

国家审计与国家治理能力:一个理论分析框架

戚振东¹,张 权²,尹 平¹

(1. 南京审计大学 国际审计学院,江苏 南京 211815;2. 兰州大学 经济学院,甘肃 兰州 730000)

[摘要]理解国家审计在国家治理能力建设中的作用,是有效推动国家审计服务国家治理能力现代化的前提。从分权与权力制约监督的角度分析了国家治理能力的内涵,认为国家治理能力就是以权力配置和运行为基础,调配、运用社会资源,维护国家治理秩序的能力。然后构建了基于权力制约监督的理论分析框架,对国家审计在国家治理能力建设中的作用进行研究。研究发现:国家审计在国家治理能力现代化中发挥重要保障作用,具体表现在国家审计是国家治理资源管理现代化的监控机制、是政府依法行政的重要监督机制、是国家治理风险防控和国家治理秩序稳定的重要保障。

[关键词]国家治理能力;国家审计;分权制衡;审计创新;政府审计;国家治理路径;审计业务;权力制约监督

[中图分类号]F239.44 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2017)05-0001-09

一、引言

国家审计是国家治理的重要组成部分,这一观点将对国家审计的认识从经济监督领域拓展到政治社会生活领域,从微观受托责任关系领域上升到宏观经济社会调节和国家权力运行领域,是对国家审计本质理论认识的最新成果^[1]。世界审计组织第二十一届大会中的《北京宣言》明确指出,促进国家良治是最高审计机关的重要任务和目标。推动国家审计在国家治理体系和治理能力现代化中更好发挥作用,成为国家审计发展关注的焦点,引起了理论和实务界的广泛关注。已有的研究涵盖了国家审计在国家治理中的地位、国家审计推动完善国家治理的路径、具体审计业务在推动国家善治中的作用等。学者从多学科、多种研究方法探讨国家审计服务和推动完善国家治理的路径及其改进方法。

党的十八届三中全会《决定》提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”改革总目标,为我国治国理政勾勒出发展图景,也给国家审计发展提出了崭新的课题。纵观现有相关研究,更多的是停留在国家审计服务国家治理的审计实务或技术层面,而在审计服务国家治理能力方面的基础理论探讨则相对较少,特别是从国家审计在国家治理中的内生性角度深化认识、推动国家审计在国家治理体系和治理能力现代化中发挥功能作用的文献更是较少。因此,引入相关学科理论,构筑基础理论,对国家审计在国家治理中的地位和作用进行深入研究,是国家审计理论发展所面临的前沿问题。

从根本上说,国家是为了维护法律秩序而建立起来的组织,其本质是形成垄断的、凌驾于个人之上的权力。从国家权力本质角度来看,国家治理能力的核心问题就是国家权力运行的效能问题。基于此,本文从国家权力配置与运行安全有效性的角度,特别是围绕权力制约和监督,探讨国家审计在国家治理能力建设中的作用,以期为国家审计实践发展提供理论指导。

[收稿日期]2017-03-23

[基金项目]国家社会科学基金项目(13BGL035);审计署2015—2016年重点科研课题(15SJO1002);江苏省高校哲学社会科学基金项目(2013SJB6300059)

[作者简介]戚振东(1975—),男,安徽淮北人,南京审计大学国际审计学院副教授,博士,从事政府审计理论与实务研究;张权(1996—),男,江苏靖江人,兰州大学经济学院学生,从事经济学理论研究;尹平(1959—),男,广东顺德人,南京审计大学教授,博士生导师,从事政府审计研究。

