

政府审计 如何应对公共危机

理论分析与实践探索

ZHENGFU SHENJI RUHE YINGDUI GONGGONG WEIJI
LILUN FENXI YU SHIJIAN TANSUO

主 编：赵耿毅

副主编：金海江 王跃堂


中国财政经济出版社

政府审计 如何应对公共危机

理论分析与实践探索

ZHENG FU SHEN JI RU HE YING DUI GONG GONG WEI JI
LILUN FEN XI YU SHI JIAN TAN SUO

主 编：赵耿毅

副主编：金海江 王跃堂

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府审计如何应对公共危机：理论分析与实践探索/赵耿毅主编. —北京：中国财政经济出版社，2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3650 - 6

I. ①政… II. ①赵… III. ①政府审计 - 作用 - 突发事件 - 公共管理 - 研究 IV. ①F239. 44②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 082680 号

责任编辑：吕小军

责任校对：张 凡

封面设计：思梵·星尚

版式设计：董生平

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 16.5 印张 221 000 字

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月北京第 1 次印刷

定价：36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3650 - 6/F · 3001

(图书出现印装问题，本社负责调换)

质量投诉电话：88190744

前言

21 世纪以来，公共危机在全球范围内频繁发生，如 2001 年美国“9·11”事件、2003 年的“非典”疫情、2004 年印度洋海啸、2008 年爆发的国际金融危机等等。各类公共危机给政府和民众带来了极大的挑战，而公共危机应对问题也越来越受到政府和民众的重视。在应对公共危机的过程中，必然会使用公共资金和公共资源。如何保障公共资金（资源）的合理安全使用，提高公共资金（资源）的使用效率和效果，以更好地应对公共危机，政府审计部门负有义不容辞的责任和义务。实践证明，政府审计在公共危机的应对过程中显现出越来越重要的作用。

随着政府审计应对公共危机实践的不断深入，也遇到了不少需要厘清和解决的问题。例如，政府审计发挥作用的理论依据是什么？政府审计在应对公共危机中已经发挥了哪些方面的作用？还能够或还应该发挥哪些作用？如何认识政府审计应对公共危机的作用机理和实现机制？如何把握政府审计应对公共危机的作用方式和介入程度，即政府审计应对公共危机的边界如何界定？政府审计在应对公共危机的过程中遇到哪些问题，还存在哪些障碍？应对这些问题和障碍有何对策？这些问题都亟待作出回答。然而，目前这方面的审计经验总结与理

论研究却相对匮乏,国内外有关政府审计在应对公共危机中的作用方面的研究也甚为少见。因此,组织开展政府审计在应对公共危机中的作用研究,不仅具有深远的理论意义,也具有现实的应用价值。

本书通过对国内外公共危机及公共危机管理、政府审计及政府审计应对公共危机的作用依据、作用机理和实现机制方面进行了文献梳理和理论探索,并在此基础上开展调研访谈和问卷调查,旨在结合我国政府审计应对公共危机的实践经验,从理论分析、审计实践、实证分析三个层面深入分析政府审计在应对公共危机中的作用,尽可能准确地回答政府审计介入公共危机的依据、政府审计应对公共危机的机理和机制、政府审计应对公共危机的作用方式和程度,以及政府审计应对公共危机存在的障碍及应对措施等问题。

具体来说,全书共分为6大章。第一章是绪论,主要介绍全书的研究动机和框架结构。第二章主要阐述关于公共危机管理的基本理论,为政府审计应对公共危机的理论分析作铺垫。第三章就政府审计应对公共危机的依据、机理、机制以及方式进行文献回顾和理论探索。第四章从政府审计实践的角度,结合公共危机事件进行案例分析,通过解剖麻雀的方式来观察政府审计应对公共危机的理论如何应用于实践,并基于案例分析政府审计在应对公共危机中存在的问题和障碍,并探讨这些问题的对策。第五章则是通过问卷调查实证分析第三章和第四章的内容,以便对理论分析和实践经验予以检验,使理论不仅有实践方面的案例支撑,也有来自实务方面的统计证据。在最后的第六章,我们对本书的研究内容进行了总结,并提出了后续可研究的方向。

本书是江苏省审计厅承担的审计署课题“政府审计在应对公共危机中的作用”的研究成果。在课题的研究和本书的编写过程中,南京大学研究生王亮亮、沈小燕、倪惠萍、彭洋、杨志进、崔鑫、韩雪等参加了课题的调研和资料收集整理工作,江苏省审计学会单建宁和徐刚做了具体的协助工作。课题调研得到了江苏省审计厅、无锡市审计局、南通市审计局的大力支持。南京大学会计学系李明辉教授、张娟副教授以及南京审计学院的黄溶冰教授对课题研究提供了有益的建议。

