

社会主义中国

# 审计制度的创建

主 编 于明涛

副主编 祁田 王宸生

中国审计出版社

# 社会主义中国审计制度的创建

主 编 于明涛

副主编 祁 田 王宸生

中国审计出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会主义中国审计制度的创建/于明涛主编. - 北京: 中国审计出版社, 1999.9

ISBN 7-80064-824-9

I. 社… II. 于… III. ①审计-制度-经济史-中国-1978~1985 ②审计-工作-概况-中国-1983~1985  
IV. F239.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 31520 号

## 社会主义中国审计制度的创建

主 编 于明涛

副主编 祁 田 王宸生

\*

中国审计出版社

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

北京市密云县印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

\*

850×1168 毫米 32 开 17 印张 324 千字

1999 年 11 月北京第 1 版 1999 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 30.00 元

ISBN 7-80064-824-9/F·555



1983年9月，审计署成立时全体同志合影（局部）。



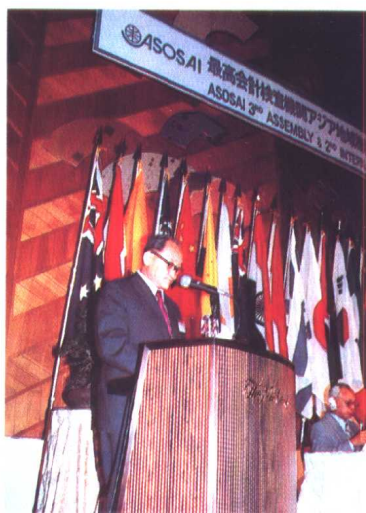
1985年3月，于明涛审计长，祁田、崔建民副审计长在全国审计工作会议主席台上。



1985年3月，祁田、王宸生、罗进新副审计长在全国审计工作会议主席台上。



1985年5月，原审计长于明涛同志、王宸生副审计长在日本众议院参观访问。



1985年5月15日，在日本召开的最高审计机关亚洲组织第三次大会上，王宸生副审计长作题为《前进中的中国审计》的发言。



## 社会主义中国审计制度的创建



1986年8月，于明涛、祁田、王宸生同志摄于烟台审计培训基地。



1998年9月，审计署成立15周年之际，审计署四任审计长于明涛、吕培俭、郭振乾、李金华合影于北京。



1999年3月，《社会主义中国审计制度的创建》一书编委会在北京研究审阅书稿。



1999年6月，《社会主义中国审计制度的创建》一书主编于明涛，副主编祁田、王宸生同志与该书编写组同志在北京研究审定书稿。

# 《社会主义中国审计制度的创建》

## 编委会名单

**主 编** 于明涛

**副主编** 祁 田 王宸生

**编委会成员** 于明涛 李金华 祁 田 王宸生  
崔建民 罗进新 王道成 杨树滋  
钱世昌 阎金铎 王德升 张以宽

**编写组成员** 组 长：钱世昌（兼）  
成 员：钱世昌 陈达时

## 分主编与撰稿人

**第一篇：组建和创业**

分主编：王道成

撰稿人：陈达时

## 第二篇：机构、干部和培训

分主编：王宸生

撰稿人：

第一章 机构和干部 梁艮华 齐一敏

第二章 干部培训 钱世昌

## 第三篇：内部审计和社会审计

分主编：崔建民

撰稿人：

第一章 内部审计 钱世昌

第二章 社会审计 王智玉

## 第四篇：审计理论建设

分主编：阎金铎 杨树滋

撰稿人：阎金铎 杨树滋 王德升 张以宽  
林炳发

## 第五篇：地方审计机关创业

分主编：祁 田 钱世昌

撰稿人：由创建阶段的各省、自治区、直辖市  
审计局负责人分别撰稿



## 序 言

有的同志曾经说过，要善于从历史中吸取营养，只有了解历史，才能深刻地理解现在和正确地走向未来。有的同志也认为，不要拒绝历史，因为历史给我们以智慧；不要忘记历史，因为忘记历史意味着对事业的背叛；不要漠视历史，否则将受到历史的惩罚；不要割断历史，因为完全否定昨天也将失去明天。确实，发展、创新与继承是不可分割的。

