

谈领导干部公共受托责任审计 的内容拓展与实现路径

姜丽莎^{1,2}, 冯均科¹(博士生导师), 贺艳婷¹

【摘要】作为政府的领导干部,其担负着人民群众的公共责任委托,代表党和人民行使国家权力。因此,领导干部的受托责任履行情况是人民群众所密切关注的。基于公共受托责任理论,构建和拓展新时代领导干部公共受托责任审计的目标以及具体审计内容,并就领导干部公共受托责任审计的实施路径进行理论探讨,以更科学、全面地反映领导干部受托责任履行情况,从而为推进全面从严治党,实现人民群众的嘱托提供理论支撑。

【关键词】领导干部; 公共受托责任审计; 大数据; 审计全覆盖

【中图分类号】 F239.47

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2019)11-0104-6

一、引言

自党的十八大召开以来,党中央以前所未有的力度高效而准确地查处了一大批腐败分子,国家审计作为国家治理的重要基石之一,必将对国家治理能力现代化和国民经济的持续健康稳定发展做出应有的贡献。我国经济责任审计的前身是国有企业厂长离任审计,该项制度从1985年实施至今已有三十多年,经济责任审计的理论体系也在不断地丰富与完善。新时代中国特色社会主义制度下的国家审计随公共受托责任的存在而存在,随公共受托责任的变化而发生相应的功能调整。面对当代经济与政治环境,领导干部经济责任审计也应进行创新与变革,以达到高效治理腐败的目的。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于实行审计全覆盖的实施意见》(以下简称《实施意见》),以及2017年中央纪委机关等七部委联合颁布的《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》中,对领导干部经济责任审计工作做出了具体的规

范。《实施意见》中提出要建立健全审计与纪检监察、公安、检察以及其他有关主管单位的工作协调机制,对于审计移送的违法违规问题线索,有关部门要认真查处,及时向审计机关反馈查处结果。在这一特殊历史时期,审计充分发挥了其在反腐倡廉建设体系中的重要作用。

但是,现阶段腐败手段、方法与以前相比较有了很大的改变,使得领导干部经济责任审计在实践中效果欠佳。基于公共受托责任理论,人民群众作为委托人,政府作为受托人,政府管理部门承担的受托责任无处不在,如政治、教育、商业等各个方面。当前,对领导干部经济责任的审计主要关注“经济”与“责任”这两个核心概念,但这两者涉及的审计内容体系没有完全涵盖领导干部所承担的受托责任,这会影响到对领导干部进行全面、客观而科学的评价。

目前,审计改革已经在多个层面上启动,审计环境、审计体制、审计规范、审计重点和审计职能等均发生了显著变化,审计理论与实务也需要升级。新时代,应从“以民为本”的理念出发,以维护党的领导、

【基金项目】 国家审计署重点课题项目“新时代国家审计目标和功能研究”(项目编号:18SJ05002); 甘肃省审计厅重点项目“供给侧视角下甘肃省地方政府性债务审计模式研究”(项目编号: SJ180203)

保障人民的利益、促进社会主义现代化为重要目标,拓展领导干部受托责任的监督内容,研究领导干部公共受托责任审计的实现路径,这对于丰富审计理论、促进审计科学发展,意义深远。

从现有文献来看,已有学者对该问题进行了研究,如杨晓磊^[1]提出地区发展责任、人口责任、就业责任等都应当成为地方党政领导干部经济责任审计的内容;李曼静^[2]、黄溶冰等^[3]均认为环境保护责任应当成为领导干部经济责任审计的重要内容。关于领导干部受托责任审计实现路径的研究,大多数学者的观点较为一致,都提出要利用大数据、“互联网+”等提升审计效率和效果。总体上来看,已有文献为进一步深入研究和拓展领导干部受托责任审计的内容与实现方式奠定了基础。然而,现有的研究侧重于某一方面的受托责任审计内容拓展,其结论较为零散,缺乏一个系统性的领导干部受托责任审计体系,这为本文的进一步研究提供了思路。如何通过审计活动实时监测并及时发现领导干部受托责任履行过程中的违法违规问题,并移送司法,对于新时代中国特色社会主义制度下中国经济健康有序的发展有着重大意义。

