

国家审计与内部审计协同路径探究

苗丽

一、审计协同为推动审计事业发展提供新思路

根据传统协同理论的基本观点和内涵,可将审计协同定义为:国家审计、内部审计两个主体对人力资源、审计理念、审计技术、成果共享、管理机制进行协调配合,通过搭建沟通平台、创新技术手段,形成动态体系,围绕推进国家治理体系和治理能力现代化这一目标齐心协力、优势互补地运作,拓展审计覆盖范围,提升审计监督整体效能,激发两个审计主体自发主动的外部协同效应。

审计协同发展的路径选择,源于国家审计与内部审计在目标、特征、作用上的高度相关性和层次递进性,既是我国审计事业发展的重要方向,也是国家审计推动实现审计监督供需平衡、推进完善国家治理、促进经济社会可持续发展的有效途径。

二、国家审计与内部审计具备天然的协同基础

审计协同中,从特点和作用两个维度分析,国家审计强调的是宏观效果性,内部审计体现的是微观有用性,两者在视角上虽有区别,但治理目标却是紧密联系、协调一致的,由此决定了国家审计与内部审计在审计协同上具有天然优势和基础,主要体现在:

一是审计监督性质同源性。《中华人民共和国审计法》确定了内部审计的合法地位,内部审计作为国家审计

的延伸,以“内部人”的形式监督各项经济活动,监督性质上具有同源性和派生性。

二是审计监督目标一致性。依据《审计署关于内部审计工作的规定》,内部审计通过发挥微观“单位”层次的监督功能,提高每个层级、每个单位审计监督的有效性,推动发挥国家审计监督的宏观建设性作用,目标上存在逻辑一致性。

三是审计核心业务近似性。对比《中华人民共和国国家审计准则》《中国内部审计准则》发现,二者在审计计划编制、证据获取、底稿记录、报告编写等业务操作上具有极高的近似性,决定了审计协同具备专业基础。

三、审计协同的关键因素

审计协同中应正确认识国家审计与内部审计角色定位,分析二者差异,准确把握审计协同关键因素、重点内容,发挥审计协同的优势互补效应。

一是人力资源方面。国家审计在实施审计项目时,需加强对被审计单位相关专业领域的了解,一定程度上降低了审计效率;内部审计嵌入组织内部,具有贴近实务、了解具体情况的天然优势。国家审计与内部审计通过协同配合,实现优势互补,可以有效拓展审计监督的深度和广度,发挥审计监督的规模效应。

二是审计理念方面。近年来,国家审计加大对重大政策落实、重大改革任务推进、重大战略实施的审计力

度,立足微观精准揭示问题,着眼大局服务宏观决策,注重发挥国家审计的建设性作用;内部审计由重点关注财务收支向关注内部控制、风险防控转变,逐步形成了围绕组织战略目标,服务组织运营管理,促进组织健康发展,实现组织价值增值的内部审计新理念。审计协同为国家治理提供多层次、多视角、多维度的监督服务,充分发挥内部审计及时性、内向性、敏感性的优势,形成网络化、系统化、一体化的审计监督体系。

三是审计技术方面。国家审计通过实施“金审工程”,建立了国家审计专用信息化系统,构建了数字化审计新模式;内部审计技术因各单位审计目标、业务特点、管理需求不同,难以形成有效的市场需求,存在审计信息化推进缓慢、内部信息资源难以有效共享等问题,严重制约了内部审计信息化发展。审计机关应大力推进内部审计信息化建设和大数据技术手段运用,提升审计质量和效率。

四是成果共享方面。国家审计发现的典型性、普遍性、倾向性问题,总结梳理形成风险提示清单,分行业、分系统动态发布,作为内部审计实施审计监督和整改落实的重点;内部审计将审计工作计划、审计发现的问题、整改落实情况等资料报送审计机关备案,与国家审计共享审计成果。建立国家审计与内部审计信息共享、成果共用的协作机制,可以有效克服内部审计与国家审计之间的沟通位差。

五是管理机制方面。国家审计在计划制定、项目管理、审计实施等环节形成了严谨系统的质量管控体系，建立了统一实施、及时授权、协调配合的管理体制；内部审计属于单位内部管理范畴，行业、地区、单位之间在领导体制、工作机制等方面存在明显差异。审计机关需指导各单位健全管理体制、完善工作机制，推进内部审计制度化、规范化、标准化建设，不断增强内部审计的独立性和权威性。

