

特稿

“立法审计”：一个新概念的理论诠释与实践思考

——基于加强地方人大预算监督的视角

杨肃昌

(兰州大学 经济学院,甘肃 兰州 730000)

[摘要]结合中国地方人大预算监督实践和世界国家审计发展经验,在理论界首次提出并界定了一个新的审计概念——“立法审计”。重点对“立法审计”的概念、模式及其在中国的发展进行探讨。研究认为建立“立法审计”或许是创新地方人大预算监督的一个制度安排,更可能是未来完善人大制度的一个突破口;随着政治体制改革的深入,当人大掌握并不断强化其预算监督权时,“立法审计”有可能得以建立。

[关键词]立法审计;预算监督;审计体制;党纪审计;审计模式;立法型审计体制;行政审计;国家审计

[中图分类号]F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2013)01-0003-08

宪法和法律赋予了人民代表大会(以下简称“人大”)不断加强预算监督的职责和要求,因此如何增强人大预算监督的针对性和实效性从而更好地发挥人大预算监督的作用,不仅是各级人大不断探索的任务,也是理论工作者面临的一个很有意义的课题。本文基于加强地方人大预算监督的视角,尝试性地提出“立法审计”这一新的审计概念,并拟对其在中国的实践与发展进行初步分析。本文认为,以地方人大预算监督实践与需求为视角,或许更能说明在中国建立和发展“立法审计”的必要性与重要性。

一、“立法审计”：一个新概念的提出

一般而言,我们可从国家审计隶属关系和组织性质的不同把国家审计划分为四种模式,即立法型、司法型、独立型和行政型模式。其中,立法型审计模式(或立法型审计体制)最具广泛性,其基本特征就是审计机关隶属于立法机关。这里所说的审计机关,一般是指通过宪法文本或特别法确立的一国最高审计机关。最高审计机关《利马宣言》明确指出:“最高审计机关之建制及其独立性的保障,应于宪法中明文规定”。中国也是如此,宪法第九十一条和一百零九条确立了现行行政型审计制度。

审计制度的核心是审计机关领导与组织体制。显然,行政型审计制度意味着中国不存在立法型审计模式。尽管现行预算法、监督法和审计法明确规定审计机关每年要受政府委托向人大常委会提交审计工作报告,许多地方人大在预算监督过程中也获得了审计机关越来越多的专业服务,但这并不意味着现行审计体制的行政属性发生了变化。决定审计体制属性的是审计机关领导与组织关系,而不是审计报告提交给谁,否则对于审计体制属性的认识就过于泛化和表面化,事实上各国审计机关基本都要向立法机关提交审计报告。那么,不存在立法型审计模式是否也就不存在“立法审计”性质的工作?本文认为这是两个相联系但又有区别的概念。

深圳的政治体制改革实践支撑了本文这一看法。2008年5月,深圳市政府在网上公布了《近期

[收稿日期]2012-09-01

[基金项目]教育部人文社科研究规划基金(09YJA790095)

[作者简介]杨肃昌(1964—),男,河南邓州人,兰州大学经济学院教授,博士生导师,中国审计学会审计教育分会副会长,从事审计、金融和区域经济发展研究。

改革纲要(征求意见稿)》(或称“政改草案”),这表明探索性的地方政治体制改革受到了人们的关注。在“政改草案”的“创新人大工作体制和机制”一节中提出了理论界所称的“双轨制”审计体制改革模式^①。“政改草案”引发了不同层级对地方政治改革的热议,尽管改革最终由于种种因素制约而缓行,但它却给人们留下了极大的理论思考空间——如果这一改革实施了,深圳市人大主导了预算审计(包括投资审计),是不是就意味着深圳市审计体制从行政型转换为立法型?这一结论显然说不通,因为隶属于深圳市政府的审计局仍然存在,且按照宪法规定,深圳市审计局仍然是深圳市的“最高审计机关”。如此,就存在两种审计机构:深圳市人大领导的审计机构与深圳市政府领导的审计机构,竟而会出现在现行行政型审计体制不变的情况下两种不同属性的审计机构并存的格局。如果把人大领导的审计称为“立法审计”,以从属性上区别政府领导的“行政审计”,那么无论从理论上还是实践上都有必要重新梳理审计体制概念。

