

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

(下 册)

2

 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

(下 册)

 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

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. 北京: 中国时代经济出版社, 2005.2 ISBN 7-80169-727-8

I. 于… II. 中… III. 审计-制度-中国-文集

IV. F239.221-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 011443 号

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

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电 话	(010) 68320825 (发行部) (010) 88361317 (邮购)
传 真	(010) 68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京市白帆印务有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2005 年 3 月第 1 版
印 次	2005 年 3 月第 1 次印刷
印 张	48
字 数	645 千字
印 数	1~10000 册
定 价	88.00 元 (上下册)
书 号	ISBN 7-80169-727-8/F·334

版权所有 侵权必究

目 录

内部审计和社会审计	1
建立内部审计机构 发展社会审计组织	3
积极开展内部审计工作	4
加强部门内部审计机构	5
进一步加强内部审计工作	6
充分发挥内部审计在搞活大中型企业中的作用	12
大力发展社会审计组织	18
大力发展审计咨询业	19
推动我国社会审计事业健康发展	23
继续加强对内部审计和社会审计工作的指导和管理	25
内部审计工作应该实行行业管理	27
加强对内部审计指导和社会审计业务质量监督	29
 审计机关“人、法、技”建设	 31
审计工作若干规定(稿)的修改问题	33
扎扎实实地抓好审计机关打基础的工作	35
抓好审计人员的培训工作	37
加强审计机关的基础工作建设	38
充实审计力量 加强自身建设	40
加强审计机关和审计体系建设	41

认真贯彻《审计条例》 严格审计执法	43
发挥特约审计员的作用	45
积极发展计算机审计	47
关于起草审计法的意见	47
加强审计队伍建设 保证审计事业的发展	54
关于《中华人民共和国审计法(草案)》的说明	56
进一步加强审计队伍建设	61
按照四中全会精神和审计法的要求	
加强审计机关基础建设	63
抓紧制定与审计法配套的法规和规章	67
加强基础工作建设	68
切实搞好审计队伍的精神文明建设	73
机关必须抓基础、作风、质量	76
在揭露一些重大案件的线索上做出贡献	80
审计机关廉政建设的重点是外抓审计现场纪律	
内抓机关人财物管理	85
从技术创新的高度研究审计的思路和方法	93
提高审计人员综合素质	96
坚持不懈地推进“人、法、技”建设	99
培养良好的审计工作作风	102
关于审计法制建设问题	107
加强“人、法、技”基础建设	110
进一步加强审计机关信息化建设	114
以财务管理为中心 提高内部管理水平	126
进一步加强审计基础建设 不断提高审计质量	130
一定要从加强队伍建设的高度认识廉政建设	136
从实际出发 扎扎实实地推进审计法制建设	141
切实加强作风建设 全面提高审计队伍综合素质	148
审计信息化建设是审计领域的一场革命	154
努力把特派办工作提高到一个新水平	158

审计机关廉政工作要坚持标本兼治

重在治本 强基固本 185

把加快审计事业发展的立足点放在真抓实干上 194

审计理论思考与国际经验借鉴 201

一次有意义的考察访问 203

为什么我国现在要建立审计监督制度 206

总结经验 加强审计理论研究 209

审计理论研究要与实践服务 210

审计工作五年回顾 211

审计监督要促进《会计法》的实施 220

纪念审计署成立十周年 222

加强审计监督的法律武器 228

借鉴外国审计工作经验 231

审计必须适应市场经济发展的需要 239

贯彻审计法 强化审计监督 245

赋予审计以简明通俗的定义 247

审计监督的三个作用 248

善于总结自己的东西 吸收借鉴国外有益做法 252

加强中央预算管理的几点意见 254

加强对预算单位银行开户审计监督 256

审计工作发展离不开科学的审计理论指导 259

建立有中国特色的审计规范 260

完善审计监督制度 发展中国审计事业 263

加强中央预算管理的几点意见 271

论从账户入手审计是我国审计的基础方法 273

审计工作法制化、制度化、规范化的目标基本实现 278

考察外国审计工作的启示和看法 279

依法履行审计监督职责 286

切实加强领导 充分发挥审计监督的作用 288

以“三个代表”思想指导审计工作	306
坚持“三个代表” 加强依法审计	309
加强上市公司信息披露 完善法人治理机制	312
对当前审计工作的若干思考	314
国家审计的本质和战略思考	322
审计机关:中国经济发展的忠诚卫士	336
从深化体制改革的高度 认识审计监督的重要性	341
认真贯彻“三个代表”重要思想	
努力开创审计事业新局面	348
以求真务实的精神推进审计工作	356
加强和深化审计理论研究	360
加强中央预算管理的意见	363
外国审计工作的经验和启示	376
 后 记	 390

