



G A O

Accountability * Integrity * Reliability

美国审计署

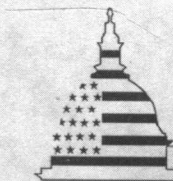
质量控制手册

POLICY MANUAL

◆ 审计署审计科研所 / 译



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House



G A O

Accountability * Integrity * Reliability

美国审计署

质量控制手册

POLICY MANUAL

◆ 审计署审计科研所 / 译



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

美国审计署质量控制手册/审计署审计科研所译. —北京:中国时代经济出版社,2006.3

ISBN 7 - 80221 - 032 - 1

I .美... II .审... III .审计 - 质量控制 - 美国 - 手册
IV .F239.271.2 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 014725 号

美国
审计署
质量控制
手册

审计署审计科研所
译

出版者 中国时代经济出版社
地 址 北京东城区东四十条 24 号
青蓝大厦 11 层
邮政编码 100007
电 话 (010)68320825 68320496
传 真 (010)68320634
发 行 各地新华书店
印 刷 北京市优美印刷有限责任公司
开 本 787 × 1092 1/16
版 次 2006 年 3 月第 1 版
印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷
印 张 19.25
字 数 425 千字
印 数 1 ~ 3000 册
定 价 30.00 元
书 号 ISBN 7 - 80221 - 032 - 1/F·004

版权所有 侵权必究

GAO 声明

GAO 网站上的产品和信息不受美国版权法律的保护,全部可以复制和分发,无需美国审计署许可。但是,GAO 产品和网站上可能包含一些图片或其他资料,如果你想单独复制这些资料,也许还需要版权所有者的许可。

前 言

GAO 致力于帮助议会履行宪法规定的职责,促进联邦政府提高绩效和确保联邦政府对美国公众的利益负责。

作为美国重要的绩效和责任组织,GAO 检查公共资金的使用,评价联邦项目和活动,提供一些政策分析、备选方案以及其他支持,以便帮助国会进行有效的监管,作出有效的决策和拨款决定。从这个角度来说,GAO 致力于通过对有关活动进行各种监督、检查和预测,不断提高联邦政府的经济性、效率性和效果性。GAO 的工作包括财务审计、项目检查和评价、政策分析、立法建议、调查和其他服务。GAO 的活动都是为保证行政机构宪法规定的对于议会的责任以及联邦政府对于美国公众的责任。

GAO 活动的核心是政府审计——政府履行其对美国公众所负责任过程的重要组成部分。审计使议会、公众和其他 GAO 工作成果的使用者相信他们所获得的有关项目或经营的成果以及有关内部控制制度方面的信息是真实有效的。

政府审计师,与 GAO 雇员一样,必须遵循严格的专业准则,以确保他们在计划、执行和报告工作中保持胜任能力、诚实、客观和独立性。审计准则的框架经过适当的时期修订,已经由 GAO 制定并公开出版,即政府审计准则^①,在审计界被称作黄皮书,其中的准则常被称作公认的政府审计准则,或者 GAGAS。

GAGAS 不仅包含了对审计师职责的广义说明,也包括保持独立性、专业

^① 政府审计准则:2003 年版(GAO-03-673G,2003 年 6 月)

判断、胜任能力、质量控制和保证的广义准则,同时也包括了具体的有关财务审计、绩效审计和鉴证业务的现场工作准则和报告准则。

GAGAS 在陈述中都使用了“应该”一词来确认那些要求。另外,GAGAS 中的“审计师”一词包括了那些被称作审计师、分析师、评价师、监察员,或者其他类似称谓的人员。人们期望审计师能够在开展相应类型的业务时遵循准则的要求。

手册中列示的 GAO 政策根源于 GAGAS。GAO 制定的政策是供 GAO 专业人员使用的,而且是建立在 GAGAS 基础上的,它通过详细说明 GAO 职员为遵循专业准则要求而采取的步骤,确保他们的工作与 GAO 的核心价值观——责任、正直、可靠相一致(参见 110 部分对 GAO 核心价值的解释)。在特殊情况下,当 GAO 审计小组决定他们不遵循一条或更多条 GAGAS 准则,审计小组需要记录:(1)准则未被遵循的理由;(2)不遵循准则对审计造成的已知或潜在的影响;(3)审计局低风险业务管理处长(Team Managing Director)的审核或者总质量检查官(CQO)对于中、高风险业务的审核。

