

对现行审计管理体制的思考 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/451/2021_2022__E5_AF_B9_E7_8E_B0_E8_A1_8C_E5_c53_451436.htm 我国现行的审计管理

体制随着新中国审计的诞生而产生，随着改革开放的实践而发展，它对促进我国审计事业的发展、铸造审计事业的辉煌产生过不容置疑的积极的历史作用。但当历史车轮行进到21世纪的时候，我们按照创新的要求和与时俱进的眼光来审视现行的审计管理体制，深感有必要加以改革、改进和完善。

一、现行审计管理体制带有浓重的计划经济时期的色彩，面对全新的市场经济体制，已经凸显出其历史的局限性。人员、经费和审计业务的运作，是审计管理体制中的重要组成部分。新中国审计仅有“二十岁”，现行的审计管理体制产生

于20世纪80年代。当时我国处于改革开放之初，经济领域中计划经济占据主导地位，顺应计划经济而形成的管理体制自然也占据着主导地位。20年来，我国经济领域改革开放力度大，变化快，市场经济体制已基本确立，在这种情况下，带有浓重计划经济色彩的“条块结合，以块块管理为主”的现行审计管理体制，已明显不适应新阶段、新形势发展的要求。

（一）现行审计管理体制制约着审计干部队伍建设，使得基层审计机关人才资源配置不尽合理。现行审计管理体制，实际是一种“条块结合、以块块管理为主”（即以地方政府管理为主）的管理体制。在这种管理体制下，基层审计机关在人员进出、人才培养、人员流动等方面，完全受制于当地的党委和政府。一旦审计规律未被地方党委和政府重视或重视不够，势必影响到一地的审计干部队伍建设。据笔者所

知，有的市县经济运行总量并不大，但审计干部队伍却十分庞大；而有的市县经济运行总量很大，但审计干部队伍却势单力薄，甚至有的县十多年未调入过审计业务人员，审计干部数量少，年龄老，暮气有余、朝气不足的问题日渐突出，“人、法、技”建设落不到实处，提升审计质量也成为一句空话。这都说明，现行的审计管理体制，在审计干部队伍的管理方面仍然拘泥于计划经济条件下的管理方式，不符合市场经济的发展规律，与新阶段、新形势、新任务是极不适应的。（二）现行审计管理体制使得基层审计经费依赖于地方财政，很大程度上影响了审计项目质量的提升。干事总是要花钱的，甚至很多事情办得好坏是与投入成正比的。审计是一项专业性很强的工作，每个审计项目的完成，都要付出相应的审计成本。尽管《审计法》明确规定：地方审计机关的业务经费应列入同级财政预算，但在审计实践中，基层审计机关的业务经费未列入财政预算已是一个普遍现象。造成这一现象的主要原因有三条：一是基层审计机关的年度审计任务不均衡，甚至经常在年度审计计划之外还会新增审计项目任务。这种审计项目的不确定性，使得地方财政很难精确估算审计业务经费的支出额度。二是地方财政的财力状况差异很大，财力差的地方政府，舍不得为审计付出较大的投入。三是一些地方的领导干部对审计工作特别是审计的处理处罚存在着认识上的偏差，片面地依据审计机关的处理处罚及上交财政的罚没收入来确定对审计机关的投入额度。这一方面导致审计经费的忽多忽少；另一方面也使审计机关不得不顾及与地方财政的相互关系，尤其是在“同级审”及其延伸审计中委曲求全，甚至遮挡掩饰，进而影响到审计质量的提升

