

转型期政府官员滥用职权行为与 国家审计监督力度

——基于委托代理理论的研究

向洪金^{1a},朱晨之^{1b},徐鹏杰²

(1. 南京审计大学 a. 政府审计学院;b. 经济与贸易学院, 江苏 南京 211815;

2. 聊城大学 商学院, 山东 聊城 252000)

[摘要]基于当前我国腐败与反腐败的基本现实,综合博弈论与信息经济学的有关理论,构建委托代理模型,首先深入剖析薪酬待遇、离职后预期收益、审计监督和惩罚力度影响我国政府公职人员滥用职权行为的机理,然后利用成本-收益方法分析政府审计监督最优力度的决定,在此基础上进一步探讨政府公职人员权力寻租收入和离职后再就业的预期收益对我国政府审计监督最优力度的影响。

[关键词]公共权力;国家审计;委托代理模型;权力寻租;监督力度;政府审计;国家治理;审计监督

[中图分类号]F239.44 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2018)02-0010-09

一、引言

“腐败是社会毒瘤。如果任凭腐败问题愈演愈烈,最终必然亡党亡国”^[1]。政府公职人员尤其是官员滥用职权等腐败现象如同侵入党和国家肌体的“病毒”,不仅直接严重破坏党的形象,而且关系党和国家生死存亡。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以零容忍态度惩治腐败,坚持“老虎”“苍蝇”一起打,有效遏制了腐败蔓延势头,党风政风焕然一新。习近平总书记在党的十九大工作报告中强调:“当前,反腐败斗争形势依然严峻复杂,巩固压倒性态势、夺取压倒性胜利的决心必须坚如磐石”“要加强对权力运行的制约和监督”“强化不敢腐的震慑,扎牢不能腐的笼子”。事实上,加强对政府公职人员权力使用的审计与监督,既是社会各界的强烈愿望,也是党和政府工作的重大目标。党的十八届三中全会报告指出:“形成科学有效的权力制约和协调机制,加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督,加强行政监察和审计监督”。

为了抑制和杜绝政府公职人员滥用职权等腐败现象与行为,十九大报告提出“深化国家监察体制改革,实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖。”与其他反腐败机制相比,政府审计(又称国家审计^①)在信息权力、专业性、独立性、权威性等方面具有特殊的优势^[2-3]。因此,在我国建立腐败预防和惩治体系的过程中,必须重视发挥政府审计监督的主导和基础性作用。党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是发展和完善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。

[收稿日期]2017-11-10

[基金项目]国家自然科学基金项目(71473082);江苏省“333 高层次人才培养工程”;南京审计大学政府审计研究基金(GAS161029)

[作者简介]向洪金(1976—),男,湖南溆浦人,南京审计大学政府审计学院副教授,硕士生导师,从事产业经济学研究;朱晨之(1992—),男,江苏泰州人,南京审计大学经济与贸易学院硕士研究生,从事政治经济学研究;徐鹏杰(1975—),男,山东聊城人,聊城大学商学院副教授,硕士生导师,从事产业经济学研究。

①同其他大多数文献一样,本文不对国家审计和政府审计进行严格区分。

政府(国家)审计是现代国家治理体系的一个重要组成部分,前审计长刘家义指出政府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”^[4]。

政府审计不仅受到党和政府的高度重视,学术界也从不同视角对政府审计问题进行了深入探讨,取得了丰富的阶段性成果,但是至少还有如下几个理论问题值得深入分析:第一,市场经济改革对我国政府公职人员滥用职权等腐败行为有何影响?第二,在审计全覆盖情况下,我国政府审计的重点和力度如何确定?第三,政府公职人员辞职下海后的预期收入对其公共权力使用行为是否具有影响?在建设具有中国特色社会主义市场经济的新时代,对这些问题进行深入分析具有重要的理论与现实意义。

本文基于近年来我国腐败与反腐败的基本现实,综合利用博弈论与信息经济学的有关理论,通过构建委托代理模型,深入剖析薪酬待遇、离职后预期收益、审计监督和惩罚力度对我国政府公职人员滥用职权行为的影响机理,然后从成本-收益视角探讨我国审计监督最优力度及其影响因素。本文的主要贡献在于:第一,本文通过将薪酬、寻租收入、离职后的预期收益、审计与惩罚力度等众多因素纳入同一个理论框架内,揭示了这些外在因素影响政府官员滥用职权行为的机理,揭示了薪酬待遇、审计监督与惩罚力度三者之间的辩证关系;第二,新时期我国提出国家审计全覆盖,但是关于我国政府审计监督的最优力度问题,国内外鲜有文献深入论及,本文的研究以期能弥补已有文献的不足。

