

# 国家审计参与国家治理的信号传递机制研究

魏 明,邱钰茹

(西安邮电大学 经济与管理学院,陕西 西安 710121)

**[摘要]**基于公共受托理论与信号传递理论,结合善治理论内涵及我国经济环境的现实分析结果,将国家治理的目标分为基础性目标和深层次目标,且对国家审计应发挥的治理功能进行分析;针对目前我国国家审计参与国家治理的瓶颈,利用博弈理论分析国家审计、政府与社会公众之间的信号传递,并建立国家审计参与国家治理的信号传递机制,以期提升国家治理效率。

**[关键词]**国家审计;国家治理体系;善治;审计信号传递;政府审计;博弈分析;信息不对称;治理能力现代化

**[中图分类号]**F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2015)03-0079-09

## 一、引言

国家审计作为国家治理的一种内生制度,在参与国家治理过程中发挥揭示、抵御和预防的治理功能。党的“十八届三中全会”首次提出“国家治理”概念,并大力推进国家治理体系和治理能力现代化。这里的“治理”强调多元主体协同治理,以人民利益为治理的切入点。党的“十八大报告”提出,健全权力运行制约和监督体系,推进权力运行公开化、规范化;健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度,加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,使权力在阳光下运行。政府受托于社会公众进行国家治理。国家审计负责监督政府的权力行使,确保国家审计、政府与社会公众的信号传递有效,这些都成为提升国家治理能力的重要内容之一。国家审计参与国家治理的信号传递机制就是指国家审计凭借其自身功能,根据其在整个机制中所处位置,通过完善自身结构,提高自身审计水平等向政府、社会公众传达信号,以实现国家治理的目标。如何定位国家治理目标?国家审计如何参与国家治理?如何解决国家审计参与国家治理过程中的信号传递瓶颈?对于这些,本文试图基于信号传递理论视角给予分析和解决。

## 二、国家治理目标的定位

治理是人们按照一定的目标和价值,对人、事、物进行控制和管理的活动。国家权力的所有者和使用者之间的委托代理关系产生了国家治理的需求。国家治理可以界定为国家按照某种既定的秩序和目标,对全社会的运行与发展进行自觉、有计划地控制、协调和引导。由于资源具有稀缺性,国家治理主体运用国家资源,在政治、经济、文化和社会层面提供管理和服务,以期达到国家治理目标。国家治理目标就是建立激励机制、约束机制和信息传递机制来解决委托代理关系带来的目标不一致、利益冲突和信息不对称问题。

20世纪90年代以来,我国对国家治理问题的关注日益增加,一些学者提出了不同的国家治理目标。例如,臧雷振认为治理目标经历了从“善治”到“全球治理”、从“多层次治理”到“互动治理”以及

**[收稿日期]**2014-12-31

**[基金项目]**审计署公开招标立项课题(13SJ02001)

**[作者简介]**魏明(1971—),女,陕西西安人,西安邮电大学教授,博士,从事审计理论、内部控制与风险管理研究;邱钰茹(1991—),女,四川自贡人,西安邮电大学硕士研究生,从事内部控制、审计与财务分析研究。

从“元治理”到“智性治理”等发展阶段<sup>[1]</sup>。燕继荣认为:第一代“善治”理论以“政府治理”为核心,实现对社会的有效管理或管控;第二代“善治”理论以“社会治理”为核心,认为最好的治理是实现社会自治;第三代“善治”理论以“公共治理”和“协同治理”为代表,认为“善治”意味着国家与社会良性互动、协同治理国家通过建立集体决策和公共参与制度,实现责任共担,利益分享,权力协同<sup>[2]</sup>。从“善治”理论的演进过程可以看出:国家治理从政府作为治理主体逐渐延伸到由社会公众、社会组织、企业、政府共同组成的现代国家治理体系。因此,实现良好的国家治理,需要社会公众参与国家治理活动。契约理论认为,公共权力是社会组织及其成员为了避免因彼此的利益冲突而导致无谓的消耗,是基于某种契约而进行的自身权力的部分让渡<sup>[3]</sup>。如果主权者走向社会公众意志的反面,社会契约就会遭到破坏。国家治理目标应代表公众意志并反映社会公众的诉求。冯均科提出,国家审计目标应以完善立法作为切入点,审计机关作为行政机关应依法服务<sup>[4]</sup>。

