

# 对组建中央审计委员会的几点认识

杨肃昌(博士生导师)

**【摘要】**通过对党的十九大报告、十九届三中全会决定以及习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上讲话精神的学习,认识和总结了组建中央审计委员会的五个逻辑关系,即组建中央审计委员会是加强党的建设和从严治党的使然,是审计职能作用充分发挥的政治与组织保障,是党政领导干部经济责任审计的创新与发展,是强化党内监督主导地位的举措,是基于党政关系重新认识的一次政治制度安排。通过对这些逻辑关系进行深入探讨,有助于揭示组建中央审计委员会的重要意义。

**【关键词】**党和国家监督体系; 审计管理体制; 中央审计委员会; 国家审计

**【中图分类号】** F239.22 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2018)20-0003-5

中央审计委员会是中共中央于2018年3月根据《深化党和国家机构改革方案》所组建的中央决策议事协调机构。2018年5月23日习近平总书记主持召开了中央审计委员会第一次会议,会议强调了“加强党对审计工作的领导,更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用”。这充分说明了组建中央审计委员会的直接动因。那么支配和影响这些动因的因素又有哪些?透过这些动因又有哪些方面与组建中央审计委员会存在直接的、内在的联系呢?这些方面或因素是从不同纬度反映或解释了组建中央审计委员会的依据、缘由、路径、理念等逻辑关系,认识和剖析这些逻辑关系,或许有利于我们更全面、更深入地认识中央审计委员会。

此前,针对中央审计委员会的理论研究基本空白,即目前缺乏全面和深入研究所具备的足够的研究积累和研究准备。而该问题不仅仅是一个理论或学术研究问题,更是对国家大政方针和相关政策的理解与领会问题,需要紧紧把握当今中国时代发展脉搏与政治发展方向。所以对这一问题的研究不仅重要且难度较大,可以说是当前理论工作者面临的一个迫切而艰巨的新课题、新任务。

本文试图从以下五个方面探究组建中央审计委员会的逻辑关系,以期揭示组建中央审计委员会的重要意义,为推进审计管理体制理论研究以及新时

代国家审计理论体系的建立与发展作出一些贡献。

## 一、中央审计委员会是加强党的建设和从严治党的使然

国家审计(以下简称“审计”)从本质上看有两个鲜明的标签:“政治”与“权力监督与制约”。从政治学角度看,政治与权力本身是紧密结合在一起的。“所有政治都是关乎权力的,政治实践经常被视为权力的运作”。既然政治的核心是权力,那么权力在各类政治主体之间的合理配置自然就是政治的核心问题。对于国家来说,享有国家权力的同时就要考虑建立起有效的权力配置和监督制约机制。各国政治实践揭示出对权力的配置与制约是现代国家政治制度设计的基本要素,是确立国家政治制度的重要原则,毫无疑问也是国家治理的永恒主题。审计是属于政治范畴的一种制度安排,其本质和功能自然与政治的核心问题即权力制约相联系,通过依法履职,对权力运行进行监督与制约从而推动国家实现良好治理。

审计的这些标签充分体现在党的十六大、十七大、十八大和十九大报告中,即在党的这几次政治报告中,审计都是和“权力监督与制约”相联系的。但有所不同的是,十九大报告对审计的定位与前几次报告有了明显变化,前几次报告是把审计列入“社会主义民主政治”或“政治体制改革”之中加以论述的,而

十九大报告则是把审计列入了“坚定不移全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平”之中。这一点恰恰反映了十九大报告最突出的一点——把加强党的建设贯穿于报告全篇，成为报告的“纲”和“魂”。也正因为如此，审计被具体安排在该部分中的“健全党和国家监督体系”——这一党的建设重要环节中加以论述。在该环节，报告提出要“改革审计管理体制”。

