

The Role of Government
Audit in the Process of National
Governance Modernization:
An Analysis and Suggestion



国家治理现代化 视域下的国家审计 ——分析与建议

李明辉 刘笑霞 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

国家治理现代化 视域下的国家审计

——分析与建议

李明辉 刘笑霞 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理现代化视域下的国家审计：分析与建议 /
李明辉，刘笑霞著. —北京：经济科学出版社，2016. 7
ISBN 978 - 7 - 5141 - 7134 - 1

I. ①国… II. ①李…②刘… 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 (2016) 第 173420 号

责任编辑：周国强

责任校对：隗立娜

责任印制：邱 天

国家治理现代化视域下的国家审计

——分析与建议

李明辉 刘笑霞 著

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

北京财经印刷厂印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 12. 75 印张 230000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7134 - 1 定价：58. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

An abstract geometric design featuring a network of thin, intersecting lines forming a grid-like structure. Several solid black triangles of varying sizes are placed at various points within this network, some pointing upwards and others downwards. The overall composition is minimalist and architectural.

**The Role of Government
Audit in the Process of National
Governance Modernization:**
An Analysis and Suggestion

本书受国家自然科学基金面上项目“外部审计对上市公司投融资行为的影响”(71272099)、审计署2014~2015年度公开招标重点科研课题“国家审计在国家治理现代化中的作用”(14SJ01003)以及中国特色社会主义经济建设协同创新中心资助。

前 言

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。国家审计是国家治理的重要基石,对于国家治理体系和治理能力的完善和提升具有重要意义。因此,在我国大力推进国家治理现代化的过程中,如何更好地发挥国家审计的作用,国家治理现代化将对国家审计产生哪些影响,审计如何更好适应国家治理现代化的要求?值得研究。本书在对国家治理现代化的基本含义进行阐述的基础上,分析了国家审计在国家治理中的地位与作用,进而阐述国家治理现代化与国家审计的关系以及国家治理现代化对审计的影响和要求,并在对我国国家审计的现实治理作用及其制约因素进行总结和分析的基础上,提出了相关的建议。

国家治理是在国家范围内,政府以及社会公众、非政府组织等多元化主体通过正式及非正式制度,在合作、协调的基础上实现公共利益最大化目标的持续性过程。国家治理包括国家治理体系和国家治理能力这两个相互联系、相互制约的方面。国家治理现代化是国家治理依据现代化的环境和要求而进行主动或被动的制度变迁的结果。所谓国家治理体系和治理能力现代化,就是与现代化环境和要求相适应的国家治理体系与治理能力。判断国家治理体系以及治理能力是否是现代化的,关键就是看其是否与所处的经济、政治、社会、文化、科学技术等环境及其发展趋势相适应,是否能够最大限度地保障国家治理目标的实现。我国的“国家治理现代化”与西方政治学中的“善

治”具有相通之处，国家治理现代化是现代化条件下“善治”与我国国家治理现实约束条件的有机结合，是现实中我国国家治理向“善治”这一理想状态目标不断趋近的过程，但我国的国家治理现代化必须在中国特色社会主义这一基本前提之下。

国家审计在国家治理过程中具有非常特殊而重要的地位：第一，国家审计是公共受托责任关系得以维系的重要制度保障，同时也是公众、立法机关及其他治理主体对政府实施治理的重要手段。第二，就政府的行为责任而言，国家审计可以促进政府及其部门优化自身行为，更好地管理好公共资源、履行好自身的管理职责。第三，就政府的报告责任而言，通过提高政府信息披露（包括政府财务报告以及其他信息的公开）的可靠性和充分性，国家审计可以提高政府及其行为的透明度、降低公众与政府之间的信息不对称程度。第四，国家审计还是公共预算、行政问责、绩效评价等其他许多治理机制的基础或重要保障。第五，通过对政府活动及其结果的审计，审计机关还可以评价现行治理制度的有效性，发现国家治理相关制度的缺陷，并提出改进建议，从而促进国家治理体系的完善。由此可见，国家审计是实现国家治理的重要手段，并具有其他国家治理手段无法替代的重要地位。国家审计不仅直接有助于相关治理主体进行国家治理，对于整个国家治理体系的完善亦具有十分重要的意义。正如审计长刘家义（2014）指出的，国家审计是国家治理体系的基石和保障。