二、分权视角下国家治理能力的理论分析

尽管国家治理实践非常丰富,但理论界对国家治理的定义和内涵并无统一认识。一般意义上,国家治理探讨的是国家如何有效运行的问题。围绕国家有效运行,国家治理大致经历了从最初的以“国家”为中心,到以“国家与社会”为中心,再到以“国家、社会和市场”为中心的发展演变。不管形态如何,从国家本质看,无论是马克思主义国家理论抑或是西方国家理论,阐述或解决的都是公共权力的产生及其对私权的干涉范围和程度问题^[2]。国家形成的本质是创设一种权力,即“社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量”。因此,国家作为一个人格化主体,本质是所拥有的权力。国家治理的核心问题依然是权力的运行问题。从国家权力本质的角度出发,国家治理可以看成是综合利用强制性和非强制性力量,集中和分配社会资源,通过管理分权、政策措施等划定治理主体目标任务,监控权力主体利用所赋予的治理资源和权力有效地履行职责,完成国家治理任务,从而实现国家治理目标。国家是一个复杂的社会系统,治理资源禀赋、历史文化传统、治理主体行为、分权类型及程度等都会对国家治理任务目标完成及社会福利发展等产生影响,转而对国家治理发展产生影响,也即国家治理会产生不同的治理绩效。在市场、社会和国家发展逐渐分野的现代国家运行情境中,国家治理绩效主要体现在国家对社会的渗透和干预方面。国家治理能力是运用国家管理社会各方面事务的能力,包括改革发展、内政外交国防、治党治国治军等,是国家制度执行能力的集中体现^[3]。可以看出,国家治理能力的根本在于国家渗透社会和干预市场的综合绩效。国家的建立和运行是以维护秩序为主要目的的。根据国家的权力本质理论,国家管理社会事务,即是以国家权力为手段和工具,维护社会管理各方面的秩序和安全,防范治理风险,实现治理目标,增进社会和公民福利水平的过程。国家治理能力即是国家配置和运行权力维护秩序的影响力、控制力及其后果的体现。因此,可以通过对国家权力及其运行的深入分析,来探究国家治理能力提升的途径。

国家一旦形成,就成为拥有集权、具有主体利益的自组织系统。集权的目的是更好地集中资源,实现国家整体利益。无论何种国家,集中权力都是由分散决策的个体权力代理人来执行的。权力代理人应当利用国家权力来维护秩序和促进社会公民福利进步,然而,代理人可能试图追求自己的利益,或以公共福利损失为代价来服务狭隘的利益,从而损害社会福利和国家整体利益,由此产生了国家权力的代理问题。权力代理问题会带来权力运行的效率损失。国家治理能力建设所要解决的关键问题是这种权力代理问题。传统理论更多地强调通过分权解决这种代理问题。分权作为国家权力限制出现,被认为是一个独特的宪法工具。通过分权解决国家权力代理问题,能够提升国家治理能力。经典分权理论(Madisonian)认为,野心能够抵制野心,政府部门之间的制度和政治斗争,有助于检查任何一个部门权力的过渡或滥用。国家权力分权配置是国家治理能力建设的一个重要前提,但与此同时,分权制衡的作用不能被刻意夸大。分权理论大致有纯粹分权理论(pure)和部分分权理论(partial)两种观点。纯粹分权理论强调立法、司法和行政权在严格划分职能基础上完全分离,这一理论被认为是不实际的(impractical),越来越少的学者支持这种观点。部分分权理论强调权力制衡的作用,每一个国家机构都被赋予一定的与其他部门关联的权力,职能被刻意地构建为交叉重叠形式^[4]。分权通过加大国家行动的难度保护个体自由,从而达到制衡目的,然而,也降低了国家权力运行和政府行为的效率。分权是集体行动次序的理论,只有当被适当地设计方能发挥作用,如果它制造了“公共资源”问题,就是有害的^[5]。分权理论说明,分权配置所形成的权力结构是国家治理能力建设的重要基础。分权理论的不彻底性同时也说明,仅仅从分权配置的角度考虑国家治理能力是不够,还需要从分权框架下权力的实际运行角度来考虑。

综上所述,分权诱发和塑造了国家治理中权力主体(包括社会公众)的相应行为方式。从分权角度看,国家治理能力首先取决于国家分权所形成的国家权力配置。权力配置通过权力的人格化实现,涉及权力配置主体、内容和方式^[6]。权力配置形成的权力主体拥有的权力内容、行使权力方式等是国

家权力运行的前提,是影响国家治理能力的基础性、决定性因素;国家权力形成后,其运行必然会发生权力所有者与行使者的分离。国家治理主体,特别是政府各层次的工作人员,是国家权力的具体行使者。从微观层次的可观察行为出发可知,作为决策主体的公共权力执行人决策成本的外部性、有限理性等,决定公共权力执行人往往会做出一些低效率决策,从而进行权力异化、腐败等。社会福利目标、法律制度具有的不完全契约性质等,也都决定拥有执行权的国家权力具体行使者必然会拥有自由裁量权。自由裁量权行使的适当性也会影响公共权力运行的效率效能,从而影响和决定国家治理能力。由此,国家治理能力也取决于国家权力的运行过程。

