

审计发现问题定责追责:内涵解构与价值机理^①

南京审计大学审计科学研究院

郑石桥

【摘要】针对现有研究场景单一、逻辑断层、价值落地机制薄弱的局限,文章基于经典审计理论,系统解构审计发现问题定责追责的内涵,厘清二者之间的辩证关系,剖析其价值与实现机理。研究表明,审计发现问题可归为四类核心类型,定责与追责呈“前置基础—后置延伸—动态联动”关系,核心价值聚焦经济活动“四性”提升,依托“事前震慑—事后惩戒”链条形成闭环。文章突破单一场景局限,构建“发现问题—定责—追责—实现审计目标”理论闭环,填补现有研究理论断层,为多审计场景下定责追责实践提供理论参考。

【关键词】 审计发现问题; 定责追责; 价值机理; 经典审计理论; 经济活动“四性”

【中图分类号】 F239.44 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-5937(2026)12-0144-05

一、引言

审计作为国家治理与组织治理的重要组成部分,其职能早已从“发现问题”延伸至“推动解决问题”,而审计发现问题的定责与追责,正是连接“推动解决问题”的核心要素。因此,建构审计发现问题定责追责体系是审计高质量发展的重要内容。理论自信是制度自信的前提和根本,建构审计发现问题定责追责体系,科学地认知审计发现问题定责追责的内涵、核心价值及其实现机理,是理论自信的重要内容。

现有文献主要从领导干部经济责任审计视角界定了审计发现问题定责追责,存在以下局限,一是场景单一,多聚焦领导干部经济责任审计,对其他审计场景的定责追责关注不足;二是逻辑断层,虽将定责作为追责前置,但未深入探究二者动态联动与相互影响;三是价值落地机制研究浅显,仅描述定责追责的价值,未剖析价值实现的具体路径机理。这些局限也凸显了进一步深化该领域研究的必要性。本文基于经典审计理论,以审计发现问题为起点,先对定责追责的核心概念进行解构,厘清二者的内在逻辑关系,在此基础上,再进一步分析定责追责的多元价值维度,并探究价值实现的机理路径,最终为不同审计场景下科学开展定责追责工作提供理论参考。

二、文献综述

根据本文的研究主题,对下列三个问题进行简要的综述:审计发现问题定责、审计发现问题追责、审计定责

追责的价值。

关于审计发现问题定责,多数文献是从领导干部经济责任审计的角度来认知,认为审计定责是指审计主体依据相关法律法规、政策规定及被审计领导干部的职责分工,结合审计发现问题的性质、历史背景、决策过程、后果及被审计对象实际所起作用,明确被审计领导干部应承担的责任类型与程度的过程^[1-4]。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》(中办发〔2019〕45号)第三十九条规定,“对领导干部履行经济责任过程中存在的问题,审计委员会办公室、审计机关应当按照权责一致原则,根据领导干部职责分工,综合考虑相关问题的历史背景、决策过程、性质、后果和领导干部实际所起的作用等情况,界定其应当承担的直接责任或者领导责任”。可见,定责就是责任者对审计发现问题应该承担的责任类型及责任程度的界定。

关于审计发现问题追责,冯均科^[5]认为,“审计追责是通过审计,根据规定对不作为或乱作为的责任人给予相应的党纪、政纪和经济方面的处罚”。多数文献是从领导干部经济责任审计的角度来认知,认为审计追责是在审计定责基础上,由追责主体依据审计结果,对被审计领导干部未履行或不正确履行经济责任的行为追究相应责任并给予惩戒的制度安排^[6-8]。中共中央办公厅、国务院办公厅《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》(2019)第四十四条规定,“各级党

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“百年审计理论创新研究”(21&ZD027)

【作者简介】 郑石桥(1964—),男,湖南耒阳人,南京审计大学审计科学研究院教授、博士生导师,研究方向:审计理论与方法

^① 本文撰写过程中,通过与人工智能工具的对话式讨论,获得有益启发。

委和政府应当建立健全经济责任审计情况通报、责任追究、整改落实、结果公告等结果运用制度,将经济责任审计结果以及整改情况作为考核、任免、奖惩被审计领导干部的重要参考”。可见,追责就是对审计发现问题责任者的责任追究、任免和奖惩。