四、审计协同的路径探索

一是整合审计资源，加强人力资源协同。审计机关通过业务培训、交流研讨等方式，加强对内审人员的业务指导，培育专业能力和专业精神，强化理论研究，将鲜活实践经验上升为具有指导性的理论，努力构建内部审计理论体系，不断提升内审人员专业能力。可探索建立内审人员工作交流、培养锻炼机制，有计划地抽调内审人员参与国家审计项目，在实践中积累经验、培养人才。建立健全内部审计人才选拔与管理机制，建成内部审计人才信息库，选拔和培养一批高素质、创新型的内部审计人才。

二是加强与行业主管部门的协作配合，构建审计监督一体化发展格局。审计机关以行业主管部门落实本系统内部审计规定情况为切入点，开展专项调研，研究新形势下行业系统内部审计发展新路径，推动行业主管部门切实履行内部审计指导监督职责。加强与主管部门的沟通联系，建立内部审计指导监督协作机制，协同开展对行业系统内部审计工作的分类指导。促进主管部门根据行业属性、业务特点、资金规模等因素，制定行业性内部审计指导意见、操作指引等，提升行业系统内部审计工作规范化水平。

三是推进内部审计信息化建设，

加强审计技术方法协同。审计机关的内部审计指导监督方式应逐步向信息化手段转变，搭建涵盖内部审计机构设置、人员配备、制度建设、项目开展、结果运用等多维度、全方位的信息化管理平台，提升内部审计指导监督的时效性和穿透力。坚持科技强审，推动内部审计技术方法从传统模式向信息化手段转变，发挥大数据审计的引领作用，创新大数据审计组织模式，探索“总体分析、发现疑点、分散核查、系统研究”的数字化审计方式，切实提高审计效率和精准度。推动国有企业构建与决策、投资、财务、资金、运营、内控等业务信息系统相融合的“业审一体”信息化平台，探索多种科技手段与内部审计的融会贯通。组织开展内审人员计算机审计专项培训，提升内审人员运用大数据查核问题、评价判断、综合分析的能力。

四是强化审计质量管控，推动审计监督同质化发展。审计机关应指导内审机构坚持系统观念、战略思维，深入研究内部审计发展规划和有效路径，促进年度审计工作计划与发展规划有效衔接，合理配置审计资源，科学编制审计项目计划，创新审计方法，优化组织方式，强化内部审计成果运用，减少审计监督盲区。审计机关应加强对内部审计工作的业务指导，推动内审机构建立、健全质量控制体系，细化审计标准和操作流程，围绕审计项目计划、审计实施方案、审计取证、审计底稿、审计报告以及审计档案管理各个环节，实施全方位、全过程的审计业务质量管控。推动建立内部审计业务外包管理机制，规范内部审计业务外包管理行为，加强审计项目外包的质量控制，客观评价中介机构的工作质量。审计机关还应加强对内部审计工作的日常监督，对内部审计管理体制、职责权限、审计程序、审计

质量、结果运用等情况开展专项检查。以检查促落实，指导内审机构坚持风险导向和问题导向，重点关注重大改革任务推进、重大政策落实、重大额度资金分配和使用、工程建设招标投标和物资采购、国有资本运营和国有资产处置、下属单位经济活动安全运行、信息系统建设和安全管理等重点领域，紧盯权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的部门和岗位，聚焦主要矛盾和关键风险，助力单位防风险、强管理、增效益。为本单位的持续健康发展服务，实现内部审计与国家审计在审计监督目标上的协调一致。

五是坚持系统思维，提升治理体系整体效能。审计机关应指导内审机构提高宏观思维能力，把审计重点事项置于本单位经济运行的背景下进行分析，把审计中发现的具体问题放在改革发展大局下进行审视，做好“经济体检”工作，不仅要“查病”，更要“治已病、防未病”。指导内审机构密切关注改革发展中的不确定因素，发挥内部审计的建设性作用，既要通过审计发现和揭示问题，推动问题整改；又要分析问题背后存在的体制性障碍、制度性漏洞和机制性缺陷，促进建章立制、规范管理，为本单位领导决策提供完整、准确的参考依据。指导内审机构开展内部控制审计，加强对本单位内部控制的评价与监督，查找内部控制缺陷，督促及时采取整改措施，跟进内部控制缺陷的整改情况，对整改效果进行评价，推动风险防控关口前移，构建以风险为导向、以控制为主线、以增值为目标的内部审计新模式，促进治理能力的提升和治理体系的完善，实现微观“单位”层级和宏观“国家”层面治理效能的协调统一。

（作者单位：山东省审计厅内部审计指导中心）

责任编辑 李斐然