

美国政治极化环境对其联邦审计制度的影响探析

——近期美国审计机构负面影响事件的政治学分析

刘誉泽^{1,2}

(1. 中国政法大学 政治与公共管理学院,北京 100086; 2. 审计署 审计科研所,北京 100086)

[摘要] 近期美国审计署和监察长办公室连续发生多起负面影响事件,这是美国政治分裂态势在审计领域的反映。美国联邦审计制度的形成动因在于分权制衡机制中行政权扩张带来的制衡不足,其制度权威性主要源于政治体制的内在需要、客观中立的第三方立场、专业水平以及相应的制度保障,而随着分权制衡体制被党派对立裹挟,审计制度被频繁政治化理解、工具化使用,已经深刻动摇了这一权威性和公信力基础,并且不会随着温和派领导人物的更迭而轻易缓解。

[关键词] 美国审计署;美国联邦审计制度;政治极化;审计权威性;行政权扩张;党派对立

[中图分类号] F239 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3114(2021)02-0023-09

一、引言

近年来,美国社会政治极化现象 (political polarization) 呈现加剧趋势,并已影响到以“党派中立立场”著称的审计监督体系,其核心机构审计署和监察长办公室近期连续发生了负面影响事件。2020年1月,美国审计署在参议院正式审理总统弹劾案的同一天发布了一项审计决定 (Decision)^[1], 决定内容为总统弹劾案的核心问题,认为特朗普政府扣留 2.14 亿美元乌克兰安全援助资金违法,该审计结果立刻被民主党在新闻发布会上宣布为弹劾案的“有力武器”。由于弹劾案被普遍认为是配合大选的党派斗争,与之关系密切的审计署相关工作也被质疑为党派斗争的工具。预算管理办公室 (OMB) 提出审计署试图引导媒体争议导向,是对弹劾案的介入和干扰。2020年4月至5月,特朗普在6周内解雇了正在开展对其不利审计或调查的美国情报机构、国防部、卫生及公共服务部和国务院 4 位监察长,并在给国会的信中说“对监察长失去信心”,在社交媒体上指责被解雇监察长的审计调查是出于民主党立场的政治偏见。随后,他新任命两位代理监察长,都同时保留其原部门的管理职务,这一做法违背了利益冲突防范原则和《监察长法案》的明确规定。连续发生的系列事件对审计制度的权威性和公信力造成了极大损害,多家媒体认为“审计受到党派关系的推动,以及受到党派关系的污染”(motivated by and tainted by partisanship)^[2]。

现有文献普遍承认政治对国家审计制度的重要影响,刘家义认为“国家治理的需求决定了国家审计的产生,国家治理的模式决定了国家审计的制度”^[3],石爱中认为“政治民主化是现代国家审计发展的动因”^[4],从政治需求角度理解和阐释了审计产生的动因。世界审计组织明确国家审计是“国家治理不可分割的组成部分”^[5],认可了国家审计制度是国家治理体系中的一项政治制度安排。美国是典型的多元主义政体国家,亨廷顿认为,对个人价值至上性的坚持和对绝对权力中心的排斥是美国政治哲学的逻辑起点,因此分裂、冲突和对立在美国历史上一直存在,只是强弱程度不同^[6]。近年来政治学研究普遍认为美国政治极化现象日趋加剧,弗朗西斯·福山认为,自 19 世纪末以来,两党在意识形态上从未

[收稿日期] 2020-12-16

[基金项目] 教育部 2019 年哲学社会科学重大课题攻关项目 (14BGL074)

[作者简介] 刘誉泽 (1984—), 女,黑龙江伊春人,中国政法大学政治与公共管理学院博士生,审计署审计科研所审计史研究室副主任,副研究员,主要研究方向为审计理论,邮箱:liuyuze84@163.com。

像今天这样极端,甚至完全排斥了群体协商、对话、沟通的可能性^[7]。Fiorina 认为美国政治极化主要表现为两党的内部更趋一元化和同质化^[8]。Payne、庞金友则都认为经济不平等是政治极化的根源,贫富差距日趋悬殊加剧了阶层固化,不仅导致右翼保守主义兴起、民粹主义泛滥、身份政治崛起和政治信任危机,更使党派冲突白热化、精英立场极端化、意识形态两极化进一步加剧^[9-10]。

