

# 公众参与突发公共事件审计治理的保障机制研究

薛见寒<sup>1</sup>, 苏回水<sup>2</sup>, 王招治<sup>1</sup>

(1. 福建师范大学协和学院 管理学系, 福建 福州, 350117;

2. 福建江夏学院 福建省社科研究基地福建江夏学院财务与会计研究中心, 福建 福州, 350117)

**【摘要】**近年来, 公众参与突发公共事件审计治理成为我国审计发挥监督职能、维护广大人民群众利益的重要渠道。然而, 当前我国为公众参与突发公共事件审计治理所提供的保障机制仍存在缺少法律保障、监督机制不规范、公众参与审计渠道亟待完善、风险防范机制不成熟等缺陷。在系统梳理相关理论与我国公众参与突发公共事件审计治理运行保障现状的基础上, 提出从强化党的领导、建立法治基础、开展公众思想引领、规范审计治理约束机制、信息化机制等多维度构建公众参与突发公共事件审计治理的保障机制。

**【关键词】**保障机制; 审计治理; 公众参与; 突发公共事件

**【中图分类号】** F239.221 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2096-3300(2022)03-0035-09

## 一、引言和文献综述

2011年新《国家审计准则》提出公众参与突发公共事件审计治理, 为公众参与国家审计提供了路径。近年来, 公众参与国家审计已成为国家审计发挥监督职能、维护广大人民群众根本利益的创新理念与趋势。特别是2020年新冠肺炎疫情爆发以来, 面对全社会关注的热点问题, 公众参与审计项目的需求逐渐凸显。然而, 目前我国公众参与突发公共事件审计仍旧处于探索阶段, 尚未形成规范且完善的保障机制, 公众参与审计活动呈现出随意性和有效性不足等特征。因此研究公众参与突发公共事件审计治理的保障机制, 是当前急需探讨的重要课题, 有助于保障公众顺利参与审计活动, 真正使公众参与成为国家审计规范且有效的重要组成部分。

国外学者主要从国家审计治理及公共决策机制构建方面进行研究。约翰·克莱顿·托马斯<sup>[1]</sup>在《公共决策中的公民参与》中指出, 公众参与国家治理机制的构建应注重对其优缺点的理论分析, 而非停留于对其重要性的阐述。他将公众参与治理提升到实践层面, 认为应建立一套有效的评判标准, 论证公众参与的可实现性和有效性。Palttala<sup>[2]</sup>等认为审计数据在突发公共事件的应对中扮演重要角色, 应建立畅通的信息沟通机制, 并建立审计数据信息质量评价标准。

国内学者主要从健全国家审计制度角度进行宏观性研究, 并提出公众参与国家审计治理的重要性。赵鲁光<sup>[3][12]</sup>认为公众参与审计治理是实现“善治”的必经之路, 随着公众参与审计治理范围的扩展和

收稿日期: 2022-04-20

基金项目: 福建省社会科学研究基地重大项目“突发重大公共事件的会计审计问题研究”(FJ2020JDZ068); 福建省创新战略研究计划联合项目重点项目“‘科技自立自强’战略视角下深化我省科技创新体制改革路径研究”(2021R0164)。

作者简介: 薛见寒(1986-), 女, 福建罗源人, 讲师, 硕士, 研究方向: 政治经济学;

苏回水(1981-), 男, 福建安溪人, 副教授, 硕士, 研究方向: 审计研究;

王招治(1984-), 女, 福建安溪人, 副教授, 硕士, 研究方向: 战略管理、会计审计。

深入,其参与性成为国家审计职能的重要拓展方向,审计机关应构建相应渠道和机制,促进公众有效参与国家审计;黄丽萍<sup>[4]</sup>提出我国公众参与国家审计存在的问题,包括公众参与意识不足、参与途径单一,且在现行机制下,公众无法全面掌握国家审计信息,影响其参与范围和效果;刘莉娜<sup>[5]</sup>提出完善法律法规和建立审计预案等保障机制是重大公共事件审计的重要保障;董丽英<sup>[6]</sup>等提出应当优化审计体制、健全审计机制、完善审计制度、提升人力资源素质,促进国家审计在国家治理中发挥作用;宋婷婷<sup>[7]</sup>认为我国仍未形成健全的公众参与国家审计机制,应鼓励公众提升参与意识、健全公众参与平台、完善参与审计制度,不断拓展公众参与国家审计的范围与方式,保障国家审计更好地参与国家治理;靳思昌<sup>[8]</sup>认为应在数量和质量上提升国家审计信息公开服务,建立科学长效机制,促进公众参与国家审计治理,真正发挥免疫系统功能。

