

# 公众效用约束视角下强化国家审计的治理逻辑及其制度供给

庄尚文

(南京审计大学 政府审计学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**社会公众参与国家治理日益成为国家治理体系的重要组成部分。在政治经济学框架下将社会公众参与国家治理的过程与功能提炼为公众效用约束,并通过构建一个简洁的地方政府公共支出结构选择模型阐明公众效用约束机制。结合公众效用软约束下中国地方发展型政府行为的经济影响以及直接构建公众效用约束机制面临的问题,从理论上解释了中央政府强化国家审计的治理逻辑。中国特色社会主义国家审计制度供给可以从审计方法流程、审计业务体系、审计结果运用等方面进行完善,全面评估效用结果、深度契合效用目标与有效实施问责约束,实现公众效用约束机制的间接构造,成为公共权力治理的“内部—经常性激励约束机制”,从而可以更好地适应当前发展阶段和体制背景下国家治理的需要。

**[关键词]**国家治理;国家审计;审计制度供给;政府审计;审计方法流程;审计业务体系;审计结果运用;公众效用约束

**[中图分类号]**F239.44      **[文献标志码]**A      **[文章编号]**1004-4833(2017)01-0015-08

## 一、引言

中国经济社会进入新常态以来,国家治理的任务主要包括转变经济发展方式、协调社会利益关系和调整经济结构性矛盾。为了适应国家治理的任务要求,提升国家治理效能,中央政府对国家审计的治理需求不断强化,主要体现在中央政府对国家审计活动的财政资金支持力度不断加大,以及对国家审计制度建设日益重视。那么,如何通过国家审计制度供给有效对接中央政府对基于国家审计的治理需求?后新公共管理理论主张基于公民、服务与需求的多重目标导向,建立利益相关者与政府官员之间的长期互动,并通过中央政府适度集权促进地方政府之间的整体性与协调性,这一理论主张具有启示借鉴意义。这是因为,中国国家治理模式集中体现在中央政府、省级政府与基层政府间的控制权分配<sup>[1]</sup>。根据组织经济学的权威授权理论<sup>[2]</sup>,中央政府应将部分相机治理权配置给地方政府,前提是地方政府政策执行偏好与中央政府利益目标一致。但在信息不完全、有限理性、地方本位利益等因素作用下,地方政府间公共权力运用过程中出现政策执行的选择性偏好和租金索取行为,偏离中央政府的利益目标。与此同时,地方社会公众缺乏完善的渠道对地方政府的公共权力运用形成有效约束,则进一步削弱了国家治理效能。

因此,为了推进国家治理体系与治理能力现代化,需要加强社会公众“参与式治理”与国家审计治理的协同。本文借鉴现有关于国家审计功能、地位以及国家审计与社会公众“参与式治理”互动等方面的成果,在政治经济学框架下,将加强社会公众“参与式治理”提炼为直接构建公众效用约束,并进一步阐明公众效用约束的内涵与功能。结合我国地方政府面临公众效用软约束的体制背景与现实环境,探讨了中央政府加强国家审计的治理逻辑。国家审计不仅有助于推动公众效用约束机制的直

**[收稿日期]**2016-08-21

**[基金项目]**南京审计大学政府审计研究基金;江苏省高校优势学科建设工程二期项目(PAPD)

**[作者简介]**庄尚文(1982—),男,江苏泗洪人,南京审计大学政府审计学院讲师,博士,从事政府审计的政治经济学研究。

接构建,而且可以通过完善制度供给实现公众效用约束机制的间接构造。

### 二、文献综述

国外学者认为,国家治理是一个国家公共权力运行的传统与制度,包括政府是如何产生的、政府执行政策的能力等;治理是政府制定并实施规则的能力以及提供公共服务的能力<sup>[3]</sup>。国内学者将国家治理界定为“国家通过配置和运作公共权力,执行一定的政治理念,始终围绕着特定秩序,对公共事务进行调控、引导和支配,保持良性和可持续发展的善治状态和过程”<sup>[4]</sup>。刘家义审计长认为,治理体系是关于国家权力结构配置的一系列制度安排,而治理能力体现在运用国家制度体系来管理社会各方面事务的能力<sup>[5]</sup>。可见,公共权力的配置、运行与约束是国家治理的核心要素。

