

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2020.06.005

新时代国家审计权政治性和独立性的辩证关系

王晓红^{1,2}, 朱殿骅³

(1. 西安理工大学 马克思主义学院, 西安 710048; 2. 西安财经大学 期刊管理中心, 西安 710100;
3. 军委机关事务管理总局 服务局, 北京 100009)

摘要:新时代,我国国家审计权兼具政治性和独立性双重属性,二者之间是辩证统一的关系。建设中国特色社会主义审计制度,首先要从认识论的角度准确理解和把握这一辩证统一关系,政治性与独立性之间虽然存在着一定的张力,但是体现了政治与法治的统一、前提性约束和目标性约束的统一,以及依规治党和依法治国的统一。在实践层面上,应当充分发挥审计委员会功能作用,加强党对审计工作的政治领导、思想领导和组织领导,进一步深化审计管理体制改革,努力构建符合国家治理现代化需要的审计制度体系,同时还应加强不同监督方式的统筹衔接,构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。

关键词:审计权;审计制度;党的领导;监督体系;政治性;独立性

中图分类号:F239.44;D921.12

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2020)06-0061-09

一、引言

党的十九届四中全会作出了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),对新时代坚持和完善中国特色社会主义制度作出了总体安排。国家审计制度是中国特色社会主义制度的有机组成部分,审计监督在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着重要作用。中国特色社会主义审计制度是在新中国恢复建立审计制度以来的实践探索中逐步形成和完善的,是审计监督的一般规律与我国实际情况相结合的产物,具有鲜明的时代特征和中国特色。党的十八大以来,党和国家就进一步完善审计制度作出了一系列决策部署。2014年10月,国务院印发了《关于加强审计工作的意见》,2015年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》(以下简称《框架意见》)和《关于实行审计全覆盖的实施意见》及相关配套文件。党的十九大以来,审计制度建设进入深化期。十九大报告中明确提出,要“改革审计管理体制”,首次将审计制度写入党的代表大会报告。党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》(以下简称《改革方案》)中提出,要“组建中央审计委员会,作为党中央决策议事协调机构”,同时对审计署的职能进行调整优化,标志着审计制度发生了重要的历史性变革。2019年10月,党的十九届四中全会所作的《决定》中进一步指出,要“发挥审计监督、统计监督职能作用”,“推动各类监督有机贯通、相互协调”。

收稿日期:2020-04-26

基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目(18YJA790066);西安市社会科学规划基金项目(FX82)

作者简介:王晓红(1974-),女,陕西岐山人,西安理工大学马克思主义学院博士研究生,西安财经大学期刊管理中心副编审,研究方向为马克思主义理论;朱殿骅(1990-),男,江西武宁人,军委机关事务管理总局服务局干部,审计硕士,研究方向为国家审计理论。

《决定》中明确,中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,党是最高政治领导力量。坚决维护党中央权威,健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各领域和各环节,这是审计工作的政治性。中央审计委员会的建立运行,标志着中国特色社会主义审计事业已经进入全面坚持党的领导的新阶段。进一步健全和完善中国特色社会主义审计制度,必须将坚持党的集中统一领导贯穿始终。独立性是审计监督区别于其他监督方式的最根本特征,被誉为审计制度的灵魂。依法独立行使审计权是依法治国这一基本方略在审计监督领域的具体体现,是确保审计监督质量效果的首要前提。在新时代背景下,为什么要设立中央审计委员会,坚持党对审计工作的领导?坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权是否矛盾,是否会影响审计独立性?如果说二者并不矛盾,那么又如何实现党对审计工作的领导?这些都是推进审计管理体制改革的必须首先予以厘清的重要理论和实践问题。

当前,研究国家审计独立性的文献相对丰富。审计署审计长胡泽君(2019)主编的《中国国家审计学》中对国家审计的独立性特征作出了权威阐释,认为独立的角色地位决定了审计机关能够超脱部门利益的羁绊,从宏观全局、前瞻视角来看待和分析问题,更加客观公正地核查各类经济活动的真实性、合法性和效益性^[1]。王立彦(2019)从源自注册会计师审计理论的审计三方关系模型入手进行分析,提出审计独立性是审计有效性的必要条件,同时认为审计独立性包括绝对独立性和相对独立性两个方面^[2]。沈旭、黄溶冰(2017)分析了审计影响力和审计独立性之间的相互作用关系,认为审计独立性既是审计影响力的构成要素,同时审计影响力又会通过自我评价、外在压力和长期审计等因素反过来损害审计独立性,在此基础上提出了维护审计独立性的措施^[3]。关于国家审计独立性,更多的学者是从国家审计权的属性角度出发,结合国家审计体制进行研究,如胡智强(2009)^[4]、魏昌东(2010)^[5]等学者的研究成果。程乃胜(2017)提出应当在继续保持“监审分立”的前提下进一步强化审计权的独立性^[6]。冀睿(2018)从监察权和审计权关系的角度探讨了国家监察体制改革对审计权的影响,并就进一步强化审计权的独立性提出了建议^[7]。朱殿骅(2020)通过对审计权、监察权和司法权的比较研究,将新时代审计权的权力属性归纳为十三个方面,其中独立性等六个属性为三者的共性特征,主动性等七个属性为审计权的个性特征,在对独立性的分析上,借鉴运用了Shimon关于司法独立性的分析框架,从机构的整体独立、内部独立、主体人员的身份独立、职业特权和职业伦理五个方面作了具体分析^[8]。

