

论我国政府审计信息公开的三维拓展

朱灵通(博士)

(浙江科技学院 杭州 310023)

【摘要】 政府审计信息公开要向三个维度拓展,即时间度、广度和透明度。未来我国政府审计信息公开三维拓展的具体实践应为:提高审计信息公开及时性、扩大审计信息公开范围和增强审计信息公开透明度。

【关键词】 政府审计 信息公开 及时性 广度 透明度

现代政府审计信息公开是政府解除受托经济责任、满足人民知情权的必然要求。近年来,我国政府审计信息公开取得了明显的进步,但是还有很大的改进空间。具体来说,政府审计信息公开要向三个维度拓展,即时间度、广度和透明度。时间度即何时公开的问题、广度即公开范围多大的问题、透明度即公开程度多深的问题。

一、我国政府审计信息公开历程简介

1983年随着审计署的成立,产生了许多审计信息。但由于受当时国家意识形态、民众民主意识、高度集中的经济体制和政治体制的影响,大多数审计信息都不公开,一般只公布审计相关的法规,对于审计结果很少主动公开。2003年随着审计风暴的来临及《政府信息公开条例》和《审计署审计报告指南》等法规的颁布,国家审计信息的公开进入了一个新的阶段。自从2003年以来,政府审计信息公开取得了一定的成绩,其主要体现在:一是审计报告的数量总体上呈递增趋势。例如,2003年只有1份审计报告,2006年有6份审计报告,2009年则有12份审计报告(截至2009年10月份)。二是审计报告的内容进一步丰富。2003年公布的《审计署关于防治非典型肺炎专项资金和社会捐赠款物审计结果的公告》,内容相对简单。公告中主要包括各级政府和部门拨付防治非典专项资金和收到的社会捐赠款物的数额、审计专项资金和捐赠款物的使用金额。但对于违规资金的数额并没有公开,也没有审计建议部分。以后几年的审计报告,在内容上更加丰富,基本上包括四个部分,即基本情况、审计调查发现的问题、产生问题的原因和建议、审计调查发现问题的整改情况等。三是审计公告的部门有所扩大。2004年审计报告涉及的部门共有10个,2006年公布了42个部门的预算执行审计,2009年则公开了54个部门的预算执行审计。四是审计类型有所扩大。2003年公开的审计报告属于救灾资金审计,随后几年的审计公告中涉及的审计类型有部门预算执行审计、环境保护审计、国外贷款项目审计、专项支农资金审计、重要工程审计、宏观经济运行情况审计等。

从以上分析可知,政府审计信息公开取得的成绩是有目共睹的,但是未来还有很大的发展空间。

二、我国政府审计信息公开的未来发展方向

我国政府审计信息公开的未来发展方向是向三个维度拓展,即提高审计信息公开及时性、扩大审计信息公开范围和增强审计信息公开透明度。

1. 提高审计信息公开及时性。衡量审计信息公开及时性的标准是审计工作完成时间和审计结果公开时间之间的时间差。该时间差越短,则审计信息公开越及时,否则,则越不及时。

审计署自2003年公布第1号审计报告起,至2009年10月共发布了50份审计报告。目前审计署审计信息公开的及时性较差,审计公开时间和审计完成时间的时间差最长的有20个月,平均来说都在4个月以上。现代社会从某种意义上来说是信息社会,而信息的及时性对信息的价值至关重要,及时性越高,信息的价值越高;反之,则信息的价值越低。为了能使广大人民群众及时地获取政府审计信息,以便他们及时地对政府各部门进行监督,政府审计机关应该提高审计工作的效率,努力缩短审计完成时间和审计公开时间的时间差。可行的做法是:对于临时审计报告,尽量在审计工作完成后第15个工作日内公开;对于年度审计报告,应在审计工作完成后第30个工作日内公开。

2. 扩大审计信息公开范围。扩大审计信息公开的范围具体包括三个层面:一是扩大公开被审计单位的类型;二是扩大公开审计类型;三是扩大公开审计机关自身的信息。

(1)扩大公开被审计单位的类型。从我国已发布的审计公告中可知,公开被审计单位的类型主要有:一是国务院的并列机构,如最高人民法院和最高人民检察院。二是国务院下属的部、会、局、署,如人事部、铁道部、教育部、财政部、外交部、国务院国有资产监督管理委员会、国家广播电影电视总局、新闻出版总署等。三是执政党的工作机构,如中共中央直属机关事务管理局、中共中央国家机关工作委员会等。四是国有控股公司,如中国农业银行、中国工商银行等。按照审计署提出的构建财政审计大格局的理念,所有使用财政性资金的部门都是审计的范围,因此,这些部门的审计结果也要进行公开。为此,要进一步公开的有:一是人大及其常委会的经费审计情况;二是国务院的组成及下属机构的经费审计情况,如国务院

办公厅、国防部等(国防部的公开要在遵守现行《保密法》的前提下扩大公开,当然《保密法》也要适应时代的需要进行修改);三是各民主党派的经费审计情况;四是进一步公开中共中央下属机构经费审计结果。2009年第12号审计报告,第一次对中共中央三个下属机构中共中央国家机关工作委员会、中共中央对外宣传办公室、中共中央直属机关事务管理局的审计结果进行公开,未来应进一步公开中共中央其他下属机构的经费审计结果。

