



快

10月27日,国务院发布《关于加强审计工作的意见》——

# 走出“问题年年审年年有”怪圈

本报记者 崔文苑



10月27日公布的《关于加强审计工作的意见》,是以国务院名义首次出台的关于加强审计工作的文件。从最初广为人知的“审计风暴”,到作为国家治理体系的“免疫系统”,审计工作如何给权力运行戴上“紧箍咒”,又将如何发挥反腐“利剑”的作用,备受关注——

如何通过审计发现保障房等重大政策落实中的问题?如何让公安、纪检等部门协助审计改变“配合难”的状况?如何通过“一把手”负责制促进整改落实……10月27日,国务院发布的《关于加强审计工作的意见》(以下简称《意见》)与社会普遍关心的话题密切相关。围绕这些热点,《经济日报》记者采访了多位专家学者,对《意见》进行深度解读。

## 审计实现全覆盖

湖北省统计局副局长叶青,亲身经历了审计范围的扩大与审计力度的增强。“最近30年,从早期财政收支等货币性审计,到中期对领导干部经济责任的人员性审计,再到目前对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等的政策性审计,审计监督实现了全覆盖。”叶青告诉记者。

此次发布的《意见》,对目前经济形势下如何加强政策性审计做了明确规定,这也是此次改革的一大亮点。

首先,加强对国家重大政策和宏观调控部署落实情况的跟踪审计。据了解,稳增长、促改革、调结构、惠民生等政策的部署执行情况以及取得的实际效果,都将作为审计覆盖的对象。这将极大促进政令畅通,通过及时发现问题的、传递好的做法,促进国家政策的落地生根。

其次,《意见》明确不仅要严防贪污、浪费等违法违规问题,还要把绩效理念贯穿审计工作始终,以此促进财政资金的高效使用。“我们必须‘集中财力办大事’,否则,国家治理能力就容易落空。通过审计促进公共资金安全高效实用,是一项重要举措。”中央财经大学财经研究院院长王雍君表示。

再次,加强对“三农”、保障性安居工程等重大民生项目和资金的审计,强调通过审计促进改善民生。在2013年城镇保障性安居工程的跟踪审计中,就发现237个项目或单位挪用安居工程财政补助等专项资金78.29亿元。发现问题后立刻解决问题,促进了民生改善。

另外,《意见》表明对审计发现的重大违法违纪问题要查深、查透、查实。据了解,下一阶段将重点关注六大领域,包括财政资金分配、重大投资决策和项目审批、重大物资采购和招标投标、贷款发放和证券交易、国有资产和股权转让、土地和矿产资源交易等。

在东北财经大学投资工程管理学院院长王立国看来,改革步入深水区后,往往出现“议而难决、决而难行、行而难破”等政策“肠梗阻”问题。通过《意见》对政策性审计监督的加强和明确,审计将更好地促进国家政策措施“最初一公里顺利起步,最后一公里切实落地”。

## 着力化解“配合难”

审计监督“配合难”,是当前急需解决的问题。由于一些被审计单位欠缺依法接受审计监督的意识,审计人员有时会遇到个别被审计对象不配合的难题。他们有的拒绝提供审计必需的资料或是恶意销毁证据、提供伪证,有的甚至威胁、恐吓审计人员。此外,还有个别被审计单位缺乏保密意识,泄露了审计工作情况。

《意见》对各部门单位配合审计提出了明确要求。”叶青告诉记者,《意见》开门见山提出化解“设置障碍”的办法,要求被审计单位依法自觉接受审计、配合审计,不仅要依法向审计机关及时、完整、真实地提供财务会计、业务和管理等资料,同时强调要包括相关