在不同的治理（统治）环境下，国家审计的任务、使命和重要性是不同的。在传统专制社会中，国家审计的根本目的是为了维护统治阶级的专制统治。在现代民主社会中，审计从根本上是为公众、作为公众代表的立法机关及其他主体对政府及其部门实施有效的治理而存在的。无论是在传统专制统治制度下还是在现代民主制度下，国家审计在维护国家统治或实现国家治理方面都具有重要意义，但审计的作用又受制于统治或治理制度的完善程度。从古代政府审计的代表——我国官厅审计的发展史以及西方现代政府审计的代表——美国GAO的演变，我们可以得出如下基本结论：“国家治理越发展，国家审计越重要；国家审计越发展，国家治理越有效；国家治理越完善，国家审计越有效”。其中，前两句话说的是审计对国家治理的重要作用，第三句话则是说的国家治理对审计的影响。

国家审计与国家治理现代化之间亦具有双向互动关系。一方面,国家审计可以为国家治理目标的实现提供支撑,国家审计在国家治理体系的完善、国家治理能力的提升两方面都具有重要意义,国家审计的现代化有助于实现国家治理体系和治理能力现代化;另一方面,国家审计作用的发挥有赖于国家治理体系的健全性,只有在完善的国家治理体系下,审计才有可能有较大的作为,审计的国家治理作用才可能得到充分发挥,因此,国家治理体系和治理能力的现代化也有利于实现审计的现代化。简言之,没有现代化的国家审计,就没有真正现代化的国家治理;没有现代化的国家治理,同样也不可能实现国家审计的现代化。

国家治理现代化进程具体将从如下方面对国家审计产生影响:第一,国家审计在国家治理体系中的重要性和地位愈加突出;第二,国家审计的外部工作环境进一步优化;第三,对国家审计的需求不断提高。但国家治理现代化在为国家审计创造更好的工作环境的同时,也对国家审计工作提出了挑战,包括审计期望扩大、审计任务与审计资源的矛盾日益突出、审计风险提高,等等。不过,国家治理现代化对国家审计的挑战并不是消极的、反面的,而是说,国家审计应当正视国家治理现代化的挑战,主动进行变革,以更好地适应国家治理现代化的需求。

我国国家审计制度恢复重建三十余年来,各级审计机关在维护财经秩序、促进廉政建设、完善宏观调控、维护国家经济安全、推动民主与法治建设、促进可持续发展等方面,发挥了巨大的积极作用。但由于我国国家审计制度恢复时间尚短,且我国各项相关的制度也在不断发展和完善过程中,我国的国家审计制度还存在许多不足,距离善治的要求尚有不小的距离。

在国家治理现代化背景下,作为国家治理基石和重要组成部分的国家审计必须要立足于我国国家治理现代化的现实要求,从而更好地发挥其治理作用。我们具体提出如下建议:

首先,正确认识审计在国家治理及其现代化过程中的作用。一方面,应当从国家治理的高度来充分认识国家审计并进行相关的制度设计,应注重将审计嵌入于整个国家治理过程当中,在国家治理的各个环节、各个领域都充分发挥审计的治理作用,从而使审计真正成为国家治理的重要组成。审计部门自身也应当从国家治理的角度来认识自身的使命,从而确立审计任务与目

标、选择并实施审计项目。另一方面，也要防止将国家审计的作用绝对化，过于夸大审计的作用。

其次，加强审计制度建设，从而建立起与国家治理现代化要求相适应的审计制度，使审计能够在国家治理中发挥更大作用。尤其应注重如下方面的制度建设：①探索审计体制改革与创新，切实提高审计独立性；②建立和完善审计结果公开、审计结果落实、审计问责、惩戒等相关制度，切实保障审计监督权的有效行使、提高审计的治理效力；③积极推进审计职业化建设，不断提升审计人员素质。

再次，国家审计要坚持为我国国家治理现代化服务，为此，国家审计机关要围绕我国国家治理现代化的中心工作开展审计。审计机关应以促进我国国家治理体系和治理能力现代化为工作的重点。在国家治理体系方面，国家审计应当在加强政策制度的审计、加强对事权的监督、促进法治政府等方面更好地发挥治理作用；在国家治理能力方面，国家审计应当在提升执行力、政策回应性、合法性、廉洁性、社会和谐性、绩效性等方面发挥更大的作用。在国家治理现代化过程中，除了要继续发挥监督、评价功能外，还要适度发挥审计的建设性作用。审计机关要根据我国国家治理现代化的现实需要，适度扩展审计的对象和范围审计。

