

“联动审计制”下国家经济监督系统功能及其动力机制研究

丁晓燕

(深圳职业技术学院 深圳 518005)

【摘要】我国现行的国家经济监督系统是以审计为代表的隶属于国家行政系统以内的“行政型”监督体系。实践证明,这种监督体制存在着重大缺陷。本文深入探讨了“联动审计制”国家经济监督系统的概念、特点及动力机制,以期政府审计的发展提供参考。

【关键词】联动审计制 经济监督 动力机制

一、“联动审计制”国家经济监督系统的概念

党的“十七”大会议明确了我国政府体制改革以“大部制”的构建为基本方向,完善国家经济监督体系的研究也属于“大部制”改革研究的范畴。一批学者从大部制改革的视角,探讨监督系统的地位和构建思路。其中比较有代表性的观点有:石亚军、施正文(2008),倪星、付景涛(2008)提出要在政府部门的整体层面上构建决策、执行、监督适度分离的组织架构,政府体系的上下两端为数量较少的决策与监督部门,中间为根据宏观职能进行分类的数量较多的执行部门。但是这些学者并没有给出构建国家监督系统的具体思路和方案。

还有一些学者对国家经济监督系统的研究主要从审计学的视角展开。杨时展(1989)、文硕(1990)从公共受托责任和民主政治的角度研究国家审计问题,指出民主政治的发展会改变中国国家审计的发展走向,审计机关作为监督政府对人民所承担的公共受托责任履行情况的政府行政部门,应设立在人大下面。

秦荣生(1994)、项俊波(2002)、廖洪(2005)等提出和阐述了“立法论”改革观点,主张把现行审计的职能和机构完整地政府系统中全部转移到人大系统。这种体制强化了审计与政府之间的独立性,克服了现行审计体制存在的主要弊端。但“立法论”改革在消除现行监督体制劣势的同时也湮没了现行监督体制的优势,既增加改革阻力,也增大了改革的成本,缺乏现实可行性。

李齐辉(2001)、吴联生(2002)等提出“垂直论”改革观点,认为应该改革地方政府对审计的领导关系,实行上级审计机关对下级审计机关垂直领导。这种改革试图切断审计机关与政府之间的行政关系,以增强审计的独立监督权,这种观点强化了中央政府的集权领导,与当前的转变政府职能、建立民主透明政府的改革方向不符。

高存弟(2003)等主张“独立论”,认为审计机关是一个不涉足立法、司法、行政活动的独立存在的监督组织。在我国,国家监督体制改革离不开党的领导,而且这种改革涉及面广,国

家要投入更多的人、财、物来重新构建其监管体系,同样缺乏现实可能性。

杨肃昌(2004)提出了审计“双轨制”的观点,这种观点仅仅从审计一个部门的改革构建国家经济监督系统,没有将审计、监察、纪检作为国家经济监督部门加以系统考虑,无法消解现行监督体制中监督资源浪费、动力机制缺乏、监督效力低下的弊端。

上述观点都是把审计独立性和单纯的可行性作为评价和改革国家经济监督体制的出发点或标准。笔者比较倾向于刘世林(2010)提出的观点,即从国家行政治理的视角提出审计应是国家经济监督系统的有机组成部分,是国家经济监督系统中信息制衡系统的观点。基于这种观点,我们认为国家经济监督体制改革,不仅应将“独立性”、“可行性”作为改革出发点,尤其是还应将改善监督功能、加强民主监督、提高监督效率作为改革国家经济监督体制的出发点或标准,打造全社会各监督部门和社会公众都参与的“联动审计制”。因此,笔者提出的“联动审计制”国家经济监督系统应该是一个全方位联动的功能整合与权力制衡审计系统。

二、“联动审计制”下国家经济监督系统的架构

所谓“联动审计制”国家经济监督系统是指在不改变国家现行监督部门机构建制和保留现有监督部门功能优势的前提下,根据功能整合的原则对现有监督部门,包括审计、监察、纪检等部门进行功能调整,组建“国家经济监督委员会”(如现行的经济责任审计联席会议制度);审计署改为“审计信息署”履行国家经济监督信息生产职能;监察部改为“审计监察署”履行国家经济监督信息应用职能(纪检委不改变职能,但要打通其监督信息来源、应用渠道)。

