

法治视角下波兰国家审计推进腐败治理的路径研究

苏德金,李乾文

(南京审计学院 工商管理学院,江苏 南京 211815)

[摘要]法治是现代国家治理的精髓。作为国家治理的重要内容,腐败治理必须严格依照法治的原则要求。处于转型阶段的波兰,其国家审计在法治的基础上依靠为议会制定法律提供服务、为政府制定政策提供服务、监督法律体系的运行、监督政府政策的执行四个路径服务于腐败治理的需要,最终实现国家审计“帮助建立一个更加完善的国家”的最高目标。

[关键词]法治精神;国家审计;腐败治理;波兰;国家治理模式;转型国家;政府审计;审计监督;国家监督体系
[中图分类号]F239 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2014)06-0104-09

一、引言

作为政治层面的一种制度安排和国家治理的重要组成部分,国家审计对于推动国家治理具有非常重要的作用^[1-2]。公共权力是国家审计与国家治理的交叉点,国家审计对公共权力的问责、监督与制约,是其内化的固有职能,也符合其服务于国家治理的本质要求^[3]。而作为公共权力的行使者,现代政府是各种公共服务的提供者,也是国家事务的主要管理者。人民主权学说认为人民和政府是委托与被委托的关系,即“人民是国家的主人,政府权力的正当性来自于人民的同意”,而“所有的国家机关按照人民的委托行使国家权力,人民给国家机关的授权委托书就是宪法和法律”^[4]。我国《宪法》第二条规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”。因此,依法治国是人民意愿的体现,也是实现人民当家做主的根本保证。2013年11月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,以及“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明”的要求。这一重要方针政策的制定对于完善我国法治进程、实现当代政治文明具有举足轻重的作用,同时这也是要求国家审计在公共权力监督与腐败治理的过程中应该积极履行法律所赋予的预防、监督、揭示与惩治等职能,确保公民的知情权、表达权和监督权得到实现,从而从根本上保证人民的意愿得到正确有效的实行。

中国正处于转型时期,国家治理模式发生了很大的改变,形成了转型国家治理的典型特征,即经济体制从计划经济向市场经济转变,政治、文化等社会多个层面正处于深度变革之中,这就要求建立一个更加法治、更加高效、更加透明的责任政府^[3]。作为公共权力的重要监督机制,国家审计理应在社会主义法治建设和腐败预防惩治中发挥更加重要的作用,从而推动社会主义政治文明的实现。但是,研究国家审计如何在法治精神下推动腐败治理,不能闭门造车,而应该积极借鉴其他国家的成功

[收稿日期]2014-06-09

[基金项目]南京审计学院重大招标项目(国家治理理论的演进与国家审计制度的发展研究)

[作者简介]苏德金(1983—),男,福建尤溪人,南京审计学院工商管理学院讲师,博士,主要研究方向是国家审计与公司治理;李乾文(1970—),男,河北武安人,南京审计学院工商管理学院教授,博士,主要研究方向是国家审计、政府治理与创业管理。

经验,达到“它山之石可以攻玉”的效果^[5]。20世纪80年代末90年代初,波兰经历了从计划经济向市场经济转型的关键时期,国家治理模式也发生了很大的变化,强调依法治国、法律拥有绝对的权威,即强调“法治”的重要性^①。作为波兰国家治理体系中的重要组成部分,波兰国家审计严格遵循“法治”的精神与原则,紧紧围绕支配和影响社会各方面运行的公共权力及其所掌握的公共资源,对经济秩序稳定性、制度安排合理性、资源利用可持续性、环境保护严厉性等一系列国家治理关键领域进行综合监督和评价。腐败被公认为“政治之癌”,已经成为全球性的问题,反腐败是各国政府面临的关键性治理问题,腐败严重威胁着各国的社会稳定与政治基础^[6]。与其他国家一样,在国家治理的诸多关键领域中,腐败治理也是波兰国家审计的重要内容,即通过加强经济责任审计、政策执行审计与审计结果公告等措施,监督政府的运行过程与结果,防止公共权力的滥用,确保公共权力配置的合理性^[7-8]。波兰的国家审计在履行法律授予的职责的同时,还需要发现、评估制度方面的漏洞,为议会或政府部门提供相应的意见或者建议,实现政府职能部门的有效运行,提升国家治理的效率,进而满足服务于巩固统治基础的政治需要。

