

Kiểm toán nhà nước - Thiết chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Trung Quốc hiện nay

Vũ Kiều Oanh^(*)

Tóm tắt: Kiểm toán nhà nước - hệ thống cơ quan nhà nước thuộc hệ thống hành chính nhà nước Trung Quốc, được xem là một bộ phận cấu thành quan trọng của hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước ở Trung Quốc, với thẩm quyền giám sát độc lập được quy định trong Hiến pháp và Luật Kiểm toán. Trong bối cảnh ngành Kiểm toán nhà nước ở Việt Nam đang không ngừng đổi mới phương thức, nâng cao chất lượng hoạt động, thực hiện hiệu quả Chiến lược Phát triển Kiểm toán nhà nước đến năm 2030 (giai đoạn 2021-2030), việc tìm hiểu về hệ thống cơ quan kiểm toán ở Trung Quốc có thể giúp cho việc tiếp tục đổi mới và hoàn thiện hệ thống kiểm toán nhà nước ở Việt Nam.

Từ khóa: Kiểm toán nhà nước, Kiểm soát quyền lực, Giám sát quyền lực, Trung Quốc

Abstract: State audit, among others, constitutes the state power control system in China. Its operating principles and functions as an independent supervisor are specified in the Chinese Constitution and the Audit Law. Against the background of State Audit of Vietnam's constant innovation in operating methods, efficiency improvement, and effective implementation of the State Audit Development Strategy to 2030 (in the period of 2021-2030), the knowledge about Chinese audit agency system can serve as lessons for Vietnam to further innovate and perfect its system.

Keywords: State Audit, Power Control, Power Supervisory, China

1. Mở đầu

Kể từ khi Văn phòng Kiểm toán Nhà nước Trung Quốc được thành lập năm 1983, với chức năng kiểm soát, giám sát hoạt động thu chi tài chính, việc thực hiện theo dự toán ngân sách nhà nước cũng như các hoạt động kinh tế khác, hệ thống các cơ quan kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc

đã không ngừng phát triển, hoàn thiện và phát huy vai trò của mình trong giám sát và kiểm soát quyền lực nhà nước (Lý Ba, 2011: 232). Nó cũng góp phần tích cực vào công tác phòng ngừa và chỉnh đốn tình trạng tham nhũng ở nước này (Tào Sĩ Tân, 2005: 13). Trên cơ sở giới thiệu sơ lược tiến trình phát triển của kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc, bài viết trình bày một số khía cạnh chủ yếu về địa vị pháp lý, chức năng, mô hình tổ chức, hoạt động... của cơ chế này cũng như chỉ ra một số quan điểm về

^(*) TS., Viện Thông tin Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam;
Email: nhopngan@gmail.com

xu hướng cải cách cơ chế Kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc trong thời gian tới.

2. Sơ lược quá trình phát triển của kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc

Sau khi thực hiện chính sách cải cách mở cửa năm 1978, Đảng và Nhà nước Trung Quốc không ngừng triển khai các kế hoạch đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước, kiện toàn công tác kiểm tra, giám sát, đề ra chính sách và xây dựng cơ sở pháp lý cho công tác phòng, chống tham nhũng và giám sát quyền lực. Một loạt quy định được ban hành nhằm tăng cường kiểm soát hoạt động chi tiêu tài chính, phòng, chống tham nhũng như: Một số quy định về đãi ngộ đối với đời sống của cán bộ cấp cao (1979), Một số quy tắc về sinh hoạt chính trị trong Đảng (1980), Quyết định về việc xử phạt đối với tội phạm phá hoại kinh tế nghiêm trọng (1982),... Trên cơ sở quy định tại Hiến pháp, năm 1983 Trung Quốc thành lập Văn phòng Kiểm toán Nhà nước, sau đó, một loạt cơ quan kiểm toán ở địa phương các cấp cũng được thành lập. Với phương châm “vừa xây dựng tổ chức, vừa triển khai hoạt động”, công tác kiểm toán từng bước được triển khai (Mã Dật Quân, Ngô Thu Sinh, 2018: 111). Năm 1994, Trung Quốc thông qua Luật Kiểm toán, từ đó, tiến trình xây dựng cơ chế kiểm toán tại Trung Quốc chuyển sang giai đoạn được gọi là “chuyển tàu tốc hành”. Trong 10 năm sau đó, Trung Quốc đã ban hành hơn 20 văn bản nhằm cụ thể hóa luật này như Điều lệ thực thi Luật Kiểm toán, Quy tắc căn bản hoạt động kiểm toán...

Trong bối cảnh thị trường hóa ở Trung Quốc không ngừng được đẩy mạnh, hoạt động kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc cũng phải đối diện với những thách thức

mới. Do vậy, năm 2006 Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc đã thông qua quyết định sửa đổi Luật Kiểm toán năm 1994. Luật sửa đổi tiếp tục hoàn thiện hơn nữa về chức năng kiểm toán, quy phạm hóa các quy trình hoạt động kiểm toán, mang đến những ý nghĩa quan trọng trong thúc đẩy phát triển hoạt động kiểm toán, bảo đảm pháp luật kỷ cương hoạt động tài chính. Quán triệt thực thi Luật Kiểm toán sửa đổi, năm 2010, Quốc vụ viện Trung Quốc sửa đổi thông qua *Điều lệ thực thi Luật Kiểm toán*, Tổng Kiểm toán Nhà nước Trung Quốc cũng hội luận thông qua *Quy tắc hoạt động kiểm toán*.

