

# 基于现有审计资源及条件下行政事业单位发挥内部审计价值的途径探索

## Based on the Existing Audit Resources and Conditions of Administrative Institutions to Play the Value of Internal Audit Approach

贾丽霞

Lixia Jia

广西壮族自治区桂西公路发展中心 中国·广西南宁 530001

West Guixi Highway Development Center, Guangxi Zhuang Autonomous Region, Nanning, Guangxi, 530001, China

**摘要:** 中国共产党的十八大及十九届五中全会以来,内审工作从上至下越来越受到重视,内审组织设置更加丰富和完善,内审覆盖业务范围更加广泛,内审人员不断增加、素质持续提升,内审技术日趋完善,内审制度逐步健全和规范,内审理论研究出新不竭,一定程度上反映了内部审计的价值。为实现中国统筹发展和安全的目标,论文从内审制度建设、履行经济责任等七个方面探索在现有审计资源及条件下,行政事业单位进一步发挥内部审计价值的可能途径。

**Abstract:** Since the 18th National Congress of the Communist Party of China and the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee, the work of internal audit has been paid more and more attention from top to bottom, the organization of internal audit has been more rich and perfect, the scope of internal audit coverage has been more extensive, the internal audit personnel have been increasing, the quality has been continuously improved, the internal audit technology has become more and more perfect, the internal audit system has been gradually perfected and standardized, and the internal audit theory has been studied inexhaustible, reflecting the value of internal audit to a certain extent. In order to realize the goal of China's overall development and security, this paper explores the possible ways for administrative institutions to further exert the value of internal audit under the existing audit resources and conditions, such as the construction of internal audit system and the fulfillment of economic responsibility.

**关键词:** 事业单位; 内部审计; 价值; 新途径

**Keywords:** institutions; internal audit; value; new approach

**DOI:** 10.12346/emr.v3i1.3319

## 1 引言

2020年10月,中国共产党的十九届五中全会(以下简称全会)审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)。习近平主席在关于《建议》的说明中也深刻指出,我们必须坚持统筹发展和安全,增强机遇意识和风险意识,树立底线思维把困难估计得更充分一些,把风险思考得更深入一些,注重查漏补缺强弱项,下好先手棋,打好主动仗,有效防范化解各类风险挑战,确保社会主义现代化事业

顺利推进。尽管行政事业单位的内审工作囿于专业、技术、信息、定位、人才等因素,难以发挥其应有价值,但是我们也应当看到,内审工作从上至下越来越受到重视,内审组织设置更加丰富和完善,内审覆盖业务范围更加广泛,内审人员不断增加、素质持续提升,内审技术日趋完善,内审制度逐步健全和规范,内审理论研究出新不竭,一定程度上反映了内部审计的价值。要想助力中国实现统筹发展与安全,行政事业单位在现有审计资源及条件下,应当突破传统的内审职能和方式,探索价值增值型的内部审计新途径。

【作者简介】贾丽霞(1979-),女,中国天津人,硕士,审计师,任职于广西壮族自治区桂西公路发展中心,从事交通运输规划与管理研究。

## 2 完善内审制度建设，加快内部审计管理体制转型升级

2018年1月12日，中华人民共和国审计署公布了新修订的《审计署关于内部审计工作的规定》，自2018年3月1日起施行。《审计署关于内部审计工作的规定》是贯彻落实中国共产党党中央、中国国务院关于加强内部审计工作、充分发挥内部审计作用指示精神的重大举措，对促进被审计单位规范内部管理、完善内部控制、防范风险和提质增效具有十分重要的意义。在中国，审计对象涵盖所有党政机关和国有企事业单位，每个单位又下辖若干层级，只有每个层级都健康、依法、诚信才说明国家细胞是健康的，才能有效抵抗风险，在此基础上，各层级才能通过有效激发发展动力，把握好机遇和机会，从而有效实现统筹安全与发展的目标。

2021年5月6日，中国国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，通过了《中华人民共和国审计法（修正草案）》。草案保持审计基本制度不变，在宪法和法律框架下扩展审计范围，增加了对除政府投资建设项目外的其他重大公共工程项目、国有资源、国有资产、公共资金和地方银行等进行审计监督的规定，强化审计监督手段，增强审计监督的独立性和公信力，明确要求被审计单位应按规定时间整改审计查出问题，审计机关应对整改情况进行跟踪检查，对拒不整改或整改时弄虚作假的依法追究责任。草案新增第六章《关于内部审计和社会审计》内容，此次审计法修订致力整合国家审计、内部审计、社会审计三者力量，以构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系<sup>[1]</sup>。修改、完善《审计法》是审计工作不断发展与完善的重要标志和根本保证，更是中国共产党和中国国家领导对审计工作越来越重视的体现。“天下大乱计先乱，天下大治计先治”，新修订的《审计法》将倒逼单位完善内部审计建设，加快内部审计管理体制转型升级。