政治环境的变化必然影响审计制度,Evans 和 Patton 曾提出政治竞争影响监督信息的需求与供给,政治竞争越激烈,为了得到利益集团的支持,政客们就越需要更多的监督信息^[11]。然而美国政治极化环境对审计制度的影响却尚未引起国内外学者的关注。在为数不多的研究中,江振春关注到特朗普解雇监察长事件对联邦政府问责制度的影响,但他主要归咎于特朗普个人,未能深入分析政客个人行为背后的政治制度原因^[12]。王卓提出了美国监察长制度被党派斗争裹挟,但认为这是监察长制度的结构性缺陷,未能深入分析政治极化环境对制度侵蚀的不可避免性^[13]。基于此,本文将从政治学视角深刻分析美国审计制度的变迁及其权威性和公信力的基础,研究政治极化环境对审计制度基础的动摇作用,并从理论和实际、历史和现实相结合的角度对未来发展作出趋势性预判。相对于已有研究,本文可能的增量贡献主要包括:第一,可以拓展对美国审计制度动因分析的研究视角,从政治权力消长关系和政治格局变化角度分析美国审计制度的发展变迁;第二,深化对美国近期负面影响事件的根源研究,提出动摇审计制度权威性和公信力基础的原因并非个别政治人物极端行为,而是在于政治极化环境的持续侵蚀;第三,对我国审计制度发展提出启示建议,纠正部分学者盲目照搬美国审计体制的偏见,为新时代审计高质量发展提供理论依据和现实借鉴。

二、美国联邦审计制度的形成动因及发展变迁

美国联邦审计制度形成的根本动因是政治思想中对政府权力的极度不信任和分权制衡需求。在体制设计之初,尽管限制政府权力是制宪者们的共识,但制宪者们认为立法、行政、司法在职能上分立制衡,只要各自良好运行就能够形成相互之间的节制和约束,既未设计独立的监督权,也未设计独立专门的监督机构。但在实际政治中,立法权、行政权和司法权之间的权力关系消长在不同时期会有所不同^[14]。联邦审计制度的发展变迁与这种权力消长关系密切相关,特别是当行政权过度扩张导致对其制衡不足时,审计作为一种补充制衡机制发挥更加重要的作用。

1. 美国建国后到 20 世纪之前:没有独立的审计制度和专门的审计机构,仅在政府财政部下设主计长办公室。美国建国后到内战前,国内经济社会关系较为简单,分权制衡机制运行良好。内战后到 20 世纪前,三权均衡被打破,但一直是国会居主导地位,掌握着对国家经济发展的调控权。因此,国会对行政部门具有绝对的政治优势,一直不需要对政府采取额外的监督手段,审计仅为财务管理过程中的一个环节,影响力和权威性非常有限。

2. 1921 年至 1945 年:审计机构从财政部门中独立出来,但职能仍然以事前的账目审计为主,属于通过独立机构来实施的内部财务控制。这一阶段,国家权力中心向行政系统转移,总统的权力开始扩大,同时美国因卷入第一次世界大战而产生了大量财政借款,迫切需要加强控制以改变政府财务管理混乱和低效率的状况。1921 年,国会通过《预算和会计法》,将审计职能从财政部主计长办公室独立出来,设立了一个独立于行政机关的联邦审计机构,强化了对行政权的监督。该法案第 304 条规定,原先法律赋予财政部主计长、财政部六位审计师的权力和职责均赋予审计署,且不受其他任何官员干预^[15]。可见,由于这一时期行政权力扩张有限,制衡需求不高,因此尽管设立了独立于行政机关的审计机构,但具体审计职能仍延续以往,以对政府内部的财务收支审计为主,向总统和国会递交的报告主要包括“有利于及时、准确解释和处理会计账目的立法建议,以及与公共资金收入、支出和运用有关的其他建议”^[15],审计制度的价值目标并不高,旨在规范财务管理、严格内部控制。

3. 1945 年至 1978 年:审计机构隶属于立法机关,审计职能由政府内部财务控制转向对国会目标贯

彻情况和政府资源利用绩效的综合审计。随着罗斯福新政和二战爆发,美国政府承担的公共职能越来越多,公共开支规模日益增大,立法机构对行政机构的财政管理绩效缺乏有力的监控手段,带来了审计定位的变化。1945年《立法机关重组法案》明确规定审计署是国会的一部分,1950年《预算和会计程序法》将对政府内部财务控制的职责转移给各行政机关内部控制制度,明确对财务收支的逐项确认审核交由行政机关的会计机构和内部审计机构负责。而审计署实行综合审计(Comprehensive Audit),时任审计长沃伦明确了综合审计的目标有五项,除了聚焦政府资源绩效外,明确提出“审查政府机构的计划和活动是否贯彻了国会的目标”^[16]。这一时期审计的权威性是直接评估政府重大决策,成为立法权的延伸,显著增强了国会决策的权威性和效力,有效抑制了行政权的扩张和失衡趋势。

