



政府审计推动民主 政治发展的作用研究 理论分析与实证检验

ZHENG FU SHEN JI TUI DONG MIN ZHU ZHENG ZHI FA ZHAN DE ZUO YONG YAN JIU

LI LUN FEN XI YU SHI ZHENG JIAN YAN



田秋蓉 著



政府审计推动民主 政治发展的作用研究 理论分析与实证检验

ZHENG FU SHEN JI TUI DONG MIN ZHU ZHENG ZHI FA ZHAN DE ZUO YONG YAN JIU

LI LUN FEN XI YU SHI ZHENG JIAN YAN



田秋蓉 著

图书在版编目(CIP)数据

政府审计推动民主政治发展的作用研究:理论分析与实证检验 / 田秋蓉著.

—北京:中国时代经济出版社,2013.11

ISBN 978-7-5119-1770-6

I. ①政… II. ①田… III. ①政府审计-关系-民主政治-研究-中国

IV. ①F239.44②D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 274505 号

书 名: 政府审计推动民主政治发展的作用研究:理论分析与实证检验

作 者: 田秋蓉

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010)68320825 88361317

传 真: (010)68320634 68320697

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsgdj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 110 千字

印 张: 7.75

版 次: 2013 年 11 月第 1 版

印 次: 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1770-6

定 价: 22.00 元



本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

序¹

在人类历史发展的长河中，人类社会的每一次重大发展，总是以思想的进步和观念的更新为先导；审计工作的每一次重大进步，也是以审计理论的创新和理念的突破为基础。当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，改革发展的任务繁重而艰巨，审计工作面临许多新情况和新问题，客观上要求我们在理论上给予回答、提供思路和方法，审计理论研究工作更为重要，任务更为紧迫和艰巨。

审计理论研究要始终坚持立足全局，在经济社会发展全局和历史长河中去考量。开展任何一项工作、任何一项理论研究，都不能仅仅盯着这项工作、这个领域。国家审计作为国家政治制度的重要组成部分，受人民委托履行监督职责，是保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”，是国家治理的一个重要方面和途径，国家治理的需求决定了国家审计的产生，国家治理的目标决定了国家审计的方向。从一定意义上讲，一部审计史也是一部国家兴衰史，是一部国家治理发展史，是一部体现不同利益博弈、不同思想交锋、不同文化碰撞、不同制度变迁的历史。因此，审计理论研究必须立足于国家政治制度、经济制度、历史文化传统这个大环境，放在国家治理这个大系统中，放在民主法治建设这个大过程中，放在中国特色社会主义制度这个大背景中去研究，这样，才能真正理解和把握国家审计的本质及价值所在。立足全局，也要防止好高骛远、包打天下，要找准定位，从全局考虑和解决问题。

审计理论研究要始终坚持实践至上，为审计事业的科学发展服务。理论来源于实践，是实践经验的凝集和升华，是客观规律的集中反映。审计工作是实践性很强的工作，理论工作者不能在象牙塔里搞研究，关起门来做学问，坐在井底论天下，需要到实践中去寻找研究的结论和问题的答案。中国审计有着三千多年的历史，中国共产党领导下的审计走过了七十多年的历程，新中国审计制度也建立三十年了。中国审计在延绵不断、逐步发展的历程中，积累了十分丰富的实践经

验。这些经验凝结了一代又一代审计人的辛劳和汗水、智慧和才华，也蕴含着国家审计特定的运行轨迹和发展规律，需要我们去发掘利用、梳理雕琢，使之升华为服务于中国特色社会主义事业的中国特色社会主义审计理论，成为当今和未来审计实践的指南。

