

公共责任与公共权力审计研究

Public Liability and Public Power Audit Research

■ 蒋燕辉◎著

非
外
借



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

公共责任与公共权力审计研究

Public Liability and Public Power Audit Research

■ 蒋燕辉◎著



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公共责任与公共权力审计研究/蒋燕辉著. —北京: 经济管理出版社, 2018. 10
ISBN 978 - 7 - 5096 - 6071 - 3

I. ①公… II. ①蒋… III. ①政府审计—研究 IV. ①F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 240773 号

组稿编辑: 杨 云
责任编辑: 任爱清
责任印制: 黄章平
责任校对: 陈 颖

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 11.25

字 数: 178 千字

版 次: 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 6071 - 3

定 价: 68.00 元



· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

内容摘要

无论责任审计还是权力审计，都离不开对人“自利”和“有限理性”属性的研究。人的自利是与生俱来的，是人的天性！它根深蒂固地内置或内嵌于社会科学中。无论经济学、法学、政治学、社会学，人自利的本质属性都发挥着积极作用。本书在责任审计与权力审计研究时，力求把其人性研究落到实处。

国家治理理论研究离不开经济人假设，人的理性自利属性才是经济人学说的根本。无论是国家、社会、行政组织还是企业，都总在人性“利己”与“利他”之间权衡，并在两者双赢局面中前进。

公共责任和公共权力审计的动力来自以下三个假设：换句话说，在自然人到经济人的演进中，也依赖三个假设。①资源稀缺；②人的需求多样和无止境；③环境复杂和不确定。正因为资源稀缺假设，才进一步产生了审计的成本效益原则；才把对公共资源监督（乃至公共责任和公共权力审计）看成头等大事，自利与机会主义也才有了存在的必要和基础。

责任和权力审计先是一种人类适应环境的客观需求。人的有限理性、机会主义倾向与环境的复杂性及不确定性密切相关。环境的不确定性意味着人类不能确切把握事物发展，任何人都会因为环境的不确定性和复杂性而不可能拥有完备或对称的信息。在公共资源交易中，总会存在两种这样的情况：一方处于信息优势地位，另一方处于信息劣势地位。在此背景下的任何人都不会是全知全能的，在追求自身利益最大化的过程中，任何人的行为都会有重大偏差。但人的需求多样及无止境属性，又驱使他们在冒险中“碰碰运气”，由此可见，审计就是在不断纠正人类行为的偏差。

责任和权力审计还是一种自利与利他的理性均衡。现代社会关系越来越复



杂、信息技术越来越先进、市场竞争越来越激烈的背景下，利他与利己的均衡效应更加凸显。如果从社会角度看，没有合作就没有竞争；没有群体就没有个体；没有大家（或没有国家）就没有小家。如果从公共资源监督角度看，没有利益相关者群体，也不会有某些股东、债权人、政府机构和社会公众个体。

在人类社会，责任及权力都是一个敏感的话题。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，成果颇丰。当前，有些学者研究责任审计，其目的是以审计“问责”方式约束公共权力，实现政府治理模式中的责权对等和责权机构均衡。另外一些学者研究公共权力审计，则是为了对公共责任审计理论研究加以递进，实现对权力自律和他律的有效均衡。力求“权为民所用”。

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权力（简称行权）状况作为出发点，在现有研究基础上，进一步深化公共权力审计研究，从细化公共权力、构建权力导向审计模式和构建公共权力审计监控机制三个方面着手，分析论证了对公共经济权力的审计现状、审计难题和成因。

本书的研究意义包含以下几点：

从对公共责任及公共权力审计的视角，从理论及实践两个层面，剖析了审计研究中的几大理论难题和实务阻力。因此，本书的研究意义体现在理论价值和实务价值。

首先，从理论意义看，丰富公共责任与公共权力审计理论并指导审计实践。从研究成果对相关审计理论的贡献方面看，本书合理地阐述了公共责任审计和公共权力的理论基础，界定了其审计的对象、目标及范围，明确了其审计的责任范围。针对我国客观环境设计了一套可行的审计测试及评价的框架。

公共性也是社会存在的基础，公共性研究本来属于社会学研究范畴，公共性概念的完整内涵是在近现代社会发展过程中逐步取得的，是在反思现代化问题的基础上提出的。在马克思看来，人是一切社会关系的总和，是类存在物，人总是生活在社会之中，孤立的个人是不存在的。“人对自身的关系只有通过他对他人

