

# 纪念审计机关成立二十周年

## 论文集

◎ 审计署办公厅 编  
◎ 审计署科研所



 中国时代经济出版社

# 纪念审计机关成立二十周年 论文集

 中国时代经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

纪念审计机关成立二十周年论文集/ 审计署办公厅 审计署科研所编. —北京: 中国时代经济出版社, 2003. 9

ISBN 7-80169-255-1

I. 纪… II. 审… III. 审计—中国—文集

IV. F232.6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 086931 号

审计署办公厅  
审计署科研所  
编

**纪念审计机关成立二十周年论文集**

|      |                                 |
|------|---------------------------------|
| 出版者  | 中国时代经济出版社                       |
| 地 址  | 北京东城区东四十条 24 号<br>青蓝大厦东办公区 11 层 |
| 邮政编码 | 100007                          |
| 电 话  | (010)64066019 88361317          |
| 传 真  | (010)64065971                   |
| 发行经销 | 各地新华书店经销                        |
| 印 刷  | 北京白帆印务有限公司                      |
| 开 本  | 787×1092 1/16                   |
| 版 次  | 2003 年 10 月第 1 版                |
| 印 次  | 2003 年 10 月第 1 次印刷              |
| 印 张  | 45.75                           |
| 字 数  | 970 千字                          |
| 定 价  | 60.00 元                         |
| 书 号  | ISBN7-80169-255-1/F·199         |

版权所有 侵权必究

# 总结过去 谋划未来 为实现审计工作现代化而奋斗

——在全国审计理论研讨会上的讲话

(2003年8月21日)

李金华

从1983年审计机关成立至今,我国社会主义审计事业走过了二十年的辉煌历程,已进入新的发展阶段。在这样一个继往开来的历史时刻,我们大家共同关心的是,二十年来我们到底有哪些最基本的经验,展望未来,中国审计的路该怎样走?总结过去、谋划未来,归根到底,是要解决好中国审计的发展战略问题。我们举办这次审计理论研讨会,就是希望通过广泛深入的探讨,能使大家在涉及今后审计工作发展的重要战略问题上达成共识,以审计机关成立二十周年为新的起点,承前启后,推动中国审计事业在新世纪新阶段取得新的更大发展。

同志们反映,这次会议开得很及时、很有必要,收获很大。大家围绕审计工作面临的一些重要问题,分专题进行了研讨,提出了许多很有价值的见解。根据会议研讨情况和署党组研究的意见,下面,我讲三个方面的问题。

## 一、二十年审计工作的基本经验

二十年来,全国各级审计机关在党中央、国务院和地方各级党委、政府的领导下,积极实践,勇于探索,审计工作取得了显著成绩。全国共审计300多万个单位,审计处理后已上交财政1400多亿元,追还被挤占挪用资金1300多亿元,审计监督在维护财经秩序,加强廉政建设,完善宏观调控,促进改革和经济发展等方面发挥了重要作用。

回顾二十年审计工作的发展历程,大致经过了开创组建、积极发展、总结规范、深化提高四个阶段。

1983至1984年为开创组建阶段。这一时期,根据宪法的规定,各级审计机关迅速组建,到1984年底基本完成组建任务。同时,根据《国务院关于审计工作的暂行规定》的要求,积极开展审计试点,完成了领导交办的一些重要审计任务,审计工作开

始逐步开展。

从1985年起,审计工作进入积极发展阶段。审计队伍不断壮大,审计领域逐步拓宽,审计监督在法律规定的范围内普遍推开;在审计工作的方式、方法上进行了广泛的探索;在审计内容上以合法性审计为主,同时在向管理和效益延伸方面进行了有益的尝试。由于各级审计机关大胆实践,认真研究和总结,1988年国务院出台了《中华人民共和国审计条例》,为中国特色社会主义审计制度的确立打下了基础。

进入九十年代中期,适应发展社会主义市场经济的需要,结合十年审计实践总结,审计工作在总结规范方面进行了许多卓有成效的工作。作为这种总结规范的直接和最高成果,就是全国人大颁布实施了《中华人民共和国审计法》,同时,审计署制定发布了38个审计规范,在构建中国特色社会主义审计监督的法律体系框架,推动审计工作规范化方面迈出了重要的一步。

近几年来,以全面贯彻落实审计法为目标,以提升审计成果质量和水平为核心,审计工作进入深化提高阶段。紧紧围绕经济工作中心,不断深化和完善财政、金融、企业审计,探索经济责任审计,构建起了“3+1”的审计业务格局;坚持以真实性为基础、以打假治乱为重点,突出了对重点领域、重点部门、重点资金的审计监督,突出了对财经领域中严重违法违规问题 and 经济犯罪的查处力度,审计内容不断深化,审计质量逐年提高,社会影响日益扩大;着力加强“人、法、技”建设,实行“八不准”审计纪律,修订完善审计准则,大力推进审计技术手段的现代化,审计工作水平得到全面提升。

成绩来之不易,经验尤为珍贵。在二十年的审计实践中,我们探索积累了许多反映历史进程、体现审计工作发展规律的成功经验。这些经验对今后审计工作仍具有重要的指导和借鉴意义。概括起来,主要有三个基本方面:

### **(一) 必须始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进,这是推动审计事业发展的不竭动力**

我国社会主义审计监督制度是在改革开放过程中产生并发展起来的,这决定了审计工作必须不断适应发展变化的新形势,努力探索为改革和经济建设服务的新途径,并在这个过程中实现自身的创新与发展。可以说,二十年审计事业发展的过程也就是审计机关创造性地开展工作的过程。这种创新与发展,既表现在工作思路,更落实在审计实践中。在审计工作初期,我们有针对性地提出了“边组建、边工作”的方针,使审计机关很快进入角色,逐步开展工作;在审计机关的组建任务基本完成之后,我们又科学地确定了“抓重点、打基础”、“积极发展、逐步提高”的方针,不断拓宽审计领域,使审计工作成为一项经常性制度,在改革和建设发挥了越来越重要的作用;十四大以后,适应发展社会主义市场经济的要求,及时提出“加强改进、发展提高”的方针,不断加强审计法制和规范化建设,进一步巩固了审计地位,扩大了审计影响;近几年来,根据整顿和规范市场经济秩序的需要,科学确定“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”和“全面审计、突出重点”的方针,推动了审计工

作的深化发展。根据不同阶段情况确定的这些审计工作方针，既体现了其延续性，又体现了时代性，把握了规律性，富于创造性，对审计实践起到了重要的指导作用。

在正确的思想和方针指导下，审计工作开拓发展。由开始主要搞企业审计，发展到财政、行政事业、金融、外资、投资等各个领域，近几年又探索开展了领导干部经济责任审计。财政审计由上审下发展到同级审，由重点审计收入发展到收支审计并重，进而又提出了以支出审计为主；企业审计由重点查处违法违规问题发展到以真实性为基础的资产负债损益审计，近年来适应建立现代企业制度和国有企业监管格局的变化，坚持以经济责任审计为中心，走出了一条新的审计路子；金融审计由对金融机构自身的财务收支审计，发展到以资产质量为主线的资产负债损益审计，并以“风险、管理、效益”为重点开展工作。其他各项审计也都在实践中不断规范、深化和发展。实践证明，善于把握变化发展的客观环境和形势，不断探求审计工作的内在规律，坚持在实践中探索，在探索中创新，在创新中发展，是建立和完善中国特色社会主义审计监督制度的必由之路。

## **（二）必须始终坚持围绕中心、依法审计、突出重点，这是有效履行审计监督职责的基本方针**

二十年的审计工作，经历了不同的发展阶段，但有三个基本点是一以贯之的，一是依法审计，二是突出重点，三是为经济发展和改革开放服务。依法审计是审计工作的最高原则，突出重点为审计工作的基本方针和方法，促进政府依法有效履行职责，保障国家政治经济和社会事业健康发展是审计工作的最终目的。

审计监督在国家机器中所处的地位和它的法定职责，决定了审计工作必须紧紧围绕国家的经济工作中心，自觉服从和服务于改革发展稳定的大局。只有这样，才能充分发挥审计监督的职能作用，推动审计事业的深入发展。偏离这个中心，游离于大局之外，审计工作就会南辕北辙，举步维艰。我们说“有为才有位”，“为”在哪，就是要紧紧围绕党委政府的工作中心。这是过去、现在、将来都不能须臾有所偏离的审计工作的根本指针。

二十年来，我们始终围绕每个时期的经济工作中心，贴紧国家关于改革和发展的重大方针政策开展工作。审计机关建立之初，就积极参与了打击经济领域的犯罪活动。此后，围绕“双增双节”，积极开展了对盈亏大户企业的审计，参与了财务税收物价大检查；围绕“治理整顿”工作，不断加大各项审计力度，在清理整顿公司、清查楼堂馆所、纠正和制止“三乱”等方面发挥了重要作用；围绕建立和完善社会主义市场经济体制，深化各项改革，实行积极的财政政策和稳健的货币政策，实施西部大开发等，不断深化财政、金融、企业等各项审计内容，改进工作方法，取得了良好的效果；围绕整顿和规范市场经济秩序，打假治乱，惩治腐败，不断加大对重大违法问题 and 经济案件的查处力度，推进依法治国，审计影响不断扩大。可以说，二十年的审计工作就是在积极主动地为国家中心工作和各项改革政策服务中，不断发展壮大起来的。

“全面审计、突出重点”，体现了辩证唯物主义的哲学原理，不仅是做好审计工作

的重要指导方针，也是行之有效的工作方法。而要做到“全面审计、突出重点”，必须围绕中心、服务大局。一是在审计对象的选择上，注重围绕党中央、国务院和地方党委、政府的重大部署和每个时期经济工作中心，突出对重点领域、重点部门、重点资金的审计；二是在具体项目的审计过程中，坚持以真实性为基础，突出对重大问题和经济犯罪案件的查处。同时，善于站在宏观的高度，对审计中发现的普遍性、倾向性问题和改革过程中出现的新情况、新问题，加强分析研究，提出审计建议。近年来，审计机关在规范预算单位银行开户、细化预算、推行部门预算、改革专项转移支付制度和防范金融风险、维护国有资产安全等方面，提出许多有针对性的建议，为深化改革、发展经济、完善管理作出了重要贡献。

