

银川市地方志丛书

银川审计志

YINCHUAN SHENJIZHI

李自辉 主编

宁夏人民出版社

银川市地方志丛书

银川审计志

主编 李自辉

宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

银川审计志 / 李自辉主编. —银川: 宁夏人民出版社,
2008. 10
ISBN 978-7-227-04026-2

I. 银… II. 李… III. 审计 - 概况 - 银川市 IV.
F239. 227.431

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 185048 号

银川审计志

李自辉 主编

责任编辑 谭立群 马明德

封面设计 高 莉

责任印制 吴宁虎

宁夏人民出版社 出版发行

出 版 人 杨宏峰

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦(750001)

网 址 www.nxcbn.com

网上书店 www.hh-book.com

电子信箱 nxhhsz@yahoo.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏华地彩色印刷厂

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 33.75

字 数 500 千

印 数 1000 册

版 次 2009 年 2 月第 1 版

印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-04026-2/F·297

定 价 208.00 元

版权所有 翻印必究

《银川审计志》编纂委员会成员

名誉主任: 周必庚

主 任: 李自辉

副 主 任: 张乾洲 苏广清 郎 武 张国华 吴 起 达 英

委 员: 朱福林 陈进碧 谢 林 王东风 吴永贵 王双柱

吉洪波 王晓平 胡勇慧 杨志刚 黄志忠 冯应忠

王兴福 王杰民 张卫东 姚秉民 郭金宝

主 编: 李自辉

总 纂: 周必庚

主 笔: 王超凡

编辑人员: 王超凡 王晓平 袁 冰 纪艳敏 舒 红 杨汪国

杨晓燕 陈汉祯 张晓岚 顾 辉

前 言

李自辉

《银川审计志》在全市广大审计人员的共同努力下,几经修订,数易其稿,终于成册面世,这是我市审计工作值得庆幸的喜事。

《银川审计志》以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,坚持实事求是的原则,内容翔实,资料丰富,图文并茂,全面记述了银川市审计事业产生、发展和壮大的历史进程,充分反映了我市审计工作牢牢坚持“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”的方针,在加强“人、法、技”建设方面所取得的成就,真实写照了我市广大审计工作者务实求真、开拓创新、廉洁勤政、自强不息、锐意进取的奋斗踪迹,是难得的审计存史、资政和教化的文字资料。

“前事不忘,后事之师。”20多年来,我市广大审计工作者不辱使命,认真履行审计职责,在维护国家财政经济秩序,提高财政资金使用效益,促进廉政建设,保障国民经济和社会健康发展,促进银川建设“两宜”城市,推进三县(市)三区现代化建设进程方面发挥了应有的作用。实践中,我市审计工作取得的丰富成果、积累的宝贵经验、令人尊敬的先进人物和可歌可泣的感人事迹,是值得总结、学习、缅怀和传承的精神财富和物质财富。这也是我们编纂这本史志的基本目的和出发点。

《银川审计志》的成书之时,幸逢新中国成立60周年之即,我们倍感珍重。我们愿把这饱含全市所有新老审计工作者辛劳硕果,凝聚着全市广大审计人员的智慧结晶作为一份厚礼献给我们伟大祖国。

回顾过去,我市审计工作与改革开放风雨同舟,走过了不平凡的历程,创造了不朽业绩。展望未来,审计事业任重道远。我们仍需努力,与时俱进,再铸辉煌。

值此机会,我谨向在编写过程中指导、支持我们的各位领导,向认真搜集资料积极协助工作的审计同行,向呕心沥血精心编纂《银川审计志》的编委会全体同志,表示衷心感谢!

二〇〇八年五月十六日

序

周必庚

按照银川市人民政府关于第二轮修志工作的总体部署,市审计局组织人员于2005年12月开始进行《银川审计志》的编修工作。《银川审计志》所记述的主要是银川市各级审计机关自1983年陆续组建到2005年为止22年的工作历程。经过编修人员的辛勤劳动和全体审计干部尤其是离退休老同志的广泛参与,历时两年,现在终于完成了。《银川审计志》的编纂出版是银川审计史上的一件大事,可喜可贺。

《银川审计志》遵循实事求是的原则,运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点,真实、客观、系统地记述了银川审计事业在马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指导下,从无到有,从弱到强不断的发展过程。《银川审计志》的编纂以市审计局档案室所存资料为基础,征求当时亲历人员意见,以及各市、县(区)审计局编纂的内容,进行整理、核实、归类、分析和汇总。全志共设4篇19章78节。《银川审计志》严格按照志书编修规范,以资料为依据,只述不议,客观表述,具有“咨政、教化、存史”的功能。可以帮助我们汲取历史经验,温故知新,更好地把握审计工作规律。同时,对于宣传审计,扩大审计影响,争取对审计工作更多的理解和支持有着不可替代的作用。

