

引文格式: 余冬梅, 胡智强. 常态化贸易冲突中的审计应对策略: 以美国政府审计准则的变化为背景 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21 (4): 23-29.

常态化贸易冲突中的审计应对策略 ——以美国政府审计准则的变化为背景

余冬梅, 胡智强

摘要: 频繁的贸易冲突是现代市场经济的常态, 世界各国应对贸易冲突的手段日趋丰富, 审计是强有力的制度工具。美国最新的政府审计准则在制度适用、独立性保障、审计人员职业胜任能力、审计业务检查标准和境外经营实体审计监督等方面有显著改进, 对美国应对贸易冲突发挥了较好的作用。我国的审计立法应当贯彻新时代审计工作新理念, 突出审计制度的中国特色, 对审计全覆盖、经济责任审计等制度内容进行提炼, 补充关于海外投资审计等薄弱环节的具体规范, 在应对贸易冲突中发挥其应有的作用。

关键词: 贸易冲突; 国家审计; 美国审计准则; 借鉴

作者简介: 余冬梅, 南京审计大学会计学院高级会计师, 江苏省教育厅首届会计领军人才; 胡智强, 法学博士, 南京审计大学法学院教授。

基金项目: 南京审计大学政府审计与区域治理法治化研究院研究课题“审计与监察衔接问题研究”(GARG2018004); 南京审计大学高等教育研究课题“国外政府审计准则制定经验研究”(2019JG037)。

中图分类号: F239.4 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.04.003

现代市场经济已经超越了早期市场经济狭小的规模限制, 走向日益广阔的范围, 产业链和供应链已经打破国家的界限。市场经济是通过交换机制实现主体利益的经济运行模式, 这种以理性和利益最大化为逻辑的人类社会交往结构必然引起激烈的贸易冲突。

现代市场经济出现诸多新特质使贸易冲突变得尤为频繁, 贸易冲突的后果也变得更加难以预测和控制。经济全球化、利益主体多元化、交易方式的复杂化是现代市场经济的最明显特征。利益主体不再限于传统的商业主体, 还包括诸多经济体和不同的国际组织, 国际贸易方式自身的变化和大数据等现代科技手段的融合对贸易交往格局的影响尤其巨大。这就导致贸易冲突在时间、空间和内容上变得全方位地复杂化, 涉及贸易补贴、税收、贸易规模与数量、知识产权、法治发展程度、所有制、政府和市场关系等诸多方面。贸易冲突是现代市场经济的必然产物, 应对贸易冲突而形成的各种制度体系正是现代市场经济自身所需要的修正机制, 也是不同经济政治主体维护其利益的需要。

世界各国应对贸易冲突的手段也日趋丰富, 一方面是新的工具和手段的持续产生, 另一方面是现有制度工具的继续挖掘和重构。本文以美国政府审计准则的最新修订为背景, 探讨审计在应对贸易冲突中的作用。

一、审计监督在贸易冲突中扮演的角色与现实

审计的传统作用体现在两个方面：一是微观技术层面的经济资源的流动性控制，包括流量和方向的监测；二是作为一种有效的信息规制工具，解决信息披露不对称问题。现代审计监督制度，一方面自身不断裂变为一个精细、复杂的体系；另一方面日益获得更广阔的应用^[1]。二战以后，在凯恩斯宏观调控理论的影响下，各国政府对现代国际贸易的介入程度普遍加强，并寻求更多更有效的路径达成干预目标，政府审计发挥新的作用正是顺应了历史潮流。我国的审计“要服务开放发展，建立健全境外国有资产审计监督制度，坚持境内与境外审计一体化、同步化，实现对外国国有资产的有效监督，保障境外国有资产依法合规、安全可控、有效运营”^[2]。审计监督的传统底色，在新的时代背景下焕发出新的光芒，审计在国际贸易领域中的作用至少表现在以下几个方面：

