

2018年11月11日 星期日

首页 | 学会基本情况 | 理论研究 | 学术交流 | 培训与学习 | 会员天地

理论研究

您的位置：首页 >> 论文交流、发表

- 论文交流、发表
- 申报通知
- 课题立项
- 结题申报
- 管理办法

全站搜索

全站搜索

本站 政府网站群

搜索

国家审计：“善治”理念下的必然路径选择

——浅议国家审计是国家治理的重要组成部分

来源：宁波市审计局 张佩良 发布时间：2012-5-15 10:24:27 责任编辑：俞焕蛟

【摘要】基于法制社会、产生于受托责任的国家审计，作为一种国家治理的制度安排，在现今的经济社会发展过程中，由于其职责及功能发挥现状，决定了国家审计是国家治理的重要组成部分，同时也成为了在依法治国理念下，实现国家“善治”的重要工具和必然的路径选择。

【关键词】国家审计 国家治理 善治 途径 要求 工具 组成

【正文】

“善治”，是20世纪90年代随着全球化浪潮兴起一种治国理念和模式，按照俞可平的解释，善治就是使公共利益最大化的社会管理过程，其本质特征在于政府与公民对公共生活的合作管理。而随着我国依法治国理念的确立，“善治”理念也日益深入人心，亦如刘家义审计长所说，国家审计是国家治理的重要组成部分。笔者认为，在依法治国理念下，以依法审计为根本要义的国家审计是我们党和政府达到“善治”的必然路径选择。

第一，国家审计是“法治”条件下实现“善治”的根本要求

在当代中国，作为执政党的中国共产党十五次全国代表大会确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年第九届全国人大二次会议又将其载入宪法。依法治国的第一要求就是依宪治国，一方面，宪法是一个国家政治经济、历史文化、社会思想等各个领域的集大成者，另一方面，宪法是百法之首，是国家的根本大法。根据一些专家观点，善治的实现需要满足三个最基本的条件：政治的竞争性、公民的表达和选择性、第三方契约的约束性，前两条就是民主的基本原则，最后一条就是法治的原则，善治的实现就是民主和法治。更进一步，善治是有史以来人类共同的治理理想。因此，善治的实现理所应当是当前中国社会所应该努力的方向。而善治的实现，必须要通过民主的推动和法治的建设来完成。从宪法思想角度和宪法实践看，国家审计均是宪法的重要组成部分，国家审计制度体现了国家治理中的宪法思想，国家审计作为依法治国的组成部分，毋庸置疑也必须“依法”开展工作，促进实现“善治”。

国家治理中的法治，是通过严格遵守法律条文来实现国家各方面的治理，他“至少意味着法律对社会的全面控制，就其效力而言，在法治社会里，只有法才最有尊严，一切机构和个人都要受法律的约束，没有任何人或集团能够凌驾于法律之上”，行政机关也必须严格遵守、执行法律法规实行国家治理。我国赋予依法治国方略以宪法地位后，依法治国是国家治理的坚实基础。

现代国家审计是民主与法治的产物，国家审计是在法律框架下对政府及公益事业运转的成果和效益进行检查和评价的一项专业活动，现代国家审计是法治的产物，更是法治的工具。因为没有法治作保证，审计就无法履行职责。审计就是宪法赋予我们每一名国家审计干部的神圣职责，我们在履行职责时必须依法而行，否则就失去了职责存在的基础，“法”是审计人员实施审计的坚实基础，审计也把维护和促进“法”的建设作为工作目标。国家审计作为国家治理的重要组成部分，始终通过依法用权力制约权力，发挥揭示、抵御、改进和预防等“免疫”功能，在维护民主法治，保障国家安全，推动落实责任、透明、法治、廉洁、公平和正义等原则和理念，改善国家治理，促进实现“善治”，进而实现国家的可持续发展等方面发挥着积极作用。

