

SHENJIMIAN
YIXITONG
GONGNENG
TANSUOYUSI
KAO

SHENJIMIAN YIXITONG GONGNENG TANSUOYUSI KAO



● 审计署审计研究所 / 编

审计免疫系统功能 探索与思考



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

CTI INSTITUTE



● 审计署审计研究所 / 编

图书在版编目(CIP)数据

审计免疫系统功能探索与思考 / 审计署审计研究所编. — 北京: 中国审计出版社, 2007.8

ISBN 978-7-80231-882-8

I. 审… II. 审… III. 审计—文集 IV. F230.23

审计免疫系统功能探索与思考

审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元
审计免疫系统功能探索与思考	册	本	787×1092	16开	2007年8月第1版	2007年8月第1次印刷	49.00元

审计免疫系统功能探索与思考

图书在版编目(CIP)数据

审计免疫系统功能探索与思考 / 审计署审计科研所编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009.8

ISBN 978-7-80221-888-8

I. 审… II. 审… III. 审计-文集 IV. F239-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 083646 号

审计免疫系统功能探索与思考

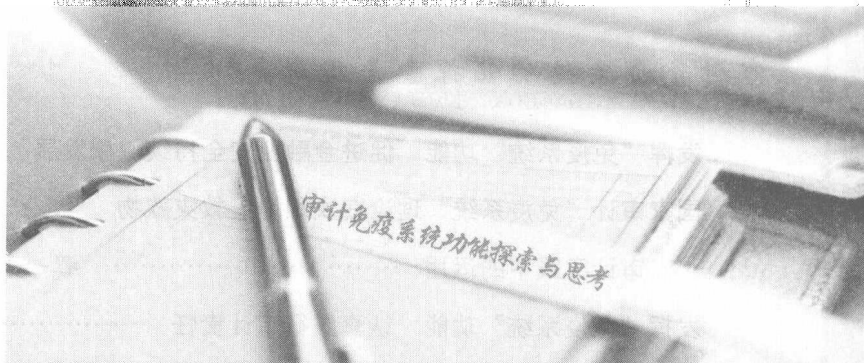
审计署审计科研所
编

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
邮政编码	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	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2009年8月第1版
印 次	2009年8月第1次印刷
印 张	32
字 数	570千字
定 价	64.00元
书 号	ISBN 978-7-80221-888-8

版权所有 侵权必究

前 言

在2008年召开的中国审计学会五届三次理事会上，刘家义审计长全面系统地阐述了国家审计的本质是国家经济社会运行的“免疫系统”。2008年7月印发的《审计署2008至2012年审计工作发展规划》加大公共财政审计“力度



审计免疫系统功能探索与思考

SHENJIMIANYIXITONGGONGNENGTANSUOYUSIKAO

目录

前言	(1)
努力完善专项审计调查规范体系 充分发挥审计“免疫系统” 功能	彭华彰 蒯化平 (1)
国家审计免疫系统论的理论及实践意义	陈尘肇 (10)
创新中国特色绩效审计之路 充分发挥“免疫系统”功能	张炳功 王 斌 郭 西 曾稳祥 王 路 (16)
基于免疫原理的国家审计监督机制构建研究	李善波 时 现 (22)
深化任中经济责任审计 发挥“免疫系统”作用	邹立嵩 杨 阳 文晓辉 代学敏 (31)
构建审计预警机制 更好维护国家安全 ——关于审计维护国家安全方式的思考	吉峻岭 (37)
“免疫系统论”框架下的企业审计未来发展 ——基于国家审计的思考	夏明东 陈希晖 (41)