二、“立法审计”:进一步的理论诠释

基于深圳“政改草案”及国内外审计实践,有必要对以下两组审计体制的概念进行界定。

1. “立法审计”工作与立法型审计体制。本文认为,前者是指由立法机关领导或主导下的与立法机关预算监督职能相联系的审计工作(以包括投资审计在内的预算审计为主);后者是指一国宪法或特别法所规定的隶属于立法机关的审计机关组织形式与运行机制。这两个概念既统一又分离:如果一国实行立法型审计体制,则这一体制下的审计工作也可称为“立法审计”,此时这两个概念具有同等意义^[1];反之,如果一国并不实行立法型审计体制(如实行行政型审计体制),立法机关也可能在内部设立具有某些审计职能的机构并从事有特定含义的审计工作,如在已有行政型审计体制的前提下,按“政改草案”由深圳市人大在其内部设立专门机构并从事预算审计工作。

2. “行政审计”工作与行政型审计体制。与上述两个概念相反,“行政审计”是指由政府行政机关主导下的与政府行政管理职能相联系的审计工作;行政型审计体制是指一国通过宪法或特别法规定的归属于政府行政机关的审计机关组织形式与运行机制。如果一国实行行政型审计体制,则这一体制下的审计工作可称为“行政审计”,两者具有同等意思;反之,两者是有区别的。如在已实行立法型审计体制的前提下,政府行政机关也可能在内部设立具有审计职能的机构或组织从事特定的审计工作。一些国家为有效保证政府行政机关履行职责,采取了对政府行政机关实施立法机关外部监督和政府内部监督相结合的“双层监督”模式。如美国实行立法型审计体制,同时在政府部门内部设立审计与监察合一的机构,负责本部门的经济监督和行政监察;西班牙实行司法型审计体制,审计法院拥有审计权和经济处理司法权,体现出对政府的外部监督功能,同时设有隶属于政府的监察总署(类似于中国现在的审计署和监察部)专门从事对政府各部门、社会机构、公共企业的审计监督,保证政府经济决策的执行并向政府提供被监督单位的财政经济情况,这体现出政府的内部监督功能。由此,我们可否得出这样一个结论,即在一国既定的审计体制之下,可能并存与已有体制属性不同的审计工作体制。

结合上述分析,还可从以下几方面进一步诠释“立法审计”工作的概念。一是“立法审计”是从立法机关是否领导或主导审计工作来判断的,完全意义上的“立法审计”成立的标志是立法机关在其内部设立专门、专职从事与立法机关预算监督职能相联系的审计机构。这个隶属于立法机关的审计机构,可以称为审计委员会或其他名称(如德国在议会预算委员会下设审计委员会);也可以将立法审计职能划归立法机关内某一特定的机构(如预算监督委员会)。但即使在立法机关中尚不存在“立法

^①“双轨制”审计体制改革模式的核心是在人大与政府分别设立履行不同审计监督职责的审计组织。按照深圳“政改草案”,深圳市人大常委会设立预算委员会,并将原隶属于深圳市审计局的投资审计专业局并入市人大预算委员会,统一审查和监督政府预算、决算和重大投资项目。同时,原隶属于深圳市政府的市审计局仍然保留,主要从事经济责任审计、企业审计、金融审计以及深圳市政府安排的其他审计事项。