近年来,由于社会转型和我国市场经济发展不匹配而引发的社会问题日益增多。例如,“三公”经费超标、违规盖楼和办公用房超标、动用财政资金发“福利”等问题时有发生。审计署向有关部门移送的涉嫌重大违法违纪的案件,主要发生在行政管理权或审批权集中、掌握重要国有资源的部门和单位里面,这些部门和单位权力腐败问题严重。另外,食品安全、水污染以及极端恶劣空气状况等问题频发,使人们对其生存环境产生忧虑。这些问题均与政府对环境监控不严有关。同时,就业难、上学难、就医难,让公众缺乏经济与社会安全感,影响社会的安定团结<sup>[5]</sup>。因此,基于善治理论的内涵及演进,结合我国经济环境的现实分析结果,我们将国家治理的目标分为公平性、公开性、法治性、民主性、高效性以及安全性目标,从而解决公共资源配置不够合理、政务透明度不高、不能完全依法治国、社会公众不能充分参与国家治理、经济运行不平衡等现实问题。

国家审计作为国家治理中的一项内生制度,为促进国家治理目标的实现起着十分重要的作用。公平性目标强调国家应合理配置公共资源,不受利益集团控制;公开性目标强调国家应尽可能保证政务透明,公共资源流向渠道清晰;法治性目标强调国家治理过程中应严格遵循国家法律法规;民主性目标强调国家应为社会公众服务且以民为本,社会公众应参与国家治理;高效性目标强调国家应有效地运用公共资源,提高国家治理效率;安全性目标强调国家应维持社会安定团结,实现经济运行的综合平衡,最终实现可持续的人类发展。善治是要经过不同利益相关人的谈判和一致同意才行。由于善治目标在不同认知模式下最终可定位于高效性与安全性目标<sup>[1]</sup>,据此我们将这两类目标作为国家治理的深层次目标。它依赖于公平性、公开性、法治性、民主性等基础性目标的实现,并且随着经济改革的不断深化,两类目标相互促进、相互影响(如图1所示)。

2015年3月5日,全国两会政府工作报告提出:“应加大行政监察和审计监督力度,推进党风廉政建设和反腐败斗争,严肃查处违纪违法案件,一批腐败分子得到应有惩处”、“坚持依法用权,倡俭治奢,深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。加强行政监察,发挥审计监督作用,对公共资金、公共资源、国有资产严加监管”。报告反映了我国国家治理应立足于中国国情,通过国家审计参与国家治理,实现公共资源合理配置(公平性)、政务透明(公开性)、依法治国(法治性)、公众参与国家治理(民主性)等基础性目标,进而保证善治理论所倡导的高效资源管理(高效性)以及经济运行的综合平衡(安全性)等深层次目标的最终实现。

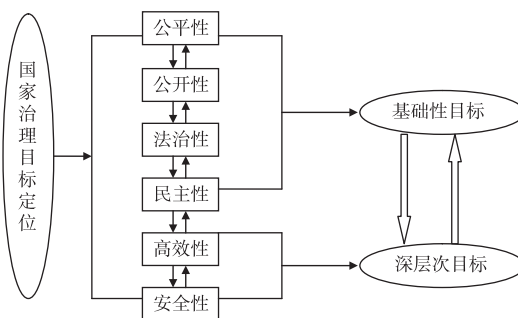


图1 国家治理目标定位

### 三、国家审计的治理功能分析

党的“十八届三中全会”首次提出的“国家治理”是由多领域、多层次、多主体、多中心共同作用形

成的一项复杂的系统工程。国家治理的主体包括个人、社会、政府及企业等多元主体,他们参与国家治理,共同实现国家治理目标<sup>[1]</sup>。国家审计作为政府管理体制中的一部分,其产生和发展源于国家治理;国家治理的需求决定了国家审计的产生,国家治理的目标决定了国家审计的方向<sup>[6]</sup>。下文我们将运用公共受托理论和信号传递理论,分析国家审计机关、政府和社会公众之间的信号传递关系。

### (一) 国家审计实现治理功能的理论基础

公共受托理论是国家审计产生和发展的基础。社会公众与政府之间存在着委托代理关系,由于委托方和受托方各自所追求的利益不同,因此产生了具有独立性和权威性的国家审计。国家审计代理监督、评价以及披露政府部门及国有企业等资金和资源的利用情况,对受托责任履行评价。

根据信号传递理论,国家审计具有信号传递功能。目前,社会公众作为信息劣势方,政府作为信息优势方。国家审计为减少逆向选择带来的风险和损失,通过信号传递功能实现有效率的市场均衡。国家审计作为独立于社会公众与政府之间委托代理关系的第三方,对政府的行为进行监督,并出具国家审计报告,保障了政府信号传递的可信度。国家审计的独立性越强,审计信号越充分,对外传递的信号越可靠,使社会公众据此对政府工作的效率性与效果性越容易进行判断,从而促进国家治理效率的提升。

