

国家审计与国家监察服务腐败治理的路径探索

——基于协同视角的思考

李嘉明, 杨 流

(重庆大学 经济与工商管理学院, 重庆 400044)

[摘要]随着国家监察体制改革的全面推进,国家监督系统焕发新的生机。国家审计与国家监察作为国家监督系统的重要组成部分,理应充分发挥监督职能以保证国家可持续发展。从国家监察体制改革特点入手,基于受托经济责任观,全面分析国家审计及国家监察分别与腐败治理的相关关系,并以腐败治理为核心,从战略层面、管理层面和结果层面三个层面探求国家审计与国家监察的耦合路径,使两者通过有效耦合路径将监督协同效应发挥到极致,进而保证政府公共受托经济责任全面有效地履行。

[关键词]国家审计;国家监察;公共受托经济责任;耦合路径;腐败治理;国家治理;政府审计

[中图分类号]F239.44 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2018)02-0001-09

一、引言

2017年10月18日,习近平总书记在党的十九大报告中指出:“健全党和国家监督体系……深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖……改革审计管理体制,完善统计体制。”这意味着国家监察体制改革进入新的时期,国家审计作为行政权力制约监督的方式之一,其与国家监察的合作方式以及耦合路径引起了学术界和实务界的高度重视和热烈讨论。国家审计与国家监察在提高政府工作透明度和治理腐败等方面均有明显效用,因此两者的合理耦合是增强国家监督力度的有效途径。本文旨在分析国家审计与国家监察合作机理的基础上,针对国家监察体制改革的变化,从协同视角切入,探索两者合理的耦合路径,为使两者更好地服务腐败治理提出建议。

二、国家监督系统革新

(一) 国家审计系统革新

国家审计是指由国家审计机关所实施的审计。根据《中华人民共和国审计法》(后文简称《审计法》)总则可知,国家审计的目的是“维护国家财政经济秩序,提高财政资金使用效益,促进廉政建设,保障国民经济和社会健康发展。”2014年党的十八届四中全会提出“要完善审计制度,强化上级审计机关对下级审计机关的领导,探索省以下地方审计机关人财物统一管理。”这意味着我国的国家审计系统革新正在拉开序幕,随着《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》(后文简称《框架意见》)及《关于实行审计全覆盖的实施意见》(后文简称《全覆盖实施意见》)的印发,国家审计制度革新的路线图和时

[收稿日期]2017-11-13

[作者简介]李嘉明(1965—),男,四川绵阳人,重庆大学经济与工商管理学院教授,博士生导师,从事审计与税务研究;杨流(1990—),女,云南昆明人,重庆大学经济与工商管理学院博士研究生,从事审计理论研究。

间表随之明确。国家审计系统革新的核心是保障依法独立行使审计监督权, 更好发挥审计在党和国家监督系统中的重要作用。依据《全覆盖实施意见》可知, 国家审计对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实施审计全覆盖。覆盖面的扩大有利于国家审计系统发挥其监督效用, 实现国家审计的目的。《框架意见》中指出审计系统革新的主要任务之一即是建立健全履行法定审计职责的保障机制, 国家审计系统革新重视审计独立性, 只有增强独立性才能提高审计结果的可靠性。

(二) 国家监察系统革新

监察制度是中西方政治制度的重要组成部分。在国家权力结构体系中构建监察制度是国家监控权力行使情况的重要手段, 用以防止权力行使者出现失职、渎职和权力滥用的情况。“监察制度作为对行政权力实行监督、制约的一种政治制度, 它是政治经济发展到一定阶段后, 政治体系中不可缺少的一个重要组成部分, 任何缺少监察制度设计的政治体系, 均谈不上是一种成熟的政治体系。”^[1] 目前我国的监察体制以国家监察部为核心、其他部门提供协助, 从隶属角度来看, 监察部属于国家行政内部机关, 存在依法独立行使监督权困难的情况。为了避免落入因独立性弱而造成“假性监督陷阱”, 彻底摆脱腐败治理的困局, 十九大提出全面推进国家监察体制改革, 这意味着我国国家监督系统改革的序幕已经拉开。国家监察委员会的实质是国家反腐机构, 在其成立之前, 我国腐败治理的核心机构是中国共产党中央纪律检查委员会(后文简称纪律检查委员会)。由《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》(后文简称《改革试点方案》)和《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(后文简称《试点工作决定》)可知, 监察委员会与纪律检查委员会在腐败治理对象、范围和措施等方面有所重合, 但两者之间依旧存在关键性的差异, 某种程度上可以将监察委员会看作以纪律检查委员会为基础的升级和扩展。依据《中华人民共和国监察法(草案)》(后文简称《监察法(草案)》)以及《中华人民共和国监察法(草案)》二审提议, 本文将从部门构建、监察范围、职权范围、监察措施四个维度对比国家监察委员会与纪律检查委员会的差异, 进而突显国家监察体制的变化, 具体如表 1 所示。

