

关于新时代中国特色社会主义审计模式的思考

孙宝厚^{1,2}

(1. 中国审计学会,北京 100086;2. 南京审计大学 国家审计研究院,江苏 南京 211815)

[摘要] 中国特色社会主义审计制度是适合中国国情、具有中国特色、促进审计事业发展、有利于发挥审计在党和国家监督体系中重要作用的审计体制机制制度体系。中国共产党对审计工作的领导是中国特色社会主义审计模式最本质的特征,也是中国特色社会主义审计模式的重大优势。新时代中国特色社会主义审计模式,是中国共产党领导、拥有广泛法定权限、与其他监督相贯通、全国一盘棋的对党、政府、人大及人民负责有机统一的综合审计模式。

[关键词] 新时代;中国特色社会主义审计模式;国家审计;审计机关;国家监督;审计管理体制;审计报告

[中图分类号] F239 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2021)01-0011-03

我们必须坚持和发展中国特色社会主义审计制度。中国特色社会主义审计制度是适合中国国情、具有中国特色、促进审计事业发展、有利于发挥审计在党和国家监督体系中重要作用的审计体制机制制度体系。与此密切相关的还有一个概念,即审计模式。审计模式问题在我国社会主义审计制度建立之初,特别是从研究如何借鉴国外做法和经验维度,学术界研究比较多。在当今审计学教科书中,通常也要介绍这方面情况。为了更好地坚持和发展中国特色社会主义审计制度,在国际交流中介绍中国方案、讲好中国故事,如果还是要使用审计模式这一概念,那么我们需要加强对新时代中国特色社会主义审计模式问题的研究。

审计模式涉及许多层面问题,完全研究清楚且能够得到更多人的认可并非易事。如果化繁为简,最重要的无非两点:一是归谁领导,即审计机构在党和国家机构中所处的位置;二是向谁报告,即审计机构向哪些机构提交审计报告或审计成果。基于这两点,本文先把结论摆在这里:新时代中国特色社会主义审计模式,是中国共产党领导的对党、政府、人大及人民负责有机统一的综合审计模式,简称为综合审计模式或综合模式。如此重要的问题在《党章》《宪法》和有关法律法规中其实都已有明确规定。本文主要通过对这些规定的梳理,来看新时代社会主义审计模式的中国特色。

一、中国共产党对审计工作的全面领导

《党章》总纲中明确:“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。”我国《宪法》第一条也规定:“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”按照法理逻辑,我们完全可以说,中国共产党对审计工作的领导,是中国特色社会主义审计模式最本质的特征,也是中国特色社会主义审计模式的重大优势。

党的十九大报告提出,要“改革审计管理体制”。党的十九届三中全会要求,“加强党的全面领导,首先要加强党对涉及党和国家事业全局的各项重大工作的集中统一领导”。明确定位为涉及党和国家事业全局的各项重大工作,审计是其中之一。为了加强和优化党对审计工作的领导,决定组建中央审计委员会,习近平总书记担任中央审计委员会主任。随后,按照党中央决策部署,县级以上地方各级党委也都成立了各级地方审计委员会。从中央到地方,通过深化审计管理体制的改革,已经建立起了党对审计工作的全面领导体制。

从国外资料来看,不少外国审计机关常常标榜自身的中立化、无党化或非党化,以示审计机关不在政党领导之下。其实,就以立法模式为例,审计机关隶属于立法机构,而立法机构又由党派代表组成,所谓审计机关无党化或非党化,无异于痴人说梦。我们必须旗帜鲜明,坚持和加强中国共产党对审计工作的全面领导。这是由我们国家的性质和根本政治制度所决定的,是中国特色社会主义历史逻辑、理论逻辑、法理逻辑、实践逻辑的必然结果。审计机

[收稿日期] 2020-12-29

[作者简介] 孙宝厚,中国审计学会会长、南京审计大学国家审计研究院顾问。

本文是根据孙宝厚会长在南京审计大学国家审计研究院成立仪式暨国家审计研究论坛 2020 会议上的讲话进行整理而成。

关既是业务机关又是政治机关,既是政府行政机构又是党的工作机关。我们必须坚定中国审计制度自信和审计模式自信。加强中国共产党对审计工作的全面领导,是我国审计制度、审计模式的最本质特征和最大优势。

二、政府对本级审计机关的领导

中央审计委员会办公室设在审计署,县级以上地方各级党委审计委员会办公室设在同级审计机关。各级审计机关又是如何设置的呢?

