

中国审计 研究报告 *2007*

审计署审计科研所 编



中国时代经济出版社

F239.22

3

(2007)

中国审计研究报告(2007)

审计署审计科研所 编

中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国审计研究报告. 2007/审计署审计科研所编. —北京:中国时代经济出版社, 2008. 3

ISBN 978-7-80221-018-9

I. 中… II. 审… III. 审计—研究报告—中国—2007 IV. F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 020329 号

中国
审计
研究
报告
(2007)

审计署
审计
科研
所
编

出 版 者 中国时代经济出版社
地 址 北京市西城区车公庄大街乙5号
鸿儒大厦B座
邮政编码 100044
电 话 (010)68320825(发行部)
(010)88361317(邮购)
传 真 (010)68320634
发 行 各地新华书店
印 刷 北京昌平百善印刷厂印刷
开 本 787×1092 1/16
版 次 2008年3月第1版
印 次 2008年3月第1次印刷
印 张 25.75
字 数 470千字
印 数 1~2000册
定 价 51.00元
书 号 ISBN 978-7-80221-018-9

版权所有 侵权必究

前 言

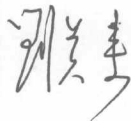
2007年《中国审计研究报告》公开出版发行了，这是审计科研所人员辛勤耕耘的成果，也是审计科研人员与广大审计业务干部和院所专家共同劳动的结晶。

过去的一年里，在审计署的领导下，审计署审计科研所紧密围绕审计工作中心，坚持科研工作为审计工作发展服务的指导思想，组织对县级审计机关现状及其在新农村建设中的作用、经济责任审计在党领导经济工作中的作用、我国效益审计指南的基本框架、效益审计方法、文明审计的内涵与实现途径、中央部门预算执行审计中如何把握总体突出重点等课题进行了研究。在研究过程中，科研人员坚持深入实践调查研究，注意发挥审计业务人员和院所专家的作用，研究提纲拟定和研究报告初稿形成后，听取了审计业务人员和院所专家的意见，本书中收录的一些研究报告就是委托省级科研机构和第一线的审计人员完成的。应该说，2007年的科研成果更加贴近审计实践，指导性和实用性有所增强，为审计工作的发展发挥了应有的作用。这些成果，已先期以《审计研究报告》和《审计研究简报》的形式在省级以上审计机关范围里进行了发送。

为了在更大范围内推广和宣传审计理论研究成果，应读者要求，我们将2007年我所编发的11个《审计研究报告》和17期《审计研究简报》编辑成册，向社会公开发行。需要特别指出的是在这些理论研究过程中，得到了审计机关有关人员和院所专家的支持和帮助，在此一并表示谢意。

由于我们的水平有限，加之有些研究比较仓促，研究成果也只能是阶段性的，其中肯定有很多不足之处，恳请广大读者批评指正，以促进我们提高科研水平，更好地为审计事业的发展服务。

审计署审计科研所所长



2007年12月31日

目 录

上 篇 审计研究简报

对金融资产管理公司审计应重点关注的内容	韩乃志 应惟伟	(3)
对加强审计机关政治功能建设的思考	崔振龙	(10)
当前我国政府部门内部审计的现状	刘力云	(14)
发展我国政府部门内部审计的重大意义和措施建议	刘力云	(19)
审计机关人员绩效考核	叶君鳌	(25)
审计机关与被审计单位良好关系论纲	王 鸿	(32)
绿色经济、绿色会计与绿色审计	于 昆	(38)
审计质量管理的发展趋势——战略质量管理	崔振龙	(44)
深入学习十六大以来党的一系列重大战略思想		
推进审计事业的科学发展	刘英来	(48)
《物权法》与政府审计	胡胜校	(58)
2006 年外资项目效益审计评析	刘士华	(63)
经济责任审计对国家审计的丰富和发展	崔孟修	(70)
文明审计的内涵与实现途径	吴 娟 常 远	(81)
我国地方审计工作报告制度在执行过程中有待		
改进的几个方面	王彪华	(93)
试析经济责任审计中“经济责任”的含义	崔孟修	(98)
我国效益审计的基本类型与实践特点	官 军	(106)

