

特稿

【编者按】本文是根据南非审计长特伦斯·农贝贝于2011年6月3日在南京审计学院所作专场学术报告整理而成,经其授权发表。特伦斯·农贝贝先生在作此学术报告之前受聘担任南京审计学院荣誉教授。

# 最高审计机关的目标及实现

[南非]特伦斯·农贝贝(Terence Nombembe)

(南非共和国审计署,南非 比勒陀利亚)

徐菲(译)

(南京审计学院 国际合作交流处,江苏 南京 211815)

【摘要】实现发展、改善民生是各国最高审计机关的共同奋斗目标。如果要实现这个目标,各国审计机关必须加强国际合作,同时还要达到两个要求:成为一个公认的、能够改善民生的机构;成为一个公认的、独立自主的模范机构。除此以外,审计师队伍的建设也至关重要。

【关键词】世界审计组织最高审计机关;国际合作;审计师;职业素养;民生

【中图分类号】F239.21 【文献标识码】A 【文章编号】1672-8750(2012)01-0001-03

## 一、各国审计机关的战略目标

在政府审计领域,各国最高审计机关(SAI)之间的相互合作至关重要。世界审计组织(INTOSAI)旨在为各国审计机关提供一个有组织的框架,并在此框架下实现共同发展和知识传播,加强世界各国的政府审计工作,提高各个成员国的审计水平和审计事业在该国的地位,扩大审计的影响。同时世界审计组织也为各国的审计机关制定了一个共同目标,即汇聚力量和资源来践行国际审计准则,共同发展,实现公众期望。为此,在世界审计组织上一届大会上,各国最高审计机关达成一致,将实现发展、改善民生作为共同奋斗的目标。

为了实现发展并改善民生,世界审计组织需要进一步加强各成员国最高审计机关的能力建设,并努力贯彻执业准则。为此,世界审计组织制定了一个能力建设框架,协助各国最高审计机关培养专业人才,以使世界各地的公共部门审计都能做到透明、可信、专业。而如果要完成能力建设就必须扎根于相互学习借鉴这一根本原则。

南非审计署和中国审计署在世界审计组织里都扮演着积极的角色,也同时在几个下设委员会和工作小组中任职。通过委员会工作中的相互交流,我们不仅能够跟踪了解世界审计领域的最新发展

【收稿日期】2011-09-25

【作者简介】特伦斯·农贝贝(Terence Nombembe)(1961—),男,南非贡布人,南非共和国审计署审计长,世界审计组织执行主席,联合国审计委员会委员,非洲审计组织英语国家理事会首席执行官,南京审计学院荣誉教授。

变化,而且能在开发新产品和服务方面起到带头作用。南非共和国于2010年举办了世界审计组织三年一度的盛会。在这次大会上,中国审计署成为第二主席,负责主持环境审计和可持续发展这一议题。中国审计署也将承办2013年世界审计组织大会。

作为“金砖五国”(BRICS)的成员,南非和中国近来加强了双边合作。众所周知,“金砖四国”指的是巴西、俄罗斯、印度和中国,而南非是刚刚加入这个组织的。这几个国家被公认为最重要的新兴市场,其在全球经济总量的占比高达18%,对外贸易总额占15%,并且还吸引了53%的外资投入。据估计,到2015年,“金砖五国”的GDP之和将达到全球的23%。而且,这五国在一些重要问题如全球经济、国际金融和发展等方面的立场都是一致的,在金融、农业、统计、司法、商业发展和交流以及学术领域都有广泛合作。除此之外,我们正在探讨科技、文化、体育、气候变化和能源领域的合作。

## 二、各国最高审计机关的职责

2010年世界审计组织大会的主要议题之一就是各国最高审计机关的责任和作用。正如之前所述,这次大会确立了各国最高审计机关的最终目标,即共同发展、改善民生,而实现这一目标的根本就是让纳税人监督他们的代表是如何合法、经济、有效地花每一笔钱的。大会也再次声明,各国最高审计机关如果想扮演好这样的角色,希望公众能认真看待并悉心听取自己的意见建议,就必须确保自身的可信度,成为政府部门的表率。为了实现改善民生和发挥先锋作用的目标,我们首先要达到两个要求。

一是最高审计机关应该成为一个公认的、能够改善民生的机构。这样一个机构,就是在不损害自身独立性的前提下,尽力应对不断变化的环境,达到利益攸关方的期许值,同时,保证政府为自己的行为负责,并且合法、经济、高效地使用资源。它还要成为一个独立、客观的机构,为政府建言献策,从而为其持续发展保驾护航。不仅如此,它还要赋予人民权利,将审计报告和其他相关信息简单明了地呈现于众,以此监督政府行为。最高审计机关应该壮大下属法务部门,敦促政府根据审计结果和建议对相关政策做出相应修改。此外,它的另一个职责是跟踪审计发现和审计建议的实施情况,保证建议的有效执行。

