

# 论审计监督在治理体系中的制度定位与功能发挥

胡智强

(南京审计大学 法学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]** 中国特色社会主义审计监督制度具有自己显著的优势,在性质上属于中国特色社会主义“重要制度”。审计监督是推进“根本制度”“基本制度”发展水平的基本依托,对于完善中国特色社会主义整体制度体系,推进党和国家监督体系健全发展具有不可替代的历史作用。

**[关键词]** 审计监督;国家审计;国家治理;法制建设

**[中图分类号]** F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2020)-01-0018-02

国家治理体系和治理能力是现代国家发展能力和发展水平的重要内因和差别所在,中国特色的国家治理体系和治理能力是党执政能力和中国特色社会主义国家发展能力的集中体现。因此,十九届四中全会列专章研究国家制度和国家治理问题。审计监督是中国特色社会主义制度体系中的重要内容,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)对审计监督提出了明确的要求:“发挥审计监督、统计监督职能作用。以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调。”这是《决定》立足新时代的发展目标,对审计监督制度做出的战略决策,具有重大和深远意义。

## 一、党的领导是审计制度最大的特色

习近平同志指出:“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量。”这一对国家治理体系和治理能力发展规律的科学总结,强化了人们对审计监督制度发展规律的认识。世界上无论是立法型审计、司法型审计、独立性审计还是行政型审计,都强调审计机关的任务是监督政府责任的履行和实现,以建立一个独立的服务于国会的非党派机构来标榜自己的独立性。但是中国的审计制度有着根本的不同,党的领导是国家治理体系中包括审计制度在内的任何一种具体制度最本质的特征,也是我国国家制度和国家治理体系首要的显著优势。我国审计监督只有坚持党的领导才有自己的“根”和“定力”,才能正确担当。

“国家审计是国家治理的一个重要方面,其核心是推动实现国家的良好治理,保证国家经济社会健康运行和科学发展,从而更好地保障人民的利益。”<sup>[1]</sup> 我国的审计监督体系中必须全面加强和改进党的领导,形成一套坚持党的领导的制度规范和工作机制,并转化为审计监督的制度优势,使我国的审计监督制度彰显出更加强大的生机活力。党的十九大以后,我国加快了审计制度改革步伐,组建中央审计委员会正是加强党对审计工作领导的重大举措。中央审计委员会制度只有中国才有,是党的领导在审计监督领域中的具体实现。它可以更好地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用,加强全国审计工作统筹,优化审计资源配置,构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。中央审计委员会制度是中国特色社会主义根本制度——政党制度向中国特色社会主义重要制度领域的合理、有效延伸。“中央审计委员会是基于对党政关系重新认识的一次政治制度安排”<sup>[2]</sup>,从根本上重新配置了我国的审计监督权,重塑了我国的审计模式——从行政型审计转向党领导下的“党政合察”模式,确保了审计监督正确的政治方向。

要更好地发挥中央审计委员会的作用,首先必须从理论上加强研究,从党规党纪、宪法性规范等视角深化对这样一个特色鲜明的审计领导体制的法理认识。其次要将中央的顶层设计制度化、刚性化,在审计法体系之内有效地转化为相应的法律制度,并以规范化的法律条文予以科学表达。审计法的修改为此提供了历史契机,审计法的立法价值、具体制度和条款安排应当能够有效承接中央审计委员会制度的指导思想。最后,中央审计委

[收稿日期] 2019-12-31

[基金项目] 南京审计大学政府审计与区域治理法治化研究院2018年度课题(GARG2018004)