对我国审计机关审计质量控制的几点建议	王 戎	(114)
--------------------------	-----	-------

下 篇 审计研究报告

数据式审计模式的几个基本问题	李 俊	(121)
效益审计中的问题分析方法	刘英来 崔振龙 崔孟修	(153)
效益审计中的系统分析方法	刘英来 崔振龙 崔孟修	(172)
审计机关与被审计单位的良好关系研究	王 鸿	(190)
艾滋病防治专项资金效益审计案例研究	徐吉明 吴 星 李冬生 刘力云	(213)
县级审计机关工作现状调查与研究	叶鹏飞 侯雪珍 宗 展 赵秀芳 桂关民	(243)
县级审计机关与社会主义新农村建设	韩乃志	(261)
我国效益审计指南基本架构研究	官 军	(281)
论经济责任审计在完善党对经济工作的领导中的作用	崔孟修	(311)
关于中央部门预算执行审计把握总体、突出重点的研究	审计署信息邮政、资源环保、建设建材、 监察人事、地震气象审计局	(367)
预算执行审计的深化与发展——基于浙江省审计实践的思考	岑国荣 华会堂 金建培 邵全聪 徐锦婷 殷士浩	(387)

上篇

审计研究简报



1596.63	4.72	19.45%	32.2
483.58	-435.26	6.68%	10.8
1782.43	-458.40	2.97%	4.1
	-261.96	27.1%	27.9

对金融资产管理公司审计应 重点关注的內容

(《审计研究简报》2007 年第一期)

自金融资产管理公司 (AMC) 成立以来,人们一直关注“AMC 是否贱卖国有资产”的问题。李金华审计长在 2004 年审计署统一组织对四家 AMC 及其各分支机构资产负债损益情况进行了审计后指出,资产管理公司在促进盘活银行不良资产,防范和化解金融风险方面发挥了积极作用,但也存在一些违法违规和经营管理不规范的问题。一年多来,有关 AMC 谋求商业转型的问题更受到公众的广泛关注,国内第一家由 AMC 控股的基金管理公司——信达澳银基金管理有限公司也于去年 7 月正式成立。在此背景下,审计署将于 2007 年对四家 AMC 开展审计调查,重点检查不良资产的处置情况,揭露存在的违法违规问题。本文就 AMC 的一些基本情况、存在的主要问题及对 AMC 审计应关注的重点内容提供一些资料和分析,供大家参考。

一、AMC 处理不良资产的主要方式

自 1999 年 4 月开始,国务院先后批准成立了信达、东方、长城、华融四大金融资产管理公司,标志着我国开始了专业化处置不良资产的进程。至 2006 年 3 月末,四家 AMC 累计处置不良资产 11 692 亿元,累计回收现金 1870 亿元,回收率仅为 16%。其中,2005 年 3 月至 2006 年 6 月末处置不良资产金额为 4806.5 亿元,现金回收只有 461.1 亿元,即处置不良资产的现金回收率不足 10%,处置速度大大增快,但效果不尽如人意。

目前,我国 AMC 现有的对不良资产的处置方式主要是借鉴国际上银行不良资产处置方法,大致有债转股、重组、证券化、销售等。

1. 债转股。债转股是由 AMC 作为投资主体,将商业银行原有的不良信贷资产转为 AMC 对企业的股权。AMC 对那些债务负担较重,但仍有市场前景和潜力的国有企业实行债转股,这无疑是盘活不良资产、促使资产尽快流动、最大限度减少损失的一种行之有效的手段,是比较贴近中国实际的。

2. 对债务企业进行资产债务重组。对债务企业进行资产债务重组是

AMC 处置银行不良资产的重要方法之一。有些债务企业,由于产品缺乏竞争力、经营管理不善等,经营陷入困境,但这些企业尚存在许多可利用的资源,可以成为其他企业兼并的对象。如果 AMC 能从中“做媒”,向优质企业售让债权,再由企业之间进行“债转股”,优质企业就能够以控股股东身份向原企业注入优质资产,进行资产重组,盘活原来的不良资产。在目前条件下,资产债务重组的手段具有多样化的特点,包括兼并、破产、证券市场的收购、企业托管,还包括企业出售、股份制改造、企业租赁、承包等。

3. 不良资产证券化。资产证券化是将一组资产放入某种特殊目的的载体中,再在这些资产的现金流量支持下发行债券,以上市证券的形式出售给投资者。应当说,资产证券化是目前 AMC 处理不良资产的一种较佳方法,特别是对有市场、前景好的国有大中型企业更是如此。AMC 对这些不良债权进行打包处理,与企业一道,通过各种形式和渠道使其上市,借助证券市场筹集资金,以收回不良资产。

4. 销售不良资产。销售是清理不良资产存量的有效方法,包括个别销售、招标销售、折价销售、依法偿债资产和逾期偿债资产等。目前我国应尽快建立不良资产交易市场,以实现不良资产销售过程的市场化。

