

政府审计机关权限的完善

暨南大学管理学院 钟 淼



审计机关权限是指审计机关在履行职责过程中依法享有的资格和职权的范围。

从我国《宪法》和《审计法》的规定来看,我国政府审计机关的权限具有如下特征:①权威性。审计监督权是由国家根本大法——《宪法》加以确立的,具有很高的权威性。②强制性。审计机关权限是由国家法律规定的,是国家意志的体现,一切国家机关、社会团体、企事业单位都要依法接受审计监督,否则就要受到追究,并承担相应的法律责任。③专属性。审计机关权限只能由县级以上人民政府设立的审计机关依法专有,其他国家机关、社会团体和个人不拥有审计机关权限。④广泛性。由于审计是一项综合性的独立经济监督活动,为了监督财政收支、财务收支的真实、合法与否以及效益如何,审计必然会涉及到很多方面。因此,法律赋予审计机关与履行审计监督职责相适应的各种审计权限。

当前,我国审计机关依法享有的审计权限虽然已比较充分,但仍然不能完全满足其正常履行自身审计监督职责的需要。由于法律规定本身的局限以及经济关系的日益复杂,政府审计机关职权未能得到有效的行使,严重影响了审计执法的效果和审计权威。

一、要求报送资料权和审计调查取证权被迂回规避

《审计法》规定,审计机关有要求报送资料权、审计检查权、审计调查取证权等法定权限。真实完整的会计资料是审计机关进行有效审计的基础,但法律只规定被审计单位要提供真实的审计资料,却没有针对提供不真实审计资料的处理处罚内容,且法律规定的“与审计事项有关资料”概念模糊,造成有的被审计单位借口资料与审计事项无关而不肯提供,有的被审计单位则以资料管理人员不在等借口拖延提供,使审计工作在搜集资料阶段就因缺乏有效法律手段的支持而面临重重困难。实际工作中,一些单位和个人拒绝审计机关调查、藐视审计机关审计职权的现象时有发生。审计调查取证权是审计机关要查清问题必须行使的权力,然而《审计法》仅规定了审计机关进行调查时,有关单位和个人应当支持、协助审计机关工作,如实向审计机关反映情况,提供有关证明材料,而对不配合审计机关调查、不提供材料的,法律并未明文规定相应的处罚措施,这导致审计机关无法查清某些问题,也难以进行准确、定性的处理。

笔者认为,在修改《审计法实施条例》时,应该细化要求报送资料权和审计调查取证权,明确被审计单位等迂回规避审计机关要求报送资料权和审计调查取证权的法律责任,并规定审计机关有权请求人民法院或者公安机关协助其进行调查取证,以排除障碍,确保要求报送资料权和审计调查取证权的有效行使。

二、审计行政强制措施权不能直接行使而只能间接行使

审计行政强制措施权包括制止权、采取取证措施权、暂时封存账册资料权、通知暂停拨付款项权、责令暂停使用款项权等,实践中,这些职权也不能较好地得以行使。例如,对被审计单位转移、隐匿会计资料的,审计机关可以依法登记保存或者封存有关资料;而对被审计单位转移、隐匿违法取得的资产的,审计机关只能制止、或者依法申请人民法院采取保全措施,而不能直接采取保全措施。然而,申请人民法院采取保全措施往往需要时间履行法定程序,而资产在这段时间内是可以被轻易转移的,因此这项职权常常名存实亡。

又如《审计法》规定,审计机关对被审计单位正在进行的违反国家规定的财政收支、财务收支行为有权予以制止;制止无效的,经县级以上审计机关负责人批准,通知财政部门和相关主管部门暂停拨付,与违反国家规定的财政收支、财务收支行为直接有关的款项,已经拨付的,暂停使用。而且还规定,采取该项措施不得影响被审计单位合法的业务活动和生产经营活动。但究竟哪种程度算不影响被审计单位合法的业务活动和生产经营活动在实践中并不易界定,所以此项职权也不便行使。

在这方面,笔者认为我国可以借鉴法国的某些理念和做法。法国是司法型审计的发源地。法国国家审计机关不仅具有相关审计职能,而且拥有一定的司法权限。国家设立审计法院,审计法院有独立行使权力的自由,不受政府和议会的约束,审计前无需经政府和议会同意。同时,审计法院还不同程度地享有最高法院的一些特权,可以对违法或者造成损失的事件进行审理并对相关组织或个人予以处罚。

三、处理处罚权缺位或易受干扰

我国目前已基本建立了审计监督法规体系,表现为《宪法》确定了审计机关的基本权限;1995年1月1日起实施的《审计法》规定了审计的目标和程序以及审计机关的职责、权限及其法律责任;1997年10月21日发布实施的《审计法实施条例》进一步明确了审计活动的具体规范;1999年5月24日发布实施的《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》,对干部离任审计提出了具体的实施办法;1995年7月19日制定了《中央



