

党政领导干部经济责任审计的问题与解决路径

杜永红 孙恩慧

一、引言

经济责任审计是中国特色社会主义审计监督制度的重要组成部分,伴随着我国经济体制和政治体制改革的进程而产生并逐步发展。我国经济责任审计的前身是国有企业厂长离任审计,从1985年实施至今的三十多年历史中,该项制度的理论体系在不断地丰富与完善,党政领导干部作为经济责任审计中的重要主体,对促进社会主义现代化经济的发展发挥着不可替代的作用。2010年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》,在指导经济责任审计全面发展的同时,强调了国家对领导干部工作的重视;2014年中央纪委机关等六部委联合颁布的《党政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》以及2015年颁布的《关于实行审计全覆盖的实施意见》,推动了经济责任审计制度体系的健全,逐步明确了领导干部经济责任审计工作的规范性。

新时代中国特色社会主义的不断发展,对经济责任审计提出了更高标准。目前,我国党政领导干部经济责任审计在制度体系、内容、范围、方法、技术等方面仍有提升空间,为完善经济责任审计相关制度,党中央不断对其予以修订。2019年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了修订的《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》(简称“2019版审计新规”),再一次聚焦领导干部经济责任,提出要加强领导干部审计监管,严厉打击腐败行为,促进其履职尽责。因此,提高新时代经济责任审计工作质量,优化党政领导干部经济责任审计路径,高效、与时俱进地推动统筹谋划和整体进程,已经成为亟待解决的重要任务。

二、党政领导干部经济责任审计内涵

党政领导干部经济责任审计,是指以党政领导干部任职期间公共资金、国有资产、国有资源的管理、分配和使用为基础,以领导干部权力运行和责任落实情况为重点,对财政财务管理和经济风险防范情况,重大经济事项的决策、执行和效果情况,资金管理使用和效益情况,预算管理、民生保障和生态文明、廉洁从政、审计问题整改等情况进行审计监督。根据权利与义务相统一的原则,党政领导干部在具备特定权力的同时也应该承担对应的责任,这也就产生了其理论基础——受托经

济责任。作为具有中国特色的审计类型,党政领导干部经济责任审计是确保地方经济社会良性发展的关键举措。2019版审计新规中也再次强调了其在党和国家监督体系中的重要地位,在近三十年的发展进程中,经过逐步反馈和改进,我国地方党政领导干部经济责任审计工作不断地取得了成效。

张辉以党政主要领导干部同步经济责任审计为出发点,从如何界定责任、做出正确评价、审计内容和方式等方面,探讨了如何同步完善经济责任审计工作模式;韦小泉、王立彦通过扩充审计维度,采用层次分析法和模糊综合评价法,构建了统一的党政主要领导干部经济责任审计评价指标体系;季庆通过细化和分析地方党政领导干部经济责任审计的内容和重点领域,来优化党政领导干部经济责任审计资源配置;王祥君通过研究政府会计改革,试图对党政领导经济责任审计进行优化;审计署长沙特派办理论研究会课题组等从目标方向、审计模式、审计能力、审计评价等方面,研究了新时代背景下地方党政主要领导干部经济责任审计的创新发展。以上研究在推动领导干部经济责任审计体系更加完善的过程中,都或多或少地汇集了其发展中存在的问题,总体来看,对党政领导干部经济责任审计的研究仍然有限,相关内容有待扩充;而且,在党政领导干部经济责任审计不断健全和实践的过程中,也产生了众多矛盾与问题,本文将对这些矛盾与问题进行总结并提出解决措施。

