

【编者按】积极的国家治理是一个全球性共同关注的热点话题,政府审计则是国际社会公认的一种积极国家治理的有效机制,重视审计特别是政府审计在国家治理中的积极功能,正成为世界性国家治理运动中的趋势。充分发挥政府审计在腐败治理中的积极作用,是世界清廉程度较高国家的重要举措,这些成功经验对于完善中国的政府审计制度具有积极而有益的借鉴意义。2014年4月12日至13日,我校与匈牙利国立佩奇大学于南京联合成功举办“中匈首届国际论坛”,论坛以“法治社会、国家治理与政府审计”为主题,共同就国家治理中的法治构建、政府审计等热点问题进行研讨,论坛吸引了来自匈牙利、斯洛伐克、克罗地亚、西班牙等国家及中国内地和台湾地区的高校与科研机构八十余名学者的关注,与会学者就如何提升国家审计在腐败治理中的积极功能进行了对话与交流,本刊本期开设专题刊载部分与会学者就东欧国家国家治理研究方面的成果。

国家审计在反腐败中的作用透视

——以捷克为例

许汉友

(南京审计学院 中匈学术文化研究中心, 江苏 南京 211815)

【摘要】防范与揭露腐败,是国家审计义不容辞的责任,也是国家审计参与国家治理的重要途径。捷克最高审计署依法参与反腐败的经验与做法,在国有企业财务收支、政府采购合同和欧盟资金管理等方面的审计实践,尤其是针对腐败的预防提出的建设性的要求,可以为我国国家审计所借鉴。另外,捷克最高审计署为了提升自身的反腐败审计水平,在加大对员工信息化审计培训的同时,积极参与国际反腐败审计的合作,取得了一些成果。我国国家审计可以借鉴捷克最高审计署的反腐败审计经验,更好地参与国家治理。

【关键词】腐败治理;国家治理;国家审计;政府审计;审计监督;国家监督体系;转型国家;国有企业审计

【中图分类号】F239.44;D035 【文献标识码】A 【文章编号】1672-8750(2014)06-0086-09

一、引言

在2014年1月召开的全国审计工作会议前夕,李克强总理听取审计署年度工作汇报后指出,审计监督是国家监督体系的重要组成部分,肩负着维护财政经济秩序、提高公共资金使用效益、促进廉政建设、为经济社会健康发展提供保障的重大职责。为此,李克强总理要求国家审计努力打造高素质的审计队伍,切实当好国家利益的捍卫者、公共资金的守护者、权力运行的“紧箍咒”和反腐败的利

【收稿日期】2014-06-18

【基金项目】中匈国际论坛第一次年会项目(2014);江苏高校优势学科项目(审计科学与技术);江苏省教育厅“青蓝工程”项目

【作者简介】许汉友(1976—),男,安徽安庆人,南京审计学院中匈学术文化研究中心副教授,硕士生导师,博士,主要研究方向为会计与审计。

剑^[1]。2014年6月,刘家义在南京审计学院参加“国家审计与国家治理”研究报告会时也指出:“国家审计是国家治理体系的基石和保障,有效发挥经济社会运行中的预防、揭露、抵御的免疫系统功能,是捍卫人民利益和国家安全、促进政令畅通和廉洁高效、推动民主法治和公开透明、促进深化改革和科学发展的制度保障。”^[2]李克强总理和刘家义审计长在上述不同场合的发言,都对国家审计在反腐败进程中的功能作用予以了充分的肯定。早在2003年5月,中共中央颁布的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》中就将国家审计纳入惩治和预防腐败体系,并对审计机关参与反腐倡廉建设、强化对权力运行的制约和监督、在惩治和预防腐败体系中发挥作用提出了明确要求。2013年12月,中共中央发布了《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》,强调要加强国家审计监督,强化对权力运行的制约,让腐败在权力实施中没有立足之地。这一规划以制度的形式对国家审计参与反腐败做出了顶层设计。2013年10月在北京召开的第21届世界审计组织大会通过了《北京宣言》,其中第24条明确指出,国家审计要促进国家良治,通过对公共权力的监督,建设清正廉洁的政府,这也提出了国家审计的反腐败任务。无论是发挥国家审计的“免疫系统”作用,还是建设“反腐败的利剑”,又或是强化国家审计在国家治理体系中的基石作用,都必须把反腐败放在国家审计的重要工作计划中。

