

## 特稿

【编者按】本文根据美国联邦问责署主计审计长基恩·多达罗于2012年11月在南京审计学院做的学术报告整理而成,并经其授权发表。1999年前,基恩·多达罗领导美国联邦问责署(GAO)的会计信息管理部。此外,他还曾担任GAO首席管理主管,协助时任主计审计长为GAO各项审计工作的发展提供方向和建议。从2008年3月开始,基恩·多达罗一直担任GAO代理主计审计长,2010年9月被奥巴马总统提名为主计审计长候选人。2010年12月22日,美国参议院批准基恩·多达罗为美国联邦问责署(GAO)第八任主计审计长。基恩·多达罗在做学术报告之前受聘担任南京审计学院荣誉教授。

## 国家及国际动态挑战中审计作用的不断演进

——以美国联邦问责署为例

[美国]基恩·多达罗(Gene L. Dodaro)

(美国联邦问责署,美国 华盛顿)

【摘要】以美国联邦问责署的发展历史、主要职责及未来发展方向为基础,总结最高审计机关在面临国内、国际各方面挑战时所采取的各项措施;探讨各国最高审计机关在全球化的背景下以及各种复杂问题的挑战中,深化国际合作,制定并采用新的国际标准,论述在各方挑战中审计作用的不断演进。

【关键词】美国联邦问责署;最高审计机关;国家审计;国家治理;国际审计标准;政府审计;世界审计组织;审计作用

【中图分类号】F239.44 【文献标识码】A 【文章编号】1004-4833(2013)02-0003-06

加入政府服务部门是个人为国家、为国民作出贡献的极好途径。今后,政府审计这项工作将比以往更加重要。展望未来,中国审计署、美国联邦问责署等各国最高审计机关将面临前所未有的机遇,并可以帮助各国政府未雨绸缪进而解决更大范围内的问题。与美国联邦问责署多年前从事的工作性质相比,这个变化相当大。

### 一、美国联邦问责署的演进历史

美国联邦问责署英文简称GAO(以下简称GAO),属于美国政府的立法部门,是一个独立、无党派的机构。有时,GAO也被称为“国会的看门人”,GAO之所以得到这样的称谓是因为GAO会仔细审查行政部门如何使用纳税人的钱,同时,GAO还会就各种问题提出建议,帮助政府改善工作。

GAO必须要向国会提供及时、专业、客观、以事实为根据、无意识形态、公平以及不偏不倚的建议。GAO致力于建设一个“好”政府,这一目标反映在GAO的核心价值观(问责、公正、可靠)中。GAO之所以具备公信力,是因为除了倡导提高透明度以及建设良好政府的原则之外,没有其他目的。

GAO成立于90多年前。第一次世界大战以后,国会希望增进对政府开支信息的了解并加强对政府开支的控制,因此通过了一项法律,该法律要求总统发布年度联邦预算,同时建立一个独立机构监督联邦资金的开支情况,这个机构当时被称为联邦总审计署。GAO的早期工作主要是负责报销凭

【收稿日期】2012-11-16

【作者简介】基恩·多达罗(Gene L. Dodaro)(1951—),男,美国宾夕法尼亚州人,美国联邦问责署主计审计长,南京审计学院荣誉教授。

证的审计。第二次世界大战以后,GAO的财政审计工作变得更加全面,开始审视经济状况和政府运作效率。20世纪60年代,GAO开始负责绩效审计并通过项目评估工作确定政府项目是否实现了目标。如今,GAO的工作主要分为三个领域,即监督、洞察、预见。GAO的监督工作是要确定政府机构是否执行了分配给他们的任务、资金的使用是否符合预期目的、是否遵守法律法规。GAO的洞察工作是要确定哪些项目及政策的执行效果好,哪些效果不好。洞察工作还包括从横向和纵向两个方向分享最佳做法和基准信息,即既要横跨政府部门,又要在每个部门上下级之间进行资源分享。最后,GAO的预见工作就是在关键趋势、新兴挑战还没发展成危机前就能发现这些趋势、挑战,如我们在工作中考虑过美国在财政问题上面临的长期挑战、人口老龄化问题、安全威胁问题发生的变化、信息时代的需求、全球化的复杂性、不断演进的治理结构等。

