

易丽丽 著

监督大变革:从控制走向治理

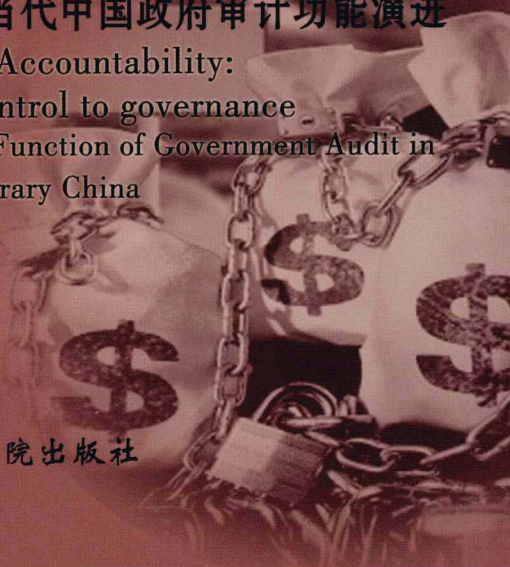
——当代中国政府审计功能演进

Great Reform on Accountability:

From control to governance

——The Function of Government Audit in
Contemporary China

国家行政学院出版社



监督大变革：从控制走向治理

——当代中国政府审计功能演进

Great Reform on Accountability:

From control to governance

——The Function of Government Audit in
Contemporary China

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

监督大变革:从控制走向治理:当代中国政府审计功能演进/易丽丽著.
—北京:国家行政学院出版社,2011.12
ISBN 978-7-5150-0194-4

I. ①监… II. ①易… III. ①政府审计-研究-中国 IV. ①F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 000442 号

书 名 监督大变革:从控制走向治理
——当代中国政府审计功能演进
作 者 易丽丽 著
责任编辑 沈桂晴
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京盛世双龙印刷有限公司
版 次 2012 年 2 月北京第 1 版
印 次 2012 年 2 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 10
字 数 251 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0194-4/F·037
定 价 28.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

一条永恒的经验是：任何掌权者都倾向于滥用权力；他会一直如此行事，直到受到限制。

——孟德斯鸠《论法的精神》

如果人人都是天使，就不需要政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。在组织一个由人统治的政府时，最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。

——麦迪逊《联邦党人文集》

致 谢

谨以本书献给我的父亲易显波、母亲王敏,感谢他们多年来默默无闻地为我付出,给我鼓励。

序

推荐学界新人的著作是一件令人欣喜的事情。一方面,从新人的著作中我们会发现自己播下的思想之种在生根发芽,在开花结果,在相继承承;另一方面,我们看到了新人思维观念和研究方法的超越。快速切换的社会变迁场景为新人的学术研究提供了源源不断的探寻公共治理问题的需求,获得了更多经验比较及鉴赏的素材,为他们的研究拓展了更为自由而广阔的空间;不断翻新的管理理论和思想流派则为新人的研究提供了更多的思维灵感和方法论工具。这让我们有理由期许公共行政研究的深化及本土公共行政话语体系的确立。

这部著作是易丽丽博士在其博士论文基础上修改、充实、完善形成的,是她历经三年潜心研究中国政府审计制度发展的成果。在文中,她对中国改革开放以来政府审计功能的演进历程进行了考察,对推动审计制度变迁的重要因素及其内在逻辑做出了一系列解释。此番努力

给我的总体印象是，关于我国政府审计制度变迁的“故事”讲得颇为精彩，清晰而生动，敏锐而有度，与此同时，作者的研究角度和理论分析也让我感到颇有些新意和创意，诸如由塔基、塔干、塔顶构成的“金字塔”模型、由中国审计工作报告文本分析折射的制度绩效与行动者作用，等等。

在国内学界，关于政府审计的研究多见于审计专业研究人员的研究成果，研究者的视角也多定位在审计专业范畴内，专注于审计规章、审计专业工具、审计技术等微观问题，鲜有对审计制度演进进行论述的论著。在公共行政研究的视域中，有关审计的阐述常见于教科书的行政监督章节中，作为政府“内监管”的监督制度和方式之一被提及。鉴于审计知识的专业性，论述往往止步于一般的管理原则和审计的基本方法，浅尝辄止。