发挥“免疫系统”功能 促进金融业安全持续健康发展 …	陈 岚 (48)
国家审计“免疫系统”理论在汶川地震救灾款物 审计实践中的运用	程一平 唐可可 (54)
发挥“免疫系统”功能 认真履行审计责任	谢力群 (60)
关于国家审计“免疫系统论”的若干思考	潘源源 (66)
国家审计“免疫系统”的理性思维	江 纹 (73)
审计“免疫系统”组织结构与功能发挥	王国华 (81)
以免疫系统论为指导加强审计工作一体化建设 …	陈向阳 杨淑娟 (87)
地方审计机关发挥“免疫系统”功能的研究	张学贵 罗建平 (93)
论“免疫系统”视角下的政策评价审计	潘亚岚 肖生涛 (104)
“免疫系统论”框架下的财政审计初探	董 凯 (110)
“审计免疫系统论”下对政府审计职能与 定位转变的再认识	敖廷军 (117)
浅谈发挥审计“免疫系统”功能应强化的 “八种服务”理念	方立夫 (122)
谈谈新形势下发挥本级预算执行审计“免疫功能”的 思路与对策	赵生让 刘大成 李光峰 (127)
“抗原”刺激模式对国家审计的启示	蔡 蕾 杨春露 张英婕 (134)
基层审计发挥免疫系统作用的路径选择	杨成彪 郑道翔 (141)
接种经济责任 免疫经济权力	鲁建峰 林雪飞 叶晓东 (148)
论审计免疫系统顺利运行之外部环境	伍自尧 何 丰 曾晓平 张 薇 (161)
审计发挥“免疫系统”作用的机制	湛新民 (167)

国家审计发挥免疫系统功能构想	唐会忠 尹秀兰 王平波 (172)
对国家审计“免疫系统”论的理解与思考	王耘农 (178)
“免疫系统”理论对审计本质认识的新拓展	李 健 (182)
试论免疫系统论框架下经济责任审计工作的 创新和发展	戴浩众 (190)
联合国审计对发挥我国国家审计“免疫系统” 作用的启示	刘 悦 (196)
 审计免疫系统功能研究	
——基于审计署核查社会审计机构报告的实证分析	方 哲 (202)
开展信息系统安全审计 发挥审计“免疫系统”功能	张 磊 王健兵 (214)
金融安全视角下的金融审计对策	黄国桥 (219)
发挥审计免疫功能 维护国家财政安全	蔡 飞 (224)
建构国家审计“免疫系统”与审计程序的完善	王 勇 (230)
监督政府责任 发挥审计“免疫系统”功能 ——“免疫系统论”框架下的国家审计内容和 审计监督方式探索	徐嵩舜 (237)
对“免疫系统”论若干问题的思考	谢新年 (243)
浅议以充分发挥免疫系统功能为目标的审计人才 管理信息化建设	戴华虎 李 慧 范安渝 (249)
发挥审计“免疫系统”功能推进资源环境审计工作发展	李 慧 刘 珂 (256)
浅析我区实施联网审计对发挥审计免疫系统功能的意义	战春燕 张 旭 (264)

经济学视角下的国家审计“免疫系统”功能	李晓峰 贾春泽 (269)
浅谈如何发挥审计“免疫系统”作用	李树民 赵 涛 (275)
试论“审计免疫系统”理论的创新基础	刘俊樑 (281)
关于国家审计免疫系统的几点思考	毕华峰 韩 力
康 健 鲍福龙 于长海 李 冬 余 宏 任丽华	(286)
“审计免疫系统论”提出的理论基础和时代背景	
.....	冯玉瑞 王巧云 (294)
树立科学发展观 发挥“审计免疫系统”建设性作用	冯海燕 (303)
加强社保基金审计 发挥“免疫系统”功能	
——“免疫系统论”在社保基金审计中的实例运用	
.....	王淑珍 陈 颖 姚 梅 (309)
审计发挥“免疫系统”作用的内容和方式	韩海平 刘孝武 (314)
审计科研在“免疫系统”理论建设中的若干	
问题探析	叶 青 (320)
增强审计“免疫系统”功能实现社保审计的	
公平与正义	方建忠 (325)
关于“免疫系统论”视角下经济责任审计	
深化发展的思考	浙江省审计厅经责审计处 (330)
实行全寿命周期审计 更好发挥投资审计“免疫”	
作用	沈大军 刘丽娟 (337)
从抗震救灾款物跟踪审计看充分发挥审计	
“免疫系统”功能的重要性	杨少华 (343)
创新综合分析工作 充分发挥审计免疫系统作用	王治清 (348)
浅谈“免疫系统论”在审计调查中的应用	徐宇忠 (355)
不断创新 充分发挥任中经济责任审计在审计	
免疫系统中的作用	辛禄升 冯慧颖 刘万林 (361)

