

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 10 期

中共江苏省委宣传部

2023 年 4 月 29 日

有效治理政府审计公私合作的风险

摘要：南京审计大学苏欣研究认为，江苏应以新修订的《审计法》实施为契机，加强政府审计公私合作风险治理，为现代化建设提供高质量审计保障。针对法律规范分散，实践指导不足；增量提质失衡，质量标准冲突；趋利避责多发，公共责任位移；公私合作异化，安全隐患滋生等风险问题。建议加强政治引领，健全法治保障；统一质量标准，平衡提质增量；完善激励评估，消除责任盲区；优化公私合作，固铸安全防线，全面推进政府审计工作高质量发展。

习近平总书记指出：“加强全国审计工作统筹，优化审计资源配置。努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。”公私合作从公用事业项目建设向审计公共服务供给的跨领域应用发展，是为完成中国式现代化新任务而开展的审计新实践。江苏应率先探索，领先作为，加强审计协同，凝聚审计合力，提升监督效能，为实现党的二十大确立的目标任务提供高质量审计保障。南京审计大学苏欣承担的江苏省社会科学基金项目“政府审计公私合作法律规制研究”，在分析政府审计公私合作风险现状及问题的基础上，提出治理对策建议。

一、政府审计公私合作风险现状及问题

1. 法律规范分散，实践指导不足。购买社会审计服务，是目前政府审计整合社会审计和内部审计资源，提升国家审计体系整体质效的主要渠道。近五年以来，全省审计机关紧扣党委政府中心工作，发挥内部审计和社会审计作用，共审计（调查）12730 个项目单位，促进增收节支和挽回损失 741.63 亿元，工作绩效显著。但江苏目前尚未制订关于购买社会审计服务的地方性法规，而是与其他公共服务购买合并适用财政部颁布的《政府购买服务管理办法》。《江苏省内部审计工作规定》虽有相关规定，但仅限于因内部审计工作需要而购买社会审计服务，无法普遍适用。新修订的《审计法》也缺乏相关具体规定，所以从全国到省级层面，尚未形成法治保障体系的承接贯通。购买

社会审计服务实践虽然发展迅速，但因缺乏法律规范统一规制，影响了审计资源的高效率整合。

2. 增量提质失衡，质量标准冲突。据统计，近3年江苏省购买社会审计服务项目数量逐年大幅度递增：2020年228个；2021年364个，同比上升60%；2022年498个，同比上升37%。购买项目类型也从以结算审计等传统项目为主，发展新增了政策落实跟踪审计、司法审计等创新型审计项目，从而对审计质量提出了更高要求。但目前却面临：一方面，各购买方对购买的社会审计服务项目质量自行控制，尚未建立统一的质量管理体系。此外，如何平衡好“增量”与“提质”的关系，也是审计机关面临的一个重大挑战。另一方面，政府审计与社会审计的目标、质量标准存在冲突，极易引发质量风险。政府审计至今尚未形成独立的质量标准体系。《审计法》等相关法律法规对审计质量管理没有明确规定。《国家审计准则》第六章对国家审计质量控制虽有相关规定，但不够具体。社会审计独立执行的《中国注册会计师质量控制基本准则》，无法替代政府审计质量标准。

3. 趋利避责多发，公共责任位移。社会审计机构投标政府审计项目的目标因素除了追求利润外，还包含：建立长期合作关系、政府审计信息资源共享、有利于自身品牌建设、新技术学习机会等。一方面，利润导向的单一购买合同关系，无法有

效激励社会审计机构承接政府审计项目。如果项目利润不高，其他合作利益也无法保障实现，将导致社会审计机构根据盈利多少决定项目投入程度，进而引发审计项目质效的波动。另一方面，购买社会审计服务合同订立后，部分审计机关倾向于将其公共责任随附合同义务转移给社会审计服务机构，对政府审计项目实施的程序、质量、效率、效果等疏于承担监管责任，导致公共责任缺失。