二、文献综述

相对于企业审计,政府审计属于一个比较新的研究领域,国内外相关文献比较有限。国内已有相关研究可以分为以下两个方面:一是政府审计与国家治理的关系;二是政府审计对政府公职人员责任履行和公共权力使用行为的影响。前者属于宏观层面的研究,后者属于微观层面的分析。

关于政府审计如何服务国家治理的问题,前审计长刘家义的系列文献进行了开创性的研究,他认为国家审计是国家治理构造的重要组成部分,在国家治理结构中发挥揭示、抵御和预防等“免疫”功能,推动促进政府的透明、法制、公平、公正,从而改善国家治理^[4-7]。国家审计在国家治理中主要发挥批判性和建设性两种作用,国家审计是国家治理目标实现的关键因素^[8-9]。从制度供给视角来看,政治制度的设计与运行、权力制衡和实施等也离不开国家审计^[10]。国家审计监督在控制国家金融系统风险、维护金融安全中也发挥了重要作用^[11]。一些学者认为国家审计通过信息权力和信息的专业性来降低国家治理过程中的信息风险^[12]。另外,国家审计在对公共权力的监督、实现对公共权力的有效约束、防范权力寻租行为的发生等方面都具有关键性作用^[13-14]。

少数学者实证考察了政府审计对国家治理的影响。郑石桥等构建了国家审计批判性指数、国家审计建设性指数等四个指数,并利用2007—2008年的有关数据对中国各个省市的国家审计治理指数进行了测算和比较^[15]。吴秋生和上官泽明基于81个不同审计体制、经济发展水平、民主程度国家的面板数据进行实证分析,发现国家审计对国家治理在政府效能、法治水平和财政预算透明度方面也有显著的正作用^[16]。宋达等根据中央部门预算执行审计的数据分析表明,预算执行审计诱导了预算违规,产生这个结果的主要原因是审计处罚力度不够^[17]。刘雷等的实证结果表明,政府审计具有揭示功能和抵御功能,可以显著地提高地方政府财政安全程度^[18]。

近年来,部分学者利用委托代理理论从微观视角分析了政府审计对政府公职人员公共权力使用的影响^①。根据张维迎的定义,委托代理理论是指由于信息不对称,委托人通过制定激励机制来激励代理人选择对委托人有利的行动^[19]。在民主政治中,政府官员是国家权力的行使者,他们与公民(政府)之间存在公共权力的委托代理关系。由于信息不对称与合约不完善等因素的影响,容易导致逆向选择和道德风险问题。当公共权力代理人为了追求自身利益,滥用公共权力,就产生了腐败^[19-20]。

^①委托代理理论最初主要用来分析公司治理问题。

唐志军和谌莹利用委托代理模型分析了转型时期中国地方官员腐败的根源,认为由于地方政府官员拥有巨大的自由裁量权和资源控制权,而反腐的经费与力度有限,导致了近年来我国地方官员腐败现象的蔓延^[21]。郑石桥、刘细良等学者认为,公共权力的运行离不开委托代理关系,由于信息不对称,公共权力在使用过程中必然出现机会主义和腐败行为^[22-23]。还有学者从不同视角探讨了我国政府审计制度存在的缺陷^[24-26]。

国外相关研究主要集中在腐败行为及其预防以及腐败的经济影响等方面。部分学者探讨了政府官员腐败行为的根源,发现权力过于集中、薪酬待遇过低、缺乏有效的审计监督与惩罚力度等均是导致腐败的重要原因^[27-30]。如何克服官员腐败行为是学者们研究的一个重点,其中最具争议的是“高薪养廉”问题。一些文献认为薪酬收入与官员的腐败行为具有负相关关系,政府提高行政人员的工资水平确实可以显著抑制政府官员的腐败行为,对那些工资水平较低的国家来说,这种抑制效应尤为明显^[31-33]。但是,也有一些学者认为政府工资薪酬水平与官员的腐败行为之间没有显著的相关关系^[34-35]。

另外,腐败行为对经济增长、政府工作效率以及政治与政权的稳定性等方面的社会影响是国外学者研究的一个热点问题。有些文献从宏观视角考察了政府官员腐败行为的经济成本与收益以及官员腐败行为对政府支出规模和社会分配的影响^[36-37]。有些文献则从微观层面考察腐败对企业经营的影响;Salinas-Jiménez等人以OECD国家为例,实证考察了政府官员腐败对企业生产效率和生产率的影响^[38];Sharma和Mitra以印度为例,实证考察了企业行贿对企业经营绩效的影响,得出行贿对企业的生产效率具有负面影响,但对企业的出口却具有积极影响^[39]。

