

中国审计要论

主编 李金华

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审计要论/李金华主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2000.9

ISBN 7-5005-4764-1

I. 中… II. 李… III. 审计-研究-中国 IV. F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 66720 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.75 印张 229 000 字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1300 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-4764-1/F·4284

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

宏 观 篇

要充分发挥审计监督在建立和发展社会主义市场

经济中的作用 张连华 (1)

加强审计监督, 促进宏观调控 吴金亮 (12)

如何充分发挥审计在宏观调控中的作用 蔡石增 (17)

全面发挥审计监督在宏观调控中的作用 宋厚德 (23)

积极开展审计监督, 努力服务宏观调控 牛海军 (27)

围绕中心, 抓住机遇, 突出审计重点, 促进经济

发展 余效明 (38)

积极履行审计监督职能, 为经济建设保驾护航

..... 许金奎 (48)

维护经济秩序, 服务宏观管理 杨万书 (57)

专 论 篇

以邓小平理论为指针, 不断推动审计事业发展

..... 高 林 (66)

农业专项资金审计逐步加强, 成果显著 刘达朱 (76)

开展粮食清查审计, 为深化粮食流通体制改革服	
务	范 鹏 (81)
积极探索, 勇于实践, 全面推开本级预算执行审	
计工作	李松庆 (86)
浅谈搞好同级预算执行审计	唐松庆 (94)
正确认识和依法处理好“同级审”中的关系	雷熹平 (102)
审计风险的存在与对策	庄表峰 (112)

经 验 篇

加强精神文明建设是强化审计监督的重要保证	
.....	李万柳 (117)
解放思想, 更新观念, 开创审计工作新局面	翟培基 (124)
认清形势, 调整思路, 再创宁夏审计事业新辉煌	
.....	马占和 (129)
开拓前进中的湖南审计	余有亮 (140)
皖江潮头话审计	
——安徽审计事业发展回顾与展望	桂建平 (149)
认真履行审计监督职责, 加快边疆审计事业发展	
.....	冯 毅 (156)
内蒙古自治区审计工作回顾与展望	王国盛 (166)
全面履行审计监督职责, 努力为经济发展服务	
.....	陈 兴 (173)
艰辛创业十五载, 开拓进取谱新篇	
——15年湖北审计工作回顾	姚建华 (179)
履行审计监督职责, 促进甘肃经济建设	高存弟 (189)
抓好队伍建设, 树立审计机关新形象	

——上海市审计局成立头 5 年工作回顾

.....	赵洪元 蔡元来 (194)
勤于思考, 勇于实践, 扎扎实实地做好财政审计	
工作	余秉立 (203)
审计监督要为改革开放和经济建设服务	孟令成 (212)
注重切合实际, 积极探索适应驻地方派出机构队	
伍建设的路子	曾凡焯 (221)
风雨十年话审计	冯 光 (231)
立足省情依法强化审计监督, 为改革开放和发展	
经济服务	邱鸿亭 (238)
云南省头 5 年组建审计队伍的回顾	史 烽 (244)
开创上海审计工作新局面	靳曾德 (250)
以人为本, 抓好班子和队伍建设	项俊波 (257)
审计署上海特派办审计工作的回顾	崔雷平 (267)
光辉的历程, 可喜的成就	梁恩奇 (277)
福建审计的实践与思考	陈丽群 (284)
勇于探索, 大胆实践	

——辽宁省审计机关创建初期审计工作回顾

.....	刘 彬 (291)
青海省审计机关组建初期情况回顾	王志玉 (297)
后 记	(303)

宏 观 篇

要充分发挥审计监督在建立和发展 社会主义市场经济中的作用

张 连 华

社会主义审计制度产生和建立于改革开放的时代。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。由于审计的基本职能是经济监督，监督的客体是有关经济活动，这就决定了审计工作必须围绕经济工作这个中心来开展，服务经济建设。审计监督的作用就在于促使有利于经济发展的方面不断巩固、完善和提高，即起促进作用；抑制不利于经济发展弊端的滋生和蔓延，即起制约作用。经过十几年的审计实践，审计监督的作用日益显现，审计监督正在为建立和发展社会主义市场经济发挥着重大作用。

