

我国国家审计工作特征研究

——基于党的十八大以来全国审计工作会议报告的分析

上官泽明^{1,2}, 刘力云²

(1. 山西财经大学 会计学院, 山西 太原 030006; 2. 审计署 审计科研所, 北京 100086)

[摘要]以马克思主义的认识论和实践论为基础,对当前我国国家审计工作特征的内涵进行界定,运用系统论对我国国家审计工作特征的形成机制进行理论分析,在此基础上使用关键词研究方法对党的十八大以来全国审计工作会议报告内容进行实证分析,从而总结出我国国家审计工作特征。研究发现:我国国家审计是党和国家监督体系的重要组成部分,首要定位是经济监督,充分发挥着常态化“经济体检”作用,总体要求是不断改进审计工作和完善审计体制机制;在审计工作目标上注重促进“反腐”“改革”“发展”,在审计对象上强调实现全覆盖,在审计组织方式上坚持加强统筹和整合,在审计管理中强调质量控制和成果利用等,在审计技术方法上注重大数据审计,在审计机关建设上突出强调加强党建,在审计干部队伍建设方面注重高素质和专业化。

[关键词]国家审计工作特征;审计体制机制;审计监督;审计全覆盖;审计组织方式;审计管理;全国审计工作会议报告;关键词研究

[中图分类号]F239.44

[文献标志码]A

[文章编号]1004-4833(2021)03-0012-09

一、引言

自 1983 年以来,国家审计机关始终能够适应经济社会发展需要,围绕党和国家工作大局安排部署各项审计工作,不断加强自身建设,全面依法履职尽责。当前已经进入“十四五”时期,全面理解和掌握我国国家审计工作特征,对于总结我国国家审计工作的规律性认识、推动“十四五”时期国家审计工作高质量发展具有重要意义。我国国家审计工作特征在某种程度上就是党领导经济社会发展的路线方针政策在审计领域的体现,也是党强化自我监督、推进自我革命的重大制度安排在审计领域的体现。根据马克思主义的认识论和实践论,审计基础理论研究的是如何认识审计实践以及组织开展审计实践活动所涉及的要素^[1]。对于现阶段国家审计实践的认识以及国家审计实践活动的要素表现,决定着当前国家审计工作特征的内涵。那么,当前我国国家审计工作特征的内涵表现在哪些维度呢?

国家审计工作特征与国家审计环境密切相关。一方面,在党领导经济社会全面协调可持续发展的过程中,中国特色社会主义呈现出“五位一体”的总体布局,而中国特色社会主义审计事业又是中国特色社会主义事业的重要组成部分。另一方面,党在不断推进自我革命、永葆先进纯洁的过程中,作出了健全党和国家监督体系这一重大制度安排,同时也提出要构建“集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系”。根据系统论,中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局是中国特色社会主义审计事业的外部环境,党和国家监督体系以及其中的其他监督也是国家审计的外部环境,国家审计与外部环境之间相互作用。那么,在国家审计与外部环境相互作用的过程中,国家审计工作特征的形成机制究竟如何?

在对当前国家审计工作特征的内涵和形成机制进行理论分析的基础上,还需要采用相应的方法和文本对理论分析结论进行实证检验。一方面,概念史研究被越来越多地应用于人文社会科学领域,词语史研究是概念史研究的主流学派之一,英国学者雷蒙·威廉斯等提出了著名的“关键词研究”方法,认为语言变迁中的一些“关键词”可以集中反映文化与社会变迁的全貌,把同时代的社会世界与思想世界联系在一起^[2],这为我们验证国家审计工作特征的理论分析结论提供了研究方法。另一方面,党的十八大以来,审计长历年在全国审计工作会

[收稿日期]2020-11-12

[基金项目]国家自然科学基金青年项目(71902108);国家自然科学基金面上项目(71872105);山西省软科学研究计划项目(2019041015-5);山西省高等学校哲学社会科学研究项目(2019W067);山西省哲学社会科学规划课题(2020YJ102)

[作者简介]上官泽明(1989—),男,山西临汾人,山西财经大学会计学院副教授,硕士生导师,审计署审计科研所博士后,从事国家审计理论研究,E-mail:365088391@qq.com;刘力云(1969—),女,内蒙古呼伦贝尔人,审计署审计科研所副所长、研究员,从事国家审计理论研究。

议报告中提出的一些关键性的审计概念、话语与范畴,可以很好地反映出当前国家审计实践及其背后的理念,这为验证当前国家审计工作特征提供了很好的研究文本。本文将使用关键词研究方法,以党的十八大以来审计长在全国审计工作会议上的报告内容作为文本分析对象,验证和总结当前国家审计工作特征。

本文可能的创新和贡献体现在三个方面:第一,现有关于我国国家审计本质特征(内在特征)的研究已经基本形成共识,而关于国家审计工作特征(时代特征)的研究则相对零散,本文运用马克思主义的认识论和实践论对当前国家审计工作特征内涵进行界定,并运用系统论对当前国家审计工作特征形成机制进行逻辑演绎,丰富了国家审计的理论研究内容。第二,关键词研究方法已经被越来越多地应用到哲学、历史学、政治学等领域,但是很少被运用于国家审计的研究中,本文使用这一方法对国家审计工作特征形成机制的理论分析结论进行验证,实现了国家审计工作特征的理论性揭示与规律性认识的深度融合,丰富了国家审计的理论研究方法。第三,区别于现有文献聚焦于审计工作报告和审计结果公告这些分析文本,本文关注全国审计工作会议报告这一重要文本中的关键性审计概念和话语,并分析其背后的客观要素和主观意识,拓展了国家审计的文本研究对象。