从国家治理运行来看,国家首先要通过税收、征收等形式,汲取社会资源,形成权力运行的物质基础,然后,通过权力代理人运用权力,渗透和干预社会,调控市场交易,提供治理服务,推动实现社会发展和公共利益的最大化。国家权力运行处于一个不断变化的环境之中,同时由于人的有限理性、资源有限性等,国家治理中的权力运行处于一个不断地试错调整动态过程,国家治理也因此处于不断追求善治目标的动态过程,由此导致国家治理绩效在不同的国家或同一国家不同的历史时期会表现不同。国家治理能力的现代化是国家管理社会事务所体现的国家治理绩效的一种优良表现状态。国家治理能力的建设或国家治理能力现代化,首先是围绕国家权力配置和运行的制度体系的完善,其次是国家治理制度体系的执行。在其结果之上,则体现为国家善治目标的实现。

综上所述,从国家权力的本质来看,国家治理能力是国家权力结构和权力运行的综合后果,体现为国家权力在既定的权力结构下,通过权力运行,集中和调配社会资源,管理社会生活领域风险和发展,形成国家治理发展的稳定健康秩序。同时,国家治理环境的复杂多变等,导致国家治理能力的提升是一个持续地螺旋形上升过程。

三、国家审计与国家治理能力:基于分权的理论框架

国家治理能力是国家管理社会事务的能力。从国家权力本质的逻辑结构看,国家治理能力就是以权力配置和运行为实质,实现或达到一定国家治理目标的能力。基于分权视角,国家治理能力建设机制如图1所示。

国家治理是以权力配置和运行为基础,在一定的国家治理环境中,通过税收征收等形式汲取社会资源,干预市场运行,渗透社会管理,维护国家治理秩序,防范国家治理风险;通过提供增进福利的国家政治、经济、文化、社会、生态等治理服务,达成国家治理目标。国家治理能力体现在国家治理的过程和结果的各个方面。国家权力配置、公权力主体权力运行监督能力是国家治理能力的核心能力;国家汲取社会资源、干预市场运行能力,是国家治理的基础性能力;国家提供治理服务,维护秩序和防范风险的能力,是国家治理能力的具体体现。从国家权力本质来看,国家分权导致的权力冲突和国家权力运行的冲突或效率损失是国家治理能力现代化的建设所需要解决的关键问题。国家治理能力是国家权力结构和权力运行的综合后果,主要体现为国家权力运行安全有效的程度。

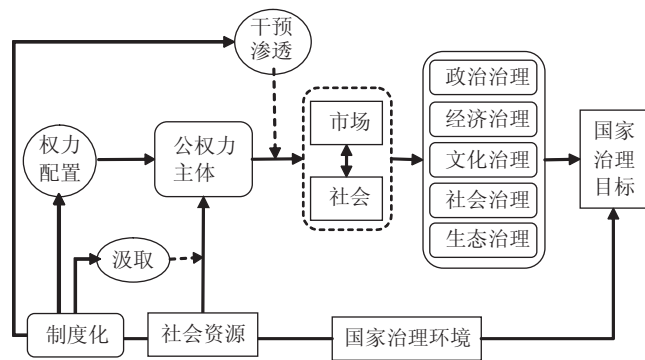


图1 国家治理能力运行机制框架图

第一,制度化是国家治理能力现代化的必然途径。国家作为一种公共权力,产生于法律之后,是以维护法律为职责^[7]。权力是用于规范和维护人们利益关系的一种社会关系^[8]。国家治理能力现代化是国家作为一个人格化主体,通过对权力的配置和运用,在实现国家治理目标的过程中所体现的综

合绩效状态。国家享有的权力包括政治权力和财产权力,这些权力本质来源于人民,人民以一定方式把权力授给政府,再由政府使用权力解决公共问题。在不存在第三方执行机制的情况下,拥有权力者和公共权力行使主体不滥用权力的承诺是不可信的,在既定的政治产权结构条件下,只有设计有效的制度约束才能够限制权力的使用,提高承诺的可信度^[9]。制度化权力配置和运行是国家权力拥有者代理人拥有和使用权力的承诺,给国家治理各主体提供稳定预期,是国家经济社会中利益各方达成的国家治理契约。制度给国家治理主体的行为界定了空间和行为顺序,规定了权力运行的界限和流程。围绕国家权力配置与运行的制度体系,即国家治理体系,是国家治理运转的基础,是国家治理能力提升的重要内容。

国家系统的顺利运转,需要对国家权力进行分权配置,建立权力运行的制度体系,并建立相应权力运行体制机制。国家治理能力就是国家制度供给的能力^[10]。从国家治理能力建设的角度看,制度化首先是享有公共权力的政府配置权力的制度化,其次是汲取资源、干预社会生活、防范风险等权力运行行为的制度化。国家治理能力是国家治理体系运行中产生的执行力。国家治理能力现代化是国家治理执行能力的现代化^[11]。这一方面要求国家针对权力的配置和运行建立一套完整的现代化的制度体系,另一方面要求在国家系统运行过程中,通过法律等强制性和舆论等非强制性监督机制确保制度得到有效遵循。由此,它需要在国家治理制度中,设计一定的监督反馈机制,监督制度执行,同时提供制度运行的反馈,确保制度根据治理环境、目标任务等的变化得到持续完善。