4. 1978年至今:增设监察长办公室,审计署更名,形成审计监察结合的审计制度体系,职能兼顾绩效与反腐,对政府实行全面监督问责。二战后美国审计署转向综合监督政府绩效,而20世纪70年代连续多个行政部门被卷入欺诈丑闻,其部门的内部审计机构仅审核会计账目,对欺诈、舞弊、滥权、腐败等经济犯罪行为无力监督。1978年《监察长法案》通过,在联邦政府各部门和各独立机构设立监察长办公室。历经数十年演变,监察长制度充分发展,已经设置监察长办公室的部门和机构从最初的12个扩大到现在的74个。审计署和监察长办公室既相互独立、各有侧重,又在业务上密切联系,形成了内外结合的审计监督体系。审计署更关注政府战略决策、宏观管理等方面的绩效和风险,重点职责为督促联邦政府尽到对国会和美国公众应尽的责任,2004年起审计署将名字也更改为“政府问责署”(Government Accountability Office)。监察长办公室职责上以审计和调查为主,遵循审计署制定的准则,但更关注本行政机关内的权力行使、资金使用、项目运行过程中的违法违规、舞弊欺诈等问题,并且权限手段上更具有监察和刑事侦查的强制力,如可以通过传票要求出示一切所需资料,可以在执行公务时携带枪支,可以发出逮捕令、搜查房屋、扣押证据等。

审计署和监察长办公室经常协作配合,共同对重点项目实施审计监督,《监察长法案》中明确规定其履行职责时要注意避免与审计署活动重复,确保有效协调合作。2009年《经济复苏与再投资法案》(ARRA)出台,制定了高达7870亿元的经济刺激一揽子计划以应对金融危机,法案中特别提出“应对纳税人钱财使用的透明和问责进行前所未有的监督”^[17],要求由审计署和监察长办公室协调配合共同对ARRA法案的财政资金实行审计监督。二者也保持互相监督,审计署可对各监察长办公室遵循审计准则的情况进行审查。同时2008年起审计署内部也设立监察长办公室,解决“谁来审计审计署”问题。美国审计署和监察长办公室分别从内外部对联邦政府实行监督,共同组成了联邦政府问责制度的主体,审计成果在维护和促进资金安全和有效使用,推动加强内部控制与风险管理、提高绩效和强化责任、防止出现舞弊与欺诈行为等方面发挥了积极作用。

三、美国联邦审计制度权威性和公信力的渊源及制度保障

在百余年的发展过程中,美国审计制度随着分权制衡体制需求变化呈现不同时期特征,但制度运行效果一直较好,审计报告查出的问题和提出的建议都很受重视和肯定,在国会的证词也非常有力,到近期负面事件连续发生之前,在美国各界一直具有较高的权威性和公信力。

(一) 美国审计制度权威性和公信力的来源

美国审计制度的权威性和公信力,首先源自其政治文化和政治体制的内在需要。在美国的政治文化中,基于对权力的极端不信任,政府和体制具有高度分离性,前者权威性很低,后者则很高。政府代表行政权,政治力量越强大,政府权力和威望越高,民众对权力扩张和异化的担心越大,即使以罗斯福新政的巨大贡献也未能消除民众对绝对权力的恐慌和排斥,催生了以哈耶克为代表的反国家干预、反政府权威的新自由主义思潮,也引起了政治实践的深刻变化,强化了制衡政府权力的需求,尤其带来了以审计制度为代表的政府监督和问责制度的发展。而分权制衡的政治体制正是基于对绝对权力的抵制而形成

的多元主义政治格局,具有极高的权威性和公信力。审计制度既是分权制衡机制的重要组成部分,又着重发挥对行政权的监督制衡作用,特别是近年来行政权力的不断扩张、经济危机带来的巨额财政资金管理分配使用,使得对行政权的制衡需求不断提升,对审计监督的依赖也不断增加,审计的权威性也逐渐增加。

其次,源自其非党派、客观公正的第三方立场。在一个选举政治国家中,为防止审计监督成为某个党派或某种权力的附庸而丧失客观公正立场,美国审计署强调其非党派性,在网站首页介绍第一句就是“美国审计署是服务于国会的独立的非党派机构”。监察长办公室是行政机关的一部分,但也需要遵守《哈奇法案》的行政中立原则,如不得使用政府资源介入政党活动,不得利用职务之便为政党谋利等。这也是保障审计机构在两党选举制的美国能够不受任何政党、机构、利益集团的干涉,审计结果能够为国会两党和公众所信服的重要原因。

最后,源自其较高的专业水平和高质量审计成果。时任审计长大卫·沃克在2004年《名字背后是什么?政府责任署的答案》一文中说明,审计署已经成为现代多学科专业服务机构,其雇员包括经济学家、社会科学家、工程师、律师、保险精算师、计算机专家以及从医疗到国土安全等众多领域的专家^[18]。根据美国审计署2019年绩效报告,近5年来美国审计署通过审计工作为政府取得的财政收益每年均在500亿美元以上,2019年审计取得财政收益为2147亿美元,是目标收益的4倍多。

