

陈正兴 主编

浙江审计

ZHEJIANGSHENJI

回顾与展望

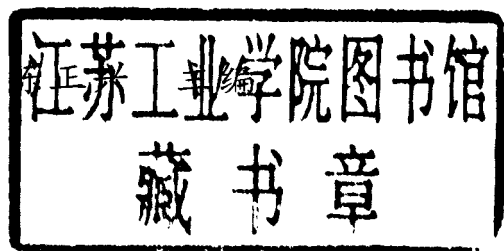
HUIGUYUZHANWANG

ZHEJIANGSHENJI HUI GU YU ZHAN WANG



中国时代经济出版社

浙江审计 回顾与展望



中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江审计回顾与展望/陈正兴主编. —北京: 中国时代
经济出版社, 2004.3

ISBN 7-80169-077-X

I. 浙… II. 陈… III. 审计-浙江 IV. F231.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 009121 号

浙江
审计
回顾
与
展望

陈
正
兴

主
编

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
电 话	(010) 64066019 88361317
传 真	(010) 64066026
发行经销	各地新华书店经销
印 刷	北京新丰印刷厂
开 本	850×1168 1/32
版 次	2004 年 3 月第 1 版
印 次	2004 年 3 月第 1 次印刷
印 张	28
字 数	702 千字
印 数	1~3500 册
定 价	60.00 元
书 号	ISBN 7-80169-077-X/F·252

版权所有 侵权必究

本书编委会名单

编辑委员会主任 陈正兴

编辑委员会副主任 孙永珍 姚世新 岑国荣

吴桂英 陈焕昌

成 员 潘再高 王霞惠 石文秀 陆剑英

刘 孟 金保仁 郑德龙 应兆寅

励延年 韩建飞 吴利文 吴高平

刘国成 水志仁 张仕达 高占江

王广兵 白剑锋 张文献 胡志权

王小龙 葛云玲 杨大建 凌丽娅

金建培 华会堂

主 编 陈正兴 (兼)

副主编 吴桂英 施松青

编 辑 高建军 潘小军 陈岩明

成浙杭 叶 青 舒胜才

胡屏岗 赵 刚 刘祝华

中共浙江省委书记习近平同志的贺信

省审计厅：

值此我省审计机关成立 20 周年之际，我谨代表省委表示热烈的祝贺！并向全省审计战线的广大干部职工致以亲切的问候！

20 年来，我省审计工作在历届省委、省政府的领导下，紧紧围绕全省中心工作，全面履行监督职责，积极拓展审计业务，努力提高审计质量，不断加强审计基础，为规范我省经济秩序、推进党风廉政建设发挥了积极的作用。

希望你们按照党的十六大精神，以“三个代表”重要思想为指导，认真实践“廉政署、法治署、正气署”的要求，与时俱进，开拓创新，当好经济建设的卫士，做好领导决策的参谋，成为人民群众的眼睛，为我省全面建设小康社会、提前基本实现现代化做出更大的贡献。

习近平

2003 年 6 月 17 日

序

浙江省审计厅厅长 陈正兴

值此新中国审计制度恢复建立 20 周年之际，回顾过去，总结经验，分析现实，把握方向，展望未来，与时俱进，无疑有着特殊重要的意义。

20 年，在人类历史的长河中只是短暂的一瞬间，而对于我国的审计事业来说，却是十分不平凡的，又是十分难忘的。这 20 年，正是我国改革开放和现代化建设的大好时期，体制改革不断深化，社会经济飞速发展，人民生活水平快速提高。随着改革开放的不断深入，新中国的审计制度恢复建立，并在维护国家财经秩序，促进廉政建设，保障国民经济健康发展方面，发挥了独特的审计监督作用。我省审计工作与全国一样，与改革开放和经济建设同步发展，并且由于浙江独具一格的经济格局，浙江的审计工作形成了鲜明的特色。20 年来，在省委、省政府和审计署的领导下，在各有关部门的关心、支持下，浙江审计人艰苦创业，努力拼搏，开拓进取，不断认识审计工作的发展规律，沿着探索、提高、规范、发展的道路不断前进，走出了一条与浙江经济发展相适应的审计路子，开创了审计工作新局面，审计工作领域不断拓宽，审计力度不断增强，审计影响日益扩大。

