

社会转型与国家审计的治理功用:基于嵌入理论的视角

王 兵^{1,2},王长友²,李越冬^{2,3}

(1. 北京交通大学 经济管理学院,北京 100044;

2. 审计署 审计科研院所,北京 100086;3. 西南财经大学 会计学院,四川 成都 611130)

[摘要]根据波兰尼的嵌入理论,分析在中国市场经济快速增长的背景下“经济脱嵌社会”导致的社会自发保护问题,通过国家审计视角,阐明国家审计在促进平等和保障安全中发挥的作用、途径,并提出了相应的完善对策和措施,从而丰富国家审计与国家治理方面的研究。

[关键词]国家审计;国家治理;社会转型;嵌入理论;政府审计;审计报告

[中图分类号]F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2014)04-0014-08

一、引言

中国经济自改革开放以来保持了30多年的高速增长,被世人誉为“增长奇迹”。然而,中国的发展道路是一条充满挑战的道路,经过了30多年的高速增长之后,中国经济到了一个关键阶段,在这个阶段,经济增长与社会和谐面临着一系列的难题:城乡和地区间收入差距的持续扩大,地区之间的市场分割,公共事业的公平缺失等^[1]。如何继续保证中国经济持续较快发展和社会的和谐稳定是众多学者关注的话题^[1-3]。

在过去的30多年里,中国经济面临着多次改革,以市场为主导的经济改革路线促进了物质财富的巨大增长。经济体制改革,不仅从根本上改变了中国的经济结构,而且从根本上改变了中国的社会结构,甚至对国家治理制度也产生了巨大的影响^[2]。20世纪90年代中期以来,随着市场化改革的深入,市场经济发展引发的社会问题开始浮现并逐渐严重。在进入21世纪之前,中国的国家治理制度已经比较成功的在市场化运动的推动下得到重新构建。然而,经过30多年发展后,国家治理必须要在市场化改革和解决社会问题两者间艰难平衡^[2]。

国家治理内容广泛,涉及众多政府部门和不同的治理工具^[4]。党的十八届三中全会曾强调,“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序”。中外审计发展的历史反复证明,国家审计是国家治理的重要组成部分,在国家治理中有着重要的地位和作用^[5]。已有研究从不同角度探讨了国家审计在服务国家治理中的理论、途径和领域等^[6-9],然而本文主要基于嵌入理论视角,从社会转型和国家治理角度,分析国家审计在缩小社会不平等和降低不安全上的治理作用。

[收稿日期]2014-02-19

[基金项目]国家自然科学基金项目(71372033);中国博士后科学基金项目(2012M520322)

[作者简介]王兵(1978—),男,安徽马鞍山人,北京交通大学经济管理学院和审计署审计科研院所联合培养博士后,南京大学会计学系副教授,从事审计与公司治理研究;王长友(1962—),男,河南洛阳人,审计署审计科研院所基础理论研究处处长,博士,从事国家审计研究;李越冬(1977—),女,四川成都人,北京大学政府管理学院和审计署联合培养博士后,西南财经大学会计学院副教授,从事审计、财务监督与公司治理研究。

二、嵌入理论视角下的社会转型与社会矛盾

(一) 嵌入理论与社会双向运动

根据波兰尼嵌入理论的观点,在 19 世纪以前,人类经济一直是嵌入在社会之中的,“交换”这种以逐利为动机的经济活动形式只是在 19 世纪建立起来的“市场社会”中才获得支配地位^[10]。而在这之前,人类都是在互惠、再分配和家计这三种非经济的动机中组织经济生活的。市场在各个国家内部经济中所扮演的角色,都是不重要的。直到 19 世纪,图利成为经济生活的支配原则,经济动机取代非经济动机支配了经济体的运转,使嵌入情况发生了根本转变。

波兰尼强调市场并不等于市场经济,市场作为商品交换、集市贸易,在历史上是一直存在的^[10]。如果劳动力、货币、土地都不是商品,那么就不存在市场经济,市场只是零散的市场。市场经济必须囊括工业生产所需的所有要素,包括劳动力、土地和货币。但劳动力和土地只不过是构成人类社会本身和社会存在于其中的环境。将它们囊括进市场体制就意味着使社会生存本身屈服于市场的法则。这样所导致的后果就是根本颠倒了市场与社会的真实关系,推动整个人类社会进入了所谓的“市场社会”。原先市场是嵌入在社会之中,市场的原则即价格机制仅仅在经济领域内才发挥作用。而在市场社会下,市场原则通行于整个社会,在经济以外的领域,如政治、文化和社会领域,都毫无例外地发挥作用。在这一形态下,并非经济嵌入于社会关系之中,而是社会嵌入于经济体系之中,社会发生了深刻的转型。

