

基于经济发展方式转变视角的国家审计战略转型

——兼述市场失灵与政府失灵下的审计规制

尹平

(南京审计学院,江苏南京 211815)

[摘要] 经济发展方式的转变不可能在市场机制的作用下自动生成和瞬间完成,市场配置资源的机制经常出现失灵。治理市场失灵的方式是政府规制,而防治政府失灵的重要手段则是审计规制。审计规制在促进经济又好又快发展的过程中具有广阔的活动领域和独特的作用方式。要充分释放国家审计内聚能量,推进经济可持续发展,就必须加速国家审计从传统审计向现代审计的战略转型,完成盘整现有资源、深化精品与发展特色、调整工作布局、优化审计内容、突出审计重点、改进技术方法、提高人员素质、提升管理水平、创新审计理论与教育等多重变革。

[关键词] 国家审计;政府审计;审计规制;政府规制再规制;政府失灵

[中图分类号] F234.44 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2011)06-0020-06

一、经济发展方式的转变与审计规制

党的十一届三中全会完成了“以经济建设为中心”这一党的工作中心的战略转移,解决了“发展是第一要务”的历史命题,实现了伟大的战略转变。30年后,在总结改革开放和社会主义经济建设正反两方面经验的基础上,在冷静分析中国国情与国内外诸多挑战和机遇的背景下,党中央做出了加快转变经济发展方式的战略抉择,解决了在新历史时期如何科学发展的命题。

加快经济发展方式的转变是中国经济社会领域的一场深刻革命,它贯穿于经济社会发展的全过程和各领域^[1]。转变经济发展方式,就是要调整经济发展的基本目标,从“又快又好”转变为“又好又快”;从依赖自然资源与物质消耗转变为依靠科技进步、素质提高和管理创新;从粗放型、外延性发展转变为集约型、内涵性发展,进而确立经济社会健康、稳定、可持续发展的新模式。我们要将经济结构的战略调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向,将科技创新作为转变经济发展方式的重要支撑,将改善民生作为转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,将建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点,将改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力^[2]。

加快经济发展方式的转变是经济社会发展战略转型的系统工程,需要在党和政府的坚强领导下发挥各级政府、经济管理部门、企业的合力作用,需要社会上下的共同努力和持续推进。也就是说,经

[收稿日期] 2011-07-18

[基金项目] 教育部哲社课题项目(10YJA790231);江苏省优势学科“审计科学与技术”研究项目、江苏省高校哲社重点研究基地“现代审计发展研究中心”重大课题

[作者简介] 尹平(1959—),男,广东顺德人,南京审计学院国际审计学院教授,博士,从事国家审计研究。

经济发展方式的转变是一个有目标、有步骤的渐进过程,它不可能在市场机制的作用下自动生成和瞬间实现^[3]。中外经济学理论和市场经济实践都清楚地表明,市场机制配置资源有可能偏离“帕累托最优”,出现“市场失灵”。偏离经济社会又好又快发展的目标,这在发展中国家的市场化、工业化、城市化、信息化和国际化的进程中屡屡发生,中国也不例外。“市场失灵”主要表现在以下几方面:

一是提供公共产品主体的缺失。教育、环保、社会保障、公共医疗等公共产品不能带来高额和即期收益,按照市场法则生产者会退出公共产品生产,而这些产品对于经济发展与社会运行则是必不可少的。二是外部性问题。市场经济主体的成本和收益之间出现分离,成本投入者得不到应有的回报,而得益获取者却没有为收益付出应有成本。三是市场竞争不充分。市场上出现垄断或自然垄断,垄断者凭借垄断力轻而易举地获取高额利益,损害社会公平,阻碍经济持续发展。四是信息失灵。信息不充分与信息不对称,它影响市场主体和政府管理的正常判断、科学管理与有效决策。五是消费偏好。市场出现了所谓劣质品驱赶优质品,因为在某些特定场合劣质品存在市场需求,优质品常常因无利可图或微利而被忽略。六是收入分配不公。公平与效率关系错置,引发社会不稳定,公平的损害最终会制约效率的提升。七是宏观经济失衡。出现失业、通货膨胀、经济衰落、经济增长质量不高、居民生活水平下降等。八是市场调节的短期性和滞后性。市场主体追求短期利益和局部利益,导致市场风险传导机制迟缓,酝酿着经济危机。