我们在中国国家审计推进反腐败事业研究中,应该汲取其他国家的相关经验,其中,更要关注中东欧处在转型阶段的国家,它们大多经历了国家资产的私有化历程,转型期间出现了诸多的腐败问题,同时,它们的现代国家审计制度也处在建设与探索阶段。而捷克作为这种国家的典型,其国家审计参与反腐败的建设经验值得中国借鉴。

二、文献回顾

近年来,关于国家审计与国家治理的研究文献主要关注二者之间的关系。尽管反腐败也是国家治理的一个重要手段,国家审计也一直冲在反腐败战线的最前沿,但对国家审计与反腐败二者关系的研究文献还不多,目前所能搜集到的文献主要从三个方面研究二者的关系。

(一) 国家审计与反腐败的关系

国家审计与反腐败之间的关系到底是内生的,还是外联的,一直是学界争论的一个话题。刘家义指出,国家审计作为国家治理内生的“免疫系统”,防范和揭露腐败、增强国家治理系统的“免疫力”是其义不容辞的职责^[3]。魏昌东指出,基于审计的腐败发现、防御与治理功能,审计被多项区域性、国际性反腐败公约列为腐败治理的积极性预防措施^[4]。马志娟研究了腐败治理、政府问责与经济责任审计的关系,认为腐败治理是国家治理中的一项重要任务,政府问责是遏制腐败的有效途径。政府问责制与国家审计中的经济责任审计密不可分,相辅相成。经济责任审计的“查责”可以看作政府问责制进行“问责”之前必不可少的一环,经济责任审计与政府问责制之间是“查责”和“问责”的关系,即“问责”必先“查责”^[5]。

(二) 国家审计在反腐败中的作用

国家审计在反腐败的进程中到底是起主导作用还是辅助作用,也是学界关注一个问题。彭华彰等人认为,作为权力制约机制的国家审计在腐败治理中应当而且必须发挥积极作用。国家审计在腐败治理中能起到揭露、遏制、惩治、威慑等作用。国家应当从法律、权力、权利和道德四个层面出发,构建国家审计推动腐败治理的路径^[6]。曲炜指出,我国审计机关坚持发挥审计的“立”的作用,通过审计监督关注重大的体制性障碍、制度性缺陷和管理漏洞,及时建议有关方面健全制度、消除隐患、防范风险,从而在根本上预防腐败犯罪行为的发生。公权力机关及其公务人员对公共权力的不正当行使是腐败产生的政治性根源。审计机关可以有效地对权力的运行进行监管,增强公权力机关及其公务人员权力行使的透明度^[7]。张琳研究指出,审计作为权力监督机制的一种,在反腐败斗争中起到了

重要的作用。反腐败需要审计的参与。同时审计在审计程序、审计技术、审计结果运用、人员素质等方面拥有自己独特的综合优势,可以起到遏制腐败的作用^[8]。秦荣生从国家审计与政府等五对责任关系的角度对国家审计的职责进行了界定,提出要防止腐败行为就必须加强国家审计对公共权力的监督^[9]。审计机关要紧密结合工作实际,不断研究审计工作中出现的新问题、新情况,并通过完善机制、制度,真正发挥审计工作在源头上防止腐败的重要作用。

(三) 影响反腐败审计质量的因素分析

制约国家审计提升反腐败审计质量的因素有很多。宋常等人对政府审计二十年来的实践成果进行了经验研究,他们选用新中国审计机构成立近二十年来 31 个省级审计部门查出的违纪金额作为样本,对违纪金额、应缴金额、已缴金额、地区经济等之间的关系进行经验研究,实证分析结果表明,违纪金额与地区经济、应缴金额与违纪金额及地区经济、已交金额与应缴金额及地区经济之间都存在正相关关系^[10]。魏昌东指出,在腐败风险控制上,国家审计应以预防理念为首要理念,揭露和抵御功能应服务于预防功能,这显然与国家审计在保障经济运行安全中所奉行的预防、揭露、抵御并行的理念有所区别。对二者不加区分,将导致国家审计的腐败风险控制机制附属于经济风险控制机制,难以独立发挥作用^[11]。王芳、周红研究了政府审计质量的地区差异及其影响因素,她们认为,东部和中部地区的政府审计质量显著高于西部地区的政府审计质量。审计供给是影响地区政府审计质量差异的重要因素。此外,各地区的政治经济和文化水平的差距导致不同地区的审计需求存在显著差异,也影响了政府审计质量^[12]。郑石桥、尹平对审计机关地位、审计妥协和审计处理执行效率进行了研究,结果发现派驻审计局审计处理执行效率最高,审计署机关审计处理执行效率最低^[13]。