根据“透明国际”组织(Transparency International)在2013年12月4日公布的“2013年全球清廉指数”(即贪腐印象指数,Corruption Perceptions Index)^②报告,波兰政府的廉洁指数得分60分、位列全球第38位,在东欧各国里高居第一,领先于第47位的匈牙利(54分)、第57位的捷克(48分)、第127位的俄罗斯(28分)等国。这从侧面反映了波兰国家审计作为重要的公共权力监督机构,对于打击公共权力滥用、治理腐败行为具有一定的作用。因此,研究波兰国家审计在腐败治理中的作用,分析其成功的经验,对同处于转型时期的我国而言具有十分重要的借鉴意义。

二、波兰国家审计体系概述

波兰宪法指出“波兰共和国是所有公民共同的商品”(Republic of Poland is a common good of all its citizens),国家的根本任务是在教育、创业、健康、安全等领域创造有利的条件,为全体公民提供获得财富和实现幸福生活的平等机遇。因此,国家与公共部门必须形成合理的秩序结构,必须“高效有力”(efficient and effective)地执行国家制定的各项战略计划,满足国民的期待与需求。而为了保证国家与公共机构在行使公共权力的过程中满足“高效有力”的基本要求,波兰宪法要求国家审计系统必须履行法律赋予的权利与义务,严格监督、制约公共权力的使用与运行,并为公共权力的高效运用提供所需的信息及服务。换言之,波兰国家审计通过一系列的审计活动,披露国家权力机构的各种违规违法行为,指出制度设计方面存在的漏洞,杜绝公共权力的滥用私用,为波兰议会和社会提供所需的各种信息服务,强化议会与社会对政府职能部门的问责力度,让政府公共部门的权力运行更具正当性和透明度,维护全体国民的根本利益。

(一) 波兰国家审计的体系结构

1919年2月7日,波兰建立了国家审计专业机构——最高监察院,在此后的九十多年时间里,最高监察院承担着公共资金及公共资产使用情况的监督功能,被喻为“公共开支的守护者”(safeguard of public spending),在监督公共权力运用和推动腐败治理方面发挥了举足轻重的作用^③。最高监察院及其下属机构组成了波兰的国家审计体系。最高监察院实行审计长负责制,3名副审计长以及局长

^①波兰国家审计从1989年开始独立于行政权外,转而向众议院报告,成为与英美等国相类似的立法型国家审计模式。

^②“贪腐印象指数”是反映一个国家政府官员廉洁程度和腐败状况的评分体系,“透明国际”邀请企业家、风险分析家、普通民众根据他们自身的经验和感觉对各国进行评分,得分越高腐败程度越低,得分越低腐败程度越高(“100”表示“非常清廉”,“0”表示“非常腐败”)。

^③本文所有关于波兰国家审计方面的信息、数据等客观资料都来自于波兰最高监察院(Supreme Audit Office)2004—2012年的审计公告,不再做一一说明。

协助审计长的工作。最高监察院委员会是该机构的核心决策层,由审计长、3名副审计长和局长及14名成员组成(包括7名内部成员和7名外部成员,这7名外部成员主要是法律、经济领域的教授)。审计长由众议院任命,任期为6年。最高监察院下属34个组织部门,包括14个专业审计处^①、4个行政部门^②与16个地区监察分院,审计涉及农业、工业、服务业的全部领域,构成了一个立体式的审计监督体系。

(二) 波兰国家审计的使命与愿景

波兰国家审计的使命是通过发挥监督制约公共权力的职能,保证公共资金使用的效率和效益,维护波兰共和国的国家利益。从根本上而言,波兰的国家审计服务于效能政府构建的需要,彰显国家治理的合理、合法、合规程度,促进制度体系的完善以及公共管理水平的提升,力争实现国家经济良性发展的重要“免疫系统”功能。

波兰国家审计的愿景则是成为一个广受认可的专业政府审计机构,为国家权力机构与公共部门提供各种所需的信息及服务。换言之,这突出了波兰国家审计在国家治理活动中的政治地位,即为国家与公共权力部门的顺利有效运转提供所需的审计信息与服务,也就是说,国家审计是一种重要的国家治理工具。国家审计活动不仅仅要阐述、评价国家权力运行的事实真相,还要致力于提高运行的效率与效益,这是因为持续的国家审计能够强化国家公共权力的内在运行机制,引导政府部门提高绩效,进而实现公共利益的最大化。

