

ZHONGGUOSHENJIFAZHANZHANLUEYANJIU

中国审计发展战略研究

◆ 翟熙贵 / 主编



中国时代经济出版社

China Modern Economic Publishing House

ZHONGGUOSHENJIFAZHANZHANLUEYANJIU

中国审计发展战略研究

◆ 翟熙贵 / 主编



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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审计发展战略研究 / 翟熙贵主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2008.12

ISBN 978-7-80221-757-7

I. 中… II. 翟… III. 审计-经济发展战略-研究-中国 IV. F239.22

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第183442号

中国审计发展战略研究

翟熙贵
主编

出 版	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	北京市鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2009年1月第1版
印 次	2009年1月第1次印刷
印 张	16.75
字 数	276千字
定 价	29.00元
书 号	ISBN 978-7-80221-757-7

版权所有 侵权必究



以科学发展观为指导 推动审计工作全面发展^{*}

(代序)

党的十七大报告第一次全面准确地阐述了科学发展观的科学内涵，使科学发展观形成一个完整的科学理论体系。科学发展观是从新世纪新阶段的实际出发，努力把握发展规律、充分借鉴其他国家发展经验，着眼于丰富发展内涵、创新发展观念、开拓发展思路、解决发展难题的基础上提出来的。如何以科学发展观为指导，推动审计工作全面发展，是我们审计工作者必须深入研究和解决的首要问题。

一、科学发展观是审计工作的灵魂和指南

我们知道，马克思主义第一次以科学的方法揭示了人类社会发展的客观规律，从历史唯物主义角度提出了如何认识人类社会发展的基本的世界观和方法论。科学发展观正是运用这个世界观和方法论，在继承马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想基础上形成的，是马克思主义中国化的最新成果。党的十七大报告指出，邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想，共同构成了中国特色社会主义理论体系。这个理论体系，坚持和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想，凝结了几代中国共产党人带领人民不懈探索实践的智慧和心血，是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。

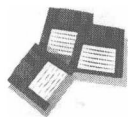
^{*} 本文系根据作者在中国审计学会五届三次理事会暨第二次理事论坛上的报告整理，原载于《审计研究》2008年第3期



十七大报告对科学发展观产生的时代背景、科学内涵、精神实质和根本要求作了充分的阐释,提出科学发展观是立足社会主义初级阶段基本国情,总结我国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求提出来的。报告把中国现阶段的基本国情概括为八个明显特征,归纳成一句话,就是基础差、底子薄、发展快、差距大和矛盾凸显。这些阶段性特征表明,我国已进入发展的关键时期、改革的攻坚时期和社会矛盾频发时期。改革开放以来,我国发生了“一个巨变”、“四个深刻变化”,有“两个没变”。所谓“一个巨变”,就是从生产力到生产关系、从经济基础到上层建筑都发生了意义深远的重大变化;“四个深刻变化”就是人们的思想观念、社会结构、利益格局和经济体制发生了深刻变化;“两个没变”就是处于社会主义初级阶段的基本国情没变,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没变。在当今体制转轨、社会转型的特殊历史时期,我国还面临着国内外形势发展变化带来的诸多新的挑战 and 风险,国内各种矛盾,诸如资源问题、各阶层的利益分配问题、环境问题、耕地问题、城乡问题等,都凸显出来;国际上各种矛盾交织在一起。在这种复杂的时代背景下,世界上有的国家采取了先发展后治理、先发展经济再考虑社会建设的道路。但事实证明,这样的发展造成了社会资源的浪费。我国作为世界上最大的发展中国家,必须适应新的发展要求,总结借鉴国内外发展实践的经验和教训,走出一条具有中国特色的发展道路,实现经济、政治、文化、社会的全面协调可持续发展。科学发展观正是在深刻总结世界各国发展经验教训的基础上形成的,是马克思主义中国化的最新成果。

科学发展观既不是一个发展规划,更不是一个具体方案,而是科学地回答了“为什么要发展”、“怎样发展”、“靠谁发展”、“发展为谁”,也就是党的十七大报告讲的“第一要义是发展”、“核心是以人为本”、“基本要求是全面协调可持续”、“根本方法是统筹兼顾”。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,是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须始终坚持和贯彻的重大战略思想,对于我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设等各个方面的发展具有重大的理论意义和实践意义。

