



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

国家治理视角下的外资审计法治化研究

顾嘉（审计署武汉办）

【时间:2012年12月18日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 审计是服务国家治理的重要组成, 而高度的法治化是发挥审计作用的基石, 是促进审计事业科学发展的制度基础。因此, 推进外资审计的法治化建设将是实现外资审计工作稳定健康发展的必要保障, 这也是促进审计事业科学发展、有效服务国家治理的一项基础性工作。

关键词: 外资审计 法治 国家治理

一、审计法治化与国家治理的关系

(一) 法治建设是开展审计的制度基础。

审计工作法治化是我国审计工作法制化本质内涵的准确表达, 是包括立法、执法、守法、法律实施和法律监督的全过程, 不仅包括依法审计的水平和状态, 也包括依法审计的环境和效果等。

我国的政治、法律和经济等制度决定了国家审计的功能定位, 《宪法》、《审计法》等法律提供了法制基础。《宪法》规定了国家审计领导体制和组织体系, 明确了国家审计在国家治理系统中的监督角色, 为中国特色社会主义审计事业的长远发展奠定了坚实基础。“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”是我国法治建设的精髓, 审计部门作为权力监督部门, 如果法治化建设无法跟上形势发展的步伐, 那依法审计也将受到严重制约, 甚至成为空中楼阁。

(二) 审计法治化是提升审计监督、促进国家治理的推动力。

国家审计是国家政治制度, 同时也是国家治理的重要组成部分, 既是民主法治的产物, 也是民主法治的工具。国家代表人民用法律形式把这些权力和责任分解给不同的公共权力机关; 同时, 国家又通过法律授权由专门的机关对部分公共权力进行监督, 国家审计因此产生。所以, 在以法治为基础的国家治理中, 审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为。

我国国家审计把“推进法治, 维护民生, 推动改革, 促进发展”作为出发点和立足点, 实现维护人民群众的根本利益的目标, 从而清晰地确立了其在国家治理中的定位, 不仅要维护国家治理系统的稳定性, 又要推动完善国家治理。

(三) 推进外资审计法治化建设的重要意义。

1. 外资审计是国家审计法治体系的重要组成。按照辩证法的观点, 外资审计与国家审计同样是辩证统一、相互作用、共同发展的。一方面, 作为国家审计的一个有机组成部分, 外资审计必须受到国家审计法律体系的内在约束, 在国家审计法治大框架下不应有明显特殊性; 另一方面, 外资审计作为审计系统内部相对独立的有机组成, 又可以通过自身法治的不断发展, 有效促进了国家审计法律体系的丰富和完善, 成为其中不可或缺的力量。

2. 建立法治化体系有利于指导外资工作的开展, 服务国家治理。在法律法规的遵循方面, 外资项目实施中不仅要遵循国内相关的法律规定, 同时还要遵循国外贷款方的相关规定。外资项目资金来源众多, 有世界银行、亚洲开发银行、国际农发基金、全球环境基金等各种渠道, 受到众多国际眼光的关注。因此, 面对复杂的业务环境, 外资审计在实施项目管理时, 需要建立起完善的审计报告、业务操作等一系列制度体系, 以此来保障审计的顺利实施, 及时揭露发现问题, 促进项目建设, 满足国外贷款方的要求, 维护国际形象。

二、外资审计法治化体系的构建

(一) 以国家审计体系为依托。

目前, 国家审计机关通过不断努力, 在审计法治建设上取得了一定成绩, 按照宪法赋予的权力, 基本构建起了具有中国审计特色的多维立体式审计法律法规体系。在此体系框架内, 不仅有像《审计法》及实施条例、《国家审计准则》等起着纲领性、基础性作用的法律法规, 同时还有适应不同具体审计业务职能、不同机关层级特点的各种配套的法规、规章和其他规范性文件。

外资审计作为审计职能部门, 同样必须运行在中国特色的审计法治体系框架内, 并且依托于国家审计大框架开展审计工作, 是整体和局部的关系, 只有正确定位, 才能更好发挥外资审计的作用, 促进国家审计法治体系的完善, 更好的服务国家治理。

(二) 形成具有外资特色的规范化体系。

外资审计的法治化建设历来受到重视, 并且针对国内审计要求和国际金融组织、外国政府的特点, 构建出了涵盖审计业务操作、报告出具、质量控制和信息化等较为完备的体系, 以指导广大外资审计人员开展审计工作, 满足外资审计工作的要求。

