

经济责任审计治理权力“期权化”研究

李笑雪

(《会计之友》杂志社,山西太原 030001)

[摘要]在以公共选择理论和博弈论作为权力“期权化”的理论基础上,分析了权力“期权化”腐败查处率对社会公众的信号效应,指出公共权力是经济责任审计与权力“期权化”的契合点,进而提出通过由“事”到“人”、由“物”到“人”、由“人”到“事”的途径对党政领导干部进行在任、离任、任后经济责任审计,并公告经济责任审计结果,以压缩权力“期权化”空间,使领导干部不愿、不敢和不能权力“期权化”,从而规范党政领导干部的从政行为,发挥国家审计在经济社会健康运行的免疫系统功能。

[关键词]经济责任审计;权力“期权化”;审计信息公开;审计治理;政府审计;反腐败;国家治理;国家审计

[中图分类号]F239.42 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2016)01-0038-08

一、引言

随着我国反腐败力度的逐年加强和各项反腐败措施的逐渐落实,领导干部在权力寻租中面临的风险越来越大、空间越来越小、成本越来越高。在这种背景下,部分领导干部既不情愿放弃权力进行利益寻租,又担心寻租招致风险。而权力“期权化”正好满足了这些腐败领导干部的“需求”。所谓权力“期权化”是指一些领导干部将权力视为一种期货,在任时利用手中的权力为他人或组织谋取经济利益,但由于怕受到党纪政纪法纪的制裁,不及时兑现收益,而在退出之后再以各种方式兑付已经协商好的回报,即用现在的权力和将来的利益做交易。权力“期权化”由于不直接涉及金钱,具有隐蔽性强、时空跨度大、取证难、查处难等特征,加上现行法律法规缺乏这方面的规定,无形中助长了腐败领导干部的嚣张气焰,这也预示着腐败发展的一种新动向,引起了社会各界的广泛关注。因此,寻找有效的途径治理领导干部权力“期权化”成为我国政治生活中亟待研究的现实课题。本文以公共选择理论和博弈论为基础,分析了权力“期权化”腐败查处率对社会公众的信号效应,指出公共权力是经济责任审计与权力“期权化”的契合点,进而提出通过由“事”到“人”、由“物”到“人”、由“人”到“事”的途径,对党政领导干部进行在任、离任、任后经济责任审计,并公告经济责任审计结果,以压缩权力“期权化”空间,使党政领导干部不愿、不敢和不能权力“期权化”,从而规范党政领导干部的从政行为,推动我国反腐败工作的深入开展。

二、权力“期权化”的理论基础

(一) 公共选择理论

公共选择理论是由美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·布坎南等人创立的一种介于经济学与政治学之间的新公共经济理论,是将经济学的理论和研究方法移植到政治学中的产物。公共选择理论认为社会由经济市场和政治市场两部分组成。在经济市场上,公众通过货币选票来选择能给他带来效用的私人物品;在政治市场上,公众通过民主选票来选择能给其带来最大利益的政治

[收稿日期]2015-08-30

[作者简介]李笑雪(1963—),男,山西太原人,《会计之友》杂志社主编,高级经济师,从事审计和会计研究。

家和政策法案^[1]。同一个人在这两个市场上会以同样的动机追求个人利益最大化。尽管部分公职人员在公共选择活动中会追求公共利益,但也会利用自己掌握的权力进行钱权交易以追求个人利益,从而产生腐败行为,只是这种行为可能比经济市场活动中要隐蔽一些,但绝不是像传统观念所认为的那样只追求公共利益、没有私利。尤其是在党政领导干部掌握着国家权力且又失去监督的情况下,腐败行为不可避免。随着党政领导干部腐败行为越来越多地受到来自社会的、法律的、行政的监督,许多党政领导干部不敢直接进行权钱现期交易。在这种背景下,权力“期权化”就成为他们的最佳选择。要治理权力“期权化”,就必须有一个监督机制来对党政领导干部权力的行使进行有效的监督和控制,提高权力“期权化”的社会成本,从而使党政领导干部不敢冒险通过权力“期权化”谋取私利。可见,公共选择理论为治理党政领导干部权力“期权化”问题提供一个全新的视角,为反腐败斗争提供了全新的思维方式,为领导干部退出后实施权力兑付提供理论基础,为党政领导干部权力的监督和领导干部经济责任审计提供了重要的理论依据。

