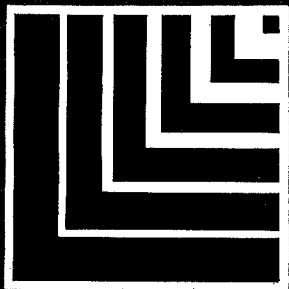


审计理论纵横



审计科研丛书6

审计理论系列之一

审计理论纵横

审计署审计科研所 编

Shenji Lilun Zongheng

北京出版社出版

(北京北三环中路6号)

工程兵印刷厂印制

787×1092毫米 32开本 6.875印张 142,000字

1991年1月第1版 1991年1月第1次印刷

印数1-3,000

ISBN 7-200-01344-7/F·99

定价: 3.10元

《审计科研丛书》编辑委员会

特邀顾问：崔建民

顾 问：杨树滋

主 任：蒋志方

副 主 任：李大年 邢俊芳 徐玉棣

委 员（以姓氏笔划为序）：

于汉贵 王抒琴 王延辉 王效宇

李大年 李敦嘉 邢俊芳 陈少卿

陈永涛 张 玉 徐玉棣 徐瑞康

彭扣桃 蒋志方

编辑: 王抒琴 姚世忠

胡安明

审定: 徐玉棣

前 言

我国建立审计制度已经7年了。在这段不长的时间里，审计事业得到了迅速的发展，在我国社会主义建设中发挥出日益重要的作用。

实践需要理论的指导，处于探索中的我国审计实践尤其需要审计理论的指导。为了促进审计理论的研究，拓宽审计科研人员的思路，我们选编了这本书。本书收入近两年来我国审计理论界部分同志的一些审计科研成果，内容既包括对审计性质、对象、职能、定义等基本理论问题的探索，也有关于审计在我国经济和政治生活中的地位、作用以及我国审计组织体系和审计体制方面的探索，还包括对我国审计理论研究的回顾和展望；既有审计专家、学者等知名人士的论述，也展现青年研究人员的观点。我们在本书编辑过程中，本着“百花齐放、百家争鸣”的原则，力求体现近两年来审计理论界的研究方向，反映我们审计理论研究的主要成果，收入的文章中有些观点已经在当前学术界得到比较统一的认识，也有一些观点体现了作者独特的见解，有待于我们进一步探索和研究。如果该书能在审计理论研究与实践者为读者提供一些新的信息和启迪，那将是我们最大的欣慰。

我们深信，伴随着审计实践的深入发展，我国审计理论研究必将取得更加丰硕的成果。我们愿与有志于审计理论研究的同志共攀审计科研的新高峰。

对本书的错误和不足之处，欢迎批评指正。

编者

一九九〇年九月

目 录

1. 审计署领导谈审计科研工作…………… (1)
2. 审计理论研究的回顾与展望……………史 中 (13)
3. 开展审计理论研究 为审计实践服务……………韦 佳 (32)
4. 关于审计几个基本理论问题的探讨
……………审计学会北京研讨组 (41)
5. 关于中国社会主义审计的几个理论问题
……………审计学会上海研讨组 (50)
6. 研究审计基本理论问题的现实意义……………张以宽 (62)
7. 关于社会主义审计基本理论几个问题的探讨
……………管锦康 (73)
8. 审计定义探讨……………阎金锬 (79)
9. 审计对象新探……………王文彬 林钟高 (96)
10. 论审计职能……………李伟忠 (106)
11. 论审计的性质、职能、对象和定义的表述
——中国审计学会审计基本理论学术讨论综合
报道……………《审计研究》编辑部 (116)
12. 关于社会主义审计几个基本理论问题的讨论意见
……………中国审计学会《审计基本理论研讨组》 (124)
13. 建立健全我国的经济监督系统
……………张 玉 邱胜利 (128)
14. 论国家审计的起源及其发展规律……………韩 宁 (142)

