工作中掌握和了解到的个人隐私,成为审计信息的重要组成部分。审计结果对公众公开了他人的个人隐私信息,尽管满足了公众的知情权,但同时也侵犯了他人的隐私权。因此,审计机关在公开审计结果时应在知情权与隐私权之间找到平衡点。

(三)公开为正常,保密为例外

1. 遵守公开原则。保密是公开的基础,更是对公开的保证。在审计结果公开过程中,我们首先要明确审计结果公开的目的,并依法依规按审批程序进行。其次审计执法工作中要坚持民主原则,主动与被审计单位、政府部门取得联系,尊重定密部门的意见。然后要处理好审计信息与审计结果的关系,针对不同审计对象,确定审计结果公开范围。

2. 规范审计秘级的确定。审计机关和审计人员在审计工作中所掌握到的审计秘密,大部分是在审计实施过程中综合被审计单位相关经济资料而转化成的,由于工作标准和行业标准的不同,审计机关对所持有的审计信息的秘密程度难以定夺,无法确定具体的秘级,给审计保密工作带来了一定的困难。

3. 建立保密审查机制。保密审查机构在审计结果公开前,通过科学、严谨的审核,对拟公开的审计信息在公开与保密之间进行考量和判定,以确保该公开的审计信息获得公开,一方面保障公众的知情权和审计行为的透明化,另一方面确保涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息不被公开,从而有效地维护国家利益、企业、公民的合法权益。

4. 完善法律法规。对审计结果公开的相关法律法规进行完善,明确哪些是审计结果应公开的内容,哪些是不宜公开的内容,该公开的内容如何进行公开、何时进行公开。同时,协调好审计与政府之间的关系,明确审计结果公开的决定权。

三、完善审计结果公开机制的途径

(一)完善审计结果公告的司法机制

1. 通过完善法律,解决审计独立性问题。当前,审计结果公开前必须征得各级政府的批准,导致审计工作带有较重的政府监督色彩,造成审计结果公开制度缺乏独立性。这是受我国国家审计当前的领导体制的约束造成的,在短期内无法得到解决。在领导体制理顺之前,可以通过完善相关的法律法规,协调好审计机关与政府、人大及党委的关系,尽可能地保证审计的独立性。

2. 提高审计结果公告制度的法律层次,增强法律效力和威信。通过对现有审计体制相关法律法规的修改,保证审计独立性,强化审计监督权。同时,对审计公告的法定性进行明确,强化审计公告的法律约束力。

3. 完善审计法律和行政规章,明确规定操作实务。建立一整套完善的审计结果公告法律法规制度,对审计公告的范围、内容、方式、时间、要求及批准程序作出明确的规定,以保证审计结果公告制度依法依规、保质保量、稳步推进。

(二)深化信息反馈机制

审计结果公开机制亦是双向信息服务机制,包含传递信息和反馈信息两大环节。审计机关将审计结果向社会公众公开,公众对审计结果的理解做出反应,并将反应传递给信息传达人,通过传递、反馈间的相互作用实现信息传递的价值。但在现有审计结果公开的相关法律法规中,对审计结果信息反馈问题还没有任何规定,反馈资源未能被审计机关充分利用起来。审计机关应强化信息反馈机制,通过报刊、媒体、网络等平台收集公众发表的意见,将接收到的反馈信息进行分析,从中找出特点和规律,有效地利用这一通道与公众进行沟通,从而优化审计结果,调整审计机关、政府部门自身工作并改进信息传递机制。

(三)建立审计整改结果公告机制

审计署在《“十二五”审计工作发展规划》中提出,“把对审计发现问题的整改情况作为审计结果公告的重要内容”。2011年,审计署向社会公告了《20个省有关企业节能减排审计调查整改结果》,这一行为为审计机关实现审计整改结果公告制度化开了一个好头。审计发现的问题是否整改到位是确保审计履行监督职能是否到位的关键,也是审计成果得以转化利用的根本途径,更是推进政府部门依法、廉洁行政的必然要求。通过公告审计整改结果,既能满足公众对审计工作的更高的要求,又能消除公众对审计工作的一些误解还能震慑被审计单位逃避整改的心理,增强审计整改的力度和刚性。