但是,劳动力和货币这些只是“虚构商品”,如果允许市场机制成为人的命运、人的自然环境乃至购买力的数量和用途的唯一主宰,那么它就会导致社会的毁灭。“人类成员就会在由此而来的社会暴露中消亡;他们将死于邪恶、堕落、犯罪和饥荒所造成的社会混乱。自然界将被化为它的基本元素,邻里关系和乡间风景将被损毁,河流将被污染”^[10]。因此,自发调节的市场体系所固有的威胁使得社会奋起保护自己。市场越是发展,社会就越是试图保护自己。自我调节市场的扩展和社会自我保护机制(即反对市场原则的扩张)的共存与矛盾运动,这是构成波兰尼所论证的核心主题,即“双向运动”。

因此,从嵌入理论来看,在 19 世纪前是人类经济嵌入于社会之中,但随着自我调节市场体系的扩张,经济脱嵌于社会,甚至社会嵌入于经济体系之中,便形成了市场社会。从波兰尼的理论分析中我们可以得出,当社会各个领域都兴起自发的自我保护运动时,国家应适时地改变自己的角色,将自己从自发调节的市场经济推动者和维护者转变为市场经济的限制者和规范者。国家应将社会自发的“反向运动”组织起来,加以正规化和制度化,因此真正的市场社会需要国家在治理市场方面扮演积极角色。

(二) 中国社会转型和社会矛盾

王绍光认为,传统社会里的中国经济是一种伦理经济,中国从伦理经济演化到市场社会经历了三个阶段^[3]。第一个阶段是市场的出现(1979—1984 年),此时,行政权力对经济行为的干预依然很强,非市场体制与关系仍然占据上风。第二阶段是市场制度的出现(1985—1992 年),这一时期一套相互关联的市场制度开始出现。如产品市场、劳动力市场、资本市场、外汇市场和土地市场等。这一阶段,供求关系、竞争等市场原则开始在经济生活中发挥作用,但它们还没有大规模侵入非经济领域。第三阶段是市场社会的出现(1993—1999 年),其间市场原则开始席卷非经济领域,大有整合社会生活机制的势头。

正如波兰尼所指出,一个脱嵌的、完全自我调节的市场力量是十分野蛮的力量,因为它试图把人类与自然环境转变为纯粹的商品时,它必然导致社会与自然环境的毁灭^[10]。

在中国过去 30 多年的发展中,在以市场化改革的取向下,中央政府从 20 世纪 70 年代的放权让

利到 80 年代的财政包干,再到 90 年代的分税制改革,极大地调动了地方政府的积极性,这也是众多经济学者论述的中国经济高速增长的“大国之道”^[1]。但是,在分散的财政体制下,由于科教文卫投资的短期经济增长效应不明显,在中国以 GDP 考核为主的官员晋升体制下^[11],地方政府存在忽视科教文卫投资、偏向基本建设的制度激励^[12]。同时,由于要素流动下的财政竞争增加了政府援助国有企业的机会成本,使得地方政府不再有激励动机向经营绩效不佳的国有企业提供援助^[13]。1994 年分税制改革对地方税源的集权促使地方政府伸出攫取之手,也致使人民的福利下降^[14]。另外,过于依赖 GDP 作为相对绩效的考评指标,使得地方政府大大忽视了农村地区的经济发展,同样为了追求经济增长的目标,在各地的经济增长都依赖于招商引资的情况下,地方政府会优先考虑资本拥有者的利益,而忽视普通劳动者的利益。盲目追求 GDP 的发展给环境造成污染,则更是不争的事实。

因此,随着市场化改革的推进,一味追求 GDP 高增长率也带来一系列严重的社会问题。到 20 世纪 90 年代末,有些问题已变得越发严重,如日益恶化的生态环境和贫富悬殊。普通劳动者享有的保障和救助越来越少。大规模下岗失业、上学难、就医难、各类事故频发,让千千万万的人深感经济与社会安全的缺乏。于是,大批的上访,群体事件不断增加,这些诱发了力图抵制经济“脱嵌”的保护性反向运动,导致了社会的不稳定。基于前面的理论分析,我们认为国家治理需要对社会转型过程中出现的问题进行规范和防范,且由于目前“缩小不平等”和“降低不安全”已成为国家治理的重要内容和任务,因此国家审计需要在这些方面发挥治理功用。

