



# 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

## 论政府审计履职中行政监督存在的问题和改进建议——基于发挥政府审计国家治理功能的思考

梁轩瑞（审计署广州办）

【时间:2013年02月19日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 本文主要分为三个部分, 第一部分是介绍行政监督的内涵、模式和作用; 第二部分是引用公共行政科学的范式标准, 阐述行政监督在当前政府审计的工作分派、工作报告、工作指导、工作检评和专案调查等五个环节的一般做法与不足; 第三部分是从审计项目计划制定、审计项目现场管理、审计业绩考核和审计作风建设等四个方面提出改进政府审计履职中行政监督的意见和建议。

关键词: 政府审计、行政监督、问题、建议

国家治理是一个大系统, 政府审计是这个大系统中的子系统, 是监督控制系统。在我国现行政府审计管理体制下, 审计部门作为政府机构重要组成部分, 行政监督确保政府职能有效履行, 同样也贯穿于政府审计职责履行全过程。因此, 厘清行政监督在审计履职中的内容、模式对促进依法审计和文明审计较大裨益。

### 一、行政监督的内涵、模式和作用

(一) 行政监督的一般含义。按照百度百科词条解释, 行政监督有狭义和广义之分, 狭义行政监督是指行政机关内部上下级之间, 以及专设的行政监察、审计机关对行政机关及其公务人员的监督; 广义行政监督泛指执政党、国家权力机关、司法机关和人民群众等多种社会力量对国家行政机关及其公务人员的监督。在本文, 笔者将论述范围缩小在狭义行政监督中, 并且缩小在行政机关(特指政府审计机关)内部。因此, 本文所论述的行政监督特指政府审计内部某些人对另一些人的了解、协助、指导和控制。

(二) 行政监督的主要模式。按照行政科学划分标准, 行政监督分为一般监督、职能监督、主管监督和特种监督等四种。其中, 一般监督是指按照行政隶属关系和协作关系产生的监督, 即行政机关上下级之间的监督和不同行政机关之间的监督; 职能监督是指政府职能部门或直属机构依据法定权利, 就其主管业务对下级政府对应职能部门的监督; 主管监督是指政府专设的廉政行政机关因特殊授权对其他行政机关的监督, 如香港廉政公署和我国监察部等; 特种监督是指除主管监督以外的各种普遍适用的专业性监督, 如审计监督、国土督察、环境保护监督等。按照上述四种监督划分标准, 政府审计内部行政监督主要是指一般监督, 同时兼顾职能监督内容, 与主管监督和特种监督无关。

(三) 行政监督的主要作用。从设立行政监督的本意来看, 加强行政监督是为了建立行政程序、约束行政权力、保证行政公平、提高行政效率。因此, 行政监督至少应达到三个效果: 一是加强权力制约, 保持国家机关及工作人员清正廉洁; 二是提高政府行政效率, 树立政府权威; 三是维护国家安全, 保障社会秩序。同理, 行政监督在政府审计履职中也应发挥三种作用: 一是规范依法审计行为, 确保审计执法公平公正; 二是约束审计机关和审计工作人员行为, 确保文明审计, 高效完成审计任务, 提高审计监督效率; 三是遵循审计廉政纪律, 合理界定审计职责和审计权限。

### 二、当前政府审计履职中行政监督的一般做法与不足

按照公共行政科学范式标准, 依据监督方式和监督阶段的不同, 行政监督一般被分为工作分派、工作报告、工作指导、工作管制、工作检评、专案调查等六个环节。由于审计工作指导和审计工作管制内容较为相近, 为分析需要, 本文将工作管制归并到工作指导方面, 政府审计中的行政监督分为五个环节予以阐述。

(一) 工作分派环节。工作分派是指上级行政机关或者行政机关内部更高层级领导根据目标要求、现有资源和工作计划, 将具体行政任务安排给下级机关执行。在任务分解过程中, 行政监督开始发挥作用, 因为分派过程, 也是上级机关考察、衡量下级物力、人力, 做出计划控制的过程。政府审计中的工作分派主要是指审计项目计划下达。审计项目计划是审计机关履行服务大局工作的纽带, 在项目计划安排中应突出审计工作重点, 合理安排审计资源, 防止不必要的重复审计。当前, 上级审计机关一般会在年初向下级审计机关下达年度审计项目计划, 形式和内容相对单一, 更多体现的是审计项目计划“下”的本身, 对下级机关审计资源是否满足项目开展需要没有做出较多要求和控制。这一不足容易使下级机关认为, 只要接到任务, 只要按照现有人力、物力开展审计, 审计目标是否满足要求、审计风险是否有效控制等内容均不在重点考虑之列。这就容易造成审计项目执行从计划下达肇始就缺乏足够行政监督, 或者即便有行政监督, 这种监督也过于粗放, 未能达到精细化管理。