二、文献综述

关于当前我国国家审计特征的研究主要聚焦于本质特征(内在特征)和工作特征(时代特征)两个方面。在本质特征(内在特征)方面,现有文献从不同视角进行了总结。从一般特征和明显特征的角度来看,独立性、权威性、公正性是国家审计的一般特征,而批判性、建设性、服务性、宏观性、主动适应性和开放性是国家审计的明显特征^[3]。从在国家治理中承担的角色来看,国家审计基于独立性、全面性、专业性的特点,成为国家治理现代化的基石和重要保障^[4];国家审计的独立性、专业性和全面性,决定着其在国家治理中发挥着不可替代的作用^[5];在国家治理的监督体系中,审计是独立和专门的经济监督^[6]。在工作特征(时代特征)方面,现有文献主要从政治属性、职能定位、干部胜任能力和技术方法等方面进行了研究。从国家审计的属性来看,新时代国家审计的政治属性更加鲜明,作为经济监督的国家审计要服务于政治监督^[7]。在职能定位方面,新形势下审计职能要不断适应外部环境的变化,并及时作出相应调整^[8]。在干部胜任能力方面,新时代的审计干部应当具备六类知识和技能,而审计机关负责人和业务骨干在这六类知识和技能的认识方面存在差异^[9]。在技术方法方面,依靠传统的审计技术手段和人海战术已经不能适应审计工作的发展,必须大力推进大数据审计^[10];由中国牵头制定的“审计数据采集”国际标准在2019年成为审计领域的首个国际标准^[11]。在整体层面上,中国审计在实现审计监督全覆盖、审计内容全面深化、审计时效性强、高度重视和大力抓好审计整改、生态环境审计全面开展且责任得到落实等多个方面引领着世界审计的发展潮流^[12]。综上,已有关于当前我国国家审计特征的研究在本质特征(内在特征)方面基本形成了共识,但在工作特征(时代特征)方面相对零散,缺乏系统性、全面性的分析。

在当前国外国家审计工作特征(时代特征)方面,现有文献从共性特征和个性特征的视角进行了研究。共性特征主要体现在国家审计的定位、职能、目标和规范等方面。在定位和职能方面,世界审计组织职业准则委员会在2010年对7大地区37个国家开展了关于最高审计机关审计职能的专项调查,结果显示各国政府审计属于问责环节,是治理系统中不可缺少的一个部分^[13]。在目标方面,世界审计组织在2013年通过的《北京宣言》中提出要促进和完善国家治理^[14]。在规范方面,世界审计组织敦促联合国在2011年和2014年先后通过了66/209号和69/228号决议,为各国保持国家审计独立性奠定了坚实的国际法理基础^[15]。在个性特征方面,各国国家审计在定位、职能、人员配置和技术方法等方面存在差异。在定位和职能作用方面,美国联邦问责署(GAO)将自身定位为“国会的看门人”,属于美国的立法部门,是一个独立的无党派机构,主要发挥监督、洞察和预见作用^[16];匈牙利审计署是该国隶属于立法机构且独立于行政部门的唯一审计机构,并在国家审计署行政法中明确了促进国家良治的法定职责^[17]。在人员胜任能力方面,加拿大审计署工作人员的专业能力是决定被审计单位是否同意接受审计意见的重要因素^[18];阿富汗审计署目前未能有效开展国有企业的财务审计,一个重要原因就是缺乏可以胜任此类审计任务的专业人员^[19]。在审计方法方面,俄罗斯联邦审计院近年来开始使用与政府数据库相结合的信息分析系统(IAS)进行远程审计,能够迅速锁定目标并获取比较全面和可靠的信息^[20];秘鲁最高审计机关基于数据分析开发了审计优先级模型,通过对审计项目在社会经济等方面的重要性影响以及潜在风险因素的识别进行评分来确定优先级别^[21]。综上,关于当前国外国家审计工作特征(时代特征)的研究介绍了各国国家审计的共性特征和一些典型国家的个性特征,这为我们研究当前我国国家审计工作特征提供了思路和借鉴。

伴随着国家审计外部环境的深刻变化,国家审计工作特征也会有新的表现,这些亟待进行全面提炼和总结。一些文献通过对不同时期的审计工作报告进行解读分析了审计工作特征的变化^[22-23],但审计工作报告更多的是反映中央预算执行和其他财政收支情况等审计对象的具体特征。相比较而言,审计长历年在全国审计工作会议上的报告更能全面地体现出国家审计工作特征(时代特征)。本文拟在理论分析的基础上,以党的十八大以来审计长历年在全国审计工作会议上的报告内容为分析文本,研究我国国家审计工作特征(时代特征)。

