

国内公共经济权力审计研究：文献回顾与评述

饶翠华(副教授)

(西南交通大学经济管理学院 成都 610031)

【摘要】 中国共产党的十七大、十八大报告均指出,加强对权力的监督和制约需要发挥审计等职能部门的作用。国家审计是监督制约公共经济权力运行的重要方式,是公共受托责任得到有效履行的必然要求。本文回顾和总结了国内公开发表的公共经济权力审计研究有关文献,以期能为公共经济权力审计研究与实务的未来发展提供参考和帮助。

【关键词】 公共经济权力 审计 监督 受托经济责任

权力腐败现象是社会发展中的不和谐因素。为了建立和完善市场经济体制,推进社会主义民主政治进程,对权力进行监控和制约,使其适当运行成为必然。党的十六大报告第五部分“政治建设和政治体制改革”中明确提到:“建立制约有效的权力运行机制,加强对权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”,必须“发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用”。审计被赋予新的使命和职责,为进一步加强国家审计制约监督公共权力运行提出了新的要求。十七大、十八大报告进一步提出建立健全权力运行制约和监督体系,体现出党和政府对公共权力实行审计监控的迫切需求和高度重视。

在此背景下,有关公共经济权力审计监督的研究逐渐展开,形成了一批研究成果。对这些研究成果进行总结回顾,有助于公共权力审计研究水平的提高,更有助于将研究成果运用于实践。为此,本文从中国知网全文数据库中搜集了国内发表的有关公共经济权力审计的文献,对研究现状进行归纳和评价,以供研究者参考。

一、公共经济权力审计研究内容回顾

经整理归类,已有的研究主要涉及在公共权力监控中审计所起的作用,对公共经济权力实施审计监控的动因,审计对公共经济权力运行进行监控的作用机制和路径,影响审计监控效果的因素等几个方面。

(一)关于审计在公共权力监控中的地位和作用

公共权力是指配置公共资源与变更公共资源产权的能力。国内很多学者研究了公共权力的制约机制,归纳起来主要有四种,即法律制约权力、权利制约权力、权力制约权力,以及道德制约权力,而作为核心制约机制的“权力制约权力”中最为重要的就是要发挥审计监督的职能。

刘家义审计长(2011)在“国家审计与国家治理”的讲话中谈道:配置、使用、管理公共资产和公有资源的权力和责任,国家将其委托赋予了相关的公共权力机构及其权力人。同时,国家又通过法律授权专门的机关对这些权力行使适当与否、责任履行得如何进行监督,这个专门机关的监督就是国家审计。

许义生(2004)认为:对政府机构及其主要领导的权力实施审计监督和制约,是新环境下审计机构新的职责;权力运行机制建立与运行情况是其制约与监督的对象;而对被审计人建立和运作权力运行机制的情况作出客观评价以确保国家公共权力健康、廉洁、有效行使则是其审查目的。

苗连琦(2011)阐述了如下观点:我国当前经济体制改革尚未完成,政治体制改革举步维艰,权力制约权力、权利制约权力和道德制约权力虽然同时共存,但三种制约机制所起作用是有一定次序的,不同环境条件下所发挥作用重要的程度有所差异。

郝振平(2011)认为:国家作为受托者接受全体公民的委托,具有获取公共财产和公共资源的权力,同时承担相应的公共责任,也被赋予了履行公共责任的权力,并配之相应财权。所以国家审计应该对财权和事权进行统一的监督。

李凤雏(2012)以人性弱点为视角进行分析,认为只有通过绩效审计,对公共权力特定行使者行使权力进行监控,才能控制其人性弱点,权力才能正常合理地运行,否则,公共权力必然被滥用。

(二)关于对公共经济权力实施国家审计的动因

蔡春(2000)、王光远(2002)认为:控制是受托责任的需要,没有受托责任就不会有控制。受托经济责任的确定

立,使得审计的产生与存在成为必然,所以审计本质上是一种特殊的“经济控制”,是对经济责任受托人使用权力的控制。

董延安(2007)把国家审计对公共经济权力进行监控的动因分为内外两个方面,内在动因是保证和促进受托经济责任得到全面有效履行,而其外在动力则是基于实施相关法律、遏制腐败、建设社会主义民主政治等的现实需要。王素梅(2013)也持有类似的观点。

徐荣华(2011)则认为,受托经济责任是国家审计产生的动因,同时受托经济责任产生政府职责。政府职责的适当履行,是国家审计的终极目标,也是国家审计的落脚点。

综上,国内学者大都认为,公共受托责任是国家审计产生和发展的内在动因,而公共经济权力和公共经济受托责任二者是对称的,只有正确行使公共经济权力,才能确保全面有效地履行公共经济受托责任。因此国家审计必须对公共经济权力运行进行监控以防止权力异化。这同时也是推进社会主义政治民主化进程的必然要求。

