



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外 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

经济责任审计是国家治理的重要手段

刘瑛（审计署境外审计司）

【时间: 2013年01月28日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

一、理论分析——经济责任审计的产生应国家治理发展而产生发展，是国家治理的重要手段

对于经济责任审计的产生和发展，理论界的研究日益深入，大部分学者依据受托经济责任理论及委托代理关系来阐释经济责任审计产生的动因，认为经济责任审计是随着委托代理关系的产生和发展而产生并发展的（张勇，2009）。但是笔者认为受托经济责任理论和委托代理关系难以全面解释经济责任审计制度在中国的独一无二性。据了解，世界上200多个国家和地区有180多个国家和地区都有审计制度，但是只有中国存在经济责任审计。当然也有学者解释到我国独特的制度背景形成了对于经济责任审计的独特需求（陈波，2005），阐释了经济责任审计制度产生的需求基础，但仍不能充分论证经济责任审计产生的动因和本质。

刘家义审计长在中国审计学会第三次理事论坛上就国家审计和国家治理的关系发表了重要讲话，在2011年全国审计工作座谈会上指出经济责任审计是审计机关在国家治理中发挥作用的重要方式，要从发挥审计在国家治理中作用的角度来看待经济责任审计，对经济责任审计的产生和发展动因提出了新的视角。从国家治理的高度来理解经济责任审计产生的动因，经济责任审计是我国国家治理发展的需要，应我国国家治理的发展而产生并发展，从本质上来说经济责任审计是对国家治理系统中对权力运行制约和监督的重要手段。

国家是一个庞大的系统，而国家治理则是一个复杂的系统过程。在国家治理的系统过程中，不同的机构分别承担起决策系统、执行系统和监督控制系统的角色，承担相应职责。国家审计是国家治理中重要的监督控制系统之一，依法对决策系统和执行系统的权力的运行进行监督。

国家治理的根本要义以权力制约权力。国家审计是以权力制约权力的重要路径。国家审计以权力制约权力，采用的最重要手段就是监督权力的行使，并让权力与责任相匹配。通过审计的监督、揭示和评价，将政府和官员的权力约束在人民的授权范围之内，并对政府和官员履行受托责任的程度和水平进行监督检查，审计结果予以适当的公开披露和运用，让权力在受到约束、监督和规范的轨道上阳光运行。

我国国家权力的主体在民，国家治理的主体也在民。在建设中国特色的社会主义道路上，我们构建了独具中国特色的国家治理模式，在权力运行层面的具体表现是主要领导干部的权力和责任高度集中。特别是社会经济高速变迁的过程中，政府权力和责任内容“泛经济化”（杨雪冬，2009），“经济权力”成为领导干部的主要权力和责任。权力运行层面的这一重要变化使得对国家治理系统中权力相互制约的方式和内容相应要求进行重大的调整。

国家审计作为国家治理的重要监督控制系统之一随着国家治理目标、任务、重点和方式的转变而转变。随着政府权力和责任内容的“泛经济化”，对政府权力和责任的监督也随着国家治理的要求进行了自觉调整，独具中国经济责任审计监督制度应时而生，应势而生。经济责任审计重点针对政府及官员的“经济权力”，用权力制约权力，把对各级官员的组织监督、纪检监察和审计监督有机结合起来，加强对经济权力运行的制约和监督，进而对服务于国家治理有深刻的诠释和独特的贡献。在中国国家治理目标、任务、重点和方式变化的背景下，建立一种由干部管理部门与国家审计机关联合开展的经济责任审计制度，可以利用审计机关的独立性和专业技术优势来帮助干部管理部门准确评价领导干部经济责任的履行情况，并将其作为干部考核和任用的依据。可以说，经济责任审计已成为国家治理的重要手段，能够在一定程度上约束权力的运行，监督责任的落实，促进领导干部实现良好的国家治理。在2011年全国审计工作座谈会的结束语里，董大胜副审计长对经济责任审计与国家治理的关系做了进一步阐释经济责任就是党和人民赋予干部一定权力，让其去管理、支配和使用一定数量的公共资金、国有资产和国有资源，干部就要履行领导和管理的责任，是应该做到和做好的事情，使其达到一定的目标。其中，所谓经济，就是干部管理、支配和使用一定数量的公共资金、国有资产和国有资源；所谓责任，就是干部应该办好的事情，应该达到的预定目标。这就是经济责任的主要含义。所以，开展经济责任审计，可以促进各级领导干部做好自己的工作，从而保证良好的国家治理。

