

第一部分 重要文献

中国财政杂志社

李鹏总理接见出席全国审计工作会议代表时的讲话

(1996年1月5日)

去年，全国各级审计机关工作人员做了大量工作，在推动我们国家经济的发展，支持改革开放，保持社会稳定，反对腐败等方面都取得了很大成绩。我首先向大家表示感谢，并致以新春的祝贺！

大家都知道，我们开了五中全会，又开了中央经济工作会议，大政方针和工作部署都已经确定。我们有一条内部的规定，就是党中央和国务院的领导同志，一般不再参加专业会议，为的是避免重复，避免形式主义。不过考虑再三，审计工作会议我还是得参加，因为按照《宪法》的规定，审计署直属总理领导，所以不参加就有点失职。但实际上这些年来，特别是近两年来，我主要是委托李贵鲜同志来管审计。关于对你们工作的要求和意见，请贵鲜同志讲，我今天只讲几点意见。

过去一年审计工作取得了很大成绩，《审计法》已经正式实施，进一步增加了审计监督的权威性。审计队伍的素质也不断提高，年龄结构、知识结构都有所改善，而且还积累了不少经验。全国建立了完整的审计系统，还建立了不少中介组织，也就是审计事务所，将来具体的查询工作还要更多转到这些中介结构。你们也可以委托会计事务所审计，这么一个公正的中介机构，是市场经济发展的必然产物。审计的意识也越来越为社会所接受。你们对本级预算执行情况审计进行积极探索，对金融、投资、企业、农业等主要领域进行严格审计，并且配合反腐败斗争，参与了陈希同问题的审查和王宝森案件的处理，以及无锡新兴实业总公司非法集资案的审计查证工作。审计部门依法审计，查证违纪金额600多亿元，为国家增收节支150多亿元，这是一个很大的贡献。这些事实都说明，审计监督在维护国家财政经济秩序，加强廉政建设，保障国民经济健康发展等方面，正在发挥着越来越重要的作用。

审计署是1983年建立的，已有13年的历史。现在，我们的审计工作已经进入一个新的发展时期。审计机关应该按照“九五”计划以及未来15年远景目标的要求进行工作。就是说，我们对审计工作提出了更高的要求，要求审计工作在监督国民经济健康运行、反腐败斗争、维护社会经济秩序方面发挥更大的作用。五中全会的决定提出了“九五”和未来15年远景奋斗目标，其中最核心的一个问题是就要实现“两个转变”：一是从计划经济体制转到社会主义市

经济体制，二是经济增长方式从粗放型转向集约型。简单地说，就是由单一的追求数量的增长，转变到质量的增长、效益的增长。计划经济向市场经济转变，应该说已经提出很多年了，改革开放一开始实际上就在进行这个转变，到了十四大，在江泽民同志的主持下，正式提出社会主义市场经济这个概念，从而使我们的改革有了一个非常明确的目标。我们要搞的是什，现在很明确，就是要搞社会主义市场经济，这是我们改革的目标。在十四届五中全会上，泽民同志有一篇讲话，讲的是正确处理好我们经济建设和社会发展中的十二个关系，第一个首要的关系就是正确处理改革、发展和稳定之间的关系。我们长期在这个问题上，也是在探索。有的时候强调发展，有的时候强调改革。讲过改革总揽一切，也讲过稳定压倒一切。现在辩证地来看待这个问题，三者之间应该是相辅相成的关系。学习五中全会文件，我看要特别注意抓住两个转变和正确处理这三者之间的关系，提纲挈领。只有这样，我们才可以在“九五”时期乃至更长一个时期，使国民经济继续保持良好的发展势头，这是许多国家都非常羡慕的。我们可以继续以8%，甚至下一个世纪也可以以7%的速度向前发展，这是一个比较快的速度。为什么我们能够在较长时期内保持良好的发展势头呢？概括起来主要有五个原因：第一，我们已经找到一条正确的道路，就是邓小平同志提出的建设有中国特色社会主义的道路。第二，我们已经建立起以江泽民同志为核心的党中央这样一个稳定的领导集体，我国政局可以保持长期的稳定。第三，纵观国际形势，虽然冷战结束以后世界趋向于和平，但世界仍不太平，民族冲突、地区冲突时有发生，战火不断。我们分析，世界正向多极化发展，若干谋求在经济上合作、政治上协调的地区或跨区域集团已经或正在产生。也就是说，世界不可能是一个国家主宰的世界。美国虽然想称霸世界，但它受到多极化发展趋势的制约。因此，我们有可能争取到一个比较长期的和平环境。小平同志当年把以阶级斗争为纲转为以经济建设为中心，一条主要的依据就是战争一时打不起来。这一条件现在仍然存在。第四，通过46年来的建设，特别是17年来的改革开放，我们的经济实力、综合国力有了很大增长，不仅具有完整的工业体系，大江大河的治理也初具规模，而且有了一支强大的科技队伍。第五，我们有广阔的市场。中国还是一个发

