

# 我国国家审计结果公告信息分析:国家治理视角

马 劲(高级审计师) 傅绍正

(云南省农村信用社联合社 昆明 650011 天津财经大学商学院 天津 300222)

**【摘要】**基于2003~2013年上半年国家审计署官方网站公开披露的180份审计结果公告,本文从理论与实践两方面初步探讨国家审计如何通过审计结果公告制度更好地服务于国家治理。研究认为,当前我国国家审计结果公告基本满足国家治理需求,审计署公开披露国家审计结果,能充分运用社会舆论监督,督促被审计单位有关问题整改,强化国家审计在经济社会运行中的“免疫系统”功能,推动实现国家治理。

**【关键词】**国家治理 国家审计 审计结果公告

## 一、引言

2003年12月12日,审计署在其官方网站发布了国家审计结果公告第1号——《审计署关于防止非典型肺炎专项资金和社会捐赠款物审计结果的公告》,引起社会的高度关注与强烈反响,同时标志着真正意义上的国家审计结果公告制度在我国正式建立。审计结果公告制度是指国家审计机关依照法定程序,将审计管辖范围内重要审计事项的审计基本情况、发现的主要问题、处理情况及建议、被审计单位整改情况等,通过一定的媒介向社会公众公开,主动接受社会监督特别是社会舆论监督,以促进所查处问题得以纠正和落实的一项制度。本文以国家治理为视角,以2003~2013年上半年我国国家审计结果公告信息为分析对象,探讨国家审计结果公告制度在服务国家治理中的积极作用,以进一步丰富国家审计理论,为国家审计实务提供借鉴。

## 二、国家审计结果公告服务国家治理的理论分析

在2011年7月8日的中国审计学会第三次理事会论坛上,国家审计署刘家义审计长提出了“国家审计与国家治理”的重大议题,认为在国家治理中,国家审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为,其本质是国家治理这个大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,是国家治理的重要组成部分。理论上,实行国家审计结果公告制度是国家治理发展的客观要求,也是推动国家治理的重要途径。通过将审计基本情况、发现的主要问题、处理情况与建议及被审计单位整改情况向社会公告,审计结果公告制度能将审计监督置于人民群众和社会监督之下,促进舆论监督和审计监督形成优势互补,最大限度地发挥国家审计的“免疫系统功能”,推动完善国家治理。李嘉明和刘永龙(2012)通过对

不同国家的国家审计进行比较发现,国家审计服务国家治理的基本机制都是通过审计结果来实现对国家治理的服务。

根据刘家义审计长国家审计的“国家治理理论”,国家审计结果公告首先具有“预防”功能。审计结果公告的主体是国家审计机关,其具有独立、客观、公正、超脱的优势,拥有有关政府机关和国有企业事业单位财政财务管理方面的大量信息。国家审计机关通过将审计结果向社会公开披露,一方面对审计对象的违法违规行为能够起到一定的预防和预警作用;另一方面,加大了被审计单位的舆论压力,进一步强化了国家审计的“预防”功能。

其次,国家审计结果公告是国家审计“揭示”功能的具体体现。通过对被审计单位财政财务收支的合规性、效益性进行审计,监督检查各项治理政策措施的贯彻执行情况,国家审计能够起到反映真实情况和揭示存在问题的功能,而这种“揭示”功能在审计结果公告制度下能得到进一步强化。试想若将集中反映被审计单位财政财务收支情况及存在问题的审计结果报告仅在被审计单位、审计机关及其上级主管部门公开,势必大大弱化国家审计的“揭示”功能。将审计结果在社会公开披露能使审计结果完全暴露在阳光下,使国家审计的“揭示”功能得以进一步强化。

最后,国家审计结果公告也具有一定的“抵御”功能。国家审计结果公告内容主要由审计情况和审计建议构成,其中后者是审计机关针对审计中发现的问题,从体制、机制及制度等方面提出的完善被审计单位财政管理的建设性意见。这有助于促进被审计单位完善体制、规范机制、健全制度,能够起到抑制和抵御经济社会运行中各种“病害”的功能,促进完善国家治理。

### 三、国家治理与国家审计结果公告信息的统计分析

1994年8月31日第八届全国人民代表大会常务委员会(简称“人大常委”)通过的《审计法》将国家审计结果公告制度首次写入我国法律,其第三十六条规定:“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。”2001~2002年审计署相继颁布的《审计机关公布审计结果公告实行办法》、《审计署审计结果公告办理规定》,从原则上对国家审计结果公告的内容、程序和方法等作出了明确规定。

