

论审计工作 发展的战略问题

高 奇

中国审计出版社

论审计工作发展的战略问题

高 奇

中国审计出版社

论审计工作发展的战略问题

高 奇

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

北京外文印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

*

787×1092毫米 32开 印张6.75 150千字

1991年6月第1版 1991年6月北京第1次印刷

印数: 1—7000册 定价: 平 2.80元 精 5.50元

ISBN 7-80064-106-6/F·57

登高而瞩远，谋定而后战

——编者的话

近些年来，对社会经济发展战略的研究正成为理论界关注的一个新热点；但是在审计领域，有关发展战略问题的研究迄今却几乎是个空白。中国的社会主义审计是一项崭新的事业，可资借鉴的经验不多，唯其如此，也就更需要我们具有战略眼光，对现今以至未来的审计发展方向和道路认真探究，作出符合中国国情的选择，逐步建立具有中国特色的社会主义审计发展模式，高奇同志的《论审计工作发展的战略问题》一书，正是落笔于此而着眼于斯的。

高奇同志在中国改革、开放、实现社会主义现代化这一宏大的历史和社会背景下，把审计纳入整个社会经济运行系统，对审计与改革的关系，审计与社会主义商品经济的关系，审计与社会监督的关系等等，均作了比较深入透彻的研讨和合乎实际的剖析，并在此基础上进一步阐述了审计的地位和作用，提出了审计工作如何向较高层次发展的一系列战略设想。这种从系统的角度研究审计工作发展的战略不仅是

审计研究方法的一种突破，也开辟了审计领域的高层次研究——战略研究。

所谓战略研究，即是沟通理论与实践，把审计基本任务的阐述，规律性的探索和规范化的要求结合起来，把方法论的研究与方法的优化选择以及经验的总结与汲取融为一体，以求得历史性、现实性与逻辑性的统一，进而确定审计在某一特定历史阶段的宏观发展战略。发展战略的研究不同于纯理论的研究。纯理论如果脱离了实际，则不免变成坐而论道式的清谈，或者陷入门户日多的争辩；它也不同于纯实务的研究。缺乏理论导向的实务容易拘泥于琐屑，昧于大道而沦入繁琐的事务。换言之，审计战略研究的着眼点不在审计的基本概念、任务和职能，也不在审计的方法、技巧和手段，而在于从宏观的角度，确立审计发展的方向和道路，根据某一特定历史阶段审计所面临的主要任务，制定出相应的战略措施。用理论指导实践，在实践中发展和完善理论，使理论与实践不致各循一途，游离或背离开去，这也正是本书的最大特色。

当年，宋太祖赵匡胤曾嘲笑那班年年忙于草拟老一套官样文章的皇家秘书官们：“颇闻翰林草制(起草官方文书)，皆检前人旧本，改换词语，此俗所谓依样画葫芦耳。”^①时人陶谷作诗云：“堪笑翰林陶学士，年年依样画葫芦。”这大概算得上是由于工作上缺乏战略研究而丧失主动性，只得蹈袭旧规的一个历史例证吧。而审计工作若想不因循老套，

①：宋、魏泰《东轩笔录》

II

故步自封，不搞“年年依样画葫芦”式的数陈旧事，恐怕除了开展战略研究而别无他途。开展战略研究，需要坚实的马克思主义理论基础，也需要做细致的调查研究，力行此道，不光能改进我们的工作作风，促使理论与实践更密切地结合，而且能不断地开创出审计工作的新领域和新局面。不妨说，心存乎全局，谋定于未战，才能“运筹于帷幄之中，决胜于千里之外。”因此，高奇同志的这本书，也就算得上桂林之一枝，昆山之片玉，自会肇启更多有志于进行审计战略研究的人，把审计战略研究推进到一个更高的水平上来。

1991年5月于北京

前 言

在我国社会主义条件下实行审计监督制度，是一项崭新的事业，对其发展道路需要进行精心探索。关于中国审计工作发展道路的研究，大体可分三个方面，即：审计理论、审计实务和审计工作发展战略。这三者相互独立而又互有联系，在探讨研究过程中，应当结合考虑，以发挥其总体效能，取得更好的成果。审计机关建立七年多来，广大审计人员和社会上的专家、学者，在这些方面做了大量工作，出了不少研究成果，对推动我国审计事业的发展，起到了重要作用。总的看来，三者之中，人们对前两者似乎关注得更多一些，发表的著述、文章也较多；对后者似乎关注得比较少一些，发表的著述、文章也较少。

应当看到，关于审计工作发展战略问题的研究，对于我国审计事业的发展关系极大。它既不同于审计理论的探讨，又不同于审计实务的研究，相对而言，它对推动审计事业的发展，更具有现实性和直接推动力。这一点，已为审计工作几年来的实践所证明。因此，需要加强这方面的研究工作，从而不断得出正确的结论，用来指导实践，使审计工作在各

