

美國「政府責任局」在廉政建設中的作用

● 馬國泉

1887年，英國貴族艾克頓 (Lord Acton) 在一封信中寫下了「權力導致腐敗，絕對的權力導致絕對的腐敗」的名言。今天人們對之已是耳熟能詳了。其實，早在這句名言誕生約一百年之前，即在1788年，被譽為美國憲法之父的麥迪遜 (James Madison) 就曾寫道：「如果由天使來治理凡人的話，政府就無需內在的或者外界的制約。在規劃一個由凡人來管理凡人的政府時，老大難的問題在於：你必須首先設法讓政府能夠控制被統治者，然後又強制政府去控制它自己。」^①這位後來當選為美國第四任總統 (1809-1817) 的一代偉人在構思北美新大陸的未來政制時，不但一針見血地指出政府的兩大使命，即管好社會又管好自己，更重要的是，他還意識到強制政府去約束自己遠非輕而易舉的事。

美國聯邦政府會計總局 (General Accounting Office, GAO) 就是美國政府控制自己的手段之一。然而，它的誕生卻是在麥迪遜那段關於「天使與凡人」的名言發表了近百四十年之後的二十世紀初，可謂姍姍來遲。本文

主要探討以下三個方面：一，GAO是怎樣設立和發展起來的？二，GAO如何在廉政建設中發揮它的作用？三，GAO在廉政建設中有哪些局限？總結美國GAO的歷史經驗，相信對不同國家的廉政建設均有一定的參考意義。

一 GAO的設立和發展

GAO是根據《預算和會計法》(*The Budget and Accounting Act*) 於1921年成立的。該法制訂的主要目的是為了改進第一次世界大戰以後美國聯邦政府的財務管理，要求美國總統為聯邦政府制訂年度預算，並將審計的重任從財政部劃出，改由會計總局負責。更重要的是，該法規定，會計總局獨立於聯邦政府的行政系統之外，並授權會計總局可以對政府花費進行調查。《預算和會計法》特別強調^②：

1、會計總局的一把手，即審計長必須對節省政府開支，提高政府效率提出建議。

美國憲法之父麥迪遜在構思北美新大陸的未來政制時，不但一針見血地指出政府的兩大使命，即管好社會又管好自己，更重要的是，他還意識到強制政府去約束自己遠非輕而易舉的事。

2、政府各部門必須遵照《預算和會計法》的規定，向審計長、其助手或下屬呈交後者要求調閱的文件或記錄。

當然，在具體的落實上，還是一個過程。在二十世紀的20、30年代，GAO的工作重心是檢查政府的花費是否合法、正當。第二次世界大戰以後，該局的工作重心轉為以對政府開支進行全面審計為主。可以說，GAO在戰後的年代裏，從單純的檢查花費步向全方位地審查政府的經濟和效率，這是該局誕生以來的第一項重大演變。

到了50年代後期和60年代初，GAO為了實現專業化，僱用了大批會計師。進入60年代末，該局進一步擴大其工作範圍，開始對政府的項目進行評估。在80年代和90年代初，該局為更好地改進聯邦政府的財務管理，開始加強對政府運作中的高風險領域的審查，對預算更加關注。如今，GAO身負監督政府的重任，進行着範圍廣泛的財務審計、績效審計，以及項目評估，以更好地完成使命，為公眾服務。

在過去的二十年間，GAO一直在提醒政府決策人和社會公眾注意一些新出現的問題，以不斷提高政府的問責性。例如，在80年代，儲蓄和貸款工業爆發大規模的危機之前，該局就已經在報告中一再發出預警，指出政府未能有效控制赤字支出，必將後患無窮。該局不僅揭政府運作之短，還和行政部門攜手合作，共同努力，以加強財務方面的管理。例如，GAO督促聯邦政府部門進行現代化改革，將老舊過時的財務系統淘汰。該局還協助這些部門製作年度財務報告，對之

進行年度審計。二十世紀末，該局還完成了一系列的重要工作，包括加強電腦安全、改善老人看護中心服務等等。

有趣的是，80年代共和黨人主政期間，里根 (Ronald Reagan) 總統在美蘇核武談判的過程中一再聲稱「要信任但要核實」(trust but verify)，使這句俄羅斯的諺語在美國政壇不脛而走，廣為流傳。不久，GAO就因其主持審計與核實而被冠以「核實局」(Office of Verification) 的雅號。

