

结构功能主义视角下论国家审计权配置

王本宏 胡贵安(博士)

(南京大学法学院 南京 210093 南京市审计局 南京 210008)

【摘要】 本文明确了国家审计体制在结构功能主义中的理论定位,分析了“政治系统”对国家审计权配置模式选择的影响,得出了一些对我国行政型审计权配置模式变革有益的启示。

【关键词】 结构功能主义 国家审计权 议行合一 三权分立

宪法和法律授予特定机关行使国家审计权已成为当今英美法系和大陆法系国家的普遍做法。国家审计权法律配置的模式结构与国家审计权所应发挥的作用是密不可分的,对于国家审计权法律配置模式结构选择的原理,必须在国家审计权所发挥的功能框架内作详尽考察。

一、国家审计体制在结构功能主义中的理论定位

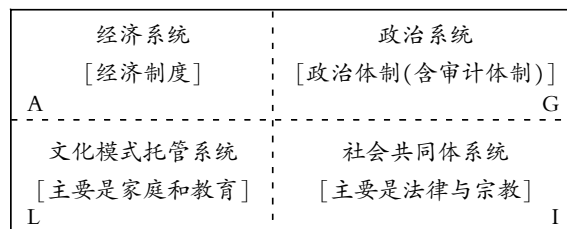
作为当代最有影响力的宏观社会学理论之一,结构功能主义从结构与功能以及二者的相互联系出发,认为结构同功能是一种辩证的相互作用的关系。结构功能主义的著名代表人物是美国现代社会学的奠基人帕森斯。他在最具代表性的著作《社会体系》中指出,社会行动是一个庞大的系统,它由四个子系统即行为有机体系统、人格系统、社会系统和文化系统组成。其中,“社会系统”是由不同基本功能的、多层面的次系统所组成的,该系统的维系主要得益于四个功能性条件的满足。这就是他著名的“AGIL图式”。相应地,“社会系统”被划分的四个子系统分别对应四项基本功能:“经济系统”执行适应环境的功能,满足这一功能需求的是社会结构中的经济制度;“政治系统”执行目标达成功能,满足这一功能需求的制度结构是政治体制;“社会共同体系统”执行整合功能,满足这一功能需求的社会制度主要是法律与宗教;“文化模式托管系统”执行模式维护功能,满足这一功能需求的社会制度主要是家庭和教育。

帕森斯认为,这是一个整体的、均衡的、自我调解和相互支持的系统,结构内的各部分都对整体发挥作用;同时,通过不断分化与整合维持整体的动态的均衡秩序。在《经济与社会》中,他更是将自己的理论表述为:结构的功能在于满足系统的必要条件。换言之,一个系统结构的形成是以外部系统对其功能发挥的需求为条件的。与此同时,系统功能的正常发挥又是以系统内部的协调作为前提的。

从结构功能主义出发,如果我们将国家审计作为一个相对独立的系统,那么国家审计系统内部的有效运转是以外部系统的功能需求为条件的。就国家审计权法律配置模式结构而言,我们可以说,外部系统对国家审计权的功能需求是决定系统内国家审计权法律配置模式的关键因素。然而,在诸多外

部系统中,是什么因素决定国家审计系统所要实现的功能?这种系统功能又具体指的是什么?学者们的研究表明,世界各国在国家审计权法律配置模式选择上的差异在很大程度上受制于该国所实行的政治制度。一方面,政治学理论认为权力的分配一直是政治的核心问题,权力分配制度实际上是一个政治体制问题;另一方面,审计制度本身是国家基本政治制度之一,是国家基本政权组织形式的重要组成部分。从这个意义上说,国家审计权法律配置问题的实质就是在政治体制框架下对国家审计权力所进行的一种具体分配,其配置法律制度本身实际上是一个政治体制问题。这样说来,国家审计权法律配置模式是国家政治系统中所包含的一个特定的权力结构,而这种认识为我们进一步研究国家审计权配置模式选择的影响因素即“外部系统”提供了新的思路。

