

协同治理视角下审计案件线索移送机制的优化

杨平波¹(教授), 唐赛²

【摘要】基于国家监察体制改革的大背景,借助审计署发布的移送违纪违法问题线索公告,对审计案件线索移送现状进行深入分析,并厘清监察体制改革前后审计案件线索移送路径的变迁。在明晰目前审计案件线索移送处理障碍的基础上,从思想观念、法律制度、工作机制以及信息沟通与共享四个方面优化审计案件线索移送机制,以期为实现“监审协同”提供新思路。

【关键词】协同治理; 监察体制改革; 审计案件线索移送; 机制优化

【中图分类号】F239.65 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2019)13-0128-6

一、引言

党的十九大报告提出:“健全党和国家监督体系……深化国家监察体制改革,改革审计管理体制。”2018年3月,中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》以及第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《国务院机构改革方案》公布,国家监察委员会宣告成立,同时颁布了《监察法》。《监察法》第三十四条规定:“人民法院、人民检察院、公安机关、审计机关等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索,应当移送监察机关,由监察机关依法调查处置。”审计案件线索移送是国家审计参与腐败治理功能的拓展和强化,是审计在反腐败中发挥作用的关键。在我国,审计移送处理制度是一项具有中国特色的法律制度。虽然已经制定并运行多年,但在立法层面仍然缺乏专门的审计案件线索移送法律法规。

本文基于深化国家监察体制改革的要求,以审计服务国家治理体系和治理能力现代化为导向,从协同治理的视角,探索审计案件线索移送路径的变迁,优化审计案件线索移送机制,以推进党和国家机构职能的优化协同与高效运行。

二、相关理论基础及文献回顾

1. 审计协同治理研究。协同治理,简单来讲,就是在开放的系统中寻找有效治理结构的过程,强调参与主体的多元性、治理过程的协同性以及治理结果的超越性。协同审计是我国政府审计组织的新方式,迄今为止,有关“协同治理”与政府审计相结合的研究成果较少,大多文献主要从以下两个视角展开:①政府管理与国家治理视角。在政府管理方面,李冬等^[1]重点提出并建立了政府投资项目协同治理审计评价模型、内部协同审计检查机制等;在国家治理方面,王会金^[2]以国家治理为背景,引入协同理论与嵌入理论,构建了国家治理战略下我国政府审计协同治理的模式。②网络应用与信息平台视角。魏祥健^[3]提出将云计算技术融入审计工作,将云审计平台与协同治理审计模式相结合,通过协同的数据采集、分析和存储来实现协同审计。

2. 审计案件线索移送研究。目前关于审计案件线索移送的概念并未有明确规定,仅在规范性文件《关于进一步规范审计移送工作的意见》中提到“审计发现的超越审计机关职权范围需要移送的事项,应区分不同情况办理移送”。移送处理作为一种审计

【基金项目】湖南省社会科学成果评审委员会一般课题“湖南省农村危房改造反腐败审计治理机制”(项目编号:XSP18BC314)

工作机制,属于审计成果运用的重要方式^[4]。通过对已有文献的归纳可以发现,关于审计案件线索移送处理的研究主要集中在审计移送质量、审计移送标准等方面。在审计移送质量方面,审计移送事项查证深度不够、证据不够充分、受理机关不适当等问题造成审计移送质量低、立案率低,以致审计成果得不到充分利用;关于审计移送标准的讨论较多,审计人员对移送处理的标准把握不准确、对是否构成犯罪判断不明、对要件查证和表述不够等,导致移送处理随意性增加、工作效率降低,结案率也随之降低。楼春力^[5]认为,在证明标准的选择上,把检察机关的立案标准作为审计案件的移送标准能很好地兼顾审计机关移送与检察机关立案侦办。