审计”机构,也不能否认立法机关存在某些具有“立法审计”属性的审计实践。因为立法机关专门、专职的审计机构只不过是立法审计实践发展到一定阶段的产物;有些国家的立法机关可向行政部门派驻审计代表并对该部门实施立法机关授权项目的情况和预算执行结果进行监督,这也可以看做是“立法审计”的一种存在形式或实践^[2]。二是如果隶属于立法机关的审计机构通过宪法或特别法确定成为一国最高审计机关,那么这一国审计体制可称为立法型审计体制,这种情形下该体制也可用“立法审计”代之,“立法审计”这时不仅指特定的立法审计工作还含有立法型体制属性的含义。大多数国家先在其宪法中确立立法型审计体制,之后再依法设立审计机关并开展立法审计工作。也有一些国家开始并没有在宪法或法律中确立立法型审计体制,但此后通过立法机关授权或依据特别法再成立具有立法型体制属性的审计机关。如1921年以前美国实行的是行政型审计体制,后来按照预算与会计法案将行政型体制改为立法型体制,瑞典也是如此。三是“立法审计”工作与非立法型审计体制可同时并存。如瑞典以前的审计体制属于西方国家中极少有的行政型体制,进入二十一世纪后改革为立法型体制,但是在改革之前瑞典议会本身就有专门从事议会财政监督的议会审计。同样,深圳市“政改草案”中确立的“立法审计”工作就与现行“行政审计”体制并存。四是“立法审计”可能存在于中央层面的立法机关,也可能存在于地方立法机关,且各地做法可能不一致,这种现象在联邦体制下可能更为明显。

三、“立法审计”:在中国的实践及其总结

深圳“政改草案”的缓行意味着“完全意义”上的“立法审计”在中国尚不具备建立的条件,但这并不意味着“立法审计”工作在中国不存在建立与发展的必要性,也不意味着某些具有“立法审计”属性的实践在中国不存在。或许这些实践并没有冠之以“立法审计”的名称,但事实上它在一定程度上起到了辅助立法机关预算监督这一与“立法审计”目标一致的作用,主要表现在以下几个方面。

1. 许多地方人大采取各种举措不断完善预算监督组织机构以提升预算监督专业能力。这些举措主要围绕在人大预算监督中如何发挥好专家咨询作用、储备专业人员、优化人员结构等方面,实质上反映了“立法审计”在中国的渐变过程及实践探索。有些地方人大注重把在审计、财经、金融、管理等领域有实践经验的专业人员安排到财经委担任兼职委员或把他们组织起来发挥其专业特长以加强预算审查监督。如深圳市人大依专业化原则,由财政、经济、金融、审计、工程等方面的专家和学者及企业界的代表组成了计划预算审查委员会,用于辅助人大常委会财政监督工作;扬州市人大从市审计、国税、地税、人行、发展计划委等部门邀请了7名对预算工作熟悉、业务比较精通、作风比较正派的人员,成立预算审查监督专家咨询组,组成人大财经工委(预算工委)咨询机构。有些地方人大注重发挥专家在预算监督中的顾问作用。如北京市人大常委会专门聘请多名专家担任预算监督顾问;河北省人大财经委成立了有15名专家参加的顾问专家组。值得一提的是黑龙江省人大拟成立“黑龙江省人大常委会预算审查中心”,专司预决算审查实务操作。我们认为,从组织和功能上看,这些举措实际上已经接近于本文所谓的“立法审计”。

2. 许多地方人大充分借助审计手段,发挥审计监督在人大预算监督中的作用。这些举措主要围绕如何通过人大来统筹预算监督力量、加强对预算审计的指导、充分利用预算审计成果、强化审计问责等方面,这实质是人大不断探索人大预算监督与审计监督有机结合的途径与方式。具体来看该举措包括以下几点。一是有些地方人大常委会注重委托审计机关进行专项审计。比如山西省人大在预算监督过程中,认为必要时可要求本级人民政府责成审计机关进行专项审计,并向人大报告审计结果。二是有些地方人大常委会按人大预算监督目标和要求加大对审计机关预算审计工作的指导,特别督促对重点部门、重点资金、重点领域(诸如政府投资重点建设项目)进行审计,使审计工作与人大监督工作重点相吻合。比如湖北省保康县人大财经委深入审计机关,交办预算审计事项,把人大关注的重点问题和项目纳入审计方案中;郑州市人大常委会从2008年开始听取并审议市审计局受市政府

委托所作的“年度审计项目计划编制情况的报告”，开创了地方人大提前介入年度审计项目计划编制的先河。三是有些地方人大常委会重视对审计报告的利用以及审计问题的整改，加大审计问责力度。比如郑州市人大建立了审计整改问责制度，规定审计查出问题的整改和处理情况不再由审计部门向市人大常委会报告，而是谁的问题谁报告；市人大常委会对审计工作报告中有关重大问题的整改和处理情况进行检查或调查，必要时组织市人大代表开展检查或调查等。这一做法被国家审计署肯定为审计工作的“郑州经验”^[3]。

