刘家义：适应新常态 践行新理念 更好地履行审计监督职责

泉州市审计局 [2016-01-29] 【字体： 大 中 小 】

——在全国审计机关深入学习贯彻党的十八届五中全会精神电视电话会议上的讲话

刘家义

（2016年1月28日）

|  |
| --- |
|   |

同志们：

今年是“十三五”开局之年。如何做好新形势下的审计工作，不久前召开的全国审计工作会议已经作出全面的安排部署。能不能实现“十三五”审计工作目标，完成安排部署的各项工作任务，更好地发挥审计作用，关键在于能不能把中央的精神吃准吃透，把审计工作面临的形势任务搞清搞明，把中央的要求落实落靠。这次电视电话会议的主要任务，就是对进一步深入学习领会、贯彻落实五中全会精神、习近平总书记系列重要讲话精神、中央经济工作会议精神和李克强总理对审计工作的重要指示，提高认识、创新理念、转变思维、聚焦重点，进行再动员、再部署。重点讲三个方面的意见：

**一、深入学习、深刻领会，更好地认识新形势新任务新要求**

我们常说，明大势才能谋大事。我国经济经历了30多年的高速增长，特别是跨过新世纪的第一个10年后，经济发展的环境、特征、动力都发生了深刻变化。党的十八大召开后不久，中央作出我国经济发展处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的重要判断。2014年5月，习近平总书记在河南考察时首次提出我国经济发展进入新常态的科学论断。随后，总书记在亚太经合组织（APEC）工商领导人峰会和中央经济工作会议上，对经济发展新常态作了进一步阐释。在2015年10月召开的党的十八届五中全会上，总书记论述了经济发展新常态的科学内涵，提出了五大发展新理念；在年底召开的中央经济工作会议上，又明确要加快供给侧结构性改革、落实五大重点任务。最近，习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班上发表了重要讲话，就学习贯彻五中全会精神提出明确要求，并对经济发展新常态、五大发展新理念、供给侧结构性改革等重大问题作了系统、全面、深入的阐释。从“三期叠加”到新常态，到五大发展理念，再到供给侧结构性改革，构筑起一个紧密衔接、一脉相承的逻辑体系，是对我国当前所处历史方位的新认识，是对我国经济发展规律的新把握，是对我国经济发展路径的新探索。这个逻辑体系不仅体现了从理论到实践、从认知到行动的有机统一，更是马克思主义中国化的最新成果，是中国特色社会主义理论体系的最新发展，是21世纪中国版的马克思主义政治经济学。我们一定要深入学习领会，把学习贯彻五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神与贯彻落实中央下发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件结合起来，把落脚点放到充分发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用上，做到认识到位、行动自觉、步调一致。

（一）认识新常态、适应新常态、引领新常态是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。经济发展新常态是基于我国发展阶段的科学判断，具有丰富而深刻的内涵，绝不是一句口号、一个标签。我们必须深刻认识经济发展新常态新在哪里、常在何处、有何特征，才能使我们的各项工作有的放矢、更有针对性，才能更好地发挥审计作用。

一是对新常态怎么看？这是一个基本问题，也是一个重大问题。通过对新常态的深刻认识，理性把握，辩证分析，准确判断，要看出自信心，充分看到我国经济发展长期向好的基本面没有变，经济韧性好、潜力足、回旋余地大的基本特征没有变，经济持续增长的良好支撑基础和条件没有变，经济结构调整优化的前进态势没有变，我国仍然处于大有可为的战略机遇期，我们对中国经济的未来要充满信心。要看出危机感，新常态下经济发展面临速度换挡、结构深度调整、新旧动能转换的若干节点，潜在增长率下降趋势短期难以避免，有些新矛盾新问题和潜在的风险会逐渐浮出水面，难免会有“短痛”和“阵痛”。要看出定力，这些重大的阶段性特征是波浪前进中的新曲面、螺旋上升中的新弯道，完全符合事物发展规律，我们要保持战略上的平常心，不能乱了阵脚。要避免认识误区，新常态不是一个偶然事件，而是一个客观状态，是我国经济发展向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进的必经过程，不能简单地以“好”或“坏”来评价认识；新常态不是一个箩筐，不能把所有的问题都往里装，不能把所有负面的东西都归因于新常态；新常态更不是一个“避风港”，不能把它当作不作为、不想为、不能为的借口和挡箭牌。

二是新常态下干什么？对这个问题，一些同志可能感到很迷茫。那么，新常态下到底要干什么？就是要贯彻落实中央系列重大决策部署。具体地说，党的十八届三中全会提出了336项改革任务和举措，四中全会提出180多项，五中全会又提出了若干项。根据这些任务和措施，中央陆续出台了一系列改革性制度文件。这些都是审计机关和审计人员要学习的重要内容，是审计工作的根本遵循，也是审计监督要全力促进和保障落实的重点。我们必须准确把握这些新变化，加紧锻造新能力，尽快适应新常态，努力实现新作为。