审计理论研究要始终坚持解放思想，求真务实，勇于创新。毛主席说过，“人类的历史，就是一个不断地从必然王国向自由王国发展的历史”，“人类总得不断地总结经验，有所发现，有所发明，有所创造，有所前进”。任何事物都有一个发生发展的过程，人们对事物的认识也有一个不断完善的过程，以前是正确的认识，未必适合当前情况，反之亦然。所以，审计理论研究工作者不能头脑僵化、思维封闭、人云亦云，不能受条条、框框、本本的束缚，要有“敢为天下先”的勇气和胆略，不唯书、不唯上、只唯实，坚持用发展的眼光和创新的精神，去探索规律，要善于从新情况、新问题中提炼、归纳出新的经验，做出新的理论概括，使中国特色社会主义审计理论在发展中体现继承，在继承中推动发展。

审计理论研究要始终坚持博采众长，融会贯通，厚积薄发。理论是学习、借鉴和创新的产物。搞审计理论研究，一定要站得高一些，望得远一些，眼界宽一些，胸怀大一些。要学习古今中外的各种知识，特别是学习政治、经济、法律、历史方面的知识，善于从经济社会发展的历史脉络中找寻审计的发展规律；要学习一切适合中国实际的好做法和好经验，善于向其他的领域、别的国家借鉴经验，使我们的研究更有深度、更有成效。同时，要善于判断和选择，注重精准深入，讲求质量精髓，能够取其精华，并使其本土化、中国化，真正为我所用。审计理论研究还要有坐“冷板凳”的气量，杜绝浮躁和急功近利的心态，防止“快餐式”文化，力求出精品和高端产品。

审计理论研究要始终坚持科学的观点、立场和方法，处理好专业与普及的关系。要以历史的、辩证的、发展的、过程的观点和全局意识、战略意识来进行审计理论研究。现在有一种倾向，认为理论研究越是艰深晦涩越是学问高深，追求大量的术语堆砌。这种将理论研究绝对学院化、书斋化的做法，是不符合马克思主义理论研究观的。列宁曾说过，“最高限度的马克思主义等于最高限度的通俗化”。邓小平同志也曾指出，“马克思主义并不玄奥，是很朴实的東西、很朴素的道理”。广大审计理论研究工作者要力求把抽象、深刻、复杂的道理用直白、

浅显、通俗的语言表达出来，把若干同志在若干年中形成的实践经验、共同做法和共同认识，用大家都可以接受的语言表述出来，起到审计理论与审计实践之间的“转换器”功能。同时，审计理论研究也是广大审计一线人员的任务，要广泛动员，形成研究大军。

为了切实推动国家审计理论研究，引导和鼓励国内高等院校和科研院所博士生研究国家审计理论，加强理论研究人才队伍建设，培养高层次审计人才，促进国家审计事业健康发展，我倡议审计署每年组织开展一次审计优秀博士论文评选，将入选的优秀论文出版，建立一个“审计优秀博士学位论文文库”。

恩格斯曾经说过，“一个民族要想站在科学的最前列，就一刻也不能没有理论思维”。中国特色社会主义审计制度在不断健全和完善，中国特色社会主义审计理论体系在不断创新和发展。衷心希望有越来越多的有志之士投身到审计理论研究工作中来，也衷心希望有越来越多的优秀审计理论研究成果问世，在中国特色社会主义审计理论发展史上留下浓墨重笔。若此，甚慰。

是为序。

A stylized, cursive signature in black ink, likely belonging to the author of the preface, Liu Xiaomeng.

二〇一二年十月于北京

目 录

序	刘家义 (001)
摘要.....	(001)
ABSTRACT	(005)
第一章 导论.....	(010)
第一节 研究的背景与意义.....	(010)
第二节 研究思路与研究内容.....	(013)
第三节 研究方法与研究框架.....	(014)
第二章 文献综述.....	(016)
第一节 民主政治与政府审计的本质.....	(016)
第二节 民主政治与政府审计作用功能.....	(018)
第三节 民主政治与政府审计动因.....	(021)
第四节 民主政治与政府审计执行效果及其影响因素.....	(023)
第三章 理论基础.....	(025)
第一节 概念界定与辨析.....	(025)
第二节 民主政治的运行机制.....	(034)
第三节 政府审计与民主政治的辩证关系.....	(043)