国内现有的文献已经论证了国家审计对于反腐败有着义不容辞的责任,国家审计应该在反腐败进程中发挥积极的主导作用,同时,研究者也分析了影响国家审计推进反腐败进程的制约因素。但现有文献很少涉及借鉴其他国家审计的反腐败经验。“它山之石,可以攻玉”,借鉴与中国同处于转型期国家的反腐败审计经验,对提升我国国家审计的反腐败水平有着重要的参考价值。正因如此,本文选择捷克作为研究对象,以图找到进一步提升我国反腐败审计的可资借鉴的经验与做法。

三、捷克国家审计反腐的重要领域

捷克政坛的腐败传闻由来已久。波兰《论坛日报》专栏作家彼特·卡济诺夫斯基曾对媒体记者表示,捷克政坛的贪腐程度在中东欧国家中居首。近年来,捷克加大了整肃力度,但为减少反腐过程中的政治色彩,有关部门习惯保持低调。捷克警方于 2013 年 6 月 12 日晚和 13 日对总理办公室、国防部、布拉格市政府和一些私人住所进行大规模突袭搜查,数名政府高官被逮捕,引发政坛地震。据当地媒体事后报道,捷克前农业部长富克萨、总理办公室主任纳格约娃、军事情报局长考旺达以及国家物资储备管理局长帕莱尼克等 8 人被警方逮捕。这是捷克打击有组织犯罪局发起的该国历史上最大规模的一次反腐行动,不但总理事先没有得到消息,议会也一无所知^[14]。

根据捷克民意研究中心(CVVM)的调查统计,2010 年到 2012 年,捷克人民认为最迫切需要解决的三个公共生活问题为腐败、失业和其他(社会安全、医疗保障等),民众关注度如图 1 所示。

根据欧洲晴雨表公司(Eurobarometer)的调查,2012 年在受访对象中认为捷克腐败问题严重的达到了 90%,而同一时期欧洲的平均值是 74%,说明捷克的腐败已经

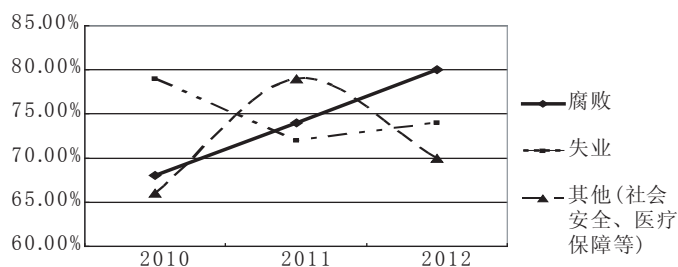


图 1 捷克公共生活中最迫切要解决的三个问题
注:根据 CVVM 的调查结果整理。

远远超出了欧洲的平均水平。另外,我们根据透明国际(Transparency International)公布的政府清廉指数(2010—2013年度),将捷克与同地区的波兰、匈牙利进行对比,比较结果如图2所示。

Rasma Karklins 将后共产主义国家在转型过程中的出现的腐败分成三类:一是利用手中的权力寻租;二是将管理的国有资产转为私人财产;三是结成腐败网络实现“国家俘获”。其中,第一种类型的腐败在政府治理水平比较差的国家都会存在,比如利用手中的审批权向申请者索贿就是最典型的腐败。第二种类型的腐败主要出现在转型的初期大量进行私有化的过程中。第三种类型的腐败是在转型一段时间之后出现,主要是一群既得利益团体的出现,它们形成了一个腐败网络^[15]。

根据捷克政府发布的《反腐败战略 2013—2014》的说明,捷克的腐败重灾区主要在于对公共资源的滥用,尤其是在公共合同采购和公益拨款支出等方面,而从事公共服务的职员一般不存在腐败的问题^[16]。

(一) 国有企业审计

捷克在转型过程中,国有企业的产权改革及管理都是腐败的重灾区。捷克国家情报机构 BIS 在 2010 年的报告中明确指出,在国有企业产权的转型过程中,政府对国有企业的控制力在减弱,很多被派到国有企业的政府官员出现了以权谋私、中饱私囊的行为,通过“内部人控制”,将国有财产逐步转移到自己的名下。这种所有者地位被弱化的情况,在捷克已经形成了一个长期的现象。捷克政府的反腐败战略也明确指出,国有企业在现有的反腐败政策执行上是无效的,公共控制力比较有限,很多国有企业都是幕后的某个人在控制,导致国有资产严重流失。