二是最高审计机关应该成为一个公认的、独立自主的模范机构。独立性是所有最高审计机关存在的根本前提,因为只有这样,最高审计机关才能获得人民的信任。它们要代表民众,对立法机构负责,而无需听命于行政机关。最高审计机关应该在法律框架下行使职责,从而确保信息的透明公正。除此之外,它们还应以高标准严格要求员工,尊崇职业道德,并将审计报告公之于众。要使最高审计机关工作高效、受人景仰和信任,高素质、可信赖的工作人员至关重要。最高审计机关需要拿出最佳表现,以此维护自身在民众心目中值得信赖的形象。它们还要保证审计结果的准确性,并能对时下发生的事情及时做出回应。

最高审计机关理应在各个方面都起到先锋模范作用,不仅如此,它还应该是一个学习机构,知识分享不应仅存于内部员工、国际同僚之间,还应有与被审计机构及利益攸关方的有效沟通交流。

值得一提的是,最高审计机关的名声是一种无形资产,对其实现自身的社会价值至关重要。为此,最高审计机关应加强与公众的交流,以便人们更好地了解并理解它们的职责、工作和成果。

一个稳定、可信赖和负责任的公共部门是“金砖五国”实现成立初衷的支柱,这一初衷就是在社会和经济机构中推行改革,从而找到创新发展的新途径。各国最高审计机关展开的公共部门审计旨在创建一个政府部门能更高效运转的框架体系,通过提升管理效率和业绩,加大透明度和信任度,维护政府信誉,打击腐败,为营造一个有利投资的环境起关键作用。

## 三、审计师的职业素养

强调职业素养在最高审计机关的重要性,目的在于维持并提高审计师的专业能力。为了生存和发展,最高审计机关必须为各自国家的国会(法院、议会)和被审计单位提供高质量的审计报告和服务。要做到这点,最高审计机关就必须吸引、培养、留住熟悉业务的专业人才。最高审计机关还需要

创造一个充满挑战的环境,让所有员工都能尽展才华。

#### (一) 审计师队伍建设

南非审计署的工作人员超过 2500 名。二十多年来,南非最高审计机关一直致力于审计团队的专业化建设,截至 2009 年 10 月,94% 的职员达到了最低职业标准。为了扩大专业审计队伍,南非审计署注册为审计师培训机构,在这里,受训人员有机会获得成为一名合格审计人员所需要的实践经验。完成学习之后,绝大部分受训人员留在审计署工作,另一小部分则进入金融审计或内部审计领域。

在专业学习过程中,审计师需要充分掌握会计、审计以及相关的法律知识。此外,他们还必须接受普通教育,这有助于理解一些技术问题。善于有技巧地提问也很重要,因为提问能力的强弱往往会影响到审计结果。审计报告要由专业人员按照职业标准悉心完成,这样才能使审计报告发挥自身价值。

#### (二) 审计师的社会责任

在 2010 年世界大会上,世界审计组织出台了一套完整的《最高审计机关国际准则》(ISSAIs),至此,世界各国的最高审计机关都拥有了国际普遍认可的框架体系和行为准则,从而更好地为审计事业服务。公布最高审计机关国际准则的“南非宣言”就是所有最高审计机关做出的承诺。我们承诺,努力践行国际准则,并以此为标准来衡量我们的业绩和发展方向。有了这些审计标准和指南,我们就可以在全球范围内对公共部门的审计人员进行比较。不管是在发达国家、新兴国家还是发展中国家,任何一所最高审计机关里的审计人员都应该做到专业过硬、值得信赖。

通过最高审计机关间的相互合作,世界审计组织内部可以有很多促进人员职业能力发展的机会。例如最高审计机关之间搭帮结队,通过借调进行人员培训,以丰富他们的实践经验。

### 四、结语:审计的重要性

审计是责任链上不可或缺的一个环节。任何国家的最高审计机关都是该国公共部门审计领域的权威。这一威望不仅仅来源于法律规定,而且还源于最高审计机关在改善民生方面所作出的贡献。因此,世界审计组织 2011 年至 2016 年的战略重心便是协助确立最高审计机关的独立性,贯彻落实《最高审计机关国际准则》框架,加强最高审计机关的能力建设,展示最高审计机关的价值和优势,深入反腐倡廉建设,强化世界审计组织内部交流。

公共部门的审计人员责任重大,但他们的工作也着实令人振奋,因为这与改善民生息息相关。珍惜作为一名公共部门审计人员的机会吧!学习知识,分享所得,正如世界审计组织的格言所说,“经验分享,人人共惠”。

[责任编辑:许成安,黄 燕]

## Objective of INTOSAI and Its Fulfilment

Terence Nombembe

Translated by Xu Fei

**Abstract:** To promote development and improve the lives of citizens is the common objective for Supreme Audit Institutions (SAIs) around the world. In the fulfilment of such objective, SAIs not only need to enhance international cooperation, but should meet the fundamental requirements as well, namely to be recognized as an institution that makes a difference to the lives of citizens, and to be recognized as an independent model institution. In addition, professional qualification of auditors is also crucial.

**Key Words:** INTOSAI; Supreme Audit Institution; international cooperation; auditor; professional qualification; lives of citizens