综上,国内外学者在这一领域的研究大多偏向于国家审计治理制度的设计,或是公众参与国家审计治理的重要性等方面,对于如何构建公众参与突发公共事件审计治理保障机制的研究较少。而保障机制的构建是公众参与审计治理的重要基础,也是公众参与审计活动有效性的保证,具有重要学术研究价值。

## 二、公众参与突发公共事件审计治理的理论依据

### (一) 国家治理理论

国家治理思想起源于马克思主义,当经济社会发展到一定程度后,由于社会分裂的必要性而产生了国家。国家治理有效结合了政治中的“治”与管理学中的“理”,马克思认为,国家治理应以人民为中心,人民是一国政治经济社会活动的主体,是国家治理的决策者与实行者,是国家的主人。列宁的国家治理思想主要体现在政党建设和法治建设上。他认为,无产阶级政党始终代表着广大人民群众的根本利益,在革命和建设应坚持党的领导,基于本国国情,制定适合本国发展的路线政策,并将法治建设作为国家治理的重要保障。中国共产党向来主张“依法治国”,在建设社会主义法治国家的框

架下,促进社会公平,增进人民群众福祉。习近平总书记曾指出“全党同志要把人民放在最高的位置<sup>[9]</sup>。”充分体现了新时代我国国家治理以人民为中心的建设理念。

在国家治理体系中,国家审计发挥着重要作用,其根本目标是通过协调政府、人民群众与社会环境,履行监管职责,评价政府决策,确保政府公开透明,实现民主法治与有效监管,通过“善治”保障人民经济财产安全。而公众参与是国家审计以人民为中心在执行层面的有效反映,因此构建规范且行之有效的保障机制、促进公众参与国家审计治理是国家治理理论的重要体现。

### (二) 公共受托责任与参与式民主理论

公共受托责任指受托管理公共资源的权利部门接受社会公众的委托,以最终实现社会利益最大化为目标,履行财务管理、预算规划与信息披露等责任<sup>[3][11]</sup>。此过程亦是国家治理的过程,公共受托责任随着一国国家治理和社会民主化进程的加快而不断发展,其本质特征是权利的公共性。作为国家治理监督控制体系的重要组成部分,审计机关通过对国家公共资源的有效管理,客观评价政府履责程度,发挥“免疫系统”功能,帮助政府履行公共受托责任,实现国家公平公正治理。参与式民主理论则强调公众主动参与到国家政治经济中,认为为解决公共事件的相关问题,公民应通过协商、观点讨论交换,制定出相对统一的对策方案<sup>[10]</sup>。通过参与式民主,激发公众参与公共事务治理的意愿。

公众参与突发公共事件审计治理是国家审计职能的重要拓展方向,既是公共受托责任的延伸,又是参与式民主理论的本质体现。其核心是社会公众对公共事件、应急救援物资使用公平性、以及政府履责程度的高度关注,强调政府的透明度、公众参与性与相关部门的可问责性。其参与前提是公众自主意识和利益表达,以及健全的公众参与审计治理保障机制。

### (三) 保障机制与公众行为的耦合分析

#### 1. 作用分析

第一,保障机制将保证公众有序参与突发公共事件审计治理。完善的保障机制不仅能够使规模不

断扩大的公众参与审计治理有了保障支持, 也使其更具可持续发展空间。同时, 为国家审计机关顺应时代发展, 大胆创新、积极探索公众参与突发公共事件审计治理新模式奠定坚实有力的政治基础。

第二, 保障机制是公众参与突发公共事件审计治理的基础性制度安排。保障机制的建立和完善作为审计管理的一部分, 就是要通过相关机制的构建, 使审计部门科学进行有效战略决策, 让公众参与审计治理具有明确的方向, 流程清晰。同时保障公众参与审计治理的渠道, 使公众参与审计治理符合突发公共事件审计要求, 满足社会需求, 最终为公众参与审计治理的落实保驾护航, 强化审计治理的监督与风险防范, 促进审计目标的实现。

第三, 完善保障机制将推动一系列公众参与审计治理政策措施的贯彻落实。通过促进国家审计信息的透明公开, 规范公众参与审计行为等, 保障公众知情权与监督权, 为公众参与国家审计提供制度上的指引, 促进审计治理决策科学化、民主化, 为完善决策信息和智力支持系统提供政策性保障。此外, 保障机制能够充分保障突发公共事件下公共资金的安全高效使用, 为民生工程和国家审计工作保驾护航, 真正赋予公众参与审计的权利, 从全社会角度出发保障人民权益。

