



核心提示：党的十八大以来，审计机关紧紧围绕党和国家中心工作，全面忠实履行审计监督职责，充分发挥审计免疫系统功能，推动完善国家治理，取得明显成效。截至目前，全国共审计130多万个单位，审计后促进增收节支和挽回损失8000多亿元，向司法纪检机关移送重大违法违规案件1.6万多件，促进健全完善制度4万多项。

# 让资金在阳光下运行



## 依法审计 服务大局

国家审计署党组书记、审计长 刘家义



伴随着我国改革开放的进程，国家审计已经走了近30年的发展历程。党的十八大以来，审计监督的理念、领域、内容、方式发生了深刻变化，为经济社会平稳较快发展做出了积极贡献。

国家审计是国家政治制度的重要组成部分。在审计工作中，我们注重实践探索和理论总结，努力揭示和把握审计的本质和发展规律，理清审计工作的发展思路和目标。

我们在学习贯彻科学发展观、全面总结实践经验的基础上，认识到：国家审计是国家政治制度的重要组成部分，其本质是保障经济社会健康运行的一个“免疫系统”；审计的根本目标是维护人民群众的根本利益，现阶段必须把推进法治、维护民生、推动改革、促进发展作为出发点和落脚点；审计工作的基本方针是：依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实。

近年来，从国际政治经济形势变化和国内改革发展稳定的要求出发，我们进一步认识到：国家审计是完善国家治理的重要途径和方式，国家治理的需求决定了国家审计的产生，国家治理的目标决定了国家审计的方向，国家治理的模式决定了国家审计的制度形态。这些认识

和理念，更加明晰了审计事业科学发展的方向，使审计工作的层次和水平大为提高。积极发挥审计监督作用，保障经济社会健康发展

在国家审计制度建立和发展过程中，特别是这十年来，我们依法履行审计监督职责，以监督财政财务收支及其相关经济活动

的真实、合法和效益情况为基本内容，以审计查实的数据和事实为依据，将重点放在对经济社会运行状况进行独立的监督和评估上，放在促进提高公共资源使用的效率和效益上，放在维护国家经济安全、推进民主法治、促进廉政建设、保障科学发展和维护人民利益上，很好地发挥了审计免疫系统的预防、揭示和抵御功能。在具体实践中，我们围绕经济社会发展和国家治理的需要，着力坚持和把握以下6个方面：

把国家审计作为维护经济安全的重要手段。在近年来的审计中，着力加强对中央重大政策措施的贯彻落实情况、重大的投资项目、应对公共危机事件（包括应对国际金融危机等）进行跟踪审计，并重点关注了财政金融运行、地方政府性债务、金融机构内部治理和监管、国有资产安全和中小企业经营风险、能源及战略资源、国家信息、资源和环境保护等领域，为维护国家经济安全提供了可靠的依据。

把国家审计作为加强反腐倡廉的有力工具。作为国家治理内生的“免疫系统”，我们把防范和揭露腐败、增强国家治理系统的免疫力作为义不容辞的职责。审计中始终坚持及时和有效地揭露违法违纪线索，并注重分析案件背后反映出的制度建设及制度落实方面的漏洞，为更加有效地预防腐败发挥了积极作用。

把国家审计作为推进民主法治的重要途径。国家审计适应民主法治的要求，加大监督力度，推动有法必依、执法必严、违法必究，促进法律法规执行；通过依法公开审计计划、审计过程和审计结果，为社会公众了解政府部门履行职责情况、参与国家治理提供了重要渠道。

把国家审计作为维护民生权益的有效保障。在审计中，我们通过加强对三农、教育、医疗、住房和社会保障等民生工程和政策的审计，揭示和反映政策落实到位和政策目标未实现的问题，纠正严重影响和损害人民利益的问题，在促进经济社会和谐发展等方面发挥了积极作用。

把国家审计作为推动深化改革的重要力量。国家审计发挥独立性强、接触领域广、熟悉政策法规、掌握情况详实等特点，从宏观和全局的角度，分析和反映审计发现的问题，从体制、机制和制度上提出解决问题的建议，在持续推动各领域的改革、建立有利于科学发展的体制机制制度等方面发挥积极作用。