上述举措或可称之为地方人大加强预算监督的创新，它既凸现了人大对细化预算、加强审批和强化审计监督的需求，也说明了现实中人大预算监督可能存在的矛盾与困境，即现有专业监督力量仍略显薄弱。众所周知，预算是国民收入分配的主渠道，涉及面广，具有较强的专业性和技术性。但从各级人大目前情况看，人大常委会组成人员和机关工作人员在财政监督方面缺乏足够的力量和专业水平，尚没有专门的、专业性较强的预算审批服务机构和工作机制，使得人大预算监督总体上还处在流于形式的状态。多年的经验和理性的思考凝聚了这样一个共识：没有专门和专业性的工作机构，常委会的监督将是举步维艰，难有实际成效^[4]。审计署副审计长石爱中认为，最高权力机关或立法机关要想真正掌握国家预算权和预算监督权，就必须有一种强大的专业支持，这种支持看来只能来自于国家审计^[5]。由此看，这些举措或创新同样也反映出人大建立和壮大预算监督队伍的必要性和紧迫性。

以上分析还可得出这样一种认识，即当前人大正在不断推动审计监督朝着有利于加强人大监督的方向发展，审计机关对人大的服务也在不断加强，这正符合世界国家审计发展规律。这一趋势的发展，既是在逐渐夯实中国建立和发展“立法审计”的实践基础，也意味着审计在未来中国政治架构中的定位越来越重要，同时更反映出人大制度进一步完善特别是人大监督权进一步落实的趋势。

四、“立法审计”的意义：从公共预算、立法机关和预算审计三者之间的内在联系看

如果说地方人大预算监督实践反映了开始“立法审计”工作的必要性和紧迫性，那么公共预算、立法机关和预算审计三者之间的内在联系就更能够说明“立法审计”的意义。

公共预算表面看是对财政资源的配置，实质是通过立法机关对预算权的掌握和运用来制约政府权力。今天，对预算支出进行立法控制已被普遍看作是民主政府的一个基本原则，即政府只能按照立法授权来使用预算支出，对预算的批准作为一种权力制约，已成为立法机关控制政府当局的主要方式。就中国人大预算权而言，它是人大根据宪法所拥有的对政府所有财政收入和支出进行审议、批准、监督的权力，目的是约束政府在预算资金使用过程中的自主性倾向，以保证国家的“钱袋子”始终掌握在人民手中。众所周知，公共预算必须经过人大的严格审查和批准才能够执行，否则政府不能任意动用预算资金；同时，公共预算一旦经人大通过就具有法律效力，必须严格执行。所以只有当人大真正地控制了政府的预算，人大才能真正控制政府^[6]。

既然预算体现了一种对政府权力的制约功能，那么预算审计毫无疑问就应该是保障预算功能发挥的一种制度安排，即通过预算审计加强立法机关预算监督效能，力推政府合法、合理和有效的运用公共资金，从而为保障国家“钱袋子”的安全、完整增添一道必备的“保险杆”。由此看，无论是预算审计还是预算本身都带有鲜明的宪政色彩。宪政的核心就是政府权力不能自行其是，必须服从一种外在的约束和制约，其基本途径就是代议制监督和人民监督。所以，如果基于宪政的视角，预算审计制约政府权力的本质就更为凸现。

既然预算与预算审计本质上都体现出对政府权力的制约，那么预算审计就理应与立法机关预算监督在目标和要求上均保持高度一致性，即都是通过依法监督以维护预算法定效力和国家财经秩序，保障公共资金的安全、完整和有效使用。这种一致性决定了预算审计与立法机关预算监督之间存在一种紧密联系：预算审计为立法机关实施预算监督职能提供技术支撑，立法机关又为预算审计的有效开展提供权力保障，两者的有机配合形成了搞好预算监督的有效合力。