为方便使用,本政策手册是按照 GAO 的确保遵循 GAGAS 的质量保证框架来编排的,GAO 雇员可以通过 GAO 内网,作为主要业务电子辅助指南(EAGLE, Electronic Assistance Guide Leading Engagements)的一部分在线取得。参见表 1。

本政策手册有 4 章 29 个部分,这 4 章是:

- 100——质量控制原则——对于 GAO 履行职责至关重要是专业准则和核心价值观,以及领导风格。无论从长远角度或从日常工作来说,这个领导风格既体现了也使组织内各层次专业人员都明了这些准则和价值观的重要性和相关性。
- 200——人力资源——GAO 将员工作为最重要的资产加以依赖。因此,GAO 在人力资源管理中努力探索和运用最佳实务,以便吸引、留住、激励和开发高层次人才。
- 300——项目执行——在 GAO 业务中运用所要求的准则和政策,可以确保 GAO 专业人员所做的工作是客观的、可靠的,确保支持审计结论的证据是充分、可靠和相关的;确保所有的工作都被恰当地记录和复核,确保结果被有效地报告。
- 400——监控和政策评估——为 GAO 客户和 GAO 工作成果的其他使

用者提供一个合理的保证,即 GAO 遵循了专业准则和核心价值,GAO 拥有有效的内部和外部检查机制,包括年度检查,三年一度的同业复核,以及由质量和持续改进局、监察长办公室进行的定期评估。

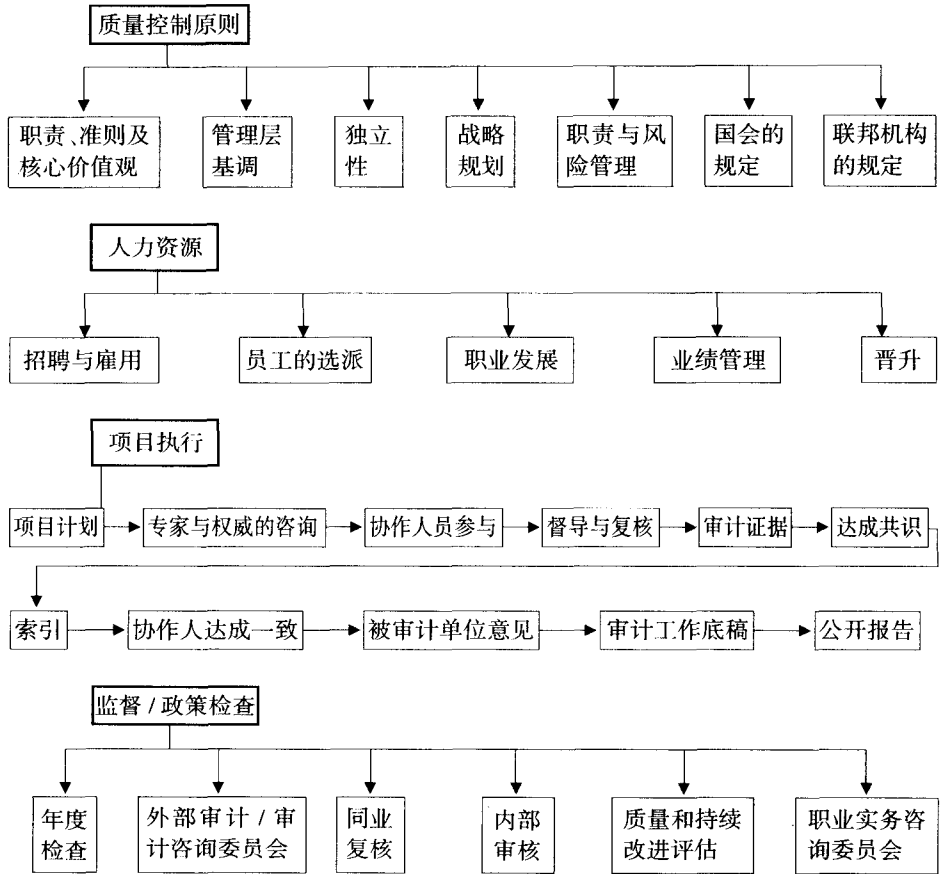
手册中的这 29 个部分,每部分开始都对内容进行了概要说明,然后是目的说明。引用的 GAGAS 相关条款,被安排在具体 GAO 政策讨论之前。关键职责都进行了列示,使对政策执行负责的官员或组织单位非常明了。有些部分还包含附录,主要是附加的操作指南。

