

国家审计推动完善国家治理的路径研究

——基于国家审计信息属性的分析

张立民, 崔雯雯

(北京交通大学 经济管理学院, 北京 100044)

[摘要] 国家审计进行权力制衡、推动民主政治、发挥“免疫系统”功能的基础是问责, 审计机关在问责中具有强大的信息权力。以此为突破点, 进一步挖掘国家审计的本质。依靠强大的信息权力和审计专业性, 审计机关能够在信息供应链中为利益相关者提供高质量的信息, 这也是国家审计发挥作用的根本所在。国家审计通过其信息属性, 降低经济、政治和社会层面的信息风险, 有效地推动完善国家治理。

[关键词] 国家审计; 国家治理; 问责; 审计信息供给; 审计信息质量; 国家审计本质; 信息风险控制; 政府审计

[中图分类号] F239.44 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2014)03-0013-10

一、引言

在有关国家审计与国家治理关系的研究中, 首先是关于国家审计本质的探究, 因为事物的本质决定其功能。在审计理论界, 早在 1985 年, 王德升和阎金锴就提出了“审计是一种具有独立性的经济监督与管理活动”的审计本质观点; 之后, 宋常提出“审计的本质是一种经济监督、评价和鉴证活动”观点; 石爱中提出了“国家审计实质上是国家立法机关与行政机关之间的权力制约工具”的观点; 李金华提出“现代国家审计是民主与法治的产物, 更是推动民主与法治的工具”的观点; 刘家义提“国家审计本质上是国家治理这个大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的免疫系统, 是国家治理的重要组成部分”的观点^[1-4]。

上述观点从不同角度对国家审计的本质进行阐述, 对推动我们认识国家审计的本质起到了非常积极、重要的作用。本文将进一步分析国家审计进行权力制衡、推动民主政治、作为国家“免疫系统”的作用与机制, 以问责角度为分析起点, 认为国家审计在问责机制中拥有独特的信息权威, 审计机关的法定授权、独立地位和专业能力赋予了它提供高质量信息的天赋。从国家治理的需求方面看, 国家治理依赖于国家审计的信息属性, 国家审计从一开始就是一种保障利益相关者信息权利的机制。高质量的信息为实现政府有效问责、遏制官员腐败和改善公共资源配置以及保障相关决策的合理性、科学性奠定了基础。国家审计的本质是在公共资源获取、占有、配置和使用过程中, 对国家治理所依赖信息可能存在的重大风险进行控制的机制。

实现国家治理能力现代化, 要求国家治理由政府、市场和社会公众共同承担。通过国家审计提升国家治理的现代化水平的基本着眼点, 就是要形成一个专门的信息质量保障机制, 促进政府与公民之间的互动、信任与合作, 做到对政府及政府官员履行职责情况真实了解和有效地激励与惩处。国家审计就是政府与公民之间的桥梁, 依靠其得天独厚的信息权力, 既可以直接提供真实可靠的信息, 又可

[收稿日期] 2013-12-16

[基金项目] 国家自然科学基金项目(B12A300010); 审计署重点科研课题项目(13SJ02002)

[作者简介] 张立民(1955—), 男, 天津人, 北京交通大学经济管理学院教授, 博士生导师, 从事政府审计、审计理论研究; 崔雯雯(1988—), 女, 河北满城人, 北京交通大学经济管理学院博士研究生, 从事政府审计、审计理论研究。

以鉴定治理主体所提供信息的真实性,降低经济、政治、社会治理中的信息风险因素,为国家治理提供高质量的信息。这是国家审计的本质属性,也是国家审计实现国家治理功能的基本途径。

根据国家审计的信息属性,我们提出了国家审计实现经济治理、政治治理和社会治理功能的路径框架,从国家治理主体的信息需求和国家审计本身的能力匹配角度分析了国家审计在发挥信息权力、服务国家治理中的问题,并提出了进一步发挥国家审计治理功能的路径。

二、国家审计本质的进一步挖掘

腐败、特殊利益团体和对政府的俘获是发展中国家良政治理和法制建设之路上的三只“拦路虎”。明确各个主体的责任并进行有效的奖惩激励,是解决以上问题和保护公众利益的最佳方法^[5]。

国家审计得以进行权力制约,促进民主法治,发挥“免疫系统”功能,是因为国家审计是国家治理主体问责机制的重要组成部分,它自产生之日起就带有问责的含义。问责是国家审计发挥作用的客观要求^[6]。问责意味着对认真履行职责的责任主体的认可与激励,也意味着有关主体对履行职责时是否勤勉尽责能够清楚地说明和报告。“问责”从字面上理解,包含着要求某人或某事具有能够被“说清楚”或“算清楚”的“能力”及“可能性”。问责有三个基本程序:一是责任主体的明确;二是责任履行情况的审查;三是对未尽职责主体的惩罚。我国国家审计机关目前不具有直接的处理处罚权力,对于第三个程序也只能发挥有限的作用,国家审计在问责中主要是通过其信息权力明确责任主体,提供政府机关和官员是否尽责的信息。