目前预算审计的存在和作用发挥也使得审计机关与人大之间形成了一种密切的联系。即人大对审计的要求和意见主要集中在预算审计上,审计对人大的意义又主要通过预算审计发挥出来。没有预算审计,审计机关便失去了与人大联系的基础。由此,不难看出预算审计与国企审计、经济责任审计、金融审计等审计工作相比最大的不同就在于其鲜明的政治性和宏观性,预算审计不仅涉及对政府权力和行为的制约,还要配合人大预算监督职能的有效实施。人大预算监督是人大对政府行为监督中最重要的一项监督,如果预算审计与人大预算监督目标和要求相一致,那么预算审计自然就被摆在国家政治架构中配合人大更有效的监督政府行为,这就是预算审计与其他审计在本质上的差异。

从预算过程来看就更能说明预算审计与人大预算监督之间存在内在联系。财政预算的编制、审批、执行和监督是一个有机的、复杂的过程,涉及人大对预决算的审查、批准(核心是预算监督),政府对预算的编制,财政部门对预算的组织,各预算单位对预算的执行与使用,审计机关对预算执行情况和决算的审计等部门和环节,步步相接、环环相扣。其中,从内部控制(内控)不相容职务必须分离的原则看,预算的批准与执行以及预算的执行与监督都属于不相容职务,必须实行合理的分离或分设,特别是负责预算执行的就不能同时负责预算监督,否则如果执行与监督合而为一,内控和权力制约就失去了意义。内控中的授权与对执行权的监督应紧密结合,否则授权就可能被搁置或被架空。由此来看,预算审计与人大预算批准、审查应同属于一个范畴。而且,预算审计在功能定位上还应从属于人大预算监督,即预算审计应是配合人大有效实施预算监督职能的设置,或者是人大预算监督机制的有机组成部分。之所以这样定位预算审计,不仅是因为内控原理中的监督权就是为了保障授权的真正落实,更重要的是人大制度是中国根本政治制度,全国人民代表大会是中国最高权力机关,人大预算监督具有最高权威性、根本性和宏观性,故而预算审计理所当然要服从于、服务于或配合人大预算监督工作的有效开展。否则,如果人大预算监督因缺乏审计这一重要的监督手段而难发挥实效,那么人大预算监督就很可能是徒有虚名,而这就不仅意味着我们的公共财政制度乃至于宪政建设名不副实,也意味着预算审计会失去存在的真正意义与价值。

上述分析的重点是预算审计的存在与作用发挥应与公共预算、人大预算监督保持方向上、目标上的一致。为此建立和保障预算审计作用发挥的制度和体制就很有必要,该制度的核心就是人大应真正拥有预算审计,即建立“立法审计”。只有如此,人大预算审批权、监督权与审计权才能有机的统一起来,公共预算、人大预算监督和预算审计才能进入一种有效配合的良性循环中。

五、现行审计体制下中国“立法审计”工作探索

尽管地方人大为加强人大预算监督而不断深化与审计之间的联系,但必须承认在现行行政型体制下,审计辅助人大预算监督的意义和作用仍然是有限的,某种程度上说人大是“借用”审计。如果说预算审计难以被真正纳入人大预算监督机制之中的话,那么现行行政型审计体制可谓是一种存在改进可能的制度安排。因为现行体制下的预算审计被政府这个人大监督对象实际主导,这将在一定程度上割断预算审计与人大预算监督之间的内在联系,使预算审计难以真正配合人大预算监督工作。不仅如此,现行体制下预算审计与人大预算监督反而被视为两种不同性质的监督。人大监督的对象是政府,其监督性质是一种外部的政治监督;审计机关目前作为政府的一个组成部门,其监督性质自然是政府内部的一种行政监督。这是两种不同性质、不同方向上的监督,很难形成内在的、统一的联系,使得双方在同一预算监督范畴下共同制约政府权力的属性、方向和目标暂时仍停留在理论意义上。在这种情形下,要求审计既要做好对政府的服务又要做好对人大的服务是困难的。因为人大与政府对审计的要求和出发点不同,且双方本身又是一种监督与被监督关系。这样,就出现了一位政府官员所说的情况:一方面从人大与政府的关系走向上看,人大对政府的要求和监督越来越高,因此对审计的重视、要求和利用也在逐渐提高;另一方面,审计对人大的要求却处于被动的反映甚至应付状态^[7]。由此来看,不能忽视人大与政府之间的监督与被监督关系,不能过分强调审计监督是人大预算