第一，公共政策评估。现代国际贸易领域涉及的领域极为广泛，如何评估相关公共政策的合理性需要更为准确和量化的手段。“审计是政府履行公共受托经济责任，保证和促进公共受托经济责任全面履行的技术保障。”^[3]例如，欧美国家一直就有通过政府审计对有关领域的国际贸易中可能的风险进行评估的做法，最近美国审计署又会同国防部、商务部和内政部等诸多部门通过长期的持续性监测，完成对美国稀土供应链及其相关政策绩效的审计，并以审计报告的法定形式向国家提供信息，对帮助美国政府在稀土贸易中扭转不利局面发挥了显著的作用。

第二，审计监督全覆盖。我国以公有制为主体的经济模式决定了国有企业在国际经济交往中具有重要作用，但“国企国资走出去，监管必须及时跟出去，确保企业境外国有资产安全运营和保值增值”^[4]。对国企的审计监督包括外部监督和内部监督两个方面，2015 年 12 月 8 日，《关于实行审计全覆盖的实施意见》提出“公共资金、国有资产、国有资源和领导干部经济责任”审计全覆盖的目标，这是对企业的的外部监督要求。2017 年 5 月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第 35 次会议，审议通过了《关于规范企业海外经营行为的若干意见》，提出“加强企业海外经营行为合规制度建设”。“合规制度建设”就是利用内部审计加强企业的风险控制。可以说，实际上我国已经形成了更具有针对性的、具有中国特色的内部审计与外部审计相结合的全覆盖式国际贸易风险控制制度。

第三，对经济主体的微观控制。一般来说，政府审计在宏观层面的政策和资源监督方面能够起到一定的作用，但在微观治理层面达到同样的功效却需要更多有效的控制手段。“审计的首要任务是帮助组织评估控制风险并制定相应的审计策略。”^[5]社会审计和内部审计是社会力量参与国家与社会管理的基本形式，能够帮助市场主体监测、预判和防范市场风险。现代社会生产力高度发达，受托经济责任关系的普遍化、多元化决定了审计具有更大的用武之地，内部审计和社会审计成为提高治理水平，促进微观治理的重要机制。2018 年，《审计署关于内部审计工作的规定》将内部审计的范围，由财政财务收支扩大到经济活动、内部控制及风险管理，内部审计的职能也相应地由监督扩展到评价和建议，以更好地实现组织目标。

二、美国审计准则的修订与经验

由于审计具有很强的技术性和实践性，审计发挥作用的基本路径就是提高审计执业质量，持续地修订审计准则，为审计人员提供行为规范准则。美国政府审计准则迄今为止已经经过 7 轮修

订,经过不断地修正和完善,收到了很好的效果。《美国政府审计准则 2018》(以下简称 GAGAS2018)已于 2018 年 7 月正式公布实施,其体现了美国审计立法的最新成果。

GAGAS2018 有力地推动了审计职业化、普及化、高效化,尤为突出的是通过修订审计准则解决了政府审计资源不足、审计人员职业胜任能力不够,以及海外贸易领域审计监督制度缺漏等问题。因此,尽管修订时间不长,良好的效果却已露端倪。在应对贸易冲突方面,因为“有法可依”而成为有效的制度工具。美国审计署先后发布过两份专题审计报告,对美国稀土供应链及其相关政策绩效进行评估,收到了极佳的效果^[6]。这也为我们在中美贸易冲突中使用“稀土牌”提供了一定的启发。

中美两国基本的政治制度不同,但审计准则具有“技术规范”的特征,可“滤去”意识形态方面的差异,最大程度地进行借鉴和吸收。此次 GAGAS 的修订时间跨度从 2011 年到 2018 年,历时 8 年,是 GAGAS 修订史上间隔最长的一次修订,包含了丰富的内容,我们将其中与本文主旨相关的内容提炼为以下六个方面。

(一) 打通各种审计准则,优化审计资源整合

审计监督永远面临着审计资源的有限性和审计监督对象无限性之间的矛盾,而有效的解决之道主要是处理好政府审计与其他审计之间的相互关系,在制定审计准则时政府审计就寻求彼此之间的合作。因此,GAGAS 在历次修订中规定审计师可将 GAGAS 与其他各种审计准则相互适用。为了整合审计力量,优化审计资源配置,1988 年,GAGAS 修订时还对美国注册会计师协会制定的审计工作准则(GAAS)的内容一度采取过“自动采纳”立场^[7]。

