



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站内搜索 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

试论县级审计机关参与国家治理的地位、作用及途径

刘金章（湖南省桑植县审计局）

【时间:2012年11月21日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

国家审计是服从并服务于国家发展战略,参与国家治理的一种经济监督活动。刘家义审计长提出的“国家审计是国家治理的重要组成部分”的科学论断,对我们认识国家审计地位具有重要意义。当前,在转变经济发展方式和全面深化改革的大背景下,随着国家治理重心的转变,作为国家审计最基层的县级审计机关如何参与国家治理,在政府治理中有所作用,值得我们探讨。

一、县级审计机关在国家治理中的地位

国家审计在国家治理中的地位。国家治理就是对国家和社会的控制、管理和服务。国家审计作为国家治理的重要组成部分,始终通过依法用权力监督制约权力,发挥揭示、抵御、改进和预防等“免疫”功能,在维护民主法治,保障国家安全,推动责任、透明、法治、廉洁、公平和正义原则与理念的落实,改善国家治理,进而实现国家的可持续发展等方面发挥着积极的作用。国家审计本质上是国家治理这个大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫”子系统,是国家实现善治、良治的重要手段和不可缺少的重要环节,其根本宗旨就是服从和服务于国家治理目标的实现并推动国家治理的完善。

(一) 县治在国家治理中的地位

自古以来,“郡县治,天下安”道出了县治在国家治理中的关键地位。县一级上承中央、省、市,下联乡镇、农村,是国家宏观调控政策向下延伸到基层的一个关键环节。近几年来各地纷纷推出的财政上“省直管县”,经济上“扩权强县”等改革,其实质都是为了进一步推进县域经济发展,促进县域社会和谐,进而推动“郡县良治”实现“天下安”的国家治理目标。县级政府在国家治理中日益重要的地位体现在两个方面:一是国家的基本国策和重大方针以及国家宏观调控目标,相当一部分要通过县级政权来实现。另一方面,国家宏观目标调控的效应、重大方针政策的效果等信息需要县里反馈,县治的关键地位决定了县级审计机关处于完善国家治理,推动政府“良治”“善治”的关键环节。

(二) 县级审计机关在国家治理中的地位

县级审计机关在国家治理中的地位主要是由县级行政层级在国家治理中日益重要的地位所决定的。县级审计机关作为国家审计最基层单位,是国家审计的前沿哨所,在国家治理中的目标与上级审计机关是相一致的,但具体目标则有着层级上的差异。相对于上级审计机关而言关注的主要是县域内的治理和微观层面上的促进和完善,直接参与县级政府治理。同时,由于县级审计机关处于审计工作第一线,审计的项目直接涉及到国家各项政策在基层最终落实情况,相对于上级审计机关而言,了解各类资金管理、使用末端的情况最方便、最直接、也最清楚,对国家政策、宏观调控目标在基层群众中的反应、效果也最为准确、及时,是国家审计了解群众心声的最前端哨所,故而在国家治理宏观层面上也起着不可或缺的作用,有着不可替代的地位。

二、县级审计机关在国家治理中的功能作用

县级审计机关在国家治理中的功能从层次上来讲分两个方面:一是直接参与县域内的政府治理,通过在县域内开展审计项目,主动围绕县域经济发展和社会进步为党委政府建言献策,促进治理;通过审计结果公告等形式为群众提供政府治理信息,促进民众参与政府治理。二是间接参与宏观层面的国家治理,通过参加审计署、省审计厅统一组织的大型行业审计项目和审计信息反馈等方式为国家治理提供宏观调控、方针政策在基层的执行效果和实际效应,为上级提供国家治理的原始信息,从而促进国家政策、有关法律法规完善和决策的修正。具体来讲,县级审计机关参与国家治理发挥功能作用主要有以下几个方面:

(一) 发挥权力制约和监督作用,促进规范权力的配置和运行,提高国家法治水平

审计的基本功能就是监督,国家审计机构要主动代表社会公众的利益对政府行为实施监督。依照宪法、审计法和其他有关法律的规定,审计机关对所有管理和使用公共资金的单位、项目、事项进行审计和审计调查。《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》明确要求审计机关对地方各级党委、政府、审判机关、检察机关、中央和地方各级党政工作部门及单位、人民团体的主要领导和国有企业、国有控股企业的法人代表进行经济责任审计。地方审计机关以监督功能为基础,检查财政财务收支的真实性和合法性提高政府行为和财政收支透明度。通过审计整改促进政府依法理财、依法行政。通过开展领导干部经济责任审计,打击腐败和违法犯罪行为,查处大要案。提高地方政府国家治理的法治水平,将地方政府和官员权力约束在人民的授权范围内,促进权力与责任的匹配。

(二) 为国家治理进行科学决策提供信息,促进国家治理各项政策措施的执行,推动地方经济发展

国家治理最终目的是为社会公众提供公共产品和服务,其采取的科学决策以及各项方针政策措施,很大一部分将直接落实到县治中,涉及万千群众。而县级审计机关所开展的审计项目处于国家审计最基层,直接与老百姓打交道,拥有可靠的第一手资料。在审计中通过分析国家相关政策、措施和县域内重大工程项目的执行情况及政策和项目执行中存在的问题,及时反馈相关信息,为国家治理科学决策和完善宏观调控政策,加强公共投资项目提供管理支持。通过开展绩效审计和专项审计调查,充分发挥国家审计评价、建议和服务功能,提供切实可行的审计建

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
- 报刊图书
- 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

议，为地方政府决策提供借鉴和帮助，提高地方政府治理效率。通过及时向被审计单位和政府主管部门通报审计过程中发现的体制性、制度性缺陷和管理层面的漏洞问题，分析原因进而提出改进建议，更好地推动地方经济发展方式转变和促进政策措施的落实，从而推进国家治理的深入发展。

（三）积极关注民生，切实维护民众根本利益

作为国家审计中与民众接触最直接，最密切的审计机关，县级审计机关开展的项目基本上都是直接涉及老百姓根本利益的。尤其是近年来，国家在“三农”、社保等民生领域投入资金逐年增多，县级审计机关任务更为繁重，维护民众利益的责任更为重大。县级审计机关近些年来在重点关注“三农”资金、城乡低保以及教育、卫生、住房、社会保障等民生工程 and 专项资金的管理上，按照温家宝总理“财政资金运用到哪里，审计就跟进到哪里”的要求，通过实施跟踪审计一查到底，推动了各项资金的规范化管理和有效使用，有力地促进了各项惠民政策落实到位，维护了民众的根本利益。

（四）通过实行审计结果公告，推动“阳光”政府建设，促进地方民主政治建设

著名会计学家杨时展教授曾精辟指出“民主，是现代审计的本质；审计，是民主政治的表现；民主，是现代审计的目的；审计，是现代民主的手段”。通过审计结果公告，可以促进政府行政透明化，让政府及其所属部门接受社会公众的监督；有利于吸收人民群众参与讨论和决定重大事项，强化民主监督。毋庸置疑，我国改革开放虽然已30多年，但由于长时间内存在“双轨制”资源垄断、法制不健全及传统文化影响等，政府尤其是地方政府及其工作部门常有脱离法制轨道，为追求短期利益而行使政绩工程等情况产生，违背科学发展的要求和人民的利益。自2003年开始实行审计结果公告以来，国家各级审计机关通过公告审计结果，在社会上掀起了席卷全国的“审计风暴”。近年来地方审计机关公告的范围不断扩大，内容不断拓展，将公告的内容扩大到审计结果、审计工作报告、领导干部经济责任审计结果报告等，将地方政府治理的各种结果和领导干部履职、履责情况向社会公开，满足了社会公众的知情权、监督权，为民众参与地方国家治理提供了充分的信息和一定的渠道，促进了地方政府施政透明度的提高，推动了地方民主政治建设。