三、我国国家审计工作特征及其形成机制的理论分析

(一)我国国家审计工作特征及其内涵维度的理论分析

马克思主义的认识论认为,实践是认识的基本来源,认识是主体对客体的能动反映。马克思主义的实践论认为,实践既不是纯客观的物质活动,也不是纯主观的思维活动,而是客观物质性和主观思维性相统一的活动。审计基础理论来源于审计实践的总结和升华^[24],审计基础理论的研究任务是解决审计实践的基本问题,包括怎样认识审计实践以及组织开展审计实践活动所涉及的要素^[1]。关于国家审计实践的认识及实践的要素包括国家审计动因和本质、国家审计目标、国家审计主客体、国家审计程序和方法、国家审计规范、国家审计管理和国家审计环境等七个方面^[25],其中前六个方面会受到国家审计环境的影响,并作用于国家审计环境,从而呈现出一些特征,即国家审计特征。国家审计特征又分为本质特征(内在特征)和工作特征(时代特征),国家审计的本质特征(内在特征)是其区别于其他监督的特征,这些特征比较抽象,整体相对稳定;国家审计的工作特征(时代特征)是其在某个时代所呈现出的特征,这些特征比较具体,其中有些特征可能会与前期基本一致,有些特征则会与前期有所不同,因此需要对国家审计的工作特征(时代特征)进行系统性和全面性总结。党的十八大以来,国家审计环境表现为中国特色社会主义事业的“五位一体”总体布局以及健全党和国家监督体系的制度安排,这些决定着我国国家审计工作特征。因此,本文将专门研究当前我国国家审计工作特征。

当前我国国家审计工作特征的内涵主要体现在以下几个维度:第一,现阶段对国家审计的动因和本质的认识,决定着国家审计的定位和作用。以往对国家审计的动因和本质的认识多是从审计长层面提出的观点,如国家审计的产生和发展决定于国家治理的需求,国家审计是国家治理中的“免疫系统”^[26]。党的十九届三中全会以来,习近平总书记提出了一系列关于审计工作的重要论述^[27],这些新的认识使得国家审计的定位和作用得到升华。第二,国家治理的现代化进程决定着国家审计的目标。各国历史的发展表明,国家审计的方向决定于国家治理的目标^[26]。党的十九届四中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,描绘了到建党一百年、到二〇三五年和到新中国成立一百年这三个阶段的现代化进程路线图,指明了国家审计的目标方向。第三,现阶段国家审计的主客体特征有了新的变化。国家审计主体包括审计机关和审计干部,审计客体则是被审计对象。党的十八大以来,国家审计环境的变化对审计机关建设和审计干部队伍建设提出了新要求,也对审计对象的监督范围和程度提出了新要求。第四,当前信息技术的发展影响着国家审计的程序和方法。国家审计的程序在广义上是指国家审计的工作流程,包括计划、实施和报告等,在狭义上是指国家审计的实施;国家审计的方法主要是指审计中用到的技术方法。以“大智移云物”和区块链技术为代表的信息技术不仅直接改变了国家审计的技术方法,还影响着国家审计的实施流程,例如在实施现场审计之前通过大数据分析手段发现了审计疑点,据此可以确定重点审计对象,甚至调整审计计划。第五,现阶段国家审计的规范更加注重顶层设计。国家审计的规范既包括审计的体制和制度安排,也包括审计法律、法规和准则,还包括审计的前提假设等。近年来,党中央和国务院先后对国家审计作出了一系列顶层设计^[28],这些都是对审计工作提出的总体要求。第六,现阶段国家审计管理有了新的侧重点。国家审计管理包括计划管理、业务管理、人力资源管理、内部行政管理、质量管理、信息管理和科研管理等方面,国家审计管理范围比较广,但在不同时期的侧重点会有所不同。当前,审计任务的艰巨性和审计对象的复杂性对审计组织方式和管理等方面提出了更高的要求。因此,本文从以上几个维度对当前国家审计工作特征的内涵进行界定,如图1所示。

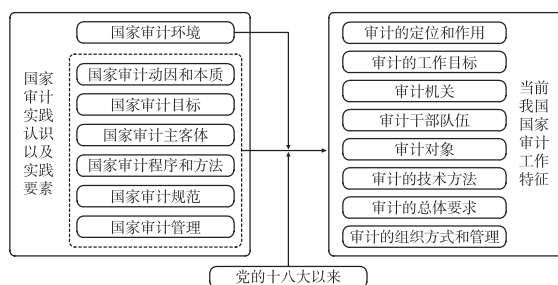


图1 国家审计工作特征内涵的维度

(二)我国国家审计工作特征形成机制的理论分析

根据系统论,系统是由若干个子系统组合而成的有机整体,系统外部环境是指与系统密切联系并存在于其周围的客观世界。从系统的层次来看,一个系统由其下级的处于同一层次的若干个子系统构成,一个子系统可能同时处于不同的系统中。对于一个子系统而言,与其并列的同一层次的子系统和这些子系统的上级系统都可以是该子系统的外部环境。对于国家审计子系统而言,与其并列的同一层次的其他子系统以及上级系统都可以是国家审计的外部环境。国家审计子系统与外部环境相互作用,国家审计子系统既会受到外部环境的影响,也会对外部环境施加作用。我们可以通过国家审计子系统与外部环境相互作用的过程来了解国家审计工作特征的形成过程。

