

我国国家审计的新要求与新发展

秦荣生(博士生导师)

【摘要】新成立的中央审计委员会对我国国家审计的发展提出了新要求:强化党对审计工作的全面领导,拓展国家审计监督的广度和深度,深化国家审计体制与制度改革,增强审计监督体系的合力,狠抓审计整改建议的落实,加强国家审计信息化建设,以及加强国家审计干部队伍建设。在新时代,为落实上述要求,国家审计应在强化国家审计人员的政治意识、强化对党和国家重大政策措施落实的跟踪审计、进一步深化扶贫攻坚工作审计、加大对国有企业和国有资本的审计力度等方面有新发展。

【关键词】国家审计;新要求;新发展;审计监督

【中图分类号】F239

【文献标识码】A

【文章编号】1004-0994(2019)01-0003-4

2018年5月23日,中央审计委员会正式成立,由习近平总书记担任中央审计委员会主任,并在中央审计委员会第一次会议上发表重要讲话。成立中央审计委员会是我国审计发展史上重要的里程碑,对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有促进作用。我国国家审计迎来了前所未有的发展机遇期,党和国家对国家审计的发展提出了新要求,国家审计应有新发展。

一、国家审计的新要求

1. 强化党对审计工作的全面领导。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上指出,组建中央审计委员会,改革现行审计管理体制,是强化党对审计工作全面领导的重大举措。要求构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,使审计成为党和国家监督体系的重要组成部分。这是落实党中央对审计工作的部署、强化全国审计工作统筹和优化审计资源配置的要求,有助于充分发挥审计在促进国家治理体系和治理能力现代化方面的重要作用。

全国各级审计机关和审计人员要深入学习和落实党中央对审计工作提出的新要求,要将党中央对审计工作提出的新要求落实到具体审计工作中,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持围绕党和国家中心工作、服务大局,依法全面履行审计监督职责,为产业发展、民生建设、环境保护等重

点工作保驾护航,更好地发挥审计监督在国家治理中的重要作用。

2. 拓展国家审计监督的广度和深度。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上强调,要不断拓展审计监督的深度和广度,消除监督盲区,加大对党中央重大政策措施贯彻落实情况的跟踪审计力度,加大对经济社会运行中各类风险隐患的揭示力度,加大对重点民生资金和项目的审计力度。

国家审计机关和广大审计干部应通过审计,反映和揭示经济社会发展中存在的突出问题,提出深入的整改建议和措施,推进党和国家重大部署和措施在各地、各部门、各单位的有效实施,围绕公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况,以及促进党风廉政建设、党和国家重大决策部署落实等方面实施审计,确保一切经济活动都在审计监督下规范进行。

3. 深化国家审计体制与制度改革。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上要求,深化审计制度改革,解放思想、与时俱进,创新审计理念,及时揭示和反映经济社会各领域的新情况、新问题、新趋势。

全国各级审计机关要优化和整合监督资源,建立在党中央统一领导下的国家审计机构,改革审计管理体制,强化审计署的工作职责,建立集中统一、

权威高效的审计体系和审计工作机制,保障国家审计依法独立行使审计监督权。要整合、充实审计署工作力量,避免审计职责多部门行使,改变重复审计和无人审计并存现状,发挥审计监督的效能,把监督资源集中起来,攥指成拳,形成合力。优化审计署职责,要始终坚持有重点、有步骤、有深度、有成效地推进审计全覆盖,把有限的审计资源聚焦于重大决策、重大部署、重大事项。

4. 增强审计监督体系的合力。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上要求,加强对内部审计工作的指导和监督,调动内部审计和社会审计的力量,增强审计监督合力。

内部审计机构和人员可以推动党中央、国务院重大决策部署在本部门或本单位的有效落实,审查和评价本部门或本单位的业务活动及其内部控制、风险管理的适当性、合法性和有效性,改善本部门或本单位的治理和管理。社会审计发挥职能的主要领域是企业的财务报告和内部控制的审计,通过独立、客观、权威的财务信息和内部控制的鉴证活动,提高资本市场的可信度和透明度,促进资本市场合理配置资源,提高资本市场的效率。各级国家审计机关和广大审计干部要充分利用内部审计工作,形成审计监督合力。

