



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

地方审计机关实现服务国家治理的路径选择

蔡淼川（重庆市万州区审计局）

【时间: 2013年01月18日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

【内容摘要】以受托经济责任和新产权理论为理论基础,从本源上对国家治理与国家审计的关系及互动机制进行详细的剖析,从国家治理的两个重要组成部分——政府和公众角度来分析治理对国家审计的需求,并结合地方审计机关的具体实际来探索实现服务国家治理的路径,提出通过推动多部门合作机制建设,推动部门联网信息资源系统建设,变革目前的审计人才招录、使用和培养的模式等措施来进一步发挥国家审计作用。

【关键词】 国家审计 国家治理 受托经济责任 实现路径

一、审计服务于国家治理的理论分析

国家审计产生于公共受托经济责任关系。最高审计机关亚洲组织（ASOSAI）在《东京宣言》里提到,公共受托经济责任意指管理公共资源的个人或当局报告资源管理情况和说明其履行所承担的财务、经营和计划责任的义务;美国审计总署（GAO）认为,公共受托经济责任是指受托管理并有权使用公共资源的政府和机构向公众说明他们的全部活动情况的义务,受托经济责任要求政府向公民回答,以证实公共资源的取得及其使用目的是正当的。

新产权理论（Grossman 和Hart, 1986）认为,国家治理就是处理不完全契约下契约规定外的剩余权力的分配问题。从历史实践来看,“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败”。现实中,政府及公职人员被赋予了极大的权力,这些权力如果不受到约束和制衡,必将产生腐败和滥用。根据Williamson 的思路,国家治理要设计交易成本较少的治理机制,以监督契约方事后的机会主义行为（代理问题）。为解决不完全契约中的代理问题,契约要求设立专门的监督部门（治理机制）。由此可见,国家审计本身是国家契约中设立的一种较为成熟的治理机制,是国家治理的组成部分,其根本目标在于保证和促进政府公共受托经济责任的全面有效履行。

建立国家治理结构是公共受托经济责任的重要内容,一方面,公共受托经济责任是国家审计与国家治理共同的理论基础之一,保证和促进公共受托经济责任全面有效履行是国家审计与国家治理的共同目标（刘家义, 2011）。因此,审计“免疫系统”的根本发展往往不是审计机构“自弹自唱”的结果,而是适应国家治理的需要,或者说是由国家治理系统中某些重要方面的改革与发展所推动（杨肃昌, 李敬道, 2011）。国家审计的产生和发展源于国家治理,国家治理的需求决定了国家审计的产生,国家治理的目标决定了国家审计的方向。另一方面,国家审计通过发挥“免疫系统”之预防、揭示和抵御的功能,对掌管国家公共资源、公共权力的机构机关、责任人及其权力行使情况进行监督,从而推动实现国家良好治理（刘家义, 2011）。

二、国家治理导向下审计功能的发挥

审计因受托经济责任而存在,国家审计由国家治理的需要而产生。在国家治理框架下,国家审计功能发挥的领域,可以从审计的主要需求方——政府和社会大众角度来进行分析。

1. 政府对审计的需求

国家是一种特殊的组织,是一种机构复杂且分工精细的特大型的组织。借鉴Sherer 和Kent的观点,国家是基于公民与政府之间的特殊的委托受托关系,即公共受托经济责任关系而存在的。国家也有全面有效履行其承担的受托经济责任的义务。为了解决公民与政府之间的委托代理问题,需要基于公共受托经济责任关系而建立相应的治理结构和运用适当的治理机制,即国家治理结构（机制）。

根据现代治理理论,国家治理的特征表现为治理主体的多元性和治理权威的多样性。但是在众多的治理主体中,政府仍是国家治理的核心。因此,为了达到国家治理的目标,促进公共受托经济责任全面有效地履行,现代国家治理的重心仍然是政府治理。

国家治理的目标决定着审计的目标。一般来说,国家治理的目标可以划分为三类:一是国家的安全与有序;二是廉洁与高效;三是发展与公正。

（1）国家治理的安全与有序对国家审计的需求

维护国家的安全,始终是国家治理的首要任务,也是国家治理体系中几乎所有部门的共同职责,需要国家的军队、国防、安全等部门共同来维护。按照法定职责,审计机关主要是维护国家的经济安全,包括财政安全、金融安全、国有资产安全等。审计可以及时分析和反映经济社会运行中的薄弱环节和潜在风险,为维护国家经济安全提供可靠的信息。