在此，谨对所有参与和支持课题研究以及本书编写的上述人员表示衷心的感谢。中国财政经济出版社吕小军编辑为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此也深表感谢。

限于我们的水平，书中难免存在疏漏、不妥甚至错误之处，敬请广大读者批评指正。

赵耿毅

2012 年 2 月

目 录

第一章 绪论

- 第一节 研究动机与研究机会 (1)
- 第二节 研究框架及结构 (3)

第二章 公共危机管理基本理论

- 第一节 公共危机内涵 (8)
- 第二节 公共危机管理 (26)

第三章 政府审计如何应对公共危机：理论分析

- 第一节 政府审计的概念与本质 (40)
- 第二节 政府审计应对公共危机的作用依据 (47)
- 第三节 政府审计应对公共危机的作用机理 (54)
- 第四节 政府审计应对公共危机的实现机制 (58)
- 第五节 政府审计在公共危机应对中发挥作用的
方式 (77)

第四章 政府审计如何应对公共危机：审计实践

- 第一节 公共危机事件 (84)
- 第二节 政府审计介入公共危机的理论基础 (90)
- 第三节 政府审计介入公共危机的作用方式 (93)
- 第四节 政府审计介入公共危机的程度 (135)

第五节	政府审计遇到的问题与障碍	(141)
第六节	政府审计遇到问题与障碍的应对策略	(153)

第五章 政府审计如何应对公共危机：实证分析

第一节	问卷调查总体情况描述	(164)
第二节	公共危机形态与特点	(172)
第三节	政府审计与公共危机的关系	(175)
第四节	政府如何应对公共危机	(192)

第六章 研究结论及后续研究方向

第一节	研究结论	(220)
第二节	后续研究方向	(225)

附录 A.	政府审计在应对公共危机中如何发挥作用的核 心问卷	(226)
-------	--------------------------------	-------

附录 B.	政府审计在应对公共危机中如何发挥作用的调 研提纲	(242)
-------	--------------------------------	-------

主要参考文献	(250)
--------------	-------

第一章 绪 论

第一节 研究动机与研究机会

一、研究动机

近年来，由于影响公共安全的病疫、自然灾害、人为动乱等事件时有发生，公共危机应对问题越来越受到政府和民众的重视。在应对公共危机中需要使用公共资金和公共资源。自然的，为了维护公共资金和公共资源的安全，中央及地方各级政府审计部门必须要积极投入到对这些公共资金和公共资源的审计中。目前，审计署开展的许多审计项目，如“防治非典型肺炎专项资金和社会捐款物审计”、“三峡库区移民资金审计”、“天然林资源保护工程资金审计”、“渤海水污染防治审计结果调查”、“554座病险水库除险加固工程审计”、“‘三河三湖’水污染防治绩效审计调查”、“汶川地震灾后恢复重建跟踪审计”等，就是在应对公共危机中对公共资金与公共资源使用的审计。可以肯定地说，这些审计项目受到了政府的赞扬与民众的大力支持。毫不夸张地讲，政府审计在应对公共危机的审计实践中已经发挥了积极作用。

但同时，审计实践也向我们提出了以下问题：政府审计发

挥作用的理论基础是什么？政府审计在应对公共危机中已经发挥了哪些方面的作用？还能够或还应该发挥哪些作用？公共危机应对的政府审计的边界有多远、深度有多深？政府审计在公共危机应对中发挥作用已经和可能遇到哪些方面的障碍？如何解决这些障碍？等等。这些问题亟需回答，这也突显了本书的重要意义。

二、研究机会

在有关政府审计应对公共危机中的作用方面，当前国内外的研究都极为不足。国内研究方面，有关公共安全管理、公共危机应对的研究并不少，但是这些研究大多数是围绕公共安全（陈尧，2002；杨冠琼，2003）、公共安全管理（李泽洲，2003；杨安华，2005）、公共危机应对（薛澜和朱琴，2003）等方面，联系到政府审计的比较少（杨德明和夏敏，2009）。国外研究方面，主要集中在公共安全管理的阶段分析方法（Fink，1986）等方面，基本没有关于审计在公共危机应对中的作用方面的研究。综合国内外研究可知，目前基本上没有对政府审计在公共危机应对过程中能够发挥哪些作用、应该如何发挥作用、发挥作用时可能会遇到哪些障碍、如何克服这些障碍等问题的研究。因此，更突出了本书内容的针对性、时效性和重要性。

