

国家审计促进国家治理:中国的经验与启示

贺雪霞¹, 李明辉²(博士生导师)

【摘要】我国国家审计制度建立三十余年以来,国家审计在促进我国国家治理体系和治理能力的提升与完善方面发挥了重要作用。我国国家审计制度之所以能够在较短时间内取得较好成绩,既得益于我国改革开放以来社会经济的良好发展以及相关制度的不断建立与完善所提供的良好环境,也与我国国家审计机关不断适应国家治理的客观需要,不断创新审计技术与手段、积极履行审计监督职责密不可分。当前,我国正积极推进国家治理现代化,在这一过程中,需要审计更好地发挥其作用。为此,既要通过全面深化改革来为审计创造更为宽松的外部环境,同时审计机关也要进一步服务于国家治理的中心大局,更好地为国家治理现代化服务。

【关键词】国家审计; 审计制度; 审计模式; 国家治理

【中图分类号】 F239.44 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2019)09-0092-8

国家审计是国家治理的基石和重要保障^[1]。国家审计对于国家治理的重要意义体现在:通过为国家治理提供政府及其部门、官员公共受托责任履行情况的信息,国家审计不仅是公众、立法机关、执政党以及其他治理主体对政府实施外部治理的重要手段,同时也是政府自身实施有效内部治理、促进政府及其部门不断优化自身行为的重要手段,它还是公共预算、行政问责、绩效评价等其他众多治理机制的基础或重要保障;通过对政府公开的信息尤其是财务信息进行验证,国家审计还可以为政府信息公开的可信性提供合理保障,提高政府及其行为的透明度,降低公众与政府之间的信息不对称程度。国家审计不仅有助于相关治理主体进行国家治理从而提高国家治理能力,而且对于促进整个国家治理体系的建立和完善,从而推动国家治理体系的现代化亦具有重要意义。通过对政府活动、政策及其结果的审计,审计机关可以评价现行治理制度的有效性,发现国家治理相关制度及其执行过程中的缺陷与不足,进而提出改进建议,促进国家治理体系的完善^[2]。

从历史角度来看,国家审计制度是否完善是判断一国国家治理是否有效的重要标准。正如杨时展先生指出的,“天下未乱计先乱,天下已治计后治”^[3]。

1982年的《宪法》确立了我国实行独立的审计监督制度,1983年6月,审计署成立。迄今为止,我国国家审计制度恢复重建仅有三十余年。在这三十余年里,我国国家审计制度从无到有,无论是在加强经济监督方面,还是在促进我国相关制度的建立与完善方面,都取得了巨大的成就。我国国家审计已经在世界范围内成为一个成功的典范。本文将结合相关的审计实践,对我国国家审计在促进国家治理方面的成绩和成功经验进行初步的总结,以期对“四个全面”背景下更好地发挥国家审计的治理作用有所借鉴。

一、我国国家审计在促进国家治理方面的成绩

改革开放三十多年来,我国对国家治理体系进行了多方面的成功改革,例如:推行依法治国,提出了建设服务型政府、责任政府和透明政府的目标等^[4]。我国各级审计机关在维护财经秩序、促进廉政建设、提高公共资金使用效率等方面,也发挥了巨大的积极作用,尤其是2003年以来,连续数年的“审计风暴”使我国国家审计的社会影响力得到了极大提升。近年来,我国国家审计已经由原先通过短暂的“审计风暴”吸引公众眼球以达到提高审计影响力的

目的,转变为持续的长期影响,这实际上反映出国家审计已经真正融入到我国国家治理过程中,并将持续性地发挥重要作用。2014年12月25日,李克强总理在接见全国审计机关先进集体和先进工作者代表时,把审计工作者形象地比喻为重大政策落实的“督查员”和人民利益的“守护神”,并指出,审计部门既抓重大问题查处、堵塞漏洞,又通过深化改革提高审计绩效,在确保改革发展重大政策落实、维护财经秩序和推动廉政建设等方面发挥了重要作用。

从实践来看,我国国家审计具体在以下几个方面促进了国家治理:

1. 通过实施财政和预算执行审计,强化财政监督,维护财经秩序、规范政府预算行为,保证国家经济健康运行。财政审计是国家审计的永恒主题,也是国家审计发挥治理作用的重要途径。我国的财政审计以“规范预算管理、推动财政体制改革、促进建立公共财政体系、保障财政安全、提高财政绩效水平”为基本目标,为我国公共财政体系的建立以及财政管理体制的改革做出了积极的贡献^[5]。每年的预算执行审计都会发现相关部门在预算执行中存在不规范行为,因此需要加强对相关部门预算行为的约束,提高财政透明度。1982~2012年间,全国审计机关共审计了510多万个(次)单位,直接促进国家财政增收节支9200多亿元^[6]。尤其是1995年实施“同级审”制度以来,我国审计机关在促进各级政府部门规范预算行为、加强人大对政府部门的财政监督方面发挥了重要作用。

