

于明涛 吕培俭 郭振乾 李金华

论建设中国特色社会主义审计监督制度

中国审计史编辑委员会办公室 编

(上 册)

 中国时代经济出版社

于明涛 吕培俭 郭振乾 李金华

论建设中国特色社会主义审计监督制度

中国审计史编辑委员会办公室 编

(上册)

 中国时代经济出版社



中华人民共和国审计署四任审计长。于明涛(右二),1917年11月生,河北省深县人,1983年6月至1985年3月任审计署审计长。吕培俭(左二),1928年8月生,江苏省洪泽县人1985年3月至1994年5月任审计署审计长。郭振乾(左一),1933年2月生,河南省洛宁县人,1994年5月至1998年3月任审计署审计长。李金华(右一),1943年7月生,江苏省如东县人,1998年3月至今任审计署审计长。

出版说明

1982年12月颁布施行的《中华人民共和国宪法》，确立了我国实行审计监督制度，揭开了我国现代审计事业发展的新篇章。自1983年9月中华人民共和国审计署成立至今的20年间，于明涛、吕培俭、郭振乾、李金华同志先后担任审计长，积极探索中国现代审计的发展道路，不断深化对中国审计发展规律的认识，为建设中国特色社会主义审计监督制度做出了重要贡献。

为了系统展现中国现代审计思想理论发展的历史面貌，全面揭示中国特色社会主义审计监督的本质、职能和规律，在组织研究、编写中国审计史的过程中，我们以历任审计长的工作报告、重要讲话和文章为载体，以摘编的形式编辑了《于明涛 吕培俭 郭振乾 李金华论建设中国特色社会主义审计监督制度》一书，分上下两册，作为《中国审计史》第三卷的配套读物。

全书以建设中国特色社会主义审计监督制度的思想理念为主线，从审计工作的指导思想、目标和任务，对内部审计和社会审计的指导和管理，审计机关“人、法、技”建设以及审计理论思考和国际审计经验借鉴等方面，展现了四任审计长在各个不同历史时期开展审计工作的思路，具有较强的思想性和理论性。

本书的出版发行，希望能够为各级领导、从事财政经济和审计工作的同志、理论和政策研究者认识现代审计发展规律，更好地开展审计理论研究，推进我国审计事业的全面进步，发挥应有的指导和帮助作用。

中国审计史编辑委员会办公室

二〇〇五年一月

审计事业在改革与创新中发展

(代序)

李 金 华

1983年9月15日,审计署成立,标志着我国社会主义审计事业开始起步。20年来,伴随着波澜壮阔的改革和经济建设大潮,我国审计工作从无到有,不断发展壮大,初步建立起了具有中国特色的社会主义审计监督制度。

回顾20年的历程,审计工作大致经历了开创组建、积极发展、总结规范、深化提高四个阶段。

1983至1984年为开创组建阶段,按照“边组建、边工作”的方针,审计工作逐步展开。从1985年起,审计工作进入积极发展阶段。1988年,国务院出台了《中华人民共和国审计条例》,为确立中国特色社会主义审计制度奠定了基础。进入20世纪九十年代中期,审计工作按照“加强改进、发展提高”的方针,在总结规范方面开展了许多卓有成效的工作。1994年,全国人大审议通过了《中华人民共和国审计法》,为构建中国特色社会主义审计监督的法律体系框架迈出了重要一步。1998年以来,以全面提升审计成果质量和水平为核心,审计工作进入深化提高阶段。按照“依法审计、突出重点”的方针,坚持以真实性为基础、以打假治乱为重点,突出了对重点领域、重点部门、重点资金的审计监督,加大了对财经领域中严重违法违规问题 and 经济犯罪的查处力度,审计内容不断深化,社会影响日益扩大。

20年来,全国各级审计机关共审计300多万个单位,审计处理后已上交财政1400多亿元,追还被挤占挪用资金1300多亿元,审

计监督在维护财经秩序,加强廉政建设,完善宏观调控,促进改革开放和经济发展等方面发挥了重要作用。

——逐步深化财政审计,促进了依法理财、依法行政。财政审计是国家审计的永恒主题。审计机关成立之初,主要开展下级政府财政决算审计,审计法颁布实施后,普遍开展了本级预算执行审计,并由重点审计收入发展到收支审计并重,进而又提出了以支出审计为主。1998 以来,预算执行审计共查出违规金额 2000 多亿元,审计处理后已上交财政 390 多亿元。经过连续几年的审计,政府部门依法理财水平逐步提高,预算分配秩序明显好转。从近几年中央部门审计情况看,违法违规总金额逐年下降,同类型的违法违规问题逐年减少,本级重大违法违规问题得到明显遏制。审计署提出的经过三五年审计使中央部门本级不再出现重大违法违规问题的目标基本实现。