少数文献探讨了政府审计监督对官员腐败行为的影响。Olken以印度尼西亚乡村公路建设为例,实证考察了政府审计监督对公路建设过程中官员腐败行为的影响^[40]。Liu和Lin利用省级面板数据实证考察了政府审计对中国地方官员腐败行为的影响,实证结果发现政府审计在一定程度上减少了地方官员的腐败行为^[41]。Stone认为政府审计监督机构只有具有较高的独立性才能充分发挥其抑制腐败行为的职能^[41]。

综上所述,国内外已有相关文献以宏观制度分析和实证考察居多,微观层面的理论与机制分析相对不足。随着我国市场经济改革和对外开放的不断深入,政府公职人员面临的国内外经济、政治环境也不断改变,这些新形势如何影响我国政府官员的公共权力使用行为,目前还鲜有文献深入论及。另外,在国家审计全覆盖下,我国如何确定国家审计的重点和力度,以节省利用有限的人力、物力,本文将对这些问题进行深入分析。

三、理论模型构建

本文基于博弈论与信息经济学理论,构建一个委托代理模型,探讨新形势下薪酬、审计与惩罚力度、权力寻租收入、离职后预期收益等对官员滥用职权行为的影响机理,并从成本-收益视角,分析国家对不同级别官员最优审计力度的决定。本文理论模型之所以考察政府官员的薪酬、寻租收入、离职后预期收益以及政府审计监督力度等因素,主要依据是上述这些外在因素均会对官员是否滥用职权行为产生影响。

(一) 模型的基本假设

根据民主集中制的基本原则,我国各级政府代表全体公民行使国家管理权。各级政府授权官员管理政府部门的具体事务,两者构成委托代理关系,其中政府为委托人(*principal*),政府官员为代理人(*agent*)。假设政府官员的薪酬工资为 w 。在工资给定的情况下,政府官员有两种行为选择:滥用职权或者不滥用职权,我们用二元变量 a 来表示, $a = 1$ 代表不滥用职权, $a = 0$ 代表滥用职权。政府官员滥用职权带来的非法收入称为寻租收入 $R(\gamma)$ 。考虑到滥用职权的收入往往与官员的权力指数呈正比,即政府官员的权力越大,其滥用职权带来的非法收入也越多,因此,本文假设 $R'(\gamma) > 0$ 。政府官员滥

用职权被发现的概率为 p , 不被发现的概率为 $(1 - p)$ 。由于政府对官员审计监督的力度越大, 官员寻租行为被发现的概率也越大, 因此, 本文也用 p 来代表政府审计监督的力度。官员滥用职权若被发现, 则将被处罚, 假设处罚金为 F 。政府官员离开政府部门后可以选择进入企业等非政府部门工作, 假设官员离职后进入非政府部门工作的预期工资收入为 $H(\gamma)$ 。其中的 γ 代表政府官员的权力指数, γ 越大, 官员的权力也越大。我们进一步假定政府官员的权力越大, 其辞职“下海”之后的工资收入越高, 即 $H'(\gamma) > 0$ ①。

基于以上假设, 当政府官员不滥用职权时, 其确定的收益等于本职工资 w ; 当其滥用职权时, 期望收益为:

$$p(H(\gamma) - F) + (1 - p)(w + R(\gamma)) \quad (1)$$

(二) 政府官员滥用职权行为的外在影响因素分析

本文首先利用一个博弈树模型来说明我国政府与政府官员之间的委托代理关系。假设政府官员符合“理性人”的假设, 即根据自身利益最大化来选择行为方式。由于官员个人利益和政府利益往往并不一致, 因此, 本质上政府与官员之间存在博弈关系, 两者之间的博弈关系如图 1 所示。

这是一个三阶段动态博弈, 政府和官员是两个参与人(行为主体)。第一阶段, 政府对官员进行授权, 并制定对官员的激励机制(即委托代理关系); 第二阶段, 当政府决定了官员的薪酬之后, 官员根据自身利益最大化进行两种策略选择: 寻租或者不寻租; 第三阶段, 政府可以选择监督或者不监督。图 1 中的黑色实心圈代表博弈结束, 实心圈下面的式子代表不同策略组合下政府官员的收益②。