二、AMC 处置不良资产存在的主要问题

我国四大专业银行大量不良资产的形成有极其特殊的原因,其剥离和处置工作更是困难重重。中国银监会银行监管一部主任阎庆民曾于 2005 年 8 月指出,AMC 在不良贷款的接收、管理和处置中确实存在诸多问题,这些问题主要集中在九个方面:

一是个别商业银行剥离贷款的档案资料严重缺失,一些不良贷款档案缺少贷款借据、贷款合同、担保合同(质押合同)、抵(质)押物物权凭证以及会计凭证等重要资料。

二是个别商业银行超范围剥离,有的银行将正常贷款作为可疑类贷款进行剥离。

三是部分商业银行的部分债权存在严重瑕疵,不少转让资产的主债权或从债权无法律追索权。

四是剥离银行债权维护不力。

五是剥离银行在剥离前后擅自释放担保权。

六是部分商业银行的个人消费信贷问题严重。例如有些信用卡个人透支,由于透支金额大,档案中又缺少授权权限和授权限额规定、持卡人资信调查报告、持卡人转账结算和消费记录、会计凭证、透支协议等资料,因而剥离后的债权处置非常困难。

七是剥离交接期间 AMC 维权不力，导致诉讼时效丧失。

八是虚假剥离。有的银行与贷款企业签订协议，约定若银行将贷款剥离成功，贷款企业则按合同金额的一定比例返还现金给银行。

九是银行与债务人勾结逃废债务，涉嫌重大违法犯罪行为。

从以上也可以看出，银监会的监督重点放在银行对不良资产的剥离环节，而对 AMC 在处置环节存在的管理混乱、违规处理不良资产、弄虚作假、暗箱操作等问题涉及较少，而这其中的问题也相当严重。

三、对 AMC 进行审计应重点关注的内容

对 AMC 的监管要从不良资产的接收、管理和处置三个环节进行“全过程”监督。从接收环节来说，要加强对剥离银行的监管，制止剥离中的徇私舞弊行为，杜绝“假剥离”的发生；从管理环节来说，要督促 AMC 加强内部控制，防止不良贷款流失；从处置环节来说，要严格处理违法违规行为，督促从业人员尽职尽责，提高资产处置的透明度，杜绝内幕交易和关联交易，提高资产处置效益。具体来说，建议重点关注以下内容：

1. 对内部控制制度进行审计或审计调查。内部控制包括组织机构的设计和公司内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护公司的财产，检查公司会计信息的准确性和可靠性，提高经营效率，促使有关人员遵循既定的管理方针。AMC 由于其业务的特殊性，建立一套完整的内部约束机制和激励机制就显得格外重要。而对其内控制度的审计，在整个 AMC 审计的过程中也具有特殊的地位。通过对内部控制制度的审计，形成对被审计公司的初步印象，利于发现问题，为确定整个审计过程的重点、范围和程度奠定基础；而且这种审计监督也直接起到了防范道德风险的作用。内控制度审计的范围主要包括：合理的组织方案、严格的会计制度、适当的工作人员、有效的信息质量控制、严密的财产安全控制、规范的业务处理程序、独立的内部核查、合理的内在激励机制。

2. 对不良资产减值过程各环节进行审计。商业银行的不良贷款被资产公司购入后，在最终处置收回现金之前通常要经过几次减值处理过程。这其中有按照财政部有关规定计算并上报批准的资产折扣损失，也有根据资产公司自身进行的调查、评估所确定的待处置贷款的呆账准备和待处置资产的减值准备，以及进行债务重组、处置抵债资产时收回现金低于债权或资产账面价值的损失。对此，审计人员应针对不良资产贬值过程中的各个环节，确立相应的审计重点，对报表中列示的各种资产贬值损失进行审查：

(1) 不良资产的折扣和现值是否依据《金融资产管理公司不良资产折扣和现值计算办法》（以下简称《办法》）进行计算并经批准；

(2) 呆账准备和资产减值准备计提所依据的相关资产检查和评估过程是否依照正规程序进行,准备的计提是否真实合理,是否按照差额计提或转回;

(3) 对于债权重组损失和处置资产损失,更要仔细核实其业务处理审批手续是否完备;资产处置是否坚持公平、公正、公开和择优、竞争的原则;重组与处置的资产出售、转让前是否由有资格的资产评估机构进行评估;资产评估是否符合国际惯例,采用国际上普遍接受的方法;对资产处置损失的确认和管理是否严格按照规定程序办理。