三、国家审计的治理功用

从波兰尼嵌入理论分析中得知,市场经济的发展深刻地改变了社会,甚至脱嵌于社会。真正的市场社会需要国家在治理市场方面扮演积极角色,尤其当社会各个领域都兴起自发的自我保护运动时,国家更应该调节和规范市场经济的发展。

为了缓解日益突出的社会矛盾,中国已经开始花更大的力气来兼顾社会公平。兼顾公平的具体做法就是用去商品化的方式将经济关系重新嵌入社会关系之中。中国最近几年通过再分配手段用国家的强制力打断市场的链条,把全体人民重新链接起来^[3]。国家采取的具体途径是通过实施一系列社会政策,旨在缩小不平等和降低不安全。国家审计作为国家治理的重要组成部分,其治理功能就在于发挥着对权力的监督和制约。国家审计作为内生的监督控制系统,能有效监督国家在缩小不平等和降低不安全方面的政策措施的贯彻执行。

(一) 国家审计在缩小不平等和降低不安全上的作用和途径

缩小不平等主要来自于地区之间的差距和城乡之间的差距缩小。国家在缩小不平等的措施上主要通过中央财政转移支付资金和中央财政专项资金,用于支持经济不发达地区和提高农村居民收入。降低不安全主要通过提供最低生活保障、医疗保险、养老保险、工伤保险、失业保险以及提供保障房、廉租房等措施来实现。此外,对于突发的自然灾害和公共事件,甚至涉及经济和国家安全事件,国家也需要进行有效治理。

国家审计在缩小不平等和降低不安全方面的治理作用可分为基本作用和衍生作用。基本作用表现为它是国家安全稳定治理中具有独特优势的利益保障机制^[15]。国家审计对国家安全稳定治理活动中存在的问题进行预防、预警、控制和修复,以达到国家安全稳定治理的目的,从而缩小不平等、降低不安全和维护国家的利益。

国家审计的基本作用可以衍生为预防作用、预警作用、控制作用和修复作用。预防作用主要体现在国家审计机关依法对缩小不平等和降低不安全活动进行审计,从而对存在的威胁产生事前的震慑作用,预防危害国家安全治理行为的发生。预警作用体现在国家审计机关通过审计有关部门在缩小不平等和降低不安全活动方面的政策和相关指标,对审计过程中存在的潜在威胁进行预警。控制作

用体现在国家审计通过审计,发现并及时消除在缩小不平等和降低不安全活动中的潜在威胁。如政策措施是否得到有效执行,特别是中央转移支付资金和专项资金是否专款专用;地方政府是否严格执行中央政府在这些方面的政策措施、切实履行出资义务、保障居民的基本生活质量;是否存在有关组织、机构或个人以任何形式进行挤占、挪用甚至骗取资金等。修复作用体现在国家审计通过审计发现国家安全治理政策和活动的缺陷和威胁后,提出一些合理的、可行的和有针对性的审计建议,从而对存在的缺陷和威胁进行修复。

国家审计在维护国家安全治理中有效发挥预防、预警、控制和修复作用,必须依赖于一定的路径,此种路径是联系国家经济安全与国家审计工作的桥梁和纽带。这条路径需要根据国家安全治理的要求来调整审计目标和审计内容等。

在缩小不平等方面,大规模的中央财政转移支付有助于缓解各地区间财政收支的不平衡,缩小地区间收入差距。缩小城乡差距主要在于对农村居民实行多予少取的政策。多予主要通过扩大中央财政用于三农资金的规模,增加对农村的投资支持力度。少取则体现在减轻农村居民的负担。但是,这些政策措施是否能得到有效执行,特别是中央转移支付资金和专项资金是否专款专用,是否存在有关组织、机构或个人以某种形式进行挤占、挪用甚至骗取资金都值得深入研究。因此,国家审计的目标和内容主要是对中央转移支持资金和专项资金的使用进行监督,发挥预防、预警、控制和修复作用,保障国家治理措施得到一贯执行。在降低不平等方面,国家为城市居民和农村人口提供最低生活保障,主要以地方政府为主,实行属地管理,中央财政对困难地区给予适当补助。对于医疗保险、养老保险则以个人、集体和政府三方共同筹资的原则,其中工伤保险和失业保险以个人和集体承担为主,而保障房和廉租房建设则以地方政府筹集资金和中央财政补助资金相结合为主。但这些财政资金是否得到严格执行和落实,同样需要国家审计部门进行监督。对于经济和国家安全,国家审计也一直在关注财政金融、能源及战略资源、国家信息、地方政府性债务等方面的运行情况。

