

审计名著译丛
(第一辑)

王家新 晏维龙 主编

审计、问责与政府

AUDIT, ACCOUNTABILITY AND GOVERNMENT

菲德尔玛·怀特 凯瑟琳·霍林斯沃思 著
FIDELMA WHITE & KATHRYN HOLLINGSWORTH
龚爱华 唐雯琬 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)

王家新 晏维龙 主编

审计、问责与政府

AUDIT, ACCOUNTABILITY AND GOVERNMENT

菲德尔玛·怀特 凯瑟琳·霍林斯沃思 著
FIDELMA WHITE & KATHRYN HOLLINGSWORTH
龚爱华 唐雯琬 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：01-2017-6061

图书在版编目（CIP）数据

审计、问责与政府/（英）菲德尔玛·怀特，凯瑟琳·霍林斯沃思著；龚爱华，唐雯琬译．—北京：经济科学出版社，2017.11

（审计名著译丛/王家新，晏维龙主编．第一辑）

书名原文：Audit, Accountability and Government

ISBN 978-7-5141-8759-5

I. ①审… II. ①菲…②龚…③唐… III. ①政府计—英国 IV. ①F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 294294 号

责任编辑：李 雪 张庆杰

责任校对：徐领柱

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

审计、问责与政府

AUDIT, ACCOUNTABILITY AND GOVERNMENT

菲德尔玛·怀特 凯瑟琳·霍林斯沃思 著

Fidelda White Kathryn Hollingsworth

龚爱华 唐雯琬 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://jjkxcsb.tmall.com

固安华明印业有限公司印装

710×1000 16 开 16.75 印张 260000 字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8759-5 定价：43.00 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）

AUDIT, ACCOUNTABILITY AND GOVERNMENT

FIDELMA WHITE
and
KATHRYN HOLLINGSWORTH

© White and Hollingsworth 1999

AUDIT, ACCOUNTABILITY AND GOVERNMENT was originally published in English in 1999. This translation is published by arrangement with Oxford University Press. Economic Science Press is solely responsible for this translation from the original work and Oxford University Press shall have no liability for any errors, omissions or inaccuracies or ambiguities in such translation or for any losses caused by reliance thereon.

《审计、问责与政府》的英文版于 1999 年出版。中文译本经与牛津大学出版社商定后出版，经济科学出版社单独对译本负责，牛津大学出版社不对其中任何错误、缺漏、误差、歧义或任何因信赖译本内容而造成的损失承担责任。

《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

译者序

《审计、问责与政府》一书对英国公共部门审计进行了详细的阐述与分析，重点介绍了英国中央政府的审计制度，同时也涉及英国地方审计以及欧洲层面的审计治理。本书还提到了英国政府审计面临的新任务及分权给审计带来的挑战。

本书共分为9章：

第1章审计、问责与政府。介绍了英国政府公共支出的操作过程、政府就公共支出对议会负责的基本概念与程序、问责的基本概念、民主问责与管理问责、审计在问责中所起的作用等。最后还阐述了公共部门出现的“新公共管理”这一新变化以及该变化给审计带来的新挑战。

第2章会计与审计。主要阐述英国公共部门的会计与审计过程，也兼顾私营部门。重点介绍了英国中央政府的应计会计技术，比较了现金会计与应计会计的不同。还介绍了审计的不同种类，如内部审计与外部审计、交易审计与制度审计、财务审计、绩效审计以及其他新型审计（如环境审计）等。

第3章中央政府审计框架。详细介绍了英国中央政府的审计框架，包括：审计的起源，主计审计长这一职位的来源，审计制度的演变（1866年《财政与审计部门法案》、1921年《财政与审

计部门法案》、1983年《国家审计法案》),主计审计长的权限及审计范围。还介绍了几个重要的机构——国家审计署、公共账目委员会、财政部及其相互间的关系。同时也提到了对非政府部门公共机构及具有公共服务性质的私营公司的问责。

第4章主计审计长的权限。具体阐述了主计审计长的宪法意义及其审计权限、范围、类型、报告的格式与要素。重点介绍了审计署开展的财务审计、绩效审计,并以波高大坝工程为例,详细阐述评判账目的审计标准(合规性、适当性以及诚实性)。同时,还提到了新形势下审计工作的外包及审计署的新功能。