二、领导干部公共受托责任审计内容体系:经济责任审计的延伸

新时代,国家审计应顺应新时代的发展需要,拓展领导干部受托责任的审计范围,更科学、全面地反映领导干部受托责任履行情况,以实现人民群众的嘱托。

(一)领导干部公共受托责任审计现状

首先,当前对领导干部的公共受托责任审计主要侧重于经济责任方面,即对领导干部所在部门的财政财务收支的真实性、合法性和效果性的审计,经济责任审计存在责任界定难且不合理的问题。仅从直接责任、主管责任及领导责任三个方面进行界定,其常规责任界定较为清晰,但对于复杂事项的责任界定较为含糊,导致审计人员在具体执行审计时对责任的认定不清晰,从而得出有偏的审计结论,对领导干部公共受托责任履行情况的评价也不够科学和全面。

其次,仅实行经济责任审计无法有效实施国家审计对领导干部行政权力运行的全过程监督。对于领导干部来说,其权力涉及资金使用、项目审批及人事安排等多个方面。因此,对领导干部受托责任履行

情况的监督,不仅要涵盖经济责任方面的审计,还应涉及行政过程中的履职责任、领导干部个人廉洁责任、社会责任及环境保护责任等多个方面的审计。即在经济责任审计的基础上进行审计内容的拓展,进一步明晰和完善领导干部的“权力清单”,实现对领导干部“明权力”和“暗权力”的全面监督。

最后,经济责任审计属于事后审计,且更多地强调领导干部行使权力的经济后果,没有完全涵盖领导干部所承担的公共受托责任,缺乏对领导干部公共受托责任履行情况的有效监督。同时,根据公共受托责任理论,领导干部的受托责任监督目标应随着受托责任履行要求的变化而进行动态调整。国家审计是国家治理中的重要机制之一,作为监督领导干部的重要手段,其审计的目标和内容应根据新时期国家治理的需要进行动态调整,全面而科学地反映领导干部公共受托责任履职情况,监督领导干部履职全过程,充分发挥国家审计在反腐倡廉、全面从严治党方面的作用,切实做到将社会公共资源“取之于民而用之于民”。

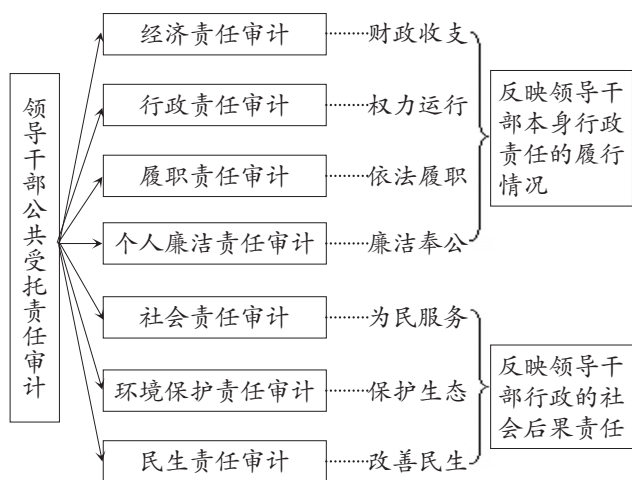
(二)领导干部公共受托责任审计内容体系的构建

Smith^[4]提出,领导干部的公共受托责任应包括政治、管理和法律等多个方面。我国学者王光远^[5]也曾指出,领导干部的公共受托责任是一个具有丰富内容且随时代而动态变化的概念。

中国特色社会主义进入新时代,对领导干部公共受托责任履行的要求提升到了一个新的历史高度,这也对国家审计在监督领导干部受托责任履行情况方面提出了更高的要求。基于公共受托责任理论,并参考现有的研究,本文认为领导干部的公共受托责任体现在行政过程中的方方面面,既包括对领导干部本身行政过程中的审计,如行政责任审计、履职责任审计、领导干部个人廉洁责任审计等,同时也包括对领导干部行政的社会后果责任的审计,如社会责任审计、环境保护责任审计、民生责任审计等。因此,本文在经济责任审计的基础上,从领导干部本身的行政责任和领导干部行政的社会后果责任两个方面出发,对领导干部公共受托责任履行情况的审计内容进行拓展和延伸,构建全面的领导干部公共受托责任审计内容体系,如图所示。

在新时代,领导干部公共受托责任履行情况的审计应拓展为以下六个方面的内容:

1. 行政责任审计。习近平总书记曾指出,一个



新时期领导干部受托责任审计内容体系图

合格的领导干部，最重要的是责任感和担当精神。领导干部的行政责任指是其在行政活动过程中，依照相关法律规定，应履行的义务和承担的责任。而行政责任审计，则是通过对领导干部行政权力运行的监督，实现对其权力的控制，使其为实现公共利益而服务。行政责任审计本质上是对行政权力的监督和控制，以防止领导干部滥用职权，导致权力腐败。

行政责任审计以国家宪法和法律为依据，审计内容主要涉及：①经济层面的责任审计，比如政府权力运行的成本核算审计、财政资金使用绩效状况等方面的审计；②行政权力运行状况的审计，主要包括国家制定的相关政策落实情况审计、对各项社会公共事务（包括政治、经济、文化、教育等方面）的承担情况审计等；③行政权力合法性的审计，包括行政权力的行使主体合法性审计、行政权力的来源合法性审计以及权责一致性审计等。

行政责任审计的目的在于保证领导干部在坚持共产党的领导、人民当家做主和依法治国的前提下，以广大人民群众的根本利益为出发点，依法行政、高效行政、充分履责、严格办事，做到既不失职也不越位，以提高领导干部的行政能力，更好地承担公共受托责任。

2. 履职责任审计。作为政府的领导干部，其主要职责和基本工作是确定问题的解决思路，最终做出决策。实施领导干部的履职责任审计，其目的在于监督领导干部在任职期间正确地履行职责，以落实全面从严治党，促进党风廉政建设。

履职责任审计的重点是领导干部个人职位所对应的具体业务和管理活动的审计。主要包括：①任职期间的经济责任审计，包括其所在单位的预

算管理、财务收支管理、基建项目和大宗物资采购等方面的审计，审计目标是经济行为的真实性、合法性、经济性、效率性和效应性；此外，还应包括该单位的人员岗位和机构设置等情况的审计，以防止人员冗余、机构管理混乱等。②任职期间职位权力的行使情况审计，包括是否落实民主集中制，在重大决策的制定上是否充分体现了民主、科学和合法，在行政审批程序上、行政执法过程中以及其他行政活动中是否遵守了相关法律法规的规定等。③本单位的内部控制建设状况审计，包括内部控制环境、内部控制活动、内部控制制度建设、信息传递与沟通、内部监督等方面是否健全、是否合规。④本单位党风廉政建设方面的审计，主要涉及党建工作的履行情况，领导干部个人在党风廉政方面是否遵守相关规定等。

由于领导干部的履职审计是对领导干部个人进行的审计，因此根据“审计全覆盖”的政策要求，应根据具体审计对象的风险评估结果实行定期审计制度。对于评估风险较高、检查问题较多、履职业绩较差的领导干部，将其作为重点监督对象，实行年审制；对于评估风险较低、检查问题较少、履职业绩良好的领导干部，可以实行两年一审制。

3. 领导干部个人廉洁责任审计。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕全面从严治党，大力推进党风廉政建设和反腐败斗争，坚定不移地纠正“四风”。因此，领导干部必须始终坚守共产党人的崇高品质和清廉作风。对领导干部进行个人廉洁责任审计是国家审计在新时代发挥“国家治理”作用的重要体现。

领导干部的个人廉政责任审计应包括：①是否严格执行“八项规定”，以上率下，率先执行廉洁从政。在任职期间有无违反党员干部廉政相关的规定，有无利用职权谋取不当利益、有无私自从事营利性活动、是否有违反公共财物管理相关的规定，是否存在假公济私等行为、是否存在贪污腐败等违纪问题。②对领导干部的日常监督，主要监督领导干部的出入境证照和财产，以及配偶子女移居国外等情况。③重大事项报告制度的执行审计，可采用抽查的方式进行，做到“有案必查，有责必究”，以保障制度的落实。最后，可根据审计结果建立领导干部个人廉洁档案，作为其日后晋升、考核等的重要依据。