审计事业是中国特色社会主义事业的重要方面,必须以科学发展观为灵魂和指南。这就是要用科学发展观的思想、世界观和方法论去认识和探寻审计工作规律,去认识和把握审计的本质,去总结经验、寻找差距,不断完善



中国特色审计制度，始终坚持中国特色审计之路。只有在科学发展观的指导下，才能从根本上解决“什么是审计”、“为什么要审计”、“为谁审计”、“靠谁审计”和“怎样审计”等一系列问题。离开了科学发展观，审计工作将会一事无成，更谈不上审计工作的可持续发展。

二、准确把握审计的本质，树立科学的审计理念

研究审计的本质，一定要把握经济社会发展与审计发展的内在联系和规律，从服务于国家政权建设和经济社会发展的角度来思考问题。

现代国家审计是国家政治制度的一个组成部分，既是民主法治的产物，也是推进民主法治的工具。这个共识是根据马克思主义国家学说，从审计服务于国家政权建设的角度提出的。

从经济社会发展与审计发展的内在联系来分析，从马克思主义国家学说的更深层次研究来看，审计本质上是一个国家经济社会运行的“免疫系统”。我们知道，审计产生的基础是受托责任关系，这种受托责任关系是基于所有权和经营、管理或行政权的分离，或管理层增多而产生的。当所有者或高层管理者授权之后，自然产生了“不放心”的心理，也就是说当所有者或高层管理者不具体行使经营、管理或行政权的时候，就请独立的、有专业能力的第三方即审计人员来实施检查和监督。这种审计的基本原理在企业之外的系统得到进一步应用，使审计逐步嵌入了经济社会运行过程，成为其中一个不可缺少的环节。随着受托责任的不断扩展，审计的范围和内容也不断扩展。通过审计，不仅可以使某一具体的受托责任关系得以正常维系，而且可以促进整个社会受托责任关系按既定规则有序运行，从而维护经济社会发展的秩序。从本质上讲，审计发挥的是预防、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。这就好比一个人，是由若干系统构成的，例如神经系统、消化系统、免疫系统，等等。每个系统都有其特定的功能，都发挥着特定的作用。“免疫系统”是人的一个十分重要的系统，其根本任务就是保证人的健康和安全。若一个人的“免疫系统”遭到破坏，免疫功能下降，病害侵入，必然会生病。人之所以生病，根本原因是人的免疫功能遭到破坏，免疫力降低，“免疫系统”不能正常工作并有效发挥作用。从人的“免疫系统”形成机理看，有内生性的即先天具有的，有获得性的即通过注射疫苗或治好某种疾病产生的“抗体”。通常讲，人体的“免疫系统”作用是通过“预防、提示（提醒、反映、警示）、抵御”等方式发挥出来的。一个人在遭受病害侵入时，首先通过免疫功能的发挥，预防抑制病害的发展，来保护我

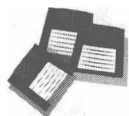


们的身体。当病害侵入到一定程度，自身的“免疫系统”预防不了了，病害就会爆发出来，“免疫系统”就会以“发烧”等方式，告诉病人要赶快医治了，同时“免疫系统”会调动全身健康的细胞，调动职权范围内的全身所有资源与病害进行斗争，最后消除病害，保护人的健康。在上述过程中，“免疫系统”发挥了最大的作用，保证了人体的健康。

从社会分工看，作为一个国家，也必须有一个“免疫系统”来保护它的健康、安全。如果没有这样的“免疫系统”，经济社会发展就会面临诸多困难，甚至陷入停顿。按照系统论的原理和实践反复证明的结果，构成系统的任一子系统的存在和发展，均在于其能够较好地满足某一方面特定的社会分工的需求。因此，在一个国家的政治制度体系中，任何机构和任何系统都有经济社会发展赋予其自身的特定的功能，如财政、金融系统的主要功能就是实施财政、金融决策和管理权。同理，预防、揭示、抵御经济运行中的各种矛盾和各种病害的功能，历史地落到了专门的监督机构——审计机关的头上。审计机关的职责就是通过独立行使审计监督权，保证国家各项政策能够有效实施，使国家机器健康、安全地运行。除审计机关外，任何一个系统的主要功能都不是依法、独立、专门去预防、揭示、查处经济社会运行中的问题，促进经济社会健康发展。只有审计机关，其唯一的功能是受人民的委托，依法、独立、专门、主动去预防、揭示和查处问题，促进其他各个系统的功能平衡，使国家经济社会健康、安全。因此，审计的本质就是“免疫”，审计机关作为一个“免疫系统”，能够最早地感受到病害侵蚀的风险，更早地揭示病害侵蚀带来的危害，更快地运用法定权限去抵御、查处这些病害，也能及时建议政府或相应的权力机关，运用各种政治资源、经济资源、社会资源去消灭这些病害，从而健全制度，保护国家安全。