的关系,才成为对他来说是对象性的、现实的关系。”^① 中国社会学者黄平提出:“由公共资源、公共价值观所支撑的公共性是社会和谐发展的基石。以往的社会研究只重经济、重有形、重政府资源,而轻无形、轻社会文化资源,也未把公共资源问题提升到理论层面,致使理论分析停留在具体事项的说明上,而缺乏对社会整体发展本应具有的理论穿透力。”^②

其次,从实务意义看,因研究成果对其相关审计实践有指导意义,在上述理论研究基础上,本书研究了公共责任和公共权力审计操作流程中的具体难点,设计了可行的公共责任和权力审计的操作路径,力求将理论研究成果应用到其审计实践中去,对实践提供有效的指导。本书也对公共责任和公共权力审计向纵深发展发挥了促进作用。

在本书的理论与实务研究中,着重解决现实生活中的审计问题。本书努力探讨公共责任和公共权力审计存在的难题,力求开拓研究思路和研究视野,提出未来预期的研究创新成果。最终,使得审计理论能够指导社会实践。

物、人及制度三个因素是保护公共资源、维护利益相关者不可或缺的。审计界对“物化研究”已经非常深刻了。但对“人性研究”比较短缺,特别是对公共责任和公共权力审计的研究成果更短缺。越缺,才越重要。例如,对权力审计的研究,审计署前署长李金华认为,国家审计的战略目标在于加强对权力的制约与监督。^③ 因此,本书通过对公共责任及公共权力审计的研究,力求挖掘其审计监督体系中的合理“责权机构”,推进高校审计理论研究迈上一个新台阶。

对公共责任及公共权力审计的研究,只有从制度化的角度才能找到应有的研究深度,本书力求做到这一点。公共审计不是简单的经济基础问题,而是上层建筑领域中有关社会公共治理结构的棘手问题。本书力求从制度化的角度研究公共审计的基本框架,从制度创新角度研究解决社会矛盾的根本方法。由此可见,公共审计的根本问题实质上是体制上、制度上的根本问题。本书力求从制度上、体制上研究和解决公共审计发展问题,只有这样,才能解决主要矛盾。

公共审计以人(而不是以物)为主导,当然研究人(而不是研究物)是本

① 卡尔·马克思.1844年经济学手稿[M].北京:人民出版社,2000:60.

② 黄平,王晓毅.公共性的重建:社区建设的实践与思考.北京:社会科学文献出版社.扉页部分.

③ 李金华.国家审计的本质和战略思考[J].科学新闻,2003(15):3-5.



书的根本目标。事实上,各国公共审计实践都表明,公共审计绝不是审计机关“自弹自唱”的一支“小曲”,而公共审计的任何发展与变革都是内、外环境飞速变化的结果。所以,公共审计方面任何蛛丝马迹的变化,都必然牵扯着众多利益相关者之间激烈的权利矛盾。为此,本书研究力求起点高、环境范围广、难度大,力求挖掘公共审计难题的本质。

本书预期创新体现在以下几点:

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用环境分析方法,对公共责任和公共权力审计相关项目进行了分析和研究。

④在公共责任及公共权力审计研究的基础上,提出“公共审计”理念。

当然,本书也存在一些薄弱之处,例如,在公共责任审计方面没能实现对各项经济责任的细化研究,在公共权力审计方面也没能进一步研究权责如何对等问题、权责如何匹配问题等。此外,本书在对人审计时,研究了人的理性自利问题,却没能研究通过制度化的主观因素更好地约束人、约束权力。

关键词: 公共责任 公共权力 审计监督 审计制度

前 言

近年来，随着我国现代化、城市化及市场化的进一步发展，“公共性建设”已经进入了一个飞速发展期。公共资源和公共产品得到较全面的公共治理，基础设施和民生项目得到更多的公共建设。“公众”已经成为营利与非营利组织最重要的利害关系人。

与“公共性建设”俱来的重大审计变化是责任审计及权力审计的服务对象，其已经演变为社会公众。例如，公立医院、公立学校等审计监督问题，公共福利的社会公正及社会公平问题，民主政治、民主政府、民生基础、公众评议或公众协商、公众决策等问题成为社会公众最广泛议题。因此，从“公共性”起点出发研究审计，不仅有助于完善国家治理理论（乃至组织治理理论），也有助于完善责任理论和权力理论。

