

党政主要领导干部经济责任 同步审计改进思考

李雷 李学岚

(温州大学城市学院 浙江温州 325035 浙江东方职业技术学院 浙江温州 325011)

【摘要】 本文从党政主要领导干部经济责任同步审计的现状出发对党政主要领导干部经济责任同步审计存在的问题与难点进行了较系统的分析,提出建立动态化的“经济责任审计信息库”、发挥经济责任审计联席会议成员合力、运用好经济责任审计成果等完善措施。

【关键词】 党政主要领导干部 经济责任同步审计 责任界定

2010年12月8日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》(以下简称《规定》)。**《规定》**明确了经济责任审计的内涵以及党政主要领导干部经济责任审计的对象。党政主要领导干部属于不同系统,但是都肩负着十分重要的经济责任。实行党政主要领导干部经济责任同步审计,有利于提高经济责任审计效率、降低审计成本、提高审计效益、发挥国家审计的“免疫系统”功能;有利于提高党政主要领导干部决策、执政的责任意识,实现党政主要领导干部的权责一致;对进一步提高区域性经济社会发展的决策科学性、效率性和效益性,促进经济社

会科学发展和社会和谐进步具有十分重要的意义。

三、加强对施工阶段的跟踪审计

1. 隐蔽工程审计。隐蔽工程一旦覆盖后,就不易复核,施工单位往往会利用甲方在管理上的漏洞,在隐蔽工程中偷工减料、以次充好、高估冒算,尤其严重的是,这会给工程带来质量隐患,因此要重视对隐蔽工程质量与造价的跟踪审计。审计人员要制订隐蔽工程验收制度,完善隐蔽工程现场签证程序。实施隐蔽工程验收时要及时跟踪每一道工序,其工程量和所用材料必须由基建处、监理单位、施工单位和跟踪审计四方人员共同到现场查看验收,做好隐蔽工程验收记录,并由四方共同签字确认。否则,结算审计时不予认可。

2. 设计变更审计。工程设计变更不仅关系到工程质量,而且对工程的总造价也有重要影响,是影响工程投资的关键因素之一。施工过程中出现的设计变更,有一部分是为了解决施工过程中的新情况、新问题而进行的正常变更,但也存在着由于施工单位原因而造成的施工内容的增加或施工单位以“低价中标,高价索赔”的方式提出进行设计变更要求的现象。由于设计变更涉及工程价款的变动,因此审计人员首先要审查设计变更的合理性,对必需的设计变更要详细地测算其价

款的科学发展和社会和谐进步具有十分重要的意义。

一、党政主要领导干部经济责任同步审计的现状

从搜集到的信息资料考察,我国党政主要领导干部经济责任同步审计实践情况可以概括为以下几点:

1. 全国各省(含自治区、直辖市,下同)党政主要领导干部经济责任同步审计总体发展存在较大差别。浙江、福建两省开展了地厅级党政主要领导干部经济责任同步审计。而有的省份至今尚未开展这项工作。

2. 开展党政主要领导干部经济责任同步审计时间长短存在较大差别。2008年山东省青岛市已开展县级党政主要领

款,提出合理的意见;对于金额变动较大的设计变更,必须有学校相关领导会签。凡涉及设计变更的内容都必须建立登记备案制度,防止施工单位在结算时重复计算。

3. 主要材料定价审计。建筑材料在工程造价中所占比例较大,材料档次的选择、价格的确定对控制整个工程造价起着关键作用。随着科学技术的发展,新型建筑材料层出不穷,品牌多、规格型号多,材料的质量与价格差异很大,因此对材料进行市场询价成为跟踪审计的一项十分重要的内容。有的施工单位往往会在材料上做文章,投标文件中的材料价格看似符合甲方的要求,其实在施工中却是用中档或高档的价格购买低档劣质材料,因此跟踪审计应及时通过市场调研,事先确定材料品牌及质量标准,认定材料价格,对施工单位或供货单位进场的材料,严格按照招标文件中品牌、规格及质量标准进行检验,防止以次充好,以免造成质量隐患。

【注】 本文系江苏省教育厅2010年度高校哲学社会科学基金项目(项目编号:2010SJD630008)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 全国造价工程师执业资格考试培训教材编审委员会. 工程造价确定与控制. 北京:中国计划出版社,2003

