

# 审计全覆盖视域下的国家审计监督与审计法 修改完善学术研讨会会议综述

靳 宁,何新蓉

(南京审计大学 法学院,江苏 南京 211815)

党的十八届四中全会作出将国家审计纳入法治国家建设总体框架的重大战略决定,明确提出了“完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导”的总体要求。2015年12月8日,中办、国办印发了《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》和《关于实行审计全覆盖的实施意见》等3个附件,对完善审计制度、保障依法独立行使审计监督权作出了部署和安排。为了深入研究实行审计全覆盖后,国家审计监督制度改革与相关法律法规的修改完善问题,2016年4月16日,“审计全覆盖背景下的国家审计监督暨审计法修改完善学术研讨会”在南京审计大学召开。本次研讨会由中国宪法学研究会、《法学评论》编辑部、江苏省法学会审计法学研究会主办,南京审计大学法学院承办,南京市中级人民法院协办,来自南京审计大学、复旦大学、武汉大学、东南大学、安徽大学、中南大学、江苏省社会科学院、华东政法大学、西南政法大学、苏州大学、河南财经政法大学、广东财经大学、安徽师范大学、审计署驻南京特派员办事处、江苏省审计厅、南京市中级人民法院、南京扬子国资投资集团以及江苏东银律师事务所等理论及实务部门的专家、学者共七十余人参加研讨会。针对审计全覆盖视域下的国家治理、审计监督独立性等主题,与会专家学者或著华章,或发宏论,各抒己见,深入探讨,取得多项重要理论与应用成果。

## 一、审计全覆盖视域下的国家治理研究

### (一) 审计监督是国家治理的基石

在十八届四中全会提出审计全覆盖的总体要求下,审计监督面临着从政府管理手段向国家治理基石转变的历史任务。刘家义审计长曾指出,国家审计是为满足国家治理的客观需要而产生和发展的,是国家治理体系中的一项基础性制度安排。在这次会议上,如何充分发挥审计监督在国家治理体系中的基础作用,成为与会专家学者讨论的焦点。

南京审计大学校长晏维龙教授认为,从传统意义上来说,审计属于会计,会计属于工商管理,而工商管理属于管理学。但为了实现审计全覆盖的要求,审计监督应当从纯粹的经济监督领域扩展到政治及社会生活领域,从微观受托责任关系拓展到国家宏观经济社会调控以及公共权力运行领域。基于此,审计就不再仅仅是一个具体的单位治理的方法体系,而是整个社会的治理体系,属于国家之公器。从学科属性上看,政府审计应属于法学一级学科。

[收稿日期]2016-05-10

[作者简介]靳宁(1986—),男,山东济宁人,南京审计大学法学院讲师,主要研究方向为刑法学;何新蓉(1974—),女,安徽天长人,南京审计大学法学院副教授,主要研究方向为民商法、审计法。

审计署审计干部教育学院常务副院长彭华彰博士认为,我国审计法的基本内容包括审计管理体制、审计机关职责、审计机关权限、审计法律责任等。现行审计法律体系体现了国家审计工作的法律基础、法律要求和依法审计的基本原理,明确了审计监督权的法定权威与法律边界,保证了国家审计在国家治理中的基石作用。

江苏省社科院副院长、江苏省法学会审计法学研究会顾问刘旺洪教授认为,国家治理现代化是我国“第五个现代化”,国家治理现代化的目标就是善治,而善治包括决策科学化、程序民主化与规则法治化三个方面,要实现这三方面的目标,都离不开审计监督。审计的主要工作是对政府、企业等主体的决策进行对照、评估和判断,以此来保障决策的科学化;审计的重要职能是对国家权力的运行实行监督,预防和制止腐败,这实质上反映了制约国家权力,保障人民利益的民主原则;审计的根本目的是保证国家权力能够在法治的轨道上运行,审计监督制度的改革是全面推进依法治国的重要抓手。审计法是中国特色社会主义法律体系中的重要环节,审计法律体系的完善对于促进国家治理的法治化具有基础性的意义。

