

审计工作推行痕迹化管理探析

谷 婧

痕迹化管理是指在管理工作过程中,从时间和管理内容方面,不留间隙或空白,对工作过程进行完整全面的记录,保留各种证据。痕迹化管理的优点是通过查证保留下来的文字、图片、实物、电子档案等,有效还原工作过程。在审计工作中推行痕迹化管理的目的就是建立一套全面固定审计证据、全程记录审计行为、全景回溯节点流程的管理制度,这对于规范审计具体程序、健全审计现场管理、防范审计风险、增强审计人员的责任意识,不断提升审计工作法治水平具有重要意义。

推行痕迹化管理的必要性

审计地位的不断提升,客观上提高了对审计质量的要求。中央审计委员会的成立,体现了党对国家审计的高度重视,要求新时代的审计工作要以促进经济高质量发展、促进全面深化改革、促进权力规范运行、促进反腐倡廉工作等为重点,依法全面履行审计监督职责。加强审计质量控制,实现审计项目全过程记录痕迹化管理,对于强化审计权力的监督制约,促进严格规范、公正文明执法起到保障作用。

审计的内涵逐渐丰富和外延逐步扩大,决定了要想充分发挥审计职能,必须构建高标准的审计质量控制体系。随着时代和经济社会的发展,国家审计不断拓展其监督的广度和深度,从传统的财政财务收支审计,逐步拓展到中央重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计及评价,揭示对政策落实和重大决策、重点工作部署不作为、慢作为、乱作为等问题,保障党中央重大方针政策和决策部署的落地生根。审计功能从传统的查错纠弊转变为政策供给,如关注地方政府性债务管理情况和金融服务实体经济实效,推动规范经济秩序,防范化解重大风险,维护国家安全等方面。审计对象也从传统的财、物扩展到人(经济责任审计),对于强化领导干部行使权力的制约和监督,推进党风廉政建设和反腐败工作,维护财经秩序,保障经济社会健康发展起到重要作用。加强审计质量管理,实现审计实施全过程留痕,确保审计行为有迹可循、有据可查,对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

大数据等科学技术的广泛应用,必将推动审计作

业流程优化再造。党的十九大报告提出建设科技强国、网络强国、数字中国、智慧社会等发展目标,并做出推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合等重要战略部署。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上强调“要坚持科技强审”。审计人员必须学会向大数据要资源,向信息化要效率,要加快推进以大数据为核心的审计信息化建设,提高大数据环境下的审计监督能力,实现审计全覆盖。而与之相匹配的新的审计作业流程也必须做出相应改变。加强审计质量管理,优化审计程序,综合运用信息化技术,不断提高全过程记录的信息化程度,将为更好地发挥审计作用提供支撑和保障。

推行痕迹化管理面临的困难

(一)审计质量意识尚未完全构建

在审计工作中,个别审计人员并未牢固树立审计质量意识,没有充分认识到审计风险的严重性。在工作中,有的人对于加强质量管理的制度措施感到麻烦、受束缚,认为这些要求不但不会助力工作,反而会给日常工作增添麻烦。有的人将应在自己工作环节把控的控制目标推往下一环节,寄希望于审核、审理工作。比如,在审理工作中经常会发现报送审理的审计工作底稿或取证单数字钩稽关系错误、文字表述不清晰、证明材料缺少盖章等现象,说明个别审计人员风险意识淡薄,没有把审计质量控制目标当作自己的分内职责,审计质量意识亟待加强。

(二)审计规范化程度有待提高

审计程序不够规范。审计程序是规范审计工作、控制审计质量的重要措施,但在具体的审计工作中,一些审计机关存在对审计调查、审前培训工作重视不够,审计调查不深入、不细致,调查了解记录往往是审计调查完再补,审计实施方案缺少可操作性和针对性。

基础工作较为薄弱。审计工作底稿、取证单等审计记录和证据材料编制不规范的情况时有发生,有的证据材料没有签字、盖章或资料不完整,有的审计报告、决定表述不清楚、不准确。