三是新常态下怎么干？认识、适应、引领新常态，关键是解决“怎么干”的问题。经济发展进入新常态，党领导经济工作的观念、体制、方式方法也在与时俱进。中央经济工作会议提出的“十个更加注重”，可以说是引领新常态的方法论、实践论，包括：推动经济发展，要更加注重提高发展质量和效益；稳定经济增长，要更加注重供给侧结构性改革；实施宏观调控，要更加注重引导市场行为和社会心理预期；调整产业结构，要更加注重加减乘除并举；推进城镇化，要更加注重以人为核心；促进区域发展，要更加注重人口经济和资源环境空间均衡；保护生态环境，要更加注重促进形成绿色生产方式和消费方式；保障改善民生，要更加注重对特定人群特殊困难的精准帮扶；进行资源配置，要更加注重使市场在资源配置中起决定性作用；扩大对外开放，要更加注重推进高水平双向开放。落实到审计工作中，我们就要以“十个更加注重”为标尺。对不符合“十个更加注重”标尺的，要切实纠正；对符合这个标尺的，要大力促进。比如，对放水漫灌强刺激、盲目扩建新城区、行政过多干预资源配置等现象，我们要客观揭示和反映，坚决查处、推动问责；对适时变通、千方百计地促进科技创新、发展实体经济、推动精准扶贫脱贫、保护生态环境等行为，要积极鼓励和促进。

四是新常态下怎么办？能不能遵循大逻辑，能不能进入新状态，能不能有新作为，关键在于能不能迅速适应和转变思维方式，这对广大审计干部是一个重大考验和严峻挑战。目前，我们对传统的审计思路和模式都很熟悉了，使用起来也得心应手，但对于新常态下的新要求，有些审计人员可能会觉得比较陌生，老办法不能用，新办法不会用，不会为、不善为；有的面对新的形势迷惘、畏难，不愿为、不敢为；还有的在行动上自觉不自觉地与新常态的要求逆向而行、背道而驰，自己却还浑然不知。大家一定要认识到，审计是监督和检查别人的，如果审计人员的理念、思路和方法不对，不仅会把审计工作带进死胡同，更可怕的是可能影响审计对象去创新、去发展，不利于改革发展。我们一定要转变思维、改变观念、及时充电、补课补脑，切不可坐着等、站着看、总抱怨、慢吞吞、“庸懒散”。

（二）五大发展理念是适应经济发展新常态的重大理论和实践创新。在我们党的历史上，每一次思想的解放、每一次发展理念的创新，都推动了发展的新跨越、开拓了发展的新境界。五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，凝聚着我们党对经济社会发展规律的深入思考，是面向未来的深远谋划。我们必须准确理解把握，切实树立和践行。

一是要全面完整地理解五大发展理念。五大发展理念是一个有机完整的体系，是新常态下解决我国调结构、转方式进程中的主要矛盾、根本问题和发展短板的本质要求，是实现“十三五”时期发展目标、全面建成小康社会的根本要求。五大发展理念系统回答了新常态下实现什么样的发展、怎样发展的重大命题，是破解当前和今后一个时期发展难题的总钥匙，一定要全面理解和把握，切不可割裂开来，偏废任何一方。

二是要深刻准确地把握五大发展理念的内在逻辑。五大发展理念是相互贯通、相互促进的具有内在联系的集合体。创新发展为首，着眼于解决发展动力问题，是牵动发展全局的“牛鼻子”；协调发展是制胜要诀，着眼于解决发展不平衡的问题，既是发展手段又是发展目标，还是评价发展的标准和尺度，是发展两点论和重点论的统一，是发展平衡和不平衡的统一，是发展短板和潜力的统一；绿色发展着眼于解决人与自然和谐问题，核心在于推动形成绿色发展方式和生活方式，协同实现人民富裕、国家强盛、中国美丽；开放发展着眼于解决发展的内外联动问题，是主动顺应经济全球化潮流、更好把握国内国际两个大局的必然要求；共享发展着眼于解决社会公平正义问题，是坚持以人为本、践行发展以人民为中心、走共同富裕道路的重要体现，也是社会主义的本质要求。

三是要深学笃用、贯彻落实五大发展理念。五大发展理念集中体现了今后五年乃至更长时期我国的发展思路、发展方向和发展的着力点，深刻揭示了实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的必由之路。我们要以新理念把握引领新常态，真正做到崇尚创新、注重协调、倡导绿色、持续开放、推进共享。我们要善学善用、深学笃行，不仅要运用五大发展理念来指导审计事业发展，更要通过发挥审计的监督和保障作用，推动五大发展理念在经济社会发展各个领域落地生根，变成普遍实践。

