

我国政府审计存在的问题与解决对策

梁素萍

(广西财经学院 南宁 530003)

【摘要】 本文指出当前我国政府审计存在政府审计职权的制约层次不高、政府审计机制与审计管理体制还未完全进入良性循环状态等问题,并提出完善政府审计的相关法律制度、切实提高政府审计人员素质、继续探索建立符合我国国情的政府审计监督模式、增强审计工作的透明度等解决对策。

【关键词】 政府审计 审计管理体制 审计独立性 成本控制意识

政府审计是指国家审计机关对中央和地方政府各部门及其他公共机构财务报告的真实性、公允性,运用公共资源的经济性、效益性、效果性,以及提供公共服务的质量进行审计,其实质是对受托经济责任的履行情况进行独立监督。改革开放以来,随着社会经济的发展以及社会主义市场经济体制的建立,我国的政府审计也得到了较快发展,然而由于种种影响,目前我国的政府审计尚存在着不少问题,弄清这些问题并采取有效的解决对策无疑有着十分重大的理论与现实意义。

一、我国政府审计存在的问题

1. 政府审计的职权尚无法起到制约权力的作用。著名的政治学家 C.A.利兹在其《政治研究》中指出,立法部门对行政部门的控制方式有委员会的调查权、质问时间、财政控制、民政专员控制等,其中“财政控制”主要是指政府审计。由此可见,现代政府审计是保障民主政治的核心——分权与制衡机制实现的不可或缺的方式之一,是对行政部门的经济责任履行情况的一种监督。制约权力需要充分的职权,世界各国的政府审计都有经济监督权,但经济监督权的内涵却各有不同。英国、美国等国家的政府审计的经济监督权只包括调查权、报告权和公布权,日本、瑞士等国家的政府审计在调查权的基础上还可以对被审计单位提出改进意见,法国等国家的政府审计既有行政处分权又有经济制裁权。我国政府审计的职权由《宪法》和《审计法》赋予,具体包括行政处理权和经济制裁权。但是,这些职权的层次不高,不足以对权力加以制衡,特别是政府审计机关通过审查、评价政府部门和国有企事业单位的公共受托经济责任的履行情况以后,所作出的确定解除被审计单位的公共受托经济责任的审计处理决定有时难以得到切实执行。审计难,审计处理更难,这使审计机关的权威性受到损害。要解决我国当前政府审计职权问题,应当选择司法型审计模式,在确保审计独立性的前提下,不断增强政府审计的权威性,并通过修改《审计法》以强化审计的职权,从而实现对权力的制衡。不仅如此,审计权力未完全到位也严重制约了政府审计作用的充分发挥。尽管我国《审计法》第 40 条、第 43 条、第 44 条、第 45 条明确规定审计机关在法定的职权范围内有权

制止违法的经济行为,有权对违反国家规定的财政、财务收支行为进行处理、处罚,然而由于我国现行的审计体制尚无法真正达到制约权力的效果,同时受传统计划经济思想的影响,人们总是认为审计就是审查会计、纠错防弊,是例行公事,不会动真格,因此又在无形中使得审计机关无法履行其职责,无法解决行政管理中的“效率不高”、“腐败”、“结构失衡”等诸多问题。

2. 政府审计机制与审计管理体制还未完全进入良性循环状态。完善的审计制度要有良性的审计机制作为基础。一般说来,审计机制作为我国社会主义市场经济体制的重要组成部分,必须随着我国市场经济体制的完善而逐步完善。当前,我国《审计法》与《行政处罚法》、《会计法》之间存在着不衔接、不配套的问题,大多数财经法规没有明确审计机关是执法主体之一,因而使得审计机关在行使监督权及处理处罚权时处于窘境;对审计监督的性质、地位和作用等定位也不明晰,虽然现行法律将审计监督纳入行政监督的范围,但在行使审计监督权时却遇到来自各级政府的阻力。不仅如此,现行的《审计法》及其实施细则仍然存在一些不足,这又使得政府审计管理体制难以进一步适应社会经济发展的客观需要。目前,我国政府审计受本级政府的制约较大,即使在审计业务上具有一定的独立性,但往往因干部任免等原因受制于同级人民政府而无法摆脱地方政府的干预。同时,政府审计机构的地位不高,审计人员的政治、业务素质较低,政府审计的权威性不强,使人们对政府审计审查公共受托经济责任的履行状况的客观性、公正性产生疑问。此外,审计任务重与审计力量不足的矛盾也制约了政府审计作用的发挥。以中央审计为例,按照现行财政财务隶属关系或国有资产监管关系,属于审计署及其派出机构审计的单位大约有 3 万个,还不到全国 80 万个国有单位的 4%,但这些单位的资金量约占全国的 70%。因此,必须加强对这些重点领域、重点部门和重点资金的审计监督。但由于目前中央审计力量不足,每年实际审计的单位不到 3 000 个,审计覆盖面只有 10%左右,有不少中央单位自审计署成立以来还从未接受过其审计。

