

对省以下地方审计机关人财物统一管理的思考

王 慧(博士)

(中国审计学会秘书处,北京 100086)

【摘要】十八届四中全会提出要“探索省以下地方审计机关人财物统一管理”,正式拉开了探寻国家审计内部资源整合和管理方式的序幕。本文认为,要进行省以下地方审计机关人财物统一管理的制度设计,价值取向是需要明确的根本性问题。省以下地方审计机关人财物统一管理应当以保障依法独立行使审计监督权、保证审计质量、提升审计效率作为价值取向。人事方面的省以下地方审计机关统一管理主要通过加强对审计机关负责人的人事酝酿程序实现;财政方面的省以下地方审计机关统一管理可以建立相对独立的审计预算制度;而审计业务方面的省以下地方审计机关统一管理则从审计工作部署、业务指导、工作报告、检查与考核等多方面入手,进一步强化上级审计机关对下级审计机关的领导力度。

【关键词】统一管理;人财物;地方审计机关

国家审计是国家政治制度的重要组成部分,是依法用权力监督制约权力的制度安排。近年来,随着对“国家审计是国家治理的基石和重要保障”这一审计本质认识深度的不断拓展,审计关注的内容不仅涵盖经济社会的健康运行和发展,以及国家政权安全等广阔范围,更要关注和揭示体制、机制方面的问题,促进制度完善。

2014年10月《国务院关于加强审计工作的意见》对审计工作进行了部署,对审计工作提出了新要求,强调“实现审计监督全覆盖”,将审计工作提升到前所未有的高度。全覆盖和拓展审计范围不但延展了审计工作的深度和广度、提升了审计工作的力度和强度,也对审计资源提出了新的、更多的需求,需要审计机关不断创新审计方式与方法,加强审计管理,挖掘资源潜力,提高审计效率,以满足日益增长的审计需求。因此,研究如何合理整合现有的审计资源,以缓解繁重的审计任务与审计资源不足之间的矛盾迫在眉睫。

事实上,近些年来,审计署按照国务院的要求、部署,先后对地方政府性债务、社会保障资金、保障性住房、财政存量资金等项目,围绕着同一审计目标,在不同层级、不同区域,统一组织了全国审计机关协同开展的上下联动审计(调查)。在这类大型审计项目的审计中,通过跨部门的强有力的组织结构统筹调配审计资源,采取大兵团作战、多专业融合、多方式结合的方法,为探索省以下地方审计机关人财物统一管理方式积累了许多宝贵的有益经验。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确提出要“探索省以下地方审计机关人财物统一管理”,则正式拉开了探寻国家

审计内部资源整合和管理方式的序幕。这既符合当前经济社会发展的新形势,也是实现审计全覆盖的内在需要。

一、省以下地方审计机关人财物统一管理的价值取向

价值取向是指主体在面对或处理各种矛盾、冲突、关系时所持的基本价值立场、价值态度等。在进行制度设计时,明确价值取向是根本性问题;追求不同的价值取向,必然采取不同的制度设计。笔者认为,我国省以下地方审计机关人财物统一管理应以下列目标为价值取向:

1. 保障依法独立行使审计监督权。独立性是审计的灵魂,也是国家审计最基本的特征。一直以来,我国国家审计独立的重点放在审计监督权的行使上,明确了各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉,并强调要从组织、人员、工作和经费等方面保障审计的独立性,这也是我国《宪法》以及《审计法》、《审计法实施条例》、《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实施细则》等法律法规所秉持的观点。目前,地方审计机关在人事、组织关系以及财务方面由地方党委、政府领导,在审计查处和反映问题时,考虑到地方利益和政府意愿,可能出现查而不实、有所隐瞒等地方保护主义现象,削弱审计独立性。十八届四中全会决定中提出“探索省以下地方审计机关人财物统一管理”,反映了党中央已经认识到进一步强化上级审计机关的组织领导和业务领导对于保障依法独立行使审计监督权的重要性,但这并不意味着省以下地方审计机关就完全独立于同一级政府。

《审计法》规定,地方各级审计机关在本级人民政府行政首长和上一级审计机关的领导下,负责本行政区域

的审计工作,履行法律法规和本级人民政府规定的职责。因此,探索省以下地方审计机关人财物统一管理的措施和办法时,在不突破现行的地方审计机关双重管理体制下,应当深入思考审计监督权的属性、审计机关在实施省以下直管制度时与如税务、国土等其他行政机关的差异以及其他行政机关实行省以下直管中的经验等问题,从审计计划、组织实施、结果报告、队伍建设、经费保障等多方面着眼创新统管人财物的方式和方法,必须避免将其简单地理解为垂直管理,而完全排斥省以下地方党委、政府的领导等。在人财物等行政问题上,应该允许一定的外部参与性,合理处理好地方党委、政府等外部管理之间的关系,实现审计监督独立性与地方政府行政管理之间的平衡。在进行机制设计时,要将保障依法独立行使审计监督权作为首要判断标准。

