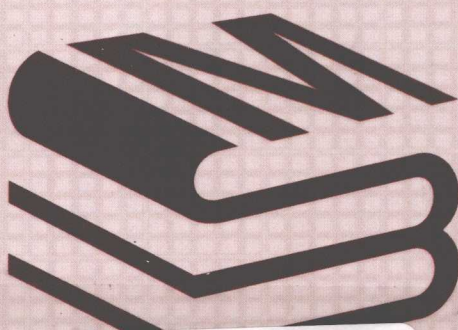


NINGBOMINSHENGSHENJIYANJIUYUTANSUO



● 郑建飞/主编

宁波民生审计研究与探索



NLIC2970754044



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

赠书

NINGBOMINSHENGSHENJIYANJIUYUTANSUO



● 郑建飞/主编

宁波民生审计研究与探索



NLIC2970754044



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

宁波民生审计研究与探索 / 郑建飞主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2012.3

ISBN 978-7-5119-1051-6

I. ①宁… II. ①郑… III. ①社会保障 - 审计 - 案例 - 宁波市 - 2005 ~ 2010

IV. ①F239.227.573

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 017870 号

书 名: 宁波民生审计研究与探索

作 者: 郑建飞

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010)68320825 88361317

传 真: (010)68320634 68320697

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgscdj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 420 千字

印 张: 21.75

版 次: 2012 年 3 月第 1 版

印 次: 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1051-6

定 价: 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

《宁波民生审计研究与探索》

编委会成员名单

主 编：郑建飞

副主编：董国君

编 委：王勤学 王安华 张列群 周信华

何小宝 金万贯 吴宗良 陈 耘

序

民生问题是人类生存发展的基本问题，也是关乎人心向背和政权兴替的重要问题。全面改善民生，解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，让广大人民群众过上幸福安康的生活，是党执政为民的本质要求，是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的内在需要。

近年来，宁波市各级党委、政府牢固树立以人为本、执政为民的理念，以保障群众基本生活、维护公民合法权益、促进基本公共服务均等化、提升人民生活品质为着力点，建立健全为民办实事机制，组织开展了“解难创优”“走进矛盾，破解难题”“三思三创”主题教育实践等活动，出台了一系列改善民生的政策措施，经过各级各部门的共同努力，群众生活质量稳步提升，公共服务能力不断增强，社会保障实现制度全覆盖，民生改善取得明显成效，社会和谐基础更加稳固。

——人民生活更加宽裕。以创业带动就业的格局基本形成，城乡就业更加充分，居民收入持续增长，收入结构不断优化，分配差距逐步缩小，中等收入者比重明显提高，绝对贫困现象基本消除，人民生活品质不断提升。

——市民素质全面提升。文明城市创建不断深化拓展，文化大市建设取得显著成效，学习型社会和终身教育体系基本形成，全民健身活动广泛开展，人民群众的思想道德素质、科学文化素质和健康素质不断提高。

——保障体系日益完善。覆盖城乡居民的基本社会保障体系全面建立，保障制度互通衔接，保障水平稳步提高，新型社会救助体系基本形成，社会福利事业全面发展，人人享有基本生活保障和公共福利。

——公共服务不断健全。城乡一体的基础设施网络基本形成，交通出行、供水供气等条件显著改善；基本公共服务体系更加完善，均等化水平明显提高；社区服务、社会化服务、政务服务更加人性化，群众生活更加便利。

——人居环境明显优化。多层次住房保障体系不断完善，群众住房困难问题得到明显缓解。生态市建设扎实推进，打通“断头路”、清洁城区内河、整治街容街景等工作有序推进，城乡生态环境质量不断改善。

——社会秩序和谐稳定。“法治宁波”“平安宁波”建设成效明显，公共安全体系日趋完善，重大突发性公共事件预防和处置能力不断增强，社会矛盾调处机制逐步健全，社会治安综合治理得到新的加强。

总体上看，近年来我市保障和改善民生工作是富有成效的，但对照中央和省委

的要求,对照人民群众的期望,还存在不少差距。“十二五”时期,各级党委、政府将高度重视保障和改善民生工作,把保障和改善民生摆在更加突出的位置,加强统筹规划和组织协调,协调解决民生改善的重大问题,提高投入保障能力,提高工作创新能力,提高督查落实能力。