三、ROCCIPI理论框架下党政领导干部经济责任审计存在的问题

ROCCIPI技术是一种全面、系统且逻辑清晰的分析模式,可以从一种独特的角度出发,客观周密地阐明解决问题的方案。ROCCIPI技术在初期主要被应用于立法领域,后来逐渐被推广到经济学以及社会科学研究领域。其逻辑框架主要包括7个维度,即规则(Rule)、机会(Opportunity)、能力(Capacity)、交流(Communication)、利益(Interest)、过程(Process)和意识(Ideology)。刘鑫等将ROCCIPI模型应用于3D打印专利技术产业化问题研究;勾天瑜等采用ROCCIPI框架分析了公立医院经济责任审计评价中存在的问题,并提出了改进意见。本文将其运用到领导干部经济责任审计,从七个方面对其进行分析,找出问题所在,以期对领导干部经济责任审计提出客观、全面、科学、合理的建议。

(一) 党政领导干部经济责任审计发展中的规则

规章制度是指对党政领导干部经济责任进行审计和监督时应当遵守的法律、法规、规章、制度等一系列规则的总和。自1985年实施党政领导干部经济责任审计至今三十多年的时间里,国家颁布了一系列相关规章制度和政策,为经济责任审计的发展提供了制度保障。而在实际实施过程中,由于地方党政领导干部经济责任审计涉及面广、综合力较强、层次高的特殊性,导致人们对“经济责任审计”理解的范围界定比较宽泛。同时,也没有任何明确的法律对“经济责任审计”一词进行清晰界定,从而出现了审计机关与审计人员做出的审计方案对审计范围界定不准、过粗和过泛等问题,易造成审计结论有失偏颇。此外,政府部门也未出台专项化的相关法律对审计主体的权力进行保障,导致其权力未被具体细化,领导干部的“权力清单”未被明晰和完善。党政领导干部经济责任审计评价是经济责任审计的核心,目前却没有一套完整统一的经济责任审计评价体系制度可以借鉴,导致评价结果缺乏一定的公平性和科学性;而且依法依规片面评价弊端比较多,容易造成评价结果碎片化、事项化,缺乏总体分析。

(二) 党政领导干部经济责任审计发展中的机会

党政领导干部经济责任审计机制的不断健全,为党政领导干部经济责任审计的发展提供了越来越多的发展机会。2019年发布的《党政主要领导干部和国有企事业单位经济责任审计规定实施细则》,在国家层面细化了审计的内容、对象、评价及结果运用,改进了审计工作的组织领导,强化实施了具体的审计任务;党的十九大之后,地方党政领导干部经济责任审计的主线重点,转向了对干部考核评价制度的改革以及发展成果考核评价体系的健全。2019版审计新规在实施主体上新增了“审计委员会”,明确且聚焦到坚持和加强党对审计工作的集中统一领导,要求综合运用多种方法,坚持定性与定量相结合的客观且全面的审核评价方法,规定了各级党委和政府的审计报告制度,健全了经济责任审计情况通报、整顿、追究责任的成果报告制度,逐步探索和实施了审计结果公示制度。为持续加强党政建设,国家对经济责任审计一直予以重点关注并不断改进。然而,在实际实施过程中,依然存在针对“经济责任”表面含义开展审计、忽略领导干部经济责任不同的情况。因此,在审计过程中易出现职责混搭的风险,随着经济的发展和规范要求的完善,领导干部经济责任审计的发展仍有待完善。因此,应关注审计关键环节,审计评价内容应该更加全面化,评价方法也应该更加科学化,进而更深层次地推进党政领导干部经济责任审计的全面有效执行。

(三) 党政领导干部经济责任审计发展中的能力

在对领导干部进行经济责任审计时,既要注重考核

和评价其履行经济责任的能力,也要注重审计人员在执行审计活动过程中所具备的能力。随着经济责任审计的不断改革,对党政领导干部经济责任审计工作的要求在不断提高,主要表现为要求审计人员不断提升综合素质及工作能力。审计人员不仅要具备审计与财务等基本专业知识,还应掌握政治、管理、法律、环境、信息系统等方面的知识,如果知识储备不全面,很有可能导致审计结果不尽人意,增加审计风险。如当前审计人员在对审计证据进行整理的过程中,欠缺对聚类、分类、异常点检测等专业数据的挖掘技术,有关构建审计数据分析模型的能力也差强人意,而且因被审计单位的特殊性,审计人员也需要拥有除技术知识之外的人际主观力,如果没有较强的独立判断能力与沟通应变能力,将无法起到“经济免疫”的作用。这些高要求、高标准也可能导致审计专业人才的紧缺。