(二) 工作报告环节。工作报告是指下级机关或者附属机构就工作重要措施、主要事项、重大事件和主要问题向上级机关或者主管部门所作的书面、乃至口头报告。这一工作方式可以衡量任务是否完成, 过程是否有效控制。审计项目实施中, 这一类型载体较多, 主要有两类: 一是报告整个审计项目实施情况的审计报告或者审计调查报告; 二是反映重大违法违规问题, 机制、体制、制度层面问题的专题报告和重要审计信息等。在审计实践中, 上级审计机关也以此衡量审计项目开展是否成功。这是一种以结果推断过程控制是否合理有效的评价方式, 有着“白猫”、“黑猫”论的味道。在当前审计管理体制下, 这种结果导向型行政监督机制在某种程度上有效发挥了下级审计机关主观能动性, 促进审计资源有效配置。但是, 由于评价过程中, 上级审计机关过多侧重对第二类工作报告的考核, 轻视了对第一类的审计报告考核分量, 导致了下级审计机关在审计实施过程中向挖掘大案要案形成重要审计信息方面投入过多审计资源, 难免忽视了审计方案要求应该完成的规定动作, 或者即便完成, 也是在审计报告的框架内容上蜻蜓点水、浅尝辄止, 难以有效反映深层次问题。这种结构性失衡的评价机制不利于下级审计机关按照方案要求, 严格履行审计程序, 导致可能由于审计覆盖面过窄, 埋下较大的审计风险。

(三) 工作指导环节。工作指导是指工作分派后, 事权者对执行者的督导或者指导, 督促按照预定进程和标准有效完成任务。其主要内容是: 充分授权、明确标准、有效指示、及时通告和详细说明等。在实际审计工作中, 审计工作指导存在两个环节: 一是上级审计机关业务部门对下级审计机关的指导, 主要由审计工作方案、审计工作动态、现场指导检查等形式维系; 二是审计组长对审计组成员的工作指导, 主要靠

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

### 网上服务

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

### 互动交流

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

审计实施方案、审计工作底稿、审计取证记录表、审前学习培训会、审中组织协调会、审后总结提高会，以及利用现场审计管理平台等形式加强行政监督。对于第一个环节的行政监督，笔者认为，审计署2011年组织开展的地方政府性债务审计，执行较好，不论是从方案制定、培训动员，还是审计实施中的报表填写、问题查处、上下沟通，基本能做到精细化管理，行政监督效能大大提高。但这些都是建立在举全国审计之力基础上办成的，非大型审计项目难以复制该模式，因为审计成本相对太高。笔者认为，在普通审计项目实施中，第一个环节行政监督往往流于形式，除了审计工作方案下达后，集中各参审单位培训学习，以及审计实施中，通过审中交流会和审计工作动态稍微加强上传下达作用外，一般审计项目鲜有加强行政监督的创新之举。对于第二环节的行政监督，由于审计实施方案与审计工作方案之间、审计实施方案与实际审计之间存在一些脱节因素，第一环节的行政监督经常难以落实到第二环节层面上来。当前虽然已经引入审计审理制度，但是由于审理是在审计结束环节介入，假如审计实施过程已经发生严重偏差，其介入也无非是在形式上做到如何纠偏而已，难以达到实际上的纠正成效。因此，开发利用现场审计管理平台加强审计组长对审计组现场审计工作的监督就显得较为必要，但如何解决由此给审计人员带来的额外工作负担则应加以研究。

（四）工作检评环节。工作检评是指对比工作计划和工作成果所作的评定，再根据评定结果，对工作者予以奖励和惩戒。在审计项目开展中，上级审计机关对下级审计机关的工作检评，主要是依靠优秀审计项目评选环节进行遴选，优胜者得之，合格者不评。这也基本符合政府机关的行事风格。对于审计组的内部，则主要依靠承担该审计项目的业务处室主要负责人在年终考评时，根据审计现场的开展情况、查处问题大小、上报审计信息多寡等内容对审计组成员进行论功行赏。由于处室负责人掌握资源有限，年终考评难以达到促进行政监督的效果。因此，深入研究、严格落实以业绩为导向的个人考核机制对提高工作检评环节的行政监督效能显得至关重要。

（五）专案调查环节。专案调查是指事权机关对监督对象的侵犯、损害、不当行政行为开展的专门调查活动。在审计机关开展审计过程中，这可以理解为审计机关内部的审后廉政回访制度，由于审计“八不准”纪律规定得非常明确，近些年，审计领域出现专案调查的情况较少。这不仅与审计工作纪律、审计廉政纪律等高压线的严格规定有关，与当前审计队伍始终保持高度警惕、保持戒骄戒躁的工作作风也有较大关系。因为制度总要靠人去执行，人才是制度得到较好贯彻执行的关键因素。因此，笔者认为，在政府审计工作中，行政监督在专案调查环节已经发挥了重要作用，应予以坚持和完善。