Năm 2021, tiếp thu ý kiến về những vấn đề chủ yếu cần sửa đổi trong Dự thảo sửa đổi Luật Kiểm toán do Ủy ban Hiến pháp và pháp luật Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc đề xuất, ngày 23/10/2021 Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc đã biểu quyết thông qua Luật Kiểm toán sửa đổi, trong đó tiếp tục đưa ra một số điều chỉnh mới về việc kiện toàn cơ chế báo cáo công tác kiểm toán, mở rộng phạm vi kiểm toán, thúc đẩy thực hiện kiểm toán bao trùm, tăng cường trách nhiệm thực hiện điều chỉnh sai sót phát hiện trong quá trình kiểm toán cũng như cơ chế xử lý đối với cán bộ vi phạm...

Trải qua gần 40 năm xây dựng và trưởng thành, hoạt động kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc đã được thể chế hóa. Cơ sở pháp lý căn bản cho công tác kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc đã được thiết lập thông qua các văn bản Hiến pháp, Luật Kiểm toán, Điều lệ thực thi Luật Kiểm toán, Quy tắc hoạt động kiểm toán... (Luu Gia Nghĩa, 2015: 64-83).

3. Địa vị pháp lý và chức năng của cơ quan kiểm toán nhà nước

Điều 91 Hiến pháp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ghi: “Quốc vụ viện thành lập cơ quan kiểm toán, thực hiện giám sát kiểm toán đối với hoạt động thu chi tài chính của Quốc vụ viện và chính quyền nhân dân các cấp, hoạt động thu chi tài chính của các tổ chức tài chính tín dụng quốc gia, các tổ chức sự nghiệp doanh nghiệp. Dưới sự lãnh đạo của Thủ tướng, cơ quan kiểm toán nhà nước thực hiện quyền giám sát kiểm toán độc lập theo quy định của pháp luật, không chịu sự can thiệp của các cơ quan hành chính, tổ chức xã hội cũng như cá nhân nào”. Quy định này đã thể hiện vị trí pháp lý của cơ quan kiểm toán nhà nước trong tổ chức bộ máy nhà nước ở Trung Quốc. Có ba điểm đáng chú ý như sau:

Thứ nhất, cơ quan kiểm toán là cơ quan được Hiến pháp quy định. Điều này cho thấy vị trí, tầm vóc quan trọng của cơ quan kiểm toán;

Thứ hai, kiểm toán nhà nước là cơ quan đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Thủ tướng - người đứng đầu Quốc vụ viện, cũng là người đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước;

Thứ ba, cơ quan kiểm toán là cơ quan thực hiện giám sát kiểm toán độc lập, không bị chi phối, can thiệp trái pháp luật.

Địa vị pháp lý của cơ quan kiểm toán nhà nước gắn liền và phản ánh chức năng đặc biệt quan trọng của cơ quan này. Quy định Hiến pháp kể trên cũng đã xác định chức năng chủ yếu của cơ quan kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc là giám sát, kiểm tra đối với hoạt động thu chi tài chính của quốc gia (Lý Ba, 2011: 232). Chức năng

này tiếp tục được khẳng định trong Điều 1 và Điều 2 Luật Kiểm toán Trung Quốc, theo đó, chức năng cụ thể của cơ quan kiểm toán là giám sát, kiểm toán về tính xác thực, hợp pháp và hiệu quả của hoạt động thu chi tài chính của các cơ quan, tổ chức. Nhưng bao quát hơn về các mặt kinh tế - xã hội và chính trị - xã hội, chức năng của cơ quan kiểm toán nhà nước là “duy trì trật tự kinh tế tài chính quốc gia, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn vốn tài chính, thúc đẩy chính phủ liêm khiết, đảm bảo sự phát triển lành mạnh của xã hội và nền kinh tế quốc dân”¹.

Kiểm toán nhà nước là một hình thức trong hệ thống kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước ở Trung Quốc. Với địa vị pháp lý cũng như chức năng của kiểm toán nhà nước, các nghiên cứu ở Trung Quốc đã khẳng định giá trị của Kiểm toán nhà nước với tư cách là cơ quan hiến định thực hiện giám sát kinh tế tài chính chuyên trách duy nhất của quốc gia. Nó thậm chí có quyền giám sát lại các cơ quan giám sát, kiểm tra kinh tế khác, có quyền giám sát kiểm toán trách nhiệm kinh tế của cán bộ lãnh đạo, có tính độc lập tương đối cao. Hoạt động giám sát kiểm toán cũng đã phát huy được tác dụng không thể thay thế trong điều tra các vụ án kinh tế. Trong bối cảnh trừng phạt tham nhũng luôn là nhiệm vụ trọng yếu trong cuộc đấu tranh chống lạm quyền ở Trung Quốc hiện nay, người ta cho rằng chức năng ở tầm cao hơn nữa của kiểm toán chính là phòng ngừa việc lạm quyền từ gốc (Lý Ba, 2011: 232).

¹ Điều 1 Luật Kiểm toán Trung Quốc năm 1994 (sửa đổi năm 2021).