### (二) 国家审计的治理功能分类

目前,对国家审计功能的认识主要有经济监督论、权力制约论、民主法治论以及免疫系统论等。经济监督论从国家审计行为角度,认为国家审计是具有独立性的经济监督;权力制约论从国家审计本质角度,认为国家审计通过对政府权力行使过程中公共资源的管理和使用情况进行监督,最终实现对政府权力的控制,防止腐败和权力滥用;民主法治论从国家审计的起源和发展角度,认为只有健全法治,独立的国家审计制度才能建立并良好运行;免疫系统论从国家治理角度,认为国家审计是国家治理这个大系统中的一个内生系统。

随着经济社会的发展,受托经济责任条件下社会对政府利用公共资源绩效评价标准有新进展,国家审计职能范围也应进一步扩大,审计目标由最基本的合法性和真实性发展到了包含经济与效率在内的多重目标<sup>[7]</sup>。国家审计的治理功能是围绕国家治理的目标产生而发展的。基于公共受托理论与信号传递理论,结合国家审计的发展,国家审计治理功能可以划分为基本治理功能和衍生治理功能,它们与国家治理的基础性目标与深层次目标直接相关(如图2所示)。

#### 1. 国家审计的基本治理功能

作为审计最基本的治理功能,国家审计的揭示功能是通过审计监督,对国家预、决算报告以及单位财政、财务收支等实施审计,揭露和查处重大违法违规问题,揭示和反映国家治理过程中的体制性障碍、制度性缺陷和重大管理漏洞,促进反腐倡廉和民主法治建设。朱荣发现已有文献证明了国家审计的腐败治理效应以及绩效审计的治理功能,并利用省级面板数据实证检验了国家审计在提升政府透明度方面发挥的积极治理效应<sup>[7]</sup>。国家审计有效地发挥审计的揭示功能,促进及时分析、解决经济社会运行中的问题,从而实现国家治理的公平性、公开性、法治性和民主性等基础性目标。

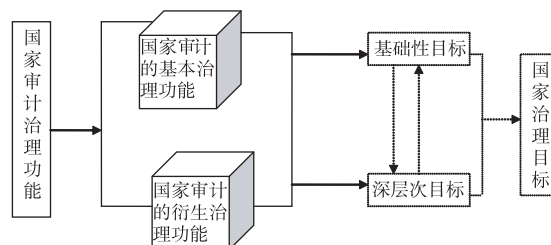


图2 国家审计的治理功能

国家审计的腐败治理效应以及绩效审计的治理功能,并利用省级面板数据实证检验了国家审计在提升政府透明度方面发挥的积极治理效应<sup>[7]</sup>。国家审计有效地发挥审计的揭示功能,促进及时分析、解决经济社会运行中的问题,从而实现国家治理的公平性、公开性、法治性和民主性等基础性目标。

#### 2. 国家审计的衍生治理功能

国家审计的抵御功能和预防功能是国家审计的衍生治理功能。抵御功能从体制、机制和制度层面提出解决问题的对策,完善国家治理各系统的功能,防止不利因素的进入。国家审计免疫系统的抵御功能,可以防止消极因素入侵整个经济社会系统,有效地提高经济增长质量。预防功能是通过国家审计的预警和防范,对影响经济社会系统正常运行的不利因素,及时发出预警信号,采取预防措施消除风险。国家审计的预防功能,可以维护粮食安全、能源资源安全、财政安全、金融安全、生态环境安

全以及经济信息安全等。国家审计通过发挥抵御和预防的治理功能,客观评价政府部门公共资源的效率性和效果性,提升经济社会的运行水平,有助于实现国家治理的高效性和安全性等深层次目标。

#### 四、国家审计参与国家治理的信号传递瓶颈及博弈分析

影响国家审计治理功能发挥的因素主要包括经济社会对审计的客观需求以及审计自身的主观能动性。审计治理功能依赖具体的审计工作的表现,审计工作能够在多大程度上发挥审计功能取决于审计自身对环境的适应性和审计工作的创造性。目前,国家审计参与国家治理尚存在一些瓶颈,影响了国家审计参与国家治理的信号传递效果。基于此,我们运用不完全信息动态博弈对国家审计、政府与社会公众之间的信号传递进行深层原因分析。

##### (一)国家审计参与国家治理的信号传递瓶颈

审计机关缺乏独立性、审计结果公开性较弱以及社会公众缺乏对审计结果反馈等瓶颈,影响了国家审计参与国家治理的信号传递。

##### 1. 国家审计机关缺乏独立性

如果国家审计机关不能保持独立,则其很难以客观、公正的执业态度对政府进行监督,从而使国家审计结果的可靠性受到影响。

##### (1)上下级之间缺乏独立性

审计署接受国务院委托,出具相关项目的审计报告,并将整改和处理情况向全国人大常委会报告。目前,审计署对政府的审计工作,既隶属于政府部门,又要向人民代表大会负责,这种双重领导情况极大地影响了审计署的独立性。审计署所需经费列入财政预算,由政府保障,审计长由国务院总理提名,致使审计转署的审计过程受政府部门的制约。国家审计是由权力执行机关的组成部门来监督执行机关,因此很难处理好审计机关对同级政府的长官负责与独立行使审计职能之间的矛盾,难以保证国家审计治理职能的充分发挥。