我国家族企业制度创新的理性思考

西安财经学院 崔智敏 钱海婷

自从Chandler将美国大型工商企业的成长概括为“经理式资本主义”的兴起和“家族资本主义”的衰落过程以来,主流经济学已经习惯于将家族企业制度视为一种最终将被现代企业制度所取代的前现代古典企业形态。但是,这一规范性论断从来没有得到过现实经验数据的充分支持。事实上,作为一种特定的企业组织形式,家族企业制度不仅是古老的,也是崇尚个人理性的,在经济成熟度较高的西方市场经济国家中同样普遍存在。据盖尔西克等人的估计,家族所有或经营的企业在全世界企业中占到65%~80%，“世界500强”企业中有40%保持着家族所有或经营的传统。近年来,东南亚华人家族企业在全世界范围内与非家族企业长期共存的客观事实,使理论研究界逐渐改变了对家族经营制度的歧视态度,开始对家族企业制度在现代社会中的经济组织功能进行更为细致的分析和探讨。

但目前国内部分学者认为,家族组织和现代工业组织之

预算执行情况审计监督暂行办法》;1999年5月24日发布实施了《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》等。这一系列法律法规对指导、规范审计工作,落实审计监督权起到了很好的作用,但是总体来看,由于并未赋予审计机关相当程度的处理处罚权,因而在面临冲突时,处理处罚权难免会沦为其他行政权力的牺牲品。同时,由于审计机关自身力量、能力的限制,审计的监督职能也难以真正落到实处。

笔者认为,赋予审计机关更多的处理处罚权也只是权宜之计,解决问题的根本出路在于加强审计监督的独立性。要消除各种影响甚至左右审计监督正常开展的因素,关键就是从体制上强化审计机构的独立地位。

从国外经验来看,国家审计机关有的隶属于议会,如美国;有的相对独立,只需向议会报告工作,如德国;有的具有一定的司法职能,如法国。对于如何借鉴国际上的经验,专家们的意见并不一致。有人认为,国家审计机关的政府序列不利于客观和彻底地披露政府存在的问题,独立性差,建议调整审计体制,将审计机关划归人大,或者成立审计法院,与高检、高法并列;有人认为,应将监察、纪委和审计合署,实行监审合一的体制;还有人认为,形式是次要的,审计机构的独立性和其作用的发挥还是应适应我国政治文明建设的进程,不能超越现实。在笔者看来,无论采用哪种体制,审计监督作为一种权力制衡的重要形式,它本身就应具有相对的独立性,法律也应保障审计监督职能可独立地依法履行,否则审计监

间存在着天然的相互抵触性,传统的家庭制度所孕育出的裙带关系是我国建立高效率工业制度的最大障碍;我国私营企业应完全放弃家族企业管理模式,引进西方现代企业制度。笔者通过考察我国家族企业产生和发展的历程,分析、比较家族企业现实条件和西方现代企业制度实施环境,认为我国家族企业制度创新思路应该是寻找家族企业制度与现代企业制度的结合点,探索具有中国传统文化特色的企业管理模式,而不是盲目地放弃家族企业制度,唯现代而现代。

一、我国家族企业的产生和发展

我国家族企业的最初形态可以追溯到封建社会的家庭手

督必然会流于形式。

四、不享有表明意见权、参与制定经济法律法规

世界审计发展史表明,审计功能的发展趋势是由防护性功能向建设性功能转变。我国审计机关目前不享有表明意见权、参与制定经济法律法规权,这严重制约了国家审计对宏观经济建设性功能的发挥。而作为国家综合经济监督部门,审计机关应当参与相关财经法律法规的制定,在财经立法方面充分发挥作用。

实践中,虽然在制定和修改财经法律法规时,全国人大、国务院等一般都会征求审计机关的意见,审计机关也有一定的机会和渠道表明自己的意见。但是,征求审计机关的意见并不是立法的必经程序,立法时也可以不征求审计机关的意见。也就是说,对相关法律法规的制定和修改表明意见并不属于我国审计机关的法定权限。为了提高财经立法质量,应当适时修改《审计法》和《审计法实施条例》,仿照德国的做法,授予我国审计机关参与制定财经法律法规的权力,即在实施、修改或者废除有关财政收支、财务收支的法律法规时,审计机关有权表明自己的意见,甚至可以赋予审计机关否决权。

总之,政府审计机关权限的虚置、抽象且不彻底,导致了审计执法手段不力,大大降低了审计权威,使国家利益受到严重损害。《审计法》和《审计法实施条例》对审计机关权限的设置,应当明确、彻底,并依法保障职权得以行使。除此以外,还要授予我国审计机关(特别是审计署)参与制定财经法律法规的权力,以充分发挥国家审计的建设性作用。□

