

我国审计工作发展规划的回顾与展望

周维培 杨志翔

我国审计机关成立40多年来,国家审计工作发展规划始终是引领一段时期审计工作发展的关键蓝图,在审计发展领域内扮演着重要的“方向标”角色。二十届中央审计委员会第一次会议指出,要加强审计领域战略谋划与顶层设计。在迈向民族复兴的新征程上,推动审计进一步服务国家治理体系和治理能力现代化建设,更要加强审计工作发展规划建设,充分发挥审计工作发展规划在审计工作高质量发展中的前瞻性、统筹性作用。

我国审计工作发展规划的发布历程

40多年来,审计署陆续发布了多个审计工作发展规划,并呈现审计战略定位不断提高、审计监督职责不断拓宽、审计保障措施不断推进的演变趋势(见表1)。笔者认为,我国审计工作发展规划的发布历程大致划分为探索、发展、成熟三个阶段。

表1 我国审计工作发展规划一览表

发布年份	规划文件
1991年	《审计工作发展纲要(1991~1995年)》
1998年	《1999至2003年审计工作发展纲要》
2003年	《审计署2003至2007年审计工作发展规划》
2006年	《审计署2006至2010年审计工作发展规划》
2008年	《审计署2008至2012年审计工作发展规划》
2011年	《审计署“十二五”审计工作发展规划》
2016年	《“十三五”国家审计工作发展规划》
2021年	《“十四五”国家审计工作发展规划》

(一)探索阶段(1991~1997年)

1991年4月,七届全国人大四次会议审议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》(以下简称《“八五”计划纲要》)对20世纪最后阶段的经济社会发展进行了谋划。在此背景下,审计署总结审计机关成立以来“边组建、边工作”和“抓重点、打基础”两个阶段的工作经验,印发了《审计工作发展纲要(1991~1995年)》(以下简称《1991~1995年审计规划》),提出“加强、改进、发展、提高”的审计工作方针,为实现“八五”计划服务。这也是审计机关用规划指导审计工作发展的初步探索。该规划将审计监督定位为宏观调控体系的重要组成部分,并对审计法制建设、队伍

建设和技术开发与应用等方面做了部署。在规划的引领下,审计领域各方面工作陆续开展和推进,其中最为突出的成果是1994年审计法的颁布,国家审计事业从创立与规范时期迈向快速发展时期。该规划的出台是审计领域内规划工作的有益探索,也为后续规划工作的发展奠定了基础。

(二)发展阶段(1998~2010年)

1998年12月底召开的全国审计工作会议提出要进一步统一思想,明确目标,并以《1999至2003年审计工作发展纲要》(以下简称《1999~2003年审计规划》)确定了后续五年审计工作的总体目标、主要任务和措施,提出“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”的二十字方针,为20世纪末、21世纪初的审计工作指明发展方向。

进入21世纪的第一个十年,是全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的关键十年。由于经济社会发展形势变化,审计工作发展规划贯彻党的代表大会精神、紧跟国家经济发展战略,根据审计署党组工作安排,经历了多次的发布和调整。2003年,审计署深入贯彻党的十六大精神,制定了《审计署2003至2007年审计工作发展规划》(以下简称《2003~2007年审计规划》)。2006年,审计法第一次修订后,审计署在上一部规划的基础上,根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划》发布了《审计署2006至2010年审计工作发展规划》(以下简称《2006~2010年审计规划》)。2007年,党的十七大胜利召开,次年,审计署对上一部规划进行充实、完善,发布了《审计署2008至2012年审计工作发展规划》(以下简称《2008~2012年审计规划》),并明确审计的本质是国家经济社会运行的“免疫系统”,审计战略定位进一步提高。

(三)成熟阶段(2011年至今)

这一阶段审计工作发展规划的显著特点是紧跟国民经济和社会发展五年规划的节奏,以5年为周期定期发布,部署审计工作,在“十二五”“十三五”和“十四五”经济社会发展的过程中为审计监督职能的实现掌舵引航。在此期间,审计工作发展规划的层级也逐渐从面向署机关各单位、各特派员办事处、各派出审计局印发审计署层面的审计工作发展规划演变为指导全国审计机关和审计署机关单位审计工作的全国性规划,持续推进

