

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

国家审计构建制度笼子的角色思考

来源：奉化市审计局 孙时松 发布时间：2013-11-8 10:01:57 责任编辑：俞焕姣

【摘要】国家审计作为制度笼子的组成部分，是加强对权力运行的制约和监督、把权力关进制度笼子里的重要制度保证和有效监督机制。本文阐述了国家审计在“把权力关进制度笼子”中发挥的重要作用，以制度“笼子”的编织、管理、修补为主线，提出国家审计要扮演好“编笼人”、“管笼人”、“补笼人”三种角色，从而确保权力行使者时刻受到“笼子”制约。

【关键词】国家审计 制度笼子 构建 角色

习近平总书记“把权力关进制度的笼子里”的科学论述，开出了反腐倡廉的良方——加强对权力的制约和监督[1]。反腐倡廉制度是根本，监督是关键。作为行使国家经济监督权的审计机关，就要把监督“关住权力之笼”的制度执行情况作为审计的工作重点，为从根本上治理腐败更好地发挥职能作用。“把权力关进制度的笼子里”，是审计机关义不容辞的责任。那么，审计机关在其中应当起到什么样的作用，应当扮演什么样的角色，是审计人应当深思的问题。

一、国家审计是把权力关进制度笼子的重要保证

“把权力关进制度的笼子里”，制度建设是根本。审计监督作为推进依法行政的重要手段，是加强对权力运行的制约和监督、把权力关进制度笼子里的重要制度保证和有效监督机制。审计机关要将制度建设和执行情况贯穿于审计工作中，用制度规范各级领导干部的从政行为，逐步建立公开、公平、公正的权力运行和制约监督机制。笔者认为，审计机关应当积极发挥以下三方面作用：

一是要充分发挥审计的防范和预警作用。审计监督是立审之本，生存之基。当前，必须要不断完善审计监督制度，不断突出审计监督效果，使审计成为一张张网以待的“软笼”、一把高悬在权力行使者头上的“斩腐剑”。网络一切膨胀的欲望和贪念，并与检察、监察等职能部门一起共同构建“不能贪、不敢贪、不愿贪”的防腐机制。

二是要充分发挥审计的免疫和建设作用。国家审计要为领导决策、被审计单位健全完善机制等方面发挥独有的“探索者”、“建言者”、“构建者”的作用，促使审计所及自念“廉政经”，自戴“紧箍咒”，自筑“防火墙”，以制度管人、管事、管权，使“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”真正成为自觉之言行。

三是要充分发挥审计的监督和制约作用。将事后监督列入审计重点，要对审计整改敢于“较真”、“碰硬”，特别注重对“屡审屡犯”问题治“标”更治“本”，督促、制约相关单位守制、守规、守节，督促将中央“八项规定”等真正落实到工作当中，坚决不给损失浪费、决策失误等行为以可乘之机，打造严查严处的“锐矛”和拒腐防变的“铁盾”，为“把权力关进制度笼子里”竭力保驾护航。

二、国家审计构建制度笼子扮演的角色定位

各级审计机关要切实发挥制度笼子作用，突出解决好怎样编织好“笼子”、怎样管住“笼子”、怎样补好“笼子”三个层面问题，以制度“无缝隙”、权力“无疏漏”、监督“无空白”，确保权力行使者时刻受到笼子制约。

(一) 国家审计要成为技艺精湛的“编笼人”

国务院总理李克强近期在审计署考察时提出，要以审计“倒逼”各项制度的完善，推动建立不敢贪不能贪的机制[2]。这一观点不仅强调了审计的重要作用，也明确指出了今后审计工作的着力点，体现了标本兼治促进廉政建设的原则。同时，从“倒逼”角度体现了国家审计发挥着“编笼人”的作用。“笼子”若要牢牢关住权力，不让权力跑出来肆意妄为，就必须抓好“笼子”编织这一基础工程。

1. 通过“倒逼”完善体制机制

目前，很多地方制度缺失、监督不到位，很多权力处于失控状态，权力寻租时有发生。国家审计要不断提高审计的覆盖面和审计频率，打造一个全方位的“锁住权力之笼”，让国家权力始终处于受监督的状态。

