

美国联邦监察长制度的发展及启示

江振春 邵丽玉

一、引言

根据《1978年监察长法》(Inspector General Act of 1978),美国国会在联邦一些行政部门设立了监察长办公室,它们是美国专门行政监察机关,属于联邦行政分支的内部监督机构,承担了行政机关内部的审计、监察、调查和项目评价等若干职能。美国审计署和联邦监察长办公室分工协作,共同构建了严密的网状监察体系。

然而,随着时代发展,美国激烈的党争与政治极化,监察长的独立性也时常受到挑战,特别是特朗普总统主政时期未经法定程序随意解聘多名监察长,此举严重损害了美国政府问责制度,“威胁到了监察长监督职责所赋予的诚信、透明及问责等价值观”。2020年6月,美国审计署呼吁,有必要对监察长制度进行改革,增强监察长的独立性。中国国内学界对美国审计署的关注比较多,研究成果丰硕,但联邦监察长制度的研究还未引起足够重视,本文旨在对美国监察长制度的起源、历史发展以及遇到的难题进行梳理、评价与分析,同时对中国的监察制度提供一些启示。

二、美国联邦监察长制度介绍

(一)监察长制度草创时期

“监察长”这个名词不是一个新词。从历史看,监察长这一职位最初出现于美国早期军方。早在美国独立解放战争时期的1777年,为了确保大陆军把有限的资金恰如其分地用于军需品和其他装备,大陆会议特任命大陆军少将康威(Conway)作为监察长。但因为康威和总司令华盛顿不和,他在这个岗位上时间并不长。1778年,大陆军少将施托伊本(Steuben)被大陆会议任命为陆军监察长。尽管施托伊本在开始时遭到大陆军一些官兵的反对,但是他卓越的工作业绩不久就赢得军方的普遍尊重,他因此也赢得了“监察长制度之父”(Father of the Inspector General System)的称号。自此之后的200多年中,美国军方一直保留了监察长岗位,并为联邦其他行政部门实施这项制度提供了借鉴。

第二次世界大战之后,为了约束行政权力的扩张,美国监察长制度进一步发展。1959年美国国会在国务院内设立了“监察长和主计长”(Inspector General and Comptroller)这个职位;1962年美国农业部由于发生了重大腐败也设立了监察长这一岗位,这为以后监察长制度提供了两种不同模式:独立型模式和非独立型模式。国

务院监察长属于独立型,能起到制衡国务卿的作用,而农业部的监察长属于非独立型,该岗位的功能主要是为向农业部部长提供建议与咨询,没有独立性。20世纪70年代初,美国国会已经意识到联邦机构存在严重的缺陷,于是成立了以众议员方廷(Fountain)为主席的调查委员会(以下简称“方廷委员会”)调查联邦行政机构内部存在的问题。1976年,联邦卫生、教育和福利部受到方廷委员会等其他部门联合的全面调查。方廷及委员会成员开始着手设计一个联邦机构,建立行之有效的协同机制去识别和减少欺诈和浪费,将现有的审计和调查两个功能整合在一起,加强内部控制,监察长办公室的雏形开始出现。1976年国会通过《联邦卫生、教育和福利部监察长法》(Department of Health, Education and Welfare Inspector General Act of 1976),这是美国国会第一次尝试采用系统的方式对联邦行政机构进行内部监控。卡特总统提名托马斯·莫里森(Thomas Morris)为监察长,莫里森成为美国历史上第一位由美国总统提名的监察长。

(二)监察长制度建立与改革

1978年美国第95届国会通过了《1978年监察长法》,正式推广监察长制度,标志着美国现代意义上的监察长制度正式确立。在这一年,在一片非议中,国会在联邦12个行政部门设立了监察长办公室。自1978年以来,《1978年监察长法》在1988年、2002年、2008年和2016年进行过四次大的修订。《1988年监察长法修正案》(Inspector General Act Amendments of 1988)在行政机关监察长中增设了第二类监察长,即联邦实体监察长。联邦实体监察长同第一类行政机关监察长一样拥有相当的权威和职责。但是,他们的任命与解聘由行政部门的领导决定,而不是总统决定,也无须得到参议院确认。“9·11事件”爆发后,美国国会在2002年通过了《国土安全法》,同时该法对《1978年监察长法案》进行了修正,授权24名由总统任命的监察长行使执法权,包括携带枪支和执行逮捕等。《2008年监察长改革法》是对《1978年监察长法》的一次重大修改,在监察长的任职资格、离职条件、薪酬、监察长的法律顾问等方面进行了规定,同时成立了“监察长公平与效率执行委员会”(Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency,以下简称“监察长委员会”)。2016年,奥巴马总统颁布了《2016年监察长授权法》(Inspectors General Empowerment Act of