审计部门既是保障经济健康运行的经济工作部门,也是保障权力规范运行的监督工作部门,在党和政府的工作中具有特殊的地位和作用。近年来,随着经济社会发展,审计的地位和作用越来越突出,为维护财经秩序、提高财政资金使用效益、保障经济社会平稳较快发展发挥了重要的作用。这些年来,全市审计机关在审计资源有限的情况下,突出民生审计,把维护人民群众的合法权益作为审计工作的出发点和落脚点,把涉及到人民群众权益、人民群众关注的问题作为审计监督重点,把对人民群众负责、让人民群众满意作为评判审计成果的根本标准。从经济适用房到农村住房建设,从公交车到出租车,从社区医疗到新型农村合作医疗,从清洁城区内河到甬江流域污染治理等,都有审计工作者的身影,较好地实践了审计为民、审计维民、审计靠民的理念。

审计为民,是一种感情,是一种责任,也是一种作风。《宁波民生审计研究与探索》是宁波审计工作对民生领域的一次全方位的、从理论到实践的有益探索。希望全市审计机关时刻牢记所行使的一切权力都是人民赋予的,以人民利益作为工作的行动指南,按照“财政资金运用到哪里,审计就跟进到哪里”的要求,把党和政府的各项惠民政策、惠民资金落到实处,真正成为人民群众利益的“守护者”,为全市经济平稳较快发展和社会和谐稳定作出新的贡献。

是为序。

宁波市市长

刘奇

二〇一二年二月十日

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景和意义	(1)
第二节 国内外民生审计研究综述	(3)
第三节 研究框架	(7)
第二章 民生审计产生动因	(10)
第一节 受托经济责任是民生审计产生的根本动因	(10)
第二节 民生审计产生的政治动因	(21)
第三节 民生审计产生的经济动因	(26)
第四节 民生审计产生的社会动因	(37)
第五节 民生审计产生的政府治理动因	(43)
第三章 国内外民生审计现状	(51)
第一节 国外民生审计	(51)
第二节 国内民生审计	(69)
第三节 国内外民生审计比较	(87)
第四章 宁波民生审计特色	(91)
第一节 宁波民生审计由来	(91)
第二节 宁波民生审计的创新模式	(95)
第三节 个案研究:宁波市创新型水资源审计模式	(109)
第四节 宁波民生审计的成效	(115)
第五章 宁波民生审计内涵及分类	(134)
第一节 国内外民生内涵及分类	(134)
第二节 宁波民生内涵及分类	(155)
第六章 宁波民生审计内容之一:生计审计	(160)
第一节 绪 论	(160)
第二节 促进就业再就业专项资金审计	(162)
第三节 城乡居民最低生活保障专项资金审计	(178)
第四节 保障性住房建设专项资金审计	(190)
第七章 宁波民生审计内容之二:生活审计	(201)
第一节 宁波人十年生活的沧桑巨变	(201)