3. 政府审计的独立性不强。现代政府审计模式按照审计机关的组织地位可分为立法模式、司法模式、行政模式。其中,行政模式的独立性是所有这些模式中最差的,而我国政府审计就采用这种模式。这种模式下的政府审计的先天不足主要体现在三个方面:①在审计机构方面,由于审计机关设置在政府内部(类似于内部审计),监督者与监督者同时隶属于政府部门,审计结果公开前一般要经政府同意,因此政府就极有可能从自身利益出发而不是从社会公众利益出发来决定审计结果是否公开。②在经济方面,由于审计机关所需经费由本级财政预算解决,受本级财政预算约束,即经费来源于被监督部门,这也进一步影响了审计结果的公开、公正。③在审计独立性方面,由于组织和经济上的不独立,要实现审计的充分独立也不可能。

4. 审计工作的透明度不高,审计报告的权威性不强。尽管实践中,《审计法》已赋予了审计机关审计结果的公开报告权和确定了审计结果公开报告的基本要求,但对审计结果的报告期限、报告形式、报告对象等的规定存在不足之处,以至于这一含糊的规定给了那些想隐瞒审计结果的工作人员一个冠冕堂皇的理由。不仅如此,在审计过程中,政府审计机关会因被审计单位的信息不完全或信息不对称而很难获得真实完整的原始资料。而信息供给和拥有越不完全,不确定的程度就越大。在审计评价中,由于客观上存在着维护国家利益同损害地方短期经济利益之间的矛盾,对揭示出的违纪违规问题,行政意志往往会影响到审计评价的公允性,主要表现为:专业含量少、行政决策多,披露问题少、粉饰政绩多,主观原因少、客观因素多,个体责任少、集体责任多。在审计处理过程中,实质处罚少、形式批评多,关键问题追查少、次要的细枝末节评述多。凡此种种,使得社会公众对政府审计报告的质量和权威性产生了质疑。由于长期以来,审计结果仅在被审计单位或与之相关的政府部门内部公布,直至近两年也仅在“两会”期间集中向人大报告审计结果,很少公之于众,这不仅损害了政府审计的形象和社会影响力,侵犯了社会公众对公共权力信息的知情权,还造成政府审计监督体系的局部失效,对社会公共利益造成损害,削弱了政府的执政能力,进而产生信任危机。

二、解决对策

1. 完善政府审计的相关法律制度,切实提高政府审计人员素质。为了促进我国政府审计的发展,改善现有政府审计的法律制度和准则体系以使其更加完备,更有利于我国政府审计的发展,实践中我们可以考虑从以下方面做出改进:首先,从法律法规上明确规定对政府审计人员违规现象的处理程度,根据违法的程度给予相应的惩处,而不仅仅停留在行政处罚的层面上。其次,对审计机构设置、人员选拔、审计范围、审计职权、经费来源等内容做出明确规定,使审计人员在实际操作时有法可依,并可以受到法律的保护。最后,完善国家审计准则。因此,完善我国政府审计准则体系,对促进我国审计水平的提高、加强政府审计的独立性有着非常重要的意义。此外,在提升审计人员的素质方面,一方面要切实提高审计人员的职业道德水平,通过讲学习、讲政治、讲正气,使审计人员保

