

论审计监督在党和国家监督体系中的完善

马轶群

(南京审计大学 政府审计学院,江苏 南京 211815)

[摘要] 审计监督作为党和国家监督体系的重要组成部分,应从以下几方面进行完善:一是健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,党的统一领导是审计监督的根本,全面覆盖是审计监督的目标,权威高效是审计监督的导向;二是增强审计监督的严肃性、协同性、有效性,审计机关和被审计对象都要认识到审计监督的严肃性,要推动审计监督自身协同和审计监督与其他监督的协同,要通过科技强审、制度强审和人才强审提高审计监督的有效性;三是审计监督要确保权力为人民谋幸福,审计监督通过推动权力运行的决策科学以及关注扶贫、支农等民生项目,进一步推动科学决策的坚决执行,以确保权力为人民谋幸福。

[关键词] 十九届四中全会;审计监督;监督体系;完善;

[中图分类号] F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2020)-01-0025-02

十九届四中全会通过的《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》)突出了“坚持和完善党和国家监督体系”对于国家治理体系的重要性,明确指出“必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督严肃性、协同性、有效性,形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制,确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。”这在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中指明了党和国家监督体系坚持和完善的方向。习近平总书记强调“审计是党和国家监督体系的重要组成部分”。坚持和完善党和国家监督体系也是完善审计监督的应有之义,因而,审计监督应在党和国家监督体系中实现自身的完善。

一是健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的审计监督体系。党的统一领导是审计监督的根本。这是因为:一方面,长期革命实践表明,我们党在马克思主义指导下,能将其基本原理运用到中国革命和社会主义建设中,做到与中国实际相结合,带领全国各族人民不断取得中国革命以及社会主义建设的胜利。也正因为如此,十九届四中全会强调党领导一切,必须把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。另一方面,国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标。国家审计作为国家治理的重要组成部分,到2020年,要基本形成适应国家治理体系和治理能力现代化的审计监督机制。只有在党的统一领导下,将党的领导落实到审计监督的各个方面,使用党的科学理论指导审计监督,才能保障审计监督的权威性、科学性和先进性,推动审计监督在全面深化改革总目标的实现过程中发挥重要作用。

全面覆盖是审计监督的目标。坚持和完善党和国家监督体系就是要形成严密的监督链条,不留监督死角和监督盲区。对审计对象的全面覆盖正是在党和国家监督体系中“把权力关进制度的笼子里”的重要一环。随着全面深化改革的不断推进,审计监督对象日趋复杂化和多元化,只有以全面覆盖为目标,深化审计监督领域,创新审计监督方式,不留死角和盲区,才能更好地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。中央审计委员会的组建为审计监督的全面覆盖提供了最为可靠的组织保障,在党的统一领导下,全面覆盖已成为国家审计机关全面履行审计监督职能的必然要求。当前审计监督已由单纯的财政财务收支审计发展到绩效审计、经济责任审计和政策执行情况审计等多种审计业务并重的格局。这又为审计监督全面覆盖提供了业务保障,为审计监督全面覆盖打下了扎实的实践基础。

权威高效是审计监督的导向。权威与高效相辅相成,只有在被审计对象中形成审计监督的权威性,审计工作的开展以及审计结果的应用才能得以高效推动。审计监督的高效运行又反过来加深被审计对象对审计监督权威性的感知和认可,进一步提高审计监督效率。作为党和国家监督体系的重要组成部分,权威的审计监督能够增强监督体系整体权威性,对于构建一体防腐机制具有重要的现实意义。高效的审计监督可快速精准查找问题,发现被审计对象在机制体制上的不足,督促被审计对象积极整改,助其更好地发挥在国家治理中的作用。由于被审计对象涉及国家治理的各个方面,因此,审计监督有助于“我国制度优势向国家治理效能的转变”。

[收稿日期] 2019-12-10

[作者简介] 马轶群(1978—),男,山西长治人,南京审计大学政府审计学院副教授,硕士生导师,从事国家审计研究,E-mail:jssjkys@163.com。

二是增强审计监督的严肃性、协同性、有效性。审计监督的严肃性主要体现在两个方面,(1)审计机关要认识到审计监督的严肃性。审计监督关系到党和国家监督体系的完善,关系到全面深化改革总目标的实现,审计机关要从审计计划、审计实施到审计结果应用等各阶段,都严格按照《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》的规定执行,对于审计过程中任何单位或个人违反相关法律法规的情形要严肃问责。(2)被审计对象要认识到审计监督的严肃性。作为党和国家监督体系的重要构成部分,审计监督不仅维护党和国家监督体系的权威性,更是保障人民群众切身利益的重要手段,被审计对象需要严肃对待审计监督。尽管审计机关与被审计对象是监督与被监督的关系,但审计机关与被审计对象在全面深化改革进程中的总体目标一致,即推进国家治理体系和治理能力现代化。所以,被审计对象也需要积极配合审计监督,才能实现共同目标。被审计对象应为审计监督的顺利实施提供完整、准确的审计资料,面对审计发现的问题,能够做到从机制体制上积极整改,杜绝“屡审屡犯”。