5. 狠抓审计整改建议的落实。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上明确要求,全国各地区各部门特别是党政负责人,要积极支持和配合审计工作,依法依规接受审计监督,认真整改审计查出的各种问题,狠抓审计整改建议的落实,完善各地区各部门相关政策和制度。

全国各地区各部门特别是党政负责人,要及时、准确、完整地提供同本地区本部门履行职责相关的资料,不得阻碍和限制审计机关履行其工作职责。有意阻碍和限制审计工作的,要进行批评和通报,严肃追责问责。对审计中发现的问题,要落实整改责任,加强督促检查,限期整改到位,定期对账销号。要严肃整改纪律,对整改不力、屡审屡犯,敷衍了事、拒不整改,弄虚作假、违法违纪的行为要严肃问责。

6. 加强国家审计信息化建设。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上指示,要坚持科技强审,加强审计信息化建设。对审计技术方法和组织模式进行改革创新,推进科技强审,充分利用大数据思维和技术,提高审计工作的效率和精准度。

推进审计信息化发展是国家审计改革、创新的

内在要求,是各级国家审计机关、全体审计人员的共同责任,要全员参与,统筹谋划,以信息化推动新时代国家审计事业的新发展。各级国家审计机关要坚持科技强审,向信息化要资源,向大数据要效率,深入推进大数据技术的广泛运用,利用大数据技术实施审计全覆盖。全体审计人员要解放思想,形成大数据审计思维,努力提升大数据审计能力,积极推动大数据审计的实践运用。

7. 加强国家审计干部队伍建设。习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上指出,要加强审计机关自身建设,以审计精神立身,以创新规范立业,以自身建设立信。审计机关各级党组织要认真履行管党治党政治责任,努力建设信念坚定、业务精通、作风务实、清正廉洁的高素质专业化审计干部队伍。

全国各级审计机关应强化审计干部理想信念和社会主义核心价值观教育,引导审计人员树立正确的世界观、人生观、道德观和价值观,切实增强审计干部抵御各种风险和诱惑的能力。要严格遵守各项纪律,坚持依法审计、文明审计、廉洁审计,持之以恒加强作风建设,努力建设高素质专业化审计干部队伍,为做好审计工作提供坚强保障。

二、国家审计的新发展

我国国家审计现在正处在最好的发展时期,党和国家对国家审计提出的新要求,对国家审计的新发展有巨大的促进作用。

1. 强化国家审计人员的政治意识。全体审计人员要不断提高政治意识,增强政治责任感和使命感,以政治眼光看待审计工作的高度,增强审计工作的政治性,提升审计工作为党和国家重大政策措施服务的自觉性。各级审计机关和审计人员应深入了解和正确把握党和国家重大政策措施以及经济社会发展的新变化、新趋势,牢固树立各级审计机关以促进党和国家重大政策措施落实为目标的职能定位,促使党和国家重大政策措施落地生根。各级审计机关要从全局性、全瞻性角度来看待和分析审计中发现的各种问题,着力分析重大政策措施贯彻落实情况,客观揭示社会经济运行中面临的关键问题和突出矛盾。针对审计过程中发现的重大政策措施未落实、不衔接、不配套等问题,及时提出整改措施。

在新时期,全国各级审计机关和人员要适应党和国家对审计工作的新要求,把促进经济社会可持续发展作为国家审计工作的最高目标。在审计工作中,要从微观领域入手、宏观方面着眼,着力反映和

揭示经济社会发展中出现的苗头性、倾向性、普遍性问题,使各级审计机关在促进贯彻落实党和国家重大政策措施、健全法规制度、推动社会经济发展方面发挥更大的作用。

2. 强化对党和国家重大政策措施落实的跟踪审计。开展对党和国家重大政策措施落实的跟踪审计,是党和国家赋予国家审计机关和人员的一项新的重要职责。这是一项全新的审计工作,需要国家审计机关和人员探索多样的审计方法,以提高审计质量,发挥审计的综合性监督作用。