第二节	生活审计之“行”审计——以宁波南站出租车审计为例	(206)
第三节	生活审计的“住”审计——以宁波市小区物业管理审计为例	(211)
第四节	生活审计之“环境审计”——以甬江内河治理为例	(215)
第八章	宁波民生审计内容之三:权益审计	(229)
第一节	社保权益概况	(229)
(1) 第二节	社保审计	(237)
(1) 第三节	失地农民专项审计	(248)
(1) 第四节	学前教育审计	(256)
第九章	宁波民生审计内容之四:廉洁审计	(261)
(10) 第一节	廉洁与腐败的回顾	(261)
(10) 第二节	国家审计与廉洁工程建设	(267)
(12) 第三节	宁波审计在廉洁工程建设的实践	(278)
(26) 第四节	国家审计与廉洁工程建设相契合的经验升华	(292)
第十章	宁波民生审计内容之五:公平正义审计	(297)
(18) 第一节	公平正义是民生的根本问题	(297)
(12) 第二节	公平正义是民生审计的重要内容	(300)
(12) 第三节	收入分配审计	(305)
(10) 第四节	财政转移支付审计	(312)
(18) 第五节	公共财政支出公平性审计	(324)
(12) 第六节	宁波公平正义审计的启示	(329)
第十一章	宁波民生审计展望	(333)
参考文献		(338)
跋		(341)
出版后记		(343)
(134)	 类化区属内付审坐另别宁 章正群	
(134)	 类化区属内上页代内函 符一第	
(122)	 类化区属内书另别宁 符二第	
(160)	 付审付主:一五客内付审坐另别宁 章大第	
(160)	 付审付主:二五客内付审坐另别宁 章六第	
(101)	 付审付主:三六客内付审坐另别宁 符一第	
(103)	 付审付主:四六客内付审坐另别宁 符二第	
(151)	 付审付主:五七客内付审坐另别宁 符三第	
(160)	 付审付主:六八客内付审坐另别宁 符四第	
(101)	 付审付主:七九客内付审坐另别宁 符五第	
(101)	 付审付主:八零客内付审坐另别宁 符六第	
(101)	 付审付主:八零客内付审坐另别宁 符七第	

第一章 导论

1961年,莫茨和夏拉夫《审计理论结构》的出版开创了审计理论研究之先河。在此之前,审计被看成是一系列的实务、程序、方法和技术的汇总。半个多世纪以来,国内外众多专家和学者不断探索审计理论的创新和发展,并取得丰硕的成果。

然而,任何理论的生命力在于其对实践的解释力,在于其对未来的预测力。我国正在进行的改革开放是一项史无前例的伟大工程,必须且只能在探索中前进。审计理论也不例外,也需要不断创新和总结,才能跟上审计实践发展的步伐,才能反映和体现审计需求,也才能更好地指导审计实践。

纵观宁波审计发展历程,特别是近年来审计工作的创新、发展及取得的成效,我们强烈地感受到,需要将其总结、提炼到理论的高度,一方面便于审计人员形成共识;另一方面也有助于其在实践中进一步提升。我们认为,宁波“民生民本审计观”的理念和时代发展趋势是相吻合的。在此理念指导下所开展的宁波民生审计,体现受托经济责任关系的变化和发展,代表我国审计的主流,必将成为我国政府审计未来发展的方向。

第一节 研究背景和意义

贴近普通民众生活,既关心“国计”,又关注“民生”,是近年来宁波审计的重要特色。在对公共资金使用进行例行审计的同时,审计部门将视野更多投向涉及民生的众多领域:医院收费、失地农民、经济适用房、出租车、小区物业收费、生活用煤气以及公交等(陈耘,2007)。简而言之,审计的宗旨就是为民谋利。

2007年,宁波市审计局开展了公立医院经济运行情况专项调查,重点审查医药购销方面的商业贿赂。郑建飞局长在谈及实施该项目的目的时指出,“虽然看病难的问题我们不一定能够解决,但看病贵的问题,审计部门可以做一些剖析和探索”。

审计维民,审计为民,是宁波审计的鲜明写照。宁波民生审计就是体现和实现民生的重要保障,反映民众的需求和愿望,并在根本上维护民众的利益。宁波民生审计较好地解决了“审计为谁”的问题,以及“审计途径”的问题,即通过民生问题的审计评价和制度建议,改进和服务于民众。

为什么要开展民生审计?它又是如何产生的?宁波民生审计的开展不是偶然的,

而是多年来审计工作始终围绕党委和政府工作的结果，是密切联系群众、依靠群众的结果，是关注民众生活、为民排忧解难的结果。

国内民生环境恶化是造就宁波民生审计的重要原因。进入新时期，随着经济社会发展步伐的加快，各方面的问题也随之产生。例如，高房价、就医难、上学难、养老愁、食品安全、分配不公等。刚刚过去的2010年，国人更是经历了惊心动魄的“蒜你狠”“豆你玩”的农产品涨价潮。民生已成为当前我国的社会焦点和核心问题，是我国新的最大政治，受到海内外热议（环球财经，2008）。民生问题也是世界发展的重大问题。《世界银行2008年报告》指出，全球仍然有10亿人（占世界人口的15%）每天收入低于1美元、25亿人每天收入不到2美元。实际上，世界各国高度重视民生问题。宁波审计人以高度的历史责任感和使命感，紧紧把握国内外局势变化和发展趋势，审时度势，充分意识到民生问题的重要性，以及解决民生问题的紧迫性，适时打出“民生牌”，探索民生审计实践。