关于审计定责追责的价值,现有文献从多个角度进行了分析,主要包括:(1)为干部监督管理提供依据,审计定责通过明确领导干部对经济问题的责任类型,为组织部门考核、任免、奖惩干部提供客观标准^[9-10];(2)规范权力运行,防范廉政风险,审计定责通过厘清权力与责任的对应关系,约束领导干部经济决策权、管理权^[11-12];(3)保障国有资产安全与高效使用,审计定责能明确国有资产流失、损失浪费的责任主体,推动问题整改与损失挽回^[13];(4)强化责任政府与廉洁政府建设,审计追责通过追究失职渎职行为,推动政府部门树立“有权必有责、失责必追究”意识^[14-15];(5)促进审计结果转化与问题整改,审计追责是审计结果运用的关键环节,能避免“审而不究、查而不改”^[16-17];(6)遏制腐败行为,维护社会公平正义,审计追责能深挖经济问题背后的违纪违法线索,打击权力寻租与利益输送^[18-19]。

综上,现有文献以领导干部经济责任审计为核心,界定了审计发现问题定责追责的核心概念与价值维度,为后续研究提供了基础,但仍存在三方面明显局限:一是场景覆盖单一,对非领导干部经济责任审计场景的关注不足,理论适配性有限;二是逻辑链条不完整,未厘清定责与追责的动态联动关系,难以指导实践中二者协同的操作需求;三是价值落地研究薄弱,仅描述价值表现,未剖析价值实现机理,缺乏对实践的可操作性指导。

三、审计发现问题定责追责的内涵解构

(一) 审计发现问题

审计发现问题是审计机构(含国家审计、内部审计、社会审计、军队审计等)在开展审计业务过程中,依据党内法规、国家法律、行业准则、内部制度等既定标准,以系统方法从审计载体(如财务记录、业务记录、制度文本等)获得审计证据,识别出财政财务活动及相关经济活动中与既定标准不符的各类事项,根据经典审计理论,审计发现问题是审计主题、审计目标在审计业务中的具体体现,其本质是审计主题(经济信息、经济行为、经济制度)与既定标准的偏离,具体可归为四大核心类型,一是经济信息

虚假,指经济信息(含财务信息、绩效信息等)未按会计制度、统计制度等规范生产和报告,存在数据不实、披露不全等问题;二是经济行为违规,指财政财务活动及有关经济活动违反法律法规、行业监管要求或内部制度;三是经济绩效低下,指财政财务活动及相关经济活动在投入资源(包括资金、人力、物资、时间等)后,未实现预期的微观效益或社会收益,或资源利用效率显著低于行业平均水平、同类项目标准及内部设定基准;四是经济制度缺陷,约束经济信息、经济行为的制度存在设计漏洞(如内控流程缺失)或未有效执行^[20]。审计发现问题定责就是针对上述这些问题来实施的。

(二) 审计发现问题定责

审计发现问题定责是定责主体以审计发现的四大类问题(经济信息虚假、经济行为违规、经济绩效低下、经济制度缺陷)为对象,依据党内法规、国家法律、行业准则、内部制度等,以审计客体相关人员的职责分工为基础,综合考量问题的背景、过程、性质、后果及审计客体相关人员实际所起作用,明确其对审计发现的特定问题应承担的责任类型与责任程度的系统性过程。领导干部经济责任审计中有审计发现问题定责,各类审计业务中都有审计发现问题定责。审计发现问题定责的关键要素有六个,一是定责主体,指由谁来对审计发现问题定责;二是责任主体,指谁对审计发现问题承担责任;三是定责依据,指确定责任类型、责任程度的法规制度;四是责任类型,指对责任主体应该承担的责任类型的确定;五是责任程度,是指审计所发现问题的严重程度,需要按定量或定性的方法来确定;六是定责过程,指定责主体根据定责依据确定责任主体责任类型和责任程度的过程^②。