(二) 国家审计在缩小不平等和降低不安全方面的经验证据

国家审计作为国家治理的重要组成部分,一直履行着在缩小不平等和降低不安全方面的治理职责。下面本文仅以审计署披露的审计结果公告和每年审计署向全国人大常委会提交的各年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告来具体分析。

1. 审计结果公告

自从2003年审计署实施审计结果公告制度以来,审计结果公告数量呈现递增趋势,从2003年仅发布1个结果公告,到2013年发布30个结果公告。我们统计了从2003—2013年审计署发布的结果公告,将其按类型分为缩小不平等和降低不安全两个方面。从表1可以看出,审计署致力于缩小不平等所进行审计监督项目共发布13个公告,主要集中在支农资金、教育经费、农村基础设施资金审计上;在降低不安全方面所进行的审计监督项目共发布24个公告,主要集中于重大自然灾害和保障房建设方面。

本文通过逐一解读审计结果公告发现,目前审计署针对缩小不平等和降低不安全方面主要实施的是专项审计和跟踪审计。通过审计公告的内容我们还发现,审计监督能有效地发挥国家治理的作用。在支农资金、教育经费、农村基础设施资金和保障房建设审计上,审计监督人员能够掌握相关资金使用效果,包括取得的积极作用和尚存在的问题,并针对这些问题,提出审计建议。审计监督有利于保证国家相关政策得以有效执行,能纠正实施过程中存在的问题,并对违法违规人员进行处理。在重大自然灾害审计方面,审计监督能及时掌握救灾资金的管理使用情况,对加强救灾资金的管理监督、维护灾区的社会稳定、保障灾区群众利益发挥了积极作用。

表1 审计报告结果统计分析

目标	缩小不平等	降低不安全
年度	公告名称	年度 公告名称
2004	第1号:50个县基础教育经费审计调查结果 第2号:50个县财政支农资金审计调查结果	2003 第1号:审计署关于防治非典型肺炎专项资金和社会捐赠款物审计结果的公告
		2005 第1号:云南大姚地震救灾资金审计结果 2007 第1号:三峡库区移民资金审计结果
2006	第3号:河南等16个省农村公路改造和通达工程项目实施情况审计调查结果	2008 审计署关于汶川地震抗震救灾资金物资审计情况公告(第1-4号) 2009 第1号:汶川地震灾后恢复重建跟踪审计结果
2008	第5号:54个县农村义务教育经费保障及使用管理情况审计调查结果 第6号:50个县中央支农资金审计调查结果	2010 第1号:汶川地震社会捐赠款物审计结果 第5号:103个县农村饮水安全工作审计调查结果 第10号:审计署关于玉树地震救灾资金物资跟踪审计情况公告 第21号:关于玉树地震救灾资金物资跟踪审计结果 第22号:19个省市2007—2009年政府投资保障性住房审计调查结果 汶川地震灾后恢复重建跟踪审计结果(第2-3号)
年度项目	第4号:10个省区市财政支农资金管理使用情况审计调查结果 第11号:10个省区市财政支农资金审计调查发现违规问题整改结果	2010 第7号:45个县市区新型农村合作医疗基金审计调查结果 第8号:玉树地震灾后恢复重建2010年跟踪审计结果 第4号:汶川地震灾后恢复重建跟踪审计结果
2011	第33号:388个农业基础设施建设项目审计结果	2011 第4号:玉树地震灾后恢复重建2011年跟踪审计结果 第30号:18个省中小学校舍安全工程审计结果
2012	第6号:45个县农村医疗卫生服务体系建设专项审计调查结果 第8号:2011年支持新疆发展资金和项目跟踪审计结果	2012 第33号:66个市县2011年城镇保障性安居工程审计结果 第34号:全国社会保障资金审计结果 第5号:汶川地震灾后恢复重建2011年度跟踪审计结果
2013	第2号:1185个县农村中小学布局调整情况专项审计调查结果 第31号:审计署关于19个县2010年至2012年财政扶贫资金分配管理和使用情况的审计结果	2013 第6号:审计署关于汶川地震抗震救灾“特殊党费”跟踪审计结果 第29号:2012年城镇保障性安居工程跟踪审计结果