从国家这种“免疫”功能形成机理看，国家审计作为国家政治制度体系中内生的“免疫系统”，它伴随着国家的成长而出现，伴随着国家的发展而完善。因而是先天的、内生的制度安排。同时，它又以督促落实国家责任为切入点，时刻主动地、创造性地开展工作，揭示各种问题，查处各种弊端，提出建设性意见，使国家经济社会运行健康，更具“免疫力”，因而也是获得性的。

古今中外的审计发展实践充分证明，一个国家审计作用发挥明显的时期，国家审计这个“免疫系统”完善、“免疫功能”健全、“免疫力”很强，国家就兴盛，反之亦然。例如，从中国古代几千年的历史看，史学界公认的“文景



之治、贞观之治、康雍乾之治”这三大盛世时期，审计制度比较健全和完善，审计的作用发挥得比较充分，保证了朝廷各种支出合法合理，国家机器正常运行，人们能够安居乐业。相反，所有由盛而衰的朝代，首先必然是经济社会运行的“免疫系统”遭到了破坏，审计不能有效发挥作用，其他功能相继遭到破坏，最终导致国家衰亡，朝代更替。今天的中国，经济又好又快的发展、民生改善、社会和谐、民主法治快速推进，不能不说与审计这个“免疫系统”健全、国家“免疫功能”较强有着密切关系。世界其他国家的情况也是如此。当前，凡是市场经济比较发达的国家，审计的地位都比较高，审计制度都比较完善，审计发挥的作用都很明显。相反，在一些欠发达国家，审计制度很不健全，审计发挥的作用极为有限。

审计的本质回答了“什么是审计”和“为什么审计”的问题。只有正确认识审计的本质，才能准确把握审计的内在规律，才能真正树立科学的审计理念，切实承担起审计的历史责任，推动审计工作的全面发展。

三、始终坚持二十字工作方针，不断赋予其新的内涵与活力

作为经济社会运行的“免疫系统”，现代国家审计要充分发挥其“免疫”的功能，就必须始终坚持“依法审计、围绕中心、服务大局、突出重点、求真务实”的工作方针。近年来我国国家审计的发展实践证明，这一方针是符合中国实际的，是行之有效的，我们要一以贯之地坚持下去，并在实践中不断加以丰富和完善。

“依法审计”和“求真务实”是审计工作的基本思想、基本精神，是审计工作必须始终坚持的“法理精神”。“依法审计”就是说要按照法律的授权、法定的程序、权利、义务、职责、依据、标准和手段开展审计工作；“求真务实”就是要发现和报告客观真实的情况，从未来和发展出发来审视、思考和处理问题，进而促进法律的完善、制度的改进和体制的改革，核心是服务发展、促进发展和保证发展。

“围绕中心”、“服务大局”是审计工作的重要战略。作为国家经济社会运行的“免疫系统”，服务大局、服务国家的中心任务是国家对审计工作的必然要求，也是审计事业发展的必然选择，这些年来审计实践已经充分证明，只要审计机关能够从大局出发，为党委和政府揭示风险、堵塞漏洞、提供建议，其审计工作就受到重视、就得到肯定。

“突出重点”是审计工作的重要原则，也是国家审计作为“免疫系统”应对风险的一种策略和方法。一个国家和一个人一样，时刻都会面临很多的问



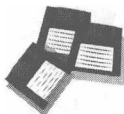
题,审计工作不仅要有敏感性,更要有判断力,要在纷繁复杂的情况下,分出轻重缓急,分出先后顺序,找到那些对全局、对未来有根本性影响、有重大危害的突破口,直奔主题、釜底抽薪。所以说,“突出重点”,表面看是审计任务安排层面的工作要求,但实际上体现“免疫系统”对风险的判断和应对。