## 二、美国联邦问责署的主要职责

GAO在展望未来工作的同时,最重要的工作仍然是当前所面临的挑战。GAO的职责涵盖联邦政府所有的工作,范围极广,如国防支出、医疗保健、金融市场乃至其他领域。另外,如果政府合同的竞标者认为某个联邦机构在政府采购中的做法不符合规定,GAO也会参与这个问题并作出判决。

GAO的工作报告中涉及对于几乎每个美国公民都至关重要的问题。例如,最近GAO公布了美国债务限额、食品安全、药物短缺、手机安全、邮政业务、石油与天然气生产、网络安全、边界安全、反恐等问题的研究报告。最重要的是GAO的工作取得了切实成果。GAO特别重视定期衡量并报告政府机构的绩效。去年,GAO产生的财务效益合计558亿美元。这就是说,GAO每投入1美元,就能获得105美元的回报。另外,GAO记录到的其他效益达1440项,其中包括法律的修改、公众服务的改善、政府运作的加强等。GAO还追踪所提建议的落实状况。2012财年以来,GAO发现2008财年提出的建议有80%都得到了落实。GAO以4年为一个建议落实情况衡量周期,为政府落实建议留出了足够的时间。GAO定期与国会议员及其工作人员会面,以此确保GAO在国会议程和国家事务中发挥前瞻作用。在国会需要GAO开展对某些问题的研究时,指导我们如何作出反应。以上这些工作都有特定的程序和指南,而这些工作报告对GAO来讲非常的重要,因为GAO每年要从国会收到900至1000条的这种要求,即要求GAO对相关项目作出评估。因此GAO的工作指南和程序确保GAO在与所有委员会及其成员交往时都能保持一致、透明。因为GAO在国会的服务对象包括所有常务委员会以及70%的小组委员会,所以保持一致和透明特别重要。GAO的议定书有助于确定国会需要的轻重缓急,同时确保GAO能够对其向国会所做出的承诺担负起问责。GAO在与被审计机构交往时也遵循类似的指导原则,以便从收集信息到对被审计机构就我们报告给出的评论意见作出反应的整个过程中保持前后一致并且公平。这些机构的意见连同GAO的评估,都包括在GAO最后发布的报告中。

## 三、美国联邦问责署应对挑战的各项措施

### (一) 制定强有力的政府审计标准

显然,强有力的政府审计标准对于政府审计工作而言很有必要。GAO负责发布美国政府审计工作的标准。2011年底,GAO发布了最新更新美国政府审计标准,该标准为高质量审计工作提供了理论框架,使审计工作能够做到胜任、正直、客观、独立。但审计标准仅是手段,其目的是为政府决策者提供所需的客观分析信息。

### (二) 信息公开制度

GAO坚信自身必须保证信息透明,即美国人民应该尽可能多地了解政府的绩效、成果。为了达到这个目的,GAO公开报告工作。如果读者上网查询,就会找到GAO的工作报告。在GAO公布每份报告、证词的当天,这些报告和证词就会被同时发布在GAO的网站上。为了让公众及时了解GAO的最新工作进展,GAO还会继续在数字媒体、社交媒体上公布工作报告内容,扩大公众的知情范围。

现在,GAO注册了脸书(Facebook)、推特(Twitter)、网络相册(Flickr)、友途(YouTube)等社交网站。同时,GAO还将新技术、技巧融合到了沟通中。例如,GAO就一些最新研究采访有关的专家,并将采访内容制作成音频播客提供给民众。GAO还组织专家通过视频聊天的方式,回答公众提问。

### (三) 不断优化人力资源资本

由于美国审计长的任期长,审计长在任职期间强化了GAO的独立性和连续性。美国审计长的任期为15年。除了司法任命之外,这是美国政府内任期时间最长的职位。在本文作者之前,只有7个人担任过这个职位。由于领导层稳定,因此GAO能够考虑大局,在权限内对有争议的问题畅所欲言。

员工是GAO最大的资产。GAO的员工招聘以知识、技能、能力为基础,要求十分严格。现在,GAO的雇员近3000人。除了财务审计师以外,GAO还有经济师、社会学家、公共政策分析师、律师、电脑专家、科学家、通信分析师等。GAO的专家遍及各个领域,从农业政策到外交政策、银行业务、预算,再到医疗保健等。之所以人才分布的领域如此广泛,也是因为GAO审查的内容范围广泛,需要拥有各种专长的人才。