(一) 国家审计拥有有限的处理处罚权力

对未尽职责主体的惩罚是政府问责机制中的第三大要素,取决于不同权力机关之间的权力配置,不同国家的问责制建立在不同的权力结构基础上。在我国,对政府机关真正拥有处理处罚权力的主要是纪检、监察、司法等权力机关。多年来,社会上的有些人诟病国家审计查出的许多问题未能真正得到解决,出现了“屡审屡犯”的怪圈,其原因在于对问责制的片面理解。在我国现有的体制安排和法律框架下,我国国家审计只是在特定事项上取得处理、处罚的授权。

不同国家的国家审计权限存在差异。纠正权和处罚权的配置主要由国家审计隶属关系决定。如果国家审计隶属于立法机构,则纠正权和处罚权通常不会配置给国家审计;如果国家审计隶属于行政机构,则纠正权和处罚权就可能配置给国家审计;如果国家审计隶属于司法系列,则国家审计自然拥有了纠正权和处罚权。

我国的现实国情是,各级国家审计机关隶属于本级政府并接受上级审计机关的指导。《审计法》和《审计法实施条例》及有关法规赋予审计机关的审计权限包括:要求报送资料权、检查权、调查取证权、建议纠正处理权、通报或公布审计结果权、提请协助权等。可见我国国家审计机关有获取信息和公布信息并督促整改等较为广泛的权力,却不具有直接的处理处罚权。国家审计充分发挥问责作用,督促有关部门纠正审计所发现的问题,就需要建立与具有处理处罚权力的纪检、监察、司法等部门紧密配合的工作机制。另外,政府各职能管理部门对于其分管领域所发现的问题,同样具有行政处罚处理权。国家审计机关发现的问题,如果(通常)涉及各政府职能管理部门的分管领域,也需要建立相应的工作机制,从而实现对相关问题的真正问责,使问题本身真正得到根本解决。

(二) 国家审计拥有强大的信息权力

虽然国家处罚权力有限,但并不代表国家审计不能在问责机制中发挥作用。国家审计通过其信息权力,披露资源配置、政府和官员履职等信息,揭露影响社会和经济秩序发展的潜在重大风险,明确责任主体,出具政府机关和官员是否尽责的信息,为政府决策部门、纪检、监察、司法等处理处罚部门提供奖惩和决策的依据。

《审计法》和《审计法实施条例》规定的审计机关各项权力之中,要求报送资料权、检察权、调查取

证权、通报或公布审计结果权都直接与信息权力相关。真实有效的信息是作出奖惩决策的基础。国家审计拥有强大的信息权力,是问责机制中激励与处罚有效发挥作用的前提。

当然,国家审计的信息权力不是无边界的,是与检查政府获取、占有、分配和使用公共资源紧密联系在一起。政府获取、占有、分配和使用公共资源,是其履行国家治理职责的内在要求和具体体现,反映为对公共资源获取、占有、分配、使用的检查和批准以及对政府行为的约束。公共资源的获取、占有、分配和使用方面的决策,需要以信息为基础,受信息质量的影响。信息质量的高低,直接影响到政府国家治理的能力。因此,国家审计对公共资源获取、占有、分配和使用检查所形成的信息,无论是对立法机关还是对政府行政系统的决策和行为,既是支持性的、也是约束性的。国家审计的信息权力是政府行政权力的权力制衡机制和问责机制的基础;国家审计提供客观公正的信息,是社会不同利益群体利益协调机制的基础。

(三) 国家审计的本质——国家治理的信息风险控制机制

对权力的问责是国家治理的重要部分,在国家治理中占据着重要地位。国家审计在问责当中的信息权力,是国家审计信息属性的基础。本文对国家审计的信息属性进行分析,是因为当前我国经济、政治和社会治理存在广泛的信息风险^①。在经济层面,严重的信息失真影响资源的合理配置,进而影响国民经济的运行秩序和健康发展;在政治层面,政府工作报告由政府自己产生,固而不能排除具有虚假成分的可能性,因为虚假的报告可能隐含着政府效率低下、官员贪污腐败问题;在社会层面,有关民众切身利益的信息披露不全面和不及时使得公众只看到最终被通报的结果,不能防患于未然,致使公众普遍关注负面事件,从而使社会信息风险进一步加剧,甚至威胁到社会的和谐稳定。

控制经济、政治、社会治理中的信息风险,需要专门的机构对信息进行过滤。国家审计信息既反映了我国经济建设、社会建设、生态建设、民生建设等方面取得的突出成就,也揭示了经济运行中的制度不规范、体制不健全、机制有扭曲、管理有漏洞以及官员腐败、社会不公等问题。国家审计既可以直接提供真实可靠的信息,又可以鉴定治理主体所提供信息的真实性。对于审计过程和结果,国家审计一方面及时反映给社会公众,满足公众知情权,解除受托责任;另一方面反映给政府、人大、纪检司法、组织部和其他社会组织,提供制定决策和奖惩激励的参考信息。通过为利益相关者提供高质量信息,国家审计实现对权力的问责,降低经济、政治和社会层面的信息风险,推动和完善国家治理。因此,国家审计的本质是国家治理信息风险的控制机制。

