

浅谈发挥政府审计维护国家经济安全的免疫系统功能

何玉芬

(安徽财经大学会计学院 安徽蚌埠 233030)

【摘要】 由美国次贷危机引发的全球金融危机对我国经济的发展产生了很大的影响和冲击。审计免疫系统论认为审计是经济社会运行的免疫系统,本文拟对政府审计在维护国家经济安全中的免疫系统功能作一探讨。

【关键词】 免疫系统 政府审计 国家经济安全

系统论认为,作为一个动态系统,安全是保障其正常运行的最基本要求。审计免疫系统论把维护国家经济社会运行的安全作为审计工作的第一要务,与我国经济发展的客观需要相适应。充分发挥政府审计的免疫系统功能,对于应对当前国际金融危机、克服经济困难、确保国家经济安全具有十分重要的意义。

一、审计免疫系统论及政府审计职能创新

审计免疫系统论是在深层次探究马克思主义国家学说,全面分析经济社会发展与审计发展的内在联系和规律的基础上提出来的新观点。这种观点认为,审计本质上是一个国家经济社会运行的免疫系统,其主要论点是:审计产生的基础是受托责任关系,这种受托责任关系是基于所有权和经营权(或行政权)的分离或管理层次的增多而产生的。随着受托责任的不断扩展,审计的范围和内容也不断扩张,使审计逐步嵌入经济社会运行过程,成为其中不可缺少的一个环节。从审计对经济社会运行的作用看,其不仅可以使某一具体的受托责任关系得以正常维系,而且可以促进整个经济社会受托责任体系按既定规则有序运行,从而维护经济社会发展的秩序。在经济社会运行中,审计发挥的是预防、揭示和防范其中的问题、矛盾和 risk 的功能。审计在经济社会运行中的地位 and 作用,恰如一个人的免疫系统。只有正确认识审计的免疫系统本质观,才能准确把握审计的内在规律,树立科学的审计理念,推动审计工作全面开展。

审计职能是由审计本质所决定的,它是指审计本身所具有的内在功能。在审计免疫系统论观点下,政府审计职能必须重新定位:一是维护国家经济安全;二是保证国家宏观经济政策的有效执行;三是打击经济领域的腐败行为;四是强化对经济的服务职能。在上述四大政府审计职能中,维护国家经济安全是审计的首要职能,换句话说,作为国家经济运行的免疫系统是审计职能的重要体现。政府审计机关正确履行维护国家经济安全的职能,就能够及时发现侵害国家经济安全的风险因素,更早揭示这些风险因素带来的危害,更快运用依法审计权力抵御这些危害,也能及时建议政府相关部门运用各种政

治资源、经济资源、社会资源去规避风险、减少危害,从而建立健全风险防范机制,维护国家经济安全。

二、政府审计与国家经济安全的关系

近年来,国家经济安全逐步成为我国理论界讨论的热点问题。然而,对于什么是国家经济安全,却没有一个公认的解释。有人认为,国家经济安全是指一国的国民经济发展和经济实力处于不受根本威胁的状态。也有人认为,所谓国家经济安全,是指一国最为根本的经济利益不受损害。还有人认为,国家经济安全就是指国家的根本经济利益不受国内外各方面因素的破坏,国家经济持续健康发展的态势。然而,不管国家经济安全的定义如何表述,在市场化 and 全球化进程中,伴随着商品和资本的跨国流动,影响国家经济安全的不确定因素越来越多,对地域经济和国家经济的冲击力越来越大,国家经济安全已经成为世界各国政府普遍关注并重点研究的一个重大问题,许多研究成果已经转化为本国政府在维护国家经济安全中的政策和行动。

建立和完善经济监督制度、维护国家经济安全是政府的一项重要职责。我国经济监督体系包括财政监督、金融监督、市场监督和审计监督等,其中审计监督是一种独立的经济监督方式,它对于维护国家经济安全具有十分重要的作用。政府审计在维护国家经济安全中应发挥免疫系统功能,通过审核、检查,识别和分析影响国家经济安全的不利因素,提出审计处理意见,确保经济系统运行质量,促进经济健康发展。

三、充分发挥政府审计在维护国家经济安全中的免疫系统功能

政府审计应充分发挥其免疫系统功能,以广阔的视野、敏锐的眼光、准确的判断,及早识别可能影响国家经济安全的各种问题,及时发出预警信号,提醒政府有关部门采取应对措施,维护国家经济安全。

1. 加强财政审计,促进财政健康运行。财政是国民经济的主体,在经济社会发展中承担着大量的公共事务,财政安全是经济社会安全的首要环节。我国的财政还不是完全意义上的公共财政,存在管理体制不科学、收入来源不充分、支出流

向不到位及预算管理不完善等问题。政府审计机关应当从我国民主法制的发展和公共财政的需求出发,从公共财政存在的问题和缺陷入手,针对构建和完善公共财政的机制和制度提出建议,发挥政府审计对完善公共财政体制的建设性作用。

2. 加强企业审计,不断完善国有资产运营体系的审计监督机制。企业审计要按照“把握总体、揭露隐患、服务发展”的总体思路,紧紧围绕“质量、责任、绩效”展开工作。要将财务收支审计与经济责任审计相结合,将检查企业绩效状况与维护国有资产安全相结合,将检查节能降耗指标完成情况与促进企业增强自主创新能力和转变发展方式相结合,全面客观地评价企业资产质量和绩效状况,关注金融危机对企业的影响,促进提高企业的竞争力和抗风险能力。揭露决策失误、管理不善导致国有资产流失的问题,严肃查处侵占国有资产的行为,维护国有资产安全。