江苏东银律师事务所执行主任,中国法学会会员、江苏省法学会审计法研究会常务理事巫肇胜从国家审计的财政监督属性入手,论述了审计在国家治理中的基础性作用。巫肇胜认为,财政民主是人民主权原则在公共财政领域的具体体现,以公民财政知情权、公民财政决策参与权、公民财政监督权和公民财政救济权为内容的权利构造是保障公共财政民主的制度化选择。为了确保国家财政的人民性,实现公民的财政利益和公共财政利益,对国家财政权的行使进行法律监督是必不可少的,而审计监督就是国家财政监督中基础性的制度安排。

### (二) 审计监督制度的完善是国家治理现代化的重要保证

针对审计监督的改革目标与国家治理现代化的内在关联,刘旺洪教授提出了“没有审计监督的法治化,就没有国家治理的现代化”的命题。刘旺洪教授认为,腐败问题是国家治理现代化建设中的最大障碍,经济腐败则是腐败问题的核心,而审计监督的重点就是经济活动领域。由于审计机关的介入,经济活动的合法性、真实性和效率性得以保障,权钱交易、权力寻租等腐败问题可以得到及时发觉和预防。在“审计监督全覆盖”的要求提出后,审计监督的范围扩张到公共资源与国家公权力领域,这势必会强化审计监督在反腐败斗争中的作用,更加有利于国家治理环境的净化与国家治理能力的提升。

中国宪法学研究会副会长、教育部长江学者特聘教授、武汉大学珞珈学者、《法学评论》主编秦前红教授认为,“审计全覆盖”是国家治理改革的一项重要目标,即推动国家审计事业向着符合国家治理现代化的目标前进。法治化是国家治理现代化的重要内容,但仅强调法治化还不够,还应以民主化为重要补充,没有民主化的法制建设,很可能会出现“法律越多、法治越少”“法律体系完备,法律权威降低”的尴尬。另外,审计改革应当与其他改革一样,不能仅仅沉醉于逻辑的建构和制度的设计,还应当注意将改革建立在对现有制度的充分评估的基础上,做好与现有制度体系的衔接。

南京审计大学法学院毕少斌博士结合经济新常态的时代背景,对国家审计面临的挑战和应对进行了分析。毕少斌博士提出,为了使国家审计能够积极引领经济新常态,充分发挥国家审计的监督职能,必须依靠审计法治秩序的构建。国家审计法治秩序是国家审计的追求目标,也是其有效运行的必然结果。国家审计法治秩序的构建过应考虑价值、理念、功能、实践等多重维度,通过发挥国家审计对于保障社会经济健康运行的免疫系统功能,最终达到善治的目的。

### (三) 审计监督权是具有独立价值的国家权力

审计监督权是否具有独立的权利属性,是我国法学界长期讨论的问题。与会专家学者经过热烈讨论,一致认为在“审计全覆盖”提出后,审计监督的行政治理权的工具属性淡化,国家监督权的独立价值凸显,审计监督权应当是具有独立价值的国家权力。

安徽师范大学法学院冀睿博士提出,我国国家审计权应当被看作是除国家立法、行政、司法权以外的“第四种权力”,它不仅具有强大的监督性,还具有对其他国家权力的制约性,尤其在“审计全覆盖”提出后,审计权的适用范围已经突破了财政领域,而进入了其他公共权力领域,已经难以为现有的传统公共权力所涵盖,应当明确作为独立公共权力的性质。

广东财经大学法学院朱孔武教授认为,在推进审计全覆盖的过程中,如果仅强调审计作为治理工具的一面,固然可以提高审计机关的权威性、独立性和效率性,会为审计实务部门带来实际利益,但却无法真正推进国家法制建设。国家治理的现代化与法治化密不可分,审计监督制度发展完善的目标不仅仅是使审计机关自身获益,更应有益于国家法制的进程,具体而言,就是通过审计监督来加强对权力的制约,最终达到法治与宪政的状态。

秦前红教授也指出,审计监督既是国家治理的重要工具,也是宪法上的监督权,而审计监督的这两种“身份”有可能存在冲突之处:“国家治理”是一个价值中立的技术性话语,而监督权则是合宪性意义上的正当性话语,要警惕以“国家治理”的技术性表达偷换宪法上的正当化表达的做法,防止出现以“国家治理”为名阻碍审计所承担的宪法监督职权的情况发生。