宁波民生审计研究具有重大的理论价值和显著的实践意义。在理论上有助于深化对民生内涵的认识，有利于从政府审计视角探讨和解决民生问题，并推动政府审计理论的创新和发展；在实践上有助于更好地指导政府审计工作，为地方经济社会发展提供服务，并为国内其他地区解决民生问题以及强化政府审计功能提供积极的经验借鉴。宁波民生审计研究在当前更有着明显的现实意义，即着眼于保障和实现民生，对于稳固国家阶级基础、落实科学发展观和“以人为本”的发展理念、建立和谐社会的宏伟目标，十分重要。这也和我党的执政理念是高度一致的。

从政府审计理论的角度来看，宁波民生审计研究从新的视角重新诠释政府审计的本质，试图回答政府审计的基本动因和明确导向问题，使审计真正结合普通民众的生计、生存、生活以及权益等最基本的问题，为政府审计的发展带来了无限生机与活力。我们认为，民生审计是宁波审计的重要特色，它既兼顾了审计工作的出发点和落脚点，又紧跟审计发展的时代步伐。在审计理念上，牢固把握“民生”；在审计模式上，突出“绩效审计”这一现代审计，具有前瞻性、科学性、超前性和先进性。

宁波民生审计研究不仅具有扎实的理论基础，其实践成效也很显著。以郑建飞局长为首的宁波审计人对民生审计有着深刻的认识，对民生审计的开展满怀信心，对民生审计的发展充满希望。结合近年来国内外民生审计的实践，他说，“可以肯定，审计署总有一天会打出‘审计为民’的牌子，只有这样，审计机关才能争取老百姓的支持度、信任度，审计影响才会扩大”。正是在这样的审计意识和理念指导下，宁波民生审计开展的《住宅小区物业管理费收取使用情况专项审计调查》《市财政专项转移支付资金审计调查》《出租车管理及运营情况专项审计调查》以及《城区内河污染治理情况专项审计调查》等项目分别在2006年至2009年，获得审计

署“全国地方优秀审计项目”；《世界银行贷款浙江省环保（宁波）项目绩效专项审计调查》、《甬江流域污水排放及治理情况专项审计调查》和《国际金融危机对宁波市中小企业影响状况专项审计调查项目》分别获得审计署 2009 年、2010 年“地方表彰审计项目”，所获得的优秀项目及表彰项目名列全国各级审计机关之首，民生审计实践得到审计署的积极肯定和充分认可，在国内审计界产生较大影响。

第二节 国内外民生审计研究综述

一、国外研究

首先，民众拥有的民生权利是天经地义的，保障和解决民生权利是政府应尽的职责。

洛克^①在《政府论》中提出“天赋人权”思想。他指出，个体自然权利是与生俱来的，先于国家权力而存在，它具有无可争辩的合法性和确定性。从本质上讲，政府是民众委托来保护其个人权利的工具。因此，政府应当治权，使其行为符合和满足民众需要。可见，保障民生是政府的职责和义务。罗尔斯在《正义论》中提出“自由平等原则、差别原则和机会的公平公正原则”等公平正义原则，为政府转变执政理念以解决民生问题提供了明确的理论依据。印度学者阿马蒂亚·森用权利（entitlement）方法讨论贫困时指出，个人交换权利不仅仅依赖于市场交换，而且还依赖于国家所提供的社会保障。西方大多数学者都表示，解决民生问题是政府理应承担的职责。