GAGAS2018 在强调 GAGAS 与其他审计准则的相互关系时,注意到了不同准则之间的差别,将“自动采纳”立场修正为“附条件适用”^[8]:第一,政府审计在适用其他准则时,不得违反美国审计总署的强制性规定。第二,在适用其他准则时必须增加特定的审计信息披露义务,对参照适用以及有可能影响审计质量和审计结论的情况必须在审计报告中进行说明。第三,在鉴证业务中增加借鉴了美国注册会计师协会鉴证业务第 18 号准则(SSAEs18),即“鉴证标准:澄清和重编码”。第四,在财务报表审阅业务中增加借鉴了美国注册会计师协会代理记账和审阅服务第 21 号准则第 90 节,即“财务报表审阅”部分。

(二) 从程序与技术视角确保审计监督的独立性

众所周知,独立性是审计监督的生命,《利马宣言——审计规则指南》的第二章专门从最高审计组织的职能、组织、成员以及财政等方面说明审计的独立性。

审计准则一般侧重从微观层面保障审计独立性^[9],GAGAS2018 也是如此。GAGAS2018 要求审计人员每年至少提交一次遵循独立性政策和程序的书面保证。鉴于独立性是一个动态、变化的概念,它还要求审计人员在信息、事实和环境发生变化时,应重新评估其对独立性产生的威胁。此外,还特别强调:

1. 审计独立性因审计类型和利益相关方的不同而不同

当委托方与责任方不一致,对行政机构负责的项目经营过程实施绩效审计时,审计人员应独立于行政机构;国家机构委托注册会计师对地方政府向国家机构提供信息的合理性进行鉴证时,注册会计师应独立于地方政府;政府对承包人是否遵循政府部门和承包方之间的合同条款进行鉴证时,审计人员应独立于承包方。

2. 增加了具有强制约束力的法定的附随义务——与独立性相关的特别信息披露义务

主要有两种情形:第一,在被迫履行有违独立性要求的职责时,或者公务人员在为被审计机构工作的条件下,审计人员如无法保持独立性,则应当做出“有保留式政府审计准则遵循情况声

明”。第二,如果是利用内部审计人员开展绩效审计,被审计机构对此必须以政府审计准则遵循声明方式单独予以强调。强调审计人员附随信息披露的作用在于,提醒利益相关方(审计信息使用人)对于审计信息的合理使用程度和采信程度。

3. 对审计人员提供专业服务影响独立性的处理方法进行了具体规定

审计人员提供专业服务主要是编制会计记录和财务报表,美国政府审计准则对其进行了单独的规定。在各国审计准则中所体现的微观角度的审计独立性,比宏观、体制上的审计独立性更具有可操作性,在提升审计监督的质量方面则具有直接的效应。

(三) 从职业胜任能力的标准角度提高审计人员监督技能

现代社会经济、技术的飞速发展和风险社会的叠加效应使得审计人员必须面对更为复杂的局面,GAGAS2018对职业胜任能力和审计人员后续职业教育的重视达到了前所未有的程度。不仅在形式上把它从一般准则中提取出来单列,而且在内容上也增加了很多具体的要求。内容主要涉及审计任务对审计人员胜任能力的要求,胜任能力的概念,继续职业教育要求和指南。

GAGAS2018深化了对审计职业胜任能力的认识,提出了对审计人员职业胜任能力进行分级的思想,将审计职业胜任能力分为两类四级。第一类是专家的职业胜任能力。从专业知识、资质、声誉、工作经历、专业能力来判断专家的职业胜任能力。具体应当从静态和动态两个角度进行判断,静态角度分为4个方面:专家执业资格或其他相关资质、业界声誉、工作经历和业绩、对专业法律规范的熟知程度和运用能力。第二类是非专家型审计执业人员的职业胜任能力。按照执业环境复杂程度的不同,对GAGAS的熟练程度又分为三级:新进人员——基本掌握,监督层人员——中等熟练掌握,合伙人或主管人员——熟练掌握。