监督体系作为一个有效整体,要想发挥最大效果,必须依赖各个监督的合力,互相协同,共同构成监督的完整链条,不留死角。审计监督的协同性包括审计监督自身协同和审计监督与其他监督的协同。(1)审计监督自身协同。一方面,要强化审计机关内部协同。从协同主体看,分为审计机关上下级协同和不同地区审计机关的协同,中央审计委员会成立后主要表现为中央审计委员会与省、市审计委员会的协同以及不同省、市审计委员会的协同。从协同客体看,包括审计人、财、物的协同,审计项目协同、审计技术协同、审计数据协同和审计信息协同。另一方面,要强化不同审计类型的协同。审计类型主要分为国家审计、社会审计和内部审计,不同类型的审计在实施主体、客体、程序及目标上有较大差异,国家审计借助社会审计和内部审计力量,实现审计协同,是弥补审计资源不足、提高审计效率、更好发挥审计监督作用的有效途径。(2)审计监督与其他监督的协同。一方面,审计机关要与纪检监察等部门在工作上协同、在信息上共享、在资源上共用。中央审计委员会的组建为审计监督与其他监督在党统一领导下实现组织协同提供了保障。另一方面,审计机关要通过审计项目征集、审计线索征集以及审计结果公告等方式强化与群众监督的协同。人民群众有权监督权力的运行。审计监督与群众监督的协同,不仅能充分发挥人民群众的积极性、广泛性,推进审计监督的完善,更可以通过群众监督,确保“党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福”。

审计监督的有效性反映在“经济体检”过程中,能够治已病、防未病。无效或低效的审计监督既不能“治病”,又不能“防病”,反而有可能成为制约党和国家监督体系完善的一块“短板”,无助于国家治理体系和治理能力现代化的实现。因此,确保审计监督的有效性,可以通过科技强审,推动审计技术进步,保证审计监督能够准确查找病因,达到治已病的效果;通过制度强审,实现审计成果利用的长效机制,防范“屡审屡犯”,达到防未病的效果;通过人才强审,实现审计事业在党统一领导下的可持续发展。

三是审计监督确保权力为人民谋幸福。审计监督要推动权力运行的决策科学。为人民谋幸福既是权力运行的出发点,也是权力运行的目的地。在权力运行中必须始终把人民利益放在首位、把为人民谋幸福作为目标。为人民谋幸福的权力运行,只要其出发点和目的地设定准确,那么,决策科学就是权力运行不发生偏离的保证。审计监督要从两个方面关注决策的科学性:(1)决策内容的科学性。决策内容是权力运行最具决定性的要素,审计监督不仅要分析决策内容的合法合规性,更要判断决策内容的科学性,关注决策内容是否坚持党的统一领导、是否坚持党的科学理论、是否真正为人民谋幸福。(2)决策程序的科学性。任何决策都应有一套规范、合理、科学的决策程序,审计监督要分析决策程序是否存在不足与漏洞,是否会导致单位或个人滥用权力插手干预决策事项。

审计监督尤其要关注扶贫、支农等民生项目,这是为人民谋幸福的托底项目。做到决策科学的民生项目,可以在改善民生、走向共同富裕的道路上起到事半功倍的作用,这也是我国国家制度和国家治理体系的显著优势之一。同时,也可以通过领导干部经济责任审计、自然资源资产离任审计等,对领导干部决策的科学性以及有关民生项目的科学决策进行监督评价,确保权力运行的决策科学。

审计监督要推动科学决策的坚决执行。科学决策的关键在于落实,没有落实的科学决策仅是空谈。审计要对权力运行进行全方位监督,不仅要看权力运行的根本目的是否为人民谋幸福,还要看权力运行中的决策是否科学,更要看是否坚决执行决策。审计监督可以通过政策执行情况跟踪审计关注决策是否得到坚决执行以及在决策执行过程中,被审计单位是否出现策略性回应等问题。审计监督要做到随时发现、及时反馈决策执行中存在的问题,对决策进行科学纠偏。

[责任编辑:刘 茜]