

非常使命
SHI CHANG
SHI MING

中国“5·12”抗震救灾审计纪实

宋灵恩 杨志永 策划 闫盈全 编著



中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

非常使命：中国“5·12”抗震救灾审计纪实/闫盈全编著. —北京：中国时代经济出版社，2009.5

ISBN 978-7-80221-867-3

I. 非… II. 闫… III. 审计—工作人员—抗震救灾—英雄模范事迹—中国—2008
IV. K825.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第057449号

非常使命：

中国“5·12”抗震救灾审计纪实

闫盈全
编著

出版者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙5号 鸿儒大厦B座
邮 编	100044
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	北京市鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2009年5月第1版
印 次	2009年7月第2次印刷
印 张	23
字 数	362千字
印 数	10001~15000册
定 价	58.00元
书 号	ISBN 978-7-80221-867-3

版权所有 侵权必究

◎跟踪审计，我们的抗震救灾

（代前言）

二〇〇八年五月十二日十四点二十八分，汶川发生里氏八级大地震，这是中华人民共和国成立以来最大的一次自然灾害！

灾情传来，胡锦涛总书记立即作出重要指示：“尽快抢救伤员，确保灾区人民群众生命安全。”

震后两小时，温家宝总理乘专机飞赴四川地震灾区。

地震当晚，暮色里的中南海空气异常凝重。中共中央政治局常务委员会召开会议，全面部署抗震救灾工作。会议决定，成立抗震救灾总指挥部，由温家宝任总指挥，全面负责当前的抗震救灾工作。

震后第二天，中共中央政治局常务委员会再次召开会议，强调要把抢救被困群众放在第一位，只要有一线希望，就要尽一切努力施救。

同胞的生命，再次在中国被视作高于一切！

震后第四天，在抗震救灾的危急关头，胡锦涛乘飞机赶赴四川地震灾区，慰问灾区干部群众，看望奋战在抗震救灾第一线的部队官兵、公安干警、特警、消防官兵和医护人员，冒着余震的危险深入抗灾前沿考察救灾情况。

震后第十天，胡锦涛又专程前往河北省廊坊市，亲自考察灾后临时过渡安置活动板房的生产情况。

震后第十一天，温家宝总理又赴灾区。他再次走上废墟，走进野战医院，走进帐篷学校，走进灾民临时安置点……

同样心系灾区的吴邦国、贾庆林、李长春、习近平、李克强、贺国强、

周永康等党和国家领导人，或到救灾第一线指挥救援，或主持会议部署救灾工作，或督促、指导和检查救灾款物监管工作……

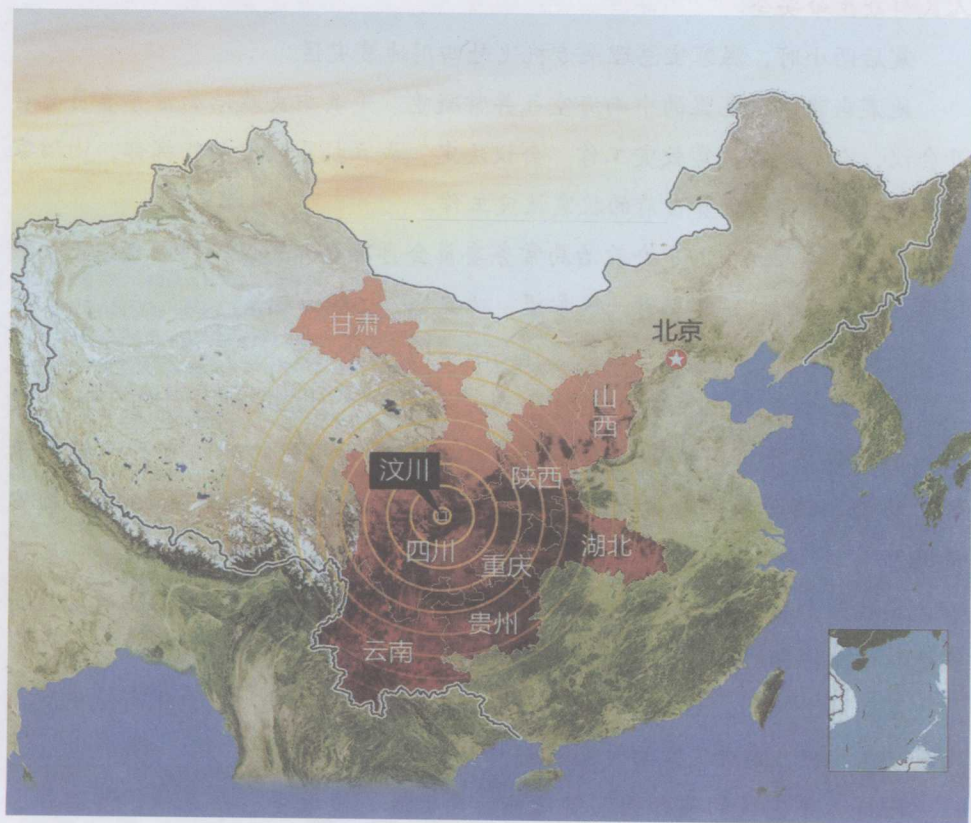
在救灾的不同阶段，国务院抗震救灾总指挥部成了流动指挥部，先后在北京，在灾区帐篷里，在行进的火车上，召开了二十多次会议，对抗震救灾工作及时作出具体部署。