第5章独立性。包括独立性的含义、组织独立性、个体独立性以及业务独立性。重点讲述公共部门外部审计人员的独立性,对账目表达“真实、公允”的意见。在介绍审计署日常业务独立性时,又从三个方面予以阐述:主计审计长的管辖权、信息准入权以及汇报权。本章最后还提到了“谁对审计署问责”这一问题以及审计员的轮岗制度。

第6章审计的受众。主要从审计受众的需求、公共账目委员会的主要工作以及其他受众三个主要方面来阐述实现问责的途径和方法。例如,可以通过举办听证会、起草公共账目委员会报告、收集政府的反馈以及进行公共账目委员会年度辩论达到问责的目的。同时通过向公民汇报审计署报告、形成管理建议书等方式,实现民主问责和自我监督。作者结合现有问责体系指出潜在冲突,并通过瑞典的例子剖析其问责体系的优缺点。

第7章审计委员会。进一步探讨审计委员会如何对地方政府和国民医疗服务机构问责,其与中央政府审计工作的关系,并提出了存在的一些问题:如法定权力、独立性和受众。作者首先列举了审计委员会的最初起源;其次分析了审计委员会负责领域的外部审计牵扯的各种关系;然后详细分析审计过程和审计委员会在问责中扮演的角色;最后讨论了审计委员会作为一个独立问责

的代理机构，它在工作有效性方面的不同之处。

第8章欧洲审计院。主要介绍了欧洲审计院的职责、欧盟的财政预算与财务程序、审计院的成员、结构以及如何实现问责；同时，根据审计院的工作职责从财务审计、绩效审计、信息准入以及“抗辩过程”、年度报告的形成分析其问责的手段；然后阐述了审计院的受众包括欧盟委员会、欧洲议会、欧盟理事会和成员国；最后从结构和组织、财务控制和预算架构指出了审计院在未来的作用。

第9章结束语。在最后一章，首先把前面的各种分析贯穿起来，以便更清楚地理解公共部门的机构性审计与实质性审计的根本原则，然后再探讨了中央政府审计面临的新任务，最后再审视了分权带来的挑战。

本书有助于读者了解英国公共部门审计制度的由来、演变及具体内容。同时对欧洲层面审计治理的了解也有一定帮助。由于本书写成于1998年，离现在已经过去了18年，英国审计领域必定又发生了不少变化，感兴趣的读者可以进行更多更深入的探讨。

本译作的完成参阅了不少的国内相关论文资料，郑石桥教授于百忙之中对本书的翻译提供了专业方面的指导并对本书进行了仔细的审稿，在此一并致谢。本书第1、2、3、4、5、9章，前言、序以及缩略语等部分由龚爱华负责翻译并校对，第6、7、8章由唐雯琬负责翻译并校对，索引部分由龚爱华、唐雯琬共同翻译并校对。由于译者水平所限，虽已尽力，书中肯定还会有错误不当之处，敬请谅解并欢迎批评指正。

译者

2016年8月30日

前言

《审计、问责与政府》一书的标题与公职人员行为准则委员会^V（Committee on Standards in Public Life）在其成立之初三年的研究领域极其相似，而当时我有幸担任该委员会的主席。在公职人员行为准则委员会成立的前三年，审计、问责与治理（更不必说政府）问题一直是我们的重点。

在我成为一名律师之前，并非对财政问题一无所知：我曾经从业于税务部门，曾一度担任一家咨询委员会的成员，该咨询委员会由国内税收委员会（the Board of the Inland Revenue）历任主席掌管；我还担任过桑迪兰兹（Sandilands）委员会通货膨胀会计事务组成员。当然，无论是我本人，还是公职人员行为准则委员会的成员，都称不上是公共财政方面的专家。

公职人员行为准则委员会成立于1994年10月，该委员会之所以成立，直接动力源于与议会相关的事务，但并不负责监督议会。公职人员行为准则委员会作为常务委员会而设立，并被赋予很宽的委托权限，“对所有公共事务从业者的行为进行监督，包括财政、商业活动的制度安排。为确保公共领域行为的适当性达到最高标准，但凡对现有制度有任何变更，均须征询该委员会的建议。”

除普通议员外，公共事务从业者不仅包括内阁大臣、公务员、在非政府部门公共机构（Non - Departmental Public Bodies, ND-PBS）、准自治机构（Quangos）及地方政府任职者，还包括在公共资金资助的机构任职的员工及资深官员。