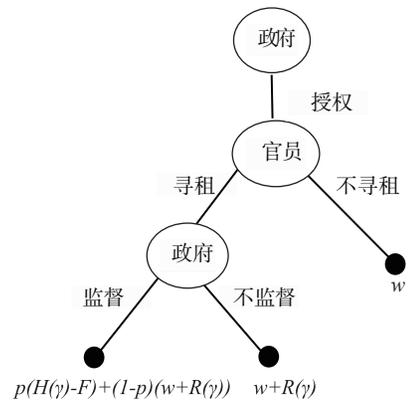


图 1 官员与政府之间的博弈

我们可以利用逆向归纳法探讨这个博弈的纳什均衡。首先看第三阶段政府的选择, 如果政府选择“不监督”, 那么在第二阶段, 对官员来说, 不论薪酬 w 多高, 由于 $w + R(\gamma) > w$, 官员的最优选择都是“寻租”, 因为这种策略组合下, 官员的收益是将 $w + R(\gamma)$, 因此, 一个有作为的政府一定会在第三阶段选择“监督”。在政府选择“监督”情况下, 官员在第二阶段通过比较“寻租”和“不寻租”两种选择下收益的大小来决定其最优选择。假设政府官员是理性的, 只有当滥用职权的预期收益大于不滥用职权的收益时, 才会铤而走险滥用职权。因此, 政府官员不滥用职权的约束条件为:

$$w \geq p(H(\gamma) - F) + (1 - p)(w + R(\gamma)) \quad (2)$$

求解得到:

$$w \geq (H(\gamma) - F) + \frac{(1 - p)}{p}R(\gamma) \quad (3)$$

在(3)式中, w, F, p 三个变量主要由政府决定, 属于政府的决策变量, $H(\gamma)$ 和 $R(\gamma)$ 取决于市场经济环境。

(3) 式表明, 当其他条件给定时, 为了防止官员滥用职权, 政府需要支付给官员的薪酬必须超过一定限度。同时, (3) 式还表明, 当政府官员工资薪酬给定时, 政府可以通过加大惩罚力度 F 或者提高监督水平 p 来防止官员滥用职权。因此, 政府可以从三个方面约束官员的腐败行为: 一是提高官员的工资 w ; 二是增加惩罚的力度 F ; 三是加强审计监督的力度 p 。三种手段相互补充和配合, 不同国家在不同历史阶段可以有所侧重, 有关国家也可以根据本国政治、经济、文化等国情的差异, 决定适合本国国情的反腐手段。例如, 对经济发达国家来说, 可以通过“高薪养廉”来防止腐败; 对于发展中国家来

①因为官员的权力越大, 其人脉关系往往越广, 当其离开政府部门后再就业的机会就越多, 收入报酬也越高。

②为了模型简单起见, 本文没有具体列出政府的收益。

说,加强审计监督和惩罚的力度,可能更加可取。但是,需要指出的是,三种手段必须相互配合、缺一不可。“高薪养廉”的前提是必须有强有力的审计监督和惩罚机制,否则再高的薪酬也无法防止官员的腐败行为。

结论1:提高官员薪酬、加强审计监督、提高惩罚力度是防止官员腐败行为的三种有效手段,三种手段必须相互配合和补充,缺一不可。

(3)式还表明,官员滥用职权的非法收益 $H(\gamma)$ 和离职后预期市场工资 $R(\gamma)$ 也对其是否滥用职权行为具有重要影响。在其他条件不变时, $H(\gamma)$ 或者 $R(\gamma)$ 的增加均会导致官员滥用职权行为的发生。改革开放以来,尤其近年来随着我国市场经济的快速发展,政府掌握的资源越来越多,官员利用手中的权力获取非法收入的数额也越来越巨大,甚至到了触目惊心的地步。另外,政府官员具有人脉关系和信息优势,其离职后在私人企业等部门广受欢迎,私人企业不惜开高额工资吸引离职政府官员。这些外在因素也在一定程度上导致我国政府官员滥用职权等腐败行为的滋生和繁衍^①。考虑到官员权力寻租的收入 $R(\gamma)$ 与其离职后的市场工资 $H(\gamma)$ 均是权力 γ 的增函数,因此,级别越高、权力越大的官员其职务工资报酬也应越高^②。

结论2:随着我国社会主义市场经济改革的不断深入,我国政府官员滥用职权的外在因素增加,政府应该主动改革公职人员职务薪酬制度,提高腐败惩罚力度,加强审计监督,以防患于未然。

