



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

国家审计在国家治理中的职能及其实现路径分析

谭丹（审计署长春办）

【时间:2012年12月06日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

一、国家审计与国家治理的关系

（一）国家审计职能与国家治理内涵。

国家审计职能，即指国家审计在推动完善国家治理过程中具有的功能和发挥的作用。主要表现为国家审计通过间接参与治理市场失灵和直接参与治理政府失灵促进有限政府建立；通过审计特有的监督功能促进分权政府建立；通过绩效审计、审计结果公告促进有效政府和透明政府的建立等一系列监督、鉴证、评价活动发挥在国家治理中的功能作用。

国家治理的概念，是随着人类进入民主社会逐渐兴起并广泛用于与国家和社会事务相关管理活动之中的。国内外学者对国家治理的概念和内涵作了大量研究，这些研究虽然对国家治理的理解存在差异，甚至涉及的范围和重点也各不相同，但基本都包含了以下内容：国家治理通过配置和运行国家权力，对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务，确保国家安全，捍卫国家利益，维护人民权益，保持社会稳定，实现科学发展。国家治理的根本目的是通过不断改良或改革现有国家系统，提高社会系统运行的有效性，以此保障国家和人民的整体利益，实现长治久安。

（二）国家审计职能在国家治理中的体现。

1. 从我国审计史的发展进程看，国家审计在国家治理中的职能与生俱来。无论是早至西周设置宰夫，秦汉唐宋间计会审计机构兴替，还是我国归属行政序列的审计制度安排，不管有或没有独立的审计机构或是否有审计的称谓，在我国历史长河中，作为一种以独立性为特征的综合性国家经济监督职能，审计实际是随着国家的产生而萌芽、发育成长，并与国运的兴衰密切相联，与法治建设进程息息相随。从审计主要是查账，到作为民主与法治建设的工具，再到作为经济社会运行的“免疫系统”，是国家治理的重要组成部分，国家审计在特定历史条件下遵循自身的内在规律不断演进，其目标、任务、重点和方式，都随着国家治理的目标、任务、重点和方式的转变而转变，始终在国家治理中发挥着不可替代的作用。

2. 国家审计的独立性和专业性特质决定了其必然位于国家治理的较高层面。依照法定职权或授权，国家审计以独立于第三方的资格督促查看资源和代价是怎样进行分配的，依据需要广泛采集形成包括微观经济单位，行业领域，宏观经济的数据信息，并以独立思维进行有效职业判断，警示和告知何种治理是符合国家和社会发展的需要，符合人民的利益，如何实现，从而推动国家治理趋向科学合理。因此，这种独立性和专业性的特质决定了国家审计位处国家治理的较高层面，表现为保障国家治理，保障和保证国家治理的运行符合既定的目标安排，为国家治理保驾护航。

3. 国家审计与国家治理形成密不可分、互为促进的良性关系。国家审计机关自诞生起，就随着国家和社会的资源配置方式的不断变革和调整，随着国家职能的不断演进变化，一直追寻着国家治理的目标方向。因此，国家审计是国家治理这个大系统中一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”，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，国家治理的模式决定了国家审计的制度。可见，国家治理与国家审计是相互依存，密切联系，不可分割的。国家治理是国家审计的最终目标，国家审计是实现国家治理的手段之一。国家审计的开展以是否能推动国家治理为落脚点，国家实现善治也需要有效运用审计手段，监督和制约权力运行。

二、国家审计具有的治理职能

国家治理的范围与国家公共行政的范围是相对应的。国家公共行政管理的范围比较明确，按公共行政管理的主要范围划分，国家治理应包括经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、环境治理、国际治理等几大方面。从新中国审计近30年的审计实践，特别是近几年的审计实践来看，国家审计通过发挥其推动完善国家治理的职能，逐步发展成为推动实现国家良好治理的关键要素。

（一）经济治理职能。经济治理是实现国家治理的首要前提条件和物质基石。国家审计作为政府抵御风险的基本手段，通过关注财政安全、金融安全、国有资产安全等，加大对经济运行中突出矛盾和潜在风险的揭示和反映力度，维护国家经济安全，提高社会总资源运行效率。如，2008年金融危机爆发后，我国开展了国际金融危机对我国商业银行和实体经济影响的审计调查项目，揭示和分析了金融危机对我国实体经济的影响及趋势、对不同行业的影响程度、对部分国有骨干企业的冲击以及一些应对政策措施落实中需要解决的困难和问题，并提出了相关对策建议，较好地发挥了国有资产守护神作用。

（二）政治治理职能。权力的配置与制约是现代国家政治制度设计的基本要素，也是确立国家政治制度的重要原则。国家审计通过评价政府及其部门的公共政策制定、执行情况和效果，加强对政府部门和工作人员权力行使情况的审计监督，为决策者提供借鉴和帮助，增强政府的决策和治理水平，有效防范政府寻租等腐败行为，推动建设法治政府和服务型政府。目前，我国开展的领导干部经济责任审计为监督和考核干部提供了重要依据，促进了政府部门和工作人员依法行使权力、有效履行职责。查处重大违法违规或经济犯罪线索，为国家挽回了大量经济损失，有力打击了腐败分子，也加强了政府廉政建设，包括促进问责机制和责任追究制度的建立。

- 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
- 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