- 增强审计工作免疫功能 促进县域经济发展 赵庚瑞 (366)
- “免疫系统”论下国家审计的作用研究 叶鹏飞 伊彩虹 (370)
- 审计发挥免疫系统作用的内容和方式探讨 张永祥 (376)
- 发挥投资审计的“免疫系统”功能 全力应对
世界金融危机 陈移山 冯贵龙 (381)
- 审计本质新定位下的政府审计发展方向及机制探索
..... 黄必贵 陆斌 兰保珍 田茂祥 (386)
- 审计“免疫系统”运行结构研究 唐辉荣 (393)
- 略论现代国家审计是经济社会运行的一个
“免疫系统” 许道俊 (401)
- 以科学发展观为统领 坚持以人为本·努力开创
人才队伍建设新局面——“免疫系统论”指导下的
审计人员素质要求和人才培养方式 陈建新 (408)
- 国家审计发挥“免疫”作用不容忽视的几个方面 王英 (416)
- 深刻理解审计“免疫系统”的本质 充分发挥审计的
宏观性和建设性作用 郑建飞 何小宝 (423)
- “国家审计免疫系统理论”在鄞州的实践与思考
..... 蔡洲 励佩珍 (429)
- 以“免疫系统论”为指导 推动审计工作开拓创新
实现新发展 韩明升 (437)
- “免疫系统”观下的国家审计管理模式初探 王学龙 郝斯佳 (443)
- 审计发挥“免疫系统”作用的机制、结构和标准
..... 辛金国 洪波 (450)

附录:

- 国家审计“免疫”作用的历史现象初探 宫军 (458)

新规划 新目标 新思路 新要求

——学习《审计署 2008~2012 年审计工作发展规划》

的几点体会 刘力云 (463)

审计免疫系统论：审计理论创新的重要成果 崔孟修 (468)

用“免疫系统”论指导审计的科学发展 刘英来 (479)

发挥审计免疫系统功能 促进经济社会科学发展 胡胜枝 (483)

树立科学审计理念 发挥审计免疫作用 王长友 (488)

发挥国家审计的“免疫系统”功能

——部分科研院所所长研讨会综述 崔孟修 (494)

国家审计“免疫”系统功能理论的基本概念辨析 官 军 (500)

努力完善专项审计调查规范体系 充分发挥审计“免疫系统”功能

审计署法规司 彭华彰
审计署京津冀特派办 蒯化年

科学发展观是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。作为国家政治制度不可或缺的组成部分，国家审计如何在科学发展观的指导下充分发自身职能，在更大范围、更高层次和更前关口发挥审计监督的作用，实现审计工作科学发展就成为审计人学习实践科学发展观的一个重要课题。而刘家义审计长提出“国家审计是国家经济社会运行的‘免疫系统’”^①（以下简称“免疫系统”）理论，深刻揭示了新形势下国家审计本质、功能及其作用，体现了署党组在科学发展观指导下，在系统总结国家审计发展基本经验基础上，结合国家审计面临的形势与任务，对这一课题系统与完整的思考与——回应。本文正是承继国家审计“免疫系统”这一理论思考成果，深入剖析专项审计调查制度在充分发挥国家审计“免疫”功能上的独特优势，探讨如何完善和创新专项审计调查制度，推动审计工作可持续发展。