2016)。该法确认了监察长有权充分而及时地接触行政机关的文件材料,从而消除了对行政机关是否被合法授权向监察长披露潜在敏感信息的任何疑问。

(三)监察长办公室的职责

行政权的有效监督必须通过他律(外部监督)和自律(内部监督)两个机制相互制衡、相互配合才能实现。美国审计署是美国外部监督体系中最重要的一环,承担了行政权外部监督的功能,而监察长办公室承担了内部监督功能。监察长的职责是执行、监督和协调所在行政机关的项目和日常工作有关的审计和调查;监察长可以雇用审计师、刑事调查人员以及其他专业人员等;监察长办公室可以审核现有的和提议的立法、政策,并就这些立法和政策的经济性、有效性提出建议,预防和侦察欺诈和滥用权力的行为等。监察长办公室遵循的主要工作规范有以下五个:《监察长办公室工作质量准则》《调查工作质量准则》《监察和评价工作质量准则》《政府审计准则》《数字取证工作质量准则》。

监察长制度自实行以来,发挥了重要作用。据美国“监察长委员会”统计,仅2021财年,监察长办公室共发布审计、监察和评价报告3024份,完成调查17789项,处理了1433736项举报,发现了4297条线索和犯罪信息,暂停和取消项目2436起,成功进行了1058项民事诉讼及3389项人事调整的处罚决定,共实现潜在节约747亿美元(其中通过审计节约627亿美元,通过调查收回拖欠款、回收联邦资金达120亿美元),投入产出比为1:22。可见,美国监察长制度在推进反腐败治理过程中发挥了不可或缺的作用。

三、设立监察长制度的原因及法制基础

政府腐败是世界各国政府面临的系统难题。监察长制度是美国建立现代政治问责制度的要求,也是美国现代国家治理、监督制度变革的必然产物。自建国伊始,美国在分权与制衡的原则之下构建反腐机制,打击舞弊、浪费与滥权,但是,毋庸置疑,在这漫长的反腐败斗争与制度建设,监督制度不断完善、不断改进,监察长制度是美国进入20世纪下半叶之后改革监督制度的重要成果。

(一)监督日益膨胀的官僚机构、建立道德政府的需要

美国联邦政府拥有庞大的官僚机构,每年使用大量的财政资金。联邦总开支发生了戏剧性的增长。1962年,联邦开支只有920亿美元,到了2009年,支出总额达到了4万亿美元,联邦支出以年20%的速度平稳增长,

2010年之后,增幅甚至达到了24%。联邦政府财政收入主要来自纳税人(45%)和社会保障工资税(36%)。维持庞大的官僚机构高效、清廉的运转以及财政资金的合理使用,维护纳税人切身利益,需要一套行政监督系统。美国已构建了全方位、立体的监督体系,包括国会监督、行政内部监督、司法监督和社会监督等。

在联邦政府扩张过程中,腐败问题也始终困扰着美国联邦政府,美国通过文官制度改革以及进步主义城市改革运动等一系列社会和政治改革运动,改变了行政部门内部结构,完善了公共事务管理方式,努力构建了全方位监督体系,打造高效、廉洁政府。第二次世界大战之后,美国经济繁荣腾飞,新腐败层出不穷,如何“构建联邦政府的道德标准成为一个持久问题”。特别是进入20世纪七八十年代之后,美国经济、政治和国际地位的衰退与下降,以“水门事件”为代表的一系列政治丑闻的出现,使美国联邦政府陷入了全面危机,美国行政改革势在必行。这时期美国行政改革最突出的特点是,强调官员的职业道德,建立和修订政府道德标准,打造“道德政府”^①。在这个大的历史背景下,美国国会通过了一系列法律,如《公务员改革法》(Civil Service Reform Act)、《政府道德法》(Ethics in Government Act)和《1978年监察长法》等。监察长办公室就是执行行政部门道德标准的机构之一,其重在事先预防,而非事后惩罚。监察长办公室“作为美国议会在行政系统内设立的自我监督与控权机制,充分表明议会希望在行政系统内设立一个专门性的机构,以彻底解决当时联邦政府项目实施中已经普遍存在的无效率与腐败浪费等问题”。