(三) 波兰国家审计的主要内容

波兰国家审计的主要内容反映了其在国家治理过程中所需要承担的主要职责及权限,包括:(1) 审计政府公共权力部门、国家银行(National Bank of Poland, NBP)、国有企业法人及其他国家组织机构的相关活动;(2) 审计地方政府部门活动的合法性、科学性、有效性和完善性;(3) 承担波兰众议院(Lower Chamber of the Polish Parliament)及其相关部门安排的审计活动;(4) 应总统及总理的请求开展相关的审计活动;(5) 其职权规定的其他审计活动。

根据1994年制定的《最高监察院法》,针对不同的审计对象,波兰国家审计需要采取不同的审计标准(如表1所示)。从表1中可以看出,任何一个被审对象,合法性是国家审计共同关注的标准之一。换言之,波兰国家审计的首要目标是从公共利益的角度关注公共权力的运用是否符合波兰宪法及其他相关法律法规的规范、是否遵守法治精神的要求。权力运行的合法性是防止权力滥用的基本底线,是识别公共权力机构是否存在腐败行为或者腐败可能性的重要依据。

表1 波兰国家审计的对象及相应的审计标准

国家审计的对象	所采取的审计标准
政府权力部门、波兰国家银行、国家法定机构及其他国家组织机构	合法性、完善性、效能与诚实性
地方政府权力部门,地方政府法定机构,其他地方政府组织机构	合法性、完善性与诚实性
使用国家资金与资产的其他组织与企业	合法性与完善性

^①14个专业审计部门分别为:战略处(Department of Strategy);农业与农村发展处(Department of Agriculture & Rural Development);预算与财政处(Department of Budget & Finance);经济、公共资产与私有化处(Department of Economy, Public Assets & Privatization);环境处(Department of Environment);卫生处(Department of Health);基础设施处(Department of Infrastructure);劳动、社会事务与家庭处(Department of Labour, Social Affairs & Family);国家防务处(Department of National Defense);公共行政处(Department of Public Administration);社会秩序与国内治安(Department of Public Order & Internal Security);科学、教育与国家遗产处(Department of Science, Education & National Heritage);审计方法与专业发展处(Department of Audit Methodology & Professional Development);法律事务处(Department of Legal Affairs)。

^②4个行政部门分别为会计处(Accounts Department)、企业服务处(Corporate Services Department)、后勤部门(Department of Facilities & Logistics)和IT处(IT Department)。

三、波兰国家审计在腐败治理中的功能

从根本上而言,国家审计服务于国家治理主要表现在两个方面:第一,监督制约公共权力的运行;第二,监督公共资源的使用^[7]。而腐败则是指公共权力的滥用与公共资源的非法使用,其目的是牟取个人或者群体的利益。腐败严重损害法律的权威性与社会的公正性,破坏经济的健康发展,威胁国家的政治基础,因此,需要发挥国家审计在监督公共权力运行、揭示腐败行为、推动腐败治理等方面的作用。波兰国家审计的最高目标是帮助政府“建立一个更加完善的国家”(helping to make for a better state),即在宪法及法律的授权范围内,通过发挥其在公共权力和公共资源领域的监督功能,推动腐败治理的进程。

(一) 波兰国家审计在腐败治理中的作用

对于处于转型时期的波兰而言,社会、经济与政治等领域的发展仍然存在诸多问题,其中由于公共权力滥用而引起的腐败问题还较为突出。在腐败治理中,波兰国家审计主要发挥了四个方面的作用:第一,国家审计是依照《波兰宪法》及《最高监察院法》成立的国家监督机构,拥有监督公共权力机构及官员相关行为的法律效力,对其具有震慑作用,能够在一定程度上预防腐败行为的发生。第二,国家审计通过对公共资源进行跟踪监督,发掘滥用公共权力的腐败行为,揭示腐败行为。根据《最高监察院法》与《审计准则》的相关规定,波兰国家审计有权要求被审单位提供涉及公共资源使用的各种活动资料及信息,跟踪检查被审单位的资产与业务活动过程,在对相关审计信息资料分析的基础上,揭示侵占、挪用、贪污等隐藏的腐败行为。第三,国家审计向相关部门(如被审单位、本级政府、议会等)提交审计结果,抵御腐败行为。波兰《最高监察院法》要求国家审计机构在完成审计之后必须向被审单位通报包括存在问题与改进建议两个方面的审计结果。第四,国家审计与腐败侦查机关合作,依法惩治腐败行为。根据《最高监察院法》的规定,波兰的国家审计没有权力进行反腐败侦查,但是它与检察院保持着密切的业务联系,一旦在审计过程中发现了腐败犯罪的证据或者嫌疑,可以将相关的材料或者线索转交给检察院,由后者介入调查,对构成犯罪的腐败行为进行法律制裁。

