

中国审计 研究报告 *2012*

审计署审计科研所 编



中国时代经济出版社

中国审计 研究报告

2012

审计署审计科研所 编

 中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国审计研究报告. 2012 / 审计署审计科研所编.

—北京:中国时代经济出版社, 2013.4

ISBN 978-7-5119-1455-2

I. ①中… II. ①审… III. ①审计—研究报告—中国—2012

IV. ①F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 056370 号

书 名: 中国审计研究报告(2012)

作 者: 审计署审计科研所

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: zgsoj@hotmial.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: 330 千字

印 张: 18.5

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1455-2

定 价: 55.00 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

前 言

2012年,在审计署党组的正确领导下,审计署审计科研所紧密围绕审计工作中心,坚持科研工作作为审计工作发展服务的指导思想,组织对国家审计服务国家治理的有效途径、未来金融审计战略的选择——从国家治理的角度认识金融审计、中国特色社会主义审计制度的体系结构和主要内容、开展公共政策审计有效服务国家治理、国家审计组织能力体系、审计文化影响力、企业经济责任审计评价体系、国家审计能力框架、保障性住房审计、审计项目组织模式创新、基于数据挖掘的贷款风险等级分类真实性审计等课题进行了研究。在研究过程中,科研人员坚持深入实践调查研究,注意发挥审计业务人员和院校专家的作用,研究提纲拟定和研究报告初稿形成后,听取他们的意见建议,充实和完善了课题报告。有些研究报告是委托审计署特派办完成的。2012年的研究报告紧紧围绕审计实践中的突出问题,进一步增强了审计理论研究的针对性、前瞻性、建设性和有效性。这些成果,已先期以《审计研究报告》的形式在省级以上审计机关范围内进行了发送。

为了在更大范围内推广和宣传审计理论研究成果,应读者要求,我们将2012年我所编发的11期《审计研究报告》编辑成册,向社会公开发行。需要特别指出的是,在这些理论研究过程中,得到了审计机关有关人员和院校专家的支持和帮助,在此一并表示感谢。由于我们的水平有限,加之有些研究比较仓促,研究成果也只能是阶段性的,其中肯定有很多不足之处,恳请广大读者批评指正,以促进我们提高科研水平,更好地为审计事业发展服务。

审计署审计科研所

2013年1月15日

国家审计服务国家治理的有效性研究	(1)
一、治理及国家治理内涵的相关问题的概述	(2)
二、国家审计与国家治理的基本关系定义	(6)
三、决定国家审计在国家治理中发挥有效性的基本因素	(8)
四、深化和提升国家审计有效服务国家治理的若干方面	(16)
五、国家审计相关制度安排的改进和完善	(21)
六、结论	(25)
未来金融审计战略的选择——从国家治理的角度认识金融审计	(27)
一、金融审计参与国家治理的重要作用	(28)
二、揭示系统性风险	(30)
三、评估金融政策	(33)
四、维护金融安全	(35)
中国特色社会主义审计制度的体系结构和主要内容	(39)
一、中国特色社会主义审计制度的含义	(40)
二、中国特色社会主义审计制度的主要内容	(44)
三、中国特色社会主义审计制度建设的指导思想、目标和原则	(52)
四、加强中国特色社会主义审计制度建设的途径	(57)
开展公共政策审计 有效服务国家治理	(60)
一、公共政策与公共政策审计的含义	(61)
二、开展公共政策审计的必要性和可行性	(64)
三、公共政策审计服务国家治理的作用机制	(68)
四、我国审计机关开展公共政策审计的建议	(74)

国家审计组织能力体系研究	(80)
一、国家审计组织能力的内涵及特征	(82)
二、构成国家审计组织能力的资源要素	(85)
三、国家审计组织能力体系的基本构成	(88)
四、建立和完善国家审计能力体系的若干问题分析	(95)
五、结语	(104)
审计文化影响力研究	(105)
一、审计文化与审计文化影响力	(106)
二、审计文化影响力的构成与核心	(109)
三、审计文化影响力之外部影响力	(113)
四、审计文化影响力之内部影响力	(115)
五、审计文化影响力的主要特点与提升路径	(118)
企业经济责任审计评价体系研究	(123)
一、审计评价和责任界定的几个问题	(124)
二、构建企业经济责任审计评价体系框架	(134)
国家审计能力框架研究	(154)
一、引言	(155)
二、国家审计能力的含义	(158)
三、对国家审计能力框架的基本认识	(162)
四、国外国家审计能力建设实践及特点	(170)
五、我国国家审计能力建设的目标、要求与建议	(176)
保障性住房审计研究	(182)
一、保障性住房审计的含义与特点	(183)
二、保障性住房审计实施状况	(190)
三、保障性住房审计的内容和方法	(199)
四、保障性住房审计的评价指标体系	(206)
审计项目组织模式创新研究	(212)
一、审计项目组织模式与审计项目管理	(213)
二、审计项目组织模式创新	(224)

