

监察体制改革下的 国家监察与国家审计协作机制

张艺琼, 冯均科(博士生导师)

【摘要】 建立监察委员会制度是我国监察体制改革的一项重大举措,国家监察与国家审计作为我国监督体系的主要支柱,在制约和监督国家公权力运用、推进腐败治理方面发挥着某些共同作用。基于我国监察体制改革试点背景,明确国家监察与国家审计的法律权责,分析国家监察与国家审计的契合性及协同监督的可能性,提出新监察体制下国家审计与国家监察的协作机制框架与运行保障措施,旨在整合国家监察与国家审计资源,为有效提升我国监督体系效能提供新思路。

【关键词】 监察体制改革; 监察委员会; 国家监察; 国家审计; 协作机制

【中图分类号】 F239 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-0994(2018)24-0130-5

一、引言

国家监察体制改革不仅是我国监察制度的顶层设计,亦是一场关乎国家全局的重要政治改革,成为当前实务界与学术界探讨的焦点。2016年11月7日,中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》(以下简称《方案》),强调了在该三省市设立监察委员会的重要部署,要求扩展国家监察范围、丰富国家监察手段,提出改革并创新我国监察体制。为了有效贯彻落实党的十九大关于“深化国家监察体制改革”的战略要求,根据当前试点三省市国家监察体制改革工作实践经验,2017年11月4日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》,正式在全国范围内拉开了监察体制改革的帷幕,这对建立集中统一、权威高效的中国特色监察体系具有重大且深远的意义。

国家监察与国家审计是我国监督体系中的两大重要主体,是我国惩治腐败、约束公权力滥用的主要工具,与发挥国家治理效力密不可分。国家审计与纪检监察之间进行协作配合,能够实现信息共享与优势互补,并且形成良好的治腐机制,从而体现出我国制度的独特优势^[1]。监察委员会的设立是我国监察体制改革的一大创举,而在新监察制度下,我国审计机关与监察委员会如何有效建立起工作衔接与互动机制?如何进行资源的相互利用?如何有效整合我国监督体系,进而发挥国家监察与国家审计的监督合力?因此,基于当前我国监察体制改革背景,探析国家审计与国家监察二者之间的协作新机制,对健全我国监督体系、整合国家监督资源、创新国家监督方式具有一定的参考和借鉴价值。

二、国家监察与国家审计监督的权责定位

(一)监察委员会制度背景下国家监察之权责定位

1. 监察委员会的机构属性。现代国家监察权的

【基金项目】 国家社会科学基金项目“基于国家治理视角的‘审计清单’与审计整改效果研究”(项目编号:17BJY032);西北大学研究生自主创新项目“上市公司会计盈余预测差异与审计意见类型相关性研究”(项目编号:YZZ17014)

基本定位是监督政府施政情况、制衡国家权力、防止政府及官员的违法失职行为,国家监察的核心是遏制国家公权力的滥用^[2]。根据《方案》的内容,国家监察委员会既不是行政机关也不是司法机关,其代表党和国家行使监督权,是党领导下的国家反腐败机构。此外,中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议上的工作报告中亦明确指出:“国家监察委员会就是国家反腐败机构,制定国家监察法实质是推进反腐败国家立法”。我国监察委员会由本级人民代表大会选举产生,能够利用其监察权的权威性缓解国家权力监督体系的结构性问题,是国家腐败治理的顶层设计和体制创新^[3]。从监察委员会的价值定位、治理范围及机制内涵来看,国家监察委员会的实质是制衡国家检察权及行政权、防止国家公权力异化,因而基于腐败治理的表层定位,国家监察委员会的机构属性可以被定位为一个促进公权“廉能、善治”的独立权力机构^[4]。

2. 国家监察的法律权责与职能定位。我国监察委员会制度通过整合国家分散的监督权,基于《宪法》框架合理配置并赋予国家监察委员会独立性高、权威性强的宪法性权力^[5]。当前新制度背景下,监察机构地位显著提升并且国家监察的法律权责范围进一步扩大并细化。十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(以下简称《决定》),规定试点地区设立的监察委员会行使监察职权,同时强调“试点地区人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会”。基于《决定》对监察委员会权责的规定,部分学者认为国家应赋予监察委员会一定程度的刑事侦查权^[6],但学术界就此尚未形成定论。此外,基于《监察法》规定,当前国家监察的法律职责主要侧重于对各种违纪、违规、违法甚至犯罪行为的有效规制^[7]。