4. 社会责任审计。领导干部的社会责任是对人民群众、社会和国家的责任。作为政府单位的领导干部，其担负着人民群众的公共责任委托，代表党和人

民行使国家权力,应树立社会服务理念,为社会大众提供服务,不仅要承担相应的经济责任,更应该承担社会责任,实现经济效益与社会效益的“双赢”。

社会责任审计以领导干部是否全心全意为社会服务作为审计工作的重点。主要内容应包括:①领导干部在任期间,是否依据法律法规对社会公共服务项目承担起责任,如主动提高公共资金的使用效率、规范财政资金预算管理体系和重大投资项目的审批流程等,并主动公开政务信息以接受社会大众的监督与评价;②重点考核领导干部在任期间对国民经济和社会福利方面的贡献,如人均国民生产总值增长率、城镇居民人均可支配收入增长率、农民人均纯收入增长率、贫困人口下降率、社会劳动就业增长率等;③践行科学发展观,维护生态平衡,节能减排、保护环境,发展低碳经济,最大化地实现广大人民群众的根本利益,保障地区经济可持续发展等。

5. 环境保护责任审计。根据我国《环保法》等相关法律的规定:地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责,采取必要措施改善环境质量;实行环境质量行政领导负责制,地方人民政府的主要领导和有关部门的主要负责人是本行政区域和本系统环境保护的第一责任人。因此,对领导干部进行环境保护责任审计是国家审计工作的重要内容之一,也是评价其受托责任履行情况的重要指标之一。

环境受托责任要求政府立足于经济的长远发展,抑制破坏生态、污染环境的违法行为,实现经济与环境的可持续发展,提高经济增长质量,增加社会福利^[6]。环境保护责任审计的主要内容应包括:①环保政策的执行情况,具体包括上级环保政策的落实情况,以及所制定的本级环保政策是否具有可行性、是否符合当地环境的实际情况,是否制定了相应的环保规划,是否有明确的环保目标,并有切实可行的环保措施等;②环保资金的使用效益,具体应包括环保资金的筹集、分配及使用的流程等是否符合相关法律规定,是否有完整公开的环保资金收支明细账,环保项目的投资是否体现了经济性、效益性和效率性的资金使用目标,环保资金是否存在贪污、挪用和侵占现象等;③环境污染预防责任、环境恢复责任和环境监管责任等的履行情况,具体应包括有无环境污染预防措施及应急方案,有无环境生态恢复相关的政策规定,是否对污染环境的相关单位依法进行了惩罚并责令其限期改正等^[7]。

6. 民生责任审计。国家政策的制定通常以改善

民生作为出发点和落脚点,同时,关注、重视和保障民生也是党和国家一切工作的重心所在。国家审计作为国家治理的重要手段之一,通过维护广大人民群众的根本利益、提高政府及其他公共部门的社会服务水平、维护社会公平正义,以保障和改善民生。

解决民生问题、改善人民生活水平,是评判一个领导干部是否尽职尽责的重要标准。领导干部的民生责任审计是新时代经济责任审计的一个重要延伸内容。民生责任审计的主要内容应包括:①在与人民群众切身利益相关的基本生活问题方面(衣、食、住、行等方面)的履职情况;②民生工程情况、民生资金使用过程、人民群众重点关注的“三公经费”等公共费用支出,以及中央的“八项规定”实施情况,还应包括公民所享有的基本权益和良好的社会环境,如良好的社会治安、公平的社会机会等方面的审计;③领导干部在依法行政、反腐倡廉、保障民生等方面是否存在职责划分不清、公共事务管理不善、社会资源浪费和社会服务水平低下等问题,以及是否存在不作为或胡作为等情况。

对领导干部的民生责任审计涉及教育、医疗、住房、社保等多个方面,应采用综合的评价指标体系来衡量,并利用大数据、云计算等新兴技术手段实现民生审计的全覆盖。

三、领导干部公共受托责任审计的实现路径

大数据、云计算等新兴技术的应用为审计机关提供了一双及时、准确、全面而高效的“电子眼”,为扩展领导干部受托责任监测范围提供了技术支撑。因此,顺应大数据、云计算和区块链的时代发展潮流,将大数据技术运用于领导干部公共受托责任审计中,实现“让数据说话、用数据分析、靠数据决策”,是提高审计监督工作的针对性、准确性和实效性的重要途径。

(一)建立大数据思维和大数据意识,形成“大监督”格局

为了有效实现对领导干部公共受托责任的实时、综合检测,首先需要建立大数据思维和大数据意识,以实现数据治理作用。当前,有不少领导干部对大数据方面的知识了解甚少,在实际工作中缺乏大数据意识,也不擅长使用大数据进行决策。即使对大数据有些许认识,但他们对大数据的政府治理仍存在困惑,尤其是对大数据的筛选和挖掘缺乏一定的重视。因此,需要进一步增强各级政府领导干部的大

