

叶青 著

代表谈审计

审计是一柄反腐利剑、审计的前世今生、公共财政下的财政审计、让国企经得起审计、民企越审计越强大、“审计风暴”来得更猛烈一些、实现人财物的审计全覆盖、审计报告的法律效力、凡公布必审计的期待、计算机与大数据下的审计效率以及中国特色的特约审计员制度。作者集学者、官员、代表、民主党派人士于一身，以官员、学者、代表和民主党派人士的独特视角，来讲解人人都能看得懂的审计。



人民出版社

代表谈审计

叶青 著

 人 民 出 版 社

责任编辑：曹 春

封面设计：汪 莹

图书在版编目（CIP）数据

代表谈审计 / 叶青 著. —北京：人民出版社，2018.6

ISBN 978-7-01-019147-8

I. ①代… II. ①叶… III. ①政府审计—研究—中国 IV. ① F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 083178 号

代表谈审计

DAIBIAO TAN SHENJI

叶 青 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：23.75

字数：295 千字

ISBN 978-7-01-019147-8 定价：76.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

让公众看懂审计报告

之前出了一本《代表谈财政》，目的是让人们知道财政分配。眼前的这本书是姊妹篇——《代表谈审计》，目的在于让大家看懂审计报告。看懂审计报告很重要，因为审计报告是审计人员受委托对被审单位进行审计之后的工作成果。

我之所以斗胆写这本书，是由于通过全国、省两级特约审计员的便利，让我频繁地接触了审计部门。代表、委员的身份，也有十分关心各级审计报告。

我虽然不在审计系统工作，但是，却与审计系统有千丝万缕的联系，甚至可以说是不解之缘。

我 1991 年 12 月加入中国民主促进会。从 1992 年开始，正式参加各项参政议政的活动。

中国民主促进会（简称民进）¹，是以从事教育、文化、出版工作的

¹ 当中国民主促进会简称为“民进”时，很容易与台湾的“民进”搞混了。台湾民主进步党（简称民进党），是台湾一个大型政党。1986 年于“戒严时代”结束前率先成立，2000 年 5 月 20 日至 2008 年 5 月 19 日成为台湾的执政党，2008 年 5 月 20 日再度成为在野党。2016 年 5 月 20 日，民进党主席蔡英文正式就任台湾地区领导人，成为台湾地区首位女性领导人。

高、中级知识分子为主，具有政治联盟性质的政党。

民进创始人是抗日战争时期留居上海的部分文化教育界进步知识分子和工商业者，主要有马叙伦、王绍鏊、周建人、许广平、林汉达、徐伯昕、赵朴初、雷洁琼、郑振铎、柯灵等著名爱国民主人士。在敌伪统治时期，他们与中国共产党人一起，坚持抗日救亡斗争。抗战胜利后，他们积极参加反内战、争和平，反独裁、争民主的爱国民主运动，并根据斗争需要，于1945年12月30日在上海正式成立了一个以“发扬民主精神，推进中国民主政治之实践”为宗旨的政治组织，定名为中国民主促进会。

新中国成立以后，中国民主促进会是中华人民共和国八个参政的民主党派之一，是接受中国共产党领导、同中国共产党亲密合作、致力于建设中国特色社会主义事业的参政党。

对我来说，加入民主党派，极大地挖掘了我的人生潜能。在一次民进中央委员的培训班结业仪式上，我的发言题目就是，加入民进让我过上了两辈子。因为有许多许多的参政议政平台，而在审计系统的密切联系，就是一大平台。

我在1995年被推荐为湖北省审计厅第二届特约审计员，一直到现在我仍然是审计厅的特约审计员。主要与审计厅财政审计处合作。除了参加一年一度的全省审计工作会议，我还被授予湖北省审计厅特约审计理论研究员，主要是发挥我研究财政史的强项，重点研究财政审计史以及相关的审计课题，并被推举为湖北省审计学会副会长。

1997年6月，经过3年的努力，我终于成为中南财经政法大学会计学院会计史大师郭道扬教授的博士生，对审计问题进行更为直接的研究。广义的会计史包括审计史。这使我在学术上与审计产生了密切的联

