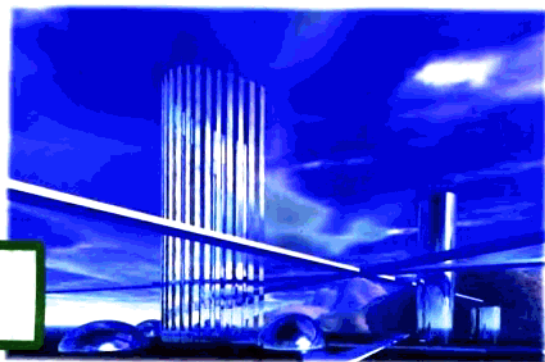


审计监督与改革发展

主编 邓炎辉



宁夏人民出版社

审计监督与改革发展

编辑人员

主 编 邓炎辉

副主编 李俊贤 卢苏萍

编 辑 张序述 袁善文 梁雪铖

陈醒民 王金平

前 言

我国的社会主义审计监督制度,是在改革开放大潮中建立并发展起来的。当今中国,改革是大局,发展是硬道理。为了总结探索审计工作为改革开放服务、促进社会经济发展的经验,为了向宁夏回族自治区成立40周年献礼,为了纪念我区审计机关成立15周年,我们选编了《审计监督与改革发展》这本文集。

我区审计机关成立以来的15年,是艰苦创业、奋发进取的15年,也是不断研究探索、开拓创新的15年。尤其是《中华人民共和国审计法》颁布3年多来,我区广大审计工作者高举邓小平理论伟大旗帜,认真贯彻执行《审计法》,以经济建设为中心,围绕经济体制和经济增长方式的根本转变,坚持依法审计原则,积极履行监督职能,认真开展财政预算执行情况和其他各项审计,进行了广泛的实践和探索。这本《审计监督与改革发展》中编入的46篇文章,都是我区审计工作者在《审计法》颁布实施后撰写的。其中大部分曾在区内外报刊上发表或在有关会议上作过交流。这些文章贴近审计实践,贴近改革发展,贴近政策法规,涉及财政、金融、国有企业、行政事业等各项审计,囊括了审计执法、干部培训、精神文明建设以及内部审计、社会审计等诸多方面的内容。在总结实践经验的基础上,从理论高度作了有益的探讨研究,反映了我区审计工作者近年来的审计学术成果。马克思主义认为,来源于实践的理论高

于实践,并能用以指导实践。我们相信,这本文集的出版,对于总结我区《审计法》颁布以来的新经验,促进审计理论研究工作的深入,推动我区审计事业的发展,必将有所裨益,起到积极作用。

党的十五大确定了我国在本世纪末和下世纪初改革开放和社会主义现代化建设的总体目标,强调经济体制改革要有新的突破,政治体制改革要继续深入,精神文明建设要切实加强,各个方面相互配合,全面推进经济发展和社会进步。这为我国今后的经济发展奠定了坚实的基础,也对审计监督工作提出了新的更高的要求。这本文集的出版,是我区审计科研工作的一个新起点。”路漫漫其修远兮,吾将上下而求索”。全区广大审计工作者,将认真贯彻、落实十五大精神,进一步高举邓小平理论伟大旗帜,加倍努力,勤奋工作,在审计实践和理论研究上取得更新的突破,更快的发展,为促进改革开放和发展社会主义市场经济作出新的更大的贡献。

由于我们水平有限,这本文集难免有疏漏、失误之处,敬请各位读者批评赐教。

邓炎辉

1998年6月

目 录

以十五大精神为指导 推动审计工作上台阶	邓炎辉 (1)
全面贯彻《审计法》 强化审计监督职能	延 辉 (9)
试论社会主义市场经济体制下的审计监督	李宗文 (20)
端正思想认识 严格审计执法	张序述 (28)
对审计执法几个问题的思考	秦 合 (37)
在十五大精神指引下进一步强化审计	
监督	苏新民 王东风 (43)
坚持依法审计 增强执法力度	封彦智 (49)
审计监督要为宏观经济调控服务	吴 起 (54)
健全审计法律体系 严格审计执法	卢大亮 (60)
坚持依法审计 防范审计风险	王惠敏 (65)
强化风险意识 提高审计质量	王超凡 王红蕾 (72)
当前审计执法存在的问题及对策	吴国兴 (77)
浅议同级财政审计重点之把握	李俊贤 (84)
精心组织 稳妥实施 切实搞好“同级审”	封彦智 (91)