国家审计机关和人员要持续组织对党和国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计,着力监督检查各地区各部门落实党和国家重大政策措施、促进深化改革、防范和化解风险等工作。国家审计机关和人员要向党中央看齐、向国家工作部署看齐,增强政治责任感、历史使命感、时代方位感,把审计监督视为党和国家监督体系的组成部分,是党中央赋予国家审计机关的新职责和新使命,是促进国家治理现代化的重要保障,切实增强主动性和适应性,当好重大政策落实的“督查员”。党和国家重大政策措施落实的跟踪审计的内容和重点,必须紧扣党和国家改革发展大局,突出重大政策措施落实与完善、重大项目落地与重要资金保障等,聚焦监督重点。

3. 进一步深化扶贫攻坚工作审计。习近平总书记关于打赢脱贫攻坚战三年行动的重要指示是下一步脱贫攻坚工作的根本遵循,也是我们进一步做好扶贫审计工作的行动指南。国家审计机关和人员必须把思想和行动统一到这一重要指示精神上来,要深刻认识加强扶贫攻坚审计工作的极端重要性,将扶贫攻坚审计作为未来三年国家审计机关的一项重要工作,加大审计监督力度,贯彻落实深化扶贫攻坚工作审计的具体要求。

国家审计机关要加强对扶贫攻坚工作审计的统筹谋划,财政、社保、金融、企业、投资等其他专业审计也都要将相关扶贫政策落实情况作为一项重要审计内容。要进一步聚焦“精准”,持续关注扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的落实情况,促进精准扶贫、精准脱贫方略的贯彻落实。要进一步聚焦“安全”,循着资金流向,盯住关键环节,揭示和查处作风不实、谋取私利和侵害贫困群众切身利益等扶贫领域腐败和作风问题。要进一步聚焦“绩效”,加大对深

度贫困地区和重点群体扶贫脱贫质量的审计力度,着力揭示扶贫资金和项目重大损失浪费、无法实现预期脱贫效果等问题。

4. 加大对国有企业和国有资本的审计力度。这是党和国家在新时代对审计机关和审计人员提出的新要求,是促进经济社会高质量发展的要求,是完善国有企业和国有资本管理体制的客观需要。全国各级审计机关对国有企业国有资本的审计不但不会弱化和退出,反而要进一步加强。全部各级审计机关和审计人员要牢记使命,实现对国有企业和国有资本审计的全覆盖。

党的十八大以来,我国经济进入增长速度从高速转向中高速的新常态,国有企业和国有资本审计的内容和重点是:坚决贯彻落实党中央、国务院要求,确保国有资产的保值增值,维护国有资本的安全完整,实行对国有企业和国有资本审计的全覆盖。全国各级审计机关和审计人员应以党和国家重大政策措施和要求为指导,有步骤、有重点地推进对国有企业和国有资本审计的全覆盖;要科学制定国有企业和国有资本审计的中长期规划和年度计划,细化和深化具体的审计内容和审计方面;要适时实施对国有企业和国有资本的审计调查或专项审计,及时反映和揭示国有企业改革进程中的新问题、新情况,为促进国有企业改革发展提出政策建议。

5. 扎实开展对国家防控重大风险的审计。全国各级审计机关是中央和各级政府防控重大风险的重要组成部分,其有责任、有义务,也有能力在推动防范与化解重大风险、维护国家经济安全方面发挥应有的作用。国家审计机关发现问题、提出建议有助于进一步推动防控金融风险的工作。一是切实防范地方政府债务风险,严防地方债务严重超过地方政府的偿付能力;二是整合金融监管机构的监管力量,防止出现区域性和系统性金融风险,建立和完善金融机构风险评价指标体系;三是尽快建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度及配套措施,积极推进养老保险全国统筹^[1]。

国家审计要积极主动地适应新形势,紧盯资产管理、理财等金融创新业务,关注互联网金融发展、跨境资本流动、人民币国际化、信息技术领域带来的新风险,及时把握风险积累过程及成因,尽早将不利因素化解在源头。防范化解重大风险的重点是防控金融风险,防控金融风险的重点则是控制国有企业杠杆率、控制地方政府隐性债务规模和防止金融机

构信用过度扩张。

6. 实施国家经济信息安全审计。随着云计算、物联网、移动互联网、大数据、智能化等应用的持续拓展,未来我国经济信息安全威胁将持续扩大。因此,必须迅速建立国家、社会、企业三位一体的保障经济信息安全的审计体系。