1998年春节过后，金华同志向我和祁田、宸生同志提出，是否考虑把我国审计机关筹组和创建阶段的历史回顾、总结一下。我们商议后认为，金华同志的意见很好，通过写书的形式填补新中国这段审计历史的空白，让更多的人了解有中国特色的社会主义审计监督制度是如何创建和发展起来的，是一件非常有意义的工作，也是对党、国家、人民和历史认真负责的态度。此后，我们成立了《社会主义中国审计制度的创建》一

书的编委会及其编写组，正式开始了本书的编写工作。

我们邀请当时的老同志崔建民、王道成、张燕生、曹江一、陆希安、韩勃、王志钧、张海涛、曾银青和阎金锬、杨树滋、王德升、张以宽等老教授进行了座谈，此后，编委会又约请各省、自治区、直辖市的老局长们撰写回忆文章，作为本书的组成部分。特别是编写组的钱世昌、陈达时同志查阅了很多历史资料和大量档案材料，尽可能为本书提供了较为翔实的史料。

新中国成立后的三十多年，由于种种原因，审计没有单独建制，这方面的工作一直是寓于财政、财务和监察工作之中的。作为社会主义中国的审计监督制度，是党的十一届三中全会制定的路线、方针、政策的产物，是伴随着改革开放建立和发展起来的。

1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议通过了修改后的《中华人民共和国宪法》。在这部根本大法中，对我国实行审计监督制度，设立审计机关，开展审计监督，作出了明确规定，同时对审计机关的设置和领导关系、审计监督的范围和对象、审计监督的基本原则等，也都作出了明确的原则规定。1983年6月

20日，第六届全国人民代表大会第一次会议根据宪法规定，批准国务院设立审计署；同日，国家主席李先念根据第六届全国人民代表大会第一次会议的决定，任命我为审计长。那时，我在河南省工作，接到中组部的电话后，我表示两点：一是，服从组织调动；二是，我不熟悉这项工作。是月，我到京参与筹组我国审计机关和开创我国审计事业的工作。当时，审计机关筹备组只有少许同志，已在临时租用的部队招待所里开始工作，这些同志大部分是从财政部调来的，我与同志们见了面，就算到职了。

我接受中央安排的任务之后，心情是紧张的，感到责任十分重大，是个新课题，没有现成的模式可循，必须从头学起。在思想上围绕如何完成党和国家交给的任务，着重考虑以下几个问题：一是，尽管世界上已有150多个国家和地区建立了独立的审计监督制度，中国历史上也有过审计建制，但是我国实行的是以公有制为主体、多种所有制共同发展的社会主义经济制度，这与资本主义审计制度的经济基础是不同的。二是，关于独立行使审计监督权和审计的权威性，该怎么理解和实施？三是，审计工作如何为发展经济起积极作用，特别是在为国家宏观控制和管理服

务方面应当怎样做？

审计署正式成立之前，党中央、国务院对审计署领导班子的配备十分重视，先后任命祁田、王宸生同志为副审计长。

1983年9月15日，审计署正式成立。在这前后，全国县以上的地方各级审计机关陆续组建起来并开展工作。审计工作开始起步的时候，由于缺少审计人才，没有工作经验，办公条件甚差，开展工作是很困难的。我们请示国务院领导同志解决干部问题和办公用房问题，领导答复说，中国就是缺乏审计干部，在选调干部，开展工作的同时，必须自己培养，造就一支审计干部队伍。关于办公用房问题，请国务院机关事务管理局支持，先租后建。

选调干部到审计机关来工作，是一项非常重要而又十分困难的工作，既要经过组织推荐，又要对其政治和业务能力进行调查了解；对已经报到的同志，还要做深入细致的思想政治工作。这时深感到，唯一的方法是依靠党的解放思想、实事求是的思想路线，兢兢业业，边学边干，克服困难，勇于开拓。基于这一认识，我们提出“边组建、边工作”的方针，一方面抓培训干部和组建队伍，在党中央、国务院领导同志的关怀和中

