

基于协同治理视角下的 审计案件线索移送机制探索

翁晓宇

一、引言

审计监督是国家监督体系的有机组成部分,其职能的高效发挥制约着国家治理体系与治理能力现代化的实现。审计监督与其他监督形式之间有着密切的关联,尤其是随着我国监察体制改革的不断深入,这种关联性也日益加强,监审合作协同治理格局初步形成。审计管理体制的创新变革,使协同治理观念得到加强,审计案件线索移送机制也得到深度优化,其在腐败治理中的功能效用得到进一步拓展,伴随着案件移送质量的稳步提升,审计监督效能有了更为充分的保障。

二、协同治理视角下审计案件线索移送的基本原则与核心要素

(一)基本原则

审计机关向受理机关进行相关案件线索移送需依法依规地进行,在此过程中应秉持问题定性原则、客观公正原则、时效性原则及分类移送原则来完成移送流程。受理机关应在规定时间内办结移交手续,并及时进行案件处理反馈。具体而言,首先,审计机关确定案件线索的移送与否,应以其职权权限及审计项目授权范围为基础,移送决定的做出需符合相关的法律规范。其次,依照法律涉嫌构成犯罪的线索才在审计机关的移送范围之内,其对案件移送须满足相应标准。再次,移送文书应有规范的内容模块及格式设计,文书需阐述审计内容、审计时间、审计意见、移送依据等事宜,阐述时应采用简洁凝练的语言,既保障阐述充分,也需规避歧义的产生。最后,审计机关与受理机关应加强互动沟通,形成协作机制,受理机关须对移送文书进行严格审核,以保障线索定性准确,审计证据充分,此外对于移送结果、案件处理应及时进行公示。

(二)核心要素

首先,移送依据。审计案件线索移送具有明确的法律依据及规范化的操作流程,我国相关法律法规都对此作出了明确规定。如审计法规定,被审对象财政、财务收支出现违法法律的情况时,应追究被审对象的刑事责

任,也就是需对审计问题线索进行移送。审计法实施条例中也有类似的规定,这些法律规定使案件线索移送有法可依、有据可循。其次,移送目的。审计案件移送旨在使相关的涉案人员得到应有的法律惩戒,使违法犯罪行为得到打击和遏制,进而构建良好的社会经济秩序,促进社会的良性运行与协调发展。最后,移送事项。审计机关案件移送的事项包括了以下几方面,即违反党纪政纪的行为事项、涉嫌经济犯罪的事项,只有政府部门才有处置事项的权限,这些事项皆超越了审计机关的职权范围,审计机关即应对其进行移送。

三、审计机关进行案件线索移送的基本现状

(一)移送处理概况

首先,自2010年起,审计署对移送案件线索进行公告,经整理汇总发现,2010至2018年间移送案件数量为581件,这些案件线索主要涉及的是经济腐败问题,其包括了多种类型,关涉到的行业领域也比较广泛。2014至2016年间,案件数量出现了井喷式增长,与其他年份相比波动性很大,究其原因与2014年国务院要求加强审计监督并出台了相关的政策条例有关。在此背景下,审计机关与纪检、公安等执法机关之间的联动协作能力得到强化,移送案件线索的查处力度也有明显加强,审计监督效能得到较大幅度的提升。

其次,从办结进度来看,审计署对公告的案件线索大多披露了其移送时间及结案时间,只有部分案例处理时间未公示。581起案件中,520起办结进度确切,其中190余起案件在当年内即获得处理并结案,一年内和两年内结案的案件数量分别为203件及93件,少数案件的结案时长为3年及以上,审计机关在3年内可从受理机关得到结案反馈的案件数量总体占比为97%。由此可见,案件处理的效率相对而言还是比较高的,但也不排除部分案件长期得不到反馈、查处时间过长的问题,这与审计机关及执法部门的履职状况有关。任职不力,能力不足是造成这些问题的主要原因。

(二) 基于不同维度对案件移送查处状况进行分析

首先,就涉案主体而言,其大致包括了3种类型,即政府机关、企业、自然人。2010至2018年间,审计署移送案件中政府机关为最主要的涉案主体,合计241起案例关涉政府机关,其次依次为企业216起、个人58起。政府机关和企业出现违法违纪问题,对于审计机关及相关执法机关而言,调查取证的难度使较大的,案件办结效率由此也会受到影响。审计机关应加大对这类型主体的关注力度,尤其应重点审查领导干部经济责任履行状况。