15. 论国家审计在我国经济和政治生活中的地位与
作用.....王抒琴 (148)
16. 试论审计在治理整顿深化改革中的地位、作用
和任务..... 湖北省审计学会课题组 (165)
17. 审计在治理整顿深化改革中的地位、作用和任务
——中国审计学会褒樊学术研讨会综合报道
..... 邓国准等 (179)
18. 我国审计组织体系和国家审计管理体制研究
..... 苑世忠 (187)

审计署领导谈审计科研工作

1984年3月23日，于明涛审计长在全国审计工作会议上讲话时指出：

要加强审计科研工作。审计科研要从当前工作中存在的问题出发，总结中国的经验，借鉴外国的经验，加强审计理论、技术、方法的研究，探索具有中国特色的审计工作路子。年内要召开一次全国性的审计学术讨论，并建立起全国审计学会。

1985年3月19日，于明涛审计长在全国审计工作会议上讲话时指出：

要大力培养审计人才，加强审计科学理论研究。

审计事业的发展，关键在于人才。必须把人才的培养提高到战略的高度。审计工作要求有一支足够数量的，政治、业务素质较高的队伍。现有审计人员有一个重新学习和知识更新的问题，更要培养一大批符合现代化要求的审计人才，以适应审计工作发展的需要。

各级审计机关要多形式、多渠道、多层次培养审计人员。要举办各种形式的训练班，轮训审计干部，提高培训质量，逐步做到正规化、制度化。今年要编写出培训教材。省、自治区、直辖市和大的城市审计局，要积极举办审计中

等专业学校。在一些大专院校开设审计专业。在有条件的电视、函授大学开设审计专业班。要加强在职干部的政治、业务学习，提高政策、业务水平。

要结合审计工作的实际需要，积极开展审计科学理论研究，省、自治区、直辖市和大的城市要建立审计学会，开展活动。

1986年7月8日，崔建民副审计长在全国审计科研工作座谈会上讲话时指出：

审计科研工作要积极开拓、重点研究，为审计实践服务。审计科研应以应用研究为主，同时开展理论研究。

审计系统的科研部门处于审计工作的第一线，它与实际的联系最为紧密，科研工作为审计业务服务有着最为有利的条件。业务工作中的问题能够及时反映到科研部门，科研成果也能够及时在实际业务工作中加以运用。

在我们审计业务工作中，经常碰到这样那样的问题，如审计方法、审计技术、审计程序等方面的问题。如何提高审计技能，消化引进了的新技术，提高审计工作质量等，都是我们审计科研部门应该解决的。因此，审计科研部门的一项主要工作就是解决在审计工作中遇到的实际问题，系统总结我们自己的经验，博采世界各国先进的审计技术和方法，为我所用。

我们强调科研工作与审计业务实践的关系，并不否认理论研究的重要性。我们应该清楚地认识到，许多审计领域重大的理论问题的研究成果将会对我们今后审计工作的发展产生重大的影响，各研究部门应该充分发挥本地区、本部门的

优势和特长，在这方面加强力量，更好地完善我们的研究体系。

1986年7月8日，祁田同志在全国审计科研工作座谈会上讲话说：

首先，我讲一讲，为什么要参加这个会？我觉得科研工作需要提到日程上来。审计署成立3年了，这3年审计工作做出了很大成绩。但是，我感受最深的是审计工作很难开展。当前形势很好，但形势压人、形势逼人。为什么说形势压人、形势逼人？目前，我们进行经济体制改革，是全世界瞩目的事，我们前几年改革获得了很大成就，现在城市正在改革，“七五”计划是城市改革的关键。在经济体制改革中，我们审计工作要跟上形势，要和改革配套，要同步前进。我们的任务很艰巨。

在经济体制改革中，国家强调经济立法，搞活经济，要依靠法制。最近我看了几个法规，凡要监督的地方都加上了审计。究竟我们审计的职责范围是什么？是样样都管，还是谁需要就把我们加上？我们自己得有个说法。因此我们在经济体制改革中，就要把自己的理论弄清楚。

