

关于国家审计体制改革的思考

武汉 焦婷 王冬

国家审计制度恢复至今,其日益突显的弊端使得对国家审计制度的改革势在必行。改革是一种循序渐进的过程,本文将对国家审计体制改革的相关问题作以下探讨。

一、国家审计体制的现状

1. 审计独立性较差。独立性是审计的灵魂,我国《宪法》赋予审计机关依法独立行使审计监督的权利。但从我国现行的审计体制来看,审计署隶属于国务院,在国务院总理的领导下开展工作;审计机关实行双重领导体制,审计机关负责人的任免权在同级政府。审计机关一方面审计政府,一方面由政府领导,实际上成了政府的内部审计机构,审计的监督职能大大削弱。同时,我国《审计法》规定,审计机关履行审计责任所必需的经费由同级政府的财政保证。审计机关与财政部门是监督与被监督的关系,而审计经费由同级财政部门审批,客观上势必会影响审计机关对财政部门的监督力度,不能保持实质上的独立,审计结果难以客观、公正。

未来的收益、成本及其相互关系。具体存在以下差异:①财务收支审计的主要目的是评价被审计单位财务报表及其财务收支的真实性和合法性,而效益审计的目的是评价有关部门履行职责而耗费公共资源的经济性、效率性和效果性。②财务收支审计的内容包括单位财务收入、支出及内部财务管理制度等,而效益审计主要围绕一个项目、一项活动、一项决策甚至一项政策,其产生的经济性或效率性或效果性涉及与评价密切联系的一切证据。财务收支审计是效益审计的基础,由于目标不同,效益审计在内容上远比财务收支审计复杂,另外其范围更广,专业性更强,针对性更强。③审计的方式与方法也有所不同。财务收支审计主要采用一套已经比较成熟、规范的专门的查账技术以及规定的审计操作程序来实现其目标,而效益审计则不包含一系列按规定顺序严格执行的明确的操作过程,方法上更注重于调查、研讨、分析、咨询、听证、查阅文件、整理数据、研究案例、与被审计单位反复沟通等。④在审计标准上,财务收支审计的标准通常事先已在法律、法规、规章中明确规定,审计人员只要对照这些标准就可以做出判断,而效益审计则是根据不同的审计项目、审计目的而开展的,其标准受时间、地域、环境、行业及政策的影响很大,有的项目很难有固定的标准。⑤审计的结果也存在差异。财务收支审计结束后,审计机关必须出具审计决定书、审计意见书等审计文书,属于内部文件,被审计单位对审计决定必须执行,并将执行结果反馈给审计机关。而效益审计的结果只是形成审计报告,属于公共文件,除了送被审计单位及主管部门

2. 审计透明度不高。我国现行国家审计制度规定的审计结果的报告路径是审计机关向政府汇报,政府将结果报全国人民代表大会(简称“人大”)审议,再告之社会公众。由于现行国家审计实质上是政府的内部审计,对于一些重大问题或涉及某个领导的问题,审计机关可能不敢报告,即便报告了也难以通过政府这一关,即便通过了也可能成为大大“缩水”的报告。同时,我国《审计法》规定审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果,但并没有将向社会公布审计结果作为审计机关的法定义务,审计机关在可以公布也可以不公布审计结果的选择中,出于对审计结果是否全面、客观、公正的担心以及对公布审计结果会给自身带来影响的考虑,往往带有“不求有功但求无过”的选择倾向。因此,在现行的制度安排下,社会公众处于信息严重不对称的地位。

3. 审计范围不全面。现行有关国家审计范围的某些规定导致了审计盲区的存在。由于一部分中央所属单位不属于地

外,在国外一般要提交议会并传递给新闻媒体。审计报告中所反映的情况必然会引起社会关注,被审计单位自然要做出积极的回应,因此审计机关如不能保证效益审计报告的质量就会给有关各方带来极大风险。

4. 当前效益审计的重点对象问题。从我国的审计实践来看,当前国家经济活动中影响效益的最大问题是一些地方部门和单位领导人决策失误造成的重大损失和浪费问题,最明显的表现是固定资产投资领域存在普遍浪费现象,如盲目决策、低水平大规模重复建设、“政绩工程”、“形象工程”、“地方工程”等现象屡见不鲜。如何有效监督国家财政资金的投资效率和效果,已成为审计机关的一项重要任务。为此,国家审计署在五年规划中提出:固定资产投资审计以效益审计为主,促进提高建设资金的管理水平和投资效益,深化投融资体制改革。加强固定资产投资效益审计对于转变经济增长模式、实现可持续发展具有十分重要的意义。

另外,国家审计署在五年规划中提出:争取到2007年投入效益审计的力量占整个审计力量的一半左右。效益审计要以揭露管理不善、决策失误造成的损失浪费和国有资产流失为重点,提高财政资金的管理水平和使用效益,维护国有资产安全。这是国家审计署在新形势下对审计工作提出的新要求,是根据审计发展趋势做出的正确决策。在搞好真实性、合法性审计的基础上,集中力量,精心选择部分条件具备的、政府关心群众关注的、耗费财政资金和公共资源较多的项目开展效益审计是取得成功的关键。☐