面对国有企业存在的长期腐败现象,捷克最高审计署强化了对国有企业的年度审计工作。在 2012 年安排的 36 项审计项目中,涉及国有企业的审计达到了 12 项;2011 年安排的 32 项审计项目中,涉及国有企业的审计达到了 10 项(见图 3)。在审计过程中,捷克最高审计署始终关注国有企业在转型过程中的资产流失现象,在一定程度上避免了国有资产被私自占有的问题,获得了捷克民众的认可。

(二) 政府采购审计

捷克最高审计署将政府采购审计作为国有资产审计的重要组成部分,并出台了一系列的政府采购审计规范。在对政府采购的审计过程中,审计人员发现很多采购合同无效,或者采购合同的手续不规范。一些招标存在着多个合同的现象,足以说明采购过程中存在着腐败的高风险。针对日益增加的政府采购合同,捷克最高审计署在年度工作计划中,制定了重点突破的对象与领域,并将审计结果及时发布在报告中。例如,针对公共 ICT 合同(Public ICT Contract),捷克最高审计署在年度报告中明确指出,该合同所涉及的网络集成项目没有一个合适的投资计划,也没有进行项目评估和经济效益分析,更重要的是该合同将招标的范围限制在某一个区域,涉嫌限制竞争,具有较高的腐败风险^[17]。

(三) 欧盟资金运用审计

作为欧盟的一员,捷克政府的年度收入与支出预算也被纳入到欧盟的总体预算之中。作为欧盟 2020 战略发展的一部分,欧盟对捷克政府给予了相关财政拨款。另外,捷克政府也参与了欧盟的凝

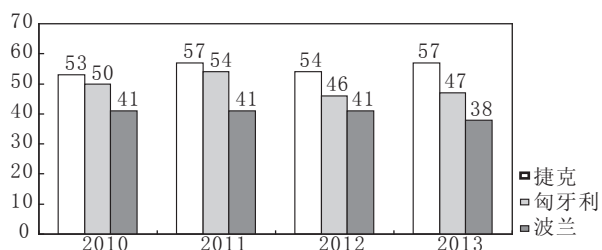


图2 捷克、匈牙利、波兰廉洁指数对比图

注:根据透明国际(Transparency International)的调查结果整理;2010和2011年度的指数是换算得出的;排名越靠前说明该国政府越清廉。

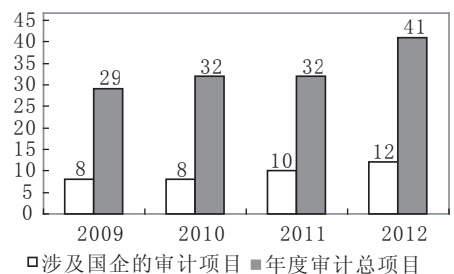


图3 捷克最高审计署(SAO)

年度涉及国企审计项目图

聚政策(Cohesion policy),为实现这一计划,捷克政府在2011年从欧盟获得了435亿捷克克朗的支出预算,2012年获得了813亿捷克克朗。对这些来自欧盟财政拨款的使用进行监控,也是捷克最高审计署反腐败审计的一部分^[18]。2012年度的审计项目安排中有10个项目与来自欧盟的资金预算有关联。在年度报告中,捷克最高审计署明确指出,来自欧盟的预算资金在使用中存在着诸多明显的问题,特别是在对资金使用的控制与监督上存在很多缺陷,很多资金的使用没有达到预期的经济效益。通过相关的审计分析,捷克最高审计署指出,来自欧盟的预算资金存在着高风险的腐败可能性。

四、捷克国家审计应对腐败问题的策略

面对日益突出的腐败问题,捷克最高审计署也在积极准备着应对策略,并积极与议会的相关委员会以及内政部等进行交流与合作,就政府相关领域的腐败预防提出国家审计层面的设计及建议。