相比之下,当前关于坚持党对审计工作领导的研究成果还相对较少。审计署原副审计长孙宝厚(2018)结合党的十九届三中全会精神和中央审计委员会第一次会议精神,提出了审计机关必须找准并把握好“三个维度的角色定位”,即审计机关首先是政治机关,同时也是业务机关;审计机关既是国家行政机构,更是党的工作机关;审计人员既是公务员、审计专业人员,更是党员、党的干部^[9]。谢健(2018)通过分析认为,加强党对审计工作的领导是历史经验的总结,同时也是落实全面从严治党要求的现实需要,侧重从必要性的方面进行阐释,但对于如何加强党对审计工作的领导未作进一步的论述^[10]。戚闽粤(2019)认为,审计委员会运作的长效机制应当包含顶层设计的组织保障机制、审计领域的法律法规制度、责任明确的审计报告机制、审计结果运用的长效机制和审计结果公开制度等,在此基础上还就构建审计委员会运作的长效机制提出了具体对策^[11]。朱殿骅(2019)认为,应当进一步明确审计委员会和各级审计机关的职权,可以考虑在《中央审计委员会工作规则》和省、市、县级地方党委审计委员会的工作规则的基础上,探索从党内法规的层面制订一部《中国共产党审计委员会工作条例》,强化审计委员会这一党领导审计工作的根本机制^[12]。当前,关于坚持党对审计工作领导的研究成果还主要侧重于思想认识层面,对于具体制度机制层面的研究还相对较少。对于坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权之间的关系这一重大理论问题,还鲜有学者进行研究,然而这又是新时代推进中国特色社会主义审计制度建设所不可避免的重要问题。

二、问题提出:党领导审计工作和新中国恢复建立审计制度以来的经验总结

中国共产党自成立以来就高度重视加强自身的廉政建设,而审计监督是开展廉政建设的有效手段,早在革命根据地时期,审计监督就在党的领导之下广泛开展。新中国成立之后,受到一段时期特殊历史环境的影响,国家审计机关一度被撤销,直至八二宪法中重新明确我国实行审计制度。审计制度恢复建立以来,国家审计在规范财政经济秩序、开展反腐败斗争、促进体制机制健全等方面发挥了重要作用。与此同时,审计机关也不断强化自身建设,审计监督的独立性得到有效提升,审计制度不断朝着法治化的轨道发展。坚持党对审计工作的领导和依法独立行使审计权都是党和国家领导审计工作的经验总结。

(一)审计独立性:一个普遍共识

独立性是审计制度的灵魂。纵观世界范围内各个建立了审计制度的国家,虽然在政治制度、行政体制、经济体制、思想文化、社会环境等各个方面千差万别,但对审计独立性的重视是相通的。尽管根据最高审计机关的隶属关系,当前不同国家的审计体制被划分为立法型、司法型、行政型和独立型四种,但并不是独立型审计体制下的审计独立性就一定高于其他类型,也不是行政型审计体制下的审计独立性就一定低于其他类型。当前,对审计独立性的评价还难以形成统一的、可量化的标准,但对于审计独立性的追求已成为各个国家最高审计机关的普遍共识。1977年10月,世界审计组织(INTOSAI)第九届大会通过的《利马宣言——审计规则指导原则》(以下简称《利马宣言》)将审计独立性作为国家审计的首要目标进行了规范性的指导。《利马宣言》用三节的篇幅分别规范了最高审计机关的独立性、最高审计机关成员和官员独立性,以及最高审计机关财务独立性。《利马宣言》中明确,国家审计机关是国家整体的一部分,因此不可能实现绝对的独立,但是最高审计机关为完成审计任务的需要,仍必须具备功能和组织上的独立性,最高审计机关的设立及其独立性的重要程度应在宪法中予以确认。这一关于“审计入宪”的要求,对世界范围内国家审计制度的发展产生了深远影响。“审计入宪”在联合国的192个成员国的宪法中位置不同、隶属关系不同、内容不同,但已然成为现代国家审计制度的重要标志^[3]。1982年,我国将审计监督内容写入了《宪法》的第九十一条和第一百零九条,为审计机关的恢复设立提供了宪法保障,实现了“审计入宪”。八二宪法第九十一条明确规定,“审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权”,虽然采取的是行政型的审计体制,但从宪法层面为审计独立性提供了法律基础。宪法和法律的规定是审计独立性的“应然状态”,在实际工作中,审计独立性受到多方面因素的制约,与法律要求和社会期望之间还存在着一定的差距。