系。我的博士论文的题目是《财政与会计关系史比较研究》，其中，自然绕不开政府财政与财政审计的关系。历史是沉淀的过去，对会计史、审计史的研究，也产生了一系列对现代审计的一些建议。

2003年年初，组织部门在商量我到政府担任实职时，也是优先考虑审计厅，差一点成为审计战线的一员。只是由于当时的审计厅长还不习惯审计厅有一位党外副厅长而功亏一篑。而最终安排到省统计局。后来才发现，统计局更适合我这个爱“放炮”的人。

2003年3月，我参加了十届一次全国人大会，我的第一个议案就是关于审计体制改革的建议。在十年的代表生涯中，也提了不少审计方面的建议。

2013年10月15日上午，我很荣幸地在国家审计署的大会议厅接受了由刘家义审计长颁发的第四届特约审计员的聘书。此批特约审计员共有12位，分别来自民主党派、无党派与工商联，其中11位来自北京，就我一人来自京外。看来反映地方审计机构的情况与收集民众的审计诉求，我的责任特别重大。

2016年11月，人民论坛等机构邀请200名专家，给一年之后的十九大提能够实施的建议。我一口气提了十条，其中，有每个省设立审计署特派办的建议。如果被接受，对审计系统来说，又是一件大事。

2017年4月1日下午，媒体上有一条消息让我吃惊：山东省领导干部会议在济南召开，宣布中央关于山东省委主要领导调整的决定。中央决定：刘家义同志任山东省委委员、常委、书记。

国家审计署的审计长易人，这应该是中国审计事业的一件大事。我也正好动笔，写我的“代表系列”的第二本——《代表谈审计》。第一本是2017年5月由人民出版社出版的《代表谈财政》。

因此，我觉得我应该从一种特殊的、独特的角度来解读审计，这也是我的一些亲身经历。把这些写出来，是亲历者的一种责任。

可以预计，这是一本与众不同的审计学读物。

目 录

让公众看懂审计报告	1
-----------------	---

审计：达摩克利斯之剑	1
------------------	---

1. 什么是审计?	1
2. 监督体系的四个关系	5
3. 审计与反腐败	18
4. 审计与八项规定	23
5. 审计与五大事业	25
6. 审计人员是啄木鸟	39

无古不成今	42
-------------	----

1. 夏代—战国：审计形成阶段	42
2. 秦代—唐代：审计成熟阶段	52
3. 宋代—清前期：审计革新阶段	60

4. 近代—民国：审计改良阶段	69
5. 土地革命至今：新审计阶段	76
6. 中西方国家审计发展的比较	80

究竟谁审计谁？ 92

1. 首个“夭折的”议案	92
2. 大家关注的问题	101
3. 2008 年再提	104
4. 两会最热的审计问题	106
5. 学术界的讨论	109
6. 以预算审计体制为例	122
7. 又迎来了修宪的日子	136

一省一个特派办 142

1. 给十九大提的一个建议	142
2. 我国的审计框架	144
3. 任务繁重的特派办	150
4. 审计用车应更灵活	161

财政审计 166

1. 公共财政的新阶段	166
-------------	-----

2. 财政审计是重点	169
3. 加强财政审计	172
4. 全覆盖之后的财政审计	177
5. “土地财政”的审计	183
6. 债务审计	187
7. 财政研究新内容	190
8. 自降 GDP 风波	195
企业越审越强	208
1. 市场内部审计	208
2. 国企的审计	216
3. 民企的审计	229
4. 上市公司审计	237
审计技术	245
1. 传统方法	245
2. 计算机审计	247
3. 大数据审计	249
4. 区块链审计	259

“审计风暴” 270

1. 风暴的起源 270
2. 是民间的说法 283
3. 为何不再刮? 285
4. 打铁还需自身硬 286

审计报告 302

1. 报告越来越尖锐 302
2. 报告有没有法律效力? 305
3. 报告制度的不足 308
4. 提高报告法律效力 309

审计全覆盖 315

1. 全覆盖的提出 315
2. 应审尽审 323
3. 凡责必尽 325
4. 力量的不足 328
5. 乡镇要不要审? 329

涉外审计	332
1. 国外贷援款审计	332
2. 海外投资审计	337
3. 联合国审计	341
特约审计员	345
1. 特约人员	345
2. 省厅特约审计员	353
3. 审计署特约审计员	354
参考文献	360
后 记	365

