

摘要

《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》在 2010 年 12 月 8 日正式出台，正是这份文件的出台，明确了我国经济责任审计的主体、对象、审计内容及实施、结果运用等重要内容，让我国经济责任审计工作更加规范、更加有序。随着经济社会发展和法治社会推进，经济责任审计的内容得到了不断发展和完善，上述规定也于 2019 年 7 月被修订。乡镇党委和政府是国家的最基层政权组织，通过对乡镇党政主要领导干部进行经济责任审计，一方面旨在客观公正评价领导干部履职情况，另一方面旨在检查领导干部贯彻落实中央和省、市决策部署、推动地区经济社会发展以及用权、用钱、管财情况，以此来提升领导干部公共管理水平，促进各项重大政策措施在基层的贯彻落实，促进当地经济社会的高质量发展。近年来，我国在党政主要领导干部经济责任审计方面已经有了较大的突破，但实践过程中仍存在审计组织方式不完善、审计方式方法传统固化等问题，一定程度上对审计项目的成效产生影响，尤其是乡镇党政主要领导干部经济责任审计项目，受上述问题制约影响较大。

本文以公共管理的相关理论为指导，采用查阅文献、案例分析、访谈法等方式进行研究和实证分析，结合工作所在的 Z 市为例，对该市 2012 年以来乡镇党政主要领导干部经济责任审计项目的开展情况进行深入研究，揭示 Z 市乡镇党政主要领导干部经济责任审计工作中存在的主要问题，针对问题进行原因分析，并结合发现问题，围绕新形势下审计工作要求，提出加强乡镇党政主要领导干部经济责任审计科学可行的对策建议。

关键词：乡镇；党政主要领导干部；经济责任审计

Abstract

The “Regulations on the audit of the economic responsibility of leading cadres of the Party and government and leaders of state-owned enterprises” was formally promulgated on December 8, 2010, and it was the formulation and promulgation of this document, this paper makes clear the main body, object, content, implementation and result application of the economic responsibility audit in our country, which makes the economic responsibility audit work more standard and more orderly. With the economic and social development and the advancement of the rule of law, the content of economic responsibility audit has been continuously developed and improved, the above-mentioned provisions were also revised in July 2019. Township Party committees and governments are the most grass-roots political power organizations in the country. By auditing the economic responsibility of Township Party and government leading cadres, on the one hand, they aim to objectively and impartially evaluate the performance of leading cadres, on the other hand, it is aimed at inspecting leading cadres’ implementation of the decisions and arrangements of the central, provincial and municipal governments, the promotion of regional economic and social development, and the use of power, money and financial management, so as to urge the implementation of major policies and measures at the grass-roots level, promoting high-quality development of local economy and society. In recent years, China has made great breakthroughs in the audit of the economic responsibility of Party and government leaders, but there are still some problems in the process of practice, such as the Imperfect Organization of the audit subject, the unsuitability of the traditional audit mode to the new situation, etc. , to a certain extent, it has an impact on the effectiveness of the audit project, especially the Economic Responsibility Audit Project of the leading cadres of the Township Party and government, which is greatly affected by the above problems.

Guided by the relevant theories of public management, this paper makes a normative and empirical analysis by consulting literature, Case Analysis and questionnaire, taking city Z as an example, this paper makes an in-depth study on the development of the Economic Responsibility Audit Project of the main leading cadres of the Township Party and government in this city since 2019, and reveals the main problems existing in the economic responsibility audit of the main leading cadres of the Township Party and government in Z city, based on the analysis of the causes of the problems, and combined with the discovery of the problems, this paper puts forward some scientific and feasible countermeasures for the

Economic Responsibility Audit of the leading cadres of the township party and government according to the requirements of the audit work under the new situation.

Key word: Township; Party and Government Leading Cadres; Economic Responsibility Audi

目 录

摘 要	I
Abstract	II
目 录	IV
第一章 绪论	1
1.1 研究的背景与意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外文献综述	3
1.2.1 国外文献综述	3
1.2.2 国内文献综述	5
1.2.3 国内外文献综述评述	11
1.3 研究内容与框架	12
1.4 研究方法	14
1.4.1 文献收集法	14
1.4.2 案例研究法	14
1.4.3 访谈法	14
1.5 创新之处与不足	14
第二章 领导干部经济责任审计理论基础、政策依据和经验	15
2.1 乡镇党政主要领导干部经济责任审计有关理论阐述	15
2.1.1 受托经济责任理论	15
2.1.2 免疫系统理论	16
2.1.3 权力制衡理论	16
2.2 乡镇党政主要领导干部经济责任审计有关政策依据	17
2.2.1 经济责任审计概念及政策依据	17
2.2.2 乡镇党政主要领导干部经济责任审计概念及政策依据	18
2.3 乡镇党政主要领导干部经济责任审计地方经验	19
第三章 Z 市乡镇党政主要领导干部经济责任审计的发展和现状	24
3.1 我国乡镇党政主要领导干部经济责任审计发展沿革背景	24