和审计执法的原则性。（三）现行审计管理体制凝固了基层审计机关与当地被审计对象及当地政府的相互关系，使得审计的综合监督职能大打折扣。独立性是审计监督的本质特征。现行的以“块块管理为主”的审计人事管理机制，表象上看审计监督是独立的，实际上审计人员的审计行为又不是十分超脱的。其一，基层审计干部在总的生活和工作环境上不超脱。基层审计干部多是土生土长，现行的人事管理机制更决定了他们终身不离本土。他们在现实生活中实际工作中乃至离职离岗退休后，不仅个人要与当地人、当地政府终身相处，而且家庭成员也要与当地人、当地政府终身相处，生活、工作、家庭各方面都与当地有着千丝万缕的密不可分的联系。这种总体的生活、工作环境，迫使基层审计干部不得不谨慎处理个人的每一次、每一个审计行为，稍有不慎，不但会影响到个人的方方面面，或许还会影响到家庭成员的方方面面。这种谨慎，多数情况下是正确的、必需的，但确实不能排除有些人有些时候或有些具体项目上是“松动原则”的。其二，基层审计机关与被审计对象的关系相处上不超脱。基层审计机关与经常接触的被审计单位多系平级关系，同受当地政府的直接领导，类似于一个家庭中的“兄弟姐妹”关系；如果要搞地方政府的财政预算执行审计，实际上又等于是审计管辖自己的地方政府，这又类似于一个家庭中的“儿子与老子”的关系。在现实的社会环境中，我们稍微比照一下和睦家庭中各成员的关系相处，便可知晓基层审计机关与被审计对象在关系相处上的“作难”情况。“作难”就是不超脱，不超脱又何以提升审计质量？其三，基层审计机关在处理处罚上也不超脱。审计是一种独立的执法行为，执法

必然要处理处罚，处理处罚的目的是维护国家的法律法规。然而，由于目前基层审计机关隶属地方政府的“块块”管理，直接对地方行政长官负责，所从事的又都是地方政府的委托审计，这就使得它的处理处罚不可避免地要受到行政干预。例如：审计机关揭露财政问题，实际等于在揭露县长、主管副县长的问题；处理处罚财政实际是在惩戒县长、主管副县长；财政存在的问题越多，越说明县长、主管副县长监管不力，未负到责任。这种情况下，出现行政干预就在所难免。而审计一旦揉进了“行政干预”，执法力度势必减弱？综上所述足以说明：现行的审计管理体制确已在人员、经费、审计业务运作等方面制约了审计事业的健康发展。人们在审计实践中经常谈到的“关系越审越近、人情越审越厚、问题越审越少”，在很大程度上是由于现行审计管理体制造成的。这进一步说明现行的审计管理体制有必要加以改革、改进和完善。

二、按照“四新”要求，加大改革力度，建立顺应市场经济体制的现代审计管理体制

党的十六大要求我们在全面建设小康社会的实践中“发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新格局，各项工作要有新举措”。审计战线要做到这“四新”，就应顺应新世纪、新阶段的发展要求，加大审计管理体制的改革力度，探索和建立适应市场经济体制的现代审计管理体制。在具体改革中，建议从四方面着手：

（一）在审计干部与人事管理方面，实行“条块结合、以条条管理为主”（即“垂直管理”）的体制。干部与人事管理，其主要内容是定岗、定编、选人、用人、激励奖惩、业务培训、人员调配、工资报酬、离退休安置。就这些内容而言，完全脱开地方政府是不现实的，应采取“条块结合、以条

条管理为主”（既“垂直管理为主”）的方式。在具体管理中，上级审计机关根据各市县经济运行总量编制用人计划，作好宏观调配，同时注意征求地方党委和政府的意见，给地方相应的建议权、推荐权，给基层审计机关相应的建议权、推荐权，最后决策和决断权力由上一级审计机关掌握，使审计干部队伍真正形成能上能下、能进能出、能调能换的管理机制。我国目前的工商、国税、地税等，实行的就是这种管理方式。笔者以为，工商、国税、地税行得通的这些管理方式，同样适用于审计战线。（二）在审计经费的筹集与拨付方面，实行“经费筹集比例分成、实际费用由条条集中支付”的方式。所谓“经费筹集比例分成”，是指各级审计机关的处理处罚金与地方财政按比例分成，属于审计机关的份额直接上交上一级审计管理机构。所谓“实际费用由条条集中支付”，是指所需各类经费由各级审计机关编报经费计划，经上一级领导机关审批后集中支付，如遇特殊情况，再作特报特批。这样做起码有四个好处：1、通过“比例分成”，地方财政增加了收入，审计战线积蓄了资金。2、加大了执法力度，有利于解决处理处罚不到位的问题。3、由懂审计的人管理审计经费，可促进审计经费的使用和监督。4、在很大程度上割断了审计机关与被审计单位的经济联系，使基层审计机关在经费使用上减少顾虑，有利于强化审计的独立性，增强审计干部的“超脱感”，提升审计项目的质量。（三）在管理的隶属关系方面，实行“各级审计机关向上一级审计机关和政府负责制”。基层审计机关接受当地党委和政府领导，同时对本级政府负责的类似于“兄弟与兄弟姐妹间、儿了与老子间”的对应关系，使得审计很难做到“独立”

