

以国家审计促进政府良治

本报记者 崔文苑



10月26日,世界审计组织第二十一届大会在北京落幕。大会通过了唯一正式成果文件《北京宣言——最高审计机关促进良治》,集中讨论了国家治理与国家审计、最高审计机关促进财政政策可持续两大议题,明确了世界审计组织各国最高审计机关所要发挥的作用和目标,即推进政府实现良治,推进全球治理——

关于审计在国家治理中的作用,中国审计署审计长刘家义做了形象的比喻,“就好比一个人,有神经、消化、免疫系统等,每个系统都有特定的功能。免疫系统的根本任务就是通过预防、提示、抵御等方式,保证人的健康和平安。”审计本质上就是国家经济社会运行的“免疫系统”。

审计本质上是国家经济社会运行的“免疫系统”。现代国家审计以促进公共责任为天职,维护纳税人的利益,是推动实现国家良治的重要手段

在国家治理中,最严重的威胁之一就是腐败。世界各国最高审计机关非常重视发挥审计在反腐倡廉方面的作用。如美国审计署曾针对时任副总统切尼的舞弊嫌疑展开专项审计,揭露了美国政府高官和企业相互勾结的真相;欧盟审计院和英国审计署对议员虚报费用、骗取补贴等腐败行为予以彻查;法国媒体高度关注法国审计法院披露的总统府开支合规性问题;而韩国监察院则始终高度关注高官的舞弊问题。

长期以来,中国审计署也不断加强对权力运行的监督制约,探索建立了国际上史无前例的经济责任审计制度。统计显示,30年来,共审计领导干部近50万名,其中省部级领导干部215名;有关部门参考审计结果,对1.8万多人给予免职、降职或撤职等处分,违规事项涉及的被审计领导干部和其他人员共8500多名被移送纪检监察和司法机关处理,为国家挽回了巨额经济损失。

民生问题能否妥善解决,既是国家治理水平的体现,又在相当程度上决定了国家治理的方向。国家审计是维护民生的重要手段。近年来,国家审计机关加强对重点民生资金和民生项目的审计监督,重点关注和检查惠民富民政策的落实情况,及时揭示和纠正严重损害群众切身利益的行为以及在土地征用、拆迁安置和企业改制等方面可能引发的社会问题。仅近5年,就组织涉及“三农”、教育、医疗、住房和社



会保障等民生项目逾11万个,促进资金拨付到位600多亿元,并及时揭示民生政策落实中存在的困难和问题,提出完善制度、规范管理的建议。

实践证明,国家审计这个“免疫系统”与国民经济运行呈相辅相成的关系。围绕维护国家安全、推动深化改革、体制机制创新、促进民生改善、推进反腐倡廉等国家治理的各项任务,未来我国国家审计将在更宽领域、更高层面发挥更大作用。

随着经济增速的“换挡”,财政增速也将随之减缓。要使财政收入与经济发展相匹配,需要审计进一步发挥对财政的监督作用,把好关、查好账

今年以来,中国经济从高速增长转入了中高速增长。随着经济增速的“换挡”,财政增速也将随之减缓,如何提质增效、使财政收入与经济发展相匹配?

中国政府的回答是,国家审计要进一步发挥对财政的监督作用,把好关、查好账,及时发现风险与隐患,提出警示、告示,督促进行整改,推动财政用好增量,盘活存量,提高效率,从而实现可持续运

行。这与本次世界审计组织大会的两大主题之一的“最高审计机关在保障财政政策长期可持续性中的作用”不谋而合。

1994年至今实行的分税制财政体制,提高了财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重,增强了国家财政持续稳定能力。国家审计在关注现行财政体制运行情况,发现了其中存在的一些不利于国家财政持续稳定的重要问题,包括:产生政府间事权划分不够清晰、财权与事权不够匹配、转移支付结构不够合理等。针对这些审计意见,财政部积极落实国务院部署,不断完善财政体制,逐步提高了一般性转移支付的比重,县级基本财力保障制度逐步完善。随着中央财政加大对财政困难县的支持,财力缺口县的数量不断减少。