针对国家监察的职能定位,《监察法》中明确阐述了监察委员会的主要职能,即“维护宪法和法律法规;依法监察公职人员行使公权力的情况,调查职务违法和职务犯罪;开展廉政建设和反腐败工作”。依照《决定》、监察委员会机构属性及国家监察的法律权责,我国国家监察的首要职能定位是“监督”,其核心是依法监察国家公职人员的公权力运行过程,包括对国家行政机关的执政监督及我国执政党的决策监督。在制衡公权力的同时,国家监察能够

在职能划分方面与司法、检察等国家机关相互协调,具有调查并惩治职务违法或职务犯罪等腐败行为的重要职能,这是促进廉洁监督、实现腐败治理的根本前提。

(二)现代国家审计及其法律职能:基于受托责任理论

受托责任理论是揭示现代国家审计的本质、定位及其基本职能的重要基础理论,国家与其公民的委托代理关系是国家审计产生并发展的必要前提。“凡是存在审计的地方,必然存在着受托责任关系;而受托责任关系是审计得以存在的重要条件”^[8]。国家审计与国家公共受托责任密切相关,其随着受托责任的产生而出现,且伴随受托责任的发展而不断推进^[9]。根据受托责任理论,公民作为委托人赋予政府公共权力,政府作为受托人运用公共权力并使用公共资源^[10]。为了确保公共权力的合规、有效和透明运行,国家审计作为相对独立的第三方应承担起监督和鉴证政府公共权力运用及公共受托责任履行的任务^{[11][12]}。《利马宣言——审计规则指南》基于公共资金管理的委托代理关系指出:“审计就是要及早地揭露背离公认标准、违反原则和法令制度及违背资源管理的效率、效果和经济原则的现象”。由于公共经济权力滥用是腐败问题的源头,而公共权力是政府履行受托责任的基础,因此国家审计作为权力制衡的支持系统^[13],通过及时有效地发现、制止及纠正国家公共经济权力滥用,从而推进国家腐败治理并保证国家公共受托责任的切实履行^{[14][15]}。

国家审计职能是国家审计本质属性的反映和体现,而国家审计的职能定位当然不能脱离法理依据,《宪法》第九十一条规定:“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督。”同时,《审计法》总则第二条规定:“国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支,国有的金融机构和企业事业组织的财务收支,以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支,依照本法规定接受审计监督。”国家审计其本质职能定位是“监督”,最首要的职能则为对政府公共经济权力的制约和监督^[16]。随着国家权力运行方式的转变以及国家治理能力的提升,国家审计职能的外延不断扩大,内涵逐步丰富。除监督职能外,国家审计亦具备评价职能,即:通过审计程序对国家审计客体的资金使用效益、效率诸方面进行评价,形

成客观、公正的审计意见,由此达到警示和威慑审计客体的效果。此外,《审计法》规定“审计机关依法通报审计结果”,根据审计结果公告制度,国家审计具有揭露并公开政府对国家公权力行使的有效性及其合规性的职能。可见,国家审计就是要合理监督、评价并揭露经济运行过程,为维护国家财政经济秩序、提高财政资金使用效益和促进国家廉政建设提供基础保障。

三、监察体制改革下国家监察与国家审计协作监督的理论分析

现阶段,我国监督体系呈现“监审分立”的状态^[17],国家监察与国家审计在具体监督手段及监督效果方面存在差异,而在新的监察体制下,二者在各自发挥其监督作用的同时进行充分的资源互补与协同合作显得尤为必要。

1. 施行目的契合是协作监督的必要前提。基于《方案》和《决定》的规定,国家监察通过整合反腐资源,对所有行使公权力的公职人员的违法违纪行为进行监察和惩治,其主要实施目的在于查处滥用职权、浪费国家资财、贪污贿赂等行为,增强国家预防腐败及抵御风险的能力,进一步深化国家廉政建设。依照国家审计的属性定位,实施国家审计的主要目的是鉴证国家财政经济活动的真实性、合法性与有效性,查明政府财政资金滥用、浪费国家资源等腐败行为,促进国家经济运行效率的提高。因此,国家监察与国家审计的实施目的和终极目标可以概括为保障各级政府和相关部门依法行使公权力,防止权力滥用与腐败。

