

基层审计机关审理职能弱化的成因与破解路径——基于认知-职责-资源三维框架

唐海燕

云南省西双版纳州勐海县审计局，云南西双版纳，666200；

摘要：审理作为审计质量控制的关键环节，对提升基层审计机关工作水平具有重要作用。然而，随着审计实践的发展，部分基层审计机关在认知理解、职责划分、资源配置等方面存在问题，导致审理职能弱化。本文从认知、职责、资源三维视角出发，剖析基层审计机关审理职能弱化的深层原因，系统梳理制度执行与实践应用中的矛盾与障碍，并结合实际案例提出具有针对性的优化路径，以期为审理机制的高效运行和审计质量提升提供理论支撑和实践指导。

关键词：审理职能；基层审计；审计质量控制；认知职责资源；破解路径

DOI：10.64216/3080-1486.25.11.041

引言

审计质量是审计工作的生命线，审理作为基层审计机关内部审计质量控制的关键环节，对提升审计质量、防范审计风险，具有不可替代的作用。2011 年实施的《中华人民共和国国家审计准则》将涉及审计质量控制的关键环节的专职机构的复核制度调整为审理制度，赋予了审理工作的重要职责和地位。然而，在实际操作中，审理职能在部分基层审计机关中出现弱化趋势，不仅削弱了审计质量控制机制的权威性，也影响了审计监督效能的发挥。为此，本文从认知、职责与资源三维框架切入，深入探讨问题根源并探索破局之道。

1 审理认知偏差导致审理定位模糊

1.1 审理制度内涵认知的缺失与偏误

当前，基层审计机关中相当一部分审计人员对审理制度本身的理解还停留在表层，普遍存在将审理等同于审计报告修改的简单化认知。尽管《中华人民共和国国家审计准则》自 2011 年起正式将复核制度调整为审理制度，赋予审理工作更为独立、全面的职责地位，但在实际操作层面，许多基层单位并未建立起系统的制度学习与知识更新机制，导致审理人员普遍缺乏对审理内涵、边界及作用机制的深入认知。特别是对审理所应承担的质量把关、政策执行一致性审查、程序合规性核验等多重职责认识不清，审理工作往往流于“文字润色”或“文稿校对”之表，难以实现应有的审计质量控制功能。

同时，不同层级审计机关对审理工作的重视程度存在较大差异，基层审计机关更容易受到资源限制与任务

导向的影响，将审理工作视为“可有可无”的辅助环节。这种认知偏差直接影响到机构设置、人员配备、工作机制建设等多个方面，进而削弱了审理制度的制度权威与执行效能。例如，在一些地市级审计机关中，审理部门长期处于“临时成立、临时抽调、临时审理”的状态，缺乏稳定建制和人员保障，严重制约了其职能的发挥。在日常审计项目中，审理往往沦为一种事后补救性的手续，而非过程嵌入式的质量控制节点。这种被动、滞后的审理模式与制度设计初衷之间的偏离，正是认知偏差所带来的直接后果。

1.2 审理工作价值认同感的弱化

除了对制度内涵理解不深以外，审计人员对审理工作的价值认同感也存在明显不足，尤其是在审计一线人员中更为突出。在传统的审计工作逻辑中，“干项目、出报告”是衡量工作成效的重要标准，审理则常常被视为“不创造绩效”“不产生直接审计成果”的辅助工种。这种绩效导向下的认知体系，使得不少审计人员对审理工作产生抵触心理，甚至将其视为拖延审计进度、束缚审计思维的“负担”。当审理意见与业务部门形成分歧时，更容易引发抵触、对抗等非建设性反馈，削弱了审理在质量把关中的独立性和权威性，进一步加剧了其职能的边缘化。

更为深层的问题在于，一些基层审计机关在绩效考核制度中未能将审理工作的重要性充分体现出来，导致从组织层面对审理功能的激励不足。这种认同感的缺失，往往使审理人员陷入角色边缘化的困境，既不被一线业务部门充分尊重，也难以在组织结构中获得制度保障。

例如,在一些地区,审理人员由兼职审计人员轮岗兼任,工作时间与项目周期严重冲突,致使审理工作质量无法保障。长期如此,审理的存在感和话语权不断削弱,其作为“审计质量生命线”的制度作用也难以有效发挥。由此可见,审理认知体系的缺失和价值认同的薄弱,是当前审理职能弱化的重要认知根源,必须从组织文化和制度激励机制上加以系统性修复。