近年来,我国审计机关还加强了对财政债务风险的审计。例如,2013年8~9月,审计署统一组织全国各级审计机关5万多名审计人员,对从中央到乡镇的五级政府性债务进行了一次全面审计。这一全国性的政府债务审计,有助于全面、客观地反映当前政府债务的真实情况和债务管理中存在的问题,进而促进各级政府建立规范的举债融资机制、完善债务管理制度,降低政府财务风险,保障经济社会持续健康发展。

2. 通过探索实施绩效审计,有力地促进了政府部门绩效管理,提高了行政管理水平,降低了行政成本。早在20世纪80年代初期,我国就在对国有企业开展财务审计的同时进行了经济效益审计的试点,此后,各级审计机关不断探索具有绩效审计元素的实践^[7]。《审计署2003至2007年审计工作发展规划》中提出:“积极开展效益审计……实行财政财务收支

的真实合法审计与效益审计并重,逐年加大效益审计分量。”《审计署2008至2012年审计工作发展规划》中进一步提出:“全面推进绩效审计……到2012年,每年所有的审计项目都开展绩效审计。”许多地方审计机关都结合本地区实际,对绩效审计进行了探索,并形成了一些典型的模式,如:深圳市将绩效审计与预算执行审计、专项资金审计、政府投资审计和经济责任审计相结合的“深圳模式”;青岛市将绩效审计与财务审计相结合的“结合型绩效审计模式”;浙江省审计厅提出的“面向成果使用者、以结果为导向、以解决问题为目的”的宏观服务型绩效审计模式;江苏省无锡市以审计对象(内容)的服务性、审计结论的建设性、审计服务对象的多元化为特色的“服务型绩效审计模式”等。

绩效审计发现的问题以及提出的针对性建议正逐渐成为政府绩效管理的重要依据。当然,我国各级审计机关在不断加大绩效审计比重的同时,并未放弃对真实性、合法性的关注,“财政收支或者财务收支的真实、合法和效益”始终被列为我国国家审计的基本目标,这与我国当前公共管理水平较低、尚未很好地解决政府信息的真实性问题的基本国情是一致的。需要指出的是,审计在促进政府绩效方面的作用并不只体现在独立型的绩效审计项目方面,在预算执行审计、重大政策措施贯彻落实跟踪审计过程中,审计也可以促进财政资金使用效率和效果的提高。近年来,审计署加强了对财政资金存量的审计,并推动国务院办公厅发布《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》等文件,促使有关部门和地区优化财政资金配置、盘活存量资金,提高存量资金使用效率。

3. 通过开展经济责任审计,有力地促进了领导干部的责任感和廉洁性的提高。1999年以来,各级审计机关积极开展了对党政领导干部和国有企业及国有控股企业领导人员的经济责任审计,为正确评价和使用干部提供了重要依据。目前,我国经济责任审计的对象已经由原先的县级以下党政领导干部扩展到包括省委书记、省长在内的地方各级党委、政府、审判机关、检察机关,以及中央和地方各级党委工作部门、事业单位和人民团体等单位的党委正职领导干部和行政正职领导干部;审计的内容也由领导干部“所在部门、单位财政收支、财务收支的真实、合法、效益情况”扩展到贯彻执行党和国家、上级党委和政府、本级党委重大经济方针政策及决策部署

情况,遵守法律法规和财经纪律,地区经济社会发展,重大经济决策,财政管理,政府性债务,国有资产管理,自然资源资产的开发利用和保护,生态环境保护以及民生改善等方面。除常规的离任、任期经济责任审计之外,审计机关还积极参与了纪检、检察机关、巡视组等机构对领导干部贪腐问题的调查过程,充分发挥了审计的专业监督作用。审计已经成为我国反腐败的重要手段之一,正因为如此,包括《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》等在内的党的重要文件高度重视审计在权力约束、反腐败中的作用。

