

关于政府审计独立性影响因素的问卷调查

山东财政学院 李奎 山东省农业管理干部学院 张芳丽

【摘要】 随着我国社会主义市场经济的推进和审计实践的不断深入,政府审计的独立性暴露出的问题越来越突出。本文通过对政府审计独立性影响因素的问卷调查,对增强我国政府审计的独立性提出一些建议。

【关键词】 政府审计 独立性 影响因素 问卷调查

政府审计又称国家审计,是指由国家审计机关代表国家所实施的审计。政府审计的独立性是指国家审计机关对被审计单位所保持的客观、公正的监督和评价状态,主要包括审计机构的独立性、审计人员的独立性、经费来源的独立性以及政府审计工作的独立性四个方面。

一、研究方法

我们采用电子邮件和邮寄的方式发放了 100 份调查问卷,回收有效问卷 62 份。发放问卷的时间为 2005 年 11 月 5 号,问卷回收截止时间为 2005 年 12 月 10 号。问卷由六个部分 28 个问题组成,第一部分包括 5 个旨在了解被调查者背景的问题;第二部分包括 3 个旨在了解政府审计机构独立性影响因素的问题;第三部分包括 11 个旨在了解政府审计人员独立性影响因素的问题;第四部分包括 5 个旨在了解政府审计工作独立性影响因素的问题;第五部分为政府审计经费来源独立性问题;最后一部分为 3 个政府审计独立性方面的其他问题。

二、调查结果与分析

1. 调查对象的背景。在收回的有效问卷中,从被调查者的身份看,全部为政府机关人员、会计师事务所人员以及高校教师,他们或者直接从事政府审计工作或者从事相关研究,对政府审计的关注程度较其他人员来说要高;从被调查者的工作年限看,64.52%的被调查者有 10~20 年工作经验;从被调查者的学历层次看,大学本科及以上学历占全部被调查者的 95.16%,人员素质较高,且对政府审计有一定的了解;从被调查者所学专业来看,主要为审计、经济、财务会计专业;从对政府审计独立性状况的了解情况来看,绝大部分被调查者对政府审计独立性非常了解或比较了解。这些一方面与我们此次发放问卷的对象范围有关,另一方面也保证了调查分析的有效性。

2. 政府审计机构独立性的影响因素分析。对于“在我国,审计署隶属于国务院,在国务院的领导下开展工作,你认为这种体制合理吗?”问题的回答,有 16.13%的被调查者选择了“合理”,有 48.39%的被调查者选择了“不是很合理”,另外有 35.48%的被调查者选择了“不合理”。选择“不合理”选项的被调查者中,有 80.65%认为审计署应归属于全国人大领导,有 19.35%认为审计署应由最高人民法院领导。对于“我国的

各级地方审计机关在各级人民政府和上级审计机关的领导下开展审计工作,业务上受上级审计机关的领导,行政上受本级政府的领导,你认为这种审计体制对政府审计独立性的影响大吗?”问题的回答,有 87.1%的被调查者认为“很有影响”,有 12.9%的被调查者认为“有一定影响,但不是很大”。选择“很有影响”选项的被调查者中,有 32.26%认为各级地方审计机关应“由审计署统一管理,实行垂直领导”,有 64.52%认为各级地方审计机关应“行政上归上一级政府领导,业务上受上级审计机关领导”。

通过分析发现,我国目前政府审计管理体制在很大程度上制约着审计独立性的进一步提高,难以适应社会经济发展的客观需要。目前,我国政府审计是典型的“行政型”审计监督体制,具有显著的政府内部审计色彩。

另外,在被问及我国该选择哪种审计监督体制时,大部分(77.42%)被调查者都赞成选择立法型体制。

3. 政府审计人员独立性的影响因素分析。

问 题	影响程度			
	有较 大影 响(%)	有一 定影 响,但 不是 很 大(%)	没有 影 响 (%)	视情 况而 定(%)
对于违规政府审计人员,我国法律规定可追究其刑事责任或给予行政处分,但未建立经济赔偿制度	19.35	54.84	9.68	16.13
我国目前政府审计任务重与力量不足的矛盾比较突出,有不少中央单位自审计署成立以来还从未接受过审计	38.71	48.39	3.23	9.67
政府审计人员受同级政府控制,政府审计机构的人事任免、考核、奖惩等都受到同级人民政府的制约	70.97	22.58	0	6.45
当前国家审计机关人员的社会地位	16.13	50	19.35	14.52
政府审计机关人员是否在社会上兼职	64.52	16.13	3.23	16.12
政府审计人员是否兼任	58.06	32.26	3.23	6.45
政府审计人员的专业判断能力	38.71	45.16	9.68	6.45
政府审计机关人员的审计权力大小	58.06	32.26	0	9.68
政府审计机关人员的待遇	16.13	32.26	51.61	0
政府审计人员的职业谨慎态度	14.52	29.03	50	6.45
政府审计人员的专业教育程度以及专业技术素质	41.94	27.42	16.13	14.51

通过问卷调查的结果来看,这 11 个问题都或多或少对政府审计独立性有一定影响,但影响程度存在较大差别。各有超过 50% 的被调查者认为政府审计机构的人事任免、政府审计机关人员是否在社会上兼职、政府审计人员是否兼任、政府审计机关人员的审计权力大小四个方面对政府审计独立性影响较大。其次各有 40% 左右的被调查者认为政府审计人力投入不足、政府审计人员的专业判断能力、政府审计人员的专业教育程度以及专业技术素质对政府审计独立性有较大影响。这说明要提高政府审计的独立性,首先要提高政府审计人员的独立性。