认真贯彻《审计法》 努力搞好“同级审”	孙守虎 (97)
财政“同级审”应处理好六个关系	王 洋 包作军 (105)
财政“同级审”应注意四个结合	靳 辉 (111)
把建设项目审计与财政“同级审”结合 起来	魏赤英 刘顺学 (116)
对预算单位银行账户审计的几点思考	徐 树 (121)
对账户入手审计几个问题的认识	梁雪铖 (130)
浅谈账户审计的步骤和技术方法	马 其 (138)
简析预算外资金的管理与监督	陈醒民 (144)
试论金融审计的加强与改进	武斗垣 (151)
浅谈经济效益审计	袁善文 (158)
企业国有资产审计势在加强	刘宁生 李仁华 (166)
确保国有资产的完整和有效	康宏翔 (172)
围绕企业改制 开展审计监督	李文庆 (178)
商品流通企业行业审计应注意的事项	刘学礼 (183)
突出三个重点 搞好商贸审计	李自辉 (188)
对商业企业内部财务监督的思考	杨月琳 (194)
强化内部审计监督 促进企业健康发展	段业双 (201)

认真总结 开拓创新 深化行政事业审计	李笃弼 (209)
抓住特点 把握关键 搞好行政事业审计	胡克勤 (216)
学习贯彻《审计法》 加强行政事业审计力度	王万成 (222)
树立创新意识 强化扶贫资金审计	郭世忠 (227)
切实加强以工代赈资金审计	罗遵义 (233)
加强扶贫资金的监督管理	白 蓉 (241)
加强宁夏内部审计工作的几点认识	卢苏萍 (247)
认真贯彻《审计法》 推动内审工作上台阶	李拔烈 (252)
加强建设 严格管理 促进社会审计发展	王金平 (257)
发展社会审计 服务经济建设	赵 峰 (264)
加强党风廉政建设 树立良好审计形象	沈吉言 (270)
适应市场经济需要 培养跨世纪审计 人才	徐嘉云 王淑兰 (275)
有针对性地搞好审计干部教育培训	水建国 (282)
对审计目标管理的思考	李向东 宋晋钧 (287)
关于加强审计理论研究工作的思路	梁思实 (294)

以十五大精神为指导 推动审计工作上台阶

邓 炎 辉

党的十五大确立了邓小平理论在全党的指导地位，并在深化经济体制改革和健全宏观调控体系等方面有了一个全新的突破，为我们审计事业的进一步发展指明了方向。在学习贯彻十五大精神中，我们要结合《审计法》的贯彻执行，进一步解放思想，及时调整工作思路，努力拓宽视野，以新的思想境界，新的精神面貌，新的工作方法，适应新的形势，推动宁夏审计工作上台阶。

一、牢固树立审计工作为地方经济建设服务的指导思想

以经济建设为中心，这是我党确立的新时期社会主义现代化建设事业基本路线的核心内容。审计机关是各级政府专司经济监督的职能部门，为经济建设服务，是审计工作贯彻落实党的十五大精神的具体体现，是国家审计机关的本职，也是审计事业自身发展的需要。地方经济是社会主义宏观经济的组成部分，宏观和微观是相对的，无数微观经济的总和，就是宏观经济。各级审计机关都要严守审计监督的基本职责，维护一方经济的正常运行，就是在大局上促进了国家的宏观调控。也只有这样，审计工作才能得到地方领导的肯定和支持，审计监督才能大有作为。因此，

我们必须以服务于地方经济建设为出发点，搞好各项审计工作。

1. 严守监督职责，加强微观审计，促进宏观调控。各级审计机关绝不能离开监督谈服务，必须运用审计监督手段，坚持依法审计，依法处理的原则，强化对各级政府机关、企事业单位的审计监督，查处违反财经纪律的行为，促进落实地方政府的改革措施，维护本地的经济秩序，规范市场行为。

2. 从地方实际出发，突出审计监督重点。我区审计工作应从宁夏的区情出发，抓住对全局有重大影响的重点部门、重点单位、重点资金，开展审计监督。当前，应在增加财政收入、推进企业改制、加大农业投入、增强扶贫攻坚力度、进行政府机构改革等方面发挥审计的作用，对有关单位、有关资金、有关问题注意监督检查，对影响、干扰改革和正常经济运行的突出问题查深查透，揭露问题，严肃处理，并提出整改措施。

3. 积极开展审计调查，为地方党政领导提供决策依据。审计工作要想党政领导所想，急群众所急，干改革所需，紧紧围绕地方经济改革中的热点难点问题、党政领导关心的重点问题和对群众生活影响较大的焦点问题搞好审计调查，揭示矛盾，分析原因，提出有参考价值的审计报告，为各级政府决策提供依据。

