

The Motivation and Path of the Linkage between Audit Supervision and Whole-Process People's Democracy

Yugin Sun

Nanjing Audit University, Nanjing, Jiangsu, 211800, China

Abstract

Audit oversight is a product of and serves democratic politics. As a product of the sinicization of democratic politics, whole-process people's democracy is the latest value guide for audit supervision. From the perspective of political goals, audit supervision takes promoting rational decision-making, optimizing democratic management, strengthening democratic supervision, and controlling corruption as the democratic political goals, and builds a full-chain, all-round, and full-coverage people's democracy realization mechanism as the pursuit of democratic politics. From the perspective of the realization path, audit supervision mainly promotes whole-process people's democracy by improving the transparency of perspectives, optimizing the ability of audit supervision to empower rural revitalization, improving the technicality of audit supervision, and strengthening the independence of supervision.

Keywords

audit supervision; the whole process of people's democracy; ancillary value

审计监督与全过程人民民主的联动的动因与路径

孙驭钦

南京审计大学, 中国·江苏 南京 211800

摘要

审计监督是民主政治的产物并服务于民主政治。全过程人民民主作为民主政治中国化的产物,是审计监督的最新价值指引。从政治目标上看,审计监督以促成理性决策、优化民主体管理、加强民主监督、治理腐败为民主政治目标,以搭建全链条、全方位、全覆盖的人民民主实现机制为民主政治追求。从实现路径上看,审计监督主要通过提高角度透明度、优化审计监督赋能乡村振兴能力、提升审计监督的技术性、强化监督独立性促成全过程人民民主。

关键词

审计监督; 全过程人民民主; 中国式现代化

1 引言

审计监督是党和国家监督体系的重要组成部分,为国而审、为民而计是审计的初心和使命。审计监督是实现全过程人民民主的重要工具,与民主政治具有千丝万缕的联系。高晓霞认为,审计监督应国家治理民主化而生,是民主政治发展的根本要求。张立民、张阳认为,国家审计既是政治民主的内在要求,又是实现政治民主的必要手段,是伴随经济发展而发生的政府治理制度变迁的催化剂^[1]。谭松劲、宋顺义认为,国家审计应坚持以提升人民福祉为中心,服务国家

治理,促进良法善治。杨肃昌认为,审计监督是人民授予的权力,应把为人民服务作为归根结底的政治使命^[2]。在全面提倡全过程人民民主的时代背景下,本文将从审计监督的主动因、审计监督促成全过程人民民主的目标以及实现路径三个方面进行阐述,以明确审计监督在国家治理体系中的政治定位。

2 审计监督的民主动因

现代审计监督是民主政治的产物,其根本目的是维护民主政治权利,保障人民当家作主。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,也是新时代民主政治的新形态。一方面,民主政治现代化是审计监督和全过程人民民主的共同理论基础。民主政治的实现需要对权力的制约和监督,现代审计监督应民主政治的需求而生。人民代表大会建立在委托—代理关系的基础之上,由于技术和信息的壁垒,委托者很难直接对代理人进行监督和管理,常常存在着一定的道德风险,因而需要来自外部的监督和制约以确保人民的利益得

【基金项目】江苏省研究生科研与实践创新计划项目“审计监督在全过程人民民主中的工具价值”阶段性成果(项目编号: KYCX23_2249)。

【作者简介】孙驭钦(1998-),女,中国河北承德人,在读硕士,从事审计法学、纪检监察法学、行政法学研究。

到准确落实^[3]。另一方面,审计监督通过其监督、审查功能,推动全过程人民民主。民主政治的实现和民主权利的保障都离不开对权力的监督。全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,需要科学严谨的制度安排和现实具体的民主实践,要求权力监督作为民主实践和制度保障中的重要一环参与其中,审计监督作为一项重要的监督制度,是推进全过程人民民主的不可或缺的重要部分。其通过发挥审计监督对政府财政收支和财务收支的真实性、合法性和合理性的审查功能,可以强化全过程人民民主,促进民主政治建设。因此,高水平的审计监督是全过程人民民主的重要组成部分,实现全过程人民民主需要不断提升审计机关服务于民主建设的能力。

