

# 我国地方政府审计结果公告研究

——基于 2003~2010 年省级审计机关公告

吴燕

(浙江经贸职业技术学院 杭州 310018)

**【摘要】** 本文以我国省级审计机关 2003~2010 年网上公布的审计结果公告为研究对象,对地方政府推行审计结果公告的现状进行了分析和评价,并提出了相应建议。

**【关键词】** 地方政府审计 审计机关 审计结果公告

自审计署 2003 年发布第一份审计结果公告以来,地方审计机关也开始逐步推行审计结果公告制度。2010 年 9 月,审计署颁布了新修订的《国家审计准则》。新准则增加了“审计结果公布”章节,明确规定“审计机关的审计结果、审计调查结果依法向社会公布”。《审计署十一五审计工作发展规划》和《审计署十二五审计工作发展规划》中都提出,要坚持和完善审计结果公告制度,把审计监督与社会监督特别是社会舆论监督结合起来,不断提高审计工作的开放性和透明度,促进依法行政和政务公开。基于此,本文对我国省级审计机关 2003~2010 年网上公布的审计结果公告进行统计分析与研究。

## 一、省级审计机关审计结果公告的总体特征

1. 审计结果公告的数量逐年递增。自 2003 年北京、山西、广东三省率先发布审计结果公告以来,截至 2010 年末,我国 31 个省级审计机关除西藏自治区审计厅尚未开通网站外,其余 30 个省级审计机关在审计厅(局)网站上发布审计结果公告共计 296 份(详见表 1)。

表 1

年份	发布审计结果公告的省数量(个)	审计结果公告数量(份)	平均数(份/省)
2003	3	4	1.3
2004	4	5	1.3
2005	7	10	1.4
2006	10	16	1.6
2007	13	23	1.8
2008	21	47	2.2
2009	25	73	2.9
2010	27	118	4.4
合计	30	296	-

注:“发布审计结果公告的省数量合计为 30 个省”是由于有 3 个省级审计机关在 2008 年发布了审计结果公告后,在 2010 年当年度未发布审计结果公告,所以 2010 年发布审计结果公告的 27 个省中不包含这 3 个省。

2003 年 3 个省级审计机关发布审计结果公告共 4 份,平均 1.3 份/省;2004 年 4 个省级审计机关发布审计结果公告共 5 份,平均 1.3 份/省;2005 年 7 个省级审计机关发布审计结果公告共 10 份,平均 1.4 份/省;2006 年 10 个省级审计机关发布审计结果公告共 16 份,平均 1.6 份/省;2007 年 13 个省级审计机关发布审计结果公告共 23 份,平均 1.8 份/省;2008 年 21 个省级审计机关发布审计结果公告共 47 份,平均 2.2 份/省;2009 年 25 个省级审计机关发布审计结果公告共 73 份,平均 2.9 份/省;2010 年 27 个省级审计机关发布审计结果公告共 118 份,平均 4.4 份/省。在已实行网上公告的 30 个省级审计机关中,2003~2010 年网上审计结果公告总数量排名前三的省分别为上海市、浙江省和陕西省,其中上海市审计局和浙江省审计厅网站分别发布审计结果公告 23 份,陕西省审计厅网站发布审计结果公告 22 份。

2. 审计结果公告的类型不断丰富。随着审计结果公告制度的不断推行,公告的审计结果类型也不断增加,涉及预算执行审计、专项资金审计、国有企业审计、绩效审计、整改报告等多领域(详见表 2)。

表 2 审计结果公告分类统计表

年份	公告类型	财务收支审计结果公告					绩效审计结果公告	其他审计结果公告	合计
		预算执行审计	专项资金审计	国有企业审计	整改报告	小计			
2003		2	2			4			4
2004		3	2			5			5
2005		4	6			10			10
2006		5	9		2	16			16
2007		12	7		4	23			23
2008		16	25	1	3	45	2		47
2009		20	49		3	72		1	73
2010		18	92	1	4	115	3		118
合计		80	192	2	16	290	5	1	296
所占比例		27.03%	64.86%	0.67%	5.41%	97.97%	1.69%	0.34%	100%