审计制度作为中国特色社会主义制度的有机组成部分,本身也随着社会经济环境动态演进和发展。在审计管理体制改革的过程当中,党中央和国务院也始终围绕加强审计监督独立性,作出了一系列的改革部署安排。针对省以下审计机关受到同级地方政府制约过多的问题,《框架意见》中提出要探索省以下地方审计机关人财物管理改革。针对审计人员的职务化特征偏重、职业化特征不足、整体专业化水平还不够的问题,《框架意见》提出了要推进审计职业化建设,并制订了《关于推进国家审计职业化建设的指导意见》作为《框架意见》的配套文件,明确了从建立审计人员分类管理制度、建立审计专业技术类公务员职务序列、完善审计人员选任机制、健全审计职业岗位责任追究机制和健全审计职业保障机制等方面加强审计职业化建设。虽然今后一段时期内,我国审计机关隶属于国务院总理领导的基本架构不会发生改变,但通过一系列的制度建设能够不断地强化审计独立性。审计独立性都是相对而言的,并不存在绝对的审计独立,只要能够保障审计监督职权的有效行使,充分发挥审计监督在国家治理中的职能作用,就是审计独立的理想状态。

(二)坚持党的领导:我国审计制度的最本质特征

中国共产党成立初期就高度重视审计监督工作。1922年初,毛泽东、刘少奇、李立三等中国共产党人到安源路矿领导开展工人运动,组织成立了安源路矿工人俱乐部。1923年,俱乐部设立经济委员会,下设审查

部,负责审查俱乐部的一切经济收支,1924年8月又将审查部从经济委员会中划出,单独设立了经济审查委员会,专司审查经济职能。1925年,共产党员苏兆征、邓中夏领导下成立的省港罢工委员会专门设立审计局,还制订了《审计局组织法》。1927年4月,党的第五次全国代表大会后成立的中央领导机构中,就设立了中央审计委员一职。1933年9月,苏区中央政府成立了审计委员会,隶属于中央人民委员会。1934年2月,第二届中央执行委员会第一次会议通过了《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》,规定中央执行委员会下设中央审计委员会,与中央人民委员会、中央革命军事委员会、临时最高法庭相并列^[4]。此后一段时期内,虽然中央层面再未设立过类似的专门机构,但审计工作始终在党的领导之下开展,审计更多的是作为政府的职能部门存在,党组织通过同级政府间接领导审计工作。2018年党的十九届三中全会通过的《改革方案》中明确,要组建中央审计委员会,作为党中央决策议事协调机构。时隔近86年后,党中央层面再次设立审计委员会,其目的在于加强党中央对审计工作的领导,努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,国家审计事业迈入了新的发展阶段。

新时代,党中央明确了审计工作是一项涉及党和国家事业全局的重大工作的基本定位。为此,党中央决定成立中央审计委员会,从政治上、组织上、制度上确立了党对审计工作的领导,将最大限度发挥党的领导这一根本制度优势,为充分发挥审计监督在国家治理体系中的重要作用提供根本保证。坚持党对审计工作的领导,是党长期领导革命斗争经验的历史总结在审计工作方面的具体体现,是中国特色社会主义审计制度的最本质特征。

三、理论逻辑:深刻认识坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权的辩证统一关系

坚持党对审计工作的领导是坚持党对一切工作的领导在审计工作领域的具体体现,是新时代开展审计工作所必须始终坚持的政治原则。依法独立行使审计权是宪法对审计工作提出的根本要求,是依宪治国、依法治国在审计监督领域的具体体现。党的十九届三中全会后,中央审计委员会组建并运行,党对审计工作的领导得到显著加强,那么坚持党对审计工作的领导是否会在一定程度上削弱审计独立性,不利于审计权的依法独立行使?运用马克思主义哲学的观点方法进行深入分析后可以发现,二者之间虽然存在着一定的张力,但这是当前环境背景下思想认识方面、制度机制方面尚且存在不足所导致的。从本质上看,坚持党对审计工作的领导和依法独立行使审计权之间是辩证统一的关系。