四川、甘肃、陕西等受灾省份也迅速动员、紧急行动。

一队队解放军和武警、公安干警、特警、消防官兵，一支支医疗队和专业救援队，一批批志愿者，一家家新闻媒体派出的记者，从四面八方奔赴灾区。

震后第十三分钟，中央军委启动应急机制。

震后第二小时零七分，成都军区两架察看灾情的直升机冒雨起飞；驻灾区的近万名官兵紧急出动，从不同方向全力开赴救灾一线；空军各战备机场全部启动，各飞行部队紧急动员，按作战标准完成起飞准备……





在中央救灾款物监管工作汇报会上，审计署党组书记、审计长刘家义要求所有审计人员对党、对国家、对人民高度负责，不辱使命。

震后不到十小时，一万两千名解放军和武警部队官兵深入四川灾区展开救援；兰州军区三千多名官兵摩托化开进，在第一时间抵达陇南和陕南灾区……

从震后第二天七时四十五分起，二十三架军用运输机和十二架民用客机同时出动，不间断飞行，与时间赛跑，将集结在洛阳、武汉、开封等地机场的一万多名官兵及救灾装备运抵成都地区四个机场。

空中运送、铁路输送、摩托化开进……参加抗震救灾的部队从各个方向挺进灾区。短短几天，全军和武警部队，专业兵种、公安干警、特警及消防官兵，包括地震救援、防化、工程、医疗防疫、侦察、通信等几十个救援队，全部深入灾区展开救援……

远离灾区，声势浩大的募捐活动早已全面展开。

震后的中国西部，第一次迎来了海内外源源不断的爱心捐赠。截至十一月底，中央及地方各级财政安排救灾资金近一千三百亿元；全国共接收社会捐赠救灾款物六百四十多亿元；全国近四千五百六十多万名党员缴纳“特殊党费”九十七亿元。



地震当天，审计署紧急行动起来。

这是中国历史上规模最大、持续时间最长的一次国家救援和社会捐赠行动！

灾情就是命令，党中央、国务院的决定就是号召令。审计署虽然不能去抢险救人，但一样可以参加抗震救灾，而且必须参加抗震救灾！这是当前全党、全军、全国的中心工作，当然也是审计系统的中心工作。“5·12”这天的署党组会是如此短促，因为七位署领导想着同一件事情，怀着一样的心情，一样的关爱，他们同心合一替灾区焦急，为遇难同胞悲伤。他们决定，第一，组织署机关献爱心；第二，以审计署名义向全国各级审计机关发出通知，号召全体审计人员行动起来，参加和支持抗震救灾。

