

国家审计参与廉政建设的 内在动力和制度供给

赵彩虹

(浙江万里学院 宁波 315100)

【摘要】国家审计问责机制对于提高政府部门的责任意识和执政能力、促进廉政建设具有重要的意义。本文在分析国家审计问责机制与廉政建设存在关联性的基础上,主要探讨了国家审计问责机制的理论基础、国家审计参与廉政建设的内在动力和国家审计参与廉政建设对制度供给的需求。

【关键词】国家审计 审计问责 廉政建设

审计作为国家的治理工具,应当在问责政府执政成效的实践上发挥独到的作用,而问责制要发挥作用,必须以成熟的问责理论和制度供给为基础。鉴于目前关于国家审计问责机制的研究缺乏成熟的理论框架,本文特就国家审计问责机制的理论基础、国家审计参与廉政建设的内在动力和国家审计参与廉政建设对制度供给的需求作一探讨。

一、国家审计问责机制的理论基础

1. 受托责任控制观。我国的一切权力属于人民,一切财产属于人民。人民在管理自己的公共事务时为了节约交易费

制度系统中各项制度安排之间的协调和配合,因此经济责任审计功能的完善和发挥需要相关制度建设的配合。在经济责任审计越来越成为高效廉洁政府建设必要组成部分的大环境下,必须加快与经济责任审计相关的制度构建,优化制度整体结构,提高经济责任审计的制度效率。目前来说,要改进我国审计制度建设中的不足,如审计双重领导体制、审计权限范围强化机制、审计信息披露机制、审计效果利用机制、审计处理惩罚机制等,必须通过完善相关审计制度予以配合,以使审计制度结构有利于发挥经济责任审计的作用。

4. 发挥经济责任审计的“免疫系统”功能。审计署审计长刘家义提出“现代国家审计是经济社会运行的一个免疫系统”。它告诉我们:从本质上讲,审计发挥的是预防、揭示和抵御经济社会运行中的障碍、矛盾和风险的“免疫系统”功能。经济责任审计作为“免疫系统”,应抓住经济社会运行中权力寻租这个“牛鼻子”,发挥预防、揭示和抵御“权力寻租”的功能,促进经济社会安全、健康地运行。为此:①加强预防、预测工作,提高“免疫力”。要将审计关口前移,突出事前、事中审计,对重大项目实行全过程跟踪审计。②揭示矛盾,警示风险,提高安全系数。要扩大审计覆盖面,强化审计深度,大力清除经济活动中的障碍和“病毒”。③查处问题,追究责任,抵御侵蚀。要加大审计处理力度,不管查出哪个领域的“权力寻租”行为,均要使相关责任人受到严厉的处罚和打击。

用,通过选举代表组成政府,政府(受托人)接受人民的委托治理国家,在受托人行使政府职能过程中同时履行广泛的受托责任,所以公共受托责任的本质是政府拥有权力的公共性。这种公共权力必须用于追求公共利益,扩大社会公共福利。随着社会民主化进程更加深入,政府被赋予更多的管理国家公共事务的权力和责任,同时人民也希望受托人公开解释、说明权力的使用方式和效果。由于权力本身具有诱惑性、腐蚀性、扩张性等负面特点,一切有权力的人都容易受权力的迷惑。因此,为了防止权力的滥用与腐败,需要对权力进行监督,这是

【注】本文受到2009年度贵州财经学院引进人才科研启动项目“审计模式创新研究——基于经济责任审计理论创新研究的视角”(项目编号:GC20090011)、在校大学生科研项目“贵州省上市公司内部审计增值效果实证研究”(项目编号:GCXS20090010)的资助。

主要参考文献

1. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, G. Tullock. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. TX: A & M University Press, 1980

2. 布坎南著,《经济社会体制比较》编辑部编. 腐败:权力与金钱的交换. 北京:中国经济出版社, 1993

3. 蔡春, 陈晓媛. 经济责任审计的基本理论依据. *中国审计*, 2005; 3

4. 黄百炼. 权力裂变: 监察·监督与中国政治. 长春: 吉林教育出版社, 1989

5. 江雪莲. 关于我国的权力寻租与黑色经济腐败现象的思考. *河北师范大学学报*, 2002; 5

6. 卢现祥. *新制度经济学*. 武汉: 武汉大学出版社, 2004

7. 王露凤. 经济责任审计存在的问题及完善措施. *现代审计*, 2005; 3

8. 肖怡, 梁剑. 惩治“权力寻租”在经济学语境下的思考. *政治与法律*, 2004; 6

国家从政治高度防止权力异化的举措。我国《宪法》规定：国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级人民政府的财政、财务收支进行审计监督，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。从此确定了国家审计监督的法律地位。