对本政策手册所作的任何增加、删除或者其他建议性的改动都必须经过总质量检查官蒂莫西 P.保灵的同意。

大卫 M.沃克
美国审计长

杰尼·多达罗
总协调官(COO)
专业实务咨询委员会主席

表一:GAO 确保遵循 GAGAS 的质量保证框架



编译说明

美国审计署(政府责任办公室,简称 GAO)于 2003 年 6 月发布了公认政府审计准则(GAGAS)的第四次修订版,取代了 1994 年及以前的三次修订版。随着 GAGAS 的修订,2004 年 1 月 GAO 相应地修订了其《质量控制手册(GAO POLICY MANUAL)》。

我国审计署 2004 年 2 月发布实施六号令(《审计机关审计项目质量控制办法(试行)》)以来,全国审计机关正在大力强化审计质量控制。为使我国审计机关更好地学习借鉴 GAO 的经验做法,提高质量控制水平,我所组织翻译了 GAO 的这本手册。我们相信,这本手册对于我国审计机关的数万审计人员都有广泛的参考价值。

本书是 2004 年度国家软科学研究计划项目《审计项目质量控制体系和控制对策研究》(项目编号 2004DGQ3B073)的成果之一。本项目由我所潘博同志负责主持。

有关说明如下:

一、GAO(美国审计署或美国政府责任办公室)

根据 2004 年美国审计署人力资源改革法案修正案,自 2004 年 7 月 7 日起美国审计署更名,其英文名称由原来的 General Accounting Office 变更为 Government Accountability Office,直译为“政府责任办公室”,英文简称仍为 GAO。

为了准确体现 GAO 的职责,并考虑到中文的习惯称呼,本书对于美国审计署或政府责任办公室仍直称为 GAO,以确切表达这两种含义。

二、GAGAS(GAO 的公认政府审计准则)

GAGAS (Generally Accepted Government Auditing Standards)指公认政府审计准则。原文中多处直接使用 GAGAS,翻译时也保留了这种用法。GAO 于 2003 年 6

月发布了 GAGAS 的最新修订版本,中译文已由我所组织翻译,中国财政经济出版社 2004 年 8 月出版《美国政府审计准则》(2003 年修订出版)。本书中多处直接引用了 GAGAS 的中译文,均见此书。

三、关于书名

本书原名《POLICY MANUAL》,直译为《政策手册》;我们根据全书的内容,译为《质量控制手册》。本书第 100 章名为 Leadership,很难找到一个对应的恰当词表达,我们根据内容译为“质量控制原则”。

四、GAO 的多种职位、职务和美国的多种机构、法案

本书中多处提及 GAO 的多种职位、职务和美国的多种机构、法案。关于前者,我国审计机关有很多没有对应的职位、职务,只能依据原文和我们的理解译出。为便于广大审计人员全面了解 GAO 的职位、职务,我们专门编译了 GAO 机构简介,作为本书的附录。

五、同业复核指南

2004 年 5 月,美国地方政府审计师全国协会修订了《同业复核指南》。同业复核是 GAO 质量控制的重要措施,因此我们将指南列为本书的附录。文中 GAS 指政府审计准则(Government Audit Standards)。

参加本书翻译工作的有我所的潘博、刘力云、柴娜琳,中国人民大学商学院的曹伟、陆蕾、张晶晶,中央财经大学会计学院的岳彦芳、张晶、唐菱,南京审计学院的尹平、时现、王晓震等人;我所的潘博、叶君鳌、李俊、王大强校译了全部书稿。全书由我所崔振龙副所长审核,刘英来所长审定。

翻译研究 GAO 质量控制方面的专业文献,在我国还是第一次,尚无范本可资学习借鉴。限于我们的专业理解能力和翻译表达水平,书中可能存在不确切甚至错误之处,敬请读者雅正。

审计署审计科研所

2006 年 3 月

目 录

前 言	(1)
翻译说明	(1)
100 章 质量控制原则	(1)
110 节 职责、准则及核心价值观	(3)
120 节 管理层基调	(10)
130 节 独立性	(14)
140 节 战略规划	(25)
150 节 职责与风险管理	(27)
A 部分——GAO 的审计与评估职责	(32)
B 部分——信息的获取和数据使用的限制	(34)
160 节 国会的规定	(46)
A 部分——就立法法案进行的评论	(56)
170 节 联邦机构协议书	(59)
200 章 人力资源	(68)
210 节 招聘与雇用	(69)
220 节 员工的选派	(71)
230 节 职业发展	(73)
240 节 业绩管理	(74)
250 节 晋 升	(76)
300 章 项目执行	(79)
310 节 审计项目计划	(81)
315 节 专家与权威的咨询	(100)