其次,就受理单位而言,具备受理权限的机关包括了司法机关、纪检监察机关、地方人民政府、行业主管部门等。审计署在2010至2018年间案件线索移送最多的是纪检监察机关,数量合计为225起,此后依次为司法机关180起、行业主管部门83起、地方人民政府64起,移送案件中涉及贪腐问题的案件数量持续上升,由此也反映了审计监督对于廉政建设所发挥的功能日益凸显。

四、协同治理视角下审计案件线索移送面临的现实困境

(一) 边界效应制约了监审协同治理工作开展

审计机关、纪委监委、司法机关等有着各自的职能定位与领域侧重,由此使彼此之间形成了一定的边界意识,在边界效应的作用下,不同主体机关更注重自身的职能领域,对于彼此职能重合的部分则鲜有关注。边界性的存在对多主体协同治理机制构建形成了掣肘,它限制了主体机关的视野,使其职能发挥于一个既定而刻板的范围,它们无法形成全局意识和整体观念,很难站在宏观性视角而进行职责定位,协同治理效能因此受到影响,审计案件移送也会出现各种问题和漏洞。鉴于此,审计机关应积极主动地突破边界效应的桎梏,以协同意识取代边界意识,采取开放性态度加强与其他主体机关的交互沟通,主动参与并支持派驻机构、上级机关的监督治理工作,与之开展联动监督,形成协作化工作模式。基于不同机构的职能定位、工作防范、职责内容而寻找彼此的契合点,夯实协同基础,凝聚共同意识,使监审协作获得更多实践性成就。

(二) 移送处理保障机制不健全

审计案件线索移送在流程方面包括了3个基本环节,即案件移送前审计机关向受理机关进行问题通报,案件移送中审计机关与受理机关进行信息沟通,案件移送后审计机关从受理机关处得到信息反馈。上述3大环节缺一不可,它们的有序进行直接影响着案件移送质

量,但在实践中,由于尚未对审计案件线索移送进行相关的立法,规范性制度尚未建立,由此即导致移送处理中会出现一些程序失范的状况。当前移送处理保障机制还很不健全,这使得案件线索移送中信息传达效率较低,而信息资源在移送处理中发挥着至关重要的作用,它为监审协作提供了基础保障,对于提高审计价值有积极的意义。信息沟通不畅使信息不对称的情况普遍存在,加之审计信息化建设尚处于起步阶段,各主体机关间未形成信息传递闭环,审计人员的职业素养与专业技能也参差不齐,就更是加大了案件线索挖掘及审查的难度,审计移送质量难以得到有效保障。

(三) 审计案件线索移送存在诸质量问题

首先,某些审计案件线索难以获得规范性的证据支持,证据不充分、不当使受理机关的案件审理受到影响,如虽然审计机关向司法机关及相关主管部门移送了大量的案件线索证据,但这些证据却皆以复印件的形式存在,此不符合受理机关的审计证据要求,案件的办结即会受到影响。其次,审计移送处理书以模板化的形式出现,忽视了具体案件的细节性特征,受理机关难以掌握案件全貌。最后,线索追踪落实及移送考核制度不完善,审计机关移送的案件多为经济类案件,这就对受理机关工作人员的会计、审计知识应用水平提出了较高要求,受理机关查处此类案件往往难度较大,因此审计机关加强对案件追踪是非常必要的。与此同时为了保障移送质量、提高审计效能,审计机关还应健全相关的问责机制,使移送质量与审计人员福利待遇、职务晋升等相挂钩,以此激励审计人员不断提高专业技能。

五、基于协同治理视角的审计案件线索移送机制构建

(一) 强化协作意识,构建协作机制

审计机关应不断强化协作意识,加强与纪委监委、检察机关等的联动协作,共建一体化工作机制,形成强效的监督合力。审计机关是国家监督体系重要的组成部分,其通过发挥审计监督职能来维护国家良好的社会经济秩序,同时促进国家反复廉政建设,推进国家治理体系与治理能力现代化的实现。审计机关与其他监督机构的协作虽已积累了一定的实践经验,作出了诸多积极的尝试,但整体上看这种协作机制仍存在不少问题与漏洞,部分地方审计机关跨机构、跨部门的协作意识还比较淡薄,他们缺乏协同化工作的基本观念与认知,由此局限了监审合作协同治理机制的形成与推进。

(二)健全法律法规,完善制度体系

首先,《监察法》的出台使我国反腐败法律体系日趋完善,《审计法》应加强与《监察法》的交互衔接,以减少法律规定间的矛盾冲突之处,促进法律的顺畅实施与推进。监察制度与审计制度应在更高的层次进行渗透融合,同时应对《审计法》做出必要的调整和修订,使审计机关和监察委员会间的联动协作有法可依且操作明确。比如审计机关应将在审计实践中发现的职务违法犯罪线索向监察委员会进行移送,并助力监察委员会的监督调查。审计机关应按照监察委员会的相关安排在必要时围绕特定事项展开专项调查,并提供调查报告,使监察委员会能对整体调查工作进行合理统筹。