(一) 积极加入政府的反腐败机构体系

捷克议会于1992年12月16日通过共和国宪法,缜密地规划行政、立法、司法等三权分立且相互制衡的政府体制。同时,根据该部宪法的第166号条款,成立了独立于议会和政府的捷克最高审计署(SAO)。在最高审计署成立的初期,相关法律没有赋予其反腐的权利,其他审计授权也很有限,甚至没有针对地方政府的审计授权。但随着腐败在捷克政府及国有企业领域的泛滥,捷克的民意及舆论提出了应该授予独立的最高审计署反腐的权力。捷克政府发布的《反腐败战略2013—2014》就明确提出,要让最高审计署拥有反腐的调查权,很多反腐的工作需要最高审计署的独立介入。民间对最高审计署加入到捷克的反腐体系呼声日益高涨,相关的议员提出了对宪法第166条款的修改动议,以从法律上完成对最高审计署的反腐授权。

(二) 年度审计计划对反腐败的倾斜

捷克最高审计署(SAO)明确指出,捷克年度审计计划依据最高审计署(SAO)自身的审计及工作分析并结合捷克议会年度要求来制定。审计要确保具有战略的眼光,同时又要考虑当前的社会发展需要,尤其是国家金融管理在各领域中存在的风险。面对日益严重的腐败问题,最高审计署在年度工作计划中加大了对反腐领域的倾斜,如国有企业审计、欧盟资料运用审计、政府采购项目审计都是腐败的可能重灾区,也是近年来捷克最高审计署年度工作计划的重要审计对象。

(三) 促进反腐法规体系的逐步完善

从1999年开始,捷克政府就制定定期的反腐败战略,并借助申请加入欧盟的机会,完善了自身的法律法规体系,于2004年5月正式被接纳为欧盟成员国。从透明国际发布的捷克政府的1997—2011年的清廉指数趋势图(图4)可以看出,捷克的腐败状况在转型过程中呈现出三个明显的阶段。首先是20世纪90年代,当时捷克正处在转型初期,这一时期,捷克还没有制定明确的反腐败政策与法律,同时大量的国有企业纷纷进行私有化,在这一过程中,腐败问题非常严重。其次是21世纪初开始,捷克开始准备加入欧盟,接受相关的人盟辅导,很多法规逐渐完善,国家治理水平也得以提高,所以这一时期的清廉指数不断

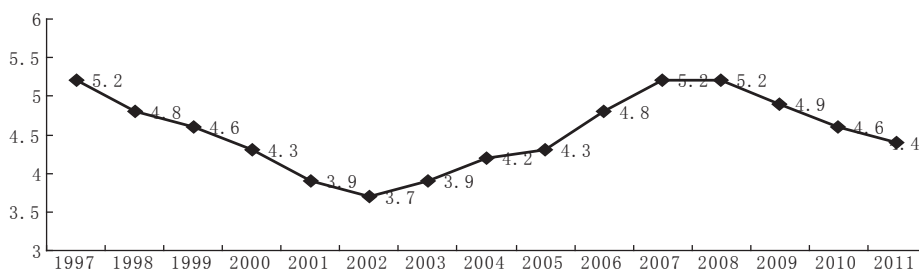


图4 捷克政府清廉指数一览图

注:根据透明国际的调查结果整理;指数越高说明越清廉。

提高。但从2007年开始,腐败又开始严重起来,捷克政府发布的《反腐败战略2013—2014》对此的

解释是高层政治集团腐败比较严重,2013年的捷克政府因腐败丑闻下台也印证了这一点。

(四) 提升员工水平的反腐败审计水平

捷克最高审计署的工作人员总数一般保持在480人左右(见图5)。以2012年为例,总数462人的工作人员中,大学学历的工作人员占83%。对工作人员培训与发展活动的重视也是捷克审计署深度提高员工职业技术的重要手段。捷克最高审计署制定了引导员工进行专业

