



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

既定体制下统筹审计工作发展路径分析

李云（湖北省宜昌市审计局）

【时间:2013年01月15日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

国家审计随着国家的产生而萌芽,并随着国家制度的发展而逐步完善,成为不同历史类型的国家实现其政治统治的工具。我国国家审计机关成立20多年来,在强化公共责任、加强宏观经济监督、提高财政透明度,以及改善政府业绩等方面发挥了积极的作用,其成绩有目共睹。随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立、政府职能的转变、社会主义民主政治的发展、人民对政府和国有企业公共受托经济责任监督要求的加强,我国现行国家审计体制中的一些因素已不能充分适应社会主义市场经济发展的需要,它在一定程度上削弱了国家审计职能作用的发挥。本文以现行审计体制为起点,分析既定体制下实行统筹审计发展战略思路必要性和可能性,提出既定体制下统筹审计工作发展的对策建议。

一、我国现行审计体制分析

我国政府的审计机关是依照1982年通过的宪法于1983年设立的。按照宪法规定,国务院设立审计署,在国务院总理领导下,主管全国的审计工作;县级以上地方人民政府设立审计机关,在本级政府和上一级审计机关的领导下,负责本行政区域内的审计工作。审计业务以上级审计机关领导为主,而行政则接受本级政府首长的领导。这说明我国的国家审计是一种典型的行政型审计体制。这种审计体制的形成,有着深刻的历史和社会背景,具有一定的合理性和时代性,但当前我国审计体制中的个别因素已经不能完全适应经济社会发展的需要。

但是,从一定意义上说,无论哪一种国家审计体制,都存在着一一定的缺陷。为了进一步推进我国国家审计监督体制的发展与完善,一个现实而有效的做法,就是借鉴世界各国国家审计在制度设计上的优点,充分协调国家审计制度改革的本土化与引进之间的关系,审计体制应力求与审计制度环境相适应,并不断积累我国国家审计体制改革的条件,进而改革与完善我国的国家审计体制。

二、既定体制下实行统筹审计发展战略思路必要性分析

多年来,国家审计机关在党委、政府的领导和支持下,已经形成了比较完整的审计组织体系和审计监督法律规范体系,依法全面履行审计监督职能取得了显著成效。面对上述审计体制给审计事业的发展带来的一些瓶颈问题,我们认为实行统筹全省审计发展战略,对现有审计体制在技术层面进行了一系列修改和补充,能够较好的弥补体制缺陷,从而使审计工作在现有体制下更好的发挥职能作用。

第一、统筹审计工作发展符合政府治理与治理机制理论要求,能促使审计机关以善治为目标更好的完成对权力制约和监督的使命。自20世纪70年代以来,西方国家积极推进政府治理,追求善治的政府结构,成为一种引人注目的国际性浪潮和趋势。“治理囊括了社会中的每个组织和机构,从家庭到国家”。但是从其定义上讲,它“强调直接决定人类可持续发展的三个重要的治理部门,即国家(政府组织和政府机构)、公民社会组织和私人部门”。世界银行在其1997年的世界发展报告中指出,“每一个政府组织和机构的核心使命”包括了五项最基本的责任。即:(1)确定法律基础;(2)保持一个未被破坏的政策环境,包括保持宏观经济的稳定;(3)投资于基本的社会服务和社会基础设施;(4)保护弱势群体;(5)保护环境。这是政府及其机构必须要做好的基础性工作,如果这五项任务完不成,就不可能取得可持续的、共享的、减少贫困的发展。在以市场为资源配置主体的经济社会中,由于市场机制存在着自身固有的缺陷,也称之为“市场失灵”,如公共物品或服务、外部效应、自然垄断、信息不完全等现象的存在,使社会资源的配置不可能达到最有效率的状态,因而,就需要政府和相关政府机构的干预和调整。对于市场无法提供的诸如教育、法律和秩序、环境保护、国家安全、道路桥梁及社会福利服务等商品和服务,就要通过政府和政府机构的力量来解决,即政府及其机构要解决的是通过市场不能解决、或者通过市场解决而无法令人满意的问题,这也就是政府治理的范围。作为政府机构之一的审计机关实行统筹审计理念正是为克服现有审计体制带来的瓶颈问题,以构建法制、高效、廉洁、服务型审计机关的善治目标为方向,发挥审计机关公共服务功能和权力制约和监督的使命,帮助政府克服市场机制存在着自身固有的缺陷,维护市场经济秩序。