(二) 博弈理论

博弈论(The Game Theory)又称对策论,是“研究在风险不确定情况下,决策主体的行为发生直接相互作用时候的决策以及这种决策的均衡问题”的科学^[2]。博弈中的任何一个局中人的决策都会受到其他局中人行行为的影响,反过来他的行为也成为其他局中人决策的基础,从而为经济分析提供了一种新的分析方法和框架。博弈论思想和方法已经超出经济学的范围,正日益渗透到政治学、法学、公共行政学、社会学、管理学等诸多领域。从经济学上讲,每个人都是“理性的经济人”,都以“效用最大化”为原则来选择其行动,这是博弈存在的前提和基础。审计机关在履行审计监督职能过程中与被审计单位或者被审计领导干部存在着一系列的博弈^[3]。在参与腐败的领导干部从高风险、高成本腐败向低风险、低成本腐败的演进中,由于审计机关与被审计人信息的不对称,审计机关要求不断地进行组织学习,从对“事”审计不断转向对“人”的审计,通过各种途径,获取被审计领导干部更加充分的信息资料,减少信息不对称。事实上,由于治理领导干部权力“期权化”不可避免地涉及审计机关与权力“期权化”领导干部的博弈,国外的经验证明在治理权力“期权化”中审计机关具有不可或缺作用。审计机关与权力“期权化”领导干部的不断博弈,最终形成博弈均衡。本文以博弈论为理论依据,解决审计机关的审计师“如何审计”的问题。以“经济人”假设为起点的公共选择理论认为,掌握权力的党政领导干部在失去监督的情况下会进行腐败。国家为了保证公共权力的有序运行,相应建立了国家审计机关对党政领导干部公共权力的运用进行监督。国家审计不断地进行创新,提出对党政领导干部进行经济责任,并根据被审计领导干部的职位、职责来审计被审计领导干部的工作内容,发现线索,顺线追查。可见,无论是公共选择理论还是博弈理论都为权力“期权化”提供了理论基础。

三、权力“期权化”腐败查处率对社会公众的信号效应分析

权力“期权化”是一种“时间差腐败”,是当今社会腐败与反腐败之间的博弈向“智能化”方向发展的产物。权力“期权化”作为一种新的社会腐败现象,法律法规对其惩罚与否给社会公众带来不同的信号效应。本文用联合概率的方式来定义权力“期权化”惩处程度。权力“期权化”惩处程度用权力“期权化”腐败查处率来表示,即权力“期权化”腐败查处率是权力“期权化”发现概率和权力“期权化”惩处概率的联合概率。权力“期权化”腐败查处率 = 权力“期权化”发现概率 × 权力“期权化”惩处概率,其取值范围为0-1。

(一) 权力“期权化”腐败查处率对社会公众的积极信号效应分析

如果权力“期权化”腐败查处率趋近于1,那么表明国家加大权力“期权化”行为查处力度,提高领导干部腐败的“机会成本”,包括政治、经济、名誉损失等。国家通过算政治账、经济账、名誉账,促进党政领导干部克服侥幸心理,使其严格要求自己,做到“慎权”、“慎独”。例如,2011年12月15日,

法国第五任总统雅克·勒内·希拉克在离开总统职位两年后,因挪用公款、滥用职权等罪名被司法机关判处两年有期徒刑,缓期执行。此案影响巨大是因为他所犯的是他在卸任总统后、近20年前的行为而并非在他的总统任期上^[4]。可见,即使是一国最高领导人,实施权力“期权化”,无论多么隐蔽照样会被追究责任。这样就给社会各界尤其是党政领导干部传达了一个廉洁的积极信号,即通过严肃查处党政领导干部的权力“期权化”行为,追究其党纪、政纪以及法律责任,使权力“期权化”行为没有市场,达到以儆效尤的效果。