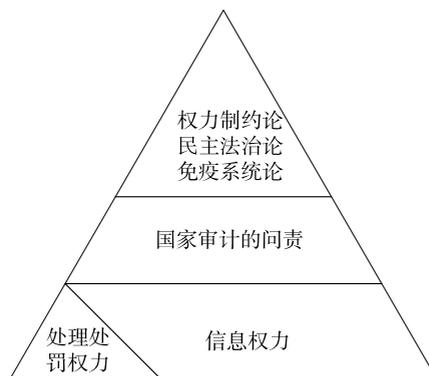


图1 国家审计本质的进一步挖掘

三、国家审计实现国家治理功能的路径研究框架

国家治理存在广泛的信息风险,因此治理者需要依据信息做出准确的决策,以保证决策能够与客观环境相吻合;被治理者也需要依据信息来安排生产和生活。信息在治理者与被治理者之间的双向流动是否及时、准确成为国家治理有效的前提。在现代社会中,公开透明几乎适用于所有领域。

国家审计的信息权威性使其能够实现对权力的问责,也正是通过这一属性,国家审计降低了经济、政治和社会层面的信息风险,推动和完善了国家治理。本文主要就国家审计与经济、政治和社会治理这三个层面讨论国家审计与国家治理的关系,并提出了国家审计实现国家治理功能的路径框架,

^①按照政治学有关理论分析,国家治理范围包括经济治理、政治治理和社会治理三大部分,而政治治理主要是解决政府与公民之间的利益协调问题,重点是实现政府的社会问责和完善政府治理。

如图 2。

(一) 国家审计推动完善经济治理

市场的有效性取决于公共资源的合理配置,而资源配置的基础是真实有效的信息。信息失真所带来的经济后果是十分严重的,它将引起投资决策失误和社会经济资源的无效配置,使交易费用越来越高昂,最终导致交易的停顿。企业由于无法筹集到资金而纷纷破产,另外银行倒闭、失业率高、物资短缺、物价飞涨,甚至整个社会都将陷入严重的经济危机之中。经济层面的信息风险影响信息使用者的正确决策,进而在宏观层面影响国民经济的运行秩序和健康发展。

在我国经济治理层面存在严重信息危机的情况下,需要专门的机构对信息进行过滤,国家审计作为国家治理的工具,自然而然地担负起了这项职责。国家审计运用自己的独立地位,发挥专业优势,对于市场中资源配置的突出问题,

查清情况、深入剖析、充分披露和反映,从而维护公共资源的有效配置,做到公开、公平、公正。审计机关有效地掌握有关各类开支的信息,各财政支出部门每年将报告提交到审计机关进行审查。审计机关将审查结果递交到全国人大,使政府加强对财政资源的掌控,实现公共资源有效配置,从而促进经济发展。此外,独立的审计机关监督政府及其各个机构的收支行为是否与预算保持一致(真实性)、是否遵守各项规章制度(合法性)、是否做到经济节约(效果性),从而对财政开支进行有效的监督控制。国家审计通过降低市场信息风险,提高经济运行效率,有效地推动完善了经济治理。

(二) 国家审计推动完善政治治理

20 世纪 80 年代以来,西方国家的公众价值观念多元化、需求多元化,民众的民生意识、参与意识增强,对政府提出了新的要求。建设一个优质、高效、经济、更负责任的政府成为国家、政府和民众的共识。政府需要有独立的部门来评价自己,获得公众的肯定,而公众直接评价政府和官员的履职情况需要较高的成本。一个有效地替代程序是:把政府工作过程和结果记录下来并及时报告给民众。然而,政府工作报告由政府自己产生,因而不能排除其具有虚假成分的可能性,公众对报告的可靠性存在疑问,导致政治治理方面存在着严重的信息不对称,于是要求独立、专业的审计人员审查政府工作报告以增加信息的可靠性。人民有理由相信(也只能相信)政府工作报告和审计报告重现政府工作的现场,人民据此判断自身权力是否得到保障,从而认定并解除政府的受托公共管理责任。

国家审计审查政府的绩效,真实地反映出政府在工作中已完成和未完成的工作,从而对政府的绩效进行实时监督,提高政府治理效率,实现“帕累托改进”。国家审计通过履行监督职能,对被审计单位遵纪守法、廉政纪律情况进行监督,促进领导干部廉洁自律,发现资金运行过程中的不正常现象,如徇私舞弊、化公为私、贪污受贿、挪用公款、利用财政资金谋取私利等违法违纪案件。国家审计通过公开审计结果公告,专注责任的落实,加强透明度建设。审计过程的透明、信息公开,必然会促使政府更

