

试论国家审计在构建和谐社会中的职责作用

更新日期: 2007-9-27 9:52:12 信息来源: 辽宁省审计科研所 字号调整: 大 中 小

在博大精深的中国传统文化中,“和谐”的思想占有十分突出的位置,它作为中华民族普遍具有的价值观念和理想追求,始终都对生产力和生产关系、生产方式和社会形态、经济基础和上层建筑、统治阶级与被统治阶级、政党领袖与人民大众产生着极其深远的影响,正所谓“万物各得其所和以生”(荀子语)。以胡锦涛同志为总书记的新一代中央领导集体结合当今党和国家面临的新形势、新任务,在党的十六届四中全会上提出了构建“和谐社会”的奋斗目标。胡锦涛总书记将和谐社会的基本特征高度概括为“民主法治、公平正义、充满活力,安定有序、人与自然和谐相处”。构建这样的和谐社会,对于审计机关而言也是责无旁贷的。深刻理解和把握胡锦涛总书记关于构建社会主义和谐社会的论述,明确审计机关在构建和谐社会进程中履职尽责的切入点,这既是一个重大的理论问题,又是一个十分紧迫的实践问题,应当引起各级审计机关的高度关注。

在经过数次“审计风暴”之后,国家审计在社会公众中的影响力日益增强,政治地位和社会声誉空前提高。然而,在看到这些成绩的同时,我们是否也意识到审计人员自身在构建和谐社会中存在的某些不和谐因素?经过调查分析,我们发现,部分审计人员对构建和谐社会或多或少地存在认识上的误区,主要表现在以下两方面:

其一,与己无关,漠然置之。这是由于部分审计人员对构建和谐社会和审计自身职能认识上的偏差造成的。他们认为审计只是对财经领域的违法违纪问题进行监督,是一项专业性很强的工作,对构建和谐社会的贡献不是很大。所以,在思想意识上把审计与构建和谐社会割裂开来。这种就审计论审计的思维模式,必将造成审计监督与和谐社会发展相脱节。审计为宏观调控和社会发展服务的职责就很难体现。

其二,茫然困惑,不得要领。大部分审计人员虽然认同审计对构建和谐社会的作用,但或是因为缺乏紧迫感和强烈的责任意识,或是限于自身能力和素质,在日常工作中往往找不到审计监督与构建和谐社会的最佳切入点,在理念上无法对审计监督进行合理定位,在具体审计行政行为上缺少为构建和谐社会服务的主动性和创造性。

从社会学和管理学的角度审视,上述认识上的误区,有悖于国家审计的历史使命。从国家审计具有的监督、鉴证、评价三大职能和促进性、保护性、建设性三大作用来看,构建和谐社会的每一个目标、每一项任务、每一项具体措施,都与审计工作有着密切联系,审计工作在构建和谐社会进程中是大有可为的。国家审计只有把自己完全融入到国家、社会的整体奋斗目标之中,才能获得更广阔的生存空间并取得更大的发展。我们认为,审计机关在构建社会主义和谐社会中,应从以下四个方面依法履职尽责:

一、要在民主法制建设,规范政府权力和谐运行方面履职尽责

和谐社会具有法制健全、政治民主的基本特征。法治是保障公共利益最大化的管理过程和管理活动,它的本质特征就在于政府按照法律规定对公民和公共生活进行协调管理,所以,政府在构建和谐社会中发挥着主导作用。当前,一些部门和单位的领导缺乏民主法治观念,习惯于个人说了算,决策随意性较大,特别是有些领导干部为了突出个人“政绩”,大搞“形象工程”、“政绩工程”,直接影响到当地社会的稳定与和谐。国家审计是依法制约政府权力机制中的重要一环,审计要在推动民主法制建设、规范政府权力运行的和谐上更好地发挥职能作用,必须突出以下审计重点:

一是深化领导干部经济责任审计,规范政府权力运行,提高科学决策水平。审计机关要坚持“积极稳妥、量力而行、提高质量、防范风险”的原则,以县级党政领导干部为重点,稳步推进省部级、地厅级领导干部经济责任审计。在审计范围上,要把权力相对集中、自由裁量权较大、涉及行政审批、建设工程招标、财政管理、经营性土地使用仅出让、产权交易、政府采购等腐败行为易发、多发领域和环节置于有效的审计监督之下,充分发挥审计对行政权力运行的控制、预警和箠制作用。在审计成果的运用上,应建立定期或不定期召开经济责任审计联席会议,专门听取经济责任审计项目情况通报制度,建立定期检查《审计结果报告》、《审计决定》、《审计意见书》等的落实情况的制度,维护审计法律文书的严肃性,切实强化领导干部“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的意识,使经济责任审计真正起到“从源头上遏制腐败”的作用。在审计评价指标上,我们要以科学发展观为指导,推动正确政绩观的树立和落实。近年来,全党上下正在逐步淡化GDP增长指标考核,同时新增加了一些体现人民群众根本利益的考评指标,这些对领导干部政绩评价的新观念、新标准、新途