审计：达摩克利斯之剑

1. 什么是审计？

在古希腊有一个历史故事：公元前 4 世纪，西西里东部的叙拉古王狄奥尼修斯（公元前 430—前 367）打击了贵族势力，建立了雅典式的民主政权，但遭到了贵族的不满和反对，这使他感到虽然权力很大，但地位却不可靠。

有一次他向宠臣达摩克利斯谈了这个问题，并且用形象的办法向他表明自己的看法。他为了满足一下宠臣达摩克利斯的贪欲，把宫殿交托给他，并赋予他有完全的权力来实现自己的任何欲望。

这个追求虚荣、热衷势利的达摩克利斯在大庆宴会时，抬头看到在自己的座位上方天花板下，沉甸甸地倒悬着一把锋利的长剑，剑柄只有一根马鬃系着，眼看就要掉在头上，吓得他离席而逃。这时狄奥尼修斯王便走来说道：“（达摩克利斯头上）这把利剑就是每分钟都在威胁王上的危险象征，至于王上的幸福和安乐，只不过是外表的现象而已。”因此，人们用“达摩克利斯之剑”借比安逸祥和背后所存在的杀机和

危险。

这把悬顶之剑，制约着剑下大权在握之人小心从事，否则会招来灭顶之灾。但是，如果你遵纪守法，就不会有事。

我在想，审计不就是对握有大权者的一种制约力量吗？因此，审计，就是这样的“达摩克利斯之剑”。全国人大研究室的研究报告中，也有过类似的比喻¹。

南京审计大学学者尹平教授也表达了相同的观点，将我国现行国家审计称为“握剑的骑士”²。他说：审计机关行使处理处罚权。审计机关不仅行使独立的经济监督和行政监督，报告审计结果和审计工作，而且还具有对违反国家规定的财政、财务收支行为采取纠错、矫正、补偿（审计处理）和惩罚（审计处罚）等措施的权力。这与西方各国国家审计存在重要差异，西方诸国国家审计只有检查权和报告权，而没有处理处罚权或者没有直接的处理处罚权，有的国家审计仅有处理处罚建议权或司法移送权，由此审计被誉为“无剑的骑士”；而我国国家审计是“握剑”的，理应具有更大的威慑力和更高的权威性。

社会生活、治国理政、生态环境、军事国防等等，都离不开审计。

那么，什么是审计？

1 杨肃昌：《中国国家审计：问题与改革》，中国财政经济出版社 2004 年版。杨教授在序中说，他 2002 年春天看到了一份来自全国人大研究室的研究报告，报告说：“在政府部门存在的腐败现象已相当严重，并呈蔓延之态的形势下，审计机关适时从政府序列中脱离出来，以最高权力机关的机构出现，以人民的名义，更能理直气壮依法行使监督职权，提高监督质量，使审计监督作为一柄高高悬在这些管钱管物管人的政府官员头上的达摩克利斯之剑，有利于从源头上和制度上遏制并根除腐败，推动建立高效廉洁的行政机构。”

2 尹平：《论我国地方审计体制改革》，《审计与经济研究》2002 年第 5 期。尹平，生于 1959 年，广东顺德人，毕业于南京大学经济系和中南财经大学工商管理学院，经济学博士。南京审计大学原副校长，现为教授，博士生导师。

《中华人民共和国审计法实施条例》第2条对审计所下的定义是：“审计机关依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、财务会计报告以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产，监督财政收支、财务收支真实、合法和效益的行为。”

《新大英百科全书》第一卷中说，审计是指原来负责提供资料的会计人员以外的会计专家，对企业活动、记录和报表所进行的检查活动。是指对国营企业、单位或个人由财务人员所掌握的账目进行审查，并证明其是否正确的一种行为。

有关文献记载的审计模式定义有两种表述：一是审计制度的内容、特点、管理方式等的集合，是不同审计主体所处政治经济制度、法律体制以及各自历史、文化、民族等演变的结果；二是审计导向性的策略、范围和方法等要素的总称，它规定了审计取证工作的切入点，即从何处入手、如何入手、何时入手等问题。