## 3 建立履行经济责任容错纠错机制

不管是离任还是任中经济责任审计中，对领导干部履行经济责任的评价一直国家制定审计政策时关注的重点，在2019年7月7日施行的，中共中央办公厅、中国国务院办公厅印发的《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》中增加了第四十三条“三个区分开来”。这一条的新增表明了中国共产党党中央要统筹安全与发展，实现经济行稳致远态度与决心。因为在中国共产党第十八次全国代表大会以来，随着各种制度、规定的不断构建，行政事业单位的领导干部在变得更加自律，管理更加规范的同时，也逐渐衍生出“不作为”“慢作为”等懒政惰政问题，继而影响国家及地方政府整体效能的发挥。深刻检视

这些问题后，中共中央明确提出统筹安全与发展的关系，在完善评价机制时，建立激励与约束并重的容错纠错机制<sup>[1]</sup>。2018年5月中国共产党中央委员会办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，明确提出要按照“三个区分开来”的总体要求，建立健全容错纠错机制，宽容干部在改革创新中的失误。从这些政策文本可以看出，近年来中共中央层面在狠抓管党治党的同时也对容错激励问题形成了日渐清晰的认识，并随之作出一系列富有连续性的决策部署。

对符合容错情形的问题要结合动机态度、客观条件、程序方法、性质程度、后果影响以及挽回损失等情况，历史地、客观地、全面地综合分析研判。应该重点从7个方面来认定是否容错免责：一是分清是为群众利益和整体利益，还是为自己、他人或其他组织谋取利益；二是分清是在党纪党规和法律法规尚未明令禁止前实施的，还是明令禁止后有令不行、有禁不止；三是分清是符合中央和省、市决策部署精神，还是上有政策、下有对策，打折扣、做选择、搞变通；四是分清是经过科学决策、民主决策程序，还是利用职权独断专行、搞暗箱操作；五是分清是因不可抗力因素或经验不足而造成的失误或偏差，还是主观故意、失职渎职、贪污腐败；六是分清是有利于深化改革发展，维护社会公平正义，环境保护和调动广大干部群众积极性，还是阻碍改革创新，干扰经济社会发展，破坏生态环境，影响社会和谐稳定，是否造成严重后果；七是分清是积极主动采取措施消除不良影响或挽回损失，还是慢作为、不作为，甚至掩盖过失、知错不改、任由消极影响蔓延或损失扩大。

只有科学合理清晰地建立履行经济责任容错纠错机制，才能更有利于内审工作在开展类似经济责任审计时作出更客观公正的审计评价和意见，并充分释放容错机制对领导干部干事创业的激励效能，强化容错的激励作用，为行政事业单位统筹发展与安全注入动能。

## 4 内审重心从单一的发现问题逐步转向发现与建议并重

过去的内审工作一直在强调如何发现问题以及如何落实整改。新时期，为适应进一步改革与经济发展的需要，行政事业单位的审计职责从单一的发现问题、提出意见逐步向发现问题与建议并重，以及从发现问题到风险预警的方式转变<sup>[2]</sup>。过去，内审工作偏重于事后监督，在问题发生后通过制度完善、修订等对问题进行落实整改。随着大数据的应用及审计模式的发展，今后的内审将注重事前监督如通过风险预警的方式提示被审单位开展自查并作出自查报告，从而达到预防风险、减少问题发生的目的。而被审单位在自查的过程中通

过分析、审视管理工作的漏洞及弱项，从而及时查错纠弊，及时制定有力措施，从而避免不必要的错误或造成不必要的损失。审计建议应坚持针对性与前瞻性、宏观性与微观性、合法性与实效性相结合。

在此基础上，内审工作坚持既揭示问题又促进问题的解决，推进从体制、机制、制度层面解决行政事业单位发展中存在的突出矛盾和问题，发挥风险免疫作用，提高内审参与单位管理与决策的影响力，并有利于审计意见落地。同时把成功做法经验化、零散探索系统化、有效措施制度化，可通过编制审计问题整改规范手册，推动整改工作由“推着改”向“带着改”转变。利用先进审计工具开展远程审计、日常审计，注重审计数据分析，挖掘审计发现问题的本质，探索优化解决方案，给出审计问题整改建议。