(三) 审计发现问题追责

从词义来说,追责是指对未履行或未正确履行职责、造成不良后果的个人或组织,追溯其责任并予以追究的行为。问责是指对承担职责的个人或组织,就其职责履行情况进行质询、监督,并要求其对未履行、未正确履行职责的行为作出解释、说明,必要时追究相应责任的一系列行为。追责和问责是不同的,《中国共产党纪律处分条例》(2024)第七条规定,“党组织和党员违反党章和其他党内法规,违反国家法律法规,违反党和国家政策,违反社会主义道德,危害党、国家和人民利益的行为,依照规定应当给予纪律处理或者处分的,都必须受到追究”。《中国共产党问责条例》(2019)第五条规定,“问责对象是党组织、

^②关于审计发现问题定责要素的详细讨论,请参阅拙作《审计发现问题定责问责的核心要素》。

党的领导干部,重点是党委(党组)、党的工作机关及其领导成员,纪委、纪委监委驻(派出)机构及其领导成员”。比较这两个规定,在我国的政治环境中,追责适用于所有的责任者,而问责只适用于作为领导干部的责任者。很显然,审计发现问题追责是针对各类责任者,并不只是领导干部。

审计发现问题追责是在审计定责基础上,由具备追责权限的追责主体,依据审计发现问题的定责结果与相关法规制度规定,对审计发现问题中负有责任的主体,采取各类责任追究措施的制度安排与执行过程。这种追责需打破“仅针对领导干部”的局限,覆盖所有对审计发现问题负有责任的单位或个人,实现与审计定责结果的精准衔接,避免“审而不究”“追责失衡”。从关键要素来看,审计发现问题追责包含五个核心维度,一是追责主体,指由谁来实施追责;二是追责客体,指对谁实施追责,通常是审计发现问题定责中确定的责任主体;三是追责依据,指追责主体对追责客体进行追责的法规制度;四是追责措施,指追责主体根据追责依据对追责客体做出的追责决定中的具体追责措施或追责方式;五是追责过程,指追责主体根据追责依据确定对追责客体追责措施的过程^③。

(四)审计发现问题定责与追责的关系

审计发现问题定责与追责并非相互独立的环节,而是呈现“前置与后置”“基础与延伸”“动态联动”的辩证关系,二者共同构成审计“推动解决问题”的闭环体系,缺一不可。

第一,定责是追责的前置基础与逻辑前提。定责为追责提供“是否追责”“向谁追责”“追何种责”的核心依据,如果无定责,追责就缺乏方向与事实依据,易导致“盲目追责”或“追责失当”。一方面,定责明确了“责任有无”与“责任归属”,若定责结果为“责任主体无责任”,则追责程序无需启动;若定责结果为“责任主体负有责任”,则追责主体可依据责任主体锁定追责目标。另一方面,定责明确了“责任类型与程度”,直接决定追责措施的选择,缺乏定责支撑的追责,易出现“责任与问题措施不匹配”的问题,违背“责罚相当”原则。第二,追责是定责的延伸落地与价值保障。定责的价值需通过追责实现,若无追责,定责仅为“书面意见”,无法形成对审计客体的约束,审计“推动解决问题”的职能可能难以落地。一方面,追责将定责的“责任认定”转化为“实际后果”,通过惩戒措施(如降职、扣奖)让负有责任的单位或个人承担相应代价,形成“失

责必付出成本”的震慑,倒逼其在后续经济活动中规范行为、履行职责,从而减少审计所发现问题的再次发生;另一方面,追责推动定责结果与组织管理的深度融合,推动审计发现问题的修复并产生长效机制,让定责过程中识别的“问题症结”转化为“改进成果”。若仅有定责而无追责,会出现“审而不究、查而不改”的现象,定责的“责任警示”作用失效,审计权威性受损。

