

审计名著译丛
(第一辑)

 Routledge
Taylor & Francis Group

王家新 晏维龙 主编

政府审计的政治经济分析

——拉丁美洲及其他新兴经济体的财政治理和法治

THE POLITICAL ECONOMY OF GOVERNMENT AUDITING
Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond

卡洛斯·桑梯索 著
CARLOS SANTISO

曹 萍 译
郑石桥 审校

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

审计名著译丛
(第一辑)

 Routledge
Taylor & Francis Group

王家新 晏维龙 主编

政府审计的政治经济分析

——拉丁美洲及其他新兴经济体的财政治理和法治

THE POLITICAL ECONOMY OF GOVERNMENT AUDITING
Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond

卡洛斯·桑梯索 著
CARLOS SANTISO

曹 萍 译
郑石桥 审校

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图字：01 - 2016 - 9980

图书在版编目 (CIP) 数据

政府审计的政治经济分析：拉丁美洲及其他新兴经济体的
财政治理和法治 / (阿根廷) 卡洛斯·桑梯索著；曹萍译。

—北京：经济科学出版社，2016. 12

(审计名著译丛/王家新，晏维龙主编，第一辑)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7727 - 5

I. ①政… II. ①卡…②曹… III. ①政府审计 - 研究 -
拉丁美洲 IV. ①F239. 273

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 326573 号

责任编辑：李 雪 张庆杰

责任校对：王肖楠

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

政府审计的政治经济分析

——拉丁美洲及其他新兴经济体的财政治理和法治

THE POLITICAL ECONOMY OF GOVERNMENT AUDITING

Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond

卡洛斯·桑梯索 著

CARLOS SANTISO

曹 萍 译

郑石桥 审校

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 14. 25 印张 240000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7727 - 5 定价：28. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

THE POLITICAL ECONOMY OF GOVERNMENT AUDITING

Financial Governance and the Rule of
Law in Latin America and Beyond

CARLOS SANTISO

The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond 1st Edition/Carlos Santiso/ISBN: 978 - 0 - 415 - 47773 - 4

Copyright © 2009 Carlos Santiso

Authorized translation from the English language edition published by **Routledge, a member of the Taylor & Francis Group**; All rights reserved. No part of this book may be reprinted or reproduced or utilized in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publishers.

本书原版由 Taylor & Francis 出版集团旗下 **Routledge** 出版公司出版，并经其授权翻译出版。版权所有，侵权必究。

Economic Science Press is authorized to publish and distribute exclusively the **Chinese (Simplified Characters)** language edition. This edition is authorized for sale throughout **Mainland of China**. No part of the publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

本书中文简体翻译版授权由经济科学出版社独家出版并限于中国大陆地区销售。未经出版者书面许可，不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker on the cover are unauthorized and illegal.

本书封面贴有 Taylor & Francis 公司防伪标签，无标签者不得销售。

《审计名著译丛》编委会

主 编：王家新 晏维龙

副 主 编：尹 平 王会金 时 现 裴 育

执行主编：郑石桥 喻一文

《政府审计的政治经济分析》 简介

《政府审计的政治经济分析》解决了新兴经济体在公共财政管理上如何更加透明、加强问责的难题，更确切地说，该书考察了在打击腐败和浪费的问题上，独立审计机构所做的贡献。虽然人们越来越认可审计机构的作用，但是在审计机构的效率上，比较研究工作目前仍然很欠缺。卡洛斯·桑梯索在论述独立审计机构绩效的同时，力图从政治经济学的视角出发来探讨独立审计机构所处的环境、导致独立审计机构工作成功或失败的各种治理因素。除了拉丁美洲，该书对其他国家的政府审计也进行了考量，既有发展中国家，也有发达国家。该书认为，影响政府审计的因素固然有制度本身的安排，但是最终决定独立审计机构效率的是政治因素。其结论是，要改革独立审计机构，必须考虑三个方面：国家建设的轨迹、公共管理中法治的作用和治理的质量。

《政府审计的政治经济分析》在治理机构的比较研究上做出了贡献，特别适合那些定位于监督预算和遏制腐败的机构，该书适合从事比较政治学、发展研究、行政法和公共管理的学者和学生，同时也适合发展中国家的发展从业者、政策制定者，适合捐助国政府和国际机构。