《银川审计志》在编修中注意把握了三点:一是在内容分类和篇章节目的安排上力求科学合理,层次清楚,既符合现代审计理念又能客观反映历史。二是坚持只述不议的原则,但在内容编排上体现编者对审计工作的理解。不是对档案资料的简单排列汇总,而是力图全面、清晰、客观地反映银川市各级审计机关在作风建设、审计业务工作方式方法、审计质量控制、审计行政管理等

各方面的发展过程。三是注意反映银川审计工作的特点。银川作为自治区的首府,在全区经济社会发展中占有举足轻重的地位,银川审计工作对保障和促进全市经济社会的协调、健康、可持续发展起到了重要作用。客观反映和总结银川审计工作的特点,对于我们在继承基础上创新发展审计事业,是十分必要的。

审计事业是发展有中国特色社会主义伟大事业不可或缺的组成部分,对保障和促进经济社会又好又快发展起着越来越重要的作用。随着社会主义民主政治建设的推进,将对审计工作提出新的更高的要求。在当今中国改革发展的关键时期,从事审计工作是我们的光荣;求真务实,不断提高审计质量,切实履行审计监督职责是我们的责任。

借此为《银川审计志》作序的机会,我谨向二十多年来为审计事业献出青春年华、曾经用自己的辛勤汗水和卓有成效的工作为银川审计事业奠基的离退休老同志们致以崇高的敬意,向正在自己的岗位上默默奉献、认真履行工作职责的审计同仁们致以亲切的问候。同时,向多年来关怀和支持银川审计工作的历届市委、市政府和自治区审计厅领导同志表示衷心感谢。

忆往昔,银川审计已经取得了辉煌的业绩。放眼未来,要使审计跟上时代的发展,适应形势的需要,还有大量艰巨的工作要做,任重道远。在今后的审计工作中,我们必须全面贯彻科学发展观的要求,坚持以人为本,增强责任意识,做到求真务实,勇于开拓创新,坚持不懈地不断加强审计干部队伍建设,坚持不懈地不断提高审计监督水平。让我们高举有中国特色社会主义伟大旗帜,在全面建设小康社会的伟大实践中,共同努力为银川审计事业谱写新的篇章。

凡 例

一、《银川审计志》以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻落实科学发展观,坚持实事求是的思想路线,全面、客观、真实地反映银川市审计事业的历史和现状,力求思想性、科学性、资料性的统一。

二、本志本着“详今略古,详近略远,立足当代,贯通今昔”的原则,记述了银川市审计产生、发展的过程,起于1983年,止于2005年底。对1983年之前的审计略有提及。

三、本志按照审计工作的性质分类,横排纵述,以纵为主,采取篇、章、节、目、子五级结构。

四、本志资料来自历史文献、各类档案和各单位提供的资料以及调查收集的资料,经分析鉴别后载入。

五、本志以2005年银川市行政区划为记述范围,详讲了市审计局审计工作,兼及各县(市)区。用语体文记述,文字力求准确、简练。对2002年划入银川市管辖的灵武市,在尊重历史的前提下,只录入了2003年至2005年的审计情况。

六、本志对于频繁使用的名称,首次使用全称,其后用简称。如中共银川市委,简称“市委”,银川市人民政府简称“市政府”。

七、本志各项数据以国家各级统计数据为准,统计资料未收入者,采用审计部门和其他业务部门提供的数据。

八、本志中采用的历史记录、记数与计量,均按国家语言文字工作委员会、国家出版局等7个单位颁发的《关于出版物上数字用法的规定》执行,小数点后保留1~2位数。

九、本志记述的审计事例,均系当时实际发生的实事,以档案为依据。凡涉及到部门、单位名称的,据实写明,凡涉及到个人的一般不写其名,只写其所

在单位和所任职务。

十、本志记述查处的各类经济案件,均以当时的政策法规为处理的依据。

十一、本志采用的各种资料均经严格考订,一般不注明出处,必要时随文交代。

十二、本志评审稿形成于 2007 年底,根据外地的做法,将大事记延续至 2007 年底。

概 述

银川市是宁夏回族自治区首府,位于宁夏平原中部。东临黄河,独擅其利;西依贺兰山,物华天宝;虽居塞北,却素有“塞上江南,鱼米之乡”的美誉。总面积 9170.3 平方公里,市区面积 1277 平方公里,2005 年末总人口 140.6 万人,其中回族 36.4 万人,占总人数 26%。