(二)既有监察制度不能对腐败做出有效回应,构建新型监察制度势在必行

1978年监察长制度建立之前,美国联邦行政机关监察主要依赖于美国审计署(当时叫“美国会计总署”)。然而随着时代的发展,国会的行政监督捉襟见肘,亟待改革。

首先,随着联邦政府规模的扩大和项目的增多,美国国会对行政分支监督的任务越来越重。“自从第二次世界大战结束以来,国会用于聘用专业职员和调查的经费急剧增加。”由于需要监督40多万个不同的账户以及亿万美元计的开支,它的劳动量和员工数量急剧增加,美国审计署也不堪重负,职能得不到有效发挥。美国审计署的职能已逐渐转变为评估政府项目效能以及政府运行中经济的总体表现。加强行政机构内部控制,构建

^①20世纪美国联邦政府行政改革经历了四个阶段:19世纪末到20世纪初,“效率政府”是这一时期改革所追求的目标;20世纪中期,联邦行政改革的重点是“忠诚政府”;20世纪七八十年代,追求的是“道德政府”;20世纪90年代之后,行政改革的重点是“重塑政府”。见石庆环:“20世纪美国联邦政府行政改革的历史考察”,《史学集刊》2008年第6期,第50-59页。

内部的监察制度是监督制度改革的方向。它不仅可以释放审计署的压力,发挥它应有的功能,同时也是建立现代问责政府体制的需要。

《1950年会计和审计法案》(Accounting and Auditing Act of 1950)的通过标志着国会开始改变原有监督模式。根据该法,联邦行政机构不再把文件送到美国审计署进行审计,而是在现场接受审计;联邦行政机构负责人成为联邦资金会计和控制的第一责任人;根据美国审计署所设定的准则建立内控系统,包括内审。实际上,自《1950年会计和审计法案》通过之后,美国审计署的功能就发生了根本性改变,它由曾拥有15000名员工的庞大的国会监督机构减小到只有4000人小而精的机构,“1950年的法律抛弃了项目审计,该法认为这是内部审计的职责。除对特别的事项可以进行项目审计或抽样审计之外,总审计署(总会计总署)的职责是进行一般的、大范围的审计,即审核机关的财务管理制度是否健全”,“总审计署的职责是制定原则、审核机关的财务管理制度、对机关提供指导和帮助”。

由于行政机关内部并没有形成严格、统一的监察制度,导致既有监察制度不能预防和阻止腐败的发生。20世纪50年代之后,行政机关内部控制机制(包括内部审计)还是出现了很大漏洞,发生了两起严重的联邦行政机关腐败案件,这直接导致了监察长制度的成立。第一个案件是涉及美国农业部的“埃斯蒂斯(Estes)丑闻”。20世纪五六十年代,埃斯蒂斯的公司精心策划骗局,通过联邦农业部的项目诈骗了联邦上千万美元。国会举行的听证会不仅表明农业部存在大量舞弊行为,而且也暴露了联邦项目的行政监督严重缺失。1965年,农业部部长弗里曼(Freeman)为此提出了多项计划,其中就包括成立监察长办公室。第二起案件发生在20世纪70年代初,美国健康、教育和福利部也发生了严重腐败。国会特别调查委员会对该部进行全面审计和调查,发现了一系列重大问题:健康、教育和福利部由于管理不善、滥用权力,以及浪费或舞弊,导致了医保和医保项目每年损失达到3亿美元,占比这些项目整体支出的10%……

方廷委员会经过大量的调查,总结过去监察制度存在以下问题:一个行政机构之内存在多个审计或调查部门,力量分散,缺乏高效的集中统一领导;审计人员和调查人员只向那些负责项目或审核项目的官员报告,或者只对那些部分履行审计和调查职责的官员报告;另外,缺乏积极的规划去发现可能存在的舞弊或滥用权力行为,有些行政机构甚至都不要求员工报告违规行为的证据;有些事例反映了有人阻止调查人员调查可疑违规行为或者有人干脆命令调查人员中止调查;有些舞弊嫌疑案件竟然没有上送到司法部进行诉讼;审计人员和调查

人员人手严重不足,而有的行政机关审计人员或调查人员有富余,他们甚至承认只需要1/5到1/3的调查人员或审计人员。

面对原有监察体制的监管缺位,国会改革了监督模式,让联邦行政部门加强内部监督,自身去承担更大监督责任;在提升财政管理水平的时候,国会对行政分支的监督强化,“立法机关在当代形势逼迫下,不得不授予行政机关广泛的权力。立法机关的补救措施是加强对行政部门的监督,实行严密控制”。《1978年监察长法》策略是,设立专门的、独立的监察机构,依靠内部监察,通过诸如监察长双重报告制度形式和现代政府问责制度,提高立法监督水平,实现国会外部监督的权威。《1978年监察长法》重新界定了国会和行政的全新关系,体现了国会监督行政官僚体系的权威性。