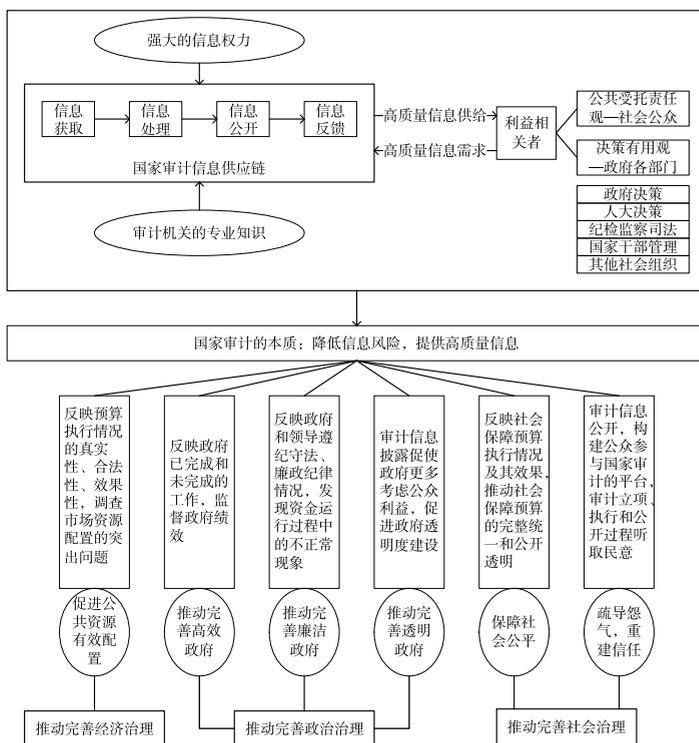


图 2 国家审计实现国家治理功能的路径框架

多地为公众的利益考虑,保证公众的利益不受侵犯,保证工作人员的公正廉洁,促进政府的透明度建设。

(三) 国家审计推动完善社会治理

从现阶段的总体情况来看,我国在整体平衡的情况下,隐藏着诸多的社会问题。中国社会科学院发布的《2011年中国社会心态研究报告》指出,当前一种值得注意的社会心态就是“怨气”。收入差距、社会不公等导致部分人心理失衡、心态急躁、言论偏激、怨气集结。这种不良情绪在网络及民间进行传导与扩散,恶化了社会心态,甚至危害社会稳定。究其原因,“怨气”根源于社会中的不公平现象和公众与政府之间的信任危机。

信任危机的深层次含义是信息危机,疏通人与人之间的紧张气氛、构建相互信任关系的途径是沟通和交流,沟通交流的桥梁是信息。有关民众切身利益的信息披露不全面和不及时使得公众只看到最终被通报的结果,不能防患于未然,致使公众普遍关注负能量事件,导致社会信息风险进一步加剧,甚至威胁到社会和谐稳定。要消除公众的不满,一方面政府要尽可能保障社会公平,另一方面政府要与公民合作管理公共生活,让公众进一步了解政府主导的国家经济社会宏观和微观运行情况,以及公共财政利用和公共政策执行情况,保障公民的知情权,从而维持政治国家与公民社会的最佳关系。

国家审计通过提供高质量信息保障社会公平。防范社会风险,消除公民心里的怨气,首先要保障社会公平。党的十八大提出,社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度,是保障人民群众养老、医疗、失业、工伤等基本需求的安全网,是调节收入分配的平衡器。社会保障体系的建立和对社会保障体系的监督,是实现社会公平的最主要途径。社会保障审计的基本职责就是对政府社会保障预算执行情况及其效果进行审计监督,将预算与决策的关系有机结合,重点关注政策及预算的执行效果,促进国家各项社会保障政策措施的贯彻落实,维护人民切身利益和社会和谐,推动社会保障预算的完整统一和公开透明,保障人民群众的知情权。

国家审计通过公布高质量审计信息,建立起公民与审计机关的沟通平台。公众通过各种传统和现代媒体发表自己的观点,对政府行为进行批判,行使自己作为公民、纳税人的权利。这实际上也是建立了一种疏导社会不满情绪的机制,使社会不满情绪有宣泄的途径。通过正确的舆论引导和民意疏导,告诉民众审计揭露的问题(我国经济社会发展特殊阶段存在的问题),正确看待,就像任何健康人的身体里都会有些病毒一样,从而使民意在制度框架下得到表达和释放。这样做不仅避免了民意“堰塞湖”的形成,而且社会逐步形成共识、凝聚力量,让社会和谐的“负能量”成为推动社会和谐的“正能量”^[7]。