4. 积极主动参与改革。当前，社会正处在转变时期，法规制度一时还难以完善。各级审计机关要“不等、不靠、不要”，即对一些地方政府改革要积极投入，主动参与，不要等经验，靠领导，要政策。要通过我们扎扎实实的工作，出作法、出经验，为完善政策提供依据。一定要从地方改革大局出发，进行探索，以“三个有利于”为标准，辨别是非，作改革的促进派。

二、围绕促进实现两个根本性转变，加强审计监督

党的十五大提出，要积极推进经济体制和经济增长方式的根本转变，努力实现“九五”计划和2010年远景目标，为下世纪

中叶基本实现现代化打下坚实的基础。显而易见，实现两个根本性转变是我国经济体制改革的基本目标，对我国实现现代化具有深远的意义，其涉及面之广、影响之深，都是前所未有的。实现两个根本性转变不仅仅是上层建筑领域的深刻变革，而且是对原有经济基础的一场深刻的革命，必然带来所有制结构 and 经济利益分配格局的变化。因此，审计监督的对象、重点也要与之相适应。当前，应抓住对改革开放有重大影响的三大块资金，加强审计监督，促进实现两个根本性转变。

1. 加强对财政资金管理和使用情况的监督检查。财政是国家宏观调控体系的重要组成部分。国家财政既是促进改革的源头，也是深化改革的归宿。加强财政管理，增加财政收入，规范财政收支行为，是实现两个根本性转变的首要问题，也应是审计监督的重中之重。因此，各级审计机关要把强化财政资金的审计监督，作为主要的经常性的工作来抓。要不断完善“账户入手，下审一级”的审计方法，对组织和参与预算执行、握有资金调拨权和管理使用大宗财政资金的部门和单位进行重点审计。通过审计，揭露当前预算资金使用中的损失浪费现象，促进财政税收管理水平的不断提高，规范财政收支秩序，提高财政资金使用效益。

2. 搞好企业审计，保障国有资产安全有效。当前：一要搞好对国有大中型企业、企业集团和国有资产占控股地位或者主导地位的企业审计监督，在国有企业改组、改制、改造和加强管理中积极发挥审计监督作用，防止国有资产在产权变动过程中流失，促进企业提高经济效益。二是要进一步加强对金融企业的审计监督。我们要汲取国际上一些地区发生金融危机的教训，针对一些金融机构资产质量不高，效益差，潜在风险大的现状，要紧紧围绕深化金融体制改革、整顿金融秩序、防范和化解金融风险这

一主题，重点对国有金融机构资产负债和盈亏真实性进行审计监督，维护和促进金融资产安全、高效、稳健运行。三是注意探索社会主义初级阶段公有制多种实现形式，如对股份合作制、集体所有制等企业的审计监督办法。坚持“多做、少说、不争论”的原则，积极探索有效的审计监督办法，维护国有资产的保值增值，维护市场经济秩序。

3. 强化对社会公共资金的审计监督。随着改革的深化，养老保险基金、医疗保险基金和失业保险等基金数额愈来愈大，其管理、使用的好坏，直接关系到人民群众的生活和社会安定，关系到社会保障制度改革的成败和其他各项改革的进程。以前，我们已对一些资金进行了审计或调查，发现了一些问题，有的问题还比较突出、比较严重。今后，各级审计机关要逐步加强这方面的审计监督。首先，要开展审计调查，摸清社会公共资金的种类、底数和管理使用状况，作到心中有数；其次，要加强审计监督力度，要把社会保障资金的管理、使用情况纳入经常性的审计监督之中，规范公共资金的管理和使用。

三、切实提高审计质量，防范审计风险

审计监督的目的是保障财政财务收支的真实、合法、效益。过去，我们比较注重于对国家行政、事业单位、企业财政财务收支的合规合法性审计，查处了不少违纪问题，对维护财经纪律，促进廉政建设是发挥了积极作用的。但是，对被审计单位资产的真实性的注意还不够。资产搞不实，家底摸不清，一些深层次的违法违纪问题就难以揭露和纠正。在对财政、财务收支的审计中，真实是基础，合法是前提，效益是目标。没有真实性，其他方面都难以保证。如云南红塔集团褚时健受贿贪污一案，对审计工作就是一个警示。宁夏也有一些多年盈利的企业，突然发生大额亏损的情况。这就从反面对审计工作提出了一个严肃而又紧迫的问