审计 20 年的发展，经历了高度集中的计划经济环境向社会主义市场经济环境的巨大变化。在转变的各个过程、发展的各个

阶段，各地、各专业审计都进行了有益的探索与创造。经过 20 年的实践，浙江的审计工作实现了从探索前进向规范发展的历史性转变，从单纯查错纠弊向资产负债损益真实、合法、效益的综合审计监督发展，从财政财务收支审计向以财政财务收支审计为基础的管理审计、效益审计、经济责任审计拓展。20 年来特别是最近 5 年来，在企业审计、财政审计、经济责任审计、金融审计、行政事业审计、农业资金审计、国家建设项目审计及各项专项审计等方面都取得了积极的成果，在全国处于领先地位。

干部队伍建设和廉政建设取得了重要成果。在实际工作中，我们十分重视审计人员政治素质和职业素质的提高。针对审计系统早期干部队伍知识结构单一，素质参差不齐的实际，提出了审计工作从量的扩张向质的提高转变和审计干部的素质从单一适应型向复合创新型转变的战略目标，坚持系统抓、抓系统，“两手抓、两手都要硬”的方针，用“三个代表”重要思想统领审计工作。同时，狠抓党风廉政建设，严肃执行“八不准”审计纪律。为了从源头上保证审计队伍的廉政建设，在加强职业道德教育的基础上，制订了《落实“八不准”审计纪律实施意见》、《关于将思想政治工作落实到审计组的意见》等制度规定。我们特别注重了审计干部职业素质的提高。加大了职业素质培训的力度，不断更新知识结构。在全国率先开展了高级审计师的评审试点工作并取得成功。结合机构改革，全省审计机关开展了“双推双考”等工作，优化了领导干部队伍结构，为深化审计工作提供了根本保证。

浙江审计 20 年的实践，积累了许多宝贵的经验，伴随着改革开放的发端和发展壮大起来的浙江审计工作也有自身鲜明的特色、特点、特征。把 20 年特别是近五年审计工作的成就、经验、特点和规律汇编成册，既具有现实意义，也具有历史意义。为了

推动审计工作与时俱进，推进审计理论的创新，我们有责任也有必要加以认真总结，分析取得成效的动因，剖析产生失误的原因，尊重历史，尊重实际，反映出历史的辩证性、客观性，展现浙江审计 20 年的历史脉络，从而以史为鉴，在总结中提高。认识是一个复杂的过程，经验必须上升到理性，这是认识的第一次飞跃，总结历史可以使我们认识过去，可以激励和鞭策当代审计工作者借鉴历史、与时俱进、振奋精神；但理性认识又必须返回到实践中去，这是认识的又一次飞跃，而且是更重要的飞跃，因为总结的目的是为了指导今后审计工作的实践，也只有让理性认识重新回到实践中去，才能使认识得到检验，用以指导新的审计工作，使审计实践得到新的发展，让后来人在前人的基础上有新的创造，在继承的基础上再创辉煌。

回顾 20 年的发展历程特别是近五年的实践，积累的经验是宝贵的，发挥的作用是明显的。但成绩属于过去，总结经验，是为了再创审计工作新成绩。当前国际国内政治经济形势的发展和变化对审计工作提出了新的要求，社会各界对审计监督的期望越来越高，党委、人大和政府要求审计在更高层次上发挥参谋助手作用。面对新的形势和要求，审计工作必须与时俱进，开拓创新。综合分析国际国内形势，审计面临着极为有利的发展机遇。

审计工作的实践表明，随着社会主义市场经济体制的不断完善和改革开放的进一步深入，审计监督的地位和作用将会越来越重要，审计机关肩负着光荣而艰巨的使命。党的十六大报告为新世纪的审计监督指明了方向。国务院领导在视察审计署时提出“廉政署”、“法治署”、“正气署”，又给审计监督作了明确的定位，注入了强大动力。加入世界贸易组织对审计工作既是挑战，又是机遇。全面建设小康社会的奋斗目标，既为审计工作提出了新的课题，又提供了新的发展机遇。浙江独具一格的市场经济发

展特色，要求审计监督必须与此相适应，不断研究经济迅速发展的情况下如何维护经济秩序，贴近全省社会经济生活中的难点、热点、焦点问题，制止和纠正那些不利于经济发展的违法违纪和腐败现象。