公共权力审计的研究价值是对权力理论的进一步完善，同样，公共责任审计的研究价值也是对责任理论的进一步完善。无论集权、分权，还是权力保障，权力始终是政治学及法学的研究对象。尽管东西方学者存在各种研究差异，但公认的权力控制论、权力能力论及权力关系论等基本理论则相对稳定。正因为权力的强制性特征，使得人类在研究权力审计的同时，对称地研究责任审计。“责”与“权”永远是一对相互制衡、相互对立的矛盾统一体，审计问责就是完善权力鉴证、实现权力制衡及提高权力效益的必要手段。

此外，政府治理的最有效措施之一是建立“责任政府”。而建立责任政府就意味着政府必须根据宪法等法律规定，正确行使公共权力，以保障公民权力与公



共利益。^① 根据约翰·洛克的国家理论,政府审计代表政府(或国家)控制公权,使公权与私权、效益达成平衡。通过审计鉴证手段,对行政财权运行的合规性和效益性进行评估;独立及客观地界定政府对公共资源、公共产品或公共项目的责任;通过披露各项责任信息,克服治理中的信息不对称,充分满足公民知情权的需求;通过实施责任追究,强化对行政财权的约束以提高吏治水平。

本书选择研究公共责任及公共权力两个审计标的,是因为符合目前中国的客观及主观环境。自古以来,审计就是国家重要政务工具之一,当前更是如此。从中国的客观环境来看,除了在市场经济条件下发挥私有制积极效应之外,更关注的是在市场失灵时政府行为的有效调节作用。在公有制背景下,只有对公共责任、公共权力实施严格审计,才能有效保障公共资源合理利用、保障公共财政支出有效运行、保障公共受托责任真正履行。从中国的主观环境来看,党和政府反复倡导对公共责任及公共权力的监督。党的十八大报告指出,“推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度,健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度,加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行”。

近年来,政府审计研究在公共管理学的基础上,结合政治学、法学和控制论等研究成果,不断丰富自己的理论体系与研究方法,逐步发展成为一种关于公共责任审计及公共权力审计等监督理论,以及对市场经济活动执行公共控制与私人控制的比较优势研究理论。本书基于前人的研究成果,力求进一步丰富公共责任及公共权力审计研究内涵,为审计理论与审计实践研究添砖加瓦。

一、研究动因

由公共资源、共同价值观所支撑的公共性是社会和谐发展的重要基石。换句话说,公共导向的审计模式就是政府审计监督体系的核心。

论及审计的公共性本质,常有四个表现:公众性、公开性、公共舆论性(或公众知情权的需求)和公益性。

(1) 公众性。政府审计和民间审计的一切服务目标都是公众,只有实现对

^① 王和平,陈家刚.论责任政府的宪政基础[J].中国行政管理,2011(9).

公共资源及公共产品的公共治理，才能满足社会公众的需求。

(2) 公开性。无论政府对公共财权的有效运用，还是外界对公共教育和公共医疗的审计监督，都应当保障信息的完全透明及公开。反之，没有公开性，就不会有真正的审计。

(3) 公共舆论性。民意、民生的需求是依靠公共舆论反馈和表达的，政府审计如果不能得到社会舆论支持，也就证明政府审计没有尽到社会责任。公共舆论性反映了审计的内容属性。

(4) 公益性。无论政府的善治，还是各类组织善尽社会责任，公益性反映了审计的社会道德及伦理属性。有鉴于此，本书才最终选择了公共权力与公共责任审计研究命题。

人民利益或公众权益的呼唤，是我们有效履行公共责任和正确行使公共权力的根本宗旨。2018年初，习近平在两会中的全国人民代表大会第一次会议上讲话时强调：“始终要把人民放在心中最高的位置。”他提出：一切国家机关工作人员，无论身居多高的职位，都必须牢记我们的共和国是中华人民共和国，始终要把人民放在心中最高的位置，始终全心全意为人民服务，始终为人民利益和幸福而努力工作。^①

公共责任及公共权力审计（以下简称“公共审计”）是一种有效监督机制和治理手段。常规性的政府审计活动往往对社会经济发展起着重要作用，而公共责任和公共权力审计活动则各具特点。因此，对其研究也具有特殊性。它不仅要研究政府治理公共资源的普遍规律，也要研究其特殊属性或中国特色。受国家宪法、监察法及国家政策的驱使，使得我国各级政府机关、行政单位有责任建立健全各种对公共资源的监督体系和约束机制，对公共权力及公共责任采取各种必要的审计措施。