4. Tổ chức và hoạt động của cơ quan kiểm toán nhà nước

4.1. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước

Là cơ quan thuộc bộ máy nhà nước, cũng như các cơ quan nhà nước khác, Kiểm toán nhà nước được tổ chức và hoạt động theo các nguyên tắc cơ bản là tuân thủ sự lãnh đạo của Đảng, thượng tôn pháp luật... Bên cạnh đó, với tư cách là cơ quan có tính đặc thù, kiểm toán nhà nước có các nguyên tắc riêng được xác định trong Luật Kiểm toán như sau:

Một là, trong tương quan với các cơ quan hành chính nhà nước khác cùng hệ thống, kiểm toán nhà nước độc lập trong hoạt động giám sát kiểm toán. Cơ quan kiểm toán, cán bộ kiểm toán không được tham gia vào các hoạt động có khả năng ảnh hưởng đến quyền kiểm toán độc lập.

Hai là, Kiểm toán nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo tập trung thống nhất của Thủ tướng và chịu sự lãnh đạo song trùng trực thuộc. Theo đó, cơ quan kiểm toán các cấp đặt dưới sự lãnh đạo của người đứng đầu đơn vị hành chính cùng cấp và cơ quan kiểm toán cấp trên.

Ba là, cơ quan kiểm toán không được can thiệp vào hoạt động quản lý và sản xuất kinh doanh bình thường của đơn vị được kiểm toán và cơ quan liên quan.

Bốn là, cán bộ kiểm toán có mối liên hệ lợi ích với đơn vị được kiểm toán, sự việc kiểm toán không tham gia vào hoạt động kiểm toán đó.

Năm là, cơ quan kiểm toán và cán bộ kiểm toán có nghĩa vụ bảo mật thông tin về bí mật quốc gia, bí mật doanh nghiệp, bí mật hoạt động cũng như đời tư cá nhân mà họ nắm được trong quá trình thực thi nhiệm vụ.

Với các nguyên tắc nêu trên, có thể thấy có những “sao chép” nhất định của cơ quan kiểm toán nhà nước từ các cơ quan tư pháp, đặc biệt là sự ghi nhận về tính độc lập của cơ quan kiểm toán nhà nước. Tuy nhiên, người ta vẫn có nghi ngờ về điều này. Có nghiên cứu chỉ ra rằng cơ quan kiểm toán các cấp do chính phủ cùng cấp¹ lập ra, do đó nó nằm trong hệ thống cơ quan hành pháp. Đây chỉ là một cơ chế kiểm soát, giám sát nội bộ bên trong hệ thống cơ quan này (Chu Huyền, 2017: 133). Và sự lệ thuộc về mặt tổ chức hành chính liệu có đảm bảo được sự độc lập, khách quan của một cơ chế kiểm soát quyền lực nội bộ hay không? (Chu Văn Thu, 2014: 90). Đây là những ý kiến không phải không có cơ sở.

Ngoài ra, bàn thêm về cơ chế lãnh đạo song trùng trực thuộc ở trên. Với cơ chế này, cơ quan kiểm toán, một mặt, sẽ là chủ thể tham gia vào hoạt động kiểm toán trách nhiệm kinh tế của người đứng đầu đơn vị hành chính cùng cấp, mặt khác, lại đặt dưới sự lãnh đạo của người đứng đầu đơn vị hành chính cấp đó. Đây cũng chính là nguyên nhân khiến nhiều kết quả kiểm toán đưa ra “phải” là tích cực, có lợi, giảm tối đa những đánh giá tiêu cực, bất lợi, “tốt nhất” là không có vấn đề gì, hoặc không có vấn đề gì lớn. Nó khiến kết quả kiểm toán thiếu khách quan, không phản ánh đúng thực chất vụ việc, thường có lợi cho người đứng đầu đơn vị hành chính. Điều đó cho thấy, cơ chế lãnh đạo này dường như sẽ khó phát huy hiệu quả giám sát được đặt ra đối với hoạt động kiểm

¹ Ở Trung Quốc, cơ quan hành chính ở địa phương tương đương ủy ban nhân dân ở Việt Nam, được gọi là chính quyền địa phương.

toán trách nhiệm kinh tế của người đứng đầu đơn vị hành chính cùng cấp (Diêm Bắc Phương, 2011).

4.2. Cơ cấu tổ chức của cơ quan kiểm toán nhà nước

Luật Kiểm toán Trung Quốc quy định, Quốc vụ viện và chính quyền địa phương cấp huyện trở lên đều thành lập cơ quan kiểm toán:

Ở Trung ương, Quốc vụ viện thành lập Văn phòng Kiểm toán, Tổng Kiểm toán Nhà nước là thủ trưởng của Văn phòng Kiểm toán.

Ở địa phương, cơ quan kiểm toán do chính quyền địa phương các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc Trung ương, thành phố cấp khu, châu tự trị, huyện, huyện tự trị, thành phố cấp huyện thành lập.

Trong trường hợp cần thiết, khi được cơ quan hành chính cùng cấp phê chuẩn, cơ quan kiểm toán có thể thành lập cơ quan đại diện thuộc phạm vi quản lý trực tiếp của mình.

Về nhân sự phụ trách tổ chức kiểm toán, việc bổ nhiệm của các cấp chính quyền phải theo thủ tục pháp luật và họ chỉ bị thay thế khi vi phạm pháp luật, bê trễ trong thực hiện nhiệm vụ hoặc không đáp ứng các yêu cầu đối với vị trí công vụ. Trong mọi trường hợp, bổ nhiệm hay miễn nhiệm người đứng đầu cơ quan kiểm toán phải trung cầu ý kiến cơ quan kiểm toán cấp trên.