美国南北战争之前,美国联邦政府弱小,官僚体系相当不完善。然而,美国内战之后的50年,美国联邦政府开始第一次大面积扩张。20世纪30年代“大萧条时期”美国联邦政府迎来了第二次大扩张时期;到了20世纪六七十年代,美国联邦政府又进行了第三次大扩张。如今美国联邦政府是一个以总统为核心的庞大机构,是世界上最大规模的政府之一。尤其是第二次世界大战之后,联邦政府机构的扩张,行政事务的专业化、多样化、复杂化程度提高,同时行政事务变化无常,单纯依赖于国会和司法机关对行政机关的外部监督有些捉襟见肘。另外,美国国会将很多自由裁量权赋予了行政机构,“随着国会继续将权力下放给行政机关,内部监督职能越来越重要”。为了约束权力日益膨胀的行政机关,监察权开始成为司法系统之外对行政机关进行监控的另一个有效的机制。当代西方发达国家在国家治理过程中,越发重视行政内部监督体制的建设与完善,主要依靠行政内部监督体系来保障行政行为的有效性和合法性。

(三)设立监察长制度的法制基础

美国监察长制度的宪法基础是分权与制衡原则。根据美国宪法,国会的任务包括立法、制定预算、代表职能、监督联邦行政机关、调查、弹劾、解决冲突和公共教育职能等。按照制衡原则,确保行政机关在管理联邦项目中执行国会意图是国会的重要责任。至于国会的监察功能,美国联邦宪法并未明确界定,但国会可以在立法、征税、拨款以及对行政提名给予“建议与赞同”等其他权力中隐含地引申出这一职能。监察的目的有很多,但其中有三个是极为重要的:一是与行政分支实现权力制衡;二是明确法律的实施情况,并决定是否需要调整或优化;三是引导公众关注重要的行政决策与活动。然而,监察制度的建立是一个漫长的过程并且在不断进行着修正。

在三权分立、互相制衡的原则下,行政部门和立法部门为保护自己的权力而竞争。“在这种竞争中,随着政治情况的不同,主导地位时有变化。例如,在第二次世界大战期间及战争结束后的一段时间,行政部门在政府中居于主导地位。在20世纪六七十年代,由于行政部门的一些政治失误,丧失威信,国会在政府中居于主导地位。”而这一段时期是构建美国监察制度的重要时期。根据美国宪法,国会对行政机构具有组织权力、授予进行活动的权力、给予活动经费的权力,以及监督行政活动的权力。国会对行政的控制可以分为正式的控制和非正式的控制,其中设定行政机构就是正式控制的一种。“国会在制定一项新计划时,可以创设一个执行机构,也可以规定由已经存在的某一机构执行。从理论来说,国会的组织权力不仅包括创设机构的权力,也包括规定机关内部组织的权力。”由此可见,国会为了高效地监督联邦行政部门,根据宪法规定,可以在联邦行政部门内部设立监察长办公室,这是行使组织权力的一部分。

四、联邦监察长制度特点分析

联邦监察长制度有以下四个显著特点:一是监审功能合并;二是监察全面性;三是独立性;四是相互制衡性。

(一)监审功能合并

首先,《1978 监察长法》明确规定了调查和审计等功能合并一处。其中该法第二条第一款就规定了设立监察长办公室的目的就是要开展行政机构项目和日常工作有关的审计和调查。为了实现上述目标,该法第三条第四款还规定了监察长可以任命一名监察长审计助理和监察长调查助理,分别负责监督行政机构的项目和日常工作有关的审计和调查活动执行情况。联邦政府成立专门监察机关,实行监察合一,这是基于检讨过去监察制度后所做的改进。1974~1978年,美国国会调查后发现联邦行政机构内部监督缺失,监察组织架构不科学、程序不合理,不仅没有预防和调查出舞弊和滥权等行为,而且还造成人力资源浪费。

其次,在监察组织架构方面,有些联邦行政机构或机构内部存在两支队伍:审计队伍和调查队伍。面对同一问题时,他们有时重叠、交叉,但要向不同的官员报告,而不是统一领导之下彼此相互配合;有的联邦机构

内部甚至没有设置审计处室或没有调查权限。另外,有的联邦官员甚至抵制审计或调查他们所负责的项目,行政机关缺乏有效机制要求他们配合审计或调查,不得已最后只能诉诸法律。可见,这样的监察组织模式导致了监察效率与权威性双重低下。