因此，从公共行政学科角度来探讨审计制度对于国家政治生活及行政管理活动的影响，思考审计工具作为国家治理制度构建部分的意义，无疑是一个比较新颖的研究视角，它从审计这个断面诠释了国家统治形式及统治观念的变迁，试图发现政府审计内在功能承启转换与国家统治理念及结构的关系。作者在这个领域的研究尝试是富有价值的。在国家行政权力不断扩大，合约外包等政策工具应用日趋普遍的今天，加强包括审计在内的所有政府内监管制度的研究力度，也成为国际公共管理学界的一个基本共识。英国以克里斯托弗·胡德(Christopher Hood)为代表的一些知名学者指出：“政府内监管是问责体制的关键组成部分，不过还没有人对它进行过系统研究。但由于它在政治上和宪政上的重要性，政府内监管值得人们关注。人们往往认为，正统宪政制衡手段作为一种控制和制衡机制，面临着内在的困局和局限，在政府职能扩张的时代更是如此。政府内监管作为两种传统‘分权’制衡机制的中间手段，因而具有准宪政意义上的重要性。但政府内监管尚未得

到完美清晰的描绘,对其运行情况只有一鳞半爪的孤立研究,而不是将它作为整体现象加以分析。”^①

我国审计功能变迁及伴随变迁显现的理念、组织、管理方式变化是本书研究的主线。作者围绕“政府审计功能如何演进”、“如何理解审计风暴”、“行政型体制如何限制政府审计功能充分发挥”三个核心问题展开研究,将历史回顾与现实分析、经验与理论、事实与价值等因素结合起来,解释了当代中国政府审计演进的逻辑及面临的挑战和回应之道。

作者对政府审计功能变化的阐述包含了两个基本认知:第一,中国政府审计制度的功能变迁源自于多重因素或动力的影响,其制度选择是在政府改革诉求、利益博弈、路径依赖、领导人强势推动等综合作用的作用下进行的。审计制度发展既是理性的制度筛选过程,也是人格化力量或运动式治理方式使然;既表现为积极的组织适应性学习与调适,也存在着被动防御与改革异化。总之,作者透过政府审计制度演进的分析,力图显现中国行政管理体制改革进程中一些复杂的现象及其内在的特质。

第二,政府审计功能是伴随着政府管理环境、管理理念、管理能力的发展而不断演进、变化的。政府审计作为制衡、监督、控制的一种重要监督手段,与公共权力相伴而生,如影随形;在君主专权时代,审计充当着皇权的“保护神”;在民主时代,审计是受托人代表民众防范权力的恣意妄为,捍卫民众主权的“守卫者”。因而,审计的监控作用是人类政治生活的一个永恒主题。

与此同时,适应于一定时期政府管理理念的追求及其管理目标的要求,政府审计的功能处于动态调适与转换之中。在不同时

^① [英]克里斯托弗·胡德、科林·斯科特、奥利弗·詹姆斯、乔治·琼斯、托尼·查沃斯. 陈伟译. 监管政府:节俭、优质与廉政体制设置. 上海:生活、读书、新知三联书店, 2009:3.

期，审计功能变化表现为政府审计理念的创新，审计内容和重点的转移，不同模块功能间的此消彼长，审计组织机构与权限的调整、适应不同类型审计任务的多样性的审计工具拓展及应用等。近年来，审计活动涉及的领域不断扩大，管理方式也更具前瞻性和创造性。财政审计、绩效审计、环境审计、管理审计等审计逐渐进入人们的视野，成为塑造责任政府的治理工具，拓展了审计的空间和作用，增强了国家对权力监管的能力。我虽不敢使用“审计爆炸”、“审计国家”这样的术语来描述，但毋庸置疑的是，伴随着政府治理模式的改变，政府审计的确在发生着重要的变化。

2008年3月，我国政府审计实践者提出政府审计应作为一个国家经济运行安全的免疫系统，发挥审计的免疫功能。在我国审计理念正从过去的“看门狗”、“经济卫士”转变成为“免疫系统”的载体。透过审计的监督及早发出预警信息，以推动全社会经济运行系统改进机制、健全体制。政府审计免疫功能是从传统审计向现代审计转型的一种有益探索。

对于权力的制约，我们面对的公共问题依然严峻。国际金融危机阴霾仍未散去，近期欧洲主权债务出现危机，今年美国主权信用评级遭遇下调，经济领域的一次次“地震”，给我们公共治理留下诸多困惑。作为作者的博士生导师，我期待作者能将这个话题更深入、精致地研究下去。

是为序。



2011年10月20日 太阳园

Preface

Governmental auditing has a long history as well as remarkable flexibility. Historically in China, auditing is said to go back to the Zhou Dynasty in 1100 BCE (before common era). Elsewhere, it was practiced by the ancient Greeks, Romans, and Hebrews. In the broadest sense, auditing is a means of systematically promoting internal and/or external transparency in government for its financial dealings, internal management, and programmatic activities. More specifically, it is used to assess the efficiency, economy, and effectiveness of the use of public resources. Audits may occur prior to government activity, including spending, or after. They may be carried out internally within administrative agencies, by an independent governmental auditing agency such as the U. S. Government Accountability Office (GAO, previously General Accounting

Office), or by an outside body. As a general principle, auditors should avoid involvement with public policy choices, but rather focus on administrative operations. Of course, this is sometimes difficult because policy and administration may be inherently linked together.

