

2018年11月11日 星期日

首页 | 学会基本情况 | 理论研究 | 学术交流 | 培训与学习 | 会员天地

理论研究

您的位置：首页 >> 论文交流、发表

基于国家治理视角的经济责任审计体系构建分析

来源：宁波市审计局 唐可蔚 发布时间：2012-5-15 10:57:08 责任编辑：俞焕蛟

【摘要】经济责任审计通过“治权”以实现“善治”，从而在国家治理过程中发挥重要作用。为进一步发挥经济责任审计在国家治理中的功效，必须构建相应的经济责任审计体系，准确定位经济责任审计目标，加大经济责任审计创新，从根本上推动国家治理水平的提升。

【关键词】国家治理 经济责任审计 创新

【正文】

2011年7月，刘家义审计长在中国审计学会第三次理事论坛上作了题为“国家审计与国家治理”的重要讲话，提出了“审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为，其本质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’，是国家治理的重要组成部分”的重要命题。刘审计长的讲话充分表明，通过“治权”的手段获得“善治”的效果，是国家审计实现国家治理的重要途径。而“治权”的实质又是“以权治权”，即通过国家审计权力去治理、规范及引导政府机关和企事业单位正确运用和行使权力，真正做到“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。

经过20多年发展，经济责任审计已成为一项具有中国特色的经济监督制度，在促进对权力的制约监督和依法行政、加强对干部的监督管理和党风廉政建设等方面发挥了重要作用。因此，基于国家治理的需要，以“治权”为纽带，以“善治”为目标，重新审视经济责任审计，构建相应的经济责任审计体系，准确定位经济责任审计目标，加大经济责任审计创新，从根本上推动国家治理水平的提升。

一、经济责任审计完善国家治理路径及作用分析

(一) 国家治理的问题及变革

1. 国家治理的主要问题

现阶段，受到经济转型的影响，我国国家治理机制尚未完善，作为其中重要组成部分的政府治理存在某种程度的缺陷，特别是政府权力过大的“强政府悖论”现象，主要表现为：政府权力异化，公共利益部门化、集团化，寻租腐败现象滋生；地方保护主义，市场分割、政出多门现象严重；片面强调经济增长速度，政府行为短期化，社会经济发展失衡；政治资源流失与治理效能弱化导致政府公信力下降，等等。

2. 国家治理的变革方向

国家治理的最终目的是通过政府、市场与社会的相互协调。以管理和促进资源的有效配置，并推动社会经济的持续、全面和均衡发展，从而满足社会公众的需要。

在目前经济转型新阶段，应当积极稳妥地处理好政府、市场与社会三者之间的关系，建立政府治理、社会治理和市场治理的职责分工，充分调动各方积极性，利用一切的有利因素，实现各方资源共享和优势互补，实现国家治理的“善治”目标。总之，“法制化的公共服务型政府”、“有效的市场经济体制”以及“利益整合型公民社会”应当成为我国现代国家治理模式选择。从国家治理模式演进的视角来观察，我国国家治理模式的变革，最积极的变化体现在市场治理方面，而政府治理和社会治理的改革比较滞后。尤其体现在政府治理中存在明显的职能错位、越位及缺位现象。因而，如何协调好政府与社会的关系是构建现代国家治理模式的最大挑战。其关键是建立“法制化的公共服务型政府”，正确运用国家权力。这种现代国家治理模式的构建，尤其是公共服务型政府的建设，应充分发挥国家审计在国家治理中的特殊作用，有效保障和引导国家治理趋向优化，而经济责任审计由于其独特的围绕党政领导干部和国企负责人的履职审查的功能和特点，引导党政领导干部及国企负责人树立正确的执政理念和履职目标，正确行使和履行职责，最终落实和实现国家治理的目标。因此，经济责任审计是我国国家审计参与国家治理的重要切入点。