再次,国会联邦行政已有的审计和调查机制中存在大量程序问题。很多联邦部委和机构主要依赖于投诉去发现欺诈或滥权的问题,而不是主动、积极、有计划地去发现。有些行政机构的规章甚至没有要求员工报告不良行为的证据。因此,已有的审计和调查程序很难主动发现问题,导致很多腐败问题发生。

最后,国会听证会也暴露了联邦行政机关审计和调查时缺乏针对性和计划性,导致联邦行政机关或机构的大量活动都要被审计,时间拖得太久,战线拉得太长,致使审计和调查人力资源严重不足。

针对上述行政监察所暴露的问题,国会认为非常有必要重新设计行政监察制度,把审计和调查的权威统一“扎口”到一个特定监察部门,即通过把审计和调查两项功能融合到监察长办公室,让这两种功能相互支持、相互帮助、形成合力,取得最优效果。审计人员确定通行的会计原则、标准和技术是否得到正确遵循,而调查人员则负责抓舞弊者及其他违法者。审计人员监督行政机关在体制框架内是否正确运行,这个框架确保避免行政机关内各种各样机能失调的发生,不仅包括犯罪行为甚至也包括不起眼的违反绩效的行为。调查人员通过抓获和曝光不诚实的行为阻止那些潜在的不法分子,确保让公众放心纳税人所交的税是受保护的。

(二)监察全面性

联邦监察长办公室对联邦政府实现全方位、多部门的监督。截至2021年,美国联邦共设立了74个监察长办公室(军队系统除外),聘用大约13000名雇员,其中绝大部分设立在行政机构^②。监察长分不同种类,一般分为行政机构监察长、国会部门监察长^③、特别监察长、其他联邦机构监察长以及军队监察长等。其中,联邦行政机构监察长人数最多,达到了60个左右,可见,监察长制度主要针对对象是联邦行政机关和机构。行政机关监察长又分为(establishments)监察长以及指定联邦实体(designated federal entities)监察长^④。一般行政机关监察

②美国除了在联邦行政部门和机构设立监察长办公室之外,在国会一些部门也设立了监察长办公室,如国会图书馆、美国国会警察局、美国政府印刷(出版)局、美国审计署和国会建筑师管理办公室等;同时,针对特定项目还设立特别监察长办公室,如阿富汗重建特别监察长办公室,不良资产救助项目特别监察长办公室(Troubled Asset Relief Program)。

③国会图书馆、美国国会警察局、美国政府印刷(出版)局、美国审计署和国会建筑师管理办公室等国会部门也设有监察长办公室。

④“联邦实体”是指任何政府公司(按照《美国法典》第5篇第103条第(一)项的解释)、任何政府控制公司(按照《美国法典》第5篇第103条第(二)项的解释)、政府行政机关中的其他任何实体或任何独立的监管机关等。

长由总统提名,而指定联邦实体监察长是由他们所在行政部门的首长提名。目前74名监察长中大约有一半监察长是由总统提名、参议院确认的。联邦监察长办公室和美国审计署共同构成了“二维联邦审计制度”,“实现了联邦政府机构内审和外审的有机统一,有效地平衡了审计独立性和行政效率性,也实现了审计权在立法机关和行政机关之间的共享”。

(三)独立性

1978年《监察长法》第六条第四款规定,每一个监察长办公室都是一个相对独立的机构。从性质上来说,监察长办公室是设立在行政机关内部的独立机构。一般来说,联邦行政分支中独立机构的作用,大都是为了控制某一方面的经济活动或社会活动,需要执行公平的政策,不受政治的影响,所以法律给予它们一定的独立的地位。行政部门中监察长办公室具有特殊的功能与定位,不受政治与党派影响,从制度层面保障监察长独立行动,具有一定的独立性。

首先,监察长人格具有独立性。为了保证审计和调查的客观性和公正性,任用监察长标准是唯才是举,不考虑党派因素,而是根据他们的廉政无私,以及他在会计、审计、财务分析、法律、管理分析、公共行政管理或调查工作等方面表现出来的能力。

其次,审计和调查工作中的独立性。为了确保监察长办公室的独立性,确保能够客观地开展工作,《1978年监察长法》规定,各个监察长应当只接受有关行政机关负责人的全面监督并向他报告工作,或者在其授权范围内,也可以接受比该负责人低一级官员的监督并向其报告工作;任何人都不得阻止监察长办公室的审计和调查,也不能阻止其发布报告或传票;监察长办公室有权查阅本行政机关内的所有的记录和文件,对于本行政部门以外的文件也有权以传票方式取得。