突出重点就是要“切断火源”,而不是大面积、全方位“救火”。只要切断了“火源”,就是抓住了重点。火源有很多种,因时因地而异。所以,我们要有针对性地去抓重点,去发现并切断“火源”。就全国现阶段的普遍情况而言,审计工作的重点主要有:一是要揭示经济社会运行中的重大问题,促进国家宏观调控措施和重大方针、政策和战略的贯彻实施;二是要揭示关系人民群众切身利益的问题,促进改善民生,建设和谐社会;三是要揭示重大的违法违规和经济犯罪问题,促进依法治国和反腐倡廉建设;四是要揭示行政不作为、乱作为等重大问题,促进问责机制的健全,促进责任追究制度的建立和落实;五是要揭露重大的损失浪费、环境污染、威胁国家信息安全等问题,促进提高行政效能,推进生态文明、节约型社会的建设;六是要揭示重大的体制性障碍、制度性缺陷等问题,促进深化改革,完善制度,健全法治。

具体到每一个地区和每一个专项审计上,重点也是不一样的。比如,当前的财政工作在一定程度上还存在着公共性不够高、管理不够规范、法制不够健全、绩效比较低、潜在风险比较大等问题。因此,财政审计应该紧紧围绕“管理、改革、绩效”六个字来开展工作,推进财政体制改革,建立健全公共财政制度,推进财政绩效预算的建立,促进财政政策目标的实现,这是一个阶段性的目标。又如,国有企业审计应该围绕“质量、责任、绩效”六个字来进行,由于企业自身的质量和责任的履行情况决定了企业的绩效水平,因此,企业审计首先要弄清楚企业会计信息、资产和管理的质量,进而弄清楚企业的法定责任和社会责任的履行情况,然后才能评定企业绩效状况。这里谈企业的绩效,不仅是企业的利润,更重要的是企业的经营业绩、企业自身发展的效益和企业经营所产生的社会效果。总之,突出重点为审计工作的基本方法,任何时候都要从当时、当地的实际出发。

四、时刻牢记审计工作的根本目的和首要任务,切实维护人民群众的根本利益

审计是一种有目的的行为。审计的目的在于“为谁审计”的问题。全心全意为人民服务是党的根本宗旨。胡锦涛总书记在党的十七届二中全会的讲



话中指出，人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。维护人民群众的根本利益，保证国家的一切权力属于人民，是社会主义民主政治建设的重要内容。审计作为经济社会运行的“免疫系统”，审计监督的权力是体现人民意志的法律所赋予的。审计监督的根本目的就是维护人民群众的根本利益，推进依法行政，维护社会公平正义。这是审计的长远目标。审计目标作为审计目的的具体实现形式，在不同阶段，也是不同的。在当前或今后一段时期内，审计的目标就是要“推进法治，维护民生，推动改革，促进发展”。这是审计工作的出发点和落脚点。当前和今后一个时期，我们的审计工作必须从这个目标出发，紧紧围绕“民主、民生、改革、发展、法治、绩效”来开展工作。如果脱离了目标，脱离了这十二个字的核心，就无法实现维护人民的利益这一长远目标。

按照审计目标的要求，审计工作的首要任务就是维护国家安全，保障国家利益，推进民主法治，促进全面协调可持续发展。我们知道，国家审计按照法律的授权和其自然的演进，必须关注政府责任。而政府责任的核心是国家利益，国家利益的基础是国家安全。作为经济社会运行的“免疫系统”，维护国家安全是审计工作的第一要务。只有国家安全有了保障，国家利益才能有保障，民主、民生和公平正义才能有保障，才能促进全社会的协调可持续发展。因此，从国家审计的最高目标来讲，审计工作只有把维护国家安全和国家利益作为首要任务，才能够有高度、有深度，才能够真正实现其历史使命，也才能够在更高的层面上发挥更大的作用。

从广义上来讲，国家安全和国家利益是高度统一的。国家利益有多大，国家安全的边界就有多大，它的空间就需要有多大；国家安全的空间有多大，国家就能获得多大的利益。因此，审计机关要在法定职责范围内关注国家安全。就当前而言，要关注国家财政安全，防范财政风险；关注金融安全，防范金融风险；关注国有资产和国有资源的安全，防止流失、损失、浪费；关注民生安全，促进和谐社会建设；关注生态环境安全，防止资源破坏、毁损和环境污染；关注国家信息安全，防范信息风险。