## 二、审计监督独立性保障研究

为了增强国家审计监督的有效性,必须强化我国国家审计的独立性。我国宪法第91条规定了审计机关的职责任限,明确了“独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”的基本原则。在“审计全覆盖”提出后,审计监督范围更广、职责更重,审计监督独立性的意义也就更重大。

刘旺洪教授认为,审计监督的独立性必须依靠完备的法制来保障,这在“审计全覆盖”提出以后显得尤为迫切。“审计全覆盖”要求将审计监督的范围扩张至公权力领域,而任何监督都必然遇到阻力,越是对核心权力进行监督,所可能遇到的阻力就越大。如果没有严密的法律制度作为支撑,监督权就没有权威性,监督活动就难以顺利进行。因此,推进审计全覆盖和完善审计监督法律体系是审计监督独立性的两个支柱,前者凸显审计监督的价值,后者确保审计监督的权威,两者齐头并进才能达到保障审计独立性的改革目的。

独立行使审计监督权目标的实现必须要依靠具体的制度保障,围绕着审计监督独立性的制度设计,与会专家学者展开热烈讨论,提出诸多建议,大致形成以下三种观点:

### (一)“一府三院”模式

程乃胜教授认为,现今制约我国审计监督权独立行使的障碍主要有以下几个方面:第一,我国的国家审计机关设立在各级人民政府内,审计机关是本级人民政府的组成部分,本质上我国的国家审计是政府的“大内审”。由于国家行政机关实行首长负责制,下级必须服从上级,因此各级国家审计机关必须对本级人民政府首长负责。第二,在审计实践中,各级审计机关无法做到对本级人民政府的财政预决算问题进行真正有效的监督。第三,审计监督的经费不能得到有效保证。第四,许多地方国家审计机关的公务员编制严重不足,难以承担由于财政收支规模扩大以后带来的繁重的审计任务。有些地方审计机关委托社会审计已是常态,且对被委托的社会审计机构无力进行有效的监管。

对此,程乃胜教授建议,应当借鉴法院、检察院模式构建我国的国家审计制度,即在坚持党的领导和坚持人民代表大会制度的前提下,修改宪法,按照“一府三院”模式重构我国的国家审计制度。在全国人民代表大会之下,设立国务院、最高人民法院、最高人民检察院和最高审计署,最高审计署与国务院、最高人民法院、最高人民检察院一样,由全国人民代表大会组织,对全国人民代表大会负责,受全国人民代表大会监督。

### (二) 独立审计委员会模式

秦前红教授认为,全国人大虽然是国家最高权力机关,但就我国现行监督制度的实际效果而言,全国人大以及地方各级人大的监督力量并不及国务院及地方各级人民政府的纪检监察部门,因此,在人大内部设立独立审计机构的方案并不能充分保证审计监督的权威性。

秦前红教授的观点引起与会专家的共鸣。有学者认为,从我国国情来看,人民法院、人民检察院虽然独立行使司法权力,但实际上其权力的独立性和有效性仍不及行政机关。因此在构建独立的审计监督机关时,可以借鉴独立的审计委员会这一模式,审计机关既独立于行政机关,又独立于立法机关。具体来说,可以考虑通过提高审计机关职务级别、错开审计机关负责人与行政机关负责人的任期等方式来实现审计委员会的独立性。同时,改革审计机关的报告制度,要求审计机关仅对上一级审计机关报告工作,或者虽然对本级人民代表大会及其常委会提出审计报告,但不要求审计机关对本级人大负责。

### (三) 独立行政部门模式

江苏省审计厅高级审计师杨珺主任主张,在现行审计机关制度框架内,通过强化上级审计机关对下级审计机关领导,增强审计机关权力行使的统一性和权威性,以实现审计监督的独立性。具体而言可以从以下三个方面入手:第一,强化人事权的统一性,在省级审计机关正职、副职领导干部任免时,须事先征得审计署党组同意或征求意见。第二,加强审计计划的统筹和管理,下级审计机关审计计划应报上级备案,上级审计机关统筹组织本地区审计机关力量开展涉及全局的重大项目审计。第三,加强上级审计机关对下级审计机关的考核,健全重大事项报告制度,审计机关的重大事项和审计结果必须向上级审计机关报告,同时抄报同级党委、政府。