(一)党领导审计工作的必要性和正当性

坚持党对审计工作的领导,是坚持党对一切工作的领导在审计工作上的具体体现,是审计实践工作的经验总结,是宪法和法律所规定的一项根本原则,具有深刻的理论、实践和法律基础。

1. 坚持党对审计工作的领导是坚持党的领导在审计工作上的具体体现

加强党对一切工作的领导,这一要求不是空洞的、抽象的,要在各方面各环节落实和体现^[5]。审计是党和国家监督体系的重要组成部分,审计工作是一项涉及党和国家事业全局的重大工作,坚持党对审计工作的领导,是坚持党对一切工作的领导的必然要求。我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持党对审计工作的领导,能够确保审计工作在党和国家事业全局展开,围绕重点领域重点方向开展监督,继续在促进政令畅通、确保令行禁止、维护国家经济安全、推动全面深化改革、促进依法治国和推进廉政建设等方面发挥重要作用。

2. 坚持党对审计工作的领导是审计实践的经验总结

我们党建立初期就高度重视审计监督工作,审计在严肃财经纪律、开展反腐败斗争方面发挥了重要作

用,为保护红色政权的成长壮大发挥了重要作用。中华苏维埃时期的中央审计委员会充分发挥审计监督职能作用,揭示和查处了一批财经违法违纪问题,向中央执行委员会主席团提交了一系列的审计结果报告,并将审计结果公布于中央苏区的报纸《红色中华》上,发挥了教育警示作用,使得苏维埃政府成为了真正廉洁的政府。解放战争时期,虽然党中央层面未再设立类似审计委员会的专门机构,但党对审计工作的重视并未改变,不少解放区设有党政军负责人组成的审计委员会,为巩固红色政权、开展革命斗争工作提供了保证。新中国成立后的一段时期内,由于片面学习苏联经验和左倾思想的影响,审计机关一度被撤销,审计职能被并入各级政府财政部门,财政检查(监察)机构难以发挥出审计监督的职能作用。改革开放后,为及时制止各类财经违法行为,规范财政经济秩序,党中央、国务院和全国人大开始酝酿恢复建立审计制度。1982年修订的《宪法》中正式确立我国实行审计制度。1983年起,在党中央和各级地方党委的领导之下,审计署和地方各级审计机关陆续成立,为审计工作的有效开展奠定了基础。

3. 坚持党对审计工作的领导具有坚实的宪法和法律基础

《宪法》第九十一条明确规定,国务院设立审计机关,审计机关由国务院总理领导。党在国家政权结构中具有总揽全局、协调各方的地位,国务院在党的领导下开展工作,审计机关作为国务院的职能部门之一,必然是在党的领导下开展工作。《审计法》第九条明确,地方各级审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作,审计业务以上级审计机关领导为主,明确了审计机关的“双重领导”体制,地方各级审计机关在业务工作上主要由上级审计机关领导,在行政管理上主要由本级政府领导,而本级政府又是在同级党委的领导下开展工作的。根据十三届全国人大常委会立法规划,审计署在深入调查研究和广泛征求意见的基础上起草了《审计法(修订草案征求意见稿)》,并于2019年3月向全社会公开征求意见。修订草案征求意见稿中第二条明确,“坚持中国共产党对审计工作的领导”,“全国审计领域重大事项由中央审计委员会审议决定”,“地方各级审计委员会贯彻执行中央审计委员会的决定,审议决定本行政区域内的审计工作重大事项”。当前,《审计法》的修订工作还在推进之中,但从征求意见稿的内容中可以看出,下一步《审计法》会将党对审计工作的领导作为一项根本原则通过法律条文的形式固化下来,为党领导审计工作提供更加坚实的法律基础。

(二) 党的领导与审计独立性之间的张力及其原因

坚持党对审计工作的领导和依法独立行使审计权,二者都是审计监督所应当坚持的基本原则,二者之间并不矛盾,是内在统一的关系。然而,为什么还会有人认为坚持党对审计工作的领导会影响审计权的依法独立行使?笔者认为,这与部分审计机关在实践工作中部分做法上的偏差有关,其本质原因还在于相关制度和运行机制不够健全,使得二者之间存在着一定的张力。