(1)导向功能。权力“期权化”腐败查处率越高,越能从心理上引导、规范党政领导干部的行为,为反腐败斗争的开展营造良好的外部环境。当社会公众从媒体上看到一个又一个退休、离职领导干部因权力“期权化”而被查处的时候,社会公众在拍手称赞的同时,也对现任领导干部产生威慑力,促使其产生思廉倾向。(2)教化功能。权力“期权化”腐败查处率越高,越能教化党政领导干部树立廉政价值观念,以遵纪守法为荣,以违法乱纪为耻,使党政领导干部在反权力“期权化”文化的氛围中,道德水准得以提升,进而督促他们廉洁自律。(3)新闻舆论监督功能。反权力“期权化”文化一旦形成,通过新闻媒体的广泛传播和社会公众的积极参与,引导公众主动举报党政领导干部权力“期权化”行为,参与权力“期权化”监督,为反腐败斗争营造良好的舆论氛围。

(二) 权力“期权化”腐败查处率对社会公众的消极信号效应分析

如果权力“期权化”腐败查处率趋近于0,那么表明国家对权力“期权化”行为没有发现或者发现但没有查处。这时一些掌握权力的领导干部在看到腐败者从事权力“期权化”行为后,没有受到惩罚,便可能腐败,从而说明反权力“期权化”的行为以失败而告终,这不仅是对权力“期权化”行为的“合法性”默许,而且扭曲众多党政领导干部的是非观念,使其思考法律法规是否值得遵守。党政领导干部都是理性经济人,如果不权力“期权化”比权力“期权化”的代价大,那么他会选择从事权力“期权化”腐败行为。如果越来越多的权力“期权化”者得以幸免,最终结果将是导致反腐制度形同虚设。

(1)“示范效应”。领导干部权力“期权化”腐败查处率不高,给了某些党政领导干部在位时足够的以身试法的胆量,助长了其侥幸心理,使“期权化”腐败更加严重,而且还会以一种消极的“示范效应”,在经过其他党政领导干部的反思性运用后,导致更多权力“期权化”腐败行为的产生,结果形成一种普遍性的腐败。简言之,权力“期权化”现象一旦蔓延,政治生态将会被扭曲。(2)从众效应。众所周知,许多党政领导干部并非是天生腐败,在开始掌握公共权力时,对法律有一定的敬畏感,也有比较强烈的权力界限意识,渴望运用国家赋予的权力为人民服务,对腐败行为十分厌恶并且拒绝。但是当看到其他领导干部从事权力“期权化”而不被查处,就慢慢地失去了对权力的敬畏之心和对人民的敬畏之心,效仿其他领导干部。这种从众心理导致越来越多的党政领导干部,在位时运用公共权力为自己退休后积累人脉资源,导致权力“期权化”现象的泛滥。(3)扭曲党政领导干部的心态。领导干部权力“期权化”现象如不及时加以治理,将严重损害党和政府的形象和权威,导致国有资产的大量流失,破坏社会资源的优化配置,浪费社会公共资源,损害社会公共利益,加剧社会贫富两极分化。甚至随着党政领导干部离职的现象愈演愈烈,很多干部在任期间就以积累人脉资源为工作目标,而不以为为人民服务为目标。如果这种腐败不能得到有效地遏制,那么今后即使是正常的领导干部“弃官从商”,公众也会对他的清廉产生怀疑,这损害了政府和公众之间的信任关系。

四、公共权力——经济责任审计与权力“期权化”的契合点

权力“期权化”的出现,很大程度上要归结于附在党政领导干部身上的公共权力。其本质是权力异化、以权谋私,且在一段时间后(如离职以后或者退休以后)再兑现利益。我国多年的反腐败经验表明,依靠中央派员调查、凭举报信突击整治、事后的严厉查究以及“运动式”反腐,都无法高效率地治理腐败。要防止滥用权力,就必须以权力制约权力。要治理权力“期权化”腐败,必须完善权力监