A 部分——寻求法律帮助	(101)
B 部分——研究局或者团队专家	(109)
C 部分——执行调查	(114)
320 节 协作人员参与	(117)
325 节 督导与复核	(124)
330 节 审计证据	(128)
340 节 信息一致	(139)
350 节 复核	(150)
360 节 合伙人合作	(162)
370 节 代理意见	(169)
380 节 审计底稿	(175)
390 节 审计报告	(191)
A 部分——沟通	(192)
B 部分——媒体和公共事务	(203)
C 部分——在 GAO 的报告中报告机密的、敏感但不机密 的信息以及使用受版权保护的材料	(207)
D 部分——GAO 记录的公共可获得性	(214)
E 部分——记录 GAO 工作的收益	(216)
400 章 监控和政策评估	(223)
410 节 年度检查	(224)
420 节 外部审计/审计咨询委员会	(225)
430 节 同业复核	(227)
440 节 内部审核	(232)
450 节 质量与持续改进评估	(233)
460 节 职业实务咨询委员会	(234)
附录一：同业复核指南	(236)
附录二：GAO 内部机构设置简介	(281)

100 章 质量控制原则

概 述

专业准则、核心价值观以及领导风格对于 GAO 履行其职责是至关重要的。无论从长远角度还是从日常工作来说,这种领导风格既体现了也使本组织各层次专业人员明确了这些准则和价值观的重要性和相关性。

本章主要明确 GAO 的职责、法定规章以及总体战略和措施。本章着重说明 GAO 在实现其目标的过程中,应保证遵循政府审计准则(GAGAS)、其他适当相关的专业准则和自己的核心价值观。这些核心价值观与 GAGAS 的宗旨和目标是基本一致的。特别是,GAO 作为美国最主要的政府审计组织和最主要的绩效和责任机构,体现了这些宗旨和目标。

本章同时阐述了建立适当的“管理层基调”的相关政策。“管理层基调”是审计长和其他 GAO 行政人员的领导风格。这种领导风格与最高专业准则、GAO 的核心价值观是一致的,同时也和 GAO 成为一个模范联邦机构,成为唯一一个定位为帮助国会履行其宪法职责以及为了美国公众的利益来协助联邦政府改进绩效和责任的世界一流专业服务机构的目标是一致的。

作为一个审计组织,独立性对 GAO 的可靠性是至关重要的。本章包括了 GAO 关于审计人员独立性方面的政策。同 GAGAS 一致,其目标是确保 GAO 及其人员在形式上和实质上的独立性免受个人的、外部的或组织等方面的损害。

作为一个模范的联邦机构,GAO 拥有一系列政策用以确保它的战略规划是有效的,而战略规划的核心是一个 6 年战略计划。为了与每届国会保持同步,该规划每两年更新一次。这样,该规划就成为 GAO 在来年将如何支持国会工作和如何服务美国公众的坚实基础。除了确定 GAO 所关注的关键领域,该规划还是 GAO 结构与资源的规划蓝图,其目的是为了更好地实现长期目标,以及在立法、拨款、调查和审查等方面协助国会的工作。

本章还包括职责和风险管理方面的政策和程序,其目的是为了帮助业务的安排和高质量工作成果的取得。另外,职责和风险管理政策也是为确保 GAO 所进行的工作是在其胜任能力和审计、评估及审查授权范围之内,以及确保 GAO 能够得到其完成各项工作所需要的相关资料。

另外,本章包括用于指导 GAO 与国会的合作以及与其他联邦机构联系的相关政策。由于 GAO 是为了帮助国会履行其宪法职责、改进国会的工作以及为了美国公众的利益保证联邦政府改进绩

效和责任而设立的,因此 GAO 的国会的规定就是为指导 GAO 与国会的合作以及保证对国会的受托责任,而 GAO 的机构规定则是一系列用于规范 GAO 在工作过程中与联邦机构之间关系的原则和政策。

110 节 职责、准则及核心价值观

内容 概述 目的 GAO 职责 战略和措施 专业准则 核心价值观 主要职责

概 述

这部分阐述了 GAO 的职责以及实现这些职责的总体战略和措施；GAO 对遵循 GAGAS 和其他相关专业准则的承诺；GAO 的核心价值观。本节结尾列示了 GAO 的主要职责。