第四章 政府审计推动民主政治发展的作用及其实现路径·····	(058)
第一节 政府审计推动民主政治发展的作用机理·····	(058)
第二节 政府审计推动民主政治发展的作用方式·····	(061)
第三节 政府审计推动民主政治发展的作用路径·····	(065)
第五章 影响政府审计推动民主政治发展作用效果的因素分析·····	(078)
第一节 影响政府审计推动民主政治发展作用效果的内因·····	(078)
第二节 影响政府审计推动民主政治发展作用效果的外因·····	(087)
第六章 影响政府审计推动民主政治发展的作用因素的实证检验·····	(089)
第一节 问题的提出·····	(089)
第二节 研究假设·····	(090)
第三节 数据来源与样本选择·····	(092)
第四节 研究设计·····	(093)
第五节 实证分析·····	(094)
第六节 研究结论·····	(098)
第七章 政策建议、研究结论、创新及展望·····	(099)
第一节 我国政府审计创新之策略·····	(099)
第二节 研究结论·····	(102)
第三节 研究创新·····	(103)
第四节 研究局限与研究展望·····	(104)
参考文献·····	(105)
致谢·····	(111)
后记·····	(113)

摘要

民主政治的发展一直是世界各国关注的重要命题，也是我国社会主义建设的重要目标，探索推进民主政治发展的有效路径是我国政治体制改革的重要任务。我国正处于政治体制改革的关键时期，如何制约与监督公共权力，有效预防和遏制腐败，维护公民的民主权利都是亟待解决的问题。政府审计作为一种有效的监督机制和手段在推进民主政治发展进程中发挥重要的作用，也一直受到党和政府的高度重视。党的十六大报告中指出：“加强对权力的制衡和监督，重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督……发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用。”第一次明确地提出了我国审计在对权力的制约和监督方面的职责，是国家审计在国家民主制度建设中功能定位的新突破。2010年，刘家义审计长在全国审计工作会议上指出：“‘十二五’期间审计工作要在服务经济社会发展、促进深化改革和民主法治建设、维护国家经济安全和促进反腐倡廉建设方面迈上新台阶”；在2011年的全国审计工作座谈会上又进一步提出：“深化经济责任审计工作，对于推进社会主义民主法治建设和反腐倡廉建设，推动国家治理和干部监督管理，促进经济社会发展，具有重要意义。”从2003年6月，李金华审计长在十届人大常委会第三次会议上的审计工作报告曝光四部委2002年度预算执行审计结果中存在的严重问题，继而刮起“审计风暴”开始，到汶川地震救灾资金物质和灾后重建跟踪审计，到披露红十字会预算资金问题，政府审计在监督政府公共权力的运行、提高政府透明度，维护公民民主监督权与知情权等方面的重要作用逐步体现出来。

可见，无论在理论界还是实务界，对政府审计在推动民主政治发展上具有重要作用的这一论断是普遍认可的。然而，政府审计与民主政治之间关系的理论研究一直未曾深入展开，甚至滞后于审计实践工作的创新。因此，加快政府审计与

民主政治关系的理论研究，并以此来指导审计实践的展开，促进我国政府审计体制的改革与创新，是当前政府审计理论研究的重要任务。本文试图厘清政府审计与民主政治之间的关系，探索政府审计在民主政治发展进程中发挥的重要作用。具体来讲分为三个部分：一是政府审计与民主政治辩证关系的理论分析，着重研究了政府审计推动民主政治发展的作用机理与实现路径；二是研究影响政府审计推动民主政治发展作用的因素及实证检验，为论证政府审计与民主政治发展的相关关系提供了初步的经验证据；三是在以上理论分析和实证检验的基础上，结合我国政府审计理论发展的现状，提出创新政府审计理论的对策建议。本文具体内容框架安排如下：