鉴于此,对照结构功能主义对“社会系统”的四个子系统的划分,国家审计系统应当归属于“政治系统”项下一个相对独立的系统(具体见下图)。



结构功能主义“社会系统”中国家审计的定位图

二、“政治系统”对国家审计权配置模式选择的影响

立宪主义认为,要实现行政权乃至整个国家权力的制约就首先表现为对国家经济权力的限制。而近现代民主国家审计权的核心功能就是“制约以财政权为核心的国家经济权力”,包括财政权在内的政府经济权力是国家经济权力中最为重要的组成部分,一般归属于行政权的范畴,故在近现代民主国家,审计权逐渐演化为制约行政权的重要手段。因此,对国家审计权的功能需求总是与制约行政权紧密联系的。现以“议行合一”与“三权分立”两种差异较大的“政治系统”为中心,考察在不同政治体制下国家审计权配置模式的形成因素。

1. 议行合一：“行政权的内部制约”的功能需求。“议行合一”的基本含义包含代议机关和行政机关权力关系同一性，即在代表人民意志的问题上，代议机关和行政机关都是人们意志的体现。从这个意义上说，“议行合一”与“三权分立”所强调的代议机关（立法权）、行政机关（行政权）与司法机关（司法权）之间的相互分立与相互制衡的含义有着明显不同。

在“议行合一”的“政治系统”下，无论是实行人民民主专政的前苏联还是我国，无论是代议机关还是行政机关，体现的都是人民的意志，两者的权力关系具有同一性。因而，在1918年前苏联与1982年我国的立法者眼里，国家审计权无论被配置由代议机关还是由行政机关行使并没有本质上的差别，其主要目的都是在共产党的领导下实现人民对包括财政机构在内的国家行政机关、企事业单位的财政财务收支及其经济活动的监督检查。与此同时，由于财政机构本身就属于行政的一部分，国有企事业单位也被视为政府的附属物，与行政权的行使联系十分密切。随着计划经济条件下政府大规模介入经济社会活动，客观上要求政府承担更多的经济社会职责，要求行政权主动、灵活、高效地集中国家资源与社会财富。然而，这种客观需求最终发展的后果，必然使得行政部门越来越多、行政内容越来越丰富，行政机关及行政权空前壮大并导致行政优位的局面。例如，据统计，1982年改革前国务院工作部门多达100个，机关工作人员有5.7万余人，达到新中国成立以来的最高峰。从这个意义上说，与立法机关相比，行政机关对其所属的单位与部门实施内部审计监督将具有更为便捷、高效等无可比拟的优越性。

在这种背景下，立法者主观上出于对行政机关的信任（欠缺由政府以外机关行使的必要性），客观上也没有更合适的可替代的行使对象（欠缺由政府以外机关行使的可行性），最终选择确立了将国家审计权配置由行政机关行使的行政型配置模式。

2. 三权分立：“行政权的外部制约”的功能需求。在“议行合一”的“政治系统”下，立法权、行政权、司法权相互独立、互相制衡的权力制约理念，以及国家审计权制约行政权的主要特点，“三权分立”下的国家审计权一般只能配置由行政机关以外的部门行使，即“行政权的外部制约”是“政治系统”对国家审计权的基本功能需求。

具体而言，在英美等立法型国家审计权配置模式的国家，尽管审计机关有时也参与对立法机构的立法与政策的评估，但主要还是通过对财政的监督与控制以作为对行政活动的外部审核而存在的，其重点是围绕议会的财政权，实现对行政活动及权力运行的控制。这样，国家审计权可以借助较为强势的立法机构维护自身独立性与权威性，推动审计法律制度的发展与完善。鉴于此，无论是英国还是美国，尽管立法型模式下国家审计权往往脱胎于行政型模式，但立法都最终将国家审计权转交由具有一定优位特征的立法机关行使，作为立法机关控制财政乃至整个行政权运行的一种手段。鉴于此，无论是“迈出了实现现代政府受托责任的第一步”的英国《1866年国库和审计部法案》，还是美国《1921年预算和会计法》，在设