行使公共权力且履行公共责任的机构有许多。大致包含公立学校、公立医院、政府行政机关、政府成立的公益组织等。这些机构既对公共产品来“行权”和“履责”，也实施各项严格的公共治理行为以满足公众日益提高的知情权。研究公共审计，不仅有助于识别上述公共机构存在的各种重大缺陷，预防其形式主义、享乐主义、腐败和奢靡之风；同时，也能衡量或界定我国公共治理水平且保

^① 人民日报，2018-03-20。



证公共管理质量。此外，公共审计的研究价值更表现在：建立健全“法制牢笼”，严格约束各级领导干部职业操守和职业行为；高度关注行政机构组织作风建设、不断提高国家工作人员的职业道德及职业操守、保持慎独、慎微、慎初、慎欲的职业价值取向。

从国家与社会治理的角度来讲，建立健全各种事业单位的公共责任及公共权力的监督机制，就是在“夯实执政基础”。2018年两会提出：中国特色社会主义大厦需要四梁八柱来支撑，党是贯穿其中的总的骨架，党中央是顶梁柱。同时，基础非常重要，基础不牢、地动山摇。在基层组织，上面千条线、下面一根针，必须夯实基层。可见，公共权力及公共责任审计具有十分重要的政治意义。

近年来，我国政治法律环境的优化为公共审计奠定了基础。近期，党的十八大报告又指出，“推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各个领域办事公开制度，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度，加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行”。因此，我国具备了实施和推广公共审计的客观条件及外界环境。

二、研究背景

党的十八届三中全会新近提出“推进国家治理体系和治理能力的现代化”“增强政府公信力及执行力”“建设法治和服务型政府”“政府要不断改善行政管理方式，提高治理效率和治理水平”等号召，为本书研究奠定了一个良好的政策背景。

公共责任及公共权力审计活动是“内嵌”或“内置”于各级行政单位的，不仅依赖外部环境监督及公众舆论监督，也同样依赖政府及行政单位的内部监督。

2012年执行《行政事业单位内部控制规范（试行）》、2015年1月1日开始实施新预算法、2018年初全国两会再度修改《监察法》等，从制度层面上，都为建设人民满意的服务型政府、保障公共服务效率及效果、建设和谐的服务型政府提供了相应政策保障。

从历史角度来看，社会经济的不断发展以及公众生活的不断改善，使得各项

经济基础推动“上层建筑”（覆盖公共责任及公共权力等方面）变革。只有上层建筑变革才能不断适应新的经济基础。这是人类社会发展的—条“普遍规律”。党的十九届三中全会通过《深化党和国家机构的改革方案》。同历次机构改革相比，这一改革力度之大、影响之广，触及的利益关系之复杂，都十分罕见，充分彰显以习近平同志为核心的党中央将改革进行到底的决心。

开展公共责任及公共权力审计研究还是为了不断提高各级政府机关的公共治理效率。有些行政机构职责划分不够科学，效能不高，职能转变不到位；有些政府治理失灵行为，已经严重制约市场经济发展，制约了人民生活水平的提高，影响了公共资源配置效率。因此，希望本书研究成果能为解决上述问题，奉献自己微薄的力量。

三、研究思路

以公共受托责任、新公共管理、国家治理理论、系统论和控制论等为理论基础，本书通过文献综述法、环境分析法、实践研究方法等相结合的方法，研究如何进一步提高公共治理水平，如何完善我国公共项目建设，如何强化公共责任与公共权力的审计监督机制。

首先，文献综述法。本书不但总结了公共责任审计和公共权力审计的理论基础，而且对其研究现状和研究差距进行了分析。同时，本书分析了监督学及控制论在公共管理中的重要作用。

公共责任理论及公共权力理论的审计研究，其根源和本质是对“制度”研究和“制度创新”研究。成因是：美国会计学会（AAA）早在1973年发布的《审计基本概念说明》中指出：审计是一个系统化的过程，即通过各种认定的证据，以证实这些认定与既定标准的符合程度，审计的作用、审计的目标、审计的标准、审计师承担的各项审计责任都是由“审计制度”最终决定的。当然，从制度性来看，政府审计制度、注册会计师制度、内部审计制度三种制度构成一套完整审计监督制度体系。可见，制度研究才发挥着关键作用。

审计理论应当从制度的维度进行细化、深化。唯有研究“制度创新”（即制度新常态），才能从根本上解决中国资本市场及公共治理领域中的制度评价及制度检测难题。有鉴于此，本书不仅对公共受托责任理论、公共权力和公共财政理



论进行了研究，也对社会资本与社会治理理论、政府审计与国家治理理论进行了研究。本书力求以制度研究，特别是审计制度研究为根本，努力挖掘控制论、监督论中的核心难题，剖析成因，并且找到解决问题的线索及答案。