最后,监察长聘用工作人员的自主性。监察长办公室有自己的用人权,有权聘用或解雇其办公室的职员,可以为自己聘用法律顾问。还有很重要的一点,《1978年监察长法》明确要求监察长办公室的财政预算(涵盖全部预算以及培训资金)直接由国会拨款,独立于其所在的行政机关。所以,监察长办公室即使在审计和调查其所隶属的部门的问题时也能保持独立性,不受本部门的掣肘。监察长办公室真正做到了“人”“财”“物”的独立,不受制于本行政部门及其首长,这样的制度设计保证了监察长办公真正的独立性。

(四)制衡性

监察长制度通过双重报告制度、监察长撤职特别报备制度等安排确保了国会对行政部门的有效制衡,同时监察长办公室也会受到监督。

首先,监察长双重报告制度是指监察长不仅对本行政部门首长进行报告,同时也必须向国会报告。监察长最重要的工作之一就是在每年的4月30日和10月31日之前,编制两份半年度报告,汇总3月31日和9月30日前6个月内的活动情况。然后,监察长把这两份半年度报告提交给有关行政机关负责人,该负责人应当在收到报告之后的30天以内,将该报告呈送国会各个有关委员会或小组委员会。行政机关负责人无权修改报告,但可以对报告附加自己的评论。严格来说,该监督本身具有外部性特征,向国会报告就杜绝了内部无约束的自我监察模式的存在。这一制度安排也使行政机关内部审计的重要性凸显,审计功能在本单位中非常重要,确保审计人员免受本部门内部压力,审计人员才能客观地审计,如实地报告审计结论,而不再害怕谴责或报复。更为重要的是,国会强化了对行政机关的外部监督。

其次,由于监察长办公室具有独立性,总统不能随意罢免监察长,“罢免官员是总统控制行政的一项重要武器,总统对独立机构最高成员的罢免和对一般高级行政官员的罢免不一样,只有在正当理由时才能罢免独立行政机构的最高成员”,因此“总统对独立行政机构的控制受到很大限制”。而且1935年联邦最高法院修订了总统的官员撤免权,指出总统可以罢免他任命的从事纯管理型工作的官员,但是不能罢免那些具有准立法和司法职责的官员。为了保证监察长不受总统或行政首长的罢免权的影响,防止因为政治原因被调离或者仅仅因为他们在确认欺诈、浪费和滥用权力等工作方面卓有成效遭人打击报复而被调离。总统应当在撤换或调任该监察长前30日内以书面形式向国会参、众两院说明作出任何此类撤换或调动的理由。可见,国会通过特殊的人事制度保障了监察长的权益,制约了行政机关领导的恣意行为。

最后,监察长必须受到两个部门的监督和制约:一是“监察长委员会”,每个监察长都是该委员会的必然成员。该委员会“致力于通过发布政策、制定准则等举措以提高整个监察长群体的专业水平和能力,进而助益于实现总监察长在促进政府活动和项目实施的廉洁度、经济性和效果性的基本追求”,从而实现对监察长的工作形成有效监督。另外,该委员会定期召开会议,通报工作,沟通情况,交流经验,并且每3年组织成员单位进行一次相互审计,评估各监察长办公室的工作,提出改进的意见和建议。事实上,这让监察长办公室之间也形成了相互监督和制约。二是为了实现总监察长的监督与问责,该法案又在总监察长廉洁与效益委员会内设立了廉洁委员会(Integrity Committee)。廉洁委员会的负责人由美国联邦调查局的人担任,成员包括政府道德委员

会(Office of Government Ethics)的主任以及美国特别检察官办公室(Office of Special Counsel)的特别检察官。廉洁委员会受理专门受理针对总监察长以及总监察长办公室的高级成员所涉的违法失当行为的举报、调查,并向国会定期报告调查结果。

五、监察长制度的评价分析

(一)美国审计署与监察长办公室的关系

1978年国会创立监察长办公室的时候并不受欢迎,连美国审计署最初也反对建立监察长办公室。审计署认为,该机构会和自己的职能形成竞争。为此,美国审计署甚至向国会提交了三份报告,强调监察长办公室需要改正的三个弱点:一是联邦行政机关缺乏大量的审计人员和预算;二是缺乏足够的审计技术与方法;三是针对所负责的项目,完全不能胜任年度财务审计的任务。直到提交第三次报告后,审计署才逐渐改变态度,支持国会成立特定机构,前提是机构的名称中应该有“审计长”字眼,如“审计长和监察长办公室”。但是,最终机构的名称仅仅保留了“监察长办公室”去掉了“审计长”,不过审计的功能依旧是立法的重点,同调查功能一样具有重要作用。