其次，新公共管理运动和福利经济学的思潮促进了政府向公众提供优质服务和改进公众福利的理念和目标。

20 世纪 80 年代，西方兴起新公共管理运动（简称 NPM），核心内容是力图将私营部门和企业管理方法用于公共部门管理。Barzelay（1992）认为，公共管理由重视“效率”转而重视服务质量和顾客满意度，由自上而下的控制转向争取成员的认同和争取对组织使命和工作绩效的认同。NPM 追求的顾客满意度实质是提供民众满意的公共服务，它以制度经济学和管理主义为基础，追求“三 E”（Economy, Efficiency, Effectiveness，即经济性，效率性，效果性）目标，这也是政府绩效审计所

① 约翰·洛克（1632—1704），著名的英国哲学家和政治思想家，古典自然法学派的代表，是近代西方自由主义的奠基人之一。

追求的目标。然而, NPM 片面注重效率会牺牲部分人的利益并导致巨大社会分化。为此, 以登哈特为代表的一批学者提出建立新公共服务理论, 并在其代表作《新公共服务: 服务, 而不是掌舵》中提出: 注重效率的同时决不能忘记公民权、公共利益、公平正义等社会价值。

福利经济学 (Welfare Economics) 是研究社会经济福利的一种经济学理论体系。它是由英国经济学家霍布斯和庇古于 20 世纪 20 年代创立的。福利经济学的主要内容是“分配越均等, 社会福利就越大”, 主张收入均等化, 由此出现了“福利国家”。福利国家主要以“福利经济学”和“凯恩斯经济学”为基本理论基础, 即由国家立法而建立起来的比较完善的社会保障制度。福利国家制度有一个明确的特征: 包含充分就业的目标和政策。这也是福利国家的一个标志。瑞典、丹麦、挪威、芬兰等北欧各国的福利国家制度更堪称典范, 纷纷建立起“从摇篮到坟墓”的无所不包的社会保障体系, 成为典型的“福利国家”。

福利经济学理论及福利国家实践, 在一定程度上缓解民生问题, 缓和社会矛盾, 体现民主政治, 推动了社会进步。福利国家理论的局限性在于只关注占世界人口极少数的少数富国的民众, 忽略富裕国家内部的贫困人口以及占世界人口大多数的不发达和欠发达国家和地区的人口。这种福利是建立在众多世界人口的贫困基础之上的, 因而是片面的^①。

再次, 资源稀缺性及分配的不平等是导致民生问题的根本原因。

马斯洛 (Maslow) 将人类需求划分为五类, 按照层次由低到高分别是生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求, 涉及这五类需求领域都可以看做民生领域 (邓子基、韩瑜, 2008)。直观地看, 民生是一个经济问题, 是各种稀缺资源不平等分配的结果。资源分配悖论——政治、经济、文化等资源人人都必需但又不可能平均分配, 是导致民生问题产生的直接原因。按照卢梭的观点, 这是人类不平等外化的表现, 是人类不平等延续和扩大的结果。卢梭在其《论人类不平等的起源和基础》中所言的两种不平等, 实际上对应着现实民生问题关涉的两个主要群体——生理性弱势群体和社会性弱势群体, 即这两个群体最集中地体现着民生问题。马克思主义认为, 民生问题随着生产力的发展而产生, 也将随着生产力充分发展而消失。Eisenstadt (1987) 的多元现代性分析表明, 民生问题是成型于古老轴心文明时期人类社会秩序安排两种主要取向——超越秩序与世俗秩序之间斗争的结果。韦伯在《经济与历史 支配的类型》一书中认为, 民生问题是价值理性被统摄于工具理性的结果。

^① 彭华民等著. 西方社会福利理论前沿: 论国家、社会、体制与政策. 中国出版社, 2009-07, 总序第3页.