(四) 党政领导干部经济责任审计发展中的交流

大数据给社会发展带来了一定的便利,必须充分利用信息技术实现数据共享,促进领导干部经济责任审计高效化。杨阳提出,应根据审计评价平台建设的要求,在尽可能满足权限主体的需求下,提高信息流通性,建立审计成果信息共享机制,发挥审计证据的可使用性,加强不同审计机关和不同审计项目之间的沟通与交流。当前,党政领导干部经济责任审计存在信息创新和设备更新不及时,审计软件尚未普遍运用,只有可进行普通关系型分析和查询的AO和数据查询软件工具供审计人员分析,导致使用跨领域的信息数据采集和分析困难较大、后台分析与现场审计沟通不畅等,部分已采集的数据存在关键字段缺失、版本多样、难以整合的问题,内部审计人员对于审计证据的搜集、筛选、整理等仍需耗费大量精力和时间;同时,审计数据难以在各审计主体之间实现便捷共享,导致审计效率不尽人意,而且加大了审计成本。因此,需要建设最新数据共享平台,实现跨界融合,以改革创新的手段打破“数据孤岛”,提供从卫星地理云图到会计、统计、审计、财政经济的数据大融合,为社会公众进行更有效的监督提供技术手段。

(五) 党政领导干部经济责任审计发展中的利益

党政领导干部经济责任审计的开展,对审计主体和被审计单位赋予了一定的权力,并带来了相应的收益。对于审计主体而言,必须从人着手,以责任为担当,把握领导干部这个关键少数。而这个关键少数的社会联系面广、利益相关方多,这就需要增加审计主体的数量,加强各审计主体的权力。2019版审计新规明确了联席会议的组成部门,审计委员会办公室主任担任召集人,通过纪检监察机关和审计、财政、机构编制、人力资源社会保障、金融监督管理、国有资产监督管理等部门的协力,来建立健全经济责任审计联席会议制度,同

时明确了联席会议成员单位和其他相关单位的权利和义务,不仅能有效地监督党政领导干部的权力行使情况,而且有利于其成长和发展。对于审计客体而言,2019版审计新规中规定审计报告、审计结果报告等结论性文书还要送组织部门及纪检监察机关等有关主管部门、其他单位,新增了结果反馈,并重视审后成效。为提高审计客观性以及严谨性,应由审计机关和审计委员会办公室召开审计事后反馈会议,审视检查报告和意见,将具体情况反馈给被审计单位的领导干部本人、其所在单位的审计参与人员,如此便确保了审计结果的公正公平,极大地保障了被审计单位和被审计人员的利益和权力。当然,权利与义务相统一,在带来一定机遇的同时,也会提出更高的要求。

(六)党政领导干部经济责任审计发展的过程

党政领导干部经济责任审计随着我国特有的经济政治体制改革而创新和发展,当前有学者在审计过程中发现了众多问题。余丽琴认为,领导干部经济责任审计的内容和重点有所偏差,经济责任的履行情况没有被具体展开,未能真正发挥领导干部“全面体检”功能;蒋媛媛认为,审计范围扩大以及内容繁杂,极易造成社会各界以及审计部门对领导干部的经济责任审计过于集中在某一方面,而忽视其他方面的现象;杨阳提出审计风险在整个审计过程中都会存在,在进行地方党政领导干部经济责任审计的过程中,因审计客体的风险隐蔽性较强,在掌控审计风险时对审计人员也提出了很大的挑战;陈慧提出,当前经济责任审计主要围绕被审计地区的重大项目、风险防范、环境保护和民生改善四个方面展开,新时代地方党政领导干部经济决策需要更多地权衡经济发展与风险防范、资源环境承载能力之间的关系,在审计过程中也应当将此作为审计重点。总之,当前党政领导干部经济责任审计存在审计内容的广度和宽度不够、反映的问题不深入、揭示与领导干部有直接责任的重大问题不多等问题,因此在审计内容上实现真正的审计全覆盖还需付出更多努力。

