

# 反腐败视角下政府审计与纪检监察协同治理研究

王会金

(南京审计学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**现阶段,我国政府审计与纪检监察任务繁重、力量不足的矛盾日益突出。有鉴于二者在腐败治理的目标、职能、对象与内容存有重合,因而,在反腐视角下实现二者协同治理将成为可能。本文以“腐败治理”为背景,以“协同学”理论为切入点,分析了政府审计与纪检监察有关于腐败监督的法定权责,探索了政府审计与纪检监察协同运作的可行性,基于战略、管理与操作等层面构建了政府审计与纪检监察的协同治理模型,并借此提出了科学建立政府审计与纪检监察协同模式的措施,旨在为腐败协同治理的理论创新与实践发展提供全新的动力。

**[关键词]**协同学;腐败治理;政府审计;纪检监察;协同治理;国家治理体系;国家审计

**[中图分类号]**F239 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2015)06-0003-08

哈肯把“协同(Synergy)”定义为:系统的各部分之间相互协作,使整个系统形成微观个体层次所不存在的、新质的结构和特征<sup>[1]</sup>。协同论(Synergetics)亦称“协同学”,主要研究远离平衡态的开放系统在与外界有物质或能量交换的情况下,如何通过自己内部协同作用,自发地出现时间、空间和功能上的有序结构,是关于系统中各个子系统间相互合作、相互竞争的科学。腐败治理是国家治理体系的重要组成部分,腐败治理涵盖政府审计、纪检监察、司法检查以及社会公众等诸多主体。本文选取腐败治理的其一视角,即政府审计与纪检监察两主体的协同问题进行研究。因为政府审计与纪检监察都是腐败治理系统下的子系统,二者的共性均是运用权力制约与监督权力,既然协同学是“协调合作之学<sup>[1]</sup>”,则研究政府审计与纪检监察的协调合作,有利于整合监督资源、共享监督信息。政府审计与纪检监察协同治理是指运用协同论的思想与方法,研究二者的协同规律与管理过程,其目的是提高政府审计与纪检监察共同服务于国家治理的能力和水平,有效实现腐败治理系统的整体功能效应。

## 一、政府审计与纪检监察在腐败治理中的法定权责分析

近年来,我国腐败治理主体呈现多元化,政府审计、纪律检查、行政监察已经成为腐败治理主体的一部分。当前,关于政府审计、纪律检查、行政监察各自的法定权责如下。

### (一)政府审计

政府审计的客体主要包括国务院与地方人民政府各个层级部门、国有企业、国有金融机构、国有资产控股企业和国家各层级事业单位,以及上述组织的有关人员。政府审计的内容主要是监督上述组织财政收支、财务收支以及有关经济活动的真实性、合法性与效益性。近年来,政府审计职能上升到新的高度,其本质是国家治理框架下一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,承载着维护国家经济安全与促进廉政建设的功能<sup>[2]</sup>。2013年9月,国家审计署发布第8号令《中华人民共和国国家审计准则》(后文简称《准则》),与废止的原国家审计相关准则相比,针对腐败治理问题突出

[收稿日期]2015-01-05

[基金项目]江苏省第四期“333 高层次人才培养工程”科研项目;江苏省高校优势学科建设工程二期项目

[作者简介]王会金(1962—),男,浙江东阳人,南京审计学院副院长,教授,博士,从事政府审计理论与实务研究。

了“重大违法检查”、“专题报告”等内容。首先,在“重大违法检查”方面,《准则》提出:(1)审计人员需要充分关注可能存在的重大违法行为;(2)审计人员检查重大违法行为,应当评估被审计单位和相关人员实施重大违法行为的动机、性质、后果和违法构成;(3)当审计人员判断可能存在的重大违法行为时,需要重点关注五类情况,即具体经济活动中存在的异常事项、财务和非财务数据中反映出的异常变化、有关部门提供的线索和群众举报、公众或媒体的反映和报道以及其他情况;(4)发现重大违法行为的线索,审计机关可以采取的重要措施,如增派具有相关经验和能力的人员、扩大检查范围并使其能够覆盖重大违法行为可能涉及的领域、获取必要的外部证据、依法采取保全措施、提请有关机关予以协助和配合、向政府和有关部门报告等。其次,在“专项报告”方面,《准则》提出:(1)审计机关在审计中发现特定事项,需要采用专题报告方式向本级政府、上一级审计机关报告,特定事项主要指涉嫌重大违法犯罪的重大问题、与国家财政与财务收支有关政策及其执行中存在的重大问题、关系国家经济安全的重大问题、关系国家信息安全的重大问题以及影响人民群众经济利益的重大问题;(2)专题报告应当主题突出、事实清楚、定性准确、建议适当。最后,在“审计整改”方面,《准则》强调:(1)审计机关应当建立整改检查机制,督促被审计单位根据审计结果进行整改;(2)审计机关指定部门负责检查被审计单位整改情况,并向审计机关提出检查报告。

