

构建公正和效率导向的国家审计运行机制

赵彩虹 赵伟

(浙江万里学院 宁波 315100)

【摘要】 追求基于公正和效率是完善国家审计职能的必然要求。本文阐述了国家审计运行机制存在公正性和效率不足的问题,并分析了产生这一问题的原因,最后提出建立健全公正和效率导向的国家审计运行机制的措施。

【关键词】 国家审计 公正 效率 联席审计机制

近几年来,一大批违法违规问题频频曝光,引起社会公众的强烈反响。国家审计如何突破目前效率水平与公众期望差距的瓶颈、如何应对被审计单位屡审屡犯的局面及如何及时发现被审计部门的严重违法违规问题等亟待解决。要解决这个问题,就需要国家审计确定公正和效率导向的运行机制,以更好地为我国经济健康发展服务。

一、国家审计运行机制存在的问题

1. 国家审计信息需求不足。从本质上讲,审计起源于委托方和受托方信息不对称而诱发双方对可靠信息的强烈需求,只是彼此对鉴证过的公允信息的需要不同而已。根据我国《宪法》规定,我国的一切权利属于人民,一切财富属于人民,但并不是所有的人民都有机会经营管理属于他们的财产,而是委托给政府或国有企业单位等。各级受托人对财产管理的情况如何,有无在经营过程中出现道德风险和逆向选择,并不是由他们说了算,而是由政府审计机关通过公正审计对其履行公共受托经济责任情况进行评价,进而确定或解除其所负的受托经济责任。所以,政府向委托人——广大社会公众所提供的审计服务属于公共需要的服务,但提供这种服务的经费是由公共财政来承担的,因而其产生的效用具有非竞争性和非排他性。这样在消费过程中会出现“搭便车”行为,可能会因国家审计信息需求不足而导致审计效率不高。

2. 国家审计部门设置体制不科学。根据我国的基本国情设置的行政式审计模式下,国家审计部门隶属于同级政府领导,业务上受上级审计机关的领导,双重领导体制使得国家审计机关其实是政府的内部审计机构。其在组织、经费和人员配置上都依赖于政府,这在一定程度上制约了国家审计机关在宏观调控中监督保障作用的发挥。虽然各级政府要求审计机关从微观着手、从宏观着眼,既要进行经济监督,又要从体制、机制上解决问题,但实际上很难做到。当审计机关在审计中发现地方利益与中央政府及国家整体利益存在冲突时,审计机关往往服从地方政府的领导,参与地方保护主义,难以客观公正地对当事人做出处罚。有调查表明,多年来国家审计署驻地方特派员办事处所查出的单位违纪金额都高于地方审计机关所查出的单位违纪金额,最低是27倍,最高达113倍。这个数据足

以说明地方审计机关在行使职权时权威性、威慑性有所削弱。

公共行政决定会影响公众利益,为了保护公众的利益,应该让公众参与到公共行政的决定过程中,或者保证公共行政决定的公开、透明,这是公共行政公正性的体现。乔治·弗雷德提出公众参与的观点,这种观点认为,如果做出决定的过程是公正的,那么公共行政的决定也是公正的。如果所有受到影响的公众在决定形成过程中有真正说话的机会,那么该程序是公正的,其结果也是公正的。但从目前的审计环境看,国家审计的审计计划、审计实施、处理处罚都处于封闭运行状态,也即审计系统一直都是处于非开放状态,审计项目由各个部门在封闭状况下自行确定,审计实施由各个部门在封闭状况下自行开展,公众知情度、透明度较低。

3. 国家审计的部分准则滞后。从经济环境角度看,为贯彻十七大精神和落实审计署五年规划,国家审计把很多力量投入到关系国计民生的重点部门和行业,把更多精力放在对国有经济实体的监督上,这符合和谐社会的建设要求。但随着我国经济体制改革的深入,经济实体呈现出多元投资主体的趋势,对于多元投资主体的经济实体哪些单位应接受审计机关审计、哪些单位不应接受审计机关审计,我国缺少具体明确的区分,并且在对这些多元投资主体的经济实体进行审计时,审计程序、审计作业方式、审计依据、审计结果表述等方面都缺乏适应其产权结构、体现国际普遍做法的具体操作准则。这也使得国家审计在审计实施过程中效率不高,其结果也会导致公正性缺乏。

二、国家审计运行过程中公正性欠缺、效率不高的原因

1. 独立性不强,政府对审计机关拥有实质性的制约力和决定权。我国的国情决定了各级审计机关是本级政府的一个组成部门,国家审计设置体制在经费、人员设置上很难体现审计的独立性。审计监督在政府层次上留有空白,缺少制度性措施。这就使得国家审计在审计实施、审计计划、审计报告的整个过程中很难做到公正、公平,审计计划、审计实施方案只是审计机关内部的工作指导性文件,审计结果运用和责任追究脱节,整个审计循环系统的自闭性在一定程度上导致系统的输入、输出这一供应链和外部循环系统不能很好地联系在一

起,使得国家审计的运行缺乏公平、公正以及效率不足。

2. 国家审计社会需求环境导致国家审计目标设计欠缺效率性。国家审计目标是审计需求与审计供给的辩证统一,其中国家审计社会需求对审计目标实现起着导向性作用,国家审计供给能力对审计目标的实现起着决定性平衡作用。根据我国《宪法》规定,审计机关对国务院各部门、地方各级政府、财政金融机构和企事业单位的财政收支进行审计监督,从而确定了对国家审计的法定需求。伴随国家审计公告制实施的逐步深入与国家民主与法制化进程的加快,社会公众对国家审计存在自发性需求。但是就审计需求方——社会公众而言,在短期内信息不对称的限制使得上到政府机构下到普通社会公众都不能直接向审计机关提出建议,而且大部分的国家审计仍然处于强制性需求状态,这种国家审计的需求环境可能导致被审计部门不配合国家审计部门的工作,出现国家审计运行过程中效率不足的现象。