在国家治理框架下,国家审计的功能、地位、发生机理得到了学者们的广泛关注。国家审计关注支配经济社会运行背后的公共权力及其所掌握的公共资源<sup>[6]</sup>。国家审计是否发生决定于公共部门代理人机会主义的严重程度及委托人监督或问责的需求<sup>[7]</sup>。公共权力运用过程中防范机会主义行为的第一道防线是内部一经常性机制,而国家审计主要功能在于抑制剩余机会主义行为<sup>[8]</sup>。刘家义审计长指出,国家审计是国家依法用权力监督制约权力的行为,是国家治理的基石与重要保障,属于国家治理体系的基础性制度安排,具有预防、揭示与抵御的“免疫系统功能”<sup>[5]</sup>。

近年来,学者们进一步运用新公共管理与后新公共管理理论,研究政府绩效审计的创新与发展、国家审计理念的社会本位以及国家审计的协同治理功能。政府绩效审计可以通过信息共享、审计资源整合利用与审计结果的协同开发提升协同审计能力,并通过有序控制的政府绩效审计结果公开,提升社会公众参与国家治理的能力<sup>[9]</sup>。国家审计代表全体人民的利益,监督政府机构受托责任的履行情况。国家审计公告制度使得公众能够获得更多政府公共服务的信息,为公众创造更多直接参与公共治理的机会。公民积极参与公共决策又反过来促进国家审计的进一步发展<sup>[4]</sup>。

由此可见,国家审计与社会公众“参与式治理”的相互推动作用已经引起学界的关注<sup>[10-12]</sup>。但是,将社会公众“参与式”治理在政治经济学层面进一步提炼为公众效用约束机制,并将其运用到国家审计制度供给问题的研究尚不多见。从公众效用约束的视角分析国家审计的治理动因与制度供给,有助于从政治经济学层面进一步完善国家审计的基础理论,并为国家审计的制度建设提供一定的指导。

### 三、公众效用约束视角的选择:理论内涵与作用机制

#### (一) 公众效用约束的理论内涵

国家在一系列经社会认可并被法律确认的授权、问责、控制机制的支撑下,基于科层化的政府机构,运用公共权力对公共资源进行配置<sup>[3]</sup>。

马克思主义积累的社会结构理论(SSA 学派)认为,资本主义体系通过一系列包括政治、经济、文化以及对外政策等在内的制度安排,协调利益关系,力图推动利润获取和维护资本积累过程的平稳。从政治经济学角度看,国家基于公共权力的配置与运用为经济发展提供私人部门所无法有效提供的公共品,从而构筑资本积累持续性的共同条件。

当私人部门的生产过程更为依赖知识劳动的投入时,劳动力的再生产条件从基本的生活资料满足逐步转向多重权利诉求的满足。资本积累持续性的共同条件由物质性的公共基础设施逐步转向制度性的公共利益满足。在这一过程中,国家需要克服政府机构的自利性对公共利益的损害,提升公共品的质量与水平,使得公共权力“按照合乎规律的经济发展的精神和方向发生作用”。

从世界范围看,制度化与规则化的公共权力运用需要获得来自社会层面的合法性认可,公共权力沿科层化的行政组织进行传递与渗透,需要有效回应社会公众多元化的利益诉求,并建立契合各层级权力范围的责任约束。政府的公共权力运用日益需要来自社会公众的监督,社会公众的“参与式治