最后,政府绩效审计有利于促进公共部门的绩效和管理,并在公共服务中担当重责。

Hepworth (1995) 认为在公共组织和政府部门中,市场机制发挥作用有限,不应由管理层而应由政府绩效审计来对公共服务的经济性、效率性和效果性作出判断。

Glynn 和 Murphy (1996) 认为,绩效审计不是关注政策本身,而是政策效果,以及效果与政策的初衷是否一致。Pollitt (2003) 通过对芬兰、法国、荷兰、瑞典和英国的绩效审计案例长达三年的研究发现,公共管理改革和绩效审计完全具有相互影响。例如,绩效审计对公共管理改革过程具有直接影响;公共管理改革也影响着上述五国最高审计机构的工作方式。Pollitt (2003) 接下来列出了公共管理对绩效审计七个方面的影响:政治管理改革直接改变 SAI (Supreme Audit Institutions, 最高审计机构) 的地位和任务;管理改革改变审计领域的规模和结构;采纳新管理技术影响审计调查方式;采纳新管理技术产生绩效审计师感兴趣的新的数据资料;管理实践的传播会导致 SAI 在自身组织内采纳好的管理模式;公共部门绩效管理的突出性会鼓励 SAI 将更多资源转向绩效审计;公共部门“3E”(Economy, Efficiency, Effectiveness; 经济性,效率性,效果性)的突出性迫使 SAI 应用这些标准到自身工作中去。

Leeuw 和 Hague (1996) 讨论了新公共管理和绩效审计之间的联系,还探讨了绩效审计在致力于改进公共部门绩效方面所面临的困难和挑战。他们发现,审计不完善或缺陷(体现在审计理论、审计方法和审计沟通等方面)阻碍绩效审计实现提高政府公共部门绩效的使命。

关注公民权利和权益是近年来西方国家最高审计机构工作的重要导向。例如,英国审计署(NAO)多年来一直致力于评价政府提供公共服务的质量,审计工作以公民利益为导向(Lonsdale, 2007)。爱尔兰在实施公民导向(Citizen Focus, Citizen-Centered)审计中,先界定好服务对象——公民,然后挑选对公民重要的服务项目进行审计,接下来从满足公民需要的立场上制定评价标准,还采用调查公民等方法来搜集证据,并将审计发现向公民报告(McCarthy, 2007)。

随着政府目标转向提供高质量的公共服务,政府绩效审计纷纷以公众利益为导向,客观评价政府提供的公共服务。通过政府审计来维护公众利益,是保障和实现民生的重要路径。

二、国内研究

第一,回答了民生的内涵。

民生思想最初是来自“传统”的民本思想。民生首次出现在《左传·宣公十二

年》：“民生在勤，勤则不匮。”在中国传统社会中，“民生”意为民众的生计。儒家对民本思想做了进一步诠释：孔子提出“因民之所利而利之”（《论语·尧曰》）；孟子提出“民为贵，社稷次之，君为轻”（《孟子·尽心下》）；荀子也主张“天之生民，非为君也；天之立君，以为民也”（《荀子·大略篇》）。晚清著名思想家王韬说：“天下之治，以民为先。所谓民为邦本，本固邦宁也。”孙中山在1924年提出“民生主义”：民生就是人民的生活、社会的生存、国民的生计、群众的生命便是。按照蒋大椿（2000）的理解，这里的民生指的便是维持人民群众生命存在所需要的衣食住行一类的经济生活，孙中山民生史观实质是多元动力的主体进化史观。吴忠民（2008）认为，民生问题包括由低到高、呈现出一种递进状态的三个层面上的具体内容：民众基本生计状态底线；民众基本发展机会和发展能力；民众基本生存线以上的社会福利状况。

从当前研究可以看出，民生问题通常指的是人民群众的生活问题，包括衣食住行、上学就业、生活环境、社会治安等事关人民基本生活的种种问题。构建和谐社会的关键在于“以人为本”，最根本的就是要以人民的利益共享为本，以人民的生活水平的改善为本。“以人为本”首先必须关注民生。因此，一定意义上说，“以人为本”就是以“民生”为本（赵华兴、周敏凯，2008）。

第二，探讨了解决民生问题的路径。目前我国最大的问题都聚焦于民生。民生权是社会所高度认同的最基本权利。党和政府领导人在重要会议和多次场合谈及民生问题。党的十七大报告提出构建“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的和谐社会，正是突出了要将民生问题作为建设和谐社会的根本性和全局性问题。