个领域、各个时期，都能较顺利的向前发展。

审计工作发展战略问题的研究，初步看来，大体包含以下几个方面内容：审计工作的发展方向；审计工作比较长远的规划和设想；审计工作的方针、政策；审计工作一定时期内的任务、目标和重点，等等。而所有这些，既相互区别，又相互渗透和包容，应当有机地联系起来研究。

进行审计工作发展战略问题的研究，一般说来应当注意以下几个方面的问题：

要从我国国情这一大环境着眼。比如，我国是中国共产党领导下的发展中的社会主义国家，以公有制经济为基础，实行改革、开放和计划经济与市场调节相结合的政策；要持续、稳定、协调发展国民经济，两个文明一起抓，逐步实现“四个现代化”；我们的国家大，审计对象为数众多，各地的经济发展和改革进程有很大差别，我国的审计监督在国家对经济活动的监督中，属于较高层次，是宏观调控的重要组成部分，等等。所有这些，都必须作为研究审计工作发展战略问题的前提，贯彻、体现于研究的内容和成果之中。如果离开这一大的前提，那么，研究工作就可能走上斜路，研究得出的结论，也会是错误的。

要树立实践第一的观点。真知出于实践。处于审计第一线的同志，直接从事审计工作，最了解实际情况和存在问题的症结所在，也最富有创造力。因此，必须深入基层调查研究，听取基层同志的意见，发现和总结他们的经验，从而占有大量第一手材料。这样，研究工作才能做到有的放矢，出的成果才能比较地符合实际，对指导审计工作才会有实效。

同时，对研究得出的结论，还应拿到实践中去检验，坚持正确的，修正错误的，使之不断丰富、完善和发展。相反，如果脱离实际，只浮在上边坐而论道，凭主观臆断，搞闭门造车，那么，研究出的成果只会成为空中楼阁，徒有虚名而无实效，搞得不好，还会导致审计工作的失误。

要运用辩证唯物主义的观点和方法。要全面的而不是零星的占有材料；对问题要从多方面加以分析，力求避免片面性。要深入进行分析，找到问题的实质所在，切忌肤浅，满足于表面现象。要发展地看问题，不能把事物看死，一成不变，以致得出形而上学的结论。

要立足于总结自己的经验。自己的经验产生于我国的土地上，经过实践的检验，适合于我国的国情，因而最有生命力，最可宝贵。对此，绝不能低估，更不能妄自菲薄。但同时，要借鉴外国的一些好的做法，把那些适合于我国国情的东西拿过来，为我所用。搞闭目塞听，对发展我国的审计事业是有害而无益的。

上面谈到的研究审计工作发展战略问题应当注意的几个问题，就许多同志来说，可能是老生常谈，但根据眼下研究工作中的一些流弊，确有重新提起，引起一些人注意的必要。

总起来讲，我们应当提高对审计工作发展战略问题研究的认识，把这项工作提到重要议事日程上来，给予足够的重视，在规划和安排审计工作时，统筹予以考虑。要调整和加强从事这项工作的力量，逐步建立起一支有马列主义、毛泽东思想水平，能够掌握党的方针、政策，比较熟悉审计工作

业务，懂得宏观经济管理知识，并有一定文学素养的研究队伍。要把从事专门研究，同广大审计人员和社会上的专家、学者的研究结合起来，以便更好地发挥审计战略研究的作用。审计机关的领导同志，应当亲自抓这项工作，并亲自参与研究。总之，要采取措施，从各个不同方面，把这项工作加强起来，以求不断取得研究成果，推动我国审计事业的发展，走出一条具有中国特色的社会主义审计监督的道路。作者有兴趣参加到这个研究行列中来，所以把近几年发表的有关这方面的文章，汇编成书予以付印，以起到抛砖引玉的作用，同审计界的同志们共同研究探讨。

作 者

1991年5月于北京

目 录

第一部分 理论篇

1. 论我国审计学的性质…………… (3)
2. 社会主义条件下审计监督工作的特点和原则 …………… (13)

第二部分 政策篇

1. 审计监督要为经济改革服务 …………… (27)
2. 论发展社会主义商品经济与加强审计监督 … (30)
3. 在改革中发挥审计监督的作用 …………… (38)
4. 改革在深化 审计要加强 …………… (45)
5. 坚持依法审计 促进建立社会主义商品经济秩序 …………… (49)
6. 积极发挥审计监督在惩治腐败斗争中的作用 …………… (57)
7. 论审计工作制度化法制化规范化 …………… (61)
8. 坚持党性原则 严格审计执法 …………… (69)
9. 审计工作应逐步向较高层次发展 …………… (77)
10. 充分发挥审计监督较高层次的作用…………… (84)
11. 积极开展审计监督的公开批评…………… (94)
12. 坚决贯彻五中全会精神 加强审计监督工作 …………… (101)
13. 论正确处理审计工作中各方面的关系 …… (105)