在实际工作当中，要把握审计工作的首要任务，就要切实做到“六个高度自觉”：一是要高度自觉地把审计工作融入到国家经济社会发展全局中去；二是要高度自觉地从审计推进依法治国、民主政治和反腐倡廉建设；三是要在高度自觉地查处重大违法违规问题的同时，切实推进提高政府效能和财政绩效水平；四是要高度自觉地从审计推进改革深化，促进政府职能转变；



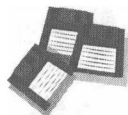
五是要高度自觉地通过审计推进民主法制建设；六是要高度自觉地推进整改，规范管理，有效地推动问责机制的建立和责任追究制度的健全落实。

五、准确把握审计的基本特征，切实履行法定职责

宪法、审计法明确规定了审计的职责和任务。我们要更好地履行法定职责，全面、有效、高层次地完成法律规定的任务，就必须把握审计的基本特征，遵循审计的内在规律，使审计这个经济社会运行的“免疫系统”不断完善。从中外实践特别是我国二十五年审计工作发展的经验看，审计最基本的特征体现在以下几个方面：

第一，立足建设性，坚持批判性。建设性决定着审计的生命力，决定着审计能够在多大程度上维护国家安全、保障国家利益，决定着审计能够在多大范围内促进经济社会全面协调可持续发展，也决定着审计能够在多宽的领域推进民主法治建设和依法治国。作为审计工作者，揭示问题、查处问题，仅仅是履行了法定职责的一部分。在揭示问题、查处问题的基础上，更好、更多地提出解决问题的办法和措施，这就是建设性，就是全面发挥审计免疫功能的体现。也就是，我们必须以批判的眼光和态度去审查每个项目、每个事项、每个单位和每笔财政资金。通过审计发现问题、揭示风险、做出处理，发挥审计的批判性作用，这是审计机关最基本的职责。没有批判性，就没有建设性，审计也就没有存在的必要。批判性是建设性的基础，建设性是批判性的升华。通过批判性地指出问题，建设性地提出解决问题的意见、建议，促进各方面工作的顺利发展，审计工作的作用就得到了全面的发挥。

第二，立足服务，坚持监督。监督是手段，服务是目的。如果存在违法违规和腐败问题，而审计却没有予以揭露，那么实际上审计就是在为违法犯罪分子和腐败分子“服务”。这是法律所不允许的，是与审计本质所不相容的。因此，必须坚持监督。监督搞好了，本身就是一种服务，监督不到位，服务就会缺位。监督本身就包括有查处和服务的意思。“监”就是要查处、揭露，就是要评价、揭示；“督”就是服务，就是促进整改、促进各方面规范，合起来叫“监督”。这就要求我们在开展审计工作时，一方面，通过对问题的揭露和违法犯罪的查处，维护经济社会秩序，保护人民利益；另一方面，通过对问题的分析和提出解决问题的建议，促进制度的完善、法制的健全和体制的改进，使经济社会有一个又好又快发展的平台。立足服务、坚持监督，二者是一个辩证的统一体：没有监督，谈不上服务；单纯的监督而没有服务，达不到监督的目标。



第三，立足宏观全局，坚持微观查处和揭露。要立足建设性、立足服务，就必须从全局出发，从宏观上思考问题，从总体上把握问题。只有通过个案的查处，通过对微观问题的揭露和分析，才能够从一个点形成一条线，最后构成一个面，这就是全局。只有用全局的眼光去指导工作，用全局的思想去统领每一个微观的单位、每一个微观的项目，去揭露问题，审计才有深度，才能够提出高层次的建议，才能够依法、求实地做出处理。

第四，立足主动性，坚持适应性。坚持适应性，就是要弄清楚当前审计工作面临的新形势、政府和部门的新要求、人民的新期望，审计工作要适应这些新形势、新要求和新期望。立足主动性，就是要主动地调整审计工作思路，主动地改进审计工作方法，主动地调动所能掌握的资源去查处问题，主动地分析存在问题的原因，提出审计的建议和意见，这也就是我前面讲过的，要从长远、从制度层面着眼，更加主动地去感受风险，更加主动地去揭露问题，更加主动地去提出调动各种资源抵御病害的建议。

