

开创的五年

——审计工作经验总结

中国审计出版社

53

开创的五年——审计工作经验总结

崔建民 主编

高 奇 邵伯岐 副主编

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲四号)

中国青年出版社印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 13.5印张 340千字

1989年9月北京第一版 1989年9月北京第一次印刷

印数 00001—12000册

书号: ISBN 7—80064—004—3/F·1

定价: 4.50元

一个新课题的答卷

(代序)

于 明 涛

《开创的五年——审计工作经验总结》一书出版了。这是全国审计工作者向建国四十周年国庆的献礼。

1982年发布的《中华人民共和国宪法》规定，在我国建立审计机关，实行审计监督制度。这是我国政治经济生活中的一件大事。为执行宪法的规定，国务院发布了文件，经过一年多的准备，于1983年起建立审计机关。

建设具有中国特色的社会主义审计制度，是一个崭新的课题。究竟怎样做，大家都不熟悉。这部书集中了全国、地方、部门、单位的审计工作者撰写的八十多篇文章，从不同角度对五年来的审计工作成就和经验作出了反映，可以说是对这一新课题的一份答卷，也是向党、政府和全国人民的一次汇报。

在我国历史上，曾有过不同形式的审计制度，世界上100多个国家也都建立有审计组织。但是，这与我国现在建立的审计制度有很大的不同，我们现在建设的是社会主义国家，有我们自己的国情，要建设的审计制度既不同于我国的过去，更不同于外国，而是要建立一个有中国特色的社会主义审计制度。这是没有先例可循的，既没有可以照搬的样版，也没有具体的审计法规，更缺乏工作经验。同时也没有这方面的人才，更谈不上有现成的审计队伍。面临这一情况，如何办？只有在马列主义、毛泽东思

想指导下，贯彻党的方针路线，认真实践去开拓一条路。

从1983年9月建立审计机关算起，到现在只有五年多的时间，也就是只有两千天。在这相当短的时间里，经过广大审计人员的努力，审计工作已经从不为人所了解，成为一个几乎人所共知的对财政经济的重要监督部门；取得了各级党委、政府和广大群众的信赖和支持；树立了公正廉洁、大公无私的形象。通过大量的审计工作，在财经领域有效地打击了不正之风，制止和纠正违反财经法纪行为，增加了财政收入，促进了双增双节。近几年，有的地方，有的单位，有的人，藉改革之名，肆意侵犯国家财产，弄虚作假，损公肥私，只顾局部利益，损害国家利益，实质上是资产阶级自由化思想泛滥的一种表现。审计机关和广大审计人员对这种现象进行了坚决斗争，维护了财经法纪和国家利益，同时在工作中揭示了若干宏观调控方面的问题，向政府提出了很好的建议。

上面讲的这些变化，能不能说关于建立具有中国特色的社会主义审计制度这篇文章已经破题了呢？请看1989年1月李鹏同志对审计工作的一段话吧。他说：

“审计工作自开展以来，五年多时间，对于改革开放，对于经济的稳定发展、社会正常秩序的安定，都起了很好的作用。实践证明，在我们国家建立审计制度，是完全必要的。”

这段话是对五年来审计工作的总评价，从中可以得出一个结论，就是建设具有中国特色的社会主义审计制度这篇文章，可以算是已经破题了。破题以后的文章还有很多很多要做，审计工作面临的任务十分艰巨，具有中国特色的社会主义审计制度必须日臻完善。我对做好今后的文章，提出以下几点建议：

坚定地贯彻执行党的十三届四中全会精神，旗帜鲜明地坚持四项基本原则，反对资产阶级自由化。

坚持党的十一届三中全会的思想路线，一切从中国的实际出发，不断地总结自己的实践与发展理论的经验，同时借鉴外国的

符合中国国情的经验。

充分发挥审计对财政经济的监督职能，为社会主义经济建设，为改革开放的健康发展，为廉政建设，贡献力量。

要进一步摆正审计监督与促进改革的关系。李鹏同志有段话讲得很好，他说：“审计监督，实际上是加强宏观调控的一个组成部分，它与改革开放不是对立的，而是相辅相成的。”