### (二) 纪律检查

纪律检查的主体是党的各级纪律检查委员会,简称“纪检委”或“纪委”。纪律检查的客体主要包括中国共产党的各层级组织和全体党员。纪律检查的内容主要是监督上述客体是否遵循党的章程与其他党内法规,是否遵守党的纪律,是否廉政并保持党内纯洁,是否保障党员民主权力,是否维护党的团结统一,是否保证党的路线、方针、政策、决议和国家的法律、法规得到有效贯彻与执行。各级纪委对各级党组织和全体党员实施监督所依据的法律法规主要有:(1)《中国共产党章程》。该章程明确了纪委的主要任务,维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作。(2)《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》。该准则建立了党员干部廉洁从政行为规范,禁止违反公共财物管理和使用的规定,禁止化公为私与弄虚作假,禁止挥霍公款与铺张浪费,禁止利用职权和职务上的影响为亲属及身边人员谋取利益。(3)《中国共产党党内监督条例(试行)》。该监督条例实施目的在于增强党的拒腐防变和抵御风险能力,坚持党的先进性,始终做到立党为公、执政为民。其强化了党内监督的重点内容,明确了纪委在党内监督中履行的职责,树立了监督制度并完善了监督保障。(4)《中国共产党纪律处分条例》。该处分条例实施的主要任务是严肃党的纪律,纯洁党的组织,教育党员遵纪守法。其明确了党组织与党员违反政治纪律、违反廉洁自律、贪污贿赂、违反财经纪律、失职与渎职等情形,并细化了具体情形下纪律处分的原则与规则。

### (三) 行政监察

行政监察的客体主要包括国家各级行政机关、法律授权的组织、行政机关委托的组织、公务员以及国家行政机关任命的其他人员。行政监察的内容是监督行政管理决策正确与否,行政执行行为是否合理有效,行政行为是否符合国家政策法规,公务员是否廉洁奉公与遵纪守法以及行政行为的效率与效益是否高效。各级政府设置的专司监督职能部门简称“监察机关”,各级监察机关履行监督职能的主要法律依据是《中华人民共和国行政监察法》。该法律的核心内容涵盖监察机关的建立、监察人员的管理、职责与权限、监察程序、法律程序等方面。其中,第十八条提出监察机关对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察,所应履行的职责主要有:检查行政机关在遵守和执行法律、法规中的问题;受理对违反行政纪律行为的控告、检举;调查处理违反行政纪律的行为;受理不服主管行政机关给予处分决定的申诉。此外,第二十条阐述了监察机关在调查违反行政纪律行为时,可以行使的权限主要有:扣留、封存可以证明违反行政纪律行为的文件、资料、财务账目及其他有关的材料;责令案件涉嫌

单位和涉嫌人员在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物;责令行政违纪人员就调查事项涉及的问题解释和说明。

