

国家审计管理协调机制及其运行机理研究

王 慧

(中央财经大学 北京 100081)

【摘要】 本文构建了国家审计管理协调机制的框架,并对国家审计管理协调机制的运行机理展开分析,提出应从文化、技术与制度三个方面为国家审计管理协调机制的有效运行提供有力保障。

【关键词】 国家审计管理协调机制 运行机理 文化保障 制度保障

一、国家审计管理协调机制的建立

国家审计管理是政府审计机关开展的内部管理活动,涉及国家审计体制建立、国家审计行政管理、国家审计业务管理三个方面。其中,国家审计体制建立属于政治体制中公共权力分配与行使的范畴,国家审计行政管理的研究则集中于审计机关内部机构设置、权责分配与内部关系管理等方面,而国家审计业务管理则包括计划管理、质量管理(控制)、资源管理与现场管理。

1. 国家审计管理协调机制建立的目标与原则。审计管理创新是指创造一种新的、更有效的审计资源整合模式,这种模式下的审计管理既可以是有效整合审计资源以实现审计目标和履行审计责任的全过程管理,又可以是具体的审计资源整合以及审计目标和计划制定、审计风险和质量控制等方面的细节管理。建立国家审计管理协调机制正属于审计管理创新,它不仅涉及审计组织机构及其运作方式的变革,还涉及审计管理模式与审计制度方面的变革。因此,国家审计管理协调机制建立的目标在于加强对国家审计计划的制定、执行等方面的监管,促进政府审计机关正常运行;整合资源,提高审计资源的利用率;提高审计质量,改善审计效果;推动审计工作规范化,增强国家审计的权威性;提高工作满意度,激发审计人员的积极性与创造性;进一步推动我国审计管理创新,完善审计管理理论体系,改善审计环境,提升审计管理水平,提高审计管理效率。

建立国家审计管理协调机制或进行审计管理创新应遵循以下原则:

(1)积极借鉴管理学的理论与方法。要与时俱进,特别是要顺应国内外审计事业和审计工作的发展方向,吸收管理科学发展最前沿的成果。

(2)将审计管理创新理论与审计管理实践相结合。国家审计管理协调机制必须与政府审计机关所在地的经济状况相适应,与政府审计机关的实际情况相适应。

(3)注重可操作性,坚持原则与实务并重。必须围绕新的管理思路、方法和管理模式制定一整套保障措施,并且要保证其在审计管理实践中是切实可行的。

(4)注重审计管理创新的实效性。进行审计管理创新是为了提高审计工作的效率和质量,促进审计事业的发展。因而,衡量审计管理创新成效的标准就是看其是否对审计事业有明显的推动作用,是否使审计工作上了一个新的台阶。

(5)坚持持续性、整体性和系统性相结合。审计管理创新是一个动态过程,要随着社会经济与审计事业的发展,从整体上准确把握审计管理体系,结合新的管理理念不断推陈出新。

2. 国家审计管理协调机制的框架构建。我国不少学者对审计管理创新问题进行了初步研究,为审计管理的理论创新和审计制度的改革提供了新的思路。但从整体上看,理论基础扎实且操作性强的国家审计管理协调机制的框架尚未形成。审计管理协调涉及审计人员之间、审计部门之间以及审计部门与其他政府部门之间的协调。其中,审计人员之间的协调与审计部门之间的协调属于内部协调。前者包括审计人员工作分配、人员激励等;后者包括审计项目分配、审计部门其他工作的分配等。而审计部门与其他政府部门之间的协调则属于外部协调。

笔者以前人的研究为基础,以目标导向为依据,借鉴国外经验,从我国现状出发,按照国家审计管理协调机制建立的基本思路,将“破”与“立”结合起来,从内部协调机制与外部协调机制两个方面构建国家审计管理协调机制的框架,具体如图1所示。

我们要在对国家审计管理进行理性思考的基础上建立国家审计管理协调机制,其受三方面力量的影响与制约:

(1)国家审计管理的根本目标。它为国家审计管理协调机制的建立提供了明确的方向,确保国家审计管理协调机制的运行不偏离预定的目标与预期功能。同时,它又是国家审计管理协调机制设计的出发点和落脚点,也是评价国家审计管理协调机制有效性的标准和依据。

