

来源： 河南省审计厅

二十余年的政府审计已经日益走向成熟，审计在履行其监督职能的同时，正在积极地影响和推进着社会主义民主法制的建设进程，毋庸置疑，前者是手段后者是目的，二者不可或缺。公共财政审计又是政府审计永恒的主题，是国家资财守护者，多年来发挥着巨大的职能监督使命，对经济的发展与繁荣以及社会的稳定和秩序运行起到很好的维护作用。然而，审计也是有成本的，如何以最低的审计成本获得最大的审计“效益”是政府审计无法回避的现实问题，因为就目前而言政府审计资源最直接的表现是被界定在拥有相对合理的公务员数量，充分发挥审计的“杠杆原理”作用，即用最小的审计成本获得最大的审计“收益”也是公共财政最具有效率支持的典范，也就是说，政府审计投入一个货币单位的财政资金能够获得多少货币单位的收益，当然这种收益体现的是对损失的挽回和规避以及政府财政资金的节约与使用的效率和效果。传统的按条块划分行财体制所设置条块式的审计体制所揭示是条块部门的问题，随着经济体制改革的深化和社会公共财政资金转移支付力度的加大，以及相对稀缺的审计人力资源，都在客观上要求审计部门的“合纵连横”，促进现有的审计资源整合希冀提高公共财政审计的效率和效果，更大限度地提高审计质量。

整合审计资源的客观必要性

按财政资金流程所设置的审计业务职能部门一直很好地发挥了条块式监督任务，对维护公共财政资金的安全完整和效率效果起到积极促进作用，但在审计实践中的重复审计而浪费审计资源的现象经常发生，审计资源利用未能够实现最大化和审计威慑功能的效果不佳。在审计实践中，不同职能业务部门在同一个被审计单位碰头或是在相同的会计年度内多于二个业务部门或审计组审计同一被审计单位的现象时有发生，是目前审计资源配置最不合理的表现形式的典型特征，不仅浪费了相对稀缺的审计资源，也给被审计单位带来附加的额外负担。

首先，体现在审计业务部门之间相对封闭的审计项目安排与审计成果的现实生活中的不沟通性所形成的部门壁垒，都客观上阻碍着审计执业水平和执业质量的提高，由于同一单位不同审计项目而出具的审计报告是彼此孤立的，查处同一单位的诸多问题被反映在两个或多个各审计报告之中，审计结果的威慑性和审计监督职能的最大效用性大打折扣了。

其次，体现在按照现行的职能业务部门所划定的审计范围已经不能够满足审计履行其经济监督的需要，因为最终审计结果缺少整体分析和宏观控制的能力，审计监督的作用力体现的不充分，不能够震撼被审计单位的真正要害，导致同一性质的问题得不到彻底的纠正，年年查处的问题同质化。同时，也由于日前审计范围的界定不尽合理性，许多审计项目的实施不能够全面的反映公共财政资金支出的整个过程，可想而知最终的审计结果是不完整的，不完整的审计结果所揭示出来的审计问题也是不全面的，审计的威严和权威降低了。例如，目前的医疗保障审计仅仅审计医保中心如何支出医保资金，不能去审计从医保中心出去的医保金在医院是如何支出的，这样的医保审计的效果势必是欠缺的。

再次，长期从事块块式的审计会导致查处问题的流失或减弱对问题敏感度的认识。一是审计与被审计二者之间的长期接触会演变为老朋友式的定期会晤，不可避免交往与相处情节在不自觉中就会使审计出来的问题流失掉，还容易造成了部门的“小集体”利益而审计的原则被相对方所“购买”，审计权力寻租的现象得到延续和张扬；二是长期从事同一类型的审计任务与相对稳定的被审计单位打交道，审计的热情与审计前的准备工作降低了，耕植于大脑中的旧的审计认识延续着来年的审计过程，审计缺少新的创新，就象一个老师教多年来教授同一门课程，主观上可以确定他的教案很少再会有新意；三是审计人员对知识的学习与掌握惰性化了，年复一年重复着同样的审计项目就如同新瓶子装旧醋缺少外力推动新知识的学习动力，从而造成审计走过场的现实性。