(二) 审计制度权威性的制度保障

《预算和会计法》《总审计署法》《总审计署人事法》等法案强化对审计署职责、权限和人事任免等方面的保障,如审计署隶属于国会,向国会报告工作,但国会并不能决定审计长的人选,而只能提出三名以上审计长候选人供总统选择提名,提交参议院审核批准,再由总统任命。审计长任期15年,不受总统和国会换届影响,且不能随意罢免,美国总统无权随意罢免审计长,只有当审计长触犯法律构成犯罪,才能由国会提出指控并罢免。这样既能有效地防止审计署成为总统行政权的附属物,也可以有效地防止审计署完全成为国会立法权的附庸,具有较高的独立性和权威性。

1978年《监察长法案》及此后的修正案规定,监察长办公室设立在行政机关内部,独立性弱于审计署,但根据《监察长法案》,“应当将每个监察长办公室看作是一个独立的机构”,监察长一般不具有党派色彩,其选任标准只看是否“廉政无私,以及他在会计、审计、财务分析、法律、管理分析、公共行政管理或调查工作等方面能力”。法案还明确禁止监察长身兼双重角色带来的义务冲突,“各个监察长……不应该接受该行政机关的其他官员的监督或向他们报告工作”。监察长可以被总统撤换,但“应当30天内书面形式向国会参、众两院说明作出撤换的理由”。1988年的“莫里森诉奥尔森案”(Morrison v. Olson)中,联邦最高法院也确认“具有独立地位的官员,没有正当理由不能罢免”^[19]。

四、政治极化对美国联邦审计制度基础的冲击及影响

适度的竞争型政治是选举民主的润滑剂,可以给人民提供在不同党派、不同候选人、不同政策之间进行挑选的机会,这也是美国建国之初试图避免“多数的暴政”的制度设计。两党的政治精英为了争取主流选民,往往都会选择更为包容、温和的中间立场和互相能够接受的政策主张。然而近年来,随着贫富分化加剧,各阶层、各利益集团之间分歧加剧,共识逐渐被对峙和对抗取代,审计制度尽管仍在有序运行,但在严重政治分裂的环境下,审计成果甚至审计制度本身都面临着被政治化理解、工具化运用的风险,制衡力严重削弱,审计权威性和公信力的基础被动摇。

(一) 政治立场严重对立环境下,审计行为和审计结果被泛政治化理解,导致质疑和政治报复

当政治立场极端到不可调和的程度,党派之间的共识被严重挤压,任何理性的异见或批评都被视为来自对方阵营的“敌对观点”。因此,以问责为主要职能目标的审计机构无论其实际立场是否独立,审计内容是否客观实际,都因其天然的批判性而容易被认为其中蕴含政治动机。

从特朗普连续解雇监察长事件来看,特朗普作为政治立场极端化的代表人物,他并未将监察长办公室的审计调查工作理解为一项依法独立开展的监督工作,而是一律认为来自民主党的政治阴谋。如卫生及公共服务部监察长格里姆开展的新冠疫情下医疗机构的审计调查完全符合其职责要求,而且还是在全国范围内随机选取的46个州的343家医院,但因为其曾在奥巴马政府长期任职,且当年并没有对奥巴马政府应对H1N1猪流感情况进行审计出具报告,就被特朗普认定其具有政治偏见,从而对审计揭示的实际情况和现实问题视而不见,甚至在审计报告发布当天,特朗普在推特中发文“在奥巴马政府任职了8年的监察长,她是否曾报告过失败的H1N1猪流感大屠杀,造成17,000人死亡?”。众议院议长民主党人佩洛西表示这就是一种“危险的报复模式”,然而这种报复并不是一个独裁主义者对监督的拒绝和报复,而是一种极端政治立场对他的政敌的怀疑和报复。

(二) 公共政治决策受制于“政党忠诚度”,审计的专业性和客观性难以保障

极化现象包括两个主要方面:一是相互之间的差异性,二是各自内部的同一性。美国的政治极化也意味着两个阵营之间的中间势力和温和派越来越少,两党之间的交集越来越小,最自由的共和党人甚至比最保守的民主党人还要保守。公共政治的目标已经让位于党派利益。以此次疫情应对为例,弗朗西斯·福山失望地表示,在理想的政治格局中,这场前所未有的大流行本来可以是美国人抛开分歧、团结在旗帜周围的机会,正如“疫情如战争”所比喻的那样。但实际上“这场大流行已经加深了政治极化,随着时间的推移,情况可能会更糟”^[20]。

