

李海泉 主 编 何千成 副主编

SHICHANGJINGJIYUSHENJIANDU

江西人民出版社

市场经济

与

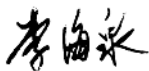
审计监督

前 言

理论研究的繁荣是事业兴旺发达的先导。深入开展审计理论研究,是搞好审计监督的基础工作。这本奉献给读者的文集,是我省广大审计工作者近两年来实践经验的理性思考和探索社会主义市场经济条件下审计监督路子的成果。其中重点选编了本级预算执行情况审计研究、对预算单位银行开户的审计研究、对预算外资金的审计研究、对乡镇村级财务管理的审计研究、对国有大中型企业经营状况的调查、环境审计研究以及社会审计、内部审计研究等方面的课题论文。这些研究成果和真知卓见,不仅反映了作者认识上的升华,而且对审计实际工作都具有一定的指导意义,从一个侧面反映了我省理论研究工作出现的可喜局面。

审计理论研究工作需要进一步发展和获得新的启动力。我们的审计监督工作所取得的每一个重大进展,都是广大审计实际工作者在实践中不断认识和驾驭审计工作规律的结果,同时也与审计理论研究的深化分不开。我们要坚持理论

与实际的结合,按照认识规律,使理论和实践相互促进,工作和认识并行不悖,在这不断认识和实践的过程中,丰富和发展审计理论。随着市场经济的确立,审计理论研究面临着新的形势和任务,我们要紧紧围绕政府的经济中心工作,立足于服务宏观调控和管理,立足于推动审计工作进入新阶段,致力于分析新情况,研究新问题,总结新经验,提出新思想。希望本书的出版能进一步把理论研究引向深入,吸引更多的审计人员参与到理论研究的队伍中来,勇于探索,为审计事业的发展作出自己的贡献。



1997年12月

目 录

前言	(1)
加强审计监督 服务宏观调控	李海泉(1)
繁荣审计理论研究 推动审计事业发展	何干成(5)
加大反腐倡廉力度 促进审计队伍建设	李水芳(11)
试论正确处理政府事权与审计监督的关系	江西省审计课题组(17)
预算单位银行帐户审计研究	上饶地区审计局课题组(26)
预算外资金审计研究	赣州地区审计局课题组(38)
部分外贸专业公司财务状况的审计调查	江西省审计厅商贸处课题组(52)
简论环境审计	江西省审计科研所课题组(58)
国有大中型企业亏损探源	萍乡市审计局课题组(70)
技术改造壮大实力 制度改革发展内涵	——来自江西纸业有限责任公司经营状况的审计调查(81)
规范中国计算机审计之探讨	江西省审计师事务所课题组(92)
加强预算单位银行帐户的审计监督	赣州地区审计局课题组(118)
乡镇村级财务管理现状与加强审计监督的思考	陈谦昌(130)
加强农村财务管理和健全乡镇审计制度的思考	宜春地区审计局课题组(135)

抓住重点 突破难点——预算单位银行帐户审计刍议	抚州地区审计局课题组(146)
试论国有企业潜亏成因及审计对策	陈宋生、李小奇(152)
新余市村级财务管理状况调查与思考	新余市审计局课题组(156)
预算单位银行帐户审计研究	江西省审计科研所课题组(162)
当前乡镇村级财务管理监督存在的若干矛盾及对策	闵梦嫦、胡伟华(183)
关于基本建设项目中国有资产流失的成因与对策	涂细鹏、刘正宇(189)
部分乡镇、村级财务管理	
状况调查与强化审计监督的思考	江西省审计科研所课题组(199)
乡镇村级财务管理状况调查和加强审计监督的思考	赣州地区审计局课题组(212)
浅谈一个合格审计员必须具备的六种精神	周日复(220)
认真贯彻《审计法实施条例》依法加强审计监督	李祖江(223)
加强对预算单位银行开户审计监督的思考	宜春地区审计局课题组(227)
预算外资金审计研究	恽坤芳(233)
乡镇村级财务管理和乡镇审计状况的调查与思考	抚州地区审计局课题组(242)
如何运用审计监督在企业资产重组中	
维护国有资产保值增值	抚州地区审计局课题组(246)

