

“屡审屡犯”深层次原因分析 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__E2_80_9C_E5_B1_A1_E5_AE_A1_E5_c53_451437.htm当前，审计机关不能不面对这样一个窘境，在预算执行审计中，被审计单位“屡审屡犯”，使预算执行审计工作步入了“屡犯屡审”的怪圈。那么，为什么会出现这种现象？近几年来，社会各界和审计业内人士都在寻找答案，类似于体制、机制使然，部门利益驱使等原因多见于报端。但是，笔者认为，被审计单位“屡审屡犯”背后有更深层次的原因。只有找准了背后更深层次的原因，对症下药，“屡审屡犯”才能得到扼制，预算执行审计也就才能深化。

原因之一：单兵突进，审计机关只能干“打雷”，不“下雨”。前些年，新闻媒体把李金华审计长向全国人大常委会所作的预算执行审计报告誉称为“审计风暴”。但一次次“审计风暴”过后成效难如人意，又喻之于“打雷”，不“下雨”。此言不无道理。但冷静思考，原因何在？我们不妨作如下分析：第一，从审计的对象看，预算执行审计的主要对象是与财政预算收支有关的财政、税务、银行、发改等政府直属的有职有权的部门，这些部门既掌握了事权，也掌握了财权。审计这些部门从某种意义上讲实际上是审计政府。而审计也同属政府的一个部门，由一个政府部门审计几个或几十个政府部门，显然势单力薄。这样做审计不仅仅是数量的势单，更重要的是问题查出来后怎么办的力薄。第二，从审计的职责看，勿庸质疑，审计的基本职责是发现问题，披露问题。至于如何解决所则涉及我国的行政管理体制、干部人事制度、纪检监察制度、公检法制度

等方方面面，显然一个审计机关是无法替代的。如果没有相关方面的有效配合，不能形成审计、问责、处罚、整改的互动机制，审计也只能干“打雷”，不“下雨”。第三，从审计的效果看，预算执行审计年年审，问题照常年年出。被审计单位听之任之，审计机关束手无策，只好列出“清单”在一年一度的人大常委会例会上一次次“发泄私愤”，冀于最高权力机关、社会舆论施压，来改变这种“屡审屡犯”的现状。从以上分析中我们不难看出，单兵突进，没有其他部门的有效配合，审计工作的实效必然无法体现。原因之二：法制滞后，预算法“超期服役”与相关法规不配套。“屡审屡犯”绝对不是哪一个部门的问题，必定有制度上的原因，这是目前一致公认的看法。近几年来，预算执行审计发现，大量的预算外资金游离于预算管理之外，预算编制不科学、不细，预算执行透明度低，超预算追加等问题。这些问题，现有的预算法已经很难约束。要解决这些问题，必须修改预算法。大家知道，我国现行的预算法是1994年颁布，1995年1月1日执行的，至今已过12年。在这12年里，我国经济飞速发展，同时，由于体制、机制不配套的原因，出现许多新情况、新问题。预算法“超期服役”，“药效过期”、“药力失效”的问题已经显现。因此，强化政府预算源头上的法制建设，推动预算管理的法制化，才是根治预算执行中违法违规问题的根本之策。当然，要想根治预算执行中的“屡审屡犯”问题，单靠一部预算法的修改是远远不够的，必须其他法律法规的配套完善，如审计法、财政违法行为处罚处分条例、政府预算会计制度等。审计法和财政违法行为处罚处分条例虽说前两年作过修改，但显然与预算法修改不配套。尤其是

政府预算会计制度的缺失，政府预算中不能清晰地反映出政府及其部门的资产和负债情况并科学地组织核算，因此，政府部门预算执行出现这样或那样的问题也就不足为怪了。原因之三：监管不力，审计后被审计单位整改走过场。目前，我国预算执行审计运行机制基本是：审计机关审计 审计机关向人大作审计工作报告并公告审计结果 被审计单位整改