## 二、政府审计与纪检监察在腐败治理中协同运作的现实探索

### (一) 政府审计与纪检监察协同运作的可行性分析

政府审计是经济方面的专业监督,纪检监察是违法违纪的全面监管,二者都发挥着国家治理下腐败监督的特质。依据法定权责,政府审计与纪检监察的重合具体表现为:(1)目标趋同。政府审计的目标是监督与经济活动有关的真实性、合法性与效益性,促进廉政建设,保障经济发展。纪检监察的目标主要是提高党的执政水平,增强拒腐防变与抵御风险能力,保持党的先进性,以及促进廉政建设,提高行政效能。政府审计与纪检监察的最终目标都是保障党组织与各级政府依法行使权力,廉洁奉公,拒绝腐败。(2)职能重合。政府审计与纪检监察都是国家治理框架下权力监督体系的重要组成部分,在反腐败背景下,二者都是运用权力制约与监督权力。(3)客体重叠。政府审计监督的是各级政府部门、国企或国有资产控股企业以及各层级事业单位。纪律检查监督的是中国共产党的各层级组织与党员。行政监察监督的是国家各级行政机关与公务员,以及国家行政机关任命的其他人员。当前,由于我国实行党政分工不分家的管理模式,因此政府审计与纪检监察的监督客体基本上趋于重叠。(4)内容交叉。政府审计的内容为财政财务收支审计与经济责任审计,其是一种独立性的经济监督。而纪检监察监督的内容宽泛,不仅包括是否遵守党规党纪,是否廉政并保持党内纯洁性等方面的监督,还包括行政行为是否符合国家政策法规,以及公务员是否廉洁奉公与遵纪守法等方面的监督。二者内容交叉之处在于都涵盖对廉洁与守法方面的监督,尤其是与经济往来相关联的监督。基于上述层面分析,腐败治理下政府审计与纪检监察具有本质的必然联系,将二者的运作机制整合研究并挖掘协同模式现实可行,它有助于腐败监管主体之间的资源整合与专业互补,有利于凝聚反腐合力。

### (二) 当前政府审计与纪检监察协同运作的现状分析

多年来,我国权力监管的多元主体已经逐步在寻求彼此之间的协作与配合。在2007年,深圳市坪山新区建立了纪检监察审计“三合一”机制,并在监督整体效应的发挥方面凸显出了独特的优势<sup>[3]</sup>。早在2003年8月,有关部门就印发了《中共中央纪委、监察部、审计署关于纪检监察机关和审计机关在查处案件中加强协作配合的通知》,该文件强调,各级纪检监察机关和审计机关应当分别依照党章和其他党内法规所规定的职权范围,充分发挥各自的职能作用,在查处案件工作中互通情况,相互支持,加强协作配合,并可以根据需要召开联席会议研究相关问题,建立相应的沟通、协调机制。近年来,江苏的徐州与苏州、山东的青岛与东营以及上海与重庆等多地都出台了有关于“纪检监察与审计机关建立查办案件协作配合”的指导性意见。从多地出台的众多文件来看,内容阐述过于宏观与笼统,至于“为何协同”、“如何协同”,抑或是协同的“指导思想”、“一般原则”、“基本方法”、“实施路径”以及“注意事项”均缺乏明确而详细的阐述。当前有关于政府审计与纪检监察协同研究的理论文献较少,且学界对政府审计与纪检监察二者的协同问题尚未深入重视,又因为政府审计与纪检监察的协同是一个动态的过程,二者的协同模式需要强有力的系列性理论指导,因而,当前政府审计与纪检监察协同运作的现状之一则是缺乏全面而深入的理论支撑,究竟“如何有效协同”还需要一个漫长的理论与实践彼此相互推进的过程。

当前,政府审计与纪检监察协同运作的现状之二是尽管我国某些地方发布了“纪检监察与审计机关协作配合”的文件,但大多数地方对该问题并未足够重视,这将势必导致文件的实施流于形式。2014年6月至今,笔者以实地访谈与问卷调查等方式,对江苏与安徽两省的38家审计机关就“政府审计与纪检监察协作”问题进行调研,通过归纳发现,出台有关文件的有13家,定期开展联席会议的有5家,能真正将“政府审计与纪检监察相协同”落到实处的仅有4家。基于对问卷与访谈的总结不

难发现,当前我国审计部门与纪检监察部门更加关注于如何依据自身的法律单方办案,独立作战,且彼此之间缺乏活跃的沟通机制,人员间也缺乏顺畅的互动氛围。此类现状的出现将为“腐败协同治理”带来特定的负面作用,因为双方缺少协作机制,又因为双方基于各自的职能在权力监管内容方面存在交叉,因而双方在腐败治理的过程中专业不能及时互补,信息不能便捷共享,案件无法共同研判,成果无法有效转换,其结果是双方不免会产生缺位、错位与重叠问题,进而导致资源优势不能得到高效整合,且增加腐败治理的“冗余”成本,削弱腐败治理效能。2014年4月,国家审计署组织人员对国家电网公司进行监督审计,重点是单位主要负责人经济责任审计;2015年2月,中纪委派出巡视组进驻国家电网公司开展专项巡视工作,监督的重点是领导班子及主要成员,着力巡查资金管理、资产处置以及资源配置等方面反映突出的事项。根据新修订的《中国共产党巡视工作条例》第十五条,中纪委第八巡视组开展国家电网巡视前,必然会向审计、信访等部门了解被巡视党组织和领导班子及其成员的有关情况。因巡视是一个动态巡查的过程,若中纪委能够重视审计署前期大量的国家电网审计结论,并能够实时同审计等部门开展联席会议,相信巡视组的巡视工作将更为便捷与高效。