2. 保证审计质量。审计质量是审计工作的“生命线”,是审计工作过程及其结果优劣程度的体现。实现审计监督全覆盖是提高审计监督层次和水平的重要途径。审计监督全覆盖的要求是要依法使所有公共资金、国有资产、国有资源都在审计监督之下,不留盲区,对每个项目审计都要有深度、有重点、有步骤、有成效,反映情况要“准”、查处问题要“深”、原因分析要“透”、措施建议要“实”。在全国审计机关9.2万工作人员中,审计署机关、派出所、特派办工作人员仅有3 000多人,近7 000余人分布在2 000多个县市审计机关。目前,面对审计全覆盖高要求,要确保审计工作紧紧围绕党和政府工作中心,对重点领域和关注的重点问题有计划地进行审计,全面把握相关领域的总体情况,及时发现和反映各环节各领域的风险隐患,从体制、机制和制度层面揭示产生问题的深层次原因,提出标本兼治、重在治本的科学建议,整合并部署审计资源是关键所在。

现行审计条块化管理模式下,可能存在的盲区不仅距实现审计全覆盖的要求有一定距离,而且对保障独立依法行使审计监督权存在影响。省以下审计机关人财物统一管理就是对现有管理模式的“打破”,对审计资源进行整合管理的一种方式。审计资源整合管理就是创造性地将整合管理的方法灵活运用于各类审计资源,充分考虑审计环境和审计条件的变化,在动态调整与完善中把握审计资源整合的深度、广度,实现审计系统内现有资源的相互协调整合,达到优化配置的状态,以充分发挥其应有作用。审计资源整合后实现系统最优化,在确保审计质量的前提下以最少的人力、物力和时间投入,完成审计项目,使审计监督能够最大限度地发挥其功能,创造最佳的运行效果。保证审计质量是省以下地方审计机关实行人财物统一管理,进行审计资源整合的出发点和落脚点。

3. 提升审计效率。提升工作效率的方法主要有两种:一是提升工作人员的工作效率;二是优化或简化工作流

程。审计准则中对审计工作流量已经做出了明确规定,因此提升审计效率需要从提升审计人员的工作效率着手,通过充分发挥信息技术的优势、实现审计工作成果与信息共享、建立审计成果激励机制、给予审计人员业务学习和能力提升的机会等措施提高审计效率。

目前,我国经济正进入“中高速、优结构、新动力、多挑战”为主要特征的新常态,包括国企财税、金融、社保、土地等一系列改革方案在内的中央政策措施将密集出台。审计要推动国家重大决策部署和有关政策的贯彻落实,更好地服务改革发展,对中央一系列政策落实情况进行审计,着力监督各地区、各部门政策措施的具体部署,就需要从地区和部门上把握全面情况、发现主要问题,从体制、机制、制度层面分析原因并提出建议,以促进改革的深化。同时,属于审计重点监督对象的财政各类专项资金具有资金量大、涉及面广、投放层级较多、使用通常在基层、资金安排链条长、管理环节多等特点,也给审计工作带来了挑战。例如,财政涉农资金投放层级就包括中央、省、市、县、乡镇、村组、农户等,管理涉及项目主管单位、财政、银行、信用社等众多单位。要及时、全面地跟进上述重大政策措施和宏观调控部署落实情况、财政专项资金的分配与使用情况,需要充分调动基层审计机关全面参与,不断提升整体审计工作的效率。而进一步提高审计人员特别是基层审计人员的业务能力、实现审计工作成果与信息共享、建立统一的激励机制,离不开上级审计机关对下级审计机关的强化领导,从审计业务、人员培训、奖惩激励等多方面加强统筹协调,形成上下级审计机关沟通和配合机制,构筑完整的审计监督网络,发挥审计监督的合力,以保证审计效率。

二、省以下地方审计机关人财物统一管理的基本思路

1. 省以下地方审计机关人事事务的统一管理。目前,地方政府对审计机关的人事管理主要体现在人员编制、领导职数和负责人的人选方面。实施省以下地方审计机关人事统一管理中,市、县级审计机关的人员编制、领导职数可以由省级编制部门采取统一的标准进行统一管理和调度,按实际审计工作需要和编制余缺情况,会同省级审计机关进行核定和下达。省以下地方审计机关人事事务统一管理的关键是要解决负责人的候选人酝酿、提名权和任免权问题。

目前,我国地方审计机关正职负责人是由本级政府行政首长提名、本级人民代表大会常务委员会决定任免,报上一级人民政府备案;副职负责人由本级人民政府任免。另外,地方各级审计机关正职和副职负责人的任免,应当事先征求上一级审计机关的意见。在进行人事统一管理时,是将所有的地方审计机关领导都由省级审计机关统一任免还是维持现有同级人大任免的现状是个值得认真思考的问题。对此,笔者认为,可以通过加强人事配

酿程序来实现,具有两种解决方案:一种是实行由省级审计机关重点掌握地方审计机关正职和副职负责人的提名建议权,本级政府行使协管、建议任免权,本级人民代表大会常务委员会决定任免的管理模式;另一种是明确在对地方各级审计机关正职和副职负责人进行任免时,应当事先征得上一级审计机关的同意。当然,这些都需要修改和调整相关的法律法规。