[作者简介] 胡智强(1966—),男,安徽庐江人,南京审计大学法学院教授,博士,从事法学理论研究,E-mail:huzhiqiangpro@126.com。

员会制度应当通过各地审计法治的实践活动,及时进行实证性研究,总结、提炼以形成良好的制度反馈。

## 二、审计监督是中国特色社会主义重要制度

改革开放以前,我国实行财政监察制度,审计内置于财政部门,没有独立的组织机构。在这一历史阶段,尽管聚焦于财政和经济工作,起到了应有的历史作用,但审计在治理体系中并没有获得自己相对独立的地位。既然不是一种独立形态的制度,也就谈不上在国家治理体系中独立地发挥自己的作用。改革开放以后,1982年宪法确立了独立的审计监督体制,为我国审计事业的独立发展提供了历史性的机遇。中国特色社会主义法律体系将审计监督安排在预算执行和经济监督制度中,这对维护财政资金安全、实现经济监督的确起到了很好的作用,但是依然暴露了审计不具有独立性和治理领域狭窄的弊端。近年来,围绕新时代、新要求、新部署,审计事业更加奋发有为,已经形成了多元化的审计监督和治理格局。“当前国家审计包括国家重大政策贯彻落实情况跟踪审计、财政审计、金融审计、企业审计、经济责任审计、民生审计、资源环境审计和领导干部自然资源离任审计、涉外审计”<sup>[1]</sup>,面临新的历史任务,审计制度需要重新定位和站位。

从《决定》精神来看,审计制度的重要性有了新的历史内涵。《决定》在历史上首次把中国特色社会主义制度进行了梳理和分类,将其分为根本制度、基本制度、重要制度三个体系。这种划分标志着我国国家制度和国家治理体系更加系统化、整体化、规范化。审计监督是中国特色社会主义“重要制度”,从十八届三中全会到十九届四中全会,审计监督均得到专门论述,成为新时代制度建设中一条持续深化的鲜明主线。

审计作为重要制度从来不是孤立存在的,而是与中国特色的根本制度、基本制度之间存在广泛而精致的相互作用,互相配合、协同和促进,推动国家治理各领域各方面其他具体制度的发展。审计的作用首先突出体现上层建筑领域,审计就一直是权力制衡思想的具体实现机制,促进了法治政府和法治国家的发展。在不同的国家,结合不同的政治制度、历史文化和法律背景,分别以不同的审计监督模式实现人类社会制约权力的理想。审计的作用还表现在经济基础和社会发展领域。社会审计具有维护市场主体地位、提高市场运行资源配置效率的重要职能,维护市场秩序、提高效率、促进法治社会的发展。内部审计则具有加强内部治理,夯实国家、市场和社会微观治理基础的重要职能。

## 三、推动各类审计监督有机贯通、相互协调

坚持和完善中国特色审计制度应当从中国现实出发,做到以下几个关键点。(1)以法治思维确立审计监督的权威。当代中国,法治是我党领导人民治国理政的基本方式,是要把国家和社会生活纳入一个制度化、规范化、程序化的轨道之中,来实施有效的规则之治。审计法治的实质是坚持以人民为中心和权力制约,两者密不可分。一是要把政治建设放在首位,加大对党和国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度;二是加大审计信息公开力度,保障人民的知情权,让人民更好地监督政府;三是要强化经济责任审计,加大追责问责力度,促进干部更好地履职尽责。(2)以共治思维发挥审计监督制度的整体效能。通过完善审计立法,加强国家审计对社会审计和内部审计的指导和监督,协同配合、联动推进,实现审计全覆盖。共治思维还要求在审计信息披露、审计监督程序的社会参与等关键性环节进行持续改革,使之更具有社会性和开放性。(3)以底线思维防范治理过程中的重大风险。人类的一切制度设计都含有应对不确定性和防范风险的意蕴,审计监督应当利用专业性优势,注重防范治理过程中的重大风险。一是加强对财政管理和预算执行情况的审计,推动财政提质增效;二是加大对经济社会运行中风险隐患的揭示力度,维护国家经济安全;三是加强对重点民生资金、民生项目和资源环境的审计,及时揭示和反映经济社会各领域的新情况、新问题、新趋势,切实维护人民群众根本利益。

审计是政治,在其每一个监督环节都需要进行政治考量。审计先天就是管理技术,应当创新审计理念,坚持科技强审,结合新的技术发展潮流不断提高监督水平。

### 参考文献:

- [1] 刘家义.论国家治理与国家审计[J].中国社会科学,2012(6):60-72+206.
- [2] 杨肃昌.对组建中央审计委员会的几点认识[J].财会月刊,2018(20):3-7.
- [3] 胡泽君.中国国家审计学[M].北京:中国时代经济出版社,2019.

[责任编辑:刘 茜]