4. 通过开展国有企业审计,促进国有企业深化改革,实现良好的公司治理。国有企业的公司治理也是国家治理的重要组成部分。良好的国家治理要求理顺政府、社会、市场之间的关系,而推动国有企业完善公司治理对此具有重要意义。近年来,审计署加大了对中央国有企业的审计力度。仅2010~2014年这5年间,审计署先后对近60家中央企业进行了资产负债损益审计,从而有力地推动了企业深化改革、健全管理,维护国有资产安全和保值增值,促进经济发展方式转变。各级地方审计机关在加强国有企业审计,进而促进地方国企完善治理方面也取得了许多成绩。值得一提的是,2017年3月中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》,标志着对国有企业的审计监督进入了一个新的阶段。

5. 通过实施金融审计,有效地识别和预防金融风险,维护国家经济安全。近年来,审计署加强了对金融机构的审计。通过审计,能够有效地发现和揭示国有金融机构在经营管理中存在的问题和隐患,并及时从完善金融管理体制机制、规范金融机构经营与管理等方面提出了针对性的审计建议,从而在防范宏观金融风险、加强金融监管、促进金融市场平稳健康运行方面发挥了重要的建设性作用。除对金融机构资产负债损益情况进行审计之外,我国审计机关还加强了对宏观金融风险及其应对的审计和调查。例如,为应对国际金融危机对我国的影响,2008年下半年,审计署就国际金融危机对我国实体经济、商业银行和中小企业的影 响等问题开展了审计和调查,这有助于摸清金融危机对我国的影响,并为国家出台相关调控决策提供参考。

6. 通过实施民生审计,促进社会和谐。民生问

题关系到社会和谐,对于国家治理目标的实现具有重要意义。不同于专制社会中审计是统治阶级实施专制统治的工具,我国的国家审计是社会主义监督制度的一个有机组成。近年来,各级审计机关以维护人民群众的根本利益为根本目标,不断加强对涉及民生政策措施贯彻落实情况的审计监督,在保障和改善民生、促进我国经济与社会的和谐发展方面发挥了重要作用^[8]。“三农”、扶贫、教育、医疗、住房、社保等涉及民生的工程、资金、政策,成为近年来审计署和许多地方审计机关关注的重点,审计在揭示相关政策落实不到位、政策目标未实现、资金管理低效率甚至被违规占用、损害群众切身利益等方面发挥了独有的监督作用。

7. 通过探索实施环境资源审计,促进经济和社会的可持续发展。早在1985年,审计署就与财政部、国家环保局联合组织开展了对太原等四个城市的环境保护补助资金的审计。1993年,审计署组织对哈尔滨等13个城市的排污费进行了审计。而随着1998年审计署农业与资源环保审计司的成立,我国环境审计进入新的发展阶段,环境与资源审计成为国家审计的一项常规性重要内容。《审计署2008至2012年审计工作发展规划》中提出,“以落实节约资源和保护环境基本国策为目标,维护资源环境安全,发挥审计在促进节能减排措施落实以及在资源管理与环境保护中的积极作用”,“着力构建符合我国国情的资源环境审计模式,2012年初步建立起资源环境审计评价体系”。

我国早先的环境资源审计以环保资金使用审计为主,如2006年审计署对青藏铁路环境保护资金使用情况进行了审计调查,2007年对天然林资源保护工程资金进行了审计。随着环境审计的发展和绩效审计理念的不断深入,我国的环境资源审计逐渐向环境绩效审计和环境资源政策的落实情况发展,如2008年审计署对“三河三湖”水污染防治绩效情况进行了审计调查。除了对地区环境进行审计,我国审计机关还对有关企业的节能减排情况进行了审计调查。尤其值得指出的是,党的十八届三中全会提出对领导干部实行自然资源资产离任审计。据统计,2014年至少有10个省份开始探索自然资源资产离任审计工作。当然,自然资源资产离任审计在理论和实务上尚存在许多问题需要研究解决,但这一命题的提出,本身表明了我国对可持续发展审计问题的高度关注。

8. 通过探索实施政策执行情况审计,保证重大政策得到有效落实,提高国家治理制度的执行力。李克强总理在听取2014年审计工作汇报时指出,审计机关要主动作为,当好“督查员”,对党中央、国务院重大决策部署的落实情况持续进行跟踪审计,促进政策落地生根和不断完善。近年来,我国各级审计机关在政策执行情况跟踪审计方面已经做了一些有益的探索。