汗水汇成千滴墨，20年审计书华章。《浙江审计回顾与展望》一书中正是以大量、翔实的事实和统计数据为依据，从历史的角度、以辩证的观点、用宏观的思维，记载了浙江审计20年来成长与发展的足迹及所作的工作与取得的成绩，使人能清楚地认识到现在的各项审计工作在历史上是怎么发展过来的、是怎么做的、有什么作用、对现在和将来有什么借鉴。这是全省各级审计机关和广大审计人员20年奋斗的真实记录，是几代审计人20年心血的结晶。这里没有豪言壮语，却记载了审计人员默默无闻的奉献；这里没有华丽的词章，却书写了审计人员辛勤劳动凝结成的累累硕果。这本书客观地展示了浙江审计20年的历史、风貌与特征，也描绘了审计事业发展的远景。它的出版，必将对推动我省审计工作的进一步开展起到积极的作用。

回顾20年审计工作的实践，展望未来的发展前景，作为一名在审计战线工作了10年的领导干部，经历了审计的变化，目睹了审计的发展，心情是不平静的。20年过去了，现在审计已经有了一个很好的基础。我相信，浙江审计工作在新世纪新的战略机遇期一定会在前20年的基础上再创新的辉煌。

与时俱进 积极监督 努力开创审计工作新局面

——纪念浙江省审计机关成立二十周年

浙江省省长 吕祖善

今年是新中国恢复审计事业以及我省审计机关成立 20 周年。20 年来，我省审计部门在省委、省政府的领导下，围绕经济建设这一中心，认真履行审计监督职能，与时俱进，开拓创新，为促进依法行政、维护经济秩序、推进廉政建设做出了积极贡献。20 年的审计实践表明，审计工作对保障经济社会健康发展，推进我省改革开放和现代化建设起了重要作用。

一是审计工作有力地促进了全省市场经济秩序的整顿和规范。针对转轨时期财经领域出现的伪造票据、会计凭证、会计账簿和出具虚假会计报告等违法行为，我省审计机关充分发挥其职能，着力查处了各种财经领域的虚假行为。近 20 年来，全省共审计单位近 8 万个，查出违规金额 1100 亿元，上缴财政 88 亿元，促进增收节支 9 亿多元，向司法机关移送案件 500 多件，为打造诚信社会、维护市场经济秩序发挥了重要作用。

二是审计工作有力地促进了全省财政资金的安全有效运行。改革开放以来，全省各级审计机关紧紧围绕政府的中心工作，加强了对财政预算执行情况的审计，加强了对财政专项资金（基金）的审计和管理，加强了对重点行业、重点部门、重点资金的

同步审计，加强了对关系国计民生和人民群众关注的重大项目的审计。通过这些审计工作的不断推进，政府部门规范、有效使用财政资金的理念得到了加强，依法理财的水平逐步提高，预算分配秩序明显好转，重大违法违规现象明显减少并呈逐年下降趋势。

三是审计工作有力地促进了我省国有资产的保值增值。国有企业审计是审计机关成立以来的一项重要任务，多年来，各级审计机关通过对国有企业的审计，及时发现国有企业运作中的一些问题，帮助企业进一步完善内部控制制度，提高资产管理水平，保证了国有资产安全增值。多年来，审计部门经过探索，初步形成了国家审计、内部审计、社会审计相衔接的企业审计定期分批监督制度，取得了比较好的成效。

四是审计工作有力地促进了全省各级政府的科学决策。长期以来，各级审计机关通过对国有企业、行政事业单位、金融机构、重大投资项目、社会保障等方面的审计监督，及时发现存在的带有普遍性、倾向性、苗头性问题，并且注重充分运用审计成果，从较高层次提出了许多完善资金管理和财政管理的建议和意见，为政府和人大加强财政资金的管理和监督提供了重要依据，为财政性资金使用的规范、效益发挥了重要作用。

五是审计工作有力地促进了我省党风廉政建设。近年来，根据廉政建设的要求，加强了对领导干部经济责任的审计、经济职能部门的年度审计和政府投资项目的审计等。通过经济责任审计，促进被审计单位和部门规范财政财务收支，提高经济管理水平 and 资金使用效益。通过经济责任审计，从源头上治理和防止腐败行为发生的机率。目前，我省经济责任审计已初步形成了省市县三级审计工作制度。通过近几年的经济责任审计，各级领导干部的财经法制观念、责任意识、自律意识有所增强，审计发现的

违纪违规情况已呈下降趋势。特别 2001 年来，审计部门开展了对市、县长经济责任审计试点工作，并且经过探索，初步形成了市、县长经济责任审计的基本框架，为进一步开展市、县长经济责任审计积累了经验、创造了条件。