可见，一个“小集体”一旦存有“潜利益”的驱动而谁也不愿意触动“潜规则”，审计中查处的问题一旦在审计处理中显失公平、公允性，一个心怀审计天职的忠诚审计卫士一旦用自己的专业技术知识与技能查处的问题因种种客观原因而必须放弃等等，现实的选择只会是惰性地对待审计。中央审计风暴的劲吹与地方审计的沉寂就是最好的比对，作为审计资源要素中最活跃的人力资源惰性地应对或少有作为，审计的作用力将很快衰竭了。

整合审计资源的现实可行性

进行审计资源整合的首要任务是要摸清我们所拥有的审计资源是什么，在此基础上确定可动用的审计资源，进行系统、科学规划，合理有效地采取多种方式推进审计资源的整合，节约审计成本，提高审计效率，提高机关管理水平，在对公共财政资金审计的过程中发挥作用。目前我们所拥有的审计资源主要体现在七个方面，即审计人员、审计项目、审计工具、审计信息、审计档案和审计人员所掌握的知识与技能以及审计项目计划安排与筹划。审计人员在一定时间里是相对确定的，整合审计资源要先整合审计项目资源，要通审计前的调查准备工作把需要审计的项目进行分析归类，在科学合理确定审计项目的基础上整合审计项目资源，要打破现行按业务职能部门划分审计资源项目的现状，审计项目不确定的于哪一个业务职能部门，审计项目更不能够由业务职能部门自己确定，要在各业务职能部门提供年度审计项目的基础上，由审计机关综合考虑宏观经济发展的现状和党委、政府以及社会的热点焦点问题进行统筹安排。

首先，实施审计项目的前期调查工作是不可或缺的重要环节，事实上我们往往把审前调查工作作为制定审计方案和履行审计程序的一个过场，导致审计目的不明确，审计切入点不到位，在事实上拉长了就地审计的时间，不仅浪费人力物力，主要是在实施审计的过程中事倍功半。也就是说我们现在进行的公共财政资金审计还处于“诸侯各自为政”阶段，“游击战”式的审计占主导地位，尚未形成“集团作战合力”，造成审计内耗与审计整体的威慑力发挥的不充分。

其次，在对审计项目和审计项目计划安排与筹划整合的基础上就要对审计人力资源进行整合。审计项目和审计人力资源要打破传统的以业务职能部门划分的“审计势力范围”，并作到审计人员对未来项目审计的不确定性，使项目和人员达到最佳配置，就具体的一个项目而言要尽可能地通过资源整合实现公共财政资金流程进行审计监督的全过程，要从微观审计入手揭示、分析宏观经济问题，特别是在年初制定审计项目计划时从项目实施的全局统筹安排，避免业务职能部门制定年度审计项目计划时个性安排，导致实施审计作业时的重复劳动，以期达到人力资源的优化组合。

第三，审计工具是完成项目审计的重要手段，对审计工具资源整合的基点在于被审计会计资料的数据化存储和会计软件的应用上，通过计算机网络审计实现会计资料数据库的共享，尤其是对金融单位的审计体现的最为明显，不懂计算机审计的人员将会成为“盲人摸象”，不仅浪费巨大的人力物力，而且也审计不出效果。随着电子政务的不断发展，以及社会公众对审计预期的结果，政府审计势必要提高效率，从事计算机远程审计将指日可待。

此外，加之于被审计单位舞弊的高技术性、更隐蔽性，审计人员所拥有的知识与技能面临着巨大挑战，随着知识经济的日新月异，审计与被审计之间也势必处于“水涨船高”的博弈境地，促进新知识新技能的

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作
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