3.2 Z 市乡镇党政主要领导干部经济责任审计工作发展情况	24
3.3 Z 市乡镇党政主要领导干部经济责任审计有关制度	25
3.4 Z 市乡镇党政主要领导干部经责审计基本情况	26
3.4.1 Z 市乡镇党政主要领导干部经责审计特点	26
3.4.2 Z 市审计机关经济责任审计力量情况	27
3.4.3 Z 市乡镇主要领导干部经济责任审计项目模式及实施步骤	27
3.4.4 Z 市乡镇党政主要领导干部经济责任审计成效	32
第四章 Z 市乡镇党政主要领导干部经济责任审计存在的问题及原因分析	34
4.1 Z 市乡镇党政主要领导干部经济责任审计存在的问题	34
4.1 审计组织方式不完善	34
4.2 审计方式方法传统固化	36
4.3 审计评价标准不系统、不全面	38
4.4 审计结果运用成效不明显	41
4.2 存在的问题原因分析	42
4.2.1 审计管理和组织机制不够健全	42
4.2.2 审计队伍结构性失调	42
4.2.3 未建立规范的审计综合评价体系	44
4.2.4 审计结果运用机制运作不顺畅	44
第五章 加强乡镇党政主要领导干部经济责任审计的对策	46
5.1 加强审计项目的组织管理	46
5.1.1 完善审计项目管理	46
5.1.2 加强项目组织领导	46
5.1.3 完善审计协同机制	47
5.2 创新审计方式方法	47
5.2.1 加强大数据审计	47
5.2.2 树立研究型经责审计思维	48
5.2.3 加强审计队伍建设及外部资源利用	49
5.3 建立健全科学评价指标	49
5.3.1 确定审计评价原则	49
5.3.2 规范审计评价内容	50

5.3.3 科学合理设置评价指标	50
5.4 加强审计成果运用设计	51
5.4.1 建立健全审计问题跟进反馈制度	51
5.4.2 加强审计整改工作问责制度	51
5.4.3 加强审计结果公示及审计问题通报制度	52
结论和展望	53
参考文献	54
附 录	57
攻读硕士学位期间取得的研究成果	58
致 谢	59

第一章 绪论

1.1 研究的背景与意义

1.1.1 研究背景

经济责任审计作为我国特有的一种审计类型，是指政府审计机关通过开展审计项目的形式，对党政领导干部的履职情况作出客观评价，既包括工作成绩又包括工作能力不足，其目的是为了增强党政领导干部的公共管理水平，推动领导干部履职能力提升，进一步提高领导干部廉洁从政意识。2021年9月，民政部公布了全国最新的民政事业发展情况报告，公布的数据表明，全国共有乡级行政区划单位38741个。而乡镇是中国最基层的地方行政单位，负责所辖区内民政、农业、综治、城管、计生等一系列工作……麻雀虽小但是五脏俱全，小政府管的都是基层群众生活息息相关之事，基层工作落实得好不好，直接影响着党委政府公信力，影响着党和人民的血肉联系。镇级地方党委、政府是推进中央和省、市各项决策部署落实落地的责任主体，是具体工作的牵头者、落实者和推动者。通过对乡镇党政两位主官进行经济责任审计，既能够客观公正地评价乡镇党政领导干部在地方的真实履行职责情况，又能检查领导干部贯彻落实中央和省、市决策部署、推动地区经济社会发展以及用权、用钱、管财情况，在发现审计问题的基础上，加以促进整改，让当地两位主官提升公共管理能力，以此来推动我国各项重大政策措施在基层的贯彻落实。党的十八届四中全会决议和《国务院加强审计工作意见》中的有关规定，领导干部经济责任审计监督必须实行全覆盖。基层党委及政府主官数量大、审查内容复杂，这是新趋势下党和国家对审计所提的新的更高的要求。近年来，我国在党政领导干部经济责任审计方面已经有了较大的突破，但实践过程中仍存在审计组织管理机制不完善等问题，一定程度上影响审计项目的效率和效果。乡镇党政主要领导干部经济责任审计项目与其他审计项目不同，具有被审计干部基层性、基层审计力量薄弱性、审计内容复杂性等特点，经济责任审计项目存在的短板问题在该类项目中体现得尤其突出。综合以上背景，论文结合Z市乡镇党政主要领导干部经济责任审计情况，在两办新规出台的背景下，全面收集Z市2012年以来乡镇党政主要领导干部经济责任审计项目的数据和案例，重点分析由数据反映出来的Z市审计工作的存在问题，对问题产生原因进行深入研究，并结合发现问题提出意见建议。这将有助于Z市经济责任审计工作的实施，进一步提高审计工作管理水平，以审计方式推动领导干部履职尽责，提升公共管理能力，促进施政效果有效惠及社会和民生。