随着应对公共危机中的审计实践迅猛发展，政府审计在应对公共危机的审计实践中，也遇到了不少需要解决的问题，但相应的审计经验总结与理论研究却十分匮乏，国内外有关政府审计在应对公共危机中的作用方面的研究也很少见。综合以上方面的原因，本书对公共危机中的政府审计研究有着极大的现实意义。

第二节 研究框架及结构

一、研究路径及方法

本书主要采用规范研究与经验研究相结合的研究方法，这是由本书研究问题的性质决定的。

本书主要研究政府审计如何更好地参与到公共危机的应对中以及如何发挥积极的作用。从学科分类上讲，公共危机应对属于公共管理领域的内容，而传统的政府审计主要涉及财政收支的合法、合规审计。直到近期，政府审计才在实践中逐渐参与到公共管理方面的活动中来。换言之，相关方面的审计实践已经走在了理论之前。从理论的高度来研究政府审计参与公共危机应对的问题，是本书的一个创新，但同时也要求本书对相关理论进行梳理、归纳和总结，以更好地指导未来的实践。

政府审计在近些年相关领域的实践中已经积累了很多宝贵的经验，包括一些典型的案例和审计工作人员在实务中创新的工作方式和方法，但由于缺乏进一步的理论指导，实务工作中也会遇到一些困难和障碍。无论是经验还是困难，有公共危机应对经验的审计一线工作人员，尤其是参与过某些典型的危机应对案例的审计人员，无疑是最有发言权的。本书在理论研究的基础上，采用经验研究方法，通过典型案例和问卷调查的方式，可以更好地总结经验，发现问题并提出有针对性的应对策略。

在研究路径上，本书基本遵循了提出问题、分析问题和解决问题的主线，并分别在首尾增加了概述和总结部分的内容。具体的研究路径如图 1-1 所示。

二、研究结构及内容安排

图 1-1 展示了本书的结构以及内容安排，全书主要包括六

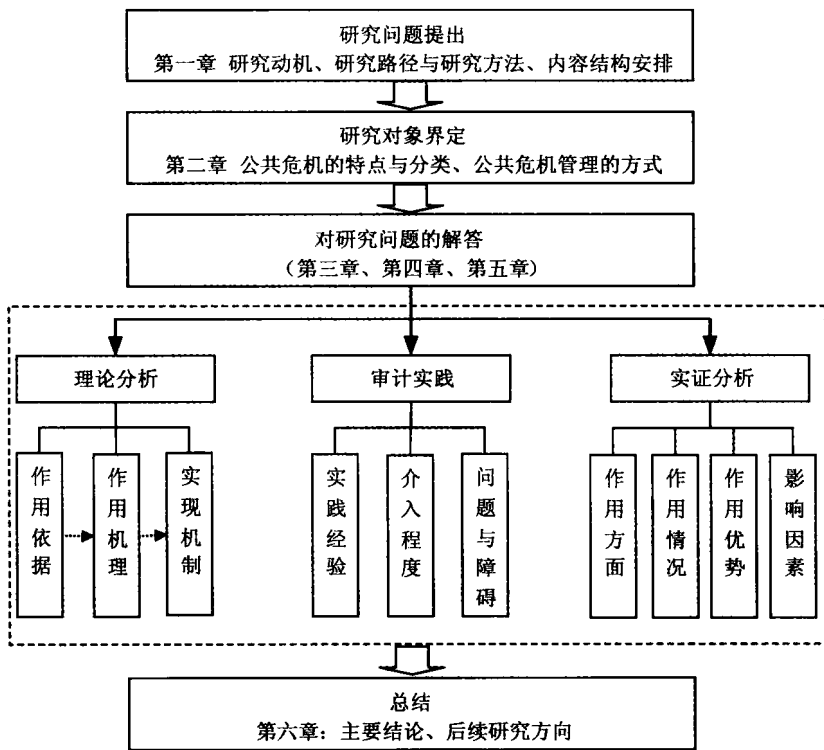


图 1-1 研究路径与内容结构

部分内容。

第一章绪论，主要介绍了本书的研究动机和研究机会，并在此基础上总结出总体框架以及结构，按照提出问题、分析问题、解决问题的思路对主要内容安排进行了总体概括性的介绍。

第二章首先对本书的研究对象——公共危机与公共危机管理在概念上进行了界定和讨论分析。通过文献回顾，本书首先对公共危机的概念进行了界定，进而将公共危机与灾害灾难、突发事件与紧急事件、社会危机与政府危机概念相比较，公共危机的概念界定力求做到清晰、全面；其次，从公共危机的特征和分类两个方面进一步丰富了公共危机的内涵，在对公共危机的内涵进行全面系统阐述的基础上，进而提出公共危机管理的相关内容，主