##### (2)横向部门之间缺乏独立性

从国家审计机关与其他部门关系看,审计部门本身并不具备查办案件的职权,其发现一些案件线索后,需移送有关部门进一步查处。例如,中纪委主要管理高级党员干部的违纪、违法问题,监察部门主要管理行政干部的违纪、违法问题。这些问题大多为经济问题,而审查有关经济问题、进行经济监督应是审计机关的职责。近年来一直存在的多方监督、重复检查和交叉监督检查的问题,使我国国家审计的资源利用率不高,造成审计工作效率低下。另外,我国国家审计机关被授予的是监督过程中的检查权,虽然也被赋予一定的制裁处罚权,但大多国家审计检查结果的处理权由纪检、监察、组织、人事等部门行使。

##### 2. 审计结果公开性较弱

审计结果公开性较弱,导致国家审计信号对外传递不充分,影响国家治理的效果性。从2003年起,审计署开始进行审计结果公告。截至2013年底,我们对审计署官方网站公布的审计结果公告进行统计发现,审计署共发布了173份审计报告。

##### (1)审计结果公告范围较窄

近年来,我国审计公告范围不断扩大。2009年至2013年,审计署相继公布了7份关于节能减排、防治污染的审计报告。但这7份报告中有6份属于调查报告,关于整改情况跟踪结果只有一份。由此可见,国家审计对于审计结果跟踪并公布的力度较弱。从2007年起,审计范围涉及资金绩效审计,但截至2013年,审计署仅发布了2份绩效审计报告。另外,涉及的部门预算执行和其他财政收支审计范围每年都在扩大,由2006年的32个部门扩大到2012年的58个部门。尽管审计公告范围有所扩大,但其审计重点主要在财务审计,而绩效审计仍处于试点阶段。与美国审计署审计

报告涉及财务管理、政府运营、司法与法律实施、国家防御、就业、预算与支出、卫生健康、自然与环境、人力资源、运输等,每年发布多领域的风险清单,关注范围也几乎覆盖联邦政府涉足的每个领域。

(2) 审计结果公告内容不具体

从2006年至2013年,审计署共发布12份审计整改情况。其中,2012年公布175起违法违纪案件和事项处理情况,2013年公布了314起违法违纪案件。对有关违规虚增或虚减的收入、成本等,审计署只说明总体数额,未说明具体事项,并缺少对重要性水平的说明。从2006年开始,我国每年公布关于中央部门单位年度预算执行情况和其他财政收支情况审计结果,并于审计结果公布的次年,发布审计查出问题的整改情况、重大违法违规案件的查处情况,加强财政管理意见的落实情况。不过,目前审计结果公告的内容较简略。

(3) 审计结果公告及时性不强

审计署通常出具审计结果公告,下达审计决定书,把涉及经济违法违纪案件的有关人员移送有关部门,将被审计方的整改情况由其自行向社会披露。这样的披露过程无法保证整改情况公布的及时性和公允性,很难让社会公众信服被审计方的整改结果;另外,审计结果公布较晚,从事件发生到最后审计结果公布,通常要经历2至3年。审计署只通告最后结果,缺少对审计过程的追踪,使社会公众难以实时了解到事件处理的进程。

3. 社会公众缺乏对审计结果的反馈

社会公众缺乏对审计结果的反馈,民意难以被真实、准确地表达,使审计线索收集渠道受限。随着经济社会的发展,社会公众的知情意识、维权意识、问责意识以及参与意识等逐年增强。目前,社会公众缺乏对审计结果的反馈,主要表现在以下方面:一是存在民众和审计主体信息不对称问题。社会公众了解国家审计信息的途径较少,并缺乏审计相关的专业知识,因此国家审计结果的透明度以及审计结果信息的规范性需要进一步加强,从而提升社会公众参与效果。二是缺乏完整的反馈制度。审计机关资源有限,不能有效利用社会公众、媒体等渠道发现审计线索,从而造成国家审计工作的盲区,这就降低了国家审计人员的工作效率,增大了审计风险。