(二) 波兰国家审计在腐败治理中的成效

根据波兰最高监察院向议会提交的年度审计报告(从2006年至2012年,共7年,详见表2),我们可以发现国家审计在腐败治理中取得了较为可观的成效:(1)通过审计所节省的开支或获得的财政收益基本上呈现逐年增加的趋势,尤其是2011年和2012年,这一数字分别高达40亿和45亿波兰兹罗提;(2)在审计过程中发现的违规金额也呈现出逐年增加的趋势。此外,从2011年开始,在提交给被审机构或者

表2 波兰国家审计年度报告相关统计数据 (货币单位:亿元波兰兹罗提)

分类	年度							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
通过审计所节省的开支或获得的财政收益	14.1	7.08	5.536	7.436	7.001	40	45	
在审计过程中发现的违规金额	101.33	83.73	167.67	158	145	142	187	
要求被审单位对违法行为负责的审计报告数量						184份	136份	
要求政府官员对公共资金使用不当负责的审计报告数量						221份	182份	
建议制定或者修改法律的审计结论数量						33份	65份	

增加了三个方面的内容:
(1)指出被审单位对其违法行为所应当承担的责任;(2)指出政府官员对公共资金使用不当所应当承担的责任;(3)指出现行法律在监督公共权力运行和公共资源使用方面的缺陷或不足,提出修改建议。

四、波兰国家审计推动腐败治理的法律依据

作为法治国家,波兰的国家审计在推动腐败治理的过程中必须严格遵守宪法与法律的要求。1997年波兰修订的《宪法》条文明确指出国家代表人民直接或者间接行使国家治理的权力,国家公共权力的运行必须在《宪法》以及相关法律允许的范围内,并且最大限度地保障公共利益,任何滥用国家权力的机构或者个人都将受到法律的严惩。换言之,作为国家权力运行的重要监督系统之一,国家审计以评价公共资金的合理利用作为出发点,评价权力机构及其工作人员是否存在挪用、侵占、套取、浪费国家财产的腐败行为。此外,1994年颁布的《最高监察院法》、1995年颁布的《最高监察院审计工作程序》与2002年开始试行的《审计准则》根据《宪法》赋予的权力,制定了国家审计体系的职能范围及工作人员的工作任务,从实体法和程序法两个方面规定国家审计必须监督国家权力的正常、合理、高效运行,防止权力滥用和以权谋私。

完善的法律规范体系为波兰国家审计发挥预防、揭示、抵御等腐败监督功能提供了法律依据,进而有助于遏制权力腐败,促进国家权力在合法、法治、透明、责任、廉洁、公正的环境下运行。

五、波兰国家审计通过强化法治精神有效推动腐败治理

在波兰的国家治理系统中,国家审计是独立于政府决策系统、司法系统之外的专业监督系统,严格依照《宪法》、《最高监察院法》等相关法律法规的精神要求,强化其在腐败治理中的监督作用。为了发挥它在腐败治理方面预防、揭示、抵御、间接惩治的四大作用,波兰国家审计不仅具有独立自主的主体地位,即宪法和法律赋予的独立地位,而且还严格遵循法治要求,审计主体和审计活动依照法律规定的职责、权限和程序发挥监督作用。因此,波兰国家审计从推动法律、政策制定和监督法律、政策执行两个方面对公共权力进行监督和制约,进而服务于国家的腐败治理。

(一) 波兰国家审计服务于法律和政策的制定和执行

1. 国家审计为议会制定法律提供咨询服务

作为现代法治国家,波兰将一切国家事务和社会生活纳入到法律体系的规范中。因此,作为治理国家的核心部门,波兰政府必须按照法律的要求行使公共权力,即依法决策和依法行政是政府必须遵守的基本原则。要规范政府的治理行为及程序,就必然要求立法机构制定合理可行的法律条文,为政府权力机构的活动提供法律依据。而在众议院制定法律的过程中,波兰的国家审计发挥了不可替代的作用。波兰的最高监察院每年向众议院提交200份左右的审计报告,并参加数百次议会各委员会及下属委员会的相关会议^①,向议会说明各种审计结果或者为议会制定相关的法律提供意见。例如,波兰最高监察院在2006年发现政府部门在收集公众财务数据的过程中存在泄漏公民个人信息的危险,因此建议议会完善网络信息、电话通信等方面的立法工作。