由于我们的工作涉及面很广，涵盖众多服务及组织类型，已经远远超出了传统意义上的公共部门范围。因此，设立一个通用的框架，适用于所有的机构，就显得日益重要。公职人员行为准则委员会自成立以来，就致力于探讨一个公共的标准。该行为准则尽管最初由我们提出，但显然对凯瑟琳·霍林斯沃思（Kathryn Hollingsworth）和菲德尔玛·怀特（Fidelma White）所提及的“新公共管理”问题，也至关重要。

新公共管理所带来的一个重要成果，就是公共服务多样化这一深刻变化。虽然多样化趋势一直存在，但其变化的程度却无法与当今，尤其是1997年以来政府推进的力度相提并论。19世纪末和20世纪统一的公共服务模式已进行了调整，变为如今主要由可预知的管理需要来决定的。如此一来，从全国范围看，公共服务提供者五花八门，有政府部门、机构、公共委员会，有时甚至是一些志愿组织；从地方范围看，公共服务机构的结构及地位亦为迥异，既包括政府机构，也包括当选的权力机关、依法成立的委员会、承包商、具有法律职能的私人公司及志愿组织。

对上述这些组织的问责方式各不相同，有的是地方对其问责，有的是国家对其问责；有的是依法对其提供咨询，有的是根据非正式的制度对其进行管理；有的是通过地方权力机关指定委员会对其进行管理，有的是根本不对其进行监管。尽管这些机构提供有效的公共服务，但对其问责的方式不统一，给公众、议会及社区带来了困难，削弱了外部对其监管的效果。对于这些指定机构来说，外部监管又尤为必要。以下情形都会严重影响问责：（1）人们不知道谁对某一公共服务负责；（2）人们不知道谁有权对公共服务提供

者问责（公共服务提供者是谁任命的，谁资助的，谁对该服务负有法律责任）；（3）人们不知道谁有权调查对公共服务提供者的投诉事件，谁有权审核他们的账目。公共服务提供方式虽然多样化，但并不意味着对公共服务提供者的问责方式可以前后不一致。事实上，恰恰相反，我们需要一致的问责制度。

建立强有力的中央框架，并不仅仅是因为公共服务机制的多样性。除了组织的多样性，还存在文化的多样性。如今从事公共服务这一行业的人们，层次不同，背景不同，道德观也不同。各组织之间不再相似，各组织的领导与雇员也差异甚大。我们不能想当然地认为，加入某一组织的每个人，在家、在学校或通过宗教都接受了相同的道德、伦理观。随着电子媒介的传播，对年轻人的影响已变得多样化、国际化。我们也不能想当然地认为，高级经理与高级主管在其整个生涯都一直在奉行同样的公共服务价值观。他们可能在某一环境下遵循一套行之有效的价值观，而到了另一环境又另当别论。所有的公共服务者，无论职位高低，都应当不负公众期望，严格遵守治理及问责的原则。

公职人员行为准则委员会在其第一份报告中提到，问责是公共生活七大核心准则之一。该委员会认为，随着结构及文化方面的诸多变化，很有必要再次强调对公共服务及其从业者起着规范作用的核心价值观。问责被列入七大核心准则之一，其余的准则为：无私（selflessness）；正直（integrity）；客观（objectivity）；公开（openness）；诚实（honesty）；领导才能（leadership）。对于公共部门问责，我认为关键是“公共服务从业者应对其决策及行为负责，并且必须接受与其职位有关的一切监督。”^{VII}

问责不仅是七大核心准则之一，而且另一准则——公开——也与问责直接相关。我们把“公开”阐述为：“公共服务从业者应该在其决策及行为上力求最大限度的公开，对其所作出的决策，应该有合理解释。只有在公布信息可能导致广大公众利益受损时，

才对信息有所保留”。

1996年6月，公职人员行为准则委员会在第二份报告中具体提出了如何对地方机构进行问责的问题，并提出了一些重要的应对原则。第一，被选中提供资助的公共服务机构，无论其地位如何，必须承担责任，既要保护资金使用者、又要保护纳税人的利益。不仅资金的使用要取得绩效，还必须要求所有的公共服务机构（无论是私营的商业机构还是非营利性机构）确立适当的行为规范，进行公平交易。

第二，我们认为，上述原则能否遵守，关键在于不能对相关机构的日常管理进行指手画脚式的官僚控制。中央政府应给予受中央资助的地方机构更多自由以满足不同地方的要求。中央政府应该要求地方政府设立完善的地方问责机制，而不是对其进行官僚控制。我们也意识到当前地方至议会以及议会至地方的问责链过长，极易断裂。