### 国务院关于加强审计工作的意见明确要求

- 发挥审计促进国家重大决策部署落实的保障作用**
  - 推动改革措施落地落实
  - 促进公共资金高效使用
  - 维护国家经济安全
  - 促进改善民生和生态文明建设
  - 推动深化改革
- 强化审计的监督作用**
  - 促进依法行政、依法办事
  - 推进廉政建设
  - 推动履职尽责
- 完善审计工作机制**
  - 依法接受审计监督
  - 提供完整准确的电子数据
  - 积极协助审计工作
- 狠抓审计发现问题的整改落实**
  - 健全整改责任制
  - 加强整改督促检查
  - 严肃整改问责
- 提升审计能力**
  - 强化审计队伍建设
  - 推动审计方式创新
  - 加快推进审计信息化
  - 保证履行审计职责必需的力量和经费

的电子数据信息、必要的技术文档以及必要的工作环境。被审计单位不准设置权限,限制审计机关获取资料或信息。

同时,《意见》还明确要求,被审计单位应从技术上提供支持,协助审计机关联网审计。比如,金融机构、国有企业事业单位等,应根据审计需要提供完整准确的电子数据信息。近年来,联网审计大大提高了审计工作效率和覆盖面,但是,一些部门和单位拒绝与审计机关信息系统联网的状况,制约了审计工作。此外,《意见》要求被审计部门积极协助,建立健全审计与纪检监察、公安、检察以及其他有关主管单位的工作协调机制。

“由此,审计进门难、看账难的局面将会明显改善,获取真实、完整电子数

据的难度和障碍也会有所减弱,联网审计、数据集中和综合利用分析的优势将会得到更好发挥。”叶青说。

## 整改问责动真格

审计署对外披露的审计报告揭示的问题曾一度刮起“审计风暴”,但也不难看到,一些审计发现的问题却成为“牛皮癣”,很难根本“治愈”。究其原因,或可追溯到“见怪不怪”的社会心态。“这种心态的形成,与问题整改落实严重滞后密切相关。审计的责任更多在于发现问题,而发现问题后的整改并不是审计一家之事,需要国家层面上猛药解决。”王雍君表示。“屡审屡犯”不仅让审计的监督作用大大下降,更损坏了公共部门的社会形象。

虽然《审计法》赋予了审计部门问责的权力,但在实际操作中,刚性的“问责机制”没有得到很好执行。问责上的过软、过偏,形成了事实上的保护与纵容。

对此,《意见》明确了狠抓整改落实的具体措施。比如,要求被审计单位主要负责人作为第一责任人,对重大问题要亲自管、亲自抓,整改结果需要书面告知审计机关并向社会公告。比如,将审计结果及整改情况作为考核、奖惩的重要依据。对整改不到位的,要约谈被审计单位主要负责人,严格追究问责。

“关于整改的规定,都是此次《意见》新增加的内容,有利于走出‘问题年年审年年有’的怪圈。审计部门对审计整改措施拥有督办权,是一种创新。”全国工商联办公厅副巡视员姜建静对记者说,这进一步明确了有关单位整改审计查出的问题和运用审计成果的责任,将有助于实现审计监督的全覆盖。

# 扩大审计范围是基本趋势

——访武汉大学经济与管理学院原副院长王永海



“《关于加强审计工作的意见》反映了当前依法治国和国家治理现代化的客观需要,是我国审计发展史上里程碑式的文件。”武汉大学经济与管理学院原副院长王永海在接受《经济日报》记者专访时表示。

王永海说,“国家审计承担的任务越来越重,面临的系统性风险也越来越多,扩大审计范围是国家治理现代化的基本趋势。”他进一步解释道,国家审计的范围,将由国家财政收支和国有或国有控股企业财务收支,扩展到涉及公共资金、国有资产、国有资源的部门、单

位和个人,使用上述资金和资源的非国有企业和单位全部纳入审计范围,其中个人纳入国家审计范围是审计制度的重要创新。

《意见》还要求国家审计“持续组织对国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计”、“密切关注财政、金融、民生、国有资产、能源、资源和环境保护等方面存在的薄弱环节和风险隐患”。王永海认为,这意味着审计方式不再局限于审查会计账目。“要创新审计技术,同时采用多种审计方式,如跟踪审计、审计研究以及向社会