展中国家，有两个市场：一个是消费市场，人民还需要不断提高物质文化生活水平。我们现在基本上解决了吃的问题、穿的问题、住的问题，但在住的方面，城乡居住条件还亟待改善。行的问题，现在小汽车基本上还没有进入家庭，究竟将来进不进入家庭，还需要研究。如果要进入家庭的话，会造成交通拥挤、环境污染。另外还有一个大的市场，就是投资市场。我们的基础设施、基础行业都还远远不能满足国民经济发展的需要。有这五个大的要素，就确定了中国在可以预见的未来 15 年里，整个经济将处于一个发展的势头，保持较高的速度。但是另外一方面，我们也要看到，在未来的 15 年里，我们社会主义市场经济，仍处在一个建立的过程，一个完善的过程。搞竞争，搞市场原则，就不免要出现种种负面作用、负面影响，甚至包括一些丑恶的现象。经济领域的违法犯罪行为，现在是比较普遍的。比如说，偷税漏税、套汇、走私、造假账，以及不公平竞争、假冒伪劣产品。在财政、金融等部门，有一个预算内资金化为预算外资金，逃避国家监督的问题，这些从王宝森案件和陈希同事件可以看出问题相当严重。一方面是财政困难，该办的事情办不成，丧失了时机；另一方面存在大量的预算外资金，逃避了财政监督，逃避了审计监督。除了个人的挥霍浪费外，大部分搞了楼堂馆所，搞了“小金库”，增加了消费基金的开支，增加了社会集团购买力。集团购买力不仅是政府行为，而且也是企业行为。在这个新形势下，我们要维护经济工作的正常秩序，保证经济的健康发展，审计工作的重要性就突出了，审计工作的任务将更加繁重。

根据《审计法》的规定，审计机关可以审计本级和下级政府的预算执行情况以及下级政府的决算，审计国有金融机构和国有企业的资产、负债、损益，审计国家建设项目，审计农业、教育、社会保障基金等。它的范围包括所有的国有资产，包括国家银行，也包括财政部门。凡是有国有资产的部门和单位，审计机关都有权对它进行审计，而且并不一定是发生案件才进行审计，它是一种经常性的工作。审计的结果可能证明你这个单位是执法很好的单位、信得过的单位，将受到表扬；审计的结果可能发现一些问题，但不到违法乱纪的程度，属于缺点、错误，可以及时予以纠正；也可能通过审计，发现有重大案件、违法乱纪行为；当然也可能是首先有了线索，再去进行审计。所以，一定要在全国树立起这样一个概念，审计是政府对经济的一种正常监督。审计署去审计是一件很正常的事情，不是使被审计单位感到很紧张，审计署来了，不知道出了什么大事，要转变这种观念。只要有国有资产的单位，都应该接受国家的审计监督。工作好的单位，也可以审计你。为什么《宪法》要规定审计机关直接归总理领导呢？无非就是要授予审计