1. 过度强调审计独立性和片面强调党政分开

审计独立是《利马宣言》所确立的最高审计机关指导规则的重要内容,被世界范围内所普遍接受和认同。审计机关依法独立行使审计权是宪法对审计独立性的规范和保障。当前,部分学者和审计实务工作者对审计独立性的认识存在偏颇,认为行政型审计体制的独立性要绝对弱于立法型和独立型,提升审计独立性必然要改变审计机关的隶属关系,将当前由国务院领导改为由立法机关领导^①。审计独立性永远是相对而言的,并不能说某一类审计体制的独立性就必然要高于其他类型审计体制。审计独立性是服务于审计监督质量和效果的,如果脱离了具体的环境去片面强调审计独立性,可能会适得其反。坚持党的领导是我国宪法确立的政治原则,如果审计工作脱离了党的领导,审计机关即使具备再强的独立性,也违背了宪法和法律的要求,更无从发挥其应当担负的职能和使命。

坚持党对审计工作的领导和依法独立行使审计权二者关系的逻辑根源,是党政关系问题。改革开放之前,我国借鉴的是苏联的政治体制,采取的是“党政合一”模式。1978年,邓小平同志根据几十年党政关系方

面的经验和教训,提出了解决“党政合一”和实行“党政分开”的问题,其目的在于将政府的行政权从原来的“党政合一”中分出来,确保政府职能独立^[16]。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在实践中进一步深化对党政关系的认识,提出“不能简单讲党政分开或党政合一,而是要适应不同领域特点和基础条件,不断改进和完善党的领导方式和执政方式”^[17]。“正确理解和落实党政分工,理顺党政机构职责关系”是党的十九届三中全会对正确处理党政关系提出的新要求,对正确认识和处理坚持党对审计工作的领导和依法独立行使审计权的关系具有指导作用。当前,仍有少数同志对党政关系的认识存在误区,片面地强调审计工作要坚持党政分开,审计工作是政府的职能,党组织不应过多介入。实际上,这一观点是对邓小平“党政分开”观点的误读,邓小平同志从来都是在坚持和加强党的领导前提下谈论“党政分开”问题的,他所提出的“党政分开”是相对的分,是建立在坚持党的领导前提下的分,绝非照搬照抄西方的党政关系模式。

2. 地方审计机关受上级审计机关领导不足,对地方党政机关的依附性较强

造成党的领导与审计独立性之间产生张力的另一原因是“双重领导”体制下,地方审计机关受上级审计机关领导不足,对同级地方党政机关具有较强的依附性。虽然《审计法》就确保地方审计机关的独立性作出了一系列的规定,但某些规定还缺乏刚性约束,在实际运行中难以发挥出预期的效果。《审计法》第十五条规定,“地方各级审计机关负责人的任免,应当事先征求上一级审计机关的意见”,从字面上理解,地方政府任免审计机关负责人,应当征求上一级审计机关的意见,但并非必须采纳其意见,实际上给地方政府保留了较大的自由决策权。从实际运行情况来看,地方审计机关在人事任免、经费保障等方面都受制于地方党政机关,这在一定程度上对审计独立性带来了不利影响。当前,省以下地方审计机关人财物统一管理改革正在有序推进,这一矛盾问题将随着改革进程得到一定程度的缓解。

3. 存在个别地方党委和领导介入具体审计工作、对审计过程和结果施加影响的现象

当前,在我国实行的行政型审计体制下,审计机关是作为同级地方政府的组成部门。由于保障依法独立行使审计权的相关制度机制还不够健全,在实践中还存在着个别地方党委、领导对某个正在实施或即将实施的审计项目作出指示,通过行政权力介入具体审计工作,以及对审计过程和结果施加影响的现象。党委、领导直接介入具体审计工作,不仅违反了组织程序和组织原则,而且会对审计机关依法独立行使审计权带来不利影响,尤其是在党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计、领导干部自然资源资产离任审计这类直接评价领导干部的审计项目上,审计过程和结果受到地方党委、领导介入的可能性更大。有全国政协委员形象地形容,“审计部门应该每隔两三年对企业负责人进行一次常规的经济责任审计,但是这些企业老板找到有关领导说情,领导一干预,审计部门就只好‘干瞪眼’”^[18]。为解决地方党委、领导插手干预具体审计工作的问题,《框架意见》中提出要健全干预审计工作行为登记报告制度。当前,各级地方审计机关陆续建立起了干预审计工作行为登记报告制度,但在立法层次上不够高,属于地方审计机关的部门规章,缺乏国家层面的统一制度规定。

(三) 坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权的辩证统一

新时代,要把坚持党对一切工作的领导贯彻到审计工作之中,坚持党对审计工作的领导,同时落实宪法和法律要求,依法独立行使审计权,首先需要从唯物辩证法的角度出发,正确理解和把握二者之间的辩证统一关系。