要包括公共危机管理的概念、特征、功能，理论模型与管理方式三大方面的内容。第二章对公共危机与公共危机管理基本理论的回顾，为后文分析政府审计在应对公共危机中如何发挥作用打下了坚实的理论基础，也对公共危机管理方式进行了全面的了解，这为后文政府审计在应对公共危机中发挥作用方式的探讨提供了一定的借鉴。

第三章在第二章对公共危机及其应对分析的基础上，结合前期对一线审计人员调研访谈的实际，分析了政府审计与公共危机应对之间的关系，从而明确政府审计介入公共危机应对的理论基础、政府审计在公共危机应对中发挥作用的机理以及具体的实现机制。该章从政府审计的具体内涵出发，首先讨论了政府审计的本质、特点以及我国政府审计的背景与现状。在此基础上指出了政府审计介入公共危机的两个主要的理论基础——公共受托责任论与免疫系统论，并对其分别展开论述，进一步明确提出了政府审计应当在公共危机中积极发挥作用的理论依据。随后根据上述两种理论，本书对政府审计应对公共危机的作用机理进行了分析，并说明了政府审计发挥职能的五种实现机制。最后本章从危机管理的阶段论和审计工作的六阶段角度分别对政府审计在公共危机应对中发挥作用的方式进行了简要的理论分析。

第四章从审计实践的角度分析了政府审计应当如何应对公共危机。在对本书重点案例——金融危机、汶川地震、太湖蓝藻这三大案例进行描述的基础上，分析了我国常见公共危机的特点以及政府审计介入公共危机应对的必要性。在此基础上，结合一些审计实践中的小案例，在政府审计介入公共危机的理论基础上，对政府审计介入公共危机的作用方式分公共危机应对的不同阶段进行了详尽的论述。本章分危机爆发前、危机爆发中以及危机爆发后三个阶段，从专项资金审计、预算资金审计、绩效审计、决算资金等多个方面论证和总结了政府介入公共危机的作用方式。在此基础上，又分别从经济安全危机、突发性自然灾害、人为因素导致的自然灾害这三大类型和公共危机应对的不同阶段两方面

对政府介入公共危机的程度进行总结与分析，最后从审计主体、被审计方和审计环境这三个角度总结了政府在审计过程中遇到的问题、障碍及其应对策略。

第五章是对政府审计如何应对公共危机的实证分析。该章首先介绍我们进行问卷调查的总体情况，包括问卷发放和回收情况、问卷调查对象的构成情况等。在此基础上，基于调查对象的认知和理解，对调查对象认知的公共危机形态和特点进行分析。随后介绍了我国目前阶段公共危机的状况和显著特点。在此基础上，本书分析了政府审计与公共危机的关系，主要包括政府审计的本质、政府审计可能发挥作用的方面、政府审计“免疫系统”功能发挥情况、政府审计优势、影响政府审计职能发挥的因素和公共危机前、中、后三个阶段政府审计发挥作用的强弱。最后，基于问卷反馈信息，我们从不同角度对比分析了政府审计在应对不同类型公共危机中发挥作用的审计形式、审计方式及在实际执行中遇到的障碍和问题。

第六章从政府审计为什么要介入公共危机、政府审计如何应对公共危机、政府审计应对公共危机的障碍及应对措施这三大方面对本书的研究内容进行了总结，并在此基础上，提出了未来进一步的研究方向。

第二章 公共危机管理基本理论

本章主要通过文献回顾，首先对公共危机的概念形成一个清晰的认识，再从公共危机的特征和分类两个方面进一步丰富公共危机的内涵。在对公共危机的内涵进行全面系统阐述的基础上，提出公共危机管理的相关内容，主要包括公共危机管理的概念、特征、功能，理论模型与管理方式三个大方面的内容。本章对公共危机与公共危机管理基本理论的回顾为后文分析政府审计如何在应对公共危机中发挥作用打下了坚实的理论基础。