审计机构必须制定具体的政策和程序,为具备相应执业能力的审计人员开展工作提供合理保障。无论是具备哪一个层级执业胜任能力的审计人员,在执业过程都要坚持从具体、动态的角度考虑,不仅应当适人、适岗、适任务地将审计任务分配给具备胜任能力的审计人员,而且还特别要求对专家职业胜任能力因形势变迁进行实时考察,在审计过程中因意外事件、环境变化或审计证据的变化,需要对专家胜任能力和资格进行重新考虑。

(四) 确立审计监督后续职业教育的标准

为了保障审计人员不断提高执业胜任能力,GAGAS2018同步提高了对继续职业教育的要求,具体包括:一是增加了政府审计准则继续职业教育指南的内容,对继续职业教育提出了普遍、具体化的总体性要求;二是为GAGAS继续职业教育80小时的要求提供了具体的应用指南;三是增加了4小时的继续职业教育时间要求;四是规定审计人员后续职业教育具有法定性和强制性,必须无条件执行,只有在法定的几种情况下才能免除审计人员继续职业教育要求。这样,后续职业教育就成为刚性的约束,而不能由审计机关的领导通过自由裁量予以免除或减少。

(五) 建立立体化的审计业务检查体系

GAGAS2018全面提高了各类审计业务的检查标准:

1. 强化了内部控制要求

审计人员首要的责任在于评估内部控制对审计目标构成的重大影响,在评价审计所发现问题产生的原因时,审计人员应考虑内部控制潜在的缺陷。以便对企业或组织的内部风险防控机制进行全面体检,这对于增进市场主体的风险免疫能力具有极大的好处。GAGAS2018为此新增了关于审计实施、文档、报告的具体要求和实施指南,尤其强化了关于审计组检查、审计工作监督方面的政策和程序等要求。GAGAS2018增强了对审计执业人员、经验丰富的项目组成员、经验较

少成员的工作复核，提高了审计机构与审计对象的管理层或项目合伙人、主管进行沟通的要求，明确了业务终止相关记录责任方面的具体要求。

2. 提高了外部同业检查的标准

同业检查是利用外部相关专业机构作为独立第三方对审计工作质量的复核，专业性和外部性是进一步提升审计监督质量的过滤网。GAGAS2018 将外部同业检查视为审计监督的必经程序，要求审计机构与审计业务必须遵循一定公认同业检查组织对会员的要求。GAGAS2018 还扩大了外部同业检查的主体范围，公认同业检查组织则扩大到：美国注册会计师协会（AICPA）、检察长诚信与效率委员会、地方政府审计师联合会、世界审计组织、全国地方审计师联合会等。

GAGAS2018 在绩效审计中还增加了审计机构遵循同业复核方面的要求，要求属于公认组织会员的审计机构同时遵循公认组织的同业复核要求和政府审计准则的同业复核要求。GAGAS2018 对不属于公认组织会员的审计机构的同业复核应遵循的事项从范围、连续度、领导资格、历年复核结果评估、纠正措施、复核程序、信息披露义务等方面同样提出了具体要求。

“主动利用外部力量”“经得起同行评价和检查”增加了审计监督的成本，但是，把“马”主动拉出去溜溜的做法，有利于提高审计监督的水平，将各种可能的风险和隐患消灭在萌芽阶段，把将来“救火”的成本转化为事前“防火”的费用。

3. 增强了重要风险点的控制

在各项审计业务中增加对违法犯罪行为或疑点的关注是现代审计的一个特点。过去人们认为这属于刑事司法制度，将其排除在审计业务之外，结果导致对违法犯罪行为或疑点的关注较晚。GAGAS2011 仅在补充指南部分提及，应当将“浪费”连同“欺诈”“滥用”等事项一同进行披露，作为帮助审计人员确认内部控制重大缺陷和违法行为的线索，却没有详细的规定，而是任由审计人员自由裁量。