内部审计和社会审计

NEIBUSHENJISHESHEHUISHENJI

建立内部审计机构 发展社会审计组织

全国国营企业事业单位和国家机关上百万个，这些单位建立内部审计机构是搞好审计工作的基础，也是这些单位加强管理、提高经济效益的内在需要。现在石油、煤炭、冶金、地质等 40 多个部门和 2000 多个单位，建立了审计机构，并已开始发挥作用。我们意见，今明两年内，大中型企业、事业单位和政府有关主管部门，都要建立起内部审计机构。这些部门和单位的决算，须经内审机构签署意见后，有关部门才能核批。

现在有些地方经审计、财政部门批准，将社会上财会人员组织起来，成立了会计或审计咨询公司等社会审计组织，办理审计机关或企业、事业单位委托的审计工作，效果较好。应当积极发展这些组织，发挥他们的作用。

吕培俭：1985 年 7 月 29 日代表审计署党组向
中央书记处、国务院汇报整党工作
情况中有关审计工作部分

积极开展内部审计工作

两年多来，内部审计工作取得了一定成绩。全国已经建立了一万多个内审机构，建立了一些规章制度，初步开展了工作。有些部门不仅对下属的一些单位进行了审计，还配合审计机关开展了行业和专项资金的审计。内审工作在维护财经纪律，促进改善管理，提高经济效益等方面，开始发挥作用。

建立内部审计监督制度，是实行经济改革，加强管理，保证扩权、搞活健康发展的一个重要措施。当前的内审工作，主要是贯彻落实国务院和审计署关于内部审计工作的有关规定。没有建立内审机构的部门、单位要抓紧建立起来，已经建立的要充实人员，积极开展工作。各部门、各单位的内审机构，要贯彻这次会议确定的方针，围绕审计工作的重点，配合审计机关对大中型企业、自筹基建资金、专项资金、罚没收入和世界银行贷款项目等进行审计。还要根据本部门、本单位领导的要求，积极安排一些审计项目。内审工作搞得好的单位，他们的主要经验是，依靠领导的重视和支持。要做到这一点，关键在于内审机构把工作搞上去，做出成绩。各级审计机关对内审工作要加强指导，给以帮助。

吕培俭：1986年1月6日在全国审计工作会议结束时的讲话第五部分

加强部门内部审计机构

加强部门的内部审计机构，主要是那些财务收支数字大、下属单位多的部门（如工业、商业、粮食、教育等）。现在，各级企业事业主管部门有些已经建立了内审机构，配备了一些人员，但远远不能适应需要。部门的内部审计具有“两重性”，对国家审计机关来讲，它是内部审计；对其下属企事业单位来讲，它又是外部审计。因此，它可以作为国家审计机关的助手，接受其委托，完成一部分对下属单位的审计监督任务（如对二、三级行政事业单位的定期财务收支审计、部门管理的厂长经济责任审计等）。如采取这个方法，有可能在几年之内扩大对基层单位的审计覆盖面，使审计监督走上经常化、制度化的轨道。为了减少部门利益对审计的影响，可采取一些制约措施，如审计机关委托的审计任务，审计后要向审计机关报告，审计机关可进行抽审等。

这个想法，曾在一些地方征求审计机关和企业、事业部门负责人的意见，他们表示赞成，但反映编制问题不好解决。因为各部门确定编制时没有设立内审机构的要求，现在有些试点城市的机构改革方案，要取消部门内部审计机构或者减少内审机构人员。看来，部门内审工作有削弱的危险。为解决这个问题，我找体改委、劳动人事部负责同志商量，他们将研究给予支持。我们准备在这次内审工作会议上着重讨论这个问题，会后将意见报告国务院审批。

吕培俭：1987年3月18日向姚依林、田纪云副总理和王丙乾国务委员写的报告的一部分

进一步加强内部审计工作

一、充分认识内部审计工作的重要作用

随着审计工作的开展，在部门和单位建立内部审计监督制度的意义，正在逐步为人们所认识。一些部门和单位内审工作所以搞得不好，最重要的原因，就是认识到内部审计工作的作用。但是，由于在我国社会主义条件下实行审计监督制度是一件新的事情，许多同志对它还不够了解，有的认为，多年没有搞审计，财政财务管理照样进行；有的认为内部审计是自己审自己，作用不大；有的甚至把审计监督同改革对立起来，顾虑加强审计监督会影响改革、开放、搞活。为了推动内审工作的进一步开展，需要加深对它的作用的认识，并要大力宣传，使更多的同志了解内部审计，给予重视和支持。这是当前开展内部审计工作的一项重要任务。

