

新时代经济责任审计本质及价值重构

宁伟明

首钢集团有限公司审计部, 中国·北京 100041

【摘要】本文从历史沿革和理论基础两个维度重新认识经济责任审计的本质,提出其已经成为一项独立的综合审计门类和推动完善国家治理体系的有效方式。针对当前经济责任审计存在的问题,本文从强化顶层设计、坚持创新驱动、持续完善制度和突出资源整合四个战略层面阐述了推动经济责任审计“供给侧改革”的基本思路。

【关键词】国家治理; 经济责任审计; 发展战略

经济责任审计是一种具有鲜明中国特色的审计方式,在组建中央审计委员会和审计体制改革不断深化的大背景下,创新适应新时代要求的经济责任审计理论和实践体系,推动经济责任审计的新发展,无疑成为构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,实现审计监督全覆盖的战略要求。

1 新时代经济责任审计本质再认识

1.1 从经济责任审计的历史沿革探究其本质

新中国审计史上,经济责任审计起源于厂长经理承包责任制的审计。从1984年黑龙江齐齐哈尔、吉林辽源市最早开始实行国营企业厂长(经理)经济责任审计的探索,到1986年国务院和审计署相继发文明确厂长(经理)离任经济责任审计,经济责任审计的制度化建设已经走过了30多年的发展历程,中央和审计署先后发布了2个规定、1个细则以及多个指导意见,并在相关中央文件中多次涉及,审计对象和范围逐步扩大,审计组织、审计内容、审计程序、审计要求逐步规范,经济责任审计的框架体系基本成型。2017年以来,修订经济责任审计规定被列入中央综改组的重点工作。纵观经济责任审计的发展历程,可以清晰地看到,经济责任审计的探索始终与时代发展和改革开放的脉络同步,既延续了中国古代以“吏治清明”为目标的权力制衡与约束思想,更顺应了通过对“受托人”的审计监督来保障经济社会良性发展和完善国家治理体系的要求。经济责任审计的产生,天然带有对厂长(经理)等受托人审查、评价、监督其受托责任履行情况的功能属性。同时,经济责任审计又被党和国家行政考核评价体系所采纳、运用和融合,政治功能不断增强。

1.2 经济责任审计的理论基础

从受托责任观到国家治理观经典审计理论体系下,国家审计体制下的经济责任审计产生和发端于公共受托责任关系,在委托代理关系中,当出现激励不相容、信息不对称和环境不确定时,受托人容易产生机会主义行为倾向,表现为编造虚假业绩信息、通过违规手段达成业绩目标等。经济责任审计的本质是建立在审计对象人格化基础上的约束和控制机制,通过对相关组织和人员进行检查,进而对受托人的受托责任履行情况进行鉴证、评价和监督。基于受托责任观的经济责任审计,必然随着公共受托责任制内涵和外延的变化而变化,同时也因为受托责任制的政治属性而带有政治功能。新的时代环境下,经济责任审计需要从最初的侧重于鉴证职能向鉴证、评价、监督三大职能并重,才能更好地嵌入对领导干部履行职权、服务国家治理的常态化监督。经济责任审计借助审核监督人力资源这个施政的关键载体,不仅可以服务于综合评价和考核干部的政绩,更可以有效促进落实审计整改、消除重大隐患、防范重大风险、完善体制机制等,从而加强对领导干部的约束监督,促进审计结果的深入运用。

2 经济责任审计在实现审计监督全覆盖中的价值重构

《国务院关于加强审计工作的意见》明确对“公共资金、国有资产、国有资源、领导干部经济责任履行情况进行审计,实

现审计监督全覆盖’在国家审计体系中,一般以组织作为审计客体,即将政府机关、企事业单位等组织作为受托资源、资产、资金的责任人。而经济责任审计内生于国家审计,但又有其自身的独立特征;经济责任审计的审计客体得到了扩展,突出了直接对人员进行审计,将审计对象在组织的基础上延展至个人,实现了从整体到具体、从宏观到微观的转换与衔接。首先,经济责任审计的对象本身就体现了双重性:既包括实体单元,也包括领导干部本人即人员。经济责任审计实施过程中,仍然需要以机关、单位、企业等被审计单位的资金、资产、资源等实体作为直接对象,深入考察其真实的绩效水平,但特别之处在于,实体的绩效水平并不能与领导干部的责任履行情况完全画等号,仍可能存在其他主客观因素。因此,在经济责任审计中,确定了实体的绩效水平后,更重要的是以领导人员为客体,准确界定其在实体绩效中发挥的作用和职责履行情况。

其次,经济责任审计必须紧紧围绕“行为”和“信息”两大客体,以领导干部领导组织集体完成相应工作、实现相应目标的“行为”为具体抓手,以领导干部履职过程中产生和涉及的“信息”为可靠依据,立足于其做出经济决策、落实重大事项、管理内部事务等履行经济责任的具体实践,全面考察其履职过程中相应行为的合法合规性和产生的结果,研判其履职过程中产生信息的真实性和反映的绩效水平,在此基础上将责任细化分解到领导干部个人,从而对其责任履行情况进行鉴证、评价和监督。

因此,经济责任审计提供了审计监督全覆盖新的维度,开辟了审计监督全覆盖新的路径,有助于更好地全景式扫描和及时掌握不同地区、不同部门、不同企事业单位的综合状况。新时代经济责任审计应当从党和国家监督体系的重要组成部分、推动国家治理体系和治理能力现代化、推进领导干部依法治国的重要保障、考核选拔奖惩领导干部的参考依据等四个维度综合定位其政治功能。

3 结束语

经济责任审计必须更好应对审计体制改革的深度要求,着力推进自身转型,如果故步自封仅仅停留在服务组织人事部门干部考核选拔的目标,经济责任审计就有可能因为评价监督的缺位、责任界定的模糊,而难以发挥其相对于其他审计门类的优势,难以发挥在国家治理体系中的重要作用,甚至被逐步狭隘化、边缘化。当前的战略布局应当在推进国家治理现代化的大格局下,与深化供给侧结构性改革的进程同步,将工作重心从制约权力向规范权力深化,防范部门局部利益凌驾于公共整体利益之上,增进整体社会福利;同时要着重助力“补短板”消除各地区、各部门的政策漏洞和法治空白,促进法治政府、效能政府建设。

参考文献:

- [1] 蔡春,田秋蓉,刘雷.经济责任审计与审计理论创新[J].审计研究,2017(2):9-12.
- [2] 陈波.经济责任审计的若干基本理论问题[J].审计研究,2005(5):84-88.