## 三、审计全覆盖下的审计法律体系修改完善研究

“审计全覆盖”提出后,审计监督权的权力属性、权限范围和权力主体等都面临着重新理解、重新设计和重新定位的问题,这既使得现行审计法律体系中原本就存在的缺憾愈加凸显,又提出了审计法律体系所不曾面对的新问题。因此,对包括宪法在内的审计法律体系进行修改完善,是审计事业改革发展的当务之急,也是与会专家学者关注的焦点。

### (一) 审计法律体系修改完善的目标与进路

彭华彰副院长认为,自1982年宪法确立了我国审计制度以来,经过三十多年的发展,我国现在已经基本形成了由不同层级的审计法律制度构成的,层次分明的、统一的、有中国特色的审计法律体系。我国现行的审计法律体系是以宪法为核心,由《中华人民共和国审计法》《中华人民共和国审计法实施条例》《中华人民共和国国家审计准则》等法律、法规、规章以及其他规范性文件所组成的,我国审计法的基本内容主要包括审计管理体制、审计机关职责、审计机关权限、审计法律责任等。尽管现行审计法律制度为审计机关和审计人员依法履行审计法律职责提供了重要的依据和保障,但随着近年来国家审计事业的进一步发展,部分审计法律制度的内容已经与审计实践不相适应,我国审计法律体系也存在着很多的缺陷或者漏洞,需要进一步完善。比如,我国现行审计体制的制约导致审计的独立性得不到充分的保障;审计职责的扩展没有得到法律的进一步明确等。因此审计法律体系的完善是审计工作进一步发展的必然选择。

程乃胜教授认为,伴随着审计全覆盖的推进,审计监督的范围扩大、对象增多,如果仍然将审计法仅仅局限于《中华人民共和国审计法》《中华人民共和国审计法实施条例》等几部以“审计”命名的法律法规,那么不论对国家审计事业的法律需求,还是对审计法学自身的发展来说,都面临着供给不足的局面。因此,有必要树立“大审计法”的理念,即所有接受国家审计的对象所适用的法律都是审计法。审计法包括国家法律体系内的各个部门法,其中起到提纲挈领作用的是宪法,《中华人民共和国

审计法》等狭义的审计法是主干,中办、国办的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》是核心。

复旦大学法学院教授、宁波大学特聘教授董茂云指出,构建完善的审计法律体系是一个系统工程,面对的问题千头万绪,首先应当把思路理清。在董茂云教授看来,审计法律体系的构建需要遵循以下四个步骤:首先,认清国家审计的任务与使命,明确审计监督在我国监督体制中的地位和作用;其次,配置审计机关应当享有的职权,职权内容应当以满足国家审计任务的需要为标准;再次,设计保证审计机关独立性的制度、程序;最后,构建审计机关内部的体制、机制。

南京审计大学法学院胡智强教授指出,完善审计法律体系既要实现审计法的内部体系性协调,也要实现审计法的外部体系性协调,两者不能偏废。就审计法的内部体系性而言,我国政府审计法律规范体系由宪法性审计法规、法律、行政法规、部门行政规章(审计准则类规范、审计项目类规范、审计管理类规范)和地方性法规五个层级组成。五个层级之间存在着层级越高,法律效力越高;层级越低,实用性越强的关系。就审计法的外部体系性来说,应当注意协调以下三对关系:一是我国的审计立法与审计法国际立法体系以及《联合国反腐败公约》之间的关系;二是纪律处分、审计法问责与刑事制裁之间的关系;三是审计制度与检察制度的衔接、配合关系。

审计署驻南京特派员办事处牟遥审计师提出,就调整的社会关系性质而言,审计法属于财政法,因此,审计法律体系的修改完善应当与财政法的修改完善相协调。牟遥审计师认为,财政基本法的缺失导致财政公权力范围的不确定、权力如何配置不确定等问题,直接影响到审计权的配置与效力,因此,制定财政基本法是当务之急。在完善财政法律体系时,还应推动税收立法,切实做到税收法定,并且制定专门的财政监督法,明确财政监督的主体、客体、内容、权限、职责、方法、法律责任等。