监督的“得力工具”，如果这样的话，审计体制改革就难以得到人们的普遍理解和支持。

应该承认，现行审计体制可能是一种存在帕累托改进余地的制度安排。一方面，预算审计因体制原因难以深入，审计缺乏直接向人大汇报工作的组织体制与工作机制，这无疑弱化了审计对人大预算监督的辅助功能。另一方面，现行体制下审计独立性和实效性也是有限的。中南地区某省一位审计厅厅长对此说道：“我们在审计实际中发现的财政收支违规问题，相当一部分是政府行为。所以有些问题不好查、困难大、披露受干扰也就在所难免”，“一些地方政府领导和部门担心揭露问题过多难以承担责任或影响政绩，因而违反规定干预审计机关依法揭露和处理预算执行中存在的问题”^[7]。总之，现行体制下，审计陷入了一种政府内部监督的循环而难以得到进一步的深化与提升，很难完全发挥国家审计的作用。

以上分析说明，现行审计体制下人大在预算监督中借助审计的力度、深度是有一定局限性的，监督合力和效应的递减也是在所难免的。然而，改革现行审计体制并不符合现行《宪法》第九十一条、一百零九条等条款的规定，而这则无疑增添了改革的难度。所以，在维持现行审计体制不变的情况下，如何推动“立法审计”实践发展乃至于制度创新将是各级人大需在预算监督实践中不断探索的。

六、“双轨制”模式：“立法审计”在中国的一种现实选择

鉴于审计对于加强人大预算监督的重要性，许多学者在积极探讨现行行政型审计体制不变的情况下如何建立和发展人大审计机构问题，这在我们看来就是如何建立和发展“立法审计”。比如，张晓明提出可成立隶属于人大的专门的监督机构——预算审查委员会，该机构应直接隶属于人大常委会，实施具体的预决算监督^[8]。张雪梅、毛新民提出，为优化重组人大代表结构及人大常委会机构，建议增设预算审计委员会^[9]。也有人建议可在人大财经委内部设立一个相对独立的账目监督审计部门，或称之为审计委员会，并制定一些相应法规和政策保证这一部门工作的独立性和权威性，以解决人大与政府之间出现的公共支出信息不对称问题。还有学者建议立法机构可成立附属审计机构，这一审计机构可以是审计代表（立法机构派驻政府部门的监察代表）或者审计委员会^[10]。与此同时，还有越来越多的全国“两会”代表和委员（如杨骥川、俞正、郑键龄等）在其提案和建议中提出了在人大内部设立预算审计机构的设想。

上述诸多观点都是在坚持目前审计机关行政属性的前提下提出来的。如果从完整意义上看，这些观点基本上可体现在“双轨制”改革模式之中。“双轨制”模式的核心，就是在继续保留现行审计机关的前提下，设立人大预算审计机构。深圳“政改草案”中的“立法审计”就是这一模式在现实中较为完整的体现，“双轨制”或许是中国建立和发展“立法审计”可选择的一种模式。鉴于人大机关在设立新的组织机构上有着严格的规定，本文就人大预算审计机构成立的形式提出以下两个设想^[11]。一是设立审计工作委员会。即将现行预算审计职责、工作体系从政府划归至人大，在人大成立专门的审计工作委员会，作为人大常委会的工作机构，并向人大财经委提供专业和技术方面的支持与辅助（就像全国人大常委会法制工作委员会对全国人大法律委员会的工作协助一样）。同时，应将财经委与作为人大常委会工作委员会的审计工作委员会实行关系“对接”，即让审计工作委员会在履行其预算审计监督职能的同时，也向财经委履行财政预算监督职能并提供专业化支持和辅助。二是设立审计委员会。即将预算审计职责、工作体系和部分审计人员从政府划归人大，在人大机关成立专门的审计委员会。审计委员会作为人大专门委员会之一（与财经委平行），既是人民代表大会的机构，也可协助人大常委会行使职权，其工作直接向人大及其常委会报告。审计委员会作为人大专门委员会之一，拥有直接的监督权和决定权，即可单独行使一些职权，这样审计监督的地位和作用无疑会大大提高。