GAGAS2018 大大增加了对“浪费”事项实施财务审计的内容，在所有审计业务类型中：如果审计人员意识到存在从数量或质量上对审计目标（财务报表）可能产生重大影响的“浪费”事项时，审计人员应报告该“浪费”事项，并实施专门审计程序，以确定该事项对审计目标的潜在影响；如果审计人员确定潜在“浪费”事项对财务报表不构成重大影响，但足以引起治理层^①的注意时，应就此及时与被审计机构管理层进行书面形式的沟通，确保引起治理层的关注；GAGAS2018 还要求对“浪费”事项进行沟通与报告。

（六）开展对境外经营实体的审计监督，消除审计监督盲区

美国最早曾尝试通过审计监督对国际贸易方面的公共政策进行评估，以防范风险，保护美国的相关产业。针对经济全球化进程中贸易摩擦的日益增加，GAGAS2018 将审计监督对风险的防控进一步拓展到了微观领域，增加了对境外经营实体进行审计的法律规制。

第一，不在政府审计机构工作的审计人员，如果从事财务审计、检查业务、鉴证和财务报表审阅业务、商定程序业务，应该具备执业注册会计师、会计师事务所工作人员或者经许可的其他执业会计师资格，以满足 GAGAS2018 的具体资格要求。第二，对美国境外经营实体进行审计的人员，必须具有所在国家准则或国际准则所要求的执业资格，并为与美国注册会计师协会之间存在互相认证关系的国家服务。第三，如果审计人员不属于政府审计机构，就必须是符合

^①治理层是指负责监督政府机构战略方向、承担对政府机构问责义务的人员。治理层职责包括监督政府机构财务报告编制过程、审计事项确定、审计程序实施等。治理层有可能和管理层部分重叠。

GAGAS2018要求的非政府审计机构专业人员。第四,对美国境外经营实体所开展的审计监督,必须符合政府审计机构的工作要求。

总体上看,美国开展的对外经营实体的审计监督是美国审计立法史上前所未有的,既全面提高了对审计人员的资质要求,又强调了政府在对境外经营实体的审计监督中的主导作用。

三、我国修订审计准则时的借鉴和对贸易冲突的应对

2019年3月,我国审计法修订征求意见稿正式公布。审计立法是一个系统工程,预计审计法实施细则和审计准则等将陆续修改。审计准则在整个审计监督中起到技术平衡和行为规范的作用,审计监督中的一系列具体的规则和手段必须在准则中加以借鉴。特别是世界经济一体化带来的审计监督的域外效力成为值得研究的新问题,贸易冲突的经常性、复杂性需要更多的制度手段^[10],审计监督可以成为一种新的制度选项,以提高审计监督的有效性。

(一) 坚持审计准则等立法的中国特色

GAGAS2018尽管出现了各种新的变化,但透明度、政府责任和对公共资源的监督等理念一直是GAGAS每一次修订所传承的原则,在基本的框架结构上也是变化甚少^[11]。我国的审计立法同样应当处理好变与不变的关系。实际上,审计监督的独立性还有更多的内涵,宏观上的政治体制、政党关系,微观上的审计人员薪酬体系和晋升制度等均应在考虑之列。例如,我国的中央审计委员会制度就为审计独立性提供了独特的研究视角。中共中央审计委员会等具有中国特色的审计管理制度应当得到法律确认。

(二) 以审计全覆盖为核心提高审计质量

变化体现了美国审计署为提高政府审计质量所做的不懈努力,不断提高审计质量是审计监督制度的根本。提高审计质量的核心应当围绕审计全覆盖展开,借鉴GAGAS2018的特点,对审计程序的精致化、审计信息披露的精细化、对审计人员素质的细微化(包括审计技术的掌握和具体培训时间的规定)等方面做出详细而明确的规定。

(三) 加强“一带一路”海外投资审计

“促进经济高质量发展”是我国新时代审计监督的重要指导思想,习近平总书记主持召开中央审计委员会第一次会议时强调,审计机关要坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持新发展理念,紧扣我国社会主要矛盾变化,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,依法全面履行审计监督职责,促进经济高质量发展,促进全面深化改革。审计是应对国际贸易冲突有效的制度工具,企业海外投资风险管控一直是我国审计监督的薄弱环节^[12],鉴于以“一带一路”为核心的海外投资审计的特殊性,我国审计准则必须对海外投资的实体条件和程序要件进行专门的规定。