（三）推进供给侧结构性改革是贯彻五大发展理念的着力点。当前，贯彻五大发展理念，就是要推进供给侧结构性改革。理解供给侧结构性改革，应把握好以下三点：

一是供给侧结构性改革的本质内涵是什么？具体到我们国家来看，供给侧结构性改革不仅是一个经济学术语，还是一个政治经济学术语，具有深刻的思想内涵。我们可以从“供给侧”+“结构性”+“改革”这样一个公式来理解，其切入点和着力点是供给侧，其内容特征是结构性，其核心是改革。简而言之，供给侧结构性改革就是要从供给侧入手，用改革的办法矫正供需结构错配和要素配置扭曲，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，使供给和需求在更高水平、更深层次实现新的平衡。其精髓在于用改革的办法推进结构调整，用创新的力量打造动力引擎，让各种生产要素的活力竞相迸发，提高全要素生产率，其基本逻辑就是要“创造新供给，培育新需求”。可以说，供给侧结构性改革既强调供给又关注需求，既突出发展社会生产力又注重完善生产关系，既注重发挥市场的决定性作用又要求更好发挥政府作用。

二是为什么要搞供给侧结构性改革？观察问题，要看全貌，更要看到矛盾的主要方面；要看到病症，更要找准病因病根。当前，我国经济发展面临的不仅有总量性、周期性问题，更有结构性、长期性矛盾，两者交织并存、相互掣肘，其中结构性矛盾更为突出，主要矛盾就是供给与需求不匹配、不协调、不平衡，且矛盾的主要方面不在需求侧，而在供给侧，矛盾的根源则在于体制和机制障碍。供给体系总体上呈现中低端产品过剩、高端产品供给不足的状况，或者说是在新的需求状态下的产品供给不足，同时不少消费品供给规模有余而品质不足。只有在适度扩大总需求和调整需求结构的同时，着力加强供给侧结构性改革，才能实现由低水平供需平衡向高水平供需平衡的跃升。可以说，推进供给侧结构性改革是抓住了问题的关键，扭住了发展的重点，拎起了“衣领子”、牵住了“牛鼻子”。

三是怎么推进供给侧结构性改革？供给侧结构性改革是个新课题，必须坚持系统思维，用好辩证法。简言之，就是要从供给侧和需求侧两端发力推进结构性改革，释放新需求，创造新供给，形成供给与需求良性互动、高效对接的增长动力机制。一方面要加快培育新动能，打造新引擎；另一方面，要用好市场倒逼机制，改造提升传统动能，加快经济发展新旧动能的转换。从根本上来说，就是向改革要动力，向结构调整要助力，向创新要潜力。推进供给侧结构性改革，还要配套实施好“五大政策支柱”，即宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底。宏观政策要稳，就是要为结构性改革营造稳定的宏观经济环境；产业政策要准，就是要准确定位结构性改革方向；微观政策要活，就是要完善市场环境、激发企业活力和消费者潜力；改革政策要实，就是要加大力度推动改革落地；社会政策要托底，就是要守住民生底线。这五大政策是整体融合、有机结合、相互配合的统一体，目的就是为供给侧结构性改革的顺利推进营造良好的环境和条件。

（四）五大任务是针对当前经济形势和发展需要的重要举措。中央经济工作会议提出，贯彻落实五大发展理念，推进供给侧结构性改革，就是要在适度扩大总需求的同时，抓好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大重点任务，提高供给体系的质量和效率。

一是要深刻认识五大任务的重要性和艰巨性。五大任务是推进供给侧结构性改革的具体体现，就是要扩大有效供给、去除无效供给，消化无效产能、培育崭新动能，盘活过剩产能沉淀的劳动力、资本、土地等生产要素，淘汰“僵尸企业”，让生产要素从低效率领域转移配置到高效率领域，让经济发展获得新的动能。这五大任务可以说是五块“硬骨头”，但都必须啃下来，因为只有化解产能过剩，才能为优化供给结构腾挪空间；只有化解房地产库存，才能稳定房地产市场、形成良好预期；只有降低杠杆，才能防范金融风险，坚决守住不发生系统性和区域性风险的底线；只有降低企业成本，才能让企业轻装上阵、激发活力；只有补短板，才能做到让发展惠及全体人民，增强发展的协调性。