(二) 国家审计、政府与社会公众之间的信号传递博弈分析

信号传递模型是一种应用广泛的不完全信息动态博弈。在自然选择之后,参与人开始行动,在行动过程中有先有后,后行动者能观测到先行动者的行动,但是不能观测到先行动者的类型。由于参与人的行动都是类型依存的,因此每个参与人的行动都传递着有关自己类型的某种信息,后行动者可以通过观察先行动者所选择的行动来推断其类型或者修正对其类型的先验概率,然后选择自己的最优行动;先行动者预测到自己的行动将被后行动者所利用,就会设法传递出对自己最有利的信息,避免自己利益的损失<sup>[8]</sup>。国家审计、政府与社会公众,作为国家审计参与国家治理过程中的不同参与者,传递着各自的信号(如图3所示)。

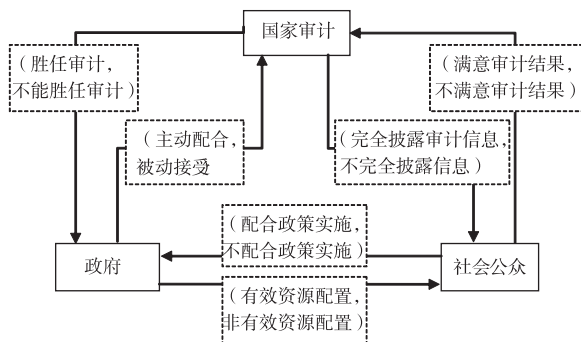


图3 国家审计、政府与社会公众之间的信号传递博弈分析

1. 国家审计与政府之间的信号传递

从国家审计信号传递过程看,若国家审计机关对其审计任务有足够的胜任能力,则能向被审计方即政府传递出较强的震慑力信号,让政府人员对国家审计抱有敬畏之心,不敢轻易做出贪污腐败、违法乱纪的行为;若国家审计不能胜任审计任务,那么它对被审计方(政府)就缺乏威慑力,被审计方会轻视国家审计所具有的功能。同时,从政府信号传递过程看,若政府(被审计方)主动配合审计机关

的工作,及时提供国家审计过程中所需要的资料,就能向审计机关传递其公平、公正的强执政能力信号;若政府(被审计方)在审计机关的审计过程中百般阻挠,妨碍审计机关工作的正常执行,则会向审计机关传递出其执政能力薄弱的信号。

## 2. 政府与社会公众之间的信号传递

政府作为国家管理者,自身也是一个利益综合体,其不仅内部之间存在博弈,与委托者(社会公众)也存在博弈关系。政府受托于社会公众制定公共政策,进行资源配置。政府可能采取两种行动:一是考虑社会公众利益,合理、有效地分配资源;二是政府官员贪图自身利益,贪污腐败,只考虑利益集团的利益,置社会公众利益于不顾。社会公众则会对政府行为传递出的信号做出相应反应:如果政府能够公平合理地分配资源,社会公众则会根据传递出的正面信号积极配合公共政策的实施;如果政府制定公共政策无法满足社会公众诉求,他们则可能根据传递出的负面信号阻挠公共政策实施,采取不配合态度,制造舆论压力,反对政府的治理行为。这样会增加国家治理成本,降低社会运行效率,影响社会安定团结。

## 3. 国家审计与社会公众之间的信号传递

国家审计作为国家治理的重要制度安排,介入政府与社会公众的博弈行为中,负责监督政府行为,向社会公众传达审计结果。独立性是国家审计的灵魂。如果国家审计人员不能胜任审计角色,则其无法充分、有效地监督、披露政府行为,社会公众也会根据传递出的负面信号选择不相信审计结果,导致国家审计的监督功能失效。如果国家审计能够保持独立性且胜任审计角色,则国家审计能够向外传递其保持独立性和权威性的正面信号,搭建政府与社会公众之间信任的桥梁,降低政府与社会公众之间的信息不对称程度,引导社会公众积极配合公共政策的实施,从而提高国家治理效率。

# 五、建立国家审计参与国家治理信号传递机制的思考

由于识别国家审计信号需要成本,因而发出可观测的国家审计信号,降低对方识别成本,有益于国家审计信号传递的有效性。本文基于信号传递理论、公共受托理论、国家治理理论等建立我国国家审计参与国家治理的信号传递机制,通过相关保障措施的实施,进一步推动我国国家治理目标的实现。

## (一) 国家审计参与国家治理信号传递机制的构建

国家审计作为政府与社会公众之间信号传递的重要桥梁,应致力于提高审计信号传递的可靠性和公信力,提升国家审计参与国家治理的效率,促进国家治理目标的实现。本文基于国家审计、政府与社会公众之间的信号传递博弈分析结果,建立了我国国家审计参与国家治理的信号传递机制(如下页图4所示)。这一机制源于国家审计受托于社会公众,通过充分发挥其本身具有的揭示、抵御与预防功能,旨在实现国家治理的公平性、公开性、法治性、民主性、高效性和安全性目标。