(2)扩大公开审计类型。扩大公开审计类型主要是应公开领导人经济责任审计。直到目前为止,审计署的审计公告中都没有公开领导人经济责任审计。根据受托经济责任理论,人民与政府部门和人员形成委托代理关系,因此,人民有权了解政府部门和人员的受托经济责任履行情况。目前,审计署侧重于政府部门审计公开,而忽略了对政府人员受托经济责任履行情况的审计公开。从某种程度上来说,对政府人员受托经济责任审计的公开——领导人经济责任审计的公开,比政府部门审计公开更加重要,因为部门审计的关键是落实到个人,分清领导人承担的经济责任,才能给领导人以压力和动力,才能更好地发挥审计公开的监督作用。

(3)扩大公开审计机关自身的信息。2009年第12号审计报告首次对审计署自身的审计情况进行公开。从该公告可知,主要公开了审计署行政事业审计司对审计署办公厅承担的审计署2008年预算执行情况和附属4个单位的审计结果。审计机关接受人民的委托对政府各部门进行审计,但人民也需要知道审计机关自身的审计结果。以往只公开被审计单位的审计情况,而忽略了审计单位自身的审计情况。因此,这次对审计署审计情况的公开是一个明显的进步。但是,审计机关自身信息的公开还有很大的改进空间,未来应进一步公开审计机关的以下信息:一是要公开审计机关的经费使用情况。二是应进一步公开审计机关内部的管理信息。

3. 增强审计信息公开透明度。

(1)审计结果公开要进一步具体化。我国目前的审计结果公开不够具体化,如2004年第1号审计报告《50个县基础教育经费审计调查结果》,披露了“43个县地方政府及财政、税务、教育主管部门和中小学校挤占、挪用、滞留各类教育资金4.45亿元”。但对43个县的名称及每个县的具体违规金额没有公开。又如2009年第9号审计报告《16省区市国税部门税收征管情况审计调查结果及18省区市财政预算管理情况审计调查结果》,披露了“13个省的62个县级国税局为完成税收任务,违规向169户企业提前征税和多征税款共23.4亿元”。同样,没有指明62个县级国税局的具体名称及其违规征收金额。审计报告应当指明具体违规的单位和违规金额,只有这样,才能加大这些违规单位的舆论压力,增强审计公告的威慑力。

(2)在审计结果公开的基础上,重视审计过程公开。我国现行的审计报告只注重审计结果的公开,而忽视审计过程的公开。1972年美国会计协会发布的《审计基本概念公告》认为,“审计是客观收集和评价与经济活动及事项有关断言的证

据,确定其认定与相关标准的符合程度,最后将审计结果传递给利益相关者的系统过程。”按照这个定义,审计的系统过程包括调查的过程和报告的过程。因此,审计公开的透明度既包括审计结果的公开,也包括审计过程的公开。政府审计透明是构建现代透明型、服务型政府的重要内容之一。审计过程的公开可以让人民更好地监督审计工作,做到阳光审计,减少审计过程中的腐败行为;同时,反过来,对审计工作提出了更高的要求,促使审计机关加强管理,提高审计质量。审计过程的公开可着重公开审计人员的名单、具体审计证据等方面。

(3)进一步公开对审计调查发现问题的整改情况。从已发布的审计报告可知,对审计调查发现问题的整改情况的公开主要存在两个方面的不足:

一是公开的内容比较笼统,甚至“一笔带过”。如2004年第1号审计报告中对50个县基础教育经费违规整改情况公开的主要表述为“对这次审计调查发现的违法违规问题,有关省、市、县认真整改,有关责任人受到了党政纪处分,触犯刑律的已移交司法机关查处”。显然,这句话并没有指明哪些部门已认真整改,哪些人员及多少人员受到了处分,触犯刑律的名单及人数。同时,也没有明确追回多少违规资金等。

二是只公开一次,没有做到连续公开。到目前为止,比较全面公开审计调查发现问题的整改情况的审计报告主要有:2006年第1号《2004年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的纠正结果》、2008年第1号《2006年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的纠正结果》和2009年第1号《2007年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的纠正情况和整改结果》。这三份公告把“整改情况”作为一份独立的公告,相比于以前审计公告中只把“整改情况”作为一份审计报告中的一部分来说,是个明显的进步。这三份审计报告公开了审计查出问题的纠正和整改结果,既包括已纠正和整改的有多少部门,也包括未纠正和整改的有多少部门。但是,以后的审计报告对没有纠正和整改的部门的纠正和整改情况没有做到连续公开。如2006年第1号审计报告披露“关于12个部门存在预算编报不真实的问题。已有10个部门将虚报多领的预算资金3.9亿元纳入下年度部门预算统筹安排,并将1585.87万元上缴中央财政,纠正率为83%。另外2个部门正与主管部门协商,争取尽快纠正到位”,“关于31个部门挤占具有专项用途的资金21.42亿元的问题。已有23个部门作了纠正,合计金额14.97亿元,纠正率为70%。其余8个部门正在抓紧整改落实”。但是以后的审计公告中没有再披露另外2个部门虚报多领预算资金的整改情况和其余8个部门占用专项资金的整改情况。只有连续地公开没有整改的部门,才能加大对这些部门的舆论压力,促使这些部门尽早落实审计决定。

主要参考文献

1. 宋依佳.推行审计公开的战略思考.审计研究,2008;3
2. 古甘霖.刍议审计报告的信息质量特征.财会研究,2006;2
3. 张立民,聂新军.构建和谐社会下的政府审计结果公告制度——基于政府审计信息产权视角分析.审计研究,2006;2