

审计署工业交通审计司编

.22

北京出版社

当前审计工作理论政策方法
Dangqian ShenJi GongZuo
Lilun Zhengce Fangfa

审计署工业交通审计司 编

北 京 出 版 社 出 版
(北京北三环中路6号)
工程兵印刷厂 印刷

787×1092毫米 32开本 5.875印张 124,000字

1988年11月版 1988年11月第1次印刷

印数1—18000

ISBN 7-200-00701-3 / F · 33

定价: 2.30元

内 容 提 要

本书收集了审计署李金华副审计长和工业局几位领导同志在今年3月份举办的全国工业审计处长研讨班上讲稿中的有关题目，同时还收集了吕培俭审计长在全国审计局长座谈会上的重要讲话。这些讲话理论性、政策性强，探讨了审计工作的方法，对于当前的审计工作具有指导作用。

前 言

十年的经济体制改革，奠定了社会主义初级阶段的经济格局。加强和深化改革，建立社会主义初级阶段商品经济新秩序的步伐在加快，审计工作遇到了一些新的情况和问题，面临的现实是：任务越来越重，工作难度越来越大，加强审计机关建设，提高审计监督质量的任务已迫在眉睫。

如何把握时机，正视现实，以改革总揽全局，从实际出发，以生产力为标准，积极依法进行审计监督，为深化改革，稳定经济作出新贡献，是摆在审计工作者面前的重大课题。为此，审计署工业交通司和人事教育司在今年3月份举办了全国工业审计处长研讨班。在研讨班上，审计署李金华副审计长和工业交通审计司三位负责同志结合1988年全国工业审计工作任务，就审计工作中出现的一系列问题发表了意见。现将讲话汇编成册，并收集了吕培俭审计长在今年4月份召开的全国各省、自治区、直辖市审计局长座谈会上的重要讲话。该书的出版发行对广大审计人员提高审计工作质量，适应深化改革的需要将起到重要指导作用。

由于时间仓促，书中难免有错误之处，恳请同志们提出批评意见。

审计署工业交通审计司

1988年10月

目 录

加强审计工作，适应改革新形势.....	吕培俭	(1)
依法审计，实事求是.....	李金华	(10)
依法审计是审计监督工作的基本原则.....	张海涛	(23)
厂长离任审计的理论与实践.....	李必全	(89)
谈承包经营审计的几个问题.....	李必全	(109)
违反财经纪律的定性和金额统计.....	李必全	(117)
关于如何处理好审计工作中若干关系的问题	李大年	(128)
关于加强审计监督，为深化改革服务的通知	审计署办公厅	(180)

加强审计工作 适应改革新形势

吕培俭

去年底审计署召开了全国审计工作会议，国务院听取汇报后，作了重要指示和决定。今年以来，各地认真进行传达，结合实际情况对1988年的审计工作作了部署安排，正在积极贯彻落实。审计署召开这次座谈会，主要是根据党的十三大、七届全国人大一次会议精神和国务院关于审计工作的指示，研究在新的形势下审计工作如何进一步为加快和深化改革服务的问题。我就会议讨论的问题讲几点意见。

一、审计工作面临的新情况、新问题

党的十三大论证了社会主义初级阶段的理论，制定了党在初级阶段的基本路线和一系列方针、政策，确定把加快和深化改革作为全党的中心任务。在十三大精神的指引下，以改革总揽全局，改革的步伐大大加快，审计工作遇到了新的情况和问题。

（一）审计工作任务越来越重。根据所有权和经营权分离的原则，全民所有制企业普遍推行承包等多种形式的经营责任制，要求审计机关对承包合同双方及其经营者进行审计；中央提出的沿海经济发展战略正在抓紧实施，外贸体制正在进行大的改革，要求审计机关发挥监督职能，保证对外

贸易的健康发展；政府实行机构改革，要求树立良好政风，在反对铺张浪费等奢侈之风方面，要求审计机关加强监督检查，保证政府部门为政清廉。

（二）依法审计难度增加。随着改革的深化，不断出现新情况、新问题，有的无法可依，有的现行法规已不适应或不完全适应，有的地方提出要敢于变通，依法进行审计遇到了困难。

（三）加强审计机关建设的任务紧迫。党的十三大报告和七届人大一次会议批准的政府工作报告中，提出要适当加强审计部门，健全审计体系。国务院指示，要加强经常性审计监督，改进工作方法，逐步健全审计体系，完善审计制度，并决定给审计部门增加五万人编制。