3. 审计与纪检监察、检察机关协同治理研究。检察机关和纪检监察机关无疑是我国反腐败的两大支柱。有关审计与纪检监察、检察机关协同办案的研究出现得较晚,近几年才开始有学者涉足这一新的研究领域。在国家监察体制改革的大背景下,已有学者开始将法学和审计学进行交叉融合研究,对国家审计与国家监察的协同治理提出初步构想。国家审计与国家监察各自存在优劣势,两者之间存在互补关系^[6],它们的协同要通过立法确定基本规范,打通审计全覆盖与监察全覆盖的制度壁垒^[7]。

综观以上文献,作为审计结果应用的关键步骤,有关审计案件线索移送处理的研究主要集中在探讨移送的标准上,而对于移送处理过程、移送机制的讨论较少,成果系统性不强,结合新监察体系讨论审计移送过程中协同治理的相关研究也比较匮乏。基于此,本文立足于国家监察体制改革的大背景,着眼审计机关与监察委员会协同治理这一视角,对已有的案件线索移送现状进行深入分析,试图构建科学、全面的审计案件线索移送处理机制,以期为国家审计服务国家治理提供新思路与新对策。

三、审计案件线索移送现状分析

(一)整体情况介绍

1. 审计案件线索移送数量。审计署从2010年6月开始将审计发现的已有处理结果的违法违规问题线索进行公告,截至2018年7月,已经有18份相关审计结果公告。经收集整理,笔者建立了一个案例库,共581例,据此开展量化分析,为进一步深入研究创造了条件。这些案件线索虽然只是审计发现的全部腐败问题线索中的一小部分,但案例涉及单位、

领域、类型多样,包含了审计的各种后续处理模式,具有很强的代表性。根据2010年及以前到2018年审计署的审计结果公告,审计署移送违法违规问题线索处理结果统计如图1所示。

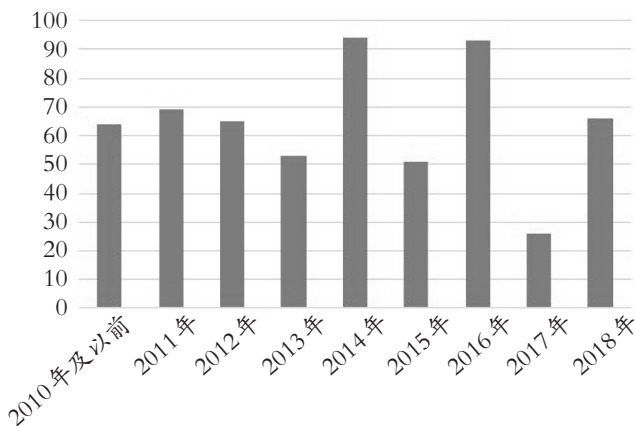


图1 审计署移送违法违规问题线索处理结果统计

审计移送违法违规问题线索得到处理结果的案件数量整体呈上升趋势,反映出我国审计机关在打击经济犯罪、促进反腐倡廉、维护经济秩序等方面取得了较大成效。其中2014年以及2016年案件数量最多,2014年《国务院关于加强审计工作的意见》提出:“要建立健全审计与纪检监察、公安、检察以及其他有关主管单位的工作协调机制,对审计移送的违法违规问题线索,有关部门要认真查处,及时向审计机关反馈查处结果。”这对审计加强案件线索移送以及结果的公告起到了促进作用,审计案件线索移送数量的增多,往往代表审计查处问题更加深入,审计监督的效能更加明显。

2. 办结进度。在581起案例中,去掉具体移送时间或结案时间缺失的案例,还有520份数据可供参考(2008年及以前的案例数据未公布移送时间或结案时间)。97%以上的案件在移送后三年内得到反馈结果,只有极少数案件办结时间在三年以上。其中有190余起案件于当年办结,一年内办结的有203件,两年内办结的有93件。整体来看,移送案件线索的办结反馈效率较高,但是仍然存在办案效率低、移送线索得不到反馈的情况。此外,通过统计的案件调查时间可以发现,大多数违法违规问题行为已持续多年且久经调查未果,也反映出审计机关以及相关部门可能存在履职不到位、审计效率不高等问题。