(二) 经济责任审计的国家治理路径分析

按照公共受托经济责任观，社会公众为国家公共资源的所有者，各级政府接受社会公众的委托，负责运用公共资源进行国家治理。公共资源的所有者希望获得政府使用和管理公共资源的效率 and 效果方面的信息，要求政府加强使用和管理公共资源的经济责任。经济责任审计正是从独立的第三者的角度向公共资源的所有者或其代表以及其他利害关系人客观公正地提供责任人履职方面的信息。

权力运行是国家治理过程中最为核心、最为关键的内容，国家治理过程主要是配置和运作国家权力的过程。社会公众赋予受托经营者权力的同时，也赋予了其应当履行的相应经营责任。没有监督的权力，必然导致腐败；不承担责任的权力，必将对社会公正造成伤害。当前，我国经济社会发展中出现的诸多矛盾和问题，不管其表现的方式如何，究其根源，主要还是体制机制缺陷和已有制度执行不力两个基本原因，都与领导干部有密切关系。权力高度集中、掌握稀缺资源和自由裁量权大都是腐败滋生的根源，一些领导干部在执行政策中乱开口子，导致决策失误贻害无穷；在自己的任期内搞“政绩工程”、“形象工程”，导致其后一任甚至后几任背上沉重的历史包袱，由此可见，通过经济责任审计来约束领导干部权力运行是国家治理的重中之重。

- 论文交流、发表
- 申报通知
- 课题立项
- 结题申报
- 管理办法

全站搜索

全站搜索

本站
 政府网站群

搜索

（三）经济责任审计具有完善国家治理的作用

经济责任审计的前身是离任审计，始于1985年。1986年，自审计署制定并颁布《关于开展厂长离任经济责任审计工作几个问题的通知》，推动了离任审计的发展。1999年5月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》（即两办规定），进一步推动了经济责任审计活动的开展。2006年修正的审计法确立了经济责任审计的法律地位，2010年10月12日，《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》（即新的两办规定）的发布实施标志着我国经济责任审计逐步走上法制化轨道。

经济责任审计对改善国家治理具有独特的作用。经济责任审计开展以来，审计机关通过对领导干部经济责任履行情况进行监督评价，促进明确责任，进而落实责任，在监督制约权力运行，推动完善国家治理，预防、揭示和抵御经济社会运行中的障碍、矛盾和风险等方面发挥了独特作用，经济责任审计成为审计机关履行公共受托责任的深刻反映和集中体现。同时，经济责任审计的不断发展，使审计监督与纪检监察监督、组织监督有机结合，顺应了以经济建设为中心，注重经济社会科学发展的时代需要，也符合在经济发展中政府的作用越来越突出的国际潮流。

二、构建经济责任审计体系，适应国家治理需要

适应现代国家治理模式，即建立“法治化的公共服务型政府”，需要重新构建经济责任审计的目标、内容、评价标准、方法，才能更好地发挥经济责任审计在国家治理中的作用。

在现代国家治理模式下，其基础性目标表现为安全、稳定、有序；其过程性目标表现为参与、廉洁、有效；其结果类目标表现为发展、公正与和谐。经济责任审计也应以此为方向，从实际出发调整其职责和范围，为政府的公共管理服务，并随着政府职能的转变迈向法治化，完成对权力的制约和监督的使命。因此，经济责任审计服务现代国家治理，必须树立“一观三化一廉”的经济责任审计新目标，通过多角度衡量，客观评价领导者的履职情况。具体表现为：

（一）引领部门事业科学发展

按照科学发展观要求，领导干部的施政水平是其经济责任履行情况的最直观体现。通过关注领导干部任职期间提出并组织实施的重要发展规划和工作举措，结合资金使用情况审查重点工作、重点项目所取得的成效，分析被审计领导干部对部门科学发展所起的推动作用，引领领导干部走科学发展之路。

（二）促进权力运行公开化

通过关注领导干部任期内主要经济决策程序的公开民主水平、规范合法水平和执行结果的有效程度，促进领导干部科学决策、民主决策、依法决策，避免权力失控、决策失误、行为失范。