注：“其他审计结果公告”是指浙江省审计厅网站公布的“国际金融危机对浙江省中小企业影响状况专项审计调查”。

2003年发布的4份审计结果公告中,2份为预算执行审计,2份为专项资金审计;2006年河南和江苏两省发布“省本级预算执行及其他财政收支审计查出问题纠正和整改结果公告”,首开省级审计机关发布审计整改报告的先河;2008年陕西省审计厅发布“黄陵矿业集团有限责任公司2006年度财务收支审计结果公告”,成为省级审计机关发布的第一份国有企业审计报告;2008年海南省审计厅公布“全省11个市县(区)农业三补贴资金效益审计调查结果”和“全省第六期农业综合开发资金及项目效益审计结果”,使审计结果公告的类型不再只局限于财务收支审计,拓展到了绩效审计。

3. 专项资金审计结果公告增长迅速且内容集中在社会关注度高的民生领域。2003~2010年专项资金审计年度公告数量增长了46倍。发布的192份专项资金审计结果公告中,主要集中在重大民生资金和民生工程领域(详见表3)。

表3 专项资金审计领域审计结果公告分类统计表

专项资金审计领域	审计结果公告数量(份)	所占比例
重大灾害救济资金物资及灾后重建跟踪审计	105	54.69%
国外贷援款项目	23	11.98%
三农资金	19	9.89%
教育资金	9	4.69%
社保资金	8	4.17%
重大投资项目	8	4.17%
彩票资金	5	2.60%
资源环境资金	5	2.60%
其他	10	5.21%
合计	192	100%

其中,重大灾害救济资金物资及灾后重建跟踪审计结果公告105份,占54.69%;利用国外贷援款建设项目审计结果公告23份,占11.98%;三农资金审计结果公告19份,占9.89%;其他专项资金审计结果公告也主要涉及教育、社保、重大投资项目、社保、彩票、资源环境等群众关心的领域。此外,在105份重大灾害救济资金物资及灾后重建跟踪审计结果公告中,有98份为汶川、玉树地震和舟曲特大山洪泥石流地质灾害救灾资金物资审计和灾后重建跟踪审计结果公告。

## 二、目前审计结果公告存在的主要问题

1. 审计结果公告数量较少。虽然各地政府越来越重视审计结果公告,所披露的审计结果公告数量也逐年上升,但各地公告的审计结果数量还存在较大差异,大部分省的审计结果公告数量仍然偏少。2010年27个省发布的118份审计结果公告中,只有9个省的审计结果公告数量超过5份,其余18个省发布的审计结果公告数量均少于5份。海南、新疆两省在2008年网上公布了审计结果公告后,2009~2010年均未再公布过本省的审计结果公告,只对国家审计署的审计结果公告做了转载。贵州省审计厅在2009年发布了《2008年度贵州省

省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》后,2010年也未再公布本省的审计结果公告。

### 2. 审计结果公告的类型发展不平衡。

(1) 审计结果公告以合规性审计为主,绩效审计报告偏少。2003~2010年,省级审计机关发布的296份审计结果公告中,财务收支审计结果公告290份,占97.97%;绩效审计报告5份,占1.69%;其他审计结果公告1份,占0.34%。在290份财务收支审计结果公告中,只有3份审计结果公告内容涉及了资金使用的效益情况,其余审计结果公告均只与合规性审计有关。所以,在296份审计结果公告中涉及绩效审计内容的仅8份,绩效审计报告数量明显偏少,这与我国目前大力推进绩效审计的工作目标不符。