2. 黄小林. 开展建设项目跟踪审计的几个关键点. 中国审计报,2009-01-09

导干部经济责任同步审计,而有的省份直到2010年才进行县级党政主要领导干部经济责任同步审计试点。

3. 省与省之间党政主要领导干部经济责任同步审计层次存在较大的差别。较多的省份已广泛开展县级党政主要领导干部经济责任同步审计,如山东省的青岛、淄博、济南、烟台、济宁等城市,县级党政主要领导干部经济责任同步审计的比例达到100%。而有的省份只是开展了乡镇党政主要领导干部经济责任同步审计工作,其县级党政主要领导干部经济责任同步审计尚处于试点阶段。

4. 党政主要领导干部经济责任同步审计方式方法存在一定的差异。有的省市(如江苏徐州市贾汪区)县级审计机关将其党政主要领导干部经济责任同步审计与绩效审计相结合;浙江省党政主要领导干部经济责任同步审计发展到以政府性资产审计为主线的第三阶段。

5. 党政主要领导干部经济责任同步审计的对象占应该开展经济责任同步审计总数的比例较低。有的省市县党政主要领导干部经济责任同步审计仅有几个试点,经济责任同步审计的覆盖面较小,不能够充分发挥党政主要领导干部经济责任同步审计对一定区域经济社会发展的促进作用。例如2011年,福建省计划安排12个县(市、区)14位党政主要领导干部经济责任同步审计,实际只安排4个县(市、区)8位党政主要领导干部经济责任同步审计,占安排对象的57%;安排5个县(市、区)5位党委书记审计,占安排对象的36%。

6. 省级行政区域内党政主要领导干部经济责任同步审计的市县乡镇的覆盖面都比较窄。2007年以来,山东省共对73个县(市、区)党政主要领导干部进行了经济责任同步审计,其中仅审计了17个县(市、区)的34名党委书记和政府领导,占全省县级党政主要领导干部总数的12.23%。

7. 党政主要领导干部经济责任同步审计的任中审计比例较低,未能为离任经济责任审计积累必要的资料。2005年以来,山东省每年安排党政主要领导干部任中审计都只占当年审计数量的三分之一左右。2008~2010年,山东省滨州市党政主要领导干部任中审计分别为30%、35%、40%。

8. 党政主要领导干部经济责任同步审计中党委书记的审计面较小。例如,截至2010年,浙江省共审计市县长107名,同步审计县委书记只有6名。

二、党政主要领导干部经济责任同步审计问题与难点

1. 我国实施党政主要领导干部经济责任同步审计时间较短,党政主要领导干部经济责任同步审计的双方以及利益相关者对此认识较肤浅、推动这项工作的力量还较为有限,在实施过程中往往会遇到一些阻力。在这项工作理论基础支持还不充分及相应审计业绩未得到实践充分有效的证明之前,加之对这项工作的理论研究不多,社会各界对党政主要领导干部经济责任同步审计的认识难免存在误区。

2. 党政主要领导干部经济责任同步审计的审计资源供给与审计需求存在严重失衡状态。出现这一现象的重要原因是党政主要领导干部经济责任同步审计机制中相关制度性因素难以消除。因为党政主要领导干部经济责任同步审计的项

目主要由本级或上级组织部门委托安排,独立于年度审计项目之外,审计机关在协调安排审计项目的时间上存在一定困难,而审计时间是审计资源中最为重要的资源之一,没有充分的时间保障,任何审计工作都难以有效开展。党政主要领导干部经济责任同步审计在时间安排上往往难以保证进度,主要是委托方出于其工作的保密性,不可能提前较长时间下达委托指令,审计机关没有接到委托书又不能审计。而一个地区、部门、单位的非任期到期的党政主要领导干部的调整又不可避免,有时还非常集中。这些就决定了党政主要领导干部经济责任同步审计的委托方给予各级审计机关开展实质性审计的时间较短。而委托方的要求又具有较强的时效性,以致审计资源供求关系出现阶段性严重失衡状态。

