

审计理论探微

主编 ● 赵 广

SHENJI
LILUN
TANWEI

黑龙江人民出版社

编委会名单

主 任:陈 兴

副主任:秦玉德 杨维玲 李明光

李希龙 于作云 赵 广

编 委:

吕振德 魏汉杰 赵秀兰 谢 平 张家庆

贾建林 陈开明 郑文艺 韩淑梅 庞愚男

汪海涛 王家范 刘 君 杨桂琴 李世宏

陈德新 李天中 王 禹 杨俊树 梁贵峰

张秀兰 巴树君 纪玉珠 刘 彬 肖 莉

编者的话

在全党和全国人民深入学习贯彻十五大精神,高举邓小平理论伟大旗帜,精神奋发地迎接世纪之交的挑战,满怀信心地把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪的时候,我省审计理论界人士和广大审计工作者紧密结合审计工作实际,刻苦钻研,勤奋笔耕,积慧成章,使许多新的审计科研成果相继问世。我们选择其中有代表性的成果予以汇集整理,编辑成《审计理论探微》一书,供审计界同行参阅借鉴。

《审计理论探微》共收入各级审计机关、社会审计组织、企事业单位内审机构及审计科研部门各界人士的文章 143 篇。这些文章,以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,针对全省审计工作中遇到的实际问题,或给以冷静的理性思考,或进行深入的理论探析,或找出产生问题的根源,或提供解决问题的途径。其中,有的从理论与实践相结合的角度,对一些重点、热点、难点问题进行了归纳、整理,理清了思路,也有的对审计实践中的技术、方法等方面的成型经验,给予科学的总结和提炼,具有一定新意。

本书在编辑过程中,由于篇幅所限,对部分文章进行了删改、压缩,请作者见谅。

编 者

1998 年 3 月 25 日

目 录

1. 审计监督要为实现“两个根本转变”服务	(1)
2. 围绕采用新机制上项目开展审计监督	(9)
3. 浅谈环境审计的十个问题	(12)
4. 浅谈对非国有经济组织的审计监督	(21)
5. 为发展经济服务是审计监督的根本任务	(33)
6. 浅谈审计如何为宏观调控服务	(39)
7. 浅谈审计工作在实现两个根本转变中的作用	(42)
8. 发挥审计监督职能为政府宏观调控服务	(47)
9. 浅谈审计监督与服务	(50)
10. 浅谈审计监督与转变经济增长方式	(52)
11. 浅议政府审计和社会审计的关系	(55)
12. 加大审计力度为区域经济发展服务	(58)
13. 围绕中心 选准重点 为党政领导解决热点、 难点问题当好参谋	(63)
14. 浅谈在发展市场经济中审计监督的地位与作用	(67)

15. 围绕“两个转变”发挥审计职能作用 为发展县域经济服务	(73)
16. 浅谈审计监督如何为区域经济发展服务	(78)
17. 如何发挥审计在党政机关廉政建设中的作用	(81)
18. 浅谈审计监督与廉政建设	(84)
19. 完善审计法制充分发挥审计监督的反腐败职能	(87)
20. 浅谈审计监督在社会主义精神文明建设中的作用	(93)
21. 浅谈审计监督与保持自身廉洁	(96)
22. 如何开展“同级审”与“上审下”工作的思考	(99)
23. 如何搞好本级预算执行情况审计	(103)
24. 强化同级财政审计监督的探讨	(108)
25. 浅谈如何开展同级财政预算执行情况审计	(113)
26. 谈本级预算执行审计与其他专业审计的关系	(117)
27. 浅谈财政预算执行审计如何与其他专业审计相结合	(119)
28. 谈谈对预算执行审计与专业审计相结合的认识	(122)
29. 发挥综合协调作用,做好预算执行审计与其它专业审计的结合 ...	(126)
30. 财政预算执行审计如何与企业、行政事业审计相结合	(129)
31. 预算执行审计应重视的几个问题	(133)
32. 同级财政预算执行审计存在的主要问题及其解决对策	(137)
33. 困惑、思考、启示——对财政预算执行情况审计的几点浅见	(142)
34. 关于审计预算单位银行帐户问题的探讨	(148)
35. 预算单位银行帐户的审计的重要性的方法	(153)
36. 如何开展财政决算审计	(156)
37. 完善离任经济责任审计制度	(159)
38. 关于经济责任审计的几点思考	(163)
39. 浅谈离任经济责任审计	(168)
40. 对国有企业法定代表人经济责任审计的探讨	(172)
41. 浅谈加强和改进党政领导干部经济责任审计的问题	(176)