卡洛斯·桑梯索目前是非洲发展银行管理分部的部门经理。

致安佳

爱是一种奇迹，我们即便在沉默中也能将它传递，并同样愉悦地接受到对方的回应：这就是纯粹的生命，如同那托起蜻蜓的薄翼、欣赏其舞姿的空气一般纯粹。

克里斯提昂·博班《复活》，2001 年

译者序

当前，对于世界各国来说，如何推动政府的廉政建设、遏制腐败、增加政府管理透明度、加强对政府问责等问题一直是个难题，阿根廷卡洛斯·桑梯索（Carlos Santiso）博士的《政府审计的政治经济分析》一书为这个难题提供了一个重要的答案，特别是该书论述了独立审计机构在其中能够发挥的作用、影响力，独创性地设计了一套操作性很强的评价标准和体系对独立审计机构做出评价，具有很好的指导价值，本书当之无愧地被南京审计大学“政府审计名著译丛”选中。

一、本书的价值

本书是关于政府审计研究的学术著作，研究的是最近 20 年来学界的热点和重点，结论和政策建议对于各国决策者改革审计机构、加强政府问责颇有启发，对于所有国家和地区，对于公共财政和会计领域之外的人士，也有一定的借鉴意义。发展中国家和新兴经济体国家中的学者、从业者和政策制定者，在应对国家改革、通过加强公共资源管理的完整性和问责制进行反腐时，也可以在本书中寻找一些有用的建议。

本书的第一个价值是本书的形成方式，本书是桑梯索博士理

论与实践相结合的成果。其一是桑梯索博士的博士论文《为了问责而审计？新兴经济体政府审计的政治经济分析和预算监督》（约翰·霍普金斯大学出版社，2007）作为本书的理论基础；其二是2003~2005年作者在阿根廷、巴西和智利的不同政府部门任职，获得了大量的第一手资料，是本书不同于一般的理论著作之处，确保了本书的理论价值和实践指导意义。

本书的第二个突出价值是为国家治理提供了重要思路和方法。他指出，国家治理薄弱的根源在预算过程，进而在广义上，根源在公共资源的管理上，其矛头直指财政预算，通过分析和论述进而提出预算就是治理，预算就是信任，反映国家和公民之间的社会契约，能够衡量国家社会合约的支撑强度。他提出了独立审计机构确保政府账目清晰的方法，防止权力的滥用和误用，其结论是独立审计机构乃广义权利制衡体系的重要环节，在问责中起桥梁作用。

本书的第三个也是最重要价值是对独立审计机构在反腐败中所产生的真正影响进行了评估，同时还评估了独立审计机构在公共资源管理上所具有的潜在的约束力。

本书对审计机构的评价不再是停留在感知阶段，不是列举一些未经证实的事实，也不是停留在泛泛的批评，而是遵从一个非常重要的原则，即实证手段，那就是建立一套量化的指标来评估审计机构对政府管理公共财政产生的影响和绩效。桑梯索博士采用了2004年以来的信息，研发了衡量独立审计机构效率的新指标，通过指标突出了阿根廷的国家审计总署（AGN）在出具审计报告时效性上长期存在的弱点。强调了两个关键因素对政府监控产生的负面影响：一是每况愈下的预算制度（原因是紧急立法的滥用）；二是政治制度和选举制度引发的激励机制。桑梯索博士准确地描述了一个委员会决策主体（特别是长期被执政党主导）在运行AGN时所面临的一些困难，尤其是在撰写审计报告时

候；联系 AGN 和立法机关的主要机构是审计和账目委员会，而在该委员会人员的构成和领导人的遴选上也反映了这些困难。

二、本书的结构

本书结构清晰，内容紧凑，共有八章内容。第一章是导论，从总体上探讨了预算制度与财政治理的关系，提出了他的论断“预算就是治理”；第二章探讨了政府审计中的政治经济学因素，突出强调了在外部审计系统中，治理环境高效的重要性。第三章论述的内容焦点是关于外部审计的制度安排，探讨财政问责的概念，独创性地设计了一个概念框架并提出了一个定量指标来衡量十个拉美国家独立审计机构的绩效；接下来的三章分别以阿根廷、巴西、智利为例，比较和对比了不同的政治和治理背景下独立审计机构三种审计模式的发展轨迹，在本书中，阿根廷的审计改革是作为一个改革失败的案例，智利的审计改革提供了一个懒于改革的案例，而巴西的案例证明了基于一系列调整逐步改革带来的美好前景；第七章提供了不同独立审计机构模式及改革路径的比较分析，同时陈述了研究的主要发现和政策含义；第八章总结分析，指出了未来我们如何进一步提高知识的方法，如何进一步理解政府财政独立审计以及独立审计机构在改善公共财政管理及惩治腐败方面的作用。