理”日益得到重视。

社会公众的“参与式治理”在政治经济学层面可以提炼为社会公众通过对政府运用公共权力配置公共资源的过程施加“自下而上”的公众效用约束,从而促进公共支出结构的优化以及限制官员的租金索取空间。其理论内涵体现在政府部门政策执行的结果效用不能低于社会公众的保留效用,否则政府部门及其官员就会被问责<sup>[13]</sup>。加强社会公众参与治理本质上是直接构建公众效用约束机制。

## (二) 公众效用约束的作用机制

这里通过构建一个简洁的地方政府公共支出结构选择模型来阐明公众效用约束机制,并同时揭示公众效用缺失的影响。假设存在三个主体:中央政府、地方政府、社会公众。中央政府制定政策,地方政府执行政策,社会公众承担政策结果。假设由于某种外生原因,中央政府获得公共资金  $T$ ,并授权地方政府向公众提供公共产品  $G$  和公共服务品  $G_s$ 。税率为  $t$ ,中央政府收取的财政收入比重为  $\theta$ ,两者均为外生给定。财政总收入为  $R = tY$ 。公共产品可以带来的产出为  $y = G^\gamma$ 。  $0 < \gamma < 1$ ,即公共产品的边际产出递减。在公众效用约束下地方政府追求地方财政收益与抽取租金总和的最大化。

$$\text{Max } S(G, G_s) = (1 - \theta)tG^\gamma + (T - G - G_s) + \lambda[U(G, G_s) - V_0] \quad (1)$$

其中,  $\lambda$  为拉格朗日乘子,刻画了社会公众保留效用  $V_0$  的影子价值;  $U(G, G_s)$  是公共品给社会公众带来的效用水平,  $U' > 0, U'' < 0$ ; (1) 式等号右边第一项为地方政府的财政收入,第二项为抽取的租金。

为了简化分析,并且不失一般性,本文假设地方居民的效用函数形式为:

$$U(G, G_s) = \ln G + \ln G_s \quad (2)$$

当  $\lambda = 0$  时,公众保留效用不构成对地方政府的约束。此时根据最优化问题的一阶条件可以得到:

$$G^0 = [(1 - \theta)t\gamma]^{-\frac{1}{1-\gamma}} \quad (3)$$

$$G_s^* = 0 \quad (4)$$

在本文模型下,公共服务投入为 0,并不代表实际投入为 0。只是说明了在公众保留效用约束缺乏的条件下,地方政府在公共服务方面投入不足。

当  $\lambda > 0$  时,公众保留效用构成对地方政府的约束,此时根据最优化问题的一阶条件可以得到:

$$(1 - \theta)t\gamma G^{\gamma-1} = 1 - \lambda/G \quad (5)$$

$$\lambda/G_s = 1 \quad (6)$$

$$\ln G + \ln G_s = V_0 \quad (7)$$

上述等式共同决定了地方政府的最优选择  $G^{**}$  和  $G_s^{**}$ 。由(5)式、(6)式可知,

$$\lambda/G^{**} < \lambda/G_s^{**} \quad (8)$$

在本文的模型下,地方政府对于公共产品的配置水平要高于公共服务品的配置水平,体现了地方政府的增长导向。

根据(3)式-(6)式可知:

$$G_s^{**} > G_s^* = 0 \quad (9)$$

$$G^{**} > G^* \quad (10)$$

上述模型分析的结论可概括为:如果社会公众保留效用可以形成地方政府配置公共品行为的约束,则地方政府最优化的选择结果是公共产品的数量高于公共服务品的数量,并且两者均高于社会公众保留效用约束缺失情形下的配置数量;相应地,地方政府抽取的租金水平( $T-G-G_s$ )也低于社会公众效用约束缺失的情形。公众效用约束如果要发挥预期的作用,需要具备三个要素:效用评估、效用目标与问责约束(对应于上述模型中的  $U(G, G_s) \geq V_0$ )。从西方发达国家实践来看,这三个要素条件的满足需要成熟的公民意识、完善的参与渠道以及有效的选举控制等作为制度前提。