二是要充分看到五大任务的整体性和特殊性。五大任务是一个系统设计，要着力在“优化存量、引导增量、主动减量”上下功夫。从长期看，各项任务都有利于增强发展的动力和后劲；但从短期看，不同任务之间又具有“对冲”作用或掣肘，关键在于把握好“度”。因此，五大任务总体上应全面推进，但落实到一个地区一个部门，就要因地制宜，聚焦重点。这个思路也适用于审计工作，就全国而言，这五大任务都是我们审计中必须全面关注的，同时也要注意根据不同地区经济社会的实际情况、发展条件，不同部门的法定职责、事权和责任清单，把握好不同的重点，更好发挥审计实效。

三是要注重把握五大任务的针对性和操作性。抓好五大任务，要高度重视战略与战术、治标与治本的结合，战略上要坚持稳中求进、把握好节奏和力度，做好打持久战的准备，敢于经历痛苦的磨难，适当提高换挡降速容忍度，先筑底、后回升；战术上要抓住关键点，抓好五大任务的关键环节，精准发力，逐个突破，既要有绵绵用力、久久为功的韧劲，也要有立说力行、立竿见影的狠劲，确保有效供给能力不断提高，财政金融风险得到释放。

**二、适应形势、突破框框，切实形成新理念新方式新机制**

审计机关认识新常态、适应新常态、引领新常态，关键是要把五中全会和中央经济工作会议精神，特别是习近平总书记系列重要讲话精神、李克强总理对审计工作的重要指示学习好、理解好、贯彻好，真正落实到审计工作中，真正成为审计工作的标准和尺子。在去年底召开的全国审计工作会议上，我们提出，审计机关要适应新形势新任务新要求，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加大改革创新力度，自觉服从经济社会发展大局，围绕党和国家工作中心开展工作。强调要切实把握好依法审计、鼓励创新、推动改革3大原则，明确了坚持15个“凡是”和完成好8项任务的要求。

总体上看，近年来特别是党的十八大以来，各级审计机关能够按照审计署的统一部署要求，积极适应经济社会发展变化需要，适时调整工作思路和审计重点，取得了积极成效。2013年，在深入学习贯彻党的十八大精神基础上，我们提出审计工作要紧扣科学发展这一主题主线，围绕提高经济增长的质量和效益这个中心，全面履行审计监督职责，更加注重反映总体情况，揭示深层次问题，分析根本原因，从体制机制制度层面提出建议，为深化改革、制定政策、完善决策、强化管理、健全制度提供及时准确的信息和依据，着力推进改革、促进发展、维护民生、揭示风险、查处案件、强化问责，更好适应我国发展战略机遇期条件和内涵的根本变化，推动中央政策措施的贯彻落实和国家治理的完善，在更高层面发挥审计监督的作用，为经济持续健康发展和社会和谐稳定作出更大贡献。2014年，深入学习贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，我们提出审计工作要紧紧围绕反腐、改革、发展，以监督检查财政财务收支的真实合法效益为基础，着力反映公共资金使用、公共权力运行和公共部门履职尽责情况，促进理好财、用好权、尽好责；着力揭露重大违法违纪问题，促进党风廉政建设和反腐败斗争；深入揭示体制机制制度性问题，推动深化改革和制度创新；及时反映经济社会发展中的突出矛盾和风险，维护国家经济安全和服务可持续发展，充分发挥国家利益捍卫者、经济发展“安全员”、公共资金守护者、权力运行“紧箍咒”、反腐败“利剑”和深化改革“催化剂”的作用，为推动完善国家治理和实现可持续发展作出积极贡献。2015年，深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，我们提出要从审计财政财务收支的真实性、合法性、效益性入手，紧紧围绕“反腐、改革、法治、发展”，突出审计重点，加大审计力度，提高审计实效，坚持一手抓重大违纪违法、重大损失浪费、重大风险隐患、重大履职尽责不到位等问题的查处，一手抓促进深化改革、推进法治、提高绩效，切实做到“六个贯穿始终”，即把维护人民群众根本利益贯穿始终，把推动依法治国贯穿始终，把促进深化改革贯穿始终，把推动政策落实贯穿始终，把维护国家经济安全贯穿始终，把推进反腐倡廉建设贯穿始终，用“反腐”、“改革”的双引擎，驱动“发展”这艘巨轮在“法治”的航道上行稳致远。特别是自2014年8月以来，按照国务院部署要求，我们先后印发《关于切实发挥审计监督作用促进经济平稳健康运行的若干意见》《关于进一步加大审计力度促进稳增长等政策措施落实的意见》等6个文件，国务院办公厅专门下发稳增长促改革调结构惠民生防风险政策措施落实跟踪审计工作方案，审计署在中央预算执行审计和其他财政收支审计工作报告以及其他审计报告中，向国务院等有关方面提出促进经济平稳健康运行相关建议20多次。各级审计机关认真履行审计监督职责，在推动中央重大政策措施贯彻落实、推动财政资金统筹使用、加强对权力运行的制约监督、维护国家经济安全、推动保障和改善民生、推动资源环境保护、促进反腐倡廉和推进深化改革等方面发挥了积极作用。