第三,定责与追责存在动态联动与相互影响。二者并非“单向线性”关系,而是在实践中形成“反馈—调整”的动态循环。一方面,追责过程可能反向推动定责的补充完善。在追责程序中,责任主体可能提出陈述与申辩,提供定责阶段未掌握的新证据,追责主体需将新证据反馈至审计机构,审计机构据此重新核查并调整审计结果,确保定责的准确性。另一方面,追责结果可优化后续定责的标准与逻辑,通过总结追责实践中“责任类型与追责措施匹配度”的经验,可完善定责中的“责任程度划分标准”,让定责更贴合追责需求,提升二者的协同性。

四、审计发现问题定责追责的价值及其实现机理

(一)审计发现问题定责追责的价值

审计发现问题定责追责的核心价值,需紧扣经典审计理论中“直接目标—终极目标”的逻辑框架,以审计终极目标为导向,通过定责的“责任界定”与追责的“责任落地”,为审计客体财政财务活动及相关经济活动的真实性、合法性、效益性、健全性(以下简称“四性”)提升提供关键支撑。

第一,夯实经济信息真实性基础。审计终极目标中,真实性聚焦于抑制财政财务活动及相关经济活动中的虚假信息^[21]。定责环节通过依据党内法规、国家法律及审计客体相关人员的职责分工,精准界定经济信息虚假问题的责任主体与责任程度^[4];追责环节则通过对责任主体采取通报批评、经济处罚等措施,倒逼其纠正信息造假行为,同时推动审计客体完善信息生成与审核制度,从源头减少信息虚假问题,切实提升经济信息真实性水平^[9]。

第二,强化经济行为合法性约束。合法性作为审计终极目标的核心维度,旨在抑制财政财务活动及相关经济活动中的违法违规行为^[21]。定责追责通过“责任锁定—惩戒跟进”的组合,对违法违规行为形成刚性约束,在定责阶段,结合审计发现问题的性质(如专项资金挪用、违规招标)与责任主体的实际作用,区分责任程度,避免“集体

^③关于审计发现问题问责要素的详细讨论,请参阅拙作《审计发现问题定责问责的核心要素》。

违规无人担责”的漏洞^[8];在追责阶段,依据定责结果对责任主体实施党纪政务处分、职务调整等措施,既纠正了当前违规行为,也对潜在违法违规形成震慑,推动经济行为合法性水平提升^[15]。

第三,提升经济活动效益性水平。效益性目标要求抑制财政财务活动及相关经济活动中的绩效低下问题,实现资源高效利用和目标的有效达成^[21]。定责追责通过精准定位绩效问题的责任根源,推动资源配置优化与使用效率提升,定责环节可明确绩效低下的责任类型——是因负责人决策失误导致的“领导责任”,还是因执行部门管理不善的“直接责任”^[13];追责环节则通过对责任主体的惩戒(如扣减绩效奖金),倒逼其采取整改措施^[10]。

第四,完善经济制度健全性保障。健全性目标聚焦于抑制经济制度缺陷(如内控缺失、信息系统缺陷),构建规范健全有效的制度体系^[21]。定责追责通过推动“问题整改—制度修订”的联动,强化制度健全性,定责环节可识别制度缺陷的责任归属如某单位“资金挪用”问题源于内控流程缺失,定责为制度制定部门的责任;若源于制度未执行,定责为执行部门的责任^[20];追责环节通过对责任部门的追责,倒逼其完善制度设计或强化执行监督^[17]。

(二)审计发现问题定责追责的价值实现机理

审计发现问题定责追责的价值实现,需依托“事前震慑—事后惩戒”的双重逻辑链条,通过定责与追责的协同联动,分别在行为发生前形成风险预警、在问题发生后落实责任追究,最终实现对财政财务活动及相关经济活动“四性”的全方位保障。二者并非孤立作用,而是形成“震慑前置预防、惩戒后置纠偏”的闭环机制,共同推动审计价值从“发现问题”向“解决问题”乃至“防范问题”延伸。

1.事前震慑机理:以定责预期与追责威慑遏制风险隐患

事前震慑的核心在于通过明确“责任边界”与“追责后果”,提前抑制审计客体的不当动机,从源头减少审计发现问题的发生概率,其作用路径围绕“定责清晰化—追责可预期—行为规范化”展开。