## 四、美国联邦问责署应对挑战的优先要务

近几年GAO在帮助应对国民经济乃至整个美国社会面临的挑战时,有以下几个优先要务。

### (一) 应对金融市场动荡

美国金融市场最近出现的动荡就是一个很好的例子。GAO在监督政府对该项事务的反应上正不断发挥更大的作用。2008年末政府制定的问题资产救助计划授权美国财政部斥资高达7000亿美元,帮助稳定金融机构及市场,缓解抵押贷款房产没收的情况。针对这个救助计划,GAO被赋予了内容广泛的监督、报告责任,其中包括至少每60天就提交一份工作报告。2008至今,GAO已经发布了60份报告,同时还在绩效审计中提出了70多项建议。此外,GAO的报告还公布金融机构注资的使用状况,协助保险公司美国国际集团和美国汽车工业,协助联邦政府帮助业主避免因抵押贷款违约而被没收房产。GAO意识到强有力的金融市场运作监督对美国经济的福祉至关重要。2009年初,GAO将美国金融监管体系的现代化需要添加到“高风险清单”中。2010年,为了应对金融危机,国会通过了《华尔街改革与消费者保护法案》,以解决美国抵押、证券、金融市场中的监管空白和监督失败问题。该法案要求监管机构制定出相当数量的规定。金融监管机构正在准备发布数以百计的新规定来实施这些改革,但是这些规定中尚有许多还未最终确定及生效。法案中的条款还要求GAO就一系列广泛的金融改革、消费者保护问题开展40多项研究。这些工作的报告时间段从几个月到几年不等。迄今为止,GAO已经发布了法案所需研究2/3以上的工作报告,所涵盖的问题既包括消费者的保护,也包括银行资本的需要。

### (二) 审查各评级机构的作用及其绩效

GAO审查了各评级机构对国家、城市和公司所产生的作用以及他们的评级绩效。GAO还研究并找出了替代方法来补偿信用评级机构为了缓和利益冲突而导致的损失。GAO还审查了证券交易委员会对评级机构的监督以及委员会就评级质量、评级行业竞争、删除信用评级的引用等发布的规定。

### (三) 审计金融市场应急计划

GAO审计了联邦储备委员会以金融手段为具体机构乃至整个金融行业提供援助以便稳定金融市场的应急计划。GAO还审查了联邦储备银行的治理。此外,《华尔街改革与消费者保护法案》还授权GAO审查未来的任何特别信用安排、某些公开市场、贴现窗口贷款交易。金融市场的其他方面仍需改革。自2008年起,政府接管了抵押贷款市场的两大政府资助企业:房利美、房地美。GAO已经分析了重组房利美、房地美的几个选择方案,这些方案包括既可以将他们转为政府机构,也可以对其进行私有化或关闭这两家企业。GAO还研究了这两家企业在支持多户型住宅融资中发挥的作用。

国会和行政部门都还未决定这两家企业的未来。在此期间,这两家企业继续在美国住房金融体系中发挥着重要作用。

#### (四) 监督政府对经济形势变化的反应

GAO一直在监督美国政府对国内经济环境做出的反应,特别是在监测2009年通过的《美国复苏与再投资法案》(俗称“刺激法案”)所赋予的资金开支方面,GAO一直处于监测的最前线。GAO每两个月就根据“刺激法案”资金接受方的报告抽查有关州和地点的资金使用情况,就创新或保持就业机能的估计数量发表评论。因为这个法案还涉及8000亿美元的资金,因此GAO在“刺激法案”资金使用方面的工作还牵涉跟踪审计。也就是说,GAO在项目进程期间,在拨款接受方用完所有资金之前就对资金的使用方式做出判断。GAO还与整个问责界的各个实体,包括国家与地方审计机构、恢复问责与透明度委员会以及各联邦机构的检察长保持密切合作。由于受到“刺激法案”提供资金援助项目的领域很广,包括医疗保健融资与交付、教育、住房、高速公路、高速铁路、清洁安全的饮用水、能源效率与过冬维护援助、宽带项目等,所以GAO动用了GAO内的各方面专家来完成与“刺激法案”相关的工作。自2009年至今,GAO已发布两月一次的审查报告17份,还有1份正在撰写中。同时,GAO还发布了有关“刺激法案”资金的其他报告、证词共100多份。这些积极主动的努力产生了非常理想的成果。GAO在“刺激法案”上做出的努力以及所进行的跟踪审计有助于“刺激法案”在资金流向和取得成果方面确保落实问责、反欺诈并提高透明度。