(四) 及时总结经济责任审计的实践成果

经济责任审计是中国独有的审计监督制度,在国家治理体系和治理能力现代化过程中具有不可估量的作用。经过实践检验的经济责任审计的有关内容应当得到立法表达,经济责任审计制度中最重要的“规范性文本”是《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》。自2019年7月7日起修订施行,其在巩固经济责任审计立法历史成就的同时,也有不少制度创新,代表了经济责任审计立法的最新成就。在此基础上,现行由内部审计协会制定的经济责任审计准则的内容可以独立构造,它为我国的经济责任审计的实践提供了充分的规范。

此外,为了综合利用审计资源,增强监督效能,我国的审计立法中应当对政府审计与社会审计、内部审计之间的相互关系做出一定的安排,做到不同准则之间有所贯通并相互补充。

参考文献:

- [1] 胡智强. 论我国审计法目的条款之完善: 兼及审计立法宗旨的拓展性分析 [J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2010, 28 (4): 133-141.
- [2] 刘家义. 更好地履行审计监督职责 [N]. 人民日报, 2015-12-09 (12).
- [3] 蔡春, 蔡利. 国家审计理论研究的新发展: 基于国家治理视角的初步思考 [J]. 审计与经济研究, 2012 (2): 3-10.
- [4] 国有资产不是任人宰割的“唐僧肉” [EB/OL]. (2017-03-21) [2019-07-01]. <http://www.nbd.com.cn/articles/2017-03-21/1086985.html>.
- [5] 文森特·M. 奥赖利, 巴里·N. 威诺格拉德, 詹姆斯·S. 格尔森, 等. 蒙哥马利审计学 [M]. 刘霄仑, 陈关亭, 译. 12 版. 北京: 中信出版社, 2007.
- [6] 江振春. 中国如何对美打好稀土这张牌 [J]. 世界知识, 2019 (12): 57-59.
- [7] 白静, 李艳芳, 邹建. 美国政府审计准则发展、特色及借鉴 [J]. 现代审计, 2000 (1): 47-49.
- [8] Government Auditing Standards-2018 Revision [EB/OL]. (2018-07-01) [2019-07-01]. https://www.gao.gov/search?rows=10&now_sort=score+desc&page_name=main&q=Government+Auditing+Standards-2018+Revision
- [9] 胡智强, 余冬梅. 经济责任审计制度的定位与规范重塑: 以十九大报告关于改革审计管理体制精神为基点 [J]. 审计与经济研究, 2018, 33 (1): 13-20.
- [10] 黄亚生. 中美贸易冲突的实质是制度冲突 [EB/OL]. (2018-05-28) [2019-07-01]. <http://www.ccg.org.cn/Expert/View.aspx?Id=9120>.
- [11] BROWN R E. The GAO-untapped sources of congressional power [M]. Knoxville: The University of Tennessee Press, 1970: 112-119.
- [12] 张龙平, 李森. 国有企业境外审计的制度瓶颈及其修正创新 [J]. 商业会计, 2014 (13): 6-10.

The Audit Strategies in Normalized Trade Conflicts: In the Context of Changes of the Audit Standards of the American Government

Yu Dongmei, Hu ZhiQiang

Abstract: Frequent trade conflicts are normal in the modern market economy and means to deal with them by countries all over the world are abundant, with audit as a powerful system tool. In the aspects of the system application, the independence guarantee, the professional competence of auditors, the auditing inspection standards and the auditing supervision of overseas operating entities, the newly formulated audit standards of the American government have greatly improved and played a positive role in dealing with trade conflicts. The Chinese audit legislation should implement the new concept of audit in the new era, highlight the Chinese characteristics of the audit system, refine the system contents of full coverage of audit and economic accountability audit, and supplement the specific standards for weak links concerning overseas investment audit so as to make its due contribution in dealing with trade conflicts.

Keywords: trade conflicts; government audit; audit standards of the American government; reference

(收稿日期: 2019-09-01; 责任编辑: 晏小敏)