灾情就是命令，审计署党组的决定就是动员令，办公厅行动起来了，值班室一次次联系灾区，了解灾情；

机关党委行动起来了，社保司、财政司、金融司、投资司、人教司、农业司、法规司、行政事业司、外资司、外事司、服务局、培训中心、报社、出版

社……通通行动起来了；

署里组织了大型募捐活动，署机关几百人争相为灾区献爱心。大多数党员干部觉得仍不尽情，索性走上街头，寻找流动的献血车，想用自己的热血去延续废墟下濒危的生命；

二十五个派出局行动起来了，他们不仅参加了署里的捐赠活动，还就近在派驻审计的部门参与抗震救灾；

各个特派办行动起来了，他们一个个既按照署党组要求统一行动，又与驻在省一同援助灾区。一批批异地审计人员陆续撤回，为即将开始的救灾款物审计悄悄做着准备；

全国各级审计机关行动起来了，整个审计系统，被一颗颗惦记灾区、关注灾区的滚烫的爱心激动起来……

抗震救灾，成为压倒一切的工作！

从五月十二日下午开始，审计署每天都要召开党组会，或者审计长办公会。灾区的任何消息，都是署领导心中最重要的事情。他们时刻关注着灾区，惦记着灾区的审计人员。



声势浩大的募捐活动在全国展开。



5月19日，审计长刘家义（前排右二）、副审计长董大胜（前排左二）、总审计师孙宝厚（前排左一）、纪检组长安国（前排右一）和署机关三百多人一起为汶川地震中遇难的同胞默哀。

“兵马未到，粮草先行”，抗震救灾如同打一场战争，没有大批物资，就无法救助受灾群众；没有足够的交通工具，重伤员就送不出灾区；没有足够的消杀药品，灾后可能出现的疫情就会扩散……海内外爱心捐赠的热潮一波波涌来，使这场战争胜利在望。

然而，一旦捐赠款物管理不善，出了问题，就必然影响抗震救灾大局，就必然影响灾区群众生活和社会稳定，也必然影响到今年中国人好不容易盼来的奥运会。

救灾款物筹集、管理、分配和使用情况如何，谁来负责？

党中央、国务院已经下令，要举全国之力抗震救灾。审计署一班人马上意识到：审计署是国务院的一个组成部门，自身职责就是经济监督。当此时，保障救灾款物及时、公开、公平、公正地发放到灾民手中，这一非常使命，舍我其谁？

震后第二天，在审计长办公会上，刘家义刚一提出审计应提前介入，对救

灾款物实行全过程跟踪监督，其他署领导立刻表示赞同。在他们加班加点工作了一个通宵之后，第三天，审计署门户网站就公布了审计工作方案，同时向全社会宣布：审计署将对汶川地震救灾款物实行跟踪审计！

他们的所思所想，与中央的要求不谋而合：国务院抗震救灾总指挥部第十五次会议决定，“监察、审计部门要实行跟踪检查，并定期公布审计结果，向社会公众交一笔明白账。”

五月二十八日，中央召开抗震救灾物资监管工作汇报会，中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强强调说，要组织精干力量对救灾款物进行全过程跟踪审计，组织专项检查，确保救灾物资及时足额拨付，对贪污、截留、挪用行为坚决查处，严惩不贷。

这是中国审计史上第一次对突发事件实行大规模、全国性的全过程跟踪审计。

“审计，是抗震救灾工作的重要组成部分。”审计长刘家义如此说。

第一次“非常规”审计行动

第一次，是因为汶川地震乃是世界历史上有记载的第一次陆上隆起型地震（专家说，地震分为两种类型：海上隆起型和陆上摩擦型），且是建国以来震级最高、烈度最强、波及范围最广、受灾人口最多、经济损失最大、灾后救援速度最快、社会爱心捐赠最多、救灾款物收发规模最大的一次地震……

第一次，是因为审计署对救灾款物的监管反应最快、决策最及时，工作理念最新……

——在审计目标设计上，审计长刘家义代表审计署党组，以科学的判断，提出了非常理性和突出“免疫系统”功能的审计目标：“不出问题，少出问题，至少不出大问题。”

——在审计介入时机上，打破了过去事后审计的惯例，提前介入，事中实施全过程跟踪审计。

——在审计手段上，打破了过去审计结束后才公告审计情况的限制，实施事中公告，使审计的威慑作用成为“免疫”过程的利器。

——在审计组织方法上，打破了过去特派办与地方审计机关、上级与下级审计机关各自为战的弊端，坚持“统一指挥、统一方案、统一实施、统一报告”等“四统一”的原则，实施联合审计，使各方优势互补，共同战斗，共同成长。人数最多时，全国共投入一万二千名审计人员。

