

政府预算变革与政府预算执行审计战略转型

——基于国家治理的视角

薛芬

(河海大学 商学院,江苏 南京 210098)

[摘要]政府预算是政府配置资源的重要工具,是国家治理的核心,国家治理理念推动政府预算朝着规范、透明、绩效、民主的方向变革。国家治理离不开审计监督,预算执行审计要适应政府预算变革的形势,以改革的思维进行战略转型,从而顺应政府预算规范、透明、绩效、民主的变革发展需要。对预算执行审计在审计范围、层次上重新作出战略定位,并以预算绩效审计为战略重点,积极推动公众参与机制建设,建立审计结果公开制度,是预算执行审计战略转型的重要思路。

[关键词]国家治理;政府预算变革;预算执行审计;审计监督;绩效审计;审计战略定位

[中图分类号]F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2012)06-0042-07

一、引言

多年来,我国预算执行审计在严肃财经纪律、维护国家经济秩序和安全、促进完善政府预算管理方面发挥了重要作用。但是,近年来,政府预算执行审计遭到“屡审屡犯”等突出瓶颈问题,使得政府预算执行审计的开展陷入死胡同,预算执行审计作用的发挥也受到了抑制。然而,细究制约预算执行审计作用发挥的制度性问题,一方面源于政府预算制度本身所包含的种种“顽疾”,另一方面则源于预算执行审计工作本身不适应政府预算发展和变革形势需要。

近年来,理论界也不乏对预算执行审计创新的探讨,但大多从经济学的视角展开分析,且往往局限于审计工作本身,忽略了政府预算和国家审计所共同具有的政治特征以及二者共同作用的理论基石(国家治理),割裂了政府预算与国家审计的内在互动关系。在缺乏系统的理论支撑下,预算执行审计的研究在某种意义上具有“以实践催熟理论”的色彩。因而预算执行审计实践的受阻也几乎使得相应的理论研究停滞不前。

纵观国内预算执行审计的研究现状,如果将我国政府预算和预算执行审计融入到国家治理的宏观环境中加以考察,可以清晰地看出预算执行审计所遭遇的瓶颈问题以及忽视国家治理理念后所产生的政府预算和国家审计问题。从国家治理视角出发,我们可以探寻政府预算的变革性发展方向,这种变革性发展方向是预算执行审计工作所要顺应并作出调整以服务于政府预算工作需求的一个导向。围绕这样一个导向,相应地对我们的预算执行审计工作作出转型变革,是预算执行审计工作的良好出路。

本文以国家治理为研究的契合点,试图回答以下问题:一是政府预算在国家治理中起到什么样的

[收稿日期]2011-10-09

[作者简介]薛芬(1969—),女,江苏宜兴人,河海大学商学院博士研究生,江苏省审计厅行政事业处副处长,从事政府审计和技术经济及管理研究。

作用,以及国家治理的理念对政府预算有着怎样的变革价值诉求;二是国家审计在国家治理大系统中与政府预算有着怎样的互动关系,以及在顺应政府预算变革的形势中,政府预算变革会对预算执行审计有什么样的转型要求;三是预算执行审计怎样发挥其服务性和主动适应性特征,以改革的思维对预算执行审计工作进行战略转型。

二、国家治理视角下的政府预算变革

关于国家治理的内涵,学术界尚无一致的界定。从经济学的角度来看,国家治理的最终目的是通过政府、市场与社会的相互协调,促进资源的有效配置,并推动社会经济持续、全面、均衡发展,从而满足社会成员的需求^[1]。从公共受托责任的角度来看,国家是否以最能反映人们共同需求偏好的方式利用直接或间接地从民众手中获取的资源,即要求国家履行好向纳税人(民众)提供所需要的公共产品并获得民众认同的公众受托责任,是现代国家治理之核心议题。宋常等认为国家治理的首要和最基本目标是维护政治秩序,保证政府能够持续地对社会资源进行权威的有效分配^[2]。

在国家治理(结构)中,制度是维系国家公共秩序并协调资源配置、促进经济发展的重要治理手段。从发达国家的实践来看,国家良好的秩序治理和经济发展,基本的前提就是要有一套比较完善的制度来协调政府的行为^[3]。建立什么样的制度安排可以揭示人们的偏好,有效地分配和使用财政资金以实现公共受托责任?可以肯定地说,良好的政府预算在这个制度中扮演着关键性的角色。