### （三）必须始终坚持“人、法、技”建设与审计工作协调发展，这是提高审计工作水平的根本保障

“人、法、技”三者共同构成审计基础建设的有机整体。其中“人”是审计行为的主体，是决定审计工作水平的根本因素；“法”是审计行为的依据，是保证审计工作有效开展的制度因素；“技”是实现审计行为的方法手段，是促进提高审计工作质量和效率的技术因素。二十年来，适应审计工作的发展，我们突出了这三个方面的基础建设，为审计事业的发展提供了根本保障。

以人为本，高度重视审计队伍建设。各级审计机关始终把班子建设、队伍建设放在各项工作的首位，着力培养造就一支政治强、业务精、纪律严的审计队伍。一是不断深化人事制度改革，逐步实行通过公开考试录用审计人员，推行竞争上岗、任前公示、轮岗交流等制度，探索科学有效的审计干部管理机制。二是大力加强培训，逐步建立层次分明、重点突出、考培结合的培训体系，努力提高审计队伍的学历层次和业务技能。三是从严治理审计队伍，始终把廉政建设作为审计工作的生命线，维护审计形象，保证审计质量。审计署和不少地方审计机关探索实行了审计经费自理，严格执行“八不准”审计纪律，保持了审计工作的独立性。四是始终坚持加强思想政治工作和职业道德建设，为审计工作提供政治保障，形成了以“客观公正、实事求是、廉洁奉公、保守秘密”为主要内容的审计职业道德，保持了良好的行业作风。

以法治审，大力加强审计法制建设。二十年来，审计署和地方审计机关始终把审计工作的法制化、规范化作为自己的奋斗目标，采取了一系列行之有效的措施。一是循序渐进地完善审计立法。继1985年《国务院关于审计工作的暂行规定》、1988年审计条例之后，于1994年正式颁布《中华人民共和国审计法》，构建起了以宪法为依据，以审计法及其实施条例为主体，以审计准则为基础的比较完善的审计法律体系，为审计工作的开展提供了法律制度保障。二是坚持依法审计，不断规范审计行为。依法审计是审计工作的最高原则，客观公正是审计工作的最高标准。而要做到客观公正，必须坚持依法审计。实践充分说明，依法审计是审计工作的立身之本，其重要意义主要表现在三个方面：审计监督是宪法和法律规定的一项国家制度；判断审计事项是非曲直的标准是法律；审计行为本身也要用法律来规范。二十年来，各级审计机关坚持



“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，自觉从维护法律尊严的高度推进审计工作，有效发挥了审计监督的职能作用。同时，本着“突出重点、分步推进、讲求实效”的原则，制定和修订审计准则，完善审计程序和作业标准，加强审计业务管理，促进审计工作水平不断提高。

以技相长，积极推进审计技术方法建设。随着国际国内现代科技的迅猛发展，审计机关始终十分重视现代审计技术方法的学习、研究和运用，并且取得了初步成效。一是在积极推行行之有效的传统审计方法的同时，对内控测评、审计抽样等一些现代审计方法进行了有益的探讨和试验。二是在审计组织方式上广泛探索，形成了一套科学有效的审计组织方法。如审计与审计调查、就地审计与送达审计、行业审计与专项资金审计，此外还有定期审计、交叉审计、上审下与同级审相结合、经济责任审计与其他专业审计相结合以及“五统一”的审计组织方式等等。三是高度重视审计信息化建设，不断加强计算机技术在审计工作中的应用，在办公自动化和计算机辅助审计方面取得了进展，还尝试开展了联网审计和计算机系统审计。所有这些，为审计工作发展提供了有力的技术与方法支持。

二十年审计工作积累的宝贵经验，是我们几代审计工作者辛勤汗水和勤劳智慧的结晶。在今后工作中既要积极借鉴，又要结合新的实践不断予以丰富和发展，努力开创审计工作新局面。

## **二、正确认识当前审计工作形势**

制定科学的审计工作发展战略，必须正确分析审计工作形势，科学判断审计工作现状，准确把握审计工作定位。既要充分肯定成绩，也要看到差距和不足。所谓与时俱进，就是要根据客观形势发展的要求，采取坚决措施去做应该做而没有做、可以做而未努力做好的工作。衡量一个人、一个单位是不是与时俱进，就要看他是不是能不断地寻找差距和否定自己。看不到差距，不能积极地否定自己，工作就不能发展。

应当说，经过二十年的努力，我国审计工作取得了很大发展。审计监督在法律规定的领域全面展开，职责履行逐步到位；审计内容不断深化，质量日益提高，效果越来越明显，得到了社会各方面的充分肯定，也引起国际同行的关注；在审计工作方式和方法上进行了多方面的探索，积累了基本经验。但我国社会主义审计毕竟只有二十年的时间，还是一项新兴的事业。当前，审计人员素质与形势发展的要求还不适应，特别是传统审计的观念根深蒂固，思维方式、知识结构不适应工作的要求；审计内容较为单一，技术方法比较落后，审计管理尚不科学，审计监督作用还没有充分发挥出来；审计理论研究滞后，许多新的工作领域还有待于我们去探索。可以说，建设中国特色社会主义审计监督制度的任务还远没有完成。正确判断我国审计工作的现状和整体发展水平，需要把我国审计工作放在国家政治经济发展大局和国际审计发展的大趋势中进行全面考察和审视。