（三）推进资源配置市场化

凡是市场能解决的交由市场解决，政府只做市场不能做，做不好的事情。通过关注任期内在国有资产管理、基建项目管理和政府采购等方面执行法律法规情况，体现领导干部能否正确处理政府和市场的边界，由此推进资源配置市场化水平，减少个人寻租的空间。

（四）完善操作行为规范化

通过审计任期内单位内部控制制度建设、部门预算执行、行政事业性收费管理等情况以及对下属单位的监管情况，体现政府经济工作运转是否依法、规范，促进政府依法行政水平。

（五）强化自我约束（廉政建设）能力

通过发布审前公告、收集各方面意见、有重点地听取部门领导班子成员和中层干部意见，结合重要经济事项的审计，了解部门主要领导干部任职期间个人遵守廉政规定和所在单位廉政建设情况，加强反腐倡廉建设。

三、国家治理视角下的经济责任审计创新

（一）创新经济责任审计模式和手段

深化经济责任审计，必须树立适应经济责任审计工作的思维方式。要有战略思维、辩证思维和创新思维，用有利于发展、有利于民生的眼光看问题、做结论，以信息化推进经济责任审计规范化，顺应提高党建工作科学化水平的战略思维脉络，研究和探索经济责任审计深化发展问题。

一是在改进审计方法上，随着经济发展由粗放式“量”的扩张转向集约式“质”的提升，经济责任审计需要从关注经济活动是否合规，转向关注经济活动有无绩效。目前，我国绩效审计还处在起步阶段，仅停留在关注和认知的层面，没有形成制度化规范化，缺乏对实务的指导。随着国家治理的深入推进，绩效审计的内容需要不断拓展，由经济性、效率性、效果性扩大到环境性和公平性；绩效审计的分析体系需要借鉴西方国家的先进经验，制定出适合我国制度背景的相关机制。

二是在改进审计途径上，注重统筹协调，努力构建经济责任审计大格局。目前，国家审计中既有大量的经济责任审计，也有大量的专项审计。从审计内容来看，专项审计中的经济事项都是与特定领导干部的经济责任密切联系在一起，为有效提高审计效率，充分利用审计成果，要切实把握好经济责任审计与各专项审计资源和力量整合，发挥经济责任审计的统领作用，积极构建经济责任审计大格局。在审计方案上，以经济责任审计方案指导各专项审计方案，各专项审计围绕经济责任审计要求，制定各具体方案；在审计内容上，经济责任审计确定的重点和内容，是各专项审计的重要内容；在组织实施上，实行一次进点，协同审计；在成果运用上，实行成果共享，分别报告等。

三是在改进审计手段上，经济责任审计须加快推进信息化建设，逐步实现数字化审计模式。一方面，努力拓展以在线审计、实时审计为特征的联网跟踪审计，增强信息化条件下经济责任审计工作的实战能力；另一方面，积极建立经济责任信息管理系统，主要由审计对象管理系统、审计计划管理系统、审计业务管理系统和审计成果管理系统等四个子系统组成。通过建设四个子系统，对日益增长的被审计资源进行长期储备，有效利用。

（二）创新经济责任审计评价体系

服务现代国家治理，推动传统审计向现代审计转变，就必须解放思想、用新的举措完善审计制度，用新的方法推进审计实施。就经济责任审计而言，科学的评价体系和相关配套制度是建设核心。

一是实施量化评价指标，实现经济责任清晰化、评价标准规范化。对领导干部经济责任履行情况的衡量，缺乏统一的评价标准，不仅会削弱经济责任审计的执行力 and 公信力，也会影响经济责任审计促进国家治理目标的有效实现。2011年，浙江省敢于创新，不断探索，率先形成了以“发展所需、监督致用、干部服气”的领导干部经济责任量化评价办法，并得到刘家义审计长的重要批示和肯定。量化评价采用自评与审计相结合的方式，根据审计内容，对具体履责行为进行评判，对不符合要求的给予扣分，对取得良好效果的创新思路给予加分，根据被审计领导干部经济责任履行的得分作出等级评价，将不同等级的履责结果与被审计领导的干部考核与奖惩挂钩。这种科学的操作规程既能有效地减少审计人员的主观随意性和盲目性，同时又能规范审计程序，切实防范审计风险，为客观公正地比较和评判领导干部经济工作业绩的优劣提供了量化标准，为大力开展领导干部经济责任审计提供了统一适用的评价依据。