《审计署2003至2007年审计工作发展规划》中提出,专项审计调查要“重点调查国家政策法规执行中存在的问题和重大决策的落实情况”。《审计署2008至2012年审计工作发展规划》中提出,“对关系国计民生的特大型投资项目、特殊资源开发与环境保护事项、重大突发性公共事项、国家重大政策措施的执行试行全过程跟踪审计”。2011年发布的《审计署“十二五”审计工作发展规划》中提出,“加强对中央重大方针政策和宏观调控措施贯彻落实情况的跟踪审计,促进政令畅通,保障各项政策措施落实到位”。

国际金融危机爆发后,中央提出了保增长、调结构、抓改革、重民生的宏观政策目标,全面实施了促进经济平稳较快发展的“一揽子计划”。2009年,审计署对相关政策的落实情况进行了审计。根据2009年5月18日公布的《审计署关于中央保持经济平稳较快发展政策措施贯彻落实的审计情况》,尽管在审计过程中未发现重大违法违规问题,但也查出了一些值得关注的问题。2011年,审计署还对钢铁、汽车、装备制造等企业贯彻落实《产业调整和振兴规划》的情况进行了审计调查。2014年8月19日,国务院办公厅发布了《关于印发稳增长促改革调结构惠民生政策措施落实情况跟踪审计工作方案的通知》(国办发明电[2014]16号),规定对地方各级人民政府、国务院相关部门贯彻落实稳增长、促改革、调结构、惠民生政策措施的情况实施跟踪审计。对这些政策措施落实情况的跟踪审计,有力地保障了政策的执行力。2015年5月,审计署办公厅印发了《国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况跟踪审计实施意见(试行)》,要求审计机关通过揭示重大政策措施和宏观调控部署贯彻落实中存在的问题,分析问题产生的原因,推动国家重大决策部署和政策措施落实到位,促进政策落地生根和不断完善。

9. 促进政府职能转换,推动简政放权。随着我国国家治理现代化进程的不断推进,简政放权成为

政府职能转换中的一个关键环节。在审计过程中,我国审计机关对政府审批等事项进行了关注。例如,《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中指出,部分重大投资项目存在审批周期过长的问題,一些部门和地方在行政审批事项、职业资格许可认定事项等方面简政放权力度不够。

由此可见,我国国家审计在短短三十余年的时间里,在促进国家治理体系的建立与完善和国家治理能力的提升方面都发挥了重要作用。在促进国家治理体系的建立和完善方面,我国国家审计在建立有利于科学发展的体制、机制、制度等方面发挥了积极作用,成为推动深化改革的重要力量^[8]。各级审计机关不仅关注具体的项目,而且注重“以点带面”“由表及里”和“举一反三”,从现象看本质,从体制、机制、制度以及政策措施层面发现和分析政策、制度和管理中的问题、漏洞,并提出解决现实中存在问题的办法和措施,从而促进政策、法律、制度的落实和完善,进而促进相关治理制度的建设。

值得一提的是,2016年7月7日召开的国务院常务会议中提出“以整改审计查出的问题倒逼改革”,要求针对一些年年审、年年存在的“顽疾”,抓住体制机制深化改革,从根本上解决问题,把行政审批、财政体制、国有资产管理等改革推向纵深。这意味着我国国家审计的目的已经不在于对一个部门、一个单位进行监督,而是要对整个国家治理体系的完善发挥建设性作用。

在促进国家治理能力的提升方面,我国国家审计在维护财经纪律、促进社会主义民主与法治建设、提高政府部门和领导干部的廉洁性和责任感、促进政府及其部门绩效管理水平的提高、提高公共资金使用和管理的效率、保障党和政府各项政策的贯彻和落实、积极揭示和防范国民经济和社会发展中的风险以促进国家安全等方面发挥了重大作用,极大地提高了我国国家治理能力,为党和政府实现有效治理提供了有力的保证,审计的“免疫系统”功能在我国得到了充分的阐释。

在短短三十余年时间里,我国国家审计的目标、范围、内容都发生了巨大变化。从早期的偏重于财经法纪发展到公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况全覆盖,从财务合规性审计为主发展到合规性审计与绩效审计并重,从关注微观主体的财政财务收支发展到关注国家宏观政策的落

实、公共权力的约束,从偏重于政府部门的经济受托责任发展到涉及社会、生态、文化等多个方面。每一次的转变,根本上都是源自于我国国家治理发展的内在需要,而每一次国家审计适应国家治理需求所做出的变化,都促进了国家治理制度的完善和治理能力的提高。我国国家审计三十余年的变迁,是在坚持审计本质属性的基础上,积极顺应我国国家审计内外部环境尤其是国家治理环境要求的成功典范。