第二，国家审计是实现“善治”的制度安排

国家有两大目标和两大系统，两大目标是经济发展和社会公平，与两大目标相对应的两大系统分别是动力系统和制动系统，国家审计是制动系统的重要组成部分，制动系统在经济社会发展中有着非常重要的作用。我们可以想象，一辆豪华的小汽车，无论它的动力系统有多么的好，如果没有制动系统，或者制动系统有问题，这辆汽车再好谁也不敢开。经济社会系统也一样，一个经济社会系统，如果只有动力系统，没有制动系统，或者制动系统有问题，这个社会一定会出问题。经济社会发展的两大目标靠两大系统来平衡，如果一个系统有问题，必然产生两大目标不平衡，当经济社会发展的两大目标不平衡发展到一定程度后，则产生社会动乱。如果经济发展过快，社会公平程度过低，则贫富差距拉大，当贫富差距达到一定程度后，则产生社会不稳定；如果经济发展过慢，社会公平程度过高，经济发展就没有动力。经济发展慢，创造不出更多的社会财富，也就没有能力维系社会公平，最终还会引发社会的不稳定。经济发展与社会公平是一个天平的两个砝码，任何一端过重都不能保持平衡，要保持经济社会系统的平衡，既要靠动力系统，同时也要靠制动系统，无论哪一个系统出现问题，经济社会就不可能和谐稳定，也不可能健康发展，从这个意义上讲，国家审计对实现“善治”有着重要的意义。国家审计是国家政治制度的重要组成部分，是国家治理的制度安排，国家审计的本质是对政府权力使用情况的监督，或者说是权力进行监督的行为。审计监督的权力是宪法与法律赋予的，或者更进一步说是人民群众赋予的，国家审计的最终目标是维护最广大人民群众的利益。人民群众是国家的主人，人民群众的利益与国家利益是一致的，国家审计的最终目标是为人民服务，为国家利益服务。换句话说国家审计就是为国家主人服务、为国家利益服务、为国家治理与国家政权服务、为实现“善治”服务的。

制度是最广大人民群众意愿的体现，严格执行制度是实现社会成员的整体利益最大化、维护最广大人民群众利益的根本途径，但由于制度的强制性和人的欲望的无限性，理论上制度能维护国家范围内最广大人民群众的利益，但不一定能得到所有社会成员的认可和

理解,要让社会成员自觉、自愿的遵守制度,必须要有一系列的配套措施、要有体制机制作保障,国家审计就是为了确保制度能有效执行所特设的专门机构,是国家治理的重要组成部分。

国家治理靠的是严格执行国家制度,只有严格执行国家制度,才能达到“善治”的目标。如果有制度,不严格执行或不执行制度,有制度比没有制度更可怕。在我们的现实生活中,不严格执行或不执行制度的情况常有发生,为什么会出现这种情况,主要有三条原因:一是个人主观上不愿意执行制度或不愿意严格执行制度;二是制度本身有问题,无法执行或无法严格执行;三是失去监督的制度无法执行或无法严格执行。对制度的执行情况如果失去监督,任何单位和个人无论是否执行制度,无人过问、无人追究,在这种情况下,制度一定不可能执行或者不可能很好的执行,要确保制度的有效执行,必须对制度执行情况进行跟踪监督检查。国家审计的作用与责任就是检查制度的执行情况,有了国家审计,就能确保制度的有效执行,有了国家审计就能确保不正确、不完善的制度尽快修改完善。

第三,国家审计是实现“以人为本”“善治”的客观要求

进入新世纪,我国步入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的历史新阶段。从国际经验看,当一国经济社会发展处于人均GDP从1000美元向3000美元过渡时,既是发展的黄金期,也是矛盾的凸显期。跨越了这个阶段,现代化进程将进入一个新的更高层次的历史起点。但困难在于,许多国家的现代化进程正是在这个阶段中断的。从中共十六届三中全会到六中全会会议题的变化——从完善社会主义市场经济体制到加强党的执政能力建设,从制定国民经济和社会发展第十一个五年规划到构建社会主义和谐社会——在记录下中国新时期重要发展节点的同时,已经鲜明地折射出中国共产党和我们政府治国理念正在向“善治”转变的历史轨迹。但在此转变发展过程中,我们仍然需要在切实转变执政党和政府职能、政企分开、大力推进社会公共领域建设等方面作进一步的努力,而依据职能设定,国家审计在这些方面都是大有用武之处,尤其是随着经济社会的发展,我国正处于各种社会矛盾高发阶段,党和政府进一步突出“以人为本”、加大民生工程建设,使得国家审计积极树立民本审计观,促进实现“善治”的必然选择。具体来说:

首先,民本审计是服务科学发展观的客观要求。科学发展观的核心是以人为本,党的十七大提出,要在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,扩大公共服务,促进公平正义,努力使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。各级党委政府有关关注民生、重视民生之义务,有保障民生、改善民生之责任。浙江省委在2008年发布了《关于全面改善民生促进社会和谐的决定》,对全面改善我省的民生工作作出全面部署,明确要求从2007年开始确保新增财力的三分之二以上用于民生。宁波市各级党委政府也始终坚持把解决民生问题摆在突出位置,每年紧紧围绕就业、社会保障、医疗卫生、基础设施、城乡住房、生态环境、扶贫开发、科教文化、权益保障、社会稳定等十个方面重点领域开展实事工程建设,切实让人民群众共享改革发展成果。随着各级党委政府对民生领域投入不断加大,这就需要国家审计的工作重心也要及时转移到民生方面,做到立审为公、执审为民,把维护人民群众的利益作为审计工作的出发点和归宿。

其次,民本审计是公共受托责任的根本动因。审计产生于受托责任,就我国政体而言,审计的最终委托者是人民群众。也就是说,审计要对人民群众负责,代表人民群众的根本利益。因而,突出民本理念的国家审计工作要从简单的“经济监督型”到充满人性化的“民生服务型”转变,这也是对“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”施政理念的具体落实。随着社会民主化程度的提高,社会公众作为公共资源的所有者,要求受托方正确地尽到管理和建设公共事业,尤其是民生事业的责任。审计作为监督与评价受托方管理效能的有效手段是基于受托责任而产生的,而国家审计要以民本审计为着力点,可以更好地满足社会公共需要和私人个别需要,这也是审计基于受托经济责任的内涵的拓展。

再次,民本审计是推进公共财政体制改革的重要体现。预算公开透明,支出结构优化,财政资金向民生倾斜是现代公共财政体制的内在要求,但目前财政体制存在着财政支出结构不合理、运作不透明、缺乏法律硬性约束、缺乏民主参与、转移支付不规范、人们难以公正分享改革成果等方面的问题,已经成为影响政府的公信力、社会公正和谐,阻碍社会改革进一步深化的重要因素。因此在当前的国家审计工作中,以改善民生为重点,通过审公共之财、审公共之事、审公共之责,帮助政府树立执政为民的理念,规范行政行为,这无疑是在维护民众利益、保证社会公正,促进实现“善治”的一个重要举措,是实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益的重要体现。

第四,国家审计是实现“法治”向“善治”转变的重要工具

法治是一个社会走向文明的重要标志,是社会和政府走向“善治”的重大战略。治理是为了弥补国家和市场的失效,如何使治理更加有效,最好的路径是实行“善治”。“善治”实际上是国家的权力向社会的回归,表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作。

自从有了国家及其政府以后,“善治”便成为人们所期望的理想政治管理模式。“善治”的内容,无论在中国还是在外国,无论在古代还是在现代,都基本类似,一般都包括以下几个要素:严明的法度;清廉的官员;很高的行政效率;良好的行政服务。毫无疑问,只要政府存在一天,这样的“善治”将始终是公民对于政府的期望和理想。概括地说,“善治”就是使公共利益最大化的社会管理过程。它的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。“善治”的基本要素有六个:合法性。指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。取得和增大合法性的主要途径,是尽可能增加公民的共识和政治认同感。透明性。指的是政治信息的公开性。透明性要求与公民利益相关的政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知,以便公民能够有效地参与公共决策过程,并且对公共管理过程实施有效的监督。透明程度愈高,“善治”的程度也愈高。责任性。指的是人们应当对自己的行为负责。公众,尤其是公职人员和管理机构的责任性越大,表明“善治”的程度越高。在这方面,“善治”要求运用法律和道义的双重手段,增大个人及机构的责任性。法治。其基本意义是,法律是公共政治管理的最高准则,任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。法治是“善治”的基本要求,没有健全的法治,没有对法律的充分尊重,没有建立在法律之上的社会秩序,就没有“善治”。回应性。它的基本意义是,公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应。回应性越大,“善治”的程度也就越高。有效性。它有两方面的基本意义,一是管理机构设置合理,管理程序科学,管理活动灵活;二是最大限度地降低管理成本。“善治”程度越高,管理的有效性也就越高。

政府实行“善治”需要做好以下几方面的工作:一是转变政府职能,打造有限政府。实现“善治”必须与政府职能转变相结合。当代的责任政府、有效政府、法治政府都是有限政府,这就要求政府实现从过去的全能政府向有限权力政府的转变,将本属于社会、公民、企业的权利回归于它们,这是实现“善治”的首要条件。实践证明,包管一切,对什么都负责的政府可能什么都管不好,什么都负不了责。善治条件下的政府只能对能负责的问题负责,只能管该管的,只能是有限政府。目前进行的地方政府机构改革实际上也是在建立有限政府。二是建设透明政府,实行信息公开。透明程度愈高,“善治”的程度也愈高。当前,我国的信息公开制度几乎在县级国家部门的各个方面都得到了开展,如权力机关的公开、政务公开、审判公开、检务公开、警务公开等等,都