2. 审计工作报告

如果说审计结果公告只是审计署将代表性的审计项目予以披露的话,那么审计署每年向全国人大常委会提交的中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告则更能全面系统地反映审计署在缩小不平等和降低不安全方面所发挥的国家治理作用。

从下页表2可以看出,2003—2012年,审计署在缩小不平等方面所实施的审计项目主要针对财政转移支付资金、基础教育经费、支农资金;在降低不安全方面,不同年度所实施项目不同,但基本覆盖了最低生活保障、医疗保险、养老保险、失业保险、保障房、廉租房建设以及突发重大自然灾害事件审计。

结合审计报告结果和审计工作报告的内容,本文将审计署在缩小不平等和降低不安全方面实施项目的审计结果进行汇总,如下页表3所示。

表 2 2003—2012 年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告分析

年度	缩小不平等	降低不安全
2003 年	提出在中央本级支出年初预算中安排补助地方支出 502.13 亿元、一些省对中央补助地方收入预决算编制、部分专项转移支付管理的问题;审计了 21 个省(区、市) 592 个国家扶贫开发工作重点县的扶贫资金;审计调查了 17 个省(区、市)50 个县的基础教育经费	审计 13 个省(区、市)基本养老保险基金和 8 个省(区、市)城镇职工基本医疗保险基金;审计 19 个省(区、市)武警消防系统财政财务收支情况;审计淮河流域安徽、河南、江苏 14 个灾区的救灾资金;审计了云南大姚地震救灾资金管理使用情况
2004 年	组织对 16 个省(区、市)县际和农村公路改造工程审计	组织对粮食风险基金进行了专项审计和审计调查
2005 年	对中央补助地方支出进行了审计调查	审计调查了河北、辽宁等 8 个省(区、市)的 213 个县(市)中小学危房改造资金;审计调查了 15 个省(市)的 20 个县(市、区)新型农村合作医疗基金筹集、管理和使用情况
2006 年	审计调查辽宁、陕西、内蒙古、湖南、贵州 5 省(区)中央转移支付资金的管理使用情况	组织对 29 个省本级和省会城市、5 个计划单列市的企业职工基本养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金和失业保险基金进行了审计以及对三峡水利枢纽工程和三峡库区移民资金进行审计
2007 年	对中央转移支付资金进行了审计调查;对 16 个省(区) 2006 年中央支农专项资金的审计调查;对 16 个省(区、市)2006 年和 2007 年 1 至 6 月农村义务教育经费的审计调查	对 13 个省(区)救灾资金进行了审计调查;对 30 个省(区、市)的 133 个设区城市住房公积金归集、管理和使用情况的审计;对 30 个省(区、市)农村社会养老保险基金进行了审计
2008 年	对城市基础教育经费进行了审计调查;审计调查 10 个省(自治区、直辖市)财政支农资金情况;审计调查了 18 个省(自治区、直辖市)种粮农民直接补贴、农业生产资料综合补贴、农作物良种补贴和农业机械购置补贴等 4 项补贴资金的管理使用情况	指出中央财政安排救灾类专项转移支付存在的问题;对汶川地震抗震救灾资金和物资进行跟踪审计
2009 年	审计了农业综合开发资金	审计了城市最低生活保障资金、政府投资保障性住房资金、农村饮用水安全工程资金;跟踪审计汶川地震灾后恢复重建;对玉树地震抗震救灾资金物资跟踪审计
2010 年	组织对中央转移支付管理和分配情况进行了审计,并重点抽查了 18 个省的 90 个县;对农业基础设施建设资金进行了审计	对汶川、玉树地震 1.77 万个灾后重建项目和舟曲特大山洪泥石流地质灾害救灾资金物资使用管理情况进行了跟踪审计;审计了新型农村合作医疗基金;审计了 9 个省市财政就业补助资金的管理和使用情况;审计了 8 个省区 16 个城市政府投资保障性住房情况
2011 年	提出财政转移支付管理方面存在的问题;审计了现代农业生产发展资金;审计了中央支持新疆发展项目;审计调查了 45 个县的农村医疗卫生服务体系建设	审计了 18 个省区市安排保障性安居工程建设资金;审计了中小学校舍安全工程;对汶川、玉树、舟曲灾后恢复重建进行了跟踪审计
2012 年	介绍了转移支付管理情况;审计了农村中小学校布局调整	对全国城镇保障性安居工程进行了跟踪审计