第五，立足开放性，坚持独立性。独立性是做好审计工作的保证。按照法律规定，审计机关在政府首长领导下独立履行法定职责，不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉。国务院工作规则中也专门重申了这一点。但在审计实践中，坚持独立性还有很多值得探讨的地方，如：是否各级审计机关都做到了在同级政府行政最高首长领导下独立履行审计监督职责；是否各级审计机关都能够就“审什么”和“怎么审”等问题独立地做出决定；是否存在一些审计机关在审计处理时左顾右盼、瞻前顾后；是否所有的审计机关都能够从实际出发依法报告审计结果和提出审计建议等等。当然，这里讲的独立性是在宪法和法律规定的范围内，独立地、不受干扰地在政府首长的领导下去履行法定职责。审计必须按照党委、政府、人大、政府各部门和社会各界的需求，来“生产”、供给公共“产品”。审计的资源、信息如果在审计系统内部封闭起来，就达不到它的效果。要更好地发挥审计的作用，必须在坚持独立性的基础上，立足于开放性。独立性是基础，开放性是保证。没有开放性，审计的独立性是不能长久的，也不能真正体现出审计的独立性。坚持开放性，当前应当重点把握以下几点：

一是必须紧紧围绕中心，自觉地开放审计产品的供给市场，也就是说，党委、政府、人大、老百姓需要什么，我们就生产什么、开放什么。

二是必须胸襟宽阔、超越自我，也就是我们在每一个台阶上都不能自我满足，要甘于自我奉献、超越自我。



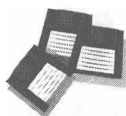
三是必须开放审计过程，自觉地接受社会各方面的监督。比如，审计计划的制定、审计项目的实施、审计报告的形成、审计信息的生成，都应当在依法保守党和国家秘密、商业秘密和个人隐私的情况下，向社会公开。只有多听各方面的意见，接受各方面的监督，才能保证审计的公平，也才能增强审计的公信力。

四是充分利用各种资源，形成监督合力。包括利用社会上的工程技术人员来弥补审计机关专业人才不足、人员结构不合理的问题；在审计过程中，利用经过验证是可靠和可信的内部审计资料和成果；在进行审计工作规划和决策时，利用审计学会等科研机构的研究成果等等。

五是要完善公告制度，进而完善公开制度。实践证明，审计结果公告制度，对于提升审计的效果具有重要意义。随着部门预算的公开，从公告的内容到公告的方式将会发生根本性的变化，审计公告的力度会进一步增大。各个地方都要从实际情况出发，积极推进审计结果和整改情况的对外公告，逐步推行审计公开制度。审计机关作为行政公开透明的重要推动力量，要带头公开预算，不仅公开预算的执行情况，还要公开每年审计工作的绩效情况，以审计公开的实际行动，切实推进政府的公开和透明。

六、认真总结经验，不断创新和完善中国特色审计制度

解放思想，实事求是，与时俱进，是马克思主义活的灵魂，也是党的基本思想路线。二十五年来，我们坚持从中国实际出发，不断创新和完善中国特色的审计制度，摸索出了一条中国特色的审计之路。任何事物都是共性与个性、普遍与特殊、全局与局部的统一，审计也不例外。世界上很多国家都设立了审计机关，这就是共性。但是每个国家的审计模式、手段和内容都不完全一样，这就是个性，也是各国的特色。如，以美国、英国为主要代表的英语国家，审计机构对议会负责，并向议会报告工作。而以法国、西班牙、意大利为主要代表的法语国家和西班牙语国家，大都实行法院制和法官制，但也要向议会报告工作，这就是它们的特色。中国的审计长是政府的组成人员，审计机关是政府部门，既要政府对政府负责又要受政府委托向人大常委会报告工作，这就是中国审计制度的特色；审计署主管全国审计工作，地方审计机关隶属于各级人民政府，既要同级人民政府负责又要对上级审计机关负责，接受上级审计机关的业务领导，这也是中国审计制度的特色。又比如说，世界上几乎所有的国家审计都是对财政收支进行审计，而中国还要对国有企业的资产负债损益、国有金融机构的资产负债和损益进行审计；中国开展的