2. 效应分析

制度与行为之间存在互动关系, 制度引导行为, 并对行为做出响应; 行为遵循制度, 并对制度形成

反馈<sup>[11]</sup>。保障机制作为公众参与突发公共事件审计治理的政策性、制度性保障和依据, 是促进公众参与突发公共事件审计治理行为有效性的重要一环。如图 1 所示, 审计治理有效性包含程序有效与实质有效两部分, 程序有效性体现了政策制度的价值偏好, 主要通过法律、机制、监督、风险防范四个方面相结合的制度建设, 根据目标导向来实现程序有效; 实质有效性则表现为市场主体行为的规范性, 融合政府、企业、公众三方的互动行为, 通过问题导向, 促进审计治理相关问题的解决, 实现实质有效。此外, 程序有效和实质有效通过保障机制和公众参与审计行为的互动关系得以实现。一方面, 保障机制在得到公众认同和正确理解的前提下, 得到规范性遵守和实施, 起到持续引导公众行为的作用, 反映出各项机制对实践行为的引领和规范, 并根据公众行为和结果做出的短中长期响应, 进行制度的自我调整, 适时得到纠偏和完善, 以实现国家审计治理的程序有效和治理能力的提升; 另一方面, 在公众参与审计治理的过程中, 在保障机制的框架内有序开展审计活动, 其审计行为受到保障机制的约束和引导, 同时随着评价结果的变化和时间的推移对相关保障机制提出新的需求, 促使相关部门制定并调整相关制度, 从而解决公众参与突发公共事件审计治理过程中面临的现实问题, 实现国家审计治理的实质有效。

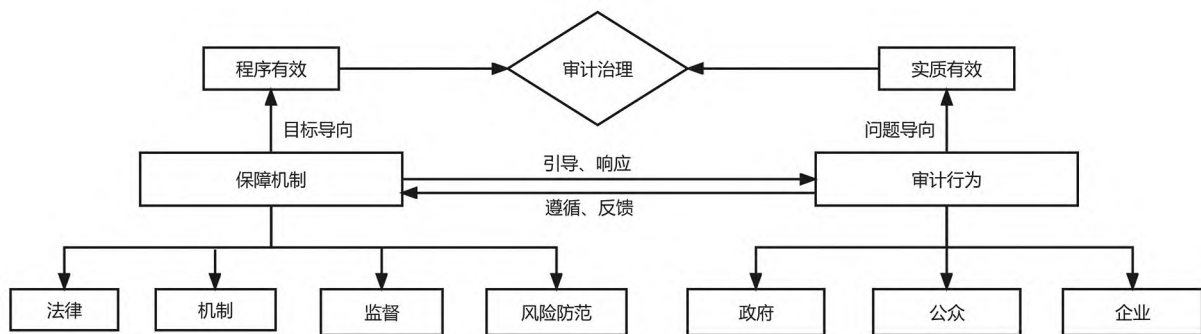


图 1 保障机制与审计行为互动关系

Fig. 1 Interaction between assurance mechanism and audit behavior

在保障机制与公众参与审计行为互动的过程中, 从保障机制对行为的引导来看, 一方面是公众要求的知情权、参与审计治理的权利不断得到满足; 另

一方面, 在执行过程中, 公众的参与意识不断增强, 审计行为规则意识不断得到培育。因此, 能否加快形成我国公众参与突发公共事件审计治理的保障机

制,并将制度优势转化为审计治理效能,是我国审计治理体系和治理能力现代化的直接体现。从公众参与审计行为对保障机制的反馈来看,保障机制将在很大程度上促进公众在制度框架内多渠道、有序参与审计治理,从而预防并减少审计风险的产生,维护社会稳定。

### 三、我国公众参与突发公共事件审计治理的保障机制现状分析

#### (一) 制度基础

当前我国审计制度与市场经济体制相适应,符合中国特色社会主义制度框架。公众参与突发公共事件审计治理,其制度基础与我国审计制度同根同源,基本框架与内容可追溯到 1982 年我国《宪法》第一次以国家根本大法的形式确定的审计制度。我国宪法规定“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。党的历次全国代表大会均明确提出要不断促进我国公民参与国家民主法治,健全我国民主制度(详见表 1),为公众参与突发公共事件审计治理指明了方向、提出了要求,更为其勾勒蓝图、构建顶层设计提供了制度基础。公众参与突发公共事件审计治理是我国人民参与国家民主法治的具体实践,是党中央和政府以人为本、为人民服务执政理念的

表 1 党的历次全国代表大会关于公民有序政治参与的提议  
Tab. 1 Proposals for citizens' orderly political participation in the party's previous National Congresses

会议	相关提议
中共十六大	要健全我国民主制度,丰富民主参与形式,扩大公民有序政治参与。
中共十七大	应从各层次各领域广泛动员和组织人民依法管理国家和社会事务。
中共十八大	要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。
中共十九大	要积极稳妥推进政治体制改革,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。

