

中办国办联合发布意见首次从国家治理高度完善审计制度——

审计独立确保监督不留死角

本报记者 崔文苑

2008年以来,国家审计署仅对国资委和财政部监管的118户中央企业中的57户进行过审计,中央部委所属的94家企业、国有企业境外机构和投资从未审计过。12月8日,《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件出台,将推动审计全覆盖、有效破解审计机关条块分割等带来的掣肘,提高审计人员职业化水平



12月8日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件,对完善审计制度、保障依法独立行使审计监督权作出了部署和安排。这是我国审计史上重要的里程碑,也是我国首次从国家治理高度对完善审计制度、保障依法独立行使审计监督权做出的总体部署和安排。

证在一定周期内实现全覆盖。另一方面,整合各层级审计资源,开展涉及全局或行业性的重点资金、重大项目全面审计,集中力量、重点突破。此外,专家建议,还需要建立审计成果和信息共享机制,并有效利用社会审计力量,除涉密项目外,根据审计项目实施需要,可以向社会购买审计服务。

内容包括干部管理、地方审计机关经费、资产管理,以及业务方面的力量统筹协调。

出更高、更新的要求,因而需要审计人员更加职业化。

审计全覆盖为首要任务

2015年“审计全覆盖”成为高频词,在百度上输入该关键词,可以搜索到近300万条信息。到底覆盖了哪些审计内容,使其关注度如此之高?

据了解,“审计全覆盖”主要是通过加强审计资源统筹、创新审计技术方法,对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。此次框架意见及配套文件完善审计制度的八大任务中,也将列为首要重点任务,足见其改革的迫切性和重要性。

“目前全国审计人员只有9万人,但使用财政资金的单位至少有300万个,审计力量严重不足。”中国政府审计研究中心主任蔡春表示,有的审计人员1年出差达300天以上,劳动强度很大。即使在这种情况下,审计覆盖率仍不高。《经济日报》记者了解到,2008年以来,仅对国资委和财政部监管的118户中央企业中的57户进行过审计,中央部委所属的94家企业、国有企业境外机构和投资从未审计过。

“推进审计全覆盖要把握3方面要求,一是党政同责、同责同审;二是应审尽审,凡审必严、严肃问责;三是有重点、有步骤、有深度、有成效地推进全覆盖。”审计署政策研究室主任郭彩云解读《框架意见》时表示。比如,首先是确定审计周期,在一定周期内有计划地推进全覆盖;其次是确定审计频次,对重点对象每年审计1次、其他对象1个周期内至少审计1次;再次是确定审计方式,灵活采取年度常规审计、专项审计、跟踪审计、联网审计等方式。

如何实现有深度、有重点的审计“全覆盖”?“未来实现审计全覆盖,一要靠资源,二要靠技术。”郭彩云说。

前者指的是加强审计资源统筹整合。一方面,要加强审计项目计划统筹,在摸底基础上,建立分行业、分领域审计对象数据库,既突出年度审计重点,又保

破解地方审计条块掣肘

在中国人力资源科学研究院研究员吴江看来,此次改革很有特色的一个方面,就是探索地方审计机关人财物统一管理。“这个问题是多年来在审计工作中没有破解的问题。”他说。

为何难以破解?吴江解释说,原因在于存在条块的矛盾,“条”即主办的业务,“块”即每个层级的政府。这两者之间在行政运行机制中有很多掣肘,“层级太多会妨碍业务的展开,同时‘条条’太强又会影响地方的积极性。地方审计机关人财物统一管理是解决条块掣肘的一项重要探索。”他表示,一方面,审计机关干部队伍管理、经费保障、审计项目计划安排等方面,均由省级管理,有利于审计机关聚焦主业,减少干扰审计情况的发生;另一方面,有利于上级审计机关统筹本地区审计资源,集中力量做好重点审计项目,避免重复工作,堵塞监督漏洞。

加强地方审计机关人财物统一管理的同时,干部管理权限也在本次改革中进一步推进。《框架意见》显示,提出省级审计机关正职、副职领导干部任免,须事先征得审计署党组同意或征求意见,同时强调上级审计机关统筹组织本地区审计机关力量,开展好涉及全局的重大项目审计。

“干部管理权限的变化,把真正熟悉审计业务,技术和经验好、德才表现好、公道正派的干部,能够用起来,而不至于会顾虑地方利益安排干部。”吴江说。

按照《框架意见》要求,2015年将在江苏、浙江、山东、广东、重庆、贵州、云南等7个省市进行改革试点。试点的主要

新建专业技术序列

随着《框架意见》及相关配套文件的实施,审计工作职业化改革也将启动。

“我国审计职能在不断扩大,经历了合规合法性审计向财务报表鉴证审计,再到效益审计的发展过程,因而要求审计人员要实现专业化,并且要高于会计的专业化水平。”北京工商大学副校长谢志华说,审计既要审查所提供信息的真实性,又要监督其行为的合规合法性,更要评价其行为的经济性、效率性和效果性。既要监督政策落实,也要监督微观主体的经济行为的合法性和有效性。所有这一切,都对审计人员的专业能力提