由于国家治理主体的多元性,国家审计参与国家治理的过程中,需要配合其他治理主体,如个人、社会、政府、企业等,从而确保国家治理基础性目标和深层次目标的实现。国家审计参与国家治理信号传递机制的有效运行,可以缓解政府与社会公众的代理冲突,解决政府与社会公众的信息不对称问题。为了避免由于信息不对称带来的损失,参与者需要对外传递出对自身有利的信号。因此,国家审计参与国家治理的信号传递博弈最终是为了实现信息完全,使博弈各方的合作达到均衡状态,实现各方利益最大化,从而有效地提高国家治理效率。可以看出:建立国家审计参与国家治理的信号传递机制,关键在于解决国家审计、政府与社会公众之间的信息不完全状态,这就需要国家审计部门与其他国家治理主体(个人、社会、政府、企业等)相互协调,确保国家审计信号传递的有效性和充分性。

在国家审计参与国家治理的过程中,信号传递机制运行过程表现在三个方面:一是国家审计机关通过公布审计报告,向社会公众传递审计信号,而社会公众通过民意征集机制(个人、社会、企业等治理主体参与国家治理),向审计机关反馈信号;二是国家审计机关提高自身胜任能力,向政府传递其威慑信号,而政府通过选择是否主动配合国家审计(政府治理主体参与国家治理),向审计机关传

递其执政能力强弱的信号;三是政府通过其执政效果向社会公众传达其执政能力的信号,而社会公众通过选择是否配合实施政策,向政府传达其是否满意的信号。

(二)我国国家审计参与国家治理信号传递机制的保障措施

国家审计机关不独立、审计结果公开性较弱及缺乏社会公众反馈都会影响国家审计参与国家治理的正常信号传递。为了保证这些信号传递的有效性和充分性,相关部门应从制度上进行保障,保持国家审计机关的独立性,降低社会公众的信号识别成本;通过法律保障国家审计的权责范围和信号传递范围,确保国家审计信号传递的充分性、适当性;通过分析民意征集过程中反馈的审计信号,了解民意诉求;充分利用有效审计信号,防范国家治理风险。

1. 提高审计机关独立性,保证审计信号传递的可信度

由于政府与社会公众之间存在信息不对称,审计机关保持自身独立性的行为能够向外界传递出其审计结果是公正、公开的正面信号。美国国家审计体制属于典型的立法型审计体制,这种审计体制使审计机关地位高、独立性强,不受行政当局的控制和干预。政府可以借鉴美国审计署的审计体系,指导我国审计体制改革。立法型审计体制是实现国家审计价值和功能的要求,符合国家治理的预期目标,也符合我国国家审计的发展趋势。我国2006年修订《中华人民共和国审计法》第二章的第九条规定:“地方各级审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作,审计业务以上级审计机关领导为主”。2010年修订的《中华人民共和国审计法实施条例》第二章的第七条规定:“地方各级审计机关在本级人民政府行政首长和上一级审计机关的领导下,负责本行政区域的审计工作”。这种双重领导体制导致国家审计独立性较弱,因而在一定程度上制约了审计信号传递的真实性和可靠性。

具体措施包括:按照立法型审计体制改革思路,国家审计署和驻地方审计员特派处保留在原管理体系中,地方审计机关(在省、市、县三级地方政府设置的审计机关)独立行使审计监督权。政府将地方审计的双重领导体制改为单一的垂直领导体制,由国家最高行政长官领导下的审计署直接对其进行管理。审计署直接管理地方政府审计机关审计人员的配备、工作安排和经费的调拨,让地方政府审计机关从地方行政机关的权力范围内脱离出来,在业务上、行政上直接接受审计署的领导,确保政府审计的独立性和权威性。政府通过强化审计集中统一权限,提高审计效率,从而完善国家治理体系。这也符合《中华人民共和国国家审计准则》(审计署令第8号)第二章的第十七条“国家审计人员不得参加影响审计独立性的活动”规定。只有保持国家审计机关自身的独立性,才能确保审计信号传递的真实性和可靠性。

2. 增强审计结果公开性,扩大审计信号反馈渠道

公开国家审计结果、出具审计报告可以让社会公众观察到审计机关的工作结果。这种建立在可观察事件基础上的信号传递,显然能够增强审计信号传递的有效性。审计师声誉是审计师保持独立性的动机,审计质量是审计师声誉形成的重要影响因素,审计师声誉的建立有助于审计师保持独立、提高审计质量。在国家审计、政府与社会公众三方博弈的过程中,为了表示国家审计长期合作的态度,国家审计更愿意维持自身的良好声誉。维护良好声誉需要付出成本,声誉越好的组织越愿意付出更大的成本来维持自身声誉。为了向社会公众传递出正面审计信号,即审计结果的可信度,国家审计应该选择扩大审计结果的公开程度。这也符合《中华人民共和国审计法实施条例》(2010年)中第四章的第三十六条“审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果”以及2011年实施的《中华人民共和国国家审计准则》第一百五十七条“审计机关依法实行公告制度。审计机关的审计结