1.“五位一体”总体布局环境下国家审计工作特征的形成机制

党的十八大提出了中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局。作为中国特色社会主义事业的重要组成部分(或子系统),中国特色社会主义审计事业必然会与“五位一体”总体布局的外部环境相互作用,从而使得国家审计工作特征呈现出新的变化。

第一,国家审计要适应和服务于经济建设。一方面,习近平总书记对审计机关提出“四个促进”的第一个要求就是“促进经济高质量发展”,并在审计整改报告的批示中提出要发挥“经济体检”作用。另一方面,国家审计揭示和反映了经济运行中的风险隐患,切实维护了国家经济安全^[4]。特别是自2014年8月起,审计署就开始持续组织开展对国家重大政策措施贯彻落实情况的跟踪审计,有效提高了经济发展质量和效益^①。随着国家审计影响力的不断扩大,现任审计长侯凯专门提出要“明确主责主业”^②。这些表明审计工作要发挥“经济体检”作用,工作目标之一是促进“发展”,首要定位是经济监督。

第二,国家审计要适应和服务于政治建设。党中央先后提出要全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党,审计署则坚持“两手抓”的战略目标,一手抓重大违法违纪问题以促进反腐,一手抓重大体制障碍和制度性缺陷以促进改革,这说明国家审计的工作目标还包括促进“反腐”和“改革”。与此同时,党中央还对完善审计制度、改革审计管理体制等作出了一系列重大部署;审计署党组在不断加强对各省审计工作的领导;各地党委也成立了审计委员会,各地审计机关也吸收了同级发改、财政和国资委等部门的相关职责。这些措施说明国家审计正在不断完善体制机制。

第三,国家审计要适应和服务于文化建设。一方面,国家审计作为文化建设的促进者和保障者,在关注文化建设的政策落实情况、项目资金管理使用情况以及体制机制完善情况等方面发挥了重要作用,这些是在改进和加强审计工作方面的具体表现。另一方面,国家审计作为文化建设的承担者和实施者,正在积极落实习近平总书记提出的“以审计精神立身,以创新规范立业,以自身建设立信”要求,这些既是对审计文化建设提出的要求,也是对审计机关和干部队伍建设提出的要求。

第四,国家审计要适应和服务于社会建设。近年来,习近平总书记先后提到“民心是最大的政治”“民生是最大的政治”。审计工作的立足点就是要维护和改善民生,审计署近年来先后完成了对全国832个国定贫困县的审计,在2020年组织开展了新冠肺炎疫情的防控资金和捐赠款物专项审计,并公示了相关民生资金的审计结果。这些也是在改进和加强审计工作方面的具体表现。

第五,国家审计要适应和服务于生态文明建设。习近平总书记多次提出了“绿水青山就是金山银山”的生态环保理念,党的十八届三中全会提出要对领导干部实行自然资源资产离任审计。根据《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》的要求,审计署从2015年开始分阶段分步骤实施了试点审计,从2018年开始全面开展这项审计工作。此外,审计署还在2019年公布了关于环渤海地区生态环境保护的审计结果公告。这些也是在改进和加强审计工作方面的具体表现。

综上,统筹推进中国特色社会主义事业的“五位一体”总体布局,决定着当前我国国家审计工作特征的表现:定位是经济监督,作用是“经济体检”,目标是促进“发展”“反腐”“改革”,总体要求是完善审计体制机制和改进审计工作,干部队伍建设要注重高素质和专业化。

^①出自前任审计长胡泽君在2018年全国审计工作会议上的报告。

^②出自审计长侯凯在2020年审计署集中整训时的专题党课。

2. 健全党和国家监督体系环境下国家审计工作特征的形成机制

在党不断推进自我革命、永葆先进纯洁的过程中,提出“要构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系”,为了落实这一制度安排在审计工作方面的部署,党的十九届三中全会提出构建“集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系”。“体系”在本质上也是“系统”,党和国家监督体系整体以及其中的其他监督子系统可以说是国家审计子系统的外部环境,国家审计子系统与这些外部环境的相互作用同样会使得国家审计工作特征呈现出新的变化。

第一,构建“集中统一”的审计监督体系,必须服从和服务于“党统一指挥”的党和国家监督体系。一方面,党对审计监督的集中统一领导重塑了审计领导体制,加强党对审计工作的领导体现了党对审计事业的高度重视^[29]。另一方面,自审计管理体制改革以来,审计署已经开始严格执行向党中央请示报告制度,并从 2018 年起每年都向中央审计委员会汇报中央预算执行审计情况及其整改情况。因此,审计署已不仅仅是行政机关,还是政治机关。这些都说明当前的审计机关具有鲜明的政治性,需突出加强政治建设。

第二,构建“全面覆盖”的审计监督体系,必须服从和服务于构建“全面覆盖”的党和国家监督体系。一方面,“全面覆盖”意味着各个系统、行业、部门、层次都要覆盖到,不留盲区。党的十八大以来,通过改革设立了国家监察委员会这一国家机构;党的纪检监督也实行了巡视全覆盖和派驻全覆盖。同样,审计对象也要实现全覆盖,这是党和国家监督体系“全面覆盖”的必然要求。另一方面,审计署一直在推进有重点、有步骤、有深度和有成效的全覆盖,并于 2018 年在中央层面首次实现了一级预算单位全覆盖。可见,实现全覆盖是当前审计对象的新特征。