### 三、政府审计与纪检监察的协同治理模型研究

#### (一)战略层面下政府审计与纪检监察协同模式研究

政府审计与纪检监察都是由资源、管理、文化和环境等诸要素及子系统组成的复杂系统,二者在战略层面的共性都是根据外部环境、自身能力等对未来所做的前瞻性的全局谋划,旨在实现可持续发展,提升服务国家治理的能力。政府审计与纪检监察的战略协同是指二者在战略制定、实施和控制方面相互协调匹配,并与腐败治理的长期目标、发展方向和资源配置相一致。政府审计与纪检监察战略协同体现在五个方面(图1),具体为:(1)目标协同。在腐败治理的总体目标框架下,政府审计的目标是从经济活动中促进政府廉政建设,纪检监察是从党和政府的执政中强化廉政建设,协同二者目标,能够充分发挥政治、行政和技术方面的权威,大幅提升腐败治理系统的整体功能水平。(2)任务协同。其是指政府审计与纪检监察需要紧密围绕特定区域下腐败治理的工作重心以及主要目标,任务相互协调匹配,共同开展监督服务,促进区域腐败治理任务有效完成。(3)职能协同。政府审计与纪检监察都是国家监督体系的重要组成部分,它们在各自的职能范围内履行着特定的监督职能。鉴于职能有所交叉,因而二者有必要做好职能的融合与整合,仅有如此,才有利于形成权能互补、机制衔接和办案效果相互促进的腐败治理新格局,高效实现监管资源的优化配置。(4)文化协同。文化对组织具有约束、激励和辐射的作用,其凝结着组织的使命与和谐的价值观。政府审计与纪检监察所蕴含的价值取向引导着二者各自的管理行为和行动方式,二者各自的实践活动反过来又促进各自组织内部一致的价值导向。政府审计与纪检监察二者的组织文化需要一定程度的协同,只有彼此之间具有和谐的协作氛围,顺畅的融合机制,凝聚一种不可或缺的无形力量,这样才可促进腐败治理文化的形成与发展。(5)环境协同。政府审计与纪检监察在制定各自腐败治理战略时,应当深入分析所处的外部环境,进而寻找自身外在的有利机会和威胁。当二者彼此在腐败治理的政治、经济、社会等外在环境因素下存有共同潜在的机遇与挑战时,二者有必要做好战略性的环境协同,机会共用、危险共知、环境共享。政府审计与纪检监察战略协同的实施需要遵循目标性、协作性、层次性与动态性四项原则。

#### (二)管理层面下政府审计与纪检监察协同模式研究

管理层面的协同是指运用协同论的思想和方法,研究管理对象的协同规律并实施管理的一种方法体系<sup>[4]</sup>。政府审计与纪检监察有效实施管理协同的根本基础是先做好自身的管理层面建设。由图1所示,政府审计所做的努力包含优化法律规范、完善技术方法、规范审计过程、创新审计文化、结果公告常态化以及审计问责制度化。纪检监察所做的努力包含完善相关法规、加强外部协同、优化程