以2020年3月底出台的救济法案为例,尽管在当时巨大的经济社会压力下,为挽救疫情冲击下的美国经济,白宫方面与参议院两党高层经过漫长的谈判僵局和激烈辩论,最终通过了2.2万亿美元的《冠状病毒援助,救济和经济安全法案》(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act),并随即成立了由10名监察长组成的救济法案督察小组,负责审计和调查2.2万亿救济法案的执行情况,但是这个小组的主席正是国防部代理监察长格伦·费恩,格伦·费恩是由奥巴马任命的,特朗普一直表示不希望由以民主党总统任命的监察长监督纾困基金(Economic Impact Payment, EIP),因此很快就将其解职,重新任命亲共和党的环保部监察长肖恩·奥多奈尔为国防部代理监察长,并让其出任新冠肺炎疫情财政监督委员会主席。

《华尔街日报》称,费恩无缘由被调岗,原因是白宫认为他是“外人”,担心其与国会“勾结”。而新任的两位监察长,一位同时兼任国务院代理监察长和外国使馆办公室主任,一位兼任交通运输部新任监察长和主要交通运输机构“管道和有害物质安全管理局”的管理人员,尽管违反利益冲突原则却因为政党忠诚而被信任。前美国政府伦理办公室主任肖布认为监察长办公室的人事任免已经变成了“清除异己的一部分”,“换上效忠者”。可见,即使在两党达成共识的应对新冠疫情的重大政策监督上,特朗普政府仍然将党派标准置于政治决策的普遍标准之上,并非因专业性和职业能力来选择监督人员,而是因“政党忠诚度”来选人用人。

(三) 国会政党严重对立陷入“否决政治”,导致分权制衡被党派对立裹挟,隶属于国会的审计署难以保持其非党派立场

当前,国会已经成为党派斗争的竞技场,“党派投票”盛行,在第92届议会(1971—1973年),两党在意识形态光谱中尚有25%的重合部分,第102届议会(1991—1993年),重合部分缩至10%,而进入21世纪以来,重复部分已经逐步消失了^[21]。如奥巴马政府期间,2017年6月美国众议院对医改法案第336次唱名投票(roll call voting)中,240名共和党议员中235票反对,5票弃权;193名民主党议员中,191名支持,2名弃权。同样,2019年10月,在美国众议院发起对特朗普滥用职权和妨碍国会的两项弹劾条款表决中,195名共和党议员对两项均投反对票,232名民主党议员中226名对两项投赞成票,5人对其中1项投赞成票,1人弃权。从表决结果可以看出,几乎完全以党派划界,与之前约翰逊和克林顿总统的弹劾案相比,美国国会的党派倾向性无疑在20年间极端严峻。

美国审计署隶属于国会,接受国会委托开展的审计项目占其审计项目总数的绝大多数。审计署每年发布的绩效报告中,都会有专门的“服务客户情况”(serving our clients),专门评估审计机关为其主要服务对象美国国会的服务质量。事实上,20世纪以来,国会交办工作一直占审计资源的90%以上,尤其是近五年来,95%以上审计资源都用于完成国会交办或授权的工作。以2019年美国审计署绩效报告为例,报告指出,该年度国会90%以上的委员会都向审计署提出过工作要求,累计达671项,审计署就此共出具617份审计报告和1607项审计建议,被要求在国会作证97次^[22]。监察长办公室尽管是行政权内生的制衡机制,但《监察长法案》明确每半年要形成半年度报告呈送国会各个有关委员会或小组委员会。以刚刚发布2019年10月—2020年3月半年报告的国土安全部监察长办公室为例,尽管受疫情影响,其仍然发布了22份审计报告,因为审计追回或撤销资金超过3520万美元。

可以说,在美国制衡制度良性运行时期,国会通过审计署和监察长办公室监督联邦政府制衡问责政府是十分有效的。但是在国会如此党派冲突和分裂的情况下,审计署接到的任务往往就很难与国会鲜明的党派意愿区分,如为表明立场,审计署在网站首页设了新冠疫情板块,并在开头明确强调我们提供的是“基于事实的、非党派的信息”(fact-based, nonpartisan information)。但当审计署的审计决定介入总统弹劾案时,还是会被特朗普划入建制派的“沼泽”阵营,也在社会上引发较大的党派斗争争议。

五、未来趋势分析

2021年1月20日,拜登在就职演讲中强调美国要走“团结之路”,那么他能否真正将美国审计制度从当前的困境中拯救出来?笔者结合对以往审计权威性危机的处理和当前环境分析比较后认为,冲击审计制度的并非是个别政治人物的极端行为,而是长期以来经济、社会、政治分裂,党派斗争尖锐的局面,同样也不会因为个别政治人物的更迭而立刻改善。