督机制,提高权力“期权化”腐败的被发现率,实现对党政领导干部行使权力的全方位、全过程、常态化的监督,从而让公共权力回归到为人民服务的轨道上来。经济责任审计作为国家审计的重要组成部分,审计监督的对象主要就是领导干部的公共权力,通过对公共权力的监督,制约公共权力的扩张和滥用。而且经济责任审计监督是一种对领导干部进行法定性、系统化、规范化、连续性和常态化的专门审计监督,对其法定审计范围内的所有经济责任人,无论被审计领导干部是否存在违法、违规、违纪行为,无论是否有群众举报,审计机关均可以进行经济责任审计监督,实现公共权力运行到哪里,经济责任审计就延伸到哪里。因此,经济责任审计是治理领导干部权力“期权化”的必然选择,在治理权力“期权化”中具有独特的优势。经济责任审计通过让隐性的权力显性化,显性的权力规范化,促进党政领导干部依法行使公共权力,使对领导干部行使的一些行为尤其是极有可能产生权力“期权化”的腐败现象受到监督,而且使监督公共权力运行成为经济责任审计监督的“新常态”,从而确保权力运行始终处于有效监督状态,使党政领导干部正确对待人民赋予的权力。为了加强对领导干部所掌握公共权力的监督,政府必须将领导干部经济责任审计制度落到实处。

(一) 经济责任审计发挥预防作用治理权力“期权化”

经济责任审计发挥预防作用治理权力“期权化”是指,审计机关在提供审计服务的过程中,通过与行政事业单位以及企业的广泛接触、收集信息,对与腐败有关的异常现象进行分析和判断,对认为有可能会产生权力“期权化”腐败的风险源进行监测,特别是在重要人事任免、重点工程项目、单位重大决策、大额度资金使用等有可能出现权力“期权化”腐败现象的事项上,重点做好对权力“期权化”腐败行为的监测工作。“春江水暖鸭先知”,权力“期权化”发生之前通常会有一些蛛丝马迹。相关部门通过经济责任审计的经常性监督活动,及早感知、识别和揭示风险,对权力“期权化”进行检测和预测,及时把带有苗头性、倾向性的预警信息传递给有关决策层面,并采取相应的监控措施,提前制止各种管理漏洞的出现和扩大,堵塞权力“期权化”的易发点和高发点,降低权力“期权化”产生的几率,中止权力“期权化”行为,防止权力“期权化”意念转换为违法行动,从源头上预防权力“期权化”。与事后的惩治权力“期权化”相比,预防权力“期权化”不仅可以将权力“期权化”腐败行为消灭在萌芽状态,而且还能有效杜绝“腐而不败”、“越腐越升”等异常现象的出现^[5]。如果党政领导干部在职时无法利用职务之便为他人牟取利益,那么他们在退休、离职后就无法得到“期权利益”。据《香港商报》2004年12月报道,前房屋署副署长钟丽帼任职恒基地产一事,已引起社会普遍的关注,在新闻媒体和社会公众的监督之下,双方无条件解除劳动关系,从而预防权力“期权化”。

(二) 经济责任审计发挥揭示作用治理权力“期权化”

经济责任审计发挥揭示作用治理权力“期权化”是指,审计机关在经济责任审计的过程中,将发现的权力“期权化”现象,在经过提炼和总结的基础上,及时地揭示出来,极大地增强了经济责任审计防腐的威慑力,从而有利于各级审计机关识别权力“期权化”的风险源,实现审计机关的资源共享,最终使更多的审计人员受益。另外,审计机关通过经济责任审计揭示转让审批、产权交易、内部决策、资产评估、转让款支付、清产核资等环节存在的权力“期权化”现象,让腐败分子曝光于天下,将发现的权力“期权化”作为反面教材,教育其他党政领导干部,从而中止现有的权力“期权化”行为,威慑潜在的权力“期权化”行为,在国家反腐败体系中充分发挥“免疫系统”功能。

(三) 经济责任审计发挥抵御作用治理权力“期权化”

经济责任审计发挥抵御作用治理权力“期权化”是指,审计机关在经济责任审计过程中,对发现的权力“期权化”现象,根据情节轻重分别采取不同的对策和措施。如果被审计单位构成轻微违规违纪,则有关部门采取有效措施来予以诫勉引导、纠错改正;如果被审计单位查实确有经济问题的领导干部,情节较重,则有关部门强化责任追究制,严肃处理到位,给那些以身试法搞权力“期权化”交易的党政领导干部以有力震慑,避免“前腐后继”现象对政府信誉造成的损害。随着经济责任审计将查