经济责任审计、审计信息化建设和金审工程，这些就是中国审计制度的特色。之所以会形成这些特色，是因为我们始终坚持从中国的实际出发，学习借鉴了外国先进经验，特别是继承了我国三千年来尤其是近七十多年来党领导审计工作所积累的经验。七十多年前，党在中央苏区建立了审计制度，阮啸仙同志任中央审计委员会的主任，毛泽东同志签发了共产党领导下的第一部审计条例。阮啸仙同志当时提出的审计指导思想是：第一，要坚持重点；第二，要揭露和查处重大违法犯罪问题；第三，要开展效益审计。这些年来，我们是在借鉴国外经验，继承和发展党领导的审计工作所积累的宝贵经验的基础上，走出了一条中国特色审计之路。

中国特色审计之路的经验主要体现在以下五个方面：第一，确立了适合中国情况的审计工作方针。二十五年来，审计工作根据实际需要，先后采取了“边组建、边工作”，“抓重点、打基础”，“积极发展、逐步提高”等方针，逐步形成了“依法审计，围绕中心、服务大局、突出重点、求真务实”的二十字工作方针。这一方针是在前几代审计人努力的基础上，适应中国的现实情况，不断丰富、完善和发展起来的。第二，是确立了“3+1”的审计工作格局。第三，是探索了“八个结合”的审计工作模式。这“八个结合”也可以叫中国式的综合审计。不解决问题就不是一种好的审计模式。“八个结合”审计模式的最主要优点就是能“解决问题”。这是适合中国情况、有中国特色的审计模式。第四，是坚持“人、法、技”协调发展。第五，是建立了中国式的审计报告制度。

深刻分析当前面临的形势和要求，从完善审计是经济社会运行的“免疫系统”的要求，审计的首要任务是维护国家安全、保障国家利益、推进民主法治、促进可持续发展的要求来看，当前和今后一个时期，在审计的模式、手段、规范和方法上，都需要进一步创新。这是值得每个审计工作者尤其是理论研究工作者深入研究的问题。

七、筑牢审计工作可持续发展的根基

要使审计工作可持续发展，使审计这个“免疫系统”能够有效发挥作用，就必须筑牢审计自身的基础。从当前情况看，最根本的是强化“五大建设”。

第一，要大力推进审计文化建设。这是根本，是核心，是基础中的基础。毛泽东同志讲过，“没有文化的军队是愚蠢的军队”。文化是人类群体所持有的观点、目的或行为方式，包括物质的、非物质的，如知识、信仰、艺术、道德、法律，以及作为社会成员所获得的能力和习惯。文化的核心是价值观。



中华文明之所以传承几千年从未中断，是由于中华文化这个载体从未中断。同样，审计文化的建设是审计队伍建设的基本保证，起着支柱性的作用。在审计文化建设方面，这些年，我们做了大量工作，取得了很大的成效，如，文明审计、审计系统精神文明建设，都是审计文化建设的一个方面。但总体上说，我国的审计文化建设还比较滞后。我们还因该加强对审计文化的研究，对中国审计文化的核心价值观、审计文化的基本要素、表现形式、主要特色、主要功能等问题进行深入探讨。

第二，要大力推进审计理论建设。严格地说，审计理论是审计文化的一部分。为突出其重要性，我们把它独立出来讲。这些年，审计理论的研究有了很大的进步和发展，有很多特色和亮点。在实践方面，我们已经走出了一条中国特色审计之路，但目前中国特色审计理论或中国特色审计理论体系还没有真正建立起来，构建中国特色审计理论体系还有许多工作要做。理论是实践的升华，也是指导实践的，是行动的先导。最近，审计署党组提出要加强审计理论研究，进一步强化审计的应用理论研究和基础理论研究。加强审计理论建设，来指导审计实践的发展，解决审计人员遇到的诸多困惑（这里讲的是要系统地回答，而不是零散地回答），是非常重要和迫切的，对于审计工作的发展具有十分重要的意义。比如，经济责任审计中，对部门领导、企业领导人员、地方各级政府负责人的审计，其各自的审计内容和审计标准是什么；绩效审计中，怎样衡量部门预算执行的绩效和专项资金的绩效，它们各自的审计内容和标准又是什么，等等。这些问题都需要从应用理论研究层面去研究和解决。审计基础理论方面也有许多问题需要研究和回答，比如说审计最本质的特征问题就是其中之一。

第三，要大力加强规范化建设。规范化建设是审计科学化的基础。加强规范化建设，一是要构建审计法规体系。宪法已有明确规定，根据宪法制订并修订了审计法。现在，正根据审计法修订审计法实施条例，制订经济责任审计条例。二是要构建审计准则体系。现在我们已经启动了准则体系的构建工作。三是要构建审计指南体系。四是要构建审计技术方法体系。五是要构建审计管理体系。

