

政府审计维护国家金融安全的功能定位

李兆华 施泽军

(哈尔滨商业大学 会计学院 哈尔滨 150028)

摘要 在2008年全国审计工作年会上,审计署总审计长刘家义就“国家审计免疫系统”和“审计维护国家安全”作了深刻的论断,为我国的国家审计工作提出了新的理论,指明了国家审计新的方向。政府审计作为我国国家审计中的主要环节,对我国的经济发展和国家安全起着非常重要的作用。以政府审计与国家金融安全的相互关系为起点,试对政府审计维护国家金融安全的功能进行相关的定位。

关键词 政府审计;金融安全;预警功能

中图分类号 F239 **文献标志码** A **文章编号** :1673-291X(2009)23-0129-02

一、引言

金融安全是指在金融全球化条件下,一国在其金融发展过程中具备抵御国内外各种威胁、侵袭的能力,确保金融体系、金融主权不受侵害,使金融体系保持正常运行与发展的一种态势(王元龙,2000)。国家安全包括军事安全、政治安全和经济安全。国家经济安全又包括国家金融安全、国家经济信息安全和国家产业安全。其中,金融安全是国家经济安全的核心,经济信息安全是国家经济安全的基础环节,而产业安全是国家经济安全的基本内容。在经济全球化背景下,国家金融安全问题日益突出,如何更好地维护国家金融安全,保障国家经济正常、有效地运行是目前大多数学者关注和探讨的热点问题。然而,在我国国家金融安全保障体系中,政府审计要不要发挥作用、能不能发挥作用、怎样发挥作用?这些问题以往的研究不多。我们认为,国家金融审计具有坚实的理论基础,政府审计是国家金融安全保障体系的重要组成部分,政府审计能够维护国家金融安全。

二、政府审计和国家金融安全的关系

《中华人民共和国宪法》第九十一条规定:“国务院设立审计机关,对国务院各部门、地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财政收支,进行审计监督”。《中华人民共和国审计法》在1995年和2006年的修订中将立法的目的规定为:“为加强国家的审计监督,维护国家的财政经济秩序,提高财政资金使用效益,促进廉政建设,保障国民经济和社会健康发展。”这一规定将政府审计的服务对象直接界定为国家经济发展。

《中华人民共和国审计法》第二十一条和《中华人民共和国审计法实施条例》第十九条赋予了政府审计机关对金融机

构审计的权利,审计机关对国有资本占资本总额的比例超过50%,以及国有资本占资本总额的50%(含)以下,但是国有资本投资者实质上拥有控制权的金融机构的资产、负债、损益,依法进行审计监督。一方面,通过政府审计监督和规范金融机构的经济行为,保证国家金融体系的健康发展,防止金融系统的极端情况的发生;另一方面,政府审计机关的独立监督,可以披露真实、客观的国家金融运行的信息,为国家金融管理部门的决策提供有利的信息服务。通过对政府审计中发现问题的分析,评价国家金融安全程度,发挥审计免疫功能,建议相关管理部门及时调整国家金融政策,降低金融风险,避免金融危机发生。

现任国家审计署总审计长刘家义指出,现代政府审计作为国家的免疫系统,有责任更早地感受风险,有责任更准确地发现问题,有责任提出调动国家资源和能力去解决问题、抵御“病害”的建议,有责任在永不停留地抵御一时、一事、单个“病害”的同时,促进其健全机能、改进机制、筑牢防线。正是由于现代政府审计的这一本质的要求,决定了政府审计工作的基本职能是维护国家安全特别是国家的金融安全,保障国家的利益,保护人民的利益,促进经济社会全面、协调、可持续和谐的发展。因此,维护我国的经济安全特别是我国的金融安全是我国政府审计的主要任务。

三、政府审计维护国家金融安全的理论基础

为什么政府审计要介入国家金融安全的维护中?这一问题是在做好国家金融安全审计工作的基本问题。社会契约理论认为,政府源于社会契约。社会契约指政府及其行政行为一旦存在于社会公众的期望中,就必须履行一定的权利和义务,这些权利和义务是政府与社会之间契约的结果。政府必须保障公民的政治自由和生命财产安全,维护社会的共同利

收稿日期 2009-06-22

作者简介 李兆华(1967-),女,山东济南人,教授,硕士研究生导师,从事审计理论与方法研究。

益,这其中当然就包括维护国家金融安全。在经济全球化的今天,特别是要保障国家金融安全。“民主政治观”认为,民主政治是指民众享有管理国家权力的政治制度。然而,在实际的政治生活中,人民享有管理国家的权力只是一种原则,人民不可能全部参与管理国家的具体事务,只能将这种管理国家的权力交给一个机构——政府,这使得政府成为人民行使权力的主要代理人,由此,人民和政府之间形成了一种委托代理关系。人民是委托人,而掌握行政权力的政府则是受托责任人。为了确保民主政治,防止权力滥用,人民必须建立有效的监督机制,使受托实施国家行政权力的少数人的行为符合人民或国家的利益。社会契约论和受托责任观构成国家金融安全审计的理论基础。