表 1 监察委员会与纪律检查委员会对比

	监察委员会	纪律检查委员会
部门构建	1. 腐败治理相关部门职能整合; 2. 直接对人大及其常务委员会负责并接受人大监督	中国共产党的纪律检查机关
监督范围	本地区所有行使公权力的公职人员	党的领导机关和领导干部
职权权限	1. 监察公职人员的依法履职、秉公用权、廉洁从政和道德操守情况; 2. 调查制度和问责制度并重	1. 对党员领导干部履行职责和行使权力情况进行监督; 2. 责任追究制度
监察措施	谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施	“两规”、巡视、全面派驻等措施

1. 部门构建

依据《试点工作决定》内容: “将试点地区人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。”由此可知, 监察委员会的成立是反腐倡廉相关部门职能整合的结果。国家监察委员会本质上是国家的反腐机构, 作为监督执法机关与其他机关合署办公。监察委员会成立之前, 我国行使国家监察权的主要机构是国家监察部, 其他机构例如人民检察院中也设有相关机构。但由于隶属系统不同, 在执行监察权时容易出现程序烦琐、执权重复和执权范围不清晰等问题, 在一定程度上降低了监察权执行的效率, 导致反腐效果减弱。而监察委员会是将相关部门的职能进行整合, 达到了机构“瘦身”的效果, 在很大程度上减少了因机构分散而形成的监察“灰色地带”, 从而增强了反腐效果。

区别于其他隶属于国家内部机关的监察机构, 监察委员会直接对人大及其常务委员会负责并接受人大监督。《监察法(草案)》二审提议“各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察机关的专项工作报告, 根据需要可以组织执法检查”, 即监察委员会强制性地接受同级人大的监督。同时,

监察委员会拥有较强的独立性:(1)监察委员会产生的程序(见图1)使其拥有较高的独立性。由图1可知,监察委员会产生的全过程中没有国家行政机关参与,这意味着监察委员会独立于政府机构,是一个与国家行政机关“平行”的国家监督机关,并因此增强了该机构的独立性,从而缓解了依法独立行使监督权困难的情况,避免监察权的执行落入“假性监督陷阱”。(2)监察委员会将通过设立内部专门的监督机构和加大追责力度等方式,加强对监察人员的行权情况监督,以保证监察队伍的廉洁,最终实现监察委员会较强的独立性。同时,对于监察人员自身的违纪行为不仅追责直接责任人,而且追究有责任的领导人。监察委员会自身完善的内部监督体制以及较强的追责力度,使监察委员会的独立性得到了保障。(3)《监察法(草稿)》二审提议“重视和强调监察机关独立行使监察权不受干涉”,即监察委员会行使监察权不受行政机关、社会团体或者个人的干涉,其他相关机关和单位仅拥有协助权。《监察法(草稿)》总则中强调了监察委员会独立性的说明,增强了对监察委员会独立性的关注。

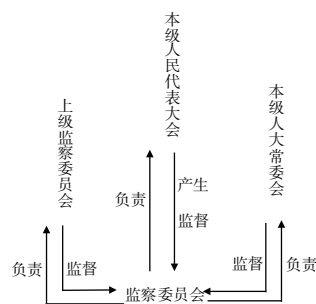


图1 监察委员会产生过程

2. 监察范围

监察委员会相较于其他反腐机构,其监察范围明显扩大,《监察法(草案)》第十二条明确规定了六类需要接受监察的人员,其中不仅包括党政机关的公职人员,还包括国有企业管理人员,公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员等,由此可知,监察委员会行使监察权的对象不再局限于党的领导机关和领导干部,而是所有行使公权力的公职人员。这意味着监察委员会与党的纪律检查委员会的本质区别在于独立性以及监察范围。根据表1可知,两者的监察范围具有明显的重叠性,纪律检查委员会监察的对象同时接受监察委员会监察,但监察委员会监察对象不一定是纪律检查委员会的监察对象。监察范围扩大,有利于国家建立起全面的监察反腐体制。