第三,构建“权威高效”的审计监督体系,必须服从和服务于构建“权威高效”的党和国家监督体系。一方面,审计监督的“权威”首先来自党中央的亲自指挥和坚强领导,但审计监督不能仅依靠政治权威和制度权威,还要在专业能力和质量水平等方面获得社会各界的尊重和认可;审计监督的“高效”则意味着审计机关既要避免重复监督,节约监督资源,也要创新审计技术方式,提高审计工作效率。另一方面,审计监督具有专业性强等优势,而且审计机关能够对审计质量进行严格控制,这为审计监督的政治权威和制度权威提供了专业保障和质量保障;审计机关在实现审计对象全覆盖的背景下,通过优化审计资源配置和利用大数据技术等先进手段及时地揭示和反映了重大违规问题。因此,国家审计在干部队伍和管理方面的特征既提升了国家审计在党和国家监督体系中的权威性和高效性,也在整体上增强了党和国家监督体系的权威性和高效性。

第四,构建审计监督体系,必须与党和国家监督体系中其他子系统协调贯通。一方面,党内监督是党和国家监督体系中的首要监督,2018 年组建的中央审计委员会进一步明确了审计监督在党内监督的重要地位;与此同时,审计机关作为政府的组成部门,也是国家监督的重要主体。审计机关既要加强与党内监督的协调,也要加强与人大监督、监察监督、行政监督等其他监督的配合。另一方面,信息反馈是国家审计满足国家治理需求的重要机制^[4],审计机关拥有得天独厚的信息获取优势,能够为利益相关者提供高质量的信息^[30],而传递和反馈审计成果就是与其他监督协调配合的主要手段。以上说明注重审计成果的利用也是现阶段国家审计在管理方面的新特征。

因此,构建审计监督体系既要适应于健全党和国家监督体系这个上层系统的整体性要求,也要适应于同其他监督的协调贯通要求,决定着当前国家审计工作特征的表现;定位是党和国家监督体系的重要组成部分,在机关建设上要加强政治建设,在对象上要实现全覆盖,在审计资源上要加强统筹,在技术方法上要坚持创新,在管理上要注重质量控制和成果利用等,在干部队伍方面要提高能力素质。

四、我国国家审计工作特征的实证分析

(一) 关键词研究方法

词语史研究与观念史研究、社会史研究同属于概念史研究的主流学派,但词语史研究介于观念史研究与社会史研究之间,是以重要且关键的词汇解读和构建思想观念世界与现实社会世界,通过词语及其词义的变化来同时展示观念史与社会史的同频变迁^[31]。雷蒙·威廉斯等最早提出了“关键词研究”这一方法,认为选择“关键词”有两个标准,一是在社会实践领域非常重要且十分相关的词,二是在思想观念领域含义深刻且具有特定指示的词^[2]。

在 2019 年 9 月的中央政治局第十七次集体学习中,习近平总书记强调要“构筑中国制度建设理论的学术体系、理论体系、话语体系,为坚定制度自信提供理论支撑”。其中,话语体系的构筑是学术体系与理论体系构筑的基础^[32]。党的十八大以来,国家审计领域形成了一系列具有中国特色的审计概念、话语与范畴。国家审计工作特征不仅是审计实践与审计理论互动的结果,还是审计实践与时代背景、政治认知、大众心理等互动的过程,国

家审计工作特征必然体现在一些关键性的审计概念和话语中。本文运用关键词研究方法,通过梳理和总结关键性的国家审计概念、话语,分析其背后的客观要素和主观意识,可以验证前文对当前我国国家审计工作特征形成机制的理论思辨和逻辑演绎,实现国家审计工作特征的理论性揭示与规律性认识的深度融合。

(二)研究的文本和内容

本文的研究文本是党的十八大以来审计长历年在全国审计工作会议上的报告内容。全国审计工作会议的报告内容不仅包括对过去一年工作的回顾和总结,还包括审计工作当前面临的形势和要求,以及对未来一年审计工作的安排和部署等,本文专门节选后两部分内容进行分析。在分析过程中,本文主要是以重点段落中的主旨句及其关键词作为分析对象,同时对段落中的文本进行了深入、有效的阅读,在进行价值判断的前提下,将整个段落中含义接近的关键词也列入其中,以减少信息的遗漏和偏差。

(三)研究的过程和结果

1. 国家审计的定位和作用分析。由表1可知,在国家审计的定位和作用方面,历年出现频率较多的关键词有“党和国家监督体系的重要组成部分”^①“基石和保障”“经济监督”“经济体检”等。随着国家审计影响的扩大和声望的提高,全社会对审计机关的诉求越来越多,关于国家审计的边界问题在学术界也引起了广泛讨论^[33-35]。从2018年开始的历年全国审计工作会议就先后提出,审计监督的基本功能是经济监督,要做好常态化“经济体检”工作。综上,国家审计作为党和国家监督体系的重要组成部分,首要定位是经济监督,要发挥常态化“经济体检”作用。