1. 坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权是政治与法治的内在统一

政治与法治之间本身是辩证统一的关系。法律本质上是一种政治措施,政治为法治提供依托和环境,政治为法治明确方向,法治模式中蕴含了政治逻辑,法治道路中体现出政治立场^[19]。坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权,本质上是政治与法治的内在统一,坚持党对审计工作的领导是审计工作所必须始终坚持的政治原则,依法独立行使审计权是以法治思维和法治方式将党的意志贯彻到具体审计工作之

中。党的十九大报告中明确指出,党的领导、人民当家作主和依法治国三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求。这一宏观原则落实到审计工作方面,就是要坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权的有机统一。审计作为党和国家监督体系当中的一项重要制度安排,本身是为国家治理服务的,只有坚持党对审计工作的领导,才能将党的意志宗旨贯彻到具体审计工作当中和落实到审计监督的末端。坚持党对审计工作的领导,必须依靠审计法治,即运用法治思维和法治方式开展审计监督工作,严格遵循宪法和法律的要求,依法独立行使审计权,通过审计立法、审计执法和审计守法将党的意志宗旨转化为审计制度,再将制度转化为治理效能。

2. 坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权是前提性约束和目标性约束的统一

坚持党对审计工作的领导是依法独立行使审计权的前提,确保依法独立行使审计权则是党领导开展审计工作的根本目标,二者体现了前提性约束和目标性约束的统一。坚持党对审计工作的领导是政治领导、思想领导和组织领导的有机统一,党领导审计工作主要是管方向、管政策、管原则、管干部,而不是包办审计机关的具体事务。坚持党对审计工作的领导,既不能存在该管的不敢管、不会管的状况,又要摒弃对审计机关职责范围内的具体事项管得过多过细的做法,更要避免领导干部插手和干预具体审计事项。审计机关依法独立行使审计权,是审计工作所要达到的法治目标和愿景。坚持依法独立行使审计权,要做好审计立法,将党在审计监督领域的政策和宗旨变成国家意志,并通过法律的形式固化下来;要做好审计执法,审计机关和审计人员要严格依法施审,确保审计权始终在法治轨道运行;要做好审计守法,做好国家审计制度和审计法律法规的宣传和教育工作,确保审计机关和审计人员严格依法行使监督权力,确保审计监督对象自觉依法接受监督,确保相关部门积极配合审计工作。

3. 坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权是依规治党和依法治国的有机统一

坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权的有机统一,要求党运用法治思维和法治方式来领导审计工作,确保党对审计工作的领导严格依据党内法规和国家法律进行。党的十九届三中全会审议通过的《改革方案》中明确,组建中央审计委员会作为加强党中央对审计工作领导的具体载体,并且明确了中央审计委员会的主要职责。2018年5月,中央审计委员会第一次会议召开,会议审议通过了《中央审计委员会工作规则》《中央审计委员会办公室工作细则》等文件,标志着中央审计委员会正式建立运行。随后,省、市、县一级地方党委审计委员会也相继成立。新体制下,各级审计委员会要严格依照其工作规则运行,发挥其决策议事协调机构的职能作用。《中央审计委员会工作规则》《中央审计委员会办公室工作细则》和各级地方党委审计委员会制定颁布的相关制度规定,明确了相关审计委员会的机构设置、主要职责、会议制度等内容,为党领导审计工作提供了制度化的基本遵循。当前,《审计法》的修订工作还在有序推进,从2019年3月公布的修订草案征求意见稿中可以看出,坚持党对审计工作的领导的根本原则和相关制度机制将会被写入到《审计法》当中,将党领导审计工作的经验、原则和机制及时固化为法律条文,能够更好地和相关党内法规相互衔接,确保了党领导审计工作法治化和依法独立行使审计权的有机统一,是依规治党和依法治国的有机统一在审计领域的具体体现。

4. 坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权辩证统一于审计管理体制改革实践之中

坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权的有机统一,不仅是理论命题,更是重要的实践命题。当前,我们党面临的一项重大历史任务,就是通过全面深化改革,推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。党的十九大报告中作出了改革审计管理体制的决策部署,就是要通过改革解决制约审计监督效果的体制机制问题,努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。在推进审计管理体制改革的过程当中,要把坚持党的领导和依法独

立行使审计权有机结合起来,努力构建起系统完备、科学规范、运行有效的中国特色社会主义审计制度体系,为国家治理现代化提供高质量的审计监督服务。

四、实践路径:加强党对审计工作领导、推进中国特色社会主义审计制度建设的具体对策

新时代,正确认识和把握坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权的关系,推进中国特色社会主义审计制度建设,需要重点做好以下几个方面的工作。

