

# 更好发挥审计在国家治理体系中的重要作用， 完善国家安全体系

陈 骏

(南京审计大学 政府审计学院,江苏 南京 211815)

**[摘要]**党的十九届四中全会明确提出了发挥审计监督职能作用。从维护国家总体安全的视角,探讨了如何通过更好发挥审计监督在国家治理体系中的重要作用,完善国家安全体系。研究认为,从制度、理论与实践层面看,国家审计是国家治理体系中的重要监督力量;国家审计具有的独特属性决定了审计监督是维护国家总体安全的重要保障。在此基础上,提出了国家审计维护国家总体安全的实现路径。

**[关键词]**国家治理;国家审计;审计监督;国家安全;国家总体安全

**[中图分类号]** F239.44 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2020)-01-0020-02

在推进国家治理体系与治理能力现代化的进程中,国家审计发挥着愈来愈重要的作用。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)第九条要求坚持总体国家安全观,完善国家安全体系;第十四条提出“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”。本文将从国家审计的视角,探讨如何更好发挥审计监督在国家治理体系中的重要作用,维护国家总体安全。

## 一、国家审计是国家治理体系中的重要监督力量

自1982年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定设立审计监督制度,1983年审计署正式成立以来,国家审计机关在严肃国家财政法纪、维护国家财经秩序、加强廉政建设、推动经济社会发展等方面发挥了积极作用。特别是党的十八大以来,国家审计机关为促进中央政策贯彻落实、维护国家经济安全、促进权力规范运行、推进民主法治建设、推动全面深化改革与发展等方面做出了重要贡献。在中央审计委员会的第一次会议上,习近平总书记在肯定审计工作的同时,明确要求审计机关加大对中央重大政策贯彻落实情况的审计、揭示经济社会运行中各类风险隐患、加大对重点民生资金和项目审计的力度。胡泽君审计长指出新时代审计工作的职责和使命是促进经济高质量发展、促进全面深化改革、促进权力规范运行、促进反腐倡廉<sup>[1]</sup>。可见,党和国家对审计监督取得的成就给予了高度肯定,并对其未来在国家治理体系中更好地发挥作用指明了方向。

从国家审计的基础理论角度看,国家治理的内在需求决定了国家审计的产生与发展,国家治理的目标决定了国家审计的功能定位,国家治理的模式决定了国家审计的运行机制。国家审计是国家治理体系的重要方面,加强审计监督是完善国家治理的重要途径和方式<sup>[2-3]</sup>。作为一种内生于国家治理体系的监督机制,审计机关依法通过审计权力制约行政权力,对国家治理体系中的执行机制实施监督,服务国家治理体系中的决策机制。因此,在国家治理体系与治理能力现代化的进程中,更好地发挥审计监督作用尤为必要。

从国家审计的实践角度看,审计监督已成为党和国家监督体系中的重要组成部分。审计工作已从单纯的检查会计账目、监督财政财务收支的真实合法和效益性,转变为监督党和国家政策措施的贯彻落实情况、检查重大投资项目和专项资金管理使用情况、揭露查处重大违法违规问题强化权力规范运行、揭示经济社会发展中的突出矛盾和潜在风险、着眼体制机制层面的问题。特别是在党的十九大后,为推动打好防范化解重大风险、精准脱

**[收稿日期]** 2019-12-10

**[基金项目]** 江苏省高校哲学社会科学研究项目(2017SJB0331)

**[作者简介]** 陈骏(1978—),男,江苏泰州人,南京审计大学政府审计学院执行院长,教授,博士,从事国家治理与审计理论问题研究, E-mail: 202416@nau.edu.cn。

贫、污染防治的“三大攻坚战”提供了有力的审计监督保障。可以说,国家审计已在国家治理体系中发挥着不可替代的监督作用。

## 二、国家审计是维护国家总体安全的重要保障

2014年习近平总书记首次提出了全新的国家安全观思想——“总体国家安全观”,该思想是国家治理体系与治理能力现代化建设在安全领域的重要体现。党的十九大报告中指出:坚持总体国家安全观,统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危,是我们党治国理政的一个重大原则。与传统的国家安全观不同,新国家安全观是基于当前我国社会发展的历史时期而提出的,从总体安全战略层面深刻地揭示了发展中社会主义大国的国家安全本质与内涵,科学地回答了如何维护国家安全的基本问题。总体国家安全观既是认识论,也是方法论,它为如何实现国家总体安全提出了全新的命题。