一、审计监督促进宏观调控措施的落实到位

建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控

下对资源配置起基础性作用。市场虽能在资源配置中有效地发挥作用，但市场本身存在弱点和消极方面，这就需要由政府来加强宏观调控，即政府以经济政策和经济法规为主，配合以必要的行政管理等宏观调控手段，以实现经济总量平衡和整体结构优化，促进经济健康发展。审计监督的作用，就是通过履行审计法赋予的职责，以各种经济法规为依据，促进政府各项经济政策的落实到位，以达到服务宏观调控的目的。

财政政策和货币政策是政府调节经济运行的主要经济政策。财政收支是国家财政政策的具体体现。1995年1月1日，《中华人民共和国审计法》实施，审计机关开始对本级预算执行和其他财政收支进行审计监督，向本级人民政府和上一级审计机关提出审计结果报告，并代本级政府向人大常委会提交审计工作报告。四年的实践证明，本级预算执行审计为本级政府全面了解和掌握财政预算管理情况、存在的问题和家底，提高财政资金的使用效益，增强政府宏观调控能力发挥了重要作用。对财税部门管理不规范和违反财经制度的问题提出了纠正措施和处理意见，维护了预算法的严肃性，促进了财政政策的落实。货币政策是政府调节经济的有效杠杆。政府运用货币政策，通过调节货币供应量和利息率，以达到保障总供给与总需求的平衡和经济稳定增长的目的。为使金融机构严格执行国家的货币政策，加强管理，最大限度地防范和化解金融风险，通过对四大商业银行和证券、保险系统进行认真审计，深入揭示了金融机构违规贷款、违章拆借、不良贷款增加、违纪违规、国有资产流失等问题。促使金融机构遵守财经法纪，规范经营，自觉贯彻落实国家货币政策。

二、审计监督促进经济体制改革的顺利实施

要实现建立社会主义市场经济体制的目标，关键在于深化改

革，改革是社会主义制度的自我完善。20 年的改革开放，使我国经济建设出现勃勃生机，我国的综合国力不断增强，人民生活水平不断提高。我国围绕建立社会主义市场经济体制已经或正在进行多项改革。现在，改革是采取循序渐进和重点突破相结合的战略，因此，必须对旧的体制有一种深刻的了解和正确的估价，在质的分析基础上还要有定量分析。审计在经济体制改革中的作用，就是为决策部门提供准确可靠的分析资料。如 1998 年，朱镕基总理在九届人大一次会议上提出，本届政府将进行五项重大改革，粮食流通体制改革是一项。由于现行粮食流通体制仍然没有摆脱“大锅饭”的模式，国有粮食企业政企不分、人员膨胀、成本上升，导致经营亏损和财务挂帐巨增。到 1998 年一季度末，全国粮食系统上报累计财务挂帐达 2025 亿元。其中，湖南省挂帐达 101 亿元。在国务院对这部分财务挂帐采取果断措施，及时处置之前，必须弄清楚粮食系统到底挂了多少帐。因此，国务院指示审计署必须对国有粮食亏损挂帐总额作出客观、公正的界定，从源头开始，查清楚挂帐的来龙去脉。在此基础上，分清挂帐性质，明确挂帐责任，为消化财务挂帐和解决不合理占用贷款提供决策依据。可以说，这项工作开展的好坏，直接关系到粮食流通体制改革的进程。全国审计机关按照审计署的布署，认真扎实地工作，核实新增财务挂帐为 1466 亿，核减 559 亿元，核减率为 27.6%。湖南省各级审计机关把这项工作当作压倒一切的政治任务来完成，全省共派出 125 个审计组，1046 名业务骨干开展这项审计工作。通过对 1615 家粮食部门、农发行的审计，以及延伸审计调查 160 家财政部门和非政策性粮油经营企业，核减 1992 年 4 月至 1998 年 5 月 31 日新增粮食财务挂帐 16 亿元，占粮食部门自查后上报数 16.3%，与财政部门认定的新增财务挂帐总额相比，净核减率为 11.5%。此外，审计核实 1998 年 5