稳定是国家发展与改革的基础和前提。维护国家的稳定,需要国家采取综合治理措施。审计机关,则主要是通过审计监督来保障国家一系列政策措施的落实,促进政策目标的实现,切实维护人民群众的根本利益,尤其是保障弱势群体的利益,使之达到相对公平、公正,从而维护社会的稳定。

法律是社会全体成员公意的体现,在市场经济体制下进行国家治理的过程,在某种程度上就是建立法治政府的过程。依法治国是国家治理的重要方式,也是实现国家有序的重要保证。审计机关,主要是通过用权力制约监督权力,让权力在法律、法规和制度规定的范围内运行,确保政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能基本到位,促进权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制的建立。

- 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

同时,通过审计监督,揭示各类违法违规违纪行为,让违法违规违纪行为得到严惩,从而维护法律法规的权威和尊严。另外,针对审计发现的问题,从体制、机制和制度层面提出审计建议,从而完善相关法律法规。

(2) 国家治理的廉洁与高效对国家审计的需求

官员的廉洁、高效是影响政府公信力的重要因素。国家审计,是国家治理系统中监督控制系统之一,通过经济责任审计将政府机构和官员的权力约束在人民对其授权的范围之内,并将政府机构和官员履行受托责任的程度和水平公开披露,接受人民的监督,让权力在监督下运行,让权力与责任相匹配,从而促进官员的廉洁。通过经济效益审计,从而促进官员的高效。

(3) 国家治理的发展与公正对国家审计的需求

发展是国家治理的第一要务,要求国家审计在发挥监督职能的同时充分发挥建设性功能。国家审计针对被审计单位或审计事项存在的或潜在的问题、风险等提出改进对策,通过改进建议、对策的提出,帮助相关的被审计单位和部门完善制度、规范管理、防范风险、增进绩效,起到堵塞漏洞、防范问题再次发生等作用,促进经济社会的健康、科学和持续发展。

社会公正是和谐社会的本质和基石,是社会主义制度的首要价值。要全面维护和实现社会公正,必须从法律上、制度上、政策上努力营造公正的社会环境,保证全体社会成员都能够比较平等地享有教育、医疗、社会保障等权利。国家审计既监督国家关于缩小收入差距、扩大社会保障等措施得到不折不扣地执行,又能提出完善社会公正的一系列审计建议,促进社会公平公正。

综上,有效治理需要国家审计在国家安全、风险防范、惩治腐败方面发挥建设性作用,从而衍生出经济责任审计、效益审计等审计需求。

2. 公众对审计的需求

从经济学的角度看,国家治理的最终目的是通过政府、市场与社会的相互协调,以管理和促进资源的有效配置,推动社会经济的持续、全面、均衡发展,从而满足社会成员的需求。公众参与治理理念强调的是各级政府应充分发挥社会团体、企业、个人等各类主体的潜力和能动作用,让公众积极参与到管理公共事务和提供公共服务的活动中,在这一过程中,公众应能充分享有公共管理事务的知情权、参与权和监督权。

公民参与国家治理的关键是如何实现有序参与和有效参与。公众参与国家治理的渠道和形式很多,国家审计就是重要的渠道和途径之一。国家审计可以调查收集公众对国家有关政策执行的意见和建议,并反馈给国家治理的决策系统和执行系统,从而实现决策更科学,执行更有效,实现公众间接参与国家治理。同时,进一步完善审计结果公开制度,为民众了解政府职责履行情况、参与国家治理创造条件,促进落实民众在国家治理中的知情权和参与权。公众参与要求国家审计在内容、程序和方式等方面与之相适应。

(1) 根据社会公众的需要确定审计计划

我国国家审计的最终目标是维护好全体公众的根本利益,这就要求审计工作应把社会公众最关心、最直接、最现实的问题列入重点计划,在审计项目选择上侧重于那些最能反映公众需求、对公众利益影响广泛的项目。我国正处于社会转型、经济高速发展时期,国家审计不断面临许多新形势和新要求,只有主动关注舆情社情,想公众所想,主动研究新情况和新问题,积极应对,把握机遇,才能顺应社会发展,发挥审计的专业优势。当前,社会公平、社会保障、资源利用、生态环保、可持续发展等已成为社会公众非常关切的问题,审计工作应紧紧围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线,把推进法治、维护民生、推动改革、促进发展作为出发点和落脚点,服务经济社会科学发展,注重改善民生,推进法治建设。加强这些领域中热点难点问题的审计工作,既能提高社会公众参与社会治理的热情,同时也是对社会公众切身利益的有力保障。