表1统计了截至2013年上半年审计署在其官方网站“审计结果公告”栏中公告的审计结果情况。

表1 2003~2013年上半年我国国家审计结果公告(份)数统计

类别/年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013.6	合计	占比
中央部门预算执行审计		4	1	2	1	2	4	1	4	3	3	25	14%
企业审计								7	19	16	10	52	29%
金融审计				1	1	1		2		1	3	9	5%
重大工程项目审计		1		1	2	1	4	3	4	2	6	24	13%
民生资金审计		2	1		1	2	2	2	2	5	1	13	7%
土地、资源环境审计				2	1	1	3	1	4	2	2	16	9%
重大突发事件审计	1		1			4	1	5	2	3		14	9%
重大案件线索								1	2	3	1	7	4%
涉外审计						1	1	1	1	1	1	6	3%
地方性政府债务审计								1	1	1	1	4	2%
其他			1				1					2	1%
合计	1	7	4	6	6	12	16	24	39	37	28	180	100%

从时间轴看,2003~2013年上半年审计署共公告了180份审计结果,其中,2003年仅有1份审计结果公告,2004年增加到7份,且在2005年回落到4份后在随后的六年呈持续增加的趋势,2011年增加到39份,2013年仅上半年就公告了28份。这表明近些年我国国家审计结果公开化程度不断提高,这为社会舆论参与国家审计监督提供了可能与条件,有助于强化国家审计的“免疫系统”功能,推动实现国家良治。党的“十六大”突出提出了加强对权力的制约和监督问题,认真推行政务公开制度;“十七大”进一步明确提出要“扩大人民民主”,推进社会主义民主政治。在这一国家治理背景下,客观上要求国家审计机关调整审计职能,增强为社会民众服务的意识,将国家审计结果公开化充分体现了国家审计服务国家治理的需要,反过来,国家审计结果公开化程度提高又进一步推动国家审计更好地服务于国家治理。

同时从公告的审计结果类别与时间轴看,国家审计通过国家审计结果公告服务国家治理的这一路径能得以

有力的印证。结果显示,有关“中央部门预算执行审计”的公告除2003年之外的其他各年均均有公告,这主要是因为国家审计的产生和发展源于国家治理的需求,而集中体现政府运转和财政管理的中央预算执行情况是国家治理的基础,这使得对中央部门预算执行的审计及其审计结果的公告成为国家审计服务国家治理的重点。然而,由于其主要采取“捆绑”公告的方式即1份公告公布多个审计结果,近九年半共公告了25份,占总公告数的14%,公告数少于企业审计结果公告数(52份)。国有企业是我国经济发展的支柱,监督国有资产安全、揭露重大违法违规问题、促进确保国有资产保值增值和企业可持续发展自然成为审计监督与国家治理的重点,然而表1统计显示,自2010年才开始公告企业(主要是中央国有企业)审计结果,这表明就这一类别而言,国家审计通过国家审计结果公告制度服务国家治理这一机制发挥作用较晚。但这一机制作用愈来愈明显,结果显示近3年半共公告了52份,是公告数最多的类别,占比29%,且大多采用对每一个被审计企业审计结果单独公告的方式,充分体现了国家审计运用国家审计结果公告制度,推动实现国家良治。

有关“重大工程项目审计”结果公告数有24份,占比13%,且除2003与2005年之外其他年份均有公告,这与我国进入“十六大”以来,突出“经济建设与社会建设”并重的国家治理需求是一致的。马克思认为,国家权力始终是用来为统治阶级利益服务的,而我国作为社会主义民主法治国家,国家权力应该为人民利益服务,这决定了我国国家治理应重点关注民生问题(李嘉明、刘永龙,2012)。表1有关“民生资金审计”和“重大突发事件审计”类的审计结果公告情况与这一论点是一致的,统计显示这两类分别有13份与17份。“民生资金审计”对象主要包括“三农”资金、社会保障资金、城镇保障性安居工程等,而“重大突发事件审计”对象主要是云南大姚、汶川、玉树等地震救灾资金物资、灾后恢复重建等相关内容,这些直接关系到人民群众的根本利益。这些审计结果向社会公开,主动接受社会公众舆论监督,必定大大增大审计监督力度,使国家审计更好地服务国家治理。“土地、资源环境保护审计”类审计结果公告有16份,占比9%,且近些年公告数逐年增多,近2011年就公告了4份,包括企业节能减排情况、黄河流域水污染防治与水资源保护专项资金、城镇污水垃圾处理专项资金等审计结果。这与当前我国党中央建设社会主义和谐社会的执政理念和国家治理需求是一致的。

表1显示,近几年,有关“金融审计”、“涉外审计”以及“地方性政府债务审计”类的审计结果开始公开化,这与国家治理需求是一致的。随着我国改革开放的不断深入,党的“十六大”报告首次将“维护国家经济安全”写入党的

代表大会的文献中。2008年,刘家义审计长明确提出:国家审计的第一要务是维护国家经济安全。“金融审计”、“涉外审计”、“地方政府债务审计”等审计结果反映我国金融风险、涉外投资风险、债务风险的状况,直接关系到我国经济运行的安全性,将其向社会公众公告有利于增强国家审计的“免疫力”、促进经济运行处于安全有效的状态,进而推动实现国家良治。