从我国政治经济工作的大局来看,审计工作在推动改革和政治经济发展中处于重要地位,并且已经发挥了重要的作用。但按照十六大提出的全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的要求来衡量,审计工作还存在许多不适应的地方。全面建设小康社会,要求在优化结构和提高效益的基础上,完善社会主义市场经济体制,保持国民经济持续、快速、健康发展。但目前审计工作还处于真实合法性审计为主的阶段,真正意义上的效益审计尚未开展,这与经济发展的要求不适应。全面建设小康社会,要求完善社会主义民主,健全社会主义法制,加强对权力的制约和监督,全面落实依法治国的基本方略,建设社会主义政治文明。审计工作这些年坚持依法审计,在推进民主和法制建设方面发挥了积极作用,但从审计的理论研究、审计理念、审计体制和审计人员素质等方面看,审计工作在促进政治建设方面还远远不适应十六大提出的要求。全面建设小康社会,要求大力发展社会主义文化。审计工作在促进诚实守信的社会风尚方面还面临诸多困难,任务十分艰巨。应当说,这些年审计机关紧紧围绕改革和经济发展这个中心开展工作,方向是正确的,但要使审计职能作用真正发挥到位,今后要走的路还很长,还需要我们,甚至几代审计人员坚持不懈的努力。不断发展的社会主义政治、经济、文化对审计工作的需求与审计工作还不能满足这些需求的矛盾,表明我国审计工作还处在审计事业发展的初级阶段。

从国际审计发展的趋势来看,发达国家的现代审计,在审计类型上,已由传统的财务收支审计为主发展到效益审计为主;在审计方法上,由传统的账目基础审计发展到制度基础审计、风险基础审计;在审计手段上,由传统的手工审计发展到计算机环境下广泛使用信息技术的审计。而我国在这些方面只能说是刚刚开始探索。与国外审计相比,我国审计工作的差距主要表现在五个方面:一是效益审计尚未开展,审计内容基本没有超出财政财务收支真实合法的范畴。二是审计管理水平低,在计划管理、质量管理、成本管理、规范化管理方面都存在很多问题,没有形成一个系统、科学的管理体系,还不同程度地存在盲目性和随意性。三是审计质量控制薄弱,从审计业务的决策、执行、控制三个环节看,决策管理不够科学,控制机制不健全,直接影响执行环节的质量。四是审计技术方法比较落后,基本上还停留在传统的以手工查账为基础的审计上。五是审计工作的公开性和透明度比较差,全面的审计结果公告制度尚未实行。现代国际审计发展的大趋势与我国审计工作水平之间的反差,也表明我国审计工作还处于审计事业发展的初级阶段。

根据以上分析,我们可以得出这样一个结论,目前我国的审计工作仍然处于中国社会主义审计事业发展的初级阶段。这是我们对当前审计工作现状和整体发展水平的基本判断。我国初级阶段的审计工作主要有三个比较明显的特征:

第一,审计工作处于由传统审计向现代审计发展的转型期。可以说在基本实现审计工作现代化之前的很长一段时期里,我国审计工作都将处于这样一个初级阶段。积极推动审计工作由传统审计向现代审计发展,是初级阶段审计工作的根本任务,应当成为我们研究考虑今后审计工作发展战略的出发点。

第二，中国特色社会主义审计模式尚未完全形成。这一方面是由我国社会主义初级阶段的国情所决定的。在政治经济体制改革和发展过程中，审计工作的环境、对象、内容和方法也处于不断的变化之中，必须不断适应新形势、开拓新领域、探索新路子。另一方面也是由我国审计工作发展水平决定的。我国审计机关成立只有二十年时间，建立中国特色社会主义审计监督制度是一项长期而伟大的试验和艰辛的创造，没有现成的模式可以照搬，许多规律性的东西有待于我们在实践中不断地摸索。因此，探索并逐步完善中国特色审计工作模式，是今后审计工作的努力方向。

第三，地区之间、层级之间审计工作发展不平衡。由于我国地域辽阔，经济社会发展极不平衡，地区差异、城乡差异普遍存在，使得各地区、各级次审计工作的发展呈现出明显的不平衡性。这对审计工作的整体推进带来很大的制约。如何科学有效地指导审计工作，全面提高全国的审计工作水平，需要我们认真研究解决。

### **三、从战略高度研究把握今后五年审计工作的发展目标和主要任务**

为了深入贯彻落实十六大精神，推动审计工作在新世纪新阶段取得新的更大的发展，审计署在深入分析审计工作形势，科学总结二十年实践经验的基础上，今年上半年集中力量研究制定了2003至2007年审计工作发展规划。这个规划从酝酿起草到正式印发，历时六个多月，广泛听取了各方面意见，先后八易其稿。可以说，规划凝聚了全体审计干部的集体智慧，集中反映了审计署党组对今后五年乃至更长一个时期审计工作发展的战略思考和部署。整个规划共16条，大体可以划分为三个部分：第一部分论述了今后五年审计工作的指导思想、总体目标和主要任务，突出强调抓好“三项基础工作”、实行“两个并重”，明确了今后五年审计工作的发展方向，是整个规划的灵魂；第二部分按照财政、金融、企业三大审计加经济责任审计的审计工作格局，分别提出了各项审计工作的具体目标和重点；第三部分提出了加强“人、法、技”建设和审计业务管理的目标、任务和措施，并对规划的落实提出了原则要求。从形式上看，规划提出的各项要求主要是针对审计署自身的，但究其本质，这份规划对全国审计工作同样具有重要的指导意义。