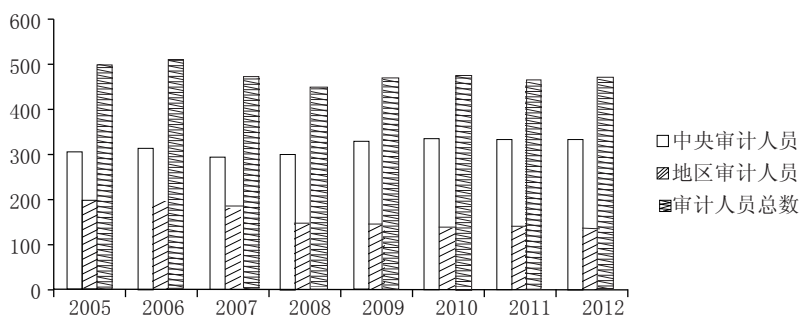


图5 捷克最高审计署人员总数一览图

职业培训的职业发展体系,根据员工的发展需要进行适时的修正,为员工提供实现其岗位目标的专业知识更新。

(五) 积极参加国际反腐败审计的合作

捷克政府也非常清楚腐败造成的恶劣影响,在《反腐败战略2013—2014》里,捷克政府将与腐败做斗争作为促进经济发展和提升国际竞争力的重要手段。捷克最高审计署已经加入了欧盟和 international 的反腐败审计联盟,派出相关工作人员参与国际反腐败审计的研讨与合作,并积极实施反贿赂公约。在世界审计组织2012年的反腐败和反洗钱工作中,捷克最高审计署参与了“预防腐败与反腐败,包括被盗资产追索”指南的工作组,为该指南的制定与发布做出了积极的贡献^[19]。

捷克在积极实施反贿赂公约的同时,政府电子政务项目的启动进一步降低了腐败的机会。2008年捷克政府设置的反腐败热线引发报道腐败、指控腐败的高潮后,到2010年早期,捷克政府向议会提交了新的反腐败措施,包括加紧建立公开招标和强调法律执行措施,如在公安部门建立反腐败机构、在调查过程中安装窃听电话等。所有这些举措均显示,中东欧转型国家正在积极努力消除腐败,这在后金融危机时代对确保公民的信心非常重要。

五、捷克经验对我国的启示

捷克最高审计署在捷克反腐败国家治理体系中越来越发挥着重要作用。在过去近20年的审计发展过程中,捷克最高审计署既注重传统的财务收支审计,也聚焦绩效审计。在捷克政府腐败势头日益高涨的今天,最高审计署全身心参与到反腐败审计的过程中,其取得的经验值得我国的国家审计借鉴。

(一) 审计计划的科学制定

在年度审计计划的制定过程中,充分考虑当年和近期的战略需要,将有限的审计力量用在最需要审计的项目上,是捷克最高审计署一直在做的工作。这对我国审计的年度计划制定具有一定的借鉴意义。我国的国家审计人员人数与其承担的审计任务也是极不匹配的,如何将有限的审计力量用在最需要审计的对象上,这对年度审计计划的科学制定提出了相应的要求。

1. 根据审计战略规划来制定年度审计计划。作为国家审计机关,必须定期制定审计战略规划,确保国家审计在科学的规划下前进,这既是对国家审计事业发展的战略指导,也为每一个阶段的审计实施指明道路。尽管反腐败审计是一个进行时,但在每个时间段,腐败的内容和特点都不一样。以捷克为例,在20世纪的90年代,腐败主要发生在国有企业私有化的进程中,而在21世纪初,腐败主要发生在政府采购和欧盟资金运用环节。因此,年度审计计划的制定必须要考虑整个时期审计战略的规划与指导。

2. 根据国家反腐败的形势需要来制定年度审计计划。反腐败审计必须考虑到国家当前的形势,配合国家的政治与经济决策来进行。十八届三中全会之后,我国进入了改革开放的攻坚阶段,这对反腐败提出了更高的要求,要将“老虎”和“苍蝇”一起打。当前的形势发展,对国家审计本身也是一个挑战。如何做到将“老虎”、“苍蝇”一起打,在年度的审计计划制定中,必须慎重考虑。从2014年8月份开始,国家审计计划的主要力量都投入到土地财政审计,就是对这一形势最好的回应^[20]。

(二) 腐败预防与反腐培训

我国可以借鉴捷克最高审计署的做法,将腐败预防纳入审计的议程,以实现国家审计“免疫系统”的价值目标,从而更加充分地诠释国家审计参与国家治理的意义。另外,为做好反腐的审计工作,提前对审计人员进行相关的培训是必要的准备环节,这样可以促进反腐审计效率的提升。

1. 完善反腐败审计的培训内容。腐败的形式多种多样,既有经济上的行贿受贿等形式,也有政治上的滥用职权或不作为等形式。这些都应该作为反腐败审计的培训内容。此外,还应该加大反腐败数据采集与分析的培训,确保审计人员能从大数据中迅速找到证明腐败的重大证据,提升反腐败的审计质量。

2. 改进反腐败审计的培训方式。首先,要做到培训的日常化,而不是展开现场审计工作之前的突击培训,确保每个审计人员都具备反腐败审计的知识与水准。其次,可以采用专项会议论坛或案例介绍的形式,增强审计人员的反腐败情景体验。最后,还可以建立网络化的培训环境,确保审计人员的反腐败审计培训不受空间与时间的制约。