购买审计服务等,提高审计能力和效率。”

“完善审计工作,有助于进一步强化国家审计在依法治国中的促进作用。”王永海告诉记者,比如,加大对依法行政情况的审计力度,可以促进依法行政、依法办事;比如,加大对重大违法违纪问题的审计力度,做到查深查透查实,有助于推进廉政建设;比如,深化领导干部经济责任审计,依法依规反映不作为、慢作为、乱作为问题,可以促进健全责任追究和问责机制。

曹金华

党的十八届三中全会提出,完善和发展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。刚刚闭幕的四中全会要求,“深入推进依法行政,加快建设法治政府”、“强化对行政权力的制约和监督,完善纠错问责机制”。国家审计是国家治理的重要组成部分,依法对权力进行监督和制约,发挥揭示、抵御、改进和预防等“免疫系统”功能,有利于改进完善国家治理、保障国家经济社会健康运行。审计工作肩负着重大历史使命,《关于加强审计工作的意见》对新时期审计工作进行了全面部署,将推动审计在改进完善国家治理、全面推进依法治国中发挥更大作用。

党的十八大以来,中央做出了一系列重大决策部署,要将这些决策部署贯彻落实到位,需要强有力的监督检查。在政策落实中,一些地方存在推诿扯皮、搞选择性落实、象征

性执行等问题,一些干部缺乏责任意识,产生不作为的“懒政”。比如,在简政放权中,一些部门和地方取消下放事项“含金量”高的偏少,数量和质量都需要进一步提升,有的则是对取消下放事项的执行“打折扣”。在这种情况下,审计部门加强对各部门各地方执行重大决策部署情况的监督检查,有利于改革红利真正释放,让群众得到更多实惠。

全面深化改革要啃“硬骨头”,更需要审计的监督检查同步推进。比如,新一轮财税体制改革实行透明规范的预算管理、规范地方政府发行债券、减少财政资金沉淀等措施,有的涉及对权力的制约,有的是针对利益进行调整,有的则对工作提出了新的要求,这就需要审计密切关注,推动各部门各地方严格执行。

值得关注的是,此次出台的《意见》不仅要求审计机关发现国家政策执行中存在的

主要问题和重大违法违纪案件线索,还强调要发现经济运行中好的做法、经验,注重从体制机制制度层面分析原因、提出建议。这就意味着,作为“啄木鸟”的审计不仅要啄出树里的虫子,还要找出树木长虫的原因,让树木健康成长。这充分体现了审计的建设性,即在揭示问题、查处问题的基础上,提出解决问题的办法和措施。新的要求将促进审计在改进完善国家治理中扮演更重要角色,这同时需要审计机关加强自身建设,提升审计能力、创新审计方式,提高审计效率。

国家治理的需求决定了国家审计的产生,国家治理的目标决定了国家审计的方向。在全面深化改革进程中,审计工作担负着重大历史使命,应进一步完善工作机制,更好的服务改革发展、民生改善和社会进步,在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥越来越重要的作用。

挺进“百亿时代”的快递“黑马”,接下来要考虑的是如何持续发展、最终成长为“千里马”。在这个过程中,快递业还有很多富矿待挖,如嵌入制造产业链前端、打通跨境快递渠道等

本报记者

刘雪峰

10月20日,星期一,在北京从事木制品销售工作的张志强给同城的客户快递出新样品宣传手册。让他没想到的是,这单业务幸运地成为我国今年的第100亿单快递。由此,我国快递年业务量首次突破百亿,在从“快递大国”向“快递强国”转变的道路上又迈出了坚实的一步。