二、我国国家审计取得成绩的主要原因

我国国家审计能够在短短三十年内在促进国家治理制度的建立和完善以及提升国家治理能力方面取得巨大成就的原因主要有两个方面:一是有利的外部环境,二是审计机关自身的努力。

(一)有利的外部环境

1. 我国国家治理制度的发展和完善、政治社会经济发展的稳定局面为国家审计创造了较好的环境。我国国家审计制度恢复重建的三十年,同时也是我国经济建设和民主法治建设快速发展的三十年^[9]。在这三十余年里,我国各项国家治理制度不断建立和完善,中国特色社会主义的制度框架渐趋完善,政府、社会、市场之间的关系不断理顺,社会主义民主与法治水平不断提高,这为我国国家审计的发展创造了良好的工作环境。国家审计在我国国家治理体系中的作用正日益受到重视,国家审计的地位和社会影响力得以不断提升,审计的独立性也逐渐提高。

2. 我国经济社会的快速健康发展和国家治理的发展对审计不断提出新的需求,从而推动我国国家审计不断向前发展。三十余年里,我国社会经济的快速、良好发展,尤其是我国社会主义国家治理制度的发展,不断对国家审计提出新的、更高的要求,从而成为我国国家审计制度与实践发展的内在推动力。无论是早期审计侧重于维护财经法纪,还是现在审计在国家治理的多个方面发挥作用,归根结底都是由于审计不断地适应我国国家治理的客观要求,从而在审计目标、审计范围、审计理念、审计方法等方面做出变革,以更好地为我国国家治理服务。无论是经济责任审计、绩效审计、环境审计(包括区域环境审计、领导干部自然资源资产离任审计),还是政策执行跟踪审计,其产生和发展都是由于我国国家治理的客观要求。而各级审计机关在党和政府的领导下,也自觉融入我国经济社会发展的大局,坚

持“服务大局、围绕中心、突出重点”,使审计工作与我国经济社会发展紧密地联系在一起,不断向前发展。

3. 党和国家高度重视审计法治建设,不断根据我国社会经济发展需要推进审计制度^[9]。1988年,国务院发布《审计条例》,1994年我国颁布《审计法》并于2006年适时进行修订,1997年国务院发布《审计法实施条例》,除此之外,国务院及有关部门、地方政府还颁布了大量的审计行政法规、法规性文件。审计法制化程度的不断提高为我国审计工作的顺利开展提供了有力的支撑,审计机关和审计人员“依法审计”的水平不断提高。

4. 党和政府领导对审计工作高度重视。近年来,审计被写入党的重要文件的次数越来越多,仅十八大以来,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》等文件均高度强调审计监督。我国还先后颁布了《国务院关于加强审计工作的意见》《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》以及《关于实行审计全覆盖的实施意见》等相关配套文件以强化审计监督,这表明,党和政府越来越重视审计在国家治理中的作用。而朱镕基等历任国务院总理对审计工作均予以高度重视,这在客观上提高了我国审计的权威性^[9]。因此,尽管在理论上我国行政型审计模式的独立性可能存在固有的缺陷,但从实际来看,其总体运行效果较好,尤其是在中央层面,这得益于党和国家领导人对审计在国家治理中的重要保障作用的正确认识和高度重视。行政型审计模式的另一个优点是比较灵活,可以随时根据党和政府的工作重心开展审计工作,从而提高了审计在国家治理中的影响力。

5. 行政型审计模式有利于利用行政手段促使被审计单位积极整改,从而保证审计结果的落实。例如,十二届全国人大常委会第九次会议在对《国务院关于2013年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》审议后,要求国务院责成有关方面对审计查出的问题认真整改、严肃问责,并及时将整改和处理情况向全国人大常委会报告。国务院对此十分重视,李克强总理于2014年7月2日主持召开国务院常务会议,研究部署审计查出问题的整改工作。在国务院的高度重视下,审计发现的相关问题在很大程度上得到了整改,损失得以减小,相关人员被依法依规进行了处理;此外,根据审计意见,制定和完善

了3000余项规章制度。在2015年度中央预算执行和其他财政收支审计结果公布后,国务院召开了专门的常务会议,部署各地各部门落实整改审计查出的问题。这意味着在国家层面上,我国已经将审计结果作为完善国家治理、加强公共资金资源使用和管理的重要依据。当然,在地方层面上,审计结果的落实情况仍参差不齐。

