

省以下地方审计机关职权独立性的法治保障研究^{〔*〕}

○ 曾凡证, 张 琨

(南京审计大学 法学院, 江苏 南京 211815)

〔摘要〕中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》(以下简称:《框架意见》)要求完善审计监督体制。省以下地方审计机关地位不独立、人事不独立、经费财权不独立严重影响审计职权的有效行使。《框架意见》通过事权上由主要向地方政府负责改为向上级机关负责,人事权上提升审计机关领导的审批级别、统一编制人员管理,财物权上统一资产管理保障工作经费方式来保障审计机关依法独立行使审计权。应当对宪法一百〇九条进行新的理解,并着手对《审计法》《监督法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》影响审计机关独立性地位条款进行修改,最终完善省以下地方审计机关职权独立性的法治保障机制。

〔关键词〕审计监督权;独立性;人财物统管

2015年12月8日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》(以下简称:《框架意见》)要求着眼依法独立行使审计监督权,创新体制机制。从文件的要求来看,审计体制改革的基础是审计独立性机制的构建^{〔1〕}。省以下地方审计机关人财物统管也是为了加强审计机关的独立性。本文限于篇幅仅对省以下地方审计机关的职权独立性保障机制做探讨。

一、省以下地方审计机关缺乏独立性对审计职权有效行使的影响

从各国最高审计机关国际组织(INTOSAI)所发表的利马宣言《审计规范指

作者简介:曾凡证,南京审计大学法学院讲师,法学博士;张琨,南京审计大学法学院讲师,法学博士。

〔*〕本文为南京审计大学政府审计学院课题“省以下地方审计机关职权独立性的法治保障研究”的阶段成果。

南》内容来看^[2],其在第二章专门用了一章的篇幅来规范“独立性”。第五条强调审计机关的独立性应当通过宪法法律来保障,并可以通过司法来维护其丧失独立性的救济。^[3]第六条专门规定最高审计组织成员和官员在任免、任职期间的独立性。第七条更是规定了最高审计机关的财务保障、财务自主权来保障其在经费方面的独立性。审计独立性指“不依赖于外力,不受外界束缚”^[4]。审计机关是否独立,主要表现在审计机关地位独立性、审计人员的人事任免的独立性、审计经费的保障和独立性等方面。本文也主要从这三个方面进行探讨。

(一)省以下地方审计机关地位不独立影响审计职权有效行使

根据我国宪法规定,地方审计机关受到本级人民政府和上一级审计机关的双重领导^[5]。具体而言,行政上归地方政府领导,业务上归上级机关领导。但是,此种管理体制在现实中很容易产生偏差。

首先,双重领导体制的一个结果是,审计机关要在有限的精力内主要去迎合地方政府的各项业务。在一项针对双重领导体制的调查中,由学者、审计机关工作人员、人大工作人员组成的调查对象同意“当前实行的地方审计机关由上级审计机关与本级审计政府‘双重’领导体制已越来越演变成当地政府领导为主的‘单一’领导体制”^[6]高达77.8%。并且,同意“地方审计事业的发展在很大程度上依赖于政府领导对审计工作的重视和支持”更是高达93.6%。

其次,因为我国各级政府,还接受地方党委在政治(权力)、思想、组织、纪律方面多方面的领导。所以,审计机关是在各级党委和政府的直接领导下开展工作,还承担了一定的党内监督任务^[7]。在区县一级,审计人员还经常被抽调到各种各样的领导小组、工作组,或参与专案审计等,任务很重^[8]。

因此,虽然宪法规定了地方审计机关的双重领导体制,但是实务中此种体制的弹性很大,地方审计机关往往无法决定自身的业务开展,很难在行政或者业务上保持独立性,也往往顾此失彼。

(二)省以下地方审计机关的人事管理受制地方影响审计职权有效行使

省以下地方审计机关的人员也不独立,结合党管干部的国情,现有地方审计机关的人事管理的决定权主要如下:

在审计机关领导干部的产生方面,虽然我国法律规定了地方审计机关的领导干部的产生方式是由地方行政首脑提名,最后由本级人大投票选举产生,但是在实际操作过程中决定领导干部的选拔方式主要是由各地方党委组织部考察,地方党委领导决定。因此一个领导是区管干部,还是市管干部、省管干部决定了干部本身的级别;同时,根据由谁批准向谁负责的原理,也在一定程度上决定了审计机关的具体工作接受谁的领导,向谁负责的现实。各级审计机关,都是由同级党委组织部进行管理,并无特殊待遇,因此其负责的主体也是同级地方政府党委领导,这也从组织角度印证了上述双重领导体制向单一领导体制变化的事实。在上文提到的统计当中也间接证明了此观点,有75.7%的人同意:“地方审计机关负责人的安排完全由当地党政部门决定,且缺乏专业性考虑。”^[9]应当说,由

