

# 审计问责的信息供给功能在国家治理中的作用

沈楚楚

南京师范大学中北学院, 中国·江苏 南京 210000

**【摘要】**现代意义上的政府审计是国家治理体系中的公共问责系统之一。要研究“政府审计问责如何作用于国家治理”的问题, 首先应该明确政府审计如何发挥问责的功能。基于问责的三个基本要素, 政府审计问责可以衍生出信息供给、讨论和惩罚三个基本功能, 其中信息供给功能是最基础的功能。审计问责的信息供给功能能够通过促进法治建设、经济发展、民生保障等路径构建法治政府和服务型政府, 以达到提升国家治理水平的目的。

**【关键词】**审计问责; 信息供给; 国家治理

## 1 问题的提出与文献综述

现代意义上的政府审计是国家治理体系中的公共问责系统之一<sup>[1]</sup>。世界各国审计体制各有不同, 但相似的是在审计过程中大都强调问责。2015年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》指出, 应在2020年基本形成与国家治理现代化相适应的审计监督机制。政府审计问责与国家治理问题紧密相连, 是国家治理的一项重要工具。国家审计在问责机制中拥有独特的信息权威, 审计机关的法定授权、独立地位和专业能力赋予了它提供高质量信息的天赋<sup>[2]</sup>。在推进国家治理现代化的背景下, 信息供给功能作为政府审计问责最基础和重要的一项功能是否能够提升国家治理水平? 本文拟进行理论分析回答上述问题。

## 2 政府审计问责的信息供给功能

### 2.1 问责关系中的信息要素

问责(Accountability)关系中包含了三个阶段共同构成了“问责”这一概念, 信息、讨论和制裁, 这三个阶段同时也构成了问责的三个基本要素。问责过程始于信息阶段, 在这一阶段代行者对自己的行为举止做出解释说明。在讨论阶段, 问责方对于行为者的陈述进行评估, 并要求提供更对信息, 提出后续问题。这一阶段为问责主客体双方提供了一个交流沟通的平台, 允许问责主题提出问题并为问责客体提供了解释、证明和辩护的机会。在制裁阶段, 问责主体对于行为者的行为做出判断, 并在必要时对行为者进行惩罚和纠正<sup>[3]</sup>。在政治学和行政管理文献中, 问责制常常以二元委托代理模式来模拟。问责制的事后含义主要是指委托人要求代理人提供的信息, 问责制的基本目的是防止代理漂移和管理委托人和代理人之间的信息不对称<sup>[4]</sup>。因此对于问责制来说, 信息供给是最基本的要求。

在对于问责三要素的研究中, 信息要素一直是学者们关注的重点。

### 2.2 政府审计问责的信息供给功能内在依据

政府审计问责作为问责形式之一同样涉及信息要素。政府审计问责基于委托代理关系, 人民有权要求政府官员对自身的行为或活动提供信息并做出解释。政府审计作为一种评价和监督机制, 在问责过程中起到为公民或其代表收集、处理和公开有关政府活动相关信息的作用。根据《审计法》、《审计法实施条例》等相关规定, 政府审计具有要求报送资料权、检查权和调查取证权这三项获取信息的权力, 这使得政府审计在收集信息方面具有得天独厚的优势<sup>[5]</sup>。完成信息收集之后, 审计专业人员通过筛选、整合、加工等程序将原始数据转化为为信息使用主体相匹配的有效信息, 才能最大限度的发挥其治理效用。最后, 以审计发现问题整改情况最为主要内容公开审计信息, 并以国家审计结果公告的形式呈现。因此, 政府审计问责的功能体现在为“委托人”获取、处理、提供真实、完整、及时的信息, 即信息供给的功能。

## 3 政府审计问责的信息供给功能在国家治理中的作用

国家治理能力(Governance)是指政府运用国家制度体系和其他要素来有效管理社会各方面事务的能力。在这一背景下, 地方政府的治理能力被视为衡量一个国家治理水平的外在表征<sup>[6]</sup>。在这个背景下, 强调政府治理在国家治理中的核心作用, 有助于更准确地理解国家治理体系的运作和效果。

燕继荣将西方不同时代思想家涉及社会生活的言论总结为两大方面: 一是如何规制社会, 即治理社会; 二是如何控制国家, 即治理政府。结合中国国情来看, 创建高质量政府一是需要建设法治政府, 治理政府; 二是需要建设服

务型政府，治理社会。建设法治政府是治理政府的基本方式和重要抓手，就要把政府工作全面纳入法治轨道，确保行政权在法治框架内运行，把权力关进制度的笼子里，让审计监督协同其他监督方式共同发挥作用，使政府管理自身。服务型政府是社会治理的中国智慧，超越了管制型政府，以为人民服务为宗旨并承担着服务责任。政府做市场和个人不能做、不愿做或做不好的事情，即主要是提供维护性的公共服务（例如维护市场经济秩序等）和社会性的公共服务（例如健全社会保障制度），以达到治理社会的目标。