处的权力“期权化”案件揭示出来,权力“期权化”越来越受到社会各界的广泛关注,这在一定程度上对权力“期权化”行为产生压力,对治理权力“期权化”有非常重要的作用。

五、经济责任审计治理权力“期权化”的路径选择

(一) 对党政领导干部进行经济责任审计的方法路径

为了治理领导干部权力“期权化”现象,有关部门必须明确哪些政府活动最易于权力“期权化”,并且优先关注与此相关的公共决策活动,这对于遏制权力“期权化”有着深刻的现实意义和深远的历史意义。由于经济责任审计和权力“期权化”的特殊性,本文提出由“事”到“人”、由“物”到“人”、由“人”到“事”的途径对党政领导干部进行经济责任审计。

1. 由“事”到“人”的途径

经济责任审计治理权力“期权化”由“事”到“人”的途径是指,从具体业务的因果关系、从舞弊行为规律、从舞弊手段等方面入手,用敏锐的嗅觉、职业的视角、特殊的眼光从异常现象中、从社会公众议论中、从群体事件中“找”人等,透过异常现象挖掘领导干部的权力“期权化”问题。

2. 由“物”到“人”的途径

经济责任审计治理权力“期权化”由“物”到“人”的途径是指,从领导干部述职报告和会议纪要发现破绽、从领导干部财产收支明显不符发现疑点、从原始发票发现马脚、从笔迹印章发现异常、从实物现状发现疑点、从领导干部个人重大事项报告发现迹象、从领导干部任职期间的资产状况、任职期间动用财政资金的异常情况等进行深入研究,发现领导干部权力“期权化”的蛛丝马迹。

3. 由“人”到“事”的途径

经济责任审计治理权力“期权化”由“人”到“事”的途径是指,从党政领导干部入手发现权力“期权化”线索。尤其是群众举报有明确的犯罪嫌疑人的情形,审计机关可以实行由“人”到“事”的途径,从所掌握的线索和权力“期权化”嫌疑人的职务行为入手,收集充分适当的证据,查明权力“期权化”事实。这种方式决定了经济责任审计的关键在于如何发现权力“期权化”信息、揭露权力“期权化”事实和收集权力“期权化”证据。

(二) 对党政领导干部进行在任、离任、任后经济责任审计

治理领导干部权力“期权化”必须对党政领导干部进行在任、离任以及任后的全过程的审计监督,从而筑起一道权力约束的篱笆,降低权力“期权化”产生的机会,使权力“期权化”腐败无用武之地、无藏身之所。审计机关对党政领导干部进行在任经济责任审计,防止干部“带病上岗”;对党政领导干部进行离任经济责任审计,防治“带病离岗”;对党政领导干部进行任后经济责任审计,延长党政领导干部职务犯罪的追溯力。审计机关通过对党政领导干部进行在任、离任以及任后全过程的审计,实现整个监督过程首尾相连,缩小权力“期权化”空间,保证权力良性运行。

1. 加强在任领导干部经济责任审计

从表面来看,党政领导干部权力“期权化”发生在离退休、离职的领导干部身上,但是追根溯源就可以发现,它产生的源头却发生在在任领导干部身上,即领导干部退休离职前的担任领导职务的全过程。因此,审计机关必须前移审计监督关口,对在任领导干部进行全方位、全过程的经济责任审计,严格监督其行使权力,发挥在任经济责任审计对权力“期权化”的预警和威慑功能。在任领导干部经济责任审计是对领导干部进行权力“期权化”审计监督的重要时期,通过对权力高度集中、掌握稀缺资源分配、自由裁量权过大等重点部门、重要岗位的监督,诸如在企业税收减免与政策优惠、企业改制、房地产项目开发与经营、经营性土地使用权出让等方面,及时发现和纠正权力滥用等苗头性或倾向性问题,从机制上和源头上预防和治理权力“期权化”。审计机关通过将经济责任审计监督的关口前移到权力可能发生“期权化”之前,移到容易发生权力“期权化”的环节,加强对领导干部的日常监督,严