加强审计能力建设，努力提高审计工作层次和水平。10年来，我们坚持审计队伍建设、法治化建设、信息化建设、理论建设和审计文化建设的统筹协调，切实抓好审计能力建设。

在队伍建设上，不断深化干部人事制度改革和审计队伍专业化建设，培育审计专业领军人才和骨干人才，推动设置审计硕士专业学位和设立审计干部教育学院，严格执行“八不准”审计纪律，培育了一支坚持原则、能扛硬仗、廉洁自律的审计队伍。在法治化建设上，配合完成修订审计法及其实施条例、制定国家领导干部经济责任审计规定等工作，发布国家审计准则，开发国家审计指南，完善内部管理制度。在信息化建设上，积极推进“金审工程”的建设，数据分析和计算机审计技术广泛运用，推动审计方式从现场的、事后的和静态的审计，向远程的、事中的及动态的审计发展。在理论建设上，加强中国特色社会主义审计理论研究，深入探索和把握审计的本质及规律，为审计实践提供有力支持。在文化建设上，树立和弘扬“责任、忠诚、清廉、依法、独立、奉献”的审计人员核心价值观，强化党员意识、公务员意识和审计人员意识，为审计事业发展提供精神动力。

展望未来，我们充满信心。审计机关将依法履行审计监督职责，更加有效地发挥审计在推动完善国家治理中的“免疫系统”功能，为经济社会的科学发展做出更大贡献。



### 服务经济建设大局

近年来，为促进政令畅通和经济平稳较快发展，审计部门加强了对中央重大政策措施执行情况的跟踪审计。在所有审计项目中都着力关注各项政策措施的协调配合和实施效果，并坚持按季度跟踪分析重点商业银行新增贷款的投向和结构，及时揭示和反映新情况新问题，严肃查处有令不行、有禁不止等情形，确保政策措施落实到位。先后组织对扩内需、援疆援藏、京沪高速、三峡工程、西气东输二线、北京奥运会等2万多个政府重大投资项目和1万多个汶川、玉树、舟曲灾后恢复重建项目进行了审计和跟踪审计，为国家挽回和避免损失1000多亿元。

审计系统把维护国家经济安全作为首要任务，重点关注和及时反映财政、金融、投资、国有资产管理等领域以及粮食、生态环境、社会稳定等方面一些苗头性和倾向性问题，并组织了国际金融危机对我国商业银行、实体经济和地方财政收入状况的影响、中小企业扶持政策落实情况、中央企业从事金融衍生品业务情况等120多项审计和调查，及时提出完善政策制度的建议。特别是2011年，组织全国4万多名审计人员对全国省市县3级地方政府性债务进行了全面审计。

此外，审计部门还积极推动政务公开、问题整改和法规完善，推进社会主义民主法治建设。坚持把查处问题、推动整改和促进公开相结合，有效发挥审计监督作用。注重揭示和反映法律法规不完善、不健全等问题，积极参与国家法律法规的制定和完善等工作；认真落实全国人大、国务院关于审计发现问题整改工作纳入政府督查督办事项规定，建立健全整改报告制度和责任追究制度，继续加大审计结果和整改情况的公开力度，全国审计机关向社会发布审计结果公告2.4万多篇。

### 维护群众根本利益

维护好群众根本利益，是审计工作的根本目标。为此，审计系统加强对重点民生资金和民生制度的审计监督，促进社会和谐。重点关注和检查惠民富民政策的落实情况，及时揭示和纠正严重损害群众切身利益的行为，以及在土地征用、拆迁安置和企业改制等方面可能引发的社会问题。近5年

来，组织涉及三农、教育、医疗、住房和社会保障等民生项目11.6万个，查出损害人民群众利益问题资金86亿元，促进资金拨付到位632亿元。2012年，开展了全国社会保障资金审计，检查政策落实情况，揭示存在困难和问题，提出了完善制度、规范管理的建议。

审计部门还加强对环境保护和资源能源利用情况的审计，服务生态文明建设。在各项审计中都关注了资源环境保护及转变经济发展方式相关政策措施的落实情况，重点组织了土地和矿产等资源管理、节能减排和环境保护政策落实、水污染防治等专项审计和调查，揭露和查处了无序开发、低效利用以及破坏浪费资源、淘汰落后产能进展缓慢等问题，促进了政策措施落实到位和资金安全有效使用。