根本体现,也是保障公众权益、实现民主社会的重要途径。

#### (二) 现有政策与实践经验

我国《审计准则》中多处规定充分体现了审计与公众紧密相联。包括审计机关在对审计项目进行选择和评估时,应充分考虑群众举报、公众关注的事项,将公众关注程度作为项目评估先后的标准之一;审计人员判断审计事项的重要性时,可以公众关注程度、公众举报的线索,以及公众的反映、媒体的报道作为判断依据。同时,《审计准则》明确指出,“审计机关依据法律法规规定,公开履行职责的情况及其结果,接受社会公众的监督”“审计机关依法实行公告制度。审计机关的审计结果、审计调查结果依法向社会公布”。通过审计报告,不仅能提高公众关注度和参与公共事务管理的自觉性,还将审计机关自身的审计质量置于公众监督之下,接受公众的检验监督。

此外,在国家的倡导下,近年来各地政府相应出台各项政策举措不同程度地推进了公众参与审计治理。一是健全公众参与审计机制,并形成常态化管理,在各省市区审计门户网站设立意见征集专栏,对审计规划计划、重要政策性文件制定均广泛征集社会公众意见;二是搭建线上交流平台,适时发布相关工作动态、审计人员访谈、媒体报道、咨询答复等内容,扩大公众参与,形成集聚传播效应,增强政民互动;三是搭建线下互动平台,邀请社区群众、高校师生、内审和财务人员走进审计、了解审计,让审计真正成为群众身边一支看得见、摸得着的监督力量;四是将重要审计结果、社会影响面广的政策性文件均纳入解读范围,同步制定解读方案,及时发布解读内容;五是推进行政决策的民主化、规范化,对重大工作部署、重大审计调查项目安排、大额资金使用等事项,遵守专家论证、公众参与、合法性审查和集体讨论等重大行政决策程序。

上述相关政策实践反映出我国审计行为正在不断探索与推动中国特色社会主义制度下公众参与审计治理,并逐渐走向规范与良性循环。且互联网媒体与大数据技术的发展也为公众参与国家审计、参与突发公共事件审计治理提供更多元的信息来源和

技术支持,对其有效执行起到了正向的推进与监督作用。

#### 四、我国公众参与突发公共事件审计治理保障机制存在的问题

当前,我国公众参与突发公共事件审计治理仍处于初级阶段,其运行保障方面尚不健全,仍存在诸多困境,严重阻碍公众参与公共审计治理的专业性和积极性。

##### (一) 缺少完善的法律制度保障

我国法律法规在公众参与突发公共事件审计治理方面还不够健全。虽然《审计准则》中多次提及公众参与国家审计治理,但其内容均为弹性条款,没有在法律层面给出硬性规定,不论是对于审计机关还是社会公众而言,都缺乏实质性推动公众参与审计治理的动力。公众缺乏法律制度保障,丧失参与公共事件审计治理的主体责任,导致责任边界不清。此外,在没有明确的法律依据下,公众参与突发公共事件审计治理仅凭过往经验或自身职业判断,增加了审计治理的随机性,其成效有待考量。加之在审计整改责任追究上没有明确的法律条款,这在一定程度上打击了公众参与突发公共事件审计治理的积极性。因此,完善我国公众参与突发公共事件审计治理的立法,在相关法律法规中进一步规范公众参与的渠道、方式、参与程序,以及审计机关等政府部门在公众参与突发公共事件审计治理过程中应履行的职责,加强顶层设计,是当前解决问题的关键。

##### (二) 审计程序与监督保障机制不规范,且存在信息壁垒

随着近年来信息技术的普及和应用,通过互联网平台参与突发公共事件审计治理这一方式得到了公众的普遍认可,也取得一定成效。但在网络监管方面的制度仍不完善,导致网络上出现大量违背事实的报道,混淆视听,恶意抹黑国家审计机关在审计治理过程中所付出的努力,从而违背国家审计治理的初衷与目标,增加社会负面情绪,扰乱社会秩序。此外,突发公共事件存在特殊性,往往在短时间内集中爆发,导致公众参与审计治理过程中审计机关在证据收集和分析评价上可能简化审计程序,

一定程度上忽略审前调查、风险评估和重要性调查等流程,可能导致审计程序不严谨,扩大审计风险。在信息公开方面,我国审计信息公开制度虽有了长足进步,但仍然存在审计过程公开范围有限、审计信息公开不及时、以审计结果公开为重等不足,从而造成公众参与突发公共事件审计治理时存在信息壁垒。