#### 四、强化国家审计的治理逻辑:公众效用软约束影响与体制背景分析

上述公共权力的公众效用约束原理对于我国完善社会公众的“参与式治理”机制,促进公共资源合理配置,推动国家治理体系和治理能力现代化建设具有重要的借鉴意义。但是,当前我国地方政府的公共权力运用面临公众效用软约束,并且在当前阶段和体制背景下直接构建公众效用约束条件是一个长期的过程。由此,中央政府逐步强化公共权力的国家审计治理成为客观必然选择。

##### (一) 公众效用软约束的现实影响

中国从计划经济向市场经济转型过程中,作为直接代表全民利益的中央政府始终拥有各类公有资产的所有权,并通过行政性和经济性的“放权让利”改革调动地方政府发展经济的积极性。地方政府享有公共政策执行剩余控制权在很大程度上调动了地方政府及其官员关心地方经济发展的积极性,形成了地方发展型政府的发展模式,创造了“增长的奇迹”。与此同时,地方发展型政府的模式面临公众效用软约束。社会公众难以参与地方公共政策制定,无法充分表达多元化需求<sup>[14]</sup>,即地方社会公众没有有效的渠道基于对地方政府公共政策执行结果的效用评价“自下而上”地罢免或问责官员。公众效用软约束的现实影响包括以下内容。

##### 1. 地方政府竞争导致政策执行的选择性偏好

政策执行主体的行为从根本上受利益驱动,主体利益矛盾或冲突的客观必然性以及监督“虚脱”决定了政策执行阻滞现象发生的现实可能性<sup>[15]</sup>。在中央政府和地方政府权责划分不够清晰的条件下,下级执行上级政策存在选择性,并且常常向上级索取并寻求一定程度的庇护<sup>[16-18]</sup>。例如,地方政府热衷于发展房地产和推动城市化进程,通过“租税替代”获取以土地出让金为主的预算外收入,获得自由支配权<sup>[19]</sup>,这一行为抑制了经济长期发展;中央政府力图通过转移支付实现公共服务均等化,但是对经济长远发展更加重要的教育、医疗等公共服务支出并没有在转移支付政策下得到显著缓解<sup>[20]</sup>。

##### 2. 公共权力异化为租金索取与再分配权力

这主要体现在:地方政府及其官员与企业合谋,导致企业的生产技术选择偏向低成本、高污染、不安全,从而损害社会福利<sup>[21-22]</sup>;地方本位利益在一定程度上阻碍了统一市场的形成,不利于社会分工的协调演进;国家公共权力不但表现为索取剩余的租金权力,也表现为分配这些租金的再分配权力,拥有再分配权力的官员的行为选择导致了阶层分化<sup>[23]</sup>。阶层分化通过“代际影响”进一步加剧收入分配与财富分配的不平等,在经济层面制约了宏观总体的消费需求和人力资本积累,在社会层面容易激化利益冲突,从而削弱经济增长的内生动力。

在宏观经济快速增长时期,公众效用软约束下地方政府的选择性政策执行偏好以及租金索取与再分配行为所带来的社会成本问题尚未凸显。但是当宏观经济面临不利的外部冲击时,地方发展型政府行为模式的弊端逐步显现,地方政府竞争下的过度投资及其过剩产能难以通过外部需求持续消化。面对经济增速放缓以及结构性矛盾,从国家治理层面消除上述社会成本问题、增强经济增长的内生动力成为客观必然过程。中央提出的“供给侧结构性改革”需要通过保障公共权力有效运行,在政策的优化设计与切实执行方面,规范和约束地方政府行为,一方面创造公平竞争的环境,引导和鼓励民间投资活动,提高全要素生产率;另一方面,优化公共支出结构,提升公共物品与服务的质量与水平,共同为资本积累持续性创造条件。

