

2011年江苏师范大学博士学位教师科研支持项目（编号：11XWR06）

2014年江苏高校哲学社会科学研究基金资助项目（编号：2014SJB395）

公共经济权力审计

Public Economic Power Audit

苗连琦 著



西南财经大学出版社

2011年江苏师范大学博士学位教师科研支持项目（编号：11XWR06）

项目名称：公共经济权力审计监控机理研究

2014年江苏高校哲学社会科学研究基金资助项目（编号：2014SJB395）

项目名称：公共经济权力审计惩防腐败的作用机理及实现机制研究——江苏例证

公共经济权力审计

Public Economic Power Audit

苗连琦 著

西南财经大学出版社

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

公共经济权力审计/苗连琦著. —成都:西南财经大学出版社, 2015. 5
ISBN 978 - 7 - 5504 - 1836 - 3

I. ①公… II. ①苗… III. ①公共经济学—经济责任审计
IV. ①F239. 47

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 053660 号

公共经济权力审计

GONGGONG JINGJI QUANLI SHENJI

苗连琦 著

责任编辑:王正好

助理编辑:胡 莎

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookej@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170mm × 240mm
印 张	12. 25
字 数	180 千字
版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1836 - 3
定 价	68. 00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

摘要

在阶级社会中，权力是一个敏感的话题。对于权力的研究，古往今来，多少理论学者已经从政治学、法学、经济学、管理学甚至哲学层面上展开了探究和研讨，且成果颇丰。但是，基于公共受托经济责任把公共经济权力从纷繁芜杂的权力体系中剥离出来，仅仅着眼于公共经济权力的研究，目前尚处于萌芽阶段，从公共经济权力异化的预防和审计监控的视角展开研究，尤为如此。

受托经济责任观认为，在委托受托关系中，受托人为履行公共受托经济责任，必须拥有对称的公共经济权力。在具体行权过程中，受托人由于

受到各种主客观因素的影响，其权力运行状况存在着多种可能性，受托人可选择任何一种可能性。本书把为履行公共受托经济责任而行使的公共经济权力的行权状况作为出发点，在现有研究的基础上，进一步深化了公共经济权力审计监控研究，从细化公共经济权力以及构建经济权力导向审计模式和公共经济权力审计监控机制三个方面着手，分析论证了审计可以直接监控公共经济权力的行使状况，从而确保公共经济权力得到适当行使。

本书主要内容如下：

第一章，导论。本章先对选题的背景进行了分析，指出选题的重要意义，接着对经济控制论、受托经济责任以及公共经济权力审计的相关理论进行了梳理，最后阐述了本书的研究思路图、内容框架以及研究方法。

第二章，公共经济权力分析。本章首先对权力——这个当今社会无论如何也不能回避的问题开始分析，对权力、经济权力、公共经济权力的内涵进行了界定，并从历史唯物论的角度论证了公共经济权力的最初产生。在对公共经济权力行权过程中的逻辑路线仔细分析后，初步找到了公共经济权力的载体的三个组成部分。其一是基于层层授权的与业务流程相关的行权资料；其二是某一项公共经济权力的直接行使者的行权痕迹；其三是按照公共受托经济责任的要求，行权者编制的行权报告。其次，本章又对公共经济权力的结构进行了分析，找到了公共经济权力的内在静态结构和动态结构。接着，考虑到公共经济权力和公共受托经济责任的对称性，又把两者放在一起进行了对比，两者失衡的地方正是公共经济权力异化的集中体现，也正是进行公共经济权力审计监控的目标所在。最后，本章对于公共经济权力异化的原因从主体论和客体论两个方面进行了解析，得知公共经济权力异化原因是多方面的。

第三章，公共经济权力分类的深化。本章着重着眼于以往学者对于经济权力的分类，在此基础上进行了细致深入的分类。首先，本章根据行权

主体把全部的公共经济权力分成政府及其部门的公共经济权力、公营非盈利组织的公共经济权力和公营盈利组织的公共经济权力；在此基础上，根据政府及其机构的功能和作用、公营非盈利组织的事业使命或任务以及公营盈利组织在整个国民经济中的地位和作用以及其市场主体的角色更进一步细化了每一部分的公共经济权力。

第四章，经济权力导向审计模式的构建。经济权力导向审计模式包括理论框架和实践框架。理论框架是指在受托经济责任不断拓展的前提下，委托人的要求不断变化，要求受托人要能满足其要求，特别是涉及受托经济责任的全面履行方面的适当责任，即把握好为履责而行权的适当性。理论框架还包括在此基础下，审计基本理论在审计本质、审计假设、审计目标、审计规范、审计信息和审计控制等方面呈现的显著特征。实践框架体现在具体审计工作中审计策略、审计风险以及审计质量三者的具体内容以及相互之间的关系。