传统经济学理论认为,克服市场机制不足的重要方法是政府规制,即用政府干预这只“看得见的手”调节与控制市场机制那只“看不见的手”。在中国,政府是市场资源最多的占有者、经济活动最强大的组织者、法律法规最有力的执行者和社会事务最大的管理者,故政府在处理“市场失灵”方面具有巨大的优势。但是,政府规制发生作用且达到预期效果是有条件的,或者说,政府宏观经济调控有可能出现失误或偏差,发生经济学称之为的“政府失灵”。“政府失灵”主要表现为:

一是政府规制独立性、公平性的缺失。政府没有代表社会公众和广大消费者的利益从事宏观经济管理,而是被某些利益集团“俘虏”,成为其代言人,或者急功近利,追逐眼前和局部利益而忽略社会长远和公众利益。二是公共产品供给的低效。由于公共产品的非盈利性,其成本核算的重要性和必要性容易被淡化,极易出现损失浪费和劣质低效。三是政府的扩张冲动和地方政府的自行其是。有的地方政府偏离科学发展轨道,热衷于形象工程和政绩工程,有的则对中央政府宏观经济调控政策阳奉阴违,强调地方本位和区域利益,造成政令不畅、令行不止,危害国家经济整体安全。四是信息不对称。政府决策缺乏应有的信息来源和保障,或者信息被人为迟滞,削弱了政府经济政策的时效性、针对性、持续性和有效性。五是政府机构的官僚化和组织缺陷。部分政府机构庞大,部门林立,职责不明,程序不清,效率低下,影响了政府宏观经济政策的执行力,甚至盲目干预市场,损害市场机制的正常机能。六是规制者的能力局限。“政府失灵”严重延缓了经济发展方式转变的步伐,影响经济社会又好又快的发展,因此政府在组织社会经济活动和管理社会事务的过程中,接受来自内部和外部的服务、配合、协作乃至监督是十分必要的,即对规制者再规制,这对有效避免规制者可能出现的偏差能够起到“双保险”的作用,也大大降低了“市场失灵”与“政府失灵”并发的概率。

那么,谁能够担当对规制者进行再规制的重任呢?显而易见,国家审计具备这个能力。国家审计具有经济社会的“免疫系统”功能,扮演着社会经济活动监督者的角色,是政府规制再规制的承担者。因为国家审计机关具有独立性,地位超然,没有自身的市场利益;具有法律的授权,保障国家经济安全,服务于国家经济发展方式转变,其审计行为有法律依据;具有良好的运行业绩;具有规制者再规制的胜任性(如:能对政府政治经济责任进行规制),符合我国国情,且社会成本低廉,可操作性强;具有代表性,能够代表广大人民群众的根本利益;同时具有对政府经济管理部门和企业进行有效监督的客观条件和社会氛围^[4]。

那么,国家审计如何对市场失灵和政府失灵进行规制呢?按照政府调节市场、市场引导企业的机理,企业是市场经济主体,政府是社会经济活动的组织和管理主体,其在经济发展过程中处于经济决

策者、经济管理者和经济活动具体实施者的地位,在经济发展方式转变中发挥着主导作用。国家审计促进经济发展方式转变、行使审计规制的职责,不是直接从事市场经济活动,也不具有经济管理与决策的职能,国家审计实际上扮演着服务者、监督者、协调者、信息员和促进者的角色,主要是依照法律法规,按照社会利益至上、国家经济安全保障的原则,对经济主体的市场行为和政府宏观经济的管理行为进行限制、规范、监督与控制,侦察、检测“市场失灵”与“政府失灵”的发生领域、动向、规模、范围和作用程度,及时发现有悖科学发展、妨碍社会经济发展方式转变的情势,系统分析其背后的政治、经济和社会原因,判断其对经济社会科学发展和发展方式转变的实际影响或损害程度,向党和政府传递信息、发出预警、提供咨询、提出建议、谋求改进。在审计规制发生作用的过程,审计机关与党政机关、其他经济管理部门、司法机关等须形成明确分工和紧密协作,形成良好的互动性和互补性^[5]。