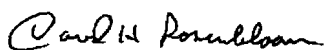
Auditing of finances, management, programmatic activity, and performance is a central facet of contemporary public administration. It provides much needed feedback on administrative performance and, when public, enables the citizenry to gain greater information about how government is operating. Without internal and/or external auditing, governmental accountability is difficult to achieve. This is especially true in today's public administration, which recognizes that auditing finances and processes alone does not necessarily produce desired programmatic results and policy outcomes.

However, public administration is complex and audits are part of that complexity. To those administrative units being audited, audits may appear to be undesirable bureaucratic "red tape" even as they are intended to be a mechanism for promoting better performance. During the "reinventing government" effort in the U. S. in the Bill Clinton-Al Gore administrations in the 1990s, the federal inspectors general approach to auditing was denounced as too focused on minor deviations from standard operating procedure and too stifling to innovation. U. S. federal employees were said to be afraid to take common sense steps to improve administration and policy outcomes for fear that inspectors general would condemn their activities as unauthorized by law, administrative regulations, or common practice. The reinvention effort attempted to shift the focus of audi-

ting activity so that it would help government managers to improve administrative performance.

This excellent book is very much in keeping with contemporary public administration in which audits have generally moved from concentrating on control of finances alone to improving governance. It does much to explain the roles of auditing in contemporary Chinese government and offers valuable recommendations for strengthening them. The book's conclusion that China should consider developing a legislative audit is very sound. In the past two decades, the U. S. GAO, which was founded in 1921 as an agency of the Congress, has proved invaluable to improving administrative performance. I hope this book is widely read because better public administration improves the well-being of governments and their citizenry. The author is to be commended for producing such a fine and valuable book.

David H. Rosenbloom



Distinguished Professor of Public Administration
American University
Washington, DC, USA

序(译文)

政府审计活动具有悠久的历史,且具有很强的灵活性。据传,审计活动在中国可追溯到公元前1100年的周王朝。古希腊、古罗马和希伯来等地也曾出现过审计活动。总体而言,审计活动是政府在财政事项、内部管理、规划活动等方面系统地提高对内对外透明度的一种手段。具体来说,审计活动被用来评估公共资源使用的绩效(效率、经济、效果)。审计活动包括对支出的评估,有事前和事后两种审计方式。审计活动既可由位于政府内部的审计部门执行(如“美国政府责任署”GAO,前身为“美国审计总署”),也可由外部机构执行。重视行政业务的运行而不参与公共政策的选择是审计人员的基本准则。但由于政治和行政本身就存在着紧密联系,对很多审计人员来说这一点有时很难做到。

对政府财政、管理、规划活动及绩效进行审计在当代公共管理中越来越重要。审计活动不

仅为行政管理提供了必要的绩效反馈，还能使公民更多地了解政府实际运行。没有内部、外部审计，政府很难实现其责任。在当今公共管理领域，人们已深刻认识到，仅仅对政府财政或者运行过程进行审计不一定会实现其预期计划的结果及政策效果。

然而，公共管理活动错综复杂，而审计活动是这一复杂活动的一个方面。对于那些正在接受审计的行政部门来说，即使这些活动是促进其良好运行所必不可少的环节，审计活动也显得不受欢迎，被视为官僚习气的体现。美国在比尔·克林顿、艾尔·戈尔政府执政时期，“重塑政府”浪潮风起云涌，联邦检查员被谴责在审计活动中过于关注标准流程中的细小偏差，且过于压制创新。据说美国联邦政府职员因害怕检查员根据法律、行政法规及惯例谴责他们而不敢从常识出发，提高行政管理及政策活动的绩效。政府流程再造试图转变审计活动的侧重点，从而帮助政府管理者提高行政管理产出。

这部优秀的作品与当代公共管理的发展方向——审计活动已逐步从单一的财政控制转向推进国家治理保持一致。该书详细地阐释了政府审计对当前中国政府的作用，并提出加强审计作用的宝贵建议。该书的结论——中国应考虑基于法治的立法型审计是非常重要的。作为国会的下属机构，成立于1921年的美国审计总署(GAO)在过去的20年里，在提高政府绩效方面体现了其宝贵价值。我希望该书能被广泛阅读，因为良好的公共管理能够大大提升政府的善治和公民的幸福。作者能写出这样一本有价值的作品十分值得称道。