关于乡镇村级财务管理状况的调查 和加强审计监督的思考	上饶地区审计局课题组(250)
加强审计监督 促进两个文明建设	乐正林(256)
提高认识 发挥职能 推动内部审计工作开展	袁蔚秋(262)
建立规范的社会审计市场	李木林(267)
关于实现政府划分事权与强化 审计监督紧密结合的探讨	九江市审计局课题组(270)
从审计视角看宏观调控中的重大问题	余卫平、王纪亮(275)
审计机关设立驻乡镇审计办事处的探索	彭正方、袁东鸿(281)
加强预算单位银行帐户的审计势在必行	萍乡市审计局课题组(286)
改革机制、强化管理是企业发展的必由之路 ——新余市部分国有大中型企业的调研报告	新余市审计局课题组(293)
物资企业经营中存在的问题及对策	粮小毛(306)
审计为企业服务 ABC	景德镇市审计局(312)
以十五大精神为动力努力做好审计工作	卢吾老(315)
关于对部分乡镇财务管理及审计状况的调查报告	胡细林、王恩有(317)
浅析国有企业的现状与改革	吴来生(321)
试论铁路站段内部审计	廖玉文(326)
总审计师制度	江西省地矿厅审计处课题组(334)

环境审计与可持续发展初探	江剑平(339)
浅谈现代企业制度下内部审计发展趋势	
..... 九江港务管理局审计处课题组(345)	
深化企业改革 加强内部管理 搞活新钢公司	
——关于新余钢铁有限责任公司经营状况的审计调查	
..... 江西冶金工业总公司、新余钢铁有限公司审计处课题组(350)	
加强审计监督 促进乡镇村级经济发展	徐益民(357)
坚持改革 创造辉煌	
——江西长运股份有限公司经营状况调查报告	
..... 陈和金(361)	
搞好经营审计 促进国企改革	熊国兵(368)
从审计角度看部分国有企业亏损原因	刘斌良(373)
电力专项基金审计的重点与方法	
..... 聂椿如、刘俊民(376)	
行业审计要为宏观调控服务	李 玮(380)
国有企业兴办“三产”企业中存在的问题应引起重视	
..... 张春志、陈宋生(384)	
加强环境审计 促进环境建设	刘学瑜、彭金火(388)
内控制度与内部稽核	杨经伟、陈虹(392)
强化计算机应用内控管理,保障业务处理顺利进行	
..... 田欣宇(399)	
银行效益稽核初探	付登辉(406)
我省邮电多种经营企业中国有资产流失的成因和对策	
..... 樊孝根(414)	
后记	(418)

加强审计监督 服务宏观调控

江西省审计厅 李海泉

我国建立的审计监督制度是构成国家经济监督机制极其重要的部分和环节。随着市场经济的深入发展,审计监督的不可替代的作用愈来愈充分地显示出来。实践表明,近几年来,我省审计监督在维护国家财经纪律,促进增收节支和廉政建设,保证经济的顺利发展发挥了重要作用。尤其是1995年《审计法》的实施,使我省的审计监督进入了一个新的发展阶段,审计工作出现了一个新的局面。总结这几年工作实践,我们深切地感到,我国审计作为行政执法监督,在现代经济社会中,要发挥其特有的功能,就必须立足于微观审计,着眼于服务全局,紧贴经济发展形势,坚持为国家宏观经济管理和宏观调控服务。这既是我国审计事业自身发展的需要,也是保障国民经济健康顺利发展之急需。当前审计监督一方面要增强服务全局意识,另一方面要致力于提高服务全局的水平。