政府预算的产生与公众对政府资源配置和使用情况的监控要求密切相关,公共资源受托责任是政府预算产生和发展的基础。在现代社会中,政府预算是通过政治程序,围绕公共财政资金的分配和使用对稀缺公共资源寻求有效和公平配置的制度设计,它是政府配置资源的重要工具,能从货币上反映公共受托责任的履行过程,是国家治理有效实现公共受托责任目标的重要制度安排。

政府预算制度与国家治理之间存在着内在的互动关系。一方面,政府依据每年的财政预算来安排政府活动,它为国家治理活动提供了一种约束,通过将政府的治理活动限定在某一范围内,从而对国家治理起到一定的引导作用。另一方面,不同的国家治理结构和水平反过来对政府预算有着不同的影响和要求。越是预算制度完善的国家,其国家治理也更加高效而且负责。正如渐进主义预算理论的奠基人威尔德夫斯基(Arron Wildavsky)所指出的,预算作为政府的生命和血液,如果我们不说“政府应该怎样做”,而说“政府预算应该怎样做”,就可以更清晰地看出预算在政府公共治理中所起的核心作用^[4]。可以说,预算是国家治理的核心。

20世纪90年代末期以来,中国的政府预算改革就一直作为国家治理结构转型的核心问题之一,在顺应国家治理结构转型的“善治”潮流中,不断进行相应的变革。实现善治是国家治理的最终目标。俞可平曾指出,善治包含着10个基本要素,即合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁、公正^[1]。

从国家治理的“善治”潮流来看,有效的国家治理没有统一的模式和结构,但受托责任、透明度、有效和民主参与是良好国家治理水平依赖的最核心的四个支柱。作为国家治理核心的政府预算,如何在政府预算问题上体现国家治理受托责任、透明度、有效和民主参与的要求,至少要从以下四个核心相应的进行破解。

一是国家治理的受托责任推动预算的规范性变革。预算的规范性应该包括预算的合规、完整和刚性。从国家治理的受托责任来看,一方面所有政府预算活动必须在合法合规的前提下;另一方面国家直接或间接地从民众手中获取的资金或资源都应当纳入预算管理,才能全面反映政府公共资源或资金的受托责任,即预算必须是完整的。因此,合规、完整的政府预算有效地分配和使用财政资金以实现公共受托责任的基石,也是良好国家治理的基石。此外,为保证预算的约束性和权威性,政府的一切活动应严格按预算执行,确保预算的刚性。如果预算缺乏刚性的,则党委与政府在预算年度中可随时出台各种政策决策而不受预算过程约束,那么预算过程必然充满各种不确定性,支出决策的

合理性也会大大降低,资金的使用效率就会下降甚至出现各种浪费^[5]。对确需调整的政府预算,也应按照规范的程序和规则进行批复、调整。

二是国家治理的透明度推动预算的透明性变革。透明性是国家治理的重要特性和核心要素,是受托责任关系的基石^[6]。在国家治理模式中,增加公共管理的透明度,革除“暗箱操作”,发展政府与民间的合作伙伴关系,逐步实现政府、社会、公民的共同治理,已成为各国政府治理的发展潮流^[7-9]。预算的目的就是将看不见的政府行为变为可量化和可评价的财务信息,因此预算公开透明(即透明预算)是国家治理透明度的核心因素,更是纳税人的民主诉求。透明预算要求公开政府预算决策、程序和预算行为过程,如果政府预算不公开、不透明,政府活动就无法得到有效的公众监督,腐败的危险、公共资源被滥用的可能性就会大大增加,进而影响到公众对国家治理的信心。

三是有效的国家治理要求预算进行绩效性变革。国家治理的高效意味着政府代理人不仅要重视公共资源的合法配置,还要重视如何经济有效地使用取之于民的经济资源并以最小的成本满足公众的需要,即国家治理的模式应该是绩效导向的。在既定的财政收入水平下,国家治理的能力在很大程度上取决于国家能不能有效率地分配财政资源,并在资金的使用过程中减少各种浪费和腐败^[10]。在绩效导向的国家治理模式下,现代政府预算的受托责任从公共受托财务责任向公共受托绩效管理责任发展。绩效预算是适应公共受托责任的发展而转变传统预算管理模式的重大制度变革与创新。绩效预算强调加强预算的战略规划和目标设定等战略管理,通过确定政府支出的绩效结果目标,建立绩效结果评价与预算资金分配的联系。绩效预算应当是不仅包括预算编制、批准、执行、决算等预算程序,还包括绩效评价及评价结果反馈到预算管理等诸多环节在内的完整管理体系^[11]。