第二、统筹审计工作发展发挥了审计监督与政府经济监管职能的高度结合优势,是对现有审计体制实行渐进改良。当前,我国经济运行的情况是好的,但是必须看到,我国经济运行中的一些突出矛盾虽有所缓解,但基础还很不稳固,经济结构不合理、增长方式粗放、体制机制不完善等深层次矛盾还没有根本解决,这些问题大都是由政府来处理和解决的,因此,党委、政府需要不断强化审计监督制度以加强其经济监管职能。将审计建立在政府系统,对审计来说就非常有利——政府和政府首长对审计工作的开展可提供必要的支持和便利条件,工作容易开展;审计机关以政府工作为中心,可更加直接有效地实施监督。这些有利之处或体制优势的存在和发挥无论是对政府加强经济监管还是审计事业的发展都是非常必要的。实行统筹全省审计发展思路,就是在保持我国这一审计体制优势的基础上,针对经济社会新形势新变化对现有体制进行的渐进改良式的探索。因为,国家审计体制改革和完善也应当有利于推动审计事业的健康、稳定发展,体现新体制的优越性,对我国现行政治型审计体制进行完善、充实、改进和提高,保留其合理的、适应改革开放和经济建设、有利于审计事业发展的方面,改造其不合理的、不适应形势发展的若干环节。

第三、统筹审计工作发展思路是强化审计组织管理创新,不断提升审计执行力和加强效能建设的重要途径。统筹审计工作发展思路实现了审计组织管理模式的创新,这一思路突破了现行审计管理体制的界限,对一定区域内审计机关的审计工作和审计资源进行了系统运作,强化上一级审计机关对整个审计工作的统一组织管理,坚持围绕中心、服务大局,对整个区域内审计工作实行统一筹划,关注各级党委政府和人民群众关心的重点领域、重点项目、重点资金和重大问题。以组织实施跨区域的大型行业性、专题性审计项目为中心,着力推进审计管理的制度化、规范化和法制化建设,加强对审计全过程的标准管理和风险控制,强化各种审计资源的科学调度和综合运用。同时,以大范围推广运用现代审计技术和现代审计组织方式手段,着力提升审计管理的现代化技术水平,突出管理的先进性和可控性。统筹审计工作在组织管理上的

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

创新统筹协调好了一切有利因素，使审计工作由“平面”推进向“立体”推进转变，由传统审计向现代审计全面转型。从这个意义上讲，统筹审计工作发展与提高审计执行力和审计效能是完全统一的。只有统筹审计工作发展，从全局高度把握审计工作，从狭隘的地域、部门职能的思维定势中走出来看待审计工作，以科学的审计理念、科学的组织管理、科学的技术手段，实现审计工作战略性调整，才能充分彰显审计的执行力，才能不断提高审计效能，实现自身的科学发展。

第四、实行统筹审计发展改变松散型审计系统为相对紧密型审计组织系统，是推动审计事业科学发展的有效措施。现行条块分割的审计管理体制，使审计工作筹划、审计资源配置、审计成果利用等处相对分散的状况，审计工作在各自为政的情况下，有限的审计资源得不到科学整合和利用，各级审计部门之间的配合和协同作用差，一定程度上制约了审计整体效能的提高，这种松散型审计管理系统与审计面临的新形势、新要求、新任务极不适应，亟需进一步解放思想更新观念。因此，在现有审计体制不改变的情况下，必须突破审计深入发展面临的诸多瓶颈问题，强化审计工作“一盘棋”的思想，采取统筹审计发展的战略思路，将一定区域内的审计机关作为一个系统来谋划布局，抓好系统内部各个要素之间的协同和配合，形成协同力。整个审计系统是有机整体，不能用分散的、片面的、封闭的、孤立的观点在看待，应当发挥统筹的力量，从整体上认识和把握审计系统，把握审计系统的整体性、开放性、相关性、层次性和协同性，着力提升审计监督系统的整体功能，推动整个系统审计工作有序开展。

三、既定体制下深化统筹审计工作发展思路构想

统筹审计发展思路源于系统论思想，旨在运用系统论的理论方法推动全省审计系统整体发展。本文认为在我国既定的行政型体制下，应当以科学发展观和系统论为指导，把握审计系统整体机构与其内部要素之间的关系以及审计系统整体发展的规律性，厘清统筹审计工作发展的目标、内容、方法、制度机制等内容，才能继续深化既定体制下的统筹审计工作发展思路。

(一) 理清统筹审计工作发展的目标。统筹审计工作发展，核心是发展，最终目的就是为了提高审计工作可持续发展的能力，就是要使审计工作不断满足经济社会发展的各种需求，不断加强审计理论和理念的创新，不断推动审计管理科学化，不断抓好审计干部队伍建设，不断提高依法审计能力。要通过统筹实现六个方面的目标：一是通过统筹，使审计工作围绕中心、把握全局的能力更高；二是排解各种不利因素，化被动为主动，使审计工作发展的环境更优；三是整合资源，使各类审计要素的使用更为充分；四是步调一致，政令畅通，使审计的执行力 and 整体效能更高；五是渠道畅通，信息共享，使审计成果更多、层次更高；六是人员精良，队伍精干，使审计人员的素质和战斗力更强。要通过统筹审计工作发展，不断提高审计机关的整体效能，使审计工作更好地为改革和社会经济又好又快发展服务。要通过统筹使审计工作与整个国家经济社会发展的大局相适应，与国家民主与法制建设的发展进程相适应，使审计管理、审计机关的各项建设与审计业务工作的发展相适应。要通过统筹充分挖掘各级审计机关的潜能，就是要统筹协调好一切有利因素，推动审计工作向更高层次、更宽领域、更大效果迈进，使审计工作由“平面”推进向“立体”推进转变，由传统审计向现代审计全面转型。