Đối với kiểm toán viên, *Luật Kiểm toán* cũng như *Quy tắc hoạt động kiểm toán* đặt ra yêu cầu về kiến thức chuyên môn và năng lực nghiệp vụ phù hợp; tuy nhiên, so với tiêu chuẩn cán bộ ở một số cơ quan khác (chẳng hạn, cán bộ giải quyết khiếu nại phải có giấy chứng nhận quyền

giải quyết khiếu nại)¹, thì với kiểm toán là một lĩnh vực đòi hỏi nhiều về chuyên môn sâu thì đây vẫn là quy định có tính mở.

4.3. Đối tượng, phạm vi giám sát kiểm toán

Căn cứ quy định của Luật Kiểm toán, đối tượng, phạm vi giám sát kiểm toán của cơ quan kiểm toán nhà nước có thể chia thành mấy nhóm sau:

(1) Giám sát kiểm toán việc chấp hành ngân sách và quyết toán, bao gồm cả các khoản thu, chi tài chính khác ở Trung ương và địa phương, trong đó Văn phòng Kiểm toán thực hiện giám sát kiểm toán hoạt động thu chi tài chính ở Trung ương; cơ quan kiểm toán địa phương thực hiện kiểm toán hoạt động thu chi tài chính ở địa phương và báo cáo kết quả kiểm toán lên chủ tịch đơn vị hành chính cùng cấp và cơ quan kiểm toán nhà nước cấp trên.

(2) Giám sát kiểm toán hoạt động thu chi tài chính của Ngân hàng Trung ương do Văn phòng kiểm toán thực hiện.

(3) Giám sát kiểm toán liên quan đến sử dụng tài chính công hoặc tài chính do Nhà nước quản lý. Cụ thể là giám sát kiểm toán đối với hoạt động thu chi tài chính của các đơn vị, tổ chức sự nghiệp hành chính, các tổ chức sự nghiệp sử dụng nguồn vốn nhà nước; các doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức tín dụng nhà nước, các doanh nghiệp, tổ chức tín dụng có nguồn vốn nhà nước chiếm cổ phần chủ đạo; các dự án, hạng mục có Nhà nước đầu tư cũng như các hạng mục công trình quan trọng liên quan đến lợi ích nhà nước và lợi ích chung; các quỹ bảo hiểm xã hội, các quỹ

¹ Điều 4 Điều lệ thực thi Luật khiếu nại Trung Quốc 2007, http://www.gov.cn/zwggk/2007-06/08/content_641675.htm, truy cập 07/4/2022.

quyên góp xã hội do các ban ngành quản lý hoặc chính quyền địa phương ủy nhiệm giao đơn vị khác quản lý; các hạng mục được các tổ chức quốc tế hoặc nước ngoài cho vay, hỗ trợ.

(4) Giám sát kiểm toán việc thực thi chính sách kinh tế - xã hội quan trọng của quốc gia.

Điều 27 Luật Kiểm toán quy định, ngoài các nội dung kiểm toán trên, cơ quan kiểm toán có thể thực hiện kiểm toán đối với những vấn đề cần kiểm toán theo quy định của Luật Kiểm toán và pháp luật có liên quan. Tuy nhiên, giám sát kiểm toán là cơ chế kiểm soát nội bộ bên trong hệ thống hành pháp, nó dễ dẫn đến nghi ngại rằng với trường hợp vấn đề cần kiểm toán thuộc hệ thống lập pháp, tư pháp sẽ phức tạp và có vấn đề về tính khả thi.

Nhìn chung, so với Luật Kiểm toán sửa đổi năm 2006, Luật Kiểm toán sửa đổi năm 2021 đã mở rộng phạm vi giám sát kiểm toán. Các dự án, hạng mục công trình có nguồn vốn nhà nước, việc thực thi các chính sách kinh tế - xã hội quan trọng của quốc gia đã là đối tượng của kiểm toán. Điều đó thúc đẩy mở rộng hơn nữa phạm vi bao trùm giám sát kiểm soát của cơ quan kiểm toán trong hoạt động thu chi tài chính quốc gia¹.

4.4. Thẩm quyền và thủ tục kiểm toán

Thẩm quyền và thủ tục kiểm toán được quy định trong Luật Kiểm toán. Nội dung cơ bản của các quy định này là:

(1) Dưới sự lãnh đạo của người đứng đầu cơ quan hành chính các cấp và cơ quan

kiểm toán cấp trên, cơ quan kiểm toán có thẩm quyền tiến hành kiểm toán. Cơ quan kiểm toán cấp trên có thể ủy quyền cho cơ quan kiểm toán cấp dưới kiểm toán các vấn đề thuộc thẩm quyền kiểm toán của mình trong phạm vi luật định. Đơn vị được kiểm toán không được từ chối, trì hoãn việc kiểm toán.

(2) Cơ quan kiểm toán xác định phạm vi thẩm quyền kiểm toán dựa trên mối quan hệ tài chính và liên kết tài chính của đơn vị được kiểm toán hoặc mối quan hệ giám sát và quản lý các nguồn lực và tài sản thuộc sở hữu nhà nước. Nếu có tranh chấp giữa các cơ quan kiểm toán về phạm vi thẩm quyền thì sẽ do cơ quan kiểm toán cấp trên chung của các cơ quan kiểm toán đó xác định.