(二)具体情况剖析

1. 违法违规主体分析。在581起案例中,按单位性质划分,政府机关数量最多,共241件,占比

41.48%，其次是企业，共216件，占比37.18%，再次是个人，共58件，占比9.98%，如图2所示。因此，审计署应更多地关注国有资产、公共资金、国有资源的职责与实际使用途径的一致性。此外，基于审计全覆盖的要求，应加强对领导干部经济责任履行情况的监督。

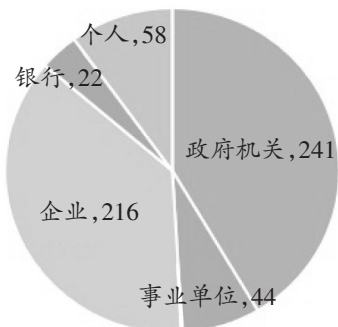


图2 涉案单位性质分布

按照中央级、省级、市县级对违法违纪主体的分布进行横向比较，发现审计署向中央和省级政府部门移送的案件线索数量最多，占88.76%，但处理人数多集中在县市级，占89.2%，这反映出县区级以下，尤其是乡镇机关和民营企业违法违纪行为往往牵涉人员众多，“小官巨贪”的问题突出。审计机关在“打虎”的同时，也要将基层机关中的“苍蝇”一网打尽。

2. 移送单位分析。按照接受移送的部门单位职责权限来看，移送纪检监察部门的案件占多数，共计225起，占比38.73%，移送司法机关的案件共180起，占比30.98%，移送行业主管部门的案件共83起，占比14.29%，移送地方人民政府的案件64起，占比11.02%，如图3所示。

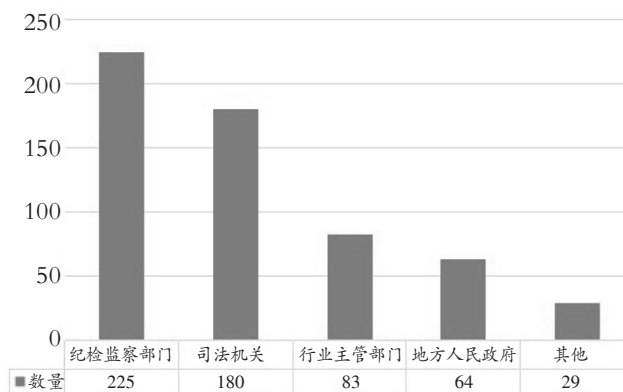


图3 接受移送的部门单位情况分析

按照接受移送的部门单位层级来看，移送给中央部门和省级部门的最多，共459起，二者共同占到移送问题总数的79%。同时，由于近年来党和国家关注民生，在养老、扶贫等领域加大了国家政策支持力度，在社保、扶贫、救灾等关系人民群众切身利益

的审计项目中，审计机关对是否存在挪用专项资金、骗取社保资金、违规采购救灾物资等问题的关注度越来越高。这些案例中涉案人员往往行政级别较低，但向相应的市县机关进行移送处理的案件数量并未有显著增加，而是将涉案人员直接移送到相应的省级机关。可以看出，审计机关对涉案领域特殊的案件关注度较高，加大了对党中央重大政策措施贯彻落实情况以及重点民生资金和项目的审计力度。

(三) 监察体制改革前后审计案件线索移送路径差异

1. 审计机关与监察机关的关系发生变化。监察体制改革前，审计机关和监察机关都是国家监督体系中的政府内部监督机构，属于同级机构，但各自的法律权力、职能定位不同。审计机关除了履行其作为“免疫系统”的反贪腐职能，还要对公共资金、国有资产、国有资源、领导干部履行经济责任情况进行监督；而监察机关的职能与主要关注点则在于反贪污腐败。2018年监察体制改革全面推进，集国家权力体系中所有反腐败资源于一体的各级监察委员会成立。根据最新《宪法修正案》，各级监察委员会是国家的监察机关，依照法律规定独立行使监察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。监察机关与审计机关不再是同一体系下的不同行政机关，监察机关成为独立的国家反腐败机构，而审计机关仍属于政府的内部监督机构。

