

文/约翰·布恩爵士

译/姜海鹰

2003年，世界审计组织50岁了。50年间，她从1953年在古巴成立之初时只有34个成员的小组织，成长为世界性的最高审计机关的团体。世界审计组织的近190个成员广泛代表了各种类型的审计机关，采取了各种审计工作方式，他们通过开展对各国财政的有效审计，服务于立法机构和广大公众。世界审计组织作为政治性国际组织，其工作目标是相互交流经验和最佳实务，这在其他公共机构的国际组织中是独一无二的。

世界审计组织为什么能够不断发展壮大呢？简单来说，是因为各成员国的最高审计机关首长都非常重视利用与同行会面的机会商讨共同关心的问题。在2004年10月即将在匈牙利召开的世界审计组织第18届大会上，会议主题就是如何加强世界审计组织内的双边和多边合作。英国审计署受命为这一重要的主题撰写主题论文，甚感荣幸。

近年来，各最高审计机关的双边和多边交流显著增加。各国最高审计机关越来越认识到，要紧跟公共部门管理的迅速发展、了解最先进的会计与审计标准、满足外界对公共审计人员的期望，就必须加强相互学习。为发掘并推广好的工作方法、处理好多国所面临的问题，各最高审计机关之间已经建立了许多正式或非正式的合作机制。近期，大家对帮助发展中国家和转型国家的最高审计机关实现现代化的好处有了更好的认识。

为弘扬世界审计组织“经验交流、人人共惠”的精神，世界审计组织积极鼓励并支持成员间的各种合作。通过世界审计组织大会、理事会、工作组、特别工作组、专题会议、研讨会等机制，世界审计组织实现了各最高审计机关之间知识的有效传递。在过去15年中，通过对培训与发展委员会的工作给予支持，世界审计组织开展了加强各最高审计机关能力建设的工作。

为什么以及怎样开展合作？

各最高审计机关开展双边和多边合作的理由主要有以下三个方面：

1. 增强问责制、提高良好治理；
2. 推广最佳实务；
3. 支持机构能力建设。

开展合作增强问责制

全球化的后果之一是，各国更多地通过签订国际协议、开展合作项目为各自国家和人民的福祉服务。通过签订国际协议，一些重要的国家职责转移由国际组织承担。例如，欧洲国家建立了联系紧密的欧盟，而拉美国家则成立了南方共同市场。多边或双边国际项目，如修建水坝、开发新的国防设施都需要建立新的合作管理体系并开展相应的联合审计。国际协议参加国需要承担额外的责任和义务（如环境协议产生的环境义务），最高审计机关有必要对各国履行义务的情况进行检查。双边或多边国际协议自然会规定各国政府为实施有关政策所承担的责任，这只有通过国际合作才能落实。

国际协议的签订还会导致国家主权向欧盟一类的松散国际组织转移，一般在协议中会对各最高审计机关的责任给予明确规定。对联合国系统进行审计的指南也已经完成。2001年在韩国汉城召开的世界审计组织第17届大会上，成立了专门工作组，就审计机制尚未明确规定的国际组织的审计方式开展研究。

许多最高审计机关就共同感兴趣的跨国审计问题，如基础设施建设项目、海关、移民、发展或环境等开展合作。这些合作可以通过多种形式开展，而且最高审计机关的工作会增强外界对国际合作的信任程度，这一观点正日趋深入人

心。

通过合作推广最佳审计实务

最高审计机关可以通过合作了解兄弟最高审计机关如何处理类似的问题或事项。关于良好治理、问责制、公共资源管理的经验可通过合作在各国乃至各洲之间迅速传播。这些变化要求各最高审计机关对新的审计技术与方法迅速作出反应。如果某些最高审计机关找到了对新生事项的审计方法（如民营化审计），他们可以将经验介绍给其他最高审计机关，供他们在开展类似审计工作时借鉴。当然，各最高审计机关并不应照搬或照抄其他国家的工作方法，但他们至少应了解有关方法并以批评的态度对有关方法进行评价并在可行的情况下利用有关成果。

在世界审计组织内部，有定期的高层双边正式互访机制和非正式的专业交流访问。各国之间人员交流的规模也比较大。人员交流可以使人员接受国和派出国都学习到第一手的工作方法和实践经验。各国从事类似审计业务的人员间还经常通过电话和电子邮件开展交流，通过网络和邮寄等方式，各国审计人员还可以阅读别国的审计报告和相关出版物。这些基层的合作往往是多边或双边合作的基础。有效的沟通是各最高审计机关之间实现相互信任、尊重以及对不同文化、政治和管理方式理解的基础，也是有效合作的必要先决条件。

最高审计机关通过多种正规渠道发掘并推广最佳实务。首要的渠道包括各世界审计组织和各地区审计组织的委员会、工作组、特别工作组等。各委员会和工作组可开发出许多最佳实务指南等文件，供工作目标以及需求相似或相同的最高审计机关就某些专题交流经验，同时也为各最高审计机关提供面对面交流的机会。

合作支持各最高审计机关的能力建设

世界审计组织的合作需要建立在各最高审计机关加强能力建设这一共同愿望的基础上。各最高审计机关应找出建设性的且合乎各方文化传统的合作方式，帮助愿意发展其公共部门问责系统的国家建立（或重新建立）有效的最高审计机关。主要的援助提供机构现在越来越认识到有效的公共审计系统能够为保证良好治理和问责制的实现所发挥的重要作用，也认识到了实现最高审计机关现代化的重要性。

能力建设需要多个最高审计机关的合作。但是，通过集中多个最高审计机关的经验和知识，各个最高审计机关就能够提高其工作水平，更好地服务于各个国家或组织。现在，许多最高审计机关都迫切需要实现现代化，并通过审计工作为各国议会、政府和公民提供更多、更好的信息。

世界审计组织已经制定了明确的能力建设培训目标并正在通过培训发展委员会实施。不过，现在所面临的问题是必须确保在培训中所学习的技能和知识能够在实践中得到运用。

能力建设项目是帮助各最高审计机关发展和实现现代化的长期机制。这些项目可在各个领域帮助最高审计机关按照先进的方式运作，其工作领域包括长期计划、资源管理、采购、人力资源发展、公共关系、培训以及开展现代的财务和效益审计等。这类项目往往由欧盟或各国援助发展机构资助，也可以由世界银行或其他发展银行以贷款方式资助。目前，对于如何进一步开展好相关工作，尚没有成型的最佳实务指南。

作为世界审计组织，必须保持灵活的机制，不断发展以满足各成员不断变化的需求。我认为，世界审计组织必须保持的特点是包容性、合作性和开放性，这样才能够适应世界发展的节奏。我们不能想当然地认为可以找到一种“万能”的工作方法，适用于所有国家，一个国家一种审计体制下有效的方法不一定会适用于其他国家或审计体制。事实上，各最高审计机关对同样的问题可能采用非常不同的方式处理，正是基于这一点，我们才不断在机构内实施改革。在过去50年中，世界审计组织内的经验交流确实使各成员国都从中受益。我们要更加努力，保证在今后50年中我们的组织仍然会取得成功。对此，我信

心百倍。（注：本文作者为英国审计长）

来源《国际审计纵横》

协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号

联系电话：010-82199846/47 电子邮件：xinxibu@263.net

Copyright (C) 2003 . All rights reserved