美利坚大学公共行政学特聘教授

戴维·H. 罗森布鲁姆

2011年12月 于美国华盛顿特区

前 言



20 世纪 70 年代末 80 年代初，一场声势浩大的行政改革浪潮在世界范围内掀起，这场发源于英国、涉及公共管理部门的改革运动被打上“重塑政府”、“新公共管理运动”、“管理主义”、“企业家型政府”等各种标签。究其源头，这是被财政危机逼出来的运动，财政的赤字与随之而来的政府信用赤字有如架在政府“脖子”上的两把刀，政府被迫进行自我革命。

在这场全球政府改革运动中，项目预算、绩效管理、战略管理、顾客至上、考虑成本与效益、人力资源开发等主要源于私人部门的管理方法与理念，开始被公共部门采纳并运用。美国学者戴维·奥斯本等著的《改革政府——企业精神如何改革着公共部门》一书更是成为克林顿政府改革的指南。公共行政学学者的研究与政

府改革实践如此紧密相联,意味着这一改革的趋势势不可挡。

奥斯本认为所谓的企业家政府要遵循十项原则,分别是:①政府角色重新定位,即应该是“掌舵”而非“划桨”,政府应该把自己局限于决策,而不是“实干”,实行治理的政府是让他人去执行;②善于授权,而非事必躬亲;③引入竞争机制,但前提是规范什么样的竞争可以开展;④注重目标使命而非繁文缛节,首先界定目标和任务,再制定必要的规章和预算,然后放手让公务员去履行各自职责,成为任务驱动型政府;⑤重产出而非投入,将效果与预算挂钩;⑥具备“顾客意识”,“顾客”即公民,政府应该是受顾客驱使的,其宗旨是满足顾客需要;⑦有收益而不是浪费,政府应是有事业心的,为回报而投资;⑧重预防而不是治疗,政府应有预见能力;⑨重参与协作的分权模式,充分发挥一线公职人员的能动性;⑩重市场机制调节,善于建立市场机制,而非仅靠行政指令控制。

企业家政府理论在新公共管理运动中具有相当的影响力,其核心是在推动建立一个花钱少而效率高的政府。在这场改革中,中国也不例外,转变政府职能,深化行政体制改革,将行政权三分为决策、执行、监督,重视“掌舵”,强化监督;市场化导向的事业单位改革,公立医院等事业单位引入竞争,科研、文化事业等逐步推向市场;政府部分职能下放,放宽社会组织发展空间,规范和扶持社会组织发展;省直管县全面推行,地方踊跃探索街道办事处撤销等权力下沉举措;监察部新成立绩效管理监察室推动全国各级政府绩效管理;以“顾客”(公民)需求为导向的行政服务中心如“雨后春笋”般建立,立足为企业、为公民提供便捷高效的服务;基层民主稳妥向前推进,业委会、居委会、村委会自治如“星星之火”,中国政府改革的深化不断表明中国政府也在全球政府改革的背景下从单中心控制向多中心共同参与治理迈进。正所谓政府改革只有起点,没有终点。《人民日报》也深刻地指出:如果说改革之初要突破的是思想“禁区”,那么今天的改

革,要突破的则是利益“雷区”。我们也意识到改革是一个庞大的工程,经济体制改革有待进一步完善,行政体制改革步入深水区,事业单位改革举步维艰,政治体制改革已经滞后,社会管理任务繁重,维稳压力难减。

二

改革如果只是技术性的修复,已满足不了公民的期望,真正的改革是权力的分配与再分配。政府审计作为监督的主力,在权力的分配与再分配中作用可大可小。在中国,往大里说,政府审计可以是权力部门对行政部门的监督工具,往小里说,政府审计是政府管理中的一环,监督行政系统,是政府管理的职能之一。新公共管理运动重申管理主义价值,政府施政的基本价值在于“三E”:经济(economy)、效率(efficiency)与效能(effeteness),强调效率价值的优先性和工具理性。政府审计是管理主义价值追求的有力手段,绩效审计的盛行,帮助政府提高了管理水平和国家治理能力。

不论是发达国家还是发展中国家,改善公共部门的管理,加强会计和审计工作,强调责任与回应,鼓励从单中心控制向多中心治理都是各国政府追求善治的努力。政府审计机构被寄予提升预算可信性和国家治理能力的期望,防治腐败,增加政府责任,增强公众对政府使用公共资金的信任的重担都落在了政府审计组织的肩上。2008年金融危机,2011年的美债、欧债危机一再敲响国家经济安全的警钟,我们需要一个有效的国家审计组织成为各国的呼唤。

国家审计组织怎样才能有效?能否成为权力制衡机制中的一部分?与行政、司法、立法机关的关系如何界定?政府审计组织的独立性如何保证,是否越独立越有效?政府审计怎样才能改善公共财政管理,促进预算公开透明?如何定位政府审计角色,应该是什么或可