3. 职权权限

根据《试点工作决定》可知,监察委员会在职权权限方面有两个重大改变。第一,监察委员会除了监督检查公职人员依法履职、秉公用权和廉洁从政情况以外,还要对公职人员的道德操守情况进行监督。监察委员会的监督力度较强,不仅限于检查公职人员行使公权力情况,而且包括公职人员的道德操守情况。从源头上加强反腐治理力度,提高对公职人员行为的约束力。第二,相较于纪律检查委员会对党政干部采取的责任追究制度,调查制度和问责制度是监察委员会实施监督的主要方式。监察委员会对于调查结果具有高力度的处置权。如果调查对象涉嫌职务犯罪,则移送检察机关依法提起公诉。相较于纪律检查委员会依据党纪政纪对相关人员进行处分处理,监察委员会的处置力度明显加强。随着处置力度加强,公职人员腐败或者违纪成本相应增加,从而降低了腐败违纪发生的概率。

4. 监察措施

习近平总书记在十九大报告中指出“制定国家监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代‘两规’措施。”除了留置措施,监察委员会还可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。根据《监察法(草案)》第四章可知,国家监察机关的职责是监督、调查和处置,监察机关可以依法根据监督调查结果对监察对象采取处理、建议、问责、移送起诉等处置方式。相较于纪律检查委员会“两规”、巡视、全面派驻等措施,监察委员会的处置措施更加多样全面。其中留置措施尤为引人注目,用留置取代“两规”,是法治思维和法治方式惩治腐败的体现。将留置明确为监察机关调查职务违法和职务犯罪的重要手段,不仅解决了长期困扰反腐败的法治难题,而且进一步推动了反腐败工作的法治化。

此外,除了上述四个维度的刻画,监察委员会的革新还体现在与检察机关的关系方面。监察委员会作为与国家行政机关“平行”的国家监督机关,其与检察机关存在相互监督、相互制约的关系。根

据《监察法(草稿)》二审的提议:“检察机关针对证据不足、犯罪行为较轻等情况,不用征求监察委员会意见是否做出不起诉决定。”即监察委员会不是裁判机关,而是通过行使监督调查处置权实现反腐调查的职能机构。虽然监察委员会对于检察机关不起诉的决定没有建议权,但其可以通过对不起诉决定申请复议行使其实质性的监督权力。

三、国家审计、国家监察与腐败治理的关系分析

(一) 国家审计与腐败治理

审计基本理论指出,审计源于受托经济责任关系的存在,只有受托经济责任关系确立,审计才会产生。受托经济责任制根据受托内容可以分为公共受托经济责任、公司受托经济责任和组织内部受托经济责任。其中,公共受托经济责任的概念是1985年最高审计机关亚洲组织(ASOSAI)在《关于公共受托经济责任的指导方针》中提出的^[2]。美国政府会计准则委员会(GASB)在第1号概念公告《财务报告的目标》中提出,受托责任要求政府向公民做出回答,以证实公共资源的取得及其使用目的是正当的^[3]。依据上述受托经济责任的定义可知,现今对公共受托经济责任的刻画并不全面。行为责任和报告责任应与公共受托经济责任报告一样受到重视,即公共受托经济责任是指特定的主体按照特定要求或原则,运用公共权力去经管公共资源、资金并报告其经管状况的义务^[4]。因此,公共受托经济责任关系的确立是国家审计产生的前提,国家审计是保证政府公共受托经济责任全面有效履行的关键保障。当行权者没有按照要求或者原则运用公共权力经管公共资源和资金时,违纪腐败行为产生。腐败的本质是公共权力的滥用,即缺失监督的权力必然会导致腐败。腐败的形式多样,其核心是行权者通过对公共资源资金的违纪经管以满足自我利益的行为。权力滥用造成社会公平性减弱,最终阻碍国家的发展。腐败治理是通过加强对行权者的监督、对社会不正之风的纠正等途径改善公共权力的行使情况,最终使行权者根据要求和原则运用公共权力经管公共资源与资金。2012年,前审计长刘家义提出“国家审计的本质是国家治理这个大系统中内生的具有预防、揭示和抵御功能的‘免疫系统’”^[5]。针对国家现代化进程中的最大阻碍,国家审计作为“免疫系统”需要依法对政府公共资源、资金经管状况进行监督并对民众报告说明公共资金资产使用的正当性,提高政府透明度,降低公众与政府之间的信息不对称程度,从而有效缓解公众与政府之间的代理冲突。

国家审计降低公众与政府之间信息不对称的途径主要是对公共资源资金经管状况进行监督,侧重于财政、相关会计信息的监督。从财政和财务信息切入,寻找腐败的源头,由此可知国家审计对于行权者的监督较弱。但腐败的根源是行权者滥用公共权力,因此,对相关人员缺失有力的监督使得腐败治理效果减弱,降低了改善信息不对称的效果。