三、县级审计机关参与国家治理发挥作用的途径

县级审计机关通过履行法定审计职责，充分发挥审计监督、评价和服务功能，通过多渠道，多途径参与国家治理，能够有效推动县域经济社会的科学发展。

（一）加强财政资金审计，促进建设效率政府

县级审计机关在参与国家治理过程中，通过构建财政资金审计大格局，充分发挥审计监督这一基本功能，密切关注财政资金管理使用情况，严肃查处资金流失、重大损失浪费等问题。通过开展效益审计和对政府重大投资项目的跟踪审计，认真分析公共资金投入、配置和产出效益，降低政府行为的盲目性和利益的狭隘性，减少政绩工程、豆腐渣工程等公共资源的浪费，提高公共资金使用效益。通过国家审计监督进一步促进政府及其部门在预算编制、执行等方面的科学性、效益性，从而促进政府在法律法规和制度的执行与遵循方面的规范化，提高财政资金使用效益，全面提高政府依法理财水平和行政效率。

（二）深化领导干部经济责任审计，促进建设廉洁政府

审计机关作为公共财政监督“卫士”，应将揭露和查处重大违法违规的问题和经济案件的线索，促进地方反腐倡廉建设作为重点之一。通过建立、完善经济责任审计评价指标体系，充分发挥审计评价、揭露功能，加强对地方党政领导和国有企业及单位领导干部的审计监督，促进党政领导干部廉洁从政，推动廉洁政府建设。领导干部作为政府及部门的主要负责人，其个人的管理水平在很大程度上制约政府管理水平与效果，政府的一切行为皆可归责于领导个人。通过深入开展经济责任审计，加强领导干部个人经济责任履行情况的审查、评价，可以帮助提高政府领导干部队伍的管理水平，有效预防腐败，进而促进加快廉洁政府建设。

（三）依法推动审计整改，促进建设法制政府

在当前社会中，一些地方政府在治理中存在“人治”现象，凭领导干部个人作风施政，“法治”急需加强，湖南省委省政府也提出了建设“法制湖南”的规划。针对这一现实，县级审计机关在审计工作中要改变以往那种“重处罚，轻整改”的作法，要立足于加强政府治理，把推动审计整改促进规范作为审计的目标，力争人大、政府和相关部门的大力支持配合，在保证审计独立性的基础上加强协作，建立起“人大督办、政府牵头、审计、纪检、监察、财政、税务等部门联动”的审计整改机制，依法推进审计整改，促使地方政府及其部门在经济活动中从严遵循、执行相关的财经法规，促进政府及其工作部门依法理财、依法行政、加强法制政府建设，提高地方政府治理法治水平。

（四）积极稳妥推进审计公开，促进建设阳光政府

自2003年实行审计结果公开制度以来，全国先后几次刮起“审计风暴”，提升了审计在民众中的地位，也使得社会对审计期望值越来越高。但在地方上审计公开做得远远不够，地方审计机关应在维护社会稳定的前提下逐步加大审计公开力度。从审计项目的内容、形式到公开范围都应有所拓展，要让审计成为民众参与国家治理的一条渠道，通过公开审计结果报告，让民众了解政府的工作成本、效果等。通过公告审计结果，促进政府行政透明化，让政府及其所属部门接受监督，有利于维护人民群众的合法利益，吸收民众参与讨论和决定重大事项，强化民主监督。重点是对民众关注的政府投资、“三公”经费、惠民政策的落实、领导干部履职情况等热点问题公开，促进政府行政治理透明化，让政府的经济管理活动暴露在阳光下，自觉接受人民群众的监督。

（五）提升审计成果运用，当好党委政府参谋助手，促进建设责任政府

县级审计机关在国家治理中的角色定位，要求审计部门当好县委政府的“参谋助手”，积极围绕县域经济社会发展这一大局开展审计工