银川市历史悠久,从西汉建成北典农城至唐代的怀远县城,从西夏国都兴庆府到清代宁夏府城,直到今天的银川市,历经一千多年的沧桑变化。现成为宁夏回族自治区的政治、经济、文化中心,是连接东部地区和西部地区经济发展的重要纽带之一。

解放前,宁夏由于地处内陆,交通闭塞,人口稀少,土地荒芜,加上历代统治阶级残酷的压迫剥削,经济十分落后,所以宁夏没有设置过专门的审计机构。民国后期,曾在宁夏省财政厅内设立审核处,负责全省及市县各机关经费之钩稽核销事宜。

新中国成立以来,银川市同全国各地一样经济迅猛发展,面貌日新月异。1950 年~1952 年银川市总计财政收入 277 万元,年均财政收入只有 92 万元。1980 年银川市财政收入 4828.2 万元,比 1950 年增长 52 倍。2000 年银川市财政收入 79183 万元比 1980 年增长 16 倍,2005 年银川市财政收入 24.9 亿元,比 2000 年增长 3.1 倍。1953 年银川市财政支出 88.3 万元,1980 年银川市财政支出 3411.3 万元比 1953 年增长 38 倍。2000 年银川市财政支出 79549 万元,比 1980 年增长 23 倍。2005 年财政支出 34.4 亿元比 2000 年增长 4.4 倍。国有资产也大幅度增加,截至 2000 年银川市国有资产达 297438.9 万元,其中,国有企业国有资产总量为 107527 万元;行政单位资产总额为 51873.2 万元,事业单位资产总额为 138038.7 万元。2005 年银川市国有资产总量达 55.37 亿元,其中净资产 16.37 亿元。初步形成了一个中等规模的区域型中心城市。2000 年全市国内生产总值占自治区国内生产总值的 35.8%,财政收入占自治区财政收入的 38%。2005 年全市国内生产总值 288.5 亿元,

占全区国内生产总值的 47.6%。一般财政预算收入 18.16 亿元,占全区一般财政预算收入的 47.72%。

经济的发展,社会的进步,使审计监督的可能性逐步显现了出来。1953 年,宁夏省财政厅设立财政监督部门代行审计职能。同年银川市财政科也调配干部 1 名,行使财政监督工作。主要是以检查行政事业单位财务是否完成任务,专款是否专用;检查各项收入和税收政策的执行情况;检查一级预算单位财政收支管理,预算执行等。其后经历了宁夏省政府撤销和宁夏回族自治区成立等变动,银川市财政监督工作时断时续地进行。党的十一届三中全会后,全党的工作重心转移到经济建设上来。实行改革开放,更突出了审计监督的重要作用。1982 年 8 月 23 日,国务院发出“关于建立审计机关的通知”,要求“在机构改革中对建立县以上审计机关加以安排,现有财政监督部门的专业人员,可以转入审计机关,不要拆散”。同年 12 月 4 日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第九十一条规定“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,国家的财政金融机构和企事业组织的财务收支进行审计监督。审计机关在国务院总理的领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关社会团体和个人的干涉。”第一百零九条规定“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使监督权。对本级人民政府和上一级审计机关负责。”1983 年 7 月,银川市人民政府根据《宪法》和国务院通知以及自治区人民政府的有关通知,组建了银川市审计局。翌年,银川市辖区内的县(区)审计局也相继成立。1984 年 7 月,银川市编制委员会根据国务院有关建立内部审计监督制度的规定,下发《关于建立部门、单位审计机构的通知》,各单位也很快建立了内部审计机构。根据国家审计署关于试办社会审计以补充国家审计力量不足,对经济领域的活动进行全面监督的精神。1986 年 1 月 2 日报经银川市人民政府和自治区审计局批准,银川审计咨询事务所成立。这样,形成了一个以国家审计机关为主体,社会审计和内部审计机构相结合의完整监督体系。

23 年来银川市各级审计机关,历经了由小变大,由弱变强的发展过程。相继开展了财政、金融、行政事业、基本建设、国有企业、领导干部经济责任审计等审计业务。审计监督也由浅入深、由点到面开展起来。广大审计人员坚