得到了很好的开展,并取得了一定的效果。但是,由于我国是处于转型之中的发展中国家,经济政治体制改革都有待于深入,透明政府的建设尚处于起步阶段,因此,在信息公开方面还存在诸多问题。随着民主的演进,公民对信息的欲求日益强烈,公民在公共政策制定中的积极参与也日渐增多,公民与政府之间的协商机制逐步形成。面对全球化、信息化的挑战,社会变得更加复杂,为了在变幻多端的社会中保护自己的权利,公民需要更多的公开度和透明度,需要充分的知情权。为了应对这种趋势,政府也应该在坚持公共利益至上、责任性、有限的例外、最大限度公开、成本、便利、保护告密者、促进政府透明等基本原则的基础上,创新政府信息公开的制度体系,加强政府与公民之间的互动,以期在政府与公民之间形成一种良性的伙伴关系。三是构建有效政府,推进依法行政。我国正处于体制转轨、社会转型的关键时期,价值观念、文化传统、经济体制、政治参与以及社会生活方式等诸多方面都处在剧烈的发展和变革之中,政府行政的效率和政府形象都面临着前所未有的挑战和巨大压力。对于中国而言,合理的选择不在于政府的大小,而在于能够充分履行社会所赋予的责任和职能,并引导国家走向现代化的有效政府。因此,构建一个适合中国国情的有效政府是实现善政进而达到“善治”的关键。四是培育和发展“第三部门”,实现政府与公民之间的互动合作。改革之前,中国的社会领域处于政府的严密控制之下,社会权力完全掌握在政治领域手中。改革导致了社会权力的重新分配,国家与社会的关系开始从管制型向服务型转变,政府管理理念也由“统治”走向“治理”,中国公民社会(又称第三部门)开始兴起,在“政府失灵”和“市场失灵”领域的作用越来越大,成为经济发展和社会进步的重要动力之一。但是毕竟中国公民社会发展较晚,特别是在目前政治领域依然占优势地位的情况下,其发展存在着种种问题:如政社不分,缺乏自治性;非营利组织成立的门槛过高,其发展受到制约;双重管理造成管理体制的漏洞和运作的困难;非营利组织之间没有竞争;税收法规和税收政策的不健全不利于非营利组织的发展等等。从中国长期历史发展趋势来看,在国家与社会的关系上,国家主导型的色彩将逐渐淡化,而社会主导型的色彩将逐渐加重,合作主义模式将是未来中国国家与社会关系的主要模式。

从上述关于“善治”所构成的要素及近期需要开展的一些工作内容来看,国家审计通过党政及国有企业领导干部经济责任审计、财政审计、金融审计等方面内容,对政府行政效能、政策绩效、财政资金使用效益等进行监督,可以促进公权力本身一直都按照既定的规则行事、资源配置按照市场规则执行、公民积极参与国家治理,使得国家审计事实上已经成为了实现国家“善治”的重要工具这一。

【参考文献】

- 1、俞可平：治理与善治 社会科学文献出版社，2000
- 2、何哲：“善治”概念的核心要素分析——一种经济方法的比较观点 理论与改革 2011第5期
- 3、苏泉：从“法治”走向“善治”的思考 凤凰网 2011年07月28日
- 4、李帅：浅谈我国依法治国国家治理基本方略下的国家审计 审计署网站 2011年12月15日
- 5、王立京：从善政走向善治——县级政府行政改革的目标取向 中国社会科学网 2008-8-21
- 6、佚名：充分发挥审计在国家治理中的作用 千龙网 2012-01-10
- 7、姜仲：国家治理与国家审计之浅见 审计署网站2011年12月08日
- 8、李健：基于制度的国家治理与国家审计 现代审计与经济2011第5期

本信息已访问：2902次

【关闭窗口】

关于本站 | 联系我们 | 帮助信息 | 隐私声明 | 版权声明 | 网站地图 | 网管信箱

主办方：宁波市审计局计算机中心 协办方：宁波中经数据科技发展有限公司 技术支持：宁波中经数据科技发展有限公司
Copyright ©2009-2015 Ningbo Auditing Bureau, All Rights Reserved, Email:nbsj@ningbo.gov.cn, Tel:(0574)87186320
浙ICP备12043229号-1