二、国家审计促进经济发展方式转变的方式与领域

审计属于国家上层建筑,自然要服务于经济基础,服务于经济社会发展。中国审计体制属行政型审计体制,它反映了中国的国体和政体要求。在该体制以及相应的法律背景下,国家审计机关服务于党和政府的工作,是国家审计的生存之由和发展之本。换言之,国家审计促进经济发展方式转变,是国家政治、经济制度安排的产物,是新的历史时期、新的形势发展的客观需求,也是国家审计的本质要求和国家审计特征的具体体现,这不仅具有坚实的理论基础,而且具有显著的客观依据。

国家审计是经济社会的“免疫系统”,具有独立的经济监督体系,在社会主义经济监督体系中居于核心地位。国家审计应维护国家经济安全、促进科学发展、服务于社会经济发展方式转变^[6]。国家审计围绕国家经济大局,置身于经济社会发展主流,具有自身发展的轨迹,具有强大生命力的基本表征。当然,国家审计具有批判性、建设性、服务性、宏观性、主动适应性、开放性等显著特征,这些特征反映了国家审计本质,也体现了国家审计在促进经济发展方式转变的着力点和方式路径上的与众不同^[7]。

国家审计的批判评析体现了审计不轻易接受未经检查与测试的结论,不简单地承认未经证明的事实之特质,即以批判的眼光和态度去审查每个项目、每个单位和每笔财政资金,审查、分析、评价财政财务收支以及有关经济活动的真实性、合法性和效益性,发现有违背自然规律、市场规律和经济管理及社会发展规律的各类现象;以批判性、审查性的思维主动发现问题,分析矛盾,判断是非,揭示风险,消除隐患,排除市场机制负面作用和政府管理风险影响,有效维护国家经济健康、可持续发展。

国家审计的审计活动不仅要查出经济社会已存在或潜在的问题与风险,而且要积极提出整改对策,以改革的思维科学、全面和发展地提出解决问题的办法和措施,帮助被审计单位及有关部门和单位完善法律、法规和规章制度,从而起到堵塞漏洞、加强内部控制、提高管理水平、防范问题再次发生的建设性和预防性作用。也就是说,国家审计不仅是治标性、防范性被动型审计监督,而且是治本性、建设性的主动型审计监督,即要求其审计监督注重审计问题的成因解剖与背景分析,发现改革开放和经济发展中出现的普遍性、倾向性、典型性和有影响性的问题,发现体制性、机制性和制度性层面的矛盾和障碍,及时与被审计单位交流,提出科学的建设性意见和建议,将结果评判与过程分析、揭露问题与促进整改有机结合起来。

国家审计的宏观服务性特征要求审计顺应改革开放和社会主义经济建设的需要,围绕中心,服务大局,展现出新的、更高的历史定位,不断拓展新的服务领域,履行围绕党和政府中心工作行使服务的职能。国家审计通过履行法律赋予的职责,服务于党和政府的中心工作,服务于国家经济安全和人民根本利益,服务于国家经济发展和社会管理目标。国家审计的宏观服务性特征要求审计工作在任何时候都应当有大局意识,有系统观念,要站得高、看得远,要求审计工作必须从全局出发,从宏观上思考问题,从总体上把握问题,服从服务于改革开放与社会主义经济建设全局。

国家审计的主动适应性特征要求审计在新历史时期要实现经济社会“免疫系统”的功能,弄清审计工作当前面临的新形势、党和政府的新要求、人民群众的新希望,使国家审计工作主动适应新形势、新要

求和新希望,将审计工作融入经济社会发展的大背景之中。同时,国家审计须紧密围绕经济又好又快发展这个中心,自觉地开放审计产品的供给市场,根据党委、政府、人大、老百姓的需要,选择审计机关的审计内容和实现方式,紧紧抓住经济社会发展的热点、难点、疑点和焦点问题开展审计,努力解决经济发展方式转变中的若干带有普遍性、倾向性、典型性的问题,为党和政府深化改革和推进发展建言献策。