部门这样一个权力。当然，我们仍要按照《审计法》进行审计。但现在有一个问题还没有解决，就是合资企业审计不审计？外国独资企业当然不在审计范围之内，如果是合资企业，合资的一方往往是国有资产，现在绝大多数、特别是比较大的，多属于国有资产，应该说这部分国有资产也在审计之列。随着国民待遇政策的实现，随着外资企业的增多，对中外合资企业监督的趋势应该加强，促使这些企业健康发展。今后我们主要不是靠优惠的政策来吸引外资，而主要是为外商提供良好的投资市场、投资环境，提供比较廉价、素质比较好的劳动力。现在看来，外资企业主要有三个问题：一是依法经营还是违法经营，有些外资企业造假账、骗取出口退税，搞假冒伪劣；二是职工权益问题。有些外资企业职工工资是拿得高一点，但工作和生活条件确实很差；还有一些没有执行《劳动法》，任意延长工作时间，而且在职工福利、劳动保险方面一概不负责任。这是一种原始剥削。要依法保护职工的权益，这个问题现在越来越突出。最近深圳又出现一个大的失火案，台商的一家工厂烧了，几十人受伤、死亡，现在案件还没查清。我们一方面要有钱给他赔，取得合法的利润，否则他也不来；另一方面也要保护职工权益，这个问题已提到议事日程。三是国民待遇问题。要求它和中国企业一样的待遇。有些方面它超过了，优惠了，但也有些方面还有不同的待遇。比如，我们过去有些平价物资，现在除了农业生产资料方面还有一些平价的东西，其他就没有什么了。但是，我看有些收费还不是同等待遇的（李贵鲜：飞机票、火车票都差不多了）。国民待遇的问题中一个重要内容是合资企业的产品是否符合我们的产业政策。国民待遇应当是双向的。

各级审计部门要认真贯彻《审计法》，全面加强财政、财务收支的审计监督。重点要抓好对本级预算执行情况和预算外资金管理、使用情况的审计。审查本级财政预算执行情况是一项新的工作，难度比较大，各级政府主管审计工作的首长，就是省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长，都要重视这项工作，切实加强领导。财政、税务、银行、海关等有关部门应当积极配合，自觉接受审计。老实说，没有他们的支持，审计工作根本审计不下去。特别是本级预算审计，还有“小金库”，如果没有市长、市委书记的支持，很难审计下去。为什么要搞财政预算审查，因为从王宝森案件来看，这方面的漏洞很大，这是很现实的问题。一方面我们财政收入占国民收入的比例很小；另一方面预算外资金比例很大。当然，预算外资金大部分还是用于经济建设，用于社会发展，但是有些预算外资金使用是很不规范的，相当一部分是搞了铺张浪费，甚至于违法乱纪。国务院准备尽快制定一个预算外资金管理条例，你们审计的时候，也有个

依据。但是我看主要是靠自觉性。在这里，特别对各级行政一把手提出要求，要支持你们的工作。

审计部门要进一步加强法制建设。要抓紧起草与《审计法》配套的一系列行政法规、规章制度，使我们审计工作的程序规范化，不能搞随意性，尽快实现审计工作的法制化、制度化、规范化。要严格审计执法，加大执法力度。对严重违反财经法纪的问题一定要依法严肃处理，决不能不了了之。触犯党纪、政纪、国法的，要分别移送纪律检查、监察和司法机关进行处理，追究有关领导和当事人的责任。我们的工作方法，在正常情况下是进行独立的审计，审计后根据不同的情况进行处理。但在实际执法过程中，如果有大量举报的案件，还有联合进行调查这样一个方法，可以提高查案的效率。对有些重大案件，往往是几个部门同时参与，同时采取行动，这样处理比较及时，打击比较有力。你们还要加强对内部审计机构和社会审计组织的指导和监督，促使他们在遵守财经法纪，改善经营管理，提高经济效益等方面发挥积极作用。