(一)充分发挥审计委员会功能作用,加强党对审计工作的政治领导、思想领导和组织领导

坚持党对审计工作的领导是新时代开展审计工作要始终坚持的根本政治原则。要准确把握坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权的有机统一关系,从政治领导、思想领导和组织领导方面加强党对审计工作的领导,同时避免党组织和领导干部干预具体审计事项。要进一步明确中央审计委员会和省、市、县一级党委审计委员会的职责分工,明确哪些事项需要报中央审计委员会批准,哪些事项属于省、市、县一级党委审计委员会的决策范围。在加强党对审计工作的政治领导方面,要引导审计系统的党员干部自觉增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。审计监督领域的具有全局性的重要政策和事项,要由中央审计委员会作出决策。在加强党对审计工作的思想领导方面,要在审计机关开展好“不忘初心、牢记使命”主题教育,牢固树立“责任、忠诚、清廉、依法、独立、奉献”的审计人员核心价值观,确保审计人员严格执行审计“八不准”工作纪律和各项廉洁纪律。在加强党对审计工作的组织领导方面,应充分发挥各级审计机关党组织功能作用,严格落实民主集中制、请示报告制度、党内组织生活制度等党的组织制度。要充分发挥审计组临时党支部功能,确保做到审计工作开展到哪里,党组织就建到哪里,组织生活就开展到哪里,做到组织程序不缺失、支部作用不缺位、廉政教育不断档。

(二)进一步深化审计管理体制改革,努力构建符合国家治理现代化需要的审计制度体系

《框架意见》及相关配套文件从八个方面对完善审计制度作出了部署和安排,目前有些改革部署已经初步完成,有些还在有序推进当中,有些还需要通过法律法规予以固化。当前,全面深化改革已经进入深水区,需要面对和解决的更多是深层次体制机制问题,对制度建设提出了更高要求。为此,党的十九届四中全会就坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出了决策部署。一是各级审计机关要以党的十九届四中全会精神为引领,深入推进审计管理体制改革,加强审计制度建设,努力构建起符合国家治理现代化需要的审计制度体系,为审计机关和审计人员依法独立行使审计权提供坚实的制度保障。二是要进一步健全审计全覆盖制度,摸清审计对象底数,确保审计监督纵向到底、横向到边,做到应审尽审、凡审必严。三是要进一步健全上级审计机关对下级审计机关领导的制度,通过推动《审计法》修改进一步明确,地方各级审计机关主要负责人的任免应当事先征得上一级审计机关同意,任免省级审计机关正职领导须事先征得审计署党组同意。例如:进一步健全请示报告制度,明确哪些事项应当向上级审计机关请示,哪些事项需要报备,哪些事项需要报告;进一步健全省以下审计机关人财物集中统管制度,提升审计机关的独立性。四是要进一步健全审计职业化制度,建立分类科学、权责一致的审计人员管理制度和职业保障机制,努力提升审计人员的专业化水平。五是要进一步建立健全审计工作相关配套制度,充分保障审计权的依法独立行使,促进审计结果运用,加强审计信息公开,同时加强对审计机关自身的监督,提升审计监督的透明度和公信力。

(三)加强不同监督方式的统筹衔接,构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系

党的十九届四中全会所作的《决定》明确要健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督

严肃性、协同性、有效性,发挥审计监督、统计监督职能作用,以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调。新形势下要做好审计监督和其他监督方式的协调衔接,努力形成监督合力。一是要加强审计监督和纪检监察监督的衔接。审计监督侧重于对经济活动和领导干部履行经济责任情况的监督,纪检监察监督则侧重于对人的监督,二者一横一纵,能够形成严密的监督网络。为此,审计机关应当加强从宏观视角发现和揭示问题的能力,提升审计在破解体制机制性问题、促进法规制度健全方面的贡献率,充分发挥审计监督的建设性作用。二是要加强审计监督和人大监督的衔接。在计划安排上,要加强人大常委会年度重点监督工作安排和年度审计计划的统筹,加强审计监督和人大监督特别是预算审查监督的协调配合,努力形成监督合力。在监督过程中,审计机关应当及时将审计发现的问题和线索向人大机关反馈,提升人大监督的针对性,人大机关也应当及时将调查了解到的信息反馈给审计机关。在结果运用上,要落实《监督法》中关于审计工作报告的要求以及《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》中关于审计整改情况报告的要求,以人大监督推动审计监督的落地落实和成果转化。三是要加强审计监督和司法监督的衔接,进一步健全审计拟移交涉嫌违法问题线索的会商制度,确保审计机关依法依规移交涉嫌违法问题线索。四是要加强审计监督和群众监督、舆论监督的衔接,进一步加强审计信息公开广度和深度,充分发挥审计监督的信息传导功能,探索建立统一的审计信息公开平台,为加强群众监督和舆论监督搞好信息服务。