(二) 审计机关自身的努力

各级审计机关不断在审计思维、组织方式、审计技术、审计方法等方面加以探索、创新,审计工作的现代化程度日益提高,为满足党和政府对审计信息的需要提供了有力保障。

1. 各级审计机关坚持服务大局,围绕不同阶段国家治理的中心问题开展审计工作。通过对比历年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告以及审计结果公告可以发现,2002~2004年,审计署加强了对国有企业领导人经济责任的审计,这可能与当时我国刚完成国有企业改革,国有企业治理成为我国经济发展中的一个重要议题有关。从2007年开始,审计署加强了对国有金融机构的审计,从2008年开始,审计署又加强了对重大政府投资项目的审计,这与当时的国际金融危机以及我国为了刺激经济而加大政府投资有关。2009~2013年,审计署加强了对重大民生资金和项目的审计,这与我国越来越注重社会和谐发展有关。针对日益增多的地方政府融资平台以及可能导致的政府债务风险加大问题,从2009年开始,审计署加强了对政府性债务的审计。2009年之后,审计署加强了对中央企业资产负债和损益情况的审计,这与我国应对国际金融危机冲击以及推动国有企业治理现代化的背景有关。

随着我国国家治理水平的不断提高,审计对政府绩效的关注程度不断提高,而且越来越多地关注科学发展、社会和谐发展以及宏观政策措施的落实,这实际上是我国国家治理重点的变化在审计上的具体体现。

2. 在审计目标上,注重微观监督与为宏观管理服务相结合。早在1992年11月国务院总理李鹏在主持国务院总理办公会议听取审计署《关于强化审计监督问题的汇报》时就提出,要“逐步减少直接对企业的审计,在高层次的宏观管理监督上发挥作用”。同年12月审计署发布的《关于强化审计监督的意见》明确提出,“国家审计监督与其他经济监督有所区别,它属于高层次的综合性财政经济监督,应当在

宏观管理方面充分发挥作用”,并指出,“审计工作重点转到为宏观管理服务上来,标志着我国的审计事业进入一个新的发展阶段”。

实际上,审计监督应当点面结合,如果只关注微观的被审计单位(部门、项目),则审计的作用将在很大程度上局限于较小的范围;如果只关注宏观领域,则可能缺乏对细节的了解和监督,不仅可能导致具体单位、项目的失控,而且可能导致审计机关对宏观情况的了解浮于表面。近年来,我国审计机关坚持微观监督与宏观服务相结合,既对国有企业、国有金融机构、政府部门实施持续性的审计监督,又通过财政存量资金、政策措施贯彻落实情况、政府性债务、国有土地出让金等方面的审计或审计调查来为国家宏观管理提供真实、及时的数据,从而促进宏观政策的制定和优化。

3. 在审计项目组织方式上,积极探索大项目联动审计,实施大兵团协同作战。审计署近年来关注国家经济安全、社会保障和民生改善等重大议题,在全国范围统一组织开展了多次大规模联动审计,如汶川抗震救灾资金跟踪审计、全国政府性债务审计、城镇保障性安居工程跟踪审计、土地出让金审计、基本养老保险基金等。在地方层面,一些省、市也实行协同审计,不仅保证了审计的独立性,也提高了审计的影响力和整体效果。探索多兵种、大兵团、合成式的组织模式,对于重大审计项目具有如下积极作用:

(1)可以产生规模效应。上述重大议题涉及面广,审计任务复杂而艰巨,单独依靠某一个审计机关,无法完成审计任务。通过大兵团协同作战,不仅使审计机关有可能对上述重大问题进行审计,而且可以通过不同审计部门之间的协同、沟通产生规模效应。

(2)可以全面、及时地获取全国性的情况和数据,从而使审计能够更好地为国家宏观管理服务。

(3)提高了审计的社会影响力,实时联动审计的项目往往都是党和政府、社会各界高度关注的重点和热点话题,通过联动审计,不仅可以更加及时、准确地获取相关情况,而且可以排除阻力,提高审计结果的社会关注程度和落实程度。

(4)切实保证了审计质量,有助于锻炼地方审计机关队伍。大兵团联合审计实际上也是不同审计机关、不同部门、专业审计人员的联合演练,在审计过程中的沟通、质量控制,可以起到教育、示范的作用,这对于提升地方审计机关审计人员的专业素质具有

积极意义。

我国审计机关之所以能够实施联动审计,在很大程度上得益于我国现行的审计体制。当前我国正在探索实施的省级以下审计机关人、财、物统一管理,更是为我国进一步实施大兵团作战提供了有力的组织和制度保障。