(三) 政府最优监督力度及其影响因素

在政府审计全覆盖情况下,如何确定政府审计监督的最优力度,这是一个具有重要理论与现实意义的问题。本文构建的博弈模型可以用来分析这一问题。为此,本文先来分析两种极端情况:第一种情况,政府可以完全监督官员的行为,或者说政府官员是否滥用职权等信息是完全的,即 $p = 1$ 。在这种情况下,根据参与约束条件,政府需支付给官员的报酬为 $(H(\gamma) - F)$ 。相反,如果对官员的监督完全不可能,即 $p = 0$ 。在这种情况下,不论薪酬多少,官员都会滥用职权。因此,审计监督越困难,政府需要支付给官员的薪酬就越高。我们用一般情况下政府需要支付给官员的最低薪酬减去可完全监督情况下的薪酬,两者之差代表政府为了让官员工作的“贿赂金”,或者说政府与官员之间委托代理关系的代理成本:

$$\Delta(p) = (H(\gamma) - F) + \frac{(1-p)R(\gamma)}{p} - (H(\gamma) - F) = \frac{(1-p)R(\gamma)}{p} \quad (4)$$

(4)式表明,对官员利用公权的行为监督越困难,政府的委托代理成本就越高,另外,官员权力寻租的收入越高,政府的委托代理成本也越高。

审计监督可以防止官员滥用职权,提高政府的行政效率,但审计监督须耗费成本。政府提高监督力度 p 可以减少官员滥用职权的行为,同时,为了提高审计监督的力度,政府审计监督部门需要投入更多的人力和物力,从而导致审计监督成本的增加,而且随着审计监督力度加大,监督成本增加的速度更快。鉴于此,本文假设政府对官员的审计监督成本函数为如下的二次函数:

$$M(p) = \frac{1}{2}p^2 \quad (5)$$

显然, $M'(p) > 0$ 且 $M''(p) > 0$ 。在政府与官员之间的委托代理关系中,政府委托代理成本包括两个部分:第一部分是(4)式表示的“贿赂金”,这部分成本是由于委托代理关系中信息不对称导致的,因此属于委托代理成本的一部分;第二部分是政府为了对官员进行审计监督的成本,这部分也是由于委托代理关系中的信息不对称所导致,也应归于委托代理成本。因此,政府总代理成本等于监督成本与对官员的“贿赂金”之和:

^①当然,本文只是分析了政府官员是否滥用职权的外在影响因素。事实上,政府官员是否滥用职权还受到官员自身的法律意识、思想道德观念等内在因素的影响,但这些不是本文分析的重点。

^②因此,本文的研究可为我国行政部门职务工资改革提供理论依据。

$$AC(p) = M(p) + \frac{(1-p)}{p}R(\gamma) \quad (6)$$

政府通过控制监督力度 p 来实现总代理成本的最小化,代理成本最小化的一阶条件为:

$$M'(p) - \frac{1}{p^2}R(\gamma) = 0 \quad (7)$$

其中第一项 $M'(p)$ 为政府提高对政府官员监督力度 p 的边际成本,第二项 $\frac{1}{p^2}R(\gamma)$ 为政府提高监督力度的边际收益。(7) 式表明,当政府边际收益等于监督力度的边际成本时,政府的总代理成本最低,或者说政府审计监督的收益最大,此时政府的监督力度达到最优。

在图2中,横轴为官员滥用职权被发现的概率(即政府监督的力度) p ,纵轴为政府官员的权力指数 γ ,两条曲线分别为政府监督的边际收益曲线 $R(\gamma)/p^2$ 和政府监督的边际成本曲线 $M'(p)$ 。其中政府监督的边际收益曲线向下倾斜,这表明随着政府监督力度的加大,监督的边际收益下降;而政府监督的边际成本曲线向上倾斜,这表明随着政府监督力度的加大,监督的边际成本上升。图2可以更加直观地解释政府最优监督力度决定的内在机理。当政府监督的边际收益等于边际成本时,政府审计监督的收益达到最大。从图2可以看出,在两条曲线的交点处,政府审计监督的边际收益等于审计监督的边际成本,此时政府审计监督的收益最大化。因此,边际收益曲线和边际成本曲线的交点决定了官员权力指数 γ 与政府最优监督力度 p^* 的组合。显然,当官员的权力指数 γ 上升时,政府审计监督边际收益曲线向右上方平移,与边际成本曲线相交于新的位置较高的均衡点。这表明,当官员的权力上升时,政府对其审计监督的力度应该增加。

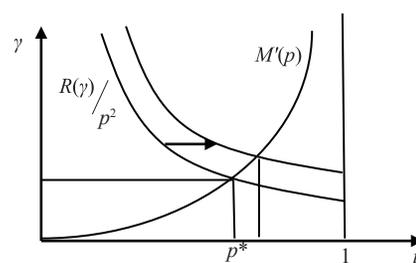


图2 政府最优监督力度的决定

结论3:对政府官员寻租行为监督越困难,政府的委托代理成本也越高,另外,官员寻租收入越高,政府的委托代理成本也越高;政府对官员的最优监督力度取决于政府监督成本、官员寻租收入以及官员离职后的社会报酬等因素;当上述因素给定时,随着官员权力的加大,政府对其审计监督的力度应该增加。