三、本书的翻译

本书中作者提到了大量的机构和专业术语，国内已经有翻译的，就遵从了已有的翻译，如果没有翻译的，译者根据自己的理解并与相关专家商讨后确定了一个比较接近和妥帖的译法；书中涉及的人名，以商务印书馆《英语姓名译名手册》（第4版）为准，一些没有被《手册》收录的拉丁美洲的人名，译者就进行了音译，原文的索引也进行了翻译以方便广大读者检索。原著中部

分表格使用的是西班牙语，其译文由就读于西班牙 Universidad Autónoma de Madrid 的程依依完成，在此表示感谢！由于译者水平有限，疏漏错误之处在所难免，恳请专家、读者批评指正。

曾萍

2016 年 9 月于南京

序一

在改革日程表上，治理和反腐败已经被提到中心位置，全球已达成共识，那就是良好的治理对消除贫穷至关重要。但是，研究发展的专家们的日程表显然不包括穷国的民众，发展中国家的人民自己要求政府更加透明、承担责任，他们认识到腐败妨碍经济发展，腐败导致每年数十亿美元流失，而这些钱本来可以用来减少贫穷、提高经济增长。

导致治理不善的原因不只是腐败，故而暂且不谈腐败程度。其深层原因是政府和被管理者、国家和公民之间的合约存在根本上的薄弱。卡洛斯·桑梯索的《政府审计的政治经济分析》一书雄才大略，指出产生薄弱的根源在预算过程，进而指出在广义上，根源在公共资源的管理上。

政府预算涉及的不仅是财政账目或者议会，它还反映了在稀缺资源的分配上、在政策优先的竞争上，选择是受政治驱动的。广义上说，预算就是治理，而预算，就是信任，反映国家和公民之间社会契约，预算体现国家政策重点的精确程度是一项重要指标，能够衡量国家社会合约的支撑强度。

可悲的是，这种信任在许多贫穷的、管理不当的国家被辜负，一些非正式的操作对预算审批就是一种嘲讽，而监督过程只存在于法律条文中。一个社会契约的有效性体现在权利和政治的力量要在法治的约束下，而不是流于形式。持续的腐败是法治薄弱的症状之一，其他症状包括问责机构的不力、公共资金管理中诚信体系的匮乏等。为了遏制腐败，议会、法律部门、独立

的媒体和强健的民权组织等监督和审查至关重要。

XI

桑梯索博士从实用的角度,探讨了制度障碍如何削弱了公共资金监管的完整性。特别是,他审视了独立审计机构在确保政府账目清晰、可理解上的作用,这样民众就可以向政府问责。本书重点放在公共财政的透明度上,它是防止腐败、保持政府为其财务管理负责的一剂潜在的良药,同时也赋予公民权利。独立审计机构是“辅助措施”,防止权利滥用和误用,增加政府财政信息的可信度。桑梯索博士令人信服地指出,审计机构是广义权利制衡系统的重要环节,在问责关系中起到连接作用。

对各国政府和国际金融机构来说,公共资源透明、问责管理非常重要,主要原因如下:良好的财政治理是建立高效国家的基石,才能为人民服务;在那些接受发展援助的国家,良好的治理对外部金融机构重要的原因是,它可以保证贷款和援助被有效使用在既定的用途上,正如本地居民有权要政府负责,捐助国的纳税人和国际金融机构的股东们也有这个权利。

桑梯索博士强调了审计机构和议会之间的关系异常重要,这一点非常准确。审计人员的审查工作遭到规避或者短路,原因往往是两者的关系产生了机能失调。审计人员的相关性和公信力在很大程度上取决于它们能摆脱政党利益和党派纷争,而审计的时效性也是如此。导致系统控制失效的常常是政治原因而不是业务能力。审计机构既不独立,也不起作用的原因是它们所处的政治环境恶劣。最终,政治对审计机构造成障碍,这也是本书提出的一个重要问题,而对这个问题的解答将会非常复杂。

《政府审计的政治经济分析》在公共财政的政治经济学研究上做出了突出贡献,在监督、问责和权利制衡等方面也提出新的理论视角。该书强调了在经济发展中,国家制度和问责机构的重要作用;该书还向发展中国家的决策者们提供了宝贵的指导,让他们在公共资源管理上提高透明度和加强问责有路可循;该书对于世界各地的从业者大有裨益,包括国际金融机构的人员,例如世界银行。