(2) 审计整改报告偏少且缺乏连续性。①大部分省级审计机关未发布审计整改报告。截至2010年末,在全国31个省级审计机关中,仅有8个省级审计机关发布了审计整改报告。②审计整改报告缺乏连续性。在进行公告的8个省级审计机关中,只有上海市、山东省坚持每年对上年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题的纠正和整改情况进行持续披露,其余6省都未能进行持续公告。如江苏省在2006~2007年对2004、2005、2006年省级预算执行和其他财政收支审计查出问题的纠正结果进行披露后,2008~2010年未再披露过审计整改报告。③审计整改报告与审计查出问题的报告未能一一对应。在进行公告的8个省级审计机关中,只有上海、河南省、宁夏既披露了省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告,又披露了相应年度的整改报告,其余五省仅披露了整改报告,未披露相应的省级预算执行和其他财政收支审计工作报告。

3. 部分审计结果公告格式欠规范、内容欠具体。①部分审计结果公告编号欠规范。经统计,在已公布审计结果公告的30个省级审计机关中,有16个省级审计机关发布的审计结果公告未编号或编号不连续。②部分审计结果公告在披露审计发现的问题时,只做了定性的分析,未列明具体的数据。如福建省审计厅2010年1月公布的《关于福建省对口支援彭州市灾后恢复重建项目跟踪审计结果公告——115个“交钥匙”项目阶段性跟踪审计结果》,在披露“跟踪审计发现的主要问题和整改情况”时,只是指出“部分项目已竣工交付使用,但未完成竣工财务决算的编制工作;有的建设会计核算不够规范”,未具体说明“未完成竣工财务决算”的项目数量,也未具体指出“会计核算不够规范”的相关数据。

## 三、几点建议

1. 进一步强化审计结果公告的意识。各级审计机关工作人员应认识到审计结果公告是政府推行政务公开的一项重要内容,对提高审计质量、加强审计监督、增强政府工作的公开性和透明性都有非常重要的意义。因此,审计机关工作人员要牢固树立审计结果公告的理念,坚定不移地推行审计结果公告制度。一方面要经常与地方政府沟通,让地方政府理解审计结果公告的目的不是为了揭露问题,而是为了促进地方经济的良性发展,积极争取地方政府对审计结果公告制度的支持

和重视;另一方面要积极与被审计单位沟通,审计结果公告的内容要征求被审计单位的意见,通过沟通和协调,取得被审计单位对审计结果公告的理解和支持。

另外,社会公众应认识到地方政府审计结果公告是地方政府向公众报告政府公共受托责任履行情况的重要方式。社会公众通过阅读审计结果公告,可以了解公共财政管理的基本情况。只有越来越多的社会公众关注审计结果公告,才能形成强大的社会监督力量,促进审计建议的落实,从而更好地发挥审计结果公告的作用。

2. 进一步健全审计结果公告的法律法规体系。建立一套科学、健全的法律法规体系是全面推行审计结果公告制度的基本保障。具体可从三个层次健全法律规范:

(1)修订《审计法》和《审计法实施条例》。目前,我国《审计法》和《审计法实施条例》均将审计结果公告列入“审计机关权限”而不是“审计机关职责”。例如,《审计法》第三十六条规定,“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”。将审计结果公告作为审计机关的一项“权限”,意味着审计机关可以选择享有这份权利,即“公布审计结果”,也可以选择放弃这种权利,即“不公布审计结果”。而且根据此条款,即使审计机关决定“公布审计结果”,也有两种方式可供选择:可以“向社会公布”,也可以只“向政府有关部门通报”。所以,现行的《审计法》对审计结果公告的规定存在诸多不确定性。随着政府政务公开进程的不断加快,推进审计结果公告势在必行。因此建议修订《审计法》和《审计法实施条例》,将审计结果公告从“审计机关权限”改为“审计机关职责”,将“可以”二字改为“应当”,同时明确规定公告的方式,避免使用一些比较模糊的词语,如“政府有关部门”。

(2)制定新的《审计结果公告准则》。审计署曾于2001年颁布《审计机关公布审计结果准则》,但随着2010年新《国家审计准则》出台,原有的基本准则和具体准则都一并废止。所以建议根据《国家审计准则》精神,制定新的《审计结果公告准则》,对审计结果公告的原则、程序、内容、形式等做具体规定。