努力实现审计工作的经常化、制度化、规范化。

在这部书即将和读者见面的时候，我写了上面这些话，作为祝贺。

目 录

△审计工作五年的回顾和今后任务·····	吕培俭(1)
五年审计工作的回顾与展望·····	湖北省审计局(11)
积极开拓 勇于创新·····	湖南省审计局(18)
在实践中探索审计工作的路子·····	北京市审计局(24)
明确指导思想 努力探索前进·····	江苏省审计局(28)
五年审计工作的回顾·····	贵州省审计局(34)
我市审计工作在改革与建设中前进·····	天津市审计局(41)
切实加强我省审计监督工作·····	青海省审计局(47)
积极探索 努力实践·····	新疆维吾尔自治区审计局(52)
西藏自治区审计工作初见成效·····	西藏自治区审计局(57)
紧密围绕体制改革 积极发挥审计监督 作用·····	四川省重庆市审计局(60)
打好基础练好兵 开创审计 新局面·····	甘肃省天水市审计局(66)
寓服务于监督之中·····	浙江省杭州市审计局(71)
维护财经纪律 保证特区建 设和改革的顺利发展·····	福建省厦门市审计局(77)
坚持依法审计 为改革和建设 服务·····	山东省济南市审计局(81)
审计对促进社会主义生产力之能动 作用·····	广西壮族自治区南宁市审计局(88)

审计为宏观经济管理服务……………陕西省渭南地区审计局 (93)

搞好内外审结合 扩大审计成果……………北京市审计局 (100)

红桥区审计工作的五年……………天津市红桥区审计局 (103)

搞好经济不发达地区审计

 监督……………山东省惠民地区审计局 (108)

探索效益审计 促进经济发展……………上海市黄浦区审计局 (114)

坚持依法审计 加强审计

 监督……………审计署驻上海特派员办事处 (118)

特区也要坚持依法审计

 原则……………审计署驻广州特派员办事处深圳分处 (123)

适应形势发展要求 努力做好审计

 综合工作……………审计署综合司 (127)

* * * *

开展行业审计的做法及体会……………安徽省阜阳行署审计局 (132)

搞好行业审计 加强审计监督……………山西省审计局 (135)

搞好基建审计 为加强宏观控制服务……………安徽省审计局 (139)

认真搞好自筹基建资金事前

 审计……………陕西省审计局基建处 (143)

自筹基建资金来源审计三年

 总结……………内蒙古自治区审计局 (146)

工交企业审计的若干做法……………云南省审计局工交处 (149)

我省财政审计工作在探索中前进……………山西省审计局 (155)

开展财政收支审计的几点

 体会……………浙江省金华市审计局 (160)

世界银行贷款项目审计的几点做法……………山西省审计局 (164)

搞好外资项目审计为改革开放服务……………黑龙江省审计局 (167)

支农扶贫专项资金审计的实践

 与探索……………宁夏回族自治区审计局 (172)

开展扶贫资金审计的做法和

体会.....贵州省盘县特区审计局 (177)

对菜地基金专项审计的做法和

体会.....江西省赣州地区审计局 (181)

工交审计五年总结.....审计署工业交通审计司 (185)

金融审计工作五年总结.....审计署金融审计司 (189)

商贸审计五年回顾.....审计署商贸审计司 (193)

文教审计工作的回顾与展望.....审计署农林文教审计司 (198)

努力开拓 积极探索——农业审计工作五年

回顾.....审计署农林文教审计司 (204)

外资审计工作总结.....审计署外资运用审计司 (208)

* * * *

开展审计调查 为宏观调控

服务.....江西省审计局综合处 (211)

充分发挥审计调查在审计监督中的

作用.....安徽省审计局商贸处 (215)

开展审计调查 加强宏观控制.....贵州省审计局综合处 (219)

* * * *

积极开展承包经营责任审计 促进企业改革

顺利进行.....吉林省审计局 (222)

开展承包经营审计 为深化改革服务.....河北省审计局 (227)

积极开展承包经营责任审计 促进经济体制改革的健

康发展.....内蒙古自治区审计局 (232)

开展经济责任年度例行审计.....辽宁省丹东市审计局 (237)

实行厂长（经理）离任经济责任审计 促进企业深化

改革的健康发展.....黑龙江省齐齐哈尔市审计局 (242)

开展厂长（经理）离任经济责任审计的几点

体会.....	江苏省淮阴市审计局 (246)
襄樊市行政事业定期审计的产生与 发展.....	湖北省襄樊市审计局 (249)
探索和推行经常性审计工作.....	福建省审计局 (254)
沿着审计工作经常化、制度化、规范化 方向前进.....	四川省攀枝花市审计局 (259)