4. 公私合作异化，安全隐患滋生。一方面，部分审计机关遴选合作方时，片面关注社会审计机构的专业胜任能力，却忽略综合考察社会审计机构的政治觉悟、责任意识和社会公信力。一些知名社会审计机构经营背景复杂，涉外因素较多，存在被境外资金、技术等资源变相渗透融入的现象。建立公私合作关系时，如果对潜在风险不加甄别、系统防范，将形成政府审计项目的安全隐患。另一方面，一些审计机关与社会审计机构合作关系相对固定后，没有根据社会审计服务质量和业绩表现，公正评价、淘汰轮换，形成利益圈层。此外，社会审计机构受市场竞争压力驱动，存在对超出其专业胜任能力的政府审计项目勉强承接、低质实施的现象，加大了审计项目质量风险。

二、政府审计公私合作风险治理对策

1. 加强政治引领，健全法治保障。一是坚持党对审计工作的集中统一领导。目前全省 13 个设区市、95 个县（市、区）党

委审计委员会及其办事机构已相继成立，这是江苏审计高质量发展的最根本组织保障，应明确政治方向、贯彻政治要求，着力政治赋能，加强政府审计对内部审计、社会审计的引领和指导。二是完善省域审计法治保障体系。江苏应在及时总结各市、区、县相关实践经验、创新成果的基础上，尽快出台关于购买社会审计服务的地方性法规，并为审计署后续统一制订适用全国范围的相关行政规章，以及进一步完善《审计法》，夯实法治基础。三是依法发展内部审计购买社会审计服务实践，加强政府审计对内部审计成果的充分利用，促进审计协同机制运转更加规范有效，以法治效能支持审计监督效能的系统提升。

2. 统一质量标准，平衡提质增量。一是创新审计质量管理理念。围绕我省经济社会发展中心工作任务，聚焦主业主责开展高质量审计。预防各类审计质量风险，力戒“重量轻质”等形式主义做法，平衡好“量的合理增长”和“质的有效提升”，兼顾“精准审计发现”和“长效审计整改”。二是立足省情，构建科学、先进的政府审计质量管理体系。合理借鉴内部审计、社会审计的质量管理理念、经验和技術，明确审计质量管理目标，统一审计质量标准，规范审计质量控制程序。三是大力发展研究型审计。试行课题式项目模式，以项目实施为主线，将政策优势、资金技术、智库成果等审计资源有效嫁接运用，提高控制质量风险的项目管理能力，保障高质量项目成果的产出。

3. 完善激励评估,消除责任盲区。一是改革激励补偿机制。依法保障社会审计机构各项合同权益的实现,支持其实现合理盈利。对业绩卓越、担当尽责、公益贡献度高的社会审计机构,应制定优惠扶持政策,从技术、资金、税收、教育、科研等各方面给予指导帮助,长效合作、互助共赢。二是优化项目考评验收制度。建立独立第三方评价机制,避免购买方主持评价或利益关联方介入评价,确保对社会审计服务质量评价的客观性、公正性。对质量不合格的项目,应拒绝接受,责令责任方采取补救措施或赔偿损失。三是构建审计机关的项目管理责任体系。制定审计机关责任清单,明确项目管理流程,严格项目管理责任,对任何以购买合同为借口推诿责任的行为,严肃问责,避免公共责任空置泛化。

4. 优化公私合作,固铸安全防线。一是优化遴选培育机制。加强审计机关与财政机关的联合监管,遴选政治可靠、专业优秀、执业诚信的社会审计机构,持续培育、适时轮换。大力发展民族品牌社会审计机构,抵御境外不良势力的干扰渗透,守好安全底线,将社会审计打造为国家审计铁军的核心力量。二是创新发展政府审计公私合作模式。推动购买社会审计服务从单一合同关系向全面公私合作关系持续发展。在购买模式之外,更多采用智库合作、课题研究、专项咨询、大数据技术研发、智慧审计、聘请有专业知识的人参加审计等模式,克服购买模

式的各类风险弊端。三是构建政府审计公私合作风险治理体系。设置风险甄别、风险预警、风险分析、风险治理等各项工作机制，建立风险案例库，对风险开展类型化研究。总结风险治理方案，编制风险治理合规指南，严格依法规范，统一指导实施。

（作者苏欣，系南京审计大学法学院副教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号