3 审计监督促成全过程人民民主的目标

全过程人民民主应当包括人民通过广泛协商参与国家和社会事务的权利、通过达成一致的决策处理公共事务的权利、结合本村实际情况进行自我管理的权利、对国家大政方针的落实情况以及公权力的运行进行监督的权利等。为充分展现中国式民主的运行质量和发展性质,应当在全过程人民民主的具体实践中紧扣公共权力监督与有效运行这根主线,搭建一个与之相对应的链式机制,为全过程人民民主拓展新的发展空间,创造新的发展动力^[4]。审计监督作为以维护最广大人民的根本利益为价值追求的监督机制,应保障公民知情权、优化民主管理、强化民主监督、有效治理腐败,与全过程人民民主的运作形态始终保持内在一致性。

3.1 审计监督促成民主协商、理性决策

协商民主是全过程人民民主的重要组成部分,意味着政治共同体中的公民能够通过积极参与政治过程、提出自己的观点并根据他人的观点和现实条件修正自己的理由实现自身偏好,转换批判性地审视各种政策建议,在达成共识的基础上赋予立法和决策以合法性^[5]。协商民主的吸引力在于自由、平等的公民可以在协商一致的基础上形成理性的决策,增强自身的权利意识,但达成要求更全面准确的信息为公民所获取。审计监督的内容包括政府决策部署、重大经济决策、财政运行和管理、国有资产管理、政府投资项目、民生保障、机构编制等多项关乎国计民生的重要内容,与公民的利益密切相关。审计机关通过对所审内容的真实性、合法性和有效性进行检查和证明,针对其经济性、效率性和效果性进行信息反馈和整理,形成审计意见^[6],进而将公共资源的使用情况和公共事务的执行状况公之于众。在这一过程中,政府审计信息的内容较原始的会计信息更加科学可靠,公民对公共资源、公共财产的分配和使用情况等信息的认知可以更加科学、全面、准确,使其具有充足的客观条件可以按照经济社会发展的内在规律和事物发展的基本要求,针对国家治理中的具体问题进行理性协商,在达成共识的基础上做出科学的决策。

3.2 审计监督优化民主管理

村民自治是民主管理全过程人民民主的重要体现。事关村民的政治效能感以及对村民美好生活需要的满足。全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村,强化对村干部全方位管理、经常性的村务监督和村务公开是关键。在这一过程中,审计署积极贯彻中央精神,推动乡村振兴,通过对农村集体资产的管理使用、财务预决算等事项进行审计监督,为民主管理和乡村振兴提供了有力的技术支持和监督渠道。尤其是集体资产的处置、农村集体财务的分配、政府发放到村到户的各项补贴资金和物资等事项都离不开审计机关的检查监督。因此,加强对农村集体财务的审计监督,促进财务管理工作规范化和有序化进行,为乡村财务管理工作的全面优化提供重要的信息来源,是为村民自我管理和自我监督提供更真实准确的参考,为村民进行民主管理增强辅助力量,提高村民民主管理能力的重要保障。审计监督可以使村民在党的方针政策和国家的法律法规的指导下,进一步强化主体意识,弘扬主体精神,发挥村民的主观能动性,凝聚村民力量推进民主管理工作,增强全面优化民主管理的可行性。

3.3 审计监督强化民主监督

法律监督、民主监督、审计监督、司法监督、舆论监督等都是我国监督体系的重要组成部分,二十大报告中指出,要将多种监督机制协调起来,形成监督合力,推进国家治理体系和治理能力现代化。在行使监督权的过程中,审计机关相比于人民具有专业上和技术上的优势,在方便公众了解政府预算收支情况的同时,有效保证了群众所获取信息的准确性和专业性,使群众能及时、准确地了解政府财政政策,并科学、合理地监督审计工作,有效制约和监督国家财务、经费的分配和使用,提高民主监督在监督体系中的优势地位,进一步实现人民对国家权力的监督、实现人民当家作主。在这个意义上说,审计监督为民主监督提供真实有效的信息和渠道,民主监督要求审计监督为其提供辅助价值,二者共同推动民主政治的有效运行。

3.4 审计监督达成腐败治理

腐败是民主政治道路上面临的重大难题,也是国家发展道路上的重大阻碍。权力一旦滋生腐败,就会对民主政治甚至国家存亡产生巨大威胁。第二十次全国代表大会报告中提到,要坚决查处政治问题和经济问题交织的腐败,坚决防止领导干部成为利益集团和权势团体的代言人、代理人,坚决治理政商勾连破坏政治生态和经济发展环境问题。审计监督不仅以国家行政机关及企事业单位的财政财务收支活动、经济效益和遵纪守法情况为主要审查内容,还将履行经济职能时冲击道德底线的问题、涉及生态环境、能源资源等领域的重大损失损毁问题划入审查范围。审计监督覆盖了可能滋生腐败行为的方方面面,是国家惩治和预防腐败体系的重要组成部分。2023年审计工作报告中要求审计围绕推进党的自