点评

加强问责根治“屡审屡犯”

振法

近年来,我国审计力度越来越大,审计覆盖面也越来越宽,审计发现和揭示的问题越来越深刻,审计促进国家治理能力和治理体系现代化的作用也越来越突出。与此同时,审计发现问题屡审屡犯的顽疾还没有得到有效治理,一些部门单位年年“榜上有名”,却没有切实的整改措施。

屡审屡犯问题,固然有改革转轨时期体制机制不完善不健全的背景,但问责追究制度机制不完善、实施不到位,也让审计的威慑力大打折扣。为此,对审计发现的重大问题,应依法依规作出处理,严肃追究有关人员责任,整改不力、屡审屡犯的,还要严格追究问责。

要加强问责追究,就要敢动真格、出硬招。要严格做到“对账销号”,审计发现问题都要明确责任、落实到人。问责追究,除了责任到人,还要处理到位,要让违法违规违纪的人有切肤之痛,达到“查处一人,警醒一片”的效果。

要加强问责追究,就要完善问责追究的相关制度。问责追究不能毕其功于一役,除了扎扎实实做到一事一问、一

事一究之外,构建完善的问责追究长效机制刻不容缓,从而确保审计发现问题问责追究,有法可依、有章可循,能够做到发现一起,处理一起,公开一起,做到件件有着落,起起可追溯。

要加强问责追究,就要建立审计与各方面沟通协调机制。审计监督有其法律职责权限的边界,由审计监督延伸的问责追究绝非其单打独斗所能解决,而是需要加强与组织人事、人大、政协、政府机构、纪检监察、司法机关沟通协调,多层次、多部门、多单位共同推进。

要加强问责追究,就要切实提高审计质量。审计机关不能仅仅满足于发现和揭示重大违法违规违纪问题,而是要在揭示问题的基础上,依法依规、实事求是、清晰准确地界定责任主体。惟其如此,才能让有权处理的部门和单位问责有依据、追究有抓手。

切实做到以制度笼子杜绝权力“任性”,以“零容忍”态度抓好问责追究,才能有效惩治违法违规违纪,根治屡审屡犯的顽疾。

关系。秦荣生表示,对省以下地方审计机关人财物实行统一管理,地方审计机关将继续发挥审计工作更好地服务地方经济发展的作用,除了参加上级审计机关统筹的审计项目外,还要结合当地中心工作,提出本年度审计项目计划。上级审计机关应结合本地区实际,统筹组织审计力量,开展本地区的重大项目审计。

第三,协调好省以下地方审计机关人财物的统一管理与自主管理的辩证关系。“对省以下地方审计机关人财物实行统一管理,强化了上级审计机关对下级审计机关的领导,但这并不意味着上级审计机关直接安排下级审计机关所有的审计工作。”秦荣生表示,上级审计机关统筹省级范围内的审计资源,积极推进重点项目审计;省以下地方审计机关要主动接受上级统一管理,同时也要注重本地实际和特点,发挥自主性和创造性,结合本地实际开展一些自选审计项目,对本地重点资金、重点项目等实施审计。

“独立性是审计的灵魂。”秦荣生认为,对省以下地方审计机关人财物管理进行改革,从本质上讲,就是进一步强化上级审计机关对省以下地方审计机关的组织领导和业务领导,整合审计监督资源,形成全国审计“一盘棋”的体制。

“推进省以下地方审计机关人财物

11月份进出口总值2.16万亿元

外贸短期内回暖可能性小

本报北京12月8日讯 记者顾阳报道:海关总署今天公布的数据显示,11月份,我国进出口总值2.16万亿元,同比下降4.5%。其中,出口1.25万亿元,下降3.7%;进口9100亿元,下降5.6%;贸易顺差3431亿元,扩大2%。

今年前11个月,我国进出口总值22.08万亿元,同比下降7.8%。其中,出口12.71万亿元,下降2.2%;进口9.37万亿元,下降14.4%;贸易顺差3.34万亿元,扩大63%。

“出口已连续第5个月下滑,进口则是连续第13个月下滑,这种持续‘双降’的局面,在我国外贸发展史上并不多见。”商务部研究院外贸研究所所长李健表示,在全球经济整体复苏动能不足、国内外需求持续低迷等因素影响下,全年进出口贸易负增长的形势已难以扭转。

最新一期中国外贸出口先导指数为32,较10月回落0.8,表明明年年初我国出口压力仍然较大。专家普遍认为,综合考虑内外因素,短期内我国进出口数据出现明显回暖的可能性较小。

需要指出的是,11月当月进口降幅虽同比有所收窄,但主要是受季节性因素和去年同期基数影响所致,并不能反映国内真实需求的变化,后续仍需货币和财政政策上继续发力。

尽管进出口数据依然延续了“底部徘徊”的态势,但我国外贸进出口的结构却发生着积极的变化。其中,衡量外贸结构优化程度的一般贸易占比已连续多月出现提升,加工贸易出口总额及占比则继续缩小。

与此同时,外贸主体的结构也在不断优化。前11个月,我国民营企业进出口比重较去年同期提升2.2个百分点,出口总值也实现了2.2%的增长。从出口产品结构看,高附加值的机电产品出口仍在增长,而传统的劳动密集型产品出口有所下降。

