

基层审计机关购买审计中介服务现状分析

张广阅¹ 牟越²

1 广西财经学院 2 西北师范大学

DOI:10.12238/ej.v8i2.2325

[摘要] 随着审计全覆盖的深入推进,基层审计机关面临着业务量激增、审计要求提升以及审计力量短缺等诸多挑战,购买审计中介服务逐渐成为其应对困境的重要举措。本文以LT审计局为研究对象,探讨其购买审计中介服务的实际状况,分析其中存在的质量控制问题与潜在风险,并提出优化建议,为基层审计机关提高审计质量、有效防范风险提供一定的参考。

[关键词] 基层审计机关; 国家审计; 政府购买服务; 质量控制

中图分类号: F239.0 **文献标识码:** A

Analysis of the current situation of grassroots audit institutions purchasing audit intermediary services

Guangyue Zhang¹ Yue Mu²

1 Guangxi University of Finance and Economics 2 Northwest Normal University

[Abstract] With the deepening of full audit coverage, grassroots audit institutions are facing many challenges such as the surge in business volume, the increase in audit requirements and the shortage of audit strength, and the purchase of audit intermediary services has gradually become an important measure for them to cope with the dilemma. This paper takes LT Audit Bureau as the research object, discusses the actual situation of its purchase of audit intermediary services, analyzes the existing quality control problems and potential risks, and puts forward optimization suggestions, so as to provide a certain reference for grassroots audit institutions to improve audit quality and effectively prevent risks.

[Key words] grass-roots audit institutions; state audit; government procurement of services; quality control

引言

20世纪80年代,市场经济的快速发展和财政危机推动了新公共管理运动在全球兴起,传统政府管理模式面临变革。这一运动促使政府在公共管理领域引入市场机制,通过委托市场提供公共服务,以提升公共管理的效率与公平性,我国政府审计领域也积极探索政府购买审计中介服务活动。2006年,审计署发布了《审计署聘请外部人员参与审计工作管理办法》,为政府购买审计服务提供了基本的规范框架。此后,国务院及相关部门陆续出台一系列政策法规,如2014年的《政府购买服务管理办法(暂行)》、2015年的《关于实行审计全覆盖的实施意见》以及2020年的《政府购买服务管理办法》等,不断完善政府购买审计中介服务的政策环境。近年来,政策的推动促使各地审计机关积极探索购买审计中介服务,通过在中国政府采购网以基层审计机关为采购单位进行检索发现,各地审计机关购买审计中介服务的中标数量呈现出逐年显著上升的趋势,2021-2023年分别为105、227、280条,截至2024年前三季度已达326条。在审计全覆盖的大背景下,如何确保审计质量并有效防范审计风险,成为了基层

审计机关面临的重要任务。

1 LT审计局购买审计中介服务概况

1.1 LT审计局简介

LT审计局作为LT县政府的重要职能部门,肩负着全县审计工作的重任。该局为正科级单位,拥有行政编制职工14人,设有局长1名、副局长2名,并构建了7个职能股室,包括办公室、财政金融审计股、电子数据审计股、重大政策执行审计股、社会保障审计股、企业审计股以及自然资源和生态环境审计股。此外,该局还下辖经济责任审计中心和三农资金审计中心两个直属事业单位,共同协作推进全县审计工作的开展。

1.2 LT审计局购买审计中介服务情况

2023年,LT审计局针对政府投资审计等中介服务机构开展征集工作,采用封闭式框架协议方式进行招标。招标过程分为两个阶段:第一阶段运用质量优先法,对满足采购需求且报价未超最高限制单价的中介服务机构,依据质量综合评分高低确定入围审计中介服务机构;第二阶段确定审计中介服务机构的方式包括直接选定、二次竞价和顺序轮候。直接选定综合考虑入围

机构多方面因素后直接确定;二次竞价以协议价格为上限,符合条件的入围机构参与竞价,报价最低者成交;顺序轮候则按照征集文件规定的顺序依次授予合同^[1]。此次采购项目分两包:第一包为政府投资建设项目审计,第二包为县各类财政财务收支、企业等审计项目,共征集20家审计中介服务机构。

1.3 审计中介服务机构概况

第一包投资建设项目审计的16家中标机构以项目管理、工程造价咨询公司为主,仅2家为会计师事务所。第二包财务审计项目的4家中标机构均为会计师事务所,且规模较小,注册会计师人数在3-7名之间。

2 LT审计局购买审计中介服务存在的质控问题

2.1 审计中介服务机构业务不规范

在项目服务期间,部分事务所暴露出业务操作不规范的问题,受到行政处罚。具体表现为审计程序执行不充分,未获取充足且适当的审计证据便出具报告;复核制度执行不力,审计工作底稿编制与保存不符合规定;报告逻辑混乱,类型、结论与执行程序及依据相互矛盾。此外,有一家会计事务所在承接项目前已受处罚,且在服务期内注销。