四、国家治理主体的审计信息需求分析

国家审计得以控制国家治理的信息风险,是因为国家治理的主体对于高质量信息有较强的需求。信息的本质特征是客观存在的符号、载体,本身不带有任何价值色彩,但是信息编制者可能因为自身利益和偏见而对外提供含有过多噪音的信息,误导信息使用者的决策。对有偏信息的检查与评价可以发挥纠偏的作用。从理论上讲,国家审计因自身不参与对公共资源的获取、占有、配置和使用的具体管理而具有独立性,审计的检查评价和审计提供的信息应是客观的、中性的。不同的信息需求者对于信息的要求不同,使得提供何种审计信息来满足不同国家治理主体的需求,成为国家审计制定战略、确定任务、明确审计目标时必须考虑的问题。国家审计的法律授权和领导体制安排,反映了社会对国家审计应该主要满足何种信息需求的认知。从国家治理的角度分析,使用国家审计信息最主要的利益相关者包括政府官员、政府职能管理部门、纪检与监察和司法等权力机关以及社会公众等。

(一) 公共受托责任观和社会公众信息需求

国家是基于公民与政府之间公共受托责任关系而存在的。在我国,公众通过选举产生人大,人大

接受公众委托监督政府运行,政府接受人大委托治理国家。一方面,公众需要知道政府是否从人民利益出发进行管理,防范政府官员的“道德风险”;另一方面,政府也需要使公众相信自己是在按照公众的利益进行资源配置,没有营私舞弊,避免公共选择中的“逆向选择”^[8]。审计以独立于委托人和受托人双方利益之外的第三人的身份出现,对双方共同关心的受托责任事项进行独立审计,表达不受双方利益关系影响的客观公正的审计意见,进而为双方提供客观公正的审计信息。

随着经济社会的发展,公众的知情意识、维权意识、问责意识、参与意识逐年增强,他们关注教育、社保等专项资金的使用情况,也关注政府是否廉洁奉公,且具有参与管理国家和社会公共事务的诉求。公众对于政府信息的需求空前强烈。国家审计信息的公开推动了政务的公开,增强了政府工作的透明度,满足了公民的知情权力。另外,审计结果公告建立了审计机关与公众沟通的信息平台,逐步引导公众参与到治理当中,弥补公众参与中由于专业知识缺乏与不足方面的局限。

需要指出的是,国家治理框架下的公共受托责任不同于公司治理框架下的受托责任。在公司治理框架下,股东与管理层或者公司外部利益相关者与内部控制人之间的利益矛盾相对清晰,权力结构相对简单。管理层的受托责任主要是维护股东的利益。在国家治理框架下,公民作为治理主体,又是政府履行国家治理职能时的管理对象,许多公民在使用公共资源时自身就承担公共受托责任,而且公民之间也存在着相当复杂的利益矛盾。政府作为具体实施国家治理的主体,必然要占有和使用公共资源,当然也需要承担公共受托责任。因此,国家治理框架下的公共受托责任,涉及的利益矛盾错综复杂,政府履行公共受托责任,不是虚幻的强调维护国家利益,而是强调政府的公平与公正、兼顾各方利益。国家审计信息的客观性是保证政府决策和行为公平与公正的必要条件之一。同时,社会对国家审计信息的反馈,提供了政府认知社会需求与期望的重要信息。

(二) 决策有用观和政府部门信息需求

信息具有一定的经济后果,这已是不争之实。信息是决策者进行决策的重要依据之一,因此信息最基本的质量特征就是决策有用性。信息质量直接关系到决策者的决策及其后果,信息的真实性和可靠性是保证信息使用者做出正确决策的基本前提和条件。

公司治理理论认为,股东及利益关系人将财务信息作为决策的依据。审计的本质功效在于增进财务会计信息的可信性及决策的有用性。股东及利益相关者需要真实准确的数据,并据此做出正确决策^[9]。国家作为一个特大型组织,人民将权力交给了政府,政府做出的宏观决策和改革意见应从人民的利益出发,政府官员的选拔也要做到知人善用,避免贪官污吏侵蚀人民的财富^[10]。政府各部门需要国家审计信息为其做出准确的决策服务。

1. 来自政府决策部门

政府机关制定工作计划的前提是对现实环境有清醒的认识(例如针对地方性政府债务的治理,相关人员不清楚债务数字就无法提出债务治理的对策),它依赖于审计机关针对债务数字信息的客观分析。政府在评价预算执行情况、经济运行和政策实施效果时,需要真实且准确的现实数据为依据,以便进行政策调整和改革。国家审计通过对原始信息进行收集、处理,不仅能提供信息,而且能对信息的真伪进行辨别,降低政府做出不当决策的风险。

2. 来自于人大的有关决策部门

《审计法》和《预算法》规定,审计长受国务院委托,向全国人大常委会作《中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。全国人民代表大会作为我国的最高权力机关,为了有效履行预算审批职责、提高全面预算的科学性,需要审计机关真实、客观和公正地检查和反映预算问题。地方人民代表大会也需要审计机关提供有效信息以进行科学的财政收支预算决策(如责成审计机关对重点部门和重点项目资金的使用情况进行专项审计,并报告审计结果;依照法定程序对审计中的有关问题提出询问与质询;对重大问题或特定问题组织专题调查和举行听证会等)。