尽管形势严峻,但促进外贸稳增长的努力却没有停止过。“当前,外贸企业面临着成本不断上升的困境,通过改进通关服务降低企业经营成本,对企业来说比以往任何时候都要重要。”海关总署新闻发言人张广志强调。

中行2016年经济金融展望报告显示

银行业不良率将进入2%区间

本报北京12月8日讯 记者曹力水报道:中国银行国际金融研究所近日在北京发布《2016年经济金融展望报告》,回顾了2015年全球和中国的经济金融运行情况,展望了2016年经济金融形势以及全球银行业发展特点,并对热点问题做了专题分析。

关于中国经济金融形势,报告指出,2015年中国经济增长动能不足,存在明显的下行压力,稳增长和防风险的挑战较大。预计全年GDP增长6.9%左右,CPI上涨1.4%左右。2016年是中国“十三五”规划的开局之年,经济形势依然比较严峻,面临的问题和矛盾将更加错综复杂,经济发展正处在阶段更替、结构转换、模式重建、风险释放的关键期。预计GDP增长6.8%左右,较2015年小幅放缓;CPI上涨2%左右。宏观政策将保持宽松总基调,在扩大需求的同时,更加重视供给侧的管理和改革,推进减税和降低企业生产成本,加快创新和提高产品质量,使新供给更好地满足新需求。

报告认为,2016年中国银行业经营压力加大,预计上市银行规模保持两位数增长,不良率进入2%区间,净息差小幅收窄,非息业务收入占比迈向30%,净利润出现零增长,资本充足状况面临较大压力,传统业务与互联网深度融合,国际化取得重大进展,竞争格局加速分化,严格监管倒逼银行提升管理水平。“守住底线,稳中求进”将是中国银行业发展的主基调。

我国黄金储备达5605万盎司

11月单月增量创近5个月新高

本报北京12月8日讯 记者张悦报道:中国人民银行今日公布的数据显示,2015年11月末,中国黄金储备为5605万盎司,比10月底增加67万盎司。这是今年7月央行逐月公布该项数据以来,我国黄金储备连续5个月增加。其中,11月单月增加规模最高。

黄金储备一直是各国国际储备多元化构成的一个重要内容,大多数央行的国际储备中都有黄金。黄金作为一种特殊的资产,具有金融和商品的多重属性,与其他资产一起,有助于调节和优化国际储备组合的整体风险收益特性。国家外汇管理局相关负责人表示,中国从长期和战略的角度出发,根据需要,动态调整国际储备组合配置,可以保障国际储备资产的安全、流动和保值增值。

韩国政府获发30亿元熊猫债

本报北京12月8日讯 记者张悦报道:中国人民银行今日发布消息称,日前,中国银行间市场交易商协会接受韩国政府在我国银行间债券市场发行30亿元人民币主权债券的注册。

这意味着韩国政府获准在中国银行间债市发行熊猫债。熊猫债是境外机构在中国发行的以人民币计价的债券。央行称此次韩国人民币主权债券的注册发行,是今年11月李克强总理访问韩国期间两国达成的金融合作成果之一,将进一步丰富银行间债券市场品种,促进债券市场对外开放,有利于加强中韩金融合作、深化中韩经贸关系。

统筹推进省以下审计机关双重领导体制改革

——访北京国家会计学院党委书记秦荣生

本报记者 崔文苑

理性和可行性。

“在现行省以下地方审计机关双重领导体制下,地方审计机关领导干部管理、人员编制、职务升迁等,都主要受制于地方政府,这会导致地方审计机关发现违法违规时,不得不向地方政府妥协,影响了审计公正性。”秦荣生说,同时,这也导致难以处理好国家利益与地方利益的关系。

“独立性是审计的灵魂。”秦荣生认为,对省以下地方审计机关人财物管理进行改革,从本质上讲,就是进一步强化上级审计机关对省以下地方审计机关的组织领导和业务领导,整合审计监督资源,形成全国审计“一盘棋”的体制。

“推进省以下地方审计机关人财物

管理改革,需做好相关统筹工作。”秦荣生说。

第一,处理好省以下地方审计机关人财物管理改革与各级地方人大之间的关系。在现行地方审计机关双重领导体制下,地方审计机关要定期向地方人大报告审计工作,接受地方人大的监督。实行省以下地方审计机关人财物统一管理后,审计发现和重大违法违规问题线索,要及时向上级审计机关和本级地方党委、政府报告,随后按规定程序向本级人民代表大会报告,保障人大的知情权、决定权和监督权,能更好发挥人大对审计工作的监督作用。

第二,统筹好省以下地方审计机关人财物管理改革与服务地方经济发展的

“我国现行的审计制度是20世纪80年代初建立的,其中包括地方各级审计机关实行地方政府、上级审计机关双重领导的审计体制。这在保障经济社会健康运行等方面发挥了重要作用,但已不适应现实环境,亟待进行改革。”北京国家会计学院党委书记秦荣生接受《经济日报》记者采访时表示。

“推进省以下地方审计机关人财物