四是国家治理的民主参与推动预算的民主性(或公民参与式预算)变革。从国家治理的民主参与来看,国家治理强调主体的多元性。20世纪90年代后,除了政府以外的各利益主体广泛参与成为现代民主发展的必然,国家治理的民主参与使得公众可以通过一定的途径在公共决策中发挥更重要的作用,并推动了民主预算(或公民参与式预算)的变革与发展。参与式预算是一种公民直接参与决策的治理形式。在政府的预算决策中,如果允许公众表达其多样化的偏好,那么公共产品和服务的生产者就会在了解公众偏好信息的情况下采取行动,使得政府的资源配置和支出与消费者效用更紧密相连。在这一前提下,政府预算的有效性就可以提高,国家治理的水平和能力也就越高。参与式预算意味着在政府预算决策方面要为公众提供更全面的信息,更大的透明度,更多的参与渠道或有较好的偏好表达机制。

三、政府预算变革对预算执行审计战略转型的要求

有效的国家治理离不开监督机制。政府预算能够从货币上反映国家治理中公共受托责任的履行过程,因此对预算活动的管理与监督必然也是国家治理的重点内容。

国家审计的产生和发展源于国家治理的需要,审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为,其本质是国家治理这个大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,是国家治理的重要组成部分^[12]。国家审计的独立性决定了其可以代表社会公众的利益监督政府行为,是国家在公共财政治理领域中有效实现公共受托责任目标的外部监督治理制度中最核心的部分,在构筑政府预算与国家治理之间的功能关系中起着很好的外部监督治理的桥梁作用。

作为国家治理这个大系统中的“免疫系统”,国家审计应当具有批判性、宏观性、建设性、服务性、主动适应性和开放性等显著特征。国家审计的批判性和建设性决定了预算执行审计可以发挥其“免疫系统”中批判和建设的功能作用,揭露预算工作中的问题并提出建设性建议以不断促进政府预算的深入发展。

国家审计的服务性要求审计工作要顺应经济发展形势的需要,服务于党和政府的工作中心;国家审计的主动适应性要求审计弄清当前工作面临的形势和要求,将审计工作融入经济社会发展的大背景中去^[13]。因此,预算执行审计必然要置身于政府预算变革发展的形势中,弄清政府预算的变革发

展形势对预算执行审计工作有着怎样的影响和要求,并主动顺应政府预算改革发展需要,以改革的思维对预算执行审计工作进行战略转型以服务于政府预算工作发展的需要。从国家治理视角出发,政府预算变革对预算执行审计战略转型的要求主要体现在以下方面。

(一) 促进政府预算的合规与完整是预算执行审计的首要目标

根据我国审计署 2006 年至 2011 年公布的部门预算执行审计结果来看,预算执行审计中的违规问题以及管理不规范问题仍然是政府预算中的头号问题,且所占比例非常大,集中体现在四方面:一是部门预算不完整、不真实,隐瞒收入和结余问题涉及单位较广;二是预算执行不到位,无预算支出、超预算支出、挤占挪用和自行调剂使用现象较为普遍;三是非税收入收支两条线管理政策尚未完全落实;四是存在乱收费和私设“小金库”现象。

依法预算乃是政府预算规范性要求的起点,权力机关通过立法将预算活动纳入法治化轨道,将社会成员对公共财政活动的集体意愿上升为法律,使社会成员的意志得以约束、规范。对政府预算进行监督,确保政府公共财政活动依法开展并符合社会成员的根本利益,乃是预算执行审计的重要工作基点。而适应预算完整性的需求,预算执行审计的也要相应拓展监督视野,提升预算执行审计监督的范围和层次。

因此,在目前情况下,强化和拓展合规性审计,加大对重大违规违纪问题的揭露和查处力度,促进政府预算的合规和完整仍然是预算执行审计的首要目标。

(二) 及时披露政府预算的相关信息是预算执行审计的重要任务

及时、系统地把所有政府活动相关的信息进行充分披露是预算透明度的根本要求。国家审计所固有的监督职能和专业特性,决定了可以通过预算执行审计对政府预算实施有效的监督,向社会公众及时、系统地提供与政府活动有关的财务和绩效信息,从而促进社会公众了解和评价政府政策的制定和结果,减少或消除政府在公共资源分配和使用上的自由裁量权,进而抑制作为代理人的政府可能出现的机会主义行为和利用公共资源支配权寻租的腐败行为^[6]。预算执行审计结果的披露,进一步推动公众关注预算信息,提高对预算信息的需求,进而提高财政透明度。因此,预算执行审计的另一项主要任务是依法对预算执行审计情况及时予以披露。