围绕国家不同时期的改革和宏观调控目标,审计机关每年有重点地选择教育、科技、农业、水利、环保、社保和国债等专项资金进行审计,对一些重点资金组织了连续审计,有力推动了各项政策措施的贯彻落实。如从 1999 年开始,连续 5 年组织开展国债专项资金审计,每年审计覆盖面都在 30% 以上,及时查处了挤占挪用、违规招投标和贪污腐败等问题,有力促进了积极财政政策的顺利实施。

——不断强化金融审计,促进了依法经营,规范管理。20 年来,随着金融体制改革的逐步深化,金融审计由开始对金融机构自身的财务收支审计,发展到以资产质量为主线的资产负债损益审计。近年来,审计署坚持以“风险、管理、效益”为重点,围绕整顿和规范金融秩序,每年选择 1 至 2 个金融机构进行全面审计。1998 年以来,先后组织对 88 家证券公司和四大国有商业银行等金融机构的审计,核对了盈亏和资产质量状况,查出违规经营和损失浪费等金额 600 多亿元,为促进整顿金融秩序,防范和化解金融风险发挥了积极作用。

——稳步推进国有企业审计,促进了深化改革,加强管理。企

业审计是审计机关成立初期普遍开展的一项工作。1986年以来,确立了对重点企业的经常性审计制度,开展了厂长(经理)离任经济责任审计、承包经营责任审计。近年来,企业审计适应建立现代企业制度和国有企业监管格局的变化,坚持突出重点,以经济责任审计为中心,走出了一条新路子,为推动国有企业改革发挥了重要作用。审计署针对企业造假账比较严重的问题,明确提出企业审计必须坚持以真实性为基础,在会计领域打假治乱。如2000年,组织对1290户重点企业的审计,发现企业会计信息失真现象比较普遍,有68%的企业会计报表不能真实反映其财务状况和经营成果,引起国务院领导高度重视,为有效解决会计信息失真问题发挥了一定作用。

——积极探索经济责任审计,促进了干部管理和监督。经济责任审计是随着我国政治、经济体制改革的深化而产生和发展起来的。1999年,中央办公厅、国务院办公厅颁发了经济责任审计的两个“暂行规定”,确立了我国经济责任审计制度,使这项工作在全国普遍推开。据统计,1999年以来,全国共审计党政领导干部11万多名,国有企业领导人员近2万名,其中给予党纪、政纪处分或追究刑事责任4700多人。开展经济责任审计,有效地拓宽了干部监督管理的渠道,为客观公正地评价和使用干部提供了依据。

——注重揭露和查处大案要案,促进了反腐败斗争的深入开展。尤其是近年来,审计机关根据反腐败斗争的要求,始终把查处大案要案作为依法履行审计职责的重要工作,积极搞好与纪检和司法机关的协调配合,发现并查处了一大批有影响的重大经济犯罪案件。1998年以来,向司法机关移交经济犯罪案件6000多件,配合纪检和司法机关完成了5400多个案件的审计查证工作。一些大案要案的查处和公开曝光,在社会上引起了强烈反响,有力地推动了反腐败斗争的深入开展。

——加强分析研究,注重发挥审计监督的建设性作用。审计机关坚持审计与审计调查相结合,针对审计中发现的带普遍性、倾向性问题,改革过程中出现的新情况、新问题,从宏观角度加强研

究分析,深入剖析原因,有针对性地提出完善制度和加强管理的措施与对策。据统计,1998年以来,根据审计意见及建议,国务院各部门共修改、制订各类规章400多项。审计署提出的规范银行开户、细化预算、推行部门预算、改革专项转移支付制度等建议,引起国务院和全国人大的高度重视,为深化改革、发展经济、推进管理发挥了重要作用。

审计工作在取得显著成绩的同时,我们也从中得到了许多有益的启示,积累了一些反映历史进程、体现审计工作发展规律的宝贵经验。这些经验总结起来就是:必须始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进,这是推动审计事业发展的不竭动力;必须始终坚持围绕中心、依法审计、突出重点,这是有效履行审计监督职责的基本方针;必须始终坚持“人、法、技”建设与审计工作协调发展,这是提高审计工作水平的根本保障。

我国审计工作虽然取得了很大的发展,但从总体上看,目前还处于由传统审计向现代审计发展的转型期,仍处于社会主义审计事业发展的初级阶段,与发达国家相比,许多方面还存在很大差距,中国特色社会主义审计监督模式尚未真正形成。为了推动审计工作在新世纪新阶段取得新的更大的发展,今年上半年,审计署结合深入贯彻落实十六大精神,在全面总结审计工作20年经验的基础上,集中力量研究制定了2003至2007年审计工作发展规划。