##### (三) 公众参与公共审计渠道体系亟待完善

我国公众参与突发公共事件审计治理途径主要分为主动和被动两种,一是主动参与整个公共事件审计过程,以公众的眼光和评判为国家审计提供具体的参考依据;二是被动参与审计,即公众被动接受相关审计部门的审计结果,例如参与审计部门组织的座谈会,交流自身对审计结果的看法和感想等。两种方式虽都强调公众参与,但能发挥实质性参与作用的当属主动参与。目前部分公共事件项目审计仍受限于保密要求,真正吸纳公众参与审计过程的项目较少,且公众主动参与审计项目过程的形式主要是信访举报或通过各媒体、互联网在线平台交流互动,参与渠道较为单一,在时效性和成效上都有待完善。此外,审计机关一般在其官方网站公布审计信息,对公众而言,主动访问审计机关官方网站的机会较少,容易错过监督审查的最佳时间,很难真正发挥公众参与审计的作用。因此,公众参与公共事件审计形式和渠道的单一性及有限性,一方面减少公众参与审计的机会,降低其参与热情,另一方面导致审计信息传递不畅,公众参与流于形式。

##### (四) 风险防范机制不成熟

我国公众参与突发公共事件审计治理尚未形成健全的运行机制,且各类公众主体参与存在多样性与复杂性,使得审计活动潜藏各类风险,包括社会矛盾凸显、审计质量风险、信息泄露风险等。在目前的公众参与审计治理保障条件下,这些风险防范机制尚不成熟,未能对各类风险做到及时防控。例如,我国对于参与审计人员的广度和深度没有成熟的评价标准,在公众参与突发公共事件审计治理过程中,必然会将各个被审计对象存在的问题暴露在公众面前,可能会激发公众与政府相关部门之间的矛盾,甚至造成群体性事件,引发有损社会稳定和

谐的社会矛盾风险。目前我国还未形成成熟的风险防控机制避免矛盾的产生和激化。此外，我国也尚未形成完善的审计风险评价体系和风险控制措施，较强的审计专业性给非专业公众造成一定的参与壁垒，且专业的限制导致大部分公众参与突发公共事件审计的能力不足，其参与审计结果的客观性可能有失偏颇。部分公众可能过分看重自己参与审计的权利，忽视自己在此过程中应承担的责任，从而出现提供虚假线索、扰乱公共参与秩序等恶劣行径，影响审计结果的客观准确性，造成审计结果质量风险。在保密工作方面，我国尚未形成对公众参与审

计行为的机制约束，信息泄露风险不能得到有效控制，为公共事件审计的保密工作和审计公信力的有效发挥埋下了隐患。

### 五、多维度构建公众参与突发公共事件审计治理的保障机制

鉴于公众参与突发公共事件审计治理在运行保障方面仍存在的诸多问题，应从加强党政领导、建立法治基础、开展公众思想引领、规范审计治理约束机制、信息化审计机制等多维度构建保障机制，如图 2 所示。