(二) 国家监察与腐败治理

列宁将马克思、恩格斯对国家的定义概括为“国家是一个阶级压迫另一个阶级的机器,是使一切被支配的阶级受一个阶级控制的机器”。由此可知,国家组织与其他组织最大的区别在于其拥有使公民服从国家意志的能力和有行使这种权力的公职人员。国家组织行使权力的合理性以及执权公职人员的廉洁性是公民关注的重点,国家组织用公民赋予的权力管理国家,因此两者之间存在受托责任关系。Sherer 和 Kent 指出“国家是基于公民与政府之间特殊的委托受托关系,即公共受托经济责任关系是存在的”^[6]。即有效履行受托经济责任是国家的义务,腐败则是阻拦国家有效履行义务的障碍。2013年,前总理温家宝指出“权力过分集中而又得不到制约的问题,依然是滋生腐败的根源。”因此如何有效监督制约权力的行使是有效解决民众与国家政府之间委托代理问题的关键。为了解决这个关键问题,构建基于公共受托经济责任关系的国家监察委员会势在必行。国家监察委员会依法对行使公权力的公职人员实施监察,通过增强公职人员廉洁性和政府透明度,有效制约和监督权力的行使,进而缓解民众与政府之间的代理冲突。国家监察主要通过增强对行权者的监督并侧重于人员监督来缓解民众与政府之间的

代理冲突。但腐败之所以是国家发展前进道路上的“拦路虎”，是因为该行为会导致一系列不良后果，且腐败违纪者之间存在相互“掩护”的可能，因此仅从人员角度进行监督会使得腐败治理效果减弱。

(三) 国家审计与国家监察优劣势分析

国家审计和国家监察是基于公共受托经济责任关系而建立的国家监督系统的子系统，两者的目的均是为了保证国家政府有效全面地履行受托经济责任。2012年《框架意见》将审计监督与行政监督、司法监督并列，2016年12月监察体制改革后国家监察替代行政监督。国家审计与国家监察均是国家监督体制的重要组成部分，两者在腐败治理中各有侧重点，但均无法使监督效力发挥最大。

如图2所示，国家审计存在三个方面的短板：其一，国家审计独立性较弱。国家审计属于国家行政内部机关，根据《审计法》第二章第八条和第九条可知，实施国家审计的地方审计机关不仅需要向上级审计机关和本级人民政府负责，而且接受政府“一把手”的领导，从而在一定程度上减弱了国家审计的独立性。宋夏云指出“中国国家审计独立性的系统性损害因素在于行政模式下的行政干预”^[7]，杨京钟认为目前我国的国家审计采用行政指导性的政府审计模式，这种审计模式具有极强的行政审计特征，从而使得国家审计的行政权力执法和执行的独立性无形中受到制约^[8]。审

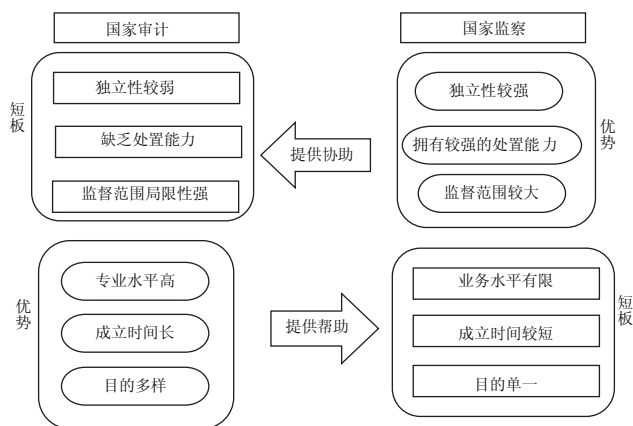


图2 国家审计与国家监察特性对比

计是依托于受托经济责任、为了缓解代理冲突而产生的，如果削弱审计独立性，则审计意见的客观公正性也将相应减弱，从而降低缓解代理冲突的有效性，使得国家审计不能有效地发挥监督功能。其二，国家审计缺乏处置能力，《审计法》的主要内容是规定审计职权，强调审计检查调查权，但对于违反职权的后果以及审计处罚权规定较少。这导致审计权力的约束力较弱，使得国家审计不能有效发挥其监督职能。由于国家审计缺乏行政处罚权，使得执权公职人员违纪腐败的成本较低，必然会出现屡审屡犯的情况，即国家审计无法从源头上解决腐败问题^[9]。其三，国家审计监督范围具有较强的局限性，根据《审计法》总则第二条可知，国家审计的主要监督范围是“国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，国有的金融机构和企业事业组织的财务收支，以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支”，整体上看监督对象主要是资金资产。资金资产问题只是腐败的表现方式之一，腐败的本质是执权公职人员以权谋私违纪的行为。姬金铎认为“腐败就是国家机关及其工作人员利用自己所掌握的公共权力，在对社会进行管理和服务的过程中为自己的机关或个人谋取私利的行为。”^[10]由此可见，人为因素导致腐败，仅对资金资产监督并不能从源头解决腐败问题。