第二,权力制约和监督是国家治理能力建设的根本内容。国家治理是国家治理主体运用公共权力,汲取和配置公共资源,在一个不断发展变化治理环境中提供政治、经济、文化、社会、生态治理,达成治理目标的系统性活动。国家治理能力是体现在这一过程中的国家配置和运行权力的绩效表现。国家权力配置所形成的公权力主体承担着汲取社会资源、干预渗透市场和社会、提供治理服务等国家权力运行职能。国家权力配置过于分散或集中,都会带来不利影响,一方面过于分散的权力配置会导致国家在运用权力管理社会事务中,出现掣肘、缺位等问题,另一方面,某些部门或某一层级政府过于集中的权力又会导致腐败等问题,降低社会事务管理效率。由此,从国家治理能力提升的内容来看,国家权力分权形成的权力配置结构,是国家治理的基础。国家权力配置中需要设计一定的制约机制,确保分权权力结构的适当和稳定。与此同时,配置后的权力运行是由权力代理人执行的。权力代理人的自利本性,导致公共权力运行过程中,不可避免地会使得权力运行偏离公共权力运行的内在价值追求,甚至出现滥用公共权力满足私人利益的行为。国家需要设计一定的权力运行监督机制,确保权力安全有效地运行。权力监督更多地强调通过对具体权力运行行为的调节,来达成对权力运行异化行为的纠正和控制。权力主体运行权力的过程实际上是在按照法律制度的规定运行公共权力,但与此同时,由于认知不同、事物复杂性等原因,导致制度对权力主体权力运行行为的规定实际上是留有空白领域的不完全契约,权力主体享有权力运行的自由裁量权。权力运行安全有效即是公共权力运行符合制度要求和自由裁量权运行符合既定价值追求。国家治理能力现代化,从国家权力内容来看,就是要确保国家享有的政治和财产权力的制度化运行和自由裁量权运行安全有效。由此,有关部门需要在国家权力运行制度设计中,制度化监督权,通过监督权制度的执行,鉴证、监督、评价国家治理权力制度运行和执行,从而促进国家治理制度体系执行,提升国家治理能力。

国家治理能力是国家经济社会管理效果表征的外化结果,主要体现在国家治理的产出和产出的影响两个层次上,具体包括国家经济治理、文化治理、社会治理、政治治理、生态治理能力。由此,从国家治理能力的产出来看,国家治理能力的现代化体现在能够管理社会事务,防范控制国家治理风险,形成一个稳定健康发展的国家治理秩序。与此同时,国家治理是人为设计的,以追求善治为目标的,具有主观能动性且是动态的。政府是国家公共权力的代理人,是国家治理中最为重要的治理主体,其行为具有合法性、强制性和权威性特征,在国家治理资源配置和使用中拥有绝对权威地位,并通过提供公共产品和公共服务参与治理。因此,确保政府依法行政是国家治理能力现代化的重要前提。

国家审计起源于对国家财产权力的监督,通过审查评价公共资金运用,约束公共权力,提升国家治理水平^[2]。随着国家治理的发展,国家审计利用专业技术优势,适应国家治理的客观需要发展和调整国家审计的职能范围、发挥的作用^[12],逐步拓展到国家政治权力领域,在财产和政治权力领域内,发挥权力制约和监督作用。国家审计制度的这一发展,已经成为世界范围内绝大多数国家的通行做法。与此同时,从审计技术属性来看,国家审计从来都是对国家治理行为是否符合既定标准及其程度进行判断。因此可以概括说,国家审计监督的是国家权力运行以及围绕权力运行的国家治理政策、制度落实,管理体制机制的运行。国家治理能力建设根本内容是权力制约和监督,国家治理能力现代化的根本路径是制度化。国家审计可以嵌入国家治理能力提升过程,通过制约监督权力、反馈制度设计、监督制度执行等,在国家治理能力现代化中发挥功能作用。藉此,本文搭建了基于分权制衡的国家审计与国家治理能力现代化的理论分析框架。