2.2 项目开展过程中跟踪监管不到位

由于审计机关监管力量与项目需求不匹配、监管机制不完善、审计方法与技术滞后以及沟通协调不及时,加剧了审计机关与中介服务机构之间原有的信息不对称状况。对于以盈利为导向的中介服务机构来说,这种信息不对称可能致使其简化审计程序、减少人员配置,以降低审计成本。在部分无需审计机关自行出具审计报告的项目,如工程造价和决算审计中,审计机关未能全面、及时地对审计中介服务机构进行监管和培训,使得审计中介服务仅侧重于财务信息的真实性,而忽视了建设项目的合规性与效益性。

2.3 对审计中介服务机构的考核不合理

对审计中介服务机构的考核常常侧重于结果而忽略过程,审计机关主要聚焦于年度目标任务的完成情况,诸如审计项目是否按时完成、审计报告是否及时出具以及审减率高低等量化指标,而对于审计工作质量有关的非量化指标等方面则缺乏细致考核。此外,没有引入第三方评价机制,则难以有效保证考核结果的客观公正,人情打分现象并不少见,只要审计中介机构按时提交审计结果且审减率达到合格标准,就会获得较为平均的分数。

3 审计机关购买审计中介服务的潜在风险

3.1 审计质量风险

审计质量风险体现为所购买的审计中介服务难以符合审计机关要求,主要体现在三个方面。其一,审计中介服务机构的专业胜任能力存在局限性。其人员专业结构较为单一,对各类政策法规的理解和掌握不够深入。同时,部分审计中介机构人员对国家审计业务接触机会有限,尤其在年末审计业务繁忙时,可能派遣经验不足、能力欠缺的审计助理或实习人员参与审计工作,进而在审计方案制定、审计取证、审计底稿编制等环节可能出

现严重问题。其二,项目能否按时完成具有不确定性。若审计机关对社会服务机构的组织监管不力,会影响审计工作进度,降低工作效率,致使项目无法按约定工期完成,从而引发审计质量风险。其三,审计独立性受到威胁,社会审计机构商业性质使其难以完全独立,审计成果权威性低,影响审计意见和结论可信度。此外,审计机关选择社会审计机构流程若有缺陷,可能导致权力寻租,损害社会审计机构独立性,影响审计结果公信力和整改效果。

3.2 权力寻租风险

权力寻租风险有两个风险来源,分别是审计机关和被审计项目单位。对于审计机关而言,作为审计服务的采购方,在采购过程中拥有较大的话语权。然而,若缺乏公开透明的采购机制和公平的评价机制,审计中介服务机构可能会通过行贿等不正当手段来获取项目。这种国家公职人员与审计服务机构相互勾结,滥用公权力谋取私利的行为,会破坏市场竞争的公平性和审计的独立性,严重影响审计质量。在审计项目开展过程中,审计中介服务机构作为商业主体,为谋求短期利益或长期合作,可能会执行审计机关的违规安排而影响审计独立性,或为免于处罚向监管人员行贿,从而引发廉政风险。政府审计被审计项目单位对象多为行政部门、国企、事业单位等国家机构,它们拥有行政权力、资金优势和项目资源。审计中介服务机构在盈利驱动下,可能与被审计单位串通,依照被审计单位的指示修改审计结果,以此既获取审计机关支付的服务费用,又通过与被审计单位合谋获取不正当利益,例如承接被审计单位的项目,最终导致审计结果失真^[2]。

3.3 泄密风险

与一般社会财务审计不同,国家审计的保密要求更为严苛,泄密内容更为宽泛,泄密事件造成的危害也更为严峻^[3]。国家审计准则明确规定,在履行审计业务时,审计人员应当保守知晓的国家秘密和商业秘密;未经批准,不得将执行审计业务中获得的信息、形成的审计记录和掌握的相关信息对外提供和披露,不得用于与审计工作无关的用途。在实际审计过程中,审计人员需要大量接触被审计单位资料,难免会涉及保密内容,如经济责任审计、社保资金专项审计等项目,并且审计工作信息主要通过电子设备获取、存储和传输,若处理不当,极易被窃取和传播。尽管在合同中明确签订了保密协议,但社会审计人员仍因缺乏系统的保密培训和严格的纪律约束,仅凭个人的职业道德素养难以充分满足保密工作的需求。

4 基层审计机关购买审计中介服务的优化建议

4.1 健全购买机制

4.1.1 优化购买流程,保障公平竞争

在采购审计中介服务前,应开展需求调研与规划工作,根据年度审计计划,结合任务量、经费预算、单位人力情况、政策侧重情况和涉密情况,确定采购服务的目标、范围、重点及时间安排,严格遵循政府采购服务等相关法律法规,采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判等多种采购方式将招标信息在规定网站和

平台公开发布,明确责任义务、服务内容、质量标准、工作期限、报酬支付方式及违约责任等内容,提高透明度,吸引更多中介机构参与竞争^[4]。结合综合评分法,科学合理设定机构资质、历史业绩、人员职业水平、技术方案和报价等方面的权重,必要时引入社会第三方参与评选,确保评选过程公正公平。