持强烈的敬业精神;另一方面则要提高审计人员的专业胜任能力。

2. 继续探索建立符合我国国情的政府审计监督模式。自我国恢复审计工作以来,学术界和实务界对符合我国国情的审计模式的探讨就从未停止过。目前大致形成三种观点:一是主张将审计机关归“人大”直接管理,即立法模式;二是主张将审计机关归“人大”直接监督,即司法模式;三是主张对省以下地方各级审计机关实行垂直管理,即行政模式。相比较而言,我们认为,实行“一府三院”制度、采用司法模式是我国政府审计发展的必然选择。同时,要将政府审计的工作重点放在公共财政和国家立法机关批准的支出项目上,专司国家财政资金的审计监督。这样,审计机关与政府行政机构完全分离而直接对各级人民代表大会负责,审计机关作为独立的经济监督部门,对各级政府及其所辖部门和单位的经济活动进行监督,既有审计权,又有审计处理处罚权,既确保了审计的权威性,又增强了审计的独立性。这样扭转了当前政府审计“大内审”的尴尬局面,符合我国现阶段的国体和政体。更重要的是,这样做改变了当前我国审计机关进行“权力制约”时自身权力不足或权力不能完全到位的状况,使审计权力落到实处。

3. 增强审计工作的透明度和提高审计质量。“审计不是风暴,而是透明”,国家审计署前任审计长李金华曾说道。加强阳光工程建设,明确审计人员的法律责任,使审计工作更加公开、透明。为了保证审计的公开、公正,每年的政府审计工作报告应定期向社会公众公开,政府审计机构自身也要接受其他机构的监督,尤其是让其长期置身于新闻媒体的监督之下,迫使其自觉地保持独立性、维护自身形象。具体措施总结起来有以下两点:一是要充分利用各种传播媒体或网络,建立一个审计信息共享平台,开发和完善审计指标体系,全方位地向社会介绍、说明审计机关的工作;二是对存在重大违规问题或拒不执行审计决定的单位,可以在报纸、电台、电视台进行曝光,调动强大的社会舆论监督力量。考虑到审计质量对审计监督作用的重要影响,各级审计机关还要把加强审计调查和分析研究工作作为提高审计质量和审计工作水平的重要措施,切实抓好落实。只有这样,才能更好地贯彻和实践“三个代表”的重要思想,真正做到实事求是、不偏不倚;也只有这样,才能从体制、机制上提出预防和解决问题的办法,为我国审计事业的健康发展创造良好的条件。

4. 适当缩小政府审计的工作范围。缩小政府审计的工作范围是一个世界性的趋势。各国政府审计的实践表明,政府审计的主要范围是政府部门以及由政府拨款的事业单位。尽管一些国家立法规定可以对国有企业或公营企业进行审计,但实际上这些国有企业或公营企业为了筹资和对外往来,仍要委托民间审计组织进行审计。因此,政府审计的范围不是越大越好,而是要审时度势、因势利导,要有计划地把审计重点放在具有决策权的政府部门,以增强对权力机关的制约作用。当前,我国政府审计的中心应当逐步转向对中央和地方政府财政预算、信贷资金投放、国家掌管的企业集团、重大投资项目、公用建设项目和财政拨款的政府部门、事业单位的审计监

德国与我国香港创业板失败的原因及启示

陈晓芳(博士生导师) 李瑾瑾
(武汉理工大学管理学院 武汉 430070)

【摘要】 本文主要以我国香港创业板和德国创业板为例,对它们失败的原因进行了分析,并得出几点启示,以期能为我国内地创业板市场的可持续发展提供参考。

【关键词】 创业板市场 NASDAQ 可持续发展 上市资源

创业板市场(又称“创业板”)诞生于20世纪70年代,经过30多年的实践与探索,目前全球有40多个创业板在运作,在此期间也有许多创业板因经营不善而倒闭,而国际上最成功的创业板市场是美国纳斯达克市场(NASDAQ)。创业板市场是中小创新型企业进行上市融资的股票市场,它主要服务于高新产业,旨在促进科技创新和技术进步。创业板市场作为证券市场的一种,具有一般证券市场的共性,包含上市企业、券商和投资者三类市场主体,是企业融资和投资者投资的平台。相对于主板市场而言,创业板市场在上市公司数量、单个上市公司规模以及上市条件等方面的要求较低,所以创业板市场的性质属于二板市场。