针对国家审计的三个短板，国家监察利用自身优势提供相应的协助。首先，国家监察弥补国家审计较弱的独立性。国家监察直接对人民代表大会负责的特性决定其有极强的独立性，国家审计与国家监察合作反腐，从侧面增强了国家审计的独立性。独立性是审计的灵魂，独立性增强会明显提高审计报告质量以及审计的客观公平性，从而有利于国家审计发挥监督效用。其次，国家监察为国家审计填补违纪处置空缺。国家监察可执行留置等强有力的处置措施，而国家审计仅有调查权。强有力的处置措施使得违纪腐败成本增加，有利于审计监督效能的发挥，有效减少腐败违纪情况的发生。两者协同合作将明显提高违纪处置力度，不仅有行政处罚，还有司法处置。提高处罚力度意味着违纪成本增加，在一定程度上降低了腐败发生的可能性。最后，国家监察辅助国家审计填补监督空白。由于腐败是人为行为，国家监察的主要监察对象是公职人员。国家监察联合国家审计对人员以及经济活动

实施监察,从而实现监察全覆盖,有利于国家监督系统实现全面有效的监督职能。

国家监察的局限性如图2所示,存在三个短板。首先,监察委员会目的单一。根据《改革试点方案》可知,此次国家监察体制改革的目的是“建立集中统一、权威高效的监察体系,履行反腐败职责,深入推进党风廉政建设和反腐败斗争,构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。”即国家监察是以反腐倡廉为核心,构建集中高效的监察系统。但作为国家监督系统的子系统,单一的监督对象不能保证国家有效全面地履行受托经济责任。其次,监察委员会的业务水平有限。由于监察委员会是由人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合后组成,经济监督的业务水平有限。腐败最主要的表现形式是经济问题,经济问题通常与财务报表、预算报表挂钩,这些报表的阅读以及检查对专业的要求较高,这方面监察委员会的监督人员水平有限。较弱的专业水平会造成问题遗漏,从而加大隐性腐败的可能性,使得国家不能在腐败问题发生初期采取有效措施以避免造成更大损失。最后,国家监察委员会成立时间较短。自2016年12月开始监察体制改革以来,至今仅有3个省市开展试点,尚处于稚嫩的全国推广初期,将会面临许多特定的情况,由于经验尚浅,对于一些腐败的形式或者情况,需要其他监督部门的协同合作。

针对国家监察的局限性,国家审计应利用自身优势为国家监察提供帮助。首先,国家审计为国家监察关于经济(资金、资产)方面的监察提供专业帮助。国家审计可以从与经济相关的报表中发现一些隐蔽问题,降低隐性腐败发生的可能性,从而帮助国家监察更有效地实施监督。其次,国家审计为国家监察提供较为成熟的监察意见。国家审计成立时间长,系统比较成熟,对于腐败问题的预判准确性高,且与其他反腐机关的协同能力较强。因此,国家审计可以为国家监察在腐败问题预判阶段提供相对成熟的建议,同时发挥其协同作用,辅助国家监察全面高效地实现国家监督职能。最后,国家审计目的多样性提高国家监察的监督力。国家审计除了治理腐败,还有维护国家财政经济秩序、提高财政资金使用效益等任务。因此,在提高财政资金使用效益的同时可以建立一个清正廉洁的氛围,进而降低公职人员腐败违纪的可能性,有助于国家监察职能的履行。

综上所述,国家审计与国家监察之间存在互补关系,两者相辅相成。国家审计与国家监察的合作有利于国家监督系统发挥监督职能。

四、国家审计和国家监察的耦合路径探索

腐败是影响国家治理效果的“毒瘤”,不仅会动摇执政党的政治基础、降低民众对执政党的信任度、加速社会财富的流失,而且会导致社会公平性减弱,从而引起一系列社会问题。为了提升国家治理效率以及监督国家有效履行公共受托责任,需要建立一个强力有效的国家监督系统。国家监督系统的高效运作离不开子系统之间的相互协作,只有微观个体层次均发挥高效能,整体系统才能发挥最强的监督力。协同是指系统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。系统中各部分只有依靠有效的耦合路径才能实现高效地协作,且使整个系统新结构正常运行。根据《试点工作决定》和《框架意见》可知,国家审计和国家监察是国家监督系统中重要的组成部分,两者的协同合作可以将监督效率发挥至极。为了探求两者有效的耦合路径,本文将从三个层面分析国家审计与国家监察的耦合路径。