2. 国家审计为政府制定政策提供指导服务

波兰政府在《宪法》等相关法律法规的授权范围内制定政策,对一定时期内政府要实现的奋斗目标、要遵循的行动原则、要完成的具体任务、要采取的步骤措施等做了具体的规定。换言之,波兰政府及其他国家权力机构为了实现公民委托的社会各项事务,必须在法律规范允许的范围内制定详细的实行政策,而这些政府政策大多涉及公共资源使用,必然要求国家审计部门的介入。

波兰政府在制定政策之前,国家审计协助其确定政策的目标是否有价值、是否科学合理、是否应该践行。因此,波兰政府围绕国家财政、国防、金融、国有资产、民生工程、生态环境、信息技术等领域制定治理政策之时,国家审计需要安排相关的审计活动,通过审计手段揭示此类政策的实施是否存在

^①2006年916次,2007年720次,2008年966次,2009年932次,2010年719次。

风险,以及会带来怎样的后果,为政府部门提出防范和解决风险的对策意见,进而提高政策的科学性和合理性。例如,最高监察院对公共权力机构开展预算审计时,除了要发现是否存在贪污、挪用、侵占等各种腐败行为之外,还要通过评估预算与支出的一致性,对国家财政货币政策提出改善意见或建议。

3. 国家审计监督法律体系的运行

除了为议会制定法律提供咨询服务外,波兰国家审计还要通过对使用公共资金及公共资产的国家权力机构进行跟踪审计,进而发现国家权力机构是否在法律要求下有效运转。如果国家权力机构的运行与法律要求出现冲突,国家审计需要对冲突的原因、表现、结果等进行分析,进而指出法律在制定方面是否存在不足或者缺陷,提出修改法律或者重新制订法律的建议。例如,其2011年、2012年建议制订或者修改法律的审计报告分别达到了33份和65份。

4. 国家审计监督政府政策的执行

保障政策的高效执行是波兰《宪法》、《最高监察院法》对于国家审计的又一要求。在政府相关部门执行政策的过程中,国家审计应该认真评估政策是否按照效率(effective)、效益(efficient)、经济(economical)的“3E原则”执行,以及是否出现偏离目标和权力腐化等情形。

除了要保障政策的高效执行外,波兰的国家审计每年还要对数以千计的政府政策进行跟踪审计,评估政策执行的过程与效果,确定是否实现了预期的目标。如果没有达到预期的目标,审计部门必须向政策制定部门提出反馈意见,包括无法实现预期目标的外在原因、政策自身的合理性、政策设计存在的缺陷等。波兰国家审计机关认为对政府政策的执行情况进行监督,将有利于预防腐败分子利用政策谋取私利,从而达到预防、惩治腐败行为的治理目的。

(二) 波兰国家审计监督公共权力的运行

在服务于法律和政策的制定、执行的基础上,波兰国家审计能够有效地对公共权力进行监督,通过监督公共权力的运行,揭示公共权力的违规行为及其可能带来的风险,指出国家权力体制存在的缺陷及法律漏洞。从2012年起开始,波兰国家审计采取了新的审计规划,加大对公共部门权力运用的审查程度,及时揭示违规违纪行为,防止对社会及公民造成不利后果。这一审计目标的实现主要依赖于审计对象和被审单位的选择以及对审计风险的全面分析。合理地选择被审对象不仅有助于最高监察院审计费用支出的削减和审计资源利用的最大化,也有利于抓住公共权力不当运用的典型案例,造成一定的威慑作用。为了寻找到最佳的被审对象,最高监察院实时掌控和分析公共权力违规的信号、公共部门权力运用程序的缺陷、公共权力运用的不道德行为以及影响国民生活质量和国家权力运转的宏观经济因素。此外,国外关于波兰形势的分析报告(如OECD、世界银行、欧盟委员会、国际货币基金组织等的分析报告)、国内的战略文件、财政计划、统计公报、最高监察院(包括其下属部门)及其专家提交的某一领域评估报告、舆论(如媒体、公共意见调查等)、公民个人意见(如提交给最高监察院的抱怨、请愿等)都是波兰国家审计发现公共权力运用不当的依据,这些举措也有助于防止权力腐化,规范公共权力的运行。