三、审计项目组织模式创新的优化设计	(230)
四、项目组织模式创新实例——沈阳特派办利用矩阵式项目组织模式开展 社会保障资金审计	(249)
基于数据挖掘的贷款风险等级分类真实性审计研究	(254)
一、导论	(256)
二、基于支持向量机的贷款风险等级分类真实性审计	(260)
三、基于决策树的贷款风险等级分类关联规则挖掘	(271)
四、基本结论及研究展望	(278)

国家审计服务国家治理的有效性研究

审计署审计科研所 崔振龙 王 鸿

目 录

- 一、治理及国家治理内涵的相关问题的概述
- 二、国家审计与国家治理的基本关系定义
- 三、决定国家审计在国家治理中发挥有效性的基本因素
- 四、深化和提升国家审计有效服务国家治理的若干方面
- 五、国家审计相关制度安排的改进和完善
- 六、结论

国家治理是公共行政和公共管理范式适应环境的变化而进行的理论和实践的反思演进,是以一种新的理念、新的机制、新的战略、新的办法解决资源如何分配、如何利用、由谁分配、谁应当得到、如何得到、谁应当承担代价、如何承担等人类生存和发展的基本问题。

国家治理模式的选择取决于一国的政治经济环境现实发展和文化传统的积淀,取决于一国的资源禀赋集合,并不存在普世模式。治理理论起源于西方,有其合理而先进的技术因素,但如何理解和运用好治理理论,需要我们

坚持马克思主义的国家观和社会观,需要我们坚持中国特色的社会主义发展观,需要我们将治理理论的合理内核与中国的实际相结合,应杜绝不加分析和甄别的“拿来主义”。

国家审计是宪法授权的唯一专司经济监督的国家机关,现行的国家政治体制决定了国家审计在国家治理中的基本地位,国家审计的工作方向应当服从国家治理的目标安排,而国家审计本身所具有的独立性、综合性和专业性的组织特性决定了国家审计在国家治理中的特殊地位——有效保障和引导国家治理趋向优化。

纷纭变化的社会环境,机遇和挑战并存。国家审计需要站在历史的高度,以对民族、对国家、对人民的满腔炽爱参与到国家治理中。既要以审计的视角积极融入到当前前所未有的国家和社会变革浪潮中,也要以审计的视角积极参与到国家和社会未来发展的前瞻和战略性的谋划中,真正成为促进和推动正确变革,维护和保证和谐发展,实现良好国家治理的重要力量。

国家审计能否有效参与国家治理,取决于国家审计的相关制度安排与国家治理目标间的协调性和适当性。既要认真审视现实国家审计需要做什么、能做什么、能做成什么,也要认真思考未来国家审计的战略发展应该做什么,应该怎样做,从而寻求国家审计能力的提升,有效服务国家治理维度的深化。

一、治理及国家治理内涵的相关问题的概述

政治社会场域中的“治理”,自1989年世界银行首次使用对非洲状况的研究评价之后,被广泛用于社会经济发展的各个领域,甚为流行。虽然语词广泛,但“治理”的涵义至今学界仍没有公认的统一的权威定义。学者们仍然在需要的语境下给定“治理”概念,并利用“治理”解释一定的现象,立场呈现多样性。因此,探讨国家审计与国家治理的关系,需要从理论上廓清治理及国家治理的基本内涵。

(一) 关于治理概念的几个样本定义^①

1. 从治理的表现形态,归纳治理的概念

治理理论的代表人物罗茨(R. Rhoders)从治理的表现形式出发,曾列举了六种治理的定义:

“一是作为最小国家的管理活动的治理,即重新界定政府的干预范围,缩

^① 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

减公共支出，以较小的成本取得最大的收益。

二是作为公司管理的治理，即关于公司权力设置与运行的组织制度安排。

三是作为新公共管理的治理，即将私人部门的管理手段和激励机制引入政府的公共服务中。

四是作为‘善治’的治理，即强调国家权力的合法性，建立效率、法治、责任、开放、能力的公共服务体系。

五是作为社会控制体系的治理，即强调政府与社会、中央政府与地方政府、公共部门与私人部门之间合作与互动。

六是作为自组织网络的治理，即建立在信任与互利基础上的自主和自我管理的广泛的社会协调网络。”