3. 党政主要领导干部经济责任同步审计责任界定比较困难,审计风险较高。由于党政主要领导干部经济责任同步审计相对一般行政负责人经济责任审计,不仅审计工作量成倍增加,而且难度大、风险高。更重要的是如何区别界定党政主要领导干部各自经济责任成为同步审计关键点之一。界定经济责任本身就是经济责任审计的核心和难点,同步审计要求再区分界定不同党政主要领导干部之间的经济责任,这是一项高质量、高风险工作,审计主体的职业判断极有可能出现不适应症状。党政主要领导干部经济责任界定又是同步审计的核心问题、关键所在。没有审计各方都认可的责任标准,经济责任同步审计评价就难以顺利进行,审计结果报告更难以形成。加之审计人员知识结构、能力结构可能与领导干部经济责任审计不相适应,这更增加了审计的风险。

三、改进党政主要领导干部经济责任同步审计的建议

1. 建立审计机关党政主要领导干部经济责任同步审计联席会议制度和党政主要领导干部“经济责任审计信息库”,发挥集体智慧,着力解决同步审计的阶段性资源供求关系失衡特别是审计时间资源不足的问题。

(1)党政主要领导干部经济责任同步审计是特殊的委托审计。没有特定的委托—受托关系,同步审计将不复存在。经济责任审计联席会议制将促进委托方、受托方在一定程度上协商。由于组织人事工作保密性的特殊要求,委托方不能够提前较长时间将审计对象通知审计机关进行审前调查准备。这给党政主要领导干部经济责任同步审计工作在时间安排、人员调配等审计资源整合上带来了一定的困难。在这种情况下,为了保证党政主要领导干部经济责任同步审计的质量,审计机关应将党政主要领导干部任中经济责任审计作为其离任经济责任审计的基础,全面纳入审计工作年度及中长期规划,还应建立每个党政主要领导干部的任中经济责任审计档案,将之融入党政主要领导干部正常离任、非正常离任“经济责任审计信息库”,不断调整、充实、丰富相关党政主要领导干部“经济责任审计信息库”内容,以达到党政主要领导干部经济责任同步审计“经济责任审计信息库”应具备的时效性、完整性、可用性,为经济责任同步审计提供翔实的资料。

(2)充分发挥党政主要领导干部经济责任审计联席会议职能。经济责任审计联席会议各成员单位根据工作实际,将其

职责范围内发生的与党政主要领导干部经济责任同步审计相关的信息,及时充实到党政主要领导干部经济责任同步审计“经济责任审计信息库”,实现党政主要领导干部经济责任同步审计的“信息共享”,提高经济责任审计工作效率、降低审计成本,实现经济责任同步审计的有效性,形成经济责任同步审计全力齐抓、合力共管、齐头并进的良好局面。

(3)建立党政主要领导干部“经济责任信息库”的意义。这是审计机关提前做好党政主要领导干部经济责任同步审计的基础性工作,有了扎实的“审前调查”成果,审计准备将是充分的,能够改变同步审计时党政主要领导干部经济责任审计因繁重的任务、紧迫的时间而出现的阶段性审计资源供求关系失衡状况。党政主要领导干部经济责任同步审计“经济责任审计信息库”能够在一定程度上对极少数党政主要领导干部存在的违规违纪甚至以权谋私、贪污浪费、行贿受贿等经济犯罪行为起到威慑作用,达到“不战而屈人之兵”的目的。这主要是因为,党政主要领导干部经济责任同步审计仅仅是我们党和国家社会管理的手段、方式,只是加强党政主要领导干部管理、经济监督和行政监督相结合的重要举措,不是最终目的。建立党政主要领导干部经济责任同步审计“经济责任审计信息库”,并以适当方式和时间,在经过一定程序批准后向社会公开,能最大限度地促使党政主要领导干部廉洁从政、依法行政,能够“还”党政主要领导干部任期任职决策、执政的“清白”。广大人民群众能够“明白”党政主要领导干部真实的“业绩”,从而增强对各级党政主要领导干部的信任及其工作的大力支持。这样,能形成良性互动、和谐共处的党群关系、干群关系,形成干事创业、科学发展的更大的“合力”,实现经济社会可持续发展,从而全面落实科学发展观。

2. 经济责任同步审计的关键是界定党政主要领导干部的经济责任。为此,应以系统论为理论基础,科学设计党政主要领导干部经济责任同步审计指标体系和评价标准,以准确界定党政主要领导干部的经济责任。

