

中国审计报

它是一种审计，它是以审计的方式和手段，对领导干部进行的一种监督和检查。但它又不仅仅是审计，因为它的意义以及它所产生的作用和影响，已经远远超过了审计本身。它是一种制度，一种具有中国特色的对领导干部进行管理和监督的制度和办法。如今它正以自己独特的方式，在国家经济管理和干部监督以及促进提高领导干部执政能力等方面发挥着重要的作用，它正以自己独特的魅力，在影响和改变着相关的一切。我们不能不为这个制度及它所产生的作用和影响而欢欣。这个制度就是已经和正在被越来越多的人认识 and 接受的对领导干部的——经济责任审计。

众里寻它

1997年9月，新华社《国内动态清样》刊发了一篇题为《菏泽三年中135名“一把手”未过“离任审计关”》的文章。文中写道：“山东省菏泽地区自1995年推行党政机关、企事业单位‘一把手’离任审计制度以来，已有135名‘一把手’未过审计关，82人因虚报成绩被取消受奖资格或荣誉称号，53人因工作平庸、虚报浮夸、吃喝浪费甚至贪污腐化、造成重大经济损失而受到诫勉、降职、免职处分或被移交纪检、司法部门处理。”

谁也没有想到，正是这样一条信息，引起了中央高层领导对审计制度在加强领导干部监督中作用的高度关注。时任中共中央政治局常委、书记处书记的胡锦涛敏锐地意识到：“此事对加强监督，推进党风廉政建设很有好处。”他当即批示有关部门：“需研究有关范围及办法，先试行起来，然后总结、推广。”

或许这批示中的一个“试”字，已经包含了太多的含义。

如何加强对干部的教育、管理和监督，特别是如何通过提高各级领导干部的自身素质和管理水平来不断提高执政党管理国家的能力和水平，如何通过对干部的教育和监督来有效地增强其自身防止腐败的能力，可以说，这是中国共产党执政50多年来，一直十分关注并不断在致力解决的一个重大问题。对于它的重要性和紧迫性，一代伟人毛泽东早在全国胜利前夕就告诫全党：“中国革命是伟大的，但革命以后的路程更长，工作更伟大，更艰苦。务必使同志们继续保持谦虚谨慎不骄不躁的作风，务必使同志们继续保持艰苦奋斗的作风。”半个多世纪过去，不能不说这告诫仍然意味深长。

对于如何做好经常性监督工作，早在上世纪60年代初期，邓小平同志就提出：一定“要把管理和监督干部的经常工作好好地建立起来，把监察工作好好地加强起来，把干部的鉴定制度恢复起来，这样做极有好处。对干部中存在的问题，经常抓就容易解决”。直到今天，不能不说这仍然有着极其现实而又深远的指导意义。

“从严治党”，这是江泽民同志在新的历史时期在市场经济条件下一贯强调的重要思想。他再三强调：对领导干部一定要严格要求，严格教育，严格管理，严格监督。他要求：“要加强主动监督，把监督关口前移，加强事前防范。”

所有这些都清楚地表明，作为执政党和国家政权的最高领导者，他们始终是把对干部的管理和监督作为执政党执政能力建设的重要组成部分，作为巩固和发展执政党的领导地位来加以高度重视的。多年的实践证明，党对领导干部的管理监督是卓有成效的。但是，在新的历史条件下，在市场经济和改革开放的大潮中，对每一个执政党的党员，尤其是对掌握着一定权力的领导干部而言，实在是面临着太多的诱惑、挑战和考验。面对党的建设和干部队伍建设中不断出现的新情况和新问题，一个个严峻而又十分现实的问题不能不令人深思：为什么有些干部会倒下去？为什么有那么多干部倒下去？为什么在同一个位置上前后几任都倒下去？为什么有些问题屡查屡犯，屡禁不止？一个深刻的课题摆在面前：作为执政党，在加强思想教育和常规管理的同时，如何通过建立起一套更加直接、更加有效的监督防范机制，形成一种行之有效的制度办法和体系，来实现对领导干部或者说是权力者的有效管理和监督？如何在严厉惩处的同时，更加有效地防范？说到底，就是如何通过制度和管理机制的保障，来实现对权力的有效监督和制约，从而防止权力的腐败或被滥用。

或许正是从这样的一些思考和探索出发，高层领导把目光投向了在在这方面有着一定作用和功能的审计监督。“先试起来”，这是对审计制度及其方式，在领导干部监督中作用的一种肯定，同时也说明，在寻求有效地促进党风廉政建设和干部队伍建设过程中，一项制度，一种办法，只要它有利有效，就被积极采纳认真试行，从某种意义上讲，在党的建设和国家管理逐步向法制化、制度化、规范化进程迈进中，作为执政党的高层领导，同时表明的更是一种决心、一种态度、一种意志和一种信心。

领导同志的批示很快就成为中央有关部门的行动。

1998年2月，中纪委、中组部、监察部、人事部、审计署联合发出了《关于印发〈关于菏泽地区实行领导干部离任审计制度的调查报告〉的通知》，要求“各地区、各部门要认真学习、借鉴菏泽地区经验，结合实际，积极、稳妥、有步骤地推行领导干部任期经济责任审计工作”。

1999年5月，经党中央、国务院批准，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出了《关于印发〈县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定〉和〈国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定〉的通知》。两个暂行规定作为经济责任审计的行政法规，为在全国全面开展县级以上领导干部经济责任审计提供了有力的依据和保障。

同年10月，作为领导机构的中央五部委经济责任审计工作联席会议以及作为日常办事机构的联席会议办公室正式成立，并召开了第一次联席会议。会议要求：“各相关部门要切实加大对该项工作的指导力度，以推动这项工作的开展。各省区市要尽快建立联席会议制度，落实相关部门的职责，加强对工作的领导。”就是在这个联席会议正式成立的第一次会议上，时任中纪委副书记、监察部部长的何勇，审计署审计长李金华以及中组部、人事部有关领导一致表示，五部委一定要同心协力贯彻好两个暂行规定，全力推进经济责任审计制度。

2000年10月，中央五部委在北京联合召开了第一次全国经济责任审计工作会议。会议总结交流了经济责任审计工作的基本经验，统一认识统一思想，对切实贯彻落实两个暂行规定，进一步做好经济责任审计工作提出了指导意见。此前，中办和国办转发了中纪委等五部委《关于认真贯彻落实中办发〔1999〕20号文件切实做好经济责任审计工作的意见》，为这项工作的开展提供了依据，也对各地规范经济责任审计工作，完善制度，建立机构，保证审计经费落实等，给予了有力的支持和保障。

2001年1月，五部委在总结经验的基础上，又提出了《关于进一步做好经济责任审计工作的意见》，要求全面推行党政领导干部经济责任审计制度，深入开展国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计工作。同时提出，“要逐步开展县以上党政领导干部任期经济责任审计。”

6年过去了，经济责任审计在试行中得到快速推进。如果说，在此之前，这项审计还仅仅是审计部门的“单独行为”，那么，从1998年开始，从中央到地方，这项工作就已经成为了几个部门的联合行动。从审计计划的提出，到具体审计的实施，到审计结果的利用，到依据审计结果对领导干部进行任免或者奖惩以及教育等等，经济责任审计所体现的是一种国家层面对干部的监督和管理，它是作为整个监督体系中的一种制度、一种机制、一种方式在起

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作

协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号

联系电话：010-82199846/47 电子邮件：xinxibu@263.net

Copyright (C) 2003 . All rights reserved