序方法、提升专业水平、促进信息共享以及强化违法惩处。政府审计与纪检监察需要重视上述协同基础,全方位加强自身管理层面建设,如果自身管理问题众多,则任何的管理协同都将是徒劳。腐败治理下,政府审计与纪检监察管理协同所考虑的核心问题是如何通过协作实现对公共经济权力异化行为的全面性制约与监督。为此,政府审计与纪检监察的管理协同需要从以下方面着手:(1)组织结构相协同。政府审计与纪检监察有着不同的组织形式,但二者在监管职能与内容存有交叉,所以二者有必要基于管理层面实现组织结构协同。实施该协同的方式有很多,可以专门设置相关机构、招募人力资源、设计协同流程,也可以建立虚拟组织或定期开展特定联席会议。(2)信息与资源协同。在腐败治理过程中,存在很多不确定的因素,政府审计与纪检监察信息的获取与资源的集聚对服务腐败治理有着重要影响。为此,二者有必要实现信息与资源的协同,线索迅速移送、成果及时转移,这将有助于迅速突破现有监督的难点,利于节约成本,提高监督效率。(3)技术与方法协同。政府审计普遍采用审查书面资料与证实客观事物两类方法。纪检监察在查办案件时遵循案件受理、初步核实、立案检查和移送审理四个程序,而在初步核实、立案检查程序中将会运用上述方法下的核对法、查询法、分析法、观察法以及鉴定法等。尽管政府审计与纪检监察的职能有所差异,但是二者在监管方面的技术与方法却有所重合,因此,二者有必要实现技术与方法协同,这将利于彼此技术共享、方法互用。(4)规范与制度协同。多年来,政府审计与纪检监察都已形成有序完善的规范与制度。由于它们服务于不同的主体,因而不同主体下它们的特点不一致。为协调不同主体下的利益关系与制度冲突,政府审计与纪检监察需要做好规范与制度协同,将二者在惯例、规范与制度方面的交叉事项协调一致。规范与制度协同能够有效整合政治与政党制度、经济与行政制度等若干方面的优势要素,通过垂直、派出、相对独立等制度安排,进而通过立法建制,形成职能明确、各司其职、分工负责、相互协作的纪检、监察、审计制度体系<sup>[3]</sup>。(5)管理业务相协同。政府审计与纪检监察的协同是针对于具体实践而言的,在特定实践活动下二者需要做好管理业务的全面协同,该协同是所有协同中最为关键的一个环节。管理业务协同主要包括项目流程协调、工作内容协调、专业能力协调以及共同研判协调。政府审计与纪检监察属于腐败治理的子系统,故二者在管理业务之间存在着关联关系,可能是并行关系,也可能是前后串行关系,还可能是耦合关系,这就决定了管理业务协调运作的可行性,进而大幅降低腐败治理成本。