2. 国家审计的总体要求分析。关于总体要求方面,历年多次出现的关键词主要表现在改进审计工作和完善审计体制机制两个方面,见表2。在改进审计工作方面,2012年的全国审计工作会议提出“切实增强审计工作的整体性、宏观性和时效性”,2014年的全国审计工作会议提出要在“认识新常态”“适应新常态”的基础上“增强审计工作服务大局的自觉性和主动性”。在完善审计体制机制方面,2014年和2015年的全国审计工作会议先后提出要“完善审计制度”,2018年和2019年的全国审计工作会议都提出要“推进审计管理体制改革”。

3. 国家审计的工作目标分析。全国审计工作会议在明确了审计工作的定位、作用和总体要求之后,就会对审计工作的年度目标提出要求。在工作目标方面,历年多次出现的关键词有“反腐”“改革”“发展”,具体见表3。

表1 国家审计的定位和作用

会议 召开时间	党和国家监督体系 的重要组成部分	基石和保障	经济监督	经济体检
2012.12				
2013.12				
2014.12	√	√		
2015.12	√	√		
2016.12	√			
2018.01	√		√	
2019.01	√			√
2020.01	√			√

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

表2 国家审计的总体要求

会议 召开时间	改进审计工作		完善审计体制机制	
	增强整体性、 宏观性和实效性	服务大局	完善审计 制度	推进审计 管理体制改革
2012.12	√			
2013.12				
2014.12		√	√	
2015.12			√	
2016.12				
2018.01				√
2019.01				√
2020.01	√			

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

表3 国家审计的工作目标

会议召开时间	维护民生	揭示风险(促进安全)	促进反腐(强化问责)	推进改革	促进发展	扩大开放	促进法治	促进绩效	规范权力
2012.12	√	√	√	√	√				
2013.12			√	√	√				
2014.12			√	√	√		√		
2015.12				√					
2016.12		√		√	√			√	
2018.01									
2019.01			√	√	√	√			√
2020.01	√	√		√	√				

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

①有时表述为“在党和国家监督体系中的重要作用”,本文视为同样的定位。

4. 国家审计的对象分析。由表 4 可知,从审计对象的内容和要求的表述来看,全覆盖是当前审计对象的鲜明特征。特别是在 2019 年的全国审计工作会议报告中,前审计长胡泽君专门从“为什么”“是什么”“如何实现”三大方面提出了审计对象全覆盖的相关要求。

5. 国家审计的组织方式与管理分析。在审计项目组织方式中,历年多次出现的关键词有“整合”“统筹”“一盘棋”等,见表 5。随着审计全覆盖的深入展开,为了有效提升审计效率和切实减轻被审计单位的负担,更加需要抓好统筹。与此同时,在审计管理方面,历次全国审计工作会议还对质量控制、成果利用、理论创新、审计协同等方面提出了相关要求。

表 4 国家审计的对象范围

会议 召开时间	公共资金	国有资产	国有资源	领导干部履行 经济责任情况	全覆盖
2012.12					
2013.12	√	√	√		√
2014.12	√	√	√	√	√
2015.12					√
2016.12					√
2018.01					√
2019.01	√	√	√	√	√
2020.01					√

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

表 5 国家审计的组织方式与管理

会议 召开时间	加强统筹 协调	统筹(整合) 审计资源	整合(配置) 审计力量	整合(统筹) 审计项目	审计 一体化	“两统筹”	审计 “一盘棋”	强化质量 控制	成果利用	理论创新	发挥内审 社审作用
2012.12	√	√									
2013.12		√	√	√				√	√	√	
2014.12	√		√	√			√			√	
2015.12		√			√		√				
2016.12			√	√							
2018.01		√			√		√			√	√
2019.01	√	√		√			√				√
2020.01						√	√		√		

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

6. 国家审计的技术方法分析。在审计技术方法方面,历年出现较多的关键词有“大数据分析(技术)”“数字化审计”“审计信息化”“大数据审计”等,可以看出审计机关一直都在加强信息化建设,见表 6。随着“金审工程”三期的全面展开,大数据审计这一要求从 2018 年开始被鲜明地提出来。通过以上分析发现,审计技术方法充分体现了对现代信息技术的应用,大数据审计已经成为必然趋势。

7. 国家审计的机关建设分析。在机关建设方面,历年多次出现的关键词有“十八大精神”“十九大精神”“加强党建”“加强思想政治建设”等,见表 7。在党建方面,2016 年和 2020 年的全国审计工作会议都提出要“加强基层党组织建设”,2016 年则专门从“要健全组织机构”“要加强党员教育管理”等方面提出了具体要求。通过分析可以发现,加强党建是审计机关建设的鲜明特征,这也说明审计机关有着很强的政治属性。

8. 国家审计的干部队伍建设分析。“政治”“作风”“纪律”“能力”“高素质专业化”“以上率下”是历年在干部队伍建设方面出现频率很多的关键词,如表 8 所示。不难发现,政治品质、工作作风和廉洁纪律是对审计干部队伍综合素质的考察,业务精通则是对审计干部专业能力的要求,这也呼应了新时代对审计干部队伍的高素质、专业化要求。

表 6 国家审计的技术方法

会议 召开时间	联网 审计	大数据分析 (技术)	数字化 审计	审计 信息化建设	“金审” 三期工程	大数据 审计
2012.12	√					
2013.12	√	√	√	√		
2014.12		√				
2015.12	√	√	√	√	√	
2016.12		√	√		√	
2018.01		√	√	√	√	√
2019.01			√		√	√
2020.01				√	√	√