我革命,充分发挥其在反腐治乱中的重要作用。国家通过例行审计,对腐败行为进行全方位查处,对严重损害群众切身利益的腐败行为进行严厉打击,从而确保国家经济发展成果惠及人民,更进一步维护国家法治和民主政治。

4 审计监督促成全过程人民民主的实现路径

为充分展现中国式民主的运行质量和发展性质,应当在全过程人民民主的具体实践中紧扣公共权力监督与有效运行这根主线,搭建一个与之相对应的链式机制^[4],在充分把握其链条结构的基础上,应提高审计监督的透明度、优化审计监督赋能乡村振兴能力、提升审计监督的技术性以及强化审计监督的独立性,以实现审计监督促成全过程人民民主的民主政治目标。

4.1 提高审计监督透明度

充分发挥审计监督在全过程人民民主中的作用,保障公民知情权是重要方面。因此,必须提高审计监督结果透明。首先,应当提高审计结果公告能力。预算透明是提高公众参与度、实现良好公共治理的前提,审计监督以公共预算为主要内容,预算透明度的高低受审计结果公告能力强弱的影响。通过增强审计结果公告能力来提高预算透明度,可以使公众参与过程中所需信息被更容易地获取,为深入、实质性地公众参与提供足够多的条件^[7]。其次,应当增加审计结果公告的范围。明确审计结果不涉及国家秘密、商业秘密或个人秘密的,一律向全社会公开,接受公众监督。以审计公共范围的广泛性为公民提供真实、准确的信息,以公开求公正,以高质量审计推动高质量的民主。最后,必须提高已公开审计结果的利用率。MIF《财政透明度手册》建议:审计结果公开后,具备有关机制确保审计结果中发现的问题采取了补救措施,这也是财政透明度的一项基本要求^[5]。为满足这一基本要求,审计机关可以为收集公众对审计结果的反馈设置专门的渠道,建立审计信息反馈机制。根据群众对审计结果的反馈,针对公众关注的特定事项实施后续审计并跟踪检查,加强审计监督的落实,提高财政的透明度,调动公众参与审计监督工作的积极性,使其在参与审计监督过程中可以形成科学的民主建议,适用于财政政策中,使财政政策充分体现民情,反映民意,践行全过程人民民主。

4.2 优化审计监督赋能乡村振兴能力

全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务在农村。确保全过程人民民主的真实性,最主要的焦点也在农村。随着中央涉农资金投入规模的不断扩大和渠道的不断拓宽,以审计监督赋能乡村振兴逐渐成为以高质量审计监督服务高质量发展的重要方面。组织开展粮食购销领域、易地扶贫搬迁、高标准农田建设、畜禽养殖废弃物资源化利用、农村人居环境整治、饮用水水源地保护等审计监督项目,关乎乡村居民生活品质,审计机关应当紧扣民生福祉,坚持审计力量下沉基层,聚焦涉农资金使用、财政支农资金绩效等

与农民农村农业发展有着直接联系的重点领域,促进扶农政策精准落实,资金高效运用,确保政府的公共受托乡村振兴责任能够得到充分履行^[8]。

4.3 提升审计监督的技术性

全过程人民民主需要高质量的监督体系,审计监督作为中国治理体系中一项长期性和综合性的监督活动,是打造高质量监督体系的重要环节。提高审计技术性有利于提高审计公信力,是优化审计监督质量的基本要求。提高全过程人民民主的质量,提高审计监督的专业性和技术性是当务之急。首先,应当推动大数据加快投入审计监督的应用。充分利用大数据采集、挖掘、分析的技术和方法,全方位分析审计监督的数据,深入挖掘传统监督方式的遗漏信息,科学分析审计结果以生成实用性更强的审计报告,打破审计组织在信息化层面的限制,为持续审计赋能,使审计人员及时发现和揭示传统审计模式中被隐藏的重大审计风险。坚持和加强党对审计工作的领导以高质量审计监督服务高质量发展^[9]。其次,为审计监督融入民主监督搭建信息共享平台。目前,我国全域内的信息基本以区为单位处于封闭状态,各部门之间的数据也缺乏流动性,使得审计监督和民主监督难以协同运行。审计监督应当通过网络化、信息化的技术手段完善、规范、整合审计需求的表达,及时为民主监督反馈涉及国计民生的相关信息及有关问题的整改结果,以提升民主监督信息来源的专业性和真实性,提高民主监督实效。最后,审计主体还应当充分利用好政务微博、微信等新媒体,将有价值的审计结果统计整理进行发布,呼吁群众对被审计结果积极纠错,审计机关根据群众反映开展审计调查,提高公众对国家财政收支情况监督的参与感。