表 3 审计署在缩小不平等和降低不安全方面审计结果

年度	缩小不平等		降低不安全	
	发现主要问题(个)	问题涉及金额(亿元)	发现主要问题(个)	问题涉及金额(亿元)
2003	9	3876.3	13	2.9
2004	7	60.51	2	—
2005	3	4673.07	5	—
2006	10	286.65	6	74.24
2007	10	14.76	5	139.58
2008	10	311.89	26	478.69
2009	3	3.57	16	174.67
2010	9	183.77	26	40.28
2011	14	267.99	21	359.96
2012	9	185.18	37	3246.99
合计	84	9863.69	157	4517.31

数据来源:根据审计署网站和历年中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告资料整理得出,结果四舍五入,以亿元为单位。

注:当某年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告中报告的审计项目与某项审计结果公告报告的审计项目相同时,选取审计结果公告中数据统计,该项统计结果记入该年份中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。其中,与汶川、玉树地震相关的救灾物资审计和灾后恢复重建审计按各年度审计结果公告统计,统计结果记入该审计结果公告年份的数据内。

从表3可知,在社会转型过程中,国家审计在缩小不平等和降低不安全中发挥了积极的作用,从2003—2012年的数据来看,国家审计在缩小不平等的审计项目中,发现的主要问题共84个,查处问题资金9863.69亿元;在降低不安全方面,国家审计共发现主要问题157个,查处问题资金4517.31亿元^①。

因此,国家审计监督能发挥国家治理的功用,达到预防、预警、控制和修复目的,从而有效保障国家在缩小不平等和降低不安全方面的相关治理政策得到落实,同时通过审计鉴证,能合理评价资金使用效果和存在的问题,并通过审计结果公告和向决策系统报告的形式监督被审计对象整改,进而推动被审计对象的制度建设,最终实现保障国家安全稳定的治理目标。

四、完善措施与对策

在市场化改革的导向下,中国社会已从传统的伦理社会转型为市场社会,尤其在改革进入深水区的背景下,市场经济发展引发的社会问题开始激化,群体事件不断爆发,这就诱发了力图抵制经济“脱嵌”的保护性反向运动,导致了社会的不稳定。因此,国家用去商品化的方式将经济关系重新嵌入社会关系之中,但这些政策措施能否在缩小不平等和降低不安全方面发挥效用,就需要国家审计更有效地发挥其治理功用。由于国家审计资源的有限性,为了充分发挥国家审计在社会转型中国家安全治理作用,因此本文建议从以下方面进一步改进和完善国家审计。

(一) 转变审计观念,突出维护国家安全治理的审计目标

随着中国社会转型为市场社会,国家治理目标发生了变化,国家审计目标也应发生变化,从传统的以查错纠弊为主要目标的财政财务收支审计,逐渐向关注国家安全稳定治理中公共资源配置使用的真实性、合法性和效益型为主的绩效审计转变;从以财经法纪为标准,单纯揭露和查处违法违规问题,逐步向关注和揭示国家安全治理制度方面的问题、促进完善制度转变。现阶段,国家审计在缩小不平等和降低不安全方面还主要停留在查错纠弊、揭露和查处违法违规问题等上面。今后,国家审计应以维护国家安全治理为审计目标。审计机关应关注国家安全治理中公共资源配置使用的真实性、合法性和效益性以及关注国家安全治理制度措施的有效性和合理性等,同时还应该对相关部门负责人实施经济责任审计,加强问责责任,以便发挥国家审计在国家安全治理中利益保障方面的独特优势。