径，应该成为经济责任审计评价的新指针，对此，审计机关及其工作人员应予以高度重视。

二是积极推进审计政务公开，扩大民众对审计工作的参与权与知情权。伴随着社会主义民主政治的进步，社会舆论和公民参与监督的意识正逐步增强。审计机关大力推进审计结果公告制度，可以促进政府依法行政和提高工作效率、依法维护国家和公众利益；促进政府建立健全惩治和预防腐败体系，形成行为规范、运转协调、公正透明和廉洁高效的行政管理体制；促进建立多重约束机制，约束受托责任人的行为；促进严格执法，完善国家各项法律法规。因此，为促进我国民主与法制化建设，构建和谐社会，建立和完善审计报告制度已成为必然趋势。为完善审计报告制度，审计机关要做好以下三项工作：首先，建立健全审计报告制度法律体系，明确审计公告的法定性，使审计报告成为法定程序，具有刚性的法律约束力。同时，建立健全一整套审计报告法律法规，诸如《审计报告法》、《审计报告实施细则》等。其次，建立审计报告后的信息反馈机制和责任追究机制。要建立社会公众评议和建议的反馈渠道，设置专门媒介，广泛听取社会各界的意见，并及时处理信息反馈结果，使社会监督的作用得到有效发挥。同时要健全审计报告问责制，应由人大、纪委牵头，组织党政有关部门依法追究审计报告所涉及的各层面责任人，从而增强审计的权威性和有效性。再次，提高审计人员素质，防范审计报告风险。审计报告是一把“双刃剑”，为防范审计报告风险，各级审计机关应建立严格的风险防范约束机制，从制度上规范审计工作，提高审计工作质量。同时，审计人员应努力提高自身素质，不断学习新的知识理论以适应新情况、新问题；不断提高审计人员政治思想理论素质和职业道德修养，提高审计工作质量和水平，增强责任意识、法律意识和安全意识。

二、要在弘扬公平正义，促进经济社会和谐治理方面履职尽责

和谐社会是一个既能激发社会创造力又能保证社会公平的社会，是一个公民既知道维护民主权益又能理性合法参与社会治理的社会。因此，构建和谐社会必须探索创造安定有序社会环境的制度、机制和保障措施，从而把强化政府社会管理责任和提高社会自治能力有机结合起来。我们认为，审计机关要为构建和谐社会提供优质服务，必须着眼于最广大人民群众的根本利益，紧紧围绕党委和政府的工作中心，在审计目标的价值取向上，力求通过两个“强化”和四个“统筹”的审计监督行为去依法履职尽责。

所谓两个“强化”，即突出强化事关产业结构调整、经济增长方式转变、城乡区域协调发展、提高自主创新能力、构建现代市场经济体系以及扩大就业和社会保障工作等方面的重点审计；突出强化对关系国计民生、影响经济、社会和人的全面发展的重点经济领域、重点政府部门、重大建设项目、重要资金运用效益的审计。

所谓四个“统筹”，即统筹开展好对财税体制改革和财政预算执行的真实性、合法性、效益性的审计，强化对城建、社保、环保、政府采购、国库集中收付、“收支两条线”管理以及各类经济开发区建设项目的审计，重点揭示财政专项资金在征、管、用及效益等方面存在的问题，促进财税改革的不断深化；统筹开展好产业结构调整和优化升级以及企业改组改制等方面的重点企业、重点项目的审计，坚持“审帮促”相结合的审计方式，把审计重点放在清家底、查隐患、防流失、促发展上，并配合各级政府坚决控制住盲目投资，片面追求经济增长速度，搞低水平重复建设等违规问题；统筹开展好城市建设、提升城市功能与人居环境水平等固定资产基本建设项目资金的跟踪审计，通过健全对财政专项资金运营过程的全程监督，配合政府遏制住某些热衷于上项目、铺摊子、脱离实际，贪大求洋，搞一些华而不实、劳民伤财的“豆腐渣”工程、“败家子”工程；统筹开展好完善社会保障体系方面的扶贫、救灾、防洪以及各类社保专项资金征缴、管理、使用情况的审计，最大限度地减少和杜绝这些人民群众保命钱的损失浪费，为促进社会的和谐稳定发展服务。

三、要在追求生态效益最大化，促进人与自然和谐发展方面履职尽责

伴随经济的高速发展，我国环境出现了冰川退缩，冻土融化，湖泊萎缩，湿地退化，森林覆盖率降低，草原面积减少，沙漠化扩展，水土流失加剧，生物多样性减少，山地灾害增加，海平面上升等剧烈变化，这些自然生态环境的变迁都严重挑战“和谐社会”发展目标的实现。审计机关要积极参与到环境治理工程中来，依法将环境审计纳入法制化轨道。通过依法开展环境审计，对国家环保重点资金的运用及其产生的生态效益进行科学评估，从可持续发展的高度审视各类资源的开发利用和经济增长过程，监督国家环境保护法律、自然资源法律及其他相关法规的执行情况，从而促进经济、人口、资源、环境的协调发展。其工作重点包括：

