

健全审计体制机制改革 推动国家治理能力现代化建设

——“学习中央审计委员会第一次会议精神学术研讨会”会议综述

张道潘,周 丹

(南京审计大学 科研部,江苏 南京 211815)

为深入学习贯彻“习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神”,深刻把握审计工作在党和国家治理能力现代化建设与国家监督体系中的重要作用,健全审计体制机制改革,推动国家治理能力现代化建设,2018年7月13日,南京审计大学召开研讨会,邀请国家审计系统、校内外知名专家学者共三百余人集中学习研讨会议精神。审计署党组成员、副审计长孙宝厚,中央军委审计署综合局副局长吴畏,中国社科院大学侯惠勤教授,南京大学张凤阳教授,兰州大学杨肃昌教授,江苏省委党校王世谊教授,《江海学刊》主编韩璞庚教授,南京审计大学全体校领导及职能部门教师代表参加了此次研讨会。

会议伊始,孙宝厚副审计长首先做了题为《学习贯彻中央审计委员会第一次会议精神的思考》的主题报告。他指出,中央审计委员会第一次会议标志着中国特色社会主义审计事业进入了新的时代。真正学懂弄通是贯彻落实好党中央有关审计管理体制要求和中央审计委员会第一次会议精神的前提。孙宝厚副审计长同时指出,党中央对审计工作的高度重视,超过了历史上任何时期。审计机关面临着前所未有的新形势,各方面工作要实现全面提升和跨越;审计工作思路上要更加注重党的领导、更加注重宏观、更加注重治本这一鲜明导向。接着,南京审计大学党委书记晏维龙教授以《新时代的经济监督》为题作专题报告,他首先介绍了经济监督的定义、理论基础、时代背景以及总体要求与原则,并对经济监督体系的主客体进行了界定,指出审计是党和国家监督体系的重要组成部分,审计署的监督对象包括政府行为、国有企事业单位以及国民经济运行情况。在此基础上,晏维龙教授进一步阐释了审计监督的体系、功能发挥、领导体制以及审计队伍建设与审计技术方法。杨肃昌教授随后以《“中央审计委员会”——背后的逻辑》为题做了专题报告,从多角度考察了设立中央审计委员会的逻辑,认为中央审计委员会是加强党的建设和从严治党的要求使然,是审计监督职能得以充分发挥的政治与组织保障,是经济责任审计管理体制的创新与发展,是强化党内监督在党和国家监督体系中主导地位的举措,为理解和认识中央审计委员会的成立提供了新的视角与启发。下午的会议围绕国家审计,分六个主题同时展开学习研讨。

[收稿日期]2018-06-10

[基金项目]江苏省高校哲学社会科学项目(2016SJB710039);江苏省高校自然科学基金项目(18KJB610010、15KJB180008)

[作者简介]张道潘(1981—),男,江苏东海人,南京审计大学科研部副主任,从事高等教育管理、公共政策、科研创新等研究,E-mail:zhangdaopan@nau.edu.cn;周丹(1986—),女,江苏盐城人,南京审计大学科研部助理研究员,从事高等教育管理、艺术学研究。

一、党对审计工作的集中统一领导与加强审计干部队伍建设

候惠勤教授指出,国家明确把审计工作定位为党和国家监督体系的一部分,意味着审计工作有明确的政治方向和政治地位,有高度的政治自觉才能做好审计工作。韩璞庚教授指出,为保障审计制度设计中的人民性,需要引入“公共理性”这一概念。王永贵教授从治理现代化要求优化配置审计资源,审计机关牢固树立“四个意识”,政治上、行动上与党中央保持一致。刘力云认为,应当明确审计监督的地位,加强党对审计工作的领导、促进现阶段审计工作目标的实现。吴畏认为,加强党对审计工作的集中统一领导是符合理论逻辑、历史逻辑和现实需要的。强飙认为,习近平关于审计工作的讲话深刻地阐述了审计工作的根本性、全局性、方向性的问题,具有重大现实意义。赵欢春教授主张学习和研究习近平审计思想,应在多学科的视野下开展综合研究、交叉研究,才能取得创新性的研究成果。顾玉兰教授认为,坚持党对审计工作的集中统一领导是中国特色社会主义制度优势和特征的重要体现,也是推进中国特色社会主义审计事业的政治保障。卢国琪教授从历史发展、系统整体的视角解读了习近平新时代中国特色社会主义审计思想。庄尚文老师认为,提升审计监督效率效果关键在于以习近平总书记的审计“三立观”统领审计队伍建设。

二、审计管理体制改革与审计管理机制创新

王会金教授指出,审计管理体制改革与审计管理机制创新是加强审计监督,更好发挥审计在党和国家监督体系中重要作用的“两大抓手”,新时代背景下必须高度重视审计体制机制改革问题。尹平教授认为,“改革审计管理体制”是国家经济环境与治理环境的变化对于我国审计体制改革提出的新要求与新使命。宋夏云教授高度肯定了中央审计委员会的成立对于中国审计事业发展的重大现实意义。郑石桥教授认为,委托代理关系的拓展与变化必然要求对审计管理体系进行必要的改革。姜江华所长指出,政府综合财务报告审计将是我国审计工作未来新的增长点,也对国家审计提出了新的挑战;通过审计活动可以倒逼政府部门加强绩效管理,提高资金管理透明度倒逼机制,对未审计到的部门单位也能发挥引导、示范和震慑效应。张俊民教授指出,以往审计监督权力分配与定位的基本原则是分权制衡,以往审计体制下的权力是分散的,尤其体现在地方审计机关的领导关系上。崔伦刚高级审计师认为,审计的独立性与权威性不足限制了国家审计在国家治理体系中的作用发挥。与会者针对审计管理体制的走向提出了两种构想:一是构建中央委员会和审计署集中统一领导下的独立型垂管型审计管理体制,这种全面垂直管理的模式具有高度的独立性;二是构建各级党组织的审计委员会集中统一领导下的分级负责的独立型审计管理体制,这种中央统筹、分级负责的模式则是直接独立于政府。