推动政府预算体系的健全完整,是推动财政用好增量、盘活存量、提高效率的基础。如果政府预算不完整,部分政府收支游离于预算管理之外,必会极大地影响到财政的持续稳定。对于审计中发现的普遍存在的问题,审计署提出了改进建议,希望在各方的共同努力下,逐步将各种非税收入纳入预算管理。鉴于此,2011年,全国范围内取消了预算外资金;2004年,清理规范政府性基金,实行收支两条线管理;2008年,中央财政开始实施国有资本经营预算,经营收益上缴比例不断提高;2010

年,对各项社会保险基金筹集和使用实行预算管理。目前,我国已初步建立了包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算在内的复式预算体系,基本涵盖了政府收支的全部内容。

我国地方政府债务的情况比较复杂。审计发现了地方政府在预算之外通过不同渠道筹集了大量资金,形成举债主体、债务资金来源多样及资金使用不够透明等问题。从2008年起,审计署连续几年进行审计,尤其是2011年,统一组织全国各级审计机关对全国地方政府性债务情况进行了全面审计。通过审计,不仅全面摸清了地方政府性债务底数,客观反映了地方政府性债务发挥的积极作用,还对地方政府性债务的风险状况进行了评估。审计结果显示,截至2010年底,地方政府负有偿还责任的债务为2010年中国GDP的16.86%,债务风险可控,但部分地区和单位的偿债能力比较弱,存在风险隐患。针对所发现的问题,国务院要求有关部门和地方政府逐项研究制定加强和改进管理的制度措施。

在目前我国财政收入增速放缓、民生等重点领域刚性需求增大的情况下,维护财政政策稳定性和连续性,促进财政收支的合法合理收益,提升财政预算决算公开透明等,都需要国家审计发挥更充分、更有效的支持作用。

我国深度参与国际审计事务

不久前,中国审计署审计长刘家义和他带领的审计团队荣获了“联合国维持世界和平奖”。对于很多人来说,这个奖项还只是个新鲜的概念,但对于联合国维持和平行动而言,资金使用的审计直接关系到维和行动的治理。

联合国维和行动涉及世界各地15个维和行动特派团,仅2012年到2013年财政预算就高达73.3亿美元。根据联合国审计委员会的分工,中国审计署负责对维和行动进行审计,这也是联合国审计项目中规模最大、投入人员最多、条件最艰苦的项目,涉及达尔富尔特派团、南苏丹特派团、阿卜耶伊特派团等,大多地处世界上战乱频发、局势动荡、条件艰苦、环境恶劣的国家和地区。在这种情况下,中国审计团队经过艰苦的工作,发现了维和管理漏洞,引起管理高层的震动,并紧急采取整改措施——联合国根据中国审计意见核减维和行动数百名员额编制和多架飞机,高度重视虚列支出、挪用资金等问题,保障了资金的合理有效使用;查处采购、基建、油料舞弊行为,对个别人员盗卖口粮、汽油现象予以查处,维护了联合国声誉……

5年多来,中国审计团队以高水平的审计,从战略高度帮助联合国完善维和行动治理,促进人类社会和平事业的发展。对中国审计而言,这是走向世界审计舞台的一次夺目的亮相。

1982年,中国审计开始走向世界。那一年,中国审计署还在筹建时,就已经加入世界审计组织。第一个10年,中国

审计以学习外国经验、接受别国培训和设备援助为主。第二个10年,中国审计在转向平等互利基础上,交流与借鉴并重,拓宽了与各国合作的广度。近年来,中国审计国际地位显著提升,在国际组织中的话语权不断增强。