立国家审计机关时，都选择了隶属于立法机构的审计模式。立法型配置模式设立一百多年来的实践也表明，进入形式法治时期的立法机关（立法权）在“三权分立”结构中具有一定的优位特征。这些国家立法将国家审计权配置由立法机构行使，是此种模式的国家审计权得以有效运行并发挥其应有作用的前提与基础。这样，国家审计权可以借助较为强势的立法机构维护自身独立性与权威性，推动审计法律制度的发展与完善。诚如王名扬教授所言：“审计权是国会控制行政活动的很有效力的工具。”

在法意等司法型国家审计权配置模式的国家，对国家审计权提出“行政权的司法控制”的功能需求，使得国家审计权成为司法控制财政及行政权的重要手段。从历史的角度来看，通过司法职能来对政府财政行为进行控制的理念最早起源于法国。法国在历史上就有通过司法机关控制政府财政行为等行政权力的司法传统，这与最高统治者的认识密切相关。例如，当时的法皇就认为，司法是皇家最光荣的职责，而应当由审计院掌财务之司法审判。法国的这种司法制度的传统，对后世的许多国家产生了较大影响，成为近现代司法型模式的鼻祖。这种司法制度的传统具有许多现代国家审计权有效运行所必备的品质：借助司法权的独立性与权威性，抵御财政控制过程中的干扰。这正如葡萄牙审计法院院长 António L.Sousa Franco 所言：“求助于法院的独立性、豁免权和公正性以查明并保证所有那些管理公共财产和收入、或以其他方式涉及公共钱财的收取或使用的人履行法律。由此，在财政法院里，公众利益的主导地位是显而易见的——在国家利益和公众（尤其是纳税人）整体利益的双重意义上——负责管理公共钱财的人员在管理公共钱财的任何时候都要忠于法律，履行法律。”

在德日等独立型国家审计权配置模式的国家，由于实行的是二元立宪君主制，君主仍然拥有较大实际权力的立宪君主政体。从法律上说，这些国家的行政权控制是一个比较棘手的问题。如就德国而言，由于其实行“三权分立”制度，不仅与英美等普通法系国家不尽相同，而且与法国等大陆法系国家也有较大差别，即德国“行政权力的行使具有特殊优越的地位”，立法权与司法权一般很难直接干预行政权——这是德国行政的一个显著特征。因而，独立于立法、行政与司法之外的国家审计机关得以通过对财政权的制约而部分承担监督行政权行使的职责。从这个意义上说，处于至高权威的国家元首对行政权的监督与控制就显得极为重要。鉴于此，“政治系统”在进行国家审计权法律配置模式的设计与选择时认为，作为“制权”工具的国家审计权只有直接配置给国家元首，而独立于立法、行政和司法机关之外，才能实现国家元首对行政权控制的需要。

三、对我国行政型国家审计权配置模式变革的启示

根据代议民主理论，我国立法应当将国家审计权配置由在法律上具有优势地位的代议机构（即人大）行使，但1982年宪法建立的却是行政型模式。这主要是与“议行合一”体制下“强政府、弱人大”的政治现实相适应的。

1. 我国变革行政型国家审计权配置模式的可能性。随着我国民主法治建设和政治经济体制改革的深入开展,自20世纪90年代以来,我国国家审计权运行的“政治系统”发生了一定程度的变化,即“强政府、弱人大”政治局面有所改观。为了实现国家权力的监督与制约,近年来公众要求提升各级人大履行法定职能的能力与水平、限制政府权力的呼声日益高涨。作为国家的最高立法机关和民意代表机构——各级人民代表大会及其常务委员会,在国家政治生活中的实际作用不断增强,逐渐成为国家权力制约体系中的重要一极。人民代表大会及其常务委员会积极通过宪法授予的立法与监督两项职权,强化对政府的监督与权力制约。一方面,从立法职能角度看,全国人大制定并颁布实施了《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《公务员法》等一系列法律以及地方人大制定的部分地方法规,进一步约束政府权力的活动范围,为构建法治基础上的有限政府奠定了基础;另一方面,从监督职能角度看,人大对政府等机构的监督职能也越来越受到重视并得以提升。2007年颁布实施的《各级人民代表大会常务委员会监督法》更是使得人大对包括政府预算在内事项的监督得以制度化、规范化、程序化。