当地党政部门决定是事实,未选择同意的人只是对于缺乏专业性的不确定,但即使如此也有将近八成受访者认同此观点。

在审计机关的人员管理方面,地方审计机关编制定额后,领导干部由同级党委组织部进行考核,公务员统一由地方公务员局发布招聘,参加省一级单位的统考,地方公务员局进行面试考核以及晋升考核,事业单位工作人员一般由地级市进行统一笔试,公务员局进行统一管理。因此在人员管理一块也是受当地政府的领导。

(三)省以下地方审计机关财务受地方约束影响审计职权有效行使

当前审计机关开展业务的主要经费由本级政府保证,《审计法》第十一条规定,审计机关履行职责所必须的经费,应当列入财政预算,由本级人民政府予以保证。但是因为受制于同级财政的影响,审计机关的监督独立性往往难以保证。主要表现为由于经费的短缺,或者因为有利益牵连无法客观审查,或者隶属于同一领导从而陷入自己审查自己的违背监督法理的境地。

首先,因为中国各个地方存在很大发展差异,有些财政状况较差,地方财政并没有按照《审计法》的要求保证审计经费,审计机关只能在审计同级财政的时候向对方要一点,因此很难保证审计活动的独立^[10]。

其次,当审计机关直接监督财政机关时,因为审计机关和审计对象有利益上的联系,现实中“造成了审计出的问题只能双方协商处理,否则你严格审查审计我,我给你经费保证就有问题。”^[11]这种经费保证方式使得监督者和被监督者成为利益共同体,极大影响监督的效果^[12]。

第三,因为各地的财政部门往往都是由地方“一把手”直接管理,地方政府的一把手决定着本级政府预算分配。假如,审计机关和财政机关一起归“一把手”管理,等同于,一把手的左手监督右手,监督的有效性值得怀疑。假如,是其他的副职地方领导管理审计机关,现实中副职领导和审计机关是否敢于毫无顾忌地去审计“一把手”管理的财政是值得怀疑的,因为副职领导和审计机关权限、经费都受制于“一把手”的情况。

因此,从财物角度观察,审计机关也难以监督决定其经费来源的机关。

二、《框架意见》中省以下地方审计机关职权独立性的机制安排

上文表明,现有审计机关的审计职权不独立阻碍了审计监督职能的发挥,省以下审计机关人财物不独立使审计机关职权运行受到消极影响。同时,加强审计机关独立性能完善审计监督体制,促进审计监督职权的行使。《框架意见》正是按此逻辑提升审计机关独立性,增强审计监督效能^[13],其中涉及省以下地方审计机关工作有效性的提高主要是第二大块主要任务的第(一)(二)(六)三项。

(一)省以下地方审计机关地位的调整

意见提出,“试点地区审计机关审计项目计划由省级审计机关统一管理,统筹组织本地区审计机关力量,开展好涉及全局的重大项目审计”。相当于将审

计机关二元领导偏重地方领导的机制转变为主要由上级机关进行领导的机制。具言之,《框架意见》要求健全重大事项报告制度,审计机关的重大事项和审计结果必须向上级审计机关报告,同时抄报同级党委和政府。在审计机关和同级党委政府的领导关系上,党委和政府不再是审计工作的事前领导者,而是以事后听取报告的方式与审计机关产生联系^[14]。上级审计机关要加强对下级审计机关的考核。上级审计机关甚至可以根据审计业务的需要,在本地区的范围内对审计力量进行调整,例如在不同地区调配审计工作人员。由于我国单一制的国家结构形式,所以上级审计机关对下级审计机关的领导和指导应当是符合宪法精神的,这种上下级的关系可以看作审计机关的内部管理关系,上级对下级指导的顺畅反而证明了该机关整体的独立性较强,反之则独立性较弱^[15]。报告主体的变更使得审计机关独立性大大增强。

(二)省以下地方审计机关的人事管理制度调整

在地方审计机关人事制度方面。首先,省级审计机关的正职任免,须事前征得审计署党组同意;省级审计机关副职任免,须事先征求审计署党组的意见。换言之,审计署具有省级审计机关的正职的决定权,审计署具有省级审计机关副职的建议权。第二,在试点区域,市地级审计机关的正职由省级党委(党委组织部)管理,换言之,市级审计机关负责人由市管干部调整为省管干部,虽然并未提升级别,但是使其相对于市一级机关的党委和政府处于独立地位,有利于监督工作的开展。第三,在试点区域,市地级的副职和县级审计机关正副职可以委托给市地级党委管理。因此,除了审计机关副职委托市委领导的情形,县级审计机关正副职实际上与当地党委和政府没有隶属和决定关系,不受当地党委的组织领导,从而使其地位保持独立,以便于开展审计业务。