但从近期各地、各单位上报的审计报告、审计信息材料以及调研了解的情况看，仍然有少数审计机关和部分审计人员陷在老套路、老框框中，工作思路陈旧、思维方式僵化、审计方法落后，能力不足、作风不实、效果不好等问题较为突出，与强化审计监督、推动改革发展的目标不相符。归纳起来，这些问题主要表现在：一是有的处理问题不科学，思维方式不适应。主要是有的审计人员没有做到历史地、辩证地、发展地看待和处理问题，看问题停留在表象，就事论事，或者延续惯性思维、死抠条文，没有深入分析条文符不符合改革的大趋势、是不是有利于创业创新。二是有的学习研究不到位，业务素质不适应。主要是有的审计人员对改革的新精神新进展不学习、不了解、不研究，有的对被审计单位的创新性做法认识不到位、不适应，有的不深入研究政策措施出台的背景和目的，审计反映问题、提出建议的角度与改革方向不完全相符。三是有的审计实施不深入，履职能力不适应。主要是有的审计人员不认真执行审计工作方案和指导意见，也不认真研究分析被审计地区、部门的实际情况和特点，审计切入点不准确，反映问题的角度不准确、力度和深度不够。四是有的举止言行不文明，工作作风不适应。主要是有的审计人员不注重与被审计单位和有关方面沟通协调，不注重多方面了解情况，不能依法依纪依规、依事依情依理地与被审计单位交换意见，还有个别人员口大气粗。习近平总书记多次强调，“权力是人民赋予的”。审计的权力也一样，是人民赋予的，党中央、国务院把职责授予我们，我们一定要心存敬畏，依法独立行使审计监督权力。要认识到，权威不是靠文件写出来的，也不是靠上级领导给我们竖起来的，更不是靠耍出来、横出来，靠口大气粗说出来的。权威来自于哪里？权威来自于我们个人的修身养性，是靠人格魅力建立起来的；权威来自于工作实践，是靠实干拼出来的。

理念决定思路，思路决定出路。上述这些问题，归根到底是审计理念不适应。在当前形势下，审计机关必须认识新常态、适应新常态，树立科学审计理念，转换思维方式，革新思想方法，因势而谋、因势而动、因势而进，才能更好地依法履行审计监督职责。

（一）坚持依法审计，做到应审尽审、凡审必严。依法审计是审计机关必须坚持的基本原则。依法审计，也就是我们反复强调的审计职责权限法定、审计程序法定、审计方式法定、审计标准法定、审计保障法定。我理解，依法审计包括3个层面。第一，审计监督权是法律规定的，审计对象和审计范围必须依法确定。第二，接受审计监督是法律要求的，属于审计监督范围的单位、项目和资金必须依法接受监督。第三，审计行为是受法律约束的，审计人员履行审计监督职责必须依法独立。依法审计又是一个动态过程，在保持本质和内核稳定的前提下，更要适应形势和实践的发展变化，做到依法审计与实事求是、客观公正的统一。当前，坚持依法审计，应当解决好以下几个问题：

一是解决好依什么法的问题。党的十八届四中全会决定指出，坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所在、幸福所在，是全面推进依法治国的题中应有之义。执行党的路线方针政策是坚持党的领导的根本要求。当前，在经济发展新常态和全面深化改革的大背景下，我国经济社会各领域正处于深度变革之中，实现党的政策和国家法律的互联互动，使党的主张成为国家意志，不断健全完善各项法律法规是深化改革的重要目标。相对于经济社会发展形势变化和党中央、国务院作出的重大决策部署，法律法规通常具有滞后性，其健全完善需要一个过程。目前有些法规特别是部门规章已经不适应经济社会发展需要，如与盘活存量、加强财政资金统筹的要求相比，有关预算收入专款专用、法定挂钩事项、专项转移支付等制度规定未及时调整，有些方面还存在简政放权给地方“松了绑”、专款专用对发展“留着绊”的矛盾现象；有些法规和部门规章本身就“埋着钉子”、“留着尾巴”。因此，审计机关和审计人员一定要处理好严格依法与实事求是的关系，在遵循宪法和基本法律法规的基础上，要以是否符合中央决定精神和重大改革方向作为定性判断事物的标准。对于行政法规、部门规章、地方性法规，符合十八届三中、四中、五中全会精神，符合习近平总书记系列重要讲话精神的，我们要坚决依照执行。反之，不仅不能生搬硬套，而且要提出意见建议，促进及时修改完善，切不能拿着一些不符合改革发展要求的法规制度去条条对比、斤斤计较，更不能片面地以一些不合时宜的规章为审计的依据。