(七)党政领导干部经济责任审计发展中的意识

随着党政领导干部经济责任审计规则的不断更新,越来越多人意识到国家对领导干部经济责任进行审计的重要性,但在实际实施过程中也存在着不太良好的意识。由于党政领导干部固有的规范性和特殊性,审计人员长期以来形成的一种“就账查问题,对事不对人”的审计思维习惯还没有完全改变,而且,当前不少领导干部对大数据知识了解甚少,在实际工作中缺乏大数据意识,工作环境的特殊性以及审计班子的固定性,对领导干部在思维上更新换代造成了一定的影响,尤其是对大数据的筛选和挖掘不够重视,只是从政策上进行解读,而在意识层面、工作层面难以落到实处,不擅长使

用其进行决策,对使用大数据政府治理还存在困惑,因此,需进一步增强党政领导干部的大数据思维意识。除此之外,党政领导干部及其各部门要有自觉接受政府审计监督的意识,这是坚持依法行政、做好工作的必要保证。

四、无影灯效应下党政领导干部经济责任审计问题解决路径

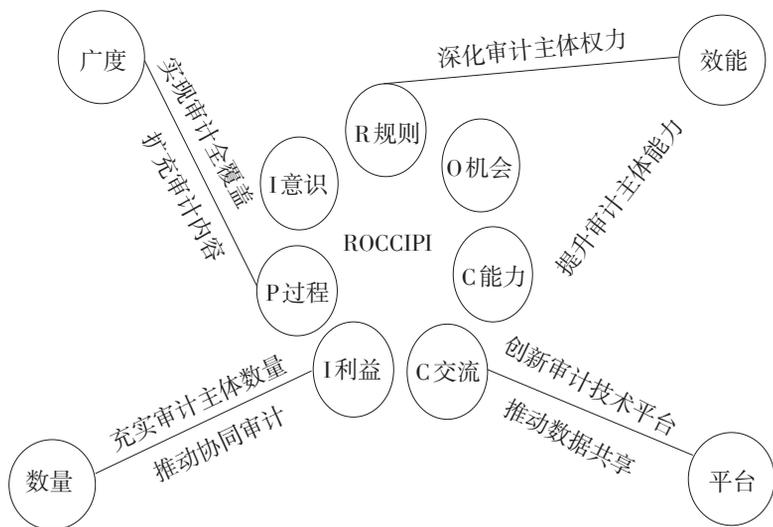
(一)无影灯介绍

无影灯是医学手术中普遍运用的一种灯光技术,包括数量、效能、广度、平台四个方面,一个手术的成功和这四个必备条件密不可分。首先,无影灯必须具备足够多的灯光数量,在确保数量的前提下,从多个方向照射,淡化物体背后的阴影,以此达到无影的效果;其次,每个灯光都必须有足够的强度、发出应有的效能,只有具备同等照射效能的灯光才能相互映射;再次,所有的灯光还必须要有足够多的照射角度,不同角度的灯光从圆弧顶架上照射下来,互相交叠才能形成一个无影的区间;最后,还需要有一个把上述三个因素联动和整合起来的平台,使其能在同一时空内相互作用,以及时有效地发挥无影灯效果,顺利完成手术。