既然政府最优监督力度由政府监督的边际收益和边际成本所决定,那么,政府监督的边际收益或边际成本的改变将导致政府最优监督力度的改变。本文首先分析政府监督边际收益 $(R(\gamma)/p^2)$ 的改变如何影响政府的最优监督力度 p^* 。由于政府监督的边际收益是官员离职后的市场预期工资 $R(\gamma)$ 的增函数,因此,当监督力度 p 保持不变而 $R(\gamma)$ 增加时,政府监督的边际收益增大,从而导致政府监督的边际收益曲线向右平移(如图2中的虚线所示)。如果政府监督的边际成本曲线不变,则平移后的边际收益曲线与边际成本曲线相交于一个新的均衡点,从而产生了一个新的最优监督力度,而且,新的最优监督力度大于原来的最优监督力度。由于代理成本 $AC(p)$ 是政府监督力度 p 的增函数,因此,政府官员离职后市场工资增加将导致政府的总代理成本增加。

结论4:随着我国经济市场化改革的不断深入,政府官员权力寻租收入与离职后市场工资越来越高,在这种情况下,政府应该提高对政府官员的监督力度,尽管政府监督的总成本也会随之增加,但政府监督的社会收益大于监督成本。

从上面的分析还可以得出,由于政府官员离职后的市场工资往往与该官员所在的部门和行业有很大的关系,比如金融银行部门、能源基建部门的官员离职后进入民营部门的工资相对较高。因此,对这些部门内政府官员的监督力度也应该相对较大。另外,从图2还可以看出,政府审计监督部门提高审计监督的效率,降低审计监督的边际成本,将会导致监督的边际成本曲线向左平移,从而可以降低政府最优审计监督的力度和政府总审计监督成本。

四、研究结论与政策性建议

在以习近平同志为核心的党中央强力领导下,过去几年中国在反腐方面取得了举世公认的历史性成就,逐步消除了党和国家内部存在的隐患,党内政治生态明显好转。然而,我国社会各种腐败现象并没有得到完全根除,有些腐败现象只是暂时由明腐败转向暗地腐败。习近平主席在十九大报告中对我国反腐形势作出判断:“新形势下,党面临的执政考验、改革开放考验、外部环境考验是长期的,复杂的,严峻的。”我国反腐败的历史使命任重而道远,十九大报告还就新时代我国反腐工作提出新的要求:“以反腐败永远在路上的坚韧和执着,深化标本兼治”。因此,深入研究新时代国内外社会经济环境变化对我国政府官员腐败行为的影响,这是一个非常重要而紧迫的课题,是“夺取反腐败斗争压倒性胜利”的基础与前提。

基于中国市场经济改革不断深化、政府大刀阔斧进行反腐倡廉的现实背景,本文构建了一个委托代理模型,深入分析了新时期薪酬待遇、监督和惩罚力度、社会经济环境等因素对政府官员公共权力使用行为的影响,在此基础上,进一步利用成本-收益分析方法,探讨了不同级别官员国家审计监督的最优力度以及最优力度如何随着监督成本和经济环境的变化而变化,得到如下主要结论和建议。

(一) 主要研究结论

第一,薪酬待遇、审计监督力度、惩罚力度均可以防止官员的寻租行为,三种手段可以相互补充与配合,“高薪养廉”也需要以审计监督与惩罚机制为前提;考虑到庞大的行政人员群体和社会贫富差距问题,当前我国并不具备“高薪养廉”的现实条件,加强审计监督和惩罚力度是我国反腐败的现实选择。第二,由于存在政府审计全覆盖和有限审计监督资源的矛盾,政府审计需要确定重点和最优力度;政府对官员的最优监督力度取决于政府监督成本、官员的权力大小以及官员离职后的社会报酬等因素,级别越高的官员最优监督力度也越大。第三,新时代我国政府审计工作应该不断加强,随着我国经济市场化的深入和政府掌握的资源不断增加,政府官员权力寻租的收入与离职后的预期报酬越来越高,从而导致政府官员滥用职权的可能性也越来越大,因此,社会主义建设新时期对政府官员的审计监督力度不但不能弱化,反而应该不断加强。