既然如此，为什么不制定一个在全国范围内都适用的审计工作发展规划呢？这个问题，我们是经过慎重考虑后确定的。从根本上说，这是由我国初级阶段的国情和审计工作发展状况决定的。如前所述，目前我国统一的审计工作模式尚未形成，各地之间、各级之间审计工作发展极不平衡，制定一个全国各级审计机关都普遍适用的规划是不现实的，即使勉强制定出来，其针对性、操作性和对工作推动的有效性，都会大打折扣。一味地追求统一性、一致性，一把尺子量天下，不符合事物发展的客观规律，也不符合我国审计工作的实际情况，到头来往往往会适得其反，使规划丧失先进性和统帅意义。审计工作的多样性和复杂矛盾是客观存在的，我们不能简单化地用“一刀切”

的办法来对待,只能具体问题具体分析。这就是署党组为什么没有制定一个全国审计工作发展规划的根本原因。这样做,实际上也是为各地审计工作的发展留下更大的空间,从根本上说是有利于审计事业发展的。

那么我们应怎样来贯彻落实这个规划呢?规划所体现的基本精神和工作思路,符合今后整个审计事业的发展方向,各级审计机关都要在学习领会、狠抓落实上下功夫。但在贯彻落实的具体方式和要求上,审计署和各地审计机关应有所不同。署机关应当不折不扣地抓好各项目标、任务和措施的落实,将各项要求分解到单位、分解到年度,有计划、有步骤地落到实处。其中有些具体内容和要求对全国各级审计机关都应该是适用的。各地审计机关应在把握规划基本精神的基础上,按照规划确定的思路,坚持从本地实际出发,加强调查研究,总结新经验、研究新情况、解决新问题,提出切合自身实际的具体发展目标和措施。

### (一) 今后五年审计工作发展的几个基本问题

就全国审计机关来说,研究今后审计工作的发展战略,应注意把握好以下几个基本问题:

1. 加强对权力制约和监督,从更高层次上理解和体现审计的本质。从本质上说,现代国家审计是民主和法制的工具。强化审计监督,能够促进政府及有关部门正确履行法定职责,提高行政行为的科学性、透明度和有效性,真正做到执政为民;能够促进法律法规的执行,维护法律的严肃性,推动法制的完善。十六大提出加强社会主义民主,完善社会主义法制,全面落实依法治国基本方略,审计是实现这一目标的重要工具。

审计作为民主和法制的工具,其职能作用是通过加强对权力的制约和监督来实现的。从这个意义上说,十六大提出加强对权力的制约和监督,是审计工作本质属性的必然要求,是审计机关促进民主与法制建设的重要途径。加强对权力的制约和监督,实现审计对象由“民”到“官”的转变,本身就是民主进步、法制加强的一种表现。现代国家审计的发展,要求我们应从推进国家民主与法制的高度来认识和履行好对权力的监督。当然,对审计工作来说,这里的“权力”主要是与财政财务收支有关的经济活动决策权、执行权和监管权。但审计机关加强对这些权力的监督,其意义又不完全限于经济方面。十六大报告是在加强“政治建设和政治体制改革”中对审计等部门提出这一要求的,这说明,审计是加强对权力制约和监督的重要职能部门之一;加强审计监督,不仅具有直接的经济意义,还具有重要的政治和社会意义。我们贯彻落实十六大精神,总结审计工作的基本经验,研究制定今后的审计工作发展战略,一定不能离开推动民主和法制这一本质要求,一定不能离开加强对权力的制约和监督这一神圣职责,一定不能离开维护国家经济安全、关注政府效率这两个重点目标。只有这样,才能准确把握审计定位,走出具有中国特色的现代化的审计之路。

2. 积极探索效益审计路子,全面履行审计监督职责。审计法明确规定,审计机关依法监督国家财政财务收支的真实、合法和效益。但从这些年的实际工作来看,审计

职能还未履行到位。很多同志在若干年前就提出要搞效益审计，当时我不赞成。主要是因为主客观条件还不具备，包括审计人员素质、审计工作发展水平以及整个社会经济的管理水平、发展水平等。在真实合法审计尚不深入的时候，盲目铺开效益审计，很可能会分散精力，抓不住重点。近年来，这方面的情况在逐渐变化，提出和探索效益审计的条件已经初步具备。一是社会经济发展有要求。人大、政府已不满足于审计只是查处违法违规问题，更关心审计在管理和效益方面发挥了什么作用。二是审计队伍素质有了很大提高。三是这些年结合财政财务收支审计，注意发现管理和效益方面的问题，而且取得一定成效，为开展效益审计创造了一定的工作基础。当然，还有一点就是，通过这些年的考察和研究，我们对效益审计有了更加科学和清醒的认识；这有利于我们制定正确的效益审计策略。因此，在这个时候提出探索效益审计是适时和必要的。规划提出“实行财政财务收支的真实合法审计与效益审计并重，逐年加大效益审计份量，争取到2007年，投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。”这一要求是针对审计署而言的，各地可以从实际出发，研究确定自己的目标。

