

文章编号:2095-0365(2010)03-0052-04

政府审计质量管理存在的问题及对策

张红卫¹, 韩东海², 李曙光³

(1. 河北经贸大学 信息技术学院, 河北 石家庄 050061;

2. 石家庄铁道大学 财务处, 河北 石家庄 050043;

3. 河北省审计厅, 河北 石家庄 050051)

摘 要:审计质量是政府审计工作的“生命线”。如何确立质量意识,加强质量管理,构建科学的审计质量管理体系,提高审计工作的效果,以满足党委政府和公众需求,规避审计风险,是全省各级审计机关迫切需要解决的问题。从机制创新的角度着手,对当前审计质量管理的现状进行了分析并提出了新型的审计质量管理模式。

关键词:政府审计; 审计质量管理; 模式

中图分类号:F239

文献标识码:A

一、引言

《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布实施后,迫切要求审计机关加大审计信息公开力度,实行审计结果公告制度。审计结果公告是把“双刃剑”,既是对被审计单位依法行政、履职履责情况的公开,更是对审计机关审计质量的公开,具有双向促进作用。因此,提高审计质量意识,构建科学的审计质量管理体系已经迫在眉睫。

二、河北省政府审计质量管理现状及分析

(一)管理现状

总体来看,河北省审计质量不高仍是当前影响审计监督作用发挥的关键问题。在质量管理方面存在的主要差距,就是缺乏严格的审计质量控制,审计行为不规范,审计质量难以得到全面保证,存在风险隐患。突出表现在以下几个方面:

一是缺乏严格的审计质量控制,审计行为不够规范。如:没有严格执行审前调查程序,审前调查不充分,对被审计单位的总体情况掌握不准;没有严格执行审计方案编制程序,造成审计分工不

明确,审计目标不具体,审计方案缺少针对性;没有严格执行审计日记编制程序,审计日记不能真实反映审计人员实施审计工作的过程;没有严格执行审计底稿编制程序,不能反映审计人员的专业判断过程;没有严格执行审计证据获取程序,审计证据证明力不强;没有严格执行审计报告编制程序,处理处罚的依据不准确,特别是审计评价不恰当等。

二是在被审计单位电算化水平高度普及的情况下,审计人员在利用计算机辅助审计完成审计任务方面存在严重不足。由于审计机关既熟悉财务审计知识又通晓计算机知识的复合型人才严重缺乏,使审计人员面临着“打不开账、进不了门”的尴尬局面。即使一些使用了计算机辅助审计的审计人员,也普遍存在“重视财务数据,忽视业务数据”的倾向,尚不能做到“跳出账本搞审计”,导致发现不了重大审计案件线索,影响了审计质量。

三是对审计过程缺乏有效控制,审计总体质量不高。比如在审计准备环节,由于缺乏深入的调查研究,制定的审计方案往往流于形式,导致方案的操作性与指导性不强,审计重点不突出。在审计实施环节,有的审计人员由于审计取证不充

收稿日期:2010-06-20

作者简介:张红卫(1966—),女,高级工程师,研究方向:管理学。

分,对重要案件线索不够敏感,导致一些重大问题没有查深查透;还有的审计人员虽然查出了违法违规问题,但在审计职业道德方面不过硬,存在私放审计查出问题等违反审计纪律的行为。在审计报告环节,主要表现为审计综合分析不够透彻,审计建议的针对性与可操作性不强,审计报告的质量和水平不高。

四是对审计整改重视不够,审计整改情况不容乐观。“重审计,轻整改”的现象在一些审计人员中普遍存在;一些被审计单位在整改问题上,存在避重就轻、敷衍了事等错误认识,“选择性整改”较为普遍;加之目前对于被审计单位拒绝或拖延整改的行为,现行法规缺乏明确的处理处罚依据,导致了审计整改工作不到位,审计保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能未能得到发挥。

(二)原因分析

一是审计人员质量风险意识淡薄。由于审计机关完成审计任务的压力越来越大,部分审计人员包括部分审计机关的领导“为完成任务而审计”的应付思想比较突出,审计风险意识淡薄,质量意识不高,留下了风险隐患。

二是审计队伍素质不适应工作需要。从审计人员知识结构来看,现有人员中懂财务审计的多,掌握现代管理知识和信息技术,具有一定综合分析能力的复合型人才较少,知识结构相对陈旧、单一,应对复杂工作局面的能力比较弱。

三是审计质量责任制度不健全。对于审计质量而言,明确控制标准是前提,建立和完善责任制度是保障。一般而言,审计质量管理制度包括审计复核制度、审计考核制度、审计责任追究制度等。其中,审计责任追究制度是核心,但往往也是现实中最薄弱的一环。其结果是审计人员责任意识不强,缺乏风险意识,导致行为不规范;而一旦出现审计过错,责任也无法落实到人,形成恶性循环。