二是解决好怎么依法的问题。坚持问题导向是审计的基本要求。我们坚持“两手抓、两手硬”，发现问题、揭示问题是基础。审计中，要围绕权力运行和责任落实两个重点，严肃查处重大损害国家和人民利益、重大违纪违法、重大履职不到位、重大损失浪费、重大环境污染和资源毁损、重大风险隐患等问题。对重大违纪违法问题，要重点查处以权谋私、贪污腐败、行贿受贿、化公为私，为特定关系人输送利益，骗取国家财政资金等问题；对重大履职不到位问题，要重点查处对党中央、国务院重大政策措施落实不力，上有政策、下有对策，有令不行、有禁不止，阳奉阴违等问题，特别是对一些领导干部违反中央“八项规定”精神和国务院“约法三章”，违反廉洁从政、廉洁从业规定，徇私舞弊、中饱私囊、失职渎职等，要始终坚持“零容忍”，坚决查处。

具体到审计项目来看，也要坚持依法审计、突出重点。如，在财政审计中，要重点揭示政府债务方面存在的重大风险隐患，以及可能导致的区域性财政、金融风险；重点查处骗取、套取、贪污、侵占国家财政资金，权钱交易，为特定关系人谋利，其中在查处骗取、套取国家财政资金的问题时，既要把着力点放在骗取、套取的单位或个人上，更要放在揭示管理部门、公职人员不作为、严重失职渎职甚至内外勾结、相互串通上；还要重点查处违反中央“八项规定”精神、违规列支“三公”经费和会议费，以及不作为、（下转三版）（上接二版）慢作为、乱作为造成财政资金长期闲置以及重大损失浪费、低效无效、侵害人民利益等问题，对任何地方或单位以“打酱油的钱不能买醋”等为借口拒不整合财政资金的，也要坚决查处、坚决曝光，坚决推进改革、整合，发挥财政资金的使用效益。在金融审计中，要重点查处非法集资、地下钱庄，内外勾结骗取银行贷款、转移信贷资金，以及借创新产品、创新工具之名进行非法活动，包括操纵市场、欺诈上市、内幕交易等违法犯罪行为；要关注金融资产质量，维护金融市场安全，包括信贷外汇、票据证券、互联网金融等。在企业审计中，要重点查处国有企业资产负债损益不真实问题；重点查处执行“三重一大”制度中的重大违纪违法问题，包括境内外重大投资决策、重大股权交易、重大资本运营等存在的问题；重点揭示企业运营中的风险隐患，以及企业领导人员廉洁从业方面存在的问题。在资源环境审计中，要重点查处土地、矿产资源等国有资源出让、使用过程中，管理部门、公职人员滥用职权、权力寻租、搞权钱交易，以及倒买倒卖、为不法分子大开绿灯，谋取非法利益等问题；重点查处矿产资源等国有资源开发利用过程中的重大安全隐患、破坏生态环境、造成环境污染等危及人民利益问题；重点查处在资源环境整治等项目中，骗取国家财政补贴等各种专项资金、克扣征地拆迁补偿资金问题。

三是解决好怎么用法的问题。对审计而言，发现问题只是第一步，还要查源头、查原因、查责任、查后果，对发现的问题进行由表及里、由点到面的综合分析，审慎做出结论和处理。要注意处理好几个关系：首先，要处理好故意与过失的关系。对审计发现的问题，要在落实责任主体的基础上，认真分析是主观故意，还是工作上的过失。对主观故意引致的，要毫不姑息、坚决查处；对工作过失造成的，应当具体问题具体分析，谨慎处理；如果是上级规定不明确或制度过时、不符合实际，被审计单位不得已采取变通举措产生的问题，应当针对这些制度规定重点揭示和反映。其次，要处理好不会与不为的关系。比如，对贯彻落实中央重大政策措施中的不作为、慢作为问题，要分析是被审计单位和人员主观上消极松懈、不愿作为，还是认识和适应新常态有个过程、不会作为，或者是受到不符合改革发展要求的旧的法规制度等客观因素的限制、阻碍而不能作为，不能一概而论，把不作为的帽子一扣了之。第三，要处理好个人与集体的关系。比如，对审计发现的重大违纪违法问题线索应当查深查透，同时要分析判断是个人问题还是集体违纪违法违规，不能因为一些个人的违纪违法问题就对被审计单位全盘否定，也不能因为查处违纪违法问题而影响单位正常运转、企业正常生产经营等，要用法律的手段为经济社会健康发展提供有力保障。

（二）坚持鼓励创新，促进培育发展新动力。习近平总书记指出，抓住了创新，就抓住了牵动经济社会发展全局的“牛鼻子”；抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。我们讲审计坚持鼓励创新，一方面是审计自身在思想观念、技术方法、组织方式等方面不断开拓创新；另一方面是审计要解放思想、与时俱进，大力支持、促进和推动改革发展中的积极探索与创新举措。