第一章至第三章构建了本文研究的基本理论框架。在这一部分内容里，首先对“政治”和“民主政治”的概念进行了界定，并对相关理论进行了梳理，这是后文研究的基础。其次，系统分析了民主政治运行机制。民主政治的结构体系分为价值层面、宏观层面和微观层面三个层次。其中微观层面的民主政治运行机制是价值层面民主精神的具体体现，并保证宏观层面的民主制度能够得以健康运行。政府审计本身就是国家治理框架下一种正在切实执行的具体制度安排，其具体作用也只能落实到同一层面的民主政治运行机制。本文将民主政治运行机制细化为公共权力的委托机制、公共权力运行的制约与监督机制、政治决策机制、信息传递与沟通机制、政治参与机制几个方面，目的是找到民主政治与政府审计的具体切合点，作为本文研究的理论基础。最后，本文分别从理论、历史、法律和现实的角度出发，研究了政府审计与民主政治之间的内在联系，认为政府审计是民主政治的重要组成部分，而民主政治是政府审计发展的重要动因，两者互相促进，共同发展。鉴于篇幅的限制，我们将研究视角主要集中在政府审计对民主政治的推动作用上。

第四章以民主政治运行机制为基础，主要考察了政府审计推动民主政治发展的作用及其实现路径。本文研究发现，政府审计民主政治发展中的作用主要有完善公共权力委托机制、制约与监督公共权力的有效行使、提高政府的政治透明度以及深化基层民主建设几个方面，其实现路径包括鉴定政府官员任职资格、监督公共权力委托过程、监督公共资源使用、评价经济制度合理性、防范遏制权力腐败、推进政府信息公开、参与基层民主自治等。

第五章研究了影响政府审计推动民主政治发展作用发挥的主要因素，包括内因层面和外因层面。影响政府审计推动民主政治发展作用发挥的内因主要有政府审计的模式、政府审计的投入力量、政府审计的质量、政府审计结果的公告与利用情况等。影响政府审计推动民主政治发展作用的外因主要有经济发展水平、人民受教育程度以及民主发展程度。

第六章对影响政府审计推动民主政治发展作用的因素进行了实证检验。本文选择了行政透明度作为民主政治的替代变量，考察了政府审计的投入力度、政府审计的质量与政府审计的结果利用情况是否会对民主政治发展产生影响。实证结果表明，政府审计是能够对民主政治的发展起到推动作用的。政府审计投入力度越大，对公共权力运行和公共资源使用的制约与监督越有力，在民主政治运行机制中发挥的作用也越大。但是，由于社会历史和经济环境的原因，我国政府审计的体制还存在许多问题，还不够完善，使得政府审计的质量不高，审计结果的利用也还不充分，使得我国政府审计对民主政治发展的推动作用未得到充分发挥。

第七章在上述研究的基础上，提出了基于民主政治观、推动政府审计理论创新的对策建议。建议包括要推动政府审计目标理论创新、推动政府审计方法理论创新、推动政府审计体制创新。最后，总结了本文的主要研究结论，并指出了本文的研究局限及后续的研究方向。

本文的创新点主要包括：

1. 在理论上对政府审计与民主政治的关系进行系统的探讨，研究了政府审计推动民主政治发展的作用机理、路径与影响因素。理论界对政府审计与民主政治的关系虽然时有研究，但始终趋于零散，没有专门针对此类问题的系统性的理论分析。本文在已有研究成果的基础上，以解剖民主政治运行机制为逻辑起点，深入探寻政府审计与民主政治的实际切合点，在此基础上系统地分析了政府审计与民主政治的关系，并重点研究了政府审计推动民主政治发展的作用机理与实现路径，这是初次在理论层面上对这一问题的系统研究。

2. 对影响政府审计推进民主政治发展的因素进行了实证检验，为政府审计与民主政治关系的研究提供有效的经验证据。由于民主政治本身难以量化，政府审计领域数据的获取也颇有难度，因此目前几乎没有从实证角度研究政府审计与民主政治关系的文献。本文用行政透明度作为民主政治的替代变量，通过查阅和