上述两个设想，都是为了强化人大预算监督职能而在人大机关内部设立新的预算审计机构。鉴于此，无论是审计工作委员会还是审计委员会均可统称为“人大预算审计机构”。

应该看到，随着社会主义民主政治的发展，人们对人大及其常委会的监督职能有了更加深刻的认

识。监督法颁布实施之后,人大监督工作任务变得越来越重,要求也越来越高。因此,应尽快增设相应的履行监督职能的专门机构(如预算审计机构),以分担或协助现由人大及其常委会所担负的法律监督、工作监督和人事监督的职能,这一举措能够得到社会各界的广泛认可。而且从进一步发挥人大作为权力机关的作用角度看,增设人大的专门监督机构完全必要且有充分依据。

七、来自于现实的思考:“党纪审计”与“立法审计”的关系

无论我们如何从理论上还是人大预算监督实践上论述建立“立法审计”的必要性和重要性,现实情况却往往引起学者对其进行更多的探讨。就在深圳“立法审计”缓行的同时,广东在“大部制”改革中推行了一种“合并论”式的审计改革。这一改革是将审计机关、监察机关一同并入市纪律检查委员会,由市纪委统筹领导和组织管理审计工作。与“立法审计”相对应,我们把这一改革模式称之为“党纪审计”。有学者曾于2005年就审计体制改革问题在全国范围内进行过问卷调查,理论分析与民意调查结果并不被看好的“合并论”改革却在现实中有被采纳之例^[12]。由此来看,未来审计体制改革的走向不仅仅是一个理论问题,因为理论分析结果是可预知的而未来政治改革却是变化莫测的。即使如此,我们依然认为,改革归根结底还是应具有理论上的严谨性、科学性和法理上的合理性、合法性。就“党纪审计”而言,它的建立是否就意味着深圳“立法审计”工作失去了在中国发展的可能?对此我们并不认同。因为“党纪审计”虽然有着不可替代的优势,但在本文看来仍然存在进一步优化完善的空间,主要表现在以下几点。

一是涉及到不同监督的属性。纪检监督属于党内监督,依据的是党内的各种规定,如党章、党员干部监督条例等;监察监督属于国家行政机关内部监督,依据的是行政监察法及其他行政法规等;而审计监督依据的是宪法和审计法,尽管当前仍然属于行政监督的一种,但其应该是代表纳税人意愿对政府机关实施的国家监督。这些监督的属性和要求差异很大,有必要进一步地加以区分。二是在理顺人大与审计之间的关系时存在困难。每年审计机关代表政府向人大常委会报告审计工作既是法律规定也是一项政治任务。但“党纪审计”下审计机关是代表政府还是党委(纪委)向人大常委会作审计工作报告?如果是代表前者那就名不符实,而如果代表后者那人大能监督党委(纪委)或者说后者有必要向人大报告工作吗?无论怎样,这都有损于人大监督的程序性和严肃性。三是不利于权力制约机制的构建。应该承认,权力集中有它的好处——可集中力量办大事,在这方面中国有很多成功的事例;但另一方面,如果权力缺乏制约,集中权力也可能办错事,这同样有历史为鉴。所以,在党政权力扩大的同时,更应思考如何才能确保权力的正确行使。

总之,尽管“党纪审计”在强化党政权力及提高审计效率方面的意义较为明显,但随着中国社会主义民主政治发展进程的不断推进,有必要对其进行更加深入的考察。未来到底是“立法审计”还是“党纪审计”更具普遍意义?本文认为,未来无论是选择“立法审计”还是继续扩大实施“党纪审计”,抑或选择其他改革模式,很大程度上取决于未来中国政治体制改革走向。随着邓小平政治体制改革思想的进一步落实即新一轮政治改革的开始,人大将牢牢掌握并不断强化其预算监督权,此时,审计服务重心才将很可能会向人大倾斜,“立法审计”也才能真正建立起来,这是一个艰难与曲折的选择,也是一个复杂的趋势变化过程。