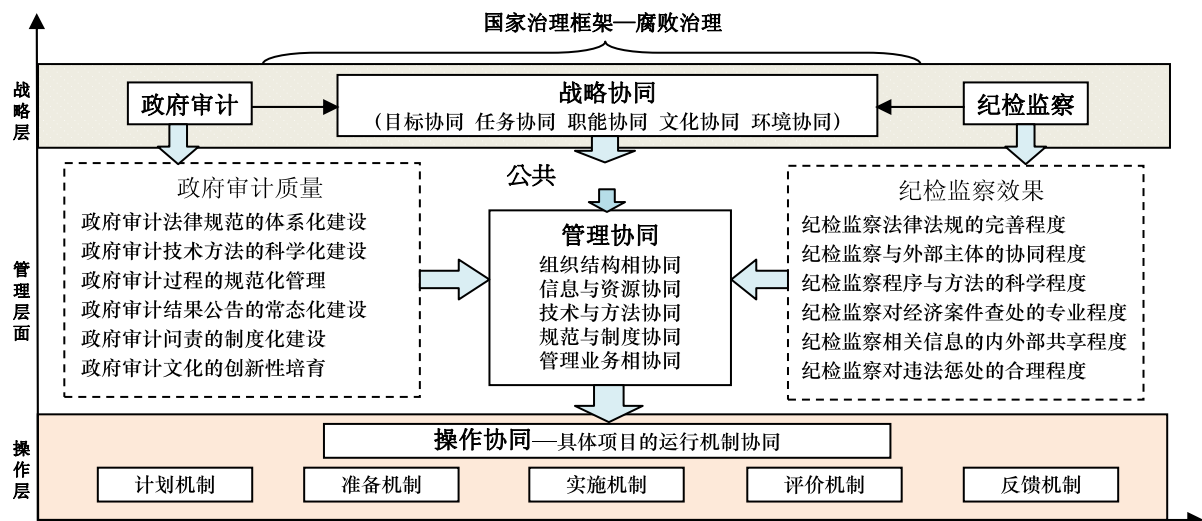


图1 基于反腐败的政府审计与纪检监察协同治理创新模型

### (三)操作层面下政府审计与纪检监察协同模式研究

操作层面的协同是指政府审计与纪检监察协同治理在微观层面上的活动,诸如二者在行为、管控

等机制之间的协调配合。政府审计与纪检监察的操作协同是针对具体项目的运行机制而言的,其是对特定项目通过一系列的协同机会识别、信息沟通、要素配置和协同操作等协同机制,开展腐败治理项目业务的计划、准备、实施、控制和反馈等系列过程。特定项目下,政府审计与纪检监察的操作协同所依循的操作机制有:(1)计划机制。政府审计与纪检监察的协同计划机制侧重于用文字或指标等形式所表述的二者协同组织内部组成及其成员,在未来一定时期内关于腐败治理行动方向、监督内容和监管方式安排的协同操作事件。参照哈罗德·孔茨与海因·韦里克的观点,对于特定项目,政府审计与纪检监察的协同计划机制至少应该蕴含使命、目标、战略、政策、程序、规则、方案与预算等协同实现过程<sup>[5]</sup>。协同计划是构建协同机制模型的基础和关键,实施计划机制的根本目的,在于保证腐败治理目标的有效实现。(2)准备机制。政府审计与纪检监察的协同准备机制主要包括协同治理机会识别、协同条件分析、协同方式的确定,准备的工作要包括识别现有差距、建立协同基础,如需求、文化与资源等,制定操作措施,包括信息交流制度、人力资源协同等,并建立计算机网络等协同平台<sup>[6]</sup>。其中,协同机会识别是实施操作协同的突破口,只有准确及时地识别协同机会,才能围绕协同机会采取种种措施和方法,取得操作协同应有的效果<sup>[7]</sup>。识别协同机会必须依照既定的原则,需要重点关注互补性原则、匹配性原则、互利性原则与相似性原则。在识别可能协同机会后,能否形成协同机制,还需要深入结合人力资源、信息资源等条件进行分析,对协同的知识、技能、技术等加以准备,以确定可行的协同方式。(3)实施机制。政府审计与纪检监察实施机制运行的过程实质上就是要素整合配置与序参量管理的过程。首先,政府审计与纪检监察双方都拥有人力资源、组织资源、信息资本、信息资源、权力资源以及舆论资源等特定要素。协同要素整合是通过综合、互动和必要的要素结构重组等协调方式,使不同的协同要素融合为一个和谐的有机整体,实现整体效应<sup>[4]</sup>。其次,序参量在系统从无序到有序的发展变化中,起着主导作用,决定系统的自组织行为<sup>[8]</sup>。对协同序参量进行管理,意味着在面对腐败治理复杂系统时,政府审计与纪检监察可以忽略不必要的细枝末节,而重点专注于管控序参量。因为整个腐败治理系统的性质是由序参量来决定的,科学管理序参量则抓住了主要矛盾或关键问题,并直接推动腐败治理系统向有序发展。(4)评价与反馈机制。协同治理的评价与反馈机制是指政府审计与纪检监察按照既定的协同目标,对整体协同过程、全部协同行为以及最终协同效果做出判断、分析与评定,并在此基础上出具评价意见,然后将协同输出端口正确的评价建议植入协同输入端口,以某种正向方式改变协同输入,进而影响腐败治理系统协同功能的过程。评价与反馈机制是政府审计与纪检监察协同治理得以持续开展的关键,这是因为它融合了腐败形态的演化、协同环境的变迁以及协同理念的推进。

#### 四、政府审计与纪检监察协同治理模式的思考与启示

协同具有丰富的哲学内涵,政府审计与纪检监察协同治理强调的是如何通过序参量管理,以完善系统整体的有序协作。纵观近年腐败治理历程与协同发展之路,本文就协同治理问题提出三点见解,仅供参考与借鉴。