从定责层面看,定责体系的完善为事前震慑提供“责任标尺”。定责主体依据党内法规、国家法律及审计客体的职责分工,明确经济信息虚假、经济行为违规等四类问题的责任类型与责任程度划分标准^[20]。这种清晰的责任界定,使审计客体提前知晓“何种行为需担责、担何种责”,例如,在经济绩效低下问题中,定责规则明确“执行

不当导致的损失归为直接责任”^[13],既避免了“责任模糊导致的侥幸心理”,也为后续追责提供了可预期的依据,促使审计客体在财政财务活动及相关经济活动开展前主动规范行为、规避风险。

从追责层面看,追责制度的公开化与常态化强化了事前威慑效果。一方面,追责依据的明确性,让审计客体清晰认知“失职失责将面临党纪政务处分、经济处罚等后果”,使得发生不当问题时责任主体的成本增加^[15];另一方面,追责结果的通报与运用,形成“追责一例、警示一片”的辐射效应^[9],例如,对经济信息虚假的责任主体的公开追责,不仅让相关人员承担降职、扣奖等代价,更向其他审计客体传递“造假必被追责”的信号,倒逼其在经济信息生成与报告环节严格遵循会计制度、统计制度,从源头保障经济信息真实性^[10]。此外,定责与追责的动态联动进一步提升震慑力度——定责标准的动态优化,使审计客体难以通过“责任规避”逃脱追责,而追责实践中对“责罚相当”原则的坚守,则强化了“失责成本高于违规收益”的认知,最终抑制潜在的不当行为^[11]。

2.事后惩戒机理:以责任追究与整改推动修复优化

事后惩戒的核心在于当审计发现问题发生后,通过精准定责与严格追责,落实责任追究、推动问题整改,并倒逼制度完善与行为纠偏,其作用路径聚焦“定责精准化—追责刚性化—整改长效化”。

在定责环节,精准的责任界定是事后惩戒的“事实基础”。定责主体综合考量审计发现问题的历史背景、决策过程、性质及后果,结合审计客体相关人员的实际作用,锁定责任主体并明确责任类型与程度^[4]。这种精准定责避免了“集体担责却无人具体负责”的困境,为后续追责提供了清晰的靶向,确保惩戒不偏离、不泛化^[8]。

在追责环节,刚性的责任追究是推动问题整改的“强制动力”。追责主体依据定责结果,对责任主体采取与责任程度匹配的惩戒措施^[5]，“责罚相当”的惩戒,一方面让责任主体直接承担问题后果^[13],另一方面通过压力传导倒逼问题整改^[10]。此外,追责结果与组织治理的深度融合,进一步强化了整改的主动性——审计客体为避免后续追责风险,会将“一次性整改”转化为“长效机制建设”^[17],实现从“纠偏行为”到“完善制度”的升级。

值得注意的是,事后惩戒并非仅针对“已发生问题”,更是通过“案例反馈”反哺事前震慑。追责实践中形成的“责任类型—追责措施”匹配案例,会成为后续定责标准优

化的依据^[21],使定责更贴合实践需求;同时,追责案例的公开分享,也会更新审计客体对“追责边界”的认知,进一步强化事前震慑效果^[19]。例如,某地区对违规招标问题的追责案例公开后,其他单位会主动对照案例自查招标流程,提前修正不规范行为,实现“惩戒一个、规范一片”的延伸价值。

五、结论和启示

本文基于经典审计理论,分析审计发现问题定责追责的内涵、核心价值及其实现机理,得出核心结论:其一,审计发现问题定责追责内涵具有多场景适配性,审计发现问题可归为经济信息虚假、经济行为违规、经济绩效低下、经济制度缺陷四类,定责是定责主体依据法规与职责分工,明确责任类型及程度的系统过程,追责是追责主体基于定责结果,实施责任追究的制度安排,二者可覆盖多类审计场景;其二,定责与追责呈“前置基础—后置延伸—动态联动”关系,定责为追责提供“是否追责、向谁追责、追何种责”的依据,追责推动定责价值落地,且二者通过“反馈—调整”优化;其三,审计发现问题定责追责的价值聚焦经济活动“四性”提升,依托“事前震慑—事后惩戒”链条实现,构建“防范—纠偏—完善”闭环。