最近讨论过一个问题，现在地方政府要求对国税局进行审计。顾名思义，国家税务局是中央政府的机关，地方政府要求对国税局进行审查，合不合法程序啊？但是地方提出这个问题，说现在国税局有25%的共享税，我要对它进行监督，也是可以理解的。我们那天讨论了，目前暂时先这么办，对地方的国税局的审计，仍然由审计署或者它的派出机构来组织，但可以吸收地方审计部门参加。某个国税局办事不公，损害地方利益，你们也可以提出来。提出来以后，审计署及它的派出机构应该认真听取他们的意见，组织审查。

搞好审计工作的关键是加强审计队伍建设。经过多年的努力，我们的审计队伍已经有了一个良好的基础，在社会上的形象是好的。反正审计部门就是清水衙门，愿意在这里搞审计工作的人，就得有点献身精神、奉献精神。有的人爱钱，有的人爱权，有的人爱名，有的人四大皆空。名利都是身外之物，生不带来，死不带走。在不同的岗位上，能够为中华民族做点贡献，就是最大的乐趣，这是世界观的问题。世界观的问题解决了，队伍就有精神的力量。当然反过来说，我们也要为审计部门创造必要的工作条件和生活条件，至少现在有个办公楼了。前几年是租了一个旅馆，国家审计署在相当长时间内，在一个农民办的旅馆里办公。这也算是中国特色。现在情况有所改善，但是从根本上我们应该提倡奉献精神，在社会上树立一个比较公正、廉洁的形象。另一方面也要实事求是，秉公办事，不能把蚂蚁说成大象，那也经不起历史的考验。总之，实事求是，再加上自身廉洁，才能始终保持审计队伍在社会上有一个好的形象。

我们有很多方面需要学习，首先要学习邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论，学习市场经济知识。我现在考一考你们，什么叫社会主义市场经济？它的特点是什么，为什么要在市场经济前面加社会主义四个字呢？不一定都能答出来。象这些问题，基本的概念是要有的。现在看到社会上这么多腐败的现象、丑恶的现象，不公平竞争，收入差距扩大，于是有人就丧失了信心，就看不到光明的一面、前进的一面。象这样一些事情，在资本主义国家更多，特别是资本主义社会刚进入自由竞争的时期。现在的丑闻还少吗？前意大利总理和黑手党搞在一起，北约秘书长因受贿换了人，克林顿有“白水门事件”，韩国更不用说了，两个前总统都抓起来了，一下就贪污几亿美元。所以要看到腐败是在社会发展过程中出现的一种社会现象，问题是当政者、治国者对这些问题是什么态度。在生产力发展水平还不高的阶段，我们允许多种经济成分并存，这有利于就业，有利于社会发展。这个阶段国有经济要占主体地位，但国有经济在市场经济的原则乃至对外开放的情况下，也会受到外界的各种腐蚀。但是不应该因此而对我们的国家丧失信心。以江泽民同志为核心的党中央是很清醒的。我们搞的社会主义，不仅要有物质的文明，而且要有精神的文明。要通过一部分人、一部分地区先富起来，达到共同富裕的目的。我们的审计工作人员面对社会上丑恶的现象、不公正的现象，也应有一个清醒的认识，不要由此而丧失信心。同时，我们还要努力提高业务水平，现在搞审计恐怕也得懂点计算机了。有了计算机，有了现代科学技术知识，再加上业务知识，审计的水平就会提高。在政治思想方面，要自觉地做到艰苦奋斗，廉洁奉公，关心群众，勤政为民。要正己才能正人。

你们提出审计署和省级审计机构要设立举报中心，建立举报制度。实践证明，高检、高法以及中央信访办的举报制度都起到了一定的作用。这个问题由贵鲜同志和振乾同志来研究，提个方案报国务院。总的原则是事情该办，但不要因此而增加很多人员，搞一套官僚机构，要短小精悍，讲求实效。你们还提到要加强对环保资金、养老和失业保险基金的审计。环保经费为环保工作提供了一笔资金，这个钱会越来越多，按规定这个钱要列入专项，专款专用，不能用于别的。这几年我看你们提出这个问题，可能是有一部分环保基金被挪用了，去盖楼馆所了，这是不应该的，应当加强监管和审计。保险基金将来数量会越来越大，失业保险、养老保险，还有其他的一些保险，不是属于商业性的保险，而是属于社会性的保险。它有一个保值的问题。其实最简单的办法，就是存在银行里。象美国一些资本主义福利国家，手里面钱最多的就是这些保险基金，如退伍军人保险基金，手里掌