四、国家审计在国家治理能力建设中的地位 and 保障作用分析

(一) 国家审计在国家治理能力建设中的地位

1. 国家审计能力是国家治理能力的组成部分

国家治理制度围绕国家权力配置和权力运行进行设计。伴随着国家的产生,人们产生了对公共权力运行、公共资源管理使用及监督制约的制度需求。国家审计从开始出现时,即以国家公共权力监督的面貌出现。如西周时期的宰夫审计,监督的实际就是财政权力。国家治理中的公共权力运行所需要的公共资源规模扩大,公共权力配置的社会影响广度和深度提升,特别是公共资源配置、管理使用引起的国家治理冲突及其影响日益重要,都使得国家审计这种特殊权力制约监督机制不断丰富发展,并逐步从财产权力拓展到政治权力领域。世界大多数国家的宪法都对审计制度进行了规定,国家审计是国家权力配置过程中单独配置的一种监督权力。从权力运行的环节上看,国家权力运行制度化包括决策、执行和监督等权力配置和权力运行制度化,从权力运行内容上,包括立法、司法、行政等权力配置和权力运行制度化。监督权制度化是国家治理制度体系建设的重要组成部分,监督权制度的执行力是国家治理能力现代化的重要组成内容。因此,国家审计制度的执行力,即国家审计能力是国家治理能力的组成部分。

2. 国家审计是国家治理能力现代化的保障机制

国家治理能力现代化,一方面是国家治理制度体系设计的现代化,另一方面是国家治理制度体系有较高的执行力。国家治理的制度现代化需要在国家治理运行过程中,设计健全的制度,并且对制度运行进行反馈,从而达到制度自我监督控制的目的,确保国家治理制度随着国家治理环境、国家治理目标等变化不断地适时调整优化,持续不断地完善国家制度体系。审计作为一种受托责任检查控制机制,已经发展成为一种基于制度审查测试的鉴证技术体系。围绕权力的制度设计和制度执行是现代审计关注的重点内容,在此基础上对制度的设计和执行提出对策建议是审计的重要产出。因此,从国家治理制度现代化的角度来看,国家审计能够利用其专业优势提供国家治理制度体系设计的改善建议,促进国家治理制度持续完善,从而保障国家治理能力的现代化。

国家治理制度执行的优良表现是国家治理能力现代化的内在要求,要求国家治理行为有效地遵循既定制度,主要表现为汲取国家治理资源、干预社会生活等国家治理制度得到有效遵循。由于国家治理行为是具体而非抽象的,是以个体运用或执行国家公共权力的决策和行为为表现,个体的利益目标、价值取向等是国家治理制度是否能够有效执行的重要因素,从而影响国家治理能力的现代化。权力的公共性和掌握行使权力个体的自利性,使得公共权力天然存在被滥用、不正当使用的可能。由此,国家治理能力建设的一个重要内容就是对个体遵循制度、运行权力的行为进行监督控制,以确保制度的有效执行。国家审计以公共资金的配置管理使用为直接审查对象,制约和监督公共权力运行,

能够常规化地提供权力代理人制度执行的信息,并对违反规定的行为进行纠正控制,引导权力代理人遵循国家治理制度,对国家治理能力建设起到直接的保障作用。

综上,在国家治理能力建设,国家审计的地位可以归纳为:一方面,国家审计治理能力现代化是国家治理能力现代化的组成部分;另一方面,国家审计固有的技术属性及其监督控制社会的功能,使得国家审计职能作用的发挥成为国家治理能力建设的重要影响因素,是国家治理能力现代化的重要保障。

(二) 国家审计在国家治理能力建设中的保障作用分析

1. 国家审计是国家治理资源管理现代化的监控机制

国家治理包括政治、经济、文化、社会等治理,本质是国家公共权力干预或渗透国家政治、经济、文化、社会等生活领域,影响这些生活领域的秩序和发展。国家运用公共权力集中和分配的公共资源是国家治理运行的物质基础。国家集中和分配资源的有效性,国家利用权力集中和影响的社会资源配置和利用程度,直接决定了国家治理效能。从这一角度看,国家治理能力体现为对国家治理集中和分配资源的管理能力。因此,既定资源约束条件下,国家治理中配置资源的政策、管理资源的制度流程以及需要国家运用资源提供的服务领域等国家权力运行的制度、方式、后果,决定和体现了国家治理能力。

财政是国家强制性地集中的、以货币表现的社会资源,是国家治理资源的典型形式。在这个意义上,财政被认为是国家治理的基础和重要支柱。财政的分配及管理使用效率、效果是国家治理能力的重要决定性因素。财政权力的有效制约和监督是国家治理稳定的重要基础,是国家治理能力的重要体现。无论中国古代的治官考绩审计还是现代意义国家审计,其制度设计的出发点都是对财政(权力)进行监督。国外学者主要依据审计促进公共部门受托责任履行的理论逻辑,论证国家审计所发挥重要作用,在其经验逻辑上,实际上大都是从国家审计检查评价政府财政资金管理使用的角度说明的。因此,国家审计一直是国家财政权力的监督控制权力,是国家治理财政资源的重要监控机制。