##### (一) 强化协同观念与意识,科学规划腐败治理的协同框架

协同是一个复杂系统抽象的整合过程。作为腐败治理主体的重要构成,政府审计与纪检监察需要树立协同观念,加强协同意识,全面重视协同治理工作。原因如下:(1)协同治理秉承了十八大“坚持标本兼治,综合治理,健全纪检监察体制,全面推进惩治和预防腐败体系建设”的会议精神,为我国党和政府的腐败治理提供了新思路;(2)尽管腐败治理拥有发挥各自职能的若干权力监督主体,但每个主体都存在任务繁重与力量不足的矛盾,现有强调单一监督向度的主体已经无法满足腐败治理多元化的迫切要求;(3)协同治理能够打破腐败治理系统内部彼此之间的边界壁垒,实现专业互补、信息共享、案例共研、优势共鉴、发展共谋,使资源优化配置,有效节约腐败治理成本,并大幅降低协同主

体自身风险,高效提升权力监管质量;(4)协同治理思想适应了国家治理新格局的需求,拓展了国家治理理论理念,丰富了腐败治理的可持续发展实践。此外,作为协同治理主体,政府审计与纪检监察还应该科学设定协同框架。协同理论主要包含协同效应、伺服原理和自组织原理,而这三项内容的实施离不开全面而丰富的框架设计。由图1可知,政府审计与纪检监察的协同框架是多层次、多视角与全方位的,其从宏观、中观与微观层面构筑了协同治理的框架基础。借鉴图1,政府审计与纪检监察实务部门建立协同治理框架,需从三方面入手:首先,基于战略层面,全局规划治理主体间的目标、任务、职能、文化与环境等协同策略,促使自身更好地服务于国家治理;其次,基于管理层面,正确策划治理主体间的组织结构、信息与资源、技术与方法、规范与制度以及管理业务等协同方案,保障协同治理模式的正常开展;最后,基于操作层面,细致设计特定腐败治理协同项目下的计划、准备、实施、评价与反馈等协同流程,促进具体协同治理工作的有效执行。我们相信,遵循上述层面合理规划协同框架,与纪检监察相协作的财政审计、金融审计、国有企业审计、公共工程审计以及资源环境审计等协同治理都将拥有成熟的条件优势与强大的逻辑基础,协同效应将更为广泛。

### (二)明晰协同类型与方式,合理选择腐败治理的协同模式

政府审计与纪检监察的协同类型有多种划分。按照协同关系的持续时间,可以分为长期协同与短期协同<sup>[8]</sup>;按照协同主体在协同治理中的地位与作用,可以分为主导式协同和参与式协同<sup>[9]</sup>。政府审计与纪检监察实务部门需要根据自身在协同治理中所发挥的作用以及协同运作的时间特点,正确区别协同治理的类型与方式,合理选择腐败治理的协同模式。对于政府审计与纪检监察的协同,有四类协同方法及模式可供参考。首先,主导式长期协同模式。这种模式是由某一特定主体主导,其他主体参与,以制度为导向的长期稳定式协同。该模式核心特色表现为:主导的一方是协同治理的主角,机构的组织、人员的安排、资金的筹集等事项都由主导方承担,协同活动完全由主导方开展与推动。此类协同模式协同时段跨度大,重视各协同主体间相应的权利与义务,并有详细的流程与规范作为制度保障。其次,主导式短期协同模式。这种模式是由某一特定主体主导,其他主体参与,以任务为导向的短期项目式协同。该类协同更多的是基于某一短期临时性审计事项的需要,它不需设置固定的制度,仅需要临时性的具有弹性的约定与规范。当主导方针对特定事项查阅取证时,在职能权限受到限制,或调查成本偏高时,往往选择此类模式。再者,参与式长期协同模式。这种模式是在协同主体中作为参与方行使权利与义务,以制度为导向的长期稳定式协同。此类协同参与方处于协作地位,且长期稳定配合主导方的协同工作,因此参与方也应同主导方一样,积极致力于协同制度的建设,并立足于协同基础设施的完善,一如既往地支持主导方的规划与管理,共同获取协同整体效应。最后,参与式短期协同模式。这种协同模式是在协同主体中作为参与方行使权利与义务,以任务为导向的短期协作式协同。此类模式下参与方主要是运用信息、技术、专业等资源优势,为主导方提供高水平的专业监督服务。不同的协同类型体现着不同的内涵与特色,因此,协同类型、方法与模式的科学甄选也将是衡量协同成功与否的关键要素之一。