二、现实的考察——经济责任审计产生和发展于国家治理的需要，是审计监督控制权的有效实施

国家审计在我国有着长达三千余年的历史，它孕育于国家的萌芽和初创阶段，随着朝代的更迭，经历了时兴时衰的历史演变过程。每一个历史时期的审计监督制度，都留下了时代的烙印。在不同的历史阶段，尽管审计的建制不同，发挥作用的程度不等，但始终都与当时的国家治理的需求和状况相适应。

党中央、国务院在治理国家过程中高度重视审计工作。自审计机关成立以来，党的历次代表大会及其他重要会议对加强审计、强化监督、加强对权力的制约等都提出了明确要求。党的十七大提出，重点加强对领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度。这些都为审计工作服务国家治理指明了方向。

国家治理决策层面的高度重视支持推动了经济责任审计的快速发展。党的十七大提出健全经济责任审计制度，十七届四中全会强调完善党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计。中央纪委全会多次对经济责任审计工作提出具体要求，做出明确部署。近年来，胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导同志多次对经济责任审计做出重要指示。1998年至2010年10月，全国各级审计机关审计党政领导干部和国有企业领导人员共计41万多人；查出各类问题金额26 329亿多元；地方各级党委和干部管理监督部门参考审计结果，共免职、撤职、降职、降级以及其他处分1.81万人；移送纪检监察、司法机关0.72万人。十多年来，我国经济责任审计得到快速发展，目前已成为各级审计机关的一项重要任务，成为干部管理监督的一项重要制度，成为惩治和预防腐败的一把利剑。经济责任审计对象经过了范围逐步扩大、级别不断提高的过程。1999年5月，两办《暂行规定》明确的审计对象，只包括县级以上党政主要领导干部、国有及国有控股企业的法定代表人。2005年，党政领导干部经济责任审计范围扩大到地厅级。2010年，两办《规定》明确审计对象扩大到省部级，扩大了对权力制约监督对象的范围。

- 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

从现实的考察来看，经济责任审计的产生和发展是始于我国国家治理的特殊需要，是我国国家治理发展的产物，是国家治理系统中控制系统的深化和巩固。经济责任审计是国家治理中监督控制系统的有效实施方式，是对国家治理中决策权和执行权的有效制约和监督，是国家治理中一种特殊监督制度，是国家治理的重要手段。

三、深化经济责任审计，服务国家治理

（一）国家治理语境下经济责任审计的职能作用

经济责任审计已经成为审计机关的主要工作之一，从国家治理语境下来探讨分析经济责任审计的职能作用有助于更加全面、深刻地揭示经济责任审计的重要性：

1. 国家治理语境下的经济责任审计，强调强化权力约束，从源头上预防和惩治腐败。在审计实践中，经济责任审计更强调是一种人格化的审计，不仅检查发现问题，而且更注重就这些问题分清责任并落实到具体人员。从强化权力约束角度看，这种对人的责任落实，有助于从根本上改观以往的人浮于事、对事不对人的状况，有助于被审计领导人员树立正确的权力观，从源头上规范责任人员权力运行的程序与内容，从而达到源头上预防和惩治腐败的目标。

2. 国家治理语境下的经济责任审计强调完善责任机制，建立责任政府。

建立责任政府是民主化的必然要求。在民主社会中，政府接受人民的委托进行国家治理，履行责任，实现国家善治。随着民主政治的发展，公民越来越参与到对政府问责中，公民对政府责任的关注从最初财政财务事项的合法合规逐步深化到政府行为的有效性，发展到今天关注政府对可持续发展和促进社会公平发展的社会责任。经济责任审计对领导干部经济责任的履行状况进行评价，向领导问责，有助于完善责任机制，建立责任政府，推进民主化进程。