握大量财富，客观上需要保值，这就产生投机的心理，希望钱越滚越多。我们的保险基金有相当一部分用的不正当，要把这部分钱主要用于应该享受保险的那些人。但是现在养人太多，各种保险机构本身就花钱吃掉不少，当然也有挪用，等等。我们应该规定一个比例。关于审计这些基金的机构问题，也请你们同贵鲜同志商量一下。我现在没想好，因为养老保险基金究竟是属于国家财产，还是集体财产，很难说。

(李贵鲜：视同国有财产)。现在不是讲三个一点吗，国家一点，集体一点，个人一点，至少国家的一点是国有资产。

总之，希望你们在新的一年里，认真贯彻中央的方针政策，为严肃财经纪律，维护社会主义市场经济的正常秩序，保障改革和经济建设的顺利进行做出新贡献。

朱镕基副总理在中国注册会计师协会 全国特别代表大会上的书面讲话

(1996年6月5日)

今天，财政部、审计署隆重召开中国注册会计师协会全国特别代表大会，这是中国注册会计师协会和中国注册审计师协会实现联合后的第一次全国代表大会。我代表党中央、国务院，向大会表示热烈祝贺，并向辛勤工作的全国五万多名注册会计师和十几万从业人员表示亲切的慰问！

大力发展注册会计师事业，对建立社会主义市场经济体制，保障正常的社会经济秩序，维护国家和企业的权益，都起着十分重要的作用。在此，我提出三点希望和要求。

第一，注册会计师、会计师事务所和审计事务所必须切实履行对经济工作的监督职责。凡是法律、法规规定应当进行独立审计的业务，必须依法进行审计。企业的年度会计报表，包括国有企业的年度会计报表，要逐步实行注册会计师审计制度。注册会计师和事务所必须坚持独立、客观、公正的原则，严格按照独立审计准则和其他执业标准的要求规范执业，严格依据国家有关法律、财务会计法规的规定，审查企业的经济活动和相关的会计记录。对于被审计单位存在的各种违法行为以及财务会计信息的疏漏、虚假和错误，要依据独立审计准则的要求坚决予以揭露。违规执业或者通同作弊的，要依法追究责任。

第二，各级注册会计师协会应当在统一法律规

范、统一执业标准、统一监督管理的基础上，切实履行对注册会计师、事务所的服务、监督、管理、协调的职能。要大力开展注册会计师培训，提高注册会计师的政治素质、业务能力和职业道德水准，努力培养一批具有国际水平的注册会计师。要积极创造条件，加快事务所的合并、联合、建立一批规模大、信誉好、水平高的事务所。要加强对注册会计师和事务所的业务监督检查，争取在较短时间内，注册会计师的执业质量有较大提高。对于违反国家法律、法规，不按照执业标准执行业务和出具报告的注册会计师、事务所，要严格检查、严肃处理。对知法犯法、明知故犯的，协会应取消其执业资格。

第三，财政、审计部门要积极为注册会计师、事务所规范执业创造条件，要提出具体措施，努力改善注册会计师的执业环境。严格禁止任何部门、单位和个人非法干预注册会计师正当执业，严格禁止对注册会计师揭露违法行为施加影响。财政、审计部门要依法对注册会计师协会进行监督、指导，加强注册会计师协会的建设，充分发挥行业协会的自律作用。按照法律规定，把对注册会计师、事务所的日常监督管理任务，交由注册会计师协会去完成。

最后，预祝大会取得圆满成功。