数据思维。

首先,需要将大数据概念及其相关的知识作为领导干部日常培训的内容之一,提高领导干部对大数据的认识和应用大数据为其工作服务的能力,形成利用大数据进行政府治理的文化氛围。其次,通过大数据技术应用培训,增强领导干部运用新兴技术手段采集、分析和运用数据进行决策的能力,并构建领导干部监督管理数据库,覆盖全体领导干部的相关信息,形成“大监督”格局。最后,根据数据分析结果,做到未雨绸缪,对相关的领导干部及时进行提醒和敲警钟,促使其自省、自纠和自律,防止问题进一步恶化。此外,应将领导干部的监督端口前移至干部拟任用考核环节,对于审查有问题的考核对象坚决不考虑任用。

(二)完善组织结构,提升大数据技术的利用效果

大数据的产生与运用,为审计监督方式的创新提供了便利条件。要想增强审计监督的效果,首先必须完善审计监督的组织结构,充分运用大数据技术、互联网技术及计算机技术等进行审计监督交流平台的建设,将与审计监督相关的部门及人员等都融入到这个平台上,明确他们的职责和角色定位,并建立审计监督大数据库,以实现各个部门和人员之间的有效交流和互动,进而提高审计监督工作的效率与审计质量。各级审计机关应建立自身的子数据库,并实现各数据库之间的对接,为后续审计监督和组织结构调整等工作地开展提供参考依据,并为实现审计全覆盖奠定基础。

具体可从以下几个方面着手:①各级审计机关应建立日常大数据信息库的管理机构和监督机构或设置相应岗位,对大数据库进行分级、分层而有序的管理和维护,及时升级、更新软硬件设施,监督机构应定期检查数据系统维护等情况,并与管理机构讨论所发现的问题,并形成解决方案。通过这种权力制衡机制,避免因行政权力过于集中而导致的滥用权力、以权谋私,篡改或盗用数据等危害信息安全的行为。②各级审计机关之间应建立对接部门,定期进行沟通和交流,实现同级、上下级审计机关之间的大数据共享机制,分享重要数据信息,同时分享大数据管理和维护经验等,以充分利用大数据技术的优势为审计工作服务。③审计机关与被审计单位也应通过大数据技术建立相应的对接机制,既能够方便审计机关将领导干部受托责任审计中发现的问题和存在

的风险及时传达给被审计单位,又便于被审计单位将相应的解决措施等及时反馈给审计机关,加强对领导干部履职过程的监督,以利用大数据进一步提高审计成果的利用效率。

(三)完善领导干部信息管理系统,搭建干部廉政档案大数据平台

首先,运用大数据进一步完善领导干部信息管理系统,在对领导干部实行纸质化管理的基础上,实现领导干部管理信息化。具体做法为:①收集领导干部履职相关的信息,主要包括领导干部遵纪守法的情况、被立案调查情况、涉及民事和刑事等诉讼情况、涉及举报情况、有无不良信用记录等。②对收集到的领导干部信息按其行政级别、所从事的行政事务类型等分类标准进行分类整理,并形成电子档案。通过大数据技术采集领导干部履职相关的数据信息,保证信息的完整和翔实,方便后期查询。③设置专门的领导干部信息管理和维护机构或岗位,定期更新和维护领导干部个人履职事项相关的信息以及重要的干部调整等事项信息,促进日常干部信息管理的制度化、常态化和信息化。此外,对于涉密信息,应设置相应的访问权限,防止信息被随意篡改,保证信息的安全性。

其次,搭建干部廉政档案大数据平台,对领导干部的廉洁自律情况进行科学管理。该平台应包括领导干部的廉政自律考核情况、民主测评结果、专项监督检查报告、评优评先以及奖惩等方面的信息。此外,在干部廉政档案大数据平台上应建立廉政预警分析模型,发挥廉政预警功能。对于存在廉政方面问题的领导干部,及时予以警告。对于有“腐败苗头”的领导干部,进行针对性的谈话,加强廉政自律教育,并责令其及时纠正自己的行为。

最后,各级审计机关对各单位领导干部廉政档案大数据库,应采取统一管理、垂直领导,实现廉政数据的横向与纵向连通,便于审计人员及时发现“腐败痕迹”、准确而快速地查找腐败证据,从而追究腐败行为、追回赃款等。为了使干部廉政档案大数据平台顺利运行,应对维护该平台的人员、资金和设施等进行统一调配,从而实现领导干部廉政情况的实时、综合监督,将全面从严治政落到实处。