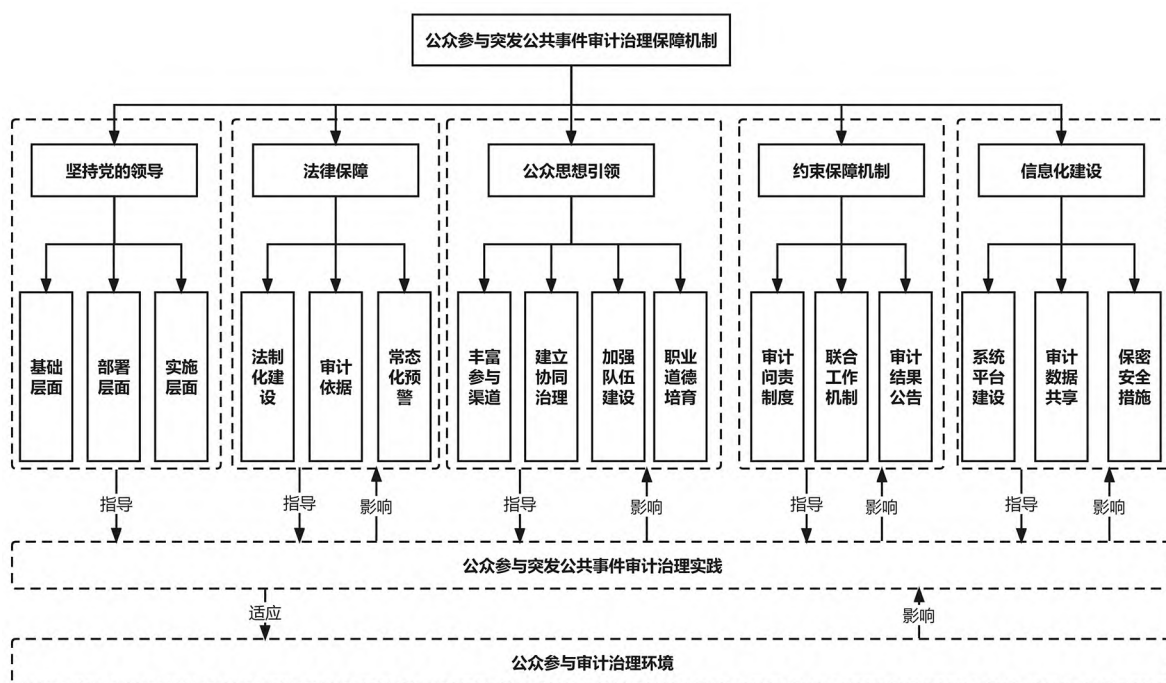


图 2 公众参与突发公共事件审计治理保障机制构建路径

Fig. 2 The construction path of public participation in public emergency audit governance guarantee mechanism

#### (一) 强化以党的领导为基础的突发公共事件审计治理顶层设计

在突发公共事件审计工作中，要始终坚持党的领导，坚持党在审计工作中的核心地位，以保证各级审计机关精准、及时履责。主要从以下三方面加强顶层设计。基础层面，要进一步加强党的各级审计委员会对审计工作的统一领导，不断优化审计管理体制，加强审计机关基层党组织建设，不断推进党的建设与审计工作相结合；部署层面，审计机关应准确掌握突发公共事件周期规律，根据突发公共

事件的性质、过程，和公众参与审计的广度和深度，开展事前、事中、事后的全过程部署和应急跟踪审计；实施层面，审计机关应根据实际情况，及时全面地开展审计工作，发现问题，提出审计建议，并落实整改。此外，应围绕党在突发公共事件中的中心地位，加强党建引领，不断推动相关决策的安排落实，建立并完善应急防控机制，促进审计信息的披露和传递，确保各类保障物资和资金的合法有效使用。建立多方位、多维度的审计标准体系，正确处理审计机关、参与审计的公众和审计对象之间的

关系,相互有机联系,使国家审计系统地发挥作用,确保公众有序参与突发公共事件审计治理。

## (二) 建立基于法治的公众参与突发公共事件审计治理机制

第一,进行公众参与审计治理的法制化建设。加大权力保障力度,以法律法规的形式促进公众参与的有效实施。公众参与不应仅仅是政府工作报告中的简单呼吁,也不应仅成为相关法律法规中的灵活规定。应在法律法规中作为明确条款要求,规范公众参与审计治理,通过法律条款的形式,明确公众作为国家审计的主体之一,有效落实并加强公众参与,使公众参与成为各级部门的责任和义务,维护公众参与秩序,确保公众参与效果的实现。第二,将法律审计作为后续审计的重要依据。通过建立和完善相应的后续审计配套法律法规,确保后续审计得到法律授权。一方面可以使后续审计程序和流程更加规范,确保审计质量和审计效果的提高;另一方面,明确各方的审计责任,达到降低审计风险、促进审计程序更快发展的目的。第三,加快推进突发公共事件审计工作。审计的重点应是加强公共危机预防,做好预警工作,深入开展常态化审计,重点做好国家安全、生物安全风险防控和治理,完善疾病防控体系。建立预警系统,智能识别被审计单位的程序是否规范,是否能够及时应对风险事件,对被审计项目进行综合评价、持续监督和正确决策。关注可能发生的公共危机,建立恰当的突发公共事件防控应急预案和协调机制,如国家储备、应急物资保障、应急物流供应体系等,侧重危机信息治理、危机决策、综合协调等能力的提升。

## (三) 开展公众思想引领和差异教育,引导公众有序参与治理

### 1. 丰富公众参与审计渠道,开展公众有序参与引导工作

政府层面及各级审计机关应及时转变传统观念,坚持引导公众参与公共审计治理理念。审计机关应建立以公众利益需求为中心的立项机制,提高突发公共事件审计项目在审计过程中的公众参与度,促进审计信息公共服务供给。可以根据公众的意见选择审计项目,同时广泛征集意见,听取对审计立项

的建议,从而使审计立项更加贴近公众需求。还可采用调查问卷、网络测评、走访群众等形式进一步收集公众对审计信息的需求,聚焦政府工作和公众关心的社会热点,细化流程,创新方法,发现线索,推动公众参与审计的实施和取证过程,有效赋能公众行使对政府及其领导干部的监督权。