全国审计工作一盘棋。

2011年,在《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》提出要深化改革开放、加快转变经济发展方式的背景下,印发了《审计署“十二五”审计工作发展规划》(以下简称《“十二五”审计规划》)。此后,在《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》印发后,审计署于2016年印发了第一个全国性的国家审计工作五年规划《“十三五”国家审计工作发展规划》(以下简称《“十三五”审计规划》,对“十三五”时期全国审计工作做出了系统性、整体性的安排和部署。党的十九大后,国家审计迈入发展新时代。作为中央审计委员会成立后的第一个审计工作发展规划,2021年印发的《“十四五”国家审计工作发展规划》(以下简称《“十四五”审计规划》)分析了审计工作面临的发展环境,明确审计工作的指导方针,进一步提出了国家审计的新理念、新目标、新举措,描绘了“十四五”时期国家审计工作发展的新画卷。

我国审计工作发展规划的特点

(一)贯彻落实党中央决策部署,牢牢把握审计政治属性

我国的审计工作发展规划始终以中国特色社会主义理论为指导思想,贯彻落实党中央决策部署,履行宪法和法律赋予的审计职责,充分体现了审计的政治属性和政治功能。改革开放早期,在我国社会主义市场经济体制处于体制转轨、社会转型的关键十年里,《1991~1995年审计规划》主动探索与新的经济体制和运行机制相适应的审计制度,提出审计监督是宏观调控体系的重要组成部分,与党的十四大报告中提出的强化审计和经济监督,健全科学的宏观管理体制与方法高度契合。这也体现着规划始终以党中央决策部署为审计工作谋划出发点。

1997年,党的十五大报告提出要健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。在此背景下,《1999~2003年审计规划》贯彻党的十五大精神,明确提出审计要打假治乱,维护财经秩序,揭露和制止经济发展中的问题,加大严重违法违规及舞弊和腐败问题的揭露力度,持续贯彻落实党中央依法治国要求。

2002年,党的十六大报告提出要加强权力的制约和监督,发挥审计职能部门的作用。在此之后的一段时期内,审计成为制约和监督权力的重要制度安排,构建与社会主义市场经济体制相适应的特色审计监督模式成为一段时期内审计工作的重要发展目标。为此,《2003~2007年审计规划》和《2006~2010年审计规划》提出严肃查处重大违法违规问题和犯罪问题,促进廉政建设。2007年,党的十七大报告提出要重点加强对领导干部特别是主要领导干部的经济责任审计。为此,权力的

制约和监督在《2008~2012年审计规划》和《“十二五”审计规划》中进一步具体表现为扩大被审计领导干部范围,深入开展经济责任审计。

2012年,在经历了权力的制约和监督模式的探索后,党的十八大将建立健全权力运行制约和监督体系提上发展日程。《“十三五”审计规划》贯彻落实党的十八大和十八届历次全会精神,在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及《关于实行审计全覆盖的实施意见》等相关文件的指导下,将“充分发挥审计在保障国家重大决策部署贯彻落实、维护国家经济安全、推动深化改革、促进依法治国、推进廉政建设中的作用”作为重要目标,更将“健全与审计全覆盖相适应的工作机制、形成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的审计监督机制”等纳入规划期内的目标要求,提出实现审计全覆盖。

2017年,党的十九大召开,国家审计发展进入新阶段、新时期。从党的十九大报告提出改革审计管理体制到党的十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》提出组建中央审计委员会,集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系持续建立起来。《“十四五”审计规划》深入贯彻落实习近平总书记关于审计工作的重要讲话和重要指示批示精神,明确提出审计工作涉及党和国家事业全局,必须在党中央集中统一领导下开展,将坚持党中央对审计工作的集中统一领导贯穿规划的全篇内容,将“坚持党的领导”作为“十四五”时期开展审计工作的基本原则的首位。

(二)服务经济社会发展目标,立足经济监督发挥作用

我国审计工作发展规划始终以国民经济和社会发展规划纲要为重要编制基础,立足审计经济监督的定位,服务于经济社会发展。“八五”期间,提高效益是一切经济工作的中心。《1991~1995年审计规划》提出审计工作以经济建设为中心并围绕其开展工作,要抓好重点单位、重点项目、重点资金的审计。而在“九五”计划中,积极推进经济增长方式转变,把提高经济效益作为经济工作的中心成为该纲要对今后十五年经济社会发展的重要方针之一。为此,《1999~2003年审计规划》将加强宏观调控,推进各项改革纳入审计工作的总体目标,并将提高资金使用效益作为审计工作的主要任务之一。