### (三)组建正式或虚拟组织,全面履行腐败治理的协同任务

为有效地进行政府审计与纪检监察的协同治理工作,充分发挥其应有的作用,必须加强对协同治理工作的组织,即有必要建立健全协同治理机构,配备必要的协同治理工作人员,规划科学的协同战略,优化协同模式,制定和推行合理的协同治理制度。管理理论认为,组织是为实施计划而建立的一种结构,它在某种意义上决定着计划实现的程度,是为实现计划目标的组织过程<sup>[10]</sup>。为全面履行协同任务,协同治理组织可以采用正式组织形式,也可以采用虚拟组织形式。正式的协同治理组织是具有固定的地理空间、具有一定结构、特定协同目标与具体功能的行为系统,在该系统下需要针对协同治理设定相应的目标、任务、结构,以及设置对应的成员权责关系与成员工作规范;虚拟的协同组织不一定具有长期固定的地理空间,它可以是临时性联席会议的形式,也可以是以信息技术为依托网络协

同形式,该种协同形式更加便捷与灵活,其具有组织边界模糊化、组织结构扁平化、组织构成动态化以及外部环境快速适应化等特点。一般而言,政府审计与纪检监察协同治理组织的建立离不开机构成立、人员配备与制度设立三项基本要素。首先,成立协同治理机构,必须要与腐败治理目标、政府审计与纪检监察工作形式相适应,必须体现务实高效的原则,贯彻落实经济责任制,积极做到理论与实践相结合;其次,协同治理组织人员的配备,必须具有一定的职业道德与专业技术能力,尽可能实现专业互补,只有具备强烈的责任心、优秀的创新能力与良好的价值认同才能发挥团队的整体协同力量,从而履行艰巨的协同任务,更好地胜任特定反腐目标下的战略协同、管理协同与操作协同工作;最后,设立协同治理组织制度,必须要以政府审计与纪检监察两个主体的有关法律与规范为依据,充分体现腐败治理的目标与要求,适应政府审计与纪检监察的工作特点,并同其他有关规章制度相协调。协同治理组织的建立与健全,是一个不断完善的过程,这需要腐败治理协同主体深入实践,积极探寻协同工作中可能的问题,科学决策,促使协同治理工作逐步走向良性循环,保证整体协同效应的持续提升。

#### 参考文献:

- [1] 赫尔曼·哈肯. 高等协同学 [M]. 郭治安, 译. 北京: 科学出版社, 1989.
- [2] 刘家义. 以科学发展观为指导推动审计工作全面发展[J]. 审计研究, 2008(3): 3-9.
- [3] 马敬仁. 我国基层纪检监察审计体制改革的新探索[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2012(8): 5-9.
- [4] 潘开灵, 白列湖. 管理协同机制研究[J]. 系统科学学报, 2006(1): 45-48.
- [5] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [6] 王会金, 戚振东. 政府审计协同治理研究[M]. 上海: 上海三联出版社, 2014.
- [7] 白列湖. 协同论与管理协同理论[J]. 甘肃社会科学, 2007(5): 228-230.
- [8] 赫尔曼·哈肯. 协同学: 大自然构成的奥秘[M]. 凌复华, 译. 上海: 上海译文出版社, 2013.
- [9] 王会金. 协同视角下的政府审计管理研究[J]. 审计与经济研究, 2013(6): 12-19.
- [10] 斯蒂芬·P·罗宾斯, 玛丽·库尔特. 管理学[M]. 北京: 清华大学出版社, 2013.

[责任编辑:高 婷]

## Collaborative Governance of Government Audit and Discipline Inspection under the Perspective of Anti-corruption

WANG Huijin

(Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** Nowadays, the contradiction between heavy workload and power shortage of “government audit” and “discipline inspection” is becoming increasingly prominent. Given both in the goal, function, object and content of corruption governance exists an overlap, so the collaborative governance becomes possible under the perspective of anti-corruption. Based on the idea of “corruption governance” and the theory of synergetics as a breakthrough point, the paper first analyzes the legal responsibilities about corruption supervision in “government audit” and “discipline inspection”, then explores the feasibility of collaborative governance, and constructs collaborative governance model based on strategy, management and operation level, and finally puts forward the measures to establishing collaborative model. All is aimed to provide a new power for theory innovation and practical development of corruption collaborative governance.

**Key Words:** synergetics; corruption governance; government audit; discipline inspection; collaborative governance; national governance system; national audit