(三) 社会治理职能。效率与公平是任何社会形态都不可以回避的一对矛盾, 有效地解决好这对矛盾, 国民经济的发展运行才能有稳定的社会环境来支撑。国家审计通过审查和评估国家各项社会管理政策, 分析国家公共安全体系建设情况, 加强对社会领域的监督和社会组织的监管, 促进了惠民政策落实, 维护群众利益, 保障民生安全。多年来, 各级审计机关开展的大量民生、三农资金审计都是审计机关发挥这一职能的重要体现。

(四) 文化治理职能。文化是一个民族的精神和灵魂, 是国家发展和民族振兴的强大力量。国家审计的文化治理职能体现在两个方面, 一是通过加强审计文化建设, 进一步树立和践行“责任、忠诚、清廉、依法、独立、奉献”的审计人员核心价值观, 努力做到依法审计、文明审计, 进一步提高审计的公信力和影响力。二是通过开展国家教育、文化等专项资金审计, 监督国家教育资源的配置情况和国家文化政策的有效性, 促进相关政策制度的不断完善和有效落实, 推动教育公平和现代化, 深化教育体制改革和文化体制改革。

(五) 环境治理职能。在弥补市场失灵造成的环境污染问题的治理中, 审计作为政府治理环境的重要一环, 起到内、外部双重治理作用。国家审计以促进贯彻落实节约资源和保护环境的基本国策为目标, 检查检查国家资源环境政策法规贯彻落实、资金分配管理使用和资源环保工程项目的建设运营情况, 维护资源环境安全, 推动生态文明建设。如开展的18个大型火电建设项目和相关省电力建设情况, 环渤海13市水污染防治和“三河三湖”水污染防治资金使用及效果等多个审计或审计调查项目, 揭露和查处无序开发、破坏浪费资源和严重污染环境等问题, 促进了资源依法有效保护和合理开发利用, 改善环境质量。

(六) 国际治理职能。为适应我国对外开放的新形势, 有效防范风险, 国家审计以促进积极合理有效利用外资、防范涉外投资风险、维护境外国有资产安全、履行国际责任为目标, 通过审查对外政策的有效性, 不同行业外资的集中程度, 关注外资在国内投资, 境外资产和投资的效益和安全情况, 及时评估周边国际环境。如, 在联合国审计中揭示了联合国在治理、管理和控制方面存在的突出问题, 审计建议得到联合国的高度认同和积极整改, 推动联合国实行国际公共部门会计准则和预算改革。

实践证明, 国家审计通过充分履行其在国家治理中的职能, 逐步发展成为国家治理机制发挥效用的重要保证, 成为推动国家治理的忠诚实践者。当国家审计治理职能有效发挥时, 就能显著提高国家治理成功的可能性。同时, 完善、有效的国家治理机制能促进国家审计治理职能的发挥。

三、国家审计实现国家治理职能的发展思路

在当前国家审计面临的新任务下, 如何拓展和创新国家审计促进完善国家治理的职能, 不断完善和改进发展路径, 以适应有效服务国家治理的需要, 需要从以下几方面予以关注和思考。

(一) 始终关注外部环境, 把握审计发挥国家治理职能的主动权。从国家审计面临的外部环境看, 我国经济社会进入了促进经济发展方式转变、构建和谐社会及其相关领域的关键时期, 经济体制深刻变革, 社会结构深刻变动, 利益格局深刻调整, 思想观念深刻变化。与此同时, 各种矛盾和问题也在逐步积聚, 部门、地方、企业、个人等主体的利益趋向增强, 博弈现象出现且渐形激烈, 尤其是来自一些旧体制既得利益主体的干扰和阻碍呈增强趋势, 不仅加大经济、社会乃至社会改革的难度, 也显著增加了国家治理的复杂性。这些对国家审计关注的重点和内容, 审计的规范化程度和质量, 审计工作的层次和深度, 审计技术创新等都提出来了越来越高的要求, 国家审计需要不断增强自我完善和高的紧迫意识, 从强化审计的预防、揭示和抵御功能出发, 深化有效服务国家治理的作用点, 提高审计治理水平, 把握好发挥国家治理职能的主动权。

(二) 着力发挥审计在重点区域和关键点的建设性作用, 全力推动国家善治。国家要实现公共资源的合理配置、社会事务的良好治理, 以及责任政府、效能政府的建设, 需要强化国家审计对重点区域和关键点的治理职能。一是着力加强国家社会经济发展的重点领域治理。围绕促进科学发展, 加强对中央重大方针政策和宏观调控措施贯彻落实情况的跟踪审计, 加大对国家社会治理实施情况的关注力度, 加大对体制机制制度问题的揭示和反映力度, 为党和国家改革顶层设计 and 总体规划提供一批有价值、有建设性意义的审计报告及相关审计信息; 围绕转变经济发展方式主线, 全面推进绩效审计, 促进建设资源节约型和环境友好型社会; 围绕加强对权力运行的制约和监督, 深化经济责任审计; 围绕推进反腐倡廉, 加大对重大违法违规和经济犯罪问题的查处力度。二是着力强化社会关键问题治理。以社会难点、经济热点为突破口, 以定期开展如财政风险金融化、社会保障各类资金、提高国家产业核心竞争力等审计关键点为中心内容的较大规模审计专项调查为途径, 以点带面、重点突破, 力争推动某个领域、某个行业的改革, 为国家重大经济决策部署发挥“智库”作用。

(三) 突出我国审计促进完善国家治理职能的特色, 推进全球治理。从当前现代各国国家审计的实践看, 其工作范围早已超越了传统的财政收支范围, 在国家治理整体架构中不同程度地发挥了积极作用。我国自2008年当选联审成员国以来, 为推进联合国经费管理使用的公