42. 浅谈经济责任审计	(182)
43. 做好离任审计工作 堵塞企业管理漏洞	(187)
44. 浅谈企业法定代表人经济责任审计的重点和方法	(192)
45. 浅析提高经济责任审计质量的途径	(197)
46. 关于对经济责任审计中若干会计概念的界定	(201)
47. 浅谈建立经济责任审计档案问题	(204)
48. 强化国有企业审计 为转换企业经营机制服务	(209)
49. 对国有企业审计、国家审计如何与社会审计相结合的思考	(214)
50. 国有企业审计中,国家审计如何与社会审计相结合	(220)
51. 谈国有企业审计及风险的防范	(225)
52. 如何开展企业经营决策审计	(229)
53. 谈谈对企业资本金的审计	(234)
54. 企业潜亏形成的原因及对策	(237)
55. 关于开展乡镇(农村)经济全面审计监督的探讨	(241)
56. 强化农村经济审计的思考	(245)
57. 浅谈加强对农村经济的审计监督	(249)
58. 努力实现两个根本性转变 开创农业审计工作新局面	(253)
59. 加强农业资金审计 为发展社会主义市场经济服务	(256)
60. 关于加强对农业资金管理的几点看法	(262)
61. 乡(镇)财政管理存在的问题及解决对策	(266)
62. 浅谈乡镇财政管理	(273)
63. 乡镇财政决算审计的几点思路	(279)
64. 浅谈农场土地租赁(出租)审计	(282)
65. 建立社会主义市场经济体制需要强化内部审计监督	(287)
66. 关于新形势下加强内部审计监督工作的思考	(292)
67. 强化审计监督 维护财经纪律	(297)
68. 浅谈内部审计	(300)

69. 建立现代内部审计体系势在必行·····	(305)
70. 亟待加强和规范内部审计工作·····	(309)
71. 内部审计发挥服务作用当议·····	(314)
72. 试论如何围绕两个转变做好内审工作·····	(317)
73. 实行现代企业制度应加强国有企业的内部审计监督·····	(323)
74. 适应现代企业制度要求 加强企业内部审计工作·····	(327)
75. 做好内部审计监督工作 为委托经营健康发展服务·····	(332)
76. 加大审计力度 强化监督职能 最大限度提高企业经济效益·····	(336)
77. 关于提高农业内部审计质量与效率的思考·····	(342)
78. 对贯彻落实《农业系统内部审计工作规定》的若干思考·····	(346)
79. 加强和改进垦区内部审计工作的思考·····	(351)
80. 在农业企业体制改革时期 必须加强内部审计监督·····	(356)
81. 加强农业内部审计工作 为实现两个根本性转变服务·····	(361)
82. 浅谈农业内部审计工作·····	(366)
83. 新形势下强化我市公安内部审计工作的思考·····	(369)
84. 加强教育内审机构和队伍建设的思考与探索·····	(375)
85. 股份制企业内部审计的探讨·····	(379)
86. 邮电企业如何建立内部审计制度·····	(385)
87. 加强对内部审计指导监督之我见·····	(388)
88. 改进指导监督内审工作方式方法的探索·····	(391)
89. 内部审计程序规范化的探讨·····	(396)
90. 如何加强对内部审计工作的指导和监督·····	(400)
91. 浅论实现行业内审目标的基本途径·····	(402)
92. 浅谈影响内审工作开展的问题及解决办法·····	(406)
93. 在市场经济体制下开展社会审计的探讨·····	(410)
94. 在新形势下如何发挥社会审计职能作用·····	(413)
95. 我国社会审计存在的问题及对策·····	(417)