(二) 改进统筹审计工作发展的方式方法。应当建立科学化、规范化的统筹审计工作发展的方式方法。一是要改进统筹审计项目计划管理方式。为提高审计项目计划的科学性，应尽快建立统筹区域内的审计重点项目库，并对库存审计项目实行分类管理，做到重点审计项目循环安排，增强审计项目安排的系统性。在安排年度审计项目计划时，应向统筹区域内各地政府和基层审计机关发出征求审计项目建议函，对各地或同类地区的相同建议项目优先选择安排，并适当增加这类统筹审计项目的数量，既体现不同地区、不同行业的特点，又增强各级审计机关审计项目计划的衔接性。二是改进统筹审计项目的组织实施方式。可考虑实行多种组织实施方式，如对行业性项目可在统筹区域内组织实施，对专题性项目可选择典型地区组织实施，对带有地区特色项目可分区域组织实施。在坚持上审下、交叉审方式的同时，对统筹区域内必审项目如财政预算执行审计、专项资金审计等，可考虑在统一要求下采取同级审的方式，或采取上审下与同级审相结合的混合方式，以保证取得良好的审计效果。三是改进统筹审计项目的监控管理方式。可通过与地方协商安排审计项目、建立审计情况通报制度，统筹安排检查审计整改工作等，建立与地方党委政府的制度化沟通管道，以利于协调解决基层审计机关的困难和问题。同时，鉴于派出审计组分布点多面广，应明确各审计组必须接受当地审计机关的组织监督，还可考虑从各地抽调纪检监察人员组织检查组，按照就近原则安排不定期巡访检查，保证廉洁审计落到实处。

(三) 完善统筹审计工作发展的制度机制。统筹工作机制是一种极具活力的深度创新，应着力完善统筹工作机制，充分发挥统筹工作机制的作用。

在完善统筹管理机制上，应着重抓好统筹管理的组织落实、制度落实。可考虑建立一定区域内的统筹管理协调办公室，专门负责管理协调一定区域内的统筹工作，安排审计项目计划，反馈统筹工作情况，研究统筹发展问题，促进统筹成果共享，协调处理统筹关系，指导统筹工作发展。不断完善统筹审计发展管理办法，并明确各级审计机关在统筹中的管理职责，建立与健全层级分明的统筹管理机制。

在完善成果共享机制上，在坚持审计情况必报制度等现有规定外，应制定实现成果共享的新办法。一是规定各审计组在项目审结后，须向当地政府及被审计单位提供审计报告；二是建立审计情况分析制度，规定在大型审计项目结束后，必须组织召开审计情况分析会议，以提升审计成果的质量；三是建立审计情况通报制度，通过采取一定形式向相关单位通报，或向地方党委政府通报单项或综合审计情况，以扩大审计成果的运用范围。积极构建审计成果和信息共享机制。充分运用现代审计技术和手段，对审计项目实行统一指挥和调度；畅通信息渠道，对重大审计情况实行必报制度，对要求结合进行的审计项目，建立审计情况互通互用制度，同时明确在不违反国家保密规定的前提下，根据有关地方审计机关的需要，上级审计机关可提供与审计工作相关的情况；为了提升审计成果层次和扩大审计成果，实行审计情况汇总报告制度，健全和完善案件协查和移送制度。

在完善考核机制上，应当进一步加强对交叉审计组及审计人员的考核评优工作，不断完善对地方审计机关考核结果通报制度，改通报考核排名情况确定通报为先进单位，对先进个人也可以采取一定形式通报。同时进一步完善考核激励制度，充分运用考核结果，促进基层审计干部队伍建设。

(四) 正确处理统筹审计工作发展的几个关系。各级审计机关在统筹审计工作发展的实践中，必须正确处理好以下几个关系：一是统筹与统管的关系。统筹审计工作发展不是单方面的，统筹的目的是实现全面、协调、可持续发展。但实施统筹绝不是统管，任何一级机关也不可能统管，而是通过统筹工作机制，实现上下联动、整体推进、共同发展。正确处理统筹与统管的关系，就要在统筹发展格局中，把可以统的统起来，充分发挥全省整体优势；同时强化各级审计机关的职能，共同抓好各方面工作，实现审计工作全面协调发展。二是加大执法力度与服务区域发展的关系。统筹提升了审计整体监督功能，使审计揭示和反映的问题更多，引起各级党委政府的高度关注。从审计的根本职责出发，应把