4.1.2 建立准入机制,提升机构服务质量

依据审计项目的类型和要求,制定适配的中介机构资质标准,包括营业收入、人员结构、执业年限、专业资质、行业声誉、奖惩记录等方面。同时,规定参与审计项目人员的组成结构,诸如专业资质、年龄、工龄。严格把控投标中介机构进行的质量,通过查询行业监管网站、征询客户单位、咨询行业协会等方式,核实其提交的资质证明文件和业绩材料,坚决排除不符合资质标准或存在不良记录的机构。将符合标准的机构纳入动态管理库,依据其在审计项目中的表现定期进行评估和更新。

4.2 完善监督机制

4.2.1 强化沟通指导,提升审计工作协同性

根据审计项目需求,安排审计人员对中介机构工作现场进行监督检查,重点聚焦审计程序执行是否合法、审计证据收集是否充分、审计结果是否真实等方面,及时复核并纠正,确保审计质量。在审计项目实施过程中,基层审计机关应与中介机构搭建高效畅通的沟通渠道,通过定期召开培训会议,共同制定审计方案、交流审计经验,提高审计服务人员的综合素质。并通过建立线上工作群、安排专人跟踪监管等方式,及时掌握工作进展,并给予必要的政策指导和技术支持,提高双方协作能力。

4.2.2 加强违规处理,提高审计违规成本

对严重违规的机构依法依规予以严肃处理,例如罚款、暂停执业资格、吊销执业许可证等,同时追究相关责任人的责任。将中介机构在审计服务中涉及的违规行为,如投标文件造价不实、审计程序执行不规范、审计质量未达标以及泄露机密等,详细记录于诚信档案中,并在政府官方网站、行业监管部门网站等平台进行公开披露,以此发挥社会监督的效能,促使中介机构和审计人员严格遵守法律法规和职业道德规范^[5]。

4.3 优化评价机制

4.3.1 完善评价体系,强化审计责任落实

对中介机构的评价贯穿审计项目的全过程,围绕准备阶段的响应速度、人员配备和审计方案的合理性,和实施阶段的工作进度、程序执行和证据获取,以及审计报告的准确性、完整性和及时性,并结合审计项目类型、职业道德、被审单位满意度等方面,合理设置评价指标权重,突出重点环节,构建科学合理的全

过程评价指标体系,客观评估中介机构的服务质量和效果^[6]。依据评价结果,对不同环节发生的审计质量问题或重大失误的,追究中介机构经济和法律責任,同时对审计机关内部责任人问责,确保审计责任得以有效落实。

4.3.2 设立激励机制,促进审计质量提升

定期开展审计项目评优活动,以审计成果的创新性、实用性、社会效益等为标准,对中介机构参与的项目进行评选表彰,对于在审计服务中表现出色的中介机构,给予经济和名誉奖励,如增加服务费用、后续项目优先合作机会、颁发荣誉证书、在行业内进行表彰等方式,树立榜样,激励中介机构提升服务质量。对多次表现优秀、信誉良好的中介机构建立长期合作机制,通过签订长期合同、设立战略合作关系等方式,稳固合作关系,提高其积极性和责任感,从而降低审计风险采购成本。

5 结语

基层审计机关购买审计中介服务在应对审计业务量激增、提升审计效率与质量方面发挥了重要作用,但也存在质量控制问题、潜在风险及监管缺失等挑战。通过健全购买机制、完善监督机制、优化评价机制等措施,可进一步提升审计服务质量和风险防范能力,促进审计行业的健康可持续发展。未来,基层审计机关应持续探索和实践,推动政府购买审计中介服务工作更科学、规范、高效开展。

[参考文献]

- [1] 政府采购框架协议采购方式管理暂行办法[J]. 交通财会, 2022, (03): 91-97.
- [2] 常健. 地方审计机关购买社会审计服务的风险及防控[J]. 审计观察, 2024, (08): 42-45.
- [3] 贺勇, 张峻康, 熊乾坤. 国家审计购买社会审计服务的模式、风险与机制优化[J]. 中国内部审计, 2024, (05): 79-85.
- [4] 邓一玮. 新时期政府审计机关购买社会审计服务的质量管理研究[J]. 大陆桥视野, 2023, (02): 59-61.
- [5] 唐会忠. 湖南省审计学会课题组, 审计机关购买社会审计服务的风险及防范[J]. 审计研究, 2018, (03): 47-52.
- [6] 王生交. 政府购买会计审计服务的绩效评价研究[J]. 中国注册会计师, 2015, (10): 81-85+3.

作者简介:

张广阅(2000--),男,汉族,甘肃定西人,硕士研究生,研究方向:会计与审计中介服务。

牟越(2000--),女,汉族,甘肃兰州人,硕士研究生,研究方向:政府会计。