南京审计大学法学院何新容副教授认为,实现国家决策权、执行权和监督权的分权制衡是国家治理现代化的必然要求,应当将其作为审计法律体系修改完善的目标导向。在此基础上,考虑到我国现行审计制度对于行政型监督的路径依赖,审计法律体系以及审计监督体系的变革应当是渐进的,而非推倒重来,这种渐进的变革过程中需要对原有的审计监督功能进行重新定位并协调审计监督与其他监督之间的关系。

## (二) 审计法律体系修改完善的挑战与应对

刘旺洪教授提出,应当全面审视现行审计法律法规,对不符合“审计全覆盖”要求的相关内容予以修改,对不利于实现“审计全覆盖”目标的缺失内容予以增补,从宪法、法律和行政法规三个层次入手,构建完善的审计法律体系。首先,“审计全覆盖”提出后,审计机关职责范围扩大,不再仅限于对政府和企业事业组织的审计监督,因此,宪法第91条、第105条应作相应修改,将审计机关的职责不再仅定义为“政府和企事业单位的财政监督”,而是“国家的财政监督”。其次,审计法对于审计范围的规定也应修改,应从原来的国家行政机关扩大到所有国家机关,从原来的财政收支扩大到“审计全覆盖”所要求的“公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况”四部分内容。最后,在审计署的主导下,“审计全覆盖”所要求的四部分内容应当分别制定相应的行政法规,对于诸如环境资源审计等新型审计事项,有必要单独制定行政法规。

秦前红教授指出,应当重视法律修改程序对审计法法位阶的影响。秦前红教授认为,审计监督权是宪法规定的独立监督权力,因此,审计法也应当是国家基本法律,审计法也应当适用与民法、刑法等基本法律同等的修改程序。由全国人大常委会对审计法进行修改可能会导致审计法法位阶的不足,审计法的修改主体应当是全国人民代表大会。

江苏省社会科学院法学研究所副所长、副研究员钱宁峰认为,通过运用宪法教义学的方法,可以挖掘出宪法第91条的新内涵。宪法第91条第二款规定:“审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”,按照宪法教义学,完全可以

将本条款解释为审计监督权的配置既独立于其他行政部门,也区别于受上级人民政府领导的地域管辖关系,也就是说宪法第91条原本就包含国家审计权具有统一性的规范意涵。十八届四中全会决定所提出的“推进省以下审计机关人财物统一管理”是审计权统一性的具体化,这种要求实质上是对宪法第91条原意的回归。

#### 四、审计全覆盖视域下的审计体制、机制改革研究

徒法不足以自行,为了适应“审计全覆盖”下审计事业的新任务和新要求,落实审计监督的各项具体制度设计,实现审计监督权的独立性、统一性和权威性目标,与会专家学者对构建、完善各项具体的审计体制、机制提出了自己的见解。

##### (一) 省以下地方审计机关人财物统一管理问题研究

《苏州大学学报(法学版)》副主编、苏州大学法学院上官丕亮教授,改革的基本思路既不应是实行省以下地方审计机关人财物统一管理,也不应是实行审计机关的垂直管理,而应是根据宪法的精神设立两套审计系统。具体设想是回归宪法精神,强化中央审计机关,设置跨行政区域的审计署驻地方审计局,县以上各级政府的审计均由审计署负责;保留地方各级政府的审计机关,缩小审计范围,只负责所属部门和所属国有企业的审计。

南京审计大学法学院曾凡证博士认为,省以下地方审计机关人财物统一管理是保障审计监督独立性的重要机制,应当从地位、人事权、经费自主权三个方面入手,确保省以下地方审计机关独立行使审计监督职权。具体包括以下措施:审计机关在事权上由过去的向地方政府主要负责,改为向上级审计机关负责;在人事权上提升审计机关“一把手”的审批级别、统一编制人员管理;在财权上统一管理资产以及工作经费,解决审计机关监督受制于地方财政的状况。