##### (二) 强化国家审计治理的体制背景

诚然,加强和完善社会治理,直接构建公众效用约束机制可以规范地方政府和各级国有机构的公共权力运用,维护公共利益,构建资本积累持续性的共同条件。但是,中国各个区域发展不均衡,直接构建公众效用约束机制容易面临地方精英俘获、公众“搭便车”等问题,并不能够保证公众利益得到最大程度的满足<sup>[24]</sup>。

从组织理论来看,作为直接代表全民利益的中央政府拥有剩余索取权,因此,中央政府应该投入监督活动,降低国有资产经营和利润再分配过程中的“价值渗漏”。在财政分权的制度环境下,地方发展型政府的自利性更加需要通过国家审计进行约束,保障中央政府制定的各项公共政策得到切实有效地执行,从而促进财政资源的优化配置。

国家审计依法独立行使审计监督权,通过审计全覆盖和制度的完善可以成为确认各级地方政府相机治理权运用效果的“信息系统”,深刻揭示体制、机制和制度性问题。同时,基于问责机制的强化,促进公共权力的规范运用,构成国家治理过程以权力制约权力的“制衡系统”,成为促进国家良治的重要力量<sup>[5]</sup>。

国家审计结果的分类使用、有序公开,可以推动社会公众参与国家治理,并与其他权力监督机构形成协同治理。因此,中央政府采取“自上而下”的国家审计监督约束提升国家治理效能更为切实可行。“与其他权力监督形式相比,国家审计在公共权力监控体系中具有比较优势,它是一种集综合性、独立性和专业性的长效监控机制”<sup>[12]</sup>。

综上,强化国家审计治理主要是通过嵌入国家治理体系的国家审计制度的不断完善,推动中央重大政策落实,最大程度地维护公共利益。其对中国经济发展的现实意义也可以从其他发展中国家的实践得到印证。阿根廷、波斯尼亚、菲律宾、印度尼西亚等国在地方政府层面缺乏改进审计制度的法律手段和政治意愿,使得地方政府在公共服务提供、公共资金使用等方面出现腐败等问题<sup>[25]</sup>。可见,国家审计制度的完善至关重要。

## 五、完善国家审计制度供给:公众效用约束机制的间接构造

强化国家审计可以推动社会公众参与国家治理,即促进公众效用约束机制的直接构造。中国特色社会主义制度条件下国家审计从审计方法流程、审计业务体系和审计结果运用方面完善制度供给,全面评估效用结果、深度契合效用目标和有效实施问责约束,可以实现公众效用约束机制的间接构造。这种间接构造更加符合中国当前的发展阶段和体制背景下国家治理的需要。这是因为,中央政府代表广大民众利益,满足民众的利益诉求构成其治理的目标。中央政府具有克服利益集团的能力以及促进长期经济发展的内在动力<sup>[26]</sup>。隶属于中央政府的国家审计符合公共利益导向。中国特色社会主义国家审计的不断完善,可以构建财政分权体制下地方政府公共权力运用的“内部-经常性激励约束机制”<sup>①</sup>,成为适应国家治理体系与治理能力现代化的基础性制度安排。

### (一) 完善审计方法流程,全面评估效用结果

中央政府制定诸如社会保障、公平竞争、精准扶贫等各项公共政策,目标在于维护公共利益。由于我国具有明显的大国经济特征,公共政策的相关内容可能并不能完全适应不同区域的客观需要,同时地方政府存在公共政策执行的选择性偏好,这些因素都会影响公共利益的实现。因此,需要全面评估公共政策的效用结果。

在实践中,一般采用政策执行情况跟踪审计,持续跟踪公共政策的执行情况,发现政策执行中存在的问题和缺陷,并促进问题整改。政策跟踪审计采取事后监督的审计方式,确认公共政策执行的合规性、绩效性和战略性,可以在政策执行层面能够发挥重要推动作用。但是,如果公共政策本身存在缺陷,就需要在政策制定层面及时进行优化调整。