加强审计监督,提高服务于全局的水平,是社会主义市场经济发展的需要。审计是在一定的受托经济关系出现后,基于经济监督的需要而产生的。我国社会主义经济体制的变革,出现了以公有制经济为主导的多种经济成分,经济利益关系呈现多元化,经济生活中的经济关系也越来越复杂。审计已成为联系各方经济责任,保障社会经济正常有序运行的重要监督制约机制。江泽民同志在党的十四大报告中指出:“我国建立社会主义市场经济体制,要加快政府职能的转变,在进一步改革财经管理体制的同时,强化审计和经济监督,健全科学的宏观管理体制与方法。”说明

审计监督与市场经济相伴随,越是发展市场经济,越要强化审计监督。

加强审计监督,提高服务于全局的水平,是维护国家财产和经济权益的需要。随着社会生产力的不断发展,国家已形成一大批社会财富,这些财富的存在和使用需要监督。属于人民的社会财富,是通过各级人民代表大会委托各级政府和受它委托的国有企事业单位按照国民经济计划和年度财政预算所反映的人民意志去经营管理的,政府及各职能部门是否切实履行了公共受托经济责任,必须由国家审计机关通过综合性的财政经济监督,来客观公正地作出履行公共受托经济责任情况的评价,以维护国家财产的保值增值。同时,在发展市场经济中,实际存在着局部利益与整体利益、个别利益与国家利益、当前利益和长远利益的矛盾,这些相互关系的正确处理,维护国家整体的长远利益,同时保护局部当前的合法权益,都需要经常性的监督。

加强审计监督,提高服务于全局的水平,是全面履行审计社会职能的需要。二战后,西方发达国家的审计监督发生了质的转化。审计方法由开创时的“帐目基础审计”和发展时采用的“制度基础审计”,发展到“风险基础审计”。审计内容由财务审计发展到绩效审计、经营审计、管理审计、三 E 审计、综合审计和战略效益审计。而我国的审计尚处在成长发育期,基本实行的是“帐目基础审计”和“制度基础审计”,更多的是监督财政财务收支的合法行为,而对经济活动的真实性、效益性和整体性并未更深涉足。要全面履行审计职能,提高审计的社会效益,必须通过检查会计帐目,全面监督财政财务收支的真实性、合法性、效益性,对经济行为和履行经济责任的整体情况作出客观公正的评价,从而为宏观管理和调控提供真实可靠的信息依据。

鉴于我国目前审计尚处在发展完善时期,要提高审计服务于宏观调控的水平,主要应从以下四方面着手:

- 1、要着力搞好财政预算执行和其他财政收支的审计。

财政预算执行审计是对人民代表大会批准的预算执行情况进行审计监督;其他财政收支的审计是对财政预算外资金、财政信用资金,各项财政专项资金、基金进行审计监督。这是《审计法》赋予审计机关的主要职责之一。实行财政“同级审”有利于强化财政预算约束,促进《预算法》的执行,也有利于增强政府的财政管理监督能力。实行财政预算执行审计实际上是由财政收支违纪审计向宏观管理效益审计转变,重点审计主要税种收入和上下级利益分配划分,了解和监督财政资金的收入、分配和管理使用效益,纠正各种违反财政预算的行为,从而保证年度社会经济发展计划的实现。

2、要着力搞好重点项目和重要资金的审计监督。

近几年,国家为了增强经济发展后劲,巩固国民经济基础,集中了大量的物力、财力建立了一批包括交通、能源、通讯等重要项目。同时根据社会主义事业发展的需要,形成了一批诸如社会保障基金、科技资金、交通资金、教育基金、电力基金等重要资金。这些重点项目能否顺利进行并达到预期效果,重要资金能否被合理有效使用,是关系国民经济顺利发展和国计民生的大事,搞好该项审计是审计机关转变职能,提高服务层次和水平的重要内容。通过对这些重要项目或资金的微观审计及对审计结果的综合分析,直接督导微观主体依法开展经济活动,同时向决策部门反映情况,为有效地监督和调控重点项目、重要资金的投资方向、投资规模提供可靠的信息,达到优化资源配置、提高投资的社会效益和经济效益,促进社会进步和经济发展的目的。