(3)制定各级地方政府《审计结果公告实施细则》。地方政府应结合本地经济社会发展和审计工作的实际情况,制定《审计结果公告实施细则》,为审计结果公告的有效实施提供制度保障。

3. 进一步扩大审计结果公告类型。不断增加绩效审计和审计整改报告的披露。《审计署十二五审计工作发展规划》指出,2011~2015年审计的主要工作之一是“全面推进绩效审计,促进加快转变经济发展方式,提高财政资金和公共资源管理活动的经济性、效率性和效果性”,所以在审计结果公告中增加对绩效审计的披露必将是审计结果公告的一个发展趋势。此外,加大审计整改报告的披露力度,将有利于促进被审计单位及时整改违规违纪问题,减少“屡审屡犯”的现象。

另外,逐步探索领导干部经济责任审计结果公告。2010年12月,中共中央办公厅和国务院办公厅颁布《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》,要求地方各级党委和政府深入推进党政主要领导干部和企业领导人员经

济责任审计,建立经济责任审计规范体系,逐步探索和推行经济责任审计结果公告制度。由此可见,虽然到目前为止,各地政府审计结果公告中尚无领导干部经济责任审计的内容,但随着《经济责任审计规定》的深入执行,经济责任审计结果公开亦是一个必然趋势。

4. 进一步完善审计结果公告的质量控制体系。建议地方审计机关建立审计结果公告质量检查委员会,以便为质量控制提供组织保障。审计结果公告质量检查委员会的成员应由审计机关主要负责人、资深注册会计师、高校审计专家等人员组成,实行合议制。需强调的是,审计结果公告必须经审计结果公告质量检查委员会讨论批准后,方可由审计机关负责人签发。

另外,建议建立审计结果公告质量评价指标体系。质量评价指标应具有以下特性:①及时性。审计机关可以根据审计项目的类型、特点,规定在审计工作完成多少时间内应公布审计结果,提高审计工作效率。②客观性。审计结果公告是审计机关向社会公众发布的审计信息,所以内容应客观、清晰,审计发现的问题和整改的情况应尽量做到用数据说话,避免使用一些模糊性词语,这样才能增强公众对审计结果公告的信任度。③准确性。审计结论要正确,既要披露问题、提出建议,又要对被审计单位取得的成绩进行客观评价。④规范性。对不同类型的审计结果公告,应确定基本的公告格式,避免出现审计结果公告要素不完整、格式不规范的现象。⑤可理解性。审计结果公告的阅读对象是社会公众,所以内容应易于理解,少用晦涩难懂的专业术语。如果必须用专业术语,应在公告后面适当加以解释说明,使审计结果公告真正成为老百姓看得懂、爱看的报告。

5. 进一步增强各地审计机关的业务技术交流。从各省审计结果公告的发展状况看,审计结果公告的数量、类型、格式等都存在着较大的地方差异。有的省级审计机关尚未开通网站;有的省级审计机关有些年度公布审计结果公告,有些年度又不公布审计结果公告;有的省级审计机关虽然年年公布审计结果公告,但公告的数量始终停留在1~2份左右;也有的省级审计机关不仅公告数量较多,而且公告类型也较丰富。所以建议各地审计机关加强交流。交流的形式可以多样化,可以采取座谈会的形式,也可以采取互派审计人员到对方审计机关锻炼学习的形式。通过相互学习,进一步缩小审计结果公告的地方差异。

#### 主要参考文献

1. 朱灵通. 论我国政府审计信息公开的三维拓展. 财会月刊, 2011; 10
2. 王利娜. 财政资金违规使用及整改情况分析——基于2003~2009年审计结果公告. 财会月刊, 2011; 5
3. 宋常, 周长信, 黄蕾. 我国地方审计机关审计结果公告研究: 2003~2008——基于省级审计机关网上审计结果公告信息的分析. 经济与管理研究, 2009; 5
4. 欧阳华生. 我国国家审计公告信息分析: 2003~2006——解读我国财政违规资金特征. 审计研究, 2007; 3