<sup>①</sup>“内部-经常性激励约束机制”是指国家审计成为政府机构内部构建激励与约束的经常性手段。中央政府主要基于国家审计对地方政府绩效评估与官员经济责任认定,建立官员晋升与问责的机制。中国的现实体制下,公共权力不仅仅面临“自上而下”的审计监督约束,还有来自纪委条线的监督约束。纪委条线的监督约束针对的是明确的违纪违法,审计监督约束针对的是地方政府部门或国有机构公共权力运用过程中偏离中央政策目标的行为,可能未触及党纪与法律法规,但是审计发现的问题可以作为推动政策落实、官员晋升问责的依据,对公共权力的运用形成约束。这也符合防范“违纪违法”于未然的“免疫系统”功能定位。在此,感谢匿名评审专家的意见。

全面评估效用结果要求政策跟踪审计需要逐步转向全周期政策审计,建立能够促进政策优化调整的审计方法流程,强化对政策实施时机、政策引导方向、政策手段搭配和政策负面清理的全面审视,查实出现问题的具体环节,并针对具体环节的主要问题提出改进措施,对公共政策制定、实施、执行、评估、反馈与调整等环节进行全面治理。例如,国家审计可以进一步前置到政策制定与实施前的预评估环节,加强与政策制定部门的沟通交流,深入了解政策的阶段性目标,准备全面的审计方案,明确审计流程进度和审计结果反馈机制。

### (二) 确立审计业务体系,深度契合效用目标

中央政府在不同政治经济环境下具有不同的效用目标,而全面性、专业性、独立性、强制性的国家审计监督约束是实现效用目标的重要保障。在具体的审计业务体系选择上,需要适应国家战略需求,深度契合中央政府的效用目标,即通过确定审计对象与重点审计内容,与国家阶段性与长远性的政策目标相适应。为了适应“十三五规划”发展纲要的要求,国家审计署确立了财政审计、民生审计、政府投资项目审计、资源环境审计、地方国有企业与金融机构审计等重点工作内容,能够确认地方政府实现中央不同层次、不同领域效用目标的程度,形成包含不同层次、不同领域的一系列效用约束条件。

建立符合中央战略需要的审计业务体系有利于引导地方政府合理有序的竞争。国家审计是向中央政府客观反映下级政府官员经济绩效的重要信息保障和决策基础。在确立审计业务体系之后,进一步通过设计科学合理的指标体系,并基于定量与定性相结合的评估手段,对审计实践过程积累的结构化数据与非结构化数据进行分析与挖掘,全面评估各级政府及其官员的绩效,形成“任人唯贤”的官员晋升机制的互补性制度安排,从而激励地方政府官员优化财政资源使用,兼顾地方公众利益诉求,提升符合中央战略目标的绩效水平。

从实践来看,把环保政绩纳进地方官员晋升机制可以使地方官员加大对环境治理的重视程度,进而促进环境的改善<sup>[27]</sup>。中央政府为了维持政权合法性和权威,可以通过将经济绩效作为政治精英的标签能够降低官员提拔过程中主要行动主体的信息不对称问题以及协调其利益冲突<sup>[28]</sup>。

### (三) 强化审计结果运用,有效实施问责约束

公众效用约束机制的关键在于有效实施问责,否则效用约束条件无法发挥预期作用。有效实施问责约束是限制政府自利性,扩大政府公利性的必要条件。

强化审计结果运用是有效实施问责约束的关键,主要包括审计结果的有序公开、审计结果作为其他监督机构的依据。审计结果公开制度需要做到将损害公共利益的行为在政府组织和社会系统内扩散,使其受到组织规范和社会舆论的制约,无法继续索取额外租金,形成自实施、可置信的问责约束机制。同时,审计结果在国家监督体系内部的协同运用,有助于降低实施问责约束的过程成本。

从实践来看,2014年《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》将审计对象进一步拓展,并且审计结果运用职责更加明确。相关研究表明,地方审计机关实施的经济责任审计处罚力度越大,越有可能降低官员晋升竞争对地方政府投融资平台债务的激励程度,进而降低地方政府投融资平台债务增长速度和债务风险<sup>[29]</sup>。