人大和政府都隶属于国家的决策部门,需要国家审计为其提供信息,从而做出相应决策,但两者对于审计监督的定位是不相同的。政府要求的审计是内部审计,通过审计来检查和发现政府各部门和企事业单位在预算执行、资金管理与运用过程中存在的问题,从而更有效地进行行政控制与管理。人大要求的审计是外部审计,通过审计监督来了解和检查政府在财政预算行政管理过程中的情况和存在的问题,用以全面评价政府对人大所承担的受托责任的履行情况^[11]。

3. 来自于纪检、监察和司法等权力机关

为促进廉洁、透明、高效政府的建立,纪检、监察和司法部门对党内官员、机构、特殊利益团体的违法违规行为进行处罚和惩治,他们必须掌握政府执政过程中弄虚作假、违法违纪、经济犯罪的事实和证据,了解决策和执行绩效目标的完成情况。在“处罚问责”的过程中,为实现信息对称,相关机构有必要依靠审计部门提供及时、系统、完整、可靠的监督信息。社会公众和人大对于政府绩效不达标和官员违法违规行为的普遍关注无形中给纪检、监察和司法部门带来了压力,这种压力形成对审计信息的强烈需求。审计部门需要在信息的覆盖范围、涉及内容、涉及领域等方面满足“处罚问责”的要求,提供高质量信息。

4. 来自于国家干部的管理部门

如果一个代理人对私人信息保密会获得更大的效用,那么他就不情愿去披露私人信息^[12]。上级部门进行有效监督和代理人选拔,需要获得真实可靠的信息。中组部作为我国重要的干部管理部门,负责党的组织建设、干部队伍建设和人才队伍建设等方面的工作。经济责任审计为中组部的干部管理决策提供依据。国家审计通过对领导干部任期内的经营决策情况、经济指标完成情况、执行国家财经法规和廉政纪律情况进行审查考核,实事求是地评价领导干部是否正确履行了工作职责以及是否严格执行了国家政策法规,从更高层次上判断领导干部的政治素质和决策水平,为相关部门全面客观地考察领导干部的工作实绩,正确选拔任用干部提供参考依据。

5. 来自于参与国家治理的其他社会主体

《十八届三中全会决定》中强调“发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节;适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”。我国社会组织数目多、类型复杂,包括各类行业协会、城乡社区服务类和基金会等,它们是政府、社会与服务对象之间的桥梁和纽带。然而,目前他们参与国家治理的能力有限,当涉及公共资源的配置问题时,决策容易出现偏差,需要政府部门加强引导。以中国红十字会为例,其主要资金来源为政府和社会各界的资助,捐赠物资的运转受到全社会的关注。一方面,红十字会做出正确的资源配置决策需要国家审计和民间审计的信息监督;另一方面,民政部根据效率对协会进行监管和资金划拨,也需要国家审计信息作为决策依据。

对国家审计的信息需求进行分析,有助于从不同利益相关者角度理解国家审计推动完善国家治理的路径。无论是政府决策部门,还是社会公众,都需要真实、可靠的信息为其共同进行国家治理而服务。信息的获取、处理需要很强的技术含量,专业的国家审计部门拥有得天独厚的技术和人力资源优势,并拥有强大的信息权力。

五、国家审计的信息供给及信息风险控制能力分析

国家审计能够控制经济、政治和社会层面的信息风险,是因为其本身具有提供高质量信息的能力。国家审计在对权力问责时有强大的信息权力,这种权力贯穿于整个信息供给链中:信息获取、信息处理、信息公开、信息反馈。国家审计的权威和专业性确保信息收集范围广、程度深、质量好;审计人员的丰富经验和专业知识使原始信息得到充分有效的处理;通报或公布审计结果权赋予审计机关信息公开权力,审计信息公开又为公众参与信息反馈提供了信息交流平台。通过对国家审计整个信

息供应链的分析,我们认为国家审计具备提供高质量信息、控制信息风险的能力。

(一) 信息获取

政府决策的基础是信息,对官员奖惩激励的基础是信息,稳定民心、保障公平的基础还是信息。国家审计推动完善国家治理,获取信息是第一要务。国家审计在信息获取方面拥有得天独厚的条件。在《审计法》、《审计法实施条例》以及有关法规规定的审计机关权限中,有三项权力直接与信息获取相关:要求报送资料权、检查权和调查取证权。这三项权力赋予了国家审计极强的信息获取能力。