改革的形势要求加强审计工作，这届国务院领导同志分工，依据宪法规定，李鹏总理直接分管审计署，审计机关可以更好地在总理领导下，依法独立行使审计监督权。各级审计机关和广大审计人员要认真学习、全面理解、坚持贯彻党的十三大、七届全国人大一次会议精神和国务院关于审计工作的指示，进一步增强改革意识，从实际出发，积极进行审计监督，脚踏实地地做好工作，适应改革形势，做出新的成绩。

二、围绕改革开放认真抓好几项主要工作

去年12月全国审计工作会议部署的今年审计工作的方针、重点和审计项目，已经国务院原则同意，各地结合实际情况作了具体安排，不宜再作大的变动。为了进一步服务改革，当前要适当集中精力，认真抓好三项工作。

（一）认真抓好承包经营责任审计。企业实行承包经营

责任制，是经济体制改革的一项重要内容，各级审计机关要根据《企业法》和国务院发布的《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》，积极开展这项工作。鉴于各地政府要求不同，审计机关的条件也不一样，可以根据自己的实际情况，先做以下三件事：1、积极了解承包经营方面的情况，参与这项工作。2、根据自己的力量，对一部分实行承包经营责任制的重点企业进行审计，总结经验，逐步推广。3、对承包合同及其执行情况开展审计调查，进行比较全面的分析研究，实事求是地肯定成效，针对存在的问题，提出改进建议，促进承包经营责任制的逐步完善。要把承包经营审计同厂长经济责任审计很好结合起来。

审计署草拟了一个关于企业承包经营责任审计的文件，拟根据这次会议讨论提出的意见修改，并同有关部门协商后，颁发试行。这个办法目前只能规定几条原则，如何具体进行这项工作，还请各地结合政府的要求和实际情况，努力探索和创新。

（二）积极开展对外贸企业的审计。国务院已决定进一步加快和深化外贸体制改革，全面推行对外贸易承包经营责任制。审计机关要通过审计监督，支持和促进这项改革措施的落实，保证其顺利进行。我们对外贸承包经营责任审计缺乏经验，各地要主动了解外贸改革的情况，在已经开始实行外贸体制改革的地方，积极开展试审和审计调查，摸索和创造经验。

（三）加强对社会集团购买力的审计监督。压缩社会集团购买力，狠刹奢侈浪费之风，是当前一项重要任务，它不仅是为了节省国家财政开支，更重要的是，有利于促进政府部门和干部保持和发扬廉洁奉公，艰苦奋斗，勤俭建国的精

神，端正社会风气。审计监督应当在这方面发挥应有的作用。我们意见，在对行政事业单位财务收支的定期审计中，要认真监督检查这个问题。同时要开展一些审计调查，发现带普遍性、倾向性问题，及时向政府和有关部门反映，促进改进工作，加强管理。

以上三项工作都是国务院要求审计机关进行的，一定要认真抓好，地方政府交办的任务也要努力完成。在具体安排上如确有困难，可以根据实际情况作必要的调整；有些审计任务还可以结合起来进行，把量力而行和尽力而为结合起来。同时，要加强内部审计和社会审计工作，充分发挥他们的作用。上述三项工作的进展情况和审计查出的重要问题，请省、自治区、直辖市审计局在向政府汇报的同时，及时向审计署反映，并于10月底前写出专题报告。

三、坚持依法审计原则，支持改革开放

改革是振兴中华，实现我国社会主义现代化的唯一出路。审计人员一定要自觉地贯彻党中央提出的以改革总揽全局的思想，把是否有利于发展社会生产力作为考虑问题和检验工作的根本标准，坚定不移地为改革和发展经济服务。各级审计机关一定要依照宪法的规定，履行审计监督职能，紧密结合经济改革开展工作，支持和促进改革措施的落实；制止和纠正严重违反财经纪律的行为，保证改革的健康发展；分析研究审计中发现的问题，提出完善改革措施和改进工作的建议，促进改革的顺利进行。当前不顾大局、违反财经法纪的问题屡禁不止、奢侈浪费浸淫成风，加强审计监督刻不容缓。如果认为审计监督会妨碍改革，支持改革就要放松审计