## 5 以大数据审计创新为依托，结合现有审计资源及条件探索内部审计新模式

在大数据的支撑下，内审工作思路整体发生重要转变和调整。在以往的工作领域，主要倾向于样本思想，也就是说从众多财务数据中进行抽样，并在此基础上进行统计分析，以此为依据判定财务数据整体情况。这样的工作方式所呈现的审计结果在真实性和准确性方面则存在着一定弊端。而大数据的发展能够有效转变内审的工作思路，真正做到全覆盖综合发展。尽管大数据的使用范围和使用部门因权限以及开发利用等因素还未广泛利用于内部审计领域，但内审人员应当培养大数据审计的创新思维，充分利用现有审计资源和技术工具开展内审工作，提高审计效率。

在内审工作向着大数据方向发展与革新的过程中，管理人员在管理思路，逐渐向着逻辑关系方向进行有效转变<sup>[3]</sup>。在以往的内审领域，主要践行业务的审计思维，以账本为支撑，通过盘点和调研来完成审计。而随着大数据技术有效革新，管理人员开始践行逻辑思维，也就是说开始根据具体的财务数据，深入分析其背后所存在的风险隐患，就审计范围内的财务数据关系进行有效分析，确定具体的逻辑关系，并在先进技术工具的支撑下，从多角度、多维度进行审计数据分析，从而保证内审工作开展更加规范，所获得的数据结果更加真实、可靠。探索开发智能审计数据分析模型，通过建模处理，将与内审有关的数据进行整合分析，对异动数据进行重点关注，并利用模型测算分析异动数据的实质原因，通过分析结果进一步核实发现问题，提出审计意见。

在信息化技术使用的初期，内部审计工作依赖计算机技术，可以通过对数据的观察和分析找到审计中存在的问题，为具体工作的开展提供参考。大数据分析技术的应用则将审计工作带到了新的高度，它不仅能够发现问题，还可以对风

险进行评估，对效益进行分析，及时发现审计工作中存在的问题，降低内部控制风险，为单位作出预测性思考<sup>[4]</sup>。数字是传统内部审计工作参考的重点，包括预算收支等。大数据分析则突破了原来数字化的限制，基本内涵和审计的内容不断向外延展，打破了传统数据结构化的样式不足，在不同的时间范围内可以生成复杂多变的数据，其中包括文本、音频、视频等，构建出审计的立体化方法。

依托大数据审计还可以将审计收集到的数据从验证性分析朝着数据挖掘性分析转变，即由原来的多维分析验证数据变为挖掘性技术的使用，将数据仓库和模型构建起来，做好聚类分析，找到规律性内容，并提取关联性数据。例如，在部门预算执行审计过程中，可以建立起专门的数据资料库，找到被审单位横向和纵向对比的参考数据，进行具体分析从而找到问题本质。

## 6 建立内审与纪检监察联动机制，增强审计与纪检监察效力和效率

现阶段，大部分行政事业单位的内部审计机构和纪委或纪检监察办公室作为单位内部两个独立部门，目前基本做到信息互通、业务互助，在一定程度上发挥了监督合力，但并没有真正建立有效的联动工作机制<sup>[5]</sup>。新形势下，行政事业单位纪审联动凸显出独特的发展特点。对于单位管理而言，内部审计部门与纪委或纪检监察均是再管理与监督实现的重要部门，实现纪审联动能够从单位业务、管理等薄弱环节中及时找出各类问题，并由专业人员将信息及时传达至纪委办公室，内审部门与纪委、纪检监察办公室全方位配合对行政事业单位存在的经济案件以及腐败问题进行检查，着重检查单位管理不到位问题，推动各项责任制度贯彻落实。内部审计联合纪委或纪检监察的巡视巡察一起开展，可以减轻审计人员工作压力，提高审计工作的质量和效率，扩大审计监督的深度和广度，并且有利于审计发现问题的整改落实和审计价值的发挥。

纪审联动应遵循管理协同、执行协作、成果共享的原则来整合内部审计及纪委、纪检监察的监督资源，实现监督效能最大化。建成“横向协同、纵向贯通、全面覆盖”的日常监督体系，以及“信息共享、工作联动、整改落实、人才培养”工作机制，节约监督资源，形成监督合力，提高监督效率。纪审联动有利于深化“目标导向、问题导向、责任导向、效果导向”四个导向型监督机制建设，对加强源头防腐、规范单位管理，监督关口前移具有重要意义。