审计定性不准确。有的审计项目对于查出的违法违规问题定性引用法律法规不准确、不恰当,有的引用

了已废止的法规,有的引用法规不全,甚至错误。

(三)审计复核以及审理工作有待加强

审计复核是控制审计质量的重要环节和手段,通过复核,审计现场负责人能够及时发现问题,确保审计事项的全面完成。但是在具体的审计工作中,有的审计现场负责人简单地以签字代替复核,没有真正发挥复核的作用。审计项目审理工作是审计部门为了保障审计质量,由内部独立的审理机构和专职审理人员,按照一定的原则、标准、内容和程序,对审计项目的过程及其结果进行监督和审查,并独立提出审理意见的行为,是审计部门防范风险、控制审计质量的重要举措。然而,有的基层审计机关,或者没有建立专门的审理部门,而是由办公室代理审理职责;或者虽然设立了专门的审理部门,但审理人员除了进行审理工作还要从事审计工作,难以兼顾;或者对审理工作不重视、不配合,导致审理工作无法发挥应有的作用。

推行痕迹化管理的实践

审计署京津冀特派员办事处(简称“京津冀特派办”)自2016年年初开始在某地财政大格局审计项目中试行审计全过程记录、全程留痕的做法,2017年进一步健全完善了审计痕迹管理制度。

(一)不断强化审计现场管理

在现场审计中推行审计项目任务、证据、底稿、延伸“四张清单”。即以审计实施方案的制订、分解为基础,将各项审计任务落实到具体事项、人员和时点,制定任务清单;全面完整地记录反映审计事项查证获取的各项证据资料来源、取证日期、取证人员等要素,编制证据清单;以审计人员姓名为基础确立调查了解记录、审计取证单、审计工作底稿三类审计工作记录的索引,由接受审计任务实施查证的审计人员按所查证事项顺序确立索引号,编制底稿清单(审计工作底稿汇总表);全面完整地记录被延伸调查单位、调查理由、调查内容、调查人员、调查时间和调查结果等情况;审计人员拟延伸调查未在审计实施方案中明确规定的被审计单位以外的单位或事项的,应当经过审计组长或其授权的审计现场负责人批准,并按单位或事项逐一填制延伸清单(延伸调查台账)。

(二)持续优化审计决策程序

针对审计权力行使过程中最容易发生问题的审计现场环节,京津冀特派办坚持“审计成果不闯关、审计程序不越权”的理念,从审计组和审计机关两个层面,

完善现有审计业务会议制度。一是规范审计组业务会议研究内容,重点对重大违法违规违纪问题线索的确定,延伸方向和延伸遇到问题的解决方案,以及资源调度意见,审计发现问题的定性、责任界定和法规适用,审计发现问题的取舍等问题进行集体研究和评估。二是规范审计业务会议研究内容,重点对审计组与被审计单位、审计组与法规处存在重大分歧未能沟通一致的事项,相关法律法规或标准就同类事项的规定相互冲突,或者是现行法律法规有关条款缺失、滞后成为经济社会发展障碍,审计处理意见是否适用“三个区分开来”原则等问题进行集体研究,以确保审计结论的恰当性、合理性,有效提升审计质量,防范审计风险。

(三)进一步健全项目总结机制

京津冀特派办陆续完善了分层次、多角度审计项目总结机制。首先,总结方案执行情况、点评个人贡献。审计现场结束,审计组要结合审计实施方案执行情况,重点围绕审计人员的审计取证效率和效果,对各审计小组和审计人员的审计任务完成情况,对审计报告、审计信息贡献程度进行总结点评。其次,总结经验教训、分析整体成效。审计项目结束后,审计组要结合报告后期处理、审计信息成果、审计发现问题整改等情况,对审计项目整体成效、经验教训进行评估。最后,总结典型案例,培训推广应用。在审计项目总结的基础上,审计组要围绕发现问题、查证问题的思路,编撰正反两方面的案例,作为内部交流材料以供学习借鉴。

(四)持续改进审核审理规程

京津冀特派办根据审计署制度规定及时开展审计业务制度清理整合,将各项业务制度整合为“一本式”业务管理制度,配合制定12份操作性模板,方便各审计组和审计人员参考使用。针对审核审理的薄弱环节,特别提出两项改进措施,进一步完善审理机构审核审理规程。一是以形式要件为基础完善程序性审核审理,制定并推行审计项目程序性复核审理规程,提高审计业务内部管理各项程序性规定的执行力。二是以分级控制为基础完善技术性审核审理,建立以重大事项审理为基础,以责任意识为中心的独立审理层级监督方式,充分发挥审计组重大事项提示和审理关注重点提醒的作用,促进分级质量控制责任落实分解到位,不断提高审核审理的效率效果。

作者单位:审计署京津冀特派办

原载《中国审计》(京),2018.22.52~53