当前经济领域的违法违纪、决策失误等问题，仅仅依靠纪检、监察、司法等部门监督很难把它查清楚，因为这些部门对经济权力进行监督时缺乏相应的技术手段。而国家审计本身具有经济监督职能，在审计程序、审计方法、审计成果的运用上有国家审计准则进行规范和引导。更为主要的是，《宪法》赋予了国家审计对行政权力进行独立监督的权力，所以当人民把公共资源委托给政府后，除了由法律法规约束政府官员的行为，还可以通过国家审计活动来控制他们的行为，以保证公共受托责任全面有效地履行。所以没有审计，就没有受托经济责任，而没有受托经济责任，就没有控制。若没有控制，国家权力便会被滥用。国家审计问责本身是一种控制活动，是一种国家控制权力，是监督公共受托责任履行效果的活动。

2. 公共管理的选择理论。新公共管理起源于 20 世纪 70 年代末的英国、美国等西方国家，以现代经济学为理论基础，主张政府等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，提高公共管理水平及公共服务质量，以明确和强化政府负责人的职责，增强政府活动的产出、效率和质量，从而增进政府和社会之间的关系。政府作为各种关系性契约的耦合，其组成的具体契约纷繁复杂，且这些契约具有不完全性，不能准确描述与职责有关的未来可能出现的状态及每种状态下契约各方的权利和责任，其中的原因比较复杂。从主观方面讲，由于政治市场上的行为主体并不会因为其处于政治市场中就会改变其在经济市场中出现的“经济人”的特性。相反，这种“经济人”特性还会使其受到权力、职位、社会名誉及物质利益的驱使，谋求个人效用最大化，使得公共选择的结果偏离目标。根据公共选择理论，为了防止或尽量减少政府机构或官员以牺牲委托人利益而做出有利于实现自身最优福利的选择，有必要形成一种机制，运用一种工具对政府的公共选择及运行中的资源耗费、运行效率进行评价和监督，最大限度地缩小政府机构或政府官员与公众之间的利益分歧，使政府职能的目标和政府公共管理的选择行为达到帕累托最优。因此，建立廉洁、勤政、透明的政府离不开规范有效的国家审计问责机制。国家审计问责机制在政府职能实现中起着关键作用，有效的国家审计问责机制能够减少委托人和受托人之间的信息不对称及给委托人带来的道德风险和逆向选择。

二、国家审计参与廉政建设的内在动力

1. 国家审计问责制和廉政建设有共同的理念。作为国家政治和经济制度重要组成部分的国家审计制度，主要功能是对政府及公共部门的公共受托责任的履行情况进行监督、评价和风险预警。各级受托人履行职责的基础是建立在“公共产品”之上的公共行政，以公共受托责任和公共管理为导向的公共行政特别强调各级受托人在履行职责时不越位、不缺位。随着委托人对政府财政、财务收支的监督意识不断增强，更需要民主化、法制化、透明化的公共财政。如果政府活动不公开、不

透明，腐败的危险、公共资源被滥用的可能性就会增加。因此，揭露、制止并纠正各级官员在行使权力时的腐败、寻租行为，建立国家政治、法律、法规来约束并控制政府官员的行为是非常必要的。“有权必有责，权责必相等”，该制度强调并非只有贪污受贿才会受惩罚，只要没有很好地履行职责，同样会因为无所作为而受到处罚，这样就可以为解决政府官员结构失衡、办事效率不高提供一种良好的制约模式。

国家审计问责是为保证公共权力拥有者廉洁从政而实施的可行机制，问责对象范围广，问责问题敏感性强。最近几年，随着审计风暴的风起云涌，许多高官随之落马。社会公众对国家审计的期望越来越高。然而事与愿违，腐败屡禁不止，这一方面受到国家审计体制设置、权力发挥的限制和主体力量不足等因素的影响，另一方面是因为尚缺乏运行良好的国家审计问责机制，以致现实与期望的差距越来越大，从而产生“审计疲劳”。所以国家审计应加大问责力度，完善官员问责制度，在惩罚一些“闯红灯”干部的同时起到敲山震虎的威慑作用，这对政府推进廉政建设能起到事半功倍的效果。