当前基于供给侧结构性改革的重要政策支撑在于财政支出的定向调控作用,包括结构性减税、加大对公共服务的投入、战略新兴产业的补贴等,这就更加需要国家审计通过有效实施问责约束,防范财政资金挪用、沉淀行为,提高财政资金使用效率,形成调节地区发展差距、行业发展差距、城乡发展差距的经济基础。

## 六、总结

### 1. 中央政府相机治理权配置与国家审计治理力度的相机选择

在经济发展的初始阶段,各项制度不完善,中央政府面临的治理成本较高,其理性选择是将相机

治理权配置给各级地方政府,激励地方政府及其官员投入最大程度的努力水平,促进国民财富的增长,并在一定范围内容忍地方政府及其官员偏离政策目标的行为,此时中央政府对基于国家审计的治理需求并不强烈。当财富积累到一定阶段,为了平衡区域发展以及缩小收入差距,减轻地方政府及其官员不当运用相机治理权对宏观整体层面造成的社会成本问题,在公众效用软约束条件下,中央政府对基于国家审计的治理需求不断强化,相应的国家审计治理力度也不断加大。

## 2. 应从国家治理层面认识公权监督约束主导性机制的差异性

西方发达国家将公众效用约束作为公共权力运用过程中防范机会主义行为的“内部-经常性激励约束机制”,有效约束地方政府官员,维护公共利益,使其主动采取有利于生产的政策<sup>[13]</sup>。因此,国家审计在西方国家治理过程居于相对从属的地位。中国所处的经济发展阶段与体制转轨背景决定了公众效用约束尚未成为地方政府或国有机构公共权力运用的“内部-经常性约束机制”,公共权力运用过程的剩余机会主义程度相对严重,中央政府通过完善国家审计制度供给,可以间接构造实现公众效用约束机制,成为适应中国国家治理需要的“内部-经常性激励约束机制”,而不是仅仅起到推动社会公众参与国家治理的作用。因此,中国国家审计在国家治理过程处于基础性和主导性地位。

## 3. 完善中国特色社会主义审计制度更加符合国家治理的需要

直接构建类似西方国家的公众效用约束方式,在中国当前的发展阶段和制度背景下,容易面临地方精英俘获、“搭便车”等问题。在中国特色社会主义制度下,中央政府可以根据国家内外部资源禀赋和能力基础,制定符合最大多数人民利益的公共政策,从而适应社会公众利益多元化的治理需要。基于国家审计的完善,发挥其全面性、独立性、专业性、强制性等制度与能力优势,实现公众效用约束机制的间接构造,可以全面客观确认、及时有效反馈政策执行层面地方政府运用相机治理权的经济效果,并通过基于审计结果的官员晋升激励与问责机制,引导地方政府合理有序竞争,进而推动公共政策有效执行。