经过这些年的研究探索，我们对效益审计形成了一些基本的认识：第一，目前效益审计的范围主要是财政性资金，目的是促进提高财政资金管理水平和使用效益。如固定资产投资审计以及一些财政专项资金审计今后应主要开展效益审计。第二，我国目前的效益审计还应以揭露问题为主，重点揭露管理不善、决策失误造成的严重损失浪费和国有资产流失问题，而不可能象国外那样搞全面的效益评估。第三，应当把效益审计作为一个独立的审计类型进行探索，不能满足于在真实合法审计中发现一些效益方面的问题。总之，既要积极借鉴国外经验，又不能完全照搬它们的绩效审计模式，必须从实际出发，探索中国特色的效益审计路子。

当前在推行效益审计过程中，要注意避免两种倾向：一是盲目跟风，过分偏向效益审计，而忽视真实合法审计。必须明确，对各级审计机关来说，在今后很长一个时期内，真实合法审计仍是主要任务。效益审计也必须建立在真实、合法的基础上。不论在任何时候，揭露重大违法问题 and 经济案件都是审计机关的重要职责。有案件不揭露，是第一位的严重失职。二是脱离实际，提出过高的、不切实际的目标和要求。必须坚持从实际出发，循序渐进，不能操之过急，在具体目标上各地、各级不求一致。要通过实践，逐步探索效益审计工作规范。

3. 强化专项审计调查，充分发挥审计监督的宏观管理作用。当前我国审计工作还较多地停留在微观审计的层面上，下一步应着力解决好如何从宏观角度发挥审计作用，从体制、机制、政策和法律法规上去研究解决一些问题。审计对反复出现的问题，要从规律上找原因；对普遍出现的问题，要从制度上找原因。只有在研究解决宏观问题上发挥作用，才能提升审计工作的层次和水平。在这方面，专项审计调查的重要性和优势就突现出来了。因此，规划提出要实行审计与专项审计调查并重。各级审计机关都要注意运用好专项审计调查这一有效手段。要进一步转变思维方式、工作模式，不论是审计还是调查，都要善于站在宏观角度看问题，自觉从国家政治经济大局出发，

来安排审计和调查项目；审计和调查过程中，要高度关注涉及国家方针政策和法律法规贯彻执行方面的问题；要注意从体制、制度等层面上研究提出解决问题的办法。

4. 大力推进审计工作的科学化，增加审计工作的科技含量。规划把基本实现审计工作的“法制化、规范化、科学化”作为今后审计工作的发展目标，具有重要的现实意义和指导意义。从二十年的审计发展历程来看，在推行审计监督制度初期，我们就提出了“经常化、制度化”的要求。八十年代末九十年代初，根据审计工作发展的实际需要，增加了“规范化”的内容，第一次提出审计工作“三化”的概念，后来又将它更准确地表述为“法制化、制度化、规范化”。这些要求，在推行审计监督制度，推动审计事业发展，促进审计法制建设和规范建设方面都起到了重要的指导作用。当前，科技进步日新月异，现代审计与现代科技的融合日益紧密，根据时代进步和审计工作发展的需要，对审计工作“三化”作出新的归纳，明确提出“科学化”的要求，是十分必要的。这是中国审计走向现代化、国际化的必由之路。

马克思指出，“科学是历史的有力杠杆，是最高意义上的革命力量。”推动审计事业的发展，必须依靠科学。“科学化”，既是审计工作追求的目标，也是实现审计目标的有效手段，更是衡量审计工作水平的重要标准。其基本要求是，按审计工作的客观规律办事，增加审计工作的科技含量。具体包括审计管理的科学化、审计行为的科学化以及审计技术与方法的科学化等。各级审计机关都要在审计工作的“科学化”上下功夫，从工作思路、工作方法到工作内容、管理手段都要讲究科学性，不断提高工作水平。

5. 努力探索科学的审计管理机制，促进提高审计工作水平。审计管理是个涉及面很广的概念，包括“人、法、技”建设和审计业务管理等内容。审计管理水平低是影响我国审计工作发展的一个重要因素，也是我国审计与国际现代审计的主要差距所在。因此，推进审计工作的现代化，必须努力探索科学的审计管理机制，提高审计管理水平。当前，要突出抓好以下几个方面的工作：

实行科学的审计管理，必须合理整合审计资源。首要的是培育和开发好审计人力资源。人力资源是第一资源，推进审计事业的发展，必须把人才问题提到战略高度来认识。继科教兴国、依法治国之后，中央郑重提出了人才强国战略，并且强调党管人才原则，揭示了靠科学、靠法制与靠人才的辩证统一关系。只有把人力资源整合好，把人这个最活跃的因素调动好，我们的审计事业才能充满生机和活力。各级审计机关要结合二十年总结，对本地区、本单位的人力资源状况进行一次科学的分析，建立有效的人力资源库，有计划、有目的地进行人才培养、开发和使用。力争做到，谋划发展的同时考虑人才需求；制定计划同时考虑人才保证；研究政策同时考虑人才导向；部署工作同时考虑人才措施。要努力培养复合型的审计人才，通过培训和交流，使我们的审计人员能具备比较全面的复合式的知识结构，以适应工作发展的需要。同时，要把普及性培训与先进性要求结合起来。审计署和省级审计机关要有目的地培养一批高级审计人才和高级审计管理人才，带动审计工作的全面发展。要进一步深化人事制

