



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

国家治理视角下对反腐倡廉的新认识

刘卫华（审计署郑州办）

【时间:2013年01月15日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

十八大报告提出坚持中国特色反腐倡廉道路,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,全面推进惩治和预防腐败体系建设。这反映出中国共产党对执政规律和反腐倡廉规律的认识,达到了一个崭新的高度,实现了反腐倡廉工作的又一次与时俱进。我们要深刻学习领会、把握十八大精神,切实从自身做起,从身边的事做起,不断提高自身素质,不断推进反腐倡廉在国家治理中的重要作用。依法进行经济监督,揭露经济社会建设中存在的违法违纪问题、遏制损失浪费行为,是审计的基本职能,纠错防弊、反腐倡廉是审计机关和每一个审计人员应做好的工作,尤其在体制改革、社会转型时期,各种思维定势、各种利益流派并峙交锋、激烈冲突,经济领域里的犯罪呈多发之际,全面加强反腐倡廉,大力推进审计廉政文化建设显得迫在眉睫、刻不容缓。长期以来,审计监督作为国家行政监督体系的一个重要组成部分,在反腐倡廉中发挥了积极的作用。在新形势下,面对深入推进反腐倡廉的新要求,审计机关应进一步解放思想,充分认识和发挥反腐倡廉在“国家治理”的功能性作用,促进反腐倡廉的深入开展和社会经济发展。

一、充分认识审计监督对推进反腐倡廉的内含

一是审计监督是查处腐败案件的重要方式。对于因经济上的违纪违法以及错误决策等导致的腐败行为和现象,仅仅依靠纪检监察部门监督,在具体问题的探索上是有局限性的,在对经济运行中一些环节的监督上,也缺乏相应的技术手段。而审计具有经济监督的专门技术与方法。将审计、纪检监察、司法机关等部门的监督力量有机联合起来,各方合理分工,协同动作,无疑能更为有效地实现优势互补,形成监督的整体合力,全方位、全过程地对经济运行过程中权力使用情况实施监督。

二是审计监督是发现腐败问题的重要途径。及时发现和揭露腐败问题,既是反腐倡廉的需要,同时也是审计机关的重要职责。当前,发生在经济领域中的违纪违法问题呈逐年上升的态势。据有关部门统计,经济案件占有案件总数的70%以上,而且大案要案多,违法犯罪手法呈智能化发展趋势,案件隐蔽性强,潜伏时间长。长期的审计实践表明,凡是经济领域中的违纪违法犯罪活动一般都能从资金往来中抓住蛛丝马迹。审计机关在审计过程中,运用独有的技术方法,能及时发现和掌握贪污、偷税漏税、造假账、化公为私以及各种损失浪费问题的第一手资料,从而为反腐败斗争提供准确的线索和信息。

三是审计监督是预防腐败发生的重要手段。近年来,滨海也和各地一样,从推进反腐倡廉的大局着眼,由过去单一的事后审计逐步向事前、事中和事后审计相结合转变,坚持“审、帮、促”相结合,发现问题和解决问题相结合,积极探索从源头上预防和治理腐败的途径,特别是通过对经济领域里带有普遍性、倾向性问题的研究分析,在及时反馈各类审计信息的同时,注重在完善制度、加强管理、健全机制等方面提出建议,使各级党委、政府和有关部门能及时采取措施,完善制度,堵塞漏洞,对于从根本上解决问题,从源头上预防和治理腐败,发挥着不可替代的独有作用。

二、充分认识国家审计与反腐倡廉的内在关系

审计监督,即审计对社会经济活动所具有的监督职能,不仅是维护国家所确定的经济发展的方针、政策和法规,保证社会主义市场经济健康发展的一项十分重要的法律制度,而且是加强对相关权力的监督,促进廉政建设和反腐败斗争的一项重要经济监督职能。当前一些腐败现象的特征和反腐败斗争的客观要求,以及审计机关自身具备的专业特长、职能优势和客观公正性、独立性等特点,都决定了审计监督在反腐倡廉斗争中具有不可替代的重要作用。

一是审计监督具有法定性。《审计法》规定,审计机关的主要职责:一是维护国家经济秩序;二是促进廉政建设;三是保障国民经济的健康发展。审计机关作为国家专门的经济监督机构,其主要职能就是维护国家所确定的经济发展方针、政策和法规,揭露和查处违反财经纪的行为,保证社会主义市场经济健康发展。因此,实施审计监督,不仅是维护国家经济秩序的一项十分重要的法律制度,而且是促进廉政建设和反腐败斗争的一项十分重要而具体的工作任务。