### 2. 根据公众供需建立协同治理机制

公众作为社会治理的重要组成,需对自身关注领域存在的问题适时做出反应。而审计机关作为社会治理的重要评价主体,应广泛深入基层收集公众建议,了解公众诉求,将其与审计政策的制定和执行有效融合,并及时向公众公开审计信息,形成审计机关与公众之间的良性互动。通过审计信息公共服务,公众不但可以获悉政府各部门执政履职的情况,还能监督相关被审计单位,从而有效提高公众的责任感,推动审计结果的高质量发展,最终实现公众有效参与审计治理。

### 3. 进一步加强审计人员队伍建设

建立一个敏锐的公共事件审计人才库对提高审计人员的工作能力具有重要意义,在补充审计人才资源信息的同时,可加强对突发公共事件审计的响应速度。人才库可以包括各级审计机关工作人员、社会事业单位审计专业人员,也可以是会计审计领域以外的专家等人才,如信息技术专家、法律专家、建筑专家、工程专家等,提高人才库中的力量储备。一旦有迫切的审计需求,就可以对审计人才资源进行统一配置和管理,快速响应突发公共事件审计工作的需要。可定期组织对审计数据库专业人员进行专业培训,倡导具有审计经验的审计人员举办交流研讨会,培养科学且专业的审计理念。此外,需加强突发公共事件审计资料数据库的建设,建立一支政治意识强、业务素质强、协调能力强的审计队伍。同时建立公共危机审计案例库,收集审计工作经验,为审计人员提供差异化的培训教材模板,为今后审计工作的改进和实施提供参考。

### 4. 对参与审计治理的社会公众进行职业道德教育

在履行审计监督职能的过程中,要求参与审计的各类主体具备高度敏感性和原则性。审计部门可

定期开展培训和专项思想教育,提高参与审计的社会公众抵御诱惑的能力。只有提高道德素质,正视审计问题,才能做到不偏不倚、排除干扰因素、追根究底。审计人员要始终坚持为人民服务,以人民利益为根本出发点,一切为了人民、依靠人民,把审计结果切实落实到为人民服务中去。

(四) 构建规范公众参与突发公共事件审计治理约束和保障机制

#### 1. 强化审计问责制度

突发公共事件审计所涉及的范围和层面通常较为广泛,一定程度上加大了审计和审计问责的难度。且突发公共事件一般具有破坏性,会威胁人们的生命健康,破坏财产,造成社会不稳定,这就要求各级政府具有更高的责任履行能力和水平。因此,政府在审计突发公共事件中履行职责时,要加强审计问责制度,优化审计问责程序,及时对问题的相关责任人进行问责,根据问题的严重程度给予相应的处罚,并披露问责相关信息,以平息公众情绪,从而充分发挥审计监督职能。

#### 2. 建立联合工作机制

公众参与公共事件审计治理应逐步将协调合作的理念融入审计工作,建立不同形式的“联合工作机制”,有效缓解审计人员力量不足的问题,规范公众参与突发公共事件审计治理工作制度。首先,审计机关应与纪检监察部门及网络媒体平台建立规范的合作关系,增加突发公共事件审计问题的发现渠道,实现不同部门不同层级的信息共享。通过与各部门的联合工作,提供高质量的审计报告,共同监督审计中发现的重大问题与问题整改情况,形成有效的监管力量。此外,审计机关要建立外部审计调查协调机制,与税务、银行、工商等相关行业部门合作联动,通过制定规范有序的外部审计工作流程,形成一套自上而下的审计转移制度,促进审计人员的外部调查系统化、有序化,提高外部审计调查的效率。

#### 3. 有效执行审计结果公告制度

审计工作的职责不仅限于前期的揭露和过程的审查问责,还包含审计结果的及时公告。鉴于国家审计监督权利的有限性和公众监督权利的无限性,

应有效执行并运用审计结果公告制度,将国家审计监督和公众监督相结合,扩大公众参与审计治理的广度,增强二者监督的配合性。在落实审计结果公告制度方面,应首先在相关法律法规修订中,明确审计结果公告的强制性,为审计结果的公开提供法律依据;二是各级审计机关应基于法律框架,充分考虑不同地区的实际情况,因地制宜地规范审计结果公告制度和流程,包括规范审计结果公告的程序、审计结果公告时间和范围;三是采用线上线下结合的方式,通过审计官方网站、微信公众号、微博等平台发布审计结果,并在各级审计机关场所和社区设立公众参与点,在公告审计结果的同时,收集公众反馈信息。