《宪法》第九十一条规定:“国务院设立审计机关,……”“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。”《宪法》第一百零九条规定:“县级以上地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,对本级人民政府和上一级审计机关负责。”这两条规定确立了审计机关在政府部门序列中的重要地位,同时也明确了政府对审计机关的管理体制。首先,审计机关是政府的一个组成部门。非常特别的是,政府应当设立哪些部门,宪法中并没有具体规定,而唯一明确必须设立的政府部门是审计机关。这充分彰显了审计机关崇高的宪法地位。其次,审计机关在政府必须由政府首长领导。政府设立若干部,多数由政府其他领导同志分管,唯独明确审计机关由政府首长领导。一定意义上讲,可否这样理解:审计机关是有别于其他部门的一个特设机构。这种特殊设置及领导关系,有利于从全局高度管理审计,以最大限度地减少考虑局部利益可能对审计造成的影响。再次,依照法律规定,审计机关不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉,独立行使审计监督权。最后,县级以上地方各级审计机关实行“双重”领导体制。依据《审计法》的具体规定,业务上以上级审计机关领导为主,这有利于克服仅对本级政府负责可能带来的地方利益、本位主义等局限,从而能够更好地排除干扰,维护中央政令畅通,保障依法独立行使审计监督权。

审计机关同时接受本级政府首长和上级审计机关的“双重”领导,就其主要特征而言,这种体制属于一种行政管理体制。据此有些人将这种体制划归为行政模式。世界各国审计模式主要包括立法、司法、行政和独立四种,相对而言属于行政模式的最少。数量少并不意味着一定就不好。鞋子合不合脚,自己穿着才知道,关键还是要看实践及其效果。1982年,《宪法》明确要求建立审计制度,国家审计在维护国家财政经济秩序、提高财政资金使用效益、促进廉政建设、保障经济社会健康发展等方面发挥了重要作用。特别是党的十八大以来,审计在促进党中央令行禁止、推动全面深化改革、维护国家经济安全、促进依法治国、推进廉政建设等方面做出了重大贡献。

但是,我们也应当清醒地看到,审计制度建立30多年来,审计所处的客观环境已经发生了巨大而深刻的变化。我国的审计管理体制在坚持中发展,必须进行改革。如何改革,不能生搬硬套外国的任何一种模式,而是已如上述,要立足中国实际,按照党中央决策部署,成立中央审计委员会以及县级以上地方各级党委审计委员会,加强党对审计工作的全面领导。在中央审计委员会中,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平同志担任审计委员会主任,中共中央政治局常委、国务院总理李克强同志为副主任之一。在县级以上地方各级党委审计委员会中,主任、副主任的担任情况与此完全保持一致。这就确保了将政府对审计机关的领导,统一于党对审计工作的全面领导之下。

三、审计机关向党、政府、人大等提交审计报告

在党和政府的领导下,审计机关向哪些机构提交审计报告呢?我们还是先看几条主要规定:一是中央审计委员会的主要职责之一,是审议年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告。二是按《审计法》第四条规定和全国人大常委会有关要求,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对预算执行和其他财政收支的审计报告,以及审计工作报告中指出问题纠正情况和处理结果的报告。三是《审计法》第三十六条规定,“审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果”。

从实际工作情况来看,基于项目审计,审计机关除了向被审计单位或被审计领导干部出具项目审计报告外,还以多种方式和渠道向党、政府、人大等机构提交审计报告。经济责任审计项目要同时向本级党委及干部管理监督部门提交审计报告、审计结果报告;项目审计中发现的重要情况要向党委、政府或有关部门提交专项报告;从特定角度汇总使用若干项目或若干年度项目审计成果,向党委、政府或有关部门提交专题报告;汇总年度审计成果,同时向本级审计委员会、本级党委常委会提交年度预算执行和其他财政支出情况的审计报告;汇总年度审计成果,向本级政府提交年度预算执行和其他财政收支情况的审计报告;受政府委托,向本级人大常委会提交年度预算执行和其

他财政收支情况的审计工作报告,以及审计工作报告中指出问题纠正情况和处理结果的报告;依法向社会公告审计结果及专项审计信息。此外,还要依法向有关部门移送审计查出问题或提供专项信息材料。