监督，是不对的。

实行审计监督，根据宪法和国务院的规定，应当是依法进行审计。依法审计和支持改革总的是一致的，我们国家加强法制建设，依法进行审计，正是为了保障建设和改革的秩序，使改革的成果得以巩固。审计的依据是国家的政策、法规，包括地方在职权范围内、不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定的地方性法规和行政措施。实行改革以来，国家制定了一系列推动、保护改革的政策、法规，依据这些政策、法规进行审计，正是支持改革。在改革过程中，新旧体制交替，有些同旧体制相适应的政策、法规，随着新体制的发展需要逐步修改，在没有修改之前，对关系到经济全局的重大问题，除去国家批准试行改革的以外，应当依照现行法规进行审计，以维护国家政令的统一。但是，在实际工作中会遇到一些不好处理的问题，在审计中应当作具体分析，实事求是地进行处理。对于在符合党和国家改革的方针政策，正确处理局部和全局、眼前和长远利益，有利于社会生产力发展的前提下，同现有某些财经制度规定不符合的问题，不应视为违反财经制度。对于因无法可依，政策界限不清，没有把握处理的问题，要认真进行研究，提出意见，向本级政府请示报告，同时报告上级审计机关。这里应当强调的是，对于弄虚作假，奢侈浪费，以改革为名严重损害国家和人民群众利益的问题，一定要坚持原则，秉公执法，加强监督检查，不应当有特殊和例外。

四、改进审计工作方法

几年来我们在实践中已经渐步形成了一些好的工作方法

法，但是随着情况的变化，需要不断研究改进。根据国务院关于审计工作的指示，审计工作方法主要有两个方面需要加以改进：

（一）逐步实行在审计署统一领导下分层次进行审计。十三大报告提出，要进一步下放权力，“凡是适宜下面办的事情，都应由下面决定和执行”。根据这一精神和国务院指示，审计署今后重点审计中央各部门及其直属企业事业单位的财政财务收支和对中央财政影响大的地方、单位的财政收支。省辖市、地区、县的财政收支和地方政府各部门及其所属企业事业单位的财政财务收支，一般由地方审计机关根据地方政府的要求和实际情况进行审计监督，审计署要进一步减少安排各地进行的必审项目。但是，审计署要对地方审计工作加强政策指导和业务领导。地方审计机关对审计署提出的工作方针、重点，制定的规章、制度和部署的少数行业审计、必审项目，仍然应当贯彻执行；对审计工作中的重要情况和查出的重要问题，在报告本级政府的同时，要向审计署报告。作这样的改进，符合宪法关于地方各级审计机关“对本级人民政府和上一级审计机关负责”的规定，有利于加强审计署对中央部门、单位和重点地区的审计监督，有利于地方政府加强对地方审计工作的领导，有利于充分发挥地方审计机关的主动性、积极性和创造性，更好地开展审计监督工作。

（二）要逐步完善审计制度。依据宪法规定和国务院指示，凡是国家管钱、管物的部门、单位和国营企业事业单位，包括政府和政府各部门、经济实体、专业银行借用的外国资金、进出口贷款和国际援助款项等，都应该接受审计监督。审计机关应当有计划地对这些单位实行经常性的审计。

今后随着审计力量的增强，应当逐步完善经常性的审计制度。各级审计机关在年初就要制定计划，确定审计项目，并通知被审计单位先行自查。这样做，可以更好地发挥审计的威慑作用，促使被审计单位自觉地遵守财经纪律，同时可以教育干部不犯或少犯错误。

实行审计监督的目的是积极的，要发挥制约和促进两个方面的作用。第一，对被审计单位全面评议，对遵守财经纪律、改革有成效、经济效益好的，要从审计的角度，给予肯定和表扬，推广他们的经验。第二，对少数严重违反财经纪律，损害国家和人民利益的，要严肃查处，以保证经济生活的正常运转和改革的顺利进行。第三，要通过审计和审计调查，针对发现的问题，提出建议，帮助被审计单位建立健全规章制度，改善经营管理，提高经济效益。