2002年起,我国经济社会进入全面建设小康社会的发展进程,关注资金使用效益也在《2003~2007年审计规划》中发展为积极开展效益审计。随后,《2006~2010年审计规划》和《2008~2012年审计规划》将推动财政体制改革、推动金融改革等纳入财政审计、金融审计等业务的目标要求,这些内容都契合了“十一五”规划纲要提出

的深化企业、财税、金融等改革,加快完善社会主义市场经济体制等部署。同时,这三部规划也在不断探索经济监督的模式和方向,从“积极开展效益审计”到“全面推进效益审计”,再到“全面推进绩效审计,着力构建绩效审计评价及方法体系”。经济社会发展到“十二五”期间,更加重视财税体制改革、国有企业改革、金融体制改革等经济体制改革顶层设计,转变经济发展方式。“推动改革、促进发展”成为这段时期审计工作的出发点和落脚点。《“十二五”审计规划》也将促进加快转变经济发展方式,提高财政资金和公共资源管理活动的经济性、效率性和效果性纳入主要任务。

随着经济社会的进一步发展,牢固树立和贯彻落实新发展理念,以提高发展质量和效益为中心,以供给侧结构性改革为主线,成为“十三五”时期经济发展的工作要求。《“十三五”审计规划》围绕提高发展质量和效益这个中心,立足经济监督,从审计财政财务收支的真实、合法和效益入手,始终坚持“两手抓”,着力实现推动深化改革,将绩效理念贯彻审计工作始终,提高发展质量和效益,并在维护经济安全过程中发挥审计监督效能。进入“十四五”时期,我国经济社会已转向高质量发展阶段。《“十四五”审计规划》围绕国家经济社会发展的主要目标,对标国家“十四五”规划纲要中确定的关于经济发展、改革开放、社会文明、生态文明、国家治理效能等重点任务,聚焦主责主业,立足经济监督,明确了“十四五”时期重点开展的包括政策落实跟踪审计在内的8项审计任务。在部署重点审计业务的目标、思路和内容时,更着力强调要揭示财政财务收支真实合法效益以及重大政策措施落实、实施效果,重大经济风险、廉政风险与权力运行等方面的问题,为“十四五”经济社会发展目标的实现充分发挥经济监督作用。

(三)持续完善审计体制机制,构建中国特色社会主义审计监督制度

我国审计工作发展规划在演变的过程中,不断完善审计体制机制,构建中国特色社会主义审计监督制度始终是规划发展的重要特点。在规划发布的探索时期,规划内容就已涉及上级审计机关考察下级审计机关、加强信息交流、理顺审计系统内部关系的内容。《2003~2007年审计规划》提出的进一步加强对地方审计工作的指导在《2006~2010年审计规划》和《2008~2012年审计规划》中也得到具体的部署,包括实行署领导分片联系点制度、开展分类指导等。进入“十二五”时期,规划明确提出审计署切实履行主管全国审计工作的职责,加强业务领导。审计工作规划发展到“十三五”“十四五”时期,这一特点更加显著。《“十三五”审计规划》在目标要求部分就提出要形成与国家治理体系和治理能力现代化相适

应的审计监督机制,从审计管理体制、与审计全覆盖相适应的工作机制等方面都提出了完善方案,更提出要强化上级审计机关对下级审计机关的领导。2018年,中央审计委员会成立之后,这些目标内容得到快速推进和实现。中央审计委员会的成立推动着审计体制系统性、整体性重构,也使得《“十四五”审计规划》向加强党中央对审计工作的集中统一领导的方向设立任务目标。该部规划进一步巩固审计管理体制和审计监督体系建立的成果,将“健全集中统一的审计工作体制机制”列为“十四五”时期国家审计工作的首要目标,包括健全党中央关于审计工作的重大决策部署落实机制、军地联合审计工作机制,健全各级党委审计委员会关于审计领域重大事项请示报告制度等,不断构建和完善中国特色社会主义审计监督制度。