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

表 7 国家审计的机关建设

会议 召开时间	加强 党建	贯彻 十八大精神	贯彻 十九大精神	加强思想 政治建设	开展“不忘初心 牢记使命”主题教育
2012.12		√			
2013.12		√		√	
2014.12		√			
2015.12		√			
2016.12	√	√			
2018.01			√	√	√
2019.01			√	√	
2020.01	√		√		

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

综上,本文运用关键词分析方法,以党的十八大以来审计长历年在全国审计工作会议上的报告内容为文本分析对象,对八个方面的关键词进行了全面系统的梳理和分析,验证了当前我国审计工作特征形成机制的理论分析结论,具体见表9。

五、研究结论

本文以马克思主义的认识论和实践论为基础,结合已有国家审计基础理论研究对国家审计实践认识和国家审计实践要素构成的分析,对当前我国国家审计工作特征的内涵进行了界定,运用系统论分析了国家审计子系统与外部环境如何相互作用从而形成了我国国家审计工作特征,在此基础上使用关键词研究方法对党的十八大以来审计长历年在全国审计工作会议上的报告内容进行实证分析。研究发现:从定位和作用来看,我国国家审计是党和国家监督体系的重要组成部分,首要定位是经济监督,发挥着“经济体检”作用;从总体要求来看,必须不断改进审计工作和完善审计体制机制;从工作目标来看,审计工作重点关注促进“反腐”“改革”“发展”;从审计对象来看,审计工作强调实现审计全覆盖;从组织方式与管理来看,审计项目组织注重整合与统筹,同时还加强了质量控制和成果利用等;从技术方法来看,坚持科技强审理念,依靠大数据审计来提高审计工作效率;从机关建设来看,审计机关具有鲜明的政治属性,强调要全面加强党建;从干部队伍建设来看,审计人员在作风和能力等方面应当注重高素质和专业化。

国家审计工作特征既是国家审计实践的重要表现,也是国家审计观念的集中体现。全国审计工作会议报告中的一些关键性概念和话语,可以很好地反映出国家审计的实践活动及其背后的理念意识。本文的理论和实证分析展现了国家审计实践和观念的同频变化,反映了当前国家审计工作特征的全貌。需要特别说明的是,本文也使用 Python 等分析软件对每年全国审计工作会议汇报内容进行了词频统计,发现本文提到的关键词并未全部出现在当年频数较高的词语中。出现这一现象的原因可能在于:本文选取的关键词是党的十八大以来在审计实践中出现过的重要且与审计工作相关的词,在审计思想观念领域意味深长且有指示性的词。在全国审计工作会议报告内容阅读工作量不大的前提下,选择这些“关键词”要更多依靠价值理性,通过感受和理解进行判断,如果严重依赖工具理性过度使用分析软件则可能会舍本求末。本文的研究有助于全面理解当前我国国家审计工作特征,总结新时代国家审计工作的规律性认识,推动“十四五”时期国家审计工作再上新台阶。

参考文献:

[1]王会金.现代审计理论体系框架结构之研究[J].审计研究,2002(5):41-44.
[2]雷蒙·威廉斯.关键词:文化与社会的词汇[M].刘建基,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2005.
[3]尹平,戚振东.国家治理视角下的中国政府审计特征研究[J].审计与经济研究,2010(3):9-14.
[4]刘家义.国家治理现代化进程中的国家审计:制度保障与实践逻辑[J].中国社会科学,2015(9):64-83.
[5]本刊编辑部.《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》学习笔谈摘要[J].审计研究,2016(1):3-10.
[6]董大胜.论国家审计产生的基础[J].审计研究,2020(2):3-6.
[7]王晓红.新时代国家审计的政治功能研究[J].西安财经大学学报,2020(3):53-61.
[8]王彪华.新形势下国家审计职能定位研究[J].中国软科学,2020(11):162-171.
[9]刘力云,沈玲,王晓峰.新时代我国审计干部专业胜任能力框架研究——基于281份调查表的统计分析[J].审计研究,2019(1):41-50.
[10]袁野.推进新时代大数据审计工作的思考[J].审计研究,2020(1):3-6.
[11]倪敏,吕天阳,周维培.审计信息化标准体系探讨[J].审计研究,2020(3):3-11.
[12]董大胜.从国际比较看中国审计的发展进步——写在庆祝新中国成立70周年和实行审计监督制度36周年之际[J].审计研究,2019(5):3-5.