(2) 审计程序的选择应考虑社会公众的愿望

公众参与审计工作的决策和执行环节,是对审计监督部门进行再监督的有效途径,可以有效监督审计部门是否依法审计、文明审计、廉洁审计,是否按照客观、公正、公平的原则实施审计。各级政府审计机关作为国家审计职能的执行主体,在审计过程中应主动吸引公众参与到审计工作的各个程序环节中,包括审计目标的确定、审计方案的拟定、审计数据信息的收集、审计技术的选择、审计意见的反馈等等,虚心接受包括专家、企业、民间组织、个人以及媒体部门在内的不同方面利益主体的意见,充分利用调研座谈、听证、网络和新闻媒体公示等各种形式,搭建起公众提供信息和咨询建议的平台和渠道。

(3) 审计结果应向社会进行公告

审计结果公告制度是保障政治民主和公共受托责任有效履行的关键措施之一。通过加强审计结果公告制度,将审计结果通过一定形式在一定范围内予以公开,可以让政府内部监督变为社会监督,并将审计执法纳入公众监督的视野。审计机关不仅要重视审计结果信息向社会公众的传递,同时还应关注公众对审计结果信息的反馈情况。

从社会公众角度来看,他们不仅关注民生问题、环境问题和公共资金的使用效率,而且还希望国家审计在审计内容、审计程序和审计结果上信息更加透明。

三、地方审计机关实现服务国家治理的路径

1. 实现路径——坚持从国家有效治理的角度安排审计工作

从国家治理角度来看,国家审计的主要目标是为国家治理服务,维护人民的根本利益。基于这一认识,近年以来,我们提出万州审计工作要围绕有效国家治理这一目标,考虑国家治理对审计需求与审计机关的供给相匹配,体现量力而行的原则,科学合理制定全年审计项目计划。从审计工作计划开始,选择好审计项目,在组织实施过程中紧紧围绕有效国家治理的要求去做工作,了解和把握真实情况,提出建设性的审计意见。真正做到审计工作贴近经济发展的实际,立足于促进国家的有效治理,坚持把是否有利于国家治理的要求作为审计评价标准,并以此衡量财经工作中的一些是非,作出客观公正、实事求是的审计评价。这些思路,顺应了万州经济社会发展的形势,符合发展大局,得到了区领导的肯定和认可。

2. 主要内容——关注经济运行安全、关注投资领域、关注重点民生项目和关注经济责任

近年来,万州审计立足以项目审计为抓手,进一步突出重点,实施“五围绕、五加大”的工作思路,着力有效发挥审计服务国家治理作用。

(1) 围绕服务大局,加大对宏观经济政策执行情况的跟踪审计。近年来,切实加强了对农村义务教育、扶贫开发、农业综合开发、粮食直补、家电下乡、土地出让、基本药物制度执行、移民安置还房补偿、微企扶持、地票等强农惠民政策的执行情况开展了审计或审计调查。针对审计发现的问题,注重从制度、机制层面分析成因,提出审计意见和建议,上报高质量、有价值的审计信息,撰写调研文章,将实践经验和理论研究有效结合,充分发挥审计工作的建设性作用。推进了国家惠农政策的落实,促进城乡统筹发展,维护社会和谐稳定。

(2) 围绕促进公共财政资金规范高效运用,加大财政预算执行审计。在构建财政审计大格局上,按照统筹安排、切块审计、综合汇总的思路,把预算执行审计与其他专业专项审计有机结合起来,以计划为载体整合审计内容,以方案为载体整合审计力量,以报告为载体整合审计成果,逐步实现了对预算资金、预算执行过程、预算执行单位审计的全覆盖。通过多年的预算执行审计,特别是通过重点关注预算分配的公平性与合理性,防范暗箱操作、权利寻租等行为,有力地促进了地方政府依法理财,建章立制,建立健全各项财政管理规章制度。如在防范地方政府债务风险方面,促使党委、政府出台了《关于加强镇乡街道政府性债务管控工作的通知》、《镇乡街道政府性债务化解实施方案》等相关规章制度,为加强地方政府性债务管理、促进建立规范的地方举债融资机制、有效防范和化解潜在风险,保证财政资金的安全完整起到了积极作用。