96. 适应市场经济体制 努力拓宽社会审计业务范围	(421)
97. 社会审计应面向社会	(425)
98. 关于审计质量问题的几点思考	(427)
99. 提高审计质量之我见	(434)
100. 怎样进一步提高审计工作质量	(437)
101. 高质量审计报告离不开规范的审计评价	(442)
102. 审计作业中的抽样审计技术	(447)
103. 如何实现审计成果	(452)
104. 浅谈如何划分审计监督的范围	(456)
105. 认真履行审计职责 做好案件移交工作	(460)
106. 突出审计意见的作用 服务于地方经济发展	(465)
107. 浅谈如何编写和审定审计报告	(468)
108. 试论审计项目计划管理的意义和作用	(473)
109. 加强内控制度的评审监督	(477)
110. 内部控制的探讨	(480)
111. 学习《审计行政强制性措施规定》的几点体会	(482)
112. 实施《行政处罚法》与审计执法应注意的几个问题	(486)
113. 要素分解、量化考核、过程控制 全面落实《中国审计规范》	(489)
114. 构建金融宏观审计模式, 充分发挥金融审计在宏观调控中的作用	(492)
115. 关于环境审计的几点认识	(498)
116. 加强和改进固定资产投资审计	(505)
117. 发展计算机审计之我见	(508)
118. 浅谈计算机审计	(513)
119. 如何推进审计信息成果转化	(518)
120. 浅谈审计调查、信息反馈在宏观调控中的作用	(522)
121. 完善管理机制 强化培训力度 努力建立一支高素质的审计	

干部队伍	(526)
122. 建设高素质的审计干部队伍	(533)
123. 审计人员职业道德建设初探	(538)
124. 农民负担过重的形式、成因及对策	(542)
125. 行政性收费存在的问题及对策	(545)
126. 略探强化地方税收职能	(547)
127. 严格对财经违纪责任者的经济处罚	(552)
128. 关于对预算外收费票据管理情况的调查	(556)
129. 浅析国有资产占用中存在的问题	(559)
130. 浅析拖欠工程款的成因及对策	(563)
131. 国有农垦企业租赁问题浅析	(567)
132. 卫生改革与发展的思路	(570)
143. 依靠科学种田去开创两高一优农业——云山农场一队经济效益 审计调查报告	(572)

审计监督要为实现 “两个根本转变”服务

江总书记在党的十五大报告中指出,从现在起到下世纪的前十年,是我国实现第二步战略目标,向第三步战略目标迈进的关键时期。我们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基础。审计是较高层次的综合性经济监督部门,是随着我国社会主义经济建设和改革开放的深化而产生和不断发展的。由于审计覆盖面广,具有综合性、法规性和监督性,在我国当前由计划经济向社会主义市场经济体制转变、粗放经营向集约型经营方式转变的过程中具有其它部门不可替代的作用。

1. 由计划经济向市场经济转变、粗放经营向集约型经营方式转变的目的在于建立社会主义市场经济以及相适应的生产经营方式,它的运行过程、运行方式都必须按照法制的轨道运行。市场经济是法制经济,在市场经济运行中的各个主体,只有在国家宏观调控和相关组织的引导下,在法律、财经法规规定的范围内,依法管理、依法经营,才能沿着正确的轨道健康发展。审计监督是法制体系中的一个重要系统,它的作用本身即强调法制化、规范化和正规化,能够直接为社会主义市场经济的法制化服务。

2. 计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、粗放经营向集约型经营方式的转变,无论在其转变的过程以及转变的终结,在其内在规律的作用下,都要求以尽量少的投入获取最大的经济效益,都必然强调在宏观管理和微观活动中要降低消耗,加强科学管理,提高效益。审计监督通过财经违纪审计、经济效益审计和专项资金等项审计,都能促进市场经济要求和集约型经营方式目标的实现,加速“两个根本转变”的进程。

3. 社会主义市场经济的发展以及与此相适应的集约型经营方式的建立和正常运行,都必然要建立完善的经济监督运行机制,以约束市场活动中的微观主体和政府调控宏观行为的不规则行为,使负面效应减少到最低点。这就需要审计部门要通过自身卓有成效的工作,在全覆盖的审计活动中,发现微观活动主体和宏观经济中存在的问题,向政府和企事业单位提出切实可行的改进建议,并通过审计系统所特有的工作方式使其得以落实。