### 推动体制机制建设

加强对权力运行的监督制约，促进责任追究和问责机制的建立健全。审计部门坚持从财政财务收支的真实合法性入手，以权力行使和责任落实为重点，着力监督和检查政府部门及工作人员遵守纪律尽责情况，促进权力依法规范运行。10年来，全国审计机关完成了对34万多名领导干部的经济责任审计，根据审计结果，有4700多名领导干部因未能正确行使权力被给予降职、撤职和移送司法机关处理。

加大对重大违法违规问题的查处力度，推进反腐倡廉建设。始终坚持深入分析新形势下腐败案件发生的特点和规律，有重点地加强审计监督；坚持将查处大要案

案与工程建设领域突出问题治理、小金库治理等专项工作相结合，改进和完善与纪检监察、公安、检察及国资监管等部门的协调配合机制，建立健全审计移送案件的跟踪和查处公告制度，为严厉打击违法犯罪活动提供重要线索。10年来，全国审计机关向司法、纪检监察等部门移送重大案件1.6万多件。

注重从体制机制制度层面分析原因、提出建议，促进制度创新和深化改革。一方面，着力反映有关单位在预算执行、财务管理和内部控制等方面存在的管理不严格、制度执行不到位、会计信息质量不高等问题，促进强化管理和监督制约；另一方面，着力反映体制障碍、机制扭曲、制度缺陷等方面问题，促进了财政体制、金融体制、国有企业、投资体制等方面的改革。10年来，全国审计机关共提交报告和信息124万多篇，提出审计建议136万多条，推动建立健全规章制度4万多项。

积极在国际审计事务中发挥作用，维护我国人权和国家利益，也是审计部门工作的重要内容。2008年7月，审计署担任联合国审计委员会委员，2011年1月担任联合国审计委员会主席；2010年当选世界审计组织第一副主席，2013年将正式接任世界审计组织主席，并获得了第17届世界审计大会举办权。完成了对联合国维和行动、儿童基金会等近20个项目的审计，推动联合国加强预防管理等多项改革工作。与145个国家审计机关建立了访问互访关系，为非洲和南太平洋地区国家连续举办4期审计长级别研修班，邀请了非洲大陆英语区和法语区的40个国家及南太平洋地区国家。

文/本报记者 王璐



## “免疫系统”护航经济社会发展

中国社会科学院学部委员、财经战略研究院院长 高培勇

有别于与生俱来的人体免疫系统，经济和社会运行中的“免疫系统”，需要通过法定的制度安排，通过设置专门履行“免疫系统”职能的政府部门去实现。在现代经济社会中，这一专门履行“免疫系统”职能的政府部门就是审计机关。

把审计机关类比为“免疫系统”，是对现代审计功能的形象概括，也是审计工作思路转型的集中体现。将审计工作的各个环节放置于整个国家经济社会运行的大局中就会发现，审计工作不仅具有使经济社会免于内外组织和个人侵犯的能力，而且具有不断健全、完善经济社会的各项管理机制并通过机制自动发现和清理不法分子及违法违规问题的能力，甚至具有对经济社会存在的共性问题进行预测分析，提出预警建议，避免危害加重的能力。上述3种能力，其实就是作为“免疫系统”所具有的3种基本功能，即免疫防御、免疫自稳和免疫监视。

国家经济社会正常运行中的一个相当重要的前提，在于政府部门从事的公共管理活动处于健康状态。政府部门从事任何形式、任何内容的公共管理活动，总是要花钱的。要花钱，就要筹钱。筹钱与花钱，这一收一支之间，便构成了政府部门所从事的公共管理活动的两个基础领域：公共财政。公共财政活动同其他领域的公共管理活动有所不同：通过它，可以折射和反映政府部门从事的所有领域的公共管理活动。牵住了公共财政领域的“免疫”这个牛鼻子，便可以在相当程度上隔断整个公共管理活动沾染各种非规范性疾病的源流，甚至可以切除已经侵入政府部门肌体、对公共管理活动有效运行产生危害效应的“毒瘤”。所以，从保证公共管理活动处于健康状态的标度出发，这几年，审计机关