六、波兰国家审计推进腐败治理的路径体系

在法治国家里,国家审计作为国家治理的重要监督控制系统与执行手段,可以通过审计监督功能将政府权力机构及官员的权力约束在人民授权的范围之内,即让权力在法律规范允许的范围内运行,让权力与责任相匹配,从而有效地预防权力的滥用^[9]。换言之,国家审计要按照法治的思想去构建、完善推进腐败治理的路径,以配合依法治理腐败的战略要求^[10]。

波兰《宪法》、《最高监察院法》等法律赋予国家审计在腐败治理中的优先权限(priorities)。在波兰治理公共权力滥用的过程中,国家审计构建了完善的、立体式的监督体系(14个专业审计处与16

个地方审计分院),发挥着不可替代的治理作用,有效地遏制了各种腐败行为。这主要是因为波兰国家审计认真发掘腐败产生的原因,识别可能产生腐败的领域,并依靠在反腐败领域的多年经验,准确识别容易导致公共权力滥用、公权私用、职务侵占的权力机制。例如,最高监察院在2010年提交给众议院的审计报告中指出了目前导致腐败的原因有:(1)制定的法律不规范、不完善;(2)诉讼的自由度不够;(3)利益冲突;(4)诉讼透明度不够;(5)监督和控制机制不完善;(6)个人拥有太多的权力;(7)政府决策自由度太大。但是,波兰的国家审计并没有腐败惩治权(惩治腐败行为主要依靠法律强力部门),而是主要通过揭示腐败产生的根源、评估腐败导致的风险、建议腐败预防的措施、向检察机关移交腐败犯罪的证据等方法与腐败行为做斗争。如果在审计过程中发现了腐败行为或者腐败可疑情形,国家审计机构将会向检察机关(Prosecutor's Office)移交相关的证据,由后者进行侦查起诉。同时,国家审计将相关情况向被审部门负责人进行通报,并提出相应的预防建议。此外,最高监察院还要将在审计过程中所发现的腐败进行分析总结,并作为单独的章节写在年度审计报告中,提交给众议院,由众议院对相关责任人进行问责。

总而言之,波兰国家审计全方位地服务于腐败治理的需要,通过各种审计手段与途径,实现“帮助建立一个更加完善的国家”的最高目标。腐败的本质就是公共权力的滥用,即公共权力蜕化为私权力。为了有效监督公共权力,波兰国家审计以宪法和法律作为发挥监督、制约职能的依据,通过为国家立法机构——议会制定或修改相关权力监督法律提供咨询服务,为政府制定或修改政策提供指导服务,并监督法律和政策的运行情况,从源头到过程对权力的滥用进行监督,起到预防、揭示、抵御、间接惩治腐败的作用,达到治理腐败的作用。波兰的国家审计推进腐败治理的路径体系如图1所示。

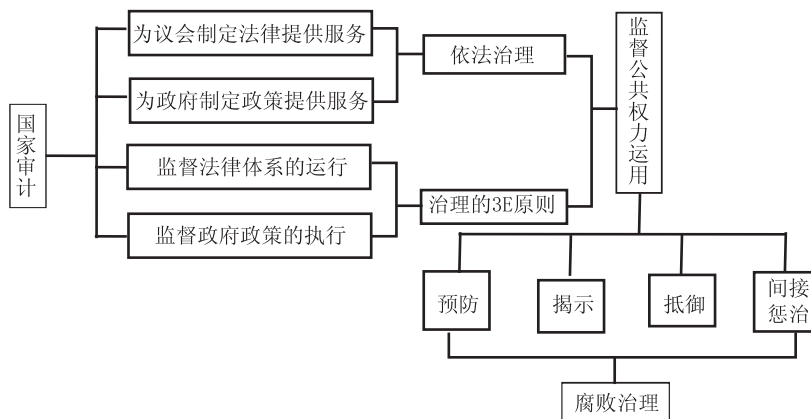


图1 波兰国家审计推动腐败治理的路径体系示意图

在波兰国家审计推动腐败治理的过程中,“法治”是依据和基石,“依法治理”和治理“3E原则”是要求,“监督公共权力的运用”是关键,“治理腐败”是目的。制度要发挥实际效用,需要有与之相适应的实现路径予以支持,而波兰国家审计制度从为议会制定法律提供服务、为政府制定政策提供服务、监督法律体系的运行和监督政府政策的执行四个方面构建了治理腐败的路径。