* * * *

认真执行《八项守则》加强职业道德 建设.....	上海市审计局 (264)
改进思想政治工作 加强审计队伍 建设.....	浙江省临安县审计局 (269)
五年精神文明建设的回顾.....	江苏省南京市审计局 (275)
不断端正业务工作指导思想 坚持审计监督 为改革服务.....	辽宁省沈阳市审计局 (280)
五年审计干部培训、教育工作的 回顾.....	四川省审计科研培训中心 (285)
实行干部管理目标责任制.....	河南省南阳地区审计局 (289)
提高审计工作质量的探索.....	广东省汕头市审计局 (294)
抓好审计结论的落实 巩固审计 成果.....	宁夏回族自治区银南行署审计局 (298)
理顺工作关系 加强审计 监督.....	湖南省益阳地区审计局 (302)
加强审计档案工作 提高审计工作 质量.....	广西壮族自治区桂林市审计局 (306)
抓审计统计工作的做法与体会.....	山东省审计局综合处 (310)
加强审计法制建设 发挥审计监督作用.....	审计署法规司 (314)
开展审计理论研究 为审计实践 服务.....	审计署审计科研所 (319)

加强档案工作 为审计工作的建设和

发展服务.....审计署办公厅 (325)
审计署机构沿革.....审计署人事教育司 (329)

* * * *

完善审计体系 发挥审计监督作用.....吉林省审计局 (337)

以国家审计为主体 组织各方力量搞好

审计工作.....湖南省常德市武陵区审计局 (341)
加强指导 积极探索 推动内审工作稳

步发展.....山东省审计局 (345)

积极探索 实事求是 开拓内审工作的新

局面.....河北省审计局 (350)

积极改革创新 不断开拓内审的新

路子.....鞍山钢铁公司审计处 (354)

在深化改革中开拓煤炭内审

工作.....中国统配煤矿总公司审计部 (360)

加强基础建设 提高内审效能.....大庆石油管理局审计处 (367)

内审工作的三年回顾.....上海石油化工总厂审计室 (372)

我厂内部审计工作的回顾与

展望.....第二汽车制造厂审计处 (376)

内审机构开展企业承包经营审计的

特点和做法.....郑州铁路局审计处 (383)

乡镇实行内部审计监督的实践.....上海市宝山县审计局 (387)

围绕企业经营目标探索内部审计的

路子.....辽宁省沈阳飞机制造公司审计室 (392)

我国内部审计工作的回顾与

展望.....审计署审计体系指导司内审指导处 (397)

开展社会审计 服务经济

改革.....湖北省武汉市审计事务所 (401)

辽宁的社会审计事业……辽宁省审计局审计业务指导处 (408)

我国社会审计工作五年

回顾……审计署审计体系指导司社会审计处 (412)

审计工作五年的回顾 和今后任务

吕培俭

一、审计工作局面已经打开

1983年9月审计署成立，到现在已经五年多了，我们应当认真地考虑一下过去和未来，总结过去的经验，更稳、更好地前进。

过去的五年，是我国审计工作的开创阶段。前两年实行“边组建，边工作”的方针，一面组建机构，创造工作条件，一面开展工作，积极摸索经验。后三年，实行“抓重点，打基础”的方针，以维护财经纪律为重点，开展审计监督，保证改革的顺利进行；同时充实队伍，培养人才，制定审计法规，改善工作条件。五年来，各级审计机关和广大审计人员在党中央、国务院和地方党政领导下，艰苦创业，勤奋学习，忠于职守，开拓前进，取得了显著成绩。

（一）组建了各级审计机关，建立了一支有战斗力的审计队伍。依照宪法规定，在一年多的时间内，省、自治区、直辖市，省辖市、行政公署，县、市辖区，共建立了3000多个审计机关。五年来，按照国家批准的编制，逐步配备充实人员，到1988年底，全国审计机关已有5万多人。这支审计队伍，边工作，边学习，逐步提高，政治素质较好，作风比较廉洁，具有一定专业

知识和技能，从组织上保证了审计工作的进行。

(二) 审计工作逐步开展，对改革和建设发挥了积极作用。几年来，有计划地组织进行行业、专项资金审计，逐步推行经常性的审计制度，审计的覆盖面逐年扩大。审计的单位由1984年的13000多个，增加到1988年的192000多个；审计覆盖面由占应审计单位的1.6%，扩大到22%。据不完全统计，到1988年底，各级审计机关共查出截留、隐瞒财政收入，乱挤乱摊成本费用、挤占挪用专项资金等违反财经制度的金额499亿元，其中应上缴财政的127亿元（已上缴79亿元），应追还被挪用的各种专项资金24亿多元。查处百万元以上违纪事项3974件，万元以上贪污案件719件，违纪责任人员受到党纪政纪处分的有2245人，移交司法机关处理的有2300人。审计一些企业损失浪费和经济效益方面的问题，为国家财政增加了收入，节约了开支。还对使用国际金融组织贷款、援款项目进行了审计，对外提供了200多份审计报告。对审计中发现的有些宏观控制方面的问题，及时向政府领导作了反映，有3700多份报告提出的建议被采纳，促进有关部门改进工作。党的十三届三中全会以后，各级审计机关积极参加清理固定资产投资在建项目，清理整顿公司，控制消费基金增长和税收、财务、物价大检查等工作，初步取得了成效。审计监督对维护财经法纪，增收节支，促进政府部门为政清廉，保证经济生活的正常运转和改革的顺利进行，起到了积极作用。