(三)关于公共经济权力国家审计监控的作用路径

蔡春、李江涛(2009)提出,在保障和促进受托经济责任得到有效履行的基础上,构建以经济权力审计监控为重心的创新审计理论体系。因权力、权利和道德三者对权力皆有制约作用,所以可构建以权力控制权力、以权利控制权力、以道德控制权力的一体化审计监控机制,其中,以权力控制权力是核心,而以权利控制权力和以道德控制权力则是两个基本点。苗连琦(2011)也有类似的论述。

王素梅(2013)则提出,国家审计对公共经济权力监督作用的发挥:财政财务审计是基础,绩效审计是方向,经济责任审计是关键,问责是手段,公共受托责任的关键是受托人应对其行为负责。首先,国家审计等监督体系通过制度安排,依法对经济权力行使进行监督,通过大量数据、资料分析,识别权力运行中的各种风险,并及时、客观地向执行系统和决策系统反馈,充分发挥“免疫系统”的功能。其次,健全国家审计结果运用机制,对有关违法行为追究相关单位和人员的责任,违法必究、执法必严。

(四)关于国家审计对公共经济权力监控效果的影响因素

国内学者比较一致的观点是,对公共经济权力实施国家审计监控的效果的影响因素,包括审计机构的独立性、审计人员的专业胜任能力、审计机构的审计权限、民主政治发展程度,以及被审计者所在地经济发展水平和市场化程度等方面。

娄尔行(1987)、李君(2000)等学者认为,保证审计机构独立性的终极目的是确保经济活动监督的有效性,确保对权力运行进行有效的控制。只有保证审计机构的独

立性,才能确保审计人员顺利地行使国家审计权限,进而确保受托人全面有效地履行受托经济责任。

董延安(2007)指出,影响公共经济权力审计监控效果的因素,包括审计机构的独立性、审计权限、审计力量以及经济发展水平。其中独立性是关键性因素,审计机构独立性越强,公共经济权力审计控制效果就越好。他利用2003~2007年审计署发布的政府各部门及直属事业单位预算执行情况的审计结果,采用实证分析验证了这一点。

胡家俊、宋常(2006)、李江涛(2009)、唐雪松(2012)等学者也都利用《中国审计年鉴》中的有关数据进行实证分析得出结论。宋常等的实证结果是:权力审计控制效果受到经济发达程度的影响。李江涛得出的结论是:审计署派出局和审计署特派办的审计人员数量越多,中央政府部门和央企经济权力审计监控效果越好;审计人员数量的增加对公共经费的滥用能起到抑制作用,进而遏制权力异化,防止腐败发生。而唐雪松得出“所在地的市场化程度越高,政府审计结果信息被相关各方利用的程度就越高,进而达到的审计控制效果也就越好”的结论。

和秀星(2011)则从我国政府审计机构性质、审计业务流程,以及各职能机构间审计权力的配置等三个维度进行研究,得出的结论是:通过分权制衡将审计的立项权、查证权、审理权和执行权进行有效分配与制约,能够抑制机会主义,从而提高政府审计监控效果。

郭志英(2012)提出公共经济权力审计监督效果受公共权力审计监督的三环节制约,即获取的审计监督信息是否充分准确,提出的审计监督建议是否奏效,实施的审计监督制裁是否有权威并能发挥威慑力。而在获取审计监督信息环节,能否获取充分的信息在很大程度上取决于审计机构与审计人员的专业水平、数量以及被审计单位所处地区经济发展水平。国家审计的独立性和审计人员的专业水平则对审计监督建议产生影响。审计机关所具有的确定审计对象权、制裁权和处理处罚权则对审计监督制裁是否发挥威慑力起到关键性的作用。

综上,公共经济权力国家审计监控效果的影响因素复杂多元,可归纳为内部因素和外部因素两大类。内部因素主要有国家审计机构独立性、国家审计机关内部组织模式,以及审计人员的专业胜任能力等;外部因素皆属环境性因素,主要有法律制度环境、国家经济发展水平、地区市场化程度和政治体制的民主化进程等。

二、公共经济权力审计研究内容总结

(一)国家审计在公共权力监督体系中的重要地位和作用得到广泛认同

公共经济权力审计作为国家审计的一个子系统,其终极目标就是确保公共经济权力的正确行使,包括行权过程和行权结果。目前,国内学者们的普遍共识是,只有

把公共权力置于综合监控系统之下,公共权力才能得到适当行使,进而公共受托责任才能得到有效履行。而在这个综合监控系统中,国家审计是非常关键的一环。实施国家审计监控将公共权力运行暴露在阳光下,避免权力异化,已经得到学者们的广泛认同。