持依法审计,牢牢把握审计监督工作的重点,使审计成果不断扩大,审计权威逐步树立。

本着为经济建设和改革开放服务的宗旨,23 年来各级审计机关紧紧围绕当地政府经济建设这个中心和改革开放安排审计工作。正确处理监督与服务的关系,以服务为目的,监督为手段,用微观的审计监督为宏观的经济建设服务,正确处理依法审计与改革开放的关系。既要坚持依法审计的原则,又要从有利于经济发展,有利于改革开放的需要着眼,区别改革开放中出现的新情况、新问题,把原则性和灵活性统一起来,把依法审计和支持改革开放统一起来,正确处理严格执法与实事求是的关系。依照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国审计法》的要求,始终把依法审计摆在首位,并贯穿于全过程。凡是法律、法规、规章、制度有明确规定的,必须依法办事。同时要坚持以事实为依据,法律为准则,一切从实际出发,客观公正、实事求是地做出审计结论和处理,把审计监督落在实处;正确处理微观审计与宏观调控的关系,对微观审计中发现的带有普遍性、倾向性的问题,从宏观角度加以整理、归纳,向市政府和主管部门提出审计建议,使之在较大范围内加以改进和纠正,达到为宏观决策服务的目的。

维护国家财政经济秩序,促进廉政建设,保障国民经济健康发展是审计监督的根本任务。审计就是依法独立检查会计账目,监督财政财务收支真实、合法、效益的行为。在中共银川市委、市人民政府和自治区审计厅的领导下,银川市审计监督取得了显著的成绩。截止到 2005 年底,银川市各级审计机关 23 年来累计完成 8014 个审计项目(单位),查处违纪金额 425209 万元,应缴财政 48019 万元,其中市审计局累计完成 3105 个审计项目(单位),查处违纪金额 328115 万元,应缴财政 42706 万元。深入开展的审计监督工作有效地揭露和纠正了财政财务收支的违法违纪、弄虚作假、贪污挪用、损失浪费等现象,严肃了财经纪律,规范了经济秩序,促进了依法行政,加强了廉政建设。受到社会各界的肯定。同时,审计又帮助被审计单位查找问题产生的原因,提出改进意见,促其改善内部管理,提高经济效益,使审计的预防、指导作用也得到了体现,许多单位经审计后经营管理有了明显的改变。

当地政府重视是搞好审计监督的关键。打开审计工作局面,树立社会主义审计监督的权威形象是和各级政府的大力支持分不开。每年确定审计项目

时,审计机关都要进行认真的调查研究,紧密结合银川市宏观经济的全局和工作重点,确定审计的主攻方向。特别是政府交办的一些难点、热点、重点工作任务,审计机关不但要办好,而且要为政府决策提供可靠的依据。有为才能有位。由于审计监督在经济建设中发挥了重要作用,历届政府负责人都对审计监督工作给予了高度评价。1984 年时任中共银川市委书记的徐芊同志在审计局“关于对宁夏喷灌机械厂审计结论的通知”上批示“看了以后很高兴,审计局做了一项实际有效的工作,希望各方面按审计局提的意见改进工作、解决问题。”1987 年时任银川市市长的金晓昀同志在市政府全体委员扩大会议上说“审计保护了一批干部。”1992 年时任市长的张位正同志,在一份文件上批示“审计局的工作是出色的、向上的、进步的,一年比一年好。”

以后分管审计的市长韩有为、郝林海、刘学军等领导,都对审计很重视,工作上给予了大力支持。

“内强素质,外塑形象”是审计机关作风建设和队伍建设的重要环节。审计机关组建较晚,班子新、队伍新、工作新是主要特点。因此审计机关成立后一直把机关作风建设和队伍建设放在战略高度抓住不放,夯实基础。首先,严把干部调入关,要求专业知识结构合理,以财会专业为主,中、青干部结合以青年为主,着眼于有发展后劲。其次,抓好干部培训,每年都挤出 10 ~ 30 天时间对审计干部集中进行业务培训,同时还用派出去、请进来、岗位练兵、集中培训、学历升级,以老带新,以新促老等多种形式大力提高业务水平。截至 2005 年具有中级以上技术职称的有 45 人,占全局职工总数的 79.3%。最后,干部教育关,大力抓好政治教育、法制教育和职业道德教育,让审计干部学法、知法、懂法、依法,执法,强化审计干部的政治素质。逐步造就了一支忠于职守、秉公办事、精通业务的审计队伍。使审计干部以务实、廉洁、高效的精神风貌展现在被审计单位面前,树立了良好的社会形象。在国家审计发展的同时,银川市各级内部审计也得到发展,至 1990 年底,全市已建立专、兼职内部审计机构 14 个,配备专、兼职内部审计人员 39 人。1995 年,已建立专、兼职内部审计机构增至 16 个,配备专、兼职内审人员 50 人。2005 年全市有专职内审机构 4 个,有专职和兼职内审人员 100 名。内审机构和广大内审人员在国家审计机关的管理指导下,在所在部门和单位的领导下,依据审计工作任务和本部门、本单位的实际,积极开展各方面的审计工作,取得了较好的经济效益和社会效