这一步,是快递业近年飞速发展的集中体现。从1980年到2000年,中国快递用了20年才使业务量达到1亿件;2000年到2006年,只用6年就跨上10亿件的新台阶;从10亿件跨到2014年100亿件这个新台阶,更是只有短短8年。“这四‘黑马’是改革生出来的,也是改革催它长大的。”对于快递业何以在短的时间内取得如此大的成绩,国家邮政局局长马军胜给出了注解。

近年来,邮政体制改革消除了体制机制上的发展障碍,快递业的发展环境得到明显改善。尤其是2009年我国修订实施了《中华人民共和国邮政法》,首次将快递业务纳入调整范畴,明确了快递企业的法律地位,为快递业发展提供了法制保障。

快递业的成长更离不开创新发展。近年来,快递企业不断加大基础设施和科技应用投入力度,加快创新服务方式,微信、手机客户端等交易平台推广步伐加快,智能快件箱、便利店自提等新型投递模式推广范围扩大,下单、支付、查询、投递等服务环节便利性大幅增强。同时,新兴业务发展态势增强,快递服务县域覆盖率进一步提升,快递“向西”、“向下”工程初见成效。

在实现“做大市场”这一目标后,挺进“百亿时代”的快递“黑马”,接下来要考虑的是如何健康持续发展、最终成长为“千里马”的问题。

对政策环境的良好预期,是快递业发展的先决条件。中国经济结构调整、发展方式转变确实要有新的模式,电商和快递一头连着消费者,一头连着生产者,是最直接、最透明、最高效的通道,培育它们发展壮大,整个经济的运行质量也会变得更好。

其实,在以改革和创新促进转型升级的过程中,快递业还有很多富矿待挖。目前,快递业整个产品架构还是以个人生活消费、小件制成品运输为主,缺乏与产业链有关的业务。而随着后工业时代专业化水平的日益提高,产业细分程度也会随之提高,如何嵌入制造产业链的前端,将是快递业未来发展的方向。

第二个富矿是跨境电商业务。与国内市场相比,传统的外贸流通方式存在很多弊端,比如全是大单订购、大单运输、大单仓储、大单分销,缺乏机动灵活的个性化运输和配送。在这种情况下,一旦跨境快递渠道打通,快递服务对外的吸引力将明显提升。为此,国家邮政局明确提出要培育出几个“中国的UPS和FedEx”,通过大的主体带动行业升级、安全升级和服务升级。

“百亿单”只是前行路上的一座里程碑,我国快递业无论是供给能力还是服务水平都亟待提升,提质增效、转型升级依然任重道远。

今年“双11”期间

# 快递业务量将超5.1亿件

本报北京10月27日讯 记者刘雪峰从国家邮政局获悉:11月11日至11月16日的“双11”购物高峰期间,我国快递业处理的快件量预计将超过5.1亿件,最高日处理量可能突破9000万件,是今年以来日常处理量的2.72倍。

为此,国家邮政局建立起国家、省、市邮政管理部门三级联动和政府、协会、企业三维互动的保障机制,力争在“全网不瘫痪、重要节点不爆仓”的基础上,实现“保畅通、保安全、保平稳”的目标。

国家邮政局市场监管司司长王丰介绍,该局目前已多次协调电商平台合理分配业务资源,引导网络卖家错峰发货,快递企业均衡推进。针对APEC会议期间的北京车辆限行安排,邮政企业和各主要快递企业须加强内部指挥调度,有效控制到达或经转北京的邮件、快件总量。

据悉,今年以来,邮政企业扩招从业人员20万人,增加快递专用货机线路40余条、合作航线200多条,运营设备更新换代率达35%。

本版编辑 牛瑾 胡文鹏

美编 吴迪

本版邮箱 jrbjrcj@163.com

之



新的历史条件,要求审计在改进完善国家治理中扮演更重要角色。作为“啄木鸟”,审计不仅要啄出树里的“虫子”,还要找出树木长虫的原因,让树木健康成长