(3) Cơ quan kiểm toán thành lập tổ kiểm toán theo các hạng mục kiểm toán được xác định bởi kế hoạch dự án kiểm toán đã được phê duyệt và gửi thông báo cho bên được kiểm toán trước khi kiểm toán ba ngày.

(4) Cơ quan kiểm toán có thể yêu cầu các cơ quan công an, tài chính, tài nguyên, môi trường, hải quan, thuế vụ, quản lý thị trường... hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ kiểm toán. Các cơ quan này có trách nhiệm hợp tác theo quy định của pháp luật.

(5) Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu kiểm toán:

- Cơ quan kiểm toán có quyền kiểm tra các tài liệu tài chính, kế toán của đơn vị được kiểm toán, các tài liệu và tài sản kinh doanh và quản lý liên quan đến thu chi tài chính cũng như hệ thống thông tin của đơn vị được kiểm toán. Đơn vị được kiểm toán không được từ chối cũng như báo cáo sai sự thật. Người phụ trách đơn vị được kiểm

¹ Phần giải thích *Nội dung sửa đổi* trong phần đầu Luật Giám sát Trung Quốc (sửa đổi năm 2021), <http://www.jishui.gov.cn/xxgk-show-10193636.html>, truy cập ngày 07/4/2022.

toán phải chịu trách nhiệm về tính kịp thời, xác thực và toàn vẹn của các tài liệu do đơn vị cung cấp.

- Thông qua phê chuẩn của chính quyền địa phương cấp huyện trở lên, cơ quan kiểm toán được quyền kiểm tra tài khoản tại tổ chức tín dụng của đơn vị được kiểm toán. Nếu có bằng chứng về việc chuyển từ tài khoản công vào tài khoản tổ chức tư nhân hay cá nhân vi phạm quy định nhà nước, thông qua phê chuẩn của chính quyền địa phương cấp huyện trở lên, cơ quan kiểm toán được quyền kiểm tra tài khoản tiết kiệm của cá nhân, đơn vị liên quan.

- Cơ quan kiểm toán và kiểm toán viên không được tiết lộ hoặc cung cấp bất hợp pháp các tài liệu có tính bí mật như đã trình bày trong phần nguyên tắc hoạt động của Kiểm toán nhà nước ở trên.

(6) Cơ quan kiểm toán có quyền ngăn chặn các hành vi nhằm chuyển dời, che giấu, sửa đổi, tiêu hủy các tài liệu liên quan đến hoạt động thu chi tài chính cũng như việc chuyển dời, che giấu hoặc tiêu hủy các tài sản có được một cách phi pháp. Khi cần thiết, được sự phê chuẩn của người có thẩm quyền của chính quyền địa phương cấp huyện trở lên, thực hiện phong tỏa tài sản và các tài liệu liên quan; hoặc yêu cầu Tòa án phê chuẩn, thực hiện đóng băng các tài khoản tiết kiệm có liên quan tại các tổ chức tín dụng.

(7) Sau khi kiểm toán xong, tổ kiểm toán phải nộp báo cáo kiểm toán cho cơ quan kiểm toán. Trước khi gửi báo cáo, tổ kiểm toán phải trung cầu ý kiến của bên được đánh giá. Sau khi nghiên cứu xem xét báo cáo, cơ quan kiểm toán có nghĩa vụ công bố báo cáo kiểm toán, hoặc trong

phạm vi chức trách của mình đưa ra quyết định kiểm toán đối với hành vi vi phạm về thu chi tài chính quốc gia. Báo cáo, quyết định kiểm toán này phải được gửi cho đơn vị được kiểm toán, các cơ quan, đơn vị có thẩm quyền liên quan và báo cáo cho cơ quan kiểm toán cấp trên.

(8) Khi cơ quan kiểm toán cấp trên cho rằng quyết định kiểm toán của cơ quan kiểm toán cấp dưới vi phạm các quy định của nhà nước có liên quan, có thể hướng dẫn cơ quan kiểm toán cấp dưới sửa đổi hoặc thu hồi quyết định đó. Trường hợp cần thiết, cơ quan kiểm toán cấp trên có thể trực tiếp ra quyết định sửa đổi hoặc thu hồi quyết định đó.

Nếu đơn vị được kiểm toán không đồng ý với quyết định kiểm toán của cơ quan kiểm toán thì có quyền yêu cầu khiếu nại hoặc khởi kiện vụ án hành chính.

Những nội dung trên cho thấy, kiểm toán không có nhiều quyền hạn mạnh như một số cơ chế giám sát khác, tuy nhiên các quy định trong Luật Kiểm toán sửa đổi năm 2021 được cho là đã cung cấp những quyền cần thiết cho cơ quan kiểm toán trong thực hiện nhiệm vụ, chức trách của mình, mang đến những bảo đảm thiết yếu cho việc thuận lợi triển khai hoạt động của cơ quan kiểm toán trong thực thi nhiệm vụ thuộc phạm vi thẩm quyền (Ban Pháp chế Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc và Tổng cục Kiểm toán, 2021).