1. 国家审计获取信息的范围广

法律赋予国家审计获取信息的强大权力,使得审计机关可以获得有关经济、政治、社会的各种信息,其范围空前广泛。在经济运行方面,市场资源配置信息、预算执行情况和经济运行数据在国家审计可以获取的信息范围之内;在政治方面,政府履职报告和官员的履职报告在国家审计可以获取的信息范围之内;社会中非营利组织的运营情况、社会保障资金的运作情况、甚至民工就业安置情况也在国家审计可以获取的信息范围之内。可以说,国家审计是政府机关中获取信息能力最强的部门之一。

2. 国家审计获取信息的程度深

国家审计既关注经济的整体运行情况,也关注一个项目中某项单一数据(如从预算整体运行情况到单个会计凭证;从整个国家大的治理系统到被审计单位的信息系统)。审计机关甚至可以获取个人及其亲属的银行账户、个人信息等,可见获取信息的程度较深。

3. 国家审计获取信息的质量好

国家审计机关有获取高质量信息的权威。一方面,国家审计机关的强制性权力迫使被审计单位报送真实可靠的资料;另一方面,国家审计人员本身的专业素质高,分辨信息质量的能力强。国家审计获取资料权威的威慑力和自身的专业性决定了国家审计能否获得高质量的信息。

(二) 信息处理

国家审计对信息进行处理,即对从各处收集的大量原始数字和材料进行过加工,整理成符合要求的、能够反映真实情况的信息。审计机关通常面临着复杂的信息环境,需要审计机关进行一系列加工过滤,为决策部门和社会公众提供有效信息。审计机关首先对混杂的信息进行初步筛选,然后对被审计单位的经济活动和有关经济资料及其所反映的财务收支的真实性、合法性、效益性进行检查,最后对被审计单位内部控制和内部管理是否健全、有效提出意见和建议。这一系列的信息处理过程都需要审计人员具备较强的信息筛选能力、信息鉴证能力、评价能力和宏观知识体系。审计机关能否提供高质量信息与其信息处理能力密切相关,加强审计机关的信息处理能力是国家审计团队能力建设的重要组成部分,也是国家审计在问责机制中有效发挥作用的关键。

随着计算机技术全面融入社会生活,“信息爆炸”带领人类走入了“大数据时代”。“大数据时代”的来临会对审计工作产生深远影响^[13]。比如,社会保障、地方政府债务所面临的海量数据,就对国家审计信息处理能力提出了艰巨的挑战。大数据审计分析的技术性强、操作难度大,对审计软硬件系统和人员提出更高的要求。然而目前,很多审计机关由于工作量大使得基层审计人员缺乏时间和精力去学习先进的审计技术。目前的审计人员大多都具备了执行审计工作的基本能力,但缺乏与新技术和新理论相关的知识,在综合判断能力上也有所欠缺,影响了审计机关的工作效率。

(三) 信息公开

审计信息公开是国家治理的客观需求,其最终形式表现为国家审计结果公告。审计结果公告有利于推动公共受托责任的履行,促进政府与公众沟通交流以及公共权力的高效实施,督促被审计单位整改。

审计机关被赋予了通报或公布审计结果权。审计机关可向社会公布下列审计事项的审计结果:(1)本级人民政府或者上级审计机关要求向社会公布的内容;(2)社会公众关注的内容;(3)法律、法

规规定向社会公布的其他审计事项的调查结果。

审计机关具备了做好信息公开的决心。审计署十二五规划提出了逐步完善国家审计报告的形式、内容和程序,把对审计发现问题的整改情况作为审计报告的重要内容,坚持和完善特定审计事项阶段性审计情况公告、重大案件查处结果公告制度,不断提高审计信息的质量和水平。

审计机关为实现信息公开不断努力。国家审计报告数目在逐年递增,公告的范围也在扩大,公告的内容越来越多地倾向于社会舆论关注的重大事项。在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上,刘家义审计长向全国人大作《关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,报告披露了2010年度全国地方政府性债务、红十字会、国资委、国家税务局、银监会、保监会、社保基金等中央部门单位的预算执行情况和财政收支审计结果,并对审计发现的主要问题提出建议,这些成果的背后蕴含着无数审计人不懈努力。

国家审计报告制度是国家审计提供高质量信息、推动完善国家治理非常有效的路径之一。然而在现阶段,由于审计机关受到双重领导、公告方式过少、缺乏与社会群众之间的互动、或者公告本身不够清晰明了等原因,审计报告在我国并未得到普遍的推行。国家审计报告的内容也不够明确,公告数量远没有达到社会期望的水平;公告的行政主导色彩过浓,审计机关有选择性地对外公告,审计报告通常“报喜不报忧”。国家审计报告的内容从政府利益出发而不是从公众利益出发,它降低了国家审计服务国家治理的效用。