2007年是中国审计走向国际的转折点。这一年,中国审计署作为亚洲地区代表,担任世界审计组织理事会成员。此后,在这个仅次于联合国的第二大国际组织中,中国审计工作涵盖了该组织4大领域的几乎全部的工作组。在各个工作组中,中国审计署表现活跃,贡献突出,并承办了环境审计、IT审计、国家关键指标等工作,在专项领域体现出很高的专业水准。

随着双边、多边活动的深入,审计外交成为我国公共外交的一个重要组成部分。目前,中国审计署已与超过150个国家的最高审计机关建立了交流与合作关系,与美国、俄罗斯、德国等30多个国家签订双边合作协议,开展了多样化的交流与合作。

2013年对中国审计来说,意味着在世界审计舞台的核心地位得到更广泛的认同和尊重。

10月22日至26日,为期一周的世界审计组织第21届大会在北京举行,由中国审计提出的“国家审计与国家治理”成为大会的议题之一,同时,大会产生的唯一成果性文件《北京宣言》。在这次大会上,中国审计署审计长刘家义接任世界审计组织主席。

延伸阅读

携手同行服务全球治理

——各国代表畅谈审计工作

从哈瓦那到北京,回眸世界审计组织60年发展壮大的历史,看到的是各国最高审计机关从良治目标出发,怀着推动经济社会可持续发展的美好理想,携手同行的历程。

从1953年成立之初的34个成员国,发展至如今91个全权会员和5个协作会员,成为仅次于联合国的全球第二大国际组织,我们看到的是超越了信仰、种族和地域,摆脱了动荡、冲突和战争阴影的审计工作。各国以最高审计机关为纽带凝聚共识,努力探索国家审计改善人民生活、促进国家治理的新途径。

世界审计组织是由联合国成员国最高审计机关组成的国际组织,提倡保持最高审计机关独立性,以审计促良治的探索在促进全球治理中发挥着重要的作用。

——通过审计探索形成权力制约新途径,促进各国的国家治理。中国审计署审计长刘家义对此的解读是,“对公共资金、国有资产管理进行监督;对相关部门在履行权力过程中的不负责任、绩效不高等问题以及经济社会运行中的风险及时揭露,强化问责,维护经济安全。”

——审计有助于保障财政资金安全。“《北京宣言》作为一个指南,能够推进各国公共制度建设。”世界审计组织秘书长约瑟夫·莫瑟认为,外部审计能够促进更加透明、可靠的财政资金管理,确保反腐败,并进一步强调透明度。

——审计有助于应对金融危机等突发性事件。“比如,金融危机发生之前,可以通过审计加强对金融衍生品和金融机构的监管;危机爆发后,审计部门应对政府出台的经济刺激计划执行情况、各个部门使用财政资金是否合理等情况进行有效反馈。”美国审计署审计长基恩·多拉罗接受本报记者采访时表示。

伴随着国际金融危机、次贷危机、欧洲主权债务危机的相继爆发,全球经济治理的秩序和机制进入新的变革期,呼唤一个更有利于兼顾公平和效率的国际经济体系,全球治理体系的出现,呼唤通过世界范围内国家审计工作的创新发展,为全球经济复苏创造更为良好规范的环境。针对这一呼声,世界审计组织在大会上明确表态,将带领各国最高审计机关,从推动国家审计促进国家良治、确保财政政策稳定性等方面全面参与全球治理规则的制定及治理实务,在国际事务中发出更加响亮的声音。

权威发布

31省区市交易场所整顿通过验收

本报北京10月26日讯 记者何川 钱晔报道:证监会新闻发言人日前表示,经清理整顿各类交易场所部际联席会议相关成员单位研究,北京市清理整顿各类交易场所工作通过联席会议检查验收。至此,通过联席会议验收的省市区达31个。

据了解,尚未验收的5省市区大部分已完成本地区清理整顿工作,并向联席会议报送了检查验收材料。下一步,联席会议将继续按照《国务院关于清理整顿各类交易场所 切实防范金融风险的决定》、《国务院办公厅关于清理整顿各类交易场所的实施意见》的要求,推动全面完成清理整顿各类交易场所工作。