一、“免疫系统”理论是科学发展观指导下审计理念的创新

科学发展观是我党立足于我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情，总结我国发展实践，充分借鉴国外发展经验，适应我国现阶段的具体历史条件和发展要求提出来的科学理论，具有深厚的实践基础。它总结了中国现代化建设经验，准确判断和全面把握国内外形势的发展变化，紧紧

^① 刘家义：《以科学发展观为指导，推动审计工作全面发展》《审计研究》，2008年第3期

抓住发展是第一要务这个中心，提出以人为本、全面协调可持续发展的新理念，创新了发展模式，规划了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的发展战略，是建设中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想，对我国经济社会发展的各项工作都具有重要指导意义。

国家审计机关作为国家政治制度的组成部分，代表国家对管理和使用国有资源的部门和单位进行监督，承担宪法赋予的独立监督的政治分工。与财政、金融等其他政府机关相比，审计机关虽然不直接参与经济运行管理，但是作为政府专门的监督机构，地位超然，肩负宪法和法律赋予的审计监督职权，具有维护国家财政经济秩序，保障国民经济和社会健康发展的重要职责。这种特殊的角色决定国家审计在学习实践科学发展观中，需要深化对审计监督的传统认识，即审计不仅要识别、揭示被审计单位违法违规、损失浪费等不正常问题，督促其遵守法律、法规和提高绩效，发挥审计对国有资金的监管、看护、守卫作用，更要通过识别、揭示原有体制、机制中存在的问题，提出改进的办法和措施，推动改革，促进发展，充分发挥审计建设性功能。因此国家审计在工作中学习实践科学发展观，就应更加主动地依法预防、揭露、抵御经济社会运行中的各种问题，促进财政、金融、企业各个经济部门功能平衡，维护国家经济社会的安全运行，确保以人为本、全面协调可持续发展目标的实现。刘家义审计长提出的审计“免疫系统”理论，十分形象地概括了科学发展观指导下的审计工作的本质和功能，那就是像人体的免疫系统一样——首先预防抑制病害的发展来保护我们的身体。当自身预防不了，“免疫系统”就会以“发烧”等方式，提示病人要赶快医治，同时调动全身健康的细胞，与病害进行斗争，保护人的健康。审计就是一个国家的“免疫系统”，来保护国家社会的健康、安全^①。

因此，审计“免疫系统”理论，是根据客观发展环境的变化，在科学发展观理论的指导下，在深刻总结我国国家审计 25 年发展经验的基础上，准确把握当前社会经济发展形势和审计工作内在发展规律，正确认识国家审计的本质、目的、内涵和要求而提出的新的审计理念^②。

二、践行“免疫系统”理论需要进一步提高审计机关的能力和水平

创新的审计理论为审计工作的发展提供了坚实的理论基础和行动指南，

① 刘家义：《以科学发展观为指导，推动审计工作全面发展》《审计研究》，2008年第3期

② 刘英来：《审计是经济社会运行的免疫系统研讨会综述》《审计研究》，2008年第8期

也对审计机关的能力和水平提出了新的更高的要求。如同人体的免疫系统为时刻预防、抵御病害的侵入，自身必须具备免疫防御、免疫自稳、免疫监视的基本功能，国家审计机关如果要切实承担起预防、揭示和抵御经济社会运行中的障碍、矛盾和风险的“免疫系统”功能，必须在以下几个方面提高能力和水平：

（一）国家审计必须具备宏观意识，站在维护国家经济社会安全的角度考虑问题，增强敏锐性。和人在生活中会面临各种细菌威胁一样，国家经济运行也时刻面临各种问题。审计工作要充分发挥“免疫系统”的作用，不能只停留在对财政财务收支的真实合规进行监督层面，必须融入到国家经济社会运行的全局中去，在纷繁复杂的情况下，具有敏锐的判断力，分清轻重缓急，把保护国家经济社会健康、安全运行作为首要职责^①。因此，国家审计一定要树立宏观意识，能够预先感受那些影响国家财政、金融、国有资产、民生、资源与环境生态、信息安全的重大风险，在涉及国家安全的全局性事项上进行审计监督，提出防范和化解风险的对策，发挥完善政策、推进改革、规范管理的作用^②，从而体现出如同人体免疫系统一样的专司防御功能。