1.1.2 研究意义

(1) 理论意义

经济责任审计是为了对干部任职情况进行评价，并作为组织部门选任干部的参考依据，同时也发挥着廉洁监督和问题查处的作用。受当前政府问责工作体制影响，当前审计项目存在组织方式不完善导致审计独立性、程序性受到影响，审计思维固化未及时转变，审计结果未得到良好运用等问题。如今我国行政单位内部经济决策不断增加也日趋规范，干部任用选拔考虑因素日趋增加，如果经济责任审计如同以往只停留在看账本上，只对经济事务核算的规范性和合法性、程序性进行审计，这样的审计方法与当前的审计工作要求是远远不符的，仅仅关注财务会计资料、只对照条条框框的法律法规，不着眼对经济事务决策的绩效进行分析研究和评估，那么就难以全面地评价党政主要领导干部在履行职责时对经济管理的全面性、合规性和效益性，这势必影响经济责任审计的质量和效果。本研究针对当前经责审计工作的新要求趋势，以新时代经济责任审计发展的理论要求为出发点，以所在的 Z 市为研究对象，对当前乡镇经责审计工作的不足之处进行研究，同时加以原因分析，探索一系列促进乡镇党政主要领导干部经责审计工作的参考对策意见。

(2) 现实意义

经济责任审计在中国扮演着越来越重要的角色，这种审计类型旨在对领导干部采取审计监督，并通过审计查出问题的整改以及被审计对象采纳审计提出意见建议，以此来提高领导干部的公共管理水平。乡镇级别的政府是中国最基层的地方行政机构，直接面向最广大人民群众，处理群众直接提出的问题，当地党政主要领导干部必须统筹基层政府有限力量，促进地方经济可持续发展，完成好民生政策落地、基础设施建设、法治平安建设、社会治理等任务。对上级财政部门下拨的资金怎么使用、用得怎么样，均在乡镇党委政府主要领导的经济决策当中。因此，对乡镇党委政府主要负责同志的经责审计，就变得尤为重要。

就政府公共管理方面而言，通过经济责任审计能够提升当地政府公共治理水平。在开展该类经责审计时，审计组要对地方党政一把手在任期内承担的经济社会管理职责情况作出评价，揭示两名主官在履行经济责任期间所存在的不足和需要改进地方，并针对问题提出审计专业意见建议，以促进被审计领导干部加强整改，提升自身经济决策水平，从而促进当地政府公共管理水平。

就干部队伍管理方面而言，通过经济责任审计能够为干部选拔任用提供客观评价参

考。审计部门具备了独立性强、专业化强的优势，在经济责任审计中注重加强对干部在国家重大政策措施落实、政府财务收支、生态文明建设等方面的关注，把对干部履职能力评价作为经责项目的主要导向，能有效为干部管理部门评价干部履职情况提供有参考意义的依据。

就政府反腐倡廉方面而言，通过审计能够一定程度上打击基层腐败。经济责任审计原本就是反腐倡廉的重要手段，在审计中发现违法违规问题均需按照有关规定向纪检监察部门移送。基层政府有关财政资金的使用，直接关系着财政资金绩效，关系着政策惠民的力度。通过审计线索移送纪检监察部门，可以对领导干部从政起到威慑警示作用，让领导干部在经济责任审计中自觉加强自我约束能力，通过干部自身约束，进一步加强廉洁干净的基层政府队伍建设。