党和国家监督体系，是党的政治建设中确保党的执政目标得以实现、公权力得以正确行使的“免疫系统”。在这一体系中，审计的存在具有重要价值。这是由审计的职能与作用所决定的，即审计在国家治理中发挥着必不可少的保障作用。在国家治理的决策系统、执行系统和监督控制系统中，审计属于监督控制系统，服务于决策系统，承担着对执行系统实施监督和约束的职责。而在党和国家监督体系中，审计的这一优势或职能作用的充分发挥又通过改革审计管理体制和组建中央审计委员会来加以保障和夯实。显然，这是以新时代党的建设目标、要求和总体布局对审计功能和定位重新做出的重大调整，核心就是从党的政治建设尤其是“全面从严治党”以及“增强党自我净化能力”的高度来确立新时代审计的使命。

习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上，通过强调审计工作的“三个力度”意图指明今后一个时期审计工作三个方面的重点任务，即“加大对党中央重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度，加大对经济社会运行中各类风险隐患揭示力度，加大对重点民生资金和项目审计力度”。而这些工作正如习近平总书记所强调的，“是推动全面从严治党的的重要举措”。

由此看来，加强党的建设——推动从严治党——构建党和国家监督体系——改革审计管理体制、组建中央审计委员会——充分发挥审计重要作用——确立新时代审计的使命，这是在加强党的建设和推动全面从严治党统筹与导向下的一个紧密相连、层层递进、逻辑一致的演进过程，也是我们分析与认识组建中央审计委员会和我国新时代审计使命的基本路径。

## 二、中央审计委员会是审计职能作用充分发挥的政治与组织保障

为了保障审计在权力监督与制约机制中职能作用的发挥，各国审计普遍拥有宪法和法律所授予的

检查、审核、追究、问责特定审计对象的权力。即使如此，也不能说审计职能作用的发挥就有了充分保障。因为，审计的对象往往也拥有支配和控制一定资源的权力特别是行政权力，审计在一国中的地位及其功能作用的大小既取决于宪法和法律授权的大小，也取决于审计对象权力的大小，审计结果可以说是权力博弈的结果。

进一步看，审计职能作用的发挥不仅受审计隶属关系的制约，审计授权者的地位及其权力层次也是一个不可忽视的重要因素。前者涉及审计设立在哪里，后者则属于审计管理体制范畴。2018年7月13日，审计署孙宝厚副审计长在南京大学举办的“学习中央审计委员会第一次会议精神学术研讨会”上曾提出，就我国审计而言，“不仅限于对行政机关单位，同时也对其他机关单位实现审计监督的全面覆盖”，尽管拥有来自于宪法法律以及国务院的授权，但实际上审计机关在审计行政机关以外的对象时往往会受到一定的限制，审计全覆盖实际上是留有缺口的。要解决这一问题，唯有从提升审计授权方面寻找突破，“权力必然存在授予者”，以此提高审计监督的权威性和独立性。学者毛寿龙<sup>[1]</sup>认为，“目前来看，要让审计监督达到最大效果，最大的困难是缺乏足够的支持力度。而解决的途径之一就是自上而下的更大支持”。

当前我国政治制度环境正在发生巨大变化，加强对公权力的制约和监督愈加紧迫，这种变化的政治制度环境需要审计作为强大的专业支撑，同时，审计履职也需要更为强有力的权力支撑。而健全党和国家监督体系、组建中央审计委员会恰恰为审计职能作用的有效发挥创造了必不可少的政治（权力）与组织保障，使得审计在权力博弈中占据更有利的地位。一方面，审计在中央强有力的支持下，可紧紧围绕党和政府中心的工作和任务，最大限度地履行好监督职责，真正实现审计全覆盖；另一方面，可及时向中央报告在审计时发现的带倾向性、普遍性的问题，从而引起党和政府的高度重视，有利于审计成果的转换与相应问题的解决。显然，只有以此构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，才能取得与我国社会主义政治制度逻辑统一的审计监督效果。