4. 在审计技术手段方面,高度重视现代化审计技术方法。OA(审计管理系统)和AO(现场审计实施系统)的普及运用,以及其他软件工具的使用,极大地提高了审计的能力和效率。我国审计机关历来高度重视审计技术创新,并将审计工作手段和技术方法现代化作为与审计队伍建设和法治建设并列的重要工作(简称“人法技”建设)。审计署先后制定了《关于加强地方审计信息化建设的指导意见》《审计信息化建设指导书》等,并着力推进“金审工程”建设,推动审计机关在审计过程中积极运用计算机、数据库和网络等现代化的技术、方法和手段,探索建立审计信息系统,从而实现审计工作规范化、数字化、网络化。审计署和地方各级审计机关还积极开发计算机审计软件,开展与被审计单位财务信息系统的联网审计试点,并取得了良好的效果。

5. 上级审计机关对下级审计机关进行业务指导,尤其是审计署对全国审计工作实施了有效的管理。依照《审计法》,审计署主管全国的审计工作,地方各级审计机关除了对本级人民政府负责并报告工作外,还需要向上一级审计机关负责并报告工作,且审计业务以上级审计机关领导为主。在实践中,审计署不仅通过制定和发布与审计有关的法律法规、规章制度,包括国家审计准则、审计工作发展规划、相关指导意见,来推动和指导地方各级审计机关开展审计工作,而且通过相关的考核、优秀审计项目评选、交流、联动审计等方式来促进地方审计机关不断提高审计质量,更好地履行审计监督职责。对于地方审计机关而言,上级审计机关对下级审计机关的业务指导也是多方面的,这对于促进基层审计机关不断探索审计业务创新、提高审计人员素质、保证审计质量起到了积极的作用。

6. 通过审计报告,不断提高审计透明度。这不仅有力地保障了公众对审计过程和结果的知情权,而且极大地提高了审计的社会影响力。审计报告后形成的社会舆论及其所引起的上级党委、政府、有关部门的介入,有助于督促被审计单位对审计发现的问题积极进行整改,从而提高了审计的治理实效。

三、我国国家审计发展经验的启示

通过对我国国家审计在国家治理方面成绩与经验的总结,可以得出如下几点启示:

1. 国家审计与国家治理存在双向互动关系。国内外国家审计的发展历史表明,国家审计与国家治理之间存在着双向互动关系,“国家治理越发展,国家审计越重要;国家审计越发展,国家治理越有效;国家治理越完善,国家审计越有效”^[10]。我国国家审计三十余年的发展实践进一步表明了国家治理与国家审计之间的双向互动关系规律。可以说,如果没有三十余年来我国安定团结的政治局面和各项政治、经济制度的不断健全,我国国家审计很难有一个良好的环境来开展审计工作,法定的审计权力将无法得到保障,审计也就无法取得如此大的成就。反之,如果没有国家审计的保驾护航,我国社会经济发展和质量的速度也会大打折扣。

当前我国正在全面推进国家治理现代化,这意味着国家审计的重要性将愈加突出。在国家治理现代化过程中,一方面,应当高度重视并充分发挥国家审计对国家治理现代化的重要作用,审计机关应当围绕我国国家治理现代化的客观要求来开展审计工作,以促进国家治理体系和治理能力的提升,并在审计人员、审计技术、审计思维、审计质量控制等方面加以改革和创新,以提高审计的现代化水平,从而为国家治理现代化提供有力的保障。另一方面,应当建立和完善相关的治理制度,以便为国家审计创造更好的制度和工作环境,推动国家审计的现代化,实现国家审计与国家治理之间的良性互动。

从实践来看,当前我国存在部分地方审计机关难以独立、有效地实施审计,部分被审计单位“屡审屡犯”,部分查出问题不能得到深入整改等现象,这些现象在一定程度上都与我国相关治理制度不够完善有关,这更加要求我们进一步通过深化改革来为审计创造良好的环境。但可以预期的是,随着我国国家治理现代化进程的不断推进,我国国家审计的环境将得到极大的改善,现代化的国家审计制度将逐步建立。

2. 客观评价我国的审计体制。应当承认的是,我国现有的审计体制不是完美无缺的。比如,行政型审计模式使我国审计机关无法对同级政府进行有效的监督和制约,政府审计某种程度上成为政府的“内部审计”,因此,我国现有的政府审计主要起内部治