整理《中国审计年鉴》《中国统计年鉴》的数据,采用档案式研究的方法对政府审计与民主政治的关系进行了实证检验,这是本研究领域的一次探索性尝试。

3. 提出了基于民主政治观的政府审计理论创新策略,进一步探索了政府审计目标理论的创新、政府审计方法理论的创新以及政府审计体制创新的思路。

关键词: 政府审计 民主政治 关系 作用路径

ABSTRACT



The development of democracy is an important issue which is concerned by nations all over the world. It's also an essential target of the Chinese socialist construction. Searching for an effective way to further develop democracy is a major mission of Chinese political reform. Since China is at a crucial time of its political reform, the problems that how to restrict and supervise the public power, how to prevent and restrain corruption as well as how to protect civil democratic rights are urgent to be settled. Government Audit, serving as a kind of effective oversight mechanisms, plays an important role in promoting the further development of democracy and thus is received much attentions from the party and government. As mentioned by the report of the sixth National People's Congress: "to further restrict and supervise the power, specifically, to further supervise the officers, especially the major officers... The departments, such as the Judiciary, the Administrative Supervision and the Auditing must play their full parts". It's the first time that the responsibility of auditing in restricting and supervising power is clearly defined, indicating a breakthrough for National Audit to find a newfunctional orientation in the development of democracy. At the National Audit Work Conference hold in 2010, the auditor general, Jiayi Liu, figured out: "Audit must come to a new level in serving the scientific development of economic and society, promoting the further reform and construction of democracy and legal system, protecting the safety of national economic as well as promoting the anti-corruption during the 12th Five Year Plan". In 2011, he further pointed out: "taking a further step to deepen the work of Economic Responsibility Audit has a profound meaning in promoting the construction of socialist democracy and legal system, the national governance, the management of officers and the scientific development of economic society". From the Audit Storm which taken place after the former audit gen-

eral, Jinhua Li, disclosed a series of serious problems existed in the audited budget outturn of four departments in his audit report, at the third meeting of the tenth National People's Congress standing committee in the June 2003, to the follow-up auditing on the relief materials of the big earthquake happened in Wenchuan and reconstruction in post-earthquake period, also to the disclosures of problems in the budget fund of the Red Cross, the important function of Government Audit reflects step by step in many aspects, such as supervising the operation of government's public power, increasing the transparency of government and protecting the civil rights to be informed and rights of supervision.

Thus, the inference that Government Audit plays an important role in promoting the development of democracy and legal received a wide agreement from both theory and practice circle. However, the theoretical research on the relationship of Government Audit and Democracy hasn't been expanded in-depth, even lag behind the innovations in audit practice work. Therefore, in order to guide the development of auditing practices and promote the reform and innovation of Chinese Government Audit system, it's an important mission at now to quicken the theoretical research on the relationship between Government Audit and Democracy. My thesis tries to clarify the relationship between Government Audit and Democracy, and search for an effective way for Government Audit to better serve the development of Democracy. Specifically, my thesis is mainly divided into three parts: the first part is a theoretical analysis on the dialectical relationship between Government Audit and Democracy, the points are the mechanism and way for Government Audit to promote the development of Democracy; the second part is a research on the factors, which influence the role of Government Audit played in the development of Democracy, and an empirical test, in order to provide the preliminary evidences on the argument of the relationship between Government Audit and the development of Democracy and the third part provides counter plans and suggests on the innovation of Government Audit Theory based on the above theoretical analysis and empirical test as well as combined with the status of the development of Government Audit in China. The detailed framework is as follow: From the Chapter 1 to Chapter 3, the basic framework of my research is constructed. In this section, I first define the concepts of "Politic" and "Democracy", and comb relevant theories which are the foundation of following research. Then, I systematically

analyze the operation of Democracy. The structure of Democracy can be divided into three levels: value level, micro level and macro level. The micro level of Democracy is the specific expression of its value level, and an insurance of the smoothly operation of Democracy at the macro level. As the Government Audit is an institutional arrangement, it plays a part in the operation of Democracy. In this thesis, I further divide the operation of Democracy as the mechanism of the public power authorization; the mechanism of the restriction and supervision on the operation of public power, the mechanism of political decision-making, the mechanism of information-delivery and commutation as well as the mechanism of political participation etc. to find the specific joint point between Government Audit and Democracy which serves as the foundation of this research. Finally, this thesis researches the internal association of Government Audit and Democracy from the prospects of theory, history, law and reality. I argue the Government Audit is the important component of the Democracy, whereas the Democracy is a main motivation of the development of Government Audit, both promoting and developing each other. However, due to the limited length of this thesis, I mainly focus on how Government Audit promotes the development of Democracy.