四是审计质量管理工作力度不强。高质量来源于严管理,审计质量管理不严是造成审计质量不高的直接原因。有的执行审计规范不严格,有的对审计的过程控制不力,有的审计复核流于形式,有的落实质量责任追究制度不严格。最终牺牲的是审计质量,影响的是政府审计的威信。

三、创新机制,积极构建新型的审计质

量控制模式

质量管理是一项复杂的系统性工程。按照系统科学理论,审计质量管理不仅是一个部门、一个环节或过程的管理,而是受多方面因素的约束,是多层次的组织机构管理。创新审计质量管理机制,应紧抓影响审计质量的各主要环节进行同步协调改进,整体协调推进审计质量改善。

(一)创新制度保证机制

审计质量的提高离不开审计工作的制度化、法制化、规范化建设。建立审计质量管理的制度保证机制。

一要建立以审计项目质量为考核指标的导向制度,目的是以制度来激励审计人员的质量意识,为提高整体审计质量奠定基础。二要建立审计质量标准制度。让审计人员明白在审计准备阶段要做哪些工作,达到什么样的标准;在审计实施阶段应取得的审计证据,审计证据应该达到的证明力;在审计终结阶段审计人员根据取得审计证据发表什么样的审计意见等。三要建立审计质量检查制度。尤其要强化审计过程控制,把事后责任评估前移,注重事前、事中的防范与化解审计风险。四要建立审计责任追究制度。责任不明很可能会导致履行职责过程中出现缺位、越位、不到位、甚至错位现象,应以建立并完善审计工作分级负责制和过错责任追究制为重点,对故意漏审或严重失职的行为,进行追究和处理。^[1]

(二)创新资源整合机制

整合审计资源,就是要通过科学、合理地配置审计资源,增强资源配置的预见性和计划性,以最小的审计成本获得最大的审计效益。

一要围绕审计人员专业化建设。进一步增强业务培训的针对性和实用性,分层次、分职级、分类别、分专业地开展经常性审计培训,提高审计干部的素质。二要进一步完善审计人才库。把培育骨干人才与选拔优秀干部结合起来,积极发现并培养拔尖人才,大胆提拔任用那些善于发现问题、敢于揭示问题和勇于坚持原则的审计干部。三是创新审计项目人员组成机制。实行项目负责人制度,打破行业界限挑选审计人员,组成最能满足项目审计需要的审计组。同时,注重各专业人员的合理搭配,在某些特别专业的领域,还采用聘请专家或社会审计力量的方式。四是创造优秀人才脱

颖而出的竞争机制。对重大审计项目,推行实施审计组长公开招投投标,让有限的审计资源发挥最大的审计效益,为优秀人才脱颖而出创造条件。

(三) 创新质量监管机制

质量监管机制创新,就是要构建对审计工作全过程监管的新机制,将审计人员的任何不规范审计行为都纳入监管范围,不留盲点和死角,以此来保证审计工作的高质量。

一要科学编制审计项目计划。建立审计对象资料库,做好年度项目计划与长期发展规划之间的协调衔接;建立动态项目库,编制滚动项目计划。二要严格现场审计管理。审计人员要按照岗位工作职责的不同,组织实施好现场审计工作,深入揭示问题。对出现严重质量问题的,相关人员要承担责任。三要探索审计复核关口前移的路子。对重大项目和重大问题,审计复核人员应深入一线进行现场复核,确保不出问题。四要规范审计处罚自由裁量权。所谓审计处罚自由裁量权,是指审计机关依法对违反国家有关规定的财政、财务收支等行为,在法律法规所规定的范围及幅度内,根据合理的判断,实施的行政制裁措施。自由裁量权是法律法规赋予审计机关的一项法定权力。审计机关可以根据事实和情节,规范运用自由裁量权,在法定范围内做出合法、合理、客观公正的审计处理处罚。但审计自由裁量权不能滥用,需要制定审计处罚自由裁量权适用规则和审计处罚自由裁量权执行标准,切实解决审计处罚中程序不清、职责不明、裁量自由等问题,规范审计执法程序和处罚行为。

(四) 创新权力制衡机制

创新权力制衡机制,就是改变过去审计项目从制定计划、实施审计、下达审计决定直至执行审计决定的全过程,均由同一个业务部门一杆子插到底的做法,建立各部门之间互相监督、互相制约、协作配合的审计业务管理和运行模式。

一要实行审计项目审理制度。审计项目审理工作既属于审计质量控制体系范畴,也属于审计权力约束范畴。它是以审计实施方案为基础,重点关注审计实施的过程和结果,对审计全过程的