5. Các quan điểm tiếp tục cải cách kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc

Một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến hiện tượng tham nhũng và lạm quyền ngày càng trở nên phổ biến, nghiêm trọng ở Trung Quốc từ sau những

năm 1980 đến nay là do giám sát quyền lực thiếu hiệu quả (Hoàng Nhận Linh, 2001: 193; Từ Bội Đông, 2011: 193). Đây cũng là lý do khiến Chính phủ và Nhà nước Trung Quốc luôn đặt ra yêu cầu “đẩy mạnh hệ thống giám sát và giới hạn sự vận hành quyền lực”, cần phải có sự kiểm soát đối với quyền lực và sự giám sát hiệu quả (Vương Đức Tân, 1998: 16; Từ Bội Đông, 2011: 193). Đặc biệt, tại Hội nghị Toàn thể Trung ương 2 Đại hội XVIII Đảng Cộng sản Trung Quốc (tháng 01/2013), sau khi ông Tập Cận Bình đưa ra vấn đề “nhốt quyền lực vào lồng chế độ” thì việc xây dựng “lồng chế độ” như thế nào để có thể kiểm soát sự vận hành của quyền lực trong giới hạn của nó càng được chú trọng hơn. Cơ chế kiểm toán nhà nước theo đó cũng được nhìn nhận về những điểm hạn chế, những vùng trống, thiếu sót để hoàn thiện môi trường thể chế kiểm toán (Chu Huyền, 2017: 133).

Cho đến nay, ở Trung Quốc đã hình thành hệ thống kiểm tra, giám sát khá đa dạng, hoàn chỉnh. Trung Quốc cũng đã thành lập Ủy ban giám sát các cấp (năm 2018) - là hệ thống cơ quan giám sát nhà nước, thực hiện chức năng giám sát và kiểm soát bao quát đối với việc thực thi quyền lực nhà nước của mọi cán bộ, công chức trong toàn bộ hệ thống các cơ quan nhà nước ở Trung Quốc với một loạt các quyền hạn mạnh (Nhiệm Tiến, 2018: 29). Tuy nhiên, nó không thể thay thế các cơ chế kiểm tra, giám sát nhà nước và xã hội khác, trong đó có kiểm toán nhà nước.

Tuy vẫn còn bất cập, nhưng nhiều quan điểm ở Trung Quốc vẫn cho rằng kiểm toán nhà nước đã phát huy tác dụng không thể thay thế trong kiểm soát

quyền lực nhà nước ở Trung Quốc (Quách Lộ Tuyết, Kế Viên Viên, 2017: 74). Vấn đề chủ yếu là cần bổ khuyết những vùng trống, khắc phục những hạn chế, tăng cường tính quyền uy của nó trong vai trò là cơ chế giám sát và kiểm soát kinh tế chuyên trách trong hệ thống hành pháp (Chu Huyền, 2017: 133). Dưới đây là một số đề xuất đáng chú ý của giới chính trị, học giả Trung Quốc về cải cách, hoàn thiện cơ chế này:

Thứ nhất, mở rộng kiểm toán đối với toàn bộ quá trình vận hành tài chính và mọi hoạt động thu chi sử dụng ngân sách nhà nước (Chu Huyền, 2017: 133). Các quyết sách kinh tế cũng cần đưa vào phạm vi được kiểm toán để bảo đảm nó được xây dựng dựa trên những nghiên cứu điều tra, phân tích về tính khả thi một cách đầy đủ, phù hợp với phương châm và yêu cầu về phát triển kinh tế đất nước, đảm bảo không có hiện tượng quyền lực quá tập trung trong quá trình ra quyết sách (Quách Lộ Tuyết, Kế Viên Viên, 2017: 74).

Thứ hai, việc cơ quan kiểm toán nhà nước ở địa phương vừa chịu sự lãnh đạo của người đứng đầu đơn vị hành chính cùng cấp, vừa thực hiện kiểm toán trách nhiệm kinh tế tài chính của họ là điều bất cập. Trường hợp này việc kiểm toán đó nên được giao cho cơ quan kiểm toán nhà nước cấp trên (Diêm Bắc Phương, 2011).

Thứ ba, cần có cơ chế để cơ quan kiểm toán đánh giá, bình xét cán bộ có trách nhiệm trong quá trình giám sát kiểm toán, đặc biệt là có những biện pháp xử lý đối với những người có sai phạm, qua đó thúc đẩy cơ chế trách nhiệm, xây dựng chính phủ trách nhiệm (Quách Lộ Tuyết, Kế Viên Viên, 2017: 75). Lĩnh vực chịu

sự giám sát của kiểm toán nhà nước chủ yếu là những vấn đề kinh tế, nhưng căn nguyên cơ bản của nó lại quay trở về với vấn đề chính trị (Dương Túc Xương, 2009: 20). Cần thông qua hoạt động kiểm toán để hướng tới mục tiêu “công khai hóa vận hành quyền lực, thị trường hóa nguồn vốn, quy phạm hóa các hoạt động” (Chu Huyền, 2017: 133).

Thứ tư, đẩy mạnh công khai các hoạt động vận hành quyền lực cũng như các kết quả kiểm toán. Việc này có ý nghĩa chiến lược trong tiến trình xây dựng nhà nước dân chủ pháp quyền ở Trung Quốc, để chính quyền địa phương luôn ý thức được rằng có lực lượng đang giám sát và kiểm soát mình. Qua đó, bất kỳ cá nhân, tổ chức nào sử dụng quyền lực nhà nước cũng như nguồn vốn nhà nước đều phải tự mình kiểm soát mình; điều này giúp ngăn chặn, đoạn tuyệt với hiện tượng tham nhũng từ gốc (Chu Huyền, 2017: 133). Cần thúc đẩy xây dựng hệ thống mạng lưới thông tin kiểm toán để mọi người có thể tra cứu, tìm kiếm các số liệu, kết quả kiểm toán (Tăng Phương, 2017: 53); kết nối mạng lưới thông tin giữa cơ quan kiểm toán và các cơ quan giám sát, kiểm soát khác (Hà Bằng Hạo, Trương Niệm Minh, 2019: 115).