在促进经济发展方式转变的过程中,国家审计的作用方式是发挥“防火墙”的“抵御功能”,自动排除干扰,拦截风险,为经济社会科学发展保驾护航;发挥“检测系统”的“诊断功能”,尽早感知风险,捕捉异动,判定原由,保障经济发展方式顺利转型;发挥“预警系统”的“示警功能”,提供风险信息,促进风险防范和应对措施的落实,化解、消除有悖于经济又好又快发展的障碍;发挥“自滤系统”的“除疾功能”,削弱危害经济发展方式转变的消极因素,对经济发展和社会运行肌体进行“除疾、保健”;发挥“平衡器和助推器”的“修复功能”,改善社会经济发展系统的外在环境和运行质量。

国家审计促进经济发展方式转变的活动领域和成长空间是十分广阔的。国家审计通过发挥审计规制职能,履行审计监督的法定职责,对经济社会运行,特别是经济活动的价值运动、管理活动进行监督与调控,对经济运行所产生的信息进行鉴证,对经济运行异常进行评析,对经济发展热点、难点和疑点问题进行专项调研,对国家宏观经济政策执行情况进行跟踪,对政府管理绩效进行评估,对经济发展风险进行预警,对经济运行环境进行优化,对“市场失灵”和“政府失灵”予以足够的关注和检测,及时发现危害国家经济安全、妨碍经济发展方式转变的体制、机制和政策制度问题,提出分析解决对策,为党和政府提出决策咨询和信息保障。具体说就是按照审计署《关于进一步加强审计监督促进经济平稳较快发展和经济发展方式转变的通知》精神,紧紧围绕经济社会又好又快发展“一个中心”、围绕促进经济平稳较快发展和经济发展方式转变“两大目标”,完成对中央宏观调控政策措施落实情况的跟踪审计等“八项任务”。

“八项任务”勾勒了国家审计促进经济发展方式转变的主要活动领域和重要工作内容,其中“对中央宏观调控措施政策实施情况的跟踪审计”是强化政府规制效力的重要举措,是防范“政府失灵”的有效对策,也是促进经济发展方式转变的重要保证手段;“对政府投资项目建设和管理情况的审计监督”是保证政府投资项目决策上的科学性、程序上的严密性、经济上的合理性、技术上的先进性、管理上的有效性、实施上的可行性和使用上的效益性的重要机制;“对重点民生工程和重点民生资金的审计监督”是在市场经济条件下维护社会公平、维护社会稳定的重要举措,对于修补“市场失灵”、维护社会秩序、创建和谐社会具有非常重要的现实意义;“加大对重大违法违规问题的揭露和查处力度”是维护国家法律法规的尊严、保障市场经济的有序和效率、净化市场经营环境、防范市场失灵和政府失灵、保障人民群众的根本利益的重要措施;“加大对经济运行突出矛盾和潜在风险的揭示和反映力度”是提升党和政府对社会经济发展中的重要问题的关注和处置能力,提升对经济运行各类风险的警戒水平、前移风险预防和处置关口的重要方略,对维护国家和地方经济安全、防范市场风险和政府管理风险、提高经济运行质量起到重要作用;“加大对体制及机制性问题的揭示和反映力度,推进深化改革、加强管理”是彰显国家审计维护市场正常机制和建设廉洁高效的政府,体现审计治标性功能与治本性效能有机结合的有效路径,对科学分析和有效解决经济发展方式转变方面的深层问题起到重要推进作用。另外,对政府批准的重要企业的改制、改组、改造以及企业的兼并、联合、合资、合作的全过程进行审计监督,对政府实际执行的财政、金融、税收政策进行专项审计调查,对政府三农政策执行以及环保、科技和教育等方面的投入进行绩效审计,对重点行业 and 重点企业的经济效益进行审计,对社会保障制度、资金和重要产业政策进行专项审计或专项审计调查等,都是国家审计促进经济发展方式转变的活动领域和工作内容。

