



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站内搜索 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

浅析国家治理视角下如何提升国家审计核心竞争力

罗川（审计署武汉办）

【时间:2013年02月19日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

【摘要】本文分析了我国国家审计的核心竞争力体现在独立性、综合性、系统性、预防性、惩罚性和建设性六个方面,进而从国家治理视角来分析提升国家审计核心竞争力的实现途径。

【关键词】国家治理 核心竞争力 国家审计

核心竞争力,又称“核心(竞争)能力”、“核心竞争优势”,指的是组织具备的应对变革与激烈的外部竞争,并且取胜于竞争对手的能力的集合。我国国家审计的核心竞争力体现在,我国国家审计是具有预防、揭露、抵御功能的一个“免疫系统”,是国家制度及国家治理系统中不可或缺的组成部分。近三十年的国家审计发展历程说明,国家审计的核心竞争力体现在独立性、综合性、系统性、预防性、惩罚性和建设性,在新阶段需要通过国家治理评估进一步提升其核心竞争力。

一、国家审计的核心竞争力特征

(一) 国家审计在法律和经济上保持独立性。

总体来看,在国家经济社会体系中,由于本身的职责与使命,审计本身是一个超越部门利益局限的监督部门。相比各微观主体和行业系统如金融、工业、农业、商业等部门,审计在很大程度上具有独立性,在部门利益上具有较高的超然性。

从独立性的现实保证来看,我国国家审计的独立性主要体现在两个方面。首先是法律地位上的独立性。我国《宪法》第九十一条规定“审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”,从而在国家最高法律的层面赋予了审计的独立地位。《审计法》也对审计机关的权限从实际履行的层面作出了诸多保障。这些都为审计的独立性提供了法律保证。其次是经济上的独立性。目前我国在中央国家审计系统内,通过“八不准”等审计廉政制度和纪律的推行,审计机关在经费上已不依赖于被审计单位,基本切断了与被审计单位的经济联系,从而从经济上保证了审计的独立性。在实际审计工作中,充分保证、发挥审计独立性的关键,主要在于审计廉政建设的加强和“八不准”等审计廉政纪律的严格执行。

(二) 纵横联合,发挥国家审计综合性作用。

审计不是国家经济社会体系中唯一的免疫系统,而是一种综合免疫系统或总免疫系统,甚至是免疫系统的免疫系统。从整个经济社会体系来看,在审计免疫系统之外,还存在各种类型的内部免疫系统和行业、系统免疫系统。在每个微观主体(机构主体)内部,都有内部规章制度、内部管理和监督机构等(包括内审、纪检监察机构等),这些在一定程度上发挥内部免疫的功能。在一些系统或行业内,同样存在类似的免疫系统。

在审计中,充分发挥综合性,就要有高度的宏观性、全局性意识,善于从经济社会发展的全局、总体的高度出发去考虑问题、开展工作、确定重点。同时,善于在审计与其他部门的联系中去发挥审计的职能,将其他免疫系统纳入到审计免疫系统中来,正确看待审计与公检法等国家其他职能部门、系统、单位的关系,并且妥善处理这些关系。

(三) 点面结合,发挥国家审计系统性作用。

国家审计的系统性,包括关注对象的系统性和关注方式的系统性。在关注对象上,具有普遍性的特点,要对国家经济社会体系、各个审计对象进行普遍关注。在关注方式上,主要是指在审计过程中,在对风险、问题进行关注时,更加注重“面”上的情况,注重从普遍性、体制性、制度性、机制性的角度去看待、分析、研究问题产生的原因以及相应的对策。

在实际审计工作中,要善于从个别的、“点”的风险和问题上跳出来,把个别的、“点”的风险、问题与更大范围、更为普遍的面结合起来,将问题与原因结合起来,将问题与体制、制度、机制等结合起来进行分析和研究,并相应地提出解决问题、改善管理、完善制度和为宏观决策提供参考的意见和建议。

(四) 加强事前预警,发挥国家审计预防性作用。

国家审计的预防性,是指通过日常的持续性的监督、检查,通过对各种潜在风险、问题的及时防范、化解,通过对各种体制、制度、机制的适当完善、优化,从而防止、避免各种重大风险的爆发、各种严重后果的出现和重大损失的形成,避免经济社会动荡。

随着现今经济社会的发展,规模的日益庞大、复杂程度的不断增加、变化速度的持续加快、影响经济社会运行的因素日益扩充,经济社会体系中潜在的风险越来越大。如果有些风险得不到及时的控制、化解,一旦集中爆发,将对经济社会体系的运行造成重大甚至是致命性的影响。“千里之堤,溃于蚁穴”。在这种情况下,防微杜渐、防患于未然,显得尤为重要。

在目前的审计实际工作中,审计预防性的发挥在某种程度上还不够充分。重事后查处、轻事前预防,重既成风险、轻潜在风险,重“救火”、轻防火的情况还比较明显,影响了审计预防性作用的发挥。要更好地发挥这种特性,就要大力增强审计的前瞻性,有规划、有准备、有预见地做好审计工作,同时要更加重视对各种潜在性风险、流动性风险的关注和管理。