(四)健全联网审计机制,实现大数据网络的横向监控

审计机关与被审计领导干部所在部门之间进行联网以实现资源共享,可以使审计人员在不同时点

对被审计领导干部实施在线检测,提高审计效率。采用大数据审计模式,通过“综合分析、系统管理”,及时发现审计疑点并进行精准定位,以问题为导向,带着审计线索进行审计,以提高审计效率和审计质量。此外,运用大数据技术能够实现大数据网络的横向监控,将单点离散审计转变为多点联动审计,将局部审计转变为全面审计。

具体地,将各部门领导干部的受托责任履行情况等数据信息通过大数据技术进行网上联通,建立云端数据共享中心,实现包括同级、上下级审计机关之间、审计机关与被审计单位之间的数据共享,形成对领导干部的全面性、实时性横向监控;建立领导干部各项受托责任监督情况的子数据库,同时各个子数据库之间形成横向对接,对领导干部的公共受托责任履行情况等信息进行动态控制,及时收集、整理和录入最新信息,不断完善审计结果信息公开制度,提升审计信息的透明度,接受社会公众的监督。此外,各级审计机关应充分利用审计论坛、微信公众号等新媒体手段,连接审计工作者和审计理论研究人员以及广大社会公众,征询他们的意见和建议,不断提高审计工作质量和效率。大数据技术的兴起也给信息的保密工作带来了更大的挑战。因此,审计机关应为各数据信息系统建立审计防火墙,严格控制数据访问权限,应用身份认证系统、设置动态密码、指纹解锁以及人脸识别等先进技术保证数据系统的安全性,同时为数据运用最复杂的算法加密,运用高强度的密钥进行解密,以最大限度地降低数据泄露的可能性。

(五)提升审计机关运用大数据技术的能力

美国、英国等发达国家都已纷纷投入巨额资金进军大数据研发领域,并将大数据战略作为国家重要的战略部署。未来要想占据大数据领域的优势地位,必须积极推进大数据技术,提高大数据技术的应用能力。要想对领导干部进行实时、综合监测,就必须提高审计机关运用大数据技术的能力。

大数据技术应用能力的提升,需要从多个方面进行:①加大资金投入,加强对大数据基础设施的建设。其中,网络基础设施的建设是关键,也是审计机

构应用大数据的基础。应对网络信号进行优化,提升网速,提高审计机关电子审计的能力。②建立审计云,储存大量审计相关信息,并使大量审计工作能够通过网络进行。同时,可以通过审计云分享领导干部廉政档案信息,帮助审计机关从海量的数据信息中收集腐败证据、挖掘腐败信息,提升反腐能力。③加强对大数据专业人才的培养。对审计机关的工作人员进行大数据应用能力的专业技术培训,定期组织技能竞赛、实例分析、理论讲座等,提高审计人员的大数据技术应用能力。同时,还可以通过引进社会优秀专业人才,建立大数据专业人才队伍。此外,对于审计机关不擅长的专业领域,一方面可以与社会中介机构建立合作关系,取长补短;另一方面在保证数据信息安全的情况下,也可以进行适当的审计业务外包,减少审计人员的工作量,提高审计效率,保证审计质量。

主要参考文献:

- [1] 杨晓磊. 经济责任审计中目标经济责任的确定与经济责任履行报告研究[D]. 成都:西南财经大学,2010.
- [2] 李曼静. 基于责效观的我国经济责任审计研究[D]. 哈尔滨:哈尔滨工程大学,2011.
- [3] 黄溶冰,单建宁,时现. 绿色经济视角下的党政领导干部经济责任审计[J]. 审计研究,2010(4):33~36.
- [4] Smith B.. Control in British Government:A Problem of Accountability[J]. Policy Studies Journal, 1980(9):63~74.
- [5] 王光远. 管理审计理论[M]. 北京:中国人民大学出版,1996:1~100.
- [6] 周曦. 基于经济责任的环境审计路径选择——浅析经济责任审计中的环境保护责任审计[J]. 审计研究,2011(5):24~27.
- [7] 李俊斌,刘恒科. 地方政府环境责任论纲[J]. 社会科学研究,2011(2):72~75.

作者单位:1.西北大学经济管理学院,西安710127;
2.兰州财经大学会计学院,兰州730020