1. 战略层面的耦合路径分析

在战略层面上,国家审计与国家监察的共性都是依靠对外部环境、自身职能的分析来对未来作前瞻性的全局规划,两者均以实现国家可持续发展和提升国家治理能力为目标。因此国家审计与国家监察战略协同是指两者均基于腐败治理,从战略制定、实施和评估方面相互协调配合,可以从下列四个方面实现战略层面的耦合。(1)目标耦合。在腐败治理的总体目标框架下,国家审计主要从经济(资金、资产)角度推进政府廉政建设,国家监察是从公职人员执权、道德操守等方面促进政府廉政建

设。通过协同两者目标,形成目标耦合路径,能够充分发挥行政管理能力和专业技术水平,大幅度提高政府腐败治理能力。(2)职能耦合。国家审计与国家监察均是国家监督系统的子系统,它们在各自的职能范围内履行监督职能。鉴于两者的职能有交叉重合之处,因此国家审计与国家监察只有建立职能耦合路径,才能构建权能互补、机制衔接和联合办案的国家监督系统,保证政府腐败治理的高效推进。(3)文化耦合。文化对组织具有约束、激励和辐射的作用,凝结着组织的使命与和谐的价值观念^[11]。国家审计与国家监察各自蕴含的组织文化会对两者的管理和行动方式产生潜移默化的影响,同时两者行动和管理的后果亦会反过来引导组织文化的形成。根据组织文化的影响双向性,可知国家审计与国家监察的组织文化需要在一定程度上融合协同。只有建立一个和谐的合作氛围,形成一个有凝聚力的协作机制,才能促进反腐倡廉文化的形成和可持续发展。(4)环境耦合。由于国家审计和国家监察均需要依靠对外部环境的分析评估结果制定各自的腐败治理策略,因此如果两者在对外部环境评估过程中实现协同合作,就能较为全面准确地分析当前腐败治理外部环境带来的机遇和挑战,进而实现两个国家监督子系统的“协同作战”,高效完成反腐任务,提升国家治理效率。

2. 管理层面的耦合路径分析

在管理层面建立国家审计和国家监察耦合路径,使两者在该层面协同合作。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^[12]。虽然国家审计与国家监察组织形式不同,但两者的监管职能存在交叉,因此两者在管理层面上建立耦合路径,能充分发挥合作监督效用。腐败治理的本质是对腐败违纪行为导致的风险实施管理与控制,我们借鉴WWPMM风险管理模型构建腐败风险控制路径,如图3所示,将腐败风险管理分为四个阶段:腐败风险识别、腐败风险评估、腐败风险跟踪与腐败风险控制。

(1) 在腐败风险识别阶段,国家审计和国家监察可以通过信息传递和资源协同实现耦合。由于国家审计与国家监察的监督范围有所差异,且腐败治理过程中存在许多不确定因素,因此两者可以通过信息传递减少不确定因素。例如,国家审计从经济活动中发现腐败违纪的迹象,将该信息传递给国家监察,国家监察从公职人员角度切入进行风险识别,两个监督子系统“双剑合璧”,可以准确判断该存在问题的经济活动中是否有腐败风险。反之,国家监察可以联合国家审计对疑似违纪公职人员从经济活动角度识别其是否存在腐败风险。为提高腐败风险识别效率,资源协同也至关重要。两者实现资源协同信息整合,有助于迅速识别腐败风险并降低风险识别成本。两者通过信息传递与资源协同耦合路径,提升国家审计与国家监察监督的效率。

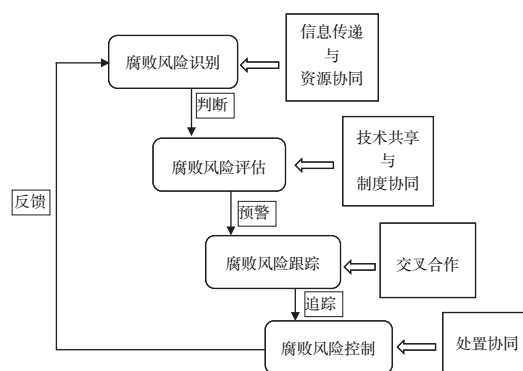


图3 腐败风险治理过程

(2) 在腐败风险评估阶段,国家审计与国家监察可以通过技术共享和制度协同实现耦合。风险评估阶段需要对腐败违纪信息进行深度整合与分析,针对与腐败问题相关性最大的经济问题,该信息的分析需要专业技术。国家监察可以联合国家审计对经济活动进行深度分析,从而对由此引起的腐败风险进行评估。同样地,国家监察通过协助国家审计对问题经济活动相关的公职人员进行监察,提高判断腐败风险程度的准确性。虽然国家审计与国家监察同隶属于国家监督系统,但两者在行政制度等方面存在独特性。因此,在风险评估阶段需要两者进行制度协同,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、相互协作的监察、审计制度体系^[13]。