议会无法对数以千计的受中央资助的地方机构进行细节上的问责，当然议会也没必要这么做。要使问责真正有效，则需要建立恰当的、有针对性的机制，充分发挥外部监督者的作用，实施有效的外部监督。这里所指的外部监督者，可以是指这些机构所属的社区，也可以是指那些不仅能意识到多样性、还能确立强有力的核心原则、使整个公共服务部门的服务标准保持一致的关键人物。

这不由使我想到了审计这一普遍性的问题。要对各机构进行合理问责，就必须确立独立的审计路线。在这个领域，许多人都希望公职人员行为准则委员会能更详细地提出关于问责方面的应对策略，这点无论是从我们发布各种报告时的评论，还是人们发表的各种观点，都可以看出。然而，正如凯瑟琳·霍林斯沃思和菲德尔玛·怀特在书中所述，这是一个极其复杂的研究领域，我们的时间及专业知识都很有有限。

我认为，把新公共管理领域中存在的关键问题恰当地表达出来，这很重要。这些关键问题的重中之重就是审计机关追究公共资金去向的权力：资金最终去了哪儿，是否被合理使用。本书的讨论显示，国家审计署在这方面所起的作用受到了限制，这将一直成为一个热议的话题。随着本书的出版，对该话题的讨论还将更为深入、更为激烈。

诺兰·布拉斯特德勋爵

公职人员行为准则委员会主席（1994～1997年任职）

序

本书是四年来对公共部门审计所起到的宪法赋予的作用进行研究的成果 IX。为撰写此书所做的研究，乃至此书的完成，均有赖于众多人士及团体的帮助。我们研究团队最初的成员是伊恩·哈登 (Ian Harden) 教授，菲德尔玛·怀特 (Fidelma White) 教授，及助理研究员凯蒂·唐纳利 (Katy Donnelly)。后来由于凯蒂 1995 年加入宪法小组 (Constitution Unit) 的研究工作，她的职位由凯瑟琳·霍林斯沃思 (Kathryn Hollingsworth) 接替。我们的研究成果还承蒙谢菲尔德大学 (The University of Sheffield) 研究基金、谢菲尔德大学法律系、利弗休姆 (Leverhulme) 信托基金 (1995 年 9 月至 1998 年 3 月，准许号 F/118/AD) 的大力支持。

本书很大程度上是基于与相关审计机关及其他利益团体成员及官员的对话。他们不吝时间，接受我们的采访，或审阅各章节草稿并提出意见。借此机会，谨向所有提供帮助的人员致谢，感谢他们宝贵的付出！

本书重点阐述英国中央政府审计的宪法作用，不包括北爱尔兰在内。第 7 章是关于审计委员会 (Audit Commission) 在英格兰及威尔士所起的审计作用。苏格兰地区的政府审计本书也没有包括在内。主要是由于时间及资金的限制，有些方面的研究并未涉及。但显然随着进一步分权，很有必要对这些方面进行更深入的探索。

迄今为止，本书的研究内容已通过不同方式予以发表，尤其是本书的第 7 章、第 8 章，已分别在《法律研究》 (Legal Studies) 和《欧洲公共法》

(European Public Law) 早期的出版刊物上发表。

感谢诺兰·布拉斯特德勋爵为本书撰写前言。对出版商及索引编辑者所提供的帮助，也谨表谢忱。尤其要感谢伊恩·哈登教授，审阅各章节草稿，对本书提出了有益的批评和宝贵意见，使本书得以出版。若有任何不足、疏漏及错误之处，皆由作者承担。

本书内容更新截止日期为 1998 年 6 月 30 日，特此声明。

菲德尔玛·怀特
凯瑟琳·霍林斯沃思
1998 年 8 月

缩略语

AC	Audit Commission	审计委员会	XIII
BCC	Budgetary Control Committee (of the European parliament)	(欧洲议会) 预算控制委员会	
CR	Commission Regulation, 3418/93	欧盟委员会条例 No. 3418/93	
C&AG	Comptroller and Auditor General	主计审计长	
DA	District Audit	区域审计机构	
DG	Diretorate General or Director General	(欧洲委员会) 总理 事/总干事	
ECA	European Court of Auditors	欧洲审计院	
FR	Financial Regulation of 21 December 1977	1977 年 12 月 21 日 《财政监管条例》	
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions	最高审计机关国际组织	
NAI	national audit institution of an EU member state	欧盟成员国国家审计机关	
NAO	National Audit Office	国家审计署	
PAC	Public Accounts Committee	公共账目委员会	