第二，我觉得应建立中国式的、适合中国国情的社会主义审计制度，走自己的道路。咱们国家的四化，是中国式的四化，那么中国的社会主义审计是什么样的呢？现在有一个暂行规定。审计的根本大法是什么？如果法规制订得再不及时，别的法规都出来了，你跟不上，对涉及我们审计的部分，我们又该怎么办呢？修改人家的法令？那是人大常委会通过的，法是不能随随便便改的。通过这几年的实践，从

我们整个国家看，从我们自身工作的发展看，都逼得我们必须加强审计科研工作，要把一个个问题研究清楚，提出我们的看法，为立法提出根据。这就是我来参加这次会的目的，希望大家同心协力，加快步伐，把科研工作赶上去。

第三，我们工作中遇到一些问题，而现在这些问题迫切需要研究清楚。

第一个问题：是中国审计史的问题。我们中国的审计，有我们中国自己的国情，我们的审计和外国的不一样，和过去的也不一样。我这里有好多版本的书，有中国的，也有外国的。根据地时期的找到了，陕甘宁边区的找到了，抗战时期国民党的也找到了，这就是过去。一个是我们国家的过去，一个是外国的过去。这里，我想再讲讲我们现在的国情。我们的国情是什么？特点又是什么？外国的、过去的哪些地方值得我们借鉴。我们的国情好说，首先有共产党的领导，没有两党制；我们是社会主义国家，是公有制。从发展趋势看，审计事业正由对行政事业审计发展到国营企业审计。我们的企业成千上万，现在既有集体、全民和个体，也有全民集体联营，甚至有全民个体联营，50年代叫公私合营，现在不这么叫。当前全民所有制和公有制的概念也不一样。根据我们的特点，我们的任务和我们的工作范围，不能照搬国外的，也不能照抄过去的，而要根据当前的实际情况，先把我们的特点弄清楚，这是我们的出发点。

第二个问题：审计是必然的，还是偶然的？也就是说，审计是客观存在的呢？还是想要就要，想不要就不要？一定要讲清道理，不能说外国搞审计，我们也要搞审计，过去有审计，现在也要有审计。解放30多年没有审计，不也这样过

来了吗？现在宪法中有审计，为什么要有，需要进行理论研究。

第三个问题：就是审计的任务、职能、地位、作用的问题。职能中很重要的一部分就是审计职权问题，究竟审计职权有多大？一般地讲，职权有两种，一种是经济的，即扣款等，一种是行政的。一提到行政，人们自然会想到法院、检察院，那么审计机关要不要有行政职权，这需要我们来探讨。另外，审计的地位是怎样的？它在经济监督体系中（包括财政、银行、税务、工商、物价、会计、统计）处在什么样的位置？现在国家强调扩大企业自主权，尽量少用直控控制，减少指令性计划，而要加强间接控制，那么，审计监督和上述财政、银行等各种专业监督有什么区别？它在间接控制体系中的位置、地位是什么？这些问题都需要研究。前一阶段，社会上强调会计监督，现在又强调审计监督和财政监督。最近有一个全民所有制企业厂长条例，条例中规定：会计要对审计负责。那么什么是财政监督？什么是审计监督？银行是通过贷款监督，税务是通过税收监督。最说不清的就是审计监督，具体表现在财政决算中。最近，许多地方在搞定期报送审计、决算审计，最终审批权在财政。吴波同志的意见是：决算应有审计签署意见，才能上报。就是说有审计签意见的决算，才是有效决算。那么，决算是不是必须由审计签字？

第四个问题：审计对象是什么？过去宪法曾规定过，可是现在出现了新的变化，经济成份复杂化了。有全民所有制，有集体所有制，也有个体经济，有集体同个体联营，地区之间联营，中外合资企业等。还有过去是全民企业，现在