最后，在审计审计思维、审计技术与审计质量管理等方面加以变革和创新，从而提高国家审计的现代化水平，更好地适应国家治理现代化对审计的要求。具体包括：①改变审计思维，通过合理确定审计项目、采用风险导向审计思维方法、实施综合审计、实现跨部门信息共享等手段切实提高审计工作自身的绩效性；②利用现代化手段进行审计，不断提升、创新审计技术；③强化审计质量管理，尤其是强化地方审计机关质量控制。



引言 / 1

一、研究背景 / 1

二、研究思路与方法 / 2

三、研究内容与结构安排 / 4

四、创新与价值 / 5

第一章

国家治理现代化的基本含义 / 9

一、关于国家治理现代化概念的现有观点 / 10

二、本书的观点 / 17

第二章

国家审计在国家治理中的地位与作用 / 41

一、国家审计在国家治理中的角色 / 42

二、国家审计服务于国家治理的路径 / 50

三、国家审计在国家治理中的具体作用 / 52

第三章

国家治理现代化与国家审计的关系 / 61

- 一、国家审计与国家治理（统治）关系的历史考察 / 62
- 二、国家审计与国家治理及其现代化的关系 / 75
- 三、国家审计在国家治理现代化进程中的作用 / 82

第四章

国家治理现代化对国家审计的影响和要求 / 93

- 一、国家治理现代化对国家审计环境的影响 / 94
- 二、国家治理现代化对国家审计工作的要求 / 100

第五章

我国国家审计在促进国家治理方面的成绩与不足 / 107

- 一、国家审计在促进国家治理方面的成绩及其原因 / 108
- 二、国家审计在促进国家治理现代化方面的困难、问题和不足 / 133

第六章

国家治理现代化背景下如何更好地发挥国家审计的作用 / 139

- 一、正确认识审计在国家治理及其现代化进程中的地位 / 141
- 二、完善相关制度设计，为审计权的行使提供有力保障 / 142

三、坚持审计为我国国家治理现代化服务 / 158

四、实现审计技术、思维与管理的现代化 / 175

第七章

结语 / 181

一、基本研究结论 / 182

二、研究不足 / 183

参考文献 / 185

引 言

一、研究背景

党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，并在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》）提出，“到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成《决定》提出的各项改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”“国家治理体系和治理能力现代化”成为我国第五个现代化目标。如何推进国家治理体系和治理能力现代化，是我国近年政治经济生活中面临的重大课题。“国家审计在国家治理中具有重要的特殊意义”这一观点^①，已经被广泛接受。然而，在不同的环境下，国家审计的地位、作用和目标是不同的。国家审计在国家治理体系中的地位将随着我国大力推进国家治理体系和治理能力现代化而进一步凸显。全面深化改革和国家治理现代化不仅为我国国家审计带来前所未有的良好发展机遇，而且也将对国家

^① 在我国，国家审计、政府审计是同义语，尽管仔细推敲的话，我国目前的行政型审计只能称为政府审计，而不能称为国家审计，尤其是各级地方审计机关实施的审计，更不能称为国家审计。但在我国，习惯上将二者视为同一意思，尤其是在政府审计机关及政府审计研究领域。因此，本书依从我国习惯，对这两者不加以区分。

审计提出了更高的要求。因此,在我国大力推进国家治理现代化之际,我们必须研究如何进一步完善与国家治理体系现代化要求相适应的国家审计制度,并研究如何进一步发挥审计的作用以适应国家治理体系和治理能力现代化的要求,从而更好地发挥审计在国家治理中的作用。