通过审计，揭示问题背后的体制机制缺陷，进而“倒逼”体制机制的完善，当好“编笼人”，起到着力治本、防患未然的作用。审计结果公开是“倒逼”的有效方式，要扩大结果公开的范围，审计结果不仅要向党委、政府报告，还应当逐步向社会公开，广泛接受监督，同时扩大结果公开的内容，公开取得的政绩、存在的问题、处理处罚的结果，真实完整地公开群众普遍关心的“三公”经费使用情况、所在单位和被审计对象遵守廉政规定情况。

要当好“编笼人”，就要坚持财政资金用到哪里，审计跟到哪里。只有对财政资金实行全覆盖审计，才能管好用好每一笔钱，才能在每一次审计中发现问题、促进整改。要当好“编笼人”，就要注重从体制机制层面揭示问题、提出建议。审计是保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”，这不仅体现在事后追責上，更应体现在事先预防上，而体制机制无疑是最好的“防腐剂”。要当好“编笼人”，就要重视审计查出问题的整改，促使权力行使者积极整改，通过深化改革不断完善制度，真正编织一个能关进权力的铁“笼子”。

- ★ 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

## 2. 编织的“笼子”须合身、牢固

编织的“笼子”须合身。一把钥匙开一把锁，“笼子”和权力需要“合身”才能发挥作用。制度设计是打造“笼子”的过程，制度能否真正有效地对权力进行监督和制约，制度的科学性、合理性是关键，制度设计应当充分考虑体制机制的适宜性和有效性，若不结合实际想当然的出台制度，不但管不住权力，反而可能成为权力手中的工具。

编织的“笼子”须牢固。国家审计不仅要违法违规问题进行揭露和查处，还要从深层次揭示经济发展、财政管理和权力运行过程中的体制性障碍、制度性缺陷和管理上的漏洞，从体制、机制和管理层面上提出有针对性的意见和建议。一是要从加大惩处力度、增加威慑力出发，完善对权力腐败的惩戒制度体系建设；二是要从加强对权力的监督和制约出发，完善权力制衡机制建设，有效预防权力过分集中、权力监控流于形式等问题；三是要从规范权力运行程序入手，建立和完善权力运行的保障机制，让好的制度运行不变形、不走样。

### （二）国家审计要成为恪尽职守的“管笼人”

李克强总理强调，审计监督的法律地位是宪法确立的，要进一步强化审计工作，用“火眼金睛”看好国家钱财，推进宏观调控政策落实和制度完善。国家审计要充分发挥国家经济运行的“体检诊断”功能，及时发现和揭示发展中的风险隐患，当好权力行使者的“管笼人”。

#### 1. 要努力把权力赶进“笼子”

“把权力关进制度的笼子里”，关键在于“关”。笼子编织得再合身、再牢固，不能够把权力关进去，那“笼子”便成了摆设。因此，在制度基本完善的前提下，最根本的就是“重在落实”。注重思想教育固本，加强反腐倡廉教育，切实筑牢官员拒腐防变的第一道防线。

首先是各级领导干部要强化依法行政理念，规范岗位权责，减少政府官员自由裁量权，同时自觉进入制度笼子，形成上行下效的良性互动，增强自觉进笼子的影响力。其次就是要加强有效的惩治，用来关权力的笼子一直都有，或许是笼子本身不够完善，或许是看管笼子之人不够尽职，致使权力从笼内轻易窜出，为所欲为。国家审计作为“管笼人”必须尽职尽责，坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，既要有坚决查处领导干部违纪违法案件、查处大案要案的决心，又要提高自身查处违纪违法案件的能力，不断加大审计处理处罚力度，才能驯服权力，把权力关进笼子里去。

#### 2. 加强对制度“笼子”的监督力度

国家审计要做“管笼人”应当体现在行动上，为权力寻找制度的牢笼，为权力用好制度的牢笼，为权力护好制度的牢笼。合身、牢固的“笼子”编织好以后，有人不进笼子，或者有人进了笼子再逃脱，怎么办？这就需要国家审计强有力的监督。要加强对权力的审计监督，必须重点关注经济工作制度建立、执行和落实情况，使审计监督覆盖到权力行使的各个环节和各个方面。