（二）国家审计必须保持前瞻状态，从过去单一的事后审计逐步向事前和事中审计延伸，增强预防性。审计工作的前瞻性是指在危机形成之前，分析有关事项的发展趋势和可能出现的挑战，为政策制定提供有用的信息。为政

观管理,推进改革深化,促进政策、法律、制度的落实和完善。因此审计最终的结果不能停留在审计报告或者一纸处罚上,而应更加重视从体制和政策措施层面上分析和揭示问题产生的原因,提出审计意见和建议,致力于建立防范问题产生或者问题产生能够及时得以解决的制度,进一步发挥审计在保障人民利益,推进民主法治建设和促进和谐社会建设方面的作用。

三、专项审计调查制度在实现审计“免疫系统”功能中具有独特的优势

专项审计调查是审计机关采取审计和其他调查方法,就与财政收支有关的特定事项或者政府委托事项,对有关地方、部门、单位专门组织的调查活动^①。《审计法》第二十七条正式确立了专项审计调查制度,从而将专项审计调查和审计并列为我国国家审计的基本工作方式和实现国家审计监督职能的基本手段。正如有学者指出的“审计功能与审计职能是不同的概念,审计功能为发挥审计职能提供了可能性,审计职能则为发挥审计功能提供了现实性”^②,因此审计“免疫系统”理论内含的“预防、揭示和抵御”的功能观,为审计职能的拓展和深化提供了思想基础和方法论的指引,而专项审计调查由于其独特的制度设计,也为发挥审计“免疫系统”功能,进一步深化审计职能转变,提供了现实可靠的路径选择。

(一) 审计需求不同决定不同的审计制度设计,而专项审计调查制度价值目标决定调查项目选择上更具有敏锐性,能够关注民生大计

审计是人类有目的行为,目的缘于动机,动机始于需要,因此审计需求是产生和推动审计发展的根本动力^③。审计信息的提供者为满足信息使用者的审计需求并结合自身的能力,设定了系列具体的工作目标,同时也为目标实现而架设具体工作模式。当下,中国国家审计信息使用者对审计信息需求是多层次、多角度的,从特定国家部门预算执行情况、事业组织财务收支情况、国有企业和国有金融机构的资产、负债、损益情况到国家现行政策执行效果、专项资金使用效益等,特定情况下还需要了解对社会反映强烈的具体事项信息,几乎涵盖了从微观经济循环到宏观政策调控多层次信息。这就从根本上决定中国国家审计既需要传统的财政财务收支审计方式,对具体单位和项目,以真实性、合法性为基础,侧重于查处重大违法违规和经济犯罪问