### 三、改进政府审计履职中行政监督的意见和建议

行政监督的核心问题是明确行政目标、界定行政责任，保证工作监督和提高工作效率等一系列问题。因此，在政府审计实践中，应大胆改革当前不适应行政监督效能发挥的约束因素，切实发挥行政监督在政府审计机关内部的自我调节、自我控制的功能。

（一）工作分派环节，在审计项目计划制定上，要提高计划科学性，避免大而全的审计项目，提倡开展“高”而“实”的审计或者审计调查项目。虽然新国家审计准则在2011年1月1日才正式颁布实施，当前实施的项目尚未涉及新准则颁布后项目计划制定不科学问题，但是笔者仍不免担心，审计机关在制定项目计划时追求大而全审计项目的倾向，将会使执行机关在审计实施过程中，由于审计范围过大、审计对象过于复杂、审计资源相对不足等原因，首尾不能两顾，项目执行出现囫圇吞枣、煮夹生饭等现象。管窥美国近期开展的审计项目，我们不难发现，该国开展的审计项目普遍具备立意高、切入点实的特点，如审计署审计科所编发的第30期《国外审计动态》提及，2011年9月1~15日美国审计署审计报告主要是：从通信业数据加工处理能力到国土安全保障、从饮水安全涉及的环境与健康到邮政业的生死存亡等等。这些项目选择上的“高”与“实”结合不仅有利于查深查透所专注的领域，有利于审计机关提出切实可行的审计建议，也有利于上级审计机关加强对下级审计机关的行政监督。对此，笔者认为，审计机关计划管理部门在制定审计项目计划时，不仅要严格按照新准则要求，与业务部门或者派出机构建立经常性沟通和协调机制外，还应与中央政府智囊机构、大专院校科研机构、行业主管部门等建立长期沟通联系，积极听取意见，切实把领导最关心、社会最关注、行业最棘手、可能影响长治久安的重大事项列入审计项目计划范围，找准重点审计方向，切忌审计内容面面俱到，确保宝贵审计资源用在关键事项上。

（二）工作指导环节，在审计项目现场管理上，要注意总结审计经验、加强精细化管理，提高行政监督效能。项目执行的程序性和前瞻性不仅有利于下级审计机关按部就班开展审计项目，也有利于上级审计机关加强监督检查，做到有程序、有标准可依。目前，由于行业性审计指南缺失，项目执行更多依靠参审单位相对零散的审计经验开展工作，从而导致全国同一审计项目由于参审单位审计力量不均，各自取得的审计成果相差较大。笔者认为，解决这一问题，除了大力培养行业性专业审计人才外，审计机关还应下大力气在行业审计操作指南上，尽量将多年审计经验编成可读性强、容易参照的操作指南，让新手快上路、高手精益求精。另外，为了提升行政监督的效能，开发运用现场审计管理平台显得较为重要，这不仅有效解决监督者与被监督者沟通的时滞问题，也有利于留下行政监督的批示处理与反馈等书面痕迹，为后评估行政监督效能留下可靠依据。

（三）工作检评环节，在审计业绩考核上，要建立健全业绩考核机制，客观评价审计项目得失，倡导积极的用人选人机制。行政机关的有效激励机制是肯定，是对事的肯定和对人的肯定。在政府审计中，对事的肯定主要是审计项目得到表彰或者优秀评价等级，对人的肯定主要是参审人员年底考评荣获优秀或更高等级、晋升到更高职位等。科学有效的激励激发人的激情，偏颇失衡的激励压抑人的斗志。因此，审计实践中，在对事的肯定方面，审计机关不仅要充分肯定项目实施中发现的重大案件线索并以重要审计信息等形式出现的载体，也要充分肯定严格按照审计工作方案、审计实施方案要求深入审查，审计建议合理有效的审计报告，并且评价权重应该更侧重于审计报告本身，以指挥棒引导参审单位规避审计风险，履行政府审计本职责。在对人的肯定方面，晋级评定中，熨平靠考试突击、拉关系上位带来的不利影响，加大干部长期表现在晋级考评中的比重，量化考核指标，真正落实以业绩为导向的用人机制。

（四）在审计作风建设上，要积极创建谦虚、谨慎、务实、高效的工作作风，营造于实事、能干事的工作氛围。按照效率最大化原则和公平性原则，小政府、大社会仍是未来社会的发展趋势，政府存在的理由是为了保障社会健康和谐发展，为了保障合法私权的实现。政府审计归根结底也仅是一项政府行政职能，履行着行政监督之职责。因此，政府审计在保持促进国家经济安全的边界基础上，在审计实施中，政府审计应谨记行政机关的基本准则，应把守土有责，促进地方经济发展、维护地区稳定作为己任，不应以上报审计信息多寡为衡量工作业绩之主要标准。因为，审计机关不是市场中的企业，审计信息也不是唯一产品，参审单位不应过多计较年度信息排名，参审单位的共同职责是在分管区域的行政上有所为、有所不为。因此，在审计作风建设上，不应存在相互攀比业绩的浮夸，应保持谦虚谨慎工作态度，认真细致的工作作风，