(二)实施公共经济权力国家审计有其内在动因和现实需求

研究者普遍认为,公共受托责任是国家审计产生和发展的内在动因,国家审计的功能和对象范围随着公共受托责任主体和内容的拓展而拓展。公共经济权力和公共经济受托责任之间存在对称性,要确保受托人全面有效地履行公共受托经济责任,权力部门及权力人必须正确行使被赋予的公共经济权力,因此国家审计必须对公共经济权力运行进行监控以防止权力异化。另外,实施公共经济权力国家审计也是源于法律制度的规定、推进政治民主化、防腐反腐以及完善国家治理等多方面的现实需求。

(三)“一体化”监控模式的研究尚处在初期

国家审计固然要在保障公共经济权力适当行使方面发挥重要作用,但靠“单兵作战”远远不够。因此,研究者们开始关注公共经济权力审计和财政财务审计、领导干部经济责任审计、政府部门的绩效审计之间的协作,尝试构建以公共经济权力审计为重心,多种审计模式协同作用的框架,实现“一体化”监控模式。但目前的研究还处于初期,仅对协作的必要性和各自的职能有初步的探讨,并没有深入分析研究“一体化”模式的具体建立和运行问题。

(四)实证研究成果相对较少

从方法上看,关于公共经济权力审计的研究主要采用的是规范式的论述,针对其动因、功能、作用路径、运行规则、与其他审计模式的关系等展开,而采用实证方法研究的少之又少,仅有宋常、胡家俊(2006)、董延安(2007)、李江涛(2008)等做过这方面的尝试。

三、公共经济权力审计研究展望

(一)公共经济权力审计、经济责任审计和绩效审计的关系研究

公共经济权力审计与财政财务审计、领导干部经济责任审计、政府绩效审计等有密切的联系,构建“一体化”的审计监控模式,利用国家审计中其他类型审计的结果为公共经济权力审计服务,这将是未来的一个研究方向。

(二)公共经济权力审计监控项目指标体系的研究

公共经济权力监控的目标是确保公共经济权力行使过程和行权结果的适当性,所以建立监控项目指标,在公共经济权力审计实施程序中非常关键,但相关文献中大多只探讨了建立项目指标的基本原则和方向。因此,构建

一套科学的公共经济权力审计监控指标将是值得进一步研究的问题。

(三)寻求研究方法的多样性

前已述及,公共经济权力审计的研究主要采用规范式论述,实证研究非常少,研究方法比较单一。目前,有关国家审计产生的数据信息获取方式主要有两种,一是由审计署以审计报告的形式定期公布披露;二是审计署编制《中国审计年鉴》出版发行。审计公告中量化信息比较少,而《中国审计年鉴》由于各个地方提供数据时口径不一,而且数据缺失量大,数据不全,同时,有些数据可能涉及国家的机密和安全也不宜公开,这些情况限制了实证研究的开展。因此,在现有条件下,采用案例研究是一个理想的选择。

【注】本文受教育部人文社会科学研究青年基金项目“公共经济权力国家审计监控研究”(批准号:11YJC790149)资助。

主要参考文献

1. 刘家义.国家审计与国家治理——审计署刘家义审计长在华盛顿的讲话摘要(2011年7月15日).工业审计与会计,2011;5
2. 许义生.国家审计对权力的制约与监督探讨.现代财经,2004;12
3. 苗连琦.公共经济权力审计监控机理研究.西南财经大学博士学位论文,2011
4. 郝振平.受托责任、权力匹配与国家审计.国家审计与国家治理理论创新研讨会交流文集,2011
5. 李凤雏等.绩效审计在推动完善国家治理中的作用分析.审计研究,2012;3
6. 董延安.经济权力审计控制效果研究.西南财经大学博士学位论文,2007
7. 徐荣华.国家审计与国家治理:内在联系及作用机理.国家审计与国家治理理论创新研讨会交流文集,2011
8. 蔡春,李江涛,刘更新.政府审计维护国家经济安全的基本依据、作用机理与路径选择.审计研究,2009;4
9. 王素梅.论国家审计对公共经济权力的监督.中南财经政法大学学报,2013;2
10. 娄尔行.审计学概论.上海:上海人民出版社1987
11. 李君.论审计的独立性.上海:立信会计出版社,2000
12. 宋常,胡家俊,陈宋生.政府审计二十年来实践成果之经验研究.审计研究,2006;3
13. 李江涛.经济权力审计监控研究.西南财经大学博士学位论文,2009
14. 唐雪松等.市场化进程与政府审计作用的发挥.审计研究,2011;3