我国广告市场规模跃居世界第二位

本报南京10月26日电 记者陈郁报道:2012年,我国广告营业额达4698亿元,广告经营单位38万户,广告从业人员218万人,均比上年有较大幅度增长,广告市场总体规模跃居世界第二位。

在今天开幕的第二十届中国国际广告节上,国家工商总局副局长甘霖表示,作为现代服务业和文化产业重要组成部分,广告业在加快转变经济发展方式和大力发展文化产业中的地位和作用日益凸显,中国广告业总体发展趋势令人振奋。

甘霖表示,与发达国家相比,中国广告业仍处于较低发展水平。广告从业人员、广告行业组织、广告主管部门要做好专业提升、政策支持、环境净化等各方面的工作,推动实施国家广告战略。

9月份电信业务总量同比增长7.2%

本报北京10月26日讯 记者黄鑫从工业和信息化部获悉:9月份全国电信业务总量完成1188.1亿元,同比增长7.2%;电信主营业务收入完成1018.1亿元,同比增长7.5%。

9月份,移动电话用户总数突破12亿户,连续2个月单月净增超过1000万户;固定互联网宽带接入用户净增170.1万户,总数达1.86亿户;移动互联网用户总数达到8.2亿户,在移动电话用户中的渗透率达到67.9%。据统计,1至9月,3G移动电话总数达到3.68亿户,占移动电话用户总数的比重达到30.5%,分别比去年末、去年同期提高9.6个和11.8个百分点。TD用户对新增3G用户贡献达60.2%,每净增10个3G移动用户中,6个为TD用户。

食品质量安全追溯体系建设加快

本报北京10月26日讯 记者常理从“2013中国食品质量安全追溯体系建设推进大会”上获悉:按照工业和信息化部发布的《信息化和工业化深度融合专项工作行动计划》的要求,今年将在重点食品领域试点开展以食品质量安全为核心的产品质量安全追溯体系建设工作,先行在婴幼儿配方乳粉、白酒和肉制品等3个行业开展试点,探索食品质量安全追溯体系建设的可行模式和运行机制。

目前,试点工作正在稳步推进中。按计划,今年年底前将在婴幼儿配方乳粉、酒类和肉类行业试点企业建成实用、便捷、可扩展的产品质量安全信息追溯体系,实现消费者采用智能手机等智能终端及政府平台网站对食品商品基本法定信息的实时追溯。到2014年底,将实现试点企业所有应公开信息和产品生产、流通、使用等产业链全程信息的实时跟踪、信息汇总与分类使用。

2013浦江创新论坛聚焦创新驱动

本报上海10月26日电 记者李治国 董碧娟报道:由科技部和上海市人民政府共同主办的“2013浦江创新论坛”今天在上海开幕。论坛以“创新驱动与企业主体”为主题,围绕区域(城市)、健康产业、现代农业、政策、创业者、未来(科学)、企业、文化等8个专题展开讨论。

全国政协副主席、科技部部长万钢在论坛上表示,要进一步抓好创新政策、产业政策和经济政策的衔接协调,抓好科技创新管理和资源的统筹协调,抓好面向未来的科技储备和人才队伍建设。

上海市委副书记、市长杨雄表示,企业是科技创新中最活跃的因素。目前上海研发投入中三分之二来自企业,60%以上的国家级工程技术研究中心、80%左右的市级工程技术研究中心都依托企业建立。

农村低压电网实现故障实时监控



国网浙江长兴县供电公司工作人员在展示手机上收到的智能型剩余电流保护器发送的故障信息。智能型剩余电流保护器是一种带有通信功能的新型保护器,可每隔15分钟对农村低压电网设备进行体检,第一时间发送告警短信。 新华社记者 徐 显摄