美国审计署与监察长办公室之间没有领导和被领导的关系,但是,它们之间有紧密的联系。它们各自分工,相互配合。美国审计署的国家审计权的首要目标已由主要对政府财政财务活动真实性、合法性审查向主要对政府进行绩效审核、项目评估与政策分析转变。此外,审计署主要负责制定标准和规范,引导行政系统的内部控制建设,而监察长办公室主要负责对行政部门内部控制进行日常监督和审查。根据《1978监察长法》第四条第二款规定,每位监察长应当遵循美国审计长为对联邦行政机关、组织、项目、活动和职能进行审计所制定的准则。

另外,为了监督审计署,2008年国会在美国审计署内部也设立了审计署监察长办公室,所有适用于行政机关监察长办公室的法律规定同样也适用于美国审计署监察长办公室。“政府责任署(美国审计署)监察长办公室的设立有效地解决了谁来审计最高审计机关的问题,其扮演着政府责任署的内部审计机构和内部监察机构的双重角色,从而确保政府责任署依法履行审计监督职责,避免了审计权力的滥用”。这样的举措是为了推进美国审计署自身的改革和发展。美国审计署监察长办公室通过开展独立客观的审计和评价、调查、监察,指出美国审计署内部运行中存在的问题并且有针对性地对提

出建议和意见,在促进美国审计署加强管理和提高资源使用效率,努力成为“公认的”“可信赖的”“典范机构”方面,发挥了重要作用。

由此可见,监察长办公室在审计时,必须遵循审计署所指定的审计标准,审计署有权检查各监察长办公室履行审计标准的情况,检查监察长所提出的审计报告。当美国审计署对行政部门进行审计时,该部门的监察长办公室须向美国审计署提供审计材料,配合审计署审计与调查,甚至彼此可以协同审计。监察长办公室与审计署在业务上有交叉,但由于相互配合,较好地避免了重复审计、资源浪费以及审计监督不到位的情况。

(二)联邦监察长制度受到挑战

美国联邦监察长制度是应对美国式反腐倡廉的产物,而且这个制度一直在不断“打补丁”之中。该制度侧重于内部监督、外部制衡。从目前西方各国普遍建立的立法、司法与行政三权相互制约的权力框架来看,虽然立法与司法等外部行政监督方式起着不可忽视的作用,但由于行政事务的广泛、多样、复杂,而且不断变化的特性,“即使是西方法治发达国家,立法、司法机关对行政行为的外部监督也只占行政行为总数的很小比例,绝大部分行政行为的有效和合法性需要依赖行政内部监督来保障”。然而,作为行政内部监督机制一部分的监察长制度如今却受到以下两大挑战:

1. 监察长的独立性受到挑战。例如,1981年,里根总统利用职权一口气将15名监察长免职,引起国会一片哗然;2020年特朗普总统仿效里根总统,在没有给出具体理由的情形下,解雇了4名监察长,此举“严重破坏了美国联邦政府问责制度”。根据1978年《监察长法》第三条第二款的规定,“总统可以撤换监察长。如果某位监察长被撤换,或者被调往某一行政机关内另一个职位或地点时,总统应当在撤换或调任该监察长前30日内以书面形式向国会参、众两院说明作出任何此类撤换或调动的理由。”由于总统滥用免职权和任免权,使得超然于政党的监察长办公室制的独立性受到威胁。美国总统没有法定理由任意撤换监察长的行为不仅破坏了行政监察体制,同时也违反了美国联邦最高法院相关判例。无论是1935年的“汉弗莱遗嘱执行人诉联邦贸易委员会案”(Humphrey' Executor v.FTC)还是1958年的“威纳诉美国案”(Wiener v.United States)^⑤,总统只有找到法定正当理由才能罢免特殊行政部门的官员,特别是具有“准司法性质的官员”不能任意罢免。

2. 监察长办公室报告得不到尊重,问责无法实现。

^⑤Humphrey' Executor v.FTC,295 U.S.602(1935);Wiener v.United States,357 U.S.349(1958).