肃查处违纪问题,清除权力“期权化”赖以滋生的土壤,遏制权力“期权化”行为的发生。

(1)重点审计容易产生权力“期权化”腐败的行业领域、工作环节。目前,权力“期权化”现象主要发生在行政项目审批尤其是重大项目审批、大额资金审批和使用、经营性土地使用权出让、建设工程招投标、产权交易及政府采购等环节,这些领域是产生巨额租金的根源所在。审计机关应加强对领导干部行使权力的全方位、全过程监督,切断领导干部从事权力“期权化”行为,从源头上压缩公共权力“期权化”的空间。具体来说,审计机关通过审查违规招投标、低价出让国有土地的腐败行为,重大经济决策是否存在滥用职权,审查干部任命、调动和奖惩是否科学,查找大额资金的安排和使用是否存在失误、重大工程项目的决策和审批是否符合法定程序,工程建设招投标是否存在内部定标,土地使用权出让是否严格遵守程序,产权交易是否存在行政干预,是否依靠集体讨论决策,实施无记名票决制,是否存在“一把手”个人擅自决定等重大问题,民主集中制度是否有效落实,决策中是否存在个人意志取代集体决策现象。突出对权力高度集中、掌握稀缺资源等重点部门、重点领域、关键岗位、关键环节的领导干部履行经济责任的审计监督。这样可以将领导干部的违规行为置于萌芽状态,及早发现和斩断权力“期权化”的苗头,震慑期权腐败者,起到防微杜渐的作用,从源头上预防和治理权力“期权化”,真正“把权力关进制度的笼子里”。(2)重点审计行政自由裁量权,最大限度地压缩权力“期权化”腐败的滋生空间。由于行政自由裁量权具有选择性和任意性,党政领导干部可在法律允许的范围内相对自由地做出选择,这容易导致党政领导干部滥用。治理权力“期权化”应重点审计行政自由裁量权的条件、裁量标准、裁量边界、裁量区间等是否符合法律的本质、法治精神以及客观实际,尤其要重点审计其是否存在权力“期权化”现象。(3)重点审计岗位没有轮换或者轮换次数少的领导干部。党政领导干部担任某一职务期限长了,必然形成一个相对稳定的圈子,圈子内部互相利用,相互掩护,而圈子的内外存在的却是权钱交易。这个圈子形成了权力期权交易的主体与载体,领导干部与他人或组织确定期权交易的时候,就会显得非常隐蔽。因此,审计机关重点审计岗位没有轮换或者轮换次数少的领导干部,从而减少期权交易载体的出现,防止权力“期权化”。

2. 加强离任领导干部经济责任审计

离任领导干部经济责任审计作为领导干部退出机制的重要组成部分和对领导干部进行监督和权力制约的有效形式,是指审计机关对被审计领导干部受托管理资财的运用及其效果所负公共受托经济责任、管理责任、社会责任所进行的监督活动,实现对领导干部负责,对党和人民负责,从而把好出口关。审计机关通过对即将离开公职的领导干部在任期间的行为和活动进行经济责任审计,在一定程度上将权力“期权化”防患于未然,防止领导干部通过退出逃避法律制裁进而合法地享用赃款。

第一,领导干部离任经济责任审计不仅有助于监督公共权力运行,让公共权力的运行更加规范,防止出现违法违纪行为,而且可以对期权腐败者产生极大的威慑作用,使领导干部权力“期权化”难以兑现。第二,领导干部离任经济责任审计主要是针对领导干部个人财产的审计,包括领导干部的收入与其职位是否相称,领导干部工作以外的收入来源是否合法等。审计机关通过审计领导干部的个人财产,既能够审查清楚其财产的来源,又能够在其离任后获得巨额财产时进行有效的佐证。第三,领导干部离任经济责任审计通过监督被审计领导干部任期内重大决策程序是否规范、决策内容是否合法、决策是否有效地执行以及执行的效果等,实现公共权力运行的规范化、程序化和透明化,对权力寻租者形成一定的制约,铲除权力“期权化”滋生的土壤。第四,领导干部的管理审计。审计机关应关注审计领导干部在职期间是否存在违规行为,重大公共政策是否科学、正确,重大工程项目的决策和审批是否符合行政程序,大额资金的安排和使用的确定是否进行集体讨论、民主决策,尤其要关注其是否存在权力“期权化”交易的可能。第五,审计机关应重点审计突击提拔、破格提拔、违背正常程序、异常的土地审批等行为以及群众反映强烈的领导干部,判断是否有期权交易的可能,为事后的公权力私有化提供证据支持。总之,审计机关应通过离任领导干部经济责任审计,发现被审计领导干部

