

# Constitutional Logic of State Audit Power Positioning

Songyun Zhang

School of Law, Southeast University, Nanjing Jiangsu  
Email: 171840555@qq.com

Received: Aug. 22<sup>nd</sup>, 2016; accepted: Sep. 5<sup>th</sup>, 2016; published: Sep. 12<sup>th</sup>, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

State audit power is an important part of national political system as well as a fundamental arrangement of national governance system. Therefore, its independence should be strengthened so as to comprehensively improve the role of state audit power. From the perspective of constitutional logical thinking, it has been proved that state audit power aims to fulfill state obligations and protect civil rights and has adopted independence as its basic positioning. Through the analysis of the existing problem concerning state audit power, namely, non-independence among institutions, persons and properties, a “fourth power” mode has been discovered which is independent of the separation of legislative, judicial and executive powers.

## Keywords

State Audit, Constitutional Logic, Positioning, Independence

---

# 国家审计权力定位的宪政逻辑

张颂昀

东南大学法学院, 江苏 南京  
Email: 171840555@qq.com

收稿日期: 2016年8月22日; 录用日期: 2016年9月5日; 发布日期: 2016年9月12日

## 摘要

国家审计权是国家政治制度的重要组成部分，是国家治理体系的基础性安排。为全面提升国家审计权的地位，必须增强其独立性。本文从宪政逻辑思维出发，证明了国家审计权是以履行国家义务保障公民权利为本体，以独立为基本定位，分析了国家审计存在机关、人、财物不独立的问题，找到了独立于立法、司法、行政三权分立之外的“第四种权力”模式。

## 关键词

国家审计，宪政逻辑，定位，独立性

## 1. 引言

国家审计是国家监督途径的主要方式，也是国家履行监督职能的重要组成部分。自国家诞生之初，国家审计便无形的溶于国家治理体系之中，刘家义审计长将其形象的喻为国家治理体系的“免疫系统”。随着社会的发展，国家职能、政府角色、国家审计也在不断的变化，这意味着具体制度面临相应的变革，而国家审计如何变革才能推动民主法治、维护公共利益、保障国家治理、有效发挥监督职能值得深入探究。本文将从宪政逻辑视角出发，还原国家审计权力的本体是什么，国家审计机关的设置是为什么，从而明晰国家审计权力的定位，为构建健康运行的国家治理制度提供核心指导思想。

## 2. 提出问题：国家审计权力的范畴

国家审计作为我国的基本政治制度，首次明确是在 1982 年《中华人民共和国宪法》中。1994 年 8 月 31 日，第八届全国人大常委会第九次会议通过了《中华人民共和国审计法》，1997 年 10 月 21 日国务院又颁布了《中华人民共和国审计法实施条例》，又分别在 2006 年、2010 年进行了修正，从法律法规的层面上设立国家审计权。从中央、各级政府的层面，党的十八届四中全会提出“全面推行依法治国”，“强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设……”，“完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权”。2012 年全国审计工作会议上，刘家义审计长表示“全国审计机关要依法认真履行审计监督职责，加强对权力运行的监督和制约，……，尤其要推动以民生为重点的社会建设，做好社会保障资金审计等重大项目”。2014 年 10 月 27 日，国务院公布了《关于加强审计工作的意见》，强调强化审计的监督作用，完善审计工作机制，狠抓审计发现问题的整改落实，适时向社会公告有关情况。2016 年“十三五”规划中，再次强调了“完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权”，完善审计成为了发展的首要目标。

国家审计作为国家治理体系中的基础性制度，其重要性是不言而喻的。首先，国家审计是国家法治体系的组成部分，是依法治国的重要体现和依法执政、依法行政的重要承载；其次，国家审计是国家治理体系健康运行的一个内生“免疫系统”，能够防治行政权力的变异变形；而且，国家审计是国家治理权力制衡机制的一个重要方面，是国家治理系统不可或缺的组成部分。然而权力与生俱来的扩张性和异化性，导致行政权力在运行的过程中容易出现漏洞<sup>[1]</sup>。行政权力边界不清，职责范围不明确，行政主体法治意识淡薄，“官本位”思想泛滥，贪污腐败趋势日益增大，引起了官民矛盾激化，贫富差距拉大，社会和谐秩序被破坏。为遏制权力腐败的趋势，我国国家审计署从 2003 年发布的《审计署关于防治非典型肺炎专项资金和社会捐赠款物审计结果的公告》开始，到 2015 年一整年一共发布了 34 号审计结果公