(四)完善审计报告问责机制

审计问责制的建立和完善能够进一步促进被审计单

电力建设项目竣工决算迟后的原因及对策

杨石春 李祥军

(深圳市理诚源工程造价咨询有限公司 深圳 518048 中勤万信会计师事务所有限公司 深圳 518048)

【摘要】根据电力建设项目具有投资巨大、建设周期长、涉及面广、技术先进、管理复杂等特点,文章简要地分析了当前竣工决算普遍迟后的原因与危害,并提出了完善建设项目考核制度、推行全过程跟踪审计、改进造价咨询计费标准等相应对策。

【关键词】电力建设 竣工决算 过程审计

电力建设不同于其他工业建设行业,具有投资大、周期长、涉及面广、技术先进、管理复杂等特点,而且设备费用占投资比例大,在工程开工前就有大量设备资金投入。因此,建设单位常常把建设进度作为首位来抓,对竣工决算重视不够,以致竣工决算迟后一年两年已成常事,直接导致投入生产后的资产得不到良好的管理和有效的利用,并影响电厂的效益与经营核算。因此,解决竣工决算迟后问题对发挥项目的投资效益具有重要意义。

位整改落实审计发现的问题,能够增强公众对政府“纠正”能力的信心,能够提升审计工作的透明度,最终保证公告审计结果的效果。

责任追究应包含四个层面的责任,一是审计机关的责任,包括结果公告内容失真的责任、未经批准擅自发布结果公告的责任、未发布和未及时发布结果公告的责任等。二是政府部门的责任,包括阻止或干扰发布结果公告的责任、审批不及时延误结果发布时间的责任和不接受或拖延接受公众反馈信息的责任等。三是被审计单位的责任,包括未整改或未及时整改审计发现问题的责任,发布虚假信息的责任和打击报复审计机关及审计人员的责任。四是社会公众的责任,利用公告信息造谣传谣的责任,利用公告信息破坏国家安全的责任和利用公告信息攻击被审计单位的责任等。

(五)健全审计结果公告风险控制机制

实行审计结果公告制度,审计工作将接受舆论和社会的监督,开放度得到提高。但审计报告信息是否真实、公告内容是否包含禁止性信息、披露的信息是否达到公众的期望、审计独立性是否得到保证、公告的内容是否被不同层次的公众所理解、审计结果公告的审批程序是否完善等方面的因素的存在,均会造成审计结果公告风险

一、电力建设项目的特点

1. 新建的电力建设项目的发电机组一般均在两台以上,且容量大、科技含量高、专业性强,需要具有相应专业资质的单位承担设计、施工、监理和调试工作。

2. 全国能完全胜任的专业设计单位不多,且工程设计必须在主机设备定型的基础上才能进行,其设计周期较长。

3. 主机设备为非标设备,全国能制造的专业厂家只

的存在。通过强化审计项目质量控制,提高审计机关和审计人员的责任意识,加强审计从业职业操守培训,建立责任追究机制,优化审计环境、严格审计公告审批程序等方式增强风险意识,做好审计结果公告风险控制机制。

主要参考文献

1. 倪世峰,俞雅乖.我国审计结果公告的特征和发展趋势.财会月刊,2010;6
2. 湖北省审计学会课题组.我国审计公告制问题研究.审计研究,2003;6
3. 张晓梅,兰蓉.国家审计结果公告:必然的选择.审计与经济研究,2004;4
4. 刘明辉,常丽.政府审计结果公开机制评析.审计研究,2005;2
5. 齐玉梅.审计结果公告制度下国家审计风险模型的构建.财会月刊(会计),2006;12
6. 崔利宽.以审计整改促审计结果的综合运用.理财,2013;8
7. 陈尘肇.中国国家审计结果公告制度问题研究与机制设计.重庆大学博士学位论文,2009
8. 叶莲,程腊梅.上市公司非标准审计意见原因的相互关系研究.财会月刊,2013;11