度改革，切实解决干部能上能下的问题，为优秀人才的脱颖而出创造条件、形成机制。

实行科学的审计管理，必须改进审计计划工作。审计计划工作要进一步明确目标，突出重点，增强科学性。要根据不同时期的工作重点，明确年度审计工作总目标，并根据总目标来确定审计项目，明确各项目的具体审计目标，确保减少数量，突出重点；要注意合理安排和使用审计力量，做到任务分布、力量组织、时间进度等科学有效。当前审计机关的机构设置在一些方面还不适应审计工作需要，要逐步探索科学的审计机构设置模式。

实行科学的审计管理，必须健全审计质量控制体系。加强审计质量控制，是审计业务管理的核心，是审计法制建设的一项重要而紧迫的任务。我国审计管理水平不高，集中体现在质量控制体系不健全、不完善上。这些年各地在这方面都做了一些工作，但还没有形成一个完整的体系，今后要在健全、有效上下功夫。审计工作，说到底要靠高质量的审计成果说话。怎么保证审计成果的质量？除了要有一支高素质的审计队伍，还必须建立健全有效的审计质量控制体系。要进一步完善各项审计准则，为保证审计质量打下基础；要明确审计工作主要环节的责任和目标，加强监督检查；要实行必要的职责分离，促进达到控制的目的；要采用现代技术方法，逐步实现对审计质量的实时监控；要建立严格的审计工作责任制度，保证各项质量控制制度和措施落到实处。

实行科学的审计管理，必须大力加强现代审计技术与方法的研究推广。近年来，我们在计算机审计的开发应用方面投入的精力比较多，并在一些领域取得了比较明显的效果。但对先进的审计方法研究重视不够，缺乏自觉的推广应用。今后一个时期，要在继续坚持行之有效的传统审计方法的同时，积极推广内控测评、统计抽样、风险评估等先进审计方法，进一步探索更为科学有效的审计组织方式，促进提高审计工作质量和效率。要加强统筹规划，进一步推进审计信息化建设，积极推行计算机辅助审计，探索计算机系统审计，加快审计数据库建设和信息化办公系统建设。就全国而言，在计算机的推广应用方面，发展很不平衡，这个问题一定要引起进一步的重视。推广应用计算机技术，不光是个改善办公手段的问题，会带来人们思维方式、工作方式、行为模式等一系列的变化。要把它作为推动今后工作发展的一个突破口来对待。重点是抓好在审计领域中的应用，以金融审计为主，逐步扩大应用范围。要把先进的审计方法与先进的审计技术有机结合起来，提高审计工作的科技含量，推动审计工作的现代化。

今后五年审计工作的战略发展，是个很大的题目，以上所讲的只是一些基本的方面，是我们在研究和实施审计工作发展战略时必须关注的几个重要问题。各地要在领会精神、把握方向的基础上，提出切合自身实际的发展目标和措施。

## **(二) 解放思想，坚定信心，努力实现审计工作的战略发展**

应当说，制定一个好的规划很难，但落实好规划更难。因为相对于丰富生动的现实工作来说，规划总还是主观的东西，而落实规划则是主观见诸于客观，在这个过程

当中，必然会遇到许多新情况、新问题，碰到许多可以预料和难以预料的困难或阻力。这些问题和困难有来自客观方面的，也有来自于我们自身主观方面的。因此，必须强调解放思想、统一认识、坚定信心，推动审计工作不断有所发展、有所创造。

1. 坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线，保持良好的精神状态。审计工作之所以能取得今天这样的成绩，最根本的一条就是我们始终把解放思想、实事求是、与时俱进的马克思主义思想路线，作为审计工作的基本指导思想。当前，要按照中央的要求，进一步贯彻落实十六大精神，在审计系统迅速兴起学习“三个代表”重要思想的新高潮。学习贯彻“三个代表”重要思想，要紧密联系审计工作实际，进一步解放思想，更新观念，努力冲破那些与审计工作发展不相适应的传统观念的束缚，按照规划提出的方向和要求，不断与时俱进。要坚持在解放思想中统一思想，保持良好的精神状态，坚定信心，下定决心，坚持不懈，力争经过几年的努力，推动审计事业再上一个新台阶。要把审计工作的长远目标、中期目标与近期目标有机地联系起来，既要保持工作连续性，又要突出阶段性，用“隔几年就能上一个台阶”的螺旋式上升，推动审计事业不断取得新发展。