月 31 日全省政策性粮食经营企业共占用农发行贷款 206.5 亿元。全国审计机关这次粮食财务挂帐清查审计，为粮食流通体制改革提供了决策依据，加速了粮食流通体制改革的进程。

三、审计监督促进市场经济健康有序发展

为了保障社会主义市场经济的健康发展，就必须完善对市场进行有效的监督控制机制。经济监督的根本任务，在于维护党和国家所确定的经济发展的方针、政策、计划和法规的贯彻执行，发现和纠正违背有关法规制度以及危害社会根本利益的市场行为。国家审计的基本职能是经济监督，通过对国务院各部门和各级地方人民政府及其各部门的财政、财务收支进行审计，对中央银行、国有金融机构和企事业单位财务收支进行审计，及时揭露和处理违法乱纪行为，就可以有效地促使参与市场活动的各层次的经济主体自觉遵守市场规则，遵守国家的有关政策、制度、法规和纪律，从而使其经营管理行为合法化、合理化；揭露和打击那些破坏市场秩序、进行非法经营、违章营业、违反财经法纪等行为，从而达到维护经济秩序的目的。湖南省审计机关建立以来，认真履行经济监督职能，共审计单位（项目）102219 个，查出违规行为为金额 256 亿元，经审计处理为国家增收节支 60 多亿元。有效地遏制了违反财经法纪的行为，维护了财政经济秩序；特别是近几年来，湖南省审计机关对企业审计强调以真实性为重点，在摸清企业家底，核实企业盈亏，查清会计资料真实性基础上，重点揭露企业做假帐、报假帐、虚盈实亏、虚亏实盈、隐瞒收入、虚列支出、虚报亏损、弄虚作假、设立帐外帐等问题，使企业的经营活动纳入正确轨道，维护了财经法纪的严肃性。

四、审计监督促进加强廉政建设

党风和廉政建设，关系党和国家的命运和前途。所以加强党风和廉政建设，开展反腐败斗争，是保持党的先进性和纯洁性，保持党同人民群众的密切联系，保证改革开放和现代化建设健康发展的一个不可缺少的重要条件。目前，以权谋私、行贿受贿、弄权渎职、公款送礼、吃喝玩乐等腐败现象还没有得到有效遏制，特别是经济领域的腐败现象还较为普遍存在。然而，经济领域的腐败现象往往会在财政财务收支中反映出来，国家审计机关通过对被审计单位的审查，揭露损害国家利益、侵吞集体财产等违法乱纪行为；揭露违反财会制度，向政府有关部门和社会提供虚假会计信息的行为；对本级各部门和下级政府违反预算法的行为或者其他违反国家规定的财政收支行为，审计机关都要依照法律、行政法规的规定作出处理；对上述行为负有直接责任的主管人员及其他直接责任人员提出给予行政处分的建议；构成犯罪的，移交司法机关依法追究刑事责任。湖南省审计机关在审计中查出贪污贿赂案 229 件，移送纪检、监察、司法机关处理 357 人，在加强廉政建设方面发挥了重要作用。特别是 1999 年以来，为了认真落实朱镕基总理提出的“全面审计，突出重点，注意发现大案要案线索”指示精神，大案要案意识不断增强，审计执法力度日益加大，审计不仅查单位的违纪违规问题，还注重发现大案要案线索，营造一种反腐倡廉的氛围。大案要案的查处，既增强了审计机关的威慑作用，又使犯罪分子闻风丧胆，有力地促进了廉政建设。