3、要围绕改革和经济工作的“热点”和“难点”问题开展审计工作。

随着经济体制改革的不断深化,社会经济生活中出现了许多新情况、新问题,需要加以研究和引导:如建立现代企业制度的重要问题之一在于政府职能的转变,如何防止政府部门经济责任和利益上的越权行为;建立市场经济体制重要问题之一在于健全社会保障制度,如何使社会保障金得到有效集聚和使用;发展农业经

济重要问题之一在于增加农业投入,如何切实减轻农民负担等,这些都需要加强审计监督和审计调查研究。审计机关针对社会“热点”、“难点”问题开展审计调研,研究一些带普遍性、倾向性和超前性的问题,有利于揭示真实情况和问题的本质,从而为政府进行宏观调控提供咨询意见。

4、要培养懂大局的高级审计人员。

审计监督在社会经济生活中的地位和作用,要求审计人员不仅要懂经济法规,会查帐,而且要懂大局,熟悉宏观经济政策,了解经济发展态势,同时要具备统计学、系统学、经济学等相关的专业知识,要有一定分析判断能力以及口头表达和文字写作能力。我们要培养这方面的通才,培养擅长从宏观上观察和分析问题的审计专家,这是审计事业发展之根本。建设一支高素质的审计干部队伍,审计机关责无旁贷,同时也需要政府给予有力的支持,适当增加投入,帮助审计机关改善工作和生活条件,逐步形成一个人有利于人才脱颖而出的环境。

繁荣审计理论研究 推动审计事业发展

江西省审计厅 何千成

我国审计监督制度自 1983 年建立以来,在推进和深化改革,维护财经法纪,完善宏观调控,促进经济发展以及加强廉政建设等方面都发挥了积极的作用,审计监督已成为建立社会主义市场经济中一支不可缺少的力量。十五年来,在开展审计工作的同时,广大的审计理论工作者、审计实务工作者和审计教学工作者积极开展了审计科研理论研究,为审计事业的发展做出了一定的贡献。据统计,全国现有审计科研机构三十多个,审计理论刊物近百种,每年的审计科研成果成千项,其中不少科研成果具有较高水平,获得国家的奖励。但是,审计理论与审计工作的发展相比,仍显得滞后和深度不够。特别是对新形势下审计工作的新鲜经验,有的未能作出高水平的理论总结和概括;对审计工作发展中可能出现的新情况、新问题,有的未能作出超前性的研究;在借鉴和吸收国外审计经验方面,虽然有一些介绍,但有的结合中国实际加以运用和创新显得不足。党的十五大为我国改革和开放绘制了宏伟蓝图,建立社会主义市场经济体制的步伐正在加快。随着改革开放的不断深入,我国的经济体制改革正在发生深刻的变化,这种变化也必然带来审计对象、职能、范围、内容、方法、重点等一系列的变化。审计工作如何适应“两个转变”,怎样更好、更快地适应社会主义市场经济体制的要求发挥监督作用,迫切要求我们就加强和改进审计工作提供理论指导。加强审计理论研究工作对促进审计事业的发展具有十分重要的意义。每个从事审计工作特别是从事审

计科学研究工作的同志,都必须充分认识审计理论研究的重要性和迫切性,树立起强烈的责任感和使命感,为了中国审计事业的发展,为了建设有中国特色的社会主义审计理论,行动起来,加强审计理论研究,促进审计事业发展。为此笔者结合当前形势和审计科研工作的特点,谈谈以下几点看法:

一、努力学习,提高素质

党的十五大确定把邓小平理论作为党的指导思想,指出一定要高举邓小平理论伟大旗帜,用邓小平理论来指导我们整个事业和各项工作,把建设有中国特色的社会主义事业全面推向二十一世纪。江泽民总书记指出:“要在全党和全国人民中推动兴起学习邓小平理论新高潮。”作为社会主义现代化建设事业中的一名审计科研工作者,学习邓小平理论和党的十五大精神显得极为重要,这是我们审计科研工作的方向和指针,是我们审计科研工作的“主心骨”。学习好它,我们就能掌握正确的立场、观点和方法,就能牢牢把握好正确的研究方向,就能找到开启智慧大门的金钥匙,达到进入审计科研“自由王国”的境界,这是我们首先必须学习的。其次,要学习审计的基本理论和审计法规。创造性是科研工作的根本特点,同样审计科研也决不是去重复前人的劳动,依葫芦画瓢,而是在前人劳动的基础上去进行创造。然而,科研工作也具有继承性,审计科研同样具有明显的继承性。它要在继承前人有关的、有的几乎是全部的基础上,结合新形势、新现象、新事物创造新知识、新理论、新概念。懂得创造而不知继承是愚蠢,知道继承而不思创造是简单。科学界有句名言说得好:“站在巨人的肩膀上往上爬。”说的就是这个道理。明白了这个道理,对于我们学习审计学的基本原理和理论,学习《审计法》、《审计法实施条例》及中国审计 38 个规范性文件就不会觉得枯燥和无用了。那些搞审计业务不注重审计理论研究和搞审计理论研究不注重审计实践的观点和做法都是片面和错误的。因此,搞审计科研一方面必须重视对审计基础理论

的学习和研究,同时,还要学习审计业务,做到融会贯通,触类旁通,只有这样,才能有所创新,有所突破,才能更好地发展有中国特色的社会主义审计理论。

二、围绕中心,突出重点

审计科研是为审计工作服务的,必须围绕审计工作而展开。1998年全国审计工作的主要任务是:继续深化本级预算执行审计,依法加强国有企业审计,积极探索股份制企业审计路子,切实加强金融审计,继续做好对农业、行政事业、投资审计工作,加强外资运用审计,努力提高外资审计的工作质量,促进外资运用管理,认真贯彻落实审计法实施条例和审计规范等。审计科研工作必须以审计任务为中心,从审计工作实际出发,重点研究审计工作如何适应经济体制改革与发展,研究审计工作自身的不断完善和创新,研究审计实践中出现或将要出现的热点和难点问题。目前,审计实践中出现问题很多,例如:1、关于深化本级财政预算执行审计问题。实践中,本级预算执行审计虽然已开展几年,效果和作用也比较明显,但是,也还存在一些需要完善和改进的问题。如预算执行审计如何处理对本级政府负责与为本级人大常委会服务的一致性;预算执行审计如何与专业审计有机地结合;预算执行审计的内容如何到位;预算执行审计如何与财政决算审计相结合等问题。2、关于企业审计问题。“抓大放小”是国家推进国有企业改革的战略部署,小企业的转制成为必然,在转制过程中审计又将面临一些新的急待解决的问题。如:如何防止国有资产的流失;企业在改制、改组、联合、租赁、兼并等形式中,如何加强对国有资产的监督;以及如何加强对企业资产、负债、损益的审计;如何把审计企业的真实、合法、效益统一起来;如何检查和分析资金使用状况,促进经济效益的提高等。3、关于非国有制经济监督问题。随着市场经济的发展,非国有制经济在我国经济中所占的比重越来越大,因而,对非国有经济的监督问题也提上了议事日程,那么要不要对非国

有经济进行审计监督;如何进行审计监督等。所有这些问题都是我们研究的重点,审计科研要紧紧围绕审计工作中心,抓住重点,组织科研人员深入基层,深入实际,或协作攻关,总结提炼实践中创造的新经验,把它上升到理论高度,形成较为科学的审计理论,以指导审计实践,推进审计事业的发展。