(二) 政策性建议

根据研究结论,我们提出以下几点政策性建议。

第一,薪酬待遇、审计监督和惩罚三者应该相互配合和补充,加强政府审计监督的力度是我国当前反腐败的现实选择。在经济转型时期,为了抑制和减少我国政府官员滥用职权的现象,政府应该多管齐下,一方面进行公职人员薪酬制度改革,既要整体提高公职人员的待遇,又要根据职务的高低,薪酬与职务挂钩、责任与义务相对应。另一方面,政府应该提高审计监督和惩罚的力度,这样才能让那些想滥用职权的官员有所畏惧。薪酬待遇、审计监督和惩罚三者应该相互配合和补充,提高官员薪酬待遇可以有效抑制权力寻租行为,但前提是有效的审计监督,而审计监督要想发挥作用,又离不开审计结果的执行和惩罚的力度与强度。作为一个发展中的大国,我国行政官员数量众多,“高薪养廉”不仅会大幅增加财政负担,而且会加剧我国社会各阶层收入差距,因此,当前我国还不具备“高薪养廉”的社会条件。在这种情况下,加强政府审计监督的力度是我国当前反腐败的现实选择。

第二,国家审计全覆盖是当前我国反腐倡廉的必然需要,但应把握重点,实现有限审计资源的社会效益最大化。十九大报告为未来一段时期我国政府审计监督工作指明了方向和目标:坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍,坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”,不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。审计监督能够提高政府部门运营的效率,促进我国经济健康发展,但是,审计监督也需要相当的社会成本。在审计监督的财力、人力有限的情况下,应该根据经济社会环境确定国家审计监督的最优力度,做到既能有效预防、威慑滥用职权行为的发生,又能为国家节省审计成本,使得审计监督成本与收益之间相互平衡。另

外,审计监督的全覆盖并不是全面着力、不分重点,国家审计监督应该分行业、分职务有所侧重。

第三,审计监督部门的职能应该与时俱进。本文研究表明,随着市场经济改革的不断深入,政府掌握的资源不断增加,官员利用公共权力寻租的动力也不断增加,因此,国家审计监督也应与时俱进,在监督力度、监督重点、监督方法等方面进行改进。除此之外,近年来我国政府公职人员尤其是官员离职经商的现象不断出现,离职经商的预期报酬也会对公职人员的滥用职权行为产生影响,审计监督部门应该未雨绸缪,制定应对策略。事实上,近年来政府公职人员尤其是政府官员离职再从业现象已经引起了我国政府部门的高度关注。2017年10月,中央组织部、人力资源和社会保障部、国家工商行政管理总局、国家公务员局联合印发了《关于规范公务员辞去公职后从业行为的意见》,对公务员辞职后再从业的行业和时间进行了规范。

参考文献:

- [1] 习近平. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015.
- [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] 王家新,晏维龙,等.《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》学习谈纪要[J]. 审计与经济研究,2016(1): 3-17.
- [4] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学,2012(6): 60-72.
- [5] 刘家义. 以科学发展观为指导推动审计工作全面发展[J]. 审计研究,2008(3): 3-9.
- [6] 刘家义. 深入学习贯彻审计法实施条例,充分发挥审计免疫系统功能[J]. 审计研究,2010(3): 3-4.
- [7] 刘家义. 紧紧围绕主题主线切实履行审计职责为经济社会发展做出积极贡献——在全国审计工作会议上的讲话[J]. 审计研究,2008(3): 3-9.
- [8] 郑石桥. 政府审计对公共权力的制约与监督:基于信息经济学的理论框架[J]. 审计与经济研究, 2014(01): 11-18.
- [9] 王会金. 协同审计:政府审计服务国家治理的新方式[J]. 中国审计评论, 2014(1): 16-29.
- [10] 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.
- [11] 蔡利,何雨,王瑜. 连续审计在政府审计维护金融安全中的运用研究——基于系统性风险监控的视角[J]. 审计研究, 2013(6): 45-51.
- [12] 张立民,崔雯雯. 国家审计推动完善国家治理的路径研究——基于国家审计信息属性的分析[J]. 审计与经济研究, 2014(3): 13-22.
- [13] 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.
- [14] 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.
- [15] 郑石桥,徐孝轩,宋皓杰. 国家审计治理指数研究[J]. 南京审计学院学报,2014(1):89-96.
- [16] 吴秋生,上官泽明. 国家审计本质特征、审计结果公告能力与国家治理能力——基于81个国家的经验数据[J]. 审计与经济研究, 2016(2):14-22.
- [17] 宋达,郑石桥. 政府审计对预算违规的作用:抑制还是诱导? ——基于中央部门预算执行审计数据的实证研究[J]. 审计与经济研究, 2014(6):14-22.
- [18] 刘雷,崔云,张筱. 政府审计维护财政安全的实证研究——基于省级面板数据的经验证据[J]. 审计研究, 2014(1): 35-42.
- [19] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海:格致出版社、上海三联书店,2012.
- [20] 郑利平. 腐败成因的经济理性与预期效用的论析[J]. 中国社会科学, 2001(1): 47-59.
- [21] 蒋嵘涛,黄玲. 基于委托代理理论的官员腐败分析[J]. 金融经济, 2011(4):102-103.
- [22] 唐志军,湛莹. 转型期中国地方政府官员的腐败问题研究——基于委托代理理论的视角[J]. 社会科学论坛, 2012(5): 194-206.
- [23] 郑石桥. 政府审计对公共权力的制约与监督:基于信息经济学的理论框架[J]. 审计与经济研究, 2014(6):14-22.
- [24] 李永臣,寇淑萍. 我国政府审计存在的问题、原因及制度对策[J]. 石家庄经济学院学报, 1998(1): 88-91.
- [25] 尹平. 现行国家审计体制的利弊权衡与改革抉择[J]. 审计研究,2001(4): 43-46.
- [26] 杨标. 国家审计监督存在的缺陷[J]. 经济师, 2005(3): 27-33.
- [27] Treisman D. The causes of corruption: a cross-national study [J]. Journal of Public Economics, 2000, 76(3): 399-457.
- [28] Sosa L A. Wages and other determinants of corruption [J]. Review of Development Economics, 2004, 8(4): 597-605.
- [29] Pellegrini L, Gerlagh R. Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results [J]. Economics of Governance, 2008, 9(3): 245-263.