邓子基、韩瑜（2008）指出，公共财政是保障和改善民生的重要手段，基本民生包括满足生理需求层次和安全需求层次的领域。他们还强调通过完善审计等监督制度来保障财政用于民生项目。饶义军（2008）认为，应当进行以民生为导向的政府执政理念创新来解决民生问题。李亚彬（2008）认为解决当前民生问题特别要做好就业、分配制度改革和社会保障等工作。徐之顺等（2010）认为，民生最高历史形态是实现公平正义的社会价值目标；民生本质属性可归结为最广大民众所享有的关于生存和发展的权利体系；民生实践应当符合全面、协调和可持续发展的基本要求。

第三，政府审计是保障和实现民生的重要手段。

民生问题的发展变化，引起公共受托经济责任的变化。受托经济责任关系（Accountability Relationship）的存在是审计产生、发展的首要前提（Cai，1999）。政府审计同时具备监督、评价与鉴证这三大职能（蔡春，2001），本质目标就是确保受托经济责任全面、有效地履行。审计署自1983年成立以来，审计工作的重要特点

是围绕党和国家经济工作中心开展监督,为促进实现党和国家在各个时期的总目标和重大任务服务,发挥了重要作用,取得了明显成效(李金华,2008)。2011年1月4日,温家宝总理在听取国家审计工作汇报时指出,要进一步加强对民生项目和资金的审计监督,促进社会和谐稳定。他要求审计机关揭露和查处损害人民群众切身利益的问题,揭露政策制度不健全、不完善的问题。

适应政治和社会发展需要,各地审计机关纷纷打出“民生牌”,探索民生审计实践。例如,近年来,宁波市审计机关树立“审计为民”“审计维民”和“审计靠民”的审计理念,始终把推动各项政府惠民政策措施的落实、服务民生、维护群众利益作为审计工作的重中之重,在具体审计工作中努力做到“问审于民、问需于民、问计于民”。2011年,宁波市重点审计24个民生项目,涉及医疗、养老、城市生活垃圾处理以及农民工权益等方面^①。在2010年12月4日举行的全国法制宣传日上,南京市审计局印发了“问审于民”的宣传手册。2011年,陕西省新增财力的80%将主要用于民生,陕西省组织了就业和再就业专项资金、廉租房等保障性住房建设资金、“菜篮子”工程建设资金审计调查,组织城镇职工养老保险基金联网审计,强化对公共资金流转过程及使用效果的审计监督和评价^②。吉林省审计厅要求各级审计机关树立“民生审计”的理念。2011年,吉林省审计厅组织全省审计机关重点对全省义务教育经费、廉租房保障资金、泥草房改造资金、土地出让金和耕地占用费、全省“暖房子”工程等进行审计和审计调查,进一步加强对“三农”、教育、卫生、住房等项目和资金的审计,切实促进人民群众最关心、最直接、最现实问题的解决^③。

第三节 研究框架

本书将重点阐释民生审计的产生动因,回顾国内外民生审计的发展历程,解读和剖析宁波民生审计的由来、理念和基本经验,阐述宁波民生审计的分类,系统总结宁波民生审计具体实践中的经验和做法,并对未来宁波民生审计的开展进行展望。

该书主要立足于总结宁波为何开展民生审计以及如何开展民生审计,包括主要的审计内容、做法和经验。在阐释宁波民生审计理论的基础上,结合宁波民生审计

① 资料来源:宁波市2011年全市审计工作会议。2011-01-26。

② 今年我省将加大民生审计力度。陕西日报,2011-01-30。http://roll.sohu.com/20110130/n302744116.shtml。

③ 全省审计出违规问题金额226亿元。东亚经贸新闻,2011-01-29。http://news.163.com/11/0129/02/6RHIU25L00014AED.html。