第五章，公共经济权力审计监控机制的构建。在我国当今的经济政治体制的制度框架内，本章建立了由权力制约权力、权利制约权力和道德制约权力组成的一整套监控机制，并对其运行机制进行了分析和探究。在审计权对公共经济权力监控的机制中，举例细化了公共经济权力的行使过程，通过对其行使过程中痕迹的分析，得知是否存在公共经济权力异化的现象；强调审计立法，要求赋予审计对公共经济权力行使监控权，把党的方针落实到具体法律法规上；针对审计经费的缺口，强调改革现有的审计经费划拨体制。另外，本章分别对权利如何制约权力以及道德如何影响权力进行了内在作用机理的综合全面分析。

第六章，公共经济权力审计实证分析。对于公共经济权力审计的相关问题，本章运用问卷调查的方式对公共经济权力审计涉及的具体项目进行了调查，调查对象覆盖党政机关、审计部门、国企领导和高等院校师生

等。调查结果发现,绝大多数被调查者对于开展公共经济权力审计监控是认同的,只是对于公共经济权力审计监控机制中的不同因素的重要性基于不同的背景持有的意见略有差异。在此基础上,本章提出了在开展公共经济权力审计监控时具体操作中要注意的五个方面的问题。

第七章,结论、创新点和未来研究方向。本章经过理论分析和实证验证,得出审计是可以直接对公共经济权力进行监控的结论。

本书预期创新点主要有以下几个方面:

(1) 解析了受托经济责任理论的理论意义和现实意义,提出公共经济权力载体的概念,细化了公共经济权力和政府审计权力,在对公共经济权力直接审计监控的实践设计中把痕迹学的概念和原理引入并运用到审计领域。

(2) 构建了经济权力导向审计模式,深化了以公共经济权力审计监控为重心的审计理论体系以及审计对公共经济权力进行监控机制的研究,指出权力制约机制发挥作用的动态性。

(3) 用问卷方法对公共经济权力审计相关项目进行了调查和分析。

关键词: 公共受托经济责任 公共经济权力 审计监控 行权痕迹
权力细化 经济权力导向审计模式 公共经济权力异化

目 录

1. 导论 1

1.1 研究的背景和意义 2

1.1.1 研究背景 2

1.1.2 研究意义 4

1.2 文献综述 7

1.2.1 经济控制论的研究综述 7

1.2.2 公共受托经济责任的研究现状 10

1.2.3 经济权力审计监控的研究现状 13

1.3 研究思路、框架和预期创新点 19

- 1.3.1 研究思路 19
- 1.3.2 研究框架 20
- 1.3.3 研究的预期创新点 22
- 1.4 研究方法 23

2. 受托经济责任观视野下的公共经济权力分析 25

- 2.1 公共经济权力审计监控的理论基础分析 26
 - 2.1.1 公共受托经济责任理论 26
 - 2.1.2 公共受托经济责任理论的意义 29
- 2.2 公共经济权力分析 31
 - 2.2.1 权力、经济权力和公共经济权力的界说 31
 - 2.2.2 公共经济权力溯源、特性和载体 36
 - 2.2.3 公共经济权力的结构 41
 - 2.2.4 公共经济权力和政治权力的并存和互动 42
- 2.3 公共受托经济责任和公共经济权力的对称性 43
 - 2.3.1 公共受托经济责任和公共经济权力的对称 43
 - 2.3.2 公共受托经济责任和公共经济权力的失衡 44
- 2.4 公共经济权力异化的原因探析 45
 - 2.4.1 公共经济权力异化的社会心理学分析 46
 - 2.4.2 公共经济权力异化的政治经济学分析 49
 - 2.4.3 公共经济权力异化的制度经济学分析 51
 - 2.4.4 公共经济权力异化的政治学分析 53
- 2.5 小结 57

3. 公共经济权力的分类研究 59

- 3.1 公共经济权力细化研究的评述 60
 - 3.1.1 相关学者对公共经济权力的分类研究
评析（一） 60

3.1.2	相关学者对公共经济权力的分类研究	
	评析（二）	62
3.2	本书对公共经济权力的分类	64
3.2.1	政府及其部门的公共经济权力	65
3.2.2	公营非盈利组织的公共经济权力	76
3.2.3	公营盈利组织的公共经济权力	81
3.3	小结	84
4.	经济权力导向审计模式的构建	87
4.1	经济权力导向审计模式的内涵	89
4.1.1	经济权力导向审计模式的概念	89
4.1.2	经济权力导向审计模式的内容构成	90
4.2	经济权力导向审计模式基本理论分析	91
4.2.1	经济权力导向审计模式下的“审计本质论”	92
4.2.2	经济权力导向审计模式下的“审计假设论”	94
4.2.3	经济权力导向审计模式下的“审计目标论”	98
4.2.4	经济权力导向审计模式下的“审计规范论”	99
4.2.5	经济权力导向审计模式下的“审计信息论”	101
4.2.6	经济权力导向审计模式下的“审计控制论”	104
4.3	经济权力导向审计模式应用分析	106
4.3.1	经济权力导向审计模式下审计策略选择分析	106
4.3.2	经济权力导向审计模式下审计风险防范分析	112
4.3.3	经济权力导向审计模式下审计质量衡量浅析	113
4.4	小结	114
5.	公共经济权力审计监控机制的构建	117
5.1	构建制度框架内的公共经济权力审计监控机制	118
5.1.1	公共经济权力审计监控及其机制	118