就政民关系建设方面而言，通过经责项目实施能够更有效地促进基层党政机关和普通民众的良好互动关系。通过对领导干部进行的经济责任审计，能够推动基层地方改善政策实施工作力度和促进本地科学发展力度，从而有效推动中央和地方各级政府的经济惠民政策落地生效，进而有效提升基层地区广大群众对当地政府的信任感，提高地方政府的公信力，密切党群关系以及政群关系。

1.2 国内外文献综述

1.2.1 国外文献综述

据了解，在国外目前暂未发现有经济责任审计这种名称的审计类型。我国于 2010 年出台《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》（以下简称 2010 年版审计规定），并于 2019 年 7 月对该规定进行重新修订（以下简称为两办新规），对经济责任及经济责任审计的定义、程序和内容进行制度规范。国外的“政府问责制”和经济责任审计目标大致相同，都是促进政府正确履职。审计内涵方面与国外“绩效审计”亦有相似之处，意在增强政府部门公共行政能力，并提高政府公共资源的利用效率与效益。

2004 年开始，美国的政府绩效审计逐渐在审计领域中凸显重要位置，主要标志性事件是美国审计总署专门针对副总统切尼的工作开展调查，因为工作关系，切尼负责的能源小组进入了调查的主要关注范围内，通过调查发现该工作组没有依法依规研究和出台能源政策，这对切尼的政治形象产生了极大的影响。这个事件的调查目的虽与我国经济责任监督有所不同，但它最终呈现的效果和经济责任类型审计有相同之处，均主要是通

过审查领导在决策层面的事项，并评价其工作绩效，从而起到对官员工作约束的作用。

最高审计机关国际组织提出，受托人需要对受托事项认真履行义务或承担责任，体现了委托当事人掌握规定范围的权利，以此来对委托事务加以控制。

Caroline Nyman(2005)在研究政府问责制时指出，需要将问责进行公开，公开问责能在应对政府腐败上取得一定成效。希望通过公众监督来进一步规范权力运作，审计机构就要牢牢把握政府问责制改革这个机会，将权力清单信息向社会公示，让社会公众得以知悉，并参与到权力问责和监督中来，以此来促进透明、廉洁政府的建设。

Santiso（2015）在研究政府问责制时提出，政府问责制的推行和开展，具有监督职能的议会以及审计机构都在其中扮演了十分重要的角色，它们都利用自己的职责权力，进行了权力制约和审计监督，有效推动了政府问责制改革。研究还提到，政府问责制作用没有充分发挥达到最佳效应的原因，主要是机制和制度上仍存在不足，而不能简单地归咎于行政行为的效能低下。除此之外，如果能让政府问责制在预算管理工作中产生积极影响，就要充分保证在问责过程中，同时也有激励措施一起推行，才能起到有效的作用，形成良性的问责推进结果。

Dilip Mookherjee（2014）在地方政府问责体系研究中认为，以印度政府为例，该政府的主要做法是将选举的自由度进一步降低，通过这种约束力，能够让政府提高履职的水平和责任感。他认为，当政府公开信息，提升办事透明度，能够让社会了解政府公共管理能力，让社会公众对自己的政治选择提供参考依据。

《最高审计机关国际组织审计准则》里有相关规定提到，在审计要点中，绩效审计就会比其他审计更注重审计事项在经济性、效率性、效果性这三方面的审计，这三点就是我们所说的 3E 审计，绩效审计需要就上述内容进行审计和进行评价。

在绩效审计相关研究文献中，学者 Lathe（1978）指出，过去的审计关注点主要在被审计对象的数量以及数据上，而没有对被审计对象在投入和产出存在的关联或者因果关系给予应有的重视。开展绩效审计应主要着重三个方面，这三方面分别是被审计对象在经济实施事项上的效果性情况、效率性情况、经济性情况。

学者 Stephen Kwamena Aikins（2011）在研究时认为，政府如果在绩效审计方面给予关注并实施，能够提高预算管理水平，让公共资金使用发挥更大效益。

学者 Neil Anderson（2011）提到，继续增强政府的影响力，就必须继续健全和完善政府审计体制，评价指标体系的建立，也是在优化流程时绝不能忽视的。

学者 Kristin R. K.（2013）在研究时认为，被审计单位和个人对待审计的态度会

影响审计效能。比如，如果被审计对象保持着主动配合心态，则审计结果就可以对其内心产生良性影响，审计发现问题能够得到迅速整改，对经济事项起到管理促进作用；但是，如果被审计对象持消极不配合的态度，审计开展将可能遇到系列问题，审计结果运用未能达到作用最大化。