告，引起了社会的强烈反响，把“审计风暴”推向了高潮。

针对国家打响的“反腐倡廉”、“审计风暴”口号，无论是学术界还是实务界都一致提倡将国家审计提升到国家治理的高度，提高审计权的宪法地位，增强其独立性。审计权愈发重要，全面提升审计权地位的呼声鹊起，但是国家审计机关到底应该享有多大的权力、多大的独立性？进而在国家权力体系中如何定位，其决定因素是什么？宪法对此没有明确的答案，学术界与实务界对此也没有引起重视，没有做出正面回答。

### 3. 国家审计权的本原：从国家义务到公民权利

由国家权力衍生出的国家审计权，作为一种特殊的国家权力，对其概念的定义也不尽相同。有学者认为“国家审计权是国家为制约以财政权为核心的国家经济权力，通过宪法与法律授予国家审计机关所专属享有的，对团体人或自然人管理、使用国家财政资金或公共资源活动的真实性、合法性与效益性进行审查，并依法报告审计结果的资格与权限”[2]。还有学者认为“国家审计是由专职机构和人员，依法对被审单位的财政、财务收支及其相关经济活动的真实性、合法性和效益性进行审查，评价经济责任，用以维护财经法纪、改善经营管理，提高经济效益，促进宏观调控的独立性经济监督活动”[3]。无论学界如何界定，最后落脚点始终在“监督”二字上，可以把国家审计归纳为被授权主体针对公共经济活动的监督方式。

#### 3.1. 审计机关的权力来源——国家履行义务

对国家审计本质的认识，也是随着国家审计的发展及其在经济社会发展中承担责任和发挥作用的变化而不断深化的。总体上可归纳为三种观点：一是审计起源于会计，是检查会计账簿、监督会计行为的一种活动；二是国家审计是民主法治的产物；三是国家审计的产生源于所有权与经营权、管理权相分离所形成的受托经济责任关系，是评价和确认受托经营者、管理者是否履行了其所负经济责任的一项经济监督活动，或监督保证受托责任履行的控制机制[4]。而第三种是现代国家审计本质起源的主流观点。

国家审计权力到底从何而来？《中华人民共和国宪法》第二条明确规定了：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。这种国家权力的直接来源，最初起源于国家成立初始，人民将享有的自然权利一部分让渡给国家行使，具体表现方式体现在向国家纳税，以私有财产为保证与国家缔结契约，当其他自然权利受到侵犯时，私主体可以向集合了强大资源的国家主体寻求公力的救济，从而更好的享受个人权利。这种代表公民集中意志的国家权力成为了国家治理的建立基石，在权力运行过程中，如何保证民主诉求与责任受托的原始形态不被破坏得以顺利进行？公共资源是否真实、有效、合法的被分配、利用？公民让渡财产权利的初衷有无在政府运行过程中被扭曲？面临诸多疑问，有必要在国家权力行使过程中展开审查和监督工作，以防权力的无限扩张和异化。

在当前公共财政体制下，税收本质是纳税人获取公共产品而支付的一种“对价”，纳税人将其一部分资产让渡给政府作为公共资产统一管理，政府就履行了公共资产管理的受托责任，有义务为纳税人提供高效、高质量的公共产品[5]。享受权利的同时就负有相应的义务，同理，国家在接受了公民的经营公共资源的委托，就必然需要承担公众受托的这种公共责任。“公共责任”一词在正式文件中最早提出于1985年最高审计机关亚洲组织(ASOSAI)通过的《关于“公共会计责任制指导方针”的东京宣言》，该宣言指出：“公共责任是指受托经管公共资产的人员或当局有责任报告对这些资产的经管情况并附有财务、管理和计划项目方面的责任”[5]。而国家审计作为一种强化受托责任的手段被广泛运用到公共领域的经济活动中。实际上，就是公民以委托人的身份，委托独立的第三方机构审计机关，对代理人国家主体是否履行国家义务的责任进行审核的过程。与其他司法监督、舆论监督、行政内部监督等监督方式的不同，

审计监督专注于经济活动、公共财政资源，以权力制约权力，将权力装进制度的笼子。

### 3.2. 审计权的目的——保护公民权利

人民主权的真谛就在于权力在民，在上文中分析得出了人民是国家权力的最终来源，国家权力源自人民，那么国家就理应为人民服务，接受人民的监督，这也是国家审计受人民委托依法行使监督权的理论依据。而且，人民主权的国家性质决定了国家审计的发展方向，即在于国家审计应当体现人民的意志，应当服务于公民权益和公共利益[6]。现代民主国家从宪法层面确认国家审计，最终目的在于更好地体现公民意志，进而维护公民权利的实现[7]。