一是要有保护新生事物的强烈意识。新生事物的出现，必然是对习惯做法、传统模式、现有制度的突破、超越甚至是颠覆。面对新生事物，一般有两种态度，一种是一句“不合规矩”，便不问青红皂白、一棍子打死；一种是细心观察、谨慎研判，对符合改革总体方向的，小心呵护其成长壮大。我们应当如何选择？答案是显而易见的。当前，经济社会发展进程中新生事物层出不穷。对待新生事物，审计人员切不可固守老思路、老办法，不能简单套用原有的制度规定来衡量判断。

二是要有认识发现创新的战略眼光。我们讲，对发展中的积极探索和创新举措，凡是有利于调结构、补短板、化解产能过剩的，凡是有利于降低企业成本、提质增效的，凡是有利于化解房地产库存的，凡是有利于扩大有效供给的，凡是有利于防范化解金融风险的，要坚决促进总结完善，大力推进形成新的制度规范。这几句话应该说得很明白，但实际执行中需要审计人员多方考量。这是因为，新举措、新办法有很多还处于实施或试行中，结果和效果尚未完全显现，怎么才知道是否有利于这个、有利于那个呢？这就需要我们加强学习研究，提高分析研判的能力。一方面，要加强对政治、经济、科技、文化等领域最新知识的学习，加快知识更新储备，提升专业素养；另一方面，更重要的是要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，深入学习研究中央重大政策措施的内容、背景和目的，深刻领会和把握改革方向，了解相关改革的最新进展等。只有这样，才能真正辨别和支持那些符合改革方向的创新举措。比如讲到的PPP模式，如果审计人员对PPP是什么、为什么、怎么搞都不了解，是不可能作出客观公正地作出判断的。

三是要有包容创新试错的良好心态。习近平总书记讲到，在经济高速增长时期，大家习惯于一种干法，很适应，很顺手；进入新常态了，一些同志不知道怎么干为好了，就像改革开放初期，大家习惯于旧的计划经济套路，对农村联产承包责任制、乡镇企业异军突起、扩大对外开放等一度也无所适从，经过一段时间探索实践，我们的同志就适应了。同样，创新也有一个探索尝试、厚积薄发的过程，可能会产生一些不可预知的风险乃至失败。中央指出，要激发基层首创精神，鼓励和允许地方对中央改革方案进行差别化探索，鼓励干事，宽容失误。我们要按中央要求，把先行先试与明知故犯的违纪违法行为区分开来，把探索性试验中的失误同我行我素的违纪违法行为区分开来，把推动发展的无意过失同谋取私利的违纪违法行为区分开来。对审计中发现的一些创新事项，尽管成效预期还不是很明朗，甚至出现一些暂时性的失误或失败，只要不违背改革的大原则、大方向，就要推动改进完善，推动形成容错机制，千万不能轻率下结论、打板子。

（三）坚持推动改革，促进体制机制制度完善。在经济发展新常态下，我们要更加深刻地理解改革、把握改革，更加主动地适应改革、服务改革。

一是要正确理解和把握深化改革的基本特征。30多年来，我国改革开放由浅入深、由易到难、逐步深化，破解了许多影响和制约发展的重大难题，但仍有一系列深层次矛盾和问题尚未得到根本解决。而且，随着国际国内形势深刻变化，我国发展又面临一系列新问题和新挑战。老问题新问题相互交织，国内国际因素相互影响，利益格局深刻调整，权利诉求纷繁复杂，迫切需要攻克体制机制上的顽瘴痼疾，突破利益固化的藩篱，系统性、整体性、协同性是新一轮改革的主要特征。面对这样一场深刻庞大、艰巨繁重的改革，中央提出了一系列新思想、新论断、新举措，明确了全面深化改革的指导思想、目标任务、重大原则，合理布局了深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图。我们要及时更新理念、调整思路、摆脱思维定势，学习好当代中国马克思主义政治经济学，以五大发展理念为引领，着力推进改革不断深化。

二是要围绕制度创新聚焦发力。当前，很多问题归根到底是体制机制制度跟不上形势发展变化需要造成的，创新完善体制机制制度是新一轮深化改革的焦点所在。审计机关要把促进制度创新作为各项审计的重要内容和目标，狠下功夫，及时揭示和反映不合时宜、制约发展、阻碍改革的制度规定，凡是制约和阻碍中央重大政策措施贯彻落实的，凡是制约和阻碍结构性改革推进的，凡是制约和阻碍创新创业、激发活力的，凡是制约和阻碍简政放权、政府职能转变的，凡是制约和阻碍转型升级、提高绩效的，要坚决推动改进和完善。比如，审计中发现，中央财政对地方的专项转移支付实际包括300多个明细项目，适用300多项管理办法，其中超过一半管理办法中明确要求必须专款专用，同一类专项划分出的明细项目间资金也不得进行调剂，由此造成专项资金大量结余结转、长期闲置，不能统筹安排。对此，我们不仅提出了改革专项管理办法的总体建议，还以上述6个凡是为标尺，对每项管理办法进行深入分析，提出了立改废的建议，产生了积极效果。