组部的大力支持下，从中央机关和北京市选调了一批干部，从大专院校接收了一批新毕业的大学生，从国外聘请了一批审计专家来华讲课，帮助培训审计人才，学习和借鉴国外审计工作的先进经验和有益做法；一方面认真开展审计业务试点，坚持实践——认识——再实践——再认识的辩证唯物主义的认识论，在审计实践中，一边摸索路子，一边总结经验，由此初步产生了有中国特色的审计理论并初步草拟出了审计条例。我们认为，在国务院发布施行审计条例之前，必须有一个过渡性的可供各方面遵照执行的法规依据，以便打开审计工作局面，因而我们及时研究制定了审计署《关于开展审计工作几个问题的请示》，1983年8月20日，国务院同意并批转了这一请示（业内人士习惯将国务院《批转审计署关于开展审计工作几个问题的请示的通知》，按其发文编号，称为“130号文件”），不仅解决了审计工作无具体法规可依的问题，而且为随后的审计法规建设奠定了基础。就这样，在审计机关全体同志的共同努力下，一步一步地开创我国的审计事业。

我国审计监督制度与世界上发达国家的审计制度相比较，有着许多相同之处，如都有很高的

法律地位和权威性，都是对财政财务收支的真实、合法和效益进行审计，都有严格的审计程序等。但是我国审计与国外审计也有明显的区别，即我国国家审计范围内的单位是世界上最多的，因为我国是以公有制为基础的国家。审计署成立时，全国拥有上百万个国营企业（含商业和农垦等企业）和大量的行政事业单位，财政财务活动非常广泛复杂，单靠审计机关的监督力量显然是不够的，因此在筹组审计机关的同时，我们按照国务院的要求，积极推动政府部门和国有大中型企业事业单位建立内部审计机构，开展内部审计。此后，为适应社会主义现代化建设的需要，我们按照中央的要求，又积极试办社会审计组织。内部审计和社会审计作为我国审计监督制度的重要组成部分，为社会主义中国审计制度的创建，同样作出了历史性的贡献。

从审计署成立到现在，我国审计事业已经走过了16年的历程。这一历程是个逐步认识与提高审计事业的过程，是个不断建立和完善审计制度的过程，是个培养和造就审计干部队伍的过程，是个建立和健全一系列审计法律和法规的过程，是个探索和发展具有中国特色的审计理论的过程。



作为曾亲自参与筹组和创建我国审计机关的第一代审计工作者，我对10多年来审计事业取得的辉煌成就感到由衷的高兴。本书虽然较多地追述、研究和总结了社会主义中国审计制度创建的历史，但是历史是延续的，我国的审计事业必将继续发展和创新，因而我对社会主义市场经济条件下的我国审计监督制度的美好前景满怀信心。

于绍康

1999年6月30日

## 前 言

依据 1982 年 12 月 4 日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的宪法规定，我国实行审计监督制度，设立审计机关，开展审计监督，至今已历十又六载，可是尚无一部翔实的记述和研究社会主义中国审计监督制度创建过程的专著。现以专著形式予以追述、研究和总结，其旨不仅仅在于简单地消弭空白，更为重要的，在于表明，我国的审计实践已经证明了我国实行审计监督制度的必要性和正确性；同时表明，从我国实际出发，解放思想、群策群力，严于律己、艰苦创业，勇于实践、善于总结，敢于借鉴、迎头赶上，是依据宪法原则规定建立起社会主义中国审计监督制度的关键。有鉴于此，我们相信，编写和出版这部专著，有助于激励我国广大审计工作者进一步做好审计工作的信心，有助于促进我国的审计事业全面推向 21 世纪。

基于时代的特征和深远的意义，整部编著始终贯彻了党的十一届三中全会关于把全党的工作着重点转移到社会主义现代化建设上来；我国的经济建设必须高速度又稳定地发展；加强社会主义法制，发扬社会主义民主；实践是检验真理的唯一标准等有关精神。

本书以如实反映、科学概括、恰当评价、重在奠基，形成我国的审计学术史料为基本指导思想。

本书所阐述的内容的时间跨度是：除了我国审计监督制度的历史沿革以外，从1978年12月党的十一届三中全会确立改革开放政策以后，我国财经界、会计学术界和相关学术界探讨我国实行审计监督制度为始，至1985年为止。

全书以“组建和创业”、“机构、干部和培训”、“内部审计和社会审计”、“审计理论建设”、“地方审计机关创业”为层次，以组建和创业为重点，以审计署1983年至1985年的大事为主线，比较全面、系统地阐述了我国审计监督制度创建阶段的主要工作及其成效，可供审计工作者和其他财经工作者了解我国审计监督制度的创建历程之用，也可供财经院校、审计干部培训机构、审计科学研究机构和其它社会科学特别是经