同样值得关注的是,自2010年开始公告有关“重大案件线索”审计结果,至今共7份公告且全为跟踪审计结果公告,及时向社会公众舆论披露被审计单位及相关人员违法违规案件的处理情况,涉及200起案件。党的“十七大”报告将反腐倡廉从作风建设中单列出来,突出强调国家推进腐败治理的决心。从权利层面出发,公众既是权力腐败的受害者,也是治理权力腐败的权利主体,公民参与审计为国家审计推动腐败治理的重要途径(彭华彰等,2013)。有关“重大案件线索”审计结果的公告,必将增强公众、社会舆论参与腐败治理的力度,推动国家治理。

从表1整体看,我国国家审计结果公告所涉及的类别逐年增多,公告内容已经涵盖了财政审计、金融审计、企业审计、民生资金审计、土地资源环境审计、重大工程项目审计、涉外审计等多个方面。根据前文的分析,审计结果公告制度通过将审计结果向社会公开,主动接受社会监督,能有效督促整改,能有效推动国家治理。那么近些年国家审计结果整改情况如何?

自2006年起,审计署开始强调把审计中发现问题的整改情况作为审计结果公告的重要内容。表2统计了截至2013年上半年已公告的以往年度中央预算执行和其他财政财务审计查出问题的整改结果的部分统计指标。结果显示,随着审计结果公告力度的加大,审计查出问题的整改效果越来越好。根据审计建议完善制度、规定的统计结果进一步证实了这一点。

**表2 中央预算执行和其他财政收支  
审计查出问题的整改结果**

项目\年份	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	合计
整改问题资金(亿元)	100.10	707.71	1 239.31	583.18	1 223.00	1 142.03	1 055.98	6 051.31
挽回和避免损失资金(亿元)	41.64	41.95	267.73	26.34	77.00	60.66	137.14	652.46
向有关部门、机关移送案件线索(起)	114	117	116	119	104	139	112	821
受处分人数(人)	213	104	117	91	1 103	699	600	2 927
依法被逮捕、起诉或判刑人数(人)	76	88	30	31	95	81	—	401
根据审计建议完善制度规定数(项)	472	305	158	1 125	1 773	1 581	1 600	7 014

注:审计署未公告《2005年度中央预算和其他财政收支审计查出问题的整改结果》。

根据审计建议,有关部门、单位六年间共完善相关制度、规定7 014项,其中2004年完善制度、规定数472项,到2011年达1 600项,且2008~2011年四年间就达6 079项,各年均均在1 000项以上,远高于之前年份。这与之前的理论分析是一致的,即采用审计结果公告制度将审计查处问题“暴露”在社会舆论监督下,审计机关向被审计单位提出政策建议,有助于促进被审计单位完善体制、机制及制度,进而起到抑制和抵御经济社会运行中各种“病毒”的功能,促进完善国家治理。

#### 四、政策建议

本文的分析表明,当前我国国家审计结果公告制度基本满足国家治理需求,且在推动国家治理中发挥了重要作用。这表明,坚持和完善国家审计结果公告制度,在推动实现我国国家良治方面将大有作为。

基于以上判断,本文认为,审计机关可从进一步扩大审计结果公告内容、探寻多样化的审计结果公告形式、加大审计结果公告的力度,以进一步增强审计结果公告制度在国家治理中发挥的积极作用。本文统计发现,截至目前审计署尚未真正发布有关经济责任审计结果,而主要通过“重大案件和事项情况”予以反映。审计机关应积极探索并推行经济责任审计结果公告制度,使审计监督与舆论监督相结合,以加强干部管理监督、推动党风廉政建设。在不涉及国家机密与国家安全的情况下,尽可能地将审计结果信息向社会公告,不断提高审计工作的开放性和透明度,促进依法行政和政务公开,实现国家良治。同时可以采用公告、新闻发布会、电视、报纸、广播、网络等各种媒介,向社会公开审计结果,让人民关注审计信息,进而强化公众监督力度。当然,审计质量直接影响审计结果公告的作用,因此要进一步完善审计质量及审计报告质量控制制度。

本文统计发现,有关审计发现问题整改情况的公告近些年有所增加,且在增大审计监督力度、有效推动国家治理方面发挥了重要作用。因此应建立完善审计结果整改跟踪回访制度,建立审计结果公告的信息反馈机制,在公告后,通过调查询问、举报信箱等各种渠道及时收集社会公众对审计结果公告的反馈,并据此展开进一步调查。

此外,应积极构建并优化审计结果公告制度运行的良好内外部环境,包括进一步完善审计结果公告制度的法律体系,提高政府部门、审计机关对审计结果公告的重视程度,完善审计结果公告质量控制制度等。

#### 主要参考文献

1. 陈英姿. 国家审计推动完善国家治理的作用研究. 审计研究, 2012; 4
2. 刘嘉明, 刘永龙. 国家审计服务国家治理的机制和作用比较. 审计研究, 2012; 6