3. 对不良资产处置过程进行跟踪审计。对 AMC 进行审计时,如果仅仅依靠常规审计手段,对资产处置的相关财务资料进行事后的审查,往往很难发现并且防范国有的资产流失。道德风险一般发生于不良资产管理和处置的具体过程之中,并且不良资产之间个体差别很大,资产处置价格是否公平合理也缺乏通行的、客观的衡量标准。因此,对 AMC 的审计,很大程度上要依据金融资产管理公司条例和不良资产处置管理办法的有关规定,对具体资产处置项目进行全程跟踪,从业务程序上检查其是否严格实行“集体审查、分级批准、审处分离、上报备案”的办法,公司资产处置是否坚持公平、公正、公开和择优、竞争的原则,对资产处置损失的确认和管理是否严格按照规定程序办理。针对众多的处置项目,要想做到面面俱到是不可能的,必须对处置项目进行筛选,做到具有针对性、代表性。对资产处置过程的跟踪审计,应针对不同处置环节中可能产生的风险,确立相应的关注重点。

(1) 资产调查和接收阶段。在资产剥离的过程中,如何界定不良资产的范围成为关键的一环。目前的规定是:剥离不良资产要以贷款的清晰分类为基础,先按贷款分类方法将贷款分为五类:正常类、关注类、次级类、可疑类、损失类,然后对后三类进行剥离。在具体操作中,为防止不良资产度量上可能出现的过紧和过松现象,应注意主观判断和技术分析相结合,以及资料收集的真实性与可靠性。由于信息不对称风险的存在,AMC 必须详细翻看剥离材料,实地查看实物资产、走访客户,了解并选择具备改造潜力的银行贷款予以接收。但是由于时间及其他客观条件的限制,AMC 为提高处置效率,降低处置成本,尤其是对小额负债的债务人不可能采取详尽的调查手段以求穷尽信息,因此,这些资产调查的基本工作往往都很不深入;另一方面,工作人员有时没有充分发挥主观能动性,使有可能充分掌握的信息没有掌握清楚。信息的缺失使资产公司对不良资产的选择接收、管理和处置都有很大的困难。当债权人与债务人在进行商务谈判时,对债务人所陈述的企业偿债能力的真实性缺乏可靠的判断依据,往往难以实现资产价值的最大化回收。

在这一阶段,审计人员应关注的范围不仅包括有关规定是否得到执行,还应包括资产公司进行资产调查工作的质量。

(2) 不良资产现值折扣工作、资产评估和重新定价阶段。为寻求资产处置的量化依据,财政部要求 AMC 在做好资产调查的前提下做好现值折扣工作,并把不良资产的折现结果当做考核 AMC 经营业绩的重要依据。按照财政部的规定,非呆账贷款计算出的现值折扣率最低为 30%,但在具体运作中却有很大距离。各行剥离的许多不良资产虽未列入国务院特批剥离的呆账贷款范围,却是事实呆账贷款,有些甚至即将破产清算,处置结果回收率近乎于零。审计人员在对其审计时,应查清事实,确定差异是接收资产实际质量原因还是人为因素导致国有资产价值被有意压低。

不良贷款在持有期间,AMC 要对贷款质量进行定期的内部评估和检查,充分考虑相关抵押物的价值等情况,计算检查中发现的贷款本息损失,并经公司内部授权后于检查当期予以确认,提取特别呆账准备。对于贷款在持有期间发生的本息损失,审计人员应检查其原因是否客观真实并合理,有无因玩忽职守导致债务人逃废债务,加大资产处置风险和损失的现象,或内外勾结,有意压低资产价值的嫌疑。

AMC 从银行处接收或从债务人处取得的待处置资产,在持有期间,应根据资产的风险程度,对其价值进行定期内部评估和检查。由于某些原因导致资产评估公允价值低于账面价值时,应按照差额提取待处置资产减值准备。对于待处置资产在持有期间发生的减值损失,审计人员应检查其原因是否属于财务制度规定的应提取减值准备的范围之内,减值准备的计算和提取是否符合相关规定,等等。