三是要促进增强改革的系统性、整体性和协同性。要充分利用审计工作涉及面广、专业性强的优势，依托审计项目开展研究型审计。要以中央重大政策措施落实跟踪审计为主线，密切关注改革推进的力度和效果，加强对审计成果的综合利用和分析，重点关注各领域改革措施不配套、不衔接甚至相互矛盾、抵消等问题，及时揭示制约发展、阻碍改革的环节和方面，深入分析影响改革推进的根本性和深层次原因，积极提出对策建议，推动各项改革相互促进、整体推进、形成合力。比如，审计中发现，部分商事登记调整为后置审批所涉及的多部法律尚未修订，实行“先照后证”、“注册资本实缴改认缴”、“年检改年报”后，仍有数十部规章制度要求办理行业准入时提交验资、年检证明文件等。针对审计指出的问题，国务院明确2015年底前在全国全面推行“一照一码”登记模式，工商总局在完成涉及本部门法规规章修订的同时，进一步梳理出160多个需要其他部门修订或废止的规章和规范性文件，目前已完成修订80多个。

**三、完善机制、提高效率，更好地履行审计职责**

 适应新常态，践行新理念，必须进一步完善审计工作机制，加大审计力度，提高工作效率，确保各项工作顺利推进。在全国审计工作会议上，我们提出要强化队伍建设、制度建设、监督制约、统筹管理等几个方面。这里，再重点强调以下四点：

（一）加强学习领会，吃透中央精神。当前和今后一个时期，深入学习贯彻五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，是审计机关的首要政治任务。各级审计机关要高度重视，主要负责同志要率先垂范，先学一步，带动审计人员深入学、反复学。要认真组织开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育，坚持学深学透、融会贯通、学以致用，切实领会中央重大决策部署的战略意图和精神实质，更加有针对性地谋划和改进审计工作。

（二）突出审计重点，务求工作实效。要围绕去产能、去库存，促进传统产业升级改造；围绕改善民生和补短板，促进精准扶贫、精准脱贫等惠民富民政策落实；围绕降低企业成本，促进实体经济发展；围绕去杠杆和保安全，促进防范系统性和区域性风险。要继续加大对不作为、慢作为、假作为问题的揭示和反映力度，促进政令畅通，维护中央权威。要继续推动各级财政存量资金的盘活利用和合理配置，消除阻碍财政资金统筹使用的制度障碍，促进资金整合和有效使用。要继续加大对重大违纪违法问题的揭露和查处力度，促进反腐倡廉和惩治腐败。

（三）依法文明审计，维护审计形象。要把依法文明作为一项重要事项来抓、来整顿，始终谦虚谨慎、依法审慎、文明规范。在执行审计任务时，一言一行都要依法、文明，以理服人，千万不能以监督者自居、听不进不同意见；要讲究方法、讲究技巧，以相互平等的姿态、相互尊重的态度，多沟通、多商量，千万不能说话蛮横、瞧不起人；要加强自身道德修养，拿出点儒雅、亮出点风度、腾出点肚量、带出点气场，让审计结论更公允，让审计人员更有公信力。

（四）坚持从严从实，更加认真用心。毛主席讲，世界上怕就怕认真二字，共产党就最讲认真。习近平总书记多次讲，要踏石留印、抓铁有痕，要盯着办、马上办，这就是认真。我们讲坚定理想信念，应当从做事认真用心开始，做什么事只要认真用心了，就一定能做成、做好。我最近看了一些审计简报、审计报告和一些单位报的文稿，质量不是很高，有的甚至还有错字别字，这反映出的就是作风问题，反映出有些同志还存在应付了事、得过且过、敷衍塞责的情形。我已经向各位署领导、各位司局长提出了要求，以后报上来的任何文稿，达不到质量要求，第一次退回，第二次黄牌警告，第三次全署通报。各地上报的报告、信息等材料也要按这个要求执行。希望我们每一个环节都认真负起责任来。

同志们，我国正处在改革创新的伟大时代，我们必须深入学习领会中央精神，适应新常态、践行新理念，在以习近平同志为总书记的党中央领导下，更加有效地发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用，推动审计事业在新时期取得新的更大发展！