随着政府职能的扩张、财政支出的规模几何倍数增长，出于对伴随的隐性问题的担忧，人民对财政民主的需求也日益增长。所以，我们需要转换视角，从国家治理的层面上来看，国家治理最终成效仍然要体现在维护人民群众根本利益上，审计工作的最终目标就是维护人民群众的根本利益，审计工作的成果最终要由人民群众来评价和认可。根据十八届四中全会决定、十八届五中全会报告、十三五规划等中央文件精神，在现阶段，审计工作要把“推进法治、维护民生、推动改革、促进发展”作为出发点和落脚点。促进改善民生，是加强和创新社会管理的需要，是衡量国家治理水平的重要标准。审计工作要更多地关注涉及群众切身利益的热点、难点问题，把关系到民众生计、生产、生活的内容纳入审计视野之中，继续加大对财政投入较多、资产额度较大、关系国计民生的重点领域、部门、资金和项目的审计力度，加大对扶贫资金、社保资金、环保资金等专项资金的审计力度，促进公共资源、公共资产、公共服务公平合理分配，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益[4]。

## 4. 国家审计权的定位：独立性

保持审计独立是学界学者的共识也是绝大多数各国立法的通用做法，例如2012年10月3日的《利马宣言》在第二章中专门规定了审计的独立性并分别从组织、成员、财政三个方面强调其独立性。更有学者认为，独立性就是审计权的“生命线”，没有独立性审计权就无从谈起。人事和财政两大关键都被政府所控制，需要审计权发挥权力制约效果时其监督审计的作用就大打折扣，更可能与政府联合向公众演一出审计假戏，所谓的“审计风暴”也会流于形式。我国宪法和法律对于国家审计权的定位就是落脚在独立二字上，无论是宪法第91条还是审计法第5的规定，都明确了“审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”。

### 4.1. 国家审计权独立的本质属性

国家审计是法定的国家审计机关对各机关、国有企业、事业单位等使用资金、管理财务等一切活动进行监督的制度，如何使这样的制度能行之有效，独立性则至关重要。而关于国家审计独立性一直存在不同的解读，但由于国家审计本身的特殊性，决定了不同于内部审计、社会审计等审计方式，重点关注其权力的来源。一种权力的产生本来就不独立，而是依附于另外一种权力或者派生于另外一种权力，那么就无法实现权力制约权力，权力监督权力，其功能与作用完全无法施展。为使权力的有效运行，分权与制衡的宪政理念被贯彻其中，最为传统的权力分立为立法、司法、行政三权，三种权力都在各自的权力运行范围内履行职责，有效的避免了权力过于集中带来的滥权、霸权、腐败现象。

在国家权力的视野下，各个权力都争相将审计权纳入其范围内，于是就有了三种不同的主要模式——立法模式、司法模式、行政模式。学界同样在争论三种模式的孰优孰弊，各国的审计实践也采用不同的模式，但每种模式下都存在不能的规避的弊端。那如何实现审计的独立性？在宪政思维的影响下，笔者认为可以另辟蹊径，设立独立于立法、司法、行政三权力的第四种权力，形成“四权分立”的权力制

约。这种模式的设置，可以从根本上解决审计权独立性问题，还能反之解决了“谁来对审计权本身进行监督”的问题。这种模式的选择并不是空穴来风，而是国家审计权独立宪政基础所决定的。

## 4.2. 国家审计权独立的宪政基础

### 4.2.1. 人民主权是国家审计存在的基础

国家审计权是人民权利在国家权力体系中的一种体现。国家审计权受托于人民，对于管理、使用国家资源的其它权力进行监督。人民的意志就是国家权力的来源，国家就代表了人民意志，人民有权对国家权力进行监督。正如上文提到的国家审计权就是源于人民的委托，人民权利的让渡，从而必须代表人民行使监督权力。如果审计权只对国务院为首的政府负责，忽略了人民的意志，导致权力与义务的不平等，与现代意义上的民主国家理念完全不符。因此，需要从宪法、法律法规、制度的设计上让国家审计权保持独立性，从而更好的实现人民的权利。

### 4.2.2. 权力制约是国家审计独立的体现

“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”[8]。目前为止，约束权力的唯一有效办法就是权力之间的相互制约与平衡。因此，为有效制约权力，保证平稳的运行，必须将审计权分离出来。与立法、司法、行政权力的不同，审计权设置之初的目的就是为了监督其他权力，是专门的监督机关，在国家权力体系中促进其他权力的合理配置和运行。保持各个权力之间的相对独立的宪政思想内核，充分发挥国家审计权的监督特性，从权力自身无限扩张的缺陷出发，监督各个权力是否正当、合理的行使。这种权力制约的理论，正是对国家审计独立性提出了很高的标准和要求，只有国家审计权力自身保持很高的独立性，才能充分发挥其监督职能。