(3) 资产处置方案制订和审批阶段。在资产处置方案制订和审批过程中,由于管理人力与工作量的不成比例,业务人员力不从心,以及由于 AMC 业务的特殊性,不可避免地在处置方案制订、债务减免计划、中介机构选择等关键环节容易发生投机风险或内部人控制的现象。原贷款情况复杂,母体行一剥了之,而 AMC 尚未掌握具体情况,业务风险大;项目处置监督不力,容易发生内幕交易、人情交易,侵蚀国家利益;或者内外勾结有意放水,泄露不良资产折现计算结果,泄露项目处置方案等公司重要商业秘密等情况,使处置陷于十分被动的境地,影响了资产回收成功率。此外,内部人了解公司内部运作程序,在制订资产处置方案时内部人会利用集体决策的误区,采取规避风险的方法,制造决策陷阱,使损害国家利益的方案看上去合理合法。

为了防范资产处置方案制订和审批过程中的投机风险和内部人控制风险,审计人员应检查公司资产处置审核机构的设置及人员构成是否符合相关规定,资产处置方案是否严格遵循审批程序,有无先处置后补议、超越权限或未经规定程序审批同意擅自处置资产等现象存在;对资产处置专门审核机构的资产处置审查意见和表决结果是否如实记录,并形成会议纪要;方案的制订、

审批、实际执行及处置结果的核算是否分离。同时,抽取个别资产处置方案,依据国家有关资产评估、价值认证及商品(产权)交易等方面的法律法规和同类资产的市价,进行评估复查,并对委托外部评估、审计的必要性,外部评估的独立性和合法性,公司内部评估方法的适当性,资产定价的合理性,公司组织竞标、竞价活动的合规性,评估、审计费用和处置费用的合理性,处置行为和程序的合规性等作出判断。

(4) 资产处置方案实施阶段。资产处置业务一部分是银行原有的传统业务及延伸,一部分是投资银行业务的前身,还有一部分是全新的业务。对于相当一部分债转股企业来说,要求 AMC 的经营管理人员不但要懂得资本运营,同时还必须要懂得对企业生产业务的重组。这些技术操作由于业务人员自身素质的限制,往往使处置最大化得不到有效实现。再加上由于权利和义务不对称导致道德风险的产生,使得资产处置实际操作实施过程成为风险较大的一个环节。审计人员应关注以下方面:

a. 公司以债权重组、债转股、出售、出租等方式处置资产时,是否先经合法、独立的评估机构评估,根据评估价值协商确定折股价或底价,并合法、合理地评估、认定回收资产的公允价值,资产评估和资产处置是否职责分离。

b. 公司资产处置是否执行了回避制度,公司任何个人与被处置资产方、资产受让(受托)方、受托资产评估机构等有直系亲属关系的,在整个资产处置过程中是否予以回避。

c. 公司转让不良资产时,原则上应采取竞标、竞价方式。公司在处置资产的过程中应及时取得有关评估、竞标、竞价、公证的法律文书。公司资产处置必须杜绝暗箱操作,严禁私下处置和内部交易。

d. 资产在采取各种方式进行处置的过程中,业务人员是否尽职尽责。例如以物抵贷中是否合理预期抵货品的变现能力和设计有效的保护措施;拍卖中如何挖掘潜在客户、把握拍卖处置时机,确定合理底价,公正选择中介机构,控制费用,防止回扣、佣金及暗箱操作等;协议转让时是否做好尽职调查,了解各买家的资金财务状况,考虑市场综合因素,确定底价,协商谈判;等等。

e. 公司是否按照国家档案管理的有关规定,严格加强资产处置档案管理;资产处置过程和结果的资料是否完整、真实;公司及其个人是否对资产处置方案和结果保守秘密。除国家另有规定以及公司为了处置资产必须公布有关信息外,严禁对外披露公司资产处置信息。

f. 是否存在未经规定程序审批同意,放弃公司应有、应得权益;未经规定程序审批同意,擅自更改处置方案;隐瞒或截留处置资产、回收资产和处置收入;弄虚作假,任意夸大或缩小资产损失;内外勾结,串通作弊,压价

处置资产；谋取小集体利益和个人利益；其他可能造成资产损失的行为。

4. 适当关注 AMC 的内部利益分配和奖励机制。根据有关规定，国家主要考核 AMC 处置不良资产的现金收入，国家对 AMC 按照现金回收净额的 1%~1.2% 予以奖励。年度执行中，AMC 可按每季度现金回收净额的 6‰ 预提奖励基金。会计年度终了，财政部根据 AMC 年度执行情况进行考核并清算。

由于 AMC 处置不良资产金额巨大，由此而产生的奖励金额也比较可观，这就使某些资产的处置可能受到利益驱动的影响，盲目追求迅速变现而导致国有资产的流失。审计人员应对报表中相关奖励资金的划拨、运用及分配情况予以适当关注，检查奖励金额的确定依据是否合理，相关资产处置项目的现金回收是否真实、合理，业务处理是否遵循相关规定。