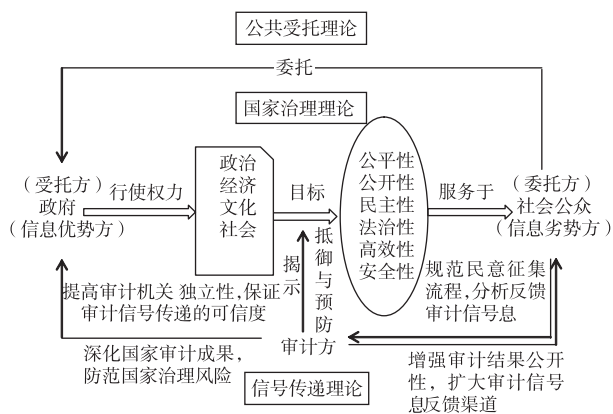


图4 国家审计参与国家治理的信号传递机制

果、审计调查结果依法向社会公布”的相关规定。审计结果越公开、透明、详细,国家审计信号传递越有效,审计结果可信度则越高。

审计监督的权威性、威慑力很大程度上取决于对所监督对象违纪违法行为的公开程度。加大审计结果的公开程度是政府职能转变的要求。对于审计结果的反馈,国家审计应建立跟踪检查制度,加强对审计决定和移交案件查处情况的监督落实,建立健全审计跟踪检查制度,加强后续审计、审计回访等补救措施的落实。为了解决公布的结果与社会公众心理的差距,国家审计还可以通过一些渠道,如报纸、电台等媒体,让社会公众及时了解审计结果,广泛参与监督,将国家审计机关的监督扩大为全社会的监督。国家审计应对严重违反国家规定的财政、财务收支行为及其处理情况等审计事项及时公告,增强审计监督的威慑力并使其自觉地保持独立性,建立审计监督、司法监督和舆论监督有机结合的监督机制。具体措施包括:一是审计署利用各种传播媒体或网络,建立国家审计信息共享平台,完善国家审计指标评价体系,全方位地向社会说明审计机关的工作;二是审计署对存在重大违规问题或拒不执行审计决定的单位,在报纸、电台等媒体公布,调动强大的社会舆论监督力量,及时让社会公众了解国家审计机关所执行的审计工作过程与结果,从而增进社会公众对国家审计的理解,提高国家审计参与国家治理的正面信号传递。

### 3. 规范民意征集流程,分析反馈审计信号

民意征集流程是审计信号反馈的过程,也是审计信号传递的重要环节之一,信号反馈能够提高新一轮审计信号传递的有效性。征集民意应当贯穿于国家审计的全过程,政府尊重民意,使民意被客观、准确地表达。近两年,由于低成本、低门槛网络新兴媒体的全覆盖,民意表达从最初的街谈巷议、小道消息转化为网络民意表达与问政以及审计署主动向网民及社会公众征询意见。国家审计应利用社会公众反馈信息进行科学分析和处理,建立民意征集机制,使民众更加积极参与国家审计工作,通过合法的形式、程序和渠道表达民意,为审计政策的制订与执行提供合乎民意的诉求。同时,国家审计应考虑如何高效率、低成本地征求民意,通过民意征集,实现审计政策制订者与民众的良性互动。具体措施包括:一是审计署将征求意见的过程制度化,如建立立法听证制度、媒体对决策草案的广泛讨论制度等以及对征求民意的方式、时间、内容、反馈等都要做出详细的规定。二是审计署公开参考民意的操作流程和民意征集结果。公开参考民意的操作流程旨在让政策博弈的过程和论证过程透明,而不是流于形式,也使社会公众信服征集结果。公开民意征集结果包括支持的意见和反对的意见以及两者的比例、做出最终决策的依据等。三是审计署在法律上规定相关法律责任和政治责任,对不重视民意、草率决策者追究法律责任。只有吸纳民意的过程程序化、透明化之后,民意表达才不会失真,社会公众参与审计决策才不会流于形式,审计信号传递才能有效。

### 4. 充分利用有效审计信号,防范国家治理风险

信号通常具有预见性,很难立即被感知,是定性的、模糊的、零碎的,但将来会以强烈的趋势表现出来。多数信号潜伏于事件、迹象、数据,甚至人员交谈之中。审计人员通过对纷繁复杂的信息进行质疑、假设、分类,完成信息的搜集或补充,进而解读审计结果传递出来的信号。审计中经常出现屡查屡犯的情况,审计人员应提升自身的情报感知能力,进行动态扫描,完成信息采集、数据整理与审核、建立数据库,关注审计问题高发区域,通过精准的信号分析,提高审计信号的准确性。