二是审计监督具有基础性。审计监督从财政财务收支审计入手,而财政财务收支又是经济活动的具体表现,一般的违法违纪和腐败案件都会在财政财务收支中有一定的反映,通过财政财务收支或专项资金审计,可以比较容易发现违法违纪及腐败案件的线索和证据。因此,从审计入手是发现和打击惩治腐败的一条有效的途径。

三是审计监督具有广泛性。审计监督不仅对国有企业事业单位、金融机构进行监督,还可以对地方各级政府及其各部门的财政财务收支进行监督。可以说有国有资金的地方就有国家审计,那凡是有国有资金的部门和单位都是审计监督的对象,也可以说凡是侵吞了国有资产的腐败分子,不论其权力有多大,职位有多高,也不论其是在境内还是在境外,审计都有权利和责任进行监督和查处。而且,审计在反腐败斗争中具有得天独厚的优越条件。由于公、检、法只有立案才能进行侦查,这就限制了这些部门监督的范围。而审计不管有没有发生腐败问题都可以进行审计,这就使所有可能产生腐败问题的地方都暴露在审计的监督视野中,因此,具有很强的威慑力,而这种随时可能兑现的威慑对有效地防止腐败起着无法估量的作用。

四是审计监督具有独立性。依照《审计法》的规定,审计机关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。这说明审计在反腐败的过程中有权自主选择范围和对象,只要遵循审计工作程序和操作规程,就有权依法独立对涉及腐败的案件进行查处,不受任何其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

- 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

三、充分认识抓着重点审计的重要性，发挥审计监督在反腐倡廉中的作用

一是突出重点资金审计，促进资金安全规范使用。涉农、惠农等重点资金的安全运行直接关系到人民群众的切身利益和社会的稳定与发展，因此，深化重点资金审计是堵塞漏洞、预防腐败的重要一环。审计机关应认真做好对拉动内需的各类涉农专项资金和事关民生民意的各个项目、各类资金的监督，重点关注资金拨付、配套、管理和项目实施建设中的情况，沿着资金走向，延伸审计，调查至资金使用单位和个人，全面掌握和评价资金的管理、使用情况，从中监督地方和各级领导干部、工作人员是否存在改变资金用途及挪用、贪污等现象，避免各类腐败行为的发生。

二是突出重点领域审计，揭露查处违纪违规问题。审计揭示，各地投资领域腐败问题始终属于相对高发的位置，在投资的各个环节层层截留挪用财政性建设资金的问题时有发生。主要表现为：一是工程预算高估冒算，弄虚作假；二是工程管理混乱，偷工减料；三是违反投资项目招标投标规定，从中谋取私利。针对这些问题，审计部门必须前移监督关口，提前介入，对重点投资工程项目实行全程跟踪审计，严把工程招标投标、施工过程、工程决算和工程造价等重要关口，以预防、揭露和查处投资领域的腐败问题。

三是突出重点部门审计，促进政府廉洁高效行政。行政执法机关、经济管理部门是贯彻执行党和国家政策方针、法律法规的职能部门，也是党风廉政建设的重点部门，加强对这些重点部门的审计监督，对于促进廉洁高效行政起着十分重要的作用。当前审计机关要适应建设法治政府的需要，将发现问题、揭露问题和促进整改三个环节有机地结合起来，进一步提升审计工作层次和水平。发现问题时要从经济社会发展的大局来思考和定位；揭露问题时不仅要查处违纪违规问题，更要及时捕捉可能发生的苗头性、倾向性问题，进而从体制上、机制上提出解决和预防问题发生的办法；促进整改时要坚持“一审二帮三促进”的原则，在每一项审计工作结束后，督促被审计单位认真执行审计决定，纠正存在问题，指导和帮助他们建章立制，加强管理。

四是突出重点对象审计，加强对权力的制约与监督。开展经济责任审计，加强对权力的制约与监督，是审计监督的重要任务和基本职能，也是从源头治腐、以制度反腐的重要举措。审计机关要突出抓好对重点部门、重点行业、重点领域主要领导干部的经济责任审计，把领导干部的离任审计与任前、任中审计结合起来。同时，积极探索经济责任审计评价体系，注重审计结果运用，充分发挥经济责任审计在加强干部监督管理、推进党风廉政建设、提高领导干部执政能力等方面的重要作用，使经济责任审计真正成为对领导干部实施权力制约与监督的有效机制。