Thứ năm, quản lý chặt đội ngũ cán bộ thực hiện chức năng kiểm toán. Đã có các đề xuất như: thực hiện đăng ký hành nghề kế toán của các cá nhân trong cơ quan kiểm toán với thời hạn 5 năm, tăng cường kiểm tra, giám sát và xử lý của chính quyền địa phương đối với đội ngũ này, thực hiện luân chuyển cán bộ kiểm toán (Đỗ Vĩnh Hồng, 2019: 15), tăng cường đào tạo nghiệp vụ, phẩm chất, trình độ, tạo cơ sở và bảo đảm

tiền đề tốt hơn cho hoạt động này của cán bộ (Lý Kiến Bình, 2020: 43).

Thứ sáu, tăng cường tần suất kiểm toán. Luật không quy định số lần kiểm toán trong năm, tuy nhiên, việc tăng cường tần suất kiểm toán sẽ thúc đẩy cơ chế này từng bước vào quy củ, tiến tới xóa bỏ tình trạng “trước yên sau loạn” hay “vừa yên vừa loạn” trong hoạt động quản lý tài vụ thường xảy ra ở cấp xã (Lý Kiến Bình, 2020: 43).

Thứ bảy, đẩy mạnh yêu cầu sửa chữa đối với các sai phạm phát hiện trong hoạt động kiểm toán. Đây là điều các nhà nghiên cứu thường hay nhắc đến vì ở Trung Quốc vẫn tồn tại hiện tượng “giám sát kiểm toán thì mạnh, sửa chữa sai phạm thì nhẹ” (Chu Huyền, 2017: 133). Để cải thiện điều này, một số kiến nghị được đưa ra là khuyến khích tự sửa chữa, cơ quan kiểm toán đôn đốc sửa chữa, công khai kết quả kiểm toán để gây áp lực xã hội buộc phải sửa chữa, tăng cường truy cứu trách nhiệm đối với người sai phạm...

6. Thay lời kết luận

Trung Quốc cũng như Việt Nam đều là các quốc gia bước ra từ nền kinh tế chỉ huy, tập trung quan liêu, bao cấp để tiến lên xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong bối cảnh kinh tế - xã hội mới, kể cả những diễn biến phức tạp của tình trạng tham nhũng, cả hai nước đều phải hình thành cơ chế kiểm toán nhà nước. Kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc và Việt Nam có những nét chung và những khác biệt. Điểm chung là cơ quan kiểm toán ở hai nước đều là cơ quan Hiến định, đều thực hiện các chức năng chung là kiểm soát duy trì trật tự, hiệu quả trong lĩnh vực kinh tế tài chính nhà nước, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, kể cả việc sử dụng quyền

lực nhà nước, phòng, chống tham nhũng...; nhưng cũng có sự khác biệt nhất định như hệ thống kiểm toán nhà nước ở Trung Quốc thuộc hệ thống hành pháp, trong khi ở Việt Nam do Quốc hội lập ra và độc lập với hành pháp.

Kiểm toán nhà nước ở Việt Nam cũng cho thấy một số vấn đề tương tự ở Trung Quốc. Chẳng hạn như: nhiều kiến nghị của Kiểm toán nhà nước sau hoạt động kiểm toán chưa cụ thể, rõ ràng; nhiều đơn vị được kiểm toán chưa chủ động thực hiện nghiêm các kiến nghị của Kiểm toán nhà nước; việc đôn đốc thực hiện các kiến nghị xử lý tài chính khi được kiểm toán còn vướng mắc (Nguyễn Văn Hoan, 2012)... Nhiều vấn đề cũng đặt ra với Kiểm toán nhà nước ở Việt Nam hiện nay như: cần hoàn thiện hệ thống pháp luật, chuẩn hóa quy trình hoạt động kiểm toán, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin, tăng cường kiểm soát chất lượng và tính minh bạch của hoạt động kiểm toán, xây dựng đội ngũ cán bộ kiểm toán có phẩm chất, năng lực, xử lý nghiêm các vi phạm, tiêu cực trong hoạt động kiểm toán cũng như trong hoạt động quản lý, sử dụng tài sản công và tài chính công của Nhà nước... (Minh Chiến, 2021).

Kiểm toán ở mỗi nước có các đặc điểm riêng, nhưng so sánh Kiểm toán nhà nước Việt Nam với Trung Quốc có thể giúp nhìn nhận những điểm mạnh điểm yếu của mình để đưa ra các nhận xét, đánh giá cũng như các đề xuất hữu ích □

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

1. Minh Chiến (2021), “Kiểm toán nhà nước hạn chế chồng chéo, trùng lặp khi hoạt động”, Báo *Người lao động* ngày

12/4/2021, <https://nld.com.vn/thoi-su/kiem-toan-nha-nuoc-han-che-chong-cheo-trung-lap-khi-hoat-dong-202104121800567.htm>, truy cập ngày 20/4/2022.