从审计监督的角度看,其与生俱来的独特属性决定了国家审计在维护国家总体安全的制度体系中发挥着不可替代的重要作用。2008年,时任审计长刘家义就曾明确指出“维护国家安全是审计工作的第一要务”。胡泽君审计长撰文强调审计应提高政治站位,维护国家安全和人民利益<sup>[1]</sup>。尽管现阶段国家审计的主要工作集中体现在维护国家经济安全,但已在保障国家和人民利益、推进民主法治建设、促进社会全面协调可持续发展方面发挥了重要的作用。

与党和国家监督体系中其他的监督机制不同,审计监督具有权威性、独立性、专业性、全面性、及时性等特征属性。(1)权威性决定了国家审计在维护国家总体安全制度体系中的地位。《宪法》第91条和第109条确立了审计监督的宪法地位,中央审计委员会的成立,加强党对审计工作的集中统一领导,极大地增强了审计的权威性。(2)独立性维护了国家审计在国家安全风险问题判断中的客观性。《宪法》明确了审计机关代表国家依法独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉,维护了国家审计的独立地位和对审计事实判断和认定的客观性。(3)专业性提高了国家审计揭示国家安全风险问题时的可信度。审计人员具备揭示国家安全风险问题所必备的扎实的专业知识、特殊的技术方法和职业道德素养,广泛赢得社会信任,有利于党中央做出国家安全的正确决策。(4)全面性有利于国家审计识别关乎国家安全的全局性问题。国家审计监督的对象和内容涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明等国计民生的各领域,涉及微观、中观与宏观各层次,贯穿国家治理的全过程,因而有利于发现关乎国家安全的苗头性、倾向性、全局性问题。(5)国家审计的及时性有助于对国家安全风险做出快速反应。审计机关可以根据党和国家中心工作安排以及国民经济运行形势变化的需要,开展专项审计,及时向党中央、国务院报送相关信息,供党中央、国务院及时掌握国家安全风险的真实情况并做出快速决策部署。综上所述,作为国家治理体系中的一项基础性制度安排,国家审计是维护国家总体安全的重要制度保障。

## 三、国家审计维护国家总体安全的实现路径

首先,国家审计应坚持总体国家安全观,统筹发展和安全。这要求审计监督将发展和安全问题紧密结合,树立以发展为基础、以安全为条件、以安全求发展的国家安全观。具体而言,一方面,将发展的理念贯穿审计工作全过程,将是否有利于经济社会发展作为评判审计事项的主要依据;另一方面,将安全作为审计决策判断的前置条件,及时发现和揭示经济社会运行中的矛盾、风险和不稳定因素,唯有如此才能更好地实现维护人民群众根本利益和国家总体安全的目标。

其次,国家审计应坚持人民安全、政治安全、国家利益至上的有机统一。总体国家安全观遵循以人民利益至高无上的理念,它是人民安全、政治安全、国家利益至上有机统一的集中体现。国家审计的根本目标是维护人民群众的根本利益,这与总体国家安全观的要求完全一致,这就要求国家审计回应人民群众对国家安全的利益诉求,拓展审计监督的广度与深度,顺应国家安全观的转变。2015年中办和国办联合发布的《关于实行审计全覆盖的实施意见》,提出要对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖,这一要求较好地迎合了总体国家安全观的思想,为审计在维护国家安全中发挥的作用描绘了行动的主线。

再次,国家审计应以维护人民安全为宗旨,以维护政治安全为根本,以维护经济安全为核心,兼顾军事、科

(下转第24页)