## 三、中央审计委员会是党政领导干部经济责任审计的创新与发展

政治问题首先是公权力配置问题，核心是谁掌

权以及如何掌权并行使权力。“对执政党来说，党要管党，最关键的是干部问题，因为许多党员都在当大大小小的干部。”<sup>[2]</sup>所以党对审计的定位与要求首先就确立在对党政领导干部及其行使权力的监督与制约上。这也就是为什么党的十六大、十七大、十八大报告中提到的“审计”实际上就是指党政领导干部经济责任审计(以下简称“经济责任审计”)，即审计这时被看作是对党政领导干部及其行使权力进行监督与制约的一个重要举措。正如十八届三中全会所强调的，“加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，加强行政监察和审计监督”。在实际工作中，顺应反腐倡廉、从严治党的时代要求，这一审计是在党委直接领导下并由纪检部门主导下开展的。

目前，尽管经济责任审计已经成为审计机关的一项长期工作，但并不能就此认为其是审计机关内生的，仍应当被看作是党委纪检部门的本职事务。所以，经济责任审计与其说是审计制度的创新，不如说是党的领导干部监督与管理制度的创新。如此看来，经济责任审计也可称之为“党纪审计”——一种由党的组织直接负责并被直接纳入党务系统中用于检查领导干部是否遵纪守法和其反腐倡廉情况的审计。

随着经济责任审计的深入发展，特别是当省部级领导干部被列为经济责任审计对象时，经济责任审计管理体制本身应该进行相应的改革。比如，中央有必要成立专门用于领导经济责任审计的高层次机构，即经济责任审计应有“中央机关的授权与委托”，且“有了中央机关大力支持的审计监督，可以确保对‘一把手’责任评价时不易受到后者干预或消极排斥”<sup>[1]</sup>。这些建议可以说与组建中央审计委员会存在一定程度的契合点。

进一步看，“中央机关的授权与委托”在当前来看就是重大审计事项要有来自中央审计委员的授权与委托。可以说，十九大之后组建中央审计委员会并不是对此前经济责任审计管理体制的“推倒重来”，而是在全面认识和充分肯定已有经济责任审计基础上的一种体制创新。事实上，从中央纪律检查委员会书记被列入中央审计委员会领导成员来看，“党纪审计”色彩依然很明显，反映出组建中央审计委员会首先的意义就体现在全面反腐倡廉、从严治党上，而这一点也是与建立健全党和国家监督体系的本质和目标相一致的。所以，针对经济责任审计的认识——“综观古今中外国家审计，由一个党的组织直接负责并被直接纳入党务系统中的国家审计可以说是前所

未有的”，同样可以用来说明今天的审计——“中央审计委员会的组建，在世界范围内开创了党领导审计工作的先河，是审计体制的创新”<sup>[3]</sup>。

在此之前，“党委对审计工作的领导仅限于领导干部相关的审计，并未体现党对审计工作的全面领导”<sup>[3]</sup>。那么，为什么中央审计委员会要对整个审计工作统筹领导而不仅仅是对经济责任审计呢？下文将从两个方面进行探讨。

一方面，这是全面实现党的领导的必然。党的十九届三中全会强调，把加强党对一切工作的领导贯穿于改革各方面和全过程，并对完善坚持党的全面领导的制度做出具体部署，其中就有组建中央审计委员会。如果说审计是党和国家的“重大工作”，那么整个审计工作特别是财政审计就是所有审计工作中的“重大工作”，因为财政审计可以说是国家审计永恒的主题，也是审计监督最为重要的职责和任务。显然，如果不把整个审计工作纳入到中央审计委员会的领导之下，就难以实现“党对一切工作的领导”，因此组建中央审计委员会加强党对审计工作的领导就必须对审计工作实行“全覆盖”的领导。

另一方面，这是实现国家治理现代化的需要。推进国家治理体系和治理能力现代化是党的全面深化改革的目标。审计尤其是财政审计，与国家财政共同形成了“国家治理的基础和重要支柱”。因为在任何经济社会或任何发展阶段，国家治理的主体都是政府，而没有财政支出的拨付和财政收入的筹措，就不可能有政府职能的履行，也就不可能实现国家治理；而通过财政审计，可以评价政府收支运作的成本，考核国家治理工作或活动的绩效，形成对政府支出规模和国家治理活动成本的有效控制。因此，从实现国家治理现代化的角度来看，中央审计委员会全面领导审计工作特别是财政审计就成为必然。