Tiếng Trung

2. Lý Ba (2011), “Tăng cường phát huy vai trò giám sát và kiểm soát quyền lực hành chính của cơ quan kiểm toán nhà nước”, Tạp chí *Nhà quản lý Kinh tế*, số 5.
3. Ban Pháp chế Ủy ban thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc Trung Quốc và Tổng cục Kiểm toán giải đáp về những nội dung sửa đổi của Luật Kiểm toán: “Cung cấp những bảo đảm nhằm tăng cường hoạt động kiểm tra giám sát kiểm toán”, Cục Kiểm toán thành phố Trú Mã Đỉnh, ngày 31/12/2021, <http://audit.zhumadian.gov.cn/news/2593.html>, truy cập ngày 07/4/2022.
4. Lý Kiến Bình (2020), “Đưa quyền lực vào ‘lòng kiểm toán’”, Tạp chí *Kế toán tài vụ nông thôn*, số 1.
5. Từ Bội Đông (2011), “Máu chốt của phòng, chống tham nhũng là giám sát”, Tạp chí *Nhà doanh nghiệp trong và ngoài nước*, số 3.
6. Hạ Bằng Hạo, Trương Niệm Minh (2019), “Nghiên cứu cơ chế phối hợp hoạt động giữa cơ quan kiểm toán và các cơ quan giám sát khác”, Tạp chí *Nguyệt san Tài chính Kế toán*, số 17.
7. Nguyễn Văn Hoan (2012), “Một số vấn đề bất cập của Luật Kiểm toán nhà nước hiện hành”, Cổng thông tin điện tử Kiểm toán nhà nước Việt Nam ngày 06/01/2012, <https://www.sav.gov.vn/Pages/chi-tiet-tin.aspx?ItemID=1609&l=Nghiencuutraodoi>, truy cập ngày 08/4/2022.

8. Đỗ Vĩnh Hồng (2019), “Những gợi mở của sự liên kết hoạt động kiểm toán đối với việc hoàn thiện cơ chế giám sát Kiểm toán nhà nước của Trung Quốc”, *Tạp chí Kinh tế và Kiểm toán hiện đại*, số 2.
9. Chu Huyền (2017), “Nghiên cứu về vấn đề dựa vào giám sát kiểm toán đưa quyền lực vào lòng chế độ”, *Tạp chí Tình hình Doanh nghiệp*, số 5.
10. Hoàng Nhạn Linh (2001), “Đảng Cộng sản Trung Quốc là lực lượng lãnh đạo kiên cường trong công tác phòng, chống tham nhũng”, *Tạp chí Tin tức Kinh tế và Khoa học xã hội*, số 10.
11. Lưu Gia Nghĩa (2015), Kiểm toán nhà nước trong tiến trình hiện đại hóa quản trị quốc gia: Bảo đảm thể chế và logic thực tiễn”, *Tạp chí Khoa học xã hội Trung Quốc*, số 9.
12. Diêm Bắc Phương (2011), “Bàn về cơ chế ‘rút lui’ của cơ quan kiểm toán địa phương khởi hoạt động kiểm toán trách nhiệm kinh tế của thủ trưởng đơn vị hành chính”, Tổng cục kiểm toán nước CHND Trung Hoa, ngày 26/9/2011, <https://godit.gov.cn/n6/n1558/c112873/content.html>, ngày truy cập 07/4/2022.
13. Tăng Phương (2017), “Bàn về những vấn đề mà hoạt động kiểm toán tài chính của cơ quan kiểm toán cơ sở phải đối diện và những đối sách”, *Tạp chí Khoa học công nghệ và Quản lý doanh nghiệp nhỏ và vừa*, số 2.
14. Mã Dật Quân, Ngô Thu Sinh (2018), “Cơ chế kiểm toán và hiệu quả kiểm toán: Dữ liệu từ các cơ quan kiểm toán địa phương”, *Tạp chí Tài chính Kinh tế đương đại*, số 3.
15. Vương Đức Tân (1998), “Vấn đề mấu chốt của phòng, chống tham nhũng là tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực”, *Tạp chí Tuyên truyền lý luận*, số 3.
16. Tào Sĩ Tân (2005), “Thiết thực thực hiện vai trò quan trọng của công tác giám sát kiểm toán trong tiến trình phòng chống tham nhũng, xây dựng chính phủ liêm khiết”, *Tạp chí Kiểm toán Trung Quốc*, số 6.
17. Chu Văn Thư (2014), “Thử bàn về kiểm soát và giám sát quyền lực hành chính”, *Tạp chí Thanh niên và Xã hội*, số 16.
18. Nhiệm Tiến (2018), “Đảm bảo pháp chế của cơ chế giám sát mang màu sắc Trung Quốc”, *Tạp chí Cải cách Học viện Hành chính*, số 4.
19. Quách Lộ Tuyết, Kế Viên Viên (2017), “Bàn về sự kiểm soát và giám sát của Kiểm toán nhà nước đối với quyền lực”, *Tạp chí Tài chính nguồn vốn sự nghiệp Hành chính*, số 4.
19. Dương Túc Xương (2009), “Hạt nhân là kiểm soát quyền lực - Trọng tâm là giám sát nguồn vốn tài chính”, *Tạp chí Kiểm toán Trung Quốc*, số 21.