国家经济监督委员会,是一个专门协调管理国家经济监督部门的机构,这个机构隶属于国务院,由一名副总理或国务委员担任该机构的专职主席,审计部门、监察部门、纪检部门等相关部门主要负责人(兼职)和若干人大代表(专职代表兼任)担任领导班子成员,配备少量的工作部门(将审计、监察部

门的法制司、监察部驻审计署检查局、监察部纠风室等划入)和人员。其主要职能是:①协调审计、监察、纪检及相关部门等监督系统内在关系;②代表国务院对审计、监察部门实行目标管理,作为监督系统的决策部门负责制定国家经济监督政策制度、国家经济监督中长期规划和工作目标;③协调国家经济监督部门与国务院各部委的关系;④协调国家监督部门与人大常委会的关系。

审计信息署是履行“监督信息生产”职责和功能的部门。在机构设置上,除了将原审计署法制司和监察部驻审计署检查局划归“国家经济监督协调委员会”,原监察部信访室调入审计信息署以外,其他部门均根据审计署职能转换的需要,在内部进行小幅整合与调整。审计信息署仍属于正部级单位,其功能主要是根据国家经济监督的需求,负责监督信息生产。监督信息生产过程包括监督信息输入、监督信息处理、监督信息输出三个环节。

审计监察署是履行监督信息应用职责和功能的部门。在机构设置上,除了将原监察部“信访室”调入审计信息署以外,其他部门均根据监察部职能转换的需要,在内部进行小幅整合与调整。审计监察署仍属于正部级单位,其功能主要是根据国家经济监督的需求,负责监督信息应用。监督信息应用过程包括法规问责信息应用、绩效问责信息应用、犯罪问责信息应用三个部分。

三、“联动审计制”国家经济监督系统的特色

“联动审计制”国家经济监督系统是一个以监督信息系统循环为主体的权力制衡系统,这一概念是在分析、总结国内外国家经济监督理论和实践经验的基础上提出的。建立和完善“联动审计制”国家经济监督系统的思路和方案是在总结现行监督体制利弊的基础上,运用现代政治学、经济学、管理学及审计学等学科中的系统论、信息论等相关原理,在吸收现代民主政治思想营养的前提下完成的。“联动审计制”国家经济监督系统表现出与其他相关监督体系所不同的特色。

一是理论上的特色。以控制论的视角分析我国政府治理中的主要矛盾,提出通过强化监督权力来解决决策、执行与监督权力失衡,以实现权力平衡的观点;以系统论的理念探索我国监督权力弱化的根本原因,提出要强化监督权力就必须对监督部门进行系统化的调整,构建开放透明的国家经济监督系统的观点;以信息论的思维探索我国监督系统动力不足的主要根源,提出要构建积极主动的国家经济监督系统就必须从构建开放透明的监督信息系统入手的观点。这些观点为“联动审计制”国家经济监督系统的构建奠定了坚实的理论基础,同时也体现出“联动审计制”国家经济监督系统的理论创新。

二是体制上的特色。在充分研究国内外政府治理模式的基础上,通过将审计部门、监察部门、纪检部门的功能进行调整和整合,构建出权责明确、功能完整、内外信息对称、开放透明、动力充分而高效的适合我国民主政治体制要求的“联动型”国家经济监督系统。国家经济监督体制改革的整体构想凸显了具有中国特色的“民主监督”这一特征。

三是技术上的特色。在构建监督信息系统方面,通过引入

现代化信息技术,改变了传统的审计部门和监察部门的信息采集、处理、报告的方式、结构和流程,建立了新型的数据化监督信息模型,构建出以审计报告(此概念为首次提出)为主导的监督信息平台,实现了监督信息的系统化、数据化、可验证等特征。

四、“联动审计制”国家经济监督系统的动力机制

“联动审计制”国家经济监督系统的建立和形成是政府行政体制改革的必然产物。在我国社会主义条件下,人民政府的权力来自人民,政府在配置公共资源的执政过程中必须体现执政为民的价值理念。但是在现实生活中,一些政府官员贪污腐败、有法不依、决策盲目、缺乏责任感,一些监督部门监督不到位、缺乏监督动力、对群众反映强烈的社会热点问题反应迟钝、查处“不作为”、“难作为”等问题严重影响了政府在群众中的威信。因此,改革现行监督体制,是构建我国和谐社会,促进政府廉政、勤政建设,建立和形成权力强势的国家经济监督系统的需要。