(五) 以查处大要案为抓手,发挥国家审计的惩罚性作用。

对于经济社会体系中存在的各种重大风险和问题,必须及时予以反映、揭露并查处,包括严肃追究有关人员的责任,这就是审计的惩罚性。在现实经济社会中,即使经过预防,经过普遍关注、制度完善,也会出现各种各样的风险和问题,出现各种各样违法犯罪、失职渎职的人员,必须予以处理,以防止风险和问题的再次发生。

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

国家审计是我国行政执法机关之一，根据宪法和法律赋予的职权，审计机关可以通过直接处罚、揭露问题、参与查处等多种方式，发挥惩罚性的作用。为了更好地发挥审计的惩罚性，在审计过程中，要注重发挥审计的监督作用，要有“问题”意识。审计对各种风险的揭露，对各种体制制度机制的分析研究等，均要以问题为切入点，才能更好地发挥惩罚性作用。

（六）积极建言献策，发挥国家审计的建设性作用。

发挥国家审计的建设性作用，需要在审计过程中要适当增强审计的服务意识，在审计监督中充分发挥审计的服务作用。要警惕并摒弃那些审计特权思想，以及为审计而审计、为问题而问题、为查处而查处等不良思想倾向。要通过上报审计简报信息、发布审计报告，为国家的经济社会决策提供、提出改善经营管理的意见建议等多种方式，充分发挥审计的建设性作用。

二、国家治理评估视角下提升国家审计的核心竞争力的途径

刘家义审计长指出，“国家治理就是通过配置和运作国家权力，对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务，确保国家安全、捍卫国家利益、维护人民利益、保持社会稳定、实现科学发展”。国家治理评估是在国家治理层面上，通过构建国家治理评估指标体系，并以此作为善治的评价标准，来评估国家治理状况。国家治理评估视角下提升国家审计的核心竞争力的途径在于：

（一）着重对政府制定的政策审计，评估国家治理政策制定的合法性和有效性。

在国外公共治理运动推动的政府改革的早期，很多最高审计机关都以独立的审计师角色为政府改革献计献策，通过评估政策的执行、程序和项目的制定、执行和结果，并提出完善的建议，推动政府及时改进行政管理制度。在发达国家，最高审计机关已经开始从“观察者”向“推动者”转变，更加积极主动地参与到帮助政府有效运行和承担管理责任的活动中。我国国家审计也应当在优化政府政策中发挥建设性作用，通过构建由国家审计机关主导的政策评估制度，由国家审计机关对政府制定政策的合法、有效实施独立审计评估，从而弥补由于公共决策失误导致的政府失灵。

（二）着重对国家宏观调控政策执行的审计监督，评估国家治理政策落实情况。

一是通过实施财政、税收、金融、外汇等审计，对政府及其部门执行中央宏观调控政策措施情况监督，同时加大对经济运行中潜在风险的揭示和反映力度，反映国家宏观调控政策执行的效果，从而全力维护国家经济安全，间接实现良好的弥补市场失灵作用。二是依照有关法律和规章，对各类市场主体的行为进行干预、监管、和引导。如在财政、金融、税收审计中，可以利用法律赋予的权力，对与财政、金融、税收密切相关的其他行业、企业进行延伸审计与调查，发挥审计间接治理市场的优势。

（三）着重加大公共财政审计，评估政策的经济性、效率性和效果性。

公共财政是为市场提供“公共”服务并弥补市场失灵的国家财政，为适应建立公共财政的需要，要将部门预算、政府采购、社会保障资金、财政专项资金、政府预算外资金以及全部政府债务等各项全部政府性资金纳入审计监督视野，并形成目标统一、内容衔接、层次清晰的审计工作体系，充分发挥审计监督公共财政的资源配置、提供公共产品和服务职能的作用，通过审计促进政府及其部门支配公共资源和财政资金的经济性、效率性和效果性，从而间接促进政府治理市场失灵的效果。

（四）着重加大环境审计，评估政府环境治理效果。

在弥补市场失灵造成的环境污染问题的治理中，审计就是作为政府治理环境的重要一环，起到内、外部双重治理的作用。对于政府环境外部治理，起到监管审核的作用，促进企业社会遵守环境法律法规，共同解决环境污染问题；对于政府环境内部治理，主要起到提供有用的环境数据及评估效果的作用，促进政府内部环境治理效果。

（五）着重建立以绩效审计为主导的国家审计，评估国家治理绩效。

我国国家审计应当从财政财务收支的合规性审计向绩效审计主导的国家审计转变。充分运用国家的独立地位，发挥专业优势，对影响政府治理效率和效益的突出问题，查清情况，深入剖析，予以充分的揭露和反映，以促进社会财富和社会幸福总量的最大化，最终实现社会的和谐发展。

（六）着重加强领导干部经济责任审计，评估领导干部国家治理水平。

领导干部作为政府部门的主要负责人，其个人的管理水平在很大程度上制约着政府治理的水平与效果。如果领导干部不能合理地运用自己手中的权力，那么权力的不恰当使用或滥用必然会损害社会公众的利益。通过对领导干部经济责任审计，审查被审计领导干部自身在财政收支、财务收支中有无侵占国家资产、违反领导干部廉政规定和其他违法违纪的问题，达到制约权力、防治和治理腐败，促进领导干部廉洁勤政的，以及促进提高政府领导干部队伍的管理水平，进而促进政府治理水平目的。（罗川）

参考文献：