4.4 强化审计监督的独立性

审计活动是一个充满职业判断的活动,审计人员只有在这样一个独立的“隔音空间”里才能作出中立、公正的判断,审计机关只有不断增强独立性,才能将审计的监督功能彻底落到实处,对腐败产生更大的震慑力,杜绝腐败的发生,确保全过程人民民主有效实施。强化审计监督的独立性,关键在于坚持党对审计监督的绝对领导。要聚焦党中央决策部署实施审计,推动党中央和省委决策部署落地落地,把加强党对审计工作的领导落实到审计监督工作全过程各环节^[10],根据党委部署确定审计方案和审计运作方式,以党的中心工作作为审计目标,在行使监督职能时屏蔽其他国家机关的干扰。其次,应加快审计领导体制改革。审计机关作为政府的内部机构,如果独立性不能落实,其监督效力则会大打折扣。因此,可以效仿海关、金融、外汇管理、国安、税务等部门实行的中央垂直领导体制,对审计机关取消同级政府对审计部门的领导,加强中央对审计相关工作中“人、财、物”的控制权,消除地方保护主义,打击地方财政腐败。最后,可以在立法这个源头上确保审计机关不受被审计对象的制约。虽然当前中国审计立法已经注意到审计独立性的重要意义,

但仍在立法中存在着矛盾。因此,立法机关应当进一步对《审计法》内部逻辑进行梳理,在立法这个源头上确保审计机关不受被审计对象的制约,落实其职能的真实性和有效性。

5 结语

审计监督不仅在维护国家财政经济秩序方面发挥重要的作用,其通过权利制约权力,提高政府的透明性和有责性,为全链条、全方位、全覆盖的人民民主提供有效的方法和手段,在促成全过程人民民主中的作用也日益突出。由此可见,审计监督是维护公共利益、推进中国式政治民主化的重要工具,为发展全过程人民民主、保障人民当家作主提供了巨大推力,对国家民主政治制度建设具有重大意义。在中国式现代化的进程中,审计机关需持续提升自身能力,增强与其他监督机制的协同合作,自觉坚持中国共产党的领导,始终牢记初心使命,关心党之关切,将民生作为审计的价值导向,以实现更高水平的民主监督和法治建设。通过不断优化审计监督的体制机制,使审计监督为全过程人民民主提供更加坚实的基础和保障,以推动审计监督与民主实践的深度融合,强化其在治理体系中的功能,确保国家治理体系的持续优化和完善,推动其在促进民主政治发展中的作用,最终实现人

民当家作主的政治理想和国家长治久安的宏伟目标。

参考文献

[1] 张立民,张阳.国家审计的定位与中国政治民主建设——从对权力的制约和监督谈起[J].中山大学学报(社会科学版),2004(3):93-99+126-127.

[2] 杨肃昌.审计监督的政治学思考[J].审计与经济研究,2008(2):5-9.

[3] 罗伯特·帕特南.使民主运转起来——现代意大利的公民传统[M].北京:中国人民大学出版社,2015.

[4] 唐亚林.“全过程民主”:运作形态与实现机制[J].江淮论坛,2021(1):68-75.

[5] 陈家刚.协商民主:概念、要素与价值[J].中共天津市委党校学报,2005(3):54-60.

[6] 王少华,上官泽明,吴秋生.审计监督、公众参与和预算透明度——基于跨国数据的实证研究[J].科学决策,2017(9):44-64.

[7] 刘恒等.政府信息公开制度[M].北京:中国社会科学出版社,2004.

[8] 郑炜亮.农村集体经济财务管理和审计监督存在问题及对策[J].中国集体经济,2014(12):3-4.

[9] 晏维龙,赵军锋,张淑缘.推进审计监督融人民主监督 全面提升监督治理效能[J].中国行政管理,2023(2):145-147.

[10] 陈汉文,黄宗兰.审计独立性:一项理论研究[J].审计研究,2001(4):7.