广泛吸纳社会公众参与对政府执政权力运行的民主监督,借助公众的力量打造权力强势的国家经济监督系统,这是“联动审计制”监督系统的动力来源。在“联动审计制”国家经济监督系统中,合理调整审计部门、监察部门、纪检部门的权责结构,搭建民主监督的信息平台,是满足社会公众对政府资源配置决策、执行的参与权、知情权的需要,也是满足社会公众参与监督的需要。

“联动审计制”国家经济监督系统的动力来源体现为以下四个方面:

1. 监督需求的拉动力。“联动审计制”是为了满足社会公众参与监督,促进政府执政廉洁、透明、公平、高效而建立的,这对国家经济监督系统提出了明确的要求和目标。要实现这一目标,国家经济监督系统直接运用的手段就是对影响政府执政(国家公共资源配置决策和执行)目标实现的相关行为(包括违反党纪国法、贪污犯罪、懒政庸政等行为)进行处罚和惩治。这种手段可称为“处罚问责”,是国家经济监督的终极手段。处罚问责可以使政府执政过程中违反党纪国法、贪腐犯罪、懒政庸政行为受到应有的惩处。

政府处罚问责的内容包括法规问责、绩效问责和犯罪问责。法规问责是指对政府执政行为中违反党的纪律和国家法律、法规、制度、规定的行为,但达不到经济犯罪标准的行为进行追究,包括经济处罚和行政处罚手段。“绩效问责”是指对政府执政行为中并没有严重违反国家法律、法规和经济犯罪的行为,由于责任人“不作为”、“乱作为”给国家造成损失或没有达成绩效目标的行为责任进行追究,也适用经济处罚和行政处罚手段。犯罪问责是指对政府执政行为中的重大经济犯罪行为责任进行追究,适用刑事处罚手段。

国家对“联动审计制”经济监督系统的问责需求实质上是社会公众对政府监督的需求。在问责处罚过程中,吸收人大代表参与以及将处理结果向社会公示,无形中给实施监督信息应用职能的审计监察部门带来了压力,使监督部门的问责处罚不能也不敢“不作为”、“乱作为”。这种压力就是对国家经济

监督系统的监督拉动力。

2. 信息需求的牵引力。“联动审计制”国家经济监督系统包括监督信息生产和监督信息应用两大系统。专施监督信息应用职能的审计监察部门对政府执政过程实施问责处罚,必须掌握政府执政(国家公共资源配置决策和执行)过程中违法违纪、经济犯罪的事实和证据,了解其决策和执行绩效目标的实现情况,即实现监督部门与决策部门、执行部门的信息对称。这种手段可称为评价问责,是国家经济监督的信息手段。评价问责可以揭示政府执政过程中出现的信息弄虚作假行为、资源配置违法违纪行为以及绩效实现水平,为处罚问责提供可靠的证据。

为实现监督部门与决策部门、执行部门的信息对称,必须通过专施监督信息生产的审计信息部门及时提供系统、完整、可靠的监督信息。基于审计监察部门的法规问责、绩效问责、犯罪问责信息的需求,监督信息生产部门必须在信息的覆盖范围、涉及内容、涉及领域等方面满足处罚问责的需求。为了实现这一需求,监督信息生产部门的信息采集范围必须扩展,即将现行的信息采集范围由财政财务收支活动扩展到财政财务管理活动、实物资产管理活动、人力资源管理活动、业务经营管理活动等方面(刘世林,2011)。信息的采集和处理内容必须延伸,即从财政财务管理活动的合法合规信息延伸至政府决策、执行活动真实可靠信息,决策、执行活动合法合规信息,决策、执行过程和结果的经济性、效率性、效果性信息。信息涉及的领域必须拓宽,既要涉及经济管理领域,也要涉及行政管理领域。这是因为在政府对社会公共资源进行配置的过程中,决策和执行过程中往往是经济手段、行政手段交叉并用,特别是在市场经济制度不完善的情况下,经济手段、行政手段运用不规范导致经济行为结果和行政行为结果界定不清,这时更需要通过全方位采集监督信息,以实现监督信息的完整性,进而满足审计监察部门处罚问责需要。