(二) 深化国家审计对象,扩大对民生和维护国家安全领域的审计力度

随着社会转型所引发的社会矛盾的激发和群体事件的增多,国家审计应以维护国家安全治理为审计目标,进一步关注民生和维护国家安全,更多实施涉及缩小不平等和降低不安全政策措施的审计项目。从上文可以看出,目前国家审计机关对缩小不平等和降低不安全项目审计时,很多时候主要关注资金的使用情况。由于中央财政转移支付资金规模日益庞大,因此国家审计应加大对资金的审计力度,但在审计中,除了关注资金的使用情况,还应关注执行缩小不平等和降低不安全部门的内部控制和社会影响等,如关注相关执行部门内部控制设计的合理性和执行的有效性,适当披露相关部门内部控制存在的重大缺陷。同时,国家审计机关应通过深化国家审计对象,大力推行制度合理性审计、政策执行效果审计,揭示在缩小不平等和降低不安全措施运行中的重大问题,促进国家宏观调控和重大方针政策的贯彻实施;揭示关系人民群众切身利益的问题,促进改善民生、建设和谐社会等。

(三) 加强对缩小不平等和降低不安全审计建议落实的后续审计并公告

目前国家审计机关针对缩小不平等和降低不安全主要实施跟踪审计,也就是国家审计机关在选择合适时机介入审计项目的过程中,发现并指出国家安全治理中存在的问题,且提出有针对性的建

^①作者感谢南京大学会计系研究生吴筱影在收集和整理数据中提供的帮助。

议,同时把发现的问题进行公告。但是我们发现国家审计机关对于政策建议的落实情况并没有进行公告。实际上,建议的落实和执行情况的披露更能保证国家审计有效合理地发挥缩小不平等和降低不安全的作用,从而优化中央财政转移支付和专项资金安排。因此,国家审计机关应有重点地实施对审计建议落实情况的后续审计,并公布后续审计的结果。为确保审计建议的落实,审计机关可以把审计建议落实情况作为相关部门下次审计的重点,同时也可以建议把审计落实情况作为相关部门负责人的业绩考核指标,这样可更好地发挥国家审计的控制、修复的治理功用。

参考文献:

- [1]王永钦,张晏,章元,等. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J]. 经济研究,2007(1):4-16.
- [2]马骏. 经济、社会变迁与国家重建:改革以来的中国[J]. 公共行政评论,2010(1):3-31.
- [3]王绍光. 大转型:1980年代以来中国的双向运动[J]. 中国社会科学,2008(1):129-148.
- [4]邓蓉敏. 信息社会政府治理工具的选择与行政公开的深化[J]. 中国行政管理,2008(1):56-58.
- [5]刘家义. 国家审计与国家治理——在中国审计学会第三次理事论坛上的讲话[R]. 审计情况通报,2011.
- [6]Willy S, 蒋益俊, 陈伟. 论审计证据与审计风险[J]. 南京审计学院学报,2013(3):82-88.
- [7]蔡春,朱荣,蔡利,国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨——基于受托经济责任观的视角[J]. 审计研究,2012(1):6-11.
- [8]梁斌,罗文洁. 论政府绩效管理与绩效审计[J]. 审计与经济研究,2012(2):20-25.
- [9]孟焰,孙永军. 目标视角下的政府责任审计理论框架与路径选择[J]. 审计与经济研究,2013(1):11-17.
- [10]波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 冯刚,刘阳,译. 杭州:浙江人民出版社,2007.
- [11] Li Hongbin, Li Anzhou. Political competition and the pattern of public spending [J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(5):1743-1762.
- [12]傅勇,张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向——为增长而竞争的代价[J]. 管理世界,2007(3):4-12.
- [13]Jin H, Qian Y, Weignast B. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style [J], Journal of Public Economics, 2005, 89(5):1719-1742.
- [14]陈抗, Arye L H, 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手[J]. 经济学季刊,2002(1):111-130.
- [15]张继勋. 我国国家审计本质研究[R]. 审计署重点科研课题研究报告,2010.

[责任编辑:杨志辉]

Social Transformation and Governance Function of National Audit: Based on the Embedding Theory

WANG Bing^{1,2}, WANG Changyou², LI Yuedong^{2,3}

(1. School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China;

2. Audit Research Center, National Audit Office of People's Republic of China, Beijing 100086, China;

3. School of Accountancy, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: According to Polanyi's embedding theory, this paper analyses the spontaneous social protection caused by economic un-interrelated society under the conditions of China's rapid economic growth. Based on the view of national audit, the paper clarifies the role, pathways and related empirical evidence of national audit implementing governance function in reducing inequality and insecurity. Besides, this paper puts forward the corresponding improvement proposals and measures. Therefore, this study enriches the study of relations between the national audit and national governance.

Key Words: national audit; national governance; social transformation; embedding theory; government audit; audit publication