4. 从计划经济向社会主义市场经济体制的转变,从粗放经营向集约型经营方式的转变在我国社会主义经济发展过程中是一场前所未有的变革,它涉及到生产关系、生产力的各个方面,关系到改革、发展、稳定等方面的问题。作为经济监督部门,审计在运行过程中,必然要对涉及到的诸如经济体制改革问题、微观活动主体的规范化经营问题、国民收入分配和劳动者个人分配等问题提出解决的建议并通过监督的角度加以纠正,从审计公正、超脱的角度处理经济违纪,解决在“两个根本转变”过程中存在的问题和两种体制碰撞中的难点和不合规范问题,促进“两个根本转变”的顺利实现。

计划经济向社会主义市场经济体制转变和粗放型经营向集约型经营方式的转变呼唤着审计监督,而审计监督的发展又对“两个根本转变”起着极大的促进作用。

审计监督服从服务于经济建设大局和服从服务于“两个根本转变”主要体现在下列方面：

一、强化对国有企业的审计监督

国有企业是国民经济的重要支柱，是构筑社会主义市场经济体系的微观主体之一，实现“两个根本转变”，必须以搞活国有企业作为出发点和落脚点，审计监督要本着“一审二帮三促进”的原则，推进国有企业的转机建制、深化改革。面对国有企业实行股份制和股份合作制改造以及实行改组、兼并、租赁的新形势，审计部门要根据建立现代企业制度的实际情况，从财务收支审计入手，审查资产、负债、损益的真实、合法、效益，重点考核体制运行后国有资产的增值保值，审查改革企业的经营体制、管理模式、行为取向是否达到改革的目的。要根据企业深化改革内容新、力度大、涉及面广的特点，探索和深化对股份制企业、破产清算企业、抵押贷款、完善失业保险、社会救济制度，建立社会保障体系以及实施住房等改革形式的认识，揭示新体制运行中的问题，提出改进建议，积极帮助完善新体制，努力解决企业体制不顺、机制不活的问题。同时，还要不断拓宽企业审计领域，针对国有企业实施战略性改组，探索以资本为纽带，通过市场形成具有较强竞争力的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营大企业集团审计监督的新路子，认真总结企业改革的经验，探索企业改革的规律，促进国有企业具有生机和活力。在建立强有力的国有资产管理、监督、运营机制中，审计部门要针对当前国有企业资产管理不善、效益不高、资产流失严重和损益不实以及违纪违规等问题，强化审计监督，并要围绕国有企业增值保值，资产、负债、损益的真实性、合法性，严肃查处违反财经纪律的行为，堵塞损失浪费的漏洞，保护国有资产的安全有效使用，规范企业资产负债损益符合国家有关要求，通过对企业不规范

活动的查处,发现内部管理和内控制度建设上的漏洞和薄弱环节,有针对性地提出改进建议,并对发现国有资产运营中的深层次问题,提出具有可操作性的宏观决策建议,为政府宏观决策服务。同时,要向经济效益延伸,通过企业的经济效益审计和重大建设项目审计、技术改造项目审计,检查企业经济活动的经济性、效益性,揭示管理和经济效益问题,查找企业在人、财、物和供、产、销等方面存在的无理顺行为,通过科学的分析,提出挖掘潜力、提高效益的可行性建议,并用审计手段帮助落实。为落实国家加快国有企业改革和发展的总体思路,审计监督要以促进国有大中型企业加强内部管理,提高经济效益,监督国有资产保值增值为目标,开展扭亏增盈审计和行业审计,特别是通过对亏损大户的审计,全面审计企业各方面经济情况,检查亏损措施落实和扭亏目标完成情况,分析造成亏损的主客观因素,进行系统地解剖,实事求是地提出改进建议。改革开放以来,国家和各级政府为搞活企业,促进国有大中型企业发展,制定出台了一系列方针政策,针对一部分企业在贯彻过程中一方面呼唤政策,另一方面,对已有政策不会用、不敢用的实际情况,审计部门通过对企业执行政策状况的审计,能够明确和消除在执行政府法规过程中出现的问题,强化国家为促进企业发展、活化资金存量及增量、提高效益而给予企业的一系列优惠政策落实情况的监督力度,促进有关政策法规的充分落实。同时对在目前正在执行的显然是影响企业发展的以及企业在经营中遇到无法可依、无章可循的问题,向有关部门提出立、改、废的建议,并根据目前国有企业经营环境不宽松,乱收费、乱罚款、乱摊派问题仍很严重的状况,通过对有资金分配权、有经济处罚权、有收费权、预算外资金较多部门的审计处理,约束侵扰企业权益的行为,净化企业的外部环境,为企业发展创造有利的条件。国有企业要得到持续的发展,实践反复证明必须要有一个好的领导班子,审计监督通