五、结语

新时代,我国国家审计权兼具政治性和独立性双重属性,其中政治性是新时代我国国家审计权的首要属性,独立性是国家审计作为专门经济监督方式的本质属性,二者之间并非相互对立,而是辩证统一的关系。本文从认识论的角度理解和把握二者之间的逻辑关系,按照提出问题、分析问题和解决问题的逻辑路径,运用马克思主义哲学的观点方法,分析阐述了新时代国家审计权的政治性和独立性之间的辩证关系,对于指导新时代国家审计实践具有重要意义。通过对我国国家审计制度发展历程的回顾可以发现,坚持党对审计工作的领导和依法独立行使审计权都是党领导审计工作的经验总结。坚持党对审计工作的领导,是坚持党的领导在审计监督领域的具体体现,是中国特色社会主义审计制度的最本质特征,党领导审计工作具有坚实的宪法和法律基础。与此同时,由于相关制度和运行机制还不够健全,造成了党的领导与审计独立性之间还存在着一定张力,具体体现在过度强调审计独立性和片面强调党政分开、地方审计机关对地方党政机关的依附性较强、个别地方党委和领导介入具体审计工作等方面。总体上看,坚持党对审计工作的领导与依法独立行使审计权是政治与法治的内在统一,是前提性约束和目标性约束的统一,以及依规治党和依法治国的统一,坚持党对审计工作的领导和依法独立行使审计权辩证统一于审计管理体制改革的实践之中。

准确理解和把握新时代国家审计权的政治性和独立性之间的辩证关系,对于推进中国特色社会主义审计制度建设具有一定的指导意义。下一步,统筹坚持党对审计工作的领导和推进中国特色社会主义审计制度建设,可以从以下几个方面重点发力:一是充分发挥审计委员会功能作用,加强党对审计工作的政治领导、思想领导和组织领导;二是进一步深化审计管理体制改革的,努力构建符合国家治理现代化需要的审计制度体系;三是加强不同监督方式的统筹衔接,构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。

注 释:

① 人民代表大会是我国的根本政治制度,立法权在我国国家权力架构中居于统摄地位,这就客观决定了将来即使能够突破行政型审计体制,我国也不可能采取独立型审计体制。

参考文献:

- [1] 胡泽君.中国国家审计学[M].北京:中国时代经济出版社,2019:10.
- [2] 王立彦.国家审计体系:中央审计委员会机制下的转型[J].财会月刊,2019,(10):3-7.
- [3] 沈旭,黄溶冰.国家审计影响力与独立性:问题、成因与对策[J].财会通讯,2017,(34):77-79.
- [4] 胡智强.论我国国家审计权的配置[J].安徽大学法律评论,2009,(1):56-62.
- [5] 魏昌东.中国国家审计权属性与重构[J].审计与经济研究,2010,(2):32-37.
- [6] 程乃胜.监审合一抑或监审分立——监察体制改革试点背景下的我国国家审计制度完善[J].中国法律评论,2017,(4):193-198.
- [7] 冀睿.审计权与监察权之关系[J].法学,2018,(7):143-153.
- [8] 朱殿骅.新时代审计权的权力属性与审计管理体制变革路径——与监察权、司法权比较[J].江汉学术,2020,(1):85-96.
- [9] 孙宝厚.关于新时代中国特色社会主义国家审计若干问题的思考[J].审计研究,2018,(4):3-6.
- [10] 谢健.在深化改革中切实加强党对审计工作的领导[J].行政管理改革,2018,(4):62-65.
- [11] 戚闽粤.从严治党视域下构建审计委员会运作长效机制的思考[J].探求,2019,(4):59-66.
- [12] 朱殿骅.组建中央审计委员会背景下的审计管理体制变革:逻辑与方法[J].湖北经济学院学报,2019,(2):93-99.
- [13] 周维培.“审计入宪”的演变路径及意义[J].审计与经济研究,2017,(4):1-7.
- [14] 祖之.从无到有的光辉历程——建国前中国共产党领导下的审计事业[J].中国审计,2009,(19):23-25.
- [15] 习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].北京:中央文献出版社,2019:11.
- [16] 许耀桐.准确把握“党政分开”内涵[N].北京日报,2013-03-25.
- [17] 中共中央文献研究室.十九大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2019.
- [18] 孙继业.领导一干预 审计“干瞪眼”[N].经济导报,2009-03-13.
- [19] 赵忠龙.法治与政治辩证统一[N].人民日报,2015-10-19.

(责任编辑:卢 君)