2. 国家审计参与廉政建设有坚实的基础。我国的审计制度有一定的特殊性。首先，从审计体制的政治性来看，国家审计作为国家政治制度的一部分，设计怎样的审计制度，是由各国的政治制度的属性决定的。我国的社会主义制度决定了国家审计机关是国家政治制度的一个组成部分，它既是民主法治的产物，也是推进民主法治的工具。把审计监督定位在宪政范围内，说明国家审计的职责就是要对政府行政权力加以制约和监督，并服务于国家政权的建设。从审计是国家财产的“守护神”到经济社会安全运行的“免疫系统”，实质就是把审计看做是服务于国家政权建设的政治制度。其次，从审计实践角度看，国家审计每年将政府财政预算、执行情况和决算草案的审计结果向国家权力机关报告。国家审计这种报告、公告制度及由此促进国家财政制度等诸多领域的改变，实质也是国家审计发挥了对政府行政权力制约与监督的特殊作用。国家审计以政治立场与视角监督并公告政府的行为，问责政府官员，可以有效制止政府官员滥用权力的行为，体现了现代民主社会法制原则。最后，从国家审计内容看，国家审计内容的特殊性，经济责任审计在为数不多（据称仅为中国）的国家推行，国家审计对象从对“事件”的经济性扩大到对“人事”的政治性，使“服务吏治”成为国家审计领域的一个新亮点。作为一种重要权力制衡工具的国家审计，较好地解决了政府及国有单位负责人在经济责任履行方面的监督问题，从“正官”入手，达到“治民”效果。以示范性效应推动建立责任政府及责任企业，这无疑对反腐倡廉建设是必需和重要的。

三、国家审计参与廉政建设的制度供给

1. 完善审计报告制度，强化问责机制。作为对政府履行公共受托责任进行监督和评价的一个重要机制，国家审计的报告和公告制度成为公众了解政府履行公共受托责任的相关信息、参与公共决策的窗口。将审计中发现的问题及整改情况作为审计报告的重要内容，不仅有助于国家审计自身提高质量，而且可将对被审计单位相关负责人的监督置于社会公众

之下。公告制度把审计监督和舆论监督紧密地结合在一起,不仅强化了审计决定的执行力度,而且能发挥舆论监督传播范围广、反应迅速、影响大的特点,能对被审计单位造成强大的舆论压力,使其不得不强化自身对权力的运用效果。当然,在完善审计报告制度的同时,一定要对被审计单位相关负责人的“责”作出明确的界定。目前我们尚没有完备的领导干部经济责任指标体系,也缺乏领导干部经济责任报告体系,各政府部门、企事业单位编制的财务报告可以看做是对受托经济责任的概括反映。审计人员要运用适当的审计方法,依据适当的审计标准,科学测评出受托经济责任的履行情况。

对受托人的责任认定以后,应对未完全履行受托责任的相关当事人进行处罚,这时要明确分析责任未完全履行的原因是什么?如果是客观上的原因如制度不健全、法律不完善,应提出相关改进建议。如果是主观上的原因如执行不力、疏忽管理,应追究有关当事人的行政责任。鉴于国家审计只有建议权没有处罚权,可能出现对相关责任人威慑力不足的问题,笔者建议由审计、纪检、司法、公安等政府相关部门联合建立联席办事处,监督和协调项目运行的问责和处罚情况,这样不但可以提高办事效率,而且会使国家审计部门在行使职能时不会由于权力的限制而缩手缩脚。问责机制的本意并不是为了对政府及其他法人机构和相关当事人进行处罚,而是为了更有效地实现被审计单位的预定目标,即通过国家审计机关提出的建议,促使被审计单位得到良性发展。