3. 加强资源环境审计,关注生态环境保护。环境保护问题是人类社会面临的重大课题。资源被无限制开采,生态环境不断恶化,这不仅影响到经济的可持续发展,而且直接威胁到人类的健康和生存,关系到每个人的切身利益,审计机关必须加强资源开发利用与生态环保政策落实的审计。重点审查国家环保政策是否落实、环保管理系统是否有效、被审计单位是否遵守环保法规、资源利用是否符合国家关于资源开发利用的有关政策等,促进提高资源利用效率,改善生态环境,实现经济社会的可持续发展。

4. 加强金融审计,促进建立安全、高效、稳健的金融运行机制。对任何一个国家而言,金融在国家经济体系运行中都发挥着“经济心脏”的作用。应对金融机构经济效益进行审计,充分利用审计信息优势,促进金融改革和发展深入进行,要以审计事例和具体数据分析结果为依据,促进我国金融监管体制的建设和完善,要将金融发展与国家经济和产业发展等问题联系起来,不断改善金融业发展环境,促进建立安全、高效、稳健的金融运行机制。

5. 加强民生审计,维护社会公平正义。审计机关必须高度关注民生,着力发现惠民政策执行和资金运行中存在的问题,并通过审计手段加以解决。通过加强扶贫、投资、救灾等资金的审计,检查相关政策和资金的落实情况,查处损害农民群众利益的问题,促进农村经济发展;通过加强社会保障资金审计,保证社会保障资金安全完整和保值增值;对养老、医疗、救灾等款物的使用情况要每两年进行一次审计,严查其中的违法违规问题,确保人民群众的“养老钱”、“看病钱”、“救命钱”不被侵蚀;通过加强对住房、教育、就业等资金的审计,促进社会公平和社会主义和谐社会建设。

6. 加强专项资金审计,促进党和国家政策措施的贯彻落实,维护人民群众根本利益。政府审计是最大限度地实现专项资金的良性运转、维护国家资财使用和管理中的经济秩序的践行者。为了进一步深化专项资金审计,一是要对新增投资项目进行专项审计,重点分析新增投资结构的合理性,重点关注和揭露违规投入高耗能高污染项目、产能过剩行业和违规建设楼堂馆所等问题,同时还要关注新建项目对生态环境的影

响;二是要对救灾重建资金的使用以及保障性住房、县乡医疗服务体系等重大民生工程进行审计,着力揭示落实国家政策不到位、政策目标未实现以及严重影响和损害群众利益的突出问题;三是要围绕国家重大政策措施和民生问题,着力检查资金管理和政策执行情况,关注资金使用效益和政策执行效果,严肃查处挤占挪用、虚报冒领、损失浪费等问题,保障各项资金专款专用,促进完善社会保障制度,保证效益与公平。

7. 加强绩效审计,提高资金使用的经济性、效率性和效果性。经济领域中损失浪费、管理不善、效益低下等问题,是影响国家经济安全和政策目标实现的重要因素。因此,必须树立绩效审计观念,把绩效审计作为审计发挥建设性作用的重要途径。推进绩效审计时,一要克服畏难情绪,大力培养人才,对不同部门、行业、单位的绩效审计,要突出特点,抓住主要方面。二要努力提高绩效审计的时效性,避免审计周期过长,影响审计免疫系统功能的有效发挥。三要处理好局部与全局的关系,做到从微观项目入手,从宏观全局来分析问题。处理好揭露问题与解决问题的关系,真正把造成重大损失浪费、影响国家安全和政策目标实现的问题揭示出来,提出具有针对性和可操作性的审计建议。四要处理好经济效益、社会效益和生态效益的关系,在关注经济效益的同时,将社会效益和生态效益摆在更加突出的位置。五要处理好资金使用绩效与政府行政效能的关系,把评价资金使用绩效与评价政府行政效能统一起来。从而逐步提高绩效审计在整个审计工作中的比重,使之成为审计工作的首要任务。

8. 加强经济责任审计,增大审计监督的力度。免疫系统的核心是权力制约机制,如果权力失去制约,经济社会就会混乱无序。经济责任审计是加强权力制约和监督的有效方式,一定要坚持“积极稳妥、量力而行、提高质量、防范风险”的原则大力推进此项工作。开展经济责任审计,一是要以促进领导干部贯彻落实科学发展观、树立正确的政绩观、切实履行经济责任、建立健全问题机制和绩效管理为目标;二是要坚持以决策权、用钱权、管理权为重点,有序地开展审计工作;三是无论对党政领导干部任中审计还是离任审计,都应将其任职期间的经济责任审计与其他各项审计相结合,有效并有力地推动和促进审计监督。

【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”(编号:AHSK07-08D05)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 周荣坤. 外国国家经济安全战略研究. 太平洋学报, 1998;2
2. 刘家义. 以科学发展观为指导 推动审计工作全面发展. 审计研究, 2008;3
3. 李凤鸣. 审计学原理. 北京: 中国审计出版社, 1997
4. 康钟琦, 管锦康. 现代审计学原理. 上海: 立信会计出版社, 1999
5. 陈凤英. 概论国家经济安全问题. 国际关系学院学报, 2006;1