##### (二) 审计权限研究

我国审计监督权权限弱、威慑低的现状是与会学者关注的焦点。程乃胜教授认为,但按照我国现行审计法的规定,国家审计机关仅有警告、通报批评、罚款和没收违法所得等较低强度的处分、处罚权,不足以对被审对象产生足够的威慑。江苏省法学会审计法学研究会副会长、东南大学法学院孟鸿志教授对此表示赞同,监督权必须有完整的职权,没有法律依据,没有执行机关,没有处罚权,那么就不能叫监督权。对于审计而言,它在反腐败中的意义主要在于反对经济腐败,而经济腐败是腐败的核心,必须有完整的职权才能实现反腐败的目标。

牟瑶审计师认为,我国审计法律没有赋予审计机关强制执行权,在现实中审计监督的执行很大程度上依靠被审计单位的自我约束。制约审计监督权限的制度缺陷具体表现为以下三个方面:一是审计相关程序设置不合理。二是同级人民政府牢牢掌握公布审计事项的决定权。三是现有的行政型审计模式制约着审计处理处罚、公告等制度的发展。

审计署审计科研所法制研究处杜宏伟、刘誉泽认为,应当从以下三个方面入手,有针对性地强化审计监督权:第一,强化被审计单位、有关单位和个人的配合性义务,同时加强对审计机关执法权的保障。审计机关仅靠封存有关资料资产的强制措施,还无法达到审计监督的目的,因此还应当赋予审计机关其他的行政强制权,使审计机关及其审计人员享有审计执法所必要的权力,能够采取及时有效的手段和措施。第二,扩大检查权的范围至被审计单位管理业务活动的计算机信息系统、业务资料和管理资料;完善协作配合机制,全面落实提请协助权;多管齐下强化审计权限的适用性。第三,健全审计执法权与刑事司法权之间的衔接机制。

##### (三) 审计报告制度改革研究

南京扬子国资投资集团企业管理部胡贵安部长对审计报告制度的重要意义进行了分析,认为审计报告制度是保障公民知情权、落实“人民主权”原则、推动国家治理完善的基础机制。与立法型、司

法型和独立型审计模式相比,在实行行政型模式的我国,审计结果公告仍属于审计机关的法定职权而非法律义务。因此,建立以强制公告为主的审计信息披露机制,为民众了解政府职责履行情况、参与国家治理提供重要条件,是推动国家治理完善的必由之路。

审计署审计科研所法制研究处杜宏伟、刘誉泽认为,查阅审计机关发布的审计结果公告是人民群众监督审计机关的主要途径和方式。然而在实践中,一些审计机关发布审计结果公告的力度仍然不够,主要表现为审计结果公告还未形成一种常态化的制度,审计结果公告制度执行不到位,审计结果公告少,审计结果公告内容不全面、发布方式比较单一等问题。

#### (四) 审计工作报告制度改革研究

国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关的审计工作报告,这是我国审计法规定的基本制度。但在实践中,审计工作报告制度在报告内容、监督力度、报告程序等方面均存在着值得改进之处。

牟瑶审计师将审计工作报告制度存在的问题归纳为五个方面:一是在报告内容上重预算执行审计轻决算审计;二是在审计结果上重审计处理轻审计处罚;三是在报告程序上重审计轻公开,导致审计的威慑力和社会公众参与监督的作用不明显,这在一定程度上也是导致社会舆论质疑审计查处诸多问题“屡查屡犯”的重要因素之一;四是在人大监督上,人大常委会对于审计工作的监督更多地表现为结果监督,过程监督较弱;五是权力机关在人力资源配置上不足。

为了解决审计工作报告制度中存在的问题,牟瑶审计师提出,现阶段审计监督服务人大监督的方式应该着眼于以下三个方面:一是细化两个报告的内容,使得人大对审计监督财政公权力的内容有更为详尽的了解和掌握。二是强化人大对审计履职尽责的日常监督。增加审计机关向人大不定期报告的相关规定,人大可以随时要求审计机关报告相关事项。三是引入咨询和顾问制度,充实人大财经监督人力资源队伍。人大可以在特定事项检查或调研过程中,聘请审计机关专业人员直接参与工作;同时可以从审计机关吸收相应专业人员充实人大专门委员会。