2. 从理论的治理角度，归纳治理的定义

治理理论研究的权威格里·斯托克（Gerry Stoker）从理论的治理角度，归纳出治理五种观点：

“一是治理出自政府，但又限于政府的一套社会公共机构和行为者；

二是治理明确指出在为社会和经济问题寻求答案的过程中存在界限和责任方面的模糊点；

三是治理明确肯定集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖；

四是治理指行为者网络的自主自治；

五是治理认定，办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引；而政府的能力和責任均在于此。”

3. 相对权威的定义

被认为比较有代表性和权威性的定义是联合国相关机构成立的“全球治理委员会”在1995年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告中的界定：

“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以协调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们统一或以为符合其利益的非正式制度安排。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。”

4. 国内学者较权威的定义

国内在政治学、社会学、公共管理学、经济学等多学科领域的学者们，

对治理进行了研究和论述,但在治理基本理论方面的研究权威论述为“治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看,治理是指政治管理的过程,它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用”。

(二) 理解治理及国家治理的含义应注意的基本方面

面对纷繁的“治理”内涵的解释,我们需要从以下基本方面把握。

1. 追溯“治理”概念运用盛行的社会文化环境。科学概念的诞生与其所表达意蕴的环境息息相关,理清外生的条件,是理解、掌握和运用概念的基本

科学技术的日新月异,特别是信息技术的突飞猛进,经济全球化浪潮的席卷,公民需求的复杂化和多样化,社会结构的变革,考验和挑战着国家既有的管理模式和理念。从国际视角看,任何一个国家的发展都不可能孤立而封闭,全球化使得各国的发展相互独立又彼此依赖,依据地域和文化特征建立起了多种体系联盟,世界政治经济的发展需要相互包容和协调。从国内视角看,政治民主进程增强,福利国家面临的危机,地方化的演变,社会结构的变革等,使得社会资源的配置打破了传统的或依赖政府,或依赖市场的单一模式。国际国内情势的新变化,要求各国重新审视管理模式,重新定位政府、市场、公民社会在国家和社会发展的作用。无论是理论还是实践,都表明了在一定范围和一定的事件中,政府、市场和公民社会的作用应相互博弈,相互依赖,才能满足国家和社会发展的需要。由此,“治理”应运而生,公共行政和公共管理的实践者和理论者均以“治理”践行和诠释国家运行模式。

2. 治理诞生的基本意义在于其与传统的管理国家和社会事务的模式相区别

国家是统治阶级意志的集中体现和反映。自国家诞生起,“统治”便成为国家政治的代名词,统治代表了强权、命令和绝对服从。在统治理念下国家权力的运作奉行着韦伯范式,强调“单一中心的行政”和“官僚等级制结构”,政府管理国家和社会事务按照繁缛的规章制度和科层等级结构运行。国家事务只依靠政府机构以绝对的权威服从,政府本身依靠命令与控制,无须更多判断力只要整齐刻板地按照官僚层级处理日常工作任务。

韦伯范式曾造就了政府管理的辉煌,但随着范式确立的日久,表现出诸多弊端,正在异化。“导致了国家权力和职能的几乎无限制的扩张,助长了对国家财富的巧取豪夺,形成了政府的‘组织专横’”,政府更像“特殊利益的国家”,而不是服务人民利益的机构,^①公共预算最大化,公共支出膨胀,行政成本提高。在当今无序和不确定性的世界变化中,传统的范式更是表现为缺乏活力,难以对变化的情况和不同诉求做出有效反应。

面对传统的统治式运作方式所呈现的诸多不当,理论上的反思不断演进。有强调公共利益和公共责任的“新公共行政”运动,基于管理主义为基础的“新公共管理”运动,以重新审视政府与社会关系、政府的本质和职能等公共行政的基本规范为出发点的“重塑政府”运动,包括“重新定义公共行政”、“治理”和“政府再造”^②。因此,“治理从头起便需区别于传统的政府统治概念”^③。“治理”意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会”。