现代意义上的国家审计起始于财政监察。现代国家审计在审计内容、审计职能等方面,相对财政监察则有了大幅度拓展、扩大和提升。其原因包括两个方面。一方面,财政资金分配管理使用总是与公共权力运行交织在一起,随着财政的政治功能拓展,财政监察的职能范围不断扩大。作为监督控制财政行为的国家审计,功能随之拓展。另一方面,国家审计自其产生之日起,就独立于财政发展而发展。国家审计的自主发展,主要是国家审计在监督财政收支的过程中,利用专业技术优势,不断地围绕财政收支的制度、流程、功能、绩效等多角度、全方位探索国家审计在财政等公共资源及权力运行服务国家治理价值增值链条上,完整地实现风险管理和增值服务。自然资源审计、政策跟踪审计等不同审计监督对象,合规审计、绩效审计等不同审计业务,在现代国家审计实践中的充分实践,一方面表明了国家审计的这种发展和探索,另一方面也表明国家审计在监督国家治理资源的集中和分配过程中发挥着越来越重要的作用,得到国家和社会的认可。

国家治理资源是国家治理系统稳定运转的必要基础。国家治理能力现代化,必然建立在国家治理资源管理现代化基础之上,由此,也决定了国家审计在国家治理能力建设中的保障地位。国家治理资源的开发利用是资源集中、分配、使用螺旋上升的过程。从时间维度来看,国家审计服务国家治理是国家审计对国家治理中最核心的国家治理资源的投入、管理、使用等进行全过程的监督,在其监督内容上,涵盖国家治理的法律制度管理流程、代理人行为、产出结果;从作用方式来看,当前国家审计服务国家治理的审计实践突出了对国家治理资源管理、经济社会健康运行的主动性预防、揭示、抵御。因此,国家审计是国家治理资源管理现代化的监控机制。

2. 国家审计是政府依法行政的重要监督机制

现代国家治理中,政府是以合法强制性和权威性为特征的最重要治理主体。作为享有国家权力

的治理主体,政府是国家治理中汲取社会资源和提供国家治理服务的主体,政府行政事务管理是国家干预市场和渗透社会的主要途径。为达成国家治理目标,相关部门需要科学地配置政府行使的公共权力,清晰地界定公共资源、公共财政、公有资产等的配置、管理、使用的权力和责任,并使其运行体现国家治理的基本价值导向和目标。廉洁、高效、责任、透明政府,是现代国家治理的重要目标,也是国家治理能力现代化的重要衡量标准。

国家审计是监督约束负责实施公共管理活动的政府及其管理人员,在受托责任法定职责权限内有效率地、经济地、道德地、公正地为公众提供社会管理服务。国家审计从来都是确保政府依法行政的重要保障。首先,国家审计产生于问责的需要。问责或受托责任是为确保权力顺利运行,专业人员根据法律规则行使权力,承担提供记录和就职责履行情况说明的义务。管理受托责任导致国家审计需求的产生,审计帮助回答是否被正确完成的问题。其次,国外审计发展实践表明,国家审计与责任政府的构建密不可分。如20世纪80年代,审计理论和实务工作者认识到,为满足日益增长的公众期望,公共部门审计出现了审计业务多样化、政府程序活动绩效评价的项目增加、有关社会会计问题评价的审计范围扩大等现象。20世纪90年,公共部门审计从传统的审计转向绩效审计,更多地关注效率、效果、经济以及提供管理改善的建议。审计对于公众、法律部门和政府管理间信任的维系具有显著功能。21世纪早期,国外政府审计主要发展绩效审计以应对持续增长的问责需求。

政府在国家治理中具有社会资源配置的支配性地位,特别是在我国,政府通过投资、国有企业运营管理控制等,直接参与微观经济活动,参与社会商品生产与交换过程。政府直接介入微观经济活动,不可避免地会以自身利益最大化为目的和倾向性地运用公共权力和配置公共资源,公共权力异化、政府自利性的利益渗透使得政府和企业、社会、公民之间的界限不清,从而导致国家治理中社会、市场治理的失效以及政府治理失调。我国国家审计的职权不同于西方政府审计,表现为特色的行政执法权。国家审计依照法律法规所享有的审计监督权,使得国家审计能够对国家治理活动进行纠正控制。国家审计监督国家治理主体,在现阶段就是要以公共权力运行为监督审查重点,以公共权力和公共资金运行轨迹为审查对象,以公共权力运行安全及其对社会、环境、民生等的影响有效性作为审计目标,从财务收支合规和绩效入手,监督国家治理主体行为是否合规有效,进而推动责任政府建立和政府依法行政。