20 年审计实践充分证明，改革开放越深入，市场经济越发达，越是要加强审计监督工作。党的十六大从深化政治体制改革、强化对权力制约与监督的高度对审计工作提出了新的要求，赋予了审计机关更重要的职责。十六大突出强调要“发挥司法机关和行政监察、审计等职能部门的作用”，“重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督，加强对人财物管理和使用的监督”。这充分体现了党和国家对审计工作的高度重视，明确了审计监督在加强政府对人财物管理和对权力制约、监督方面的重要地位。

当前，正值全省上下兴起认真学习贯彻十六大精神和“三个代表”重要思想的新高潮之际，全省的审计系统一定要认真贯彻十六大精神，把“三个代表”重要思想作为开创审计工作新局面的指导思想，紧紧围绕我省加快全面建设小康社会，提前基本实现现代化这一战略目标，按照“发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措”的要求，与时俱进，开拓创新，更好地为浙江经济建设、社会的全面进步服务，为浙江新一轮发展发挥应有的作用。为此，各级审计机关，一定要在“三个代表”重要思想指导下，进一步增强责任意识和使命意识，从进一步规范和维护社会主义市场经济秩序，促进财政资金、国有资产高效、阳光、廉洁运作，保护和发展先进生产力，保护和体现最广大人民群众的根本利益的目的和使命出发，增强审计工作的责任感和使命感。进一步增强服务意识和大局意识，紧紧围绕经济建设这一中心，抓住发展这个执政兴国第一要务，更好地服务于经济，服从于发展。进一步增强与时俱进、开拓创

新的意识，根据变化了新的形势、新特点和新实践，按照与时俱进的要求，不断深化审计改革，开拓新领域，探索新方法，努力开创审计工作新局面。同时，各级党委、政府也要进一步加强对新世纪新阶段审计工作重要性的认识，切实加强领导，更加重视和支持审计工作。对于今后一个时期的审计工作，要按照“全面审计，突出重点”的指导方针，重点抓好以下几个方面：

一是以推进财政体制改革建立公共财政框架为目的，深化财政审计。要认真总结这些年财政审计特别是市、县长经济责任审计的经验，把财政预算执行审计、决算审计、市县长审计、专项资金审计等方面好的做法结合起来，进一步深化财政审计。首先要强化对财政和政府性资金支出的监督，使资金支出结构符合公共财政的要求。其次，审计要继续关注地方政府负债问题，通过监控建立对政府负债的预警机制，使我省各级政府真正按照“一要吃饭，二要建设，三要有所积累，四要增强宏观调控能力”的原则，将负债控制在适当范围内。再次，对政府安排的各种专项资金，要进行追踪、检查、审计，使其发挥最大的效益，达到预期的目的。

二是以加强对权力的制约和监督为宗旨，稳妥推进领导干部经济责任审计。十六大报告在加强权力的制约和监督，加强党风廉政建设、反腐败等方面赋予了审计更加重要的职责，审计工作必须以此为出发点和归宿，做好经济责任审计工作。下一步要按照“积极稳妥、量力而行、提高质量、防范风险”的十六字方针，继续有步骤、分层次、有序地推进经济责任审计，推进我省经济责任审计的规范化建设。要深化市、县长经济责任审计工作，进一步扩大试点。同时，要切实加强审计结果跟踪检查和政策、措施的制定，切实纠正和解决市、县长审计中已经发现的问题。要在实践中规范审计行为，逐步形成科学合理评价市、县长

经济管理能力和经济责任的评价体系。对党政部门和国有企业领导人经济责任审计，要从宏观的角度出发，评价领导决策行为对今后经济发展的影响，从绩效的目标出发，评价其重大投资决策管理的效益性，评价其经济决策和行为科学性，使经济责任审计真正在促进经济建设和促进廉政建设上发挥作用，从源头上遏制腐败，促进生产力的发展。

三是以加强国有资产监督管理为目标，进一步加大审计的力度。党的十六大提出深化改革的一个重点是深化国有资产的监督管理。企业审计要围绕推进国有企业改革，形成现代企业制度，完善法人治理结构来展开。国有企业审计要紧紧围绕我省国有企业改革的进程，按照“全面审计、突出重点”的方针，把各级政府授权经营企业和金融企业作为审计重点，做到审一重点，影响一片，确保国有资产保值增值；继续通过行业同步审计，找出共同性问题和普遍性问题，逐步建立国有资产预警机制，促进国有资产进一步发挥作用；在审计中充分发挥社会中介机构的职能，完善国有企业定期分批审计制度，同时加强对中介机构审计业务质量的检查和监督。