隨着二十一世紀的到來，GAO已經成長為一個能夠協助國會進行各種最棘手的審計和評估工作的重要機構。作為一個為美國國會服務的、獨立的、非黨派的機構，該局的首要任務就是通過財務和績效審計以及項目評估，來對行政系統進行監督，包括監督政府的計劃、活動和職能。該局的監督範圍可謂包羅萬象，從食品、藥物，到航空、導彈、社會保障、國家安全，等等。以2004年為例，該局向國會提交的一系列報告涉及社會保障改革、國防部的採購、在伊拉克以及其他軍事維和行動中使用私人承包商的問題、《有教無類法》(No Child Left Behind Act)、婚姻法的捍衛、可再生能源、稅收政策、電腦政策、流感疫苗接種、聯合國以原油換取食品計劃、聯邦政府機構的保安疏忽等等。顯而易見，GAO今天的業務範圍涉及之廣，遠非當年成立之際所能想像。

自GAO成立以來，該局的工作不但催生了新的立法，提高了政府的效率，並且為納稅人節省了數十億美元。在通常的情況下，該局每年要為國會完成約一千份重大報告。根據該局估計，為改進政府的工作效益，它

GAO作為一個為美國國會服務的、獨立的、非黨派的機構，首要任務就是通過財務和績效審計以及項目評估，來對行政系統進行監督，包括監督政府的計劃、活動和職能。

在2000至2004年間一共提出了2,700項建議，其中有百分之八十三已經得到落實。此外，該局官員還經常前往國會，在有關委員會的聽證會上作證，僅在2004年，就多達217次^③。

會計總局於2004年7月改名為「政府責任局」(Government Accountability Office)，但英文的縮寫(GAO)保持不變。這項改動可謂實至名歸，因為會計這門業務儘管在GAO的工作中為重要的組成部分，但終究只是該局使命的一個方面。實際上，GAO的整體工作量中，僅百分之十五與會計領域有關。該局工作大量涉及的是對政府項目的評價和分析。與此相應的是，今天的GAO再也不是會計師們的天下，取而代之的是大量的經濟學家、政策分析師以及律師等等。

如上所說，GAO的主要使命是檢查聯邦政府的工作表現和開支情況，故通常被稱為國會的調查部門、監視部門或者核實部門。通俗地說，它就是國會的警犬。GAO的具體任務包括：

1、對聯邦政府如何花費美國納稅人的錢進行檢查；

2、向國會和各行政部門(如環境保護署、國防部、人類和健康服務部)的首長提供建議，使政府工作更加有效，對社區需要的反應更加迅速；

3、對聯邦政府的項目進行評價，對政府開支進行審計，以確定政府資金是否使用得當，效率如何，是否達到目的，並發布法律意見；

4、對有關政府的非法活動、不當活動的傳聞進行調查；

5、向國會報告時，提出建議的行動。

總的來說，其最終目的就是要督促美國政府對美國人民負責。

GAO的檢查對象是整個聯邦政府，工作量非常巨大，每年發布一千多份報告，並提供數以百計的證詞。該局的藍皮報告有助於滿足對了解政府各種運作的短期信息的急迫需要，使國會更好地了解那些可能會有深遠影響的新課題。正因為如此，GAO直接推動國會採取大量的立法行動，改進了政府的工作，並且為美國的百姓節省了數以億計的金錢。

GAO的總部設在美國首都華盛頓，並在美國若干大城市中設有辦公室。主持該局工作的是審計長(Comptroller General)。審計長的任期為十五年，任期之長在美國政府中十分罕見，主要就是為了盡可能保證領導的連貫性。該局的3,300名工作人員幾乎清一色都是專業人士。他們包括項目評估專家、會計專家、法律專家、經濟專家等，全是因經驗豐富和技能精湛而受聘，因而更有利於抵制政府系統的干預，維持該局自身的獨立性。

GAO每年發布一千多份報告，並提供數以百計的證詞。GAO直接推動國會採取大量的立法行動，改進了政府的工作，並且為美國的百姓節省了數以億計的金錢。

二 GAO在廉政建設中的作用

GAO的運作有如下幾個特點：

第一，政務公開。GAO的網站設計就充分地體現了這個特點。特別值得一提的是GAO設置的欺詐舉報網(FraudNET)，其設立的目的是為了方便舉報各種欺詐、浪費或濫用政府資金等不法行為。任何人都可以從該網站下載欺詐舉報表，填妥後通過電郵發往該局。當然，也可以撥打該局為此專設的免費電話熱線，或發送傳

GAO的審計長沃克在拉丁美洲及加勒比海最高審計機構組織第十一屆大會上的發言中指出，要取得反腐倡廉的成功，必須要具備三大要素，即有激勵因素、透明度和問責性。

真，或寫信給該局的欺詐舉報網。此外，該局的欺詐舉報網還特別強調：

1、請詳盡地提供舉報所涉及的有關人員、時間、地點、發生的事情、發生的過程以及所涉金額等細節。

2、不必提供舉報者的姓名。

3、呈報的信息將通過安全可靠的線路傳送。

4、呈報的信息將受到保護，不會未經授權而洩露④。

GAO網站在體現政務公開方面的做法，對於廉政建設有相當的促進作用。2001年8月，GAO的審計長沃克(David M. Walker)在拉丁美洲及加勒比海最高審計機構組織第十一屆大會上的發言中指出，要取得反腐倡廉的成功，必須要具備三大要素，即有激勵因素(Incentives)、透明度(Transparency)和問責性(Accountability)。首要因素就是要提供鼓勵人們走正道的激勵因素；行事作風要透明，該做的有否落實，大家能夠一目了然；未經落實的，要負起責任，確保落實⑤。