4. 政府审计工作独立性的影响因素分析。

问题 \ 影响程度	有较大影响 (%)	有一定影响,但不是很大 (%)	没有影响 (%)	视情况而定 (%)
政府审计由国务院和本级人民政府指定审计范围	70.97	22.58	0	6.45
审计法律制度尚不完善,未对审计机关的机构设置、人员选拔、审计职权、经费来源等做出明确规定	64.52	29.03	1.61	4.84
政府审计所使用的审计方法	16.13	48.39	16.13	19.35
政府审计机关对派驻小组是否设立相应的派驻期限	48.39	46.77	4.84	0
政府审计机关的派驻人员是否实行岗位轮换制	41.94	48.39	9.67	0

通过分析我们可以发现,审计范围的局限性、审计法律制度的不完善对政府审计独立性影响较大,而政府审计机关对派驻小组是否设立相应的派驻期限、派驻人员是否实行岗位轮换制也具有重要影响。

5. 政府审计经费方面的独立性影响因素分析。目前,我国政府审计人员的工资、各种奖励以及审计机关所需的日常经费均来源于同级政府预算和由同级财政部门拨付,即经费均来源于被审计单位,在被问到这是否会影响到政府审计的独立性时,回答基本不存在争议,有 93.54% 的被调查者认为“有较大影响”,另外有 6.46% 的被调查者选择“有一定影响,但不是很大”。关于审计经费的制度安排,有 58.06% 的被调查者认为政府审计经费应由国家全额支付,在政府预算中单独列支,地方审计机关经费由审计署统一调度;有 22.58% 的被调查者认为应该参照社会审计的做法,实行审计收费制度;有 19.36% 的被调查者认为应该有专项固定拨款,不受政府控制。

6. 其他影响政府审计独立性的因素分析。

问题 \ 影响程度	有较大影响 (%)	有一定影响,但不是很大 (%)	没有影响 (%)	视情况而定 (%)
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,因此无须赋予审计更多的权力	12.90	45.16	41.94	0
社会公众往往对政府审计机关的审计计划以及审计结果等缺乏了解	9.68	41.94	48.38	0
我国政府审计报告没有严格规定标准模式,在遣词造句方面具有较强的主观性和随意性	0	45.16	54.84	0

对于其他影响政府审计独立性问题的回答,绝大多数被调查者都认为这三个因素对政府审计独立性没有影响或虽有一定影响,但不大。

三、提高我国政府审计独立性的建议

1. 改革和完善我国的政府审计体制。将现行行政型模式改为立法型模式的审计监督体制,设立与国务院、最高人民检察院、最高人民法院相平行的审计院。审计院直接对全国人大和全国人大常委会负责并报告工作。国家审计机关与政府行政机构完全剥离,直接对各级人大负责,这样既确保了审计的权威性,又增强了审计的独立性,也从根本上抹去了现行政府审计的内部监督色彩,彻底摆脱了政府行政行为的影响,成为真正意义上的外部监督,在客观上保证了审计组织的独立性。

2. 建立健全相关审计法律法规,不断强化审计监督的法律地位。建立健全相关审计法律法规,对政府审计机关的机构设置、人员选拔、审计职权、经费来源等做出明确规定。强化审计监督的法律地位,特别要针对预算执行审计中“同级审”的要求,增强审计机关监督的效率和效果,全面提升经济责任审计的工作质量。同时,采取积极措施,推进审计结果公示制度,借助公众舆论的力量来发挥审计监督的作用。

3. 切实提高和改进政府审计人员的独立性。首先,要改变我国目前政府审计机关的人事任免、考核制度。以立法的形式明确国家最高审计机关领导人的具体任职资格和任职条件,将能够完全胜任政府审计领导工作的人委以重任,同时又避免了政府审计机关负责人被随意撤职。适度延长国家最高审计机关主要负责人的任职期限,最好实行终身制,至少要保证其任期长于国务院总理的任期,这样可以使国家最高审计机关主要负责人不受政府人事更迭的影响,保持其较强的独立性。有必要以立法形式严禁政府审计机关工作人员在社会上兼任与其审计业务相关的任何职务。

4. 提高政府审计人员的专业技术水平和职业道德素质。大力引进高学历、高级职称的优秀人才,引进一些如工商管理硕士、法律硕士等知识面相对宽广且具有一定工作经验的人才。加强对政府审计人员的后续教育,提高其业务素质和职业道德修养。必要时可聘请相关领域的专家学者配合重点问题的审计。

5. 改革现行审计经费管理体制。在我国现行审计经费管理体制下,审计机关视同级政府和财政部门为自己的“衣食父母”,“惟恐”政府财政部门削减自己的经费开支,在此情况下何谈对其进行审计? 这种审计经费管理体制大大削弱了政府审计的独立性。笔者认为,审计经费可由国家全额支付,在政府预算中单独列支,地方审计机关经费由审计署统一调度,并逐级定期上报经费的使用情况。这种审计经费管理体制既摆脱了审计机关对地方政府和财政部门的依赖,在一定程度上提高了其独立性,能保障审计机关依法有效地履行审计监督职责,又保证了审计经费的合理有效利用。

主要参考文献

① 王爱国,史维.论审计的独立.审计研究.2004;4
 ② 朱倩.对国家审计独立性的深层思考.审计理论与实践.2003;2