四、充分认识反腐倡廉功能性作用，不继探索反腐倡廉在国家治理的创新模式

发挥审计的反腐防腐功能，当然还是要发挥常规审计的作用。但是在常规审计业务中由于受审计目标、审计报告制度和审计问责制度缺失的制约，审计的反腐功能难以发挥，发现和查处被审单位经济活动中存在的腐败问题往往成为审计的副产品，并不是有目的而为之。为此，笔者认为应从以下几方面改革创新 现行审计制度：

一是审计向事前推进，预防腐败。“国家治理”环境下的审计反腐不仅仅是查处腐败案件，与纪检、监察部门不同的是，国家审计能从事前或事中审计中起到扼杀腐败于萌芽状态的作用，这个挽救游走在腐败边缘的领导干部、预防腐败的作用对于国家治理能起到更深层次的作用。目前审计从反腐败斗争的大局着眼，由过去单一的事后审计逐步向事前审计、事中审计和事后审计相结合的方式转变，坚持“审、帮、促”相结合，把发现问题和解决问题有机结合起来，积极探索通过改革从源头上预防和治理腐败的途径。通过对经济领域里带有普遍性、倾向性或者某些制度、政策方面带有缺陷性的重要问题的研究分析，努力找出产生腐败问题的背景原因以及与此相关的体制根源、制度根源，在及时反馈各类审计信息的同时，提出体制改革、制度完善、加强管理、健全机制等方面的建议，促使各部门和决策机关及时采取措施，从宏观上、源头上解决问题。

二是建立审计问责机制。“审计风暴”让广大民众知道了审计，并开始为审计叫好，然而自风暴刮起以来，每年审计署向人大做出的报告还是那么多单位上榜，问题也不见减少使得人们开始了“审丑疲劳”，从网民的普遍反映看，“光打雷，不下雨”，缺乏审计问责是其中最主要的问题。启动审计问责，严肃处理查出的问题，有利于严惩腐败、增加政府公信力。从审计自身来讲，应完善审计整改跟踪的制度，加大整改问题公告力度；从政府层面，可以将审计整改纳入政府问责范畴，对屡查屡犯、屡查不改的重大问题，政府可以启动行政问责。另外，还可以积极探索建立人大和审计机关的互动，建立多元化问责主体之间的协调机制，形成对违法违规单位负责人的责任追究合力，增强对责任官员问责的压力和威慑氛围。

三是建立长效反腐联合机制。随着国家审计的不断深入和反腐任务的加重，审计越来越多地参与到了各类腐败案件的调查中。而在实际工作中，审计部门在查出腐败案件的时候又面临着客体交叉、违纪交错、手段得到限制的现状，由于审计机关和其他执法机关之间缺乏便捷的信息通道，使审计机关有关反腐败方面大量的信息资源得不到充分利用，使腐败分子得不到及时有效地打击，另一方面由于各执法机关之间各自为政，使许多地方出现监督的空白点，某些部门和单位还出现重复监督，极大地浪费了监督资源。因此，要充分发挥审计在反腐倡廉中的作用，注重发挥整体监督功效，执法机关之间要加强协调配合，实现优势互补信息资源共享，形成整体合力，建立长效反腐联合机制，推动整个社会的反腐倡廉工作深入开展。（1）建立健全案件移送制度。审计机关在实施审计过程中，要注重大要案线索的查处，发现党员干部或国家工作人员犯有严重错误和经济上违纪违法的行为，应有意识地留心捕捉案源，并做好详细的取证工作，经过认真整理，及时移交纪检、察部门或司法部门。（2）建立联席会议制度。为了掌握案情，审计与纪检、监察、司法部门应加强工作联系，经常交流、通报有关情况，建立行之有效的有效的工作联系、情况通报、联席会议制度。实现纪检、监察、审计、司法机关的通力合作，使权力运作置于严格的监督之下，并在全社会逐步形成易于揭露和有效治理腐败的长效机制。（3）建立健全协同办案制度。审计部门在查账方面有自身的专业优势，而腐败案件绝大多数都涉及经济问题，在这方面审计与纪检、监察部门可以集中办案，集中办案过程中，审计人员就能够充分发挥审计业务熟练的专业优势，深入挖掘可以的经济事项或线索，找准突破口，提高办案效率。

审计制度是国家的一项重要政治制度，它不仅是维护国家经济健康发展的法律保障，也是加强行政权力监督、完善反腐倡廉体系的重要组