二是完善评价配套制度，实现经济责任监督长效机制。量化评价是系统工程，不仅要建立科学的量化评价体系，还需要相关配套机制做保证。首先应建立经济责任告知制，将领导干部任职期间应履行的经济责任予以告知，使其心中有数。其次，建立经济责任履行年度报告制，通过自评与报告，及时纠正存在问题，引导领导干部促进辖区经济工作规范化。最后，实行离任交接制，使前任不交马马虎虎，后任不接糊涂账，将权力行使置于有效监督之下。

（三）创新经济责任审计结果运用

实践证明，加强民主和法制建设的落脚点最终必须体现在对权力的制约与监督上，权力职责的缺位、错位与越位都会导致经济社会发展的迟滞。由此可见，经济责任审计的过程监督、经济问效和责任问责三者缺一不可，这既是国家治理的价值理念，也是审计工作必须遵循的价值理念。

一是重视审计成果利用，体现问效深度。强化经济责任成果的有效利用，必须转变传统的审计成果观念，更加注重以建设性作用的大小来衡量。首先坚持提高经济责任审计报告的质量，加强综合分析，特别要注重从体制制度上提出有针对性的审计建议，做好基础工作；其次要按照有关制度规定的程序，以适当形式对经济责任审计结果实施公告，逐步扩大审计公告的范围与对象，切实提高审计公信力、树立审计形象与声誉；再次是要进一步加大跟踪问效力度，要抓住审计发现问题加强跟踪审计，加强审计督促整改，促进完善制度建设，加强宏观管理，建立长效机制。

二是发挥联席会议合力，深化问责程度。联席会议有关成员单位应根据审计结果和关于干部管理监督的规定，在各自职权范围内对被审计领导干部履责中存在的问题做出相应处理，加强对领导干部的管理与监督。纪检监察机关、组织部门、国有资产监督管理机关等要根据经济责任审计结果，做好问责调查、责任追究以及其他相关工作，重视将经济责任结果问责与落实党内监督各项制度紧密结合，深化问责程度，真正把审计成果运用到重大经济决策、重要人事任免和重大案件处理等程序机制和处置机制中。

【参考文献】

- (1) 刘家义《国家审计与国家治理》，《中国审计》2011年第16期。
- (2) 《国家审计服务国家治理的有效性研究》，《审计研究报告》2012年第1期。
- (3) 张慧君《经济转型与国家治理模式演进—基于中国经验的研究》，《经济体制改革》2009年第2期。
- (4) 吴青川《国家治理框架下的国家审计发展机制研究—基于委托代理理论》，《财会通讯·综合（下）》2009年第12期。
- (5) 胡锦涛同志2002年12月6日在西柏坡学习考察时的讲话。
- (6) 俞可平《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年。
- (7) 陈荣高《深化经济责任审计促进国家治理目标有效实现》，中华人民共和国审计署网2011年12月8日。
- (8) 王广兵凌丽娅 徐锦婷《开展市县党政主要领导经济责任审计量化评价试点的实践和思考》，《调查与思考》第144期。
- (9) 《浙江省党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计问效问责办法》。
- (10) 浙江省党政领导干部经济责任审计操作规程。

本信息已访问：3486次

【关闭窗口】

关于本站 | 联系我们 | 帮助信息 | 隐私声明 | 版权声明 | 网站地图 | 网管信箱

主办方：宁波市审计局计算机中心 协办方：宁波中经数据科技发展有限公司 技术支持：宁波中经数据科技发展有限公司
Copyright ©2009-2015 Ningbo Auditing Bureau, All Rights Reserved, Email:nbsj@ningbo.gov.cn, Tel:(0574)87186320
浙ICP备12043229号-1