目 的

因为 GAO 在支持国会改进联邦政府绩效和责任中起了重要的作用，所以理解 GAO 如何为国会与公众提供信息以及 GAO 的工作所依据的专业准则与核心价值观都很重要。

GAO 职责

GAO 致力于帮助国会履行宪法规定的职责，并为美国公众的利益帮助改进联邦政府的绩效和责任。

GAO 检查公共资金的使用，评价联邦项目和活动，提供一些政策分析、备选方案以及其他支持，以便帮助国会进行有效的监管、作出有效的决策和拨款决定。从这个角度来说，GAO 致力于通过对有关活动进行各种监督、检查和预测，不断提高联邦政府的经济性、效率性和效果性。GAO 的工作包括财务审计、项目检查和评价、政策分析、立法建议、调查和其他服务。GAO 的活动都是为保证行政机构履行宪法规定的对于议会的责任以及联邦政府对于美国公众的责任。

根据 1921 年的预算与会计法案，国会建立了 GAO，目的在于调查所有涉及收入、支出及公共资金运用的问题，并为提高公共支出的经济与效率提供建议。二战以来，国会修正和扩充了原有的章程。

- 政府公司控制法案(1945)授权 GAO 审计政府机关的财务交易。
- 预算与会计程序法案(1950)规定了 GAO 为联邦政府制定会计准则并对内部控制和财务管理进行审计的职责。
- 立法机关改组法案(1970)授权 GAO 对一系列联邦政府工作进行项目评估与分析。
- 财务总监(CFO)法案(1990)和政府管理改革法案(1994)授权 GAO 审计政府机构财务报表并审计美国政府每年合并财务报表的权利。
- 其他的一些法律补充完善了 GAO 基本的审计和评估职责，其中包括国会预算与没收管理法(1974)，其为 GAO 检查报告的和未报告的内收提供了法律依据；监察长法案(1978)使 GAO 制定联邦政府项目与活动审计准则有了依据；限制竞争法案(1984)为 GAO 审查遭到反对的政府限制行为提供了依据。

现在 GAO 进行一系列监督、调查、预测工作,涉及政府活动与项目的所有方面。GAO 每年要发布成百上千的报告与其他文件,并提供一些相关服务。该组织同时关注国家与国际的趋势与挑战以及预测它们对公共政策的影响。通过为改进政府机构的日常工作与运作提供建议,GAO 为改善联邦政府支出的效果和受托责任的完成作出了贡献,还增强了纳税人对联邦政府的信任与信心。考虑 GAO 的战略目的和目标或衡量 GAO 工作的潜在成果时,明确这一点非常重要:GAO 的工作成果是通过国会和政府机构针对 GAO 提供的信息与建议所采取的行动而取得的。

战略和措施

对 GAO 而言,实现战略目的和目标依赖于为国会和公众提供专业的、客观的、以事实为依据的、不偏不倚的、无成见的、公允和完整的信息。开展这些工作时,GAO 须遵循严格的专业准则和三个核心价值观,这将在本节后面部分介绍。GAO 所提供的大多数信息是针对国会特定的工作需求来收集和报告的。由于已被授权制定规章,GAO 也可在审计长的授权下,独立开展研究与开发工作。

GAO 对以各种方式收集的信息加以分析和表述来协助国会,包括:

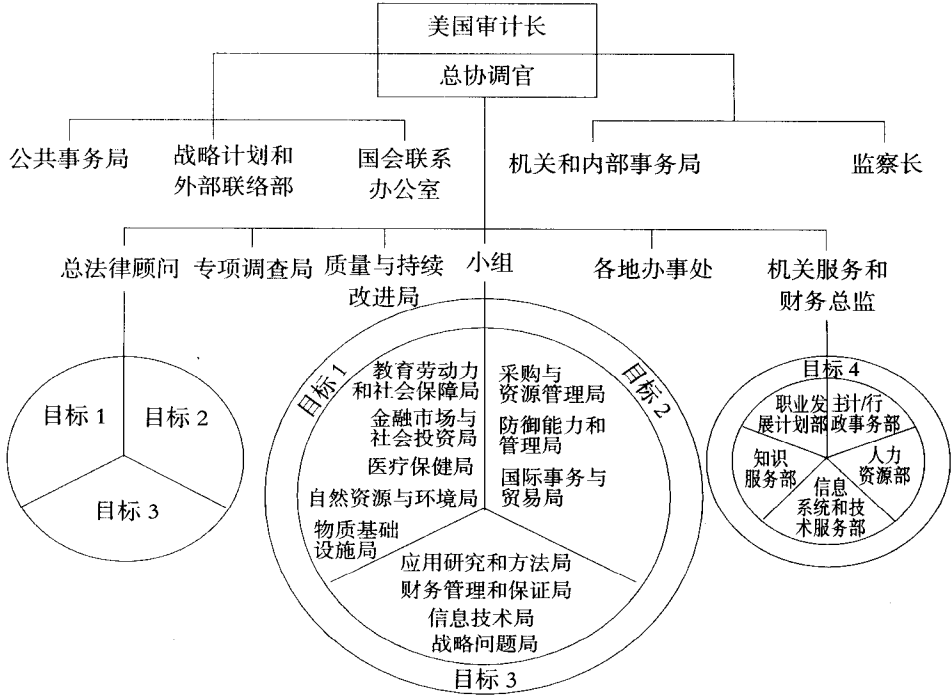
- 评价联邦政府的政策和机构的工作业绩;
- 与监督相关的工作,包括通过对政府工作进行财务及其他管理审计来确定公共基金的使用是否有效率、有效果并符合相关法律;
 - 与调查相关的工作,包括确定哪些项目有效,哪些无效;
 - 与预测相关的工作,即以未来为导向的工作,包括确认关键的趋势以及在危机形成前确定可能出现的挑战;
 - 检查和分析机构的预算以支持拨款的过程顺利进行;
 - 调查以及确定是否存在不合法或不正当的行为;
 - 分析政府工作的资金来源;
 - 法律和判决工作,包括为确定机构是否遵循了相关的法律法规而出具的法律意见,以及针对希望得到政府合约却失败的投标者的诉求所采取的解决方法;
- 政策分析,以评价所需的工作,确定评价问题的框架和可能的选择以及提议实施的工作影响;
- “建设性的工作”,通过发布自助指南和基本准则以及最佳实务研究,来帮助机构在关键领域取得进展;
- 其他对国会的帮助,以支持其对有关立法机构、活动和职能的监督和决策。

GAO 将其总体战略与针对单个战略目的和目标的具体战略结合起来,这些单个的战略目的和目标包含在 GAO 为国会服务的战略规划和 GAO 年度工作计划中(见 <http://www.gao.gov/sp.html>)。这些具体的战略以工作目标的形式出现,每一个都包含一套与 GAO 日常工作相联系的关键措施。这些详细的工作目标以及为每个战略目标所作的关键努力,可以在网站的战略规划、工作成果和责任链接中的“战略补充内容”部分在线查看,网址是 www.gao.gov/sp.html。

此外,GAO 还与其他国家和国际上有关政府责任方面和专业方面的组织建立战略合作关系,来扩展和补充自身机构的知识和经验,以此来改进对国会与美国公众的服务。这些关系集中在:(1)利用咨询小组和其他团体支持,建立和发布 GAO 的战略规划和年度工作计划;(2)发起和支持合作性的国家级和国际级审计、技术援助和其他知识共享的活动。

与那些管理联邦政府土地或者维护遍及全国甚至是全世界的设施或系统的大型行政部门不同,GAO 是一个相对较小的机构,几乎全部依赖于一种资源来实现它的战略目的和目标:即该机构的工作人员。GAO 的工作人员,大约 3300 人,分布于由人事部门和行政服务部门所支持的 13 个研究、审计和评估小组中(见图 2)。GAO 大约 3/4 的工作人员在华盛顿特区总部中,其余的分布于全国各地的办事处(见图 3)。

图 2:GAO 的组织结构



注:几个局开展工作以支持多个战略目标。这些局包括:采购与资源管理局(ASM);应用研究和方法局(ARM);防御能力和管理局(DCM);教育劳动和社会保障局(EWIS);财务管理和保证局(FMA);金融市场与社会投资局(FMCI);医疗保健局(HC);国土安全与司法局(HSJ);信息技术局(IT);国际事务与贸易局(IAT);自然资源与环境局(NRE);物质基础设施局(PI)和战略问题局(SI)。支持战略目标 4 的单位包括:主计/行政事务部(CASO);人力资源部(HCO);信息系统和技术服务部(ISTS);知识服务部(KS)和职业发展计划部(PDP)。