(三) 对预算绩效评价与鉴证是预算执行审计的发展方向

绩效是国家治理的基本要件,也是政府预算的核心构件之一。将绩效评价与预算挂钩是现代绩效预算的精髓^[6]。绩效预算的起点是绩效评价,推进绩效预算的核心环节是对资金使用效率进行客观公正的绩效评价,并建立一套能够反映政府公共活动绩效的评价体系。

政府绩效评价是一个引入公众参与的多主体评价机制。在这种评价机制下,政府审计的参与将有助于保持绩效评价运行在政治上的独立性和公正性^[14]。由于审计内在的特性,国家审计不仅能保证绩效评价的准确性,还能依靠其权威性保证评价的客观性和公正性。因此,审计应当是国家治理绩效评价体系中的重要工具,并且应具有主体地位。无论是英国、美国还是澳大利亚,国家审计都站在独立的立场上在政府绩效评价体系中扮演着重要角色。

我国应当积极探索开展对预算的绩效审计,促进预算执行审计从以财政财务收支审计为主向财政财务收支审计与绩效审计并重转变,使预算绩效审计担当起国家治理中预算绩效评价的主体工具角色,通过预算的绩效审计降低政府代理成本,缓解预算决策信息的“理性的无知”。并将有关预算的绩效审计结果作为预算编制决策的重要参考,通过预算的绩效审计促进公共资金有效使用和政府及其部门绩效的改进,推进财政建立健全科学合理的预算绩效评价指标体系,促进政府由“重预算、轻管理”的资金使用管理模式向监督和绩效评价模式转变。

(四) 强化对各利益主体预算的政治控制是预算执行审计重要使命

既然治理主体是多元的,就需要建立相应的制度,使政府以外的各种主体以多种形式、通过不同

渠道广泛参与治理。

政府预算过程就是国家治理中各个参与者之间的权力与责任分配的过程,也是规范和协调各部门利益的过程。相关主体通过预算层面参与国家治理,这些主体涉及直接政府、财政部门以及其他各政府部门,另外,还包括立法及监督部门,如人大、审计部门等。对财政部门而言,审计当中发现的问题和相关整改意见对于加强预算编制和执行管理,有重要的参考意义,预算执行审计结果是下一年预算安排的重要依据,财政部门与审计部门之间的关系,既有监督与被监督的一面,又有相互合作、共同促进预算水平提升的一面。就各主管部门而言,预算执行审计是政府内部对预算安排和执行进行综合评价的重要途径之一,它同财政专项检查相结合,可以为各部门改善预算编制和执行提供重要的参考依据,加之审计结果涉及各部门主要领导业绩的考核,所以预算执行情况和预算审计结果对相关部门进行干部评价有较大影响。对立法部门而言,各地人民代表大会都纷纷开始通过审查部门预算来逐步落实宪法和预算法赋予人民代表大会的预算权力,实现人民参与国家治理的公民政治权利。预算执行审计是人民代表大会评价预算编制与执行,提高立法审查能力的重要信息来源,是国家治理的基础,也是强化人大对预算政治控制的基础。在公众参与的环节中,审计应通过对政府预算履行监督职能,充分保障人民对公共财政的知情权、参与权、监督权,保障国家治理过程中的公民政治权利,为我国推进民主政治建设创造良好条件。

因此,审计作为国家治理监督并协调各部门利益必不可少的制度安排之一,在由财政监督、人大监督、审计监督、纪检司法监督和公众舆论监督等构成的多层次预算监督体系中具有不可替代的地位和功能,通过审计可以对规范和协调各部门利益的过程予以监督和控制。因此,强化对各利益主体预算的政治控制是预算执行审计的重要职能。

四、预算执行审计战略转型的对策思路

根据国家治理视角下政府预算规范性、透明性、绩效性和民主性变革对预算执行审计工作的转型要求,预算执行审计应当从宏观角度上进行战略转型,在审计范围、层次上重新对预算执行审计作出战略定位,并以预算绩效审计为战略重点,加强审计促进国家治理民主参与、公开透明的机制和制度建设,推动预算朝着规范、民主、透明、绩效方向发展,进而改善国家的治理水平。