(三) 在实践中探索，初步建立了一些经常性的审计制度。这几年，各级审计机关勇于开拓，积累经验，在工作中创造了许多好的做法，有些经过总结，在全国范围内推广，已经形成制度。行政事业单位财务收支定期审计制度，已在全国7万多个行政部门及事业单位实行，约占应审计单位的43%，促进了政府部门廉洁奉公，勤俭办事业。全民所有制企业厂长离任经济责任审计和承包经营责任审计，已在全国范围内普遍推行。据统计，已对7900多名厂长的经济责任和3400多个承包企业进行了审计，

对厂长负责制的落实和企业改进经营管理，提高经济效益，起到了促进作用。许多地方开展了对自筹基建资金的审计，共压缩自筹基建投资13亿多元，已成为审批自筹基建项目的必经程序。这些经常性的审计制度虽还有待完善，但它标志着，实现审计工作经常化、制度化已有了良好的开端。

（四）总结几年审计工作经验，制订了审计工作的行政法规。根据宪法规定的原则和审计机关建立以来工作的实践经验，草拟了《中华人民共和国审计条例》，经国务院审议通过，已颁发实行。这是一部比较完备的审计行政法规，使审计工作有章可循。草拟了《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》，国务院已于1987年发布，使查处各种违反财政纪律问题有了明确的法规依据。此外，审计署和地方审计机关还制定了若干单项的和地方性的审计规章制度，为健全审计法规，做了许多工作。

（五）内部审计、社会审计工作有了较大发展，初步形成了在国家审计机关指导和管理下的审计体系。在各级审计机关的推动下，全国已有4万多个部门和单位建立了内部审计机构或配备了专职内审人员，有了一支10万余人的内审队伍。到1988年底，各内审机构共查出违反财经纪律的金额97亿元，促进增收节支46亿元，并在改善经营管理，提高经济效益等方面，发挥了积极作用。社会审计工作近两三年来有了较快的发展，全国已有审计事务所等社会审计组织1000多个，7000多工作人员，接受委托，完成了10万多项审计查证、咨询服务等业务，还在帮助建帐建制，培训财会人员等方面做了大量工作。根据中央军委颁发的《中国人民解放军审计条例》，军队系统建立了审计机构，积极开展审计工作，发挥了很好的作用。

（六）开展审计科研和培训工作，对审计事业的发展起到了推动作用。各级审计机关和审计学会，围绕审计在国民经济中的地位、作用、职能等重要理论和审计的技术方法，组织开展学术研究活动，进行了有益的探讨，提出了许多好的见解。这几年，

各级审计机关采取多种方式，培训了在职干部 17000 多人，提高了干部的素质。还在一些大学设立了审计专业，举办了电大、函授审计班，在培养审计人才方面发挥了重要作用。

（七）积极开展审计领域的国际交往活动。五年来，我国审计机关同23个国家的审计机关和组织进行了友好交往活动，先后加入了最高审计机关国际组织、最高审计机关亚洲组织和国际内部审计师协会。与一些国家在开展学术交流、培训审计人才等方面建立了合作关系，增进了相互了解，借鉴了外国的审计工作经验。

审计机关建立五年来的成就表明，我国审计工作的局面已经打开，它的重要作用日益显示出来，为今后的发展打下了良好的基础。

当前审计工作中还存在一些需要解决的问题，主要是审计监督的职能还没有充分发挥，审计工作还不能适应改革和建设的需要。一是审计力量薄弱，审计工作在有些领域还没有很好开展；二是在现行体制下，遇到局部利益同全局利益有矛盾时，审计工作常常受到制约，难以独立行使审计监督权；三是同审计监督有关的法规还不够健全，有些问题缺乏审计处理的依据；四是对审计查出的问题，处罚不够有力；五是审计机关经费比较困难，审计人员待遇比较低，队伍不够稳固。这些问题必须引起重视，认真加以解决。