- 5.1.2 公共经济权力审计监控机制的构成 119
- 5.1.3 基于审计本身的功能拓展缘由 121
- 5.2 权力制约权力机制 126
 - 5.2.1 权力制约权力内涵 126
 - 5.2.2 我国政府审计权力体系 127
 - 5.2.3 我国政府审计权力制约权力的有限性 131
 - 5.2.4 我国政府审计权力制约权力的无限性 136
- 5.3 权利制约权力机制 139
 - 5.3.1 权利制约权力内涵 140
 - 5.3.2 权利制约权力作用原理分析 143
 - 5.3.3 权利制约权力小结 146
- 5.4 道德制约权力机制 146
 - 5.4.1 道德制约权力内涵 148
 - 5.4.2 强化道德对权力影响分析 149
 - 5.4.3 道德制约权力的内在机制分析 153
- 5.5 小结 154

6. 公共经济权力审计实证分析 155

- 6.1 相关理论问题初步调查问卷分析 156
 - 6.1.1 调查目的和任务 156
 - 6.1.2 调查方式、对象与内容 156
 - 6.1.3 描述性统计结果 159
 - 6.1.4 调查结果初步分析 160
 - 6.1.5 小结 162
- 6.2 开展和实施公共经济权力审计监控要注意的问题 163
 - 6.2.1 监控权的监督问题 163
 - 6.2.2 不同的公共经济权力对待差异化 164
 - 6.2.3 公共经济权力审计监控人员队伍的建设 164
 - 6.2.4 借鉴经济责任审计的经验和做法 165
 - 6.2.5 行权痕迹的规范化管理 166

7. 结论、创新点和未来研究方向 167

7.1 主要结论 168

7.2 创新点 169

7.3 后续研究建议 169

参考文献 171

附录 181

后记 185

1 导 论

1.1 研究的背景和意义

1.1.1 研究背景

权力是一把双刃剑，正确行使可以给社会带来无限福祉，否则，一旦遭到权力执掌者及其分享者的滥用，造成的危害是无法估量的^①。这与我党奉为圭臬的马克思主义指导思想是严重相悖的。对社会公正的疑虑、权力是否能得到正确行使长久以来一直是备受广大人民群众关注的根本问题。

孟德斯鸠曾言，一切权力不受约束，必将腐败。

质言之，“私有制和私有观念是造成经济犯罪的根源”^②，经济犯罪的主体必然是权力行使者。对权力行使者的监控一旦缺失，或者不到位，只要私有制和私有观念还存在，再加上其他一些因素的存在，会导致权力必然异化，腐败也可能自然滋生。然而，社会经济的持续正常发展除了不会容纳腐败这一痼疾外，对于权力行使者诸如失职渎职、不作为和乱作为的不当行使也是采取对立态度的。因此，如何保证人民赋予的权力的正确行使，使其运行在合适既定的轨道上，从而保证社会主义政权的赓续，是政治经济管理理论界和实务界，尤其是党中央长期以来所关注的焦点问题。毕竟，增强对党政主要领导干部权力运行的有效监督和约束，是我们坚持党要管党和依法治理国家的重大命题，是处理好政府与市场关系的关键环

① 汤啸天. 究竟应该谁怕谁[J]. 检察风云, 2010(22).

② 郭道扬. 经济犯罪溯源与会计、审计监控[J]. 财会月刊, 1997(8).

节,是树立政府公信力的主要抓手,也是考验我们党执政能力的重要体现^①。

诚然,自1944年毛泽东同志号召全党学习郭沫若的《甲申三百年祭》和1945年的“窑洞对”^②开始,在长达半个多世纪的时间里,以毛泽东、邓小平、江泽民和胡锦涛为代表的一代又一代中央领导都很重视权力的适当行使和反腐倡廉工作。特别是近年来,为确保权力正确行使,避免权力滥用,减少腐败发生,党中央通过增加反腐倡廉法规,使反腐工作走向法治化。2010年12月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合颁布了《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》^③,将实施了数年的经济责任审计扩展到省部级官员,并颁布《关于实行党风廉政建设责任制的规定》,强调各级领导班子对党风廉政建设负全面责任,对检查、考核、监督、责任追究等都作出明文规定,极大地增强了该规定的可操作性,在保障权力正确行使方面起到了制度上的保障作用。党的十八大、十八届三中全会明确提出,要推进权力运行公开化、规范化,健全经济责任审计等制度,加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督。习近平总书记强调,要把权力关进制度的笼子里,要加强审计工作特别是对重大领域、重大项目、重要资金的审计监督^④。如图1-1。

① 陶志伟.筑牢权力运行的笼子——完善领导干部经济权力监督的几点思考[J].四川党的建设,2014(8).