20世纪20年代以来,美国行政权增加过快,在三权分立与制衡的体制中,国会以三种方式调整自己位置以适应时代发展:一是把行政机构视作实现立法功能的助手;二是国会改造自己,提高立法和监督能力;三是在行政决策中,国会提高自己的斡旋能力以促进议员所在选区的特殊利益。在美国制衡大原则下,放权与问责相辅相成,国会依赖行政机关作为自己的“助手”,依靠行政机关内部监察,通过双重报告制度形式和现代政府问责制度,提高立法监督水平,实现国会的外部监督的权威。然而,在政治极化的背景下,美国联邦审计制度的基础受到冲击,“审计成果甚至审计制度本身都面临着被政治化理解、工具化运用的风险,制衡力严重削弱,审计权威性和公信力的基础被动摇”。

(三)联邦监察长制度改革

目前监察长制度面临的最大的问题就是监察长独立性受到威胁。“对监察长独立性的威胁包括由总统、机构负责人和其他行政官员的干预或报复,从而危及监察的客观性、合法性和有效性”。为了维护监察长办公室的独立性,美国国会议员提交几个议案,修改相关法律,对总统的监察长的任命和免职做出修改。2021年美国第117届国会通过了《2021年监察长独立和授权法案》(Inspector General Independence and Empowerment Act of 2021),该法案设立了监察长“免职理由条款”(removal for cause provision),该条款规定,必须基于以下法定理由才能将监察长免职:监察长永久丧失工作能力、玩忽职守、渎职、涉及道德败坏的重罪或犯罪行为、违反法律或法规、严重管理不善、造成大量资金浪费、滥用职权以及工作低效率等,且这些行为必须记录在案、有据可查。然而,“当前美国政治和体制受到的严重挑战是,政治极化严重削弱了美国政府的治理能力”,美国监察长制度真正发挥作用任重道远。

六、监察长制度对我国的启示

自1978年以来,美国联邦监察长制度在推进腐败治理中发挥重要作用,为其他国家构建监察和审计并行的监督体系提供了借鉴。“在全世界的政府和国际组织都在发展和实施反腐败改革的时候,思考和借鉴美国联邦、州和各级地方政府实施的监察长制度和概念是十分有益的”。然而,随着时代的发展,美国的监察长制度遭遇发展困境,审计权威性也遭受怀疑,“同历史上的权威性危机相比,此次审计权威性危机最大的区别在于政治环境的变化”。从美国监察长制度的历史变迁和发展困境可以得到以下启示。

(一)监察制度真正发挥作用依赖于良好的政治体制与机制

“各国实现治理体系的现代化,推进腐败治理目标的实现,主要是循着‘机制创新’与‘体制完善’两个维度展开的。”美国创立监察长制度可谓是一种机制创新,然而,随着时代发展,由于美国政治体制得不到及时完善,政治极化加剧,“削弱了美国政府的治理能力”,“溶蚀了美国的民主体制”。在政治极化中,监察长很难超脱于美国两党激烈的党争,无法保持其独立性,“从美国审计制度危机事件来看,在政治经济环境整体陷入分裂和对抗时,其制度设计和立法智慧并不能让其‘独善其身’保持独立、客观的第三方立场。”中国在中国共产党的领导下,不断完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力的现代化,党内监督与国家监察有机统一,彰显了中国特色的治理之道。

(二)监察制度稳步运行有赖于问责制有效落实

在美国两党制以及政治极化的环境下,美国的行政问责制很难落实。以阿富汗重建特别监察长办公室为例,该办公室自2008年成立至现在,出具的绩效审计报告、财务审计报告、评估报告和监察报告等近千份,双重报告制度在政治极化背景下,根本无法实现有效问责。2021年8月1日,阿富汗重建特别监察长办公室发布《我们需要吸取什么:阿富汗重建20年的教训》(What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction),总结了过去20年阿富汗重建失败的11条教训。然而,在这份报告里,阿富汗重建共花费1450亿美元,存在众多欺诈舞弊,造成极大浪费,对于这样的“战略失误”,联邦政府无人问责,也无法问责,最大的政治问责就是被选民选下来。在美国选举成为一项“最主要甚至是唯一的政治问责制度”,然而“选举完成后,当选人在整个任期内的权力使用都不是选举制度本身能有效约束的,即使官员不负责任,人民也只能等到任期结束时才能再次通过选举对官员进行惩罚”。中国经过多年的问责实践,已构建了行之有效的问责制度与问责制度体系建设,“中国问责制度的实践以授权和问责合一为依托,在党政领域共同发力,由此突破了以竞争性选举为中心的问责实现路径”。

基金项目:本文系南京审计大学国家审计研究院一般课题“世界主要国家审计法翻译与研究”(21XSJB06)的阶段性成果。

作者简介:江振春,南京审计大学法学院教授,历史学博士,研究方向为美国政治史、美国宪法史;邵丽玉,南京审计大学法学院法学硕士,研究方向为宪法学与行政法学。

原载《中国审计评论》(京),2023.第20辑.194~207