理的作用,在外部治理方面的作用有限。地方审计机关采用的“双重领导”体制,导致其实际上无法摆脱本级政府领导对审计工作的不当干预。由于地方审计机关的经费保障以及负责人的任免、调动、奖惩都依赖于本级政府,审计机关难以在可能对本级政府产生不利影响的审计事项上保持独立,审计结论经常“避重就轻”,甚至对涉及本地区利益的重大问题隐瞒不报。但是,我国的审计模式并非一无是处。如上所述,行政型审计模式和“双重领导”体制对于审计机关结合本地实际,因地制宜地开展审计工作、推动审计结果的落实具有积极的作用。实践表明,尽管我国行政型审计模式存在一定的缺陷,但在目前的国家治理水平下,这也许仍然是最佳的选择。

在探讨我国审计体制改革时,必须立足于我国国家治理的总体水平,尤其是我国“议行合一”制度和人大监督的现状。鉴于“双重领导”体制在独立性方面的不足,未来除了探索实施省级以下审计机关垂直管理,还可以探索省级以下重大审计事项异地交叉审计、省级审计机关向市县派驻审计与地方审计机关审计相结合、通过强化上级审计机关对下级审计机关的质量检查制度、强化上级审计机关的业务领导等手段来保障审计的独立性,并适时探索加强人大对审计的领导和监督。值得指出的是,中央审计委员会以及各级地方党委审计委员会的建立,标志着我国审计体制进入到一个新的发展阶段。但如何在党的集中统一领导下建立全面覆盖、权威高效的审计监督体系,尚有一系列问题需要研究。

3. 在适度树立我国国家审计制度自信的基础上进一步完善审计制度。党的十八大报告提出要坚定“道路自信、理论自信、制度自信”这三个自信。我国国家审计三十余年的发展表明,我国的审计制度总体上是适合我国国情的,无论是在审计内容、方法与程序方面,还是在审计的影响力方面,我国的国家审计都不逊色于西方发达国家,在很多方面不仅体现了中国特色,而且在世界上处于领先地位。我国国家审计在世界范围内的影响力越来越大。因此,对于我国国家审计制度,没有必要妄自菲薄,而应当看到我国审计制度的成功之处,并在此基础上进一步向前发展。应当避免那种不考虑我国国家治理的基本背景,简单地将“审计制度改革”等同于“西化”“美国化”的错误思想。当然,树立审计制度自信不是故步自封、盲目自信。要认识到我国审计制度也存在与国

家治理现代化要求不尽适应的地方,需要根据国家治理现代化的要求不断加以改革和完善。国家审计与国家治理存在相互影响^[10],国家治理会通过产生不断提高的审计需求来推动国家审计的发展,并为审计工作提供有利的环境,为审计的独立性和权威性提供有力保障,但不恰当的审计制度也会阻碍国家治理目标的实现。只有根据国家治理现代化的要求不断完善审计制度,摒弃与国家治理现代化不相适应的审计制度、理念、方法,实现国家审计制度的现代化,才能为国家治理现代化提供有力支撑。

主要参考文献:

- [1] 刘家义. 刘家义审计长在第三届南太平洋地区最高审计机关高级审计研讨班上的演讲[EB/OL]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992379/3681703.html>, 2014-10-12.
- [2] 刘笑霞,李明辉. 审计在国家治理现代化进程中的作用[J]. 中国软科学, 2016(2): 11~22.
- [3] 杨时展. 审计学通俗讲话(第一讲)[J]. 武汉财会, 1983(2): 52~58.
- [4] 俞可平. 国家治理现代化的若干问题(上)[N]. 福建日报, 2014-06-08(7).
- [5] 刘家义. 总结过去 展望未来 推进审计工作不断发展——在审计署纪念改革开放三十周年暨审计机关成立二十五周年大会上的讲话[EB/OL]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992364/n2330130/n2330745/2333949.html>, 2008-09-12.
- [6] 刘家义. 以党的十八大精神指导审计工作推动完善国家治理和促进小康社会建设[J]. 行政管理改革, 2012(12): 8~12.
- [7] 刘力云. 关于我国绩效审计发展问题的思考[R/OL]. <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992210/n1994456/2324637.html>, 2008-06-03.
- [8] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012(6): 60~72.
- [9] 李明辉,刘笑霞. 政府审计在国家治理中的作用[J]. 政治学研究, 2013(3): 35~50.
- [10] 刘笑霞,李明辉. 国家审计与国家治理现代化的关系:历史考察及其启示[J]. 江苏社会科学, 2016(1): 89~99.

作者单位:1.国网江苏省电力有限公司常州供电分公司,江苏常州213003; 2.南京大学商学院,南京210093