

对专项审计调查的思考

石 勉

(武汉工程大学监察审计处,湖北 武汉 430074)

摘 要:专项审计调查主要是针对行业、部门、资金等宏观事项中存在的突出问题,在一定范围内展开调查,较之一般意义上的审计具有更强的灵活性,文章就专项审计调查的特点、原则和4种组织类型进行了分析。专项审计调查对拓宽审计工作视野,提高审计工作的影响力和整体水平发挥了重要作用。

关键词:专项审计调查;特点;原则;类型

中图分类号:F239.1

文献标识码:A

doi:10.3969/j.issn.1674-2869.2010.10.008

0 引 言

专项审计调查,不同于一般意义上的审计和社会调查。对于审计机关来说,是指审计机关依法运用审计手段,对与国家财政收支有关的特定事项,向有关地方、部门、单位进行专门调查的活动。而对于整个审计机构来说,专项审计调查是指审计部门对一个行业、一个系统或者一个经济侧面所存在的流弊,或为弄清某一经济问题,进行比较全面详细的考察了解活动^[1],它侧重于提建议、揭隐患,具有更强的灵活性,更有利于发挥审计监督的建设性功能,能够在更高层次上发挥审计为宏观决策服务的作用^[2]。审计机构开展专项调查,是《审计法》赋予各级审计机构的一项重要职责,已经成为审计机构全面履行审计监督职能的重要手段。自2004年的“审计风暴”以来,通过专项审计调查发现和披露的问题越来越多。2008年至2010年2月审计署对汶川地震近4 000亿元灾后恢复重建资金和1.3万个恢复重建项目进行了跟踪审计和专项审计调查,收回了被挤占挪用或违规安排的资金3亿多元,22人被追究法律责任,充分发挥了审计预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能,而且通过揭示出的问题,对我国今后这种重大资金如何使用,最大限度地发挥其效益具有建设性意义。

1 专项审计调查的特点

1.1 为宏观决策服务

专项审计调查是通过对被审计单位存在的具有普遍性的问题的调查、分析,使各级政府及时了解、掌握经济运行的信息,带有极强的目的性、行业性和政策性,所提供的信息宏观性更强、层次更

高,可以更好地为决策提供可靠依据。简言之,是从微观审计入手,达到为宏观决策服务的目的。

1.2 对象涉及领域广

专项审计调查的对象要有一定的数量和覆盖面,具有代表性和典型性,这样才能揭示出普遍性问题,从而做出正确的评价。而且专项审计调查还具有行政属性和社会属性,使它不受管辖范围的限制,可以涉及到社会各阶层。

1.3 时间上的及时性

专项审计调查要求及时有效地进行,以便调查的信息能够及时传递给相关领导,在某种程度上信息越及时其价值越高,过时的信息对决策毫无作用。专项审计调查,由于目标明确,对于带有倾向性、苗头性的问题,可以集中人力及时进行,弄清主客观原因,迅速作出专项调查结论,向领导机关提出调查报告或信息反馈,这样可以使问题在处于萌芽状态时,就能及时得到解决^[3],而且能在制度和法规约束上及时完善和补充,这是专项审计调查的又一个重要特征。

1.4 方式的多样性

从严格意义上讲,专项审计调查具有审计和调查的双重属性,方式方法更加灵活。专项审计调查既可以是单项调查,也可以是多项调查;既可以是单独的审计调查,也可以结合项目审计开展审计调查;既可以通过审核被调查单位的会计、统计资料等传统审计方式进行调查,也可以通过召开座谈会和走访有关单位、个人和向他们发放审计调查表等方式来进行调查。

1.5 审计意见更具有权威性

对于内审机构来说,开展专项审计调查,成立由单位主要领导担任组长的“专项审计小组”的方

收稿日期:2010-04-15

作者简介:石 勉(1975-),女,湖南安乡人,会计师,硕士。研究方向:财务管理与审计。

式,提高了审计的独立性和权威性,遇到的阻力也较小,较好地解决了“同级审计难”的问题^[4]。由于专项审计调查针对性强,利于集中力量把问题查深查透,并剖析原因,提出的审计意见也更具权威性。