(1)系统论是党政主要领导干部经济责任同步审计的重要理论基础。系统有整体性、动态性、目的性、层次性特点。政党、政府在经济社会发展中发挥着极其重要的引导作用,甚至决定经济社会发展的方向、水平、速度、质量等等,事关最广大人民群众福祉、所有社会成员的根本利益。经济责任同步审计中的党政主要领导干部及所在机关是执行系统,是贯彻落实中央决策的主要领导者,承担着全面履行经济责任的职责和义务。国家审计是国民经济和社会发展的“免疫系统”,发挥十分重要的经济监督作用。这样,形成了决策、执行、监督的系统性结构。鉴于我国政治体制的现状,监督决策的执行是国家审计的职责,国家审计机关要站在系统性角度,在党政主要领导干部经济责任同步审计中发挥“免疫系统”功能。

(2)经济责任同步审计中责任的界定。根据《规定》,结合实际,从过去、现在、未来这一时间维度系统地考虑,从区域性经济和社会发展的全局考虑,区别党政主要领导干部各自的责任大小、性质、归属。只有站在促进经济社会发展这个大系统去考虑问题,以系统论为基础,同步审计的双方及多方才可

能是满意的,我们的工作目标才有可能实现。

我们赞同周云平、陈通(2006)的观点,就乡镇来说,乡镇党委书记和乡镇长经济责任可以这样界定:问题原因出在哪个环节,就明确哪个环节的责任人为直接责任人。实践中可把握以下原则:对未经集体研究的事项,出现决策失误,谁最终决策谁负直接责任。这就要求把问题产生的前因后果查清楚,实事求是地划分责任,而不是谁分管就是谁的责任。对党政领导班子集体研究决定的事情,在执行过程中出现问题,谁主管谁负责,谁承办谁负责。根据问题发生原因,划分直接责任或主管责任。对党政领导班子集体研究的事情,出现决策失误的问题由党委书记负主管责任;对上级领导机关决策的事情,出现决策失误问题的,责任在上级主管部门;具体执行中出现的问题责任则由主管人员和经办人员负责;历史遗留问题,主要责任在前任,但后者采取不负责任的态度,致使问题更加严重的,应负主管责任或直接责任。有些问题过于复杂,确实难以划分责任的,可采用写实方式,叙述决策过程和执行过程中有关责任人员具体情况。这些符合《规定》的精神。

3. 党政主要领导干部经济责任同步审计结果得到充分、有效运用,是全部工作的逻辑起点和最终目的。界定党政主要领导干部经济责任后,无论是由党委干部还是政府干部哪一方来承担,其经济后果最终是由这一行政区域内人民群众承担的。这说明,党政主要领导干部经济责任同步审计的经济责任界定要举一反三,从体制、机制、制度上给予高度重视,不能让损害经济后果的类似问题再在以后的工作中出现。这要求党政主要领导干部经济责任同步审计成果的运用必须是有效的,不能局限于党政主要领导干部提拔、任用、奖惩等人事范围,而应该将经济责任同步审计结果放在促进区域性经济社会持续健康发展、全面落实科学发展观、造福于一方百姓方面。目前,经济责任审计联席会议由审计、组织、纪检、监察、人事、国资部门组成,其职责主要是选拔、考核、任免领导干部,因此党政主要领导干部经济责任同步审计结果报告主要报送组织、人事部门。对此,笔者认为今后应该将审计结果也报送经济管理部门,以指导各地经济社会发展。

主要参考文献

1. 青组.青岛实行区委书记区长同步审计.中国人事报,2008-11-10
2. 高峰等.推进市县乡党政正职同步经济责任审计.中国纪检监察报,2010-06-11
3. 王克鹏,刘洪民.切实抓好区县党政主要领导同步审计.淄博日报,2010-06-01
4. 高晓兵.贯彻《规定》进一步加强领导干部经济责任审计.大众日报,2010-12-20
5. 刘永庆等.湖北省加大县党政领导经济责任同步审计力度.中国审计报,2010-06-30
6. 邹太平.湖南启动县市区党政“一把手”同步审计.中国纪检监察报,2010-05-17
7. 阙波.贾汪区积极探索经济责任审计新方式.中国审计报,2010-04-19