(2)环境因素。国家审计管理协调机制要适应特定环境,同时社会又要为国家审计管理协调机制的建立营造良好的内外部环境。

(3)辅助力量。我们可以通过分析西方国家审计管理状况、借鉴国外先进的经验,保证国家审计管理协调机制的先进性。

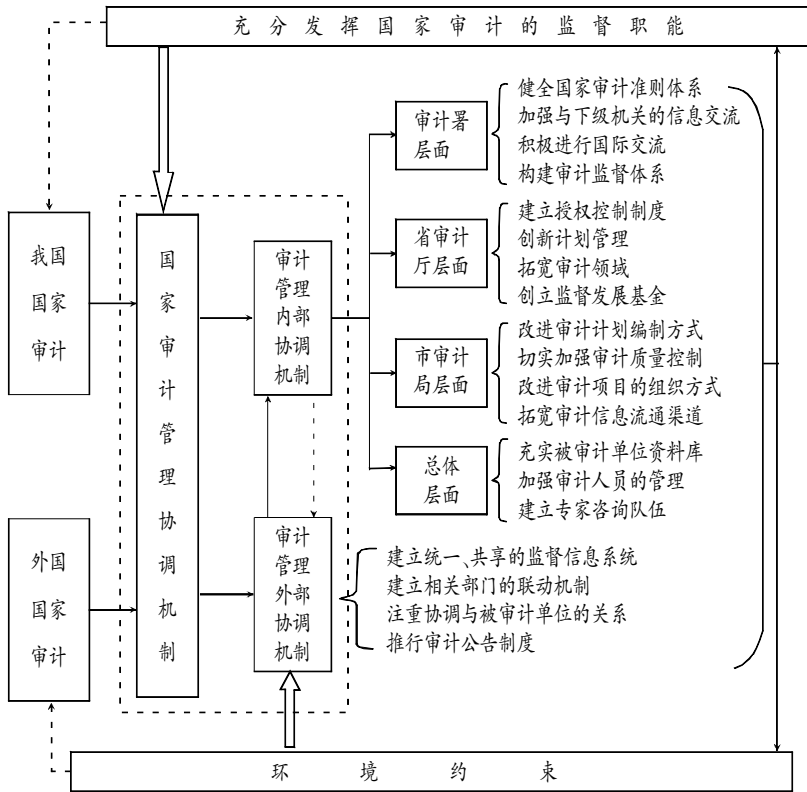


图1 国家审计管理协调机制的框架

图1中,国家审计管理协调机制由审计管理内部协调机制与审计管理外部协调机制两部分组成。其中:审计管理内部协调机制用于解决审计机关内部因缺乏制约而产生的问题,其是国家审计管理协调机制的核心,起着决定性的作用;审计管理外部协调机制则通过构建监督信息系统、协调与被审计单位的关系、建立相关部门的联动机制、推行审计公告制度等方式实现自身的内在化。也就是说,审计管理外部协调机制有助于国家审计准则体系与审计监督体系的建立。审计管理内部协调机制非但不排斥审计管理外部协调机制,而且有助于审计管理外部协调机制的职能和作用的发挥。只有将审计管理内部协调机制与审计管理外部协调机制相结合,才能建立行之有效的国家审计管理协调机制。

二、国家审计管理协调机制的运行机理

国家审计管理协调机制的有效运行包括审计管理内部协调机制的有效运行和审计管理外部协调机制的有效运行,以及内外部机制之间相互作用与协调,只有这样才能顺利实现提高审计的社会效益的目标。国家审计管理协调机制的运行机理如图2所示。