因此,从理论的角度来说,我国民主政治的发展和“强政府、弱人大”局面的逐步改观,不仅为全国人大通过立法改变由政府行使国家审计权创造了条件,也为各级人大最终直接行使国家审计权以强化立法权、实现其对行政权的制约奠定了基础。

2. 我国变革行政型国家审计权配置模式的现实性。尽管面对全球化所带来的环境变迁的挑战,行政型模式实现变革的压力骤增,但由于维系现行模式稳定的一些重要因素,尤其是基本稳定的外部“政治系统”关键性因素仍然存在,暂时阻断了变革的可能性向现实性的转变。因此,我国现阶段的审计体制改革只有在“行政系统”的框架内进行才会有实际意义。

(1) 基本稳定的政治体制与宪政框架。从1978年提出政治体制改革以来,我国的政治体制改革主要经历了两个阶段:

第一阶段改革从1978年十一届三中全会到1989年,改革的背景是反思历史特别是文革的历史教训,以传统人文知识分子发起一场又一场观念变革,推动政府自上而下的改革。这次改革思想理论上的成果,主要是确立发展社会主义民主和法制作为国家根本任务以及执政党要在宪法与法律范围内开展活动。

第二阶段是经济体制改革在1992年以后发展迅速,而政治体制改革的步伐却趋于保守甚至是停滞。随经济改革成果和经济繁荣的出现,部分政治精英、财富精英和知识精英在政治上日趋保守,来自政府的自上而下的改革日渐微弱。然而,

由于市场经济改革带来的经济发展和社会结构的变化,以及来自社会基层公众参与力量的日益兴起,产生了一种新的社会政治改革的冲动。因而,第二阶段的政治体制改革还是在党内民主、党际民主、人民民主三方面各迈出较多小步,取得了不小成绩,如2007年的《各级人民代表大会常务委员会监督法》就是这个阶段立法监督的制度化成果。由此可见,我国的政治体制改革是在保持原有制度框架内进行的,尽管注重提高人大的能力与地位,但议行合一的政治体制是基本稳定的,人大与政府具有利益的一致性的政治理念基本没变。

(2) 实然强势的行政机关与行政权。与我国计划经济体制下的全能政府相比,社会主义市场经济条件下政府的行政权力尽管有所减弱,但仍然处于相对强势的地位。笔者认为,这种政治现实除了受历史上我国“行政独大”的政治传统影响,主要与现阶段基本国情对强势政府的需求有关。随着改革开放与社会主义现代化进程的深入,对正处于经济转型与社会转轨的我国而言,既是一个创造社会财富的黄金发展期,又是一个经济社会矛盾集聚与爆发的凸显期。为了有效维持社会秩序,应对国内外的各种挑战,动员和组织社会资源、促进社会转轨和社会发展,人们普遍产生了具有较高治理能力政府的渴望。鉴于此,处于转型时期的我国政府仍必须具备较强的经济调控、组织动员和社会治理的能力,处于相对强势的地位是不言而喻的。在我国,“80%的国家机关是行政机关,80%的法律法规是行政机关起草的,80%的法律法规是靠行政机关来执行的。”这三个80%充分说明了行政机关在国家治理进程中的重要地位与重大责任。

由此可见,在处于转轨转型阶段的我国,基于为改革开放和现代化建设提供稳定社会秩序的政治保障的需要,我国现阶段基本国情下的行政机关及其行政权仍然处于强势的地位。诚如美国著名政治学家亨廷顿对政府的评价,“基本的问题不是自由,而是创造一个合法的公共秩序。当然,人们可以有秩序而没有自由,但他们不能有自由而没有秩序。必须先有权威,然后才能对它加以限制”。

主要参考文献

1. 帕森斯,斯梅尔塞著,刘进等译.经济与社会——对经济与社会的理论统一的研究.北京:华夏出版社,1989
2. 项俊波.国家审计法律制度研究.北京:中国时代经济出版社,2002
3. 文硕.世界审计史.北京:企业管理出版社,1996
4. 刘兆兴,孙瑜,董礼胜.德国行政法.北京:世界知识出版社,2000
5. 蔡定剑.论深化政治体制改革的迫切性.中国政法大学学报,2008;3