### 4.2.3. 民主法治是国家审计监督的灵魂

民主法治是现代化国家追求的终极目标。在国家治理的规划当中，将民主、法治写入其中。民主相对于专制，法治相对于人治，都是对封建专制的旧社会属性的彻底颠覆，也是现代化国家科学治理的前提和基础，严格依法办事，特别是社会秩序状态、社会活动方式亦或是社会管理机制都是以制约权力为关键。国家审计权作为制约权力的重要环节之一，当然是民主法治建设进程中不可或缺的一部分，而国家审计也要遵循法律的约束，让权力的行使具有合法性、正当性。国家审计法治化主要体现在两个方面：第一，程序正当原则，程序正当要求国家审计主体按照法律规定的进行监督，例如听证制度、回避制度、时效制度等一系列法定程序；第二，信息公开原则，信息公开是保障公民参与国家审计进行监督的重要途径之一，有利于维护公民利益。阳光政府、透明政府也是这几年国家治理提出的重要口号，目的就在于提高公众参与度，从而促进民主法治化的提升。

## 5. 结论：国家审计独立性存在的问题与改善路径

我国在建国之初设计的审计模式是隶属于国务院的行政审计模式，这种模式的选择跟立法机关、司法机关相比在独立性方面存在天然的缺陷，由此在几十年的国家审计实践当中，各种弊端逐一显现。而且随着国家政治、经济、文化的不断发展，国家过去设计的审计制度也跟不上社会快速的发展，审计监督职能力不从心。机关、人、财物是一个机关或者权力独立的决定性因素，我国国家审计权独立性不足也需要从这三方面进行分析。首先是审计机关不独立，虽然在宪法和审计法当中有关于独立原则性的规定，但也在审计法第 109 条规定了“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责”，这意味着在国务院的领导下，对行政权力负责而不是对人民负责，而且对审计机关的定位也是人民政府的组成部分，是政府职能

部门之一。其次是国家审计人员不独立，从审计人员的选取和录用完全实行的是公务员招考系统，与政府工作人员毫无差别，人事管理全权由人事部门负责，且在法律上的地位也等同于一般的公务员，所以在人事上也受制于同级政府。此外国家审计机关的财物不独立，国家审计机关的财政收入由同级人民政府统一拨款，审计法第 11 条也规定这一点“审计机关履行职责所必需的经费，应当列入财政预算，由本级人民政府予以保证”。国家审计无论是机关、人、财物都受制行政权力，国家审计机关无法实现独立，从某种程度上讲，不存在真正独立的国家审计，国家审计沦为了政府机关、国有企业、事业单位等主体的内部审计，无法代表公民实现监督职能，致使保障公民权利无从谈起。

围绕审计机关独立性的改革，目前学界主要提出了以下观点：第一，升格审计署，提高行政级别；第二，使审计署“迈入”人大序列；第三，建立最高审计院；第四，省级以下审计机关垂直管理，人财物独立[9]。根据上述总结的现行的国家审计制度存在机关、人、财物三方面的问题，要从根本上解决这些问题，脱离固化的为改进制度而改进的思维困境，寻求新的改善路径——“第四种权力”。所谓“第四种权力”，就是独立于立法、司法、行政三权之外，另设国家审计权，与其他三权力享有同等法律地位，为具体的改革方式方法提供宪政基础，如升格审计署、“迈入”人大序列等都是从操作层面上提供详细指导。这样审计模式也不再是立法、司法、行政三种权力的传统模式，本文试图创新出独立性极高的新模式以有利于国家审计机关开展审计活动，而且关于人、财物受制的问题也会随之得到相应的解决。总之，本文特别强调国家审计的独立性，从宪政的逻辑思维出发，试图找出一条新的符合现代法治社会需要的改革道路——“第四种权力”，从而使国家治理体系健康运行。

## 参考文献 (References)

- [1] 刘家义. 国家治理现代化进程中的国家审计: 制度保障与实践逻辑[J]. 中国社会科学, 2015(9): 64-83.
- [2] 胡贵安. 经济宪法理论对国家审计权的功能阐释[J]. 南京社会科学, 2009 (11): 141-145.
- [3] 中国审计协会. 审计定义研讨会论文集: 1996 卷[C]. 北京: 中国审计出版社, 1996: 4.
- [4] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012 (6): 60-72.
- [5] 黄溶冰, 李玉辉. 公共财政视角下的纳税人权利保护与审计监督[J]. 税务研究, 2009 (6):72-74.
- [6] 杨和焰. 论当代中国政府审计改革的基础与动力[J]. 广东社会科学, 2009(3): 61-65.
- [7] 赵肖筠. 法理学[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 52.
- [8] 孟德斯鸠. 论法的精神: 上册[M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 154.
- [9] 李样举. 我国宪法上的审计机关研究——以宪法第 91 条为中心[J]. 国家行政学院学报, 2011 (5): 72-76.

### 期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>