存在的问题,从中分析出现问题的原因,提出切实可行的建议,以排除体制障碍、消除制度缺陷、矫正机制扭曲及堵塞管理漏洞,避免“带病离职”现象对政府信誉的严重损害。

3. 加强任后领导干部经济责任审计

任后领导干部经济责任审计是指领导干部离任后,审计机关通过建立对领导干部及其亲属(权力期权的兑现者可能是其亲属)财产的变化以及相关行为的跟踪监督机制,重点查看这些领导干部的家庭财产与退休、离职、辞职前相比有无重大增值,重大增值究竟是如何来的,是否是到曾经“关照”过的企业兑现“期权”而获得的。权力“期权化”腐败产生于任期,腐败结果的发生却在任后,即党政领导干部离职或退休之后是其兑现利益的最佳时期。因此,审查领导干部的权力“期权化”兑现问题,把好任后监督关无疑可以起到亡羊补牢的作用。经济责任审计治理权力“期权化”也要引入“期权化”观念,延长领导干部职务犯罪的追溯力,切断权力“期权化”腐败的“变现”之路,从而震慑住腐败分子权力“期权化”的嚣张气焰,对腐败分子不论离开原岗位有多长时间都要依法追究相关责任。审计机关应开展任后领导干部经济责任审计,实现与领导干部权力“期权化”的博弈均衡。

由于公职人员的职业特殊性使离职党政领导干部再择业不同于一般公民的再择业,很容易利用在职时所形成的权力资源进行期权腐败,这就要求对离职后的领导干部的行为进行规定和监督。国家应根据领导干部所从事的职业、所担任的职务对其某些活动或者行为进行限制。任后领导干部经济责任审计内容主要包括:(1)再就业限制区域监督。随着我国进入老龄社会,领导干部退休后有可能再就业,而领导干部退出后再就业时,有可能利用在职时所形成的人情网、关系网等进行损公肥私。根据《公务员法》的相关规定,审计机关应监督被审计领导干部是否到与原工作业务直接相关的企业或者其他营利性组织任职,是否从事与原工作业务直接相关的营利性活动,是否在其原管辖区域从事与原工作业务直接相关的企业里从业,重点审计领导干部是否到曾经“关照”过的企业兑现“期权”。(2)禁止从业的期限监督。按照《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》,监督离职领导干部是否在“离职或者退休后三年内,接受原任职务管辖地区和业务范围内民营企业、外商投资企业和中介机构的聘任,或者个人从事与原任职务管辖业务相关的营利性活动”,即从时间上严格禁止党政领导干部离职以后在其原先管辖区域的企业里从业。(3)商业活动监督。政府内部信息是公共资源的一部分,由于离职领导干部在任公职时先于一般公众提前掌握重要的不得公开的政府公共信息,这些信息对政府来说具有至关重要性,因此审计机关应重点监督离职领导干部是否向其所任职的企业透漏,即利用国家法律或政策等发布的时间差,使其改变立场获取优先利益,给政府或者社会公共利益造成不可挽回的损失。(4)经济交往监督。审计机关应重点监督离职领导干部或其代表的企业与在任公职人员的经济交易,交易价格是否有明显高于市场价格的现象,进而监督是否有兑现权力“期权化”的现象。(5)受聘企业监督。审计机关应审计相关企业、单位是否聘用原先管辖过该企业的党政领导干部担任职务,审查受聘企业与受聘领导干部的就业协议,受聘领导干部的权利和义务是否显失公平,是否以任何方式无偿给予相关领导干部好处。(6)薪酬监督。审计机关应对离职经商或离退休后经商办企业、高薪在企业公司任职的原领导干部要实施重点跟踪监督,查其所获得的高薪是否为兑现期权所得。另外,国家应根据退出的党政领导干部的级别、所担任的职位进行分类,在一定时期内对退出的党政领导干部所从事的事项和某些行为做出不同的限制。