从现有文献来看,学者们已经就国家审计与国家治理的关系进行了较为广泛的研究(杨肃昌和李敬道,2011;刘家义,2012a;蔡春等,2012;蔡春和蔡利,2012;谭劲松和宋顺林,2012;廖义刚和陈汉文,2012;陆凯,2012;陈英姿,2012;李嘉明和刘永龙,2012;王姝,2012;靳思昌和张立民,2013;赵永红,2013;张俊民等,2013;孙永军,2013;李明辉和刘笑霞,2013;宋常等,2014;等等)。从这些研究中我们可以得出如下基本结论:①国家审计是国家治理的重要工具,是实现善治的重要手段;②国家审计可以在加强对权力的监督、促进民主与法制、提高政府绩效、打击腐败、促进问责等多个方面发挥其治理作用。然而,国家治理现代化与国家审计之间是何种关系?国家治理现代化将对国家审计产生何种影响?国家审计如何应对国家治理现代化的要求?公开文献中,仅李厚喜(2012)阐述了国家审计能力与国家治理能力之间的关系,而对于国家治理体系和治理能力的现代化对审计的要求、审计如何适应国家治理体系和治理能力现代化的要求等问题,尚缺乏系统、深入的研究。

基于以上考虑,本书将在对国家治理体系和治理能力的基本内涵、国家治理体系和治理能力现代化的内涵与标准、审计在国家治理中的作用进行分析的基础上,探讨国家治理体系和治理能力现代化对审计的要求,进而有针对性地提出审计如何应对国家治理现代化要求的对策和建议。本书的研究可以为进一步完善我国国家审计制度、提高国家审计在国家治理体系和治理能力现代化建设过程中的作用提供决策参考。

二、研究思路与方法

(一) 研究思路

本书在对国家治理体系和治理能力现代化的基本含义进行分析的基础上,

从理论分析、历史考察、国际经验等三个方面阐述国家审计与国家治理的关系，进而阐述国家审计与国家治理现代化的关系，并着重分析国家审计在国家治理现代化中的作用以及国家治理现代化对国家审计环境和审计工作的影响和要求。接下来，结合我国审计实践，阐述我国国家审计在促进国家治理现代化方面取得的成绩和存在的不足，最后提出相关对策和建议。本书的研究思路如图0-1所示。