2. 法定职能交叉是协作监督的重要条件。根据国家监察的法律权责及其职能定位,国家监察的主要职能是对国家公权力运行的制约和监督,提升政府的履职效能,有效防止职务违法犯罪与经济腐败。其中,防止公共经济权力的异化和滥用作为制衡国家公权力中最为重要的任务,是国家监察的首要职能。国家审计作为国家经济监督的支柱,审计源于公共受托责任的产生,依据《利马宣言——审计规则指南》以及《审计法》对国家审计的本质界定,国家审计的法定职能亦是监督国家公共经济权力的运行,揭露并调查监督对象的财政财务收支以及经济责任履行情况等。可见,国家监察与国家审计在监督国家公共经济权力、推进腐败治理方面存在职能交叉。

3. 监督客体重叠是协作监督的良好保障。《监

察法》明确了监察委员会的具体监察对象,主要包括:中国共产党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关、民主党派和工商联机关的公务员、参照《公务员法》管理的人员及国有企业管理人员等,在新的监察机制下初步实现了监察对象“全覆盖”。《审计法》中规定了国家审计的监督客体范围,主要为:国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门;国有金融机构及国有企事业单位等。在我国现行的监察体制下,国家审计与国家监察存在明显的客体重叠,是二者实现协作的条件和保障。

4. 处理手段互补是协作监督的支撑基础。我国监察体制改革优化和丰富了监察手段,国家监察除通过检查、调查、建议以及行政处分等以往的处理方式,还能运用一定侦查手段对腐败渎职案件进行监察处理。而国家审计手段是法律法规明确规定的国家审计机关的审计权限、实施审计的具体措施以及审计现场使用的技术与方法。国家审计以计算机辅助审计技术为手段,通过查阅被审计对象的会计凭证、文件资料以及调查有关单位和个人等方式进行审计,取得审计证据材料,以深入发现被审计对象在财政收支、经济责任以及国有资产等方面的具体违法违规行为。相比国家监察的监督手段,国家审计手段聚焦于技术层面,与范围更广的监察手段形成良好的互补,提供良好的协作支持。

四、国家监察与国家审计实现协作监督的新思路

(一)国家监察与国家审计的监督协作机制理论构建

1. 制度层面协作保障机制。国家监察与国家审计虽然在职能定位与监督客体等方面存在契合性,但在主体特点方面仍具有一定差异。为了避免在协作监督中产生利益冲突以及协作路径不畅等问题,需要加强建章立制,专门出台《审计机关与监察委员会协作配合工作指导意见》或《关于监察委员会查办审计反映问题的意见》等相关制度规范,为推进二者良好协作、充分形成监督合力提供必要的制度保障机制。具体包括:规定协作的工作原则,即国家监察委员会和国家审计机关应遵循《监察法》和《审计法》等的规定,在各自职权范围内充分发挥信息互通,建立协作配合机制;明确协作方式,根据二者的机构定位与属性职能明晰长期协作模式,规范协作分工和各自职责;规定具体协作程序,规范联合彻查

重要案件处理过程、审计结论移交与考核制度以及处理结果反馈机制等;构建严格的追责制度,监察委员会与审计机关的协作配合涉及权责的分配,明晰权责边界的同时还应当规定相应的追责程序和惩处手段。

2. 组织层面协作支持机制。根据现代管理理论以及协同理论的观点,作为监督子系统的国家监察与国家审计之间通过协作形成一种非正式虚拟协同组织^[18],与正式有形的协同组织相似,需要在组织协调、机构配备及人力资源等方面建立起组织层面的协作支持机制:①组织协调方面。考虑建立协作调节小组,定期或不定期组织召开协作问题交流研讨会,汇报当前工作中协作配合现状,研究重大案件与重要事项,共同协商并根据实际提出解决难题的办法和途径。②机构配备方面。现阶段国家监察与国家审计各自独立发挥作用,要想协作配合发挥监督作用,可考虑设立第三方机构,用以促进双方各项工作的开展,以及更好地沟通、协调及问责,保证协作关系网络的畅通。③人力资源方面。建议实行人力资源整合,设置审计人员与监察人员的定期调用或交叉任职,促进双方更加熟悉彼此的工作并实现充分配合。由于国家审计专业性强,且工作程序与查处技术具有较强的专业性,因此,在人员配备中要充分考虑工作人员的专业知识与职业素养,需要建立日常信息共享渠道,促进双方在技术方法、专业能力等方面的沟通与协调。