治理打破了传统的国家和社会管理模式,强调的是一种协调和合作情况下的有效性;强调传统意义上“被管理者”,“被统治者”的参与,多主体、多网络的咨询和协商。以有效解决现实的经济和社会发展的的问题为主线,重新界定政府的职能层次,强调政府管理的灵活性、责任性、合法性、民主性、公共性,重视社会管理力量的多元化,追求国家和社会管理的效率、效果、效益、效能和公平。治理是以一种新的理念、新的战略、新的道德、新的思维方式、新的机制管理国家和社会事务。

3. “治理”理论的运用应当坚持马克思主义的国家观和社会观,符合中国发展的实际情况

“治理”理论起源于西方,其在国家和社会事务管理方面有其合理和先进的技术内核,特别是在当今世界政治经济形势纷繁复杂的条件下,国际上强调打破单极的霸权主义,多中心地处理国际事务,强调世界各国彼此的区域间的协调合作,国内强调加强政府的能力建设,多主体地参与国家和社会事务的管理,建立有效政府,增进人民福祉等对于国家的发展都是有其积极的意义。但是,我们也应该看到国际有借民主政治干涉他国内政,国内有借地方分权而影响中央的政令统一等。因此,对于“治理”的理解和运用不能不加甄别地简单套用西方政治学家的国家治理概念和相关范式结构,国家治理

① 张国庆,等. 典范与良政 [M]. 北京:北京大学出版社,2010:10.

② 同①.

③ 让·皮埃尔·戈丹. 何谓治理 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2010.

模式并不存在普世模式,应当坚持马克思主义的国家观和社会观,应当符合中国的国情,应当注重中国传统的积累继承和现代发展的实际,汲取“治理”的合理技术与我国的政治经济文化资源禀赋相契合。

(三) 治理及国家治理的内涵特征

现代政治社会的“治理”起源于对国家政治状况的分析、研究和表述,在此源意上,“治理”多指国家治理。因此,国家治理不是指单纯国家机构运行系统的职权划分,而是政府、市场和公民社会在国家和社会运行系统中相互作用、相互依赖、相互配合的一种正式和非正式的制度安排。

从国家治理主体而言,以政府为主,又包括了公民、其他非政府组织等第三部门。国家及社会事务的管理不再只由政府负责,更多的社会主体以不同的方式参与其中,并在不同层面发挥着作用。

从国家治理的机制而言,既包括政府管理协调、市场配置、公民社会自治,又包括了中央和地方、区域间的互动。

从国家治理的理念而言,强调了责任、透明、民主、合法性和公平公正。

从国家治理的目标而言,强调社会公平正义、和谐稳定、国家繁荣发展、人民利益获得保障和提高。

从国家治理的范围而言,淡化了国家的阶级统治职能,强调国家对经济社会发展 and 民生福利等社会公共事务方面的职能。

总之,治理及国家治理是对传统政治风格模式的一种理念和方法的挑战,需要我们以新的时代视角去诠释和理解。其核心是以新的方式和方法进行社会资源和代价的分配,解决好谁得到什么、何时得到和如何得到的问题,从而实现国家和社会协调良性发展。

二、国家审计与国家治理的基本关系定义

国家审计的组织地位和组织特性决定了国家审计与国家治理的基本关系。一方面,国家审计一切制度安排服从于国家治理的总体要求;另一方面,国家审计以其独立性、综合性和专业性有效作用于国家治理,相辅相成,实现国家良好治理。

(一) 国家审计组织地位决定了其一切制度安排服从于国家治理

从系统论的观点出发,国家治理是主体、客体与环境间相互作用的有机联系的整体。依据主体和客体的环境发生和效果的差异,国家治理又可

以划分多种类多层次的子系统。

在主体子系统中,政府主体占有极其重要的位置,是国家治理的主导要素。在政府主体系统中,“行政是国家的组织活动”,行政机关子系统是国家治理的重要担当。依据宪法规定,国务院设审计署,审计长是国务院的组成成员,地方县级以上人民政府设审计机关,在地方行政首长和上级审计机关领导下开展工作。因此,国家审计是国家治理体系中行政机关子系统的重要组成部分。

按照主体对客体的作用方面,对社会资源和代价分配的合法和有效进行察看和督促构成了国家治理体系中的监督子系统。国家治理的监督子系统包括了宪法监督、行政监督、经济监督、党纪监督、法律监督、民主监督、社会监督等。宪法规定,国家审计是国家唯一专司经济监督的机关,因此,国家审计是国家治理体系中监督子系统的重要组成部分。

身置国家治理框架安排之中的国家审计组织地位决定了国家审计从事一切活动应服从和适应国家治理的总体要求,其所奉行的理念、应承担的责任,职能的定位等一切制度的安排选择、变革和创新应当以国家治理为核心。