作者：审计署审计科研所 韩乃志
北京外国语大学 应惟伟

对加强审计机关政治功能 建设的思考

(《审计研究简报》2007年第二期)

一、政府部门的功能包括政治功能与执行功能

政府作为国家的行政管理机关,是国家各项重要职能的直接体现者和执行者。政府职能主要包括政治职能和具体的执行职能(包括经济职能、社会管理职能等)两个方面。政府的政治功能是指政府在国家和社会中所起的政治作用。政府的政治功能包括政治统治功能、保卫国家主权的功能和民主功能等。无论什么国家,政治功能都是政府的基本职责和主要作用,但“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了这种社会职能时才能持续下去”。^①所以政治功能总是以执行功能为基础的。

现代政府活动的主要方式就是制定和实施一定的政策。在各个国家中,政府的政策数量最多,政策活动的制度化程度最高,是政策系统的核心主体,在公共政策过程中具有基础性的地位和作用。我国的中央人民政府是全国人民代表大会的执行机关,同时是国家最高的行政管理机关。国务院作为中央政府,享有宪法赋予的各种行政管理权力,统一领导全国行政事务。它的权力主要包括行政立法权、法律提案权、授权立法、行政管理权、经济管理权、社会管理权、外交管理权等。政府作为国家行政机关,它的决策活动和执行活动都属于依法行政的范围。国务院下属的各个部门在依法行使国务院规定职权的同时,也独立行使一些重要的行政决策权力和领导权力。通过这些部门行使的这些实际权力,国务院制定政策的许多活动实际上是体现在国务院各部门的身上。这些部门是政府权力结构中的核心要素,它们实际控制了政策制定过程中的一些重要环节;在一些政策制定活动中,它们甚至是主要的制定者。

由此可以说,审计机关作为一个政府部门,其肩负的职责同样应包括政

^① 江泽民,“十六大”报告。

治功能与执行功能。其中审计署的政治功能可具体体现为：制定审计政策和实施对审计事业的宏观管理职能；为立法机构提供决策意见和监督服务；为执政党的执政活动提供信息和监督服务；与其他政府部门和单位进行沟通，推动其落实审计结论，完善管理制度，提高工作绩效；加强与公众和其他政治团体的联系，在执行审计业务的基础上促进民主与法制建设等。执行功能是指具体办理有关事务的功能，主要是具体开展各种审计业务。

二、审计机关政治功能的价值

强有力的执行功能是审计机关发挥作用的基础。不容置疑，审计机关在过去的工作中完成了大量的具体审计任务，查处了一系列经济领域中的违法乱纪行为，维护了国家的财政经济秩序，对国家政治、经济和社会的发展作出了巨大贡献。如果把这种直接开展审计监督的执行力量看成是一种“审计硬力量”的话，那么审计机关的政治功能就可以是一种不可或缺的“软力量”。

就审计署现有的职能来看，在国务院“三定”方案中规定的审计署职能主要是直接开展审计的执行功能，而相关的政治职能却只有一条，即“拟定审计方针政策，参与制定审计、财经方面的法律、法规；制定审计规章制度并监督执行情况；办理地方性审计法规和规章的备案审查；组织领导、协调监督各级审计机关的业务”。如果看审计法中确定的职能，则没有一条政治职能。同样，如果我们考察其他中央政府部门的职能可以发现，大多数的中央部委，在国务院确定的职能中政治职能都占有较大的比重。如农业部的职能中前五项全部是政治职能，教育部的职能也是以制定政策、标准，规划、协调和管理等政治功能为主。^①

从实践来看，审计署现有的力量中，绝大多数工作是在执行具体的审计任务。在现有的下设机构中，所有的特派员办事处和派出局都属于纯粹的执行机构，机关业务司局也将最主要的力量用在了执行具体审计业务上，而综合部门也主要是为业务部门开展审计业务服务的，真正从事政治职能的部门和人员数量非常有限，在与政治职能相关方面投入的力量明显不足。

执行功能只有与政治功能相结合，才能最大限度地发挥其作用。分析审计署最近几年所取得的成就与所产生的巨大社会影响就可以发现，正是由于审计署重视了政治功能的建设，如加强对立法机关的报告与服务，重视发挥社会公众的监督作用，关注政府制度的建设，致力于人民民主与法治意识的提高等，才使得审计机关的执行成果发挥了作用，得到了社会的认可，并为

^① 中国政府网。