与“超脱”，审计监督必然大打折扣。而实行“各级审计机关向上一级审计机关和政府负责”的机制，基层审计机关工作起来就要“超脱”得多。我们从工作交流及有关的审计媒体上看到，国家审计署派驻全国各地的“特派办”，虽然人数不多、规格不高，但屡办大案要案，工作绩效明显，审计有权有威，其根本原因就在于他们隶属总署管辖，较好地割断了地缘人情关系，并实际上直接对国务院负责。（四）在审计与监督方面，强化“条条与块块的密合度”。审计作为一种独立的经济监督行为，之所以又说它担负着综合监督职能，是由于经济问题往往又是多方面问题的集中反映。审计要想履行好综合监督职能，真正发挥好“反腐利剑”的作用，就不能游离于“块块”（即地方政府）之外。诚然，基层审计机关在金融审计和企业审计方面没有多大任务，但财政收支审计和领导干部经济责任审计却是与“块块”密不可分的。我们建议审计管理体制由“块块管理为主”变由“条条管理为主”，并建议各级审计机关直接对上一级审计机关和党委政府负责，这并不是说脱离“块块”，相反，今后更应在提供大要案线索、干部监督、干部任用、反腐倡廉等方面强化与地方政府的联系与合作，真正使审计成果超前发挥作用。这样，才谈得上审计为区域经济发展保驾护航，审计也才能得到各级地方党委和政府的支持，审计事业也才能更加健康地发展。

三、改革现行审计管理体制是个大动作，既要积极运作，还需慎重行事 现行审计管理体制已不适应新形势、新任务和审计事业的发展，但真要对它进行较大力度的改革和创新，涉及的层面和内容是很多的，这项工作也是十分艰巨的。因此，我们应本着“既积极运作，又慎重行事”的

原则，在具体的改革实践中注意以下五点：（一）广泛调研，细析高见。情况明则决心大，高见多则思路清。尽管新中国审计仅有20年历史，但毕竟审计战线已形成一支能征善战的干部队伍。并且，这支干部队伍中的绝大多数同志既知晓计划经济条件下管理体制的弊端，又亲历了我国改革开放20年来各方面的情况，在过来的审计实践中积累了丰富的工作经验。只要我们诚心改革、真正调研、博采众议，理出一套符合市场经济规律的审计管理体制的思路（或框架），相信是完全能办到的。（二）舆论先行，赢得支持。改革现行审计管理体制，涉及内容多，牵扯范围大，不是审计一家就能办到和办好的。我们应当在广泛深入开展调研的同时，积极理思路，积极搞宣传，积极作汇报，积极去协调，尤其是要注意赢得高层领导的理解和支持。这些工作做好了，改革就会顺当得多。（三）吸收借鉴，做到“三用”。中国审计渊源流长，国外审计各有特色，工商、国税、地税等其它行业在实行“条条管理为主”的实践中已总结出许多成功经验。改革现行审计管理体制要注意古为今用、洋为中用、他为我用。做到“三用”，会加快改革节奏，收到高效成果。（四）积极运作，慎重行事。凡事预则立，不预则废。既然我们都已觉察到现行审计管理体制已在很大程度上制约了审计事业的健康发展，那就应以积极的态度来对待、来思考、来解决。但积极不是草率和盲撞，要有计划有步骤地解决，尤其要考虑到时机和条件，处理好快与稳的关系，力求把事情办得快些、好些、还稳些。（五）不断探索，逐步完善。任何改革都不可能一蹴而就。改革现行审计管理体制是个全国性问題，即使改革思路基本成功，日后仍有不断改进和完善的

任务。但只要我们坚持改革的决心，坚定不断探索的意志，相信一个现代的新型的审计管理体制必然会到来。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com