题，就是审计中，一定要注意对资产真实、合法、效益进行全面检查，把核实资产的真实性和合法性放在首位，防范审计风险。

防范审计风险，说到底是一个审计质量问题。审计质量越高，审计风险就越小。反之，审计风险就难以避免。当前我们在审计监督检查中，必须在资产真实性审计上下功夫。通过审计，起码要对被审单位资产的情况有一个比较清楚的了解，要有个基本准确的说法，向各级领导报个明白账，这是审计监督工作客观公正原则的本质反映。我考虑，今后企业审计，应该做到“三要”：

第一，要保证一定的深度。浅尝辄止，浮皮潦草不行。审计一个单位，必须突出重点，搞深搞透。通过对会计资料和实物的检查，发现账账、账实、账表不符的问题，必须深查细究，不能糊里糊涂。重要线索，该延伸的要向下延伸，该追溯的要向以前年度追溯。

第二，要坚持原则，敢于揭露问题，说真话，讲实情。对企业审计中发现的问题，一定要如实反映，不能报喜不报忧，不能隐瞒不报，更不能徇私枉法。对审计结论，要层层负责，对审计项目要明确责任，明确分工，实行承诺制。每个审计人员对审计项目的基本情况和审计结论要敢于拍胸脯，作保证。

第三，要讲究方法。加强对企业财政财务收支的全面监督，工作量是很大的。从现有审计机关的人员数量和业务素质看，必须讲究方法和策略。一是审计中突出重点，不可能面面俱到，不能贪多嚼不烂。要注意抓重点，对关键问题、关键部位要弄清。二是审计报告要科学，实事求是，一不说空话，二不大包大揽。三是分步检查。对大中型企事业单位，可以由局部到整体，由里及外，先上后下，逐步摸清，并通过数据库、信息库、台账实行监控，逐步完善对企业财务收支真实、合法、效益实行有效监督

的办法。

四、拓展审计领域，积极探索领导干部离任审计的路子

在改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下，领导干部的经济责任越来越突出。我们要根据各级党委、政府和组织部门对领导干部进行离任审计的要求，认真搞好这项业务。这项工作也是新的形势下，审计工作为改革开放服务的重大举措，是实现宁夏审计工作上台阶的一个重要标志。我们应发挥审计监督的优势，对离任领导干部的经济责任作出客观公正地评价，把审计监督纳入到干部管理机制中去，逐步实现党纪监督、政纪监督和经济监督的有机结合，促进加速社会主义民主法制建设和干部考察、选拔、任用的科学化进程，发挥审计工作在干部监督管理和党风廉政建设上的重要作用。

领导干部离任审计具有“两强两大”的特点，即政策性很强，敏感性很强；实施难度大，审计责任大。各级审计机关一定要加强领导，精心组织，稳步实施。各地要认真贯彻宁夏领导干部离任审计制度及其实施意见，并且在执行中逐步完善。对科级干部的离任审计也可以参照这两个规定，结合本地实际，制订一些具体办法。要在地方党委、政府的领导下开展这项工作，一定要和组织、人事部门配合好，多请示，多汇报，密切协作，防止出偏差。领导干部离任审计，要积极、慎重。我们说慎重，就是审计结论要事出有因，数出有据，评价定性要准，恰如其分，不能说过头话，也不能说假话。要对组织负责，也要对每一个同志负责，体现审计监督的客观公正性。同时，要注意总结。1998年，较大面积开展领导干部离任审计，这是宁夏第一次在较高层次和较大范围内开展这项审计业务，是自治区党委、政府领导对我区审计工作的信任和支持。我们必须注意总结这项工作中的经验和教训，不断的健全和完善这一制度，使我区审计工作在政治

生活中发挥应有的职能作用。

五、努力培养高素质的审计人才，切实建设一支跨世纪的审计队伍

实现十五大提出的宏伟目标，推进审计事业的不断发展，关键在于建设一支高素质的审计干部队伍。各级审计机关要进一步提高对加强干部队伍建设重要性和紧迫性的认识，花大力气，努力建设一支思想过硬、作风优良、朝气蓬勃、富有战斗力的跨世纪的审计干部队伍。

1. 要把审计人员的思想和行动统一到十五大精神上来。十五大精神是今后一个时期指导我国各项工作的理论基础。只有政治上清醒，工作才主动，事业才发展。审计人员必须认真学习、深刻领会并掌握十五大精神，掌握邓小平理论的立场、观点和方法，特别是实事求是的思想体系。通过学习，进一步解放思想，转变观念，主动研究和探索审计工作中遇到的新情况、新问题，提高审计监督的整体水平。要牢固地确立符合改革开放形势下、市场经济体制下审计监督的理念，探索审计监督的方法，改进思想作风和工作作风。每个审计人员都应具备坚持原则、爱岗敬业、忠于职守、秉公办事的优良品质和勤于思考、钻研业务、锐意进取、不怕苦、不怕累的奋发向上精神。