本章首先从危机概念入手，引出公共危机的含义，进而将公共危机与灾害灾难、突发事件与紧急事件、社会危机与政府危机概念相比较。公共危机的概念界定力求做到清晰、全面。为了加深对公共危机的认识，本书介绍了公共危机的一般特征，并结合我国的特殊国情，有针对性地总结了我国目前发生的公共危机呈现的特点。接下来是对公共危机的分类，国内外学者根据各自不同的划分标准有不同的分类方式，本书从公共危机成因的角度，根据对现阶段我国公共危机诱因的分析，把公共危机具体划分为五类。在对公共危机形成一个全面了解的基础上，我们结合以前学者的观点，提出公共危机管理的概念，并阐述了公共危机管理区别于一般公共管理的特征以及公共危机管理的功能。通过系统回顾公共危机管理比较经典的理论模型，为后文把政府审计作为公共危机管理的一种方式进而管理公共危机提供了理论指导。本章的最后介绍了公共危机管理方式。通过对相关文献的归纳总结，学者分别从“阶段论”（即从危机生命周期或管理环节的角度

度把公共危机管理划分为不同阶段,并在不同阶段提出不同的管理方式)、“经验论”(针对公共危机管理存在的不足提出具体建议)和“全面整合论”三个不同视角阐述了公共危机管理方式。对公共危机管理方式的全面了解也为后文政府审计在应对公共危机中发挥作用方式的探讨提供了一定借鉴。

第二章一共两节,各节的主要内容如下:第一节为公共危机内涵的介绍,我们将分别从公共危机的概念界定、特征与分类三个方面进行阐述;第二节为公共危机管理的相关内容,包括公共危机管理的概念、理论模型与管理方式三方面内容。

第一节 公共危机内涵

一、公共危机概念界定

(一) 危机与公共危机

1. 危机概念界定

在对公共危机概念进行界定之前,首先需要对危机的概念进行界定。对危机的理解,中外学者根据不同的标准分别给出了定义,但至今仍没有一个可以让所有人都能接受的定义。1994年版的《牛津高阶英汉双解词典》中危机(Crisis)被解释为疾病、生命和历史等的转折点(Turning-point);1997年版的韦伯词典(Webster's Dictionaries)则将危机定义为极端危险和困难的不稳定形势。

国外学者Hermann(1972)、Barton(2002)、Sriraj和Khisty(1999)从不同的角度对危机的概念进行了界定:从危机的决策环境角度,Hermann(1972)给出了比较经典的危机定义,即危机为一种情境状态,其决策主体的根本目标受到威胁,在改变决策之前可获得的反应时间是有限的,其发生也出乎决策主体的意

料；美国学者 Barton（2002）认为危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的大事件，这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害，并进一步指出那些能够预防的危机并不是危机，只有那些无法预知的、被忽视的、具有颠覆力的意外事故，才能称得上是真正的危机，Barton 的观点强调危机的不可预知性与不确定性，认为危机是不可预防的。Sriraj 和 Khisty（1999）引用 Mitroff（1994）的观点，从组织的角度界定了危机的概念，他们认为在组织的背景下，危机是可以摧毁和影响整个组织的事件。

国内也有学者对危机进行了概念界定。薛澜等（2003）认为危机通常是决策者的核心价值观念受到严重威胁或挑战，有关信息很不充分，事态发展具有高度不确定性和需要迅捷决策等不利情景的汇聚。与 Hermann（1972）对危机概念的界定相比，薛澜等（2003）基本认同他对危机的定义，同时又进行了一定程度的扩展，强调了危机的信息不对称性与高度不确定性。高鹏程（2004）则把危机定义为特定时空中具体个人和组织所面临的必须抉择的局势。这一定义与 Hermann（1972）对危机的定义中“在改变决策之前可获得的反应时间是有限的”意思相近，但仅仅从这个角度定义危机难免有些片面。龚维斌（2004）认为，危机是指个人、群体或者组织以及社会正常的生存秩序、发展进程等由于某种原因，通常是突发事件的出现，而受到破坏，严重威胁正常的生存与发展的状态。这一概念并没有从危机决策角度来定义危机，而是着眼于危机的危害对象、原因以及危害性这三个方面。

2. 公共危机概念界定

在公共危机概念的界定上，Rosenthal（1989）借鉴了 Hermann（1972）对危机的定义，将（公共）危机界定为对一个社会系统的基本价值观、行为准则和道德构架产生严重威胁，并在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件。我国学者薛澜等（2003）、张小明（2003）、张国庆（2004）、赵成根（2006）都认同 Rosenthal 对公共危机的概念界定。