五、审计监督促进国有资产保值增值

国有企业是国有资产的主要经营者，如何使国有资产在保值

的基础上实现增值，审计实践证明，加强国有企业资产、负债、损益审计是个有效方法。湖南省审计机关从 1994 年起，企业审计全面转向资产负债损益审计，尤其是加强对核算不实、损失和挂帐数额巨大的企业资产负债损益审计，深入揭露企业资产负债不实，亏损面大，变卖资产，转移侵吞国有资产，用大量生产资金炒股票、房地产和期货，不提或少提折旧基金，将生产资金转作奖励基金、福利基金等国有资产流失问题。特别在国有企业实行改组、改制、改造过程中，更要防止低估国有资产，收入分配不合理，将国有资产转化为私有财产等国有资产流失的现象发生。我们在对湖南电线电缆集团公司（简称湘潭电缆厂）原总经理陈海燕任职期内资产负债损益进行审计中，查清该企业财务报表严重失实，资产不实 5.61 亿元，负债不实 1.64 亿元，所有者权益不实 7.25 亿元，虚增销售收入 4.45 亿元，亏损 6.52 亿元，陈海燕等人侵吞国有资产等严重问题。其手段隐蔽、巧妙、用心良苦。审计期间，朱镕基总理两次批示：“没想到湘潭电缆厂如此腐败，吃里扒外的领导竟能逍遥法外”，“一定要彻底查清、依法严办，公开曝光”。目前，陈海燕等 6 人已依法逮捕。省政府对湘潭电缆厂实行整顿，调整厂领导班子，建立严格的内控制度，努力恢复生产。

六、审计监督促进社会保障体系的不断完善

社会保障是依据一定的法律和规定，为保证社会成员的基本生活权利而提供的救助和补贴。我国现行的保障制度还存在保障的社会成员不够普遍，组织管理多头，做法不规范，法制化程度较低等问题，要建立社会主义市场经济体制，必须加快建立城镇新型的社会保障体系。为确保社会保障基金的安全、保值和增值，促进社会保障的管理、服务和投资的规范化，审计要保住老

百姓的“保命钱”，只有通过审计查处违法违纪，并对社会保障制度的落实情况，现行保障制度存在的问题提出审计建议，为完善社会保障制度提供依据，才能起到促进管理，确保社会保障基金安全和保值增值的作用。

七、审计监督促进提高经济效益和社会效益

我国社会主义尚处于初级阶段的明显标志是生产力水平低下，如何促使企业少投入、多产出和提高经济效益是审计监督的内容和目的之一。审计机关开展审计过程中，在注重财务收支审计，财经法纪审计的同时，还十分重视经济效益审计。通过对被审计单位有关的生产经营管理活动和反映各项经营活动资料的审查，采用传统的审计方法和现代经济分析方法，以企业会计准则、企业财务通则、企业会计制度、企业财务制度以及企业的计划、目标、技术标准、消耗定额、经济指标等为审计依据，审核评价被审计单位经济资源的利用是否节约、合理，生产经营活动是否有效，生产能力是否得到充分利用，各项经济责任是否履行，计划和目标是否达到，并分析其原因，提出合理化建议，从而达到提高经济效益的目的。近几年来，湖南省审计机关围绕促进两个根本性转变，积极开展了国有企业和各种专项资金的审计监督，坚持以核实企业资产负债损益的真实性、合法性为基础，向其内控制度、经济效益审计延伸，努力做到审计一户企业，摸清一户家底。对全省 156 家国有大中型企业的盈亏真实性进行专题审计调查，了解到国有企业盈亏的真实性以及国有企业在改制、改组和改造中成功的经验和做法，也揭示了存在的一些问题。各级政府根据审计意见和建议对影响经济效益的问题，纷纷拿出措施，进行整改，帮助企业解决实际问题，促进经济效益的提高。

