

# 国家审计体系和能力现代化研究的一个整合性框架

——《国家治理框架下国家审计体系和能力现代化研究》评介

姜江华

中国国家治理的绩效和取得的成就令全世界瞩目,越来越多的中外学者投身于研究中国特色社会主义的国家治理体系和能力现代化发展道路研究中。同样,在国家治理框架下推进国家审计体系与能力现代化,充分发挥审计监督在党和国家监督体系中的重要作用,已成为审计理论与实务界共同的自觉,建构国家审计现代化问题研究的整合性框架的必要性由此凸现。晏维龙教授潜心研究并撰写的《国家治理框架下国家审计体系和能力现代化研究》在这样的背景下出版,正当其时。

党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。如何在国家治理的背景下推进国家审计体系与能力的现代化,并通过审计现代化促进国家治理体系和能力走向现代化?这是审计学术界需要思考并亟待解决的问题。《国家治理框架下国家审计体系和能力现代化研究》回答了这一问题。全书考察了国家治理的理论逻辑与历史变迁,联系我国“五位一体”治理实践,阐释国家治理体系和能力现代化的实践框架。在研究国家治理与国家审计如何实现相互促进的基础上,从理论体系现代化、制度体系现代化、运行体系现代化、文化体系现代化、组织能力现代化、人员能力现代化和技术能力现代化等视角建构国家审计现代化的分析框架,从而实现国家审计体系和能力现代化。该书对理清国家治理和国家审计内在关联性,完善国家审计体系,提升国家审计能力有着十分重要的学术价值和现实意义。

本书第一大特色在于弄清了两个关系,解决了两个理论认识问题。第一,国家治理与国家审计两者之间是何关系?第二,国家审计制度变迁之后,国家审计的治理功能如何变化?对于第一个理论认识问题,作者揭示并阐明了国家治理与国家审计两者之间的互动关系,国家治理决定国家审计,国家审计服务国家治理,国家审计与国家治理相互促进。第一个理论认识问题的厘清为全书理论框架的建立和其后的理论阐释做了充分准备。具体而言,国家治理与国家审计的关系表现为:一方面,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,国家治理的模式决定了国家审计的制度形态。另一方面,国家审计作为国家治理的重要组成部分,其核心是推动实现国家良好治理,促进国家经济社会健康运行和科学发展,从而更好地保障人民的根本利益,这就是国家审计对国家治理的促进作用。对于第二个理论认识问题,作者从东西方两条线索展开,对比考察中西方国家的审计制度历史,找到现代国家审计的产生及其功能演变与近代世界民主政治发展之间的密切关联。作者提出,绝大部分国家在走向现代化道路进程中,都不约而同地推出了具有独立型和权威性的国家审计制度,从而拉开了现代化国家审计发展的序幕。著者的立足点和着重点是考察中国的国家审计制度和治理功能,中国古代审计自奴隶社会夏商时期审计开始萌芽,在封建社会专制主义政治的

支配下,审计取决于封建君王的统治需求,审计作为治吏的工具,其目标是为了协助君王加强其封建统治。新中国,我国政治上实行中国共产党领导下的人民代表大会制度,国家审计作为党和国家监督体系的重要组成部分,其作用主要体现在保障国家重大决策部署贯彻落实、维护国家经济安全、推动深化改革、促进依法治国、推进廉政建设等方面。

本书的第二大特色在于提出了对国家审计现代化的完整理解。国家审计现代化包括多维度内容:理论体系、制度体系、运行体系、文化体系、组织能力、人员能力和技术能力,从多视角完善国家审计体系,实现国家审计能力现代化。这种学术努力在国家治理体系和能力现代化的整体框架下,进一步细分国家审计现代化的多重维度,是有益的学术探索。其中亮点在于“理论体系的现代化”和“组织能力的现代化”。有理论指导才有实践创新,国家审计现代化的前提就是国家审计理论体系现代化。“国家审计基础理论是以多学科的视角探讨国家审计的本质,回答国家审计是什么的本原问题;国家审计本体理论是以审计基本目标为核心,探讨审计职能、审计假设和审计原则三项理论要素,解决国家审计在国家治理体系中的职能定位与实施前提等基本问题;国家审计应用理论则是在本体理论基础之上探讨国家审计的应用目标,具体讨论审计对象、审计内容、审计标准和审计方法,解决的是如何通过国家审计的实践活动强化国家治理能力。”此外,在国家审计组织现代化方面,本书从学术研究的角度,提出组织现代化改革的设想是设立“与国务院、最高人民法院、最高人民检察院相平行的最高审计院。”最高审计院在中国共产党的统一领导下,既独立于政府、最高人民检察院和最高人民法院,同时也独立于全国人民代表大会,独立地行使审计监督权,但向全国人民代表大会负责并报告工作,使得监督权独立于立法权、行政权和司法权。无疑,“理论体系的现代化”和“组织能力的现代化”是对国家审计现代化整体思考中有特色的观点。当然,对国家审计现代化的整体思考,如果能将理论体系、制度体系、运行体系、文化体系、组织能力、人员能力和技术能力之间的内在联系说清楚,建立起严密的逻辑框架,对提升国家审计现代化的整体思考显然更为有利。

当然,本书还留下了可以进一步研究的问题。当商品、资本和移民在全球范围流动,当单一国家无法独自面对全球安全、生态环境、国际经济、跨国犯罪等问题时,全球治理问题势必成为显学。基于写作框架原因,本书没有论及审计在全球治理中地位与作用,也没有深入探讨中国国家审计的国际交流对于全球治理作用。不过,本书讨论国家治理框架下国家审计体系与能力现代化是做好了第一步的工作。未来,还有第二步工作可以深入开展,即进一步探讨中国国家审计体系与能力现代化如何实现对中国治理的中国贡献。

(姜江华,审计署审计科研所所长,中国审计学会副会长兼秘书长)

[责任编辑:高 婷]