实践进行分析。研究框架见图 1-1。

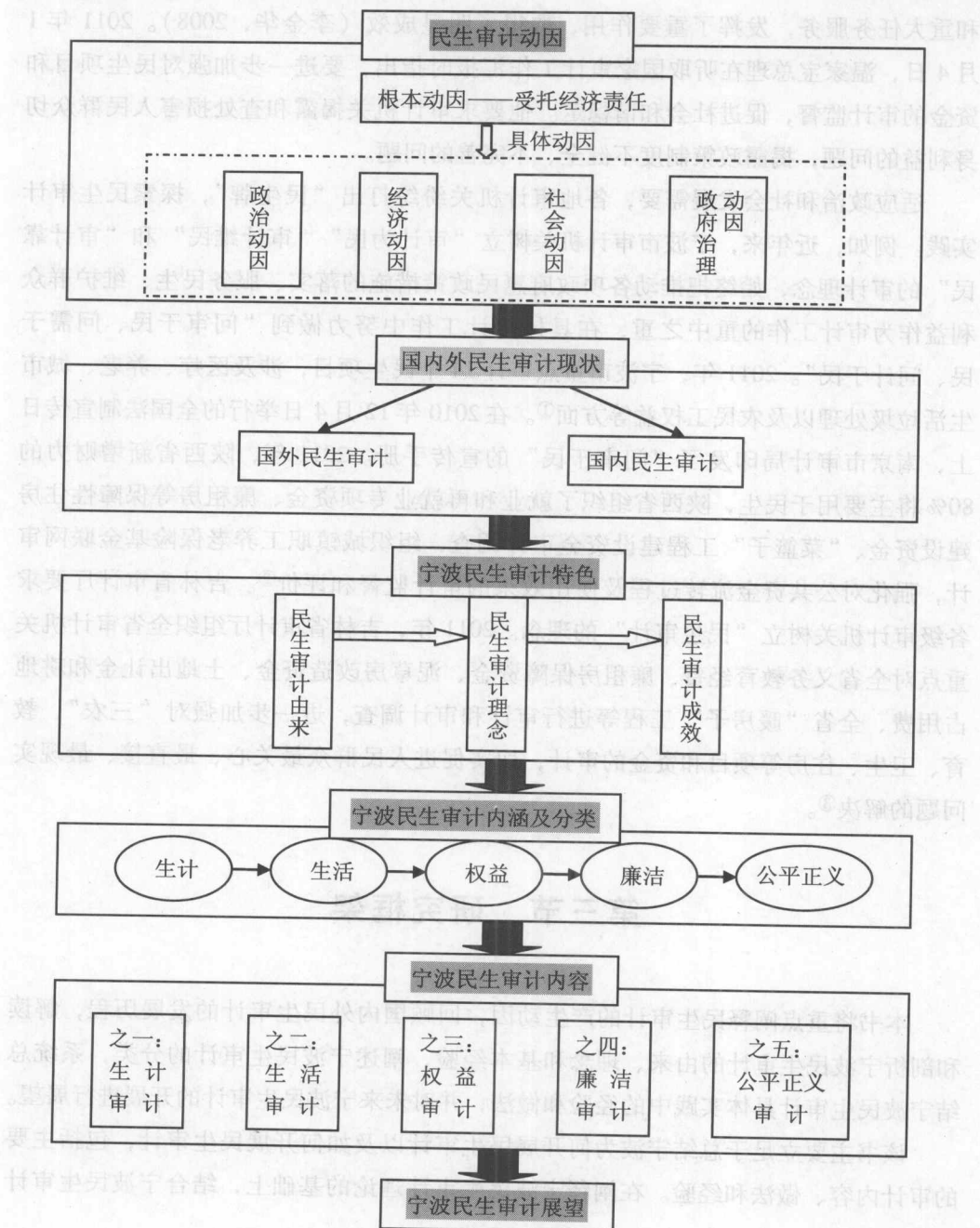


图 1-1 宁波民生审计研究框架

各章的内容安排：

第一章，导论。介绍研究背景和意义，对国内外民生研究进行综述，建立本书研究框架。

第三章，国内外民生审计现状。介绍国内外开展民生审计的情况，既为审计民生审计的开展提供经验借鉴，又能够衬托和体现下一章宁波民生审计的特色。

第五章, 宁波民生审计内涵及分类。在准确把握民生内涵的基础上, 对宁波民生审计进行分类。

第十一章，宁波民生审计展望。介绍宁波审计机关领导对未来开展民生审计的主要蓝图和设想。同时，客观分析宁波民生审计中存在的不足，进一步做好宁波民生审计。