——在审计成果利用上，打破了过去条条块块分割，就项目论项目的框框，综合利用成果，使某一地方、某一问题的科学建议和经验，能够变成指导整个灾区，乃至全国救灾款物审计的重要镜鉴。

这样的海内外一心，这样的世界关注，这样的强盛国力，一九七六年的唐山大地震抗震救灾中没有；一九八一年的四川抗洪斗争中没有；一九八七年扑灭大兴安岭火灾的战斗中没有；一九九八年的长江抗洪斗争中没有；二〇〇三年抗击“非典”的斗争中没有……



刘家义审计长在汶川地震救灾款物监管工作汇报会上讲话。



6月5日，刘家义和中央纪委书记、监察部部长马馼（前排左一）一同赴四川检查、指导救灾款物监管工作。

二〇〇八年初袭击南方十几个省市的特大冰雪灾害，虽然紧随强大的国家救援之后，审计署社会保障审计司组织了救灾款物审计，但没有在审计过程中“公告”审计情况，仍算是传统的事后审计。

而这次国家救援、社会赈灾和审计监督同时运行，犹如一个人体内的指挥系统功能、运动系统功能、免疫系统功能等同时运行，国家的生命因此焕发出空前健康的生机！

“关键是审计署党组反应快，决策果断，情况熟悉，调整有力！”审计署牵头负责这个审计项目的社会保障审计司司长王中信一语点出了救灾款物审计成功的关键。

仅震后半个月内，审计长刘家义就曾两次赴灾区慰问、调研和指导救灾

款物审计。由于跑遍重灾区，洞悉了灾区情况，所以，他随后才能对救灾款物审计重点、审计组织方式等作出非常科学的调整，使之更加适应救灾款物审计监督的需要。

副审计长令狐安、余效明等审计署领导都相继赶赴灾区，冒着余震、塌方和飞石的危险亲临一线指导审计。

抗震救灾没有后方，救灾款物审计也没有后方，因为整个国家、整个审计系统全部凝为一体，心往一处想，力往一处使。审计署其他几位署领导同样全身心投入了救灾款物审计，因为这是审计署一切工作的重中之重。

副审计长董大胜多次参加中央召开的有关会议，迅速将党中央、国务院关于救灾款物监管的指示带回审计署，同时还和副审计长石爱中、总审计师孙宝厚分别组织相关司局，研究救灾款物审计中出现的新情况、新问题，为指导一线审计苦心谋划；或前往各驻地方特派办、非受灾省市审计厅（局）检查和指导救灾款物审计。石爱中还对中国审计报社、《中国审计》杂志、培训中心等单位如何抓住时机，搞好审计宣传工作提出了很多要求；孙宝厚亲自为汶川地



审计署党组副书记、副审计长令狐安（左一）在四川重灾区茂县慰问审计人员，指导审计工作。

震救灾款物“审计情况公告”严格把关，每次公告发布前，他都要一个字一个字地审阅，仔细推敲；他认为，审计要给世界一本明白账，更要给世界一本放心账，因此，公告的每一个数据、每一个文字都要精确，要绝对负责；从审计一开始，纪检组长安国就始终紧盯着“八不准”“八必须”等审计纪律的执行情况，因为这是确保审计质量的关键……

地震后两天，审计署在公布审计方案，并对中央十一个部门实施审计的同时，还派出三个督导组，由社保审计司三名副司长带队，分别赶赴川、甘、陕灾区督促审计。在公布群众举报电话和网址后，审计署又及时向灾区派出了三十人的督导检查组……

“汶川大地震发生后，中央和地方各级财政拨付了大量救灾资金，社会各界和国外捐赠的款物数量也很大。社会各界对这些救灾资金和物资的管理使用情况非常关注。进行这次审计，就是要保障救灾款物的快速调拨，促进有关部门建立健全针对救灾款物的内部管理和控制制度，保障救灾款物及时、合理、合规地用于灾区和灾民，让各级党委、政府、社会各界和广大公众放心。”

“要着重关注相关部门和单位救灾款物的管理情况，关注相关制度是否建立健全，从而促进有关部门建立健全救灾款物的管理制度。”

“这次震灾的突发性决定了此次审计的时效性。”

“审计机关要事中介入，全程跟踪。”