三、加强审计监督与促进经济高质量发展

王明高教授提出廉政经济审计概念,呼吁要加强市场在资源配置中的主体作用,加强廉政教育体系的建设,注重对传统文化中人际关系的改造与更新等举措。裴育教授提出了经济高质量发展的五个重要特征,即第三产业对经济增长的贡献度提高,创新对经济增长的贡献度提高,消费对经济增长的贡献度提高,经济结构优化、质量效益提高、可持续性增强,包容式、普惠式的稳定增长;同时,还指出推动经济实现高质量发展的一些可选途径,即加快实现要素的市场化配置,加大产权保护力度,实现社保制度中的公共服务均等化,正确处理好政府与市场的关系以及中央与地方的财政关系。与此同时,苏宁教授、杨春雷教授、沈中华教授、黄少安教授、宋顺锋教授、魏明孔教授、秦承忠教授等知名学者们分别结合自身研究领域,提出新时代背景下要积极推动审计工作的微观与宏观、治标与治本相结合,从历史审计制度中寻找可资借鉴的有益经验,加强审计功能监管的同时注重行为监管,强调约束机制的同时发挥激励机制的作用等一系列富有创新性的观点。

四、履行审计职责与促进反腐倡廉、权力规范运行

首先,会议围绕“国家审计的权力属性”议题展开,刘旺洪教授指出,习总书记的重要讲话高屋建瓴,深刻阐述了审计工作的一系列根本性、方向性、全局性问题,反映了习近平新时代中国特色社会主义思想审计思想的重要内涵,对准确把握新时代审计的权力属性有着重要的指导意义。汪自成教授认为,随着中央审计委员会的组建和实质性开展工作,审计开始成为党和国家监督体系的重要组成部分,这既与我党是执政党的宪法地位相适应,又与加强审计工作的时代新要求相呼应。审计机关这种全新定位,为当前深化审计制度改革创设了新机遇。戚艳霞副主任以资源环境审计为例,揭示了新时代审计机关所承担的重大政治使命。其次,针对“审计监督的制度建构与制度改革”这一领域,王世谊教授提出了审计监督制度设计应当遵循依法审计、阳光用权、审计权责一致、审计权力运行受监督、审计执行有力的原则。刘爱龙教授提出了审计推动反腐工作所具有的三大制度优势。程乃胜教授认为,为确保审计监督的独立性,建议撤废地方各级审计机关,全部改由审计署派出机构来行使审计监督权。最后,针对“审计学的学科建设”议题,刘旺洪教授指出,现代审计是国家治理与国家监督的重要工具,这决定了审计与工商管理在本质上相区别,即审计是政治性的、宏观性的,而工商管理是以企业等微观主体为研究对象,是商业性的、微观的。传统审计以财务会计为主要研究工具,现代审计则综合运用多学科理论、技术和方法展开,从这个角度来说,审计学是新兴交叉学科,已经不能为工商管理所包容。现代审计的学科属性应当是法学的、政治学的抑或是公共管理学的。

五、国家审计与促进全面深化改革

张凤阳教授指出,把审计从会计学中脱离出来,成为一门独立学科是非常合理的,并从多个维度阐述了审计学科的发展优势和趋势。闫小波教授认为,审计事业从分散走向集中是中国经济社会转轨,也是国家治理现代化的必然要求。后小仙教授认为,国家审计是集政治学、法学、管理学、经济学等多个学科于一体的交叉学科,它既是对审计过程本质规律的科学总结,也是对国家治理的认识和实践的反映。吴中春教授认为,中国审计事业发展面临着前所未有的历史机遇,公共管理学科理应乘势而为,而且大有可为。张龙指出国家审计与全面深化改革都集中统一于党的领导,都集中统一于中国特色社会主义事业,都集中统一于全面依法治国的要求。此外,张劲松教授、叶战备教授、楚永生教授、冀县卿教授、马志娟教授、詹国彬教授、金晶副教授等学者分别从不同维度和视角阐述和解读了国家治理对于促进全面深化改革的重大现实意义。金太军教授总结并指出,中国审计事业的发展离不开中国共产党的领导,同时针对推动国家审计与促进全面深化改革之间的良性互动提出了一系列富有创新性的见解与观点,引起了与会者的强烈共鸣。

六、科技审计信息化建设

钱钢教授首先做了题为《审计技术与工具融合创新体系探索》的报告,结合审计的五个关键步骤,分享了南京审计大学如何将成熟的信息技术融合应用在审计行业以及不断引进新技术的创新实践经验。张熠老师从专业角度介绍了“大数据环境下的数据审计”。高会伟从“一大思维、两级联动、三层创新”三个方面,介绍了青岛市审计局“全面布局,多点发力,砥砺前行大数据审计”的工作经验。吕天阳处长、隋学深副主任、刘凤翔处长等分别结合实际工作,畅谈了审计信息化工作的感受和想法,与会者通过深度交流和互动升华了认识、激发了思维的火花。

综上,审计是党和国家监督体系的重要组成部分,审计对于推进国家治理体系和治理能力现代化发挥着举足轻重的影响。加强党对审计工作的领导,更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用可谓势在必行、大势所趋。中央审计委员会的成立是中国审计事业发展的新的里程碑,中国审计事业也必将因此迎来一个蓬勃发展的春天。