(三) 审计公告的及时发布

信息的公开有助于民众及时了解国家审计的方向、进度和主题。同时,审计公告的及时发布也是对国家审计工作效率的考量,也能促进国家审计相关工作的稳步推进。因此,在某种意义上,审计公告是联系国家审计与民众的纽带,也是国家审计质量考评的重要标志。除了审计公告的发布,国家审计还应该发布自身的年度报告,以向社会公开审计署内部的运作情况,赢得公众的认可。

1. 坚持透明化的审计公告制度。透明意味着阳光,对腐败分子本身就是一种威慑力量,同时也能对公众起到警示与教育作用。一个透明的反腐败审计公告,本身就是一本廉洁的教科书,也是一个经典的反腐败案例。通过审计公告,公众可以了解哪些行为属于腐败,也可以了解由腐败导致的国家损失程度以及贪腐者应该受到的惩罚,从而有利于形成一种全员参与的反腐败社会风气,在一定程度上减少潜在腐败发生的可能性。

2. 坚持科学发展的审计公告制度。审计公告有自己特定的格式与要求,但在不同的社会发展阶段,审计公告的发布应该有自己的侧重点与警示点。所以,审计公告也不应该是千篇一律的,否则就会造成公众的视觉疲劳,还会给腐败分子“法不责众”的错觉。国家审计机关在发布审计公告的时候,应该坚持科学发展的观点,确保审计公告真正起到揭示与威慑并举的作用。

(四) 国际合作

开展广泛的国际合作,有助于国家审计开阔视野,提升审计技术。唯有“走出去”和“请进来”,方能促进国家审计技术的国际交流,尤其是审计案例的共享,可以提升国家审计的情景体验,为应对新问题、新情况做好充分的理论与实践储备。

1. 国际反腐败信息共享机制的建立。在这方面,前述捷克最高审计署的经验值得我们学习。目前,世界审计组织已经建立了一整套全球化的反腐败审计数据库,我国国家审计应该积极加入这一审计信息共享平台,在不涉及国家机密信息的前提下,互通各国的反腐败审计信息,及时发现对我国审计有价值的审计案例或数据。

2. 跨国反腐败项目的合作。目前,世界审计组织非常关注跨国洗钱问题,其实这一问题在我国也非常严重,很多地下钱庄参与了向国外转移资金的非法活动。对于跨国洗钱非法行为的打击,需要

跨国合作。其中,审计署可以与国外同行密切配合,这既能挽回国家的损失,又能增加国际合作的经验,同时还能树立我国审计在国际上的话语权,提升大国的国际形象。

(五) 信息化手段的提高

在大数据时代,对信息化手段的应用是国家审计绕不开的话题。在审计过程中应用最新的审计信息技术,以及面对被审计对象的信息系统,都要求国家审计人员必须有较高的信息技术素养。如今的大数据时代,数据审计专家对历史大数据的分析,能帮助国家审计评判未来的审计方向,为审计计划的科学制定提供有价值的基础条件。

1. 反腐败数据获取能力的提升。在大数据时代,及时获取充分的数据是审计的制胜法宝。在数据的采集过程中,审计专家要防止审计证据的人为毁损与自然灭失。审计工作组需要有数据专家的加入,确保审计工作组在进驻被审计单位的第一时间内拿到审计所需的主要资料。随着审计进程的加快,审计专家还要陆续补充相关的审计证据,在数据的获取过程中,既要保证能顺利拿到审计所需的数据,也要考虑被审计单位的数据准备时间。为此,在进驻被审计单位的工作现场之前,数据专家应该列出所需的审计数据清单,提前告知被审计单位做好数据准备。另外,为了不干扰被审计单位的日常工作,在数据的采集过程中,审计专家应尽量避免影响被审计单位信息系统的日常运作。

2. 反腐败数据分析技术的提高。拿到被审计单位的海量数据后,如何迅速分析数据,从中提炼出对审计结果有价值的信息,也是信息化条件下必须克服的问题。在数据还原与分析的过程中,审计专家应重点关注“断点数据”,必要时可以二次采集审计数据。其中,审计专家可以现场搭建审计平台,编写相关的审计程序,第一时间做出分析与判断;在分析中,可以使用已有成熟的分析软件,但也要根据被审计单位的数据特点,进行有针对性的“单点分析”与“跟踪分析”,以发现腐败的重要线索。