(五) 构建突发公共事件审计公众参与的信息化审计机制

推行数字化审计建设是构建公众参与突发公共事件审计治理保障机制的重要一环,也是提高审计整体效率、确保审计工作效果的有力推手。一是坚持以信息化建设为重点的审计战略,以信息技术强化审计工作方法,以信息平台辅助审计,以数据分析强化审计。二是通过地方政府和公益组织共享的筹资数据和信息,大力推进基层政府公益组织审计数据分析全覆盖,制定量化评价指标,开展非现场远程审计经验交流活动。三是加快建设资金审计数据管理系统,对审计信息和数据进行集中管理,通过审计监督信息共享系统,加强政府与公众之间的信息交流和利用,以发挥更高的审计效率。进一步提高数据分析的深度和准确性,本着因地制宜的原则,灵活运用通讯、传真、互联网等媒体,积极与受审核方联系,在某些特殊情况下,有必要准确地进行现场沟通。四是结合区块链技术,突破空间和特殊情况的限制,确保参与审计的公众、审计机构与被审计单位以及其他相关单位之间的信息实时共享,以提高审计工作的效率。此外,参与突发公共事件审计的各方,应做好保密和安全生产工作,审计人员应严格遵守保密程序,数据传输应通过加密通道或添加密码等安全方法,在严格遵守保密要求的前提下提取机密数据、存储数据和使用数据,保证审计信息数据的安全性。



## 六、结论

公众参与突发公共事件审计治理是国家审计职能的重要拓展方向,也是国家治理以人民为中心的重要体现。其保障机制构建作为基础性的制度安排,是促进公众参与突发公共事件审计治理有效性的关键。近年来,在国家的倡导下,各地政府相应出台各项政策举措,推进公众参与审计治理,但公众参与审计治理仍存在法律制度保障不完善、审计程序与监督保障机制不规范、参与渠道有限、风险防范机制不成熟等问题,严重阻碍公众参与公共审计的专业性、积极性以及我国审计目标的实现。对此,应以强化党的领导为基础、建立基于法治的公众参与突发公共实际审计治理机制,从规范审计治理约束机制、信息化审计机制、开展公众思想引领等多维度构建公众参与突发公共事件审计治理的保障机制。

### 参考文献:

- [1]约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与[M].孙柏瑛,等译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [2]PALTTALA P, VOS M. Quality indicators for crisis communication to support emergency management by public authorities [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2012, 20(1): 39-51.
- [3]赵鲁光.基于公众参与治理视角的国家审计[J].审计月刊 2012(1):11-13.
- [4]黄丽萍.从公众参与治理的视角分析国家审计[J].审计月刊 2012(2):20-22.
- [5]刘莉娜.应对突发公共事件审计问题的对策研究[J].中外企业家 2013(10):231-233.
- [6]董丽英,王视书,吴佳栋.国家审计发挥国家治理作用的保障机制建设[J].财会月刊 2014(22):96-98.
- [7]宋婷婷.论国家治理中公众参与国家审计的模式与路径研究[C].南京:江苏省“国家审计与国家治理”理论研讨会论文集 2014.
- [8]靳思昌.审计信息公共服务促进公众参与国家治理研究[J].会计之友 2021(11):144-149.
- [9]习近平.习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [10]卡罗尔·佩特曼.参与和民主理论[M].陈尧译.上海:上海人民出版社,2012.
- [11]姚鑫悦,兰岚,徐鹏,等.公众参与制度化化解冲突的有效性——基于“制度—行为”互动关系[J].中国环境管理 2021,13(4):143-151.

# Research on the Guarantee Mechanism of Public Participation in Public Emergency Audit Governance

XUE Jianhan<sup>1</sup>, SU Huishui<sup>2</sup>, WANG Zhaozhi<sup>1</sup>

(1. Department of Management, Fujian Normal University Concord College, Fuzhou 350117, China;

2. Fujian Social Science Research Base Fujian Jiangxia University Finance

and Accounting Research Center, Fujian Jiangxia University, Fuzhou 350117, China)

**Abstract:** In recent years, public participation in audit governance of public emergencies has become an important channel for China's audit to play its supervisory function and safeguard the interests of the general public. However, the current guarantee mechanism for public participation in public emergencies audit governance still has defects such as the lack of legal guarantee, non-standard supervision mechanism, urgent need to improve public participation audit channels, and immature risk prevention mechanism. On the basis of systematically sorting out the relevant theories and the current situation of China's public participation in the audit governance of public emergencies, the article proposes to build a multi-dimensional guarantee mechanism for public participation in audit governance of public emergencies by strengthening the leadership of the party, establishing the foundation of the rule of law, standardizing the audit governance constraint mechanism and informatization mechanism.

**Key words:** guarantee mechanism; public participation; public emergencies; audit governance

(责任编辑:杨成平)