在努力当好“国家公共财政卫士”的同时，始终将审计工作的重点锁定于中央和地方各级财政。无论是中央预算决算的执行，还是地方各级预算决算的执行，都伴随着审计机关的全程监督。而且，其审计的程度越来越深入，审计的范围越来越宽广。这些年，通过审计而发现的各种经济领域的违规和违法案件的确不少。然而，当前中国正处于体制转型的过程，通过审计所揭示出的一系列违规、违法事实，固然有相关负责人甚至犯罪分子自身的因素，但在转型过程中制度建设跟不上、旧法与新规的转换中存在漏洞致使有机可乘等方面的因素同样不可忽视。对责任人和犯罪分子给予惩处当然是必要的，但是，作为“免疫系统”的审计工作的另一个重要功能，便是预防和防御疾病的侵袭。从此，从发挥审计工作预防和抵御功能的目标出发，审计机关在提出“以审计促改革”的同时，坚持“两手抓”，揭露问题与促进整改相结合。一方面揭露和查处重大违法违规问题；另一方面揭示和反映体制、机制、制度层面的问题。注重从体制、机制、制度层面发现问题，提出意见和建议，从而推进体制机制适应市场经济的变革，成为审计工作的核心和灵魂。在于将审计的

迎接党的十八大特刊



## “719”会议室纪事

本报记者 王璐

719，审计署办公楼7层西侧的会议室，100多平方米的房间里，整齐而密集地排列着4列24张白色的办公桌，西侧正中悬挂着一张大的椭圆形会议桌，东面墙上悬挂着一面鲜红的党旗。这里总是特别热闹，一番前线指挥所的场景，紧张而有序。这里，就是全国社会保障资金审计工作领导小组办公室所在地。这里所指挥的，是面向全国社会保障资金的重大审计项目。719所从事的事业很不平凡。在十二五开局不久，国务院安排部署审计机关对全国社会保障资金进行全面审计，推动加快社会保障体系建设，把这一惠及全民、造福当代、泽被子孙的事业办得更好，向参保人交上一笔“明白账”。这次审计涵盖了社会保险基金、社会救助资金和社会福利资金的12类18项资金，覆盖了多个省的省、市、县三级人民政府以及人力资

源社会保障、民政、卫生、财政等多个部门，跨越了7个年度，并对延伸审计企业、医院、村（居）委会提出了明确要求，审计的险种与每一位公民的切身利益息息相关。这是一次对组织管理能力的考验。按照审计署党组的统一调度与集中部署，全国各级审计机关的4万多名审计人员组成了3000多个审计组，以上审下、交叉审或统一组成审计组的方式，集中全力共同开展这项审计工作。719正是这个庞大审计项目的指挥中枢。这是一次对传统审计理念的超越。在审计过程中，审计人员改变就问题查问题的传统审计思维，注重全面评价、注重政策执行、注重制度完善，力图全面客观、实事求是地反映我国社会保障体系建设发展情况，推动深化改革和完善制度，确保我国社会保

障事业长期健康可持续发展。审计期间，各地审计组都成立了针对社会保障问题的专题研究小组，719就成立了13个专题研究小组，形成了近20万字的研究成果，为深入认识我国社会保障问题并提出有针对性的审计建议发挥了重要作用。这是一场艰苦卓绝的战役。在时间紧、任务重、压力大的情况下，全体参审人员顾全大局、迎难而上。面对全国18项社会保障资金涉及的海量数据，他们不仅要利用计算机进行数据采集和分析，条分缕析每一笔资金的收拨使用情况，还要深入企业、村居和农户核实相关账目和证据，交出一份“明白账”。许多审计人员克服自身伤病及家庭各种困难，默默承担着家庭和工作的重压。他们有的抽不出时间照顾年幼的孩子，有的顾不上看望病床上的父母；

图片从上起依次为：审计人员跟踪审计上海世博会有关项目、南水北调工程现场活跃着审计人员的身影、审计工作组在灾区帐篷里检查特殊灾费资金的使用管理情况、我国执行联合国审计任务人员在儿童基金会采购部丹麦仓库盘点、审计人员在跟踪审计四川省灾后重建项目。（资料图片）

近10年来，  
全国共审计  
130多万个单位，  
审计后促进  
增收节支和挽回损失8000多  
亿元，向司法纪检机关移送  
重大违法违规案件1.6万多件

10年来，全国审计机关共  
提交报告和信息124万多篇，  
提出审计建议136万多条，推动  
建立健全规章  
制度4万多项  
加大审计  
结果和整改情况的公开力度，全  
国审计机关向社会发布审计结果  
公告2.4万多篇