纪审联动首先需要实现审计目标、审计方式以及审计职能的转变，即差错纠弊向风险评估与内控评价转变，事后监督向全过程监督转变，侧重于监督向监督与服务并重转变。

同时,纪审联动要建立审计成果运用通报制度,落实内外审计重要问题通报制度,被审计单位执行完善内部控制、落实整改意见和审计决议制度,强化审计成果的应用,建立重要的审计信息共享和相互反馈机制,对审计整改以及后续审计工作进行全程跟踪,实现纪委、纪检监察办公室与业务部门的有效跟进,并综合分析普遍性、规律性问题产生的根源、存在的问题以及整改情况,加强对相关联单位的业务指导、规范流程,防范同类问题的再次发生。

## 7 注重培养复合型审计人才

目前,内审部门的审计队伍因受知识结构、行动惯性的制约,还无法适应行政事业单位对战略目标的需求,不能够及时提供具有前瞻性、创新性、高附加值的审计成果信息。首先,要对内审人员进行筛选,关注内审人员的专业素养及可塑性,同时重视内审人员结构,避免单一专业人员构成。其次,自中国共产党的第十八次全国代表大会以来,全面依法治国的指导思想越来越突出,内审人员不但要加强专业和业务学习,还要注重加强法律方面的学习。再次,要注重内审人员队伍建设,内审效能的发挥不仅与内审人员的素质有关,更与队伍发挥的整体效能有关,要利用适当的激励和奖惩措施促进内审人员履行岗位职责,积极参与审计项目的管理,充分激发内审人员的积极性和能动性。最后,应当加强内审人员的自身学习,不断更新审计知识以及其他业务专业知识,提升审计队伍的整体素质。加强内审人员审计培训,扩宽培训渠道,鼓励内审人员与外部交流,通过以审促培等方式让内审人员在实际工作中总结经验,在培训学习中提升能力。审计人员还应加强政治思想学习,提高政治站位,努力培养宏观思维,熟练掌握运用宏观政策,以小见大,见微知著,从“一城一池”的问题中思考全域性、全局性治理方案。站在宏观高度进行审视提炼,总结提高,从而提出更广领域、更宽视野的意见建议,以实际成效更好发挥审计监督的建设性作用。

## 8 严格内审质量控制,落实责任追究机制

内部审计要提升地位、发挥作用并获得更多的价值,必须要加强内部审计质量测试和评价,不断完善内部审计工作,提高审计服务质量,保障审计质量的有效提升。提高内审工作质量可以通过科学计划,充分做好审前调查准备工

作,摸清被审单位历年审计问题整改情况,财务收支情况等,以确定被审单位的审计风险点及审计重点;建立审计组审计风险清单负责制、小组汇报制,加强审计工作底稿的审议;对审计小组的制度学习可以由主审进行随机考核,加强督促小组成员掌握审计任务的业务要点;对审计小组成员每项审计业务的工作结果进行考核评分,年终汇总评分,激励内审人员不断提升审计工作质量。此外,主管单位可以组织下级单位开展优秀审计项目评选会,通过评选促进各单位之间学习交流、取长补短、相互促进,提高审计工作水平及审计档案编订水平。

把准推动对接整改落实的突破点。发挥审计“治已病”作用,在问题整改衔接上不断突破。把“当下改”和“长久立”结合起来,提升领导干部担责践责的主动性和自觉性。制定《进一步加强审计整改工作的意见》,将问题整改作为巡察监督重要内容,通过问责、约谈等方式及时指导、协调、督促;建立审计整改工作情况通报机制,切实增强责任单位整改主体意识和责任意识,不断提高审计监督整体效能。同时不定期公布不按时、不积极落实整改的单位名单,要求问题单位自己制定整改工作责任清单,增强被审单位的危机感、使命感,倒逼各单位建立自己的审计问题落实整改制度,形成自觉接收监督、自觉落实整改的良性局面。

## 9 结语

综上所述,在现有审计资源及条件下,中国行政事业单位持续不断探索大数据审计、容错纠错机制、纪审联动、加强审计整改、提升内审质量等新途径来充分发挥内审价值,是实现中国统筹发展与安全目标的必然要求。

## 参考文献

- [1] 陈朋.容错机制何以发挥激励效能[J].中共中央党校学报,2021(4):118-126.
- [2] 张威.将审计工作融入经济社会高质量发展大局[J].审计观察,2021(3):66-69.
- [3] 彭璐.大数据推动企业内部审计工作开展思路[J].财经界,2021(4):154-155.
- [4] 李庆云.基于大数据技术时代的国网经济责任审计思考[J].现代商业,2021(7):175-177.
- [5] 候文臻.企业内审与纪委联动工作机制研究[J].会计之友,2021(8):27-32.