七、总结与启示

(一) 波兰国家审计在腐败治理中的典型特征

从法治角度来说,波兰的国家审计通过构建完善、可行的实现路径,加强对公共权力的监督,防止权力的滥用,进而服务于腐败治理的战略需要。波兰国家审计每年要对中央政府、各个部、中央直属权力机构进行一百多次关于预算使用情况的审计,并将审计报告的结果提交给议会。随后,议会根据审计报告的结果及建议,对违反法律或者预算使用不当的相关权力部门做出处罚,包括质询、减少下一年度预算、罢免负责人、移交司法等各种方式。

波兰国家审计对国家与公共权力机构开展预算审计,除了要发现是否存在贪污、挪用、侵占等腐败行为之外,还要通过评估预算与支出的一致性间接对国家财政货币政策提出改善意见或建议。

总而言之,波兰的国家审计严格服从服务于国家治理和国家发展的战略需要,通过运用和配置国家权力,对国家和社会公共事务进行监督、制约、管理或提供服务,充分发挥预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能作用,进而达到保护国家和人民利益、保障社会稳定、实现科学发展的目的。

(二) 波兰经验对我国的启示

腐败问题被称之为“政治之癌”,腐败治理是国家治理的重要内容^[11]。当公共利益与私人利益出现重叠之时,腐败产生的风险就可能加大,公共权力的滥用,使公共权力蜕化变质,成为谋取私人利益的工具,进而使政府和执政党丧失公信力和支持度。波兰国家审计推进腐败治理的路径为我国明确国家审计在治理腐败中的作用提供了一定的思路,即在宪法和法律授权的范围内,依靠法律、服务法律,加大对公共权力的监督力度,成为预防、惩治腐败的有力工具。需要指出的是,波兰现今是一个多党轮流执政的民主共和制国家,这与我国的社会主义制度有着本质的区别。我们在借鉴波兰国家审计成功经验的同时,绝对不能简单地照搬套用,更应该结合我国当前的具体国情,发挥我国国家审计的独特优势,才能真正实现服务于腐败治理的目的。

1. 强化国家审计在腐败治理中的作用需要遵循法治原则

总而言之,依法独立开展审计不仅是社会各界对审计的认知,也是世界各国的共识。1997年的“十五大”明确提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的政治要求,“法治”已经成为我国宪法的基本原则,是我国国家治理的纲领和行动指南^[4]。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确要求坚持依法治国、依法执政、依法行政,推进社会主义法治进程,并且要构建完善的反腐机制,监督公共权力的运用。这表明依法治理国家是保证人民当家做主的基本前提,而反腐败是防止公共权力不被滥用私用的根本路径。因此,作为国家治理的重要组成部分,国家审计在推动腐败治理过程中也必须做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。只有以宪法与法律作为前提和保障,才能够维护国家审计的合法性、合理性与权威性,体现人民的真正意愿。目前,我国的审计署隶属于国务院,在独立性方面还有所欠缺,工作中更多的是依靠自身的威慑力,无法对同级领导干部进行有效的监督,反腐败的作用还有待加强。因此,需要通过立法的形式,加强国家审计体系在国家治理中的作用,使审计部门在监督公共权力运行的过程中能够有法可依、有法必依。通过法律赋予国家审计更独立的地位、更强大的权力,也符合社会主义法治的需要。

2. 重视国家审计在腐败惩治立法中的作用

治理腐败的根本在于健全法律机制、落实法律运行,这不仅要求完善国家审计自身的法律体系,还要求发挥国家审计在相关法律制定及实施中的作用;不仅要求国家审计参与法律的制定,还要监督法律的运行。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“健全反腐倡廉法规制度体系,完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规,推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。健全民主监督、法律监督、舆论监督机制,运用和规范互联网监督”。作为预防与惩治腐败的一项重要政治安排与制度设计,国家审计应该积极发挥它的建议职能,对公共权力腐败的特点、危害、预防措施、惩治机制等进行归纳总结,分析背后的深层次根源,揭示制度方面的漏洞,为全国人大及常委会制定反腐败的相关法律提供事实依据与理论参考,提高反腐效率,达到依法治国的目的^[12]。如果国家审计只是以公布审计结果作为终点,不剖析腐败问题产生的制度性原因,不指出反腐败法律存在的一些不足,立法机构就缺乏完善法律所需的相关信息,那么腐败现象就无法得到有效遏制。