2. 审计案件线索移送路径发生变化。国家监察体制改革前，审计机关发现案件线索违反党纪政纪的移送纪检监察机关，违反刑事法律的移送司法机关(其中职务犯罪相关案件线索移送检察机关，其他经济犯罪相关案件线索移送公安机关)，违反财政支付规定的移送相关主管单位或监管单位，具体移送路径如图4所示。

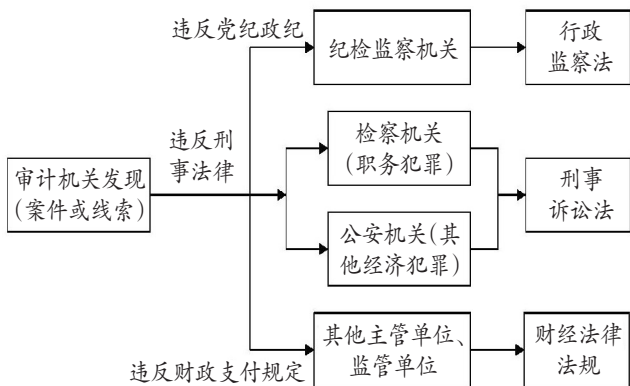


图4 改革前审计案件线索移送处理运行流程

此时监察机关虽然与纪律检查委员会合署办公,但其监察权仍处于行政体系之中,尚不能发挥真正的独立性。

监察体制改革后,随着《监察法》的出台,审计移送处理的路径也发生了相应改变。新成立的监察委员会职权范围更广,它将人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能进行整合,不仅行使原有行政监察机关的职权,而且行使原属于检察机关的职务犯罪调查职能。关于职务违法或职务犯罪的侦查权归属问题一直是学术界的争论热点,这关系到审计案件线索移送对象的归属问题。新修订通过的《刑事诉讼法》中删去了检察院对贪污贿赂等案件行使侦查权的规定,因此监察委员会行使的调查权实际上就是检察院对职务违法或职务犯罪的侦查权。审计移送面临全新的局面,除个别刑事问题线索或在公安机关作为主管部门的下属单位发现问题线索移交公安部门外,其余对口移交纪委监委,再由检察机关进行统一处理,建立与监察委员会协调联动的监督和办案机制,其移送路径如图5所示。

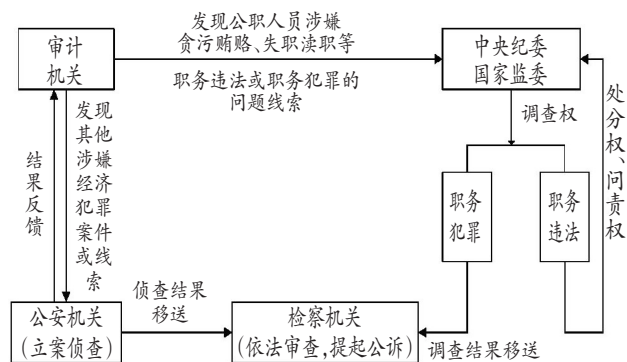


图5 改革后审计案件线索移送处理运行流程

四、审计案件线索移送处理障碍分析

根据《中国审计年鉴》统计:2013年全国地方审计机关共移送处理事项4625件,其中移送纪检监察机关1732件;2014年共移送处理事项6631件,其中移送纪检监察机关2775件;2015年共移送处理事项9516件,其中移送纪检监察机关4034件。这些数据与每年审计机关所审计的项目数及纪检监察、检察机关查处的腐败案件数相比占比很低,不足纪检监察机关立案数的1%,而纪检监察机关和检察机关查处的腐败案件大多与公共资金相关联。可见,审计机关的治腐职能尚未得到充分发挥。基于对审计移送现状的分析可以发现,目前审计移送环节在意识层、