(四)不断归纳审计业务类型,推动审计高质量发展

我国审计工作发展规划中,规划期内主要开展的审计业务始终是每部规划的重要内容。除了《1991~1995年审计规划》在审计工作任务部分明确了规划期内开展的审计业务,其余规划都以审计内容为线索划分审计业务,如财政审计、金融审计、企业审计等。规划将这些审计业务以章节单独陈列,并给予重要篇幅。从早期的“3+1”业务格局,到“六大审计业务”格局,再到如今审计全覆盖背景下,规划明确提出的“八大审计业务”格局(见图1),审计业务越来越广泛,也越来越紧扣党中央重大战略部署和国家经济社会发展目标。规划根据审计工作实践经验,不断归纳审计业务类型,明晰审计业务的目标、内容、对象乃至审计思路、方式等,并据此指导各地审计机关年度项目计划的制定,推动审计高质量发展,充分体现了审计规划通过审计业务的开展来实现规划期内审计事业总体目标的作用路径。回溯审计规划中的审计业务布局,审计监督的广度和深度也在不断拓展。以个别审计业务为例,财政审计内容从早期部门预算执行情况审计和下级政府财政决算审计逐渐拓展到包括财政(部门)预算执行及决算草案审计、专项资金审计和政府债务审计等在内的多维内容布局;企业审计从集中对企业会计信息、资产保值增值情况审计发展到更关注国有企业改革、国有资本投资、运用和监管以及境外投资等方面内容;金融审计对象从早期以国有商业银行为重点到审计国有资本占控股或主导地位的金融机构,从审计证券保险和政策性银行扩大到金融监管部门履行监管职责情况等。随着审计业务内容的深化、审计对象范围的扩大,审计监督盲区在逐步消除,审计工作更加高质量发展。

(五)注重加强审计自身建设,提升审计监督能力和水平
为了促进规划期内审计业务的顺利实施和工作目



图1 审计业务格局变化图

标的顺利实现,规划历来重视审计工作自身建设,对各类保障措施都进行了详细的部署和安排,涵盖审计管理、法制化(法治化)建设、队伍建设、信息化建设、审计理论研究等多方面,持续提升审计工作的能力与水平。在这些保障措施建设中,“人、法、技”建设始终是基础,并在三十年间快速推进和发展,突出表现为三个演变趋势。一是从法制化到法治化建设。从第一部规划提出草拟审计法及其实施细则草稿,到审计法颁布之后逐步提出制定国家审计准则体系、修订审计法律法规、建立审计质量控制体系,再到推动审计法及其实施条例修订等,审计规划推动审计工作法制化向法治化迈进。二是从充实审计人员到锻造高素质专业化审计干部队伍。从早期规划以壮大审计人员力量为目标开展队伍建设,到规划发展时期探索审计干部管理机制,再到“十三五”“十四五”时期,形成健全高效、促使队伍整体能力素质提升的用人机制,全面落实“以审计精神立身、以创新规范立业、以自身建设立信”的总要求,锻造高素质专业化审计干部队伍,审计人才队伍建设持续推动审计事业长远发展。三是从审计信息化到科技强审。计算机审计的开发和应用在第一部规划中就已经提上工作进程。在2003~2011年的近十年里,审计规划积极推广先进的审计技术方法,持续推进“金审工程”建设。进入规划发展的成熟阶段,推进电子审计体系建设、形成“国家审计云”等,逐步为“十四五”时期科技强审目标的实现打下

基础。

我国审计工作发展规划的未来展望

我国审计工作发展规划在国家审计发展的伟大实践中不断完善、体系化,更具战略意义。展望未来,审计工作发展规划应成为引领新时代新征程审计工作高质量发展的重要蓝图,助力国家审计服务于国家治理体系和治理能力现代化建设。

(一)将审计领域取得的重要制度成果作为未来规划的重要基础

未来的审计工作发展规划应继续运用、巩固和发展过往所取得的突出成就和重要制度成果。首先,规划要继续巩固审计管理体制深化改革成果,继续坚持和加强党中央对审计工作的集中统一领导。其次,规划要以中国特色社会主义审计事业的规律性认识作为规划设计的思路 and 出发点,坚持围绕党和国家中心工作、总体国家安全观、以人民为中心的发展思想和促进党的自我革命,谋划部署主要任务。再次,规划要保持和加强审计服务党和国家大局的主动性、契合性,立足经济监督,聚焦主责主业,深入开展研究型审计,彰显审计的独特监督作用。最后,对于初步成型的审计整改总体格局,规划可以在全面整改、专项整改和重点督办三个方面不断提升审计整改的成效,一体推进审计揭示问题“上半篇文章”与审计整改“下半篇文章”。