3. 业务层面协作运行机制。①构建监督互助机制。搭建协作互助通道,监察委员会在办案中涉及审计事项的可调阅审计工作底稿、查阅被调查对象的经济状况,有特别需要时审计机关应派出审计小组帮助查证;审计机关以监察委员会相关意见为参考制定审计计划;监察委员会利用其权威性、独立性与纪委合署办公处理审计机关发现的职务违法或犯罪等案件。②构建资源共享机制。国家审计涉及被审计对象财务及非财务等重要信息与国家监察涉及的部分业务信息应及时进行数据互通,在满足规范要求下分享信息。创立共享服务云平台,实现监督技术方法互补及案件信息共享。③构建线索传递机制。线索传递机制直接关系到双方工作对接的效果,审计机关的审计结果及其收到的群众举报或人民来信来访资料等,需及时通报或移交监察委员会;监察委员会发现被调查对象经济违规行为以及审计机关发现被审计对象违纪腐败时,要进行线索的移交与互送。

(二)实现国家监察与国家审计协作监督的保障 措施

1. 增强协作意识是落实协作的首要条件。国家审计机关与监察委员会相互协作意识与观念的强化是落实协作的首要条件与基础保障。强烈的协作意识与正确的协作观念有助于激发双方协作行为以及促进双方自觉行动,同时监察委员会与国家审计机关之间的协作实践促进二者协同意识和监督效率的提升。国家有关方面需要通过规章制度、政策意见或会议精神等,不断强化各级部门之间协作治理腐败的重要性,进一步强化监察委员会与国家审计机关之间协作监督的观念和价值取向。在监管体制改革实践及监督工作实践中,持续提升监察委员会与国家审计机关对双方协同合作必要性的认识,为消除协作隐性壁垒提供思想基础。

2. 优化协作环境是发挥协作效力的外在保障。根据社会嵌入理论,监察委员会和国家审计机关与社会网络、政治构架、文化传统及制度基础之间均存在深刻的联系^{[19][20]},外界环境的优化对二者形成监督合力起到重要的保障作用。“深化国家监察体制改革”“改革审计管理体制”等十九大新精神为监察委员会和国家审计机关间的协作与自身完善提供了良好的制度和精神保障。随着我国监察体制改革与国家审计体制改革的不断推进,对二者协作机制的建设及相关会议精神的不断强化,成为增加协作监督效力、稳定协作机制的有力外界保障。

3. 完善协作机制是推进协作配合的有效途径。由于我国监察体制改革仍处于初步探索的阶段,监察委员会的法律定位、具体职权尚不明晰,因此,当前的协作机制可能并非完全与协作实践契合。吸收双方协同工作经验,改善不合理、有问题的机制或增添新的协作机制,力争通过监察委员会与国家审计机关的协作机制建立二者与国家纪委、司法机关及检察机关等有关部门全方位、多角度、多层次的监督协作网络。虽然当前构建的协作机制具备一定的普适性,但不同地区、各级机关以及各个单位在开展协同监督工作的过程中必然会出现些许问题,因此,应该因地制宜地修正并完善不同层面的协作机制,既保证相互沟通协作的顺畅性,又确保协作机制具备灵活性与可调整性。

五、结语

我国监察体制改革是以习近平同志为核心的党

中央做出的一次重大政治体制改革,对于组织和制度创新及反腐败资源整合优化具有重大的现实意义和深远的历史意义。监察委员会制度解决了国家以往权力监督体系中不同监督部门职能的分散化和碎片化的问题,是对国家监督体系中不同职能的重新整合和布局,是健全和完善国家监督体制,形成监督资源合理配置的初步探索^[21]。监察体制改革对目前的国家监督体系和格局产生了冲击,国家监察委员会与国家审计机关作为国家权力监督体系的重要组成部分,如何发挥国家监察与国家审计之间的协作监督是改革实践值得关注的问题,亦成为本文探析的重要切入点。