2. 加强国家审计问责立法建设,扩大审计问责范围。经济转型时期大量的不稳定因素给公共管理部门带来难以预计的风险,随着建设责任政府的理念在各级政府中得到不断增强,国家审计问责应抓住建设“责任政府”的契机,不断将问责政府官员的工作常规化。鉴于国家行政系统的复杂性,要制定一个统驭全部行政责任的问责机制框架在目前还有相当大的难度。本着先易后难的原则,可以先从单个领域如政策制定、重大决策、应对突发事件、社会治安等和公共服务相关的方面制定行政问责条例,同时要使条例发挥效力,必须配合条例的实施加强立法建设。为提升国家审计问责效力,可以考虑制定《国家审计问责法》,将问责上升到法律的高度,调整在公共事务中公职人员未履行或未完全履行法定责任时被各级相关人员追究责任的关系。国家审计问责有法可依,不但可以提升自身法律效力,而且可以加大对被审计单位的威慑力。

随着国家审计在市场经济中发挥的作用不断增大,审计的领域也在不断扩大,从传统的财政、财务收支审计到经济责任审计、绩效审计,从督促遵纪守法到行政问责。转型期行政领域的复杂性使得“吏治”的约束力有限,所以治理腐败官员仅依靠行政手段还不够,需要国家审计在“吏治”方面发挥有效的作用,经济责任审计和绩效审计正是适应行政问责、规范“吏治”的需要而产生的。发挥经济责任审计的作用,要尽量让审计贴近高级官员,因为审计高级干部的示范效应及社会影响力远大于县级以下干部,示范效应的作用不仅能为同级官员如何履行职责提供一面镜子,而且能为下级官员廉洁自律提供有说服力的教材。因为审计的“免疫系统”功能表明:防治

比惩罚更重要。通过对领导者任期经济责任履行情况进行审查、评价和监督,实现对权力的有效约束和监督。

3. 改善审计人员的管理制度。审计业务的特殊性造成了审计职业并不是一个很吸引人才的职业,审计队伍质量不高,特别是基层审计机关非专业干部所占比例偏高,知识结构不合理,有专业学历的审计人员比例偏低,很多审计人员都是从别的部门转过来的,且老龄化比较严重,新知识更新速度比较慢,从而影响了国家审计问责的质量和效率。审计是融经济、管理、计算机于一体的综合性学科。特别是审计问责的开展,对审计人员提出了更高的要求,实际上是将审计监督置于阳光之下,这本身对于国家审计人员来说就是一种挑战,含有审计风险不言而喻。所以要增大国家审计问责力度,必须建立国家审计人员的职业化管理制度,可以通过考试设置人员进入门槛,对原在岗年龄偏大的审计人员可以分批、分期限取得职业资格。同时还要吸引大量经济管理、工程技术人才充实到审计队伍中来,形成复合型人才队伍。在提高国家审计人才队伍专业能力的同时,要加强对国家审计质量的管理。

要注意加强审计队伍自身的廉政建设。基于一种复杂的利益关系,国家审计实务缺乏应有的发现机制,若审计人员放纵被审计人,拥有更多的私人信息、得到实惠的被审计人一般不会揭发,审计质量问题可能被长期埋藏下来。这时不负责任的审计就像其他高质量的审计一样,在客观上不被人们所识别。在这种情况下,对国家审计来说,勤政比不勤政对审计人员更为不利,因为公告和问责暴露在“阳光”之下都会使审计人员承担风险,所以对理性“经济人”来说,可能更愿意选择后者。这说明审计人员对“勤政”缺乏动力。因此要从审计人员自身素质包括理想、信念、法制观念、价值观念、道德操守、业务技术等方面加强修养,努力提升审计工作质量。

国家审计以其特有的审计技术、审计程序和“免疫系统”功能参与到廉政建设中来,虽然任重道远,但是相同的理念和内在动力,再加上制度保证和自身专业能力的不断提高,必将使其在廉政建设道路上发挥越来越好的作用。

主要参考文献

1. Ades, Alberto, Rafael David. Rent, Competition and Corruption. American Economic, 1989; 4
2. Isaac Ehrlich, Francis T. Lui. Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic growth. Journal of Political Economy, 1999; 12
3. 青木昌彦著.周黎安译.比较制度分析.上海:上海远东出版社, 2001
4. 周仲秋.论行政问责制.社会科学家, 2004; 3
5. 张灵芝.论政府审计问责制.审计与经济研究, 2005; 3
6. 冯均科.以问责政府为导向的国家审计制度研究.审计研究, 2005; 6
7. 周亚荣.我国政府绩效审计理论与实践现状.审计与经济研究, 2008; 2
8. 汤小莉.“后审计风暴时代”国家审计问责制度研究.西安财经学院学报, 2009; 1