① 董大胜:《审计技术与方法》,中国时代经济出版社,2004年

② 崔孟修:《审计免疫系统论:审计理论创新的重大成果》《审计研究简报》第177期

③ 刘兵:《审计理论研究的逻辑起点及审计理论体系》《审计研究》,1995年第4期

题，严肃财经秩序和确保法律法规落实，又需要创新其他审计方式，以满足政府对宏观管理中存在的突出问题，要求了解原因和寻求建议的审计需求。

因此，国家审计在具体制度设计上，传统的财政财务收支审计目标定位在监督评价被审计单位财政财务收支的真实性、合法性，侧重个案剖析，查处特定经济主体及其经济行为的违法违规问题，确保国家政策法规执行和重大决策的落实，落脚点是具体政策、制度的执行面。专项审计调查制度定位在及时向各级人民政府提供经济运行信息，促进宏观调控，充分发挥了审计业务横跨多个领域、纵跨多个层次，可以从不同领域、不同层次的比较和借鉴中，发现苗头性、倾向性的问题特长，通过调查掌握国家政策法规执行情况 and 重大决策的实施现状，侧重反映宏观性、普遍性、倾向性问题，从审计角度分析原因，以便于政府能够迅速掌握宏观政策执行效果，及时调整宏观政策，落脚点是政策、制度的进一步完善^①。所以专项调查制度客观上要求调查者从个别中探寻一般，透过现象看本质，对共性问题进行归纳，从机制和体制上找原因，提建议，为政府宏观决策提供参考，在更高层次上服务发展大局^②，其制度设计就打上了天然的宏观意识烙印。近些年来，在财政资金（如中央转移支付资金使用项目）、社会保障（如农村合作医疗项目）、环境保护（如大型企业节能减排项目）等关系民生领域的项目都是以专项审计调查形式开展，均取得了很好的效果^③。由此充分说明，专项审计调查具备实现审计“免疫系统”作用所必需的敏锐性。

（二）审计制度目标不同决定了技术方法使用上的差异，而专项审计调查制度灵活多样的调查手段增强了其预防作用，能够有效推进民主法治

为了查证被审计单位财政财务收支活动的真实性、合法性，特别是是否存在违法违规问题，审计人员需要完成内部控制测评，进行风险评价，确定重要性水平，实施符合性测试和实质性测试等程序，采用包括检查、监盘、观察、函证、分析性复核等针对被审计单位特定事项进行查证的方法。而专项审计调查由于并非以查处问题为首要目标，因此具体工作方法适用存在不同。在现行专项审计调查项目中，一些非审计专有的技术方法——如发放调查表方式，汇总把握政策执行的效果、分析政策运行趋势，或座谈走访，了解掌握公众意向——得到大量应用。特别是当前针对信息系统开展审计调查中，系统开发情况、系统流程设计、系统测试等都是传统审计方法无法实现

① 京津冀特派办课题组：《政府审计在宏观调控中发挥作用研究》《审计研究》，2006年第3期

② 傅明：《专项审计调查的方法和特点》《绍兴文理学院学报》，2008年第3期

③ 如新型农村合作医疗专项审计调查，摸清机构设置，基金筹集、管理、使用情况，对进一步完善新型农村合作医疗制度，规范新型农村合作医疗基金筹集、管理和使用工作提出建议，为维护农民群众切身利益，促进农村社会和谐建设，发挥了积极的作用。

的,需要在信息系统管理、操作人员配合下,运用问卷调查等多种方法实现。这些具有调查特色方法,形式上更加灵活,手段上更加丰富,能够对调查事项进行全方位的调查、分析和研究,最大可能地占有被调查事项的相关信息,在全面把握整体的基础上,从更长远、更广泛和全方位的角度来看待和分析问题,归纳总结经济运行中宏观性、普遍性、倾向性问题,并通过简报、调查报告等形式及时向决策部门反映,达到迅速纠错防弊,制止问题的扩大与蔓延效果,或者为政府决策提供充分的信息支持。

由此可见,专项审计调查制度具有较强的预防、警示作用,能够使得审计机关具备预判能力,能够预见事件发展事态,帮助政府作出更好的决策,应对未来挑战。而且在调查中,如果审计机关认为有必要,还可以对审计调查中的有关事项,再进行专项审计,根据审计结果实施必要的处理、处罚。因此,专项审计调查也具有强烈的监督性,能够推进民主法治。