(一) 在战略定位上,建立全面政府预算审计,适应政府预算的规范性变革要求

合规和完整是政府预算规范性的两个重要属性。从理论上讲,完整性要求所有以国家的公权力直接或间接地从民众手中获取的资源都应当纳入审计的视野,从而达到全面监督公众受托公共资金或资源的使用和分配情况。为此,预算执行审计的范围应该是全方位、多层次和宏观视野的。合规性要求政府预算过程始终且每一个环节都应该有审计监督,因此对预算的审计监督应该是全程的。

1. 对全部政府性资金进行审计。由于目前政府预算体系并不完善,真正纳入预算的是税收,而资本经营收入、债务收入、政府性基金以及原来由各个部门控制的预算外资金未全部纳入政府预算管理,相应地,政府预算审计的范围大多局限在税收审计及各种专项资金审计上。规范的政府预算应该包括经常性预算、建设性(含债务)预算、政府性基金预算、社会保险预算、国有资本经营预算等内容,对政府预算的审计,应该包括上述内容以及上述预算形成的各种专项资金,即应纳入政府预算管理的资金都应包含在审计监督范围之内,尤其是游离于财政监督外的预算外资金、政府基金、政府负债等。通过审计,真正促进建立完善的政府预算体系。

2. 建立全程预算审计机制。我国现行的预算审计机制主要以事中审计和事后的决算审计为主,没有建立起事前审核、事中监控、事后检查相结合的全面预算审计机制。预算审计机制改革应当根据政府预算改革的要求,将预算审计关口前移,在人大批准预算前,对预算编制的准确性、科学性、及时性和预算执行中的预算批复、调整、实施等情况进行即时审计,通过事前、事中与事后的预算执行审计

的有效结合,把审计监督贯穿于政府预算的决策、执行和实施结果全过程。其间,要重点关注预算参与者的行为模式和决策模式即预算的编制,将预算编制的决策与国家的治理政策紧密结合,通过预算编制审计或绩效预算审计,为政府加强预算编制决策提供科学而严谨的参考依据,以充分、有效地发挥预算执行审计的国家治理作用,确保政府预算的完整、规范、科学、公正和民主。

3. 加大对二、三级预算单位及实施预算功能的其他机构审计监督力度。由于审计任务重、审计力量不足,目前审计对象以一级预算单位为主,对于二、三级预算单位的审计监督还不够。审计监督的广泛性与普遍性应该是就全社会而言的,因此对政府部门所属单位的预算管理情况应加大审计调查力度,与此同时,要将履行财政资金管理职能的财政支付执行机构、代理银行、会计核算中心、政府采购中心、财政担保中心等新生机构纳入审计监督范畴,实现真正意义上全面政府预算审计^[16]。

(二) 在发展重点上,积极开展政府预算绩效审计,适应政府预算的绩效性变革要求

健全而有效的预算绩效管理,是预算绩效审计开展的良好基础,它有利于解决预算绩效审计在评价依据和评价标准方面的困境,并为绩效审计的开展营造适宜的氛围。现阶段,我国预算绩效管理制度尚不健全,缺乏对支出的经济性、效率性和效果性绩效评价标准,绩效审计还没有得到广泛应用,预算执行审计主要以财政收支真实、合法性的监督检查为主。应借鉴西方国家的先进经验,制定适合我国预算绩效管理制度背景的预算绩效审计机制。具体改革措施可以先从项目预算绩效审计开始,如在国有企业审计、专项资金审计、重大建设项目审计、预算执行情况的审计过程中,重点关注国家资本经营预算、资本(建设项目)预算和日常预算等绩效预算审计,并逐步扩展到政府部门绩效预算审计、政府活动绩效预算审计直至全面绩效预算审计。

(三) 在机制建设上,积极推动公众参与,适应政府预算的民主性变革要求

一是审计可以作为一个独立的权威机构来审查与政府预算相关联的公众参与过程,鉴证是否建立了相应的制度以确保公众获得参与途径,以及是否采取了适当的程序和步骤以确保公众参与过程的合理性。二是审计在对政府预算绩效进行评价时注重社会公众对政府预算绩效的满意程度,不断倾听群众的呼声,虚心吸收公众的建议,让公众积极参与到整个绩效评价环节中去^[15]。例如,在选择预算绩效评价项目时,要侧重于那些最能反映公众需求、对公众利益影响广泛的项目;在制定绩效评价标准时,要更多地考虑公众认同的绩效指标;在对政府预算绩效进行测评时,要把公众的满意度作为一个重要的参考依据,鼓励公众参与到对政府绩效的评价中去。