### 参考文献:

- [1]周雪光,练宏. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究,2012(2):69-93.
- [2]Aghion P, Tirole J. Formal and real authority in organizations[J]. Journal of Political Economy,1997,105(1):1-28.
- [3]田凯,黄金. 国外治理理论研究:进程与争鸣[J]. 政治学研究,2015(6):47-58.
- [4]廖义刚,陈汉文. 国家治理与国家审计:基于国家建构理论的分析[J]. 审计研究,2012(2):9-13.
- [5]刘家义. 国家治理现代化进程中的国家审计:制度保障与实践逻辑[J]. 中国社会科学,2015(9):64-83.
- [6]杨肃昌. 对构建国家审计理论体系的思考[J]. 审计与经济研究,2012(2):11-19.
- [7]郑石桥. 组织治理、机会主义和内部审计[J]. 中国内部审计,2012(1):24-31.
- [8]郑石桥. 国家治理与国家审计:审计主题差异的理论框架和案例分析[J]. 会计之友,2015(1):122-127.
- [9]王会金. 国外后新公共管理运动与我国政府绩效审计发展创新研究[J]. 会计研究,2014(10):81-88.
- [10]孟焰,周卫华. 国家审计理念的演进:从政府本位到社会本位[J]. 审计与经济研究,2016(5):3-10.
- [11]王会金. 政府审计协同治理的研究态势、理论基础与模式构建[J]. 审计与经济研究,2016(6):3-11.
- [12]晏维龙. 国家审计理论的几个基本问题研究——基于多学科的视角[J]. 审计与经济研究,2015(1):3-16.
- [13]Acemoglu D. Politics and economics in weak and strong states [J]. Journal of Monetary Economics,2005, 52(2):1199-1226.
- [14]郁建兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学,2012(5):95-112.
- [15]丁煌. 监督“虚脱”:妨碍政策有效执行的重要因素[J]. 武汉大学学报(社会科学版),2002(3):209-214.
- [16]周雪光. 逆向软预算约束:一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学,2005(2):132-143.
- [17]周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究,2008(6):1-21.
- [18]刘世定. 低层政府干预下的软风险约束与“农村合作基金会”[J]. 社会学研究,2005(5):26-52.
- [19]黄少安,陈斌开,刘姿彤. “租税替代”、财政收入与政府的房地产政策[J]. 经济研究,2012(8):93-106.
- [20]范子英,张军. 中国如何在平衡中牺牲了效率:转移支付的视角[J]. 世界经济,2010(11):117-136.
- [21]聂辉华,蒋敏杰. 政企合谋与矿难:来自省级面板数据的证据[J]. 经济研究,2011(6):146-156.

- [22] 聂辉华,张雨潇.分权、集权与政企合谋[J].世界经济,2015(6):3-21.
- [23] 刘欣.当前中国社会阶层分化的制度基础[J].社会学研究,2005(5):1-24.
- [24] Bardhan. Decentralization of governance and development[J]. Journal of Economic Perspectives, 2002, 16(4): 185-205.
- [25] Yilmaz. Linking local government discretion and accountability in decentralization [J]. Development Policy Review, 2010, 28(3): 259-293.
- [26] 姚洋.中性政府:对转型期中国经济成功的一个解释[J].经济评论,2009(3):5-13.
- [27] 孙伟增,罗党论,郑思齐,等.环保考核、地方官员晋升与环境治理[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014(4):49-62.
- [28] 罗党论,余国满,陈杰.经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视[J].经济学(季刊)2015(3):1146-1171.
- [29] 蒲丹琳,王善平.官员晋升激励、经济责任审计与地方政府投融资平台债务[J].会计研究,2014(5):88-93.

[责任编辑:高婷]

## On the Governance Logic and System Supply towards Government Audit with Perspective of Public Utility Constraint

ZHUANG Shangwen

(School of government audit Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** Public participation in the governance of the state has increasingly become an important part of the national governance system. In this paper, the function of public participation in the process of national governance could be abstracted into public utility constraints in the framework of political economics, and the public utility constraint mechanism is clarified by constructing a simple local public expenditure structure selection model. Based on the economic impact of China's local developmental government behavior under the soft constraints of the public utility and the problems encountered to directly construct the public utility constraint mechanism, the paper offers a relational explanation for the governance logic of the central government to strengthen the national audit. It is pointed out that the supply of audit system can be improved from the aspects of audit methods and procedures, audit engagements and audit results application so as to comprehensively evaluate the utility result, deeply fit the utility goal and effectively implement the accountability constraint and thus realize construction of the public utility constraint mechanism indirectly. As the internal-regular incentive and restraint mechanism of public power governance, the Chinese government audit can better adapt to the needs of national governance with certain institutional background at the current stage of development.

**Key Words:** state governance; state audit; audit institutional supply; government audit; audit method flow; audit transaction system; audit results application; utility constraints