改为集体的，但财产还是国家的。因此，凡有国家投资的我们就审呢？还是有国家多大比例投资的我们才审？联营审不审？这些都是在新形势下出现的新问题。那么，针对这些问题，我们审计对象在原来的基础上，有什么需要补充的？有什么新规定？

第五个问题：是审计体制问题。我们国家的审计模式是什么样的呢？是垂直领导体制？是分级领导体制？还是派出机构体制？目前我们是双重领导。因此，我们应从实际情况出发，根据我们国家的情况，看怎样好。审计署下面有特派员办事处，在省里有中央企业事业审计处。企业下放以后，什么叫中央企业？原来中央企业下放后，能不能说由中央直属变为省直属？中央企业事业审计处审计的对象是谁？是下放的那部分企业还是没有下放的那部分企业（如铁道、邮电、石化等）？这些都需要我们从实际出发，很好地加以研究，为我们解决体制问题做准备。

这里我想讲讲我的看法，我觉得体制和体系不是一个概念，体制是指管理体制、领导体制，是统一的还是分离的？是垂直的还是分级的？体系指的是政府审计、部门单位内部审计、民间审计（现在有人提出叫社会审计）这种业务上的关系。

第六个问题：审计独立性的问题。审计的独立性体现在哪里？怎样体现？

第七个问题：效益审计、财务审计、违纪审计。一段时间里，不少人把这几个概念对立起来了。培俭同志在审计工作会议上讲，三者不要对立起来。现在人大常委会又强调对损失浪费的审计，对事业单位社会效益的审计，对企业单位

经济效益的审计。不久前，王丙乾同志讲，财政部门的工作重点要转到经济效益上来。那么我们审计要不要审效益？怎么审法？

第八个问题：审计工作经常化、制度化的问题。怎样才能做到经常化、制度化？现在是抓重点，抓到谁算谁。吴波、王任重同志都提出来了，只有使审计工作做到经常化、制度化，才能代替财务大检查。要做到经常化、制度化，是否只是人多少的问题？有哪些是必审的？哪些几年审一次合适？

第九个问题：职称问题。现在是“坐车”办法，是否允许我们自成系列？

上面所说到的这些问题，都需要我们审计科研工作者从实际出发，加以很好地研究和探索，为我们的审计实践服务，我们要分轻重缓急，优先解决那些重要的、对审计工作发展有重大意义的课题，为审计事业的发展作出贡献。

1987年12月26日，吕培俭审计长在全国审计工作会议上讲话时指出：

我国审计机关成立已经四年多了，在实践中已初步积累了一些经验，需要很好地加以总结，系统研究。要根据党的十三大精神，着重总结审计监督为社会主义建设和改革服务的经验。对于这几年试行的厂长经济责任审计、行政事业单位财务收支定期审计、行业审计、专项资金审计、自筹基建资金审计、使用世行贷款审计、专题审计调查等，各地要从自己的实际情况出发，各有侧重，深入进行总结，使之逐步完善，形成制度。要认真总结对微观审计结果从宏观角度进行

分析，提出改进意见的经验。总结经验的方法，主要是通过若干典型审计事例的剖析，从中找出带规律性的问题，加以提高和概括。

在总结经验中，要加强审计理论研究工作，重点放在审计实践所需要的基本理论研究上。审计科研机构要同审计学会、有关大专院校等相配合，在总结自己经验的基础上，借鉴外国的经验，从理论上探讨适合我国国情的审计监督制度。

1988年1月19日，任景德同志在全国审计系统青年学术研讨会开幕式上讲话时说：

全国审计系统青年学术研讨会的召开，是我们青年同志的一件大事，一件喜事，也是审计系统的一件大事，一件喜事。

青年是我们革命事业的未来。对于仅有4年多历史的审计工作来说，青年有着更加重要的意义。早在1986年夏，我们就发现一些走上审计岗位不久，年仅20出头的青年，通过各地报刊，发表了不少有一定理论色彩的文章，有的同志数年功夫写了几篇到十数篇，有的还有成本的译著。这一情况使我们感到，青年不仅将成为审计工作的重要力量，也必将成为审计理论研究的重要力量。当时，就计划将审计署机关青年所写的并已刊登的数十篇文章，以《青年论审计》印发。后因时间太紧，且收集范围太窄，就改为先向全国审计系统动员，开研讨会，选出优秀论文，然后出书。

