

国家审计基础理论研究的创新之作

——王家新等《国家审计的政治经济分析》评介

秦荣生

(一)

在中华人民共和国审计署建署30周年和南京审计学院建校30周年之际,上海三联书店出版社于2013年7月出版了南京审计学院王家新教授等著的《国家审计的政治经济分析》。该书的出版,既是家新同志所率领的南京审计学院对我国审计高等教育、审计学科发展,特别是对国家审计基础理论研究的一个重大贡献,也是南京审计学院为我国审计署建署30周年提供的一份厚礼!

《国家审计的政治经济分析》作为南京审计学院“国家治理与国家审计”这一重大科研项目的研究成果之一,从政治经济分析的视角,准确定位和科学阐释了国家审计在国家治理中的地位和作用,从宏观维度、中观层面、国际比较、历史回顾与展望等四方面,系统而创造性地研究了国家审计领域的基础理论问题。该书是我国国家审计理论研究中极具学术价值和影响力的创新之作。

全书共分四个部分。各部分内容既相对独立完整,又在逻辑上紧扣相连,给人一气呵成之感。在序论中,王家新教授等提出了该书的研究背景,并认为全球化与国家治理理论的兴起使国家审计从传统的政府管理手段演变为国家治理的工具,国家审计已处于政府治理、市场治理和社会治理体系的重要枢纽和节点地位。从国家审计的演进过程来看,该书必然还要对国家审计的发展趋势和面临的挑战进行研究。从具体内容来看,该书第一至第三章,分别从政治、法理和文化这三个宏观维度揭示了国家审计的政治本质、法理依据与文化内涵,明确了国家审计在国家治理中的重要地位;第四至第八章,从公共责任、预算管理、权力监督、环境治理、政府绩效等中观层面考察了国家审计在国家治理中的职能和作用;第九章对当代主要国家的国家治理和国家审计进行比较和借鉴,探讨了国家审计在不同的国家治理模式中的地位、职能和作用;第十章对我国国家审计监督制度进行了回顾与展望。

该专著从政治、经济、文化、历史等视角重点研究了涉及国家审计理论的八大内容:国家审计的政治本质及政治地位;国家审计与国家治理间的协同关系;国家审计是推进依法治国的政治工具;国家审计推动文化大发展的作用机理;中国国家审计制度的内在优越性;政府预算管理中国家审计的治理机制;效能政府构建中国国家审计的制度保障功能;中国国家审计监督制度的展望。

(二)

《国家审计的政治经济分析》指出,中国的国家审计是直接受人民委托、由国家宪法确定,体现国家政治意志,审查国家各级政府财政收支和公共工程的效能、维护人民利益、保证国家经济安全的国家治理工具。国家审计的上述定位与传统的各种国家审计定位有明显的不同,它揭示了国家审计的本质和职能是由国家性质决定的、直接受人民委托、体现国家的政治意志。该书进而创造性地指出国家审计具有四个要素:一是权力要素,即国家审计首先是由人民委托和国家宪法确定的一种国家权力;二是责任要素,即国家审计是把维护人民利益作为自己的首要责任;三是对象要素,即国家审计以国家财政和公共工程效能为对象;四是职能要素,即国家审计是一种国家治理工具,它意味着国家审计不仅要履行国家监督和财政收支管理,而且要在市场治理和社会治理中发挥引领作用,依据国家法律、法规以及社会和市场规则,促进民主和法制建设,维护社会的公平和正义。

在现代法治社会中,国家审计是推进依法治国的重要政治工具。法治是民主国家的治国方略,在法治条件下,政府因人民的同意而成立,法律是人民给政府的授权委托书。因此,政府和法律存在的全部目的就是为了维护人民的权利,使政府的权力运行必须以保障人民权利为目标,让公权力的行使受到严格的限制,保证任何公权力的行使都应受到人民的严格监督。该书指出,国家审计明显具有“第四种权力”的独立性、专业性、公益性和监督性的独特品质,国家审计主体以公共利益为依归,依法为社会和公民提供公共服务,是体现人民意志和利益的一种相对独立的公共权力。国家审计的这种性质意味着它的权力配置模式是在对所有与公权力有关的国家机关进行监督时只对法律负责。