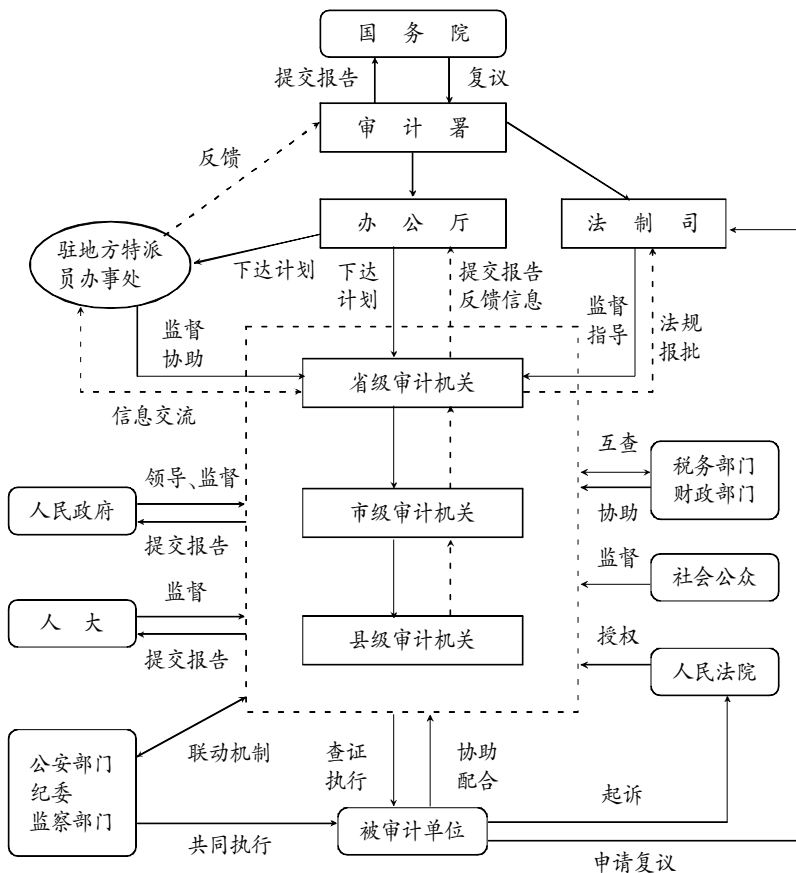


图2 国家审计管理协调机制的运行机理

1. 审计管理内部协调机制的运行。图2中,主要包括直属于国务院的审计署、省级审计机关、市级审计机关和县级审计机关这些组织机构。审计署主要通过办公厅、法制司和驻地方特派员办事处与地方审计机关相衔接。

办公厅负责编制审计工作计划,安排年度审计项目。各级审计机关自上而下下达审计计划,下级审计机关根据上级审计机关下达的审计计划编制各自的年度审计计划。完成年度工作后,各级审计机关再自下而上提交审计结果报告和反馈工作信息。这样,在年度内各级审计机关之间实现了一个工作循环。

法制司负责有关的协调工作,具体包括组织对地方审计机关和社会审计组织开展的审计业务的质量进行监督检查,进行地方性审计法规的备案审查,受理审计行政复议和应诉,组织实施审计普法教育,指导地方审计机关的法制工作等。各级审计机关的法制部门均具有类似的职责。各级审计机关在法规的草拟、修改和报批上配

合得当、协调一致,能促进审计法规体系的完善。由于驻地方特派员办事处由审计署直接领导,其比省级审计机关具有更强的独立性,因此笔者建议,驻地方特派员办事处要加强与地方审计机关的联系,驻地方特派员办事处要协助、监督省级审计机关的工作,加强与省级审计机关的信息交流。驻地方特派员办事处也可将掌握的信息及时向审计署反馈,避免产生由于政府压力造成的信息滞后与失真现象。

下级审计机关可根据实际情况将审计过程划分为几个步骤,并设置相应的部门专门负责具体工作,通过制定与完善规章制度、加强各部门之间的信息交流与资源整合、协调各部门的工作,形成各部门之间互相制约、互相协调的机制,从而加强国家审计的独立性,有利于管理部门对审计过程进行全方位的管理。

2. 审计管理外部协调机制的运行。审计管理外部协调主要是指审计机关与其他政府部门、被审计单位和社会公众之间的协调。

地方审计机关受当地政府领导,当地政府必须监督其审计工作,而地方审计机关则必须定期向当地政府提交本级预算执行情况的审计结果报告,并受当地政府委托向人大常委会报告本级预算执行情况和提交其他财政收支审计工作报告。