第二，操作獨立性。這種相對的獨立性使GAO有可能不畏權勢，和政府官僚大唱反調。例如，國防部對導彈防衛系統所作的評價可謂讚不絕口，但GAO並沒有照單全收，而是重起爐灶，另作調查，終於使真相大白。國防部一再吹噓的導彈防衛系統的成功之處，其實水分十足，令人難以置信。正是這種獨立性，在一定程度上保證了GAO的審計質量⑥。

第三，專業化。伊拉克戰爭爆發以來，五角大樓的軍事開支不斷增加。憑藉良好的專業知識，GAO揭發五角大樓運作的連番錯誤，例如價值高達120萬美元的軍事物資居然不翼而飛；可以用來製造生物武器的設備竟糊裏糊塗地賣了出去；價值200美

元一套的化學戰軍服在網上出售僅僅要價3美元，等等⑦。

第四，常規化。如前所述，GAO每年要提交一千多份報告，相當於每個月一百份左右。2005年9月，媒體曾先後轉載了該局的兩份報告，由於與民眾生活密切相關，因此份外引人注目。第一份報告講的是移民問題。GAO指責聯邦政府官員執法不力，明知美國的工作場所是吸引非法移民的磁石，卻沒有努力責成僱主遵循美國法律，只僱用合法移民。數天內媒體轉載的另一份報告講的是教育問題(下詳)，那是應國會參議員的要求而作，更體現了GAO的服務精神。

第五，服務盡責盡力。2005年9月30日，GAO公布了一份報告，曾引起軒然大波。該報告指責布什(George W. Bush)政府違法亂紀，暗地裏大灑銀子，專門購買對布什的教育政策有利的新聞報導。報告列舉了如下事例：

1、聯邦政府教育部幾次付錢給保守派評論家威廉姆斯(Armstrong Williams)，請他在報上撰寫專欄，或者上電視講話，吹捧布什自鳴得意的教育創舉：《有教無類法》。教育部無視法紀，讓公關公司用納稅人的錢支付評論家威廉姆斯，由他代表政府向公眾傳遞信息，同時又向公眾隱瞞這些信息是代表政府發出的事實。

2、行政當局一直在對新聞報導進行系統分析，察看媒體是否在向公眾傳達布什政府想看到的信息，那就是：「布什政府和共和黨對教育十分重視」。

3、教育部曾經約人寫過一篇談學生科學常識每況愈下的新聞報導，登載在全美各地的許多小報上。文章大肆讚揚教育部提倡科學教育的豐功

偉績；對於政府在背後找人捉刀代筆，卻是秘而不宣，把讀者蒙在鼓裏。

4、教育部散發由一個名為萊恩 (Karen Ryan) 的女人講述的電視故事，稱讚布什總統為兒童提供補習和輔導的項目是最佳的計劃，可以拿最高分。實際上這個節目是由教育部籌備發放的，但節目從頭到尾對此一字不提。

5、教育部為了製作和散發這些錄像而花了38,000多美元，而為了對新聞報導以及無線電和電視節目進行評價分析，花費更高達將近97,000美元。而法律規定，除非向公眾公開承認政府在其中扮演的角色，否則聯邦政府的錢不能用於製作或散發任何新聞故事^⑥。

GAO此次對教育部的調查是應國會參議員勞滕博格 (Frank R. Lautenberg) 和肯尼迪 (Edward M. Kennedy) 的要求而進行的。這份報告指出，教育部既沒有得到授權，也沒有得到撥款去「購買對己有利的評論」。此舉違反了聯邦法律中有關廣告或宣傳的禁令。

從GAO對政府部門的這些審查中可以看到：第一，GAO對行政系統的監督涉及面很廣。第二，GAO對行政系統的監督十分頻繁。第三，GAO的調查細緻深入，根據充分。第四，GAO確確實實對國會負責。議員一聲要求，該局就付諸行動。

三 GAO在廉政建設中的局限

儘管GAO在美國的廉政建設中發揮了巨大作用，但這個機構尚有改進的餘地。2004年，由來自加拿大、澳大利亞、墨西哥、荷蘭、挪威、南

非、瑞典等七個國家的高級審計官員組成的評估小組，對美國的GAO進行了國際同行評議。評議報告於次年4月出爐，共分成三大部分，即總體觀察、對質量確認系統的看法、良好的實踐以及供GAO考慮的幾點建議。