国家经济信息安全审计应由国家审计机关依据国家法律,特别是针对计算机网络本身的各种安全技术要求,对广域网上经济信息的安全性实施审计。对财政、金融、社会保障、地方政府债务、国有企业和国有金融机构等的审计应由国家审计机关实施。会计师事务所等社会中介机构应对企业的计算机网络系统的安全性做出评价。企业管理层应正视网络系统可能带来的潜在损失,通过内部审计机构对网络系统的安全性进行审计和评价,帮助企业对信息处理系统的安全性、可靠性做出正确判断。

7. 采用非现场实时审计的新方法。非现场实时审计是随着互联网应用而兴起的现代审计新方法,该方法是通过互联网与被审计单位的信息系统实时连接,实现非现场、实时、动态监控。通过非现场实时审计,加强对业务和交易发生过程的动态审计,提高审计服务的及时性和效率,实现审计从“结果导向型”向“过程控制型”转变。这是现代审计技术发展的新趋势。

非现场实时审计给审计人员提供了前所未有的审计数据,审计领域空前扩大,对于促进审计预警机制建立、实现审计关口前移起着重要作用,有助于充分发挥审计的全面性、及时性。非现场实时审计与现场审计相比,具有审计覆盖面广,能及时发现被审计单位的问题、异常,节约审计人力物力,提高审计效率和规范性等方面的优势。非现场实时审计还能现场审计提供线索和资料,为编制审计计划、安排审计资源提供支持^[2]。

8. 充分运用大数据审计技术方法。国家审计运用大数据技术,挖掘与分析被审计单位的基础数据,对其运行情况和财务状况提供更为详细的数据证明。现阶段,审计人员运用大数据技术,有效聚焦高风险领域,建立大数据审计执行的一致性和标准化,为各类常规审计提供多维度的合规性、完整性、准确性的确认。在审计的每个阶段都可以使用大数据技术,包括计划及风险评估、控制测试、实质性测试和评价审计结果等阶段。

国家审计工作利用大数据技术,可以分析被审计单位付款行为、评估信用等级、洞察信用风险、预测信用额度等。利用大数据技术手段后,国家审计的事前风险分析、事中数据分析、事后业绩分析等都将成为新的审计内容。运用大数据技术可以获取大量的非结构化和半结构化数据,这些数据能够实现从量变到质变的转换,发现数据的相关性,可以获取更多相关、可靠的审计证据。

9. 不断提高审计的智能化水平。人工智能技术以及各种机器学习的形式,为审计人员提高审计效率和减少工作时间提供了可能。审计人员可以利用人工智能的并行处理、获取海量数据和算法优化等技术,改善审计流程和提高审计的精准性。人工智能把审计工作中“人”的工作与“机器人”的工作分离,即让智能机器人来执行那些工作量大但不涉及判断的数据收集活动,从而使审计人员能够集中精力关注更加复杂的问题,进而提升审计质量和效率。

利用人工智能技术,不仅能够提高国家审计工作的针对性和灵活性,而且有助于降低差错率并提高审计效率。人工智能使分析的一致性和准确度得到提高,避免了人为判断的主观影响,有助于改善决策制定流程。

10. 提高国家审计人员的素质和能力。全国各级审计机关和审计人员要提高政治意识,认真学习、深入贯彻习近平总书记关于深化审计体制改革的重要论述,聚焦中心任务、强化责任担当、激发改革效能,切实担负起审计监督的责任。

中央和地方党组织审计委员会要强化审计人员的继续教育与培训,有计划地提高审计人员的政治素养、专业素质和职业胜任能力;多渠道引进和多途径培养国家审计人员,从严管理国家审计干部队伍,打造一支政治素质高、业务能力强的国家审计干部队伍。加强国家审计队伍思想和作风建设,发挥国家治理的基石作用,不断提高审计人员的素质和技能,圆满完成党和国家赋予的新任务。

主要参考文献:

- [1] 秦荣生. 构建统一高效审计监督体系[J]. 瞭望, 2018(14):32~33.
- [2] 秦荣生. 坚守国家审计职责 深化国有企业审计[N]. 经济日报,2018-06-21.

作者单位:北京国家会计学院,北京 101312