审计监督的作用不仅体现在提高企业经济效益，而且还体现在社会效益方面。如固定资产投资审计不仅揭示超概算和计划外投资、生产成本与建设成本相互挤占、漏缴税费、违规转贷、非法设立帐外资金等问题，而且注重审查工程质量，防止“豆腐渣”工程的出现，讲究投资效益。对安居工程的审计，更是一项民心工程。通过审计，监督施工企业优质、低耗地建好安居工程。近几年来，湖南省洪涝灾害严重，对社会各界捐赠的救灾款物实施了跟踪审计，促使捐赠款物及时、完整地送到灾民手中，为恢复灾区生产，维护安定团结的局面作出了积极贡献。

八、审计监督为选拔使用干部提供依据

过去，组织部门考核干部定性的多，定量的少。随着社会主义市场经济体制的建立，社会经济环境的日益复杂，领导干部涉及经济内容增多，对其考核、监督、管理、任用出现了新的情况。组织部门利用传统的定性考核为主的方法，对领导干部的实际情况，尤其是经济责任履行情况难以作出科学、准确的评价和判断。审计机关开展领导干部任期经济责任审计，配合组织部门对领导干部进行全面、准确的考核，完善了领导干部管理监督机制。近几年来，湖南省审计机关对 600 多名党政领导干部实施了任期经济责任审计。通过审计，既保护了锐意改革、坚持原则、敢抓敢管、廉洁奉公、履行经济责任好的领导干部，又揭露查处了一批贪污腐化、侵占国家集体资产、铺张浪费、行贿受贿的腐败分子，为组织部门考核任用干部提供了依据。1998 年，中共湖南省委办公厅、省人民政府办公厅发出了（1998）36 号文件，转发了省纪委、省委组织部、省审计厅等六部门《关于实行领导干部任期经济责任审计制度的报告》。1999 年，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了〔1999〕20 号文件，明确了《县级以

下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》，为稳妥、有序地开展领导干部任期经济责任审计提供了制度保障和审计依据。

九、审计监督促进社会审计组织提高审计业务质量

我国的社会审计组织既是市场经济的产物，又是市场经济的重要组成部分，它是依照注册会计师法设立并承办法律、行政法规规定的注册会计师业务的社会中介组织。社会审计组织对建立社会主义市场经济体制，保障正常的社会经济秩序，维护国家和市场经济主体的合法权益，具有十分重要的作用。但是，社会审计组织作用的充分发挥，有赖于高水平的执业质量，可以说，执业质量是社会审计组织的生命线和灵魂，关系到社会审计事业的兴衰成败，关系到社会审计能否对建立社会主义市场经济体制发挥应有的作用。我国社会审计还存在着一些制约提高审计业务质量的诸多不利因素。如我国社会审计起步晚，还处在初步发展阶段，经验不足；一些社会审计组织刚刚从“官办”的桎梏下解脱出来，其独立性大打折扣，缺乏提高业务质量的积极性和社会基础；一些社会审计组织缺乏风险意识和质量意识，片面追求业务收入，没有严格按法律法规和审计准则执业等等。这些不利因素的存在，阻碍了社会审计作用的发挥，不利于我国建立和发展社会主义市场经济。这些不利因素除提高认识，遵照市场经济规律的要求，通过社会审计组织行业指导、监督、管理，加大社会审计组织的自律力度外，另一个重要的行之有效的方面就是通过国家审计机关对社会审计组织的审计业务质量的监督检查，促进社会审计组织提高审计业务质量，充分发挥社会审计服务市场经济的作用。