在审计管理外部协调机制中,地方审计机关对被审计单位进行监督。一般情况下,被审计单位会配合、协助其工作,但如果产生分歧,地方审计机关则需要其他政府部门的协助。地方审计机关要加强与公安、纪委、监察等部门的合作,建立联动机制,保证经济案件取证的及时性,提高查办经济案件的质量和效率;在涉及偷税、漏税或财政问题时,可以提请财政、税务部门协助开展工作;在遇到某些超越权限范围的问题时,可以请求人民法院授权或强制执行,从而节约资源并提高工作效率。当被审计单位不服审计机关的决议时,被审计单位可向上一级审计机关申请复议或向人民法院提起诉讼。

在同级政府部门的互查中,注重指出存在的问题并提出改进建议,形成相互学习的氛围,避免相互之间的冲突。社会公众既可以根据审计公告制度监督地方审计机关的工作,又可以通过人大常委会实施监督。

三、保障国家审计管理协调机制有效运行的措施

在国家审计管理协调机制的运行过程中,除了要求各职能部门积极协助以及数据资料真实,还需要多方面的保证。近年来,政府审计机关不断采取措施,加强“人、技、法”建设,即把加强审计队伍建设、创新审计工作手段和技术方法、完善审计法规体系作为推动审计事业发展的根本任务,并取得了显著的成效。因此,在对保障国家审计管理协调机制有效运行的措施进行探讨的过程中,笔者提出仍然需要从“人、技、法”三个方面入手,即文化保障、技术保障与制度保障。

1. 文化保障。一方面,要打破传统思维定式,统一思想,提高认识。国家审计管理协调机制涉及面较广,在推行过程中可能会受到有关部门和审计人员的抵制甚至不配合。要使新的国家审计管理协调机制的运行取得预期成效,使国家审计人员认识到国家审计管理改革的重要意义,并且在实践中支

持、配合审计工作的开展,我们必须做大量的前期工作,如对国家审计人员进行教育、培训,使他们统一思想、提高认识、顾全大局。另一方面,需要加强对审计人员的专业培训,不断提高审计人员的专业素质。国家审计管理协调机制的有效运行有赖于审计人员特别是审计部门负责人综合素质。因此,要加强对国家审计人员的审计业务、法律知识、计算机知识及其他相关专业知识的培训,通过学习和培训,提高审计人员的业务素质,增强其法律意识和质量意识,提高其综合文化素质,同时建立各种激励机制以促进国家审计人员不断自觉学习专业知识。

2. 技术保障。为了协调审计机关内部各部门之间的工作,需要大力推进审计信息化建设,建立审计机关内部各部门之间的局域网,实现审计信息网上传送和信息资源共享,使有关人员及时了解各项审计工作的进度,实现审计资源的合理配置。

3. 制度保障。要高效地进行审计管理协调,必须重视制度建设,而这些制度主要包括审计项目计划管理办法、审计查证制度、审计复核与审理制度、审计项目执行与结案制度、审计人员的管理制度、审计业务会议制度、审计质量考核制度等。此外,还需要建立审计责任追究制度、审计档案管理制度、审计项目进度控制制度、审计人员的绩效考核和奖惩制度等。这样,才能为国家审计管理协调机制的有效运行提供有力的保障。

主要参考文献

1. De Angelo. Auditor Size and Audit Quality. *Journal of Accounting and Economics*, 1981; 12
2. A.阿伦斯等著.张杰明等译.当代审计学.北京:中国商业出版社,1991
3. R.L. 瓦茨等著.黄世忠等译.实证会计理论.北京:中国商业出版社,1990
4. Gary W. Florkowski, Randall S. Schuler. Auditing Human Resource Management in the Global Environment. *The International Journal of Human Resource Management*, 1994; 12
5. Jonathan S., Edward. The Internal Audit and Activity Based Management. *CPA Journal*, 1999; 8
6. 高翔,曾俊.对我国国家审计计划编制工作的一些思考. *审计研究*, 2005; 5
7. 胡志勇等.基于图论理论的审计计划管理数学模型的探讨. *审计研究*, 2004; 4
8. 张英.审计计划管理方式的转变及程序思考. *审计月刊*, 2002; 4
9. 刘胜学.如何做好新形势下审计项目计划管理工作. *审计研究*, 2004; 3
10. 王志楠.加强审计项目计划管理的思考与实践. *审计研究*, 2005; 5
11. 张益明,张允常.政府审计计划管理初探. *审计月刊*, 2005; 6
12. 刘英来.关于审计质量控制的思考. *审计研究*, 2003; 4