充分调动青年审计工作者探讨审计理论的积极性，是青年的要求，也是各级审计机关的愿望。1987年夏，审计署向

各省、市、自治区审计局发出通知，要在当年召开青年审计学术研讨会，请各地发动青年写论文，并选出参加全国会议的优秀论文。通知得到各地响应。有的省组织青年审计论文比赛活动，有的省组织青年审计论文讲演活动。有些城市没有通知，但得悉这一活动后，也评选出优秀论文；有些青年同志因事错过论文评选机会，以后主动送去。此次会议除署机关的10人外，各地有40人参加，与会者的年龄都在35岁以下。可以预见，其影响将是深远的。

审计监督任务重大，发展很快，亟需加强理论指导。我们需要大胆实践，也需要积极研究，从理论上探索。实践的发展是比较快的，几年功夫已由第一年仅审计千余单位，发展到去年审了十几万个单位。理论研究也有一定进展，但同实际工作的要求还不适应，需大力加强，要尽快改变理论研究落后于实践的状态。

改变审计理论落后于审计实践的现状依靠谁？要靠学术团体，要靠科研单位，但是只此不够，还要发动广大的审计实际工作者动起手来，共同努力。在审计工作者中，搞理论研究，要靠领导，要靠老同志，主要靠他们积极支持、鼓励、组织青年同志去进行这一工作。审计署的业务干部中，有近60%的人是35岁以下的青年，这些青年几乎全部是大专学生，有的还是研究生、博士生。据7个地区和8个县的审计干部构成的统计，55%是青年，其中一半是大专学校毕业生。这些青年同志，不仅有一定的审计基础知识，而且有一定的审计实践，他们如果能将经过实践检验的理论，再来一次提高，总结创新，就是中国式社会主义审计理论的基础。中国式的审计理论，只能在这个基础上逐步形成和建立起来。

来。从审计人员的构成和学历、经历来看，青年应当承担这个任务，青年也一定能够承担起这个任务。时代的青年，应当承担起时代的责任。

青年同志能够承担这个任务，但要理想地完成这个任务，绝不是象听轻音乐那么轻松，因为这条道对谁来说都不是轻车熟路。青年同志面对这一情况，第一，要有开拓精神，敢于创新。审计工作在我国是一项新工作，框框不多，但有一些，有过去的，有外来的。在深化改革当中，要深入实际，大胆实践，大胆探索，从实际出发研究问题，为实际工作服务。第二，要辛勤劳动，有所牺牲。要勤于思考，抓住问题，思考问题，研究解决问题。还要勤于动手，看到的，听到的，想到的，不要一闪而过，要记下来，继以时日，就有价值。这样，个人得失，就不可过分计较，准备有所牺牲。第三，要谦虚好学。从书本中学，在实践中学，时刻注意向别人学。有了成果也不骄傲，永远把自己放在恰当的位置。

这次会议人数不多，时间较短，不可能宣读很多论文，讨论很多问题，只能以党的十三大精神和国务院领导的指示为指针，围绕“审计在经济监督中的地位和作用”、“审计同经济体制改革的关系”、“审计工作制度化、经常化和规范化”、“中国审计组织体系”等四个专题，做些研究和探讨。这是学术讨论，不是研究和部署工作，要本着“百花齐放，百家争鸣”的精神，畅所欲言，各抒己见。我们的目的，不是通过这次会议拿出多少成熟的东西，主要是想通过这次会议，引起大家对审计理论研究的重视，动员、鼓励青年同志认识自己的使命，勤于动脑，敢于动手。在从事审计