### 3.1 政府审计问责的信息供给功能促进构建法治政府

#### 3.1.1 信息供给功能促进法律和制度完善

审计问责的因其信息供给的功能具有建设性作用。根据“免疫系统”理论，政府审计具有预防、揭示和抵御的功能，通过专业的审计方法和审计程序产生审计建议、审计信息，积极及时地揭示法律和制度实施中的存在的问题，并针对问题提出改革体制、健全法制、防范风险的建议。以2020年中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况为例，共反映问题8494个，有关地方、部门和单位采取多种方式加强审计整改，制定完善相关规章制度1435项，追责问责7700多人。由此可见，审计问责供给的信息能够经由审计整改完善法律和制度。

#### 3.1.2 信息供给功能促进权力规范运行

政府审计是一种对国家财政公共权力的专门监督方式，在政府权力架构中发挥权力制约和监督作用。审计问责能够提供廉政纪律情况、资金运行情况等信息，有助于发现徇私舞弊、贪污受贿等违法违纪案件，并通过审计结果公告制度提升政府透明度，积极推动政府权力的优化配置和良性运行，促进政府的法治和民主。2020年5月以来，中央财政管理审计、中央部门预算执行审计等共发现并移送重大问题线索信息192起，涉及1430多亿元、追责问责1160多人。国家审计的合法性和合规性标准还回应着法治的正当程序原则。通过对政府、国有企事业单位和领导干部的行为开展合法性和合规性监督，收集、分析审计对象是否遵守国家法律、法规、规章规定的程序要求的相关信息，产生审计建议和审计信息，通过审计结果公告制度揭露违纪违法问题。虽然政府审计问责时处理处罚权力有限，多数情况下不能直接惩治违法乱纪相关责任人，但也可以以信息为媒介，通过以上方式达到维护正当程序、制约权力的目的。

#### 3.1.3 信息供给功能保障公民权利

限制权力、保障权利是现代法的基本精神，限制国家权力是手段，保障公民权利是目的。一方面，政府审计的信息供给功能可以依靠审计结果公告制度向公众传达信息，保障公民的知情权，提高政府透明度，通过民众监督限制国家权力，从而达到保障公民权利的目的。另一方面，政府审计机关向本级人民政府和上一级审计机关、国务院和县级以上地方人民政府向本级人民代表大会常务委员会报告审计结果，协同人大监督限制国家权力，从而达到保障公民权利的目的。

### 3.2 政府审计问责的信息供给功能促进构建服务型政府

#### 3.2.1 信息供给功能维护市场经济秩序

第一，公共资源配置的低效，体现了政治系统调控机能与社会经济、公共服务快速发展的不相适应，进而表现为国家治理能力的薄弱。有效的资源配置决策能够促进经济发展，维护经济安全，提升国家治理能力。“市场失灵”意味着客观上需要政府审计等政府工具和手段作为调节经济的必要补充，对于市场中资源配置的突出问题，查清情况、深入剖析、充分披露和反映。审计机关通过收集、汇总、审查各部门每年递交的相关信息并递交全国人大，使得政府加强对财政资源的掌控，实现公共资源有效配置，促进经济高质量发展。政府官员在决策和施政中若沉湎于“利己主义”，则可能导致公共资源配置效率低下，经济发展受阻。虽然审计问责并非直接解决某些经济发展问题，但通过提供财经、绩效和责任信息，在一定程度上减少了政府官员和民众之间的信息不对称，提升民众监督公职人员的可行性，为国家治理提供了技术支持。

第二，在公共受托责任理论下，受托管理公共资源的机构有责任报告管理这些资源及其有关的规划、控制、财务等相关信息。而政府审计在国家经济治理的过程中可以履行其作为审计最基本的职能经济监督，对受托管理公共资源的机构所披露的信息予以检查。通过政府审计监察和督促被审计单位的经济活动在规定的范围内、在正常的轨道上进行，监察和督促有关经济责任者忠实地履行经济责任。

第三，政府审计专业人员具备与其从事的审计工作相适应的专业知识和业务能力，对公共资源占有信息的检查、分析与评价，为信息使用者筛选、整合、披露及时有效的信息，在一定程度上揭示国家治理的财务能力与风险，不仅提升国内外对中国经济发展的信心，也可以根据当前的发展缺口为未来国家经济治理道路指明方向。