三、适应经济发展方式转变,加速国家审计战略转型

国家审计一方面促进国家经济发展方式转变,另一方面又在这一过程为自身发展找到良好平台和

难得机遇。审计机关须适应经济发展方式的转变,不失时机地加速国家审计从传统审计向现代审计的战略转型。如何实现国家审计战略转型?笔者认为,目前国家审计应努力完成以下各项战略工程。

第一,巩固现有审计成果与盘整现有审计基础。经过28年发展所构建的审计组织基础、制度基础、人员基础、法规基础、业务基础、技术基础、管理基础和有关经验、信息积累是审计事业的宝贵财富,是今后事业发展的出发阵地和成长平台。利用好这些基础,是做好审计工作的重要保障。审计人员需总结28年审计工作的经验教训,反思过去,总结成败,调整工作方式,降低改革与发展成本,从而取得起点高、投入少、见效快、发展新的效果。“盘点”家底重在总结审计工作的规律,弄清自身的优势与劣势,以扬长避短,挖掘创新,从外延型的发展逐步纳入内涵为主的发展轨道。

第二,调高审计目标。随着政治经济的发展,随着国家审计责任范围的外延由经济领域向经济社会领域拓展,国家审计的目标自然相应调高,即审计的目标将以真实性、合法性和效益性为基础向安全性、和谐性方向调高,且以后两者为重心。换句话说,国家审计以捍卫国家经济安全、保障国家经济权益、维护经济社会稳定为最高战略目标,将国家审计作为国家治理的重要工具发挥作用。

第三,打造精品与凝练特色。过去审计工作注重规模,这与我国审计早期发展状况相适应。但是,现今审计环境发生了深刻变化,规模拓展已不是审计发展的主要特征。各级审计机关要立足本地区政治、经济发展实际,围绕中心,服务大局,找准自我定位,走特色和精品之路,寻找促进社会经济发展最佳着力点,力争审计资源聚焦,谋求在既定资源条件下的优化发展,即追求审计边际贡献最佳的效果,以优取胜、以精取胜。因此,国家审计要抓审计项目的成功率,力求做一项成一项,且要做好、做深、做精,以扩大审计影响,提升审计对经济发展方式转变的直接的、实际的贡献率。

第四,收缩战线,优化审计工作的整体布局。随着我国审计组织体系的建立及其内部分工的完善,国家审计机关从繁重的企业财务收支审计中回撤,将审计的重点置于财政、金融、国有企业及国家控股的重点企业审计和经济责任审计上,这将大大缩短审计战线,使有限的审计力量形成“拳头”,以充分发挥国家审计监督的综合效能。“3+1”的审计格局不仅是国家审计的主要领域,而且也是审计服务经济发展方式转变的重要区域。

第五,刷新审计内容。过去审计监督的内容强调检查会计账目,审计目标是监督被审计单位经济活动的真实性、合法性和效益性,而真实性和合法性监督涉及面广、延伸性强,需要注入较多的审计资源,还容易与其他经济监督形成交叉和重复。随着经济发展方式的转变,国家审计的重心也逐步向效益审计、绩效审计、环境审计、境外审计转移,将真实性、合法性和效益审计有机结合起来。这是提高审计效力的必然选择,它代表了审计发展的方向,提升了国家审计对经济社会参与的参与度和贡献率。

第六,突出重点,抓大放小。国家审计将审计重点逐步转向财政支出,既履行了国家审计对权力的监督和制约职能,也体现高层次审计监督的特征。对财政支出审计,维护了广大纳税人的利益,改变了过去政府监督者缺位的现象,提高了审计的社会效益。所以,贯彻“全面审计、突出重点”的原则,在现有审计资源的条件下有所为有所不为,努力形成审计工作亮点和扩大审计社会影响力,是审计工作的基本原则。与此同时,审计工作的重点逐步从规模转向质量、从结果转向过程、从过程转向管理和绩效、从微观转向宏观、从治标转向治本、从对事和人转向对体制和机制,真正最大限度发挥审计在加速经济发展方式转变中的作用。

