

国家治理框架下的政府审计创新性研究

——《政府审计协同治理研究》评介

张立民

现代社会政治民主化进程、社会文明建设不断发展,国家治理理念深入人心。党的十八届三中全会指出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。政府审计是国家政治制度的重要组成部分。经过多年建设与发展,政府审计在国家治理中承担着重要的监督和服务功能,已为社会所广泛认识。新时期如何认识政府审计服务国家治理的作用?如何有效发挥政府审计职能作用?王会金教授和戚振东博士所著的《政府审计协同治理》一书对这些问题做出了开创性的研究。

这本书在归纳政府审计实践的基础上,引入嵌入理论、协同理论等理论成果,系统探讨了政府审计在服务国家治理中的作用途径、类型,特别是在分析政府审计服务国家治理作用影响因素的基础上,着重研究了政府审计与其他治理主体的协调配合规律,对政府审计服务国家治理在战略层面、管理层面和操作层面协同进行研究,构建了政府审计协同治理理论体系,应用这一理论体系,对财政财务收支、政府绩效审计等审计协同治理,以及审计机关协同管理进行了研究。综观《政府审计协同治理》一书,具有逻辑结构严密、时代特色较强、理论开创性明显、实践指导价值较高的显著特征。

一、严密的逻辑结构

政府审计作为一门实践性学科,需要引入经济学、社会学、政治学等学科理论成果对其进行研究和发展。多学科理论成果的引入,丰富和发展了政府审计理论,但多学科理论的交叉融合,又使得政府审计理论构建往往难以形成严密的逻辑结构。《政府审计协同治理》以国家治理理论为框架,引入协同理论、嵌入理论、绩效管理理论乃至产权理论,搭建起一个以服务国家治理目标实现为导向的、逻辑结构严密的政府审计理论和运行体系。

政府审计的最新理论成果认为,政府审计是国家治理的重要组成部分,是国家治理中依法用权力监督制约权力的制度安排。相对于传统观点,这一理论认识在政府审计战略目标导向、政府审计本质等方面都有较大的跨越和提升。随之而来的问题是在国家治理体系和治理能力现代化建设中,政府审计发挥何种作用?发挥这些作用的影响因素是什么?如何针对这些影响因素组织审计,并有效发挥作用?只有厘清了这些问题,方能构建系统的、以推动国家治理为最终目标的政府审计理论。

《政府审计协同治理》在分析政府审计服务国家治理作用影响因素的基础上,引入协同理论,构建了政府审计协同治理框架,分析了政府审计服务国家治理的战略层面、管理层面和操作层面的协同。然后,全书围绕这一框架的理论内容和实践应用,针对审计模式构建、审计业务开展、政府审计管理体制、审计机关管理等展开充分论证。如审计业务开展,作者对具体审计业务的协同治理含义、目标、内容、途径、协同组织实施展开了充分论证和阐述。因此,该书的研究具有严密的逻辑结构。

二、较强的时代特色

如何推进公民的有序政治参与,是近代国家民主化进程中所要解决的重要问题之一。从国家统治到国家管理,再到国家治理,折射这一思想认识的转变。国家治理强调了社会事务管理的主体多元

化、权威来源多元化以及平等和协商。协同治理是国家治理的必然要求和逻辑延伸,是新时期国家和社会公共事务管理的时代特征,也对政府审计如何有效服务国家治理提出了新要求。

推动国家治理框架下的政府审计研究,首先需要清楚国家治理的内涵,明确政府审计在国家治理体系和能力建设中的定位。《政府审计协同治理》一书廓清了国家治理体系的内容与要素,分析了国家治理体系中的国家治理目标、国家治理主体利益、国家治理服务、国家治理结构和国家治理模式等治理冲突及其审计治理原理。在对国家治理进行逻辑解构的基础上,作者充分挖掘了政府审计对国家治理体系要素的作用机制和影响因素,寻求建立以政府审计机关为主导,多主体、多部门共同参与的,共享审计治理信息、整合审计治理资源的政府审计监督治理网络,这无疑与当前党和国家所提倡的国家治理理念和实践探索非常契合。这使得该书的研究具有前瞻性,有较强的时代特色。

三、明显的理论开创性

明显的理论开创性是该书的又一大特色。《政府审计协同治理》一书引入多学科理论成果对国家治理框架下的政府审计进行研究,既有对学科基本理论问题探索的新颖视角,又有对学科前沿、学术热点问题的关注和独到见解。该书在对国家治理进行逻辑解构的基础上,系统地分析政府审计服务国家治理的作用类型、作用途径及其影响因素,搭建包括战略协同、管理协同和操作层面协同的政府审计协同治理理论体系,以新颖的视角对政府审计基本理论问题进行了探讨。

《政府审计协同治理》在关注政府审计基本理论问题的同时,也关注了政府审计领域的热点问题。以政府审计管理体制问题为例,理论界对于政府审计管理体制是否影响我国政府审计服务国家治理效率效果的关键问题,存在截然相反的观点。但由于现有研究大都采用演绎推理的方法,更多的是描述性、思辨性的研究,导致研究的规范性和研究结果的科学性都值得商榷。在《政府审计协同治理》一书中,作者抽取了中国制度背景的不安全产权特征,界定了审计所有权,运用不安全契约经典模型对政府审计机关不同隶属模式下的审计治理效率进行了分析,在研究方法上有较大的创新,也提高了研究结论的科学性。因此,该书理论研究不仅具有系统性,而且具有开创性。

四、较高的实践指导价值

国家治理的深入发展要求政府审计在专业化分工监督的基础上整合资源,开展更为有效的联动监督。在这方面,政府审计实践走在了理论的前面。近年来,审计机关之间,审计机关与司法、纪检监察部门等协调配合开展审计监督的实践发展较快,相关法律法规日趋完善,如国务院2001年颁布的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》(国务院令310号)、审计署2006年制定的《审计署关于进一步规范审计移送工作的意见》(审法发[2006]66号)、公安部2008年颁布的《公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》等都有对政府审计如何与其他监督部门协作审计监督的规定。

《政府审计协同治理》一书敏锐观察到了这些实践,以协同论为理论基础,以获得政府审计监督的协同效应为目标,对政府审计与其他监督治理主体整合资源、共享信息的协调配合规律进行了系统探讨,并提出了既有理论说服力又切实可行的建议。这不仅有理论的创新性,也能够指导政府审计更好地为中国特色国家治理服务,值得实务界思考和借鉴。因此,该书具有较高的实践指导价值。

正如作者所言,该书对于政府审计协同治理中的一些问题如涉外审计协同、政府审计机关公共关系管理等仍未有涉及,希望作者能够在这—领域内继续深入研究,以为中国特色政府审计理论研究做出更大贡献。

(张立民,北京交通大学教授、博士生导师)

[责任编辑:刘 茜,高 婷]