三、注重联合,抓好精品

这几年,我省审计科研工作在人员少、力量弱的条件下基本上完成了审计署、中国审计学会下达的科研任务,总的情况是好的,但是精品不多,特别是与审计实务工作的要求有很大的差距。而一个科研机构工作成绩,主要体现在有没有高质量的科研成果,精品有多少,产生了多大的经济效益,得了多少奖项,这决定了这个科研单位的水准、影响和学术地位,因此,审计科研是一项硬任务,而不是软指标。作为一名审计科研人员,则应该对自己高标准,严要求,要有“语不惊人誓不休”的精神,始终把出精品作为追求的目标,在审计研究中精雕细琢辛勤耕耘。所谓精品,就是要在写出高度、写出深度、增强指导性和增强可读性上下功夫。

要多出精品,必须注重研究方式的转变。我们许多从事审计科研工作的人员参与审计实务工作机会不多,或者参与审计实务工作的人理论深度不够,这在很大程度上影响了我们作品的数量质量。为什么出现这种情况呢?这与我们从事审计科研工作的同志对审计科研活动的集体性和审计科研对审计实务的依从性认识不够有关。一方面在科学技术日新月异的今天,科研活动越来越体现了社会化的趋势,我们所面临的课题,大多具有跨学科、跨行业的特点,非少数人能力所及,因此纯个人的研究越来越少,且事倍功半。另一方面,审计科研活动对审计实务有着很大的依从性,表现在审计科研工作必须从审计实践出发,而且科研成果必须经得起审计实践的检验。认识到审计科研活动的这两个特点就不难理解目前我们审计科研为什么精品不多的原因了。因此,我们的

审计科研工作必须在“联”字上做文章,审计科研人员要走出去,请进来,与审计实务工作者、审计教学工作者联合起来,针对当前审计实际工作中出现的热点和难点进行协作攻关,形成合力。所以加强审计理论工作者、审计实务工作者和审计教学工作者的团结与合作,做到个人研究与集体攻关相结合,个人优势和群体智慧相结合,理论与实践相结合,就能开闯审计科研工作的新局面。

四、振奋精神抓管理

事业要发展,管理是关键。近年来,省厅和各地、市审计机关在审计科研管理方面做了大量的工作,取得了一些可喜的变化,全省的审计科研工作也出现了好的发展势头,一个重要的原因就是狠抓了管理。全省各地、市都制订、完善了一些鼓励审计干部搞科研、出精品的奖励措施,初步探索出了一些适应审计科研人员从事审计科研的管理办法。今后,首先要加强审计理论研究工作当作审计工作的一部分,统一安排,统一布置落实,要进一步健全岗位责任制,完善科研人员考评办法,解决干好干坏一个样的问题,充分调动广大审计干部、职工的创作热情,大家都来搞科研。其次,各级审计机关要切实加强对审计科研工作,领导要以身作则带头搞科研,要支持和关心审计科研工作,促进审计科研工作上水平、上档次。再次,要切实抓好审计理论研究的日常管理,包括立项、确定重点、下达计划、评选、转化运用、宣传推广,使管理工作逐步做到规范化。

振奋精神,就是要树立热爱审计事业,热爱审计科研工作的思想。树立淡泊名利,甘于奉献的精神,保持旺盛的工作热情。“爬格子”是艰苦的脑力劳动,但是作为一名审计科研人员能通过自己的辛勤劳动,拿出社会承认的,有价值的审计科研成果,党和人民是不会忘记的。因此,全省审计科研战线的工作者应以献身审计事业的拳拳之心,针对目前审计实践中出现的热点和难点,安心本职,潜心研究,探索未知,多出成果,为进一步发展和完善适应社会

社会主义市场经济体制要求的审计监督制度,推动审计事业的更大发展而努力。