我国有着不同于西方国家的政治制度,主要表现为中国共产党的领导制度。我国国家治理能力的现代化也因此必须是中国共产党领导下的现代化。国家审计在多年的发展中,也探索出了服务党的建设、党的领导的审计实践。这主要表现为我国各级国家审计机关的基本审计业务格局中都将特色的领导干部经济责任审计作为重点。各级国家审计机关通过开展各个层级领导干部的经济责任审计,直接服务于权力的制约监督。从我国国家审计的发展来看,党的十六大提出要加强审计对权力的制约和监督,党的十七大、十八大都明确了国家审计的权力制约和监督的功能作用。因此,从我国国家治理顶层设计的角度来看,国家审计的权力制约监督功能得到明确和法定化。国家审计在服务党的建设、党的领导方面发挥了重要的监督作用,从而在国家治理能力现代化中,发挥着与西方国家审计不同的作用。

3. 国家审计是国家治理风险防控的重要保障

从国家的起源来看,国家是解决社会管理风险的工具。国家通过渗透社会解决社会管理风险,但同时也带来了国家治理风险。国家渗透和干预社会,提供治理服务,维护秩序和防范风险的能力,是国家治理能力的具体体现。国家治理具体任务和阶段性治理目标涵盖国家治理各领域,国家治理风险也因此广泛地存在于国家治理的政治、经济、文化和社会各个领域,具有普遍性、客观性等明显特征。经济全球化日益加深、地区经济合作密切、国家治理环境复杂多变等使得现代国家治理面临的风险日益增多。因此,相关部门需要设定一定的反馈控制机制,对特定时空下的国家具体任务和阶段性

治理运行进行检查控制,预警、评估、防范、应对治理风险,化解整体性系统性风险,以寻求国家治理目标的实现。

国家审计是国家治理系统中的监督控制系统,是对国家治理中公共权力运行、公共资金资源管理使用等进行监督控制。这种监督控制包括财政财务资金的收支监督、财政财务收支公共资源开发利用形成国有资产管理的监督控制、国家财政财务收支的“人、制度、流程、管理”的监督控制。国家审计通过审计业务开展,针对国家治理运行中的问题和潜在风险,提出建议,对国家治理能力进行持续地评估、分析、改进,促进国家治理能力提升。与此同时,国家审计通过公告等制度,提升社会公众参与和感知国家治理,培育诚信的社会资本,间接服务国家治理能力现代化。

国家审计在从事监督的过程中,必然涉及财政财务收支的国家权力运行制度、流程、结果、行为、主体等的审计判断,具有识别、揭示并提出加强风险防控的措施和建议的地位优势、组织制度优势和技术方法优势^[12],是国家治理风险的重要防范与控制机制,如通过开展政策跟踪审计等审计业务,及时发现和报告风险,促进国家宏观调控意图和目的实现,通过领导干部经济责任审计,规范领导干部权力运行,针对性地发现和报告重点权力运行风险,促进国家治理风险防范。现代西方国家开展的风险管理审计、前瞻性评价以及我国政府审计开展的审计调查与揭示体制机制性问题等,都表明国家审计在国家治理风险防控中发挥越来越重要的保障作用。

4. 国家审计是国家治理秩序稳定的重要保障

国家治理的目的是维护政治秩序以及保障政府能够持续地对社会价值进行权威性的分配。因此,国家治理能力现代化的一个重要体现就是拥有健康稳定的国家治理秩序。健康稳定的国家治理秩序体现为国家治理中的政府、市场和社会及其相互作用关系的稳定有序发展,要求国家对公共事务进行渗透、干预、引导和支配,保持良性和可持续发展的善治状态。

国家治理秩序的稳定,首要的是国家权力配置和权力运行的规范有效。国家审计监督权是对国家政治和财产权力进行制约监督。国家审计在服务公共权力、公共管理等方面不断深入,经历了从早期监督财政财务,到监督行政行为,再到监督国家社会整体管理,成为国家良好治理的根本性先决条件。国家审计业务按照审计内容和目的划分,可以分为合规性审计、财务(报表)审计和绩效审计。合规性审计重点关注交易事项对有关标准的符合程度,财务(报表)审计是关注预决算等财务报表对会计核算准则的符合程度,绩效审计则是关注被审计单位资源利用对有关经济、效率和效果标准的偏离程度。因此,国家审计通过监督和反馈国家权力配置和权力运行,监督控制国家治理制度的落实和执行,并对完善国家治理制度体系提出建议,促进国家治理秩序健康稳定发展,是国家治理秩序稳定的重要保障。