第四，要大力加强信息化建设。这些年来，审计信息化建设取得了令人瞩目的成绩，是令人欣慰的。但是，毕竟还是初步的，是低层次的，信息化的程度和信息化的应用水平都比较低。在信息化的建设上，标准、理论和规范都需要进一步强化。现在，我们真正解决的是：初步构建了一套网络，初



步配备了一些设备，能够单兵作战或是在“班、排”的战术上可以运用计算机技术。信息技术在战役、战略上的运用，还是一个尚待开发的处女地。中国审计的根本出路在于信息化，而信息化的基础是数字化。只有真正实现了以数字化为基础的信息化，才能够实现全局性、整体性的信息化，才能够实现集审计和承载资产负债损益的电子数据为一体的计算机系统的安全、合法和经济，才能够真正实现“预算跟踪+联网核查”，才能够真正实现由单一的事后审计向事前、事中、事后审计相结合转变，由单一的现场审计向现场审计与非现场审计相结合转变，由单一的财务审计向财务审计与绩效审计相结合的综合审计转变。只有达到这三个目标，实现了这“三个转变”，才能够从根本上实现资源共享，提高审计水平、质量和效率。否则，审计力量将永远无法满足巨大的审计需求、无法完成法定职责。

第五，要大力加强审计队伍建设。这是一个老课题，也是一个新问题。队伍建设，核心是人，基础是作风，保障是廉政。这三个方面既是一个理论问题更是一个实践问题。现在有两个关键性的问题需要我们在理论上进行探讨。一是审计职业化问题。包括职业化的涵义和标准，职业化的资格和条件等。二是审计系统内部问责机制的建立和责任追究制问题，就是上下级之间如何建立责任追究制，包括问什么责、怎样问责、问责标准等等。

中国审计学会组成《中国审计发展战略研究》课题组，对我国国家审计未来发展问题进行了深入系统的研究。他们的研究成果在回顾和总结我国国家审计25年发展历程及主要经验的基础上，分析了我国国民经济和社会发展对国家审计的要求，对于今后一个时期审计工作发展的战略目标和措施提出了建议，对于推动审计工作科学发展具有很好的参考价值。

兹以本文代序。

刘家义

前 言

为了总结我国审计机关成立 25 年来的主要经验，探讨国家审计今后一个时期的发展战略，推动审计事业科学发展，从 2007 年初开始，中国审计学会开展了《中国审计发展战略》的课题研究工作。

本课题研究的指导思想是：依据党的十七大和十六届五中、六中全会精神、我国国民经济和社会发展第十一个五年规划以及有关行业发展规划，以科学发展观为指导，科学分析当前和今后一个时期政治经济和社会发展情况，在此基础上全面分析审计工作面临的新形势和新需求，实事求是地提出今后推进审计工作科学发展的战略目标、战略任务和举措，基本上勾划出今后一个时期（5 到 10 年）审计工作的发展蓝图。

《中国审计发展战略研究》是科技部立项资助的课题。整个课题研究过程历时一年半。为做好该课题研究工作，中国审计学会成立了课题组，由学会会长翟熙责任课题组长，审计署副审计长石爱中、审计署审计科研所长刘英来任副组长，下设 15 个子课题组的负责人为课题组成员。这 15 个子课题组是：

1. 未来一段时期（5 至 10 年）我国政治经济社会发展趋势和特点（负责人：国务院发展研究中心宏观司副司长孟春）；
2. 我国政治经济环境对审计的需求（负责人：南京审计学院院长王家新）；
3. 新形势下我国政府审计发展总体战略（负责人：审计署科研所副所长崔振龙）；
4. 财政审计发展战略（负责人：审计署财政审计司司长李业赫）；
5. 金融审计发展战略（负责人：审计署金融审计司司长袁野）；
6. 企业审计发展战略（负责人：审计署企业审计司司长王常松）；
7. 投资审计发展战略（负责人：审计署固定资产投资审计司司长潘晓军）；
8. 社会保障审计发展战略（负责人：审计署社会保障审计司司长王中信）
9. 经济责任审计发展战略（负责人：审计署经济责任审计司司长李树廷）
10. 环境与资源审计发展战略（负责人：审计署农业与资源环保审计司