其次,为了提升协作监督的效能,应构建审计协同法规制度体系。监察体制改革的深入推进,从根本上改变了审计与监察的相互关系,面对这种关系形态的变化,需以制度化的形式来对审计监督与监察监督之间的联动协作加以规范,使二者的衔接更加有序而顺畅。其一,应对《审计法》做出必要调整,使其更适宜于监审协作工作的开展,应为其指定完善的配套制度,形成体系化的制度结构。其二,要加强组织管理,建构合理的组织架构,以保障监审协作的有序化开展,应立足《审计法》《监察法》的相关规定,制定完善的协作性工作制度,促进协同治理的规范性推进。其三,监察机关应依托权威性地位来对审计后续工作中出现的问题进行合理处置,寻找问题的最佳解决方案,助力审计监督效能的充分发挥。

(三)规范移送流程,提高移送时效

首先,审计机关应严格按照流程规范来对审计案件线索进行移送,在移送之前需与接收部门做好交流对接工作,以保障移送事宜的顺利开展。审计机关需向对接单位介绍移送案件的具体细节,使接收单位对此有充分了解,与此同时要加强与纪委监委、司法部门的互动沟通,聆听其意见建议,由此使立案效率得到有效提升,防止移动案件被长期搁置,使案件尽快得以侦查处理。

其次,加强审计案件线索移送的制度化、规范化管理。其一,应具有确切的移送标准,比如细化职务犯罪涉案金额等。其二,《监察法》规定了监察过程中搜集的物证等证据可以在刑事诉讼中获得诉讼证据的资格,成为诉讼证据而对案件事实形成支持。但审计实践中,审计机关侦查取证条件有限、技术不足、信息匮乏,因此其获得的审计证据往往难以作为诉讼证据而使用,为了提

高审计证据的证明力,使其在刑事诉讼中发挥更大的功用与价值,即有必要建构审计证据转换为诉讼证据的规范机制,以此来强化审计证据与待证事实之间的关联性。其三,审计人员应注重自身的职业能力发展,不断提高核心素养与专业技能,通过积极参加系统培训、强化终身学习意识等来丰富自身知识储备,优化知识结构,使会计法律相关知识能牢固建构于内在知识体系中。此外要持续淬炼审计证据能力,培养自己对审计线索的敏感度,使自己对复杂现象背后潜藏的问题有较高的洞察与判断力,从而及时捕捉问题所在,实现审计监督目的。

(四)加强信息共享,促进协同治理

信息闭塞或不对称是导致监督效能低下的重要原因,由此为腐败问题的滋生与长期存在提供了空间。审计机关与受理机关缺乏即时充分的信息交换,由此会使信息失去时效性保障,降低信息的利用价值,为此,在监审协同机制下,构建信息共享机制就显得尤为很重要,藉此可降低信息搜索成本,提高信息资源的有效利用率。实践中,审计机关可通过组织召开联席会议等方式发布案件线索,信息使用者可即时获取这些线索信息,与此同时审计机关应为受理机关查阅相关资料提供便利,构建移送信息共享平台,并设置受理、查询等功能模块,最大化地压缩案件线索移送时间,使案件信息得到充分的在线共享,审计机关和受理机关藉此可形成高度协同的联动工作模式。对于平台的管理,应设置严格的信息查阅制度,只有获得相关资格的案件经办人员才能取得信息查阅权。此外,应加强平台的维护和更新,防止系统漏洞的出现,有效规避信息泄露的可能。

六、结语

审计监督作为国家监督体系的有机组成部分,其在推进反腐治理与廉政建设、维系良好的社会经济秩序中发挥着重要的功能与作用。审计监督实践中,案件线索移送直接影响着审计效率与质量,随着国家监察体制改革的逐步深入,监审协作治理机制日臻完善成熟,在此背景下,审计案件线索移送的诸多障碍得以突破,移送处理效能不断提升,审计全覆盖、监察全覆盖得到高效的贯彻落实。

基金项目:本文系国家社科重点项目“现代环境治理体系中的多元规范及其协同机制研究”(项目号:20AFX023)的阶段性研究成果。

作者简介:翁晓宇,中南大学博士研究生。

原载《福建开放大学学报》(福州),2023.5.63~66