2 专项审计调查的原则

审计机构及其人员开展专项审计调查一般应遵循以下原则。

2.1 独立性原则

独立性原则包括两层含义:一是审计机构进行专项审计调查,不受任何部门、单位干涉,调查者的身份和调查行为受法律保护;二是从事专项审计调查的工作人员必须是审计人员,其调查活动对委派的审计机构负责^[3]。

2.2 坚持依法调查原则

专项审计调查是政策性很强的工作,所涉及的事项大都有严格的法律法规约束,审计人员在开展专项审计调查时必须遵守国家相关法律、法规、规章和政策规定,不得超越权限和职责范围去开展与调查无关的内容^[3]。

2.3 坚持客观公正原则

审计人员进行专项审计调查时,应当秉承“客观公正,实事求是”的原则,如实反映调查事项的真实情况,才能帮助委托单位切实掌握自己的经济状况,充分了解工作中存在的问题,以便做出正确决策。另外,只有做到客观、公正,才能帮助被调查地区、部门、单位向上级部门和政府真实反映他们的情况,特别是反映他们在财政经济工作和与其有关的经济活动中遇到的困难和存在的矛盾^[3]。坚持实事求是、客观公正原则,是提高审计质量,规避审计风险的重要保证。

2.4 坚持重点突破和全面把握相结合原则

在专项审计调查中既要全面、系统,从整体入手,又要坚持重点突破,把握中心环节。要紧贴经济建设中心;紧贴当地政府的中心工作;紧贴领导重视和群众关心的热点、重点问题^[5];紧贴审计工作中发现的难点问题。只有这样,我们安排的微观审计,才能做到想到了、想好了、想在点子上。要明确目的,确定重点;集中力量,深挖重点;强调深度,剖析重点;同时注重审计成果的落实,用以带动整体的推进,使审计调查在实践中规范,在规范中发展,在发展中提高。国家审计署《2008-2012年审计工作发展规划》中对专项资金审计的规划就充分体现了这个原则。

2.5 坚持保密原则

根据审计法实施条例规定,审计人员开展专项审计调查,应当依法保守国家秘密和被调查单位的

商业秘密。审计机构实施专项审计调查的对象十分广泛,包括各部门、各行业、各单位,涉及的事项又是国家财政收支、单位财务收支中带有普遍性、倾向性的问题。因此,在审计调查时,会经常接触和了解有关的国家秘密和商业秘密。审计人员对在实施专项审计调查时知悉的被调查单位的商业秘密,依法负有保密义务,不得泄露,不得为自己的利益而使用他人的商业秘密,否则属违法行为。

2.6 坚持审计建议切实可行的原则

专项审计调查中发现和纠正违纪违规问题虽然重要,但更重要的是提出有针对性的意见和建议,促进宏观调控,为社会主义市场经济的发展服务是审计调查报告的一项重要功能。审计建议一是要有针对性,对症下药,有的放矢;二是要有创新性,有一定的深度,注意提炼和推敲;三要有实用性,审计建议应具有操作性,不能搞空头理论,华而不实。

3 专项审计调查的类型

专项审计调查最重要的特点体现在“专”上,它调查的内容越具体,范围越狭窄,越能体现其优越性。专项审计调查主要有4种类型。

3.1 实体型专项审计调查

实体型专项审计调查是指对一定数量的企业或行政事业单位等经济主体开展的专项审计调查^[1]。比较典型的项目如:国有大型集团企业改制情况的审计调查,政府投资公司资产质量状况的审计调查,以及商业银行的审计调查等。这些调查项目一般涉及多个单位,覆盖面广,调查样本多样化,能保证调查结论的可靠性。这种调查类型适用于平行组织方式,即组成多个调查小组,按照统一的调查方案同时对多个单位实施调查^[6]。

3.2 项目型专项审计调查

项目型专项审计调查是指对一定数量的项目开展的专项审计调查。比较典型的项目如:政府外债项目的审计调查,重点建设项目资金到位情况的审计调查^[1],房地产开发项目的审计调查,商业银行的反洗钱调查等。这些调查项目为了保证覆盖面,一般涉及多个方面,每个项目调查的内容大体相同,一般涉及多个实体、多项资金或多项政策。这种调查类型适用于平行组织方式。