制度层与技术操作层等方面仍然存在障碍。

1. 意识层障碍。现阶段协同治理思想在移送处理过程中并未得到充分的关注。职能和定位的不同导致主体之间存在边界,但如果审计机关与相关机关的边界意识过于强烈,则可能使双方过于固守各自的职能领域,而忽视职能重合的部分,无法从服务国家治理的宏观视角来看待问题,导致两方协同治理意识不强。审计机关应主动打破这一局面,在发挥监督职能层面适度跳出组织边界的限制,从更为宏观的角度明确自身定位,认清自身职责。对内增强审计部门自身协作意识,对外立足服务国家治理的同一目标,横向加强审计机关同纪检监察、司法机关的协作意识,纵向强化与上级机关、派驻机构及巡视巡察组的协作意识。建立共同的价值理念,相应弱化边界意识,分析各方在工作内容、工作职能、工作方法等方面的交叉、融合之处与协同的可能,从战略高度重视协同治理意识的培育与强化。

2. 制度层障碍。目前,关于审计移送处理的制度尚未达到立法层面,现有的相关规定大多属于规范性文件,法律效力位阶较低。《审计法》(1994年制定、2006年修改)及其实施条例均未设置移送条款。仅有的几个规范性文件也只对相关监督主体之间的协作配合提出了要求,但没有具体操作规定。如:最高人民检察院和审计署联合发布了《关于建立案件移送和加强工作协作配合制度的通知》和《关于进一步加强检察机关与审计机关在反腐败工作中协作配合的通知》两个规范性文件,就健全工作联系和协调机构、加强信息交流和情况通报以及完善案件线索移送制度等方面做出了规定。审计署和公安部也发布了《关于进一步加强协作配合的通知》(审法发[2006]16号),规定在查处大案要案方面,公安机关与审计机关要各司其长,加强办案协同与配合。由于缺乏法律法规的约束,审计移送工作更多地依靠审计人员的主观判断,因此需要更加关注审计移送制度的建设,加强《审计法》与《监察法》的衔接。

3. 技术操作层障碍。首先,已有审计移送制度的规范性和权威性不够,导致审计移送工作机制存在“先天不足”。在审计移送全过程中,缺乏移送前情况通报、移送时信息交流、移送后结果反馈等机制的保障。在实务中,审计人员的专业能力也对审计移送工作机制起着重要作用。部分审计人员的业务知识以及专业技术水平不能胜任业务发展的需要,对被审计单位的违纪违法行为“看不出、识不破”,对违纪

违法问题线索的事实证据、责任对象“找不全、拿不准”，这会导致审计移送质量的下降以及审计移送风险的增加。其次，充分、有效的信息沟通能够及时传递决策信息，制度化、经常化的跨界合作可以提高审计价值。而目前，我国审计服务信息化建设总体水平较低，仍存在信息交流不畅通等问题。应通过建立多样化和通畅的信息沟通渠道和交流制度，完善信息沟通与共享机制，及时、有效、准确地沟通信息，促进审计全覆盖与监察全覆盖的实施。

五、审计案件线索移送机制的优化

（一）完善监审协作的思想观念机制

1. 强化审计机关与纪委监委、检察机关的横向协作意识。2014年党的十八届四中全会将审计监督列为国家五大监督体系之一，从横向来看，审计机关与纪检监察、检察机关同为国家监督体系的子系统。多年来，部分地方审计机关也与相关部门开展了协同实践，但大多数地方审计机关仍然缺乏此种协作意识。为响应党中央深化监察体制改革的号召，构建集中统一、权威高效的监察体系，审计机关必须强化同纪检监察、司法机关以及相关主管部门的协同意识。纪委和监委合署办公后，成为接收移送案件线索最主要的组织。审计机关应当牢牢树立起合作意识，同纪委监委内设的负责接收案件线索的案件监督管理室主动进行沟通，开展关于已立案案件证据搜集、未立案线索加强反馈等协同工作。真正做到审计监督与党内监督、行政监督、司法监督的有效结合。