(3) 在腐败风险跟踪阶段,国家审计与国家监察可以通过交叉合作实现耦合。当腐败违纪发生后,除了对违纪人员进行处理,更重要的是对其造成的风险实施跟踪监控,防止更为严重的后果出现。

由于风险具有较弱的可预判性,因此国家审计与国家监察必须对已出现问题的人员和经济活动实施交叉协同合作监察,从而提高腐败风险的预判性。根据国家审计与国家监察监督的主体不同,具体操作中可以对一个问题主体进行人员与经济活动分类,然后两者各司其职开展跟踪监督,从而实现有效地风险跟踪,降低因腐败引起的损失,最终提升国家监督系统的有效性。

(4) 在腐败风险控制阶段,国家审计与国家监察可以通过处置协同实现耦合。风险控制阶段主要任务是对腐败违纪人员和存在问题的经济活动做出相应的处置,根据国家审计与国家监察处置手段的差异,将两者结合使得处置力度增强,违纪成本增加,有利于构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效反腐机制。国家审计对于问题经济活动的资金资产拥有处置权,国家监察对于违纪公职人员拥有询问、留置等处置权,同时国家监察对于违纪公职人员的财产拥有查询、查封等处置权。实际操作中国家审计与国家监察处置协同,加强腐败违纪处置力度,有助于提高国家监督系统的有效性。

3. 结果层面的耦合路径分析

国家审计与国家监察是国家监督系统的重要组成部分,自2016年12月我国国家监察体制改革拉开序幕以来,目前试点地区的政治生态环境得到了明显改善。习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上首次提出“政治生态”这个概念,此后在许多重要会议上亦提及该概念。政治生态是一个国家或者地方政治生活现状和政治发展环境的集中反映,政治生态治理与重构是反腐败的关键^[14]。因此,国家监督效率高是能否构建良好政治生态环境的保证,进而影响腐败治理的有效性。国家审计与国家监察虽然监督的主体有所差异,但两者都是构建良好政治生态环境的路径。在结果层面建立国家审计与国家监察的耦合路径是指两者在结果层面实现协同,即国家审计从经济活动方面促进政治生态环境治理,国家监察则从监督公职人员角度改善国家政治生态环境。在实际操作中两者可以通过以下三

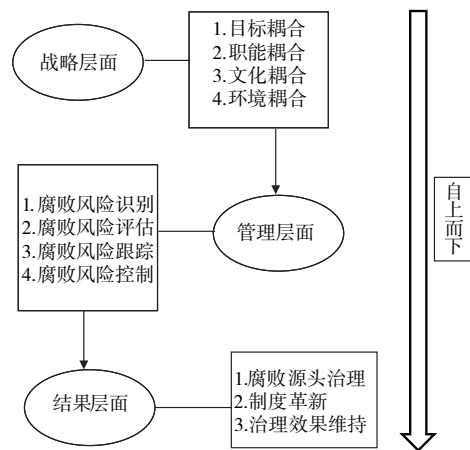


图4 基于反腐败的国家审计与国家监察耦合路径

种方式实现协同:第一,在腐败源头治理方面实现协同。修复重建良好的政治生态系统首先需要“清源”,切断已被污染的生态链,对源头实施净化。腐败的源头是权力过于集中且缺乏有效监管,根据监督主体可以分为两类——人员与经济活动。国家审计对经济活动实施专业有效的审查,在维护国家财政经济秩序的同时有效净化经济活动,降低因经济活动而导致的腐败风险,从而促进良好政治生态环境的建立。国家监察从人员角度切入,净化公职人员的思想。国家监督公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政和道德操守情况,从思维与行动两个方面监督公职人员进行自身净化,提高自身觉悟,从而切断腐败生态链的源头。国家审计与国家监察从不同的角度进行监督,促使政府系统内各个主体的思想、行动开展自身净化。第二,在制度革新方面实现协同。对腐败源头清淤去腐之后进入生态系统重建,根据我国政治生态系统特殊性、多样性等特点,有针对性地建设系统。因此在这个部分,国家审计与国家监察根据各自监督对象、职能范围等情况进行制度建立或者更新。国家监察委员会由众多反腐相关部门整合而成,依据《改革试点方案》和《试点工作决定》可知,目前国家监察委员会暂行《审计法》等相关反腐条例,并且在2017年11月向公众公布《监察法(草案)》。为了使政治生态焕发新的生机,近几年国家审计几经更新,监督效率明显提高。面对新的反腐形势,国家审计与国家监察只有在制度革新方面实现协同,才能使得两者达成“1+1>2”的监督效果。第三,在持续效用方面实现协同。当腐败治理的前两个阶段完成后,为了使治理效果可持续性发挥,则需要国家审计与国家监察协同。两者采取联合交叉跟踪监督,国家审计对处置后的问题经济活动实行跟踪审计,国家监察对相关人员开展持续监察。通过这种方式实现联合监督效用的持续发酵,促进我国良好政治生态环