五、充实审计力量，加强审计机关自身建设

今后5年内，审计机关每年将增加1万人。这是加强审计监督工作的一项重要措施，各级审计机关要把这件事情办好。1988至1990年增编3万人的指标已经下达，余下的两万人编制要在第二次分配，如果这次分配有不够合理的地方，可以在第二次分配时适当调整。这次增加的人员，主要应当用于加强城市和经济比较发达地区的审计机关，对县级审计机关也适当增加一些力量。选调人员要把好质量关，宁缺勿滥，要有审计业务知识和技能，为人公正廉洁，敢于秉公执法。

大家反映，不少地方政府要求加强对乡镇企业的审计，县级审计局应多增加一些编制。我们的意见是，按照宪法规

定，乡镇企业不属于国家审计机关审计监督范围，应当通过发展社会审计组织去进行这项工作，审计机关要加强管理和指导。这次会上讨论的关于社会审计工作的规定草稿，准备在《审计条例》出台以后修改颁发。有的地方提出，从这次增加的编制中，拿出一部分加强各部门的内审机构。我们认为，这样做对加强审计机关会有影响，不符合中央、国务院给审计机关增加编制的精神。

根据国务院的指示，审计署打算在十几个城市和国务院部分部委，逐步增设派出机构，以加强对中央部门所属企业事业单位的审计监督。这项工作需要几年时间逐步完成。今年先在八个城市建立，请有关地方政府给予支持。省一级审计机关是否比照在一些省辖市和政府经济部门设立派出机构，请各地在政府机构改革中，根据实际情况考虑，请示政府确定。

几年来，广大审计人员克尽职守，艰苦奋斗，做了大量工作，取得了显著成绩，有相当数量的审计机关和审计人员受到各级党委和政府的表彰。这说明我们的队伍是好的。但有的地方也发现有个别审计人员以权谋私的事情，应当引起重视。审计是搞监督的，审计人员一定要为政清廉，奉公守法。各级审计机关要把抓审计业务同抓思想政治工作很好结合起来，搞好精神文明建设。要教育广大审计人员树立事业心，增强责任感，经受住改革、开放和发展商品经济的考验，讲求审计职业道德，努力做好本职工作。同时，对个别违反财经法纪的，要严肃处理。审计机关要严于律己，发扬勤俭作风，不搞奢侈浪费等不正之风。

大家反映，现在审计人员的待遇比较低。国务院关于解决

这个问题的指示还没有完全落实，对审计队伍的稳定有些影响。我们认为，解决这个问题的根本办法，是贯彻中央、国务院领导同志的指示，试行公务员制度，我们要积极研究，准备实行。有些地方领导同志很关心审计人员的困难，提出了一些解决的办法，这些地方的审计机关要取得有关部门支持，报请政府审批，不要等国家制定统一的办法。同时，要教育审计人员体谅国家困难，目前分配政策方面存在不合理问题，理顺需要有个过程，要继续发扬艰苦奋斗精神，不要攀比。

鉴于现有审计人员大都缺乏系统的审计业务培训和今后大量补充人员的情况，必须下大气力抓好培训工作，使审计人员具备必需的理论知识和实际工作能力，这是提高审计工作质量的一个关键。各级审计机关要根据实际情况，因人施教。培训工作，要认真总结经验，扎实进行，讲求实效。

六、认真总结经验，继续探索审计工作路子

我国实行审计监督制度近五年了，经过实践和探索，初步积累了一些好的经验，如实行厂长经济责任审计，行政事业单位财务收支定期审计，行业和专项资金审计，以及审计调查等。为了进一步发展审计工作，使广大审计干部在审计理论与实践的结合上提高一步，十分需要对几年来审计工作经验进行一次总结，并在总结经验的基础上，提出今后我国审计工作基本框架的设想，以及近期达到的工作目标。这是一件关系到审计工作基础建设的重要事情。为此，审计署专门发了通知，各地已做了安排，请抓紧抓好。审计署打算在适当时机专门召开座谈会，请一些同志来讨论研究。

依法审计 实事求是

李金华

工业审计局的领导要我来讲一讲，按理说我也有这个义务，讲什么呢？就我平时思考的几个问题谈点看法，有些看法可能不全面、不准确，只作为个人发言，和同志们一起讨论，不对的请大家指正。