(二) 独立性、专业性和综合性的经济监督特质决定了国家审计在国家治理中发挥保障和引导作用

国家审计作为从事经济监督的国家机关,其并不直接参与对国家和社会各种资源和代价的分配,并不直接决定谁应当得到什么、何时得到和如何得到,而是以独立第三方的资格督促查看资源和代价是怎样进行分配的,并以独立思维进行有效的职业判断,包括程序性和实质性方面。因此,独立性的特质决定了国家审计之于国家治理的核心层面,表现为保障国家治理,保障和保证国家治理的运行符合既定的目标安排,为国家治理保驾护航。

国家审计虽然是经济监督机关,但这种经济监督又不同于其他的经济监督部门:一是其不具有行政管理职能,经济监督是其唯一和专门的职能;二是国家审计本身具有专业属性,确立了自己的理论知识体系和学科专业地位,具有一定的知识结构和特殊的技术方法,具有自己的专业判断标准,审计的实施是一种专家行为;三是国家审计是对国家经济社会运行情况的总体监督,是对国有资产和资源利用管理情况进行监督。依照法定职权或授权,国家审计可以依据需要广泛采集形成包括微观经济单位、行业领域、宏观经济的数据信息。正是专业性和综合性这种特质决定了国家审计之于国家治理核心层面,表现为有效作用于国家治理,即通过全面专业的综合分析判断,警示和告知何种治理是符合国家和社会发展的需要,符合人民的利益,如何实现,

从而引导国家治理趋向科学合理。

在国家治理中,国家审计无论是保障式监督,抑或是引导式监督,要能够获得认可和接纳,就必须保有一种权威性。权威是政治运行的最高境界,其与权力密切相连却又不同于权力,权力是一种强制的被动服从,而权威是内心自愿的主动服从,是每个受体主观认同和支持的正当选择。因此,国家审计只有具有了权威性,其效用才能最大化,而工作上的独立性、综合性和专业性三者的有效聚合尽显了国家审计监督的权威性,从而保证了国家审计之于国家治理独特作用的有效实现。

(三) 国家审计与国家治理关系认识上的辨析

国家治理是一个宽泛的政治学概念,并融合了社会学、管理学、经济学等学科理论和理念,涉及国家和社会运行管理的各个层面。因此,应当从社会科学严谨的角度理解国家治理。对国家治理内涵把握的科学与否决定了国家审计在国家治理体系中的定位,决定了国家审计的现实发展和战略愿景。

探讨和强调国家审计与国家治理关系,应在于以国家治理理论的视角去诠释国家审计的基本问题,用国家治理的理念去引导国家审计的正确作为。应当界定清楚在国家治理中国家审计在现有的法律框架下能做什么?在当前的社会变革和未来的社会发展中国家审计应当做什么?哪些是我们现实可以做的,或者经过努力短时间是可做的,哪些是按照国家治理的目标要求我们应该做的,但是囿于国家审计组织能力不足需要我们不断努力和改进的。从而避免国家审计或进入无所不包、无所不能的“权力陷阱”,或困入失位和缺位的“权力不能”状态。

国家审计与国家治理关系定位的历史追溯应当符合治理理论的发展要求。既不能历史地宽泛,上溯至久远,也不能历史地局限和庸俗化,认为现时命题提出和只有运用了“国家治理”词汇,才谈得上国家审计与国家治理发生联系。国家审计机关自诞生起,其就随着国家和社会的资源配置方式的不断变革和调整,随着政府职能的不断演进变化,国家治理理论的不断形成而逐步和潜移默化地追寻着国家治理的目标方向。

三、决定国家审计在国家治理中发挥有效性的基本因素

国家审计的组织地位和特性决定了与国家治理之间的基本关系,而国家审计要处理好与国家治理间的关系,充分发挥行为的有效性,真正促进良好

国家治理的实现,需要辨清和确定国家治理阙下的国家审计的价值理念、职能定位、效用层次、使命和责任、组织能力资源。价值理念决定了国家审计在国家治理中应该做什么,使命和责任决定了国家审计在国家治理中应该怎样做,职能定位和效用层次决定了国家审计在国家治理中能做什么,组织能力资源决定了国家审计在国家治理中能做成什么。