#### (五) 为政府执政提供建议

GAO还一直在给美国官员提建议,指出采用何种方法才能提高政府运作效率。在预算受到严重约束的时候,充分发挥税收得来的每一分钱很有必要。准确地发现政府援助项目中哪些地方有重叠、重复、缺少整体观念的情况是解决问题的良好开端。明年初,GAO将就整个联邦政府内出现的重叠、重复、缺少整体观念的情况发布第三份年度报告。届时,GAO的审计工作将覆盖几乎所有联邦机构和援助项目。前两份年度报告全面研究的议题有132个,就如何改进、节省成本,增加收入提出了300多条建议。另外,消除浪费、欺诈、滥用、管理不善的现象也非常必要。每届新国会开始时(每两年一次),GAO都要发布一次更新的“高风险清单”。GAO将在2013年即113届国会开始的时候发布一个新的“高风险清单”,关注政府内容易发生浪费、欺诈、滥用、管理不善、需要广泛改善的各个领域(有时这是具体部门或机构内的一个项目;有时需要改进的是整个政府范围内的做法)。GAO目前的“高风险清单”提出要改革的领域有30个,既有政府对石油、天然气收入的管理,也有对国防部业务活动的控制,还有对医疗保健开支的控制。多年来,GAO提醒人们关注影响美国社会的一系列问题,比如需要加强联邦系统对食品安全的监督。自20年前GAO建立“高风险清单”以来,已经有1/3以上领域出现的问题得到了足够的改善,并从清单上删除。GAO定期与总统行政办公室的代表以及联邦机构领导人会面,探讨这些高风险领域取得的进步以及若要将其从清单上删去则必须采取什么行动等。

## 五、美国联邦问责署的未来工作

### (一) 未来工作中心

展望未来,战略思维仍是GAO的工作中心,并以此保证GAO继续站在国家大事的最前沿。每隔几年,GAO就会发布一项新的战略计划并作为GAO未来的路线图。GAO目前的战略计划周期为2010至2015年,并正在为2014至2019年更新战略计划。GAO的战略计划展示出引导GAO未来五年工作的主题,帮助GAO在未来几年的工作中区分轻重缓急,实现资源优化配置。

战略计划还提出了GAO的目标:第一个目标是帮助应对影响美国人民福祉和金融安全的现有以及正在出现的挑战;第二个目标是对不断变化的安全威胁以及全球相互依存所带来的挑战做出反应;

第三个目标是帮助联邦政府转型以应对国家面临的挑战;第四个目标是通过向国会提供高质量的以及及时的服务,努力成为实践型联邦机构中的领军者,尽量提升 GAO 的价值。

### (二) 未来工作发展趋势

GAO 认定了未来八大工作趋势从而为当前的计划提供基础。这八大趋势是:安全威胁不断演进;急需解决财政可持续性问题和债务带来的挑战;经济复苏以及就业增长恢复;全球相互依存、权力转移的变化动态;科学、技术、工程、数学的进步;网络、虚拟化的影响不断增加;政府、治理方面的角色变化;年轻人、老年人所面对的人口、社会变化问题。

### (三) 美国联邦问责署在科技领域的工作

科学进步具有提高生活质量的潜力,但同时也会带来各种严峻挑战。纳米技术就是一个很好的例子。这个发展领域以尺寸小得令人难以置信的工程材料为中心。纳米级材料具有不同寻常的性能,用途很多,既可以治疗癌症,也可以制造各种家居用品。然而,人们才刚刚开始了解纳米材料给环境、健康、安全带来的影响。

GAO 在纳米技术方面的工作包括研究联邦政府的举措,研究统筹了环境、健康、安全问题的绩效和风险管理框架的需要,并且 GAO 已经在这些方面提出了很多建议。GAO 计划 2013 年举办一个论坛,邀请公共、私营行业专家探讨纳米制造这个话题。GAO 在政府中的作用不断演进并且已经开始发布技术评估报告。这些报告通常是分析各种技术和相关政策的价值和取舍,试图让复杂的科学技术问题更容易被立法者所理解。去年,GAO 发布了两份这样的报告:一是关于更好地设计全球气候系统技术的方案提议;另一份是关于革新先进中子探测器所带来的技术挑战,目的是使探测器不再依赖于全球供应日益减少的一种特殊同位素“氦”。GAO 还制定出一项有关技术是否已经准备妥当的评估指南,帮助各机构改善在将新技术融入诸如武器系统这样的大型投资方面所开展的工作。