具体措施包括:一是国家审计机关对预算执行、政府债务、财政资金、地方财政收支和财政体制运行、金融资产、国有企业、领导干部经济责任等开展审计工作,关注国家重大政策的贯彻实施、财政收支结构、国有资本运营、金融风险等关系国家经济运行和经济安全的重要领域,加大国家治理风险的揭示力度;二是国家审计应充分利用审计过程获得的有效信号,建立国家治理风险动态评估机制,对国家治理风险进行综合评价,并向社会发布和向有关部门提交审计报告,深化国家审计成果;三是国家审计应建数据库,搜集和记录各级审计机关审计工作结果。审计署应分析数据库中的信息,防止、发现并纠正被审计领域的高风险,定期将分析结果信息通报各级审计机关,使其互相学习和交流审计



经验,从而保证国家审计参与国家治理过程中信号传递的积极作用。

## 六、结语

国家审计治理功能服从于国家治理目标,国家审计应体现社会公众的利益诉求。本文基于善治理论的内涵及演进,并结合我国经济环境的现实分析结果,对国家治理目标进行定位,即定位为以公平性、公开性、法治性、民主性为主的基础性目标以及与以高效性、安全性为主的深层次目标。本文基于公共受托理论与信号传递理论,提出国家审计治理功能可以划分为基本治理功能(揭示功能)和衍生治理功能(抵御功能与预防功能),它们分别与国家治理的基础性目标与深层次目标相关;提出国家审计作为国家治理的一种内生制度,在参与国家治理过程中应充分发挥揭示、抵御和预防治理功能。

目前,我国国家审计尚存在审计机关缺乏独立性、审计结果公开性较弱、社会公众缺乏对审计结果反馈等瓶颈,导致国家审计治理功能不能有效发挥。本文运用信号传递模型,对国家审计机关、政府和社会公众之间的信号传递进行博弈分析,进而提出国家审计参与国家治理信号传递机制的构建思路。这一机制的运用需要审计署与其他国家治理主体(个人、社会、政府、企业等)相互协调,并通过提高审计机关独立性、保证审计信号传递的可信度,增强审计结果公开性、扩大审计信号反馈渠道,规范民意征集流程、分析反馈审计信号以及充分利用有效审计信号、防范国家治理风险等保障措施,确保国家审计信号传递的有效性和充分性,从而促进我国国家治理基础性目标与深层次目标的实现。

### 参考文献:

- [1] 臧雷振. 治理类型的多样性演化与比较[J]. 公共管理学报, 2011(4): 40-49.
- [2] 燕继荣. 协同治理: 社会管理创新之道——基于国家与社会关系的理论思考[J]. 中国行政管理, 2013(2): 58-61.
- [3] 王素梅. 论国家审计对公共经济权利的监督[J]. 中南财经政法大学学报, 2013(2): 124-128.
- [4] 冯均科. 新时期国家审计参与国家治理的路径选择[J]. 中国内部审计, 2014(1): 19-23.
- [5] 王兵, 王长友, 李越东. 社会转型与国家审计的治理公用: 基于嵌入理论的视角[J]. 审计与经济研究, 2014(4): 14-21.
- [6] 宋常. 关于国家审计若干重大问题的思考[J]. 当代财经, 2014(1): 107-116.
- [7] 朱荣. 国家审计提升政府透明度的实证研究——来自升级面板数据的经验证据[J]. 审计与经济研究, 2014(3): 23-30.
- [8] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 格致出版社, 2012.
- [9] Ansoff H I. Managing strategic surprise by response to weak signals[J]. California Management Review, 1975, 18(1): 21-23.

[责任编辑: 杨志辉]

## Signaling Transmission Mechanism of Government Audit Participating in National Governance

WEI Ming, QIU Yuru

(School of Economics and Management, Xi'an University of Posts and Telecommunications, Xi'an 710121, China)

**Abstract:** As an endogenous system of national governance, government audit plays an important role in the realization of the objective of national governance. Combining with the connotation of good governance and the realistic results of economic environment in China, this paper defines the objectives of national governance as basic objective and deep-seated objective. Based on public accountability theory and signaling theory, we analyze the governance function of government audit, explore the bottlenecks of government audit participating in national governance. Based on the analyzing result of signaling transmission game among government audit, government and the public, we make an attempt to provide the signaling transmission mechanism on government audit participating in national governance in order to enhance the efficiency of national governance.

**Key Words:** national audit; national governance system; good governance; audit signal transmission; government audit; game analysis; information asymmetry; modernization of governance capacity