一、审计监督与改革、搞活的关系。

李鹏同志讲：“要明确审计就是监督，就是要树立一个对立面。”这就十分明确地提出了审计工作的基本职能是监督。当然，监督也是一种服务，是通过履行监督的职能来达到服务的目的。这个问题应该说是清楚的。

下面，我想对审计监督与改革、搞活的关系谈些基本看法。

1、加强审计监督，是使改革顺利进行的重要保证。

经济体制改革中会遇到各种矛盾或困难，但我认为主要的困难或叫阻力，来自两个方面，或者说有两对大的矛盾，一是新旧体制之间的矛盾。1979年中央工作会议上，李先念同志讲话指出：“我们现行的经济管理体制弊病很多，非进一步改革不可。”小平同志、陈云同志和其他中央领导同志都反复指出过，要改革现行的不适应生产力发展的经济管理

体制。

十二届三中全会明确指出：我们这场改革的性质，就是在坚持社会主义基本制度的前提下，改革生产关系和上层建筑中那些不适应生产力发展的环节和部分，是社会主义制度的自我改造和自我完善。改革的基本任务就是要冲破束缚经济发展的现行体制中的一切老框框，建立起具有中国特色的、充满生机和活力的社会主义经济体制，这就要改革现行体制中不适应生产力发展的一部分旧的、落后的体制，建立起新的、适合我国国情的经济体制。旧体制对新体制存在着一种抗衡的力量，改革中新旧体制的矛盾还要持续一段时间，解决这种矛盾需要一个过程，中央领导最近多次明确提出，要坚持改革、深化改革，紫阳同志讲，要以改革总揽全局。

二是在改革过程中，在建立新的经济体制过程中，又会出现新的干扰，它从另一个方面干扰新体制的顺利建成。这种干扰主要来自少数人乘改革之机，不顾国家和人民的利益，从局部的、小团体的、个人的利益出发，他们不是在社会主义企业之间，真正要竞争经营管理方面的真本事，而是弄虚作假，甚至搞欺诈、垄断、封锁和不正之风这一套。尽管这样的企业和人员是少数，但危害很大，不通过法律的、行政的、经济的手段加以监督和约束，就会干扰改革的顺利进行。

关于第一个矛盾，只能靠改革的深化来逐步加以解决，这是改革所要解决的主要问题，也是改革所要达到的主要目的。

讲这两个矛盾的目的在于说明两个问题。一是，在第一

个矛盾依然存在的情况下，作为审计部门和审计人员考虑的问题，处理问题的出发点，应该是“以改革总揽全局”。二是，要解决好第二个矛盾，防止其发展，当然，从根本上说也要靠改革的深化发展，其中很重要的一个方面就是要加强经济监督。早在1981年4月，紫阳同志在《国务院全体会议上的讲话》中就指出：为了巩固改革的成果，解决改革中出现的新问题，同时也为今后改革创造条件，在微观经济搞活以后，必须相应地研究如何加强宏观经济的管理和指导。并指出：在这个问题上，我们不能走“一放就乱、一统就死”的老路，而是要采取新的办法，走新的路子，使微观经济的活动符合宏观决策的要求。包括：一是发挥物价、税收、利率等经济杠杆的作用；二是通过经济法规来制约；三是加强经济监督，发挥工商行政、统计、物价、税收、银行、财政等机构对企业的监督作用。近来，中央也多次强调越是开放搞活，越要加强监督。所以说第二方面的干扰或阻力要靠加强经济监督来解决。审计监督就是适应改革需要的，正如李鹏同志所说的，要树立一个对立面，要建立起约束的机制，来保证活而不乱。如果没有监督，改革也难以顺利进行。因此说，加强审计监督是使改革顺利进行的重要保证。

2、强化经济监督职能，是转变政府职能的重要任务之一，因而也是改革的目标和成果之一。

新的管理体制包括经济监督部门，它是改革中产生、发展的。它保护改革，同时也是改革的成果之一。按照矛盾的对立统一观念，任何事物都包含着既对立又统一的矛盾双方，矛盾双方总是互为条件、互为前提，在一定的条件下互为转化的，即有所同一性；但双方往往以是此长彼抑，互相