三、建立健全公正和效率导向的国家审计运行机制

1. 优化国家审计环境,树立公正服务理念。要树立科学公正的审计理念,充分认识到国家审计是集监督与服务于一体的职能部门。立足服务、坚持监督,服务是最终目的。科学发展观认为:发展是全面、协调、持续的,是系统在开放过程中低层次向高层次的涌现。因此在国家审计系统内,审计理念是开放的,是在对系统的整体把握下,注重审计工作更高层次的评价,而不是目前的强制审计,应实现审计部门与被审计部门的良性互动。

公共服务的审计理念不是通过审计查处多少违法违规行为,而是更多体现在为各级党委、政府贯彻落实科学发展观的服务上,针对审计揭露和查处的问题,向各级党委、政府提出切实可行的意见和建议。也即为上级领导当好参谋,通过有效的监督,最大限度减少经济活动中违法违规行为的发生率,防止国有资产流失,确保与人民群众利益相关的各项资金正常运行,同时为了贯彻公正服务的审计理念,作为公共服务的提供者,要对社会公众负责。

由上可见,有关国家审计的政策和服务网络应确保透明和民主,了解公众的需求,听取公众的意见,使公众获得更多公共审计服务信息,制定更多社会公众直接参与公共治理的机制,包括明确的标准、全面且准确的信息沟通交流平台,及时有效的纠偏制度,以及保证公共审计服务效率和效果所需的资金等。

2. 加强审计机关与其他职能部门的联系,建立联席审计机制,提高国家审计的效率。根据《宪法》规定,审计机关对各级政府、财政金融机构、企事业单位都进行审计,这就造成国家审计任务过于繁重。各国的审计实践表明,国家审计的主要范围是政府部门以及由政府拨款的事业单位。例如,美国审计署的核心责任为调查监督政府资金的支出即公共资金的使用并向国会报告,同时对需要立法的情况提出建议。而且美国审计署对以各种形式接受联邦资金资助的非联邦组织也有调查和审计权。长久以来,美国审计署以其工作的专业性、独立性 & 客观性深受信任,一些学者甚至称其为世界上最为优秀的

审计组织。

我国可以借鉴美国审计署的权责设置,合理确定国家审计活动范围、规模,使政府审计从繁重的公共审计服务生产过程中解脱出来,专心负责服务经费的预算安排以及服务网络治理的制度框架的设计,既履行了国家审计的政府职能,又提高了审计服务质量。

3. 分层次改革国家审计部门设置,建立联席特派办制度。我国现行行政式审计模式下,审计独立性欠缺,进而导致国家审计公正性和效率不足。笔者认为在《宪法》没有修订之前,在基本不改变现行政府审计体制条件下,应打破科层制的约束,建立更加柔性灵活和高效的国家审计组织架构。可在全国人大常委会下设置审计委员会,负责领导审计署对中央政府的预决算和重大投资项目的审计,其对全国人大常委会负责并报告工作。

同时,审计署作为政府的内部审计机构,在国务院总理的领导下行使内部审计职能。另外,通过强化审计署特派办的责任和权力,切实加强了对地方各级人民政府的财政财务收支及其他经济活动的监督,减少地方各级审计机关由于受同级政府的领导而导致的不作为或效率低下,切实担负起对地方政府的经济监督职责,提高国家审计的效率。

在政府各部门之间建立联席特派办,特派办要求做到以下几点:执行、监督和协调与各自负责项目运行有关的审计和调查工作;为政策制定提供建议,提高行政管理的效率、效果和经济效益,预防和发现政府预算资金所介入的项目存在的欺诈和滥用行为;每个特派办负责人每半年或者一年向所属项目的负责人提交一份报告。当特派办负责人意识到有可能发生严重或不能容忍的问题、职权滥用行为等时,赋予其直接向所属项目负责人汇报的权力。给予特派办负责人必要的权限,对以下信息进行调阅:所有记录、报告、文档、文件、建议以及其他与组织调查和审计有关的重要信息。

公民作为委托人,不仅有权了解政府履行受托责任的真实性、合规性,还应了解对政府受托责任履行进行评价监督的机制本身的公正和效率性。所以建立健全公正和效率导向的国家审计运行机制要充分认识到该机制涵盖的内容非常广泛,并非一朝一夕就能完成,需要不断实践、总结、创新才能加以完善,需要全体审计工作人员提高自身素质,培养公正和效率导向国家审计运行机制意识,认识到该机制在国家审计职能作用发挥过程中的重要意义。

主要参考文献

1. 周中胜. 公共治理理论视角下的政府审计环境. 审计与经济研究, 2009; 2
2. 秦荣生. 公共受托经济责任理论与我国政府审计改革. 审计研究, 2004; 6
3. 赵伟江. 公共审计服务治理理念与政府审计机制创新. 审计研究, 2004; 3
4. 乔榛. 论公平和效率的关系. 当代经济研究, 2006; 7
5. 徐玲. 审计创新的敏感性环境因素分析. 审计文摘, 2007; 4