以规范外资项目审计报告为例, 由于外资项目多数出具公正性审计报告, 且报告内容、格式都同有着明显特点。在《国家审计准则》第一百三十条中规定: “出具对国际组织、外国政府及其机构援助、贷款项目的审计报告, 按照审计机关的相关规定执行。” 因此, 为适应国际国内的现状, 更好的同国际接轨, 审计署不断对报告进行规范, 在原有规定的基础上及时修订出台了《审计署关于修订进一步规范世亚行贷款项

- 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

目审计报告通知的通知》，受到了相关政府部门、地方各级审计机关和国外贷款组织和机构的肯定，不仅有效促进了全国外资审计的法治化建设，而且对提升审计监督功能、促进审计科学发展起到了积极推动作用。

在审计业务执行方面，外资审计部门也不断制定审计工作规范和操作指南，细化业务流程、规范业务操作。1986年审计署外资司制定的《国际金融组织及联合国专门机构贷款项目审计工作规范》（试行），也是审计署最早的一本审计业务操作规范。此后，外资司根据国内外有关政策法规的最新发展和实际工作需要，陆续制定或编译了《世界银行贷款项目审计工作规范》、《国际金融组织贷款项目审计手册》、《涉外财务报告和审计报告编制指南与范例》、《世界银行贷款项目审计手册》、《世界银行贷款项目审计操作指南》、《世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南》等规范或指南，大大提高了审计工作的规范化，提升法治化建设效果。

除此以外，外资审计部门还在审计信息化方面进行了规范，比如通过开发和升级专用的AO外资版来提升外资信息化审计的灵活性和适用性，更好的发挥信息化手段的作用。

（三）通过监督检查措施保障制度的落实。

外资审计的特点，就是大量审计项目分散在地方，是例行性的公证性项目，且由各级审计机关负责实施，因此我国外资审计部门也建立起相应的上下级监督检查机制，提高外资审计法治化效果。比如，审计署外资司对各地众多外资审计业务进行密切的监督指导，并对地方审计机关报送的相关贷款项目审计资料进行审核把关，促进项目的规范化；同时，定期对地方各级机关开展审计质量检查，涉及审计报告的出具是否符合规范和如实披露、审计项目档案是否按照规定完善和整理、审计发现问题定性是否准确等方面，并且对于检查发现的涉及审计机关和人员的各类违纪违规和不规范问题及时进行通报并要求整改，有效推进了外资审计的法治化。

三、推进外资审计法治化的具体措施及建议

一是在实践中进一步完善相关法律法规制度。实践是检验真理的唯一标准。同样，法治化建设的效果也需要实践进行检验。外资审计工作需要伴随国际国内形势、国家法律法规的变化而不断发展完善，需要结合审计工作的实际，积极听取相关政府部门和国际贷款方的诉求来进行动态调整，任何关起门来研究的方式都是不可取的，必须通过理论和实践相结合的方式来保障审计法治化建设的健康发展。

二是加大培训和学习力度，树立科学的审计法治理念。推进审计法治化离不开现实的个体，也就是说，最终执行效果的好坏离不开每个审计人员。一方面，要通过科学引导，使外资审计人员形成科学的审计理念，明晰审计工作法治化的重要性和紧迫性。另一方面，必须重视法治知识的培训学习，将具体的内容和标准灌输至审计人员的脑海中，使每个审计人员熟悉制度约束、明晰制度安排并自觉的按照要求开展工作，实现“依法审计”，将科学的审计理念贯彻到审计实践中。

三是建立配套制度来保障法治化建设。为了有效发挥法治的力量，也需要建立起相应的监督检查机制，否则法治化也会面临“有法不依”、“纸上谈兵”的尴尬。为此，仍需要建立和完善的配套制度，提升法治化效果。一是深化各级外资审计机关的交流沟通反馈制度，定期交流讨论，及时提出改进意见，促进机制的完善；二是建立日常的监督检查机制，对依法审计和审计法治化落实情况进行跟踪，比如深入开展审计项目质量检查、审理复核等工作，及时发现不利于推进法治化的现象；三是要及时完善奖惩机制，公开接受社会监督，对于违反法律法规的现象，及时进行处罚和纠正，保障制度的权威性。（顾嘉）

参考文献：