一是审计经济工作制度建立的完整性。查看规范权力运行的制度“笼子”是否完整，有何漏洞。在经济责任审计项目中，要审计各项制度是否健全、是否合法规范，重点审查重大经济事项决策制度、基建工程管理制度、资金费用审批制度等。二是审计经济工作制度执行的严肃性。审查监督权力运行的制度“笼子”是否到位，有无缺失。在审计内容上，要向权力运行的“决策权、管理权和执行权”延伸，关注决策过程的规范性、决策内容的合法性、决策事项的经济性和效益性，防止擅自决策、盲目决策和决策损失；对重点项目进行跟踪问效，保证资金及时到位，揭示有无挤占、截留、挪用等行为。三是审计经济工作制度落实的效果性。审计重大经济活动和重要经济项目的社会效益、经济效益和环境效益，审计“三公经费”支出率、新增债务率等。从中总结探讨权力运行的制度“笼子”如何创新，进一步提升制度“笼子”的构建水平。

### （三）国家审计要担当眼疾手快的“补笼人”

制度笼子不可能一“牢”永逸，必须与时俱进、动态完善，该进的权力必进，该退出的权力及时退出。对那些权力故意出逃者，国家审计要及时地把它抓回来，同时对年久失修的“笼子”也应及时进行修缮。国家审计要担当起“补笼人”的角色，以实际行动推动完善国家治理。

#### 1. 加大对审计查出问题的问责力度

有些权力，即使把它关进笼子也不一定能被长久关住，仍然有可能出逃，审计一旦发现，不但要毫不犹豫地把它再次揪进笼子，还要加大处理处罚和问责力度。国家审计是制度执行的检查者和监督者，对于违法违规行为，对相关责任人坚决予以问责，用审计问责的威慑力来使制度边界成为高压线，促进制度得到执行，从而保证权力不敢随意“出笼”。

一是要敢于揭露和查处问题，要通过领导干部经济责任和各种权力运行情况的审计，揭示和查处各类违纪违法案件，要把“权力出笼者”公示于众，绝不留情；二是要大幅度提高惩戒力度，重点关注权力行使与问责追责，通过审计揭露、审计整改、审计处理、审计结果公开，促进健全“有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究”的监督机制，全面提高审计公信力；三是对于那些故意拖延、推诿甚至拒不整改的，要采取通报批评、警告、移送相关部门处理等方式，严肃追究有关人员责任；四是将审计整改情况纳入各级政府督办和考核内容，建立整改情况通报公报制度，以公开促整改；五是要让有关部门和单位重视审计建议，及时修订和完善制度，切实强化内部控制和管理，不断提高依法理财和依法行政水平。

#### 2. 对“笼子”要进行定期维护与修缮

定期对“笼子”进行维护与修缮，使“笼子”能够与时俱进，有利于“笼子”发挥其应有的功能。国家审计机关作为综合经济监督部门，对整个制度体系的执行情况以及执行效果有着比较直观的认识，掌握着较为全面的信息，有利于推进制度完善工作。同时，国家审计具有相对独立性，其基本原则和标准就是依法审计、客观公正，因此，能够摆脱利益的羁绊进行专业判断，有利于进行制度变革的设计。此外，国家审计可以利用条件的查处过程来分析制度的合理性以及不足，为完善和健全有关制度建言献策，起到“补笼人”的作用。

国家审计对“笼子”进行维护与修缮还要讲究方式方法。一方面，要在审计报告中多揭露出现的新情况、新问题和带普遍性、规律性的问题，为党委政府决策当“参谋”，促使制度不断完善；另一方面，要坚持“审、帮、促”相结合，通过对经济领域中带有

普遍性、倾向性问题的研究分析，注重在完善制度、加强管理、健全机制等方面提出建议，以审计信息、审计专报的形式进行反馈和沟通，使各级党委、政府和有关部门能及时采取措施，完善制度、堵塞漏洞，确保“笼子”保持合身、牢固。

[1] 2013年1月22日，中共中央总书记习近平在中纪委全会上强调，要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

[2] 2013年6月17日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强在审计署考察，他在与干部职工座谈时提出该观点。

参考文献：

[1] 张华松 罗昕. 审计是把权力关进制度“笼子”的重要保证[N]. 中国审计报. 2013年3月25日.

[2] 沈荣华. 怎样把权力关进制度的笼子里[N]. 光明日报. 2013年4月16日.

[3] 朱非凡, 靳乐. 经责审计要做把权力关进制度笼子的助推器[N]. 中国审计报. 2013年6月5日.

[4] 张书林. 怎样“把权力关进制度的笼子里”[J]. 领导之友. 2013年第4期.

[5] 李法泉. 把权力关进制度的笼子里[J]. 求是. 2013年第9期

---

本信息已访问：2938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