2 职责体系中的定位缺失与边界模糊

2.1 审理流程中的职责划分模糊

在基层审计机关中,审理工作的职责界定常常存在模糊不清、重叠冲突的现象,导致其功能难以有效发挥。审理本应作为审计质量控制的重要环节,独立于审计实施过程,对审计结论的合理性、审计证据的充分性以及审计程序的合规性进行再审查。但在实际运作中,部分机关未能形成清晰的职责分工机制,导致审理人员既要参与项目初期准备,又需承担报告审定后的修改工作,出现“自己审自己”的局面。这种角色重叠不仅削弱了审理的客观性,也导致监督制衡失效,使审理工作逐渐演化成为一种“内部协调”或“流程补丁”,背离了其原本设定的制度功能。

此外,在缺乏具体执行细则和流程标准的背景下,审理工作的参与节点与权责范围缺乏制度性约束。一些审计机关并未明确审理在各阶段应介入的具体时点,审理人员往往在项目完成之后才被动接收审计资料,导致其无法全面了解项目背景和过程细节,从而影响判断的准确性与深度。同时,对于审理提出的修改建议或异议意见,业务部门是否采纳缺乏刚性约束,一旦出现意见冲突,审理结果往往被搁置或妥协处理。这种无效反馈机制进一步淡化了审理的制度权威,也弱化了审计质量控制的实际作用。

2.2 权责不对等造成职能边缘化

审理人员所承担的审计质量监督职责需要足够的制度支撑与组织保障。然而在现实中,由于权责配置失衡,审理人员常常面临“有责任无权力”的困境。尽管其工作性质要求具备一定程度的判断独立性与流程介入权,但多数基层机关未能赋予其必要的制度地位与组织保障,导致审理人员提出的意见在实际项目中往往被边缘化。在部分单位,审理岗位仅被设置为“临时角色”或“挂名科室”,缺乏独立管理权限与人员配备权,其职责流动性大、制度执行力弱,不仅影响审理人员履职积极性,也使项目审计质量失去最后一道把关。

审计项目审理,即审理机构以审计法与审计准则中

的相关要求为基准,对业务部门提交的反映审计项目过程和结果的相关资料进行审查并提出修改建议的行为。从理论上,审理应对业务科室形成有效制衡,但实际上却处于被动接受任务、缺乏干预权的状态。审理结论无强制力,审理流程无话语权,使得其工作不仅难以深入推进,还容易被视为“流程拖延”因素,进一步削弱其存在感和制度意义。在此背景下,审理工作的质量控制功能被极大压缩,成为项目结尾处的“例行步骤”而非质量保障核心环节,严重背离审理设立的初衷,也暴露出职责体系内部严重的错位和结构性失衡。

3 资源配置机制的不足与技术支撑缺位

3.1 人员配备结构失衡影响职能履行

当前,基层审计机关普遍存在审理岗位人员数量不足、能力结构单一、专业素养不匹配等问题,严重制约了审理职能的系统性发挥。一些地区在机构编制上未单设审理岗位,或仅安排1~2人兼任,造成审理力量严重薄弱。由于编制紧张,部分单位甚至将退休返聘人员或年轻新入职人员安排至审理岗位,缺乏必要的审计经验积累与法规理解能力,使得本应具有“二次评估”功能的审理制度难以真正履行质量把关的职责。这种“轻配置”现象,不仅削弱了审理职能的专业性,也使其在组织层面始终处于边缘地带,缺乏与业务主线同等重要的制度地位。

与此同时,审理工作对综合能力的要求远高于单纯的数据核算或文稿编制。其既需熟悉国家宏观政策与法律法规,又需掌握审计逻辑、程序规范及报告表达技巧,对综合素质的要求较高。然而,当前基层审计机关缺乏系统化人才培养机制,审理人员往往缺少专项培训、实战指导和轮岗锻炼机会,导致能力提升缓慢,影响了审理工作的科学性与精准性。为了解决人手紧缺问题,不少单位采取“轮岗审理”或“兼职审理”方式,但这也意味着工作连续性差、专业性弱,最终形成“做得少、做不精、做不久”的尴尬局面,进一步削弱了审理制度的生命力。

3.2 技术与制度支撑不足制约工作效能

在信息化和数字化快速发展的今天,审计业务流程正逐步向“数据驱动、平台协同”的方向转型,而基层审理工作却在技术支持方面明显滞后。一些地区仍以人工审查纸质报告、口头交流意见为主要工作方式,缺乏标准化的电子工作平台和信息处理系统,导致资料流转效率低、数据分析能力弱、质量控制难以形成闭环。即使部分机关引入了审计管理软件系统,也多用于业务报