益。对于严肃财经纪律,加强廉政建设发挥了不可替代的积极作用。

随着经济体制改革的深入和多种经济成分,经营方式的发展,社会组织发展更快,1986年银川地区成立审计事务所5家,其中,自治区级1家、市属4家(市直属1家),截至2000年,银川地区共有注册会计师(审计师)事务所9家,从业人员454人。在社会主义市场经济中发挥了重要作用。

现代审计在银川产生的历史较短。虽然这些年取得了相当大的成绩,但是在贯彻执行法律法规和落实规章制度上还有一些不完善的地方。和兄弟省市相比,银川市审计工作还有一些差距。对此,需要银川市各级审计机关和全体审计人员认真予以解决。

进入新世纪后,银川经济已发展到一个关键时期。既为审计监督提供了一个更加广阔雄伟的舞台,也为审计工作提出了许多新要求。因此要认真分析审计面临的新形势、新任务,积极贯彻落实科学发展观,解放思想,更新观念,与时俱进,实现审计工作新突破;要牢固树立大局意识,责任意识,服务意识,围绕政府中心工作,为构建和谐 society,发展经济服务;要坚持“依法审计”,突出监督重点,强化监督力度,求真务实,注重效果;要尊重知识,尊重人才,尊重创新,强化培训,努力建设一支高素质的审计队伍。在邓小平理论和“三个代表”重要思想和科学发展观指导下,银川市各族人民在市委市政府领导下团结一致,解放思想、奋发图强、开拓创新,经济建设一定会发展得更快更好,审计监督工作也一定会随着经济的发展而跃入新阶段。

大 事 记

1983 年

7 月,根据自治区人民政府的有关通知,银川市人民政府筹建银川市审计局。

11 月 6 日,银川市人民政府(以下简称市政府)任命王冽、仇华培为市审计局副局长,朱本兴任总审计师。

11 月 7 日,银川市审计局正式成立。

11 月 23 日,银川市机构改革领导小组给市审计局定编 16 人。

12 月 29 日,银川市机构改革领导小组,批准市审计局下设四科一室,即:审计一科(财政金融科)、审计二科(基本建设科)、审计三科(企业科)、审计四科(行政事业科)、办公室。

1984 年

1 月 28 日,中共银川市直机关党委批准成立市审计局机关党支部。

2 月 24 日,中共银川市委(以下简称市委),批准成立市审计局党组,王冽任副书记,仇华培、陆敬媛为成员。

5 月,市审计局召开全体干部会议,传达全国、全区审计工作会议精神,安排部署 1984 年的工作。之后,每年都要在全局干部中深入传达全国、全区审计工作会议精神,并结合实际安排本年度的审计工作。

5 月,市审计局组成三个试审小组,首次对市公路队、教育局、宁夏喷灌机械厂进行财务收支审计。

8 月,市政府对市审计局的职权和责任做出规定。

9 月 14 日,银川市直机关团委批准市审计局成立机关团支部。

12 月,银川市编制委员会要求各部门、各单位成立内部审计机构,业务上

受市审计局领导。

1985 年

1 月 8 日,根据市委关于开展整党工作的部署,市审计局开展了整顿机关党的工作。至 8 月 15 日基本结束,6 名党员全部准予登记。

3 月~5 月,根据市政府的指示,市审计局对银川小吃街工程项目进行审计,核减金额 293.4 万元。

6 月,根据国家审计署和自治区审计局的通知精神,市审计局首次对中国农业银行银川市支行 1985 年的财务决算进行审计。

1 月~10 月,市审计局学习外地审计经验,拓展审计范围,改进审计方法,陆续开展了财务收支审计、基本建设项目审计、技改贷款效益审计、企业承包审计和审计调查等。

11 月 20 日,自治区编制委员会给银川地区审计机关增编 22 名,其中市审计局增编 18 名。

1986 年

1 月 2 日,银川市编制委员会批准成立银川审计咨询事务所。

2 月 27 日,市审计局党组决定,组建银川审计咨询事务所,朱本兴兼任事务所所长。

2 月 28 日,市科干局同意市审计局成立技术职称评定委员会,王冽任主任。

2 月,市政府批转市审计局《关于开展行政事业单位定期送达审计实施办法的报告》。

3 月 3 日,市审计局根据审计署和自治区审计局的有关文件精神,决定对自筹基建资金进行审计。是年,共审计 24 个项目。

4 月,市审计局首次对银川市税务局和城区、郊区、新城區税务局以及市属税务分局开展税务审计。

6 月,市审计局根据自治区审计局的安排,首次对中国工商银行银川市支