

审计寻租治理的制度设想

西安财经学院 陈淑芳(教授)

过去一年的审计风暴令国人耳目一新,令社会各界对审计寄予了更高的期望。但是,审计存在于社会生活中,同样也受到环境的影响。有少数审计人员做出有违审计人员职业道德和国家法纪的事——审计寻租。因此,必须认真研究,分析原因,找出有效的治理方法,才能充分发挥审计的作用。

一、审计寻租的成因分析

1.内部原因。①个别审计人员素质不高,缺乏职业道德,利用手中的权力为自己捞好处。②由于公务员职数的限制,许多审计人员无法得到升迁,影响了待遇,由此产生失落感和补偿心理。③审计部门内部管理的漏洞太多:审计过程不公开,审计结果不公开;审计组长、处长的权力过大;审计报告修改不公开、不规范;审计纪律执行不力,仅指派一人同被审计单位联系,容易产生审计寻租;审计组内相互复核制度流于形式;审计组内审计分工成为审计寻租者拒绝审计组内监督的借口,使其他审计组成员不能了解审计寻租者所查的事项,难以有效地进行相互复核和监督;审计项目轮换制未得到有效的执行,使审计寻租行为不易被发现和查处;审计过错追究制未得到有效的执行,助长了审计寻租者的侥幸心理;审计人员及业务处、室考核的收缴指标也给审计寻租者留下借口;业务能力不足、职业谨慎不够都成为审计寻租者逃避责任的借口。

2.外部因素。①不良环境的影响。一些不良社会风气的出现,为小部分审计人员的审计寻租行为提供了借口。②法规不完善,自由裁量权过大。目前,许多法规的处罚规定不明确,从最低点到最高点的幅度过大,全靠审计人员自由裁量。自由裁量权过大为小部分审计人员的审计寻租行为提供了很大的权力空间。③缺乏有效的监督机构。对审计机关本身业务的监督没有设立一个专门的独立的监督机构,也由于审计机关本身业务的特殊性,对审计机关业务的监督基本是空

有法可依,以切实维护国家利益。

其次,加强对国家建设项目的合同管理,规范合同文本,增加制约条款,严格按照《合同法》的规定,科学确定合同标的,杜绝合同中的漏洞。在订立此类合同时,建设方与施工方可以对审计决定的适用加以明确规定,如双方约定工程价款以审计机关审定的数额为最终结算额。这样,不仅可以有效地防范审计风险,而且一旦因工程价款发生纠纷时,合同当事人既可以向审计机关提出审计行政复议,又可以提起行政诉讼。即便直接向法院提起民事诉讼,法院也可以按照当事人的约定,以审计决定为依据,按照《合同法》的有关规定依

法判决。④惩处不力,审计寻租的成本小、收益大。由于内、外监督不力,审计寻租不易被发现,也就不易受到惩处,导致审计寻租的成本较小;又由于法规不完善,自由裁量权过大,导致审计寻租的收益较大。

二、审计寻租的防治:“疏”、“堵”结合,防范、惩治并重

1.改革公务员管理制度,实行分类管理、职务职级双轨道制度,解决广大审计人员的出路问题。

2.改革公务员养老管理制度,实行审计风险保证金制度。将部分奖金、补贴及国家承担的养老金、住房公积金等作为审计风险保证金,存入指定银行,平时不动用,到退休时,若无严重违法、违纪问题,则可领取;否则,不能领取,并将其计入审计风险保证金账户,作为优秀者的奖励资金。

3.完善有关法律、法规,尽量刚性和细化规定,如明确规定何种违纪、违法行为处以何种处罚,若不按此处罚,将负什么责任。实在无法刚性规定的,也要尽可能地缩小处罚的浮动范围,建议控制在20%以内或两万元以内,来减少以至消除审计人员过大的自由裁量权。

4.加强外部监督形成的有效权力制约。没有制约的权力必然产生腐败。内部监督具有一定的局限性,所以外部监督是必不可少的,甚至是决定性的。①实行审计公开。审计过程(审计方案、审计工作底稿、审计日记)、审计结果、审计报告公开化,凡不涉及国家机密、单位商业秘密的都要公开。这为外部监督提供了必要的条件,并能增大审计寻租被发现的几率,增大审计寻租者的心理压力。②建立审计复查制度,设立独立于审计机关的审计复查机构。审计复查机构的复查决定、意见具有法律效力,并允许申辩。审计复查机构的人员实行资格制,从具备资格的人员中聘请,并实行回避制度。③建立有奖检举制度。④实行新闻、舆论监督制度。新闻、舆论单位对来信来访反映的审计寻租的线索要进行公开报道,代表全社会进行监

法判决。

再次,审计机关对国家建设项目进行审计监督应提前进行,按照《审计法》的有关规定,把事前审计、事中审计和事后审计结合起来,实行全过程审计,以便发现问题能及时纠正和解决。只有这样,才能做到客观公正,依法维护国家利益、建设方利益和施工方利益。

最后,各级政府应当坚持重点建设项目审计制,凡是各级政府确定的重点建设项目必须接受审计机关审计,明确规定国家重点投资项目必须以审计机关的竣工决算数支付工程款,以维护审计决定的权威性。□