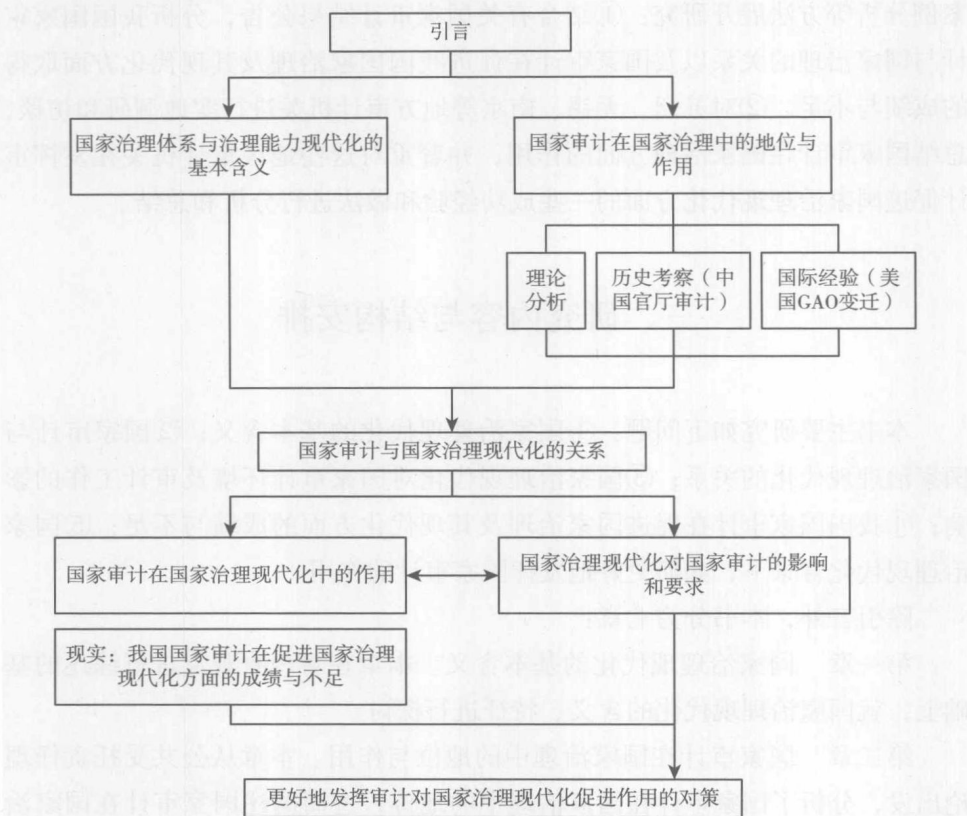


图0-1 本书的研究思路

(二) 研究方法

本书采用规范研究为主，案例分析、实地调研等实证性方法为辅的方法。

在规范研究方面,本书将在对现有文献进行回顾和总结的基础上,探讨国家治理体系和治理能力现代化的基本含义,并从理论分析、历史考察、国际经验三个方面阐述国家审计与国家治理的关系,进而分析国家审计在国家治理现代化中的作用,以及国家治理现代化对国家审计环境和国家审计工作的影响和要求,进而提出相关的对策和建议。

除了规范分析外,本书还将对相关审计实务进行总结,并运用实地调研、案例分析等方法展开研究:①结合有关国家审计结果公告,分析我国国家审计与国家治理的关系以及国家审计在促进我国国家治理及其现代化方面取得的成绩与不足。②对苏州、无锡、南京等地方审计机关进行实地调研和访谈,总结国家审计在国家治理方面的作用,并着重对这些地区审计机关在发挥审计促进国家治理现代化方面的一些成功经验和做法进行分析和总结。

三、研究内容与结构安排

本书主要研究如下问题:①国家治理现代化的基本含义;②国家审计与国家治理现代化的关系;③国家治理现代化对国家审计环境及审计工作的影响;④我国国家审计在促进国家治理及其现代化方面的成绩与不足;⑤国家治理现代化背景下,如何更好地发挥国家审计的作用。

除引言外,本书分为七章:

第一章 国家治理现代化的基本含义。本章在对现有观点进行综述的基础上,就国家治理现代化的含义、特征进行探讨。

第二章 国家审计在国家治理中的地位与作用。本章从公共受托责任理论出发,分析了国家审计在国家治理中的地位,进而阐述国家审计在国家治理中的作用。本章的分析旨在为后文分析国家审计与国家治理现代化的关系奠定基础。

第三章 国家治理现代化与国家审计的关系。本章在对国家审计与国家治理(统治)的关系进行历史考察的基础上,探讨国家审计与国家治理及其现代化的关系,进而探讨国家审计在国家治理现代化进程中的作用。

第四章 国家治理现代化对国家审计的影响和要求。本章将对国家治理

现代化对国家审计环境和审计工作的影响和挑战进行分析。

第五章 我国国家审计在促进国家治理方面的成绩与不足。本章将对我国国家审计在促进国家治理方面的成绩及其原因进行总结，并对国家审计在促进国家治理现代化方面的困难、问题和不足加以分析。

第六章 国家治理现代化背景下如何更好地发挥国家审计的作用。本章将在前文分析的基础上，就审计如何更好地为国家治理现代化服务提出对策和建议。

第七章 结论。本章对全书进行总结，并指出研究存在的不足。

四、创新与价值

本书的研究不仅可以丰富国家审计与国家治理之间关系的文献，而且可以为进一步完善我国国家审计制度、提高国家审计在国家治理体系和治理能力现代化建设过程中的作用提供决策参考。

（一）理论价值

本书的理论贡献主要包括：

（1）从历史的角度对国家审计与国家治理（统治）的关系进行了分析。本书对统治与治理之下国家审计的作用进行了对比，进而得出结论：无论是在专制统治之下还是在民主社会中，国家审计对于维护统治或实现国家治理都具有重要意义，但在这两种国家制度之下，国家审计服务的对象、目标和内容是不同的，审计的地位和实际作用也是不同的，专制社会中的国家审计具有其固有的局限性。另一方面，统治或国家治理对审计也具有显著的影响，统治者或者国家治理的参与者对审计的重视程度越高、审计制度设计越健全、审计机构的独立性和权威性越高，审计对于维护统治或实现国家治理的作用越大。本书进而分别以古代国家审计的典型代表——中国官厅审计和现代西方国家审计的典型代表——GAO（美国审计总署，美国责任总署）为例，阐述了国家审计与国家治理（统治）之间的互动关系，最终得出结论：国家治