从物化审计研究（如报表审计、绩效审计研究等）转化为“人性化”审计研究（如人力资源审计、责任和权力审计研究），或者从刚性审计研究转化为“弹性”审计研究，在我国众多审计前辈及全体学者的共同努力下，审计理论界已经取得了各项重大理论飞跃。当然，由于外界环境使然，随着组织规模的不断扩大，资本市场的日益复杂；社会结构、政府结构、单位结构、上市公司结构等出现多元化趋势；公共责任及公共权力审计对于提高政府公共治理效率、不断完善各级组织良好运行，也都发挥了重要作用。

当然，公共审计研究永无止境。因为公共制度终究是由人来制定、由人来设计、由人来执行。人都有私权、自利、有限理性的本质属性。与公权、公利、和谐理性存在巨大差距。因此，对人的监督、对人的行为的监督、对人履行责任的监督、对权力的监督，永远都是审计研究的根本。为此，本书努力坚持这一根本。

其次，环境分析法（或因素分析法）。环境研究是永恒话题。本书特别倡导，外因是条件，内因是根本；内因和外因同时发挥作用。中国是一个以公有制为主的国家，国有企业也占据着主导地位。中国特色的审计理论研究及审计难题化解，都必须纳入中国特色的外界环境。包括国家治理、社会治理、公众公司治理、公共项目建设等外部环境。绝不能“只见树木，不见森林”或“一叶障目，不见泰山”。

只有对外界环境的分析和研究，才能剖析政府及组织中的“固有局限性”或“固有风险性”。如政府失灵现象、管理层凌驾内部控制之上、人为判断失误、部门串通和集体舞弊等现象。

中国特色的审计环境研究是本书的主旨。审计署长刘家义指出：中国特色社会主义审计理论根植于中国特色社会主义理论体系，于国家政治治理、经济运行、民主法治、市场机制、历史文化等各个方面紧密相连，有鲜明的时代特色。有鉴于此，本书力求结合中国特色的国家治理和组织治理环境，研究中国特色的公共权力及公共责任审计理论。与此同时，本书也把中国与西方审计理论进行了差异比较，研究中国审计监督体系中存在的问题及其影响因素。此外，“大政府、

小社会”历来都是中国社会的根本特征。本书着力把握这一社会学视角，找到适合中国环境并且能解决中国责任审计和权力审计难题的根本途径。

最后，审计理论研究的哲学方法以及案例研究方法。在传统审计文献中大家很难找到用哲学方法论述的文章和专著，直到1961年莫茨（R. K. Mauts）与夏拉夫（H. A. Sharaf）合著的《审计理论机构》开创了先河。他们所用的哲学方法与多数会计研究不同。

徐政旦、朱荣恩和谢荣等教授，在《审计研究前沿》（第二版）第三章“二、审计哲学研究的途径与方法”中指出：“莫茨和夏拉夫并不倾向于采用数学法，而是大力主张采用哲学中的概念探讨法……在审计理论的研究方法中，莫茨和夏拉夫认为，由于审计中存在着客观事实与主观估价这两个（不同）研究课题，哲学研究方法对发展审计理论较为有益。”^① 审计哲学研究的途径和方法有四步：一是理解，以概括性的眼光对审计理论作全面思考；二是展望，从综合的、相互联系的角度考虑每个审计问题；三是洞察，超越偶然的惯例和信念去深刻认识推论的前提；四是想象，预测理论的前景和目标。审计哲学研究方法的特点，表现在要把审计学科领域与相关学科（如政治学、监督学及公共责任理论等）融会贯通，积极借鉴相关学科研究成果。本书力求实现这一目标。

同时，本书划分了“主观估价”与“客观事实分析”两个途径，不仅把握双方本质区别，也把握双方的密切联系。本书首先研究了一些公共责任和公共权力审计方面的现实环境；其次，研究了客观现实与主观判断的分歧，通过设想解决分歧的途径来印证本书审计理论的研究成果；最后，提出审计展望和理论研究的未来方向。

“客观事实描述（例子）”远胜符号。在推理时既可用例子，也可用符号；有些人两样都不用，只是照事论事，随意加点假设就算是推理。有科学性的思考，用例子是远胜用符号的。此外，审计是以符号组合而成的一种语言，严格来说，任何语言文字都是符号。画面是没有符号的，但也是表达的一种方式。用大量的字来表达画面，就成了例子。思想是抽象的。要证实抽象思想的正确性，审计就大有用途，因为它是最严谨的语言。但有效的思考方法却是要将抽象现实化。画面比符号较接近现实，也较容易记。所以在思考上，用例子就远胜用符号