1.2.2 国内文献综述

（1）乡镇经济责任审计项目审计主体的研究

①审计主体

从国家审计主体所选取的模式上来看，郑石桥教授（2018）指出，就我国领导干部的经济责任审计主体来看，地方党委和人民政府主要领导干部的经济责任审计，国家审计部门是该类审计项目的第一选择主体，开展审计项目时，审计机关如何保持好独特性，保证审计项目的质量和审计工作的时效性等，都是国家审计主体在开展工作时必须考虑斟酌的主要因素。按照我国当前国情，审计机关绝不能受到同级其他国家机关的直接领导，国家审计机关才可以在工作过程中保持好应有的专业性以及独立性，以避免受到其他不必要的干扰，影响审计的专业判断环境。因此经责项目，采用“上审下”模式，比较合适。

②审计主体方面问题

在人员队伍方面，乡镇经济责任审计主要由县级审计机关开展，基层审计机关在队伍建设具有一定的局限性。何一苹（2020）认为，基层业务人员能力不足，审计内部大多是财会类人才，高素质复合型人才较少，开展审计工作停留在看账查账、以财务论财务的阶段。吴袁宇（2020）提出，大部分的基层审计部门主要业务骨干年龄相对较大，对审计信息化改革和建设并不熟悉，大数据审计基础能力不适配，认为利用信息技术只会让审计流程更加复杂。审计人员必须以专业审计知识业务为基础，以技术信息化为手段，提升审计工作效率。

在审计业务能力方面，基层审计机关的业务能力有待进一步提高，尤其是自然资源审计方面仍存在短板。张燕（2017）认为，目前自然资源审计的方式方法不多，且科班出身人员少，致使基层自然资源审计工作信息化、专业化程度低，自然资源审计专业性不强、审计深度广度不够，审计工作开展主要以自然资源涉及资金流向、合法合规使用方面审计为主。

③审计主体方面改进的方法

马明(2020)、马富权(2018)等专家学者在调研中提出，要充分考虑经济责任审计工

作的基本情况和人才队伍建设需求,逐步健全完善审计人员培训制度,进一步强化对经济责任审计工作人员队伍建设的科学管理与专业培训,通过培训来提升审计工作效能。经济责任审计报告不是常规的审计报告项目,他的综合性比较强,要增强基层审计部门的整体审计能力,在审计组人员的选择上,就必须以专业知识综合能力较强,实务技术水平较高的综合人才为审计项目的骨干首选。

对基层审计力量薄弱的方法上,梅丹(2016)提出,为了解决基层审计部门审计力量薄弱、专业业务能力不强的问题,可采取主要依靠内部力量,并适当引进社会审计业务服务力量的方式,该方法提高了审计项目的质量,同时也可以提高审计部门工作人员对社会审计先进方式和经验的掌握。

从基层审计主体的多样化来看,马志娟、廖飞、戴欣妤(2018)在研究中提出,解决审计人员的技术欠缺,不应只单纯关注技术,更要探索适合不同层次人员的数据分析应用模式,也可以和专业机构合作、购买社会服务等方式,聘请专家参与项目。

(2) 乡镇经责项目审计客体的研究

① 审计客体

2010年版审计规定和两办新规里有规定明确,是指“地方各级党委、政府的正职领导干部或者主持工作1年以上的副职领导干部”,对乡镇经责项目的客体,也就是我们日常所说的镇委书记以及镇长。

针对被审计对象而言,郑石桥(2018)在研究中提出,根据当前中国党委政府工作实际情况,党委和政府主要领导需要进行同步审计,这主要是因为党政一把手领导都是在委托代理关系中经济管理责任的主要承担者,党政领导履行个人职责时在实际工作中必然存在交叉。

② 审计客体方面存在的问题

王萍(2018)在研究审计客体所处被审计环境时认为,基层范围不大,虽然已按规定回避,但难免仍然存在于熟人社会,部分被审计对象会通过各类方法影响审计人员的独立性,也为个人经济责任审计增加了风险。

马富权(2018)在研究审计客体的风险上也认为,经责项目主要针对党政领导干部,而基层审计人员的经济审计风险,大多产生在职业素质与职业道德上执行不严,和受上级领导所带来的巨大压力,这就会违反了经责审计的客观独立性准则,从而使得审计人员无法对被审计对象作出独立客观公正的评价。

从与审计客体的配合程度上来看,史元(2016)认为,按照正常审计流程,审计机

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/346104014123010102>