过国有企业法定代表人的经济责任审计可以起到重要作用。审计部门对法定代表人调离等环节开展审计,对法定代表人在企业管理、财务收支、国有资产保值增值以及任期内经济指标完成情况,资产负债损益的真实性、合法性、效益性加以客观地评价,有利于增强法定代表人的责任感,增强自我约束意识,同时又为各级领导和有关部门全面考核和合理使用干部提供依据,有利于建立一支适应社会主义市场经济发展的企业家队伍。

随着国有企业的改革、改组、改造,现代企业制度的建立,原有意义上的单一所有制结构的国有企业必然发生很大的变化,面对公有制实现形式的多样化和多种经济成份共存的新格局,审计部门要深入开展审计和审计调查,适应产权制度改革的需要,摸索与之相适应的审计监督新路子,对其实施有效的经济监督。

二、强化对重点部门的审计监督

财政、税务等政府重点部门是国民收入分配和再分配的关键部门,这些部门的合规有效运行对国民经济全局影响较大,直接关系到经济运行的质量和效率。审计部门作为较高层次综合性经济监督部门,通过对财政、税务等重点部门进行本级预算执行及财政决算审计,可以发现并处理财政、税务等部门的违规违纪行为,如对财政部门虚列财政预算支出,预算收入未及时缴库,挤占挪用专项资金,为企业贷款担保加重财政负担等问题的查处;对部门自行退税、混淆入库级次、下甩税款、漏缴税金等问题的查处,能够规范财税部门和预算单位组织预算和执行预算的行为,强化财政部门对编制预算和执行预算的监督管理,合理确定各项预算指标,依法批复和调整预算,增加预算执行的透明度,并强化税务等组织预算收入的部门做到及时足额入库,严格执行税收法规,不受部门利益驱动,坚持依法治税,做到应收尽收。审计部门通过对预算执行审

计,还能够发现地方经济运行中存在的问题,帮助分析原因,有针对性地提出解决措施,为政府宏观决策服务。审计部门对纳税人的审计当中,对发现的偷逃税等方面的问题,通过采取直接措施和间接措施,收缴应当上缴财政的资金,为国家直接增加预算收入。还能对财政、税务部门执行经济法规、政策存在的难点问题进行反馈,使有关部门采取措施加以改进;另外,从发现的问题中可以找出漏洞,向相关部门反馈整改;特别是对几个部门在法规、政策碰撞的情况下进行分析,提出协调解决的意见,联合有关部门一致行动,解决存在的矛盾,并营造执法的宽松环境。

三、强化对重点资金、重点建设项目的审计监督

审计部门对重点资金的审计,可以使国家确定使用的资金达到目的。一是通过审计,可以发现重点资金在拨付、使用、管理等环节存在的各种违纪违规问题,通过审计处理使挤占挪用、损失浪费等问题得到处理,使重点资金及时足额地到位。二是通过审计,能够发现重点资金在管理体制、内控制度、外部监督制度等方面存在的不健全因素,通过向政府等有关部门加以反馈,使影响资金使用效益的问题加以解决。三是通过审计,可以发现一些单位因经济发展困难、财力紧张造成资金匹配不足以及银行匹配资金不到位或拨付不及时等问题,通过分析原因,找出症结所在,有针对性地反馈,使问题得以合理解决。重点项目建设是国家进行内涵扩大再生产和外延扩大再生产的主要形式,通过开展固定资产投资项目开工前审计、在建项目审计、竣工决算审计等全方位、全过程的审计监督,重点审计建设项目资金来源是否正当、落实;项目的概算、预算编制是否符合国家标准;有无高估冒算、偷逃税款、损失浪费、转移挪用建设资金等问题,对于加强建设项目管理、防止资金流失、提高投资效益等将发挥重要作用,特别是通过对建设项目

