

监督力要靠强化审计独立性来保障

莫纪宏

审计署审计长李金华受国务院委托向十届全国人大常委会第十八次会议作关于审计法修正案草案的说明，这是审计法实施10年以来的首次修订，在“审计”已经成为关注度极高的关键词的今天，审计法的修正同样成为了社会关注的焦点。

由于审计活动涉及到国家机关的财务收支活动，特别是还可能涉及到各级政府财政部门所进行的财政管理活动，因此，为了防止来自被审计者的不当干涉，审计机关应当是依法设立的独立的国家机关。从法律组织体制来看，审计机关应当直属于国家最高权力机关，而地方审计机关也应当是国家审计机关在各地方的分支机构。

审计工作必须实行集中和统一的领导体制，才能保证审计活动的独立性和有效性。

虽然，依据现行宪法和审计法的有关规定建立起来的我国现行的审计制度是具有一定的独立性的，特别是现行宪法将审计机关作为一个独立的行政机关来加以规定。但是，也要看到，目前这种审计体制也存在很大弊端。也就是说，由于各级审计机关隶属于各级人民政府，因此，审计机关在从事审计活动时仍然无法避免地方保护主义和部门保护主义的影响。许多地方政府为了地方利益，常常对审计机关的审计活动施加不恰当的影响，致使审计机关无法真正地独立。尤其是审计机关在开展审计活动时，很难摆脱政府及其财政部门的意见和看法的影响。所以，在实践中就产生了一些怪现象。一方面，审计机关能够认真履行审计职责，常常能够查出很多国家机关或者社会组织在财务收支管理活动中存在的违纪违规问题；另一方面，由于各级审计机关在组织体制上并没有完全独立于各级人民政府，所以，即便审计机关通过审计查出了一些问题，这些问题在政府的介入下往往不了了之，尤其是由于受到各级政府及财政部门的影响，审计机关的审计结果往往很难产生具有实质性的法律约束力。

此外，由于目前我国法律、法规对国家机关、社会组织等所从事的财务管理活动的规定以及有关金融、税收等方面的法律规定也不是很完善，导致审计机关在从事审计活动中也存在着审计标准和依据不统一、缺少权威性等问题。

有鉴于此，此次对审计法的修改具有非常重要的意义。首先是完善了审计机关的组织管理体制，规定了上级审计机关对下级审计机关的负责人的任命有一定的决定权，这一规定强化了审计机关的垂直管理职权，有力地支持了地方和基层审计机关的审计工作。其次，扩大了审计机关介入银行、证券等金融、财政机构进行审计活动的的能力，强化了审计机关行使审计职权的法律地位。再次，实行审计机关与社会审计机构的相对分离，加强了审计机关对国家机关所从事的财务收支管理活动的监督。最后，通过设立审计报告审计委员会，加强对审计工作自身合法性和效率的监督。可以说，此次审计法的修改，使得我国的审计机关的审计活动具有了更大的独立性，提高了审计机关的威信，对于充分发挥审计机关在监督国家机关和社会组织依法进行财务收支活动具有非常重要的保障作用。

作者系中国社会科学院法学研究所研究员