實際上，該同行評議的第三部分，就是對GAO優點缺點的總結。「良好的實踐」即優點，一共有六條，現轉錄如下：

1、GAO設立了一個戰略計劃程序，能夠將主要的注意力集中到具有重大意義的、值得審計的問題上，特別是一些容易涉及到貪污欺詐、浪費資源、濫用職權的政府項目。

2、GAO在開始對某個部門或項目進行審計前，能夠先行作出具體的風險評估，對工作的成本、複雜性、爭議性(即三個C：cost, complexity, controversy) 予以認真考慮。

3、GAO確立了一系列透明的政策和實踐，以規範它與被審計部門之間的關係，使雙方對彼此間的互動和期望有明確的認識。

4、GAO除了擁有一支來自不同領域的專家隊伍之外，還設立了應用研究和方法小組。當審計人員遇上某些複雜的情況，該小組可以為他們提供諮詢服務，協助他們運用新的措施和方法去解決問題。

5、GAO的電子輔導指南 (Electronic Assistance Guide for Leading Engagements) 和政府審計標準的主要內容、GAO的政策和指導原則，以及實際文件，要求都實行聯網，有助於GAO的全體員工在工作的每一個具體過程中都能夠按照職業的標準和GAO的政策辦事。

6、GAO的報告設計能夠兼顧具有不同利益背景的讀者需要。報告的

GAO於2005年9月30日公布的一份報告曾引起軒然大波。該報告指責布什政府違法亂紀，暗地裏大灑銀子，專門購買對布什的教育政策有利的新聞報導。此舉違反了聯邦法律中有關廣告或宣傳的禁令。

審計工作的根本目的並不只是檢討過去，總結經驗，更重要的是汲取教訓，服務未來。上一步走錯了，下一步怎麼改？這才是關鍵的關鍵。這個問題，包括GAO在內的不同國家的審計部門都應該認真地去探索思考。

要點介紹不超過一頁的篇幅，將報告的重點簡潔地歸納出來，目的是讓工作繁忙的讀者可以一目了然。「致報告的要求人」則是報告的全面總結，包括背景介紹、報告採用的調查方法以及得出的結果。報告的其他部分則為審計的詳細內容、結論和建議。

至於供GAO考慮的建議，也就是可以改進的地方，一共有如下五條：

1、GAO的工作雖然是以審計為主，但也提供一些非審計性的服務。由於受時間、資源和信息的約束，無論是國會或者GAO都應該分清主次，使GAO能夠始終把重點放到提供審計的服務上。

2、GAO提呈的報告中，有一些過於粗略，關鍵的信息來源往往一筆帶過，涉及後果和備選方案時，也只是三言兩語，尤如蜻蜓點水。

3、GAO應該逐條評估提出的所有要求，以便看清楚哪些要求實際上可能對審計的質量貢獻不大。

4、建議GAO更廣泛地使用精簡的文件記錄系統。

5、建議GAO的監察計劃在風險分析上多花功夫。對於那些已經暴露的、可能會系統化的弱點，以及執行新政策、實施新方法可能會帶來的新問題等等，都應該特別予以注意^⑩。

顯而易見，這份同行評議報告主要是從技術的層面出發寫就的。即便如此，從廉政建設的角度來看，這些建議也有一定的參考價值。審計過去，是為了着眼未來。上列第二條和第五條建議，看似信手拈來，其實分量很重，原因有二：一是批評GAO就事論事，缺乏舉一反三的指導能力；二是提醒GAO，審計工作的根本目的並不只是檢討過去，總結經驗，更重

要的是汲取教訓，服務未來。上一步走錯了，下一步怎麼改？這才是關鍵的關鍵，所謂「前事不忘，後事之師」。但怎樣才能讓「前事」變成「後事」的老師呢？這個問題，包括GAO在內的不同國家的審計部門都應該認真地去探索思考。

註釋

① James Madison, *Federalist No. 51*, 6 February 1788.

②③ Jay M. Shafritz and E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, 5th ed. (New York: Pearson Education, Inc., 2007), 532; 532-33.

④ www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm

⑤ www.gao.gov/cghome/2001/pan822.htm

⑥ B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, 7th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2007), 174.

⑦ Dean Geuras and Charles Carofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, 2d ed. (Vienna, VA: Management Concepts, Inc., 2005), 226.

⑧ Robert Pear, "Buying of News by Bush's Aides Is Ruled Illegal", *New York Times*, 1 October 2005.

⑨ *International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office*, 20 April 2005, www.gao.gov/peerreviewrpt 2005.pdf

馬國泉 傅爾布萊特政治學／公共行政學資深專家，美國洛杉磯加利福尼亞州州立大學政治學教授，行政領導研究中心主任，著有《行政倫理：美國的理论與實踐》。