南京审计大学法学院张理博士建议,应当通过增加审计机关报告次数,使对审计工作的监督常态化;同时提高审计工作报告决议的具体操作性,由专门委员会提出调研报告;并建立监督决议执行落实制度,以使决议发挥最大效用。

#### (五) 预算审计监督机制改革问题研究

针对预算监督机制的改革问题,安庆师范学院王欣博士和军事经济学院的朱殿骅都以“问题-对策”的逻辑进路,分别提出了各自的主张。

王欣博士认为,目前我国的财政预算法律监督体制仍然存在着立法机关监督权虚化、行政机关高度集权缺乏监督、审计监督弱化等诸多问题。在我国财政预算法律监督体制的构建过程中,应着力从财政预算的立法监督、审计监督和行政监督等三个方面加以完善。

朱殿骅则认为,我国财政预算监督制度中存在三个问题:一是人大对预算审查的时间较短,未能对预算编制的周期实现“全覆盖”;二是预算编制过程的复杂性造成人大预算监督能力与其监督职责存在矛盾;三是人大综合审批制的表决方式弱化了人大对预算的监督效果。针对这些问题,国家财政预算监督应当从以下三方面加强:一是优化配置人大预算审批权,进一步完善预算审批程序;二是探索利用国家审计监督力量,强化人大预算监督能力;三是加强对预算违法行为的责任追究。

胡智强教授就审计监督中预算监督机制的改革提出了路线图。他认为,预算审计监督的改革路径既要有长线,也要有中短线。长线就是修改现行宪法中关于审计监督的规定,但修改宪法需要严格的程序,成本较高;中线是技术路径,比如推进省级以下地方各级审计机关人财物的统一管理;短线就是修改现行审计预算监督规章制度中的不合理内容。长线改革的目标是将审计监督权从行政权变为立法权,但在我国现行监督体制下,立法监督权并没有处罚、强制的权限,只有信息披露的权力,实

际上是一种比较软的公权力,反而可能导致审计监督权实际效果的不足。因此,在预算审计监督的改革路径设计上,应当走中线与长线相结合的道路。

### 五、审计法制理论与实务中的其他热点问题研究

针对自然资源审计的立法问题,安徽大学法学院陈宏光教授在回顾我国资源环境审计法律制度的历史进程,并结合域外相关法律制度以及淮南市资源环境审计法立法实践的基础上,从加强法律制度建设、扩大资源环境审计权限、明确资源环境审计职权、创新资源环境审计的方法等四个方面提出了相关的政策建议。

针对我国政府性基金的审计监督困境,中南大学法学院周刚志教授提出了自己的解决方案。周刚志教授认为,政府性基金的设立、课征和使用,除需遵循《预算法》所规定的法律、行政法规等形式依据外,还需确立“及时清理”、“收支平衡”等法律原则,并依据财政基金与课征对象之间的关系,对政府性基金进行类型化、制度化处理,构建不同的财务会计机制,以方便审计监督的实施。

南京审计大学法学院苏欣副教授对审计机关购买社会审计服务的问题进行了分析。苏欣副教授认为,“审计全覆盖”的总体目标对政府审计能力和绩效提出了很高的要求,而客观上全国审计机关的人员、技术等审计资源十分缺乏,政府审计中基于各种主客观原因而发生的应审未审、审而不严、疏于问责的现象较多,影响了政府审计依法独立行使审计监督权的权威和效能。在此背景下,审计机关购买社会审计服务就可以有效弥补审计资源的不足,便于审计机关统筹整合审计资源,高效履行法定职责,更好地完成公共服务。但是,政府审计购买社会审计服务的相关立法严重滞后,亟需加强法律规制。

南京审计大学法学院胡玉霞副教授主张,应当从回避义务、国家审计人员任用资格制度、赋予审计对象以及社会公众广泛的程序权利、完善有关国家审计活动期间与送达的相关规定等四个方面入手来完善审计监督程序。

南京审计大学法学院肖建新教授运用训诂的方法对“审计”一词进行了考据,提出在我国审计史上,具有现代含义的审计首先是在宋代使用的。这种源自宋代的审计法律文化传统影响深远,时至今日仍然对我们正确认识审计监督有着启示。

[责任编辑:刘 星,杨志辉]