政府及有关部门完善相关制度。应该说这种运行机制是同我国政治经济体制基本相适应的。但从执行情况看，前两者可正常运行，后两者则有所折扣，特别是被审计单位整改问题更大，有的基本上是走过场。审计后整改不力已成为被审计单位“屡审屡犯”的又一大病因。什么原因造成被审计单位整改不力？我认为，一是被审计单位侥幸心理作祟，乐于找关系，只是千方百计想“摆平”问题，而未真正用实际行动脚踏实地地整改纠正问题。二是组织上安排领导干部异地为官，调动后审计出的问题大都不了了之。三是审计机关跟踪整改的力度不够，多数审计机关是重审查，轻整改，甚至没有把整改当作审计工作必不可少的重要组成部分。因此，采取有效措施加大整改力度是当务之急。现阶段，这些措施应当包括审计整改联动机制，即公安、监察、财政、税务、物价、工商行政管理等相关部门要依法协助审计机关履行审计监督职责；审计整改责任追究机制，即组织、人事部门和其他有人事任免权、奖惩考核权的有关主管部门，要把审计整改情况作为评价领导干部履行经济责任、考察任用干部和考核部门年度工作的内容之一；审计整改跟踪检查机制，即审计机关在规定的时间内，跟踪检查被审计单位执行审计决定、采取审计报告意见和建议和处理审计移送事项结果情况；审

计整改结果报告和整改公告机制，即审计机关在规定的时间内，向人大常委会报告审计整改工作情况，在做好审计结果公告的基础上逐步公告审计整改结果，在一定范围内对拒对整改或“屡审屡犯”的单位予以公开曝光。只有这样，才能长效地标本兼治审计整改走过场的问题。原因之四：机制缺失，审计问责追究不能同步到位。预算执行中的许多问题之所以“屡审屡犯”，不能不说是与问责机制缺失有关。问责是什么？简单地讲问责是对责任人的处理，是对责任人的过错追究。这些年的预算执行审计，问题是查出来了，也披露出去了，但对责任人问责追究没有同步到位。为什么审计问责追究不能同步到位？一是与大环境有关。目前，我国开始重视问责制度建设，但在实际工作中各方面的问责还没有很好地开展起来，有责不问的情况还普遍存在。二是法律没有赋予审计机关对人的处理权。根据我国现行监督制度的架构，对事的处理和对人的处理并非是由一个职能部门完成的。对预算执行审计发现的问题，审计机关只能依法对事的处理，而涉及对人的处理则需要移送有关部门。鉴于此，我建议政府优先考虑建立预算执行审计问责制度，政府牵头及部门联动，把问责进行到底。从目前的实际情况看，可从四个方面着手问责：一是审计机关建议问责，对直接责任人和其他责任人依规应当问责的，审计机关应当建议问责；二是监察机关依法问责，对审计机关移交过来的能构成党纪政纪处分的，监察机关应当依法问责；三是人大、政协委员民意问责，对那些尚不构成党纪政纪处分的，人大、政协委员可以代表民意问责；四是新闻媒体公开舆论问责，对一些典型案例报道公开问责。问责的目的在于落实责任，促进领导干部履

行的职责。因此，必须旗帜鲜明地做到有责必问，问责必究。原因之五：认识不够，审计成果政府部门利用率低下。近几年来，审计机关为了提高经济责任审计成果的利用率做了不少工作，不少地方政府出台了经济责任审计成果运用暂行规定等规章。相比之下，“历史”更长一些的预算执行审计却没有。为什么？原因有两个方面：一是政府对预算执行审计成果的利用认识不够，认为预算执行审计实际上是审计政府，审计结果的好坏都有政府的责任，无所谓成果利用。二是审计机关对审计成果利用心存疑虑，认为利不利用不是我说算，所以审计结果达不到审计成果的高度。审计工作报告往往是普遍性的问题多，典型性的问题少；就事论事的多，有分析有价值的少。政府部门根本无法着手运用。如果这种现状不加以改进，那么预算执行审计将走入死胡同，越走越深。那么怎么实现审计成果的转化，提高审计成果利用率？我建议：一要关注审计决定落实情况。要坚持审计决定跟踪检查，扎实推进决定落实反馈制度和审计回访制度，确保审计查的问题整改到位，提出的合理化建议得到采纳。二要关注移交案件的查办情况。这几年各级审计机关向纪检、司法机关移交了大量案件，但有的案件由于种种原因被搁置，没有得到查处。因此，审计机关不能止步于案件移交，要督促案件查办落实，必要时还要派出人员协同查办。三要关注制度法规的修改完善情况。审计机关从体制、机制上提出解决问题的建议，促进制度法规的修改完善，比查处几个问题意义更加深远，但难度也更大。有些体制、机制上的弊端不是一两次审计就可以革除的，需要审计机关有勇气坚持己见，制度没有修改、机制没有完善，就不轻言放弃。上述三条是

促进审计成果转化的重要途径，希望审计机关的同仁大胆实践，为体现审计成果的价值作出不懈的努力。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