2. 以审计机关成立二十周年为契机，深入总结审计工作经验。二十年审计工作的伟大实践，积累了十分宝贵的经验，是历史馈赠我们的宝贵财富，需要进行系统的总结和归纳。各地情况不同，要从本地实际出发，科学地进行提炼。要学会用辩证唯物主义的宽广眼界观察事物、分析问题，善于从纷繁复杂的现象中，揭示和把握审计工作的客观规律，科学地分析预见未来的发展趋势，更好地指导审计实践。总结工作，既要看到好的一面，更要找出问题和差距，以便对症下药，强化措施，改进工作。

3. 切实加强审计理论研究和调查研究工作，促进审计事业发展。恩格斯曾经说过，“一个民族想要站在科学的高峰，就一刻也不能没有理论思维。”推动审计事业发展，提高审计工作层次和水平，必须加强理论指导。当前审计理论研究中存在的突出问题是，有些研究起点不高、层次较低，有些研究与实际工作脱节，针对性、指导性不强。要结合二十年总结和研究审计发展战略，抓住当前审计工作中的重大问题，切实加强理论研究和调查研究。特别是各级审计机关的领导要高度重视这方面的工作，并身体力行，带头研究。要实行科研人员与实务人员、理论研究与政策研究、科研与调研相结合，加大研究成果的推广应用，增强审计研究工作的实用性、指导性和前瞻性。要积极探索中国特色社会主义审计理论。理论来源于实践，又要指导实践，广大理论工作者和从事政策调研工作的同志，应在审计理论与实践之间发挥好桥梁和纽带的作用。

4. 充分发挥“龙头”的带动和示范作用，加强和改进审计工作指导。审计工作是“全国一盘棋”。我们所要实现的发展是全国审计工作的战略发展，我们所追求的现代化是全国审计工作的现代化。面对日益发展变化的审计工作形势，面对发展很不平衡的初级阶段审计工作实际，如何加强和改进审计工作指导，是上级审计机关要认真思考解决的一个问题。必须探索更为积极有效的指导方式。应当说，全国审计工作



总的发展方向是一致的，但各地的工作基础不同、条件不同，因此在实现发展方向的具体目标、方式和步骤上就不能强求一致。在这种情况下，加强工作指导，一是要发挥带动作用。通过思路引导、战略谋划和业务指导，使全国审计工作形成一个多层次的有机整体。二是要发挥示范作用。审计署要为全国作出表率，省级审计机关要为本省作出表率。上级审计机关首先要把自己的事情办好，为下级作出样子，提供经验。以己之昏昏，想使人之昭昭，那是不行的。三是要实行分类指导。上级审计机关不能只停留在提要求、发号令的层次上，而要认真调查研究，抓住典型，分类指导，切实帮助下级审计机关解决一些实际困难。

同志们，推动审计事业在新世纪新阶段取得新的发展，实现审计工作的发展目标和任务，是一项艰巨而复杂的系统工程，需要动员全体审计人员共同参与，需要坚持不懈地努力。当前我国审计工作正处在一个新的战略发展机遇期。把握机遇，推动发展，是时代赋予我们的庄严使命。我们必须勇于承担起这一使命，努力开创审计事业更加灿烂辉煌的未来。

## 目 录

总结过去 谋划未来 为实现审计工作现代化而奋斗 ..... 李金华 (1)

## 第一篇：研究基本规律 把握发展战略

|                               |                    |
|-------------------------------|--------------------|
| 略论依法审计 .....                  | 江苏省审计厅 (3)         |
| 践行“三个代表” 强化审计监督 .....         | 安徽省审计厅 (9)         |
| 重构新形势下的审计工作思路 .....           | 山东省审计厅 (15)        |
| 围绕中心工作 服务发展大局 .....           | 湖北省审计厅 (23)        |
| 广东审计工作二十年来的回顾与展望 .....        | 广东省审计厅 (32)        |
| 认真贯彻“全面审计、突出重点”的指导方针 .....    | 贵州省审计厅 (40)        |
| 国家审计的优先效力与国家审计的重新定位 .....     | 审计署上海特派办 (48)      |
| 以“三个代表”思想为指导推动审计事业不断发展 .....  | 审计署广州特派办 (57)      |
| 浅谈对“依法审计、客观公正”是审计机关必须遵守的      |                    |
| 最高原则和标准的认识 .....              | 审计署西安特派办 (61)      |
| 对政治文明与审计监督的思考 .....           | 审计署兰州特派办 (64)      |
| 审计期望差距的理性分析 .....             | 审计署昆明特派办 (70)      |
| 论“全面审计、突出重点”是审计工作长期坚持的        |                    |
| 重要方针 .....                    | 审计署行政事业审计司 (75)    |
| “依法审计、客观公正”是审计机关必须遵循的         |                    |
| 最高原则和最高标准 .....               | 审计署农业与资源环保审计司 (82) |
| 坚持与时俱进 围绕中心 服务大局              |                    |
| 努力开创审计工作新局面 .....             | 审计署社会保障审计司 (90)    |
| 落实“三个代表”重要思想 全面履行审计监督职责 ..... | 审计署固定资产投资审计司 (98)  |
| “依法审计、客观公正”是国家审计必须遵守的         |                    |
| 最高原则和标准 .....                 | 审计署科研院所 (104)      |
| 论用“三个代表”重要思想指导审计工作 .....      | 审计署外交外事审计局 (111)   |
| 论审计监督与服务的关系 .....             | 审计署农林水审计局 (117)    |