#### 四、中央审计委员会是强化党内监督主导地位的举措

从《中国共产党党内监督条例》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》可以看出，审计监督与其他外部监督必须要服从、服务于党内监督；而党内监督要同审计监督等外部监督结合起来，以党内监督带动其他监督、完善监督体系，从而形成有效的监督合力，为全面从严治党提供有力的制度保障。双方的这种关系是由党的执政地位决定的。党内监督在党和国家的各种监督形式中必须是最根本的、第一位的，因而要始终强化并突出党内

监督在党和国家监督体系中的主导地位。

进一步看,在党和国家监督体系中,各类监督机制并不是“并驾齐驱”或不分主次的,必定有一个是统领性或占主导地位<sup>[4]</sup>,且最能体现“全面覆盖、权威高效”的要求和特点,这一监督机制即是党内监督。在国家监督体系中党内监督不仅处于最高层次,其权威性也是其他监督无可比拟的,更是我国权力监督与约束机制的中心环节。党内监督对于其他监督,诸如国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督等起到了重要的基础保障作用,以党内监督为核心,与各类监督共同形成环环相扣的完整体系。所以,强化并突出党内监督在党和国家监督体系中的主导地位始终是一个重要的发展方向。

中央审计委员会,首先是党中央的一个决策议事组织,与新组建的其他中央委员会相比,其定位是党的专门领导与履行党的监督职责的组织机构。一方面,作为党内监督组织,通过统领审计工作,强化了党内监督的力度、深度与广度,是构建“党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系”、增强党自我净化能力的重要举措。另一方面,通过统领审计工作并强有力地推进审计“全覆盖”的开展,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。

在这种情况下,审计实质上已成为党内监督的组成部分。众所周知,审计本身是一种提供专业性、技术性的工作,委托者或授权者是决定审计属性的主要因素。例如,经济责任审计表面上看是审计工作,实质是党员干部监督管理制度的组成部分。所以,中央审计委员会是“党统一领导下行使审计监督权,是党的职责”。而此时的审计机关,“既是国家行政机构,更是党的工作机关”。

胡泽君审计长在深入学习习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神后指出,“审计工作重大事项,包括出台重大政策和改革方案、制定重大发展规划和年度计划、提交重要审计情况和年度审计报告、请示重大违纪违法问题处理等,都要向中央审计委员会报告,经批准后,再按照相关法定程序办理”<sup>[5]</sup>。可见,通过中央审计委员会——这一党对审计工作在组织领导和实施部署方面强有力的制度安排,事实上就把审计纳入到党内监督的范畴,其结果显然是强化并突出党内监督在党和国家监督体系中的主导地位。

需要注意的是,中央审计委员会是党中央的决

策议事机构,不属于国家机关,因而没有在《宪法》有关国家政权组织条款中出现。但《宪法》序言中明确了中国共产党的核心领导地位,因而党如何领导和管理国家事务包括审计工作,不是《宪法》所要确定或规范的,而是党中央所决定的“党的职责”,因而组建中央审计委员会可以说是党的一项(一次)有关领导和管理全国审计工作方面的体制改革,并不是传统意义上的审计体制改革。

### 五、中央审计委员会是基于党政关系重新认识的一次政治制度安排

党和国家领导体制主要表现为党和国家机关在决策、执行、监督中的关系。由于党在我国政治、经济、社会各领域具有事实上的领导核心地位,党政关系便成为我国社会最基本、最重要的政治关系。

审计不是孤立地存在和作用于社会之中,而是深受特定政治关系的制约。所谓政治关系就是政治主体在取得和运用社会公共权力所进行的活动中所形成的各种关系。如我国审计机关作为政府的一个组成部门,在直接受命于政府的同时,还须接受同级党委和人大的领导。因此,审计不仅要促进政府各项重大决策的贯彻落实,服务于各级人大对本级预算执行及其他财政收支的监督,还要直接为执政党服务,接受党委纪检组织部门委托,对党政领导干部进行经济责任审计。可以说,审计面临的这种多元化的授权者和委托者,正是我国特有的政治关系的体现,即党政关系。那么,如何看待和处理审计关系,比如审计机关到底归属于哪个部门以及审计工作到底受命于谁?这是由特定环境下的党政关系决定的。可以说,党政关系是决定和影响审计改革发展方向与体制选择的关键因素。