3. 提升国家审计在政府政策制定与执行中的监督作用

在政府职能与行政体制改革方面,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。要健全宏观调控体系,全面正确履行政府职能,优化政府组织结构,提高科学管理

水平”。建立法治政府和服务型政府的基本前提是政府必须依法办事,即政府在运用公共权力的时候必须符合法治的精神需要,遵守国家的相关法律法规,做到有法可依、有法必依,而不能超越法律的界限,对公共权力进行非公共或非法运用。但是,政府是公共权力的行使者,容易运用公共权力追求自我扩张的内在诉求,使之成为某些腐败分子谋取私人利益的工具^[2]。因此,作为权力制约机制的国家审计应该对政府进行问责,对领导干部进行经济责任审计,监督公共权力运用的合理性与合法性,纠正不正之风,促进领导干部廉洁自律。换言之,政府在国家治理中处于主导性地位,是公共财政资金的主要使用人,是公共服务和产品的提供者^[3]。国家治理目标的实现,需要政府的执行力,而这种执行力就表现在政府所制定的政策及其执行情况上^[11]。为此,国家审计可以通过跟踪审计与绩效审计,对政府的政策进行动态监督,评价政策执行的效益性、合法性与合理性,强化对公共财政的审计监督,预防腐败分子利用政策谋取私利。

参考文献:

- [1] 刘家义. 国家审计对完善国家治理具有重要作用[J]. 中国审计, 2011(15): 4-5.
- [2] 刘家义. 紧紧围绕主题主线切实履行审计职责为经济社会发展做出积极贡献——在全国审计工作会议上的讲话[J]. 审计研究, 2011(1): 3-10.
- [3] 陈英姿. 国家审计推动完善国家治理的作用研究[J]. 审计研究, 2012(4): 16-25.
- [4] 王家新, 等. 国家审计的政治经济分析[M]. 上海: 上海三联书店, 2013: 43-52.
- [5] 孙婷. 国家审计在腐败治理系统框架中的功能——以匈牙利为例[J]. 南京审计学院学报, 2014(4): 15-25.
- [6] Zamahani M. Good governance and fighting corruption: proposing a theoretical framework[J]. International Journal of Management and Humanity Sciences, 2014(1): 1203-1208.
- [7] Cole M, Elliott R, Zhang Jing. Corruption, governance and FDI location in China: a province-level analysis[J]. The Journal of Development Studies, 2009, 45: 1494-1512.
- [8] Lawan M. The cost of corruption on governance and democracy in Nigeria[J]. Elite Research Journal of Education and Review, 2014, 4: 70-76.
- [9] 王会金, 王素梅. 国家审计“免疫系统”建设: 目标定位与路径选择[J]. 审计与经济研究, 2010(3): 17-22.
- [10] 张先治, 顾水彬. 基于管理控制的治理导向国家审计理论与模式研究[J]. 审计与经济研究, 2013(5): 14-21.
- [11] 彭华彰, 刘晓靖, 黄波. 国家审计推进腐败治理的路径研究[J]. 审计研究, 2013(4): 63-68.
- [12] 杨肃昌. “立法审计”: 一个新概念的理论诠释与实践思考[J]. 审计与经济研究, 2013(1): 3-10.

[责任编辑: 黄 燕]

A Study on the Role of Poland's Audit System in Promoting Corruption Governance from the Perspective of Nomocracy

SU Dejin, LI Qianwen

Abstract: Nomocracy is the quintessence of modern countries. As an important part of state governance, corruption governance ought to follow the principle of nomocracy. As far as Poland in the stage of transformation, the national audit relies on four ways to serve for corruption governance on the basis of nomocracy, namely, providing services for parliament to legislate laws, providing services for government to make policies, supervising the operation of legal system, supervising the implementation of government policies, thus making contributions to the supreme goal of national audit named “helping to make for a better state”.

Key Words: nomocracy; national audit; corruption governance; Poland; model of state governance; transitional country; government audit; audit supervision; national supervision system