从有关规定及实际提交的审计报告情况来看,审计不仅仅限于向本级党委、政府及有关部门报告,还要向本级人大常委会报告,以至向社会公告。可以说,新时代中国特色社会主义审计模式,是中国共产党领导的对党、政府、人大及人民负责有机统一的综合审计模式。

以上只是从最简化角度考察审计模式。如果再展开一些,至少还有四个维度需要关注。一是在各级审计机关均设立有党组。党组发挥领导核心作用,贯彻执行党的路线、方针、政策,加强对本单位党的建设的领导、履行全面从严治党责任,讨论和决定本单位的重大问题,做好干部管理等项工作,使党对审计工作的全面领导在本单位真正落到实处。二是审计机关的法定权限。无论哪种模式,外国审计机关通常都拥有法定的审计评价权,司法模式审计机关还有一定处理权。而中国审计拥有广泛的法定权限,包括评价权、建议权及处理处罚权等。党的十九届三中全会还明确,“审计是宏观管理部门”。在法定审计权限上,中国审计机关都超越了国外所有审计机关。三是审计监督与其他监督之间的关系。党的十九大报告指出,包括“改革审计管理体制”在内,要构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同其他监督贯通起来,增强监督合力。也就是,审计在党和国家监督体系中居于重要地位。在各级审计委员会领导成员中,另一位副主任由同级省委常委、纪律检查委员会书记担任。具体到领导干部经济责任审计,实行联席会议制度。在监督实践中,审计机关与有关部门之间密切配合、协同工作。这些都表明,中国审计模式是审计监督与其他监督相贯通的模式。四是上级审计机关与下级审计机关之间的关系。全国审计工作由审计署主管,县级以上地方各级审计机关的审计业务以上级审计机关领导为主,并向本级政府和上一级审计机关报告工作。同时,审计机关还协助地方党委管理下一级审计机关的领导干部,并对下一级审计机关主要负责人实行经济责任审计制度。这就决定了从审计机关内部来看,不像外国除执行最高审计机关制定的审计准则外,审计机关相互之间在其他方面基本上没有什么关系,我国的审计模式还是一种全国审计一盘棋的模式。

综合以上,比较全面的表述是:新时代中国特色社会主义审计模式,是中国共产党领导、拥有广泛法定权限、与其他监督相贯通、全国一盘棋的对党、政府、人大及人民负责有机统一的综合审计模式。

再与国外审计情况联系起来,如果一定要用审计模式来表达,我认为学术界通常划分的四种审计模式,都不足以准确地反映我国现行审计模式。国外审计模式都是先有审计机关后归纳的,不同国家审计机关之间实际也差别很大。我们不能倒过来,把我国审计机关硬性划归到某种模式中去,更不能以某种模式限定本身应当具有的特色。二十年前在一次专项研究中,立足于党对审计的领导以及在各级审计机关中均设有党组且重大问题由党组研究决定的实际,为使审计更具有权威性,我就建议:我国审计模式应该明确提出是在党领导下的审计模式。审计发展到今天,我们更不能因循守旧、抱残守缺,甚至食洋不化,而应当积极拥抱新时代、担当新使命、反映新现实、提出新见解。简单地说,新时代中国特色社会主义审计模式属于第五种审计模式,即中国特色的综合审计模式,简称综合审计模式。

[责任编辑:王丽爱,刘 茜]

Reflection on the Socialist Auditing Mode with Chinese Characteristics in the New Era

SUN Baohou

(Society of China Audit, Beijing 100086, China; Academy of National Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: The socialist audit system with Chinese characteristics is suitable for the real conditions of China with distinctive features. Such unique audit system works best for the development of audit cause and plays an important role in the supervision system of the Party and the Government. The leadership of audit work by the Party is both the most essential essence of the socialist auditing mode with Chinese characteristics and the most conspicuous advantage of such mode. The socialist auditing mode with Chinese characteristics in the new era is an integrated and comprehensive mode led by the Party, with extensive statutory authority, coordinated with other supervision devices, which is responsible for the Party, the Government, the People's Congress and the People with a national accorded action.

Key Words: new era; socialist auditing mode with Chinese characteristics; national audit; audit institutions; national supervision; audit management system; audit report