

# 政府审计如何维护国家经济安全

张思光 杨桂花

(河北北方学院 河北张家口 075000 河北大学管理学院 河北保定 071002)

**【摘要】** 政府审计维护国家经济安全是新时期国家审计目标的更高层次的要求。政府审计维护国家经济安全应该成为审计工作者的一种自觉意识。本文将探讨政府审计应如何更好地维护国家经济安全。

**【关键词】** 国家经济安全 绩效审计 审计问责制

在经济全球化的不断推进下,和平与发展已经成为当今世界的主题。越来越多的国家将以军事为主的国家安全观转变为以经济安全为核心的综合安全观。各个国家通过组织、法制方面不断健全国家经济安全体系。众多学者从各个角度如对外开放、经济全球化、金融、能源、政府采购、知识经济等探讨其与国家经济安全的关系,但从政府审计角度研究国家经济安全的文献并不多。

## 一、国家审计更应从宏观上关注国家经济安全

国家经济安全涉及多个方面,如金融、国内产业、对外投资、经济信息、能源、环境、跨国公司并购等领域。各个领域的安全问题都有相应的业务监管部门予以解决,由这些监管部门制定本领域的宏观、微观政策,维护本领域的经济安全。例如:国家发改委、财政部、人行三个机构通过制定和调整财政、税收、货币政策,对市场经济进行宏观调控和管理;人行、银监会、保监会、证监会对我国金融业进行业务监管,防范金融风险、维护金融安全。政府审计部门不承担具体的业务监管职能,不制定具体的宏观或微观政策,是专职的监督部门。

国家审计应该从微观审计入手,从宏观方面着手关注国家经济的全局性、战略性、协调性、安全性,评估宏观的政策、制度,健全国家的机制、体制。这种审计理念的转变,从近年来审计署公布的各种审计结果公告中可以解读到。

2008年审计署公布的“2008年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改结果”中,针对查出的“基层政府自主调控财力较少,事权与财力不完全匹配”和“地区间财力不够均衡,基本公共服务供给水平差距较大”等问题提出了整改建议,财政部随即完善了转移支付办法,提高了转移支付的规范性和合理性,加大了对中西部地区的补助力度。可见,审计部门提出的合理化建议,进一步推进了地区间财力均衡和公共服务的均等化。

根据审计署提出的“加强金融监管协作,防范和化解系统性风险”的意见,人行、银监会等部门先后出台了一系列加强金融监管协作的政策措施,包括反洗钱合作机制,金融风险监测周报制度,金融风险监测与评估系统建设,不同监管政策、法规之间的协调,跨行业、跨市场的金融机构和交叉性金融业

务及产品的监管政策,金融信息共享制度等。

可见,审计建议促进了国家对金融安全的维护。例如,在人民币持续升值的预期作用下,国际热钱持续流入,热钱的大量流入成为我国通货膨胀的重要因素,尤其是导致房地产价格飞涨。一旦国际热钱撤出很可能导致泡沫崩溃,必然会侵蚀我国的实体经济,为我国经济的安全运行埋下隐患。作为业务部门和业务监管部门有责任来防止这种问题出现,审计部门也应在具体的审计工作中从宏观方面为有关监管部门提出预警建议。

当国家的经济安全出了问题,肯定是国家的体制、机制或制度存在缺陷,这多少都与国家审计部门的审计工作状况有关系,即审计部门没能及时发现国家体制、机制上的缺陷从而没有提出修复建议。从这一角度来看,国家审计人员应转变审计理念,不能就账说账,就事论事,要从体制、机制上分析问题,跳出具体单位和事项的圈子看到宏观趋势,更好地保障国家的经济安全。

## 二、国家审计应对国家经济安全提早预警

在当前的世界经济政治环境下,各种公共危机出现的频率逐渐增加,如自然环境危机(环境的突变、自然灾害)、经济危机(美国次贷危机的爆发)、金融诈骗(美国麦道夫案)、安全危机(疾病暴发、安全生产事件)等。虽然这些都是突发性事件,但其背后都是由于某些未引起人们重视的深层次原因而引发的。此类“蝴蝶效应”事件尤其应引起政府的重视与关注,需要政府部门具备长远眼光,看清大局,了解自己的行动可能带来的后果。这一趋势对国家审计的功能拓展提出了新的要求,即国家审计应具备为政府官员提供处理关键性的、正在出现的问题的前瞻能力。

前瞻性要求国家审计围绕经济社会发展目标和国家宏观调控政策的导向,在规划未来的审计工作重点时,要关注关系国家经济安全和民生的重大问题。笔者认为,在当前的经济环境下,国家审计应选择那些与国家经济安全密切相关的项目,如财政、金融、企业、民生、经济责任、资源环境、涉外等项目的审计以及特大型投资项目、重大突发性公共事项的跟踪审计等。

国家经济安全问题具有突发性和长期破坏性,一旦发生,灾难性的后果将不可避免。我们可以借鉴一些发达国家最高审计机关的经验和方法。以美国政府责任总署为例,在美国人还兴高采烈地消费、不断增加负债的同时,美国政府责任总署已经预见到了20世纪50年代的婴儿潮将演变成退休潮,从而会使得美国社会面临人口老龄化、卫生保健费用不断上升以及可能带来难以摆脱的赤字和债务困扰,因此其建议政府采取行动改变当前的一些不当做法。可见,审计部门应及早感知“蝴蝶效应”,较早地预见风险,及早介入审计,帮助政府化险为夷。