3.3 资金型专项审计调查

资金型专项审计调查是指沿着资金流向开展的专项审计调查^[1],专项资金的使用效益情况对经济发展和财源建设的影响很大。比较典型的项目如:汶川地震灾后恢复重建资金的审计调查,企业职工基本养老保险基金的审计调查,科技资金使用效

益情况的审计调查,拆迁资金管理使用情况的审计调查,以及教育收费的审计调查等。这些调查项目一般涉及资金流转的各个环节,各个环节调查的内容有所不同,同一环节调查的内容大体相同,综合各个环节的调查结果才能反映调查事项的全貌。对于专项资金的一个环节或少数环节开展调查,难以形成有说服力的调查结论。例如,汶川地震抗震救灾和灾后恢复重建审计,对资金、物资的筹集、分配、拨付、使用和效果实施全过程专项审计,每个环节都涉及到才能全面客观地揭示问题。又如,教育收费的审计调查,仅仅调查是否存在乱收费远远不够,还必须调查这部分资金的实际使用情况。总的来说,资金型专项审计调查,要掌握资金运转的全过程,不仅要查清资金收支上的问题,而且要了解资金是如何筹集、下拨、使用的真实情况,对资金的使用效益进行分析评价,进而得出可靠的调查结论。对于特定资金的调查,一般涉及资金管理使用的多个单位、多个项目或多项政策。这种调查类型适用于循环组织方式,即组成一个或若干个调查小组,按照统一的调查方案沿着资金流转环节逐步实施调查^[6],是一种垂直式的结构类型。

3.4 政策型专项审计调查

政策型专项审计调查是指对政策执行情况和健全程度开展的专项审计调查,以评估政策贯彻的效果,促进政策真正落在实处。调查中要结合政策目标,着眼宏观,立足微观,既要客观评价政策的积极作用,又要揭示政策执行中存在的违法违纪、政策不落实和效益不佳等问题。比较典型的项目如:开发区及其实体公司运作情况的审计调查^[11],教育系统教育资源使用情况的审计调查,以及国有土地有偿使用办法执行情况的审计调查等。这些调查项目涉及政策执行的各个环节,各个环节调查的内容有

所不同,同一环节调查的内容大体相同。对于特定政策及其各个环节的调查,一般涉及多个单位、多项资金或多个项目。这种调查类型也适用于循环组织方式。

审计调查所涉及的领域不断拓宽,涉及的单位数量及其所占比重逐年递增,有效地将审计触角伸向了社会各领域。通过整合审计资源,合理搭配审计力量,多个业务部门联合组织实施的调查项目数量及其所占比重也呈上升趋势。

4 结 语

专项审计调查在为社会主义市场经济发展服务的过程中,坚持“全面审计,突出重点”的方针,在实现“免疫系统”功能的同时,有效发挥了“建设性功能”。其成果更多地服务于中心工作,为领导层、决策层进行决策提供了依据,调查成果的深度开发和利用效果也日益显著,在经济管理等方面发挥了越来越大的作用。

参考文献:

- [1] 林图. 对专项审计调查相关问题的探讨[J]. 商业会计, 2008(22): 42-43.
- [2] 尹金萍. 浅谈专项审计调查[J]. 会计之友, 2008(10): 27.
- [3] 王会金. 论专项审计调查的若干问题[J]. 广西审计, 2000(6): 16-18.
- [4] 任霞. 开展同级审计的有效途径——专项审计[J]. 内蒙古统计, 2005(3): 16-17.
- [5] 张海成. 略谈专项审计结果报告的工作方法[J]. 陕西审计, 2005(5): 8.
- [6] 王志楠. 试析专项审计调查项目的四种组织方式[J]. 审计月刊, 2006(6): 15.

On the survey of special audit

SHI Mian

(Supervising and Auditing Department, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Special audit is investigated to be mainly the outstanding problem existing to macroscopical items such as the trade, department, fund, etc., launch the investigation within the specific limits, have stronger flexibility compared with the audit in the general meaning. The article analyzes on characteristic, principle and 4 kinds of organization types that special audit investigated, special audit investigate to widen audit work visual field, influence and integral level to raise the audit work play an important role.

Key words: special auditing investigation; features; principle; type

本文编辑:吴晏佩