一、德国创业板失败的原因

德国作为一个各项制度都很健全的国家,依然未能让创业板成为中小创新型企业发展壮大的舞台。究其原因,除了全

球网络股泡沫破灭的大背景,还存在固有的内在原因。

1. 行业覆盖面过窄。创业板市场(在德国又称“新市场”)设立的初衷是为了给大量高科技企业提供便捷的融资平台,使其能够在初创期获得充足的资金支持。然而,新市场的行业覆盖面过于狭窄,IT企业占据很大比例,以至于新市场的发展紧跟IT行业的发展,最终新市场随着网络股泡沫的破灭开始走下坡路。恰逢德国证券交易所整体战略调整,关闭新市场成为改革的一部分。

球网络股泡沫破灭的大背景,还存在固有的内在原因。

2. 上市标准过低。德国新市场设立之初以NASDAQ为榜样,希望能在国际市场上占据重要地位。与国际上成功的创业板相比,德国新市场的上市条件宽松许多,再加上审核制度的不严密,使得一大批依靠包装、概念股炒作的公司以及一些治理效果很差的公司涌入新市场,新市场上市资源的整体质量不高,最终沦为垃圾板。

3. 行业覆盖面过窄。创业板市场(在德国又称“新市场”)设立的初衷是为了给大量高科技企业提供便捷的融资平台,使其能够在初创期获得充足的资金支持。然而,新市场的行业覆盖面过于狭窄,IT企业占据很大比例,以至于新市场的发展紧跟IT行业的发展,最终新市场随着网络股泡沫的破灭开始走下坡路。恰逢德国证券交易所整体战略调整,关闭新市场成为改革的一部分。

动,促进现有审计力量与审计对象的最佳结合。

6. 改进审计手段与方法。我们在实践中可大力引进、吸收、使用和推广先进的审计思想与方法,积极探索信息化条件下新的审计方式和方法,提高审计机关技术装备水平,不断改进现有的审计技术方法,增加审计工作的技术含量,总结审计实践中形成的行之有效的技术、技巧、经验与方法等,以求在不增加或不大幅度增加人力、财力、物力的情况下,较大幅度地提高审计效率和增强审计效果。同时,审计机关要定期对审计人员进行业务培训,使其不断获得现代管理和审计方面的新知识,这也会增强审计能力和提高审计水平。

主要参考文献

1. 最佳.我国国家审计体制的改革初探.消费导刊,2008;7
2. 肖振东.关于审计本质的思考.审计月刊,2008;8
3. 吴秋生.政府审计职责研究.北京:中国财政经济出版社,2007
4. 伍自尧.审计服务和谐社会的思考.审计与理财,2007;1
5. 李凤雏.论国家审计与国家安全.商业会计,2008;12
6. 刘家义.以科学发展观为指导推动审计工作全面发展.审计研究,2008;3

督方面,除此之外,还可对一些关系国计民生的国有企业、接受财政补助较多或者亏损数额较大的国有企业进行审计。对于一般中小型国有企业和国家控股企业,可以委托民间审计组织进行审计。

5. 增强审计成本控制意识,改变审计人员的激励措施。审计成本控制意识的增强是有效控制政府审计成本的前提,没有审计成本控制意识,其他一切审计成本控制措施皆是空谈。这就需要加强对政府审计人员的教育,让其认识到控制成本的重要性;同时要逐步改变审计人员的薪酬评价标准,把成本的节约纳入薪酬评价体系中,从而提高审计人员参与成本控制的积极性。审计机关要树立审计成本控制意识,要做到审计成果以审计成本为前提和基础,建立“审前调查有概算,正式进点有预算,审计过程有核算,项目结束有决算”的项目成本管理机制,强化审计项目成本控制。通过薪酬制度的改革激励审计人员参与审计成本管理,促进以审计组为单位的“预算有约束、执行有标准、决算有考核”的成本管理体系的形成,建立长效控制机制。此外,实践中我们还需要整合各种审计资源,提高审计工作效率。审计资源的利用状况直接决定着审计成本的高低,实现审计组织内部及外部相关资源的协同和联