通过这几年的实践，我们认为内部审计工作是我国社会主义审计监督制度的一个不可缺少的重要组成部分。实行内部审计监督制度，是适应经济体制改革，加强国家对财政、财务收支的监督，坚持勤俭建国方针的需要；是部门、单位改善经营管理，厉行增产节约，提高经济效益的需要；也是维护财经法纪，转变社会风气，加强社会主义精神文明建设的需要。

实行经济体制改革以来，企业（包括实行企业管理的事业单位）的自主权逐步扩大，成为相对独立的经济实体。国家对企业的管理，由直接控制为主，逐步转向以间接控制为主，主要运用经济手段、法律手段和必要的行政手段。实践证明，经济越是搞活，越需要加强管理和监督。为了保证经济体制改革的顺利进行和经济建设的长期稳定发展，国家必须实行严格的审计监督制

度。这是经济体制改革的一个组成部分。我国全民所有制企业事业单位多，不可能都由国家审计机关实行直接审计监督，需要调动各方面的积极性，建立部门、单位的内部审计机构，实行内部审计监督。

部门审计在内部审计中具有更重要的地位。政府部门包括直接管理企业、事业单位的部门和实行行业管理的部门，对他们管理范围内的企业事业单位的财政财务收支是否合规合法，资金使用是否讲求效益，国家资财有无损失浪费等，都要对国家负责。为了实现这个要求，除加强生产、技术、计划、财会等管理以外，还需要建立内部审计制度，强化内部控制，严格对财政财务收支的管理和监督。同时，部门内部审计同单位的内部审计不同，它具有两重性。对国家审计来说，部门审计属于内部审计，但它对下属单位的审计监督具有外部审计性质。因此，它在完成部门审计任务的同时，可以结合承担国家审计机关委托的一部分审计任务，成为国家审计机关的有力助手。水电、石油、煤炭等部门去年都审计了几百上千个单位，查处了许多违反财经纪律的问题，促进企业提高了经济效益。我们设想，通过加强部门审计，充分发挥它的作用，实现扩大审计覆盖面，提高审计工作质量的目的，使我国的审计工作迅速走上经常化、制度化的轨道。

随着经济体制改革的发展，企业的自主权扩大了，实行厂长负责制后，企业负责人的经济责任加重了。企业和企业之间的横向联系、企业和外界的经济协作愈来愈多，企业内部经营承包的形式多种多样，企业的生产经营活动日益复杂。在这种情况下，企业的负责人要管好企业，必须有一整套科学的管理办法，这就要运用多种手段强化内部控制制度，严格企业内部的经营责任制。企业的内部审计机构不直接管理生产经营业务，地位比较超脱，能够通过对财务收支的审计，客观地反映对企业内部各单位履行经营责任的情况，揭露经营管理中的矛盾，提出改进建议，成为企业负责人的参谋和助手。一些内部审计工作搞得好的企业，开始是按上级要求建立内审制度，内审工作开展后，审计了

财务收支、财产管理、承包合同、购销合同等，使企业家底清楚，财务收支合规合法，经济效益显著提高。这些企业的负责人认识到，实行内部审计监督制度是企业的内在需要，内审机构是现代化企业管理的一个不可缺少的重要部门。

开展增产节约、增收节支，是解决我国社会主义建设资金需要的根本途径，这是各部门、各单位共同的任务。目前，在生产和流通领域以及各项事业中，资金使用都存在着许多严重浪费，增产节约的潜力很大。内部审计机构熟悉本部门、本单位的情况，通过财务收支审计，对生产、流通和资金的分配、使用各个环节进行经常性的监督，能够及时揭露和纠正损失浪费，促进精打细算，少花钱多办事，提高资金使用效果，把勤俭建国的方针落到实处。鞍山钢铁公司的内审机构，在1984、1985两年，完成经济效益审计项目400多项，提出了降低成本，增加利润等建议，可以提高经济效益1亿多元。充分发挥内部审计的作用，审计工作才能在增产节约、增收节支运动中做出更大贡献。

这几年国家采取一系列措施纠正违反财经纪律、搞不正之风的问题，情况正在逐步好转。但是，由于剥削阶级腐朽思想影响的存在，对外开放不可避免地会带来一些消极的东西，在改革过程中有些措施一时还不配套、不完善，因此，有些人违反财经法纪，搞不正之风，将会长期存在。对这些经济方面的问题，需要通过检查账目、凭证、报表等有关资料，才能查清事实，揭露违法乱纪的人和事。这就需要有审计机构对财务收支进行经常的审计监督。这几年部门、单位的内部审计机构查出大量违反财经纪律和行贿受贿、贪污盗窃等问题，说明它在维护财经法纪，保护国家和人民的利益，转变社会风气，加强社会主义精神文明建设方面，能够发挥重要的作用。