(二)无影灯效应与 ROCCIPI 理论框架下领导干部经济责任审计的联系

我国最早将无影灯与财会方面相结合,是1999年刘国胜提到的“无影灯下财路明,成功整治焦作市财政资金统管改革,出现灯下无影”的好现象。之后,无影灯效应开始被应用到政治经济领域,众多学者进行了相关研究。刘圣中主张把无影灯效应应用到公车私用、药品回扣与看病贵、反腐败等公共治理中;秦荣生提议将无影灯效应运用于我国政府审计监督,从审计监督者的数量规模、足够的权力和能力、纵横两方向的监督广角、构建经济监督平台四个方面进行分析,以求提升经济责任审计效果;曹建新、颜利胜主张将无影灯效应运用于独立审计监督,提出了立体式监管方式,将其用来预防审计舞弊。除此之外,也有将其运用于审计机关与监察委协同治理政府官员腐败的对策、财政资金统管改革、扶贫资金审计监管等方面的研究。据此,本文根据 ROCCIPI 理论总结出的领导干部经济责任审计出现的相关问题,发现可以运用无影灯效应提出相对应的解决措施。党政领导干部经济责任审计下 ROCCIPI 理论与无影灯效应的联系如下图所示。

对于 ROCCIPI 理论中的 R(规则)和 C(能力),可以利用无影灯效应中的第二个因素即效能来进行优化。目前已出台的关于领导干部经济责任审计的政策规章制度中,并未将相关审计主体的特定权力具体化,也没有提出一个完整统一的党政领导干部经济责任审计评价体系,加上审计人员的专业能力和综合能力都有待提



党政领导干部经济责任审计下 ROCCIPI 理论与无影灯效应的联系

高，有必要利用无影灯效应中的效能因素予以改进。因为每个审计监督者都应有足够的权力和能力来进行审计监督，专业能力是保证经济责任审计高效开展的“宝剑”，法律赋予权力的保障则能为其保驾护航。对于 ROCCIPI 理论中的 C(交流)，可以利用无影灯效应中的第四个因素即平台来进行优化。目前领导干部经济责任审计存在因审计方法、技术手段等造成不同审计主体、审计部门之间信息沟通不及时、不准确等问题，需通过构建大数据信息平台形成立体化监督网络，力求审计结果公平公正。对于 ROCCIPI 理论中的 I(利益)，结合无影灯效应中的第一个因素即数量来进行优化，党政领导干部经济责任审计的开展涉及各方的利益，审计结果需谨慎，因被审计单位性质的特殊性，为避免党政领导干部“权力制压”“共同谋私”，应扩大监督体系，增加审计主体的数量，统筹联合进行协同审计，而这一部分是开展审计的主力军，不容小觑。对于 ROCCIPI 理论中的 P(过程)，可结合无影灯效应的第三个因素即广度来进行优化，随着党政领导干部经济责任审计的不断改进，在现实中也遇到了审计内容不全面，反应的问题不深入，审计方式不科学等问题，这些都提醒领导干部经济责任审计迈向真正的审计全覆盖。

(三) 利用无影灯效应整治 ROCCIPI 框架下党政领导干部经济责任审计的对策

1. 充实审计主体数量，推动协同审计。根据 2019 版审计新规的规定，党政领导干部经济责任审计的内容除了涉及经济责任方面的内容，还涉及民生保障、生态文明、廉洁从政等内容，这就需要打破单一的审计常规，增加审计主体数量，形成资源整合，提高审计效率。审计机关与监察委协同治理党政领导的腐败问题，

为本研究提供了很好的思路。2019 版审计新规还提出，要建立健全经济责任审计工作联席会议制度，将审计监督与纪检监察、巡视巡察、组织人事等监督贯通起来，明确联席会议制度中涉及的相关部门，以加强协作配合。除此之外，还应根据实际问题继续扩大审计主体，例如将生态环境部、自然资源部等相关部委加入联席会议组织中，各司其职，最大化提升协同审计效率与效果，同时建立成员单位之间的定期通报会议制度，秉着经济与自然同步发展的原则，适时通报资源破坏、重大环境违法等问题。