八、结语

尽管深圳“立法审计”改革因种种因素而缓行,但基于加强地方人大预算监督视角提出“立法审计”的思路和设想仍然具有理论探索的必要性。在现行审计体制下推广“立法审计”在很大程度上与世界国家审计发展规律相一致。审计改革取决于政治发展,而改革推动力往往来自于立法机关;审计改革始终围绕在如何更有效地加强财政预算监督上。不仅如此,本文认为“立法审计”与中国地方人大制度在本质和内容上也具有高度耦合的一面。即“立法审计”内涵上的宪政色彩与人大制度本质

相一致；“立法审计”的预算监督职责与人大预算监督职能相一致；而在实践方面，人大预算监督的弱化与困境与现行行政型审计体制不无关系。由此也可得出这样一个结论，即引入“立法审计”或许是创新地方人大预算监督的一个制度安排，更可能是未来完善人大制度的一个重要突破口或切入点，而基于地方人大预算监督实践和需求或许更能说明改革的必要性以及更能增添改革的稳妥性。

最后应明确的是，建立“立法审计”需要有成熟的政治条件，特别是需要进一步理顺党政关系，而这是一个需要在社会主义民主政治建设进程中逐渐解决的问题，由此来看，“立法审计”的建立不能一蹴而就。但“立法审计”的建立顺应社会主义民主政治发展，以鲜明的宪政理念做支撑，在不断落实邓小平政治改革思想和不断推进政治体制改革的趋势下依然是可期待的。特别是党的十八大报告把“支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”看作是“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”的首要任务，对此首次提出了要“加强对‘一府两院’的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督”^[14]，显然这也为未来“立法审计”的发展奠定了坚实的政治基础。

参考文献：

- [1] 郭江山, 朱岫芹. 政府审计维护国有资产安全的博弈分析[J]. 河北北方学院学报, 2010(6): 47-73.
- [2] 尹中卿. 当代美国国会的财政监督程序[J]. 人大研究, 2002(3): 43-44.
- [3] 张国宏. 三年三大步: 彰显人大常委会审计监督创新——郑州市人大常委会创新和加强审计监督工作[J]. 人大研究, 2009(4): 42-44.
- [4] 陈扣喜. 监督的悖论: 浅析制约地方人大常委会监督实效的内部化因素[J]. 人大研究, 2010(11): 11-15.
- [5] 石爱中. 国家审计的政治思维[J]. 审计与经济研究, 2003(6): 11-14.
- [6] 马骏. 中国公共预算改革: 理性化与民主化[M]. 北京: 中央编译出版社, 2005.
- [7] 杨肃昌, 肖泽忠. 中国国家审计体制问题: 实证调查与理论辨析[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.
- [8] 张晓明. 我国人大预算监督制度存在问题及完善对策——借鉴美国国会预算监督制度的经验[J]. 人大研究, 2009(8): 17-21.
- [9] 张雪梅, 毛新民. 论人大财政权的民主监督本色与改革进路[J]. 人大研究, 2011(3): 8-11.
- [10] 徐曙娜. 立法机构对预算执行过程与结果的监督[J]. 人大研究, 2007(11): 11-15.
- [11] 杨肃昌. 双轨制”审计体制新论: 改革的实施和理论辨析[J]. 审计与经济研究, 2007(1): 11-17.
- [12] 杨肃昌. 十辨国家审计[N]. 南方周末, 2012-02-24.
- [13] 杨肃昌. 重新认识并重视地方审计体制改革中的“深圳模式”[J]. 人大研究, 2012(1): 5-7.
- [14] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/e_113711665.html, 2012-11-08.

[责任编辑: 刘 茜, 杨志辉]

“Legislature Audit”: Theoretical Analysis and Practical Consideration of A New Concept from the Perspective of Strengthening the Supervision Over Budgets by Local People’s Congresses

YANG Suchang

(School of Economics, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: We put forward and define a new concept of auditing-‘legislature audit’, based on Chinese budget supervision practices by local people’s congresses and international governmental audit experiences. We explore the concept, its model and how to apply it in China. We argue that it is not only an innovative institutional arrangement for strengthening budget supervision by local congresses, but also a potential breakpoint for perfecting the system of people’s congress. However, it can be established when political reform is deepened and the people’s congress has a strong grip of power over budget supervision.

Key Words: legislature audit; audit system; Party’s discipline audit; audit model; legislature audit system; administrative audit; national audit