根据国家监察与国家审计的本质属性、法定权责以及职能定位,本文从施行目的、法律职能、监督客体以及处理手段等方面讨论了国家审计与国家监察的契合性。基于协同理论,从制度层面、组织层面以及业务层面详细探讨了国家监察与国家审计之间协作机制的构建,同时指出了实现协作监督的保障机制。新的监察制度下,在国家监察与国家审计之间建立高效合作路径与协作机制,对整合国家监督资源、推动反腐败进程以及健全国家治理体系具有一定的借鉴价值与指导意义。当然,现阶段我国处于监察体制改革的初始期,有关国家监察与国家审计之间协作机制的理论研究尚不成熟,监察委员会与国家审计机关、司法机关之间如何构建协作网络及其在国家治理体系中的地位与作用等,可能成为未来进一步讨论的方向与重点。

主要参考文献:

[1] 王会金. 反腐败视角下政府审计与纪检监察协同治理研究[J]. 审计与经济研究, 2015(6): 3~10.
[2] 王立峰, 吕永祥. 权力监督视角下国家监察体制改革的实践需要与现实意义[J]. 南京社会科学, 2017(8): 108~113.
[3] 秦前红. 国家监察委员会制度试点改革中的两个问题[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2017(3): 16~20.
[4] 魏昌东. 国家监察委员会改革方案之辨正: 属性、职能与职责定位[J]. 法学, 2017(3): 3~15.
[5] 周佑勇. 监察委员会权力配置的模式选择与边界[J]. 政治与法律, 2017(11): 53~62.
[6] 施鹏鹏. 国家监察委员会的侦查权及其限制[J].

中国法律评论, 2017(2): 44~50.

[7] 刘艳红, 夏伟. 法治反腐视域下国家监察体制改革的新路径[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018(1): 89~99.
[8] Flint D.. Philosophy and principles of auditing: An introduction [M]. UK: Macmillan Education Ltd, 1988: 1~100.
[9] 杨时展. 审计的发生和发展[J]. 财会通讯, 1986(4): 3~6.
[10] 冯均科, 陈淑芳, 张丽达. 基于受托责任构建政府审计理论框架的研究[J]. 审计与经济研究, 2012(3): 9~15.
[11] 蔡春, 朱荣, 蔡利. 国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨——基于受托经济责任观的视角[J]. 审计研究, 2012(1): 6~11.
[12] 郑石桥. 政府审计对公共权力的制约与监督: 基于信息经济学的理论框架[J]. 审计与经济研究, 2014(1): 11~18.
[13] 马志娟, 刘世林. 国家审计的本质属性研究——基于国家行政监督系统功能整合视角[J]. 会计研究, 2012(11): 79~86.
[14] 戚振东, 尹平. 经济责任审计产生的动因和权力监督特征研究[J]. 审计研究, 2013(1): 15~19.
[15] 彭华彰, 刘晓靖, 黄波. 国家审计推进腐败治理的路径研究[J]. 审计研究, 2013(4): 63~68.
[16] 阚京华, 周友梅. 腐败治理中国家审计的角色、功能定位及其影响因素分析——基于“国家廉政体系”视角的考察[J]. 南京审计学院学报, 2015(5): 12~19.
[17] 程乃胜. 监审合一抑或监审分立——监察体制改革试点背景下的我国国家审计制度完善[J]. 中国法律评论, 2017(4): 193~198.
[18] 王会金. 协同视角下的政府审计管理研究[J]. 审计与经济研究, 2013(6): 12~19.
[19] 王兵, 王长友, 李越冬. 社会转型与国家审计的治理功用: 基于嵌入理论的视角[J]. 审计与经济研究, 2014(4): 14~21.
[20] 王会金, 戚振东. 社会嵌入视角下的国家审计治理作用机制研究[J]. 会计研究, 2013(9): 84~89.
[21] 徐汉明. 国家监察权的属性探究[J]. 法学评论, 2018(1): 9~25.

作者单位: 西北大学经济管理学院, 西安 710127