五年的实践，使我们进一步认识到，在我们这样一个社会主义国家实行审计监督制度，具有重要意义。随着改革的深化和有计划商品经济的发展，国家需要从宏观方面加强调控和监督。财政、财务收支是经济活动的综合反映，审计监督财政、财务收支，能够保证国家宏观调控措施更好地执行，维护社会经济活动的正常运转，它是国家的一项重要制度，是建立社会主义商品经济新秩序的一个必不可少的内容。我国进行四个现代化建设，需要大量资金，而财力不能满足需要将是一个长期的突出矛盾。对

国家资金（包括借用的国外资金）的管理和使用进行审计监督，可以促使部门、地方和企业事业单位改进管理，提高效益，增产节约，增收节支，贯彻勤俭建国的方针。在改革、开放、发展商品经济的条件下，加强对政府部门财务收支经常性的审计监督，可以促使机关工作人员严格执行国家财政制度，艰苦奋斗，廉洁奉公，防止和克服奢侈浪费等腐败现象的发生。所有这些说明，行使审计监督，是深化改革，发展经济，为政清廉的客观要求，迫切需要加强，而绝不能削弱。

二、审计工作的主要经验

审计工作经过五年的实践，取得了一些经验。去年以来，各地审计机关认真进行总结，对于统一思想，改进工作，推动审计工作的发展，具有重要意义。

（一）履行审计监督职能为改革和建设服务。审计机关是在改革中诞生的，在建立之初就确定，把为改革服务作为它的指导思想，但在如何为改革服务的问题上，则有一个统一认识的过程。改革和建设，是我们国家的中心任务，各个部门都应当履行各自的职能为之服务。审计机关应当通过对财政财务收支的审计监督为改革和建设服务。在这一思想指导下，这几年许多地方的审计工作取得了显著成绩，对维护财经法纪，提高经济效益，加强宏观控制，保证改革顺利进行和经济稳定发展，起到了积极作用。也有些地方在一段时间内，离开审计监督职能去搞服务，把审计监督同为改革服务对立起来，主张“寓监督于服务之中”，甚至提出审计机关要由“监督型”改为“服务型”等等，结果审计监督的职能削弱，工作成果下降。正反两方面的经验证明，越是改革开放，越要加强审计监督，在经济过热，宏观失控的情况下，审计机关更要保持清醒的头脑，坚定不移地履行宪法规定的审计监督职能。

(二) 坚持依法审计的原则。依法审计，是宪法规定的审计监督的根本原则。在改革时期，如何依法审计，是一个新的问题。近几年来，经过几次反复，有了一个比较一致的认识：第一，国家现行法规，特别是实行改革、开放以来，制定的许多新的法规，总的是适应、保护、促进改革和生产力发展的，是进行审计监督的依据。第二，有些国家法规不够合理，要积极提出建议，经过法定程序进行修改。在没有修改之前，为了保持正常的经济秩序和国家政令的统一，仍需作为审计依据。第三，地方、部门在法定权限内制定的法规，应当在与国家法规不相抵触的前提下，才能作为审计的依据。第四，在实际工作中，确有一些政策界限不清和改革中出现的某些无法可依的新问题。对此，要作具体分析，实事求是地进行处理。这几年许多审计机关是这样做的，坚持了依法审计的原则，适应了改革的需要。也有些地方在一段时间里，从局部利益出发，随意变通国家法规，甚至自行制定放宽政策的规定，实际是有法不依，执法不严，助长了经济秩序的混乱，损害了全局利益。我们应当记取这个教训，在改革的情况下，仍应坚持依法审计的原则，不能动摇。

(三) 把审计工作抓重点同推行经常化、制度化有机地结合进行。这几年，在审计任务繁重，力量薄弱的情况下，把维护财经法纪作为审计工作的重点，迅速打开了工作局面，取得了显著成效。实践证明，实行抓重点的方针是正确的。从1987年开始，在全国范围内，普遍推广行政事业单位财务收支定期审计和厂长离任经济责任审计制度，逐步实现经常化、制度化，扩大审计覆盖面，工作有了很大进展。有些地方在实际工作中感到，既要抓重点，又要推行经常化、制度化，扩大审计覆盖面，两者有矛盾，难以兼顾。但有不少地方，区别不同审计对象，采取不同的作法，为解决这个问题提供了好的经验，即：审计机关对重点企业进行经常性审计，一般企业委托其它审计组织进行审计；对行政单位普遍实行定期审计，重点审计其中问题多的单位；对影响宏