^① 徐政旦，谢荣，朱荣恩等：《审计研究前沿（第二版）》，上海：上海财经出版社，2011：35。



了。因此，本书力求对客观现实描述得简约且真实、贴切和通俗、能够反证。

案例研究和案例投资方法的应用，是为了进一步印证本书的基础理论研究结果。我们在第七章构建公共权力审计机构的研究中，借助学者苗连琦、黄焱晔、邓晓梅、朱春雪等翻译的《透明国际：公共采购反腐败手册》（中国方正出版社）一书，分析了国际采购流程中存在的种种公共权力异化的乱象！

本书采用公共审计研究的案例分析方法，目的在于说明公共责任审计和公共权力审计理论研究，并不是一种抽象和空洞的理论研究，而是存在大家周边的活生生的实例。案例研究方法将会丰富大家研究的思路、拓展研究视野。

四、本书研究框架

本书设计研究框架时，力求如下目标：①孰是孰非并不重要；②问题要通达、简约和有侧重点；要留出产生不同答案的余地；③要有预感和预期；④要能换几个角度思考；⑤要用例子（客观事实描述）去超越符号。

本书设计研究框架时，力求定性研究与定量研究结合，理论结合客观实际。作者基于组织治理（乃至社会治理、国家治理）视角，对公共责任及公共权力的外审及内审，从理论与应用两个层面进行深入研究。

责、权、利三者，本书对责任和权力审计，淡化对利益审计。尽管责任、权力、利益（简称责权利）三者是一个高度统一的联合体，对三者的监督离不开审计。从三者因果关系来看，行“权”履“责”，才会产生相应的利益，因此，本书更侧重于对责任和权力的审计。

本书包括以下八章内容：

（1）界定并阐述。对公共责任与公共权力审计研究中的理论基础、研究背景和研究目标、研究意义和研究内容、研究思路和研究方法、研究框架和研究创新进行阐述。

（2）界定并阐述。在国家治理视角的责任审计和权力审计属性研究中，包含政治及法律属性研究、市场经济属性研究、社会文化属性研究等。

（3）界定并阐述。在公共责任及公共权力审计理论到制度研究中，包含公共责任和公共权力审计制度的核心。

（4）界定并阐述。在公共责任审计研究中，包含公共责任审计的分类分析、

功能分析、属性研究，公共责任审计导向模式的构建。

(5) 界定并阐述。在公共权力审计研究中，包含公共责任审计的分类分析、功能研究、属性研究，公共权力审计导向模式的构建。

(6) 界定并阐述。在影响责任审计和权力审计的因素和环境分析中，包含人的理性自利问题研究、审计固有局限性研究、审计外部环境研究、审计内部环境研究。

(7) 界定并阐述。在责任审计和权力审计机制的构建前景研究中，包含构建公共责任审计机制分析、构建公共权力审计机制分析、我国政府审计权力制约权力的有限性。

(8) 界定并阐述。在公共责任和公共权力审计研究启示中，包含公共权力审计监督的理论启示、政府审计的权力制约权力的启示、道德制约权力机制启示。

五、本书研究重点

- (1) 责任审计和权力审计的相关理论基础；
- (2) 国家治理与责任及权力审计的关联效应；
- (3) 理论到制度转变中的责任审计和权力审计；
- (4) 公共责任审计理论；
- (5) 公共权力审计理论；
- (6) 影响责任审计及权力审计的因素及环境；
- (7) 在国家治理背景下的公共责任和公共权力审计前景构建；
- (8) 公共责任审计和公共权力审计研究的启示。

2018 年 8 月 28 日

目 录

第一章 公共责任审计及公共权力审计研究导论	1
第一节 研究背景和研究目标	1
第二节 研究意义和研究内容	12
第三节 研究思路和研究方法	16
第四节 研究框架和预期创新	18
第二章 国家治理视角的责任及权力审计的属性研究	20
第一节 政治及法律属性研究	20
第二节 市场经济属性研究	27
第三节 社会及文化属性研究	29
第三章 公共责任及公共权力审计理论到制度研究	33
第一节 公共责任和公共权力审计制度的核心	33
第二节 公共审计理论与现实环境的差距	38
第三节 公共审计制度化的分析框架	41
第四章 公共责任审计研究	59
第一节 公共责任审计的分类分析	61