当然，审计机关与监察委在审计客体、工作范围、审计方式等方面也存在不同，而这种独立性代表着二者的协同能够增加经济责任审计的层次。为避免任务重叠和审计范围模糊，应注意在资源配置

和分工过程中出现的重复审计和交叉审计等问题。因此，各部门应负责相关专项任务，监察委起到监督与处置的效果，审计机关按计划方案进行审计，形成“大兵团式审计”，产生监督合力。例如，财政部门带头组织实施政府性债务审计，资源部门带头组织实施自然资源和环境保护审计，农业部门带头组织扶贫审计等，这些部门在做好自身带头的专项审计时，要向牵头部门提供资源共享和整合，以此达到“1+N”的效果，最终高效完成审计项目，增强审计结果的公允性和认可度。

除此之外，审计意见应当经得起社会各界专业人士和普通群众的检验，这样才能够促使党组织广泛听取广大群众的意见，改变工作作风。因此，不能忽视社会公众这个庞大的监督群体，应充分利用社会各界资源，随着信息技术的发展和各种制度的健全，社会公众监督成为各种监督模式中最节约、便捷、有效的方式，在不侵犯保密性要求的情况下可以要求政府部门、事业单位、国企等党政领导干部主体对社会公开财政、财务收支等情况，真正发挥无影灯效应，形成“无影监督”。

2. 加强审计主体权力，提升审计主体能力。审计主体权力的强度是淡化党政领导腐败本影区和半影区的重要因素，我国经济责任审计主体的权力是由法律赋予的，当前领导干部经济责任审计的规章制度逐步健全，但仍有较大完善空间。2019 版审计新规中只是提到了建立审计委员会和审计机关来共同审计，并未将其细则化。

各级政府应当：颁布详细具体的协同机制条款，从法律制度上保护审计主体的独立性并赋予其切实的职权权力；完善经济责任审计联席会议组织形式、修订相

关办法,根据地方特色制定硬性的地方性法规,制定领导干部经济责任审计动态信息披露制度;规定各部门在经济责任审计中的职责,明确审计人员在信息共享中的沟通流程,建立审计证据移送交流配合机制;强化信息对称性,加强联合机制,重视反馈结果、整改建议中的联合措施等。将每一项审计步骤落实到点,按规定行事办事,确保审计与监察委能够协作配合,使联席会议制度审计办公有条不紊地运行并提高其运行效率,加大改革的力度,增强审计结果的权威性。

应赋予审计机关审计问责权力,做好审计机关与纪委监委部门问责程序的衔接,明确地方审计机关与地方党组织的管理体制,为考虑全面从严治党服务。因党政领导干部经济责任审计依据的政策性较强、变动大,涉及的审计客体特殊,还应要求审计人员具备较强的政治素养、熟练的专业技能和丰富的管理知识,更重要的是更新审计理念,提高审计主体各部门人员运用大数据技术的能力,定期组织技能竞赛、实例分析、理论讲座等,进行专业技术培训,组建精通各相关专业(如计算机、网络、数据挖掘、审计等)技术的大数据团队。

3. 扩充审计内容,实现审计全覆盖。经济责任审计内容一直在不断补充中,已经加入了地方政府性债务、自然资源资产利用和生态保护等,但十八届三中全会以来,中央强调的供给侧结构性改革、防范地方系统性金融风险、强化现代经济体建设等内容依旧未得到足够重视。为优化党政领导干部经济责任审计,审计机关应做到以下几点:

第一,根据“审计全覆盖”的政策要求,针对不同审计客体的风险评估结果实行具体的定期审计制度。在党政领导干部经济责任审计过程中,应将重点放在权衡资源发展与风险防范、环境承载能力之间的关系上,深入贯彻落实“三个区分开来”,根据具体审计对象的履职特点等情况明确相应的审计内容,除了围绕财政经济开展审计,还应关注地方党政主要领导干部是否将新的发展理念贯彻于重大经济决策和执行中。例如:地方党委政府是否有效完成了“三去一降一补”任务、验收简政放权和法治政府建设情况是否切实落实、公平竞争市场体系建设和对民营经济支持情况是否得到有效改善;除此之外,在开展党政领导干部经济责任审计中,为响应财政部全面开展政府财务报告的规范要求,应注重实践经验的累积,结合反馈结果,积极探索开展权责发生制政府综合财务报告审计,实现2018~2020年基本建成具有中国特色的政府会计准则体系的目标。

第二,在评价经济责任履行情况时,应当涵盖党政领导干部的“政治站位”内容,将审计范围拓展至领导干部的行政责任、政治责任和家庭责任等。比如在对审计客体进行基础信息搜集时,除了个人工作、生活以及社

会活动信息,还可以搜集家庭成员的信息,如从直系亲属以及亲戚等关联人士出发,判断他们名下的财产状况与其工作的相符度,防止其财产转移等腐败问题的发生,以此对领导干部的廉政建设进行审计。

第三,与时俱进,不断创新审计方法,在审计过程中统筹协调党政主要领导干部经济责任审计和财政收支审计、预算执行审计、专项资金审计等。以各类常规审计为主线,既收集常规审计的资料,又收集经济责任审计之外的专项审计资料,倡导“1+N”理念,实现联合审计和交叉审计,联合账内审查与账外调查,综合运用内部审计、社会审计的方式方法和成果,充分利用大数据环境下的数字化审计方式。

4. 创新审计技术平台,推动数据共享。首先,在实时采集数据的过程中应加强电子数据长效机制,增强数据的关联性,及时更新数据,加快建立XBRL财务报表鉴证系统,利用XBRL实现及时、准确、高效的报告数据,达到安全存储、交换和处理财务信息的目的,进行审计底稿编制、审计信息的披露及高效利用。其次,在技术层面可利用大数据可视化技术、社会网络分析(SNA)技术等,方便快捷地洞察被审计数据信息中内在因素的模式和关联,发现审计线索的所有特征。同时,以财务和业务数据为基础,对收集来的审计证据进行整理,构建数据分析模型,运用最新信息采集技术,对审计数据进行转换,将复杂难懂的图片、音频等非结构型数据简单化处理,审查数据间的逻辑关系,直观预判审计对象可能存在的问题。

根据实际情况,在审计机关内部建立独立的舆情收集平台、个人信息平台 and 数据分析平台,发挥联网审计平台的作用;在大数据审计平台中加入成熟的“金审工程”技术,探索常态化审计监督机制,建立领导干部经济责任审计内部专用数据库和受托责任监督情况子数据库,执行“总体分析、系统研究、发现疑点、分散核查、精确定位”的数字化审计方式,为经济责任审计成果的运用和相关政策制定提供数据支持;促进联席会议部门的内部审计指导和审计方法的更新,加大对相关业务管理系统数据的收集分析,在子数据库之间形成全方位对接,适应大数据和云技术的发展趋势,形成立体式审计。

五、结论与展望

(一) 结论

作为中国特色社会主义审计监督制度的重要组成部分,经济责任审计被一再强调并得到重视,聚焦党政领导干部经济责任审计被认为是贯彻党的十九大精神与制约和监督权力的重大作为。结合政策热点与现实需求,本文提出了用无影灯效应解决ROCCIPI理论下党政领导干部经济责任审计发展困境的设计思路。从党政领导干部经济责任审计的规则、机会、能力、交流、利