2. 强化审计机关与派驻机构、巡视巡察组的纵向协作意识。习近平总书记指出：“要形成以党内监督为主、其他监督相贯通的监察合力。”派驻监督和巡视监督是党内监督的重要组成。在现行监督体系中，监督主体都存在各自为政、重复监督等问题，给被监督对象增加了工作负担。与此同时，由于信息贫乏和缺乏沟通，监管中存在盲点和死角，特别是巡视巡察和审计缺少衔接载体，内部缺乏协调和沟通机制，削弱了监督的整体效果。审计机关不仅应当提供审计报告作为参考，而且要派出专业的审计人员参与到相关组织中以提供支持。国家监察委员会开展工作后，审计应继续在派驻、巡视等方面发挥作用。

3. 强化审计机关内部各职能部门的协作意识。审计机关内部各职能部门的职责各异，负责的项目也各不相同。应当设置统一负责案件线索移送审理的法制部门，各审计小组在审计过程中如发现重大

问题线索应及时与该部门成员沟通，对相关问题线索是否真实、证据是否齐全、证据来源是否合法且形成闭合的证据链、适用法律法规是否恰当、移送单位是否恰当、移送文书是否规范等进行复核审理，做到审计环节深入，定性环节准确，移送环节严格。审计人员在审计意识上要始终把案件线索移送作为审计工作的一项重要内容，贯穿于审计过程始终，突出对重点部门、重点领域、重点项目、重点资金的审计案件线索的查处和移送。

（二）构建“法法衔接”机制

1. 加强《宪法》《监察法》《审计法》的衔接。在《监察法》出台前，我国反腐败法律体系尚待完善，法律规定不明确，法法之间存在明显的矛盾，给法律的实施添加了阻力。审计作为不同系统之间的连接点，需要适应不同的需求。监察体制改革后，为推进监察制度和审计制度深度融合，在修订《审计法》时应应对审计机关与监察委员会之间的分工协作做出可操作性的规定。如：审计机关发现职务违法或职务犯罪问题线索，应移送监察委员会进行调查。监察委员会可以与审计机关进行协作，要求审计机关就某些特定事项开展专项调查，并有权查阅专项调查报告，对发现的问题进行进一步联合调查等。真正做到在《宪法》的领导下，《审计法》与《监察法》相互衔接。

2. 完善国家审计协同法规制度体系。监察体制改革加快了审计制度改革的进程，监察体制改革后，审计与监察的关系发生了根本性的变化，审计监督与监察监督之间的协作与衔接更需要制度来予以规范。因此，在构建审计协同法规制度体系时，首先应对已有的《审计法》实施修订，对相关配套制度进行进一步完善，以保证法律规范的有效衔接。其次，为充分发挥审计与监察委员会的协同治理效用，还须对协同治理工作的组织加强管理，并以《审计法》《监察法》为指导，制定和推行合理的协同治理工作制度。此外，审计机关要与监察机关做好充分对接，借助监察机关的权威，有效解决审计后续处理中存在的问题，从而将审计的作用效果发挥到最大。

（三）建立健全审计移送全过程工作机制

1. 移送前应加强沟通。审计案件线索移送前，审计人员应当依据法律法规和职业判断，明确移送事项的对口接收单位，在提交审理前先与接收部门沟通，介绍移送事项问题发生的背景以及详细经过。充分听取纪委监委、司法部门等的意见，提高线索的立案与侦查效率，杜绝移送事项长期无人问津的情况。

2. 移送时要规范流程。案件线索移送是监审协作最重要的环节之一,监察委员会和审计署对此尚未有专门规定。笔者认为移送时应做到以下几点:①移送标准需明确,对于一般、重大职务犯罪涉案金额数值的界定应明细化。②审计证据向刑事证据转换需规范,《监察法》第三十三条规定:“监察机关依法收集的物证等证据材料,在刑事诉讼中可以作为证据使用。”但囿于审计机关取证手段有限,审计证据很难直接作为法律证据使用,移送过程中证据的转换要有据可循。③审计人员专业能力需提高。审计人员需具备扎实的专业基础和基本技能,除了要熟悉审计、会计、法律、计算机等方面的专业知识,还必须具备发现案件线索的特殊专业技能,包括审计职业敏感度、较强的洞察力及综合判断力。