第七,改进审计技术与方法。审计机关应大力度引进、吸收、使用和推广先进的审计思想与方法,积极探索信息化条件下新的审计方式和技术,提高审计机关技术装备水平,增加审计工作的技术含量,将现代科学技术引入审计领域;总结审计实践中形成的、行之有效的技术、技巧、经验与方法等,以求在不增加或不大增加人、财、物投入的情况下,较大幅度地提高审计效率和效果。

第八,提高人员素质。审计工作是一项复杂劳动,审计人员的素质常常决定了审计的质量好坏和水平高低。审计机关需有计划、有目标地改变目前审计队伍单一的财会结构,构建复合型、职业化、精良型的专业队伍,使审计队伍具有合理的专业结构、知识结构、学历结构、职称结构和能力结构,且使之具有

很强的互补性、融合性和适应性,成为作风过硬、技术精湛的威武之师和文明之师。以审计人员素质和技术装备水平的提高、审计人员结构的改善弥补审计人员数量不足,是审计发展的必然选择。

第九,提升审计管理水平。管理也是生产力,是审计的战斗力的,在同样的条件下不同的管理水平能够组合出不同的战斗力。因此,审计机关要重视审计管理工作,科学整合现有审计资源,优化配置、合理使用;加强各部门审计力量协同作战,做到优势互补;优化审计时间管理和程序安排;加强同业交流和信息沟通,实现资源共享。

第十,审计工作的创新。这包括积极探索联合审计、协同审计的路子,协调上下级审计机关的行动;协调审计监督与其他经济监督的关系;尝试部分审计项目外包;在一定条件下借助内部审计和社会审计力量为我所用;审计理论研究与实际工作、审计教育与审计队伍建设相结合等。

总之,国家审计要全面落实科学发展观,加速国家审计职能从维护性向建设性的转变,从劳动密集型向科技密集型转变;加速审计工作从经验向科学的转变,从封闭操作向开放运行转变,从独立运行向与社会审计、内部审计协同,与纪检、监察和反贪贿赂配合,与舆论监督和其他经济监督形成合力的转变。只有加速实现国家审计向现代审计的战略转变,经济发展方式转变、经济社会又好又快发展才有保障,才能真正落实到位、取得最佳效果。

参考文献:

- [1] 吴秀红. 加快转变经济发展方式的理性思考[J]. 行政与法, 2011(1): 36-39.
- [2] 单涛. 促进我国经济发展方式转变的保障机制研究[J]. 中国市场, 2011(5): 15-20.
- [3] 车春鹏, 高汝熹. 对中国经济发展方式的思考[J]. 审计与经济研究, 2009(6): 84-89.
- [4] 赵耿毅. 加强审计监督, 促进经济发展方式转变[J]. 群众, 2011(7): 11-18.
- [5] 刘家义. 紧紧围绕主题主线、切实履行审计职责、为经济社会科学发展做出积极贡献——在全国审计工作会议上的讲话[N]. 中国审计报, 2011-03-10.
- [6] 魏昌东. 中国国家审计权属与重构[J]. 审计与经济研究, 2010(2): 32-37.
- [7] 尹平, 戚振东. 国家治理视角下的中国政府审计特征研究[J]. 审计与经济研究, 2010(3): 9-14.

[责任编辑:杨志辉,许成安]

Strategic Transition for National Audit Based on the Transition of Economic Development Mode: Audit Regulation under the Market Failure and Government Failure

YIN Ping

(Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

Abstract: The transition of economic development mode cannot be completed automatically and in a short time. The system of market allocation for resources often does not work. The medicine to cure the market failure is the government regulation while the important choice to prevent government failure is the audit regulation. The audit regulation plays an important role in promoting a good and fast economic development with its wide range of areas and special way of performance. To bring the cohesive energy of national audit into full play and promote the sustainable economic development, it is essential to hasten the transition of national audit from the traditional mode to the modern one. We have to make the following endeavors: optimize the resources available, seek the optimal and special development mode, adjust the layout of audit work, perfect the contents of audit, focus on the key points of audit, improve the way of auditing and quality of audit personnel, better the management level and innovate the audit theories and education.

Key Words: national audit; the government auditing; audit regulation; government regulation and regulation; government failure