表8 国家审计的干部队伍建设要求

会议 召开时间	政治	作风	纪律	能力	高素质 专业化	以上 率下
2012.12		√	√	√		
2013.12		√	√			
2014.12	√		√	√		
2015.12	√	√	√	√		
2016.12						√
2018.01		√	√		√	
2019.01	√	√	√	√	√	
2020.01	√	√		√	√	√

注:√表示当年全国审计工作会议报告中提到的关键词。

表9 当前我国国家审计工作特征的总结

主要方面	特征表现
定位	作为党和国家监督体系的重要组成部分,首先是经济监督
作用	常态化“经济体检”
总体要求	改进审计工作和完善审计体制机制
工作目标	促进“反腐”“改革”“发展”
审计对象	全覆盖
审计组织方式与管理	统筹审计项目组织方式,加强质量控制和成果利用等
审计技术方法	大数据审计
审计机关建设	加强党建
干部队伍建设	高素质和专业化

- [13] 世界审计组织职业准则委员会. 最高审计机关的审计职能[R]. 国外审计工作报告, 2011.
- [14] 刘力云, 郭旭, 王慧. 研究信息参考——审计机关价值和作用篇[J]. 审计研究, 2020(2): 124-128.
- [15] 周维培. 从“鉴证”到“问责”——全球视野下国家审计服务国家治理的路径分析[J]. 审计研究, 2019(4): 3-10.
- [16] 基恩·多达罗. 国家及国际动态挑战中审计作用的不断演进——以美国联邦问责署为例[J]. 审计与经济研究, 2013(2): 3-8.
- [17] 多莫科什·拉斯洛. 利用审计成果, 促进国家良治[J]. 葛晨, 毕滢, 译. 审计与经济研究, 2020(3): 121-127.
- [18] Morin D. Auditors general's impact on administrations: A Pan-Canadian study(2001-2011)[J]. Managerial Auditing Journal, 2014, 29(5): 395-426.
- [19] 默罕默德·谢里夫·谢里菲. 阿富汗公共审计: 成就与挑战[J]. 葛晨, 苏雅, 译. 审计与经济研究, 2019(6): 122-126.
- [20] Mikhail P, Ksenia K, Aleksandr C. Conducting remote audits using integrated information analysis systems[J]. International Journal of Government Auditing, 2020, 47(1): 8-9.
- [21] Nelson S Y. Technology: Opportunities to build capacity, enhance oversight[J]. International Journal of Government Auditing, 2020, 47(1): 18-19.
- [22] 张俊民, 胡国强, 张硕. 国家审计服务国家治理实践研究: 基于 18 份审计工作报告的分析[J]. 审计研究, 2013(5): 10-16.
- [23] 肖振东, 吕博. 从审计工作报告看国家审计发展[J]. 审计研究, 2013(5): 17-22.
- [24] 张以宽. 研究审计基础理论 建立审计科学体系[J]. 审计研究, 2002(1): 3-7.
- [25] 王会金, 黄溶冰, 戚振东. 国家治理框架下的中国国家审计理论体系构建研究[J]. 会计研究, 2012(7): 89-95.
- [26] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012(6): 60-72.
- [27] 本刊编辑部. 深入学习贯彻习近平总书记关于审计工作重要论述专题研讨会纪要[J]. 审计研究, 2020(4): 16-21.
- [28] 胡泽君. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 推动新时代审计理论研究创新发展[J]. 审计研究, 2020(4): 3-5.
- [29] 孙宝厚. 关于新时代中国特色社会主义国家审计若干问题的思考[J]. 审计研究, 2018(4): 3-6.
- [30] 张立民, 崔雯雯. 国家审计推动完善国家治理的路径研究——基于国家审计信息属性的分析[J]. 审计与经济研究, 2014(3): 13-22.
- [31] 郭台辉. 谁的概念史, 谁之合理性: 三种类型的比较分析[J]. 学海, 2020(1): 47-55.
- [32] 杨彬彬. 在概念史中阐释中国制度[N]. 中国社会科学报, 2020-06-24(6).
- [33] 靳思昌, 张立民. 论国家治理与国家审计边界的界定[J]. 审计研究, 2013(1): 3-8.
- [34] 徐京平, 骆勇, 张秦. 国家审计、审计质量与审计边界——一个文献综述[J]. 学术界, 2016(7): 43-54.
- [35] 罗欢平. 论国家审计的边界[J]. 经济问题, 2018(5): 88-93.

[责任编辑: 王丽爱]

Research on the Characteristics of National Audit Work in China: Analysis on the Report of the National Audit Conference since the 18th CPC National Congress

SHANGGUAN Zeming^{1,2}, LIU Liyun²

(1. School of Accounting, Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan 030006, China;

2. Audit Research Institute, China National Audit Office, Beijing 100086, China)

Abstract: On the basis of Marxist epistemology and practice theory, this paper defines the connotation of the characteristics of the current national audit work in China, uses the system theory to analyze the formation mechanism of the characteristics of the national audit work in China, and uses the keyword research method to make an empirical analysis of the contents of the national audit work conference reports since the 18th CPC National Congress, so as to summarize the characteristics of national audit work in China. The study find that the national audit is an important part of the party and state supervision system in China, the primary positioning is economic supervision, giving full play to the role of normal “economic physical examination”, the overall requirement is to continuously improve the audit work and improve the audit system and mechanism; the audit work goal pays attention to promoting “anti-corruption”, “reform” and “development”, and emphasizes the realization of “comprehensive” in the audit object. The audit organizations strengthen overall planning and integration in an all-round way, audit management pay special attention to quality control and achievement utilization, audit technology and methods closely rely on the big data audit, the construction of audit institutions emphasizes the strengthening of party construction, and the construction of audit team cadres continues to maintain high quality and specialization.

Key Words: characteristics of national audit work; audit formation mechanism; audit supervision; audit full coverage; audit way of organization; audit management; report of the national audit working conference; key words research