政府履行维护国家金融安全职能时效果怎样?这需要代表人民利益的独立审计机构来评价。更为重要的是,由于存在政府“失效”、信息不对称以及官僚主义行为,政府在维护国家金融安全方面往往受到很大的制约,这更需要政府审计发挥其重要作用。首先,政府失效使得有关保障国家金融安全的政策和措施得不到有效贯彻执行。其次,信息不对称使得政府难以制定有效的维护国家金融安全的政策。政府审计机关的基本职能是经济监督,并不直接参与国家金融安全决策和政策实施。但是,政府审计是整个国家金融安全保障体系中监督保证系统的重要组成部分,因此,政府审计在维护国家金融安全方面能够发挥重要作用。

四、政府审计维护国家金融安全预警机制的功能定位

政府审计维护国家金融安全预警机制的功能定位可以从宏观层面、中观层面和微观层面这三个层面进行相应的功能定位。

(一) 政府审计维护国家金融安全预警机制宏观层面的功能定位

1. 政府审计在宏观层面对金融系统的“免疫防御”功能

“免疫防御”也称为“抗感染免疫”,主要指机体针对外来抗原(如微生物及其毒素)侵袭的免疫保护作用。目前,对我国金融业进行业务监管,具有防范金融风险、维护金融安全职能的主要是中国人民银行、银监会、保监会、证监会四大监督机构。财政和税务部门可以对金融行业和企业进行专项业务检查工作,国家审计机关作为专门的经济监督部门对金融企业的经济活动和金融监管机构的职能履行情况进行审计监督。与其他监管部门相比,国家审计机关作为上层建筑的

重要组成部分,通过法定的依法审计活动,及时发现和抵御各种违法犯罪分子的侵蚀和腐败行为,维护宏观政策的安全性和法纪规章的严肃性,维护良好的财经秩序和发展环境,从而实现“保护”国民经济健康、有序、又好又快和可持续发展的目的。因此,政府审计在宏观层面对金融系统具有系统免疫功能的优势。

2. 政府审计在宏观层面对金融系统的“免疫预警”功能

政府审计对金融系统的宏观预警功能是政府审计对宏观金融运行实行全方位的监管,旨在分析研究金融与财政、物价、经济的相互关系,发挥早期预测报警功能,为制定和实施货币政策提供依据。每年的全国人民代表大会上,审计署审计长都要对上年的政府审计工作做政府审计报告,将去年审计中发现问题进行总结汇报给国务院,就政府审计中发现的重大审计问题做出具体的审计意见和审计建议,为国家制定宏观经济政策提供参考,把握国民经济的发展方向。

(二) 政府审计维护国家金融安全预警机制中观层面的“免疫自稳”功能定位

“免疫自稳”是指免疫系统能及时识别、清除体内损伤或衰老的细胞,但对机体正常的细胞不发生攻击,以维持自身内环境稳定的一种生理功能。政府审计机关作为国家经济的“看门人”,有义务及时和准确地发现我国国家经济体系中的“损伤”和“衰老”的经济细胞体,并及时报告国家经济各上级部门和社会公众。《中华人民共和国审计法》和《中华人民共和国审计法实施条例》规定,政府审计有权对我国的金融机构和国有企业进行审计,并公布相应的审计结果。

(三) 政府审计维护国家金融安全预警机制微观层面的“免疫监视”功能定位

“免疫监视”是指由于各种体内外因素影响,正常个体的组织细胞不断发生畸变和突变,免疫系统及时识别此类复制错误或突变细胞并将其清除,保护正常个体的系统功能。经济监督是政府审计的基本职能之一。政府审计主要通过审计、检查和监督被审计单位的经济活动在规定范围内沿着正常的轨道健康运行,检查受托经济责任人忠实履行经济责任的情况,借以揭露违法违纪行为,制止损失浪费,查明错误弊端,判断管理缺陷,追究经济责任。政府审计机关通过依法严格执行政府审计,对审计中发现的制度性缺陷和问题进行反馈,比如,问责制度、审计结果公告制度等,促进对相关制度进行创新与重构,从而促进相关管理制度的建立和完善,在更高层次上实现财政财务等财经制度的规范化和制度化。

参考文献:

- [1] 刘家义.以科学发展观为指导 推动审计工作全面发展[J].审计研究,2008(3).
- [2] 刘英来.用“免疫系统”论指导审计的科学发展[J].审计研究简报,2008(17).
- [3] 沈言.国家审计“免疫系统”功能的基本内涵和实现路径[J].现代审计与经济,2008(6).
- [4] 宋常.“免疫系统”理论视野下的国家审计[J].审计与经济研究,2009(1).
- [5] 李宗林.政府审计与国家金融安全[J].商场现代化,2009(2).

[责任编辑 王 佳]