四是进一步深化审计成果的运用，为政府的宏观决策当好参谋。要通过审计发现一些共性、倾向性问题，并着力在完善监管上形成一整套的制度办法。要把深化审计成果运用作为新形势下审计部门一项新的任务和新的责任，切实履行起耳目、参谋、保障的作用。

五是以提高审计执法水平为出发点，切实加强队伍建设。一是抓队伍的思想政治建设，要认真学习十六大精神和“三个代表”重要思想，把“三个代表”重要思想扎扎实实地贯彻落实到各项工作中去。二是要继续坚持“八不准”审计纪律，切实加强审计系统廉政建设，以保持审计队伍的纯洁性和战斗力，保障审

计监督的独立有效和客观公正。三是进一步加强干部教育培训，努力提高审计队伍的综合素质。要按照十六大提出的“形成全民学习、终身学习的学习型社会”的要求，不断加强教育和培训，花大力气培养一批经验丰富、业务精湛、熟悉财经管理的审计专门人才。

浙江审计工作 20 年综述

一、基本情况

国家审计机关恢复建立至今已经走过了 20 个年头。1983 年 9 月国务院正式设立审计署，浙江省各级政府的审计机关嗣后相继成立，在行政首长的领导下边组建、边开展工作。全省现共有审计机关 99 个，其中，市审计局 11 个，县（市、区）审计局 87 个。截止到 2002 年底，有干部职工 1978 人。基本结构是：年龄在 45 岁以下的 1395 人，占 70.5%；文化程度大专以上的 1657 人，占 83.7%；具有中高级专业技术职务资格的 1328 人，占 67.1%，其中，具有高级专业技术职务的有 118 名；党员 1467 人，占 74.2%。

省审计厅内设机构 13 个，分别为：办公室、法规处、财政审计处、金融审计处、行政事业审计处、经贸审计处、外资运用审计处、农业与资源环保审计处、固定资产投资审计处、社会保障审计处、经济责任审计处、人教处（机关党委）和监察室。2 个直属单位，厅直属审计局和审计科研所。厅行政机关定编 153 人，实有 134 人（含直属审计局）。基本结构是：45 岁以下的有 101 人，占 75.4%；大学以上文化程度的有 88 人，占 65.7%；具有中高级专业技术职务资格的 100 人，占 74.6%，其中具有高级专业技术职务资格 37 人，占 27.6%；党员人数为 88 人，

占 65.7%。正副处长 34 名，平均年龄 42.5 岁，23 人具有高级职称，占 67.6%。

浙江审计 20 年的发展，正是我国从高度集中的计划经济环境向社会主义市场经济环境历史性转变的 20 年。80 年代初、中期，国家提出了以计划经济为主，市场调节为辅的经济体制，突破了高度集中的计划经济模式。浙江各级审计机关积极抓试点、打基础，边工作、边总结经验，以查错纠弊为主，突出合法性审计，审计监督作用逐渐为各级党委、政府和社会各界所认识。1987 年国家又提出了有计划的商品经济体制的改革目标，由国家调节市场，市场引导企业。这一阶段，各级审计机关实行了“积极发展，逐步提高”的方针，开始把政府部门、地方财政、国家金融机构、重点企事业单位和国家的重点资金作为审计监督的重点，并抓住影响干扰经济体制改革的主要问题进行审计，开始从单纯查错纠弊向资产负债损益真实、合法、效益的综合审计发展，初步建立了行政事业单位的定期审计制度，全民所有制企业厂长（经理）承包责任审计制度，财政决算的国家审计制度，自筹基建投资鉴证制度，农业专项资金及世界银行贷款项目执行单位的审计制度。1992 年，国家最终提出了建立社会主义市场经济体制的目标，为适应社会主义市场经济对国家审计监督的要求，1994 年 8 月 31 日第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过了《中华人民共和国审计法》，并于 1995 年 1 月 1 日起实施。《审计法》的颁布，标志着我国国家审计进入了一个新的发展阶段。浙江审计人适时抓住契机，财政预算执行审计（以下简称同级审）开始成为审计工作的主旋律。伴随全省经济、社会的持续发展，依法行政环境的不断改善，《审计法实施条例》和《国家审计基本准则》的陆续颁布与实施，浙江的审计事业，在建立社会主义市场经济体制的进程中得到了快速发展。针对经