审计监察部门向审计信息部门提出处罚问责信息需求实质上是监督信息应用对监督信息生产的需求。监督信息生产部门在信息整合处理过程中,必须按照监督信息应用环节信息需求口径提交信息,不得自行缩小审计检查范围,擅自降低信息质量。同时,它所发布的信息必须经得起社会各界质疑,这无形中给专施监督信息生产职能的审计信息部门带来了压力,使审计信息部门输出信息的方式和内容更加规范、完整、可靠。这种监督信息应用的“刚性”需求无疑是对监督信息生产的一种牵引力。

3. 公民参与的推动力。在“联动审计制”国家经济监督系统基础上搭建的监督信息生产和监督信息应用的制度设计中,每一个环节都必须考虑民众参与监督的途径和方式,在整个监督过程中必须突出民主监督的形式和内容。公民参与监督最主要的方式是在监督信息的输入环节,通过扩大信息的来源渠道,吸收社会各界提供信息,参与监督;在监督信息的输出环节,通过扩大信息公开范围,吸收人大代表和其他民意代表对评价信息进行质询,参与监督;在监督信息应用环节,通过广泛征求民众意见,提出处罚问责方案,公示问责结果,

吸收社会民众力量参与监督。这种手段可称为民主问责,是国家经济监督的过程手段。民主问责可以疏通民间与政府及其监督部门的信息渠道,构建社会公众参与监督的“舞台”。

扩大监督信息的来源渠道主要是指在监督信息的输入阶段,即信息采集阶段,改变传统的只通过常规检查从被审计单位搜集证据的单一手段,将信息采集方法和渠道拓宽。采取多手段、多渠道的复合信息采集方法,不仅可以广泛收集社会信息,也可以保证信息的全面性。拓宽后的信息采集方法和渠道如下:一是汇总采集,即在监督信息生产部门建立专门公共信息采集部门,从公共媒体、网络平台、群众信访、公众投诉、举报电话等相关资料中搜集政府及其相关部门决策执行中有关问题的线索、证据和公众评价意见和建议,并对相关资料进行分类汇总整理,作为重要的输入信息。二是检查采集,即建立单位信息采集部门,派出审计组深入被审计单位,对被审计单位提供的会计资料、管理资料、决策计划方案、预决算资料、制度章程等相关资料进行常规检查,作为主流输入信息。三是调查采集,即建立专项信息采集部门,派出专项审计调查组,制定和发布单位、行业综合情况调查表、社会调查问卷、专门问题调查表,例如干部财产申报表、干部任职计划、干部述职报告表等,并对采集的信息验证确认、加工整理,作为主要输入信息。

扩大信息公开范围,是指在审计信息部门将采集的信息经过验证、整合、评价等处理以后,在向审计监察部门发出审计报告的信息输出环节,邀请部分人大代表、政协委员及其他民意代表参与审计听证会,就审计信息部门对决策部门、执行部门信息的真实可靠性,资源配置活动的合法合规性、资源配置过程和结果的适当性、有效性等评价信息进行质询,从而达到扩大信息公开范围的目的。

广泛征求民众意见,是指在监督信息应用环节,审计监察部门根据审计信息部门提供的对决策部门、执行部门及相关责任人的评价意见所提出的处罚问责方案,接受人大代表和政协委员质询,对处罚问责方案及处罚结果向社会公告。

公民广泛参与监督信息的输入,在监督信息采集方式和内容方面充分反映民意,吸收人大代表和政协委员参与评价质询和问责质询,在监督程序上注入民主元素,问责处罚结果及时向社会公开,在监督手段上体现民众要求,不仅强化了对政府及其决策部门、执行部门的监督,也是对监督部门的“再监督”。这种连环式的民主监督机制无疑是对监督过程的强大推动力。

4. 内部制衡的互动力。“联动审计制”国家经济监督系统在注入民主监督元素的基础上,将监督系统分为监督信息生产和监督信息应用两大分支系统,在监督系统内部形成了两大系统相互协调、相互制衡、相互推动的局面。

注入民主监督元素是促进监督目标实现的原动力,在民众广泛参与监督的外围压力下,监督系统的内在动力被激活。监督信息生产部门必须按照处罚问责的信息需求范围采集信息,按照处罚问责的信息需求结构和内容整合并处理信息,按照处罚问责的信息需求质量标准输出信息。否则,将给监督信