1949年以来,在党政关系的认识上曾多次出现“党政不分”“党政合一”“党政分开”等观点及争论。曾几何时,党政分开的成果获得了广泛赞誉,但也出现了不少新的问题。出现的矛盾大多集中在“分开”不彻底以及“分开”后的职能交叉关系缺乏规范上,但还有更复杂、更深层次的原因。在实践中,“党政合一”和“党政分开”这两种政治理念也各自形成了两种不同的审计体制模式。诸如深圳市2008年5月通过的《深圳市近期改革纲要(征求意见稿)》中提出,在深圳市人大常委会设立预算委员会,并将原隶属于深圳市审计局的投资审计专业局并入市人大预算委员会,建立立法审计,统一审查和监督政府预算、决算和重大投资项目;与此同时,原隶属于政府的市

审计局仍然保留。与深圳模式不同的是,2009年广东省佛山市顺德区把审计机关与纪检、监察等部门合并,审计工作直接受地方党委领导。上述两种改革模式的提出都不是孤立的,顺德模式是“党政合一”观念的集中反映,而深圳模式则体现出“党政分开”的理念。无论是“党政合一”还是“党政分开”都有着各自深厚的理论依据<sup>[6]</sup>,由此形成了多元化且相互交织的政治理念与政治行为,对未来审计改革与发展走向产生极为复杂和深远的影响。

但无论采用哪种模式我们都应该认识到,中国共产党是国家的领导核心。从党在国家中的地位来看,它既是领导党,又是执政党,这是中国政党制度的一个重要特征,也是区别于西方国家政党的一个显著标志。选择何种政治理念与政治行为,完全取决于党的执政目标、任务以及对形势变化和实际问题的分析与判断。十八大之后,如何坚持和加强党的全面领导,实现国家治理体系和治理能力现代化,成为党在新的历史时期的重要任务和工作导向。为此,习近平总书记提出了一系列关于深化党和国家机构改革的重要思想,其中之一就是“必须进一步理清党政关系”。在这一形势背景下,对于党政关系的认识与处理,就是要紧扣新时代、新任务、新要求,围绕“加强党的全面领导为统领,以国家治理体系和治理能力现代化为导向”,重新认识,即如何处理才能落实好《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》所提出的“构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,形成总揽全局、协调各方的党的领导体系以及职责明确、依法执政的政府治理体系”。

对于审计工作来说,应打破既有的党政关系认识与界限,实行党对审计工作的统一集中领导,增强党在审计工作上把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。并且以中央审计委员会为首统领全国审计工作,减少经济监督和审计监督上的多头管理和职责分散交叉,避免重复检查、监督盲区以及政出多门、责任不明、推诿扯皮等问题,从而提高工作实效。这一点就如同顺德模式的领导者顺德区委书记刘海所说的,“我们根本没理会理论家们的‘党政分开’或‘党政合一’的讨论……核心是要解决问题”<sup>[7]</sup>。

#### 主要参考文献:

- [1] 赵杰. 中国拟审计省委书记 专家称系对财务公开做准备[J]. 中国新闻周刊,2011(22):22~23.
- [2] 邓小平. 邓小平文选第一卷[M]. 北京:人民出版社,1994:328.
- [3] 李岩. 中央新机构首次开会 对各级领导提要求[N]. 北京青年报,2018-05-24.
- [4] 杨肃昌. 改革审计管理体制 健全党和国家监督体系[J]. 财会月刊,2018(1):3~7.
- [5] 胡泽君. 努力开创新时代审计工作新局面——深入学习贯彻习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神[J]. 求是,2018(13):17~19.
- [6] 杨肃昌. 十辩国家审计[N]. 南方周末,2012-02-24.
- [7] 苏永通. “最大胆”的“大部制”改革:顺德试水党政合署[N]. 南方周末,2009-11-27.

作者单位:兰州大学经济学院,兰州 730000