现有文献多聚焦领导干部经济责任审计,存在场景单一、逻辑断层、价值落地机制薄弱等局限。本文在继承其“权责一致”定责原则、“惩戒导向”追责属性等基础上实现突破,场景覆盖从“单一”拓展至“多场景适配”,提炼通用逻辑适配多类审计;逻辑链条从“单向前置”升级为“动态联动”,补充“反馈—调整”机制;价值落地从“现象描述”深化为“机理剖析”,以“事前—事后”链条阐明价值实现路径。现有文献未将定责追责纳入经典审计理论框架,导致“发现问题”与“实现审计目标”存在缺口。本文构建“发现问题—定责—追责—实现审计目标”闭环,衔接“审计发现”与“责任界定”,进而“实现审计目标”,填补理论断层,贯通“责任追究”与“审计目标”,强化理论逻辑。

本文研究启示我们,需构建多场景定责追责标准体系,完善定责追责联动机制,强化追责结果整改导向并推动制度完善。●

【参考文献】

- [1] 韩锐.经济责任审计若干法律问题之我见[J].审计研究,2010(2):34-38.
- [2] 高俊莲,刘怡萍.国企领导人经济责任界定及审计重点[J].财会通讯,2011(2):94-95.
- [3] 郑石桥.领导干部经济责任审计界定—理论框架和例证分析[J].财会月刊,2018(20):110-115.
- [4] 余惊雷,吴瑕瑜.从信贷审计角度谈如何做到“精准定责”[J].农业发展与金融,2019(8):76-78.
- [5] 冯均科.审计追责:理论与制度设计[M].北京:经济科学出版社,2009.
- [6] 毛玉,李江涛,于维轶.刍论完善我国经济责任审计追责制[J].财会月刊,2011(5):81-84.
- [7] 阮滢.党政领导干部经济责任审计追责一体化模式构建初探[J].财会通讯,2011(4):87-89.
- [8] 刘桂芝,张赫.经济责任审计追责一体化:目标构建、制度框架与实施策略分析[J].审计月刊,2013(3):4-7.
- [9] 胡珊.T市党政领导干部经济责任审计的责任认定问题研究[J].吕梁教育学院学报,2022(3):107-112.
- [10] 徐荣华,何小宝,王祥,等.经济责任审计定责与评价:内在关系、存在问题及对策[J].财会通讯,2022,(19):15-20.
- [11] 刘悦.从265个经济责任审计定责问题看党政部门领导干部履职风险与防范[J].经济责任审计,2024(12):11-13.
- [12] 黄蓉.国有企业主要领导人员经济责任审计责任界定的思考[J].当代会计,2021(1):125-126.
- [13] 黑龙江省审计厅.黑龙江省经济责任审计责任界定案例解析[J].经济责任审计,2024(12):66-68.
- [14] 黄溶冰.经济责任审计的审计发现与追责悖论[J].中国软科学,2012(5):182-192.
- [15] 昌盛.基层领导干部经济责任审计追责工作初探[J].审计月刊,2018(12):23-25.
- [16] 王玲.经济责任审计追责存在的问题及对策[J].卫生经济研究,2013(1):54-55.
- [17] 李晓慧,章哲翔.经济责任审计追责与整改中的问题及其对策研究[J].扬州大学学报(人文社会科学版),2022(5):38-50.
- [18] 宋夏云,周琳.经济责任审计追责在政府官员腐败治理中的功能研究[J].中国内部审计,2020(12):76-80.
- [19] 吴永兰,杨清清.领导干部经济责任审计与追责协同治理:理论框架与实施策略[J].财会通讯,2024(23):115-119.
- [20] 郑石桥.政府审计发现问题分类及整改要求[J].审计观察,2023(5):82-87.
- [21] 郑石桥.审计学原理[M].北京:高等教育出版社,2022.