境的构建,从而实现两者在结果层面上的耦合。

综上所述,国家审计与国家监察可以通过三个层面实现耦合,从而提升国家监督效率,保证政府公共受托经济责任的全面有效履行。这三个层面是一个自上而下的关系,每个路径均可以使国家审计与国家监察实现较高的监督效用。若两者在三个层面上实现有效耦合,则可以强有效地保证政府全面地履行受托经济责任。

五、研究结论

国家审计与国家监察是国家监督系统中的重要组成部分,国家审计是监督系统中具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”,国家监察则是监督系统中具有预防、警示和处置功能的“战斗系统”。两个监督系统虽然监督对象不同,但执行职能的本质目标均是保障和促进公共受托经济责任的全面有效履行,具体目标是深入推进反腐倡廉建设,构建全面覆盖和权威高效的监督系统,建立一个良好的政治生态系统。国家审计与国家监察的相互支撑、交叉融合是提高国家监督效能的必然选择,两者从战略、管理和结果三个层面实现耦合是其服务腐败治理的有效路径。

参考文献:

- [1] 王晓天. 中西古代监察制度之比较[J]. 湘潭大学学报:哲学社会科学版,2005(6):8-11.
- [2] ASOSAI. Tokyo Declaration [EB/OL]. http://www.asosai.org/declarations/dec_tokyo.htm. 1985.
- [3] GASB. Objective of Financial Reporting. [EB/OL] <http://www.gabs.org>. 1987.
- [4] 蔡春,朱荣,蔡利. 国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨——基于受托经济责任观的视角[J]. 审计研究,2012(1):6-11.
- [5] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012(6):60-72,206.
- [6] Kent S M. Auditing and Accountability[M]. Pitman Books Limited,1983.
- [7] 宋夏云. 中国国家审计独立性的损害因素及控制机制研究——基于246位专家调查的初步证据[J]. 审计研究,2007(1):24-29.
- [8] 杨京钟. 国家审计在国家治理中的作用机理、现实困境及路径选择[J]. 石河子大学学报:哲学社会科学版,2016(5):55-61.
- [9] 彭华彰,刘晓靖,黄波. 国家审计推进腐败治理的路径研究[J]. 审计研究,2013(4):63-68.
- [10] 姬金铎. 剖析腐败[M]北京:经济管理出版社,1999.
- [11] 王会金. 反腐败视角下政府审计与纪检监察协同治理研究[J]. 审计与经济研究,2015(6):3-10.
- [12] 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.
- [13] 马敬仁. 我国基层纪检监察审计体制改革的新探索——深圳市坪山新区纪检监察审计“三合一”体制改革的效用分析[J]. 广州大学学报:社会科学版,2012(8):5-9.
- [14] 牛君,季正聚. 试析政治生态治理与重构的路径[J]. 中共中央党校学报,2015(4):82-88.

[责任编辑:刘 茜]

The Path of State Audit and State Supervision in Serving Corruption Governance: From the Perspective of Synergy

LI Jiaming, YANG Liu

(School of Economy and Industrial and Business Management, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: With the overall reform of the state supervision system, the state supervision system is showing its new vitality. State audit and state supervision, as an important component of the state supervision system, should give full play to the supervision function to ensure the sustainable development of the country. In this paper, from the characteristics of the reform of national supervision system of related concept of accountability, we have a comprehensive analysis of national audit and national supervision and anti-corruption based initiatives. Taking the corruption governance as the core, and from the coupling paths of strategic level and management level and the level of effect three aspects, we attempt to explore the national audit and national supervision by means of the effective coupling path to oversee the synergy of the extreme, and to ensure that the government public entrusted economic responsibility to fulfill its mission.

Key Words: state audit; state supervision; public accountability; economic responsibility; coupling path; corruption governance; state governance; government audit