随着全球化、民主化进程加剧,信息化技术的发展等,社会公民民主意识的崛起,参与社会和国家管理的要求和欲望不断增强。国家治理考虑利益相关者多样化,强调多方参与、平等合作的国家治理理念。从服务国家治理的作用指向看,我国国家审计服务于政治、文化、社会、经济、生态文明建设,服务于反腐倡廉,服务于从严治党。国家审计代表人民群众对政府及其部门单位履责情况进行监督,通过审计工作报告、审计结果公告等形式,传递政府及其部门单位履责信息,是社会公众有序参政的基础和保障,在社会法治、善治中发挥重要作用。因此,我国国家审计已经同国家治理的现代化进程联系在一起,在更高平台上、更广泛范围内发挥对国家治理秩序稳定的基础性和保障性作用。

五、结论

深入研究国家审计在国家治理中的地位和作用,有效推动国家审计在国家治理体系和治理能力现代化中的作用,是国家审计实践和理论发展的重要事情。通过构建和运用分权视角下的国家审计与国家治理能力理论分析框架,本文研究了国家审计在国家治理能力现代化建设中的地位和作用。

研究发现,国家治理能力现代化既是国家权力配置与运行现代化,又是国家制度执行能力的现代化。国家审计内在的功能,决定了国家审计是国家治理能力现代化的重要保障。具体来说,国家审计是国家治理资源管理现代化的监控机制,是政府依法行政的重要监督机制,是国家治理风险防控和国家治理秩序稳定的重要保障。国家审计服务国家治理能力现代化,需要在借鉴中外国家审计发展经验的基础上,在法律规定、制度建设、审计管理、业务重点等方面进行创新,如以培育社会资本为导向,加大完善审计报告制度的探索力度与实践。相关部门要以促进持续改善为导向,探索审计实践从监督型审计向体制机制监督型审计转变;着眼于治理能力的建设,探索治理目标导向的审计模式等。这也是未来我们研究的方向。

参考文献:

- [1] 戚振东,姜德波,施平. 国家治理现代化建设中的国家审计发展创新——“国家审计与国家治理体系和治理能力现代化”论坛综述[J]. 经济研究,2015(1):187-192.
- [2] 尹平,戚振东. 国家治理视角下的中国政府审计特征研究[J]. 审计与经济研究,2010(3):9-14.
- [3] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[EB/OL], <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331317.html>,2015-07-20.
- [4] Barber N W. Prelude to the separation of powers[J]. Cambridge Law Journal,2001,60(1):59-88.
- [5] Barendt E. Separation of powers and constitutional government[J]. Public law,1995,6(1):599-619.
- [6] 张杰. 政治权力配置的时空维度分析——一种关于政治制度的分析框架[J]. 理论学刊,2012(7):81-85.
- [7] 毛益民. 马恩论权力制约监督的几个问题[N]. 北京日报,2011年8月29日(17版).
- [8] 杨敏之. 对权力问题的若干思考[J]. 求索,2015(5):44-46.
- [9] 杨瑞龙,邢华. 科斯定理与国家理论:权力、可信承诺与政治企业家[J]. 学术月刊,2007(1):84-90.
- [10] 燕继荣. 现代国家治理与制度建设[J]. 中国行政管理,2014(5):58-63.
- [11] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线,2014(1):5-8+13.
- [12] 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(5):64-83.

[责任编辑:杨志辉]

National Audit and Modernization of National Governance Capacity: A Theoretical Framework Based on the Theory of Separation of Powers

QI Zhendong¹, ZHANG Quan², YIN Ping¹

(1. School of International Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China;

2. School of Economics, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: Understanding the role in which the national audit plays in the state governance is a prerequisite for the efficient promotion of modernization of state audit service and state governance capacity. This article first analyzes the essence of national governance capacity used the theory of separation of powers, and then it proposes a theoretical framework to studies the role of national audit in the construction of national governance capacity. The paper insists that national audit plays an important role in ensuring the modernization of national governance capacity, especially; national audit is the monitoring mechanism of the modernization of national governance resources management. It is an important supervision mechanism of government and also an important guarantee of national governance risk prevention and the stability of the national governance order.

Key Words: national governance capacity; national audit; separation of powers; audit innovation; government audit; national governance path; audit business