总之,审计机关通过上述各项措施的跟踪审计监督,检查领导干部离职后的去向及行为,使权力“期权化”难以兑现,遏制领导干部权力“期权化”腐败。

(三) 实行经济责任审计信息公开

“阳光是最好的防腐剂。”治理权力“期权化”腐败需要建立一个公开透明的社会。在这个社会里,如果党政领导干部实施权力“期权化”,不论是在何时都可能被新闻媒体曝光或遭到公众反对,并且都能够受到法律的严惩。这样党政领导干部就会以敬畏之心在众目睽睽之下工作,权力“期权化”

就没有生存的市场。经济责任审计信息公开是实现公开透明社会的重要内容,具体包括经济责任审计计划公开、经济责任审计过程公开和经济责任审计结果公开。经济责任审计计划公开有利于审计机关科学选择审计项目,抓住经济责任审计重点;经济责任审计过程公开有利于社会公众向审计机关及时提供审计线索,提高经济责任审计质量和审计效率;经济责任审计结果公开将对政府公共权力运行情况的评价结果如实向社会公众公开,有利于发挥社会公众监督作用和新闻舆论的监督作用,督促被审计经济责任人认真及时整改以及纪检监察机关对严重违规的经济责任人进行立案查处^[6],遏制权力“期权化”行为,充分发挥新闻媒体的监督作用。尤其是在当前以网络为代表的信息化时代,允许媒体和社会自由报道和监督腐败,因此在无处不在的监督下,领导干部权力“期权化”腐败被发现的概率将会大大增加。审计机关通过经济责任审计信息公开,弱化领导干部对经济责任审计信息的控制和封锁,减少政府与社会公众之间的信息“不对称”,引入公众参与,发挥经济责任审计与公众参与的治理合力。经济责任审计通过将审计结果公开,对现任和离任的领导干部起到威慑作用,惩戒实施权力“期权化”的领导干部,并告诫他们尽早放弃权力“期权化”的幻想。

六、研究结论

审计机关通过由“事”到“人”、由“物”到“人”、由“人”到“事”的途径对党政领导干部进行在任、离任、任后经济责任审计,并实行经济责任审计信息公开,治理领导干部权力“期权化”,以避免让“期权”成为腐败的“避风港”,从而使在职领导干部和退休领导干部不愿、不敢以及不能腐败,从而规范公共权力运行,发挥国家审计的免疫系统功能,有效地服务国家治理。

参考文献:

- [1]汪希成.西部地区农村公共品投入保障机制研究[D].西南财经大学博士学位论文,2008.
- [2]张维迎.博弈论与信息经济学[M].上海:上海三联出版社,1996.
- [3]倪星.腐败与反腐败的经济学研究[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [4]韩小鹰.标本兼治,健全法规防治腐败期权化间接化[J].检察风云,2012(9):11-13.
- [5]靳思昌.社会审计国际化维护国家经济安全的制度安排[J].会计之友,2015(2):116-118.
- [6]张婷.国家审计在腐败治理系统中的功能[J].南京审计学院学报,2014(4):15-25.

[责任编辑:杨志辉]

Research on Economic Accountability Auditing for the Option of Power

LI Xiaoxue

(Journal of "Friends of Accounting", Taiyuan 030001, China)

Abstract: With the continuous strengthening of anti-corruption efforts, the phenomenon of the option of power appears. By using the Public Choice Theory and Game Theory, this article analyzes the signal effect of the corruption investigation rate related to the power option, and points out that public power is the fit point between accountability auditing and the option of power. The practice of accountability auditing for government leading cadres in the middle and after their service term, with the results being disclosed, can compress the space for power option, prevent the corruption and regulate the political behavior of government leading cadres. It also helps the national audit to play immune function for economic and social health.

Key Words: economic accountability audit; the option of power; audit information disclosure; audit governance; government audit; anti-corruption; state governance; state audit