高校工程投资审计风险及其防范

江苏扬州大学 段淑芳

随着《民法》、《审计法》、《招投标法》、《建筑法》、《行政诉讼法》等一系列法律法规的颁布实施,审计事业的迅猛发展和承包商法律意识的日益加强以及新的计价方法——工程量清单计价法的逐步实行,如何控制、规避、化解审计风险,提高审计质量,维护审计权威成为高校审计部门和审计人员需要面对的问题。

一、内部审计及审计风险的特征

1. 内部审计的定义。高校工程投资审计是内部审计,是内部控制的一个重要组成部分,是内部经济监督机构。它虽然没有直接参与各项经营管理活动,但其主要职能是评价各项经营管理活动是否达到预定目标、监督各项经营管理活动的开展是否严格遵循规章制度,目的是提高经营管理活动的效

督,促进问题的查实和处理的落实。⑤加强专业部门的监督。纪委、监察、反贪、公安、检察院、法院等专业监督部门,要各尽其责、协同作战。

5. 加强审计机关的内部管理与内部监督。

(1) 建立健全相关制度,加强人员管理,提高审计人员素质。一是建立健全审计人员招考制度。实行凡进必考的制度,严格按公务员要求并追加审计的专业要求进行考试,合格者才能进入审计机关,把好进口关,从源头上保证审计人员的素质。二是建立健全培训制度、继续教育制度。把好培训关,对新进人员必须按审计工作对人员的素质、技能、职业道德的要求进行认真、严格的培训,使其具备上岗的必要知识、技能和职业道德,同时对在职的审计人员也要进行继续教育,提高其素质,使其适应不断变化的形势的要求。三是建立健全竞争上岗制度。把好用人关,实行公开、公平、公正的竞争上岗制度,使“优者上,劣者下”,保证各岗位有合格的人员,做到人尽其用,促进人员素质的不断提高。四是建立健全监督制度,把好监督关,对各岗位的审计人员要按照各岗位的要求进行严格、认真的监督——事中、事后监督,对不合格人员要坚决调离原岗位,并且进行培训,保证各岗位始终有合格的人员。五是建立健全辞退制度,把好出口关,对违法、违纪而不适合在审计机关工作的人员,对不具备审计工作所要求的素质、技能、职业道德而不适合在审计机关工作的人员,对不愿意继续在审计机关工作的人员,应将他们调离审计机关,分配到所适合的岗位,从而保证审计机关的人员素质。

(2) 建立健全内部监督制度、制约制度,从制度上减少、防止审计寻租的发生。①建立健全审计组内部的相互监督、相互制约的制度。一是审计组内部分工不分家,资料共享制度;二

益与效率。

2. 审计风险的特征。工程投资审计风险是客观存在的,它不以任何人的意志为转移,具有客观性、时效性等特征。工程投资审计风险的特征,是由审计的本质、审计业务和工程本身的特点所决定的。

二、工程投资审计风险的分类

由于建设工程和审计客体的复杂性以及审计范围的广泛性等特点,决定了工程投资审计系统必然成为人为的、动态的、开放的、有效的系统,因此工程投资审计风险种类很多,按其风险来源可分为:

1. 来自业主的风险。由于业主的风险管理意识淡薄,经济、法律责任不清或缺乏控制风险的能力,导致其往往不遵循

是严格执行审计组内部的相互复核制度及组长负责制度,并严格追究各自责任,增加责任感;三是审计组内部的审计资料交接制度,对审计组内部各自查出的问题、疑点、底稿份数、日记份数、查出问题汇总等进行登记交接,以明确各自责任;四是审计报告审计组内部讨论定稿制度,审计组提交的审计报告必须由审计组内部集体讨论定稿,各自意见记录在案,装入审计档案,明确责任。②建立健全审计处、室内部的相互监督、相互制约的制度。一是优化程序,向被审计单位征求意见的审计报告,应直接由审计组送达被审计单位而不必先由处、室领导把关修改;二是明确限定处、室领导对审计报告修改的范围,不该修改的不得修改,否则责任自负;三是明确修改手续,对主要修改意见应以文件或备忘录或修改意见形式下达,以明确各自责任;四是建立健全审计处、室审定审计报告会议制度,限制领导权力,提高透明度。③建立健全并切实执行轮换制度。一是建立健全并切实执行审计人员轮岗制度;二是建立健全并切实执行审计项目处、室轮审制度。④建立健全并切实执行审计过错责任追究制度,严厉追究审计寻租者的责任,发现一个处理一个。一是尽量细化、刚性化制度,缩小浮动空间;二是尽量全面化,不留漏洞,不留死角,不能有“特殊公民”;三是严格执行,制度面前人人平等,保证制度作用的充分发挥;四是建立健全申诉、申辩制度,使人心服,保证制度作用的充分发挥。⑤改进审计处、室及其审计人员的考核方法,消除审计寻租者的借口。一是实行廉政一票否决制。要德才兼备,对有才无德者,要控制使用,不能以“功”抵过,要消除审计寻租者的借口。二是改革以收缴论英雄的片面做法,代以审计项目质量的高低、审计风险控制水平的高低,辅以审计项目完成数等指标,消除审计寻租者的借口。□