“救灾款物流向哪里，审计就要跟踪到哪里、监督到哪里，不仅要查到省、市、县，还要跟踪检查到乡、村、人。”

“审计中，在一些具体的做法上要打破常规，审计情况要定期向社会公布。”

“要严格遵守各项审计纪律，注意工作方式方法，不能干扰被审计单位的工作。”

刘家义几次在灾区的讲话，都体现了他所倡导的审计的“免疫系统”功能理念。

当审计人员追踪救灾款物，从中央到省、市、县，再到乡镇、村组、农户，从部门到单位，从系统到个人，从账册到仓库认真核查；当审计人员的身影出现在抗震救灾的每一个环节、每一个角落、每一个时刻；当他们大胆地揭

露问题、提出建议，督促各级政府部门和单位纠正问题、完善制度、服务决策时，谁能说审计没有全部融入抗震救灾之中？谁能说他们不是在抗震救灾？

跟踪审计：跑在了“问题”前面

汶川地震后，国外许多媒体盛赞“中国政府正以高效率、体恤民众和公开透明的态度积极应对地震灾害”。法国《欧洲时报》发表社论说，世人看到了一个巨大的、越来越清晰的身影——“大写的中国人”。

然而，也有外国媒体对中国如何管好用好数百亿爱心捐赠款物表示担忧。

刘家义异常清醒地认识到，这种担忧绝不是杞人忧天，也许这正是千千万万捐赠人的担忧。但是，他对调动全国审计力量去消除这种担忧很有信心！他知道，一场对救灾物资资金进行全过程跟踪“免疫”的战斗即将打响，而这，正是对自己所倡导的“审计在保障国民经济运行中‘免疫系统’功能”的一次检验。



震后第九天，审计长刘家义（前排中）走上重灾区都江堰废墟，了解灾情，并慰问救援人员。



5月21日，审计长刘家义率社会保障审计司司长王中信前往四川灾区，慰问受灾审计机关干部职工，并检查、调研和指导救灾款物监察工作。

中国政府缺少应对这种突发性重大自然灾害的经验，这不是什么秘密。可是哪个国家又不缺少这种经验呢？

就连法律制度健全、科技手段先进、国民素质较高的美国不也有灾民造假吗？美国反腐败局一位官员介绍说，在二〇〇五年“卡特里娜”和“丽塔”飓风灾害引发的新奥尔良水灾中，就有人推倒自家房屋，制造灾情以骗取国家救助和保险赔偿。当时，精度超过一米的高空卫星正严密监视灾区，每隔几小时就要地毯式地拍照一遍，而德克萨斯州一家饭店的老板，仍然编造虚假受灾资料，骗取了联邦政府两万三千美元救济金；路易斯安那州政府劳工部门的一位职员，竟违规办理失业人员救济卡八十多份，每份收取贿赂三百美元；更有不少灾民，用救济金奢侈消费，比如参加加勒比海七日游、入住多米尼加共和国豪华酒店、购买新奥尔良橄榄球门票等。

一家外国媒体甚至认为，救灾资金物资的管理和使用，是悬在中国政府头上的“堰塞湖”。

怎样保障每一笔资金、每一批物资都能真正用于灾区，用于灾民？中国政



“你们做得很对，审计就是要跟着救灾款物的流向走，在源头就要防止出问题。”刘家义审计长对绵阳灾区几位审计局长说。

府怎样才能实现温家宝总理提出的“廉洁救灾”“阳光救灾”，“向世界交一本明白账”？

在全国范围内对汶川地震救灾款物实施全方位、全过程跟踪审计！

审计署党组作出这个决定，就是要拔除外国人所担心的那个“堰塞湖”，确保“廉洁救灾”；以深入细致的审计，以铁的事实，见证中国政府的公信力。

“各级审计机关必须以对党、对国家、对人民和对历史高度负责的态度，全力以赴搞好抗震救灾款物审计监督工作。这既是我们的法定职责，也是应当承担的政治责任、历史责任和社会责任。”

审计署将对汶川地震救灾款物实行全过程跟踪审计，五月十五日，这个消息在审计署官方网站发布后，网民反响热烈——

“坚决支持，预防原来豆腐渣工程的损失用救灾款来弥补。希望审计到每一笔开支和使用人。”

“贪污救灾善款的人应该枪毙。”