投资者法律保护、产权性质与技术并购绩效

何健生 陈海声(教授)

(华南理工大学工商管理学院 广州 510641)

【摘要】 本文以2008年进行技术并购的上市公司为样本、产权性质作为分类标准,考察了投资者法律保护与技术并购绩效之间的影响。研究发现,我国技术并购后三年都体现为负绩效,只在并购后第二年绩效产生较大提升;相对于国有企业天然的政治关联作保障,民营企业更为注重投资者法律保护;投资者法律保护与企业技术并购绩效体现正相关关系,且在民营企业中更为显著。

【关键词】 投资者法律保护 技术并购绩效 产权性质

为适应经济全球化以及科学技术的迅速发展,我国提出要在十二五期间改变我国的经济增长模式。经济增长模式改变的基础在于以技术升级为核心的产业升级,技术并购作为一种从组织外部获取技术资源的重要源泉,一旦技术并购经过整合获得成功便会为企业带来巨大的超常收益,因此企业技术并购所带来的绩效就成为21世纪企业界和学术界关注的焦点之一。

投资者法律保护作为外部股东防止自身利益被内部人剥夺的机制,提高了公司内部人或控股股东掠夺行为的转移成本,能起到减少代理成本以及抑制控股股东掠夺公司利益的作用。在不完善的法律制度下,控股股东将更多地侵害中小股东的权益,中小投资者能预见其利益受损而不愿投资,导致股

息使用部门的问责处罚造成重大影响,甚至导致“处罚问责”无法正常开展,难以达到监督目标的要求,无法向公众提交一份满意的答卷。为了避免这种情况的发生,监督信息使用部门势必向监督信息生产部门施加压力,促使监督信息生产部门按照规范向其提交符合问责要求的监督信息。

反过来,监督信息生产部门保质保量地向监督信息应用部门提交监督信息后,监督信息应用部门也必须不折不扣地将监督信息加以充分合理的利用;当监督信息没有被充分合理利用,监督信息应用部门将“问责处罚”结果向社会公开和向审计信息部门反馈之后,公众首先质疑的就是监督信息生产部门的工作质量。在这种情况下,审计信息生产部门会想尽办法促进监督信息应用部门充分地应用信息,以保证监督的有效性。由此可见,监督系统的内部协调、内部制衡是相互的。

主要参考文献

1. 高存弟等.政府审计的发展趋势研究.审计研究,2003;3
2. 李齐辉等.试论我国审计制度的构建和创新.审计研究,2001;5
3. 廖洪.审计体制改革提上日程.21世纪报道,2004-6-23

权高度集中,公司治理失效,绩效也会因此下降。因此投资者法律保护对技术并购所产生的超常收益能否起到保护作用值得深入探讨。我国转轨经济制度背景下,不同产权性质的企业对投资者法律保护程度的反映并非一致。因此本文试图通过理论和实证研究分析寻找在不同产权性质下投资者法律保护与技术并购绩效的相关关系。

一、理论分析和研究假设

1. 投资者法律保护与技术并购绩效。一方面,有效的投资者法律保护能够缓解内部人和外部投资者之间的代理问题。Jensen和Meckling(1976)明确指出,除内部股东的持股比例外,代理成本的水平还取决于法规和合同设计。司法体系和法律条文在社会组织尤其是从事经济活动的组织中起着重要

4. 刘世林.基于决策、执行、监督分离治理模式下的内部审计地位.会计研究,2010;2

5. 刘世林.政府绩效责任审计及其评价模型.北京:中国时代经济出版社,2011

6. 倪星,付景涛.大部门体制:英法经验与中国视角.天津行政学院学报,2008;1

7. 秦荣生.受托经济责任论.大连:东北财经大学出版社,1994

8. 石亚军,施正文.探索推行大部门制改革的几点思考.中国行政管理,2008;2

9. 世界主要国家审计编写组.世界主要国家审计.北京:中国大百科全书出版社,1996

10. 文硕.世界审计史.北京:中国审计出版社,1990

11. 吴联生.政府审计隶属关系评价模型.审计研究,2002;6

12. 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

13. 杨肃昌,肖泽忠.试论中国国家审计“双轨制”体制改革.审计与经济研究,2004;2