从文化视野来说,国家审计虽然不是专门从事文化事业或主管文化体制建设的部门,但是却和文化发展密不可分,是推动现代文化繁荣发展的驱动力。该书指出,国家审计在文化中的功能表现为国家审计对形成秩序文化、平民文化、廉政文化和责任意识具有重要作用。国家审计机关受人民之托,维护国家经济安全和市场经济秩序,反腐倡廉、严肃吏制,有利于国家廉洁奉公的行政文化建设;通过有效制定、执行审计相关法律法规,并在审计实践中体现“以人为本”,有利于形成统一的社会价值标准,促进社会秩序文化的形成;充分发挥审计的监督、批判、建设、促进等作用,保障社会经济可持续健康发展,有利于推动整个社会的责任意识的觉醒和形成。

刘家义审计长曾指出,财政审计作为国家审计的永恒主题和基本职责,是完善国家治理、维护民主法治的重要制度安排,其中预算执行审计是财政审计的主要内容。因此,研究政府预算管理中国家审计治理机制是学者们开展国家审计研究回避不了的内容。我国的国家治理转型是改革开放和社会主义市场经济发展的必然趋势,政府预算改革既是国家治理转型的重要组成部分,又是推动国家治理转型的基础和保障。该书认为,国家治理转型过程的矛盾越来越聚集在财政领域,形成了巨大的财政压力。巨大财政压力一方面要求继续发展经济、增加国家财力;另一方面要求更合理、有效地发挥财政的公共性属性,保证公共基本服务均等化,为和谐社会建设奠定坚实的物质基础。国家审计的独立性决定了其可以代表社会公众的利益监督政府行为,是国家在公共财政治理领域中有效实现国家善治目标的监督制度中最核心的部分,在构筑政府预算与国家治理之间的功能关系中起着很好的监督治理桥梁作用。财政预算审计顺应政府预算规范、透明、绩效、民主的变革发展需要,以预算绩效审计为战略重点,积极推动公众参与机制建设,建立审计结果公开制度,这是预算审计战略转型的重要思路。

该书对“效能政府”构建中的国家审计制度保障功能进行了深刻的分析。“效能政府”是指在特定环境下能实现政府良治的政府。新公共管理理论从经济理性出发,运用委托代理理论、交易成本理论与公共选择等新制度经济学理论解释国家治理问题,把追求“3E”(economy 经济性、efficiency 效率性、effectiveness 效果性)作为新公共管理的重要目标。自20世纪80年代以来,在全世界掀起一场旨在“重塑政府”效能的运动,并逐渐发展成为大多数国家治理模式改革的主流范式。“效能政府”要彰显国家治理的发挥程度,并且以效率、效益、效果三维视角作为衡量其程度的指标,“效能政府”强调数量与质量的统一、功效与价值的统一、目的与手段的统一、过程与结果的统一。国家审计通过执行经济责任审计、绩效审计、环境审计等各项审计任务,加强监督、评价,提供客观公正的审计意见,促进体制的完善以及公共管理水平的提升,从而成为保证国家经济良性发展的重要免疫系统。

对于中国国家审计监督制度的前景,该书进行了展望。在中国特色政治制度背景下,怎样正确分析中国的国家审计制度与中国现代化进程、小康社会建设的关系非常重要。该书先回顾了当代我国国家治理与国家审计监督的历史,分析了我国国家审计制度的主要特征及其在实现国家经济、政治发展目标中的作用,然后依据我国经济发展和实现现代化战略目标的奋斗历程,展望了在完成全面建成小康社会目标过程中国家审计将面临的挑战。

(秦荣生,北京国家会计学院党委书记,教授,博士生导师。)

[责任编辑:杨志辉]