审计部门应该择机而审,适时介入。有些政策、制度、项目在酝酿阶段,我们就应该根据国内外的经验教训和审计人员的职业判断,提前感知到其后果,如果有潜在的隐患,应该提出修改建议。虽然有些政策、制度、项目的出台,出发点是好的,但是能否带来好的效果却很难判断。例如,中央及地方政府为应对全球金融危机而出台的刺激经济计划项目,这些项目直接关系到我国未来若干年的国家经济安全,这时就需要审计部门进行跟踪审计,财政资金流到哪里,审计就跟到哪里,以不断修复发展中出现的问题。

对于短期政策,由于其政策目标明确,与相关利益人群的切身利益关系密切,往往在实施后很短的时间内就会产生较大的反应,如提高城市最低生活保障的政策在实施后就会产生广泛的影响,这就需要审计机关在政策出台的较短时间内进行政策评估,并及时总结经验、发现问题,尽早加以调整。

### 三、创新审计问责制,促进国家经济安全责任的落实

《审计署2008至2012年审计工作发展规划》提出建立健全政府部门责任追究制。中共中央办公厅、国务院办公厅在2009年6月30日印发了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,对决策严重失误造成重大损失或者恶劣影响的等七种情形,将对党政领导干部实行问责,并且规定了问责主体,包括纪检监察部门、组织、人事、审计等部门。

问责制就是要识别出不能履行责任、不负责任的干部,对他们追究相应的行政、经济和刑事责任。问责制能够使被追究责任的官员感到切肤之痛,产生威慑作用,能够防止政府部门及官员责任与权力的超脱和异化,促进干部勤政、廉政,是消除威胁国家经济安全隐患的制度安排之一。

审计问责制就是通过审计发现应该追究责任的线索,进而联动其他问责主体对责任人进行问责。笔者认为,审计问责制在维护国家经济安全方面应该强调制度创新,可从以下几个方面做出努力:

1. 扩大问责范围。多年来,审计问责的范围多体现在对违纪违法违纪行为问责上,有些决策从形式、程序上审计是没有问题,但其中隐含着渎职、私下交易、重大决策失误、监管不力、效率低下等问题。例如办理一个房地产项目手续,在某些省只需要不超过10天的时间,而在某些省则需要用一年多甚至三年的时间,盖166枚公章,涉及94项收费。有的政府官员光有“唱功”没有“做功”,对上汇报“一枝花”、实际工作“豆腐渣”,

甚至搞“假大空”、玩数字游戏。一些地方公布的GDP总量不小,上报的招商引资数额很大,但却看不到实际工作中的亮点,群众生活和城乡面貌没有大的改善,这些现象都很值得我们深思。

反思我们的政府审计工作,若只对违纪违规行为问责,就会使很多责任人得以逃脱或受到从轻处罚,给国家经济安全埋下隐患,构成威胁。国务院出台的《问责暂行规定》提出了若干问责的情形,这实际上也扩大了今后政府审计问责的范围,即审计问责应从只追究过错责任到追究非过错责任,将无作为、不作为、乱作为、作为不力、不经济、无效率、无效果、决策失误等都纳入问责范围。

2. 增强政府审计问责制的效力。近年来,审计问责的力度不够,问责不能切中要害。如现行的惯例是:审计报告编报之后,追讨资金的行动一般都会接着展开。从某种程度上来说,问责比追讨资金更重要。问责到位且足够严厉能够起到警告有意违规的债权债务单位双方当事人的作用。

“审计风暴”推行了许多年,屡审屡犯、屡犯屡审现象依然严重,其原因之一就是审计问责力度弱,审计问责存在太多的弹性和模糊性,往往是“光打雷不下雨”,大事化小,小事化了,强调部门责任、集体责任而放弃对个人责任的追究,追究基层责任而忽视对高层领导责任的追究。因此,审计问责必须从虚无的“集体问责”、“部门问责”转变为切实的“个体问责”。同时审计问责制应该“关口”上移,无论哪个部门出现重大问题,都不能仅仅只追究下级的相关责任,主管领导必须承担相应的领导责任和管理责任,至少要追究管理层用人失察的责任。审计问责制应立即进行对执行环节的问责到决策环节、监督环节问责的延伸。

3. 建立问责主体联动机制。问责需要监督、审计、纪检监察、人事、组织、司法部门的配合。而现实情况是,各个问责主体还没有形成协调、紧凑的协作,或者说缺少协作机制。而一些有问责权的监督主体,往往是“民不告,官不究”,平时很少主动去查责。以审计监督为例,审计只能对单位问责,一旦涉及对个人的问责,审计只有建议权,没有问责权。即便是对审计查出的一些重大违规违纪问题,往往由于纪检监察等部门没有及时跟进,致使责任人逃之夭夭,造成国有资产流失。所以,随着问责范围的扩大,更需要各个问责主体之间密切配合。建立健全行政问责沟通协作机制,如可以建立由监察机关牵头,法制、人事、财政、审计等部门参与的行政问责监督联席会议制度,同时要强化各问责监督主体的责任意识,对问责主体也要进行问责。

【注】本文系河北省审计厅2010年重点科研课题(项目编号:201004)的阶段性研究成果。

#### 主要参考文献

1. 王世谊.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
2. 万君康.国家经济安全理论述评.学术研究,2001;9
3. 唐建新.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