- [30] Goel R K, Nelson M A. Causes of corruption: history, geography and government [J]. *Journal of Policy Modeling*, 2010, 32(4): 433 - 447.
- [31] Becker G, Stigler G. Law enforcement, malfeasance and the compensation of enforcers [J]. *Journal of Legal Studies*, 1974, 3(1): 1 - 19.
- [32] Svensson J. Eight questions about corruption [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 2005, 19(3): 19 - 42.
- [33] An W, Kweon Y. Do higher government wages induce less corruption? cross-country panel evidence [J]. *Journal of Policy Modeling* 2017, 39: 809 - 826.
- [34] Tella R, Schargrodsky E. The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires [J]. *Journal of Law and Economics*, 2003, 46(1): 269 - 292.
- [35] Gong T, Wu M A. Does increased civil service pay deter corruption? [J]. *Review of Public Personnel Administration*, 2012, 32(2), 192 - 204.
- [36] Hu A, Guo Y. Economic analysis of the cost and benefits of civil servant's corruption [J]. *Comparative Economic and Social Systems*, 2002, 4: 33 - 41.
- [37] Liu C, Mikesell J L. The impact of public officials' corruption on the size and allocation of U. S. state spending [J]. *Public Administration Review*, 2014, 74(3): 346 - 359.
- [38] Salinas-Jiménez M M, Salinas-Jiménez J. Corruption, efficiency and productivity in OECD countries [J]. *Journal of Policy Modeling*, 2007, 29(2): 903 - 915.
- [39] Sharma C, Mitra A. Corruption, governance and firm performance: Evidence from Indian enterprises [J]. *Journal of Policy Modeling*, 2015, 37(5): 835 - 851.
- [40] Olken B A. Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia [J]. *Journal of Political Economy*, 2007, 115(2), 200 - 249.
- [41] Liu J, Lin B. Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data [J]. *China Journal of Accounting Research*, 2012, 5(1): 163 - 186.
- [42] Stone S. Accountability and the design of an anticorruption agency in a parliamentary democracy [J]. *Policy Studies*, 2015, 36(2): 157 - 175.

[责任编辑:刘 茜]

The Abuse of Public Power and National Audit Strength during the Transition Period: A Research Based on Principal-Agent Theory

XIANG Hongjin¹, ZHU Chenzhi², XU Pengjie³

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

2. School of Economic and Trade, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China;

3. School of Business, Liaocheng University, Liaocheng 252000, China)

Abstract: Based on the reality of China's market economy reform and the theory of game theory and information economics, this paper first constructs a principal-agent model to analyze the impacts of remuneration, punishment and national audit on the abuses of government officials. Then, the paper analyzes how officials' rent-seeking income and expected return of after-resign on the optimal strength of national audit in China by using the cost-benefit method. The main conclusions as follows: Firstly, external factors such as remuneration, punishment, audit and supervision, rent-seeking income and expected earnings after-service all affect government officials' abuse of public power. Secondly, the optimal audit strengthen of the government depends on the cost of government supervision, the grade of the officials, and the other factors.

Key Words: public power; national audit; principal-agent model; power rent seeking; supervision strength; government audit; state governance; audit supervision