二、进一步加强内部审计工作

我国的内部审计刚刚起步，许多问题需要探索。为了适应社会主义经济建设和改革的要求，需要进一步采取措施，推动内审工作的开展，更好地发挥它的作用。

(一) 明确内部审计工作当前的主要任务。当前，全国正在开展增产节约、增收节支运动。部门、单位的内部审计工作要围绕这一中心，从本部门、本单位的实际需要出发，开展审计监督。

第一，促进企业挖掘潜力，增产节约。重点审计盈利下降和亏损企业，实事求是地分析原因，帮助企业改善经营管理，降低生产成本和流通费用，加速资金周转，提高经济效益，完成增产节约和扭亏增盈指标。

第二，揭露和纠正官僚主义、大手大脚、挥霍浪费，造成国家资财严重损失的问题，促进节约财政开支。对基本建设单位，重点审计追求高标准，不合理超投资预算的项目和乱建楼、堂、馆、所等非生产性建设项目，促进合理使用资金，提高投资效益。对行政事业单位，重点审计摆阔气，讲排场，用公款旅游、大吃大喝，挥霍浪费国家资金的问题，促进节省行政事业经费，发扬艰苦奋斗，勤俭办一切事业的优良传统。

第三，制止向企业乱收费、乱摊派，保护企业的正当利益。目前，向企业乱收费、乱摊派的问题相当严重，不仅影响企业搞活，而且也是计划外基建投资规模膨胀和消费资金增长过猛的一个重要原因。为制止这个问题，国务院三令五申，最近又决定成立由国家经委牵头，财政、审计等部门参加的国务院制止乱摊派办公室。部门、单位的内部审计，要配合有关部门做好这项工作。对违反国家规定的收费、摊派，要认真查清情况，向有关领导机关反映。

第四，查处弄虚作假，钻改革空子，挖国家等违反财经纪律的问题，维护国家和人民的利益。对所属单位乱挤乱摊成本，隐瞒截留税利，虚报支出，挪用专项资金，乱发钱物等问题要认真查清事实，报告领导处理。对审计中发现的行贿受贿、贪污盗窃等违法犯罪行为，要报告领导和司法机关进行处理。

上面讲的内部审计当前的工作重点，同去年12月全国审计工作会议确定的审计工作重点和任务基本是一致的，内部审计机

构要同国家审计机关密切配合，认真贯彻执行。

(二) 内部审计工作要逐步走上经常化、制度化的轨道。国务院关于审计工作实现经常化、制度化的要求，对内部审计同样是适用的。根据三年来的实践，我们考虑，对部门审计可明确规定一些经常性的审计工作（包括本部门领导安排的和国家审计机关委托的审计事项）：第一，对本部门所属的二、三级行政事业单位实行定期审计；第二，对本部门主管的厂长（经理）实行离任前经济责任审计（包括试行厂长、经理任期目标责任审计）；第三，对本部门直属单位固定资产投资的来源和使用进行审计；第四，对所属企业的财务决算进行审计；第五，部门领导和审计机关交办的专案审计事项；第六，开展行业审计和对行业改革中出现的带有倾向性的问题进行专项审计调查。上述审计事项属审计机关委托的，审计报告要报送委托的审计机关，同时报送部门领导，审计机关必要时可以进行抽审。

单位内部审计的任务，也要逐步做到经常化、制度化。现在有些地区和部门已经制定了一些办法，正在试行，比如对经济合同、内部承包进行审计，对财务、纳税、申请贷款三项报表审签等，希望总结经验，逐步改进。这个问题请各个部门结合本行业的特点，积极进行探索。

(三) 建立健全内部审计机构。部门和单位应按照国家对内审工作的要求，结合自己的情况，设立相应的内审机构。应当建立内审机构而没有建立的，要尽快组建；已经建立但力量薄弱的，要充实人员，进一步开展工作。

关于部门的内审机构，目前主要在直接管理企业、事业单位的部门，经济实体性公司和虽不直接管理企业但实行行业管理的部门，建立独立的内部审计机构。各级审计机关可按照上述原则，参照山东省的做法，研究提出需要建立内审机构的部门名单，报请政府批准，分批建立。

关于企业和行政事业单位，目前主要在大中型企业和财务收支金额大的行政事业单位，设立独立的内审机构。具体哪些单位