第三部分 实务篇

1. 积极做好承包经营责任审计…………… (119)
2. 积极开展农业资金审计 促进农业稳定
发展…………… (126)
3. 论我国的社会审计…………… (132)
4. 进一步发挥内部审计在治理整顿和深化改革
中的作用…………… (139)

第四部分 经验篇

1. 改进审计工作的领导方法…………… (149)
2. 切实加强审计队伍建设 提高审计人员
素质…………… (155)
3. 加强信息调研工作 推动审计监督在宏观调
控方面发挥重要作用…………… (160)
4. 认真做好聘请特约审计员的工作…………… (168)
5. 推荐鞍钢的内部审计工作经验…………… (174)
6. 一份审计统计资料引起的思考…………… (179)
7. 借鉴外国审计工作经验 加强友好合作…… (184)
8. 积极开展国际审计领域活动 借鉴外国好的
经验——最高审计机关亚洲组织第三次大会
和第二次国际讨论会纪实…………… (186)
9. 关于审计公文写作的几个问题…………… (192)

- 后记 …………… (202)

理 论 篇

论我国审计学的性质

根据宪法的规定，我国县级以上各级人民政府已普遍建立审计机关，广大审计人员正积极开拓，努力开展审计工作。为正确进行审计监督，从理论上研究和探讨我国审计学的性质，是我们面临的一项重要任务。

一、研究审计学性质的前提

研究探讨审计学的性质，首先应当明确所要研究的对象，这就是具有中国特色的，符合我国社会主义制度的，促进社会生产力发展的审计学。因此，第一，必须用马克思主义的立场、观点和方法，结合中国的实践来研究。第二，必须克服某些陈腐过时的理论影响，彻底摆脱那些妨碍社会生产力发展的经济理论的束缚，才能实事求是地进行研究。第三，不能照搬外国的审计学理论，以外国审计学的概念来研究中国的审计学，而必须从我国的实际出发，结合我国的国

* 本文发表于1986年4月。

情和审计工作的实践，借鉴其中有益的部分。

二、确定审计学性质的主要标志

确定审计学的性质，首先要研究审计所要解决的矛盾的性质。毛泽东同志在《矛盾论》中指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的矛盾特殊性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象”。探讨中国审计学的性质，首先要明确国家规定的审计机关的任务和职责。

我国宪法规定：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，进行审计监督。”“审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其它行政机关、社会团体和个人的干涉”。《国务院关于审计工作的暂行规定》指出：“审计机关是代表国家执行审计监督的机关。通过对国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支，财政金融机构、企业事业组织以及其它同国家财政有关的单位的财务收支及其经济效益，进行审计监督，以严肃财经纪律，提高经济效益，加强宏观控制和管理，保证经济体制改革的顺利进行”。

上述这些法律、规定说明，我国审计监督所要解决的矛盾是监督政府各部门、各级地方政府、财政金融机构和企业事业单位的财政财务收支的真实性、合法性和有效性。

从国家赋予审计机关的任务和职责可以看出，实行审计监督是国家的一项重大任务，是国家执行经济管理职能，实行经济监督的一个重要组成部分。这特别在当前实行经济体

制全面改革的形势下，国家对经济工作的行政控制逐步减少，必须完善经济控制办法；直接控制逐步减少，必须建立有效的宏观控制体系，以保证经济体制改革和经济建设顺利地健康发展。审计监督属于宏观控制领域，是加强管理和监督的不可缺少的重要方面，是使对外开放，对内搞活政策顺利实行的重要保证，必须在加强财政经济活动的宏观控制方面充分发挥作用。

从我国审计监督所要解决的矛盾的性质进行分析，审计机关属于国家的经济监督部门，审计监督是国家执行经济监督职能的一个重要手段。这同1977年最高审计机关国际组织通过的《利马宣言》中说的，“最高审计组织的审计目标——财务管理的合法性，合规性，效率、效果和和经济性——基本上是同等重要的”，可以说大体是一致的。

三、审计是用科学的手段实行经济监督

审计与其它经济监督部门的职责既有联系又有区别。最主要的区别是，它在解决财政财务收支的真实性、合法性和有效性这一矛盾时，是通过审计这一特殊科学手段，对财政财务收支进行审计来实现的，而不是用其它经济监督的办法和手段来实现。

审计监督的科学性主要表现在，它对被审计单位的财政财务收支的真实性、合法性和有效性所作的评价结论和决定，是客观公正的，同时是有充分的原始资料作为证据的，就是说主要表现在实事求是上。有的同志说，独立性也是审计科学性的一个特点，看来是不准确的。因为审计的独立