的深入分析,着眼于投资规模、投资结构、投资方式、完成工期及投资效益的系统审计,能够发现建设项目宏观管理方面的违反国家产业政策、盲目重复建设、经济增长方式存在的问题,对于医治投资饥饿症,保持投资总量适度增长,深化投资体制改革,把工作重点切实转移到优化投资结构和提高投资效益上来将起到重要的作用。

审计监督在“两个根本转变”中充分发挥作用,必须通过强化监督,全面正确地贯彻实施《审计法》,要按照“三个有利于”的标准,更好地为发展生产力服务。要按照十五大精神,不断拓宽审计的新领域,调整审计的新视角,拓展审计的新思路,努力做好审计工作,具体要注意以下几个问题:一是审计部门必须围绕党政经济工作中心开展工作,要自觉找好审计监督同党政经济工作中心的结合点,在围绕党政经济工作中心开展工作时自觉找准位置,审计监督要自觉地为经济建设服务,为深化改革和扩大对外开放服务,为党和政府的宏观调控服务,这是审计监督的出发点和归宿点。要正确处理审计监督同服务的关系,把服务寓于监督之中,不能离开监督单纯地去讲服务。要正确处理宏观和微观的关系,从微观入手,着眼于宏观,把在微观审计中发现的问题集中起来,经过整理和分析,找出普遍性和倾向性问题,探索向社会主义市场经济体制过渡中经济活动的内在规律,注意发现深层次矛盾。同时在工作上的摆布上要处理好重点和一般的关系,突出重点,兼顾全局,要紧密围绕发展社会主义市场经济中的难点和热点问题,在错综复杂的矛盾中抓住主要矛盾,确定好审计工作重点,深入开展对重点部门、重点资金、重点项目的审计,促进重点问题得以解决,有效地发挥审计部门的参谋助手作用,同时要做好常规性审计工作。审计部门还要冲破墨守成规的思维定式,牢固树立中心意识、宏观意识、服务意识,严格依法审计,真正做到支持改革者、鼓励探索

者、帮助失误者、惩处违纪者，充分发挥审计监督的作用。二是发挥审计体系的整体功能。内部审计和社会审计是审计体系的重要组成部分，审计机关要进一步加强对内部审计和社会审计的指导和管理。内部审计是审计机关的有力助手，是企业、部门加强财务监督的重要手段，内部审计在单位主要负责人的直接领导下，对所属单位的财务收支和经济效益开展审计监督，内部审计应适应企业转换经营机制的需要，强化对企业的资产、负债、损益真实情况的审计，深入开展内部控制制度的审计，通过对内控制度的评价，寻找内部管理上的薄弱环节，加强经营管理。同时要为企业提高经济效益做贡献，通过调查研究、分析比较，为企业提高经济效益提出切实可行的改进建议，实事求是地帮助企业用足用好国家赋予的各项经营自主权，维护企业的合法权益。社会审计是社会主义市场经济条件下不可缺少的中介组织，社会审计不断拓宽服务领域，为市场活动的主体提供查帐、验资、资产评估、经济鉴证和经济纠纷调解以及管理咨询服务等，以促进社会主义市场经济的发展。三是处理好审计监督同其他部门监督的关系。审计监督同财政监督、税务监督同样都是监督体系中的组成部分，共同的目的在于发展经济，使各项经济活动沿着正确的轨道运行。审计监督同各经济监督部门要互相配合，形成合力。要同各有关部门搞好协调，既要对其财务收支活动进行审计，又要切实帮促，搞好服务。还要处理好同被审计单位的关系，在纷纭复杂的社会利益关系中理顺关系，加大审计监督力度，有效地发挥审计效应。

(省审计厅 陈兴 李希龙)