(一) 历史上曾经出现的权威性危机及解决方式

美国确立审计制度以来,也曾出现过权威性和公信力危机,但基本属于个别人员或者个别事件问题,这些危机会通过司法途径或理性协商得到处理,并未对整个机构和制度的独立性造成影响。如2013年美国芝加哥前审计长阿米尔·阿哈默德因在俄亥俄州财务部贿赂一案中担任主要合谋人,被判处15年监禁。再如2002年安然事件后,由于安然公司是布什总统竞选的最大捐款者,为调查布什政府是否在能源政策上照顾安然公司利益,审计署要求白宫公布参加过去年能源政策制定会议的能源商名单,而布什拒绝交出,认为这一要求侵害了政府机构的行政自由。于是,美国审计署向华盛顿地区法院正式起诉美国副总统切尼,尽管联邦法官驳回了起诉^[23],但也在判决书中指出,这是总统的行政权与国会的立法权之间“史无前例”的争端,超出了宪法规定的联邦法庭权力界限,仍然强调并维护了三权分立的独立性和制衡性。

监察长制度作为一种内部监督制度,在确立之初曾遭遇过强势的里根总统的“全盘撤换”危机。1981年就职当天,里根致函国会,提出要解雇当时设有监察长办公室的15个机构的13名监察长和2名代理监察长^[24],引发了巨大争议。但在国会举行听证会后,里根总统高度认可并公开表示支持监察长制度,他随即恢复了5名前监察长的职位,并提出新任监察长提名,还通过新闻秘书表示监察长需要“凶猛过垃圾场的狗”(“meaner than a junkyard dog”)^[25]。

在里根政府之后,尽管新任总统仍然有权组阁时撤换监察长,但一些国会议员会积极主动通知新政府,希望监察长能够保持职位不变^[24]。总统们也对监察长的独立性和权威性给予了极大尊重,1981年以后,任何一次总统交接都没有影响到监察长的任职。无论总统和政府如何更迭,监察长都会继续任职。奥巴马政府也仅因为工作绩效问题撤换过一名监察长。2008年,国会对监察长法案进行了改革,增加了一些保护监察长独立性的条款,并规定如果总统打算解雇监察长,必须提前30天通知国会,并且必须向国会说明理由。

(二) 当前美国政治环境下审计权威性危机的趋势分析

同历史上的权威性危机相比,此次审计权威性危机最大的区别在于政治环境的变化。历史上总统对审计机构的不配合或撤换,仍然是基于行政权和立法权之间的制衡关系,彼此立足自身的职能定位,没有卷入党派斗争,并且存在可以调和和妥协的空间,愿意在遵守宪法法律规定的前提下达成共识,因此都能够平稳顺利地解决,渡过困境。

当前美国不平等现象在持续加强,贫富分化程度更加严重,1968—2018年基尼系数从0.386上升到0.485,显著高于其他发达经济体。由于疫情冲击、经济衰退、金融体系的脆弱,极左、极右思潮涌现,社会矛盾空前严峻。在2020年大选中,特朗普尽管在新冠疫情的严峻冲击下败选,但得票率仍接近50%,可见其激进政治风格和代表的保守主义群体仍然是“沉默的大多数”,美国还连续发生了多次示威游行,甚至2021年1月还发生了暴力冲击国会大厦的极端行为。同时,美国是典型的多元主义国家,对个人价值至上的坚持和对绝对权力中心的排斥也是美国政治哲学的逻辑起点,基于这一价值基础的分裂、冲突和对立有广泛的文化和社会基础,在经济极化的作用下,不同群体、不同阶层、不同利益集团、不同党派的分歧和对立不断加剧,不断消解共识。这种长期累积下的政治极化趋势也不会因为温和派领导人就立刻减弱,对审计制度权威性和公信力的冲击和消解也很难得到根本缓解。

具体而言,2020年国会选举中,民主党在众议院和参议院以微弱优势取得控制地位,国会中两党依然势均力敌。民主党作为执政党虽然占有优势,但支持者结构较为复杂多元,不同群体与不同价值理念冲突,对于很多议题难以像共和党一样完全统一立场。国会论战中,双方都将更加需要审计机构的审计报告信息作为论战依据,可以预见国会交办任务、审计在国会直接作证的数量会更多,在对关键重大议题的争议冲突中,审计仍然有很大可能成为或被怀疑为党派斗争的工具。

对于监察长办公室而言,拜登是一位老练沉稳的政客,可以预期的是,对于审计机构来说,几乎不会发生特朗普时期公开以党派斗争原因连续解雇监察长的事件。但考虑到奥巴马政府也曾经因政府绩效等表面原因解雇监察长,如果监察长的审计、调查、问责工作真的威胁到民主党利益集团的根本利益,拜登无疑会采用更加符合法律和程序、更加少争议的方法来解除威胁。