单位内部管理领导干部 自然资源资产离任审计的思考与建议

肖春辉 孙小鸿

一、问题的提出

领导干部自然资源资产离任审计是党的十八届三中全会提出的一项新的审计制度。自2014年领导干部自然资源资产离任审计开始在河北张家口市试点到2017年中办国办发布《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》(以下简称《规定》)并全面推开施行,这项审计制度发展迅速。但审计实践中这项制度的施行仍然面临着困难和问题。从长期来看,这项制度处于发展初期,还需要不断完善。从内容上看,《规定》规范的是审计机关的审计行为,涵盖的审计主体未包含内部审计机构,对象未包含相关部门内部管理履行自然资源资产管理和环境保护责任的领导干部以及利用能源、森林、矿产、水利等自然资源资产企业内部的各层级领导人员。2018年3月发布的《审计署关于内部审计工作的规定》第十二条关于内部审计的职责中第五款虽然明确“对本单位及所属单位的自然资源资产管理和生态环境保护责任的履行情况进行审计”,但只是明确了内部审计在自然资源资产管理和生态环境保护中的职责,并未明确要求审计单位内部管理领导干部的责任,相较于领

导干部自然资源资产离任审计将责任明确到具体的人(领导干部),这一条款只是明确到单位(本单位及所属单位),不是对履行责任的“人”的审计,性质与审计机关开展的资源环境审计类似,但与领导干部自然资源资产离任审计有着根本的区别。

探索开展内管干部自然资源资产离任审计,能够促进相关部门内部管理的各层级领导干部更好地履行自然资源资产管理和生态环境保护责任,推动利用能源、森林、矿产、水利等自然资源,促进高排放高污染行业企业集约利用资源能源,更好地加强环境保护,是将自然资源资产管理和生态环境保护责任落实到“人”(政府部门和企事业单位各层级领导干部)的有效举措,有利于发挥审计体系监督合力。

目前,关于领导干部自然资源资产离任审计的研究主要集中于审计实践经验的总结、审计方法的研究和审计技术的应用等方面,开展内管干部自然资源资产离任审计方面的研究较少,当前审计实践中,领导干部自然资源资产离任审计一般与经济责任审计统筹开展,实际并不局限于离任审计,任期审计或任中审计较多,本文

益、过程、意识七个方面展开探讨,在总结发展现状的同时重点分析其存在的问题,通过了解无影灯效应,发现其中:第一要素“数量”可以解决党政领导干部经济责任审计因审计对象层次高、审计责任重、协调难度大而涉及各方利益需要增加审计主体的问题;第二要素“效能”可以为党政领导干部经济责任审计发展中主体权力未得到相关法律规章明确保障、审计人员能力有待提升提出改进措施;第三要素“广度”可以对党政领导干部经济责任审计发展过程中实现真正的审计全覆盖进行改进;第四要素“平台”可以通过提出优化大数据平台来改变审计主体之间缺乏交流的现状。最终提出以下优化路径充实审计主体数量,推动审计机关和监察委协同审计;深化审计主体权力,提升审计主体能力;扩充审计内容,实现审计全覆盖;创新审计技术平台,推动数据共享。

(二)展望

在2010年就有学者提出要将无影灯效应应用到经济责任审计中,然而后续极少有学者对其进行细化研

究,本研究对这部分内容进行了扩充。除此之外,将当前主要广泛应用于医疗体系的ROCCIPI理论应用到本文中也是一个创新点,从一个新的角度对党政领导干部经济责任审计的问题进行全面详细的剖析,从研究内容的实际情况出发,将ROCCIPI理论和无影灯效应相结合,对党政领导干部经济责任审计进行跨学科性的创新型研究,无疑是一个大胆的尝试。当然,本文只是进行了初探,为我国经济责任审计研究提供了一种新思路,至于党政领导干部经济责任审计的问题分析,依旧需要根据具体的政策变动及现实所需进行实时更新,对于详细可行的措施研究,也要针对具体问题和及时进行调整、扩充。

基金项目:陕西省审计厅重点审计科研课题“新时代审计理念和思路创新研究——基于区块链审计视角”(项目编号:SNSR19001)。

作者单位:西京学院会计学院

原载《财会月刊》(武汉),2020.15.88~94