跟踪式复核、评价、审查和监督工作。实行审理制度后,审计复核将由形式审查向实质审查方向转变。审理人员在保留了原审计复核内容的基础上,更把审计实施方案的合规性、针对性和执行情况,审计证据的合规性、充分性和适当性,以及同类问题处理的一致性纳入法规部门的审查范围,既审查审计结果类文书,也审查审计过程类材料,既审查审计结论的表述、定性和法律适用,又审查支撑审计结论的取证是否充分有效,大大拓宽加深了法规部门的审查广度和深度,提高了审计质量把关的层次。^[2]实行审理制度后,将在现有的审计组长、业务部门与法制部门三级复核的基础上,增加审理委员会集体复核的程序,可确保审理意见是审理委员会集体讨论决策的结果,而不是个别审理人员的个人判断,可增加审理意见的公信度,更有利于把好审计质量关,降低审计风险。二要建立审计复审制度。要通过复审,重点检查审计目标是否实现,揭示问题是否深刻,反映问题是否原汁原味,是否存在隐瞒不报、私放问题的行为。对明显违纪者,应按“审计机关错案和执法过错责任追究暂行办法”进行问责,逐步实现审计质量检查从形式检查向实质检查的转变。

(五) 创新审计整改机制

审计整改机制创新,就是除了对被审计单位违规违纪问题进行必要的处理处罚外,将审计整改作为审计管理的重要组成部分,不断提高审计决定的执行力和审计执法严肃性。

一要建立审计整改报告机制。被审计单位应在规定时间内向审计机关报送整改情况报告。整改情况报告包括审计决定的落实情况,审计建议和意见的采纳情况,对有关责任部门、责任人的处理情况,尚未整改到位的原因等。二要建立健全审计整改联动机制。纪检、监察、财政、税务等部门要依法协助审计机关履行审计监督职责,并将查处结果及时书面反馈审计机关。三要完善审计整改跟踪制度。审计机关应在审计报告、审计决定书和移送处理书送达之日起3个月内进行审计跟踪检查。四要实行审计整改公告制度。审计机关在公告审计结果时,应如实反映审计整改情况。

参考文献:

- [1]郑建飞,张利群,孙伟龙,等.国家审计质量管理体系及机制创新研究[EB/OL]. <http://www.zjsjt.gov.cn>,2009-6-30.
- [2]徐薇.关于审计项目审理制度的几点思考[EB/OL]. <http://www.audit.gov.cn>.2009-11-9.

Problems in Official Audit Quality Control and Countermeasures

ZHANG Hong-wei¹, HAN Dong-hai², LI Shu-guang³

(1. College of Information & Technology, Hebei University of Economics and Business, Shijiazhuang 050061, China;

2. Finance Department, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China;

3. Audit Department of Hebei Province, Shijiazhuang 050051, China)

Abstract: Audit quality is the lifeline to official audit. It is the pressing problem with all levels of auditing offices across the whole province to recognize the importance of audit quality, strengthen quality control and develop a scientific system over quality control so as to satisfy the demands of government and the general public to avoid the possible audit risks. This paper, from the angle of mechanism innovation, makes an analysis of the ongoing practice in audit quality control and puts forward a new mode of audit quality management.

Key words: public sector audit; Audit quality management; mode

(上接第 51 页)

参考文献:

- [1]张坤明,潘家华,崔大鹏,等.低碳经济论[M].北京:中国环境科学出版社,2008.
- [2]祝雪娟.河北掘金“低碳”经济促进科学发展[EB/OL].河北省经济信息中心,2009-10-13.
- [3]河北省经济信息中心课题组.河北省支柱产业发展问题研究.2008-05-07.
- [4]文晓巍,赵刚.物流业在发展低碳经济中可以大有作为[N].人民日报,2010-4-28.
- [5]陈红英,谢军安,王育红.低碳经济:河北省经济发展的挑战与机遇[J].中国商贸,2009(7):175-176.
- [6]马国庆,李伟.河北省新能源产业现状与发展对策研究[J].河北学刊,2008,28(5):215-218.

Suggestions on Development of Low-carbon Economy in Pillar Industries of Hebei Province

QIN Zhi-fei¹, LI Su-ying², WANG Lin²

(1. Finance Department, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China;

2. School of Economics and Management, Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China)

Abstract: China is facing the increasingly serious problem of environmental pollution and energy consumption, and the development of low-carbon economy has become a trend. As a big energy consumption province, Hebei should strengthen the development of low carbon economy. On the basis of analyzing current and potential status of the development of pillar industries' low-carbon economy, important industries for construction of low-carbon economy in Hebei province are described. Some recommendations to the construction of low-carbon agriculture, low-carbon industry, and low-carbon emerging industries are proposed accordingly.

Key words: low-carbon economy; pillar industry; low-carbon agriculture; low-carbon industry