#### 3.2.2 信息供给功能促进政府民生保障

现阶段我国隐藏着诸多民生问题。收入差距、社会不公等问题导致部分人言论偏激、怨气集结。近年以来,我国经济面临多重的风险与挑战,催化了诸多不良情绪,破坏社会稳定和谐。公众的不良情绪多源于政府信息的不透明,加剧了公众和政府之间的信任危机。同时,市场经济的改革和发展,独立、多元的经济主体日益成长和壮大,独立、多元化的利益产生独立和多元的权利诉求,公众对于政府信息的需求空前强烈。

政府审计问责可以满足公众对于政府信息的需求。一方面,各地审计机关对就业、社会保障、住房、教育和卫生健康等重点民生资金、项目和相关政策落实情况进行审计。据统计,从2010-2015年审计署网站上公布的审计结果公告结果来看,有关教育、医疗、社保、住房、生态环境、就业和再就业、收入分配和新农村建设等民生方面的公告分别占当年公告总数的17%、21%、24%、25%、13%、35%左右<sup>[7]</sup>,说明政府对于披露民生问题相关信息的重视程度越来越高,通过政府审计以及审计结果公告制度已逐渐成为政府向公众披露信息、沟通民生问题的一种方式。通过向公众提供他们所关心的热点问题相关的高质量审计信息,让公众进一步了解公共财政利用和公共政策执行情况,保障公民的知情权。在减少信息不对称的基础上,公众也能够对公共财政利用和公共政策执行情况进行有效合理的监督,从而保障民生。另一方面,政府审计通过公布高质量审计信息,建立起公民与审计机关的沟通平台。民众对于政府的情绪有了宣泄的地方,使得民意在制度框架下得到表达和释放。

#### 4 政策建议

##### 4.1 信息处理——构建智慧审计平台

对信息的处理是审计问责信息供给的重要环节。在这一环节,除了依靠审计人员的专业性之外,我国政府审计应积极探索和实践智慧审计。通过知识图谱、深度学习、区块链、专家系统、云计算,构筑智慧审计平台,使得审计机关能够全面实时采集各类所需数据,动态管理审计全过程数据,对审计问责信息供给的数量和质量都会产生正向影响。

##### 4.2 信息评估——提高政府审计独立性

对信息的评估正是问责过程的核心。独立性受损降低审计专业人员的评估质量,从而间接影响审计机关向社会、向政府供给信息的质量。行政型审计模式使得地方审计机关的经费以及负责人的任免、调动都与本级政府相关联,这使得审计机关成为“利益相关者”。审计问责信息

收集阶段对于审计范围、内容的确定受制于行政领导;信息输出阶段产生的审计结论、审计建议、审计信息出现避重就轻、隐瞒不报的情况,严重削弱信息供给的有效性、全面性,影响审计问责信息供给功能在国家治理中的功能发挥。

##### 4.3 信息公开和反馈——建立健全审计结果公告制度

西方国家后新公共管理的理论和实践说明,社会公众参与是国家公共管理改革的必然要求。一方面,政府审计结果公开传递政府部门运营管理、公共资源配置等情况,增加政府透明度;另一方面,政府审计结果公开中的双向信息沟通与交流也不能被忽视。现阶段审计机关对审计结果的公开还停留在单向告知的阶段,仅通过出版审计年鉴、发布网络公告等形式向社会公开,并接收不到公众的反馈信息,缺少后续信息交流互动的阶段。政府有关部门应规范当前审计结果公开制度,强制政府审计结果的公开。建立审计公告制度反馈平台,完善信息供给链条的最后一个环节。

#### 参考文献:

- [1] 高晓霞. 国家治理体系中的审计监督研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2020.
- [2] 张立民, 崔雯雯. 国家审计推动完善国家治理的路径研究——基于国家审计信息属性的分析[J]. 审计与经济研究, 2014, 29 (03): 13-22.
- [3] Gijs Jan Brandsma, Thomas Schillemans. The Accountability Cube: Measuring Accountability[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2013 (23): 953-975.
- [4] Lehn, Benjamin. Bearing more risk for results: Performance accountability and nonprofit relational work[J]. Administration & Society, 2008 (8): 959-83.
- [5] 张立民, 崔雯雯. 国家审计推动完善国家治理的路径研究——基于国家审计信息属性的分析[J]. 审计与经济研究, 2014, 29 (03): 13-22.
- [6] 王永海, 王嘉鑫. 国家审计可以有效提升国家治理能力吗[J]. 当代财经, 2017 (09): 119-133.
- [7] 徐向真, 段曼曼. 民生与民生审计——基于审计署2010~2015年民生审计报告[J]. 财会月刊, 2018 (10): 143-14

#### 作者简介:

沈楚楚(1997.6-),女,汉族,江苏南京人,理学硕士,南京师范大学中北学院商学院助教,研究方向:政府审计。