(3) 围绕结构调优和提高资金效益,加大政府投资审计。为保障投资安全,提高投资绩效,节约建设资金,促进规范建设市场秩序。坚持“工程、管理、财务、质量、效益”五审”并举,推进决算审计广覆盖,重点对政府投资300万元以上重大项目开展审计监督,并对城市重

点项目实施了跟踪审计。通过多年的探索，相继助推万州区政府出台了《国家建设项目审计监督实施办法》和《投资项目预（概）算财政评审制度》等，进一步明确了投资审计的职责、权限、审计内容、审计范围和审计程序，同时配套完善了投资审计的具体操作程序、流程控制和质量监督体系，进一步解决了审计行政监督与司法诉讼的关系。投资审计工作逐步走上规范化、制度化、法制化轨道。

(4) 围绕改善民生，加大民生专项资金审计。坚持以构建和谐社会为目标，以保障群体根本利益为落脚点，广泛开展了对民生专项资金的审计或审计调查。重点加强对五项社保、城市低保、新农合、农村养老保险、教育、医疗、卫生、住房、生态富民工程项目、长江中上游水土保持项目和森林工程等专项资金的审计监督。在教育收费、医疗收费等人民群众最为关注的焦点方面，严肃查处各种损害人民群众根本利益的问题，促进《万州区新型农村合作医疗制度实施办法》等制度的出台，切实维护人民群众的根本利益，有力地推进了和谐社会建设。

(5) 围绕推进依法行政、依法履责，加大领导干部经济责任审计。为充分发挥经济责任审计在促进依法行政、规范领导行为、促进加强管理、服务廉政建设等方面的积极作用。经济责任审计严格执行离任必审、任职五年以上必审、机构合并撤销必审、领导交办必审的“四必审”制度，使之成为对权力运行进行强监督、硬约束的重要手段。同时向前审、任中审延伸，通过与预算执行审计和其他专业专项审计有机结合，前置监督关口，及早发现问题，及时督促整改，把各类违规违纪问题消弥在萌芽状态。经济责任审计的开展，既教育了干部，又将政府和官员的权力约束在人民的授权范围之内，并将政府和官员履行受托责任的程度和水平公开披露，接受人民的监督，促进权力与责任匹配，发挥了规范、制约和监督的作用。

四、发挥审计作用的保障措施

1. 推动多部门合作机制建设

国家审计是整个国家治理系统中的重要组成部分，在促进国家治理实现“善治”的过程中，国家审计必须与政府的其他部门、司法部门和人大等机构紧密合作，尊重并注重发挥相关部门的积极性，使其认可并主动参与到合作体系中，才能将审计成果最大化的转化为国家治理的成果。

2. 推动部门联网信息资源系统建设，形成部门信息联网共享环境下的国家治理新机制

多年以来，我国审计机关高度重视信息技术运用工作，大力实施了“金审”工程，在信息技术的推广和应用方面取得了巨大的成绩，但目前所作的工作主要还是局限在审计机关内部，对外部数据资源的利用尚在起步阶段，急需加以大力推进。从日常审计的需求看，审计作为独立的综合监督部门，及时取得和分析多部门的数据对于深入发现审计问题，迅速形成审计成果，具有非常重要的价值，但由于部门之间无法进行数据联网共享，造成审计成本非常高，宝贵的审计时间被大量耗费在外调及部门协调之中。因此，在信息化条件下推进国家治理，必须有信息化的系统、讲信息化的思维、用信息化的手段，形成部门信息联网共享环境下的国家治理新机制。

3. 变革目前的审计人才招聘、使用和培养的模式，建立综合性人才队伍

在国家治理的视野下，审计已不仅仅是传统意义上与会计一词相对应的财务监督者的角色，其功能也不再仅仅是对政府或企业财务进行查错纠弊。要适用国家治理的需要，审计机关必须完善人才招聘结构，除了以往的财务审计、法律、金融、财政等类型的人才外，还要招录环境保护、建筑工程等方面的专业人才；完善现有人才培养机制，积极培养“一专多能”的人才，帮助审计人员形成复合性的知识结构；完善外聘专家制度，建立“聘用——使用——评价——储备”的专家使用机制，充分发挥专家在项目立项选择、专业咨询、建议提供方面的专业作用。