规划提出,今后五年审计工作的总体目标是,以审计创新为动力,以提升审计成果质量为核心,以加强审计业务管理为基础,以“人、法、技”建设为保障,全面提高审计工作水平,基本实现审计工作法制化、规范化、科学化。今后五年审计工作的主要任务是,继续坚持以真实性为基础,在财经领域打假治乱,促进整顿和规范市场经济秩序;继续严肃查处重大违法违规问题 and 经济犯罪,惩治腐败,推进廉政建设;积极开展效益审计,促进提高财政资金的管理水平和使用效益。

能否贯彻落实好规划,直接关系到未来五年我国审计工作全局的走向,关系到中国审计融入世界审计主流的进程,关系到中国

特色社会主义审计事业的长远发展。各级审计机关和广大审计人员要深入学习贯彻“三个代表”重要思想和十六大精神,紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,进一步解放思想,与时俱进,坚定信心,扎实工作,努力推进我国审计事业不断取得新的发展。

(原文刊载于 2003 年 9 月 15 日《人民日报》、《光明日报》)

目 录

审计工作指导思想、目标和任务	1
边建 边干 边学	3
积极开展审计工作	8
努力开创审计工作新局面	14
审计工作的指导思想和当前工作重点	18
审计工作要抓影响、干扰经济改革的重要问题	21
加强审计工作的重要意义	23
掌握好政策界限	26
加强审计工作的几点意见	28
为经济改革服务	30
当前审计工作的几个问题	33
审计工作要促进双增双节	37
为进一步稳定经济和深化改革服务	41
适应改革新形势	45
加强审计监督 为治理整顿深化改革服务	50
依法严肃查处违反财经法纪问题	53
正确发挥驻部门审计机构的作用	56
充分发挥审计监督在治理整顿中的作用	60
加强和改进审计工作	64
审计监督在宏观调控中的作用	70

促进企业增强活力	79
制定审计工作发展纲要的意见	84
如何加快发展审计工作	93
审计监督要适应新经济体制的要求	97
加快审计工作发展	99
当前审计工作安排的请示	105
审计工作面临的形势和任务	107
审计监督要促进廉政建设	110
上层次 求深度	111
认真贯彻执行审计法	115
认真做好本级预算执行审计	120
“九五”时期审计工作的奋斗目标	129
充分发挥审计监督在两个文明建设中的作用	136
从账户入手 深化本级预算执行审计	141
金融审计工作必须坚持“全方位、分层次、 抓重点”的指导方针	148
加强和改进国有企业审计	152
深化企业审计	167
社会保障资金审计应把重点放在保证资金的安全上	170
派出审计局要进一步适应新的工作环境	172
为实现审计工作跨世纪发展目标而奋斗	180
外资审计要增强三个观念 正确处理两个关系	185
改进金融审计工作	194
固定资产投资审计要突出重点	197
派出局工作的目标和指导思想	203
认真贯彻落实中办国办两个暂行规定	206
以打假治乱为重点加大对重大违法违纪问题和 经济案件的查处力度	214
全面理解朱总理的指示	219
切实贯彻“全面审计、突出重点”的指导方针	222

国有企业审计的中心任务是经济责任审计·····	227
审计工作必须与时俱进·····	236
怎样搞好企业经济责任审计·····	248
加强社会保障审计工作·····	258
强化金融审计·····	267
审计工作要注意从政策方面着眼·····	273
当前经济责任审计工作的指导原则·····	274
派出审计局的建设与发展·····	280
以经济责任审计为中心 开创企业审计工作新局面·····	291
认真学习贯彻十六大精神 推动审计工作进一步发展·····	297
努力搞好农业与资源环保审计工作·····	308
审计工作发展规划的几个问题·····	313
为什么要制定审计工作发展规划·····	322
总结过去 谋划未来·····	324
要走出一条专项审计调查的新路子·····	342
当前派出局的主要工作·····	347
统筹安排 突出重点·····	348

审计工作指导思想、目标和任务

SHENJIGONGZUOZHIDAO SIXIANG MUBIAO HERENWU

边建 边干 边学

今年六月二十三日，六届人大一次会议批准国务院成立审计署，九月一日开始正式办公，九月十五日召开成立大会。同时召开了省、市、自治区审计局长座谈会。这是审计署成立后的第一次全国性会议。会议期间，学习了中央、国务院领导同志关于审计工作的有关指示和重要讲话，交流了经验，研究了工作，讨论了《审计条例（草稿）》。大家一致认为，这次会议开得很必要，很及时；时间短，收获大；提高了认识，明确了方向；对今后加速组建、开展工作、打开局面、闯出路子，将起到积极的推动作用，这次会议在国务院领导同志的关怀下，经过同志们的共同努力，开得是成功的，达到了预期的目的。

关于建立审计机关，实行审计监督的许多重大问题，田纪云同志、王丙乾同志已经讲得很透彻。这对我们正确领会和贯彻执行国务院 130 号文件、是非常重要的。现在会议就要结束了，我再讲几点意见：