国家审计机关促进社会审计组织提高其审计业务质量，主要是通过监督检查来实现的。根据审计法和国务院批准的审计署职

能配置的有关规定，审计机关依照有关法律、行政法规和规章，开展对社会审计组织审计业务质量的监督检查工作。审计机关组成检查组，对社会审计组织承担的资产评估、验资、验证等业务出具的证明文件的真实性、合法性进行监督检查，对被检查的社会审计组织、注册会计师违反国家规定的执业行为，依照其行为情节轻重分别作出处理、处罚，如责令改正，给予警告、通报批评；建议有关主管机关依照法律、法规规定予以处理、处罚；移送司法机关依法追究刑事责任；通报或者公布监督检查结果。这些处理、处罚措施的执行，必定会对社会审计组织和注册会计师产生影响。这种影响，一方面表现为对违法违纪的社会审计组织和注册会计师的处理处罚，促使他们要么不断提高执业水平和审计业务质量，要么退出社会审计领域，被市场经济淘汰；另一方面就是不但对其他社会审计组织和注册会计师产生指引作用、教育作用，使他们认识到在市场经济体制下，社会审计组织和注册会计师应该做什么，不应该做什么，什么是可以做的，什么是不可以做的，而且会产生预防作用，使他们从被处理处罚的社会审计组织和注册会计师身上吸取教训，严格遵守国家法律法规和行业管理的有关规定，提高审计业务质量，从而为我国社会主义市场经济的发展和建立发挥应有的作用。

十、审计监督促进内部审计的发展

在社会主义市场经济条件下，企业要真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场竞争主体，就必须加强和完善自我约束机制。实践证明，建立内部审计制度不仅是社会主义市场经济体制的客观要求，更是企业自身发展的需要。内部审计是企业加强经营管理和经营决策的有效手段。随着改革开放的不断发展，“练内功、挖潜力”，提高企业的经济效益，增强企业的

市场竞争力，并使企业的经营活动符合市场经济的法则，必须实行内部审计制度，这已经成了人们的共识。就目前情况来说，我国内部审计虽然得到了较大发展，取得了一定的成绩，但也存在一些不容忽视的问题，比如一些单位对内部审计缺乏足够的认识，内部审计发展不平衡，内部审计的人数不多，人员知识结构不尽合理等等。这些问题制约了内部审计的进一步发展，影响了企业经营管理制度的完善，不利于我国市场经济体制的建立和完善。而内部审计的进一步发展，必须依靠国家审计机关的指导和监督。国家审计机关在宣传审计法律法规的目的、意义的同时，宣传内部审计在市场经济中的作用，促使人们进一步认识建立内部审计机构的必要性；通过制发各种规定，规范内部审计工作行为，并拓宽内部审计领域，促进内部审计工作发展；通过组织内部审计工作交流会，促使内部审计整体水平的提高；通过培训内部审计人员，提高内部审计人员的业务能力和思想政治素质。总之，国家审计机关可以帮助企业建立和发展内部审计机构，促使企业改善经营管理，提高经济效益。

（作者系湖南省审计厅厅长）

加强审计监督，促进宏观调控

吴 金 亮

一

宏观经济调控是国家利用政府职能调整经济运行的一种手段。随着社会主义市场经济体制的建立，国家宏观经济调控的形式已由过去以行政命令、指令等直接控制为主转化为以通过经济参数（如利率、税率、价格等）和法律规范的间接调控为主。审计监督是构成国家宏观经济调控体系的重要组成部分，并且具有直接调控和间接调控的双重控制属性。从审计手段看，审计机关依据有关法律法规，对财政财务收支行为直接进行审计，对发现的违纪违规问题直接做出处理，下达的审计决定也是指令性的，所以它属于直接控制；从审计的形式看，它又属于间接控制，即审计不参与宏观调控政策的制定，也不直接参与经济活动的管理，审计过程是以第三者的身份出现的，对经济活动的控制是间接的。

审计监督在宏观调控中的作用主要有三个方面：一是监督宏观调控措施的落实。宏观调控措施是国家保证社会供需平衡、资源合理配置、经济健康运行的重要手段，也是国家集中力量解决发展中的一些重大问题或突出矛盾的重要途径，是事关全局的大事。但由于种种原因，一些地方、部门、单位为了局部利益不严格按照有关国家宏观调控的政策和规定执行的问题也很突出。通