在机关编制和人员管理方面,《框架意见》也将相应权限提升到省一级部门。省以下审计机关机构编制由省级机构编制管理部门统一管理,省级审计机关协助管理,地方审计人员由省级公务员管理机关统一招录。

(三)省以下地方审计机关的经费保障机制调整

此次框架除了事权、人事权,另外一个重点即经费和资产管理的调整。改变了以往省以下地方审计机关经费由同级地方财政负担的安排。地方经费预算、资产由省级财政及资产管理部门统一管理,当然,也可以根据实际情况委托地方^[16]。但是,要求统一管理后的经费的标准不低于现有水平。通过此制度安排,着力解决审计机关监督受制于地方财政的状况,彻底改善拿人手短的现状,打破审计机关和被监督财政机关利益共同体的局面。从而以一个相对独立的地位对本地区财政收支、财务收支状况进行监督。

三、省以下地方审计机关职权独立性法律保障机制的完善

从我国的权力运行实际状态来看,为了实现审计机关独立行使审计监督权的目的,不仅仅要通过宪法和法律的重新调整来完善法律保障机制,而且党内权

力的运行机制也应当做出相应的调整。

(一)对宪法相关条款重新理解

涉及地方审计机关的宪法条款主要是宪法第一百〇九条,“县级以上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。”本条款侧重点在于授予地方审计机关独立的审计监督权。但是,第一,审计机关的设立机关是地方各级人民政府;第二,审计机关要向本级人民政府负责的规定导致实践中审计机关主要向本级人民政府负责,从而丧失了相应的独立地位。因此需改变此种制度设计,可以采用两步走的方法进行调整。

首先,在现阶段宪法不适宜经常修改的情形下,对宪法一百〇九条“县级以上地方各级人民政府设立审计机关”做新的理解。对于已经设立的地方审计机关,设立行为应当理解为地方政府的一次性权力,地方政府一次设立权力即消灭,并且地方政府没有撤销审计机关的权力。对于还未设立,即将要设立的(例如,由于新的行政区划变更导致的机构设立存废)地方审计机关应当征求省级或国家审计机关的同意,省级审计机关按照《框架意见》合理调配相应审计机关编制资源。此时,应当把设立理解为一种事实上的配置,而非一种设立权。实践中,我国现有因为行政区划调整而涉及省以下人财物统管的机关设立时,有由省级或国家级上级领导机关同意审批的先例。例如上海法院已经完成省以下法院人财物统管^[17],在此过程中,上海静安区法院与上海闸北区法院欲合并成立新的静安区法院,2015年12月15日最高人民法院批复,同意撤销与合并行为。^[18]相应的,因为上海并非审计机关人财物统管的试点单位,因此两区审计机关合并并不需要上级审计机关的同意。

其次,对于宪法一百〇九条“审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责”也应当做新的理解。因为审计机关有守土责任,而且本级审计机关的主要审查对象仍然是本地各财政收支和财务收支机关。所以,应当对此条款的负责方式做限定理解,把向本级人民政府的负责方式理解为主动履行监督职责,事后汇报报告的方式;把向上一级审计机关负责,理解为事前计划、事中业务指导、事后接受绩效管理的方式。从而扭转双重领导模式向主要由地方领导方式转变的趋势。

在适当时候,应当对宪法的条款做出明确的解释,并在适当时候对宪法相应条款进行修改。

(二)《审计法》的调整和修改

首先,《审计法》第四条规定,“县级以上地方政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告”。实践中,每次报告都是审计机关代表政府向同级人大做相应的审计工作报告^[19]。由于地方政府和地方审计机关领导关系的改变,因此此条应当修改为,“省以下地方审计机关应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出对预算执

行和其他财政收支的审计工作报告”。以保证审计机关独立于本级政府,而受本级人大的监督。

其次,《审计法》第八条规定了,审计机关在行政首长的领导下负责本行政区域内的审计工作。按照《框架意见》以及审计工作本身的性质,在省以下地方审计机关,其领导的产生、业务的开展、经费的来源都将上移。因此,审计机关向本地区行政首长负责制已经不适合改革的需求,应当将“分别在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长和上一级审计机关的领导下,负责本行政区域内的审计工作”修改为“分别在省长、自治区主席和上一级审计机关的领导下,负责本行政区域内的审计工作”,由原来的条块管理,以块为主,转变为以条为主,省级行政首长负责制。从而能加大审计机关对本行政区域内部公权力机关的监督。而对第九条适用上文对宪法第一百〇九条的修改。