(下转第34页)

国家审计对党的自我革命的作用机理与路径探讨

石恒贵 文 文

一、引言

中国共产党在领导中国革命事业的过程中,始终保持以史为鉴的高度自觉,认识到兴衰治乱正是中国千年封建王朝中的“历史周期率”。为了跳出历史周期率,我党始终在进行探索与尝试。毛泽东同志给出了第一份答案——让人民来监督政府。经过多年艰苦奋斗,党又给出了第二份答案——自我革命。自我革命是一场没有枪林弹雨的“自我战争”,补钙壮骨、排毒杀菌、壮士断腕、去腐生肌,不断清除侵蚀党的健康肌体的病毒,不断提高自身免疫力,防止人亡政息。

(上接第33页)

(二)以推动新时代审计工作高质量发展作为未来规划的总体要求

未来审计工作发展规划应将做到审计监督“如臂使指、如影随形、如雷贯耳”,推动新时代审计工作高质量发展作为总体要求。一是规划要始终把握审计的政治属性和政治功能,领会、落实党中央意图和部署,同步谋划推动审计系统内部上下贯通、步调一致的全国一盘棋工作发展,做到“如臂使指”。二是规划要继续延续发展《“十四五”审计规划》“构建全面覆盖的审计工作格局”的目标要求,完善规划业务目标、内容和措施,在形式上对所有管理使用公共资金、国有资产、国有资源的地方、部门和单位进行审计监督,内容上兼顾质量和效率,以重点区域、领域、单位、人员为线索进行深度监督,做到“如影随形”。三是规划要全面落实新修订审计法,坚持依法审计,按照打造经济监督“特种部队”的要求谋划新时期审计工作的队伍建设,同时将加强审计与其他各类监督的贯通协同作为规划的重要内容,促进形成监督合力,做到“如雷贯耳”。

(三)把推动国家治理体系和治理能力现代化作为未来规划的实践方向

审计是党和国家监督体系的重要组成部分,是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要力量,在推进党的自我革命中具有独特作用。这是新时代新征程上审计的职责和使命,更是未来审计工作发展规划的实践方

国家审计作为国家监督体系的重要组成部分,是国家利益的坚定“捍卫者”、财政资金的忠诚“守护者”、权力运行的“紧箍咒”、深化改革的“催化剂”、反腐倡廉的“利剑”,更是实现党的自我革命的独特力量。因此,探讨国家审计对党的自我革命的作用机理及路径极具现实意义。

二、国家审计的发展变迁

(一)新民主主义革命时期的审计(1921~1949年)

审计工作始终是为党领导革命服务的。1923年安源工人俱乐部设立具有财政监督功能的经济审查委员

向。规划要将习近平总书记对审计工作的重要战略部署作为审计机关履行监督职责、发挥监督作用的重要遵循。规划要紧扣“国之大者”强化监督,推动高质量发展;紧扣深化重点领域改革强化监督,推进深化改革完善治理;紧扣防范化解重大风险强化监督,统筹发展和安全;紧扣增进民生福祉强化监督,推动共同富裕;紧扣规范权力运行强化监督,推进党的自我革命。

(四)将守护好金字招牌作为未来规划加强审计自身建设的内生动力

审计工作发展规划要继续保持注重加强审计自身建设的鲜明特色,将守护好“国家审计”金字招牌作为促进审计工作长远发展的内生动力,按照党中央从严治党治审的要求,不断加强审计人才队伍建设,继承和发扬审计光荣传统、优良作风和“查真相、说真话、报实情”的审计职业精神,打造经济监督的“特种部队”。同时,规划要继续谋划审计信息化建设、理论研究等方面的保障措施,提升审计队伍的战斗力,为新征程做好审计工作保驾护航,推动新时代审计工作高质量发展。

基金项目:2021年度教育部哲学社会科学研究后期资助项目“突发公共事件审计及其国际比较研究”(项目批准号:21JHQ065);南京审计大学国家审计研究院2021年度一般课题“新审计法解读与相关问题研究”(项目号:21XSJB02);2023年度江苏省研究生实践创新计划“国家审计工作发展规划研究”(项目号:SJCX23_1071)。

作者单位:南京审计大学政府审计学院

原载《审计观察》(京),2024.2.84~91