(四) 在制度保障上,完善审计结果公开制度,适应政府预算的透明性变革要求

审计结果公告制度是政府实现公共财政领域有效治理的重要透明性制度安排。应健全审计结果公告制度,根据《国家审计准则》对有关审计机关公布审计结果的信息范围、质量要求和审核批准程序的规定,制定审计公告的具体操作办法,确保社会公众及时了解、监督政府部门履职和使用财政资金情况,提高国家治理信息透明度。通过预算执行审计报告将预算中存在的问题和不足在法律规定范围内按照法定程序公开,提高政府的预算透明度,促使相关部门进行整改和规范,提高政府部门的工作绩效,最终促进国家良好治理。

此外,还应根据国家相关保密法规的规定,除对涉及诸如国家安全的国家机密的内容予以保密外,应一律公开。也就是说,应该将审计机关公告审计结果的“权利”改为“义务”,将审计结果公告的“批准制”改为“核准制”,逐步做到“以公告为原则,以不公告为例外”,通过制度约束保护了公民的知情权。对于审计公告制度的法律化,还应注意完善事前告知和事后救济等一系列法律程序。

参考文献:

[1]俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.

[2]宋常,王睿,赵懿清. 国家审计在走向善治的国家治理中的若干问题[J]. 审计与经济研究,2012(1):10-15.

- [3] 张慧君, 景维民. 国家治理模式构建应注意的若干问题[J]. 社会科学, 2009(10): 12-14.
- [4] Wildavsky A. Political implications of budget reform; a retrospective[J]. Public Administration Review, 1992, 52(11): 595-598.
- [5] 马骏, 侯一麟. 中国省级预算中的政策过程与预算过程: 来自两省的调查[J]. 经济与社会体制比较, 2005(10): 25-34.
- [6] 陈希晖, 王会金, 陈骏. 政府预算与政府审计的互动关系研究——基于公共治理的视角[J]. 中国行政管理, 2010(6): 32-35.
- [7] 马蔡琛. 中国公共预算管理改革的制度演化与路径选择[J]. 中央财经大学学报, 2007(7): 2-3.
- [8] 戚振东. 国家审计风险模型构建及其应用研究[J]. 审计与经济研究, 2011(6): 26-30.
- [9] 秦荣生. 国家审计职责的界定、责任关系的分析[J]. 审计与经济研究, 2011(2): 3-8.
- [10] 王绍光, 马骏. 走向预算国家——财政转型与国家建设[J]. 公共行政评论, 2008(1): 3-4.
- [11] 梁斌, 罗文洁. 论政府绩效管理与绩效审计[J]. 审计与经济研究, 2012(2): 20-25.
- [12] 刘家义. 国家审计与国家治理[R]. 中国审计学会第三次理事会(内蒙古)论坛讲稿, 2011-07-08.
- [13] 尹平. 基于经济发展方式转变视角的国家审计战略转型研究——兼述市场失灵与政府失灵下的审计规制[J]. 审计与经济研究, 2011(6): 22-23.
- [14] 戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克. 政府改革手册: 战略与工具[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [15] 张立民, 赵彩霞. 论善治政府理念下的政府审计职能的变革——基于政府绩效评价的视角[J]. 中山大学学报, 2009(2): 180-182.
- [16] 罗春梅. 预算违规行为与预算权失衡——基于审计报告的分析[J]. 审计与经济研究, 2010(3): 13-18.

[责任编辑: 杨志辉]

Innovation of Government Budget and Audit Strategic Transformation of Innovation of Government Budget Execution: From the Perspective of National Governance

XUE Fen

(School of Business, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: Government budget is an important tool of governmental allocation of resources and the core of national governance. The idea of national governance drives the government budget to move toward the normativeness, transparency, performance and democracy. In order to meet the changing situation and requirements, national governance does not work without audit supervision and budget execution audit must be adapted to the change of government budget and transformed strategically with the innovative way of thinking. A strategic position budget execution audit must be reset in terms of audit range and level and, at the same time, regarded as a key to push an open system of public participation and release of audit results.

Key Words: national governance; government budget transformation; budget execution audit; audit supervision; performance audit; audit strategic position