而对于审计机关中层的选任,则根据《党政机关竞争上岗工作暂行条例》、《党政领导干部选拔任用工作条例》,采取内部竞争上岗的方式完成。竞争上岗由单位党委(党组)领导,负责审查和监督的方案、过程以及人选确定,组织(人事)部门负责具体组织实施。

2. 省以下地方审计机关财政事务的统一管理。目前,审计机关经费采取的是同级政府管理为主、上级审计机关管理为补充的管理模式。地方政府通过预算、拨付审批等方式管理审计经费的预决算、拨付使用,而上级审计机关仅对审计专项补助经费使用进行管理。具体程序大致是:审计机关年初按照预算编制要求向地方政府财政部门报送预算,财政部门综合考虑各单位预算情况,对审计机关上报的预算进行控制后,提交人大审议通过。对于突破预算形成的缺口,往往通过申请追加预算拨款弥补。

实行省以下地方审计机关财政事务统一管理后,需要突破现有预算制度,建立相对独立的审计预算制度,地方财政部门不再参与地方审计机关的预算编制,而由地方审计机关提出预算申请、省级审计机关统一进行预算编制并单列地方审计机关预算,经省财政部门报省级人大审批,预算由省级财政统一予以保障。

省级财政部门有权直接削减省级审计机关编列的预算,可能会导致审计机关的预算需求无法被人大完全获知,导致审计预算受制于财政部门,不符合强化保障依法独立行使审计监督权的价值预设。在尊重审计机关预算的同时,允许财政部门对该预算提出修改意见并同向人大提交,可能更为妥当。另外,还需要考虑制定审计机关省级财政保障的统一标准,以平衡地方差异,具体的预算标准可以其依法独立行使审计监督权所需要的经费为依据确定。

3. 省以下地方审计机关审计业务的统一管理。目前,我国地方审计机关实行双重领导,审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作,审计业务以上级审计机关领导为主。这种管理模式一方面与国家管理体制和财政管理体制相适应,符合合理划分中央与地方经济管理权限、发挥中央和地方两个积极性的要求。另一方面,由于地方政府较为了解本地经济发展情况,审计机关受本级政府领导,有利于加强对本级财政、财务收支的监督,解决本地财政经济管理中的问题,为本级政府服务。而地方审计机关向上一级审计机关负责并报告工

作,接受其业务领导,有利于上级审计机关把握全局,掌控审计工作的发展方向,充分发挥国家审计参与国家治理的作用,有利于保障国家法制的统一和政令畅通。

省以下地方审计机关人财物统一管理,解决人事事务和财政事务统一管理问题的落脚点是在现有双重领导的管理模式下,进一步强化上级审计机关对下级审计机关的领导力度,更好地组织和开展审计业务。审计业务的统一管理需要从审计工作部署,审计业务指导,审计报告、检查与考核机制,审计结果通报或披露,审计整改,审计干部队伍建设与培训等诸多方面进行全方位制度设计,这既包括审计发展规划的制定,还涉及审计业务的计划和分析、具体审计项目的组织、管理和实施等方面。

三、结束语

实行省以下地方审计机关人财物统一管理是一项系统工程,牵一发而动全身。其目的在于将人、财、物等审计资源重新组成一个有机系统,发挥整体优势,以保障依法独立行使审计监督权、保证审计质量和提高审计效率。省以下地方审计机关人财物统一管理涉及省以下审计机关及其工作人员的权力分配、职责划分以及相互关系等制度设计,注定是一个动态演进的过程。

今年3月,浙江省人大常委会审议通过的地方性法规《浙江省审计条例》中要求审计发现的重大案件线索要向本级政府和上级审计机关“双报告”,为创新省以下地方审计机关管理方式提供了新的尝试。具体如何进行制度设计,不仅需要审计理论界和实务界进行广泛的讨论,多方取得共识,还需要地方权力机关、审计机关协商一致,并在省以下地方审计机关人财物统一管理的试点中研究新情况新问题、总结新经验新做法、探索新特点新规律。这些都需要充足的时间、周密的论证和详尽的探讨,达成最大程度的理解和共识,以不断丰富和拓展省以下地方审计机关人财物统一管理的有效途径和方式方法。

主要参考文献

- 刘家义.保障依法独立行使审计监督权[N].人民日报,2014-12-03.
- 刘家义.论国家治理与国家审计.中国社会科学[J].中国社会科学,2012(6).
- 本刊编辑部.《国务院关于加强审计工作的意见》学习笔谈纪要[J].审计研究,2015(1).
- 王慧.国家审计管理协调机制及其运行机理研究[J].财会月刊,2010(3).
- 纪睿坤.审计系统加速变革:审计范围扩大 探索省以下人财物统管[N].21世纪,2014-10-31.
- 毛洋.时现.审计机关人力资源协调配合机制探讨[J].会计之友,2014(20).
- 张庆龙,宋晋芳.公共财政改革与国家审计资源配置研究[J].审计与经济研究,2005(4).