一、当前审计工作的形势很好，要抓紧边组建，边工作

建立审计制度，已经列入宪法。国务院发了 130 号文件，领导同志又作了重要讲话。审计工作的重要意义、方向、任务、职权等，都已经明确了。开展工作，需要有一个组织，有一个队伍。各省、市、区党政领导很重视，抓得较紧，现在已经有二十四个省、市、自治区建立了审计局，配备了一批业务骨干。这些都是我们开展审计工作的极为有利的形势。

在六届人大后国务院第一次全体会议上，赵总理指示，要我们先抓几件事，总结经验。国务院领导同志又一再指示，审计机关要迅速组建，边组建，边工作。国务院发出的关于“刹两风”

和增收节支、平衡财政收支两个紧急通知，都要求审计机关发挥监督作用。还不断批办一些违纪案件。群众也纷纷来信揭发检举，要求我们进行监督。在同国外的经济交往中，不少国家（组织）提出要求审计机关进行公证。因此，我们一定要认清形势，要有紧迫感。决不能慢慢腾腾，等待组建就绪再开始工作，要立即行动起来。不辜负党和国家的重托，人民的期望。

二、实行审计监督制度是一项长期的任务，坚持下去，大有可为

我们进行社会主义经济建设，要在党中央的正确方针、政策指引下，既要有科学的管理，还需要强有力的监督，审计监督在经济建设中，具有促进和制约两个方面的作用。对改善经营管理，提高经济效益，有积极的促进作用。同时，审计机关是一个依法行使职权的机关，它又是对损失浪费、违反财经法纪和损害国家利益等行为作斗争的武器。因此，在“四化”建设中，实行审计监督是一项长期任务，绝不是权宜之计。

审计监督的任务是十分艰巨的，但坚持下去，大有可为，从一九八一年和一九八二年的两次财务大检查，就发现各种违纪金额达四十五亿元之多。从这次会上反映的试审情况看，只要一进行审计，就可以发现问题。如：吉林九台县，审了十二户企业，就查出了一百五十万元的问题；四川对全省粮食、食品企业进行财务大检查，查出各种问题的金额达四千五百多万元。财经纪律松弛，经营管理不善，损失浪费严重，经济效益低的现象还相当普遍。如一九八二年企业亏损面占 30%，亏损额达四十多亿元。如果我们估算一下，一年一个县查出十万、八万元，一个地、市几百万元，一个省市几千万元，这样全国就可以查出上十亿元、几十亿元的问题。因此，只要我们加强审计，就能对国家增收节支作出很大的贡献。

另一方面，通过审计监督，对肃清“管、卡、压”、“监督至上”等“左”的流毒和影响；对严格财会制度，促进改善经营管理，提高经济效益；对探索经济活动的内在规律，研究经营管理

中一些带倾向性的问题，提出改进意见；对完善经济立法，纠正以权代法的不正之风；对反对资产阶级思想的腐蚀、挽救一些干部，以及打击经济犯罪分子等方面，都将起到重要的作用。这些都是无法用金额来衡量的。

这里我想再指出一点：审计机关是具有法律地位的、有独立性和权威性的机关，它代表国家和人民，对国家的财政经济活动，依法行使独立的审计监督权，它的公正、超然、独立的地位和作用，是任何经济监督机关所不能代替的。

三、要解放思想，善于学习，勇于实践，摸索前进

审计工作是一件新事，缺乏经验，需要有一个学习、实践、摸索前进的过程。会上有些地方提出边建、边干、边学，我看这个办法是对的。

我们必须加强学习。要努力学习马列主义、毛泽东思想，当前要认真学习《邓小平文选》。要学习有关财政经济的方针、政策和法规。要学习审计理论、技术和方法。审计人员要坚持四项基本原则，不断提高思想水平、政策水平和业务水平，以适应工作的需要。

我们要解放思想，善于学习。要认真总结和吸取财政财务监督方面的经验，但又不能局限于过去的习惯和作法，因为审计工作范围更广，要求更高。学习借鉴国外的经验，要结合我国国情，吸取有用的东西，不能照抄照搬。比如，许多国家的审计机关隶属议会，不审私人企业。而我国审计的对象是机关和企业，审计署在国务院总理领导下，我认为更有利于做好审计工作，发挥监督作用。所以，我们一定要解放思想，放开手脚。在工作实践中下工夫，不要在名词概念中兜圈子，不要被一些习惯和框框束缚住手脚。

我们要勇于实践，到实际工作中去干，去闯。我们是搞中国式的社会主义审计，是一件新事，工作中会遇到许多新问题，现在谁也不能一一作出回答，只有到实践中去寻求答案。不要把审计工作神秘化。辽宁等地开展试审的方法，我看很好，他们不是