第一种表述是从制度层面对审计模式的定义，如西方各国已分别建立的立法型、行政型、独立型和司法型四种审计模式；第二种表述则从审计实务层面诠释审计模式。因此我准备从以下两方面来介绍现代国内外的审计发展过程。

从程序上看，审计是由国家授权或接受委托的专职机构和人员，依照国家法规、审计准则和会计理论，运用专门的方法，对被审计单位的财政、财务收支、经营管理活动及相关资料的真实性、正确性、合规性、效益性进行审查和监督，评价经济责任，鉴证经济业务，用以维护财经法纪、改善经营管理、提高经济效益的一项独立性的经济监督活动。

审计是一项具有独立性的经济监督活动，独立性是审计区别于其

他经济监督的特征；审计的基本职能不仅是监督，而且是经济监督，是以第三者身份所实施的监督。

审计的主体是从事审计工作的专职机构或专职的人员，是独立的第三者，如国家审计机关、会计师事务所及其人员。

审计的对象是被审计单位的财政、财务收支及其他经济活动，这就是说审计对象不仅包括会计信息及其所反映的财政、财务收支活动，还包括其他经济信息及其所反映的其他经济活动。

审计的基本工作方式是审查和评价，也即是搜集证据，查明事实，对照标准，作出好坏优劣的判断。审计的主要目标，不仅要审查评价会计资料及其反映的财政、财务收支的真实性和合法性，而且还要审查评价有关经济活动的效益性。

2017年12月5日下午，我借参加民进中央全会的机会，在京参加了一次“改革审计管理体制”的座谈会，武汉大学经济与管理学院王永海教授做了一个发言，给我留下了深刻的印象¹。

他认为，国家审计是国家治理体系的重要组成部分，是维护国家公共利益的重要手段和方式，其重要作用主要表现在以下四个方面。

一是维护国家安全的重要制度安排。一方面，国家审计能及时提供国家政治、经济、军事、科技等方面的可靠信息；另一方面，国家审计能揭示经济社会运行中存在的薄弱环节和风险隐患，为维护国家安全和国家公共利益提出建议。我国国家审计积极借鉴国际同行在维护国家

¹ 王永海、彭祥云：《完善国家治理的重要手段和方式 运用国家审计维护公共利益》，《人民日报》2017年12月20日。参加座谈会的还有中山大学副校长马骏、兰州大学教授杨肃昌、南开大学教授张继勋、北京国家会计学院院长秦荣生、南京审计大学党委书记晏维龙、中国社科院经济所所长高培勇、西南财经大学教授蔡春。

安全方面的成功经验，重点关注财政金融运行、地方政府性债务、金融机构内部治理和监管、国有资产安全和中小企业经营风险、资源能源和环境保护等领域，为保障国家安全提供可靠信息并提出相关建议。

二是防治腐败的有力工具。国家审计具有抑制国家公共权力被滥用的功能。国家审计机关对领导干部进行经济责任审计，让领导干部接受人民群众监督，可以有效维护国家公共利益。

三是保障民生的有效手段。为维护人民群众切身利益和国家公共利益，国家审计加大对涉及民生资金和政策的审计监督。“十二五”期间，我国审计民生及资源环保项目和单位 13 万个，通过上缴财政、促进滞留或截留资金拨付到位等方式，为国家增收节支 1107 亿元。2008 年四川汶川地震发生后，国家审计部门对救灾物资及灾后重建情况进行跟踪审计。截至 2010 年底，国家审计促进 2900 多个项目加快建设速度，节约重建资金或挽回损失 59.17 亿元。

四是深化经济体制改革的重要保障。国家审计采用政策调查、公共政策审计等方法对国家法律法规及方针政策落实情况进行监督检查，重点关注公共财政体制改革、国有企业改革、金融体制改革、投资体制改革等，从体制、制度层面查找出现问题的原因，并提出建设性意见和整改措施。

2. 监督体系的四个关系

在党的十九大报告的第十三部分中提到：改革审计管理体制，完善统计体制。构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通