## 六、国际合作与交流在应对各项挑战时的作用

显然,最高审计机关在政府工作中发挥着关键作用。各国最高审计机关可向政府官员提供应对每个国家具体挑战时所需的至关重要的信息和分析结果。但是,必须承认的是,今天各国面对的许多难题都是全球性的,需要国际合作和国际性的解决方案。

### (一) 制定国际审计标准

世界审计组织一直发挥着非常重要的作用,例如,在建立国际审计标准方面以及帮助世界各国执行这些标准方面等。世界审计组织的上一届代表大会为最高审计机关通过了一套全面的国际标准。这些标准涵盖了审计的核心科目(如金融、合规、绩效审计),提供了一个制度化框架,以传递审计知识、改进世界各国政府的审计工作、提高审计机关的专业能力以及提升最高审计机关在各国的影响力。支持这些国际标准在全球实施是 2011 年世界审计组织捐赠方合作行动计划的首要任务,这一任务也得到了世界银行的资助。2012 年,世界审计组织的国际发展倡议推出了一个全球能力发展项目,旨在帮助各国最高审计机关执行国际标准,共有 190 个国家参加了这个项目。

### (二) 成立全球金融危机工作组

全球金融危机工作组也是不同国家的最高审计机关联合起来应对全球挑战的一个很好的例子。中国审计署的努力值得赞赏。在特别工作组的第一阶段,中国担负了第三分组的领导角色。这个分组所负责的内容有:最高审计机关权威的不同;审计工具与技术;人力资源可能产生的影响;与国际组织(比如世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织)的联系;与世界审计组织公共债务工作组和国家关键指标工作组的联系等。

GAO 将在不久后向世界审计组织理事会提议将全球金融危机特别工作组转变成实现金融现代化的永久工作组,该工作组主要工作是聚焦金融市场和机构的监管改革。工作组将寻求加强最高审

计机关的工作,分享有关金融监管改革是否足够的知识。工作组还将寻求改进信息获取和分享的现状,以帮助最高审计机关对现在和未来的金融危机做出反应。该工作组的关键目标包括:首先,监测国际、超国家、国内改革的状况和执行情况;其次,为在评估改革方面结成战略伙伴关系发现机会;最后,监测金融监管以及其他方面的努力,开发预警系统,使各国能更好地发现未来可能会出现的问题。

### (三) 世界审计组织捐赠方合作行动

国际合作还有一个很好的例子,就是世界审计组织捐赠方合作行动。这一行动的目的在于扩大并加强对发展中国家最高审计机关的支持。已经有越来越多的捐赠方加入到这项重要的努力中。亚洲开发银行于2012年夏天签署加入,澳大利亚援助组织于2012年9月签署加入。全球疫苗免疫联盟是第19家签约捐赠机构。

对于各国最高审计机关而言,世界审计组织一直是特别重要的场所,各国机构可以相互合作、分享经验,无论是过去的成功故事,还是避免未来犯错的战略都可以进行分享。GAO与世界审计组织合作许久,并参与了最初两个战略计划的制定。GAO的经验表明,世界审计组织在咨询、达成共识以及沟通方面的实力很强。今天,各国最高审计机关被置于前所未有的重要位置之上,不仅给自己的国家,而且给全世界带来影响。在国内,最高审计机关有助于改善公共服务,帮助领导人规划未来;在国际上,最高审计机关同行之间相互合作,可以帮助解决所有人面临的许多问题。

[责任编辑:刘 茜,高 婷]

## **Nation and the Continuous Involvement of Auditing Role in the International Dynamic Challenges: A Case Study of the Commitment System of US Federal Agency**

Gene L. Dodaro

(GAO, Washington D. C., USA)

**Abstract:** Based on the history, main duties and the future development of the Commitment System of US Federal Agency, this article first sums up this highest auditing institution's measures to be taken when facing various external and internal challenges; then introduces its efforts of strengthening international cooperation and creation and application of new international criteria in different complicated situations and finally emphasizes the continuous involvement of auditing role in the international dynamic challenges.

**Key Words:** GAO; the highest audit institution; national audit; government governance; international auditing criteria; government auditing; world auditing organization; audit function