3. 移送后需及时反馈。对于审计案件线索移送,审计机关应建立和完善跟踪问效机制,加强与受理机关的联系和沟通,以此促进移送案件成果最大化。部分审计机关往往只重视移送前的沟通,而忽视了移送后的及时跟踪和对移送案例查处情况的了解,导致移送处理结果成效很低。在移送线索立案效率方面,因为审计缺乏后续追踪,案件线索往往被搁置而迟迟得不到立案,线索的时效性丧失,导致其失去原本的价值。审计机关应在案件线索移送后及时跟踪移送问题发展动向,必要时提供审计后续专业支持,协助查证。此外,还要努力构建协作配合长效机制,加强与移送受理机关的联系,进一步提高审计工作的公信力和审计案件线索移送处理的威慑力。

(四)创新审计案件线索移送信息共享机制

1. 建立审计案件线索移送信息沟通与共享机制。在监审分立的状态下,建立常态化的监审信息沟通机制可以降低腐败信息搜索成本,提高腐败治理效率。审计机关与监察委员会应当建立移送信息共享制度。具体来说:审计机关应当根据重大经济违纪违法案件或线索,及时发布信息,召开联席会议;有关部门应在日常工作中保持联系,在允许的范围内实现信息共享;双方可根据合作事宜相互查阅对方的内部信息资料;参照审计与纪检监察机关的协同经验,审计机关与监察委员会也要建立常态化的联席会议和联席办公制度。通过促进二者的协同治理,来促进反腐败效率的提高。

2. 借助云审计平台促进审计、监察全覆盖。云审计是基于云计算对现有各种审计资源进行统筹整

合,以构建审计共享平台的一种技术。用云技术来构建新的审计框架成为现今实现审计全覆盖的研究方向。随着审计监督的作用越来越受重视,审计监督的领域也在不断扩展,日益增长的审计需求与相对紧缺的审计资源之间的矛盾使得目前的审计监督难以实现全覆盖。《监察法》的颁布提出了监察全覆盖的目标,监察委员会的监察对象范围扩大到了所有行使公权力的公职人员。此时纪委监委与审计机关同时面临着新的巨大挑战,对资源进行统筹管理和有效整合以实现资源共享,是应对这一挑战的出路,同时也是我国审计未来发展的趋势。审计机关应大力推广和应用先进的审计技术方法,通过构建云审计平台来提高审计质量水平,利用云审计的大数据处理技术来实现审计与监察委员会的案件线索协同管理,在保证审计信息质量高效性和安全性的同时,打通审计全覆盖与监察全覆盖之间的壁垒,用技术协同促进监审协同。

在深化国家监察体制改革的基础上深化国家审计体制与制度改革是我国审计发展的必然要求,在当前反腐倡廉的热潮下,审计机关做好审计案件线索移送工作,更能彰显审计机关审计监督的成果和价值,充分发挥审计“反腐利剑”的作用,进一步推动审计监督成果向更高层次的法律监督成果转化。

主要参考文献:

- [1] 李冬,王要武,宋晖等.基于协同治理理论的政府投资项目审计模式研究[J].系统工程理论与实践,2013(2):405~412.
- [2] 王会金.政府审计协同治理的研究态势理论与模式构建[J].审计与经济研究,2016(6):3~11.
- [3] 魏祥健.云平台架构下的协同审计模式研究[J].审计研究,2014(6):29~35.
- [4] 胡耘通.国家审计移送处理制度探析[J].审计研究,2017(6):42~47.
- [5] 楼春力.试论审计案件的移送标准[J].北方经贸,2015(11):141~142.
- [6] 李嘉明,杨流.国家审计与国家监察服务腐败治理的路径探索[J].审计与经济研究,2018(2):1~9.
- [7] 冀睿.审计权与监察权之关系[J].法学,2018(7):143~153.

作者单位:1.湖南工商大学会计学院,长沙410205;2.湖南工商大学研究生院,长沙410205