

政府审计与国家经济安全：研究综述与展望

刘博 安广实(教授)

(安徽财经大学会计学院 安徽蚌埠 233030)

【摘要】 国家经济安全是世界各国都非常重视并长期关注的问题。政府审计作为国家经济安全保障体系的重要组成部分,对于维护国家经济安全有着重要的作用。本文对相关研究成果予以梳理和总结,并对未来进一步的研究内容和领域进行了展望。

【关键词】 政府审计 经济安全 监督

国家经济安全是指国家经济在发展中不受破坏、侵蚀和震荡的健康运行状态。国家经济安全是世界各国都非常重视并长期关注的问题。我国政府审计工作自开展以来,就一直履行着保护国家经济安全的相关职责,在维护市场经济秩序、保障财政资金安全、防止国有资产流失、强化金融监管以及促进资本市场有效运行等国家经济安全领域发挥了重要作用。2008年,刘家义审计长提出:未来五年,中国审计署的总体目标是推进法治、维护民生、推动改革、促进发展,首要任务是维护国家经济安全。政府审计对国家经济安全的重要性愈加凸显,但我国有关政府审计与国家经济安全问题的理论研究却开展较晚,成果不多。因此,笔者拟对相关研究成果予以梳理和总结,并对未来进一步的研究内容和领域进行展望,深入研究政府审计与国家经济安全的相关问题,以充分发挥国家审计的“免疫系统”功能,保障我国经济持续、健康、稳定发展。

一、政府审计与国家经济安全问题的研究成果

现有研究主要是围绕政府审计与国家经济安全之间的关系、政府审计在维护国家经济安全方面的作用及发挥作用的途径和方式、政府审计如何在维护国家经济安全方面发挥更大作用等问题,进行分析和探讨。

1. 政府审计与国家经济安全的关系。王素梅、李兆东、陈艳娇(2009)认为,国家经济安全涉及较多领域,主要包括国家宏观经济政策的制定和实施、国家重点行业的运行、国家金融安全、国家可持续发展等方面,政府审计与国家经济安全的关系主要体现为职责关系、监督关系、预警关系和服务关系。

李健、冯均科等(2009)认为,政府审计与国家经济安全之间的关系是相互依存、互为补充的关系。政府审计功能的发挥影响着国家经济安全的实现,国家经济安全程度的提升促进了政府审计监管的完善。国家经济安全是政府审计工作的根本目标,政府审计是维护国家经济安全的重要力量,国家经济安全离不开政府审计的支撑。政府审计是国家经济安全的“防火墙”,国家经济安全程度的提升促进了政府审计监管的完善,政府审计功能发挥影响着国家经济安全的实现。

2. 政府审计在促进国家经济安全运行中的作用。蔡春、

李江涛、刘更新(2009)认为,政府审计在维护国家经济安全方面发挥着五个作用,包括监测、预防、预警、控制及修复作用。其中,监测作用是基本层次,是其他作用赖以有效发挥的基础;预防、预警、纠偏及修复作用属于衍生层次,是监测作用有效发挥的功能结果。

张庆龙、谢志华(2009)认为,政府审计维护国家经济安全,应从维护本国经济利益出发,在国家经济安全的战略层面上发挥外部防御作用;从参与维护经济安全的具体实践出发,在微观的行为与制度层面上发挥清除和修补作用。

3. 政府审计维护国家经济安全的路径。蔡春、李江涛、刘更新(2009)认为,政府审计维护国家经济安全,可以通过完善政府审计目标、深化政府审计对象,改进政府审计方法与手段,推进政府审计模式的创新以及构建经济安全审计预警系统等途径来进行。

唐建新、古继洪、付爱春(2008)认为,政府审计在维护国家经济安全方面的作用路径是针对国家经济安全政策制定和执行开展审计和审计调查,向被审计单位出具审计意见或下达审计决定,监督和评估国家经济安全政策的贯彻实施。此外,作为国家经济安全预警机制的重要一环,政府审计还应向政策制定部门反馈信息、提供意见和建议,促进政策的调整与完善。

李健、冯均科等(2009)认为,政府审计维护国家经济安全,可以通过以下路径实现,即关注财政安全,防范财政危机;关注金融安全,防范金融风险;关注国有资产和国有资源安全,防范其流失和浪费;关注民生安全,防范社会动荡;关注环境安全,防范生态恶化;关注信息安全,防范信息风险;关注政策效应,防范政策扭曲;关注工程质量与绩效,防范盲目低效投资;关注权力运行,防范权力寻租。

张庆龙、谢志华(2009)认为,要正确认识经济安全的内涵与外延,调整、拓展和明确政府审计维护国家经济安全的职责内容;完善审计制度,为政府审计维护国家经济安全提供更加合理、合法的依据;建立经济安全评价指标体系,为维护国家经济安全提供预警信息;通过金融安全与财政安全审计,关注

整个国家经济安全;重视国家经济信息安全。

二、对未来进一步研究的展望

从上述对研究现状的梳理和总结可知,有关研究几乎都集中在2009年,由此可以看出我国对政府审计与国家经济安全的研究的确起步较晚,成果不多,尚有很多内容和领域需要进一步深化研究。笔者认为,今后可以重点关注以下方面:

1. 构建维护国家经济安全的政府审计预警机制。审计预警机制,即政府审计充分利用其对于经济安全信息的监测与评价机制,对威胁国家经济安全的各种因素进行监测和预测,依据一定的标准和程序判断经济安全运行的效果,一旦发现运行过程中存在偏离经济安全“临界值”,就迅速作出反应,提出相应的纠正措施和建议,促进宏观经济达到安全运行的预期效果。审计预警机制的构建一般要经过三个环节:确立标准——衡量绩效——提出建议。政府审计应及时准确地识别和揭示风险、采取处理处罚等有效措施抵御风险,还要把握经济运行的趋势,识别对经济社会系统造成破坏并导致系统崩溃危险的风险,并及时向应急部门发出可能爆发的危机类型及其危害程度的危机警报,并从健全体制、机制等方面提出建议,预防风险的再度发生。

借鉴其他有关国家经济安全研究成果,可以设计一套经济安全审计预警指标体系,有研究认为,此类指标可以包括以下框架性的内容,即金融安全、财政安全、国有企业资产安全、经济信息安全、民生安全、权力运行安全以及制度与政策安全评价指标等(张庆龙、谢志华,2009;蔡春、李江涛、刘更新,2009)。通过计算经济安全审计指标,并与预先设定的安全值范围进行比较,就可以对国家经济安全进行评价,并根据情况进行预警。

2. 维护国家经济安全的国家审计报告制度。审计报告是审计监督工作的最终结果。维护国家经济安全的审计报告反映的内容、表达的方式和报送要求不同于常规财政财务审计报告,它应当更注重披露审计监督中发现的侵害国家经济安全的重大问题,分析产生这些问题的深层次原因并实时提出富有价值的意见和建议。因此,这方面内容可以讨论审计报告内容与透明度以及维护国家经济安全的审计监督实时报告制度等。

3. 实现以“免疫系统”论为指导思想的审计创新。《审计署2008至2012年审计工作发展规划》中提出:“把推进法治、维护民生、推动改革、促进发展作为审计工作的出发点和落脚点,充分发挥审计保障国家经济社会运行的‘免疫系统’功能。”目前“免疫系统”理论的提出只是一个框架式的概念和理论的创新,具体实务中该如何实践需要审计体制的创新和具体审计方法和审计技术的支撑。在经济监督论和经济控制论下,国家审计主要实施的是事后、事中审计,审计以被动防范为主。在“免疫系统”论下,国家审计要预防、揭示和抵御经济发展过程中的社会问题,预防是首要的,只有这样才能促使政府有效履行受托社会责任,因此这时审计属于主动预防。当审计以主动预防为主时,政府审计机构需要从制度方面进行创新,讲求自身的科学发展,提高自身的“免疫力”,才会在维

护国家经济安全中发挥更大作用。要通过审计资源整合,集中审计力量,强化政府审计内部的协调机制,开展上下联动的“大审计”。因此,要通过深化政府审计对象,大力推行资源环境审计、制度合理性审计、政策执行效果审计以及信息安全审计,横向拓宽审计维护国家经济安全的领域;要改进政府审计方法与手段,审计方式转向采用预警与控制形式,审计技术转变为重点审查经济安全预警数据,政府审计要对国家经济安全建立起宏观预警模型。当然,这些模型的建立对审计信息化程度要求较高,建立起审计统计数据库是未来政府审计需要解决的重要问题。

4. 大力加强对专项审计调查工作的研究。政府审计维护国家经济安全的实现路径众多,其中立足于安全的相关领域的专项审计调查尤为重要。专项审计调查主要是针对宏观管理中存在的突出问题,在一定范围内展开调查,侧重于加强分析研究,提出审计建议。专项审计调查具有宏观性强、作用范围大、工作方式灵活的特点,更有利于发挥审计监督的建设性功能。从国家经济安全审计的要求角度看,应该更多地采用专项审计调查的方式。通过对金融、财政、投资、税收等领域的审计调查,揭露影响国家经济安全的一些共性问题,对审计调查的结果进行综合分析,从制度上、体制上、政策上和法律上提出切实可行的审计建议,促进国家经济安全政策的制定和完善,从更高层次上发挥审计监督的作用。因此,我们要大力加强对专项审计调查工作的研究。一是研究如何搞好审前调查,制定周密实用的调查方案;二是研究如何灵活运用各种审计方法,比如具体工作中如何抓好同级审与上审下、交叉审相结合,重点调查与延伸调查相结合,审计与专项审计调查相结合,以提高专项调查的质量。三是研究如何搞好综合分析,强化调查成果的运用,比如如何写好专项审计调查报告,加大信息宣传力度等。

【注】本文系安徽省哲学社会科学规划项目“审计监督与国家经济安全”(项目编号:AHSK07-08D05)的研究成果。

主要参考文献

1. 蔡春,李江涛,刘更新.政府审计维护国家经济安全的基本依据、作用机理及路径选择.审计研究,2009;4
2. 陈英姿.以安全性为主要目标,进一步加强审计监督.审计研究,2009;4
3. 李健,冯均科,侯兴国,曹广明.政府审计监督与国家经济安全.现代审计与经济,2009;5
4. 唐建新,古继洪,付爱春.政府审计与国家经济安全:理论基础和作用路径.审计研究,2008;5
5. 王素梅,李兆东,陈艳娇.论政府审计与国家经济安全.中南财经政法大学学报,2009;1
6. 王世谊,刘颖.政府审计在维护国家经济安全中发挥作用的途径和方式.审计研究,2009;4
7. 杨建荣.经济全球化下我国政府审计与国家经济安全.审计研究,2009;5
7. 张庆龙,谢志华.论政府审计与国家经济安全.审计研究,2009;4