一是大力开展环保、水利、科教等专项资金审计和审计调查，促进可持续发展战略实施。加强环境保护，节约能源资源，实施可持续发展战略，是构建和谐社会的必然要求。如果生态环境受到严重破坏、资源能源供应高度紧张、经济发展与资源能源矛盾尖锐，人与人的和谐、人与社会的和谐是难以实现的。目前，我国的生态环境形势相当严峻，一些地方环境污染问题相当严重。从经济发展模式上分析，我国总体上粗放型的增长方式尚未得到根本转变，与发达国家相比，还存在资源消耗高、浪费大、环境污染严重等问题。随着经

济快速增长和人口不断增加，我国淡水、土地、能源、矿产等资源不足的矛盾更加突出，环境压力日益增大。努力缓解资源不足的矛盾，不断改善生态环境，建立节约型社会，实现可持续发展，成为十分紧迫的任务。审计机关要从我国基本国情出发，加强对环境保护、水资源费、科技教育等专项资金的审计和审计调查，揭示资金管理使用中存在的问题，依据科学发展观，研究提出合理化建议，促进加大资金投入，规范管理使用，提高资金使用效益，推进可持续发展战略的全面实施，造福子孙后代。

二是关注涉及能源、资源等方面的重大问题，创造性地开展经济效益审计，切实提高能源、资源利用效率。建设节约型社会是构建和谐社会的必然要求，要建设节约型社会必须改变落后的生产、消费方式，采取综合措施，形成长效机制，建立强有力的保障和支撑体系。从历史和现实来看，在我国的经济领域中由于违反科学的决策程序，对生产建设项目缺乏科学论证，造成重大决策失误而导致的资源浪费现象还非常严重。有的生产项目技术设备陈旧、生产方式落后，消耗高、污染重、社会经济效益差。有的地万急功近利，为眼前发展不惜消耗大量资源，竭泽而渔，发展缺乏可持续性等等。这些已成为影响国民经济持续健康发展的要害问题，需要认真对待，切实加以解决。审计机关作为国民经济发展的卫士，不仅要开展真实合法性审计，在财经领域打假治乱、遏制清除腐败、维护正常的社会经济秩序，还要加强对公共资源使用的经济性、效率性和效果性的审计监督和评价，揭露管理不善、决策失误造成的严重损失浪费和国有资产流失问题，促进加快节约型社会建设。

四、要在转变审计工作方式，保障经济社会和谐发展方面履职尽责

由于构建和谐社会是一个极其宏大而又复杂的系统工程，我们的审计监督工作要想在构建和谐社会中充分发挥职能作用，就必须借助于现代软科学、复杂科学的研究成果，应用先进的理论方法，具体分析研究审计工作中遇到的复杂问题，以有效支持各级领导层、管理层的相关决策。要做到这一点，还须尽快转变审计工作者的思维方式方法，即对任何事物都应从分割型思维方式向系统型思维方式转变；观察任何事物都应由单向看其因果关系向环状看其因果关系转变，通过转变思维模式和观察问题的角度，提出更加切实可行的审计建议，为各级党政机关提供优质高效的决策参考。

我们如果能这样转变工作方式方法，就可以在宏观层面，凭借高效能的审计监督成果，促进国民经济的良性循环，物质文明、政治文明及精神文明的良性循环，人与自然的良性循环。还可以通过强有效的审计监督行为，在微观层面促进政府部门和领导干部从单纯追求GDP指标增长的片面发展观，向追求经济社会和人的全面、协调、可持续发展的科学发展观转变；从革纯注重经济增长，以物为本的片面发展观，向追求既注重经济协调发展又注重以人为本的社会全面发展的科学发展观转变；从不计发展成本，过分追求短期化发展目标，向注重全面降低发展成本、减少发展代价的可持续的科学发展观转变。促进实现以上“三个循环”和“三个转变”，事关我国统筹经济社会发展的全局性问题，也是各级审计机关高效开展各项审计工作必须把握好的要害问题。

综上所述，审计机关作为综合性经济监督机构，在推进和谐社会建设中具有不可替代的职能作用。我们在构建和谐社会中能否真正发挥好这些作用，还有赖于审计机关自身建设的不断强化，以适应经济社会全面发展的迫切需要。为此，我们应以构建和谐社会为契机，找准定位、提高素质、增强能力，建设好和谐的审计机关。只有审计机关自身建设得和谐了，才能在构建和谐社会中更好地依法履职尽责。

[关闭窗口](#)

Copyright 2006 All Rights Reserved 中国审计学会 版权所有

地址：北京市海淀区中关村南大街4号 邮政编码：100086

信箱：shenji_xuehui@sina.com 电话：010-82199815

京ICP备05034045号