该书聚焦拉美国家,但是对于所有国家和地区,对于公共财政和会计领域之外的人士,也有一定的借鉴意义。发展中国家和新兴经济体国家中的学者、从业者和政策制定者在应对国家改革、在通过加强公共资源管理的完整

XII

性和问责制进行反腐时，会在该书的字里行间发现一些启发性和实用性的建议。有时候，这似乎是不可能的，但这一点也是迫在眉睫，必不可少，且可以实现的。

世界银行研究所副所长

桑杰·普拉汉

2008年11月12日

XIII

序二

《政府审计的政治经济分析》代表了一种大胆的尝试，它对独立审计机构在反腐败中所产生的真正影响进行了评估，同时也评估了独立审计机构（Autonomous Audit Agencies, AAA）在促进公共资源管理上所具有的潜力。

在重点对阿根廷、巴西和智利的独立审计机构的案例分析之后，桑梯索博士为那些负责控制政府的机构的绩效评估提供了一个批判性的视角，该视角还覆盖了影响绩效的各种因素——有正面的也有负面的。该书重点突出，强调了控制和监督国家的核心作用以及该作用对现代国家正常运转产生的重要影响，它提升该书以及书中提出的建议的重要性，不管我们是否同意书中观点，它们的确为我们在提高对政府的审查和控制的道路上另辟蹊径。

该书的一个突出贡献是，它强调监控制度和监督机构的效果受到政治力量的影响，该观点不仅强调了分析的重要性——孤立分析控制机构的绩效、业务能力以及介入的时机（事前控制，还是事前事后双管齐下），还强调了思索的重要性——思索审计机构所植根和运作的具体政治环境和制度背景，特别重要的一点是，要理解立法机关和行政机关在实际执行审计报告出具的审计建议时的政治动因。该书非常准确地强调了控制和监督系统内部各个部门相互协调至关重要，包括立法和司法部门，这是受阿根廷政治学家吉列尔莫·奥唐奈（Guillermo O'Donnell）提出的“横向问责”概念的影响。在这种环境下，霸权政治体制、削弱选举人和选民关系的选举制度从本质上说对控制文化的发展是有害的。

XIII

该书的另外一个主题是改革独立审计机构（AAAs）的重要性和面临的挑战。作者提供了巴西审计法院（Tribunal de Contas da União, TCU）的案例来说明渐进式改革要优于“大刀阔斧的”方法，巴西外部审计机构（Brazilian external audit agency）改革选用的是渐进式的改革和调整，是该地区比较成功的例子。事实上，AAAs的任何改革都必须考虑制度的轨迹、公共管理在控制上的发展水平，还要考虑管理部门坚持法治、遵守规章的程度，所以，改革AAAs不可以孤立或者突然进行。为了阐明这一点，作者援引了阿根廷国家审计总署（Auditoria General de la Nación, AGN）的案例，认为用纠正式的控制系统取代原先的国家账目委员会是不成熟的决定，是对某些英语国家审计模式的邯郸学步。

作者采用了2004年以来的信息，研发了衡量独立审计机构效果的新指标，通过指标突出了AGN在出具审计报告的时效性上长期存在弱点，而且其审计建议的影响力也差强人意。作者还强调了两个对政府监控产生负面影响的关键因素，一是每况愈下的预算制度（原因是紧急立法的滥用）；二是政治制度和选举制度引发的激励机制，桑梯索博士准确地描述了一个委员会决策主体（特别是长期被执政党主导）在运行AGN时所面临的一些困难，尤其是在撰写审计报告的时候；联系AGN和立法机关的主要机构是审计和账目委员会，而在该委员会人员的构成和领导人的遴选上也反映了这些困难。所有这些困难进一步说明必须要尊重阿根廷宪法的第八十五条款，其内容是AGN的主席要由政治反对派的主要政党提名，要保证AGN的实际权利掌握在该主席一个人手中，作者认为，在水平问责薄弱的环境下，该条款能确保反对派有效控制外部审计。

我认为阿根廷的宪法没有必要进行继续改革，而本书的论述为我的观点提供了理论基础，真正需要的是对上述宪法条款进行合理的规划，这样才能防止执政党主导AGN，防止执政党主导其他各个机构（主要涉及公共部门的外部控制和国家行政管理）。事实上，从1994年的宪法改革15年来，我们依然缺乏与宪法保持一致的AGN组织法来规范它的组织结构和职能运行，这就使得规范系统产生错位，有时候法律的实际实施与宪法的精神背道而驰，特别是在涉及AGN的职能独立和有效运转上。 XV

上述情形以及桑梯索博士提到的许多其他薄弱环节，毋庸置疑地说明改