(三) 现行专项审计调查组织模式系统化、制度导向绩效化,有利于增强审计工作服务大局的作用,能够推动改革,促进发展

《审计署 2008 至 2012 年审计工作发展规划》中提出要“全面推进绩效审计,推动建立健全政府绩效管理制度,促进提高政府绩效管理水平”,“到 2012 年,每年所有的审计项目都开展绩效审计”。而依据《审计机关专项审计调查准则》规定,目前专项审计调查已经明显区别于传统专项审计调查事项繁杂、组织模式单一的模式,其调查目标重点关注制度效益的评价,契合未来审计工作以绩效审计为重点的导向,制度定位更加明确;组织模式上探索审计资源的整合,多个业务部门联合参与,实现由传统的组织型架构向集合型团队转变,符合审计专业化、系统化的发展方向,因而充分体现了未来审计工作的特色。目前专项审计调查项目,通常都采用在署业务司领导下,集中全国若干个特派办的人力资源,对某一行业发展中的重点、热点问题或某项宏观政策的执行、管理情况,进行审计调查,其调查面之广、切入面之深都是传统财政财务收支审计项目无法比拟的。所以,基于更为充分翔实的信息,专项审计调查对问题原因的分析更加宏观和客观,形成的审计结论更加真实可靠,提出的审计意见和建议也具有更强针对性、操作性,从而达到“深层次发现问题,高层次发挥作用”的要求。例如,不久前由美国次贷危机引发的全球金融危机,对我国经济运行产生重要影响。针对此情况,审计机关迅速整合署机关和相关特派办财政、金融、投资、社保等审计力量,在全国重点地区内,开展针对性调查,真实评估了我国受这次金融危机影响的领域和程度,并从独立的第三者角度提出应对建议^①。此种专项审计调查与金融

^① 胡胜校:《发挥审计免疫系统功能 促进经济社会发展》《审计研究简报》第 179 期

及其他部门从其行业的角度研究对策相比，不仅不是越俎代庖^①，反而相得益彰。可以判断，专项审计调查有自身的优势和作用，必将逐步成为审计机关围绕党委、政府工作中心，服务经济社会发展大局的重要途径，也必将成为探索绩效审计的重要工作方式。

正因为如此，《审计署 2008 至 2012 年审计工作发展规划》在探索创新审计方式中明确提出“坚持多种审计类型有效结合”，“坚持审计与专项审计调查相结合”的要求。而近些年审计项目的安排中，专项审计调查项目与审计项目基本持平，实现了审计署在《2003 至 2007 年审计工作发展规划》中提出“实行审计与专项审计调查并重，逐步提高专项审计调查的比重，争取到 2007 年，专项审计调查项目占整个项目的一半左右”的目标，也说明了专项审计调查发挥审计建设性作用的独特优势。

四、充分发挥审计“免疫系统”功能，需要进一步完善专项审计调查规范体系

综上，为了更好地在审计工作中贯彻落实科学发展观，适应审计“免疫系统”理论对审计工作提出的新要求，认真履行审计监督职责，充分发挥审计为经济社会发展服务职能，必须更加重视和发挥专项审计调查的作用。但是由于专门规范专项审计调查的审计署 3 号令（即《审计机关专项审计调查准则》，以下简称 3 号令）过于原则和粗放，审计署五年规划虽然为专项审计调查发展设定了宏伟的目标，但缺乏配套的解释和措施，专项审计调查具体工作程序、技术标准等规范主要是参照执行审计署《审计机关审计项目质量控制办法》（以下简称 6 号令）的相关规定。由于审计署 6 号令是以审计行为为规范对象的制度，适用中难免出现规范的缺位和错位。因此，笔者认为，为充分发挥审计“免疫系统”功能，应进一步完善专项审计调查规范体系，具体应当包含三个层次的具体规范：

（一）以完善专项审计调查准则为基础，建立专项审计调查宏观管理层面规范

开展专项审计调查，选定调查事项很关键。为了更好地实现专项审计调查提供经济信息、服务宏观调控的宗旨，应在宏观管理层面将对政策的执行情况和执行效果进行调查和评估，提供高质量的政府绩效责任评价报告、风险评估报告等信息，以推进绩效为导向的政府改革，作为专项审计调查项目确立的重要原则，避免因内部职能机构设置的限制，造成项目目标的交叉重

^① 胡胜校：《发挥审计免疫系统功能 促进经济社会科学发展》《审计研究简报》第 179 期