(三) 系列事件对我国审计制度发展的启示

以人为鉴,可以知得失。美国审计制度遭遇的危机事件无疑也应当引起我国审计理论界和实务界的高度重视和警惕,我国既要坚持我们的制度优势,又要珍视当前我国审计来之不易的权威性和公信力成果,推动审计事业高质量发展。

一是坚定审计制度必然植根于本国的经济政治土壤。以卢梭为代表的近代西方启蒙思想家认为,制度可以依赖立法者的主观智慧进行创设,然而任何制度都不能脱离本国的政治经济环境独立发展。在我国,宪法规定审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。尽管宪法和法律明确保障审计机关履职方面的独立性和权威性,但学界长期有观点认为我国审计机关如果未能像美国一样隶属于立法机关,就始终在独立性和权威性方面有缺失。从美国审计制度危机事件来看,在政治经济环境整体陷入分裂和对抗时,其制度设计和立法智慧并不能让其“独善其身”保持独立客观的第三方立场。一项具体制度的发展,与一国政治发展的总体形势是相一致的,我国长期以来实行集中性权力体制,形成一个严密的国家治理系统,审计制度作为这个系统中监督子系统的一部分,其权威性和公信力通常源自于中央权力核心的认可和在系统之中的功能发挥。党的十九届三中全会作出改革审计管理体制的部署,成立中央审计委员会,习近平总书记任委员会主任,这一举措本身就是权力核心对审计制度的认可,也是审计权威性的重要来源,审计制度靠近权力中心,并不会如分散权力体制中那样因丧失独立性而削弱制衡力,反而会因为中心辐射效应而增进其权威性和公信力。

二是珍视审计制度的权威性和公信力。权威性和公信力的累积需要全面的制度保障和长期的事件

积累,一旦损耗将极难恢复和重建信任,我国也需要对这一规律高度重视。我国审计机关三十多年来积累的权威性和公信力除了来自执政党的信任和宪法法律的保障,还十分依赖于地方性政府债务审计、全国扶贫审计、抗震救灾资金审计、新冠肺炎疫情防控财政资金和捐赠款物审计等审计实践中形成的专业公信力和现实影响力,这些来之不易的信任和尊重,一旦损耗、滥用和透支,同样难以补救,这就需要全体审计人员依法履职尽责,不负期待。

三是松散协作的审计监督体系在对抗风险时存在劣势。美国由于其“重制衡轻监督”的政治体制,审计制度自设立之初就是作为权力制衡的补充机制,因此审计机构之间是分散的协作关系,如审计署和监察长办公室会协调配合,但彼此独立,审计署可对各监察长办公室遵循审计准则的情况进行审查。同时2008年起审计署内部也设立监察长办公室,解决“谁来审计审计署”问题。在健康的政治生态下,这样松散的监督体系可以各自依法履职、发挥职能作用,但在遇到困境时,制度应对压力和冲击的能力也将难以保证。如监察长办公室遭遇连续解雇危机时,审计署没有相应的立场和权限能够予以支持,双方均陷入党派斗争质疑中时,也难以给出权威高效的应对举措。结构融贯和功能协调配合的监督体系在对抗风险和监督公权力过程中会更加具有制度韧性,减少政治秩序的激烈动荡。对于我国审计制度来说,一方面,要增强审计监督体系自身的统筹性,党的十九届三中全会提出构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,能够更好地统筹审计资源,改革创新组织方式,增强审计在经济监督方面的专职功能;另一方面,也要把审计置身于党和国家监督体系之中,增强以纪检监察监督为核心的监督体系的融贯性和整合性,使得各监督要素之间耦合度增强,更好适应当前新形势新任务下的新要求新挑战,服务于国家治理体系的总目标。

参考文献:

- [1] GAO. Office of management and budget—withholding of UK raine security assistance[EB/OL]. [2020-11-26]. <https://www.gao.gov/products/D21272>.
- [2] Natham M. Trump dismisses “GOA” Finding that his administration broke the law[EB/OL]. (2020-01-17)[2021-01-22]. <https://lawandcrime.com/high-profile/trump-dismisses-go-a-finding-that-his-administration-broke-the-law/>.
- [3] 刘家义. 中国特色社会主义审计理论研究[M]. 北京:中国时代经济出版社,2015:34-35.
- [4] 石爱中. 现代国家审计发展的真实动因[J]. 中国审计,2003(17):35.
- [5] 北京宣言——最高审计机关促进良治,世界审计组织第二十一届大会通过[EB/OL]. (2013-10-16)[2021-01-22]. http://www.gov.cn/gzdt/2014-02/13/content_2598265.htm.
- [6] 亨廷顿. 美国政治:失衡的承诺[M]. 先萌奇,等,译. 北京:新华出版社,2016:13-14.
- [7] 弗朗西斯·福山. 衰败的美利坚——政治制度失灵的根源[EB/OL]. (2014-09-10)[2020-11-26]. [Foreign Affair. shttps://www.guancha.cn/fu-lang-xi-si-fu-shan/2014_10_12_275200.shtml](http://www.guancha.cn/fu-lang-xi-si-fu-shan/2014_10_12_275200.shtml).
- [8] Fiorina M P. Unstable majorities; Polarization, party sorting, and political stalemate[M]. California: Hoover Institution Press,2017:264.
- [9] Payne K. 断裂的阶梯[M]. 李大白,译. 北京:中信出版集团,2019:7-8.
- [10] 庞金友. 不平等:当代美国政治极化的经济与社会根源[J]. 探索与证明,2020(9):73-80.
- [11] Evans J H III, Patton J M. Signaling and monitoring in public-sector accounting[J]. Journal of Accounting Research, 1987(25):130-158.
- [12] 江振春. 特朗普解雇监察长:挑战联邦政府问责制度[J]. 世界知识,2020(12):49-51.
- [13] 王卓. 党派政治挟持下的美国监察长制度[N]. 中国纪检监察报,2020-06-24(04).
- [14] 樊体宁. 论美国分权制衡制[J]. 世界历史,1988(1):22-23.
- [15] 审计署法规司. 美国1921年预算和会计法案,美国政府审计主要法律法规[M]. 北京:中国时代经济出版社,2011.
- [16] 曹俊汉. 迈向评估审计的新纪元:美国会计总署结构与功能的研究[J]. 欧美研究,2000(4):185-286.
- [17] 审计署法规司编译. 美国2009年复苏与再投资法案,美国政府审计主要法律法规[M]. 北京:中国时代经济出版社,2011:98-112.
- [18] Walker M D. GAO answers the question: What's in a name? [EB/OL]. (2004-07-19)[2021-02-10]. <https://www.gao.gov>.

- gov/assets/2019-11/rollcall07192004.pdf.
- [19] U. S. Supreme Court. Morrison v. Olson, 487 U. S. 654 (1988). No. 87-1279 [EB/OL]. [2021-01-22]. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/>.
- [20] Fukuyama F. The wages of american political decay [EB/OL]. (2020-05-12) [2021-01-22]. https://www.realclearworld.com/2020/05/12/the_wages_of_american_political_decay_491413.html.
- [21] 倪春纳. 论美国国会政党极化的结构性根源 [J]. 当代世界与社会主义, 2017(5): 129-135.
- [22] GAO. Performance and accountability report fiscal year [EB/OL]. (2019-11-19) [2021-01-22]. <https://www.gao.gov/assets/710/702717.pdf>.
- [23] 胡晓明, 谭新木. 美法官驳回国会总审计署对副总统切尼的起诉 [EB/OL]. (2002-12-10) [2020-11-26]. <http://news.sohu.com/19/59/news204855919.shtml>.
- [24] Wilhelm B. Removal of inspectors general: Rules, practice, and considerations for congress [J/OL]. (2020-05-12) [2020-11-26]. Congressional Research Service Reports. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11546/1>.
- [25] Kirby J. Trump's purge of inspectors general [EB/OL]. (2020-05-26) [2020-11-26]. <https://www.msn.com/en-us/news/politics/trumps-purge-of-inspectors-general-explained/ar-BB14I9Rd>.

[责任编辑:黄燕]

A Research on the Influence of American Political Polarization Environment on Its Federal Audit System: A Political Analysis of the Recent Negative Events of American Audit Institutes

LIU Yuze^{1,2}

(1. School of Political Science and Public Administration, China University
of Political Science and Law, Beijing 100086, China;

2. Audit Research Institute, National Audit Office of the People's Republic of China, Beijing 100086, China)

Abstract: Recently, there have been many negative events in the Government Accountability Office (GAO) and the Office of the Inspector General (OIG), which is a reflection of the situation of political division in the audit field. The reason for the formation of the US Federal audit system lies in the lack of checks and balances brought about by the expansion of the executive power in the mechanism of separation of powers and checks and balances. Its institutional authority mainly stems from the internal needs of the political system, the objective and neutral position of the third party, the professional level and the corresponding institutional guarantee. With the separation of powers and checks and balances system being coerced by partisanship, the audit system has been frequently politicized and used as a tool, which has deeply shaken the authority and credibility foundation, and will not ease easily with the change of moderates.

Key Words: GAO (General Accountability Office); American Federal Audit System; political polarization; audit authority; administrative power expansion; partisanship