② 阎长贵.一篇更重要更全面的“窑洞对”——毛泽东答路透社记者甘贝尔问[J].炎黄春秋,2008(10).

③ 2014年7月27日,中央纪委机关、中组部、中央编办、监察部、人社部、审计署、国资委联合印发了《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》(以下简称《细则》),首次明确重点审计对象任期内至少审计一次。《细则》共分8章60条,细化和完善了经济责任审计对象、审计内容、审计评价、审计报告、审计结果运用、组织领导和审计实施等内容,标志着经济责任审计法律规范体系已基本构建完成。

④ 李强.深化经济责任审计 把权力关进制度的笼子里[N].中国审计报,2014-12-01.



把权力关进制度的笼子

图 1-1 把权力关进制度的笼子^①

毋庸置疑，作为一项经济监督制度，在其产生以来的数千年里，在对经济活动的监督和经济权力的监控方面，审计发挥了极其重要的作用。在我国，除了常规的财政财务审计以外，已正式开展了十余年的经济责任审计也发挥了不可磨灭的作用。本书的目的在于在前人研究成果的基础上，从审计的角度来进一步探索如何直接保证公共经济权力的正确行使的内在机理^②和实现路径。

1.1.2 研究意义

本书认为，开展公共经济权力审计监控^③，是对经济责任审计的延伸、补充和完善，是新时期我国政府审计功能的进一步拓展，更是对新时期加强党风廉政建设、规范公共经济权力运行、进一步遏制腐败等权力行使不

^① 此图转引自 2014 年 12 月 9 日湖北省审计厅网站。

^② 所谓机理，是事物变化的道理（详见由罗竹风主编，上海汉语大词典出版社于 1989 年出版的《汉语大词典》（第四卷））。另外，百度百科上这样定义机理：是指为实现某一特定功能，一定的系统结构中各要素的内在工作方式以及诸要素在一定环境条件下相互联系、相互作用的运行规则和原理（参见 <http://baike.baidu.com/view/925888.htm>）。

^③ 审计理论界和实务界一般都认为监督是审计的基本职能（之一），监督的目的（或者落脚点）必然是控制，否则监督的出发点也不存在，所以，本书在应用“审计”这一概念时，一般与“监控”连用，实质是对审计功能的提示和强调。

当的行为的现实需要。这对于增强公共经济权力行使者依法履行经济责任意识、完善公共经济权力行使者管理和监督机制、促进预防和惩治腐败体系建设具有重大的现实意义。

第一，公共经济权力审计监控是对公共受托经济责任审计的延伸和补充，两者都体现出对公共经济权力的行使者或公共受托经济责任的履行者的一种监督和监控作用。

经济责任审计作为一项具有中国特色的经济监督制度，在中国已有二十多年的历史。自1999年中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《县级以上党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》和《国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计暂行规定》以来，经济责任审计开始得到全面发展，并已在加强对公共经济权力运行的监督、推进依法行政、完善党政领导干部管理制度和促进党风廉政建设等方面发挥了重要作用。但是，经济责任审计是从领导干部应该承担的责任的视角展开的，它只是考察了领导干部应该履行的责任是否得到有效履行。理论上，要履行一定的责任，必须赋予一定的权力，权力的行使是为了履行责任，而履行责任必须拥有一定的权力，从这个意义上说，权力和责任是对等的，任何不对等都是不科学的、不合理的、缺乏效率的。实践中，由于权力和责任界定得不够明确，往往存在着权力和责任不平衡的现象，权力小责任大或权力大责任小的现象在一定程度上都是存在着的。已经得到实施并进一步得到完善的经济责任审计只是在权力和责任对等时考察了经济责任是否能得到履行以及履行的程度如何，对在权力和责任不对等的情况下时权力的运行不能够得到切实的监控和规范。尤其要注意的是，在履行责任之外，权力的影响无处不在，这个无处不在的影响会产生正面的效应，也可能产生负面的效应，对这一部分权力的行使正是目前实施的经济责任审计的盲点。因此，开展公共经济权力审计对于遏制为履行公共受托经济责任而行使的公共经济权力之外的公共经济权力具有一