The Chapter 4 examines the role of Government Audit played in the development of Democracy and the function route of Government Audit on the base of mechanism of Democracy operation. This thesis finds that the roles of Government Audit played in the development of Democracy can be divided into several aspects, such as perfecting public power authorization, restricting and supervising the effective operation of public power, increasing government transparency and promoting the Democracy at the grass-roots level. The realization routes includes verifying the qualification of officers, supervising the authorization of public power, supervising the use of public resources, evaluation the reasonableness of economic system, preventing the power corruption, Promoting the government information disclosure and participating grass-root democratic self-government etc.

The Chapter 5 checks the main factors influencing the roles played by Government Audit in promoting the development of Democracy. These factors can be categorized as internal factors which include the audit models, audit inputs, audit quality as well as the publication and use of audit reports of Government Audit, and external factors

which contain the development of economic, the public schoolings and the development of Democracy.

The Chapter 6 empirical tests the factors influencing the Government Audit promoting the development of Democracy. This thesis adopts administrative transparency as the proxy of Democracy, and examines the Government Audit inputs, audit quality and the use of audit results whether do any impact on the development of Democracy. The result of the empirical test suggests that Government Audit can promote the development of Democracy. The more inputs of Government Audit, the more powerful it restricts and supervises the operation of public power and the use of public resources, also the more important role it can play in the operation of Democracy. However, due to the social history and economic environment, the system of Government Audit in China still has many problems, still underdeveloped. The audit quality is poorer and the insufficient use of audit results leads to the Government Audit can't play a full role in promoting the development of Democracy.

The Chapter 7 provides counter plans and suggestions about promoting innovations in the theory of Government Audit from the prospect of Democracy on the base of the researches above. The suggestions include promoting innovations in the objections of Government Audit, the methodologies of Government Audit and the system of Government Audit. At last, I give the main conclusions of this thesis and point out the limitations and the directions for future researches.

The main innovation points of this thesis are as follow:

1. This thesis makes a systematic discussion on the relationship between the Government Audit and Democracy and studies the mechanisms, paths and influencing factors of Government Audit promoting the development of Democracy. Whereas there already are several studies on the relationship between Government Audit and Democracy in the theoretical cycle, they are always too scattered to form a systemically theoretical analysis specific focus on this issue. On the foundation of former studies, this thesis employs the dissection of the mechanism of Democracy operation as logical starting point, searching for the real joint points between auditing and Democracy. Based on this, my thesis analyzes the relationship between Government Audit and Democracy in a systemic way, and focuses on the mechanisms and paths for Government Audit to promote the development of Democracy. This is the

first time to systemically examine this issue at the theoretical level.

2. This thesis empirically examines the influencing factors on the Government Audit to promote the development of Democracy, providing effective empirical evidences to the studies on the relationship between Government Audit and Democracy. Due to the difficulties in measuring Democracy and in acquiring data about the Government Audit, there are almost no papers studying the relationship between Government Audit and Democracy in an empirical way. This thesis adopts the administrative transparency as the proxy of Democracy, collects data from the “Chinese audit yearbook” and the “Chinese static yearbook”, and employ the methodology of archival study to examine the relationship between Government Audit and Democracy in an empirical way. This is an exploratory attempt in this research area.

3. This thesis provides counter plans on the innovation of Government Audit Theory based on the prospect of Democracy, further searching for thoughts on the innovations in the theory of Government Audit objection, the theory of Government Audit methodologies and the system of Government Audit.

Key Words: Government audit; Democracy; Relationship; Function route