表统计与任务进度跟踪,尚未形成专门面向审理环节的数据分析模型与工作流程模块,使得技术赋能无法深入落地,审理工作的现代化水平严重落后于审计实践的发展需求。

当下,随着审计数据量不断攀升,依靠人工逐页逐项审阅材料的方法已无法适应高强度审计任务的节奏。尤其面对专项资金、工程项目等专业性较强的审计领域,审理人员在缺乏数据支持和系统辅助的情况下,极易遗漏问题或判断失误,进而影响审计结论的客观性与科学性。在此背景下,应当加快推进审理环节的信息化转型,通过引入智能比对、逻辑校验、文本聚类等技术手段,提高审理的效率和精准度。

4 破解路径:多维协同推动审理职能重塑

4.1 完善制度体系,重建职责边界与审理流程

要破解基层审计机关审理职能弱化的问题,首先必须从制度设计入手,推动审理机制的系统重构。建议上级审计机关牵头制定适用于基层的审理操作规范与职责清单,明确审理的介入节点、审查内容、报告反馈机制和结果采纳机制,从制度层面厘清“审理是什么、审什么、怎么审”。通过制定具有刚性约束力的制度文本,赋予审理意见明确的工作权重与决策话语权,防止其在实际操作中被“绕过”或“稀释”。同时,在审计流程中设置强制性审理节点,如审计报告草拟前必须提交审理会审,项目出具前必须采纳审理反馈并形成记录,从而真正将审理纳入全过程质量控制的主线逻辑。

此外,审理制度重构还应考虑岗位激励机制与责任追究机制的结合。一方面,将审理人员的履职情况纳入单位考核体系,突出其质量控制成果在考核中的权重,提升岗位吸引力与稳定性;另一方面,对于重大遗漏、意见失准等审理工作中出现的问题,应依法依规建立责任归属机制,倒逼审理人员提升履职能力与审慎意识。在此基础上,还可推动跨区域审理共享机制试点,由上级机关统筹调配优质审理资源支援薄弱地区,形成审理人才“飞地帮扶”制度,在保障审理独立性的同时提升整体质量与公平性。

4.2 强化资源支持,推进智能化与专业化并行建设

破解审理职能弱化,离不开资源供给能力的全面提升。随着《建设项目工程总承包管理规范》(GB/T50358—2017)的正式实施,标志着我国在推动全过程项目管理方面迈出了坚实一步,审计机关也应顺应这一趋势,构建“全过程质量控制+智能化监督”的融合框架。这

一框架中,审理工作需获得与业务审计等同的资源配置,包括稳定的人员编制、持续的专业培训、完备的技术平台。通过建立专职审理人员库,并对其进行法律、财务、政策等多维度能力培训,推动从“经验审理”向“知识驱动审理”转型。

技术赋能也是破解审理弱化的关键路径。在当前“数字审计”加速发展的背景下,应逐步构建审理辅助决策系统,实现数据逻辑自动比对、政策执行偏差识别、审计底稿可追溯性校验等功能。比如通过引入自然语言处理算法识别报告中的逻辑矛盾点、通过数据模型对关键指标波动提出预警、通过知识图谱关联相关政策条文,均可大幅度提高审理的精准性与效率。随着AI等技术的深入应用,审理工作也不再是纯粹依赖人力的工作环节。在审理辅助系统的支持下,未来有望实现“标准问题系统识别、个性问题人工把关”的协同机制,使审理真正转型为“数据与智慧共驱动”的新型质量控制节点。

5 结论

审理作为审计质量控制的关键环节,其职能的有效发挥是提升基层审计质量、落实审计监督职责的制度保障。当前基层审计机关面临认知不足、职责错位、资源短缺等多维困境,导致审理工作边缘化、弱化趋势显著。要破解这一问题,需从理念重塑、制度优化、资源配置、技术赋能等方面协同发力,重建职责体系,激活组织机制,实现审理职能的制度性复位。随着数字化、智能化审计的快速发展,基层审计机关应主动适应新趋势,以智能工具提升审理能力,以制度设计夯实责任边界,推动审理工作在新时代实现高质量发展与职能重塑。

参考文献

- [1]黄泳萍.基层审计机关审理提前介入可行性分析[J].审计月刊,2022,(11):21-23. DOI:10.15882/j.cnki.sjyk.2022.11.025.
- [2]朱卫娟.浅析基层审计机关审理工作存在的问题及对策[J].现代经济信息,2014,(17):30.
- [3]徐涛.基层审计机关审理工作面临的问题和解决的渠道[J].新会计,2014,(04):40-41+26. DOI:10.13511/j.cnki.xkj.2014.04.027.
- [4]姚真君.基层审计机关审理工作对策研究[J].新会计,2013,(08):58-60. DOI:10.13511/j.cnki.xkj.2013.08.035.
- [5]刘言方.浅谈基层审计机关审理工作中存在的问题及对策[J].中国乡镇企业会计,2013,(04):162-163.