(一)“公正与发展”的建设性国家审计价值理念

任何人都是在一定的文化环境中成长起来的,这种文化是指在社会群体间形成的共同的对客观世界看法的价值取向,群体中个人的思维逻辑和行为倾向潜意识受着群体文化的影响和支配。不同的群体有不同的文化,从而形成不同行为模式,不同的模式又形成了不同的效率。因此,当今任何国家、社会主体取得竞争优势,塑造发展的辉煌,均取决于其所具有的文化软实力,取决于内在文化与外在文化的融合程度。因此,国家审计要有效服务于国家治理,应塑造良好的审计文化。

文化的核心是价值理念。价值理念是组织生存和发展的灵魂。一个组织其所做出的各种决策,采取行动的方法和方式,都将受到组织所具有的价值理念潜移默化的束缚和影响,也都是组织所具有的价值理念的外在表现。国家审计的价值理念是指贯穿于国家审计制度安排之中的,指导实施国家审计所追求目标及实现途径的一种共同的认知和信念。其反映了国家审计的精神实质,体现了国家审计的本质属性,决定正确实施国家审计的路径和方法,决定国家审计功能的有效实现。

在国家治理阙下,国家审计应当奉行“公正与发展”的建设性价值理念,即客观公正地反映现实世界,维护社会的公平正义,实现国家和社会和谐发展。

1. “公正”的基本内涵

“公正”意味着国家审计要全面、真实地反映审计对象的状况,并从当时当地的历史条件、政策背景、实际工作环境等多方面客观分析审计事物,全面、客观地评价被审计对象的功过是非。即审计人员在衡量和判别被审计事物过程中,要以客观公正为标准,尊重事实,依据事实,探求事物发展的内在联系和本质。一方面要真实、客观地反映和记载经济活动的相关资料,正确地表明事物发展的过程,不能有任何的主观臆测和个人的偏见;另一方面在判别审计对象的经济行为时,要科学、客观、严谨、严肃地探求和研究事物本身的内在规律,进而采取正确的、符合实际情况的处理办法。

“公正”意味着审计人员应当怀有正义之心,要有“铁肩担道义”的精神,要有对国家、社会和人民的责任感,主持正义,维护公平。

“公正”意味着国家审计应当通过审计作为维护和促进社会的公平正义。“公平正义是社会主义国家制度的首要价值”，经济的发展，人民物质水平的提高需要社会的和谐。和谐的核心是社会财富的合理分配，维护社会的公平正义。社会公平包括了权利公平、规则公平、机会公平和分配公平。在单一主体充分发挥能力和潜能的同时，又给其他主体创造相应的利益和机会，社会将处于一种和谐的状态。单一主体能力的发挥是在追求一种效率，而为其他主体创造机会是在追求一种公平，“公平实质上体现了人与人之间的关系，效率体现了人与自然的关系”。效率的获得具有一种自发性，而公平正义的获得不具有自发性，需要国家运用公权力强制和半强制获得。国家审计应当促进政府从全局出发，结合国家发展的内外部环境，有效确定国家的政治目标和经济发展政策，有效引导市场主体的各种行为取向，“妥善协调各种具体的利益关系和内部矛盾，正确处理个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益的关系；高度重视收入分配问题，合理调整国民收入分配格局”，使全体人民共享改革发展的成果，实现共同富裕，推进社会公平正义。

2. “发展”的基本内涵

“发展”意味着国家审计的一切行为根本的落脚点是要促进国家和社会的发展。发展是国家强盛、人民获得福祉的重要保证。人类社会正经历着前所未有的深刻变革，全球范围内的经济实力和综合国力的竞争日趋激烈，任何国家和民族都需要依赖发展获得繁荣，壮大自己，取得应有的国际地位。“发展是解决中国一切问题的‘总钥匙’，发展对于全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，对于开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴，具有决定性意义。”

“发展”意味着国家审计不是单向度地发现问题和揭露问题，发现和揭露问题不是根本，关键是通过问题的发现和揭露寻求更合理的资源配置和利用方式。

“发展”意味着在微观个体领域，国家审计要以发展辩证的前瞻性思考审视审计对象，不拘泥于当下的缺欠，通过审计行为既要修正审计对象的不足，促进其完善，又要充分肯定审计对象正确的方面，还要为审计对象指出未来的趋势，从而助推其发展。

“发展”意味着在中观和宏观领域，国家审计通过有效的分析和建议，促进经济与社会、城市与农村、东中西部、人与自然界、国内和对外开放协调发展，促进消费与投资、供给与需求、速度结构与质量效益、科技进步与人力资源优势的平衡和可持续，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明、