3. 国家治理语境下的经济责任审计强调维护法律和秩序尊严，推进依法治国。

一般意义上，国家治理靠的是法律和秩序，维护法律和秩序的尊严，就是维持国家范围内各种利益的总体平衡，这是国家治理的最低要求。经济责任审计关注领导干部遵纪守法情况，通过保持威慑、纠正偏差，揭露严重违法破坏法律和秩序尊严的行为，并促使破坏者受到严厉的惩罚等方式维护法律和秩序的尊严，推进依法治国。同时通过经济责任审计的实施，关注在法律法规方面不尽全面、不尽完善之处，及时提示风险，规范和完善法律法规，进一步维护法律和秩序的尊严。

4. 国家治理语境下的经济责任审计强调领导干部贯彻落实科学发展观，推进经济社会科学发展。科学发展观既是理念，更是行动与实践。对一名领导干部来说，贯彻落实科学发展观，既要树立科学的发展理念，更要在一系列实际工作的决策中，体现科学发展，实践科学发展。而经济责任审计对党政领导人员的在宏观调控、土地管理、环境保护、财政收支、国有资产处置等方方面面的决策予以关注，对国有企业领导人员重大项目、重大资金运用和重大资产处置的予以关注，正是从实践角度检查和衡量这名领导干部对科学发展的正确理解与把握程度，在实践中贯彻实践科学发展观的坚决。从这个意义说，经济责任审计正是通过对人的科学发展的理解，来推进经济社会的科学发展。

（二）不断深化经济责任审计，服务国家治理

坚持“全面推进、突出重点、健全制度、规范管理、提高质量、深化发展”的审计思路，不断深化经济责任审计工作，服务国家治理。

1. 建立经济责任审计规范化体系。按照依法审计的要求，经济责任审计在维护法律法规尊严的同时，也要进一步推动经济责任审计法律法规的完善，建立经济责任审计的规范化体系。应在认真研究总结经验的基础上，健全与《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》配套的经济责任审计制度和规范，进一步规范经济责任审计的内容、程序及成果运用等；进一步细化对不同类别领导干部经济责任审计的操作流程、审计方式方法等；研究制定经济责任审计评价指标体系，建立健全经济责任审计情况通报、审计整改以及责任追究等结果运用制度，探索和推行经济责任审计结果公告制度，逐步建立起经济责任审计规范化体系。

2. 不断拓展和丰富经济责任审计新的领域与内容。与经济社会在发展相适应，外部环境在变，经济责任审计的领域也会发生变化，而不同对象的经济责任审计重点与内容也会发生变化。这一点经济责任审计发展的实践已经做出证明，从审计的范围看，从党政领导干部到国有企业领导人员，到部门领导人员；从县处级领导干部到省部级领导干部；从审计内容看，从财务收支到宏观政策、环境保护等等。用发展的眼光看，经济社会发展的要求变化，最终都会在经济责任审计的领域与内容中进行折射与反应。反过来，也需要审计机关审计人员能够用发展的观点、动态的视角去衡量审计发现，防止死板硬套，教条主义，防止对被审计领导干部的评价不够客观、不够全面。

3. 有效改进经济责任审计的开展方式，形成工作合力，推进经济责任审计工作再上新台阶。对审计机关外部而言，要加强审计机关与组织部门、国有资产管理部门在审计立项与计划的合作，确保做到在全面审计的基础上，突出对重点岗位、重点领域和重点环节的相关人员的周期性审计制度；加强与审计机关与纪检监察机关的合作，确保审计发现的责任线索能够件件落实，确保经济责任的实效。对审计机关内部而言，要加强资源整合，逐步以经济责任审计为平台整合财政审计、社保审计、资源环境审计等专项审计工作，逐步将跟踪审计的理念与方式引入经济责任审计，切实从政策执行效果的角度，促进被审计领导干部切实履行好经济责任，切实贯彻好党和国家的方针政策。

4. 全面提升经济责任审计质量和水平。加强审计计划管理和质量控制，进一步完善审计内容和审计组织方式。坚持任中审计与离任审计相结合，加大任中审计力度。探索和推行党委、政府主要领导干部同步审计的组织方式和审计方法。合理调配和整合审计资源，实现不同审计项目之间的资源共享。依法规范审计评价，做到审计评价与审计内容相统一，不断提高审计质量和水平。（刘瑛）

参考资料：