再次,因为经费来源的变化,审计经费的来源可能由省级政府负担,或者根据实际情况委托市级财政或者同级财政负担。因此,《审计法》第十一条“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”可以修改为“审计机关履行职责所必需的经费,应当列入财政预算,由省级政府统筹安排保障”。

(三)《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的调整和修改

《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《组织法》)第六十三条规定各级人大常委会职权包括“根据省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长的提名,决定本级人民政府秘书长、厅长、局长、委员会主任、科长的任免,报上一级人民政府备案”。结合我国的领导干部管理事实,常委会的同意或者不同意,是地方审计机关各级领导正职任免的必要要件。同时,《框架意见》对各级领导干部正职、副职管理机关做了改变(见上文),因此,《组织法》有关审计机关领导的产生方式与《框架意见》内审计机关领导干部产生方式有级别上冲突。

为了维护法治的程序正义,可以按照“统一提名、党委审批、分级任免”^[20]方式来调和形势上的冲突。可以按照级别,各地级市的审计机关正职因为是省管干部,应当由省委进行审批,而地市级审计机关的副职、县级审计机关的正职因为是市管干部,则应当由市委进行审批。审批之后再按照原级别进行任免。此种情况下,并不需要修改《组织法》。

但是,分级任免所包含的前提是,人大常委会任免,仅仅是一种形式审查而无实质的约束力形式要件。此前提实际上对人民代表大会的监督方式不利。所以,成熟的监督方式,应该是“党委审批、高级任免”,即采用类似于直辖市中级人民法院、检察院正职产生的方式,如各地级市的审计机关正职因为是省管干部,应当由省人大常委会进行任免,而地市级审计机关的副职、县级审计机关的正职因为是市管干部,则应当由市人大常委会进行任免。而且其提名方式应当将同级首长提名制改为省级审计机关统一提名的方式。因此,应当对《组织法》

做上述调整。

省以下地方审计机关地位不独立、人事不独立、经费财权不独立严重影响审计职权的有效行使。审计监督权的实质包含独立性,我国宪法法律也突出强调了审计机关独立性,各国制度实践也表明审计监督的独立性是审计监督有效行使的充分条件。《框架意见》通过事权上由向地方政府主要负责改为向上级机关负责,人事权上提升审计机关领导的审批级别、统一编制人员管理,财物权上统一资产管理、保障工作经费方式来保障审计机关依法独立行使审计权。应当对宪法一百〇九条进行新的理解,并着手对《审计法》《监督法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》影响审计机关独立性地位条款进行修改,最终完善省以下地方审计机关职权独立性的法治保障机制。

注释:

[1]新华社:《审计署政研室主任郭彩云解读〈关于完善审计制度若干重大问题的框架意见〉》:中央政府门户网站,http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/08/content_5021395.htm,2016年4月14日访问。

[2]参见最高国际审计机关国际组织官网:http://www.intosai.org/about-us.html。

[3]任剑涛:《财政监督与政府执行力——对〈利马宣言〉的扩展性解读》,《中国行政管理》2016年第6期。

[4]萧英达、张继勋、刘志远:《国际比较审计》,立信会计出版社,2000年,第97页。

[5]崔文苑:《统筹推进省以下审计机关双重领导体制改革》,《经济日报》2015年12月9日。

[6][8][9][11]杨肃忠、肖泽忠:《中国国家审计体制问题:实证调查与理论辨析》,中国财政经济出版社,2008年,第40、30、48、45页。

[7]房晓丹:《浅议审计机关在党风廉政建设中如何发挥党委的主体责任和纪委的监督责任(审计署沈阳办)》,审计署网站:http://www.audit.gov.cn/n6/n41/c59405/content.html。

[10]宋夏云:《国家审计目标及实现机制研究》,上海财经大学2006年博士论文,第83页。

[12][美]亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊:《联邦党人文集》,张晓庆译,中国社会科学出版社,第90页。

[13]张金男:《政府审计效能之研究》,暨南大学2006年博士论文。

[14]王家新、晏维龙等:《〈关于完善审计制度若干重大问题的框架意见〉学习笔谈》,《审计与经济研究》2016年第1期。

[15]林来梵:《宪法学讲义》,法律出版社,2008年,第180页。

[16]《审计研究》编辑部:《〈关于完善审计制度若干重大问题的框架意见〉学习笔谈摘要》,《审计研究》2016年第1期。

[17][20]姜平主编:《上海司法体制改革制度选编》,法律出版社,2015年,第3、7页。

[18]上海法院网:上海静安区人民法院公告,http://shfy.chinacourt.org/article/detail/2016/04/id/1833189.shtml,2016年4月10日访问。

[19]审计署法制司、公务员法制办财金司:《新〈审计法〉释解与实务指导》,中国市场出版社,2006年,第44页。

[责任编辑:钟 和]