2. 树立良好的审计职业道德风尚和廉洁自律形象。审计机关的廉洁、高效是建立社会主义市场经济体制的客观要求，也是关系到社会主义审计事业兴衰成败的大事。因此，在审计队伍建设中，我们必须把廉政建设和职业道德建设放在首要位置。为了保证这方面工作真正上台阶，我们必须加强审计机关社会主义精神文明建设，采取强有力的措施，维护审计机关廉洁从审的形象。在这个问题上不能手软。在审计工作责任目标管理考核中，必须实行廉政建设一票否决制，这不能动摇。但关键是从思想、

行动和工作上要真正作到“三个加强”，即：加强制度管理，加强自我约束，加强监督检查。对违反廉洁自律规定的单位和个人，一定要严肃追究。

3. 创建跨世纪的审计干部队伍。各级审计机关必须对造就一支既能适应目前审计监督工作需要，又能符合审计工作长远发展目标的审计队伍的工作有一种紧迫感和危机感。应当看到，我们目前一些审计干部的业务素质远远落后于实践和发展的需要。有学习的必要，也有提高的必要。因此，我们应从现在起，加强对审计监督所必需的审计基础理论、审计专业知识和审计相关学科的学习，要从发展提高的角度，采取有力措施，予以强化。要提高审计干部人事、教育、培训工作水平，制订切实可行的措施和办法，创造一个适合审计人才全面发展的环境。对审计干部的政治业务素质的提高，不仅在原则上，而且在具体工作中要予以关心、爱护和支持。在业务学习、职称晋升、提拔任用上给予高度重视，做到有要求、有措施、有检查、有实效，真正形成有利于审计人才成长的机制，为审计工作上台阶奠定基础。

全面贯彻《审计法》强化审计监督职能

延 辉

1994年8月31日,《中华人民共和国审计法》(以下简称《审计法》)经第八届全国人大常委会第七次会议审议通过,国家主席江泽民颁布命令予以公布。这是一部具有中国特色、适应市场经济发展需要的、吸收、借鉴国际通行作法的重要法律。《审计法》总结了我国建立社会主义审计制度的实践经验,对审计工作做了全面规定。它的颁布,是我国社会主义审计事业走向成熟的标志,是我国审计事业发展史上的一个里程碑,也是新时期加强、改进、深化、提高审计工作的一个新起点,为审计机关履行监督职责提供了法律保障,为审计工作实现法制化、规范化、制度化指出了明确的方向。

—

《审计法》颁布以来,宁夏各级审计机关和广大审计工作者在自治区党委、政府和审计署的领导下,深入学习、认真贯彻落实《审计法》,围绕我区经济工作中心,积极履行监督职责,实现了审计监督工作的“六个突破”,为维护经济秩序,促进廉政建设、保障宁夏经济健康发展发挥了积极作用。

(一) 以本级财政预算执行情况审计为龙头，加强了全面监督，突破了以前审计的樊篱，使我区审计工作逐步到位。

对本级预算执行情况进行审计是贯彻落实《审计法》的一项重要内容，也是审计机关一项新的工作。《审计法》规定，审计机关对本级预算执行情况进行审计监督，各级政府每年向本级人大常委会提出对预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告。这项业务超越了十几年来我国审计的实践，责任重、要求高、时间紧、涉及面广、工作量大。为了确保完成审计任务，几年来，我区各级审计机关积极探索，努力实践，走出了一条自己的路子。

一是在指导思想上树立以财政预算执行审计为中心，其他审计任务服从、服务于这个中心的意识，从工作安排、人员调配方面，保障了预算执行审计的中心地位；二是以本级预算执行审计为主线，为其他专业审计创造条件、提供线索，通过审计资料交换，信息归口，使预算执行审计和其它审计同步进行，避免重复检查，降低了审计成本，提高了审计效率；三是积极探索财政决算审计和本级预算执行情况审计结合的路子。一些地市审计局财政决算审计与县审计局统一组织、分工协作、交叉配合、资料共享，处理各有侧重。牵扯决算的问题、难度大的单位和较复杂的情况由上级审计机关出面，使财政决算审计和预算执行情况审计相互配合，相得益彰。

在贯彻落实《审计法》的工作中，由于我们牢固地确立了预算执行审计的龙头地位，在带动其他审计的同时，本级预算执行情况审计取得了较好的效果。通过审计，基本摸清了各级财政的家底，揭示和纠正了一些地方政府、部门和单位决算、预算执行和其他财政收支中存在的问题，引起了社会的广泛关注，受到了政府领导的重视和人大的好评。