六、结语

捷克最高审计署在二十多年的发展历史中,积极应对社会民众、议会及政府的要求,采用绩效审计等手段,参与到国家反腐败的进程中,获得了一定的成功。当然,捷克国家审计的有限力量在捷克日渐恶化的腐败形势下还是显得有些力不从心,这是捷克最高审计署今后要解决的问题。

从捷克最高审计署的经验与做法中,我们也看到了值得我国国家审计学习的地方。有些经验与做法,已经在我国的国家审计中得到了运用,有些正在科学规划中。另外,捷克最高审计署在反腐败中存在的一些问题,也是我国审计今后要努力回避的,尤其是如何将有限的审计力量投入到反腐败的前沿阵地,值得我们认真思考。

参考文献:

- [1] 李克强对审计工作提出要求 当好反腐败的利剑[N]. 人民日报:海外版,2014-01-10(01).
- [2] 沈新. 刘家义审计长就“国家审计与国家治理”关系提出新观点[J]. 审计与经济研究,2014(3):3.
- [3] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012(6):60-72.
- [4] 魏昌东. 社会参与原则与中国社会审计法律制度完善[J]. 首都师范大学学报:社会科学版,2010(4):53-58.
- [5] 马志娟. 腐败治理、政府问责与经济责任审计[J]. 审计研究,2013(6):52-56.
- [6] 彭华彰,刘晓婧,黄波. 国家审计推进腐败治理的路径研究[J]. 审计研究,2013(4):63-68.
- [7] 曲炜. 审计监督预防、揭露和惩治腐败的功能——关于审计机关在反腐败中的重要作用(下)[N]. 中国审计报,2010-01-06(007).
- [8] 张琳. 基于审计视角的新时期反腐败的研究[D]. 南京财经大学,2006.
- [9] 秦荣生. 国家审计职责的界定:责任关系分析[J]. 审计与经济研究,2011(2):3-8.
- [10] 宋常,胡家俊,陈宋生. 政府审计二十年来实践成果之经验研究[J]. 审计研究,2006(3):33-37.

- [11] 魏昌东. 完善中国国家审计腐败风险控制机制之构想——基于《联合国反腐败公约》腐败风险控制机制的思考[J]. 江海学刊, 2010(6): 223 - 228.
- [12] 王芳, 周红. 政府审计质量的衡量研究: 基于程序观和结果观的检验[J]. 审计研究, 2010(2): 24 - 29.
- [13] 郑石桥, 尹平. 审计机关地位、审计妥协与审计处理执行效率[J]. 审计研究, 2010(6): 53 - 58.
- [14] 李增伟, 刘歌. 捷克政坛发生地震[N]. 人民日报, 2013-06-15(003).
- [15] 陈晓东. 波兰和捷克转轨时期国有企业改革与启示[N]. 中国社会科学报, 2012-01-16(B02).
- [16] Office of the Government of the Czech Republic. Anti-corruption Strategy 2013—2014[R]. 2014.
- [17] CZ SAO. Annual-report - 2012/2013[R].
- [18] OECD. Fighting corruption and promoting integrity in public procurement[R].
- [19] 世界审计组织. 反腐败与反洗钱工作组 2011—2012 工作进展报告[R].
- [20] 李凤桃, 张婷. 全国范围土地财政审计进行 内容涉及土地审批领导[N]. 经济观察报, 2014-09-13.

[责任编辑: 黄 燕]

A Study of the Role of National Audit in the Anti-corruption: Taking the Czech Republic as an Example

XU Hanyou

Abstract: It is the responsibility of state audit to avoid and expose the corruption, it is also the important channel for state audit to participate in state governance. This paper provides the example of Czech's SAO. The practice and experience of Czech's SAO participating in anti-corruption, the practice of Czech's SAO audit in the financial revenue and expenditure of state-owned enterprise, in the contract of government procurement, in the management of EU funds and other aspects, especially the initiation of some constructive requirements on corruption prevention, can be used for reference in China's national audit. In addition, Czech's SAO not only increases information audit training for the staff but also actively participates in the international cooperation in anti-corruption audit to promote the level of anti-corruption audit, which has obtained a series of results. Hence, National Audit Office of China can learn from Czech's SAO's anti-corruption audit experience, in order to better participate in the state governance.

Key Words: corruption governance; state governance; national audit; government audit; audit supervision; national supervision system; countries in transition; audit of state-owned enterprises