(四) 信息反馈

国家审计报告机制不是单向的监督和传递,而是一个双向的沟通循环过程。它不仅包含公告信息的对外传递,还包括信息反馈机制。国家审计将成绩和问题首先反馈给决策者,使决策者对政策的效益、效果、价值,以及管理行为的效率、法治、服务等进行评估;其次反馈给被审计单位和个人,使其加强整改或及时澄清;再者传递给社会公众,使公众通过国家审计搭建的审计报告公告平台,参与信息反馈以及社会管理的方方面面,监督政府的行为,加强社会管理,为改进政府职能建言献策^[14]。社会舆论监督作为一种信息反馈机制是对信息的再次升华,经过反馈后的信息不仅更加真实可靠,而且容易获得社会各界的认同,是提供高质量信息的重要环节。

公众通过各种传统、现代媒体发表自己的观点,对政府行为进行批判,行使自己作为公民、纳税人的权利。这实际也建立了一种疏导社会不满情绪的机制,使社会不满情绪有宣泄的途径,有效缓解了社会信息风险。然而,现阶段公众参与国家治理较大程度地受到制约,主要体现在:第一,缺乏完整的机制,现阶段公众参与的模式更多的是自愿形式,并未形成完善的制度,未能让社会公众有更多的意愿和方式参与到国家审计的实践之中,且现有的特约人员制度存在很大的局限性;第二,存在明显的信息不对称问题,由于社会公众了解国家审计信息的渠道很狭窄并且缺乏相关的专业知识,因此就需要加强透明度建设以及审计结果的规范化建设,使得公众能够了解到具体情况并且明白各项数据所代表的意义,从而提升公众参与的效果。

六、结论

国家审计的问责是权力制衡,推动民主法治,成为国家“免疫系统”的前提。虽然国家审计缺乏处理、处罚权力,但是能够通过法律赋予的得天独厚的信息权力发挥问责作用。信息权力和信息的专业性决定了国家审计提供高质量信息的本质。通过降低信息风险,国家审计推动和完善了经济、政治和社会治理,有助于国家实现经济富足、政治廉洁透明、社会和谐稳定的目标。

从国家治理主体的信息需求和国家审计自身的信息供给分析可以发现,制约国家审计深度服务国家治理的因素主要包括数据处理能力的挑战、国家审计报告和公众参与制度的不完善等。国家审计要想进一步实现国家治理功能,首先要从增强国家审计机关人员素质入手,从国家审计机关人员的

选拔、培训到实践方面各个突破;其次要进一步增强其信息权力的权威性,完善国家审计报告制度;最后应关注公众对审计结果信息的反馈情况,切实使得审计结果信息的传递和反馈成为公众和审计机关之间相互交流、沟通和影响的双向过程,通过公众的广泛参与促进国家审计在社会治理中发挥重要的、不可替代的作用。

参考文献:

- [1]王德升,阎金镔.试论审计的本质[J].经济理论与经济管理,1985(2):11-19.
- [2]宋常.“免疫系统”理论视野下的国家审计[J].审计与经济研究,2009(1):4-11.
- [3]石爱中.国家审计的政治思维[J].审计与经济研究,2003(6):11-14.
- [4]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,2013.
- [5]世界银行专家组.公共部门的社会问责:理念探讨及模式分析[M].宋涛,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [6]张文秀,郑石桥.国家治理、问责机制和国家审计[J].审计与经济研究,2012(6):25-32.
- [7]蔡定剑.中国公众参与的问题与前景[J].民主与科学,2010(5):26-29.
- [8]张立民,张阳,刘剑萍.审计需求审计目标与审计体制[J].中国审计,2008(13):30-35.
- [9]陈汉文,韩洪灵.审计理论[M].北京:机械工业出版社,2009.
- [10]刘笑霞.政府公共受托责任与国家审计[J].审计与经济研究,2010(2):23-31.
- [11]杨肃昌.试论人大与国家审计关系的发展与深化[J/OL].[http://www. people. com. cn/GB/14576/14841/2225760. html](http://www.people.com.cn/GB/14576/14841/2225760.html)[2003-12-03].
- [12]斯达德勒,卡斯特里罗.信息经济学引论:激励与合[M].管毅平,译.上海:上海财经大学出版社,2004.
- [13][英]维克托·迈尔-舍恩伯格,肯尼思·库克耶.大数据时代[M].盛杨燕,等译.杭州:浙江人民出版社,2012.
- [14]彭巨水.审计结果公告公众参与和加强社会管理[R].中国审计学会研讨会,2012.

[责任编辑:杨志辉]

A Path Analysis of the Promotion to National Governance via State Audit: Based on the Analysis of Information Nature of State Audit

ZHANG Limin, CUI Wenwen

(School of Economic Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

Abstract: Accountability is the basis for state audit to balance the power, promote democracy and act as the immune system of the whole country while the government audit department possesses great information power in accountability mechanism. As a breakthrough, this paper will further examine the nature of state audit. With strong information power and audit expertise, government audit department is able to provide information of high quality to related institutions in the information supply chain, through which state audit plays a role in national governance. Owing to its information property, state audit has mitigated information risks in economic, political and social level and promoted national governance effectively.

Key Words: state audit; national governance; accountability; information supply and demand; audit information quality; nature of state audit; information risks central; government audit