

GUO JIA SHEN JI

国家 审计



中国财政经济出版社

国 家 审 计

《国家审计》编写组 编著

中国财政经济出版社

国 家 审 计

<国家审计>编写组 编著

*

中国财经出版社 出版发行

(北京东城大佛寺东街 8 号)

北京市永乐印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 11.375印张 280 000字

1988年8月第1版 1988年8月北京第1次印刷

印数: 1—20 100 定价: 3.90元

ISBN7-5005-0375-X/F·0336

编写说明

本书是由原审计署科研培训中心，委托上海市审计学会编写的干部培训教材。

国家审计是相对于内部审计、社会审计而言的，本书取名《国家审计》试图从国家审计机关角度阐述我国社会主义审计的理论与实务。从本书所介绍的内容和方法上看，对从事内部审计、社会审计的工作人员也是适用的。

本书在审计理论方面力争反映中国现代审计的特点，吸收各地在审计学术理论方面的研究成果，使之适应社会主义国家经济发展和经济体制改革的需要，在宏观控制和管理上发挥作用。在审计实务方面力求反映各地审计部门近年来的实践经验，并适当吸收国外实务中的有益部分。

本书共分十七章，第一章至第四章着重阐述审计理论；第五章至第八章主要介绍审计方法；第九章至第十一章讲述分类审计；第十二章至第十七章分述专业审计。

本书由赵洪元、徐惠勇、徐文彬、顾福佑、顾濂溪、邬展通、劳树德、许建中、李达钊、王维鑫、李绍卿、朱镛、吴盛裕、张平之、张声和、袁凤歧、蔡元来、傅其浩、戴新民等同志共同编写。本书在编写过程中，承蒙上海市会计学会、上海会计师事务所、立信会计师事务所、上海审计事务所、立信会计专科学校、上海市金融研究所、建设银行上海市分行、上海市财政局、上海市审计局等单位 and 全国各地教学工作者及实际工作人员的大力支持，在此一并表示感谢。

由于审计在我国是一项崭新的工作，无论在审计理论研究，

还是在审计实践方面，都还在进行探索。本书所提出的一些理论和实务，可能不够完善，有的观点也不一定正确，竭诚希望广大读者批评指正。

《国家审计》编写组

1988年3月

目 录

第一章 审计的产生和发展	(1)
第一节 审计的起源.....	(1)
第二节 审计的发展.....	(2)
第三节 我国的社会主义审计.....	(10)
第二章 审计的基本特征和概念	(16)
第一节 审计的性质.....	(16)
第二节 审计的职能.....	(19)
第三节 审计的对象和任务.....	(22)
第三章 审计的工作原则和分类	(27)
第一节 审计的工作原则.....	(27)
第二节 审计工作的质量标准.....	(30)
第三节 审计的分类.....	(33)
第四章 审计的组织体系和审计人员	(40)
第一节 国家审计机关.....	(40)
第二节 部门、单位的内部审计机构.....	(45)
第三节 社会审计、会计组织.....	(51)
第四节 审计人员的素质.....	(55)
第五章 审计方法和审计证据	(59)
第一节 审计的基本方法.....	(59)
第二节 审计调查方法.....	(70)
第三节 现代化管理方法在审计中的应用.....	(73)
第四节 电算化技术在审计中的应用.....	(74)

第五节	审计证据	(76)
第六章	内部控制制度的审计	(82)
第一节	建立内部控制制度的基本原则和基本 内容	(82)
第二节	内部控制制度在经济管理和监督中的 作用	(91)
第三节	内部控制制度的审查和评价	(94)
第七章	审计的程序	(104)
第一节	审计的准备阶段	(104)
第二节	审计的实施阶段	(109)
第三节	审计的报告阶段	(113)
第四节	后续审计阶段	(120)
第五节	审计材料的立卷归档阶段	(122)
第八章	审计报告、审计结论和处理决定	(129)
第一节	审计报告	(129)
第二节	审计结论和处理决定	(132)
第三节	审计报告的其他形式	(132)
第四节	审计报告、审计结论和处理决定举例	(135)
第九章	企业财务收支审计	(141)
第一节	企业财务收支审计的目的和基本内容	(141)
第二节	固定资金运用和来源的审计	(144)
第三节	流动资金运用和来源的审计	(147)
第四节	专项资金运用和来源的审计	(157)
第五节	销售收入及产品成本的审计	(163)
第六节	利润和利润分配的审计	(172)
第十章	财经法纪专案审计	(178)
第一节	财经法纪专案审计的目的和任务	(178)
第二节	财经法纪专案审计的依据	(180)
第三节	违反财经法纪行为的表现形式	(182)

第四节	财经法纪专案审计的特点·····	(185)
第五节	财经法纪专案审计的程序与方法·····	(189)
第十一章	经济效益审计·····	(199)
第一节	经济效益审计的目的、任务和特点·····	(200)
第二节	经济效益审计的评价标准·····	(202)
第三节	经济效益审计的一般程序和要求·····	(210)
第四节	资金方面经济效益的审计·····	(213)
第五节	成本方面经济效益的审计·····	(221)
第六节	生产方面经济效益的审计·····	(226)
第十二章	财政预算执行情况审计·····	(233)
第一节	财政预算执行情况审计的目的·····	(233)
第二节	预算收支平衡的审计·····	(234)
第三节	预算收入的审计·····	(237)
第四节	预算支出的审计·····	(242)
第五节	预算外收支的审计·····	(246)
第十三章	金融审计·····	(248)
第一节	金融财务审计·····	(249)
第二节	信贷计划执行和执行结果的审计·····	(254)
第三节	各项贷款审计·····	(257)
第四节	外汇管理审计·····	(261)
第五节	保险业务审计·····	(265)
第十四章	商业审计·····	(268)
第一节	一般商品流通业务审计·····	(268)
第二节	粮食企业审计·····	(272)
第三节	外贸企业审计·····	(279)
第十五章	行政事业单位审计·····	(288)
第一节	行政事业单位审计的特点·····	(288)
第二节	行政事业单位收入的审计·····	(289)
第三节	行政事业单位支出的审计·····	(293)

第四节	行政事业单位的经济效益审计·····	(296)
第五节	行政事业单位的定期审计·····	(299)
第十六章	工程项目投资审计·····	(304)
第一节	基本建设工程项目投资的特点和 审计原则·····	(304)
第二节	投资规模的审计·····	(306)
第三节	项目可行性审计·····	(308)
第四节	投资效益的审计·····	(312)
第五节	年度财务决算审计·····	(320)
第十七章	世界银行贷款项目和中外合资企业 的审计·····	(327)
第一节	世界银行贷款项目的审计·····	(328)
第二节	中外合资企业的审计·····	(337)
第三节	联合国援建项目的审计·····	(352)

第一章 审计的产生和发展

第一节 审计的起源

“审计”这个名词，最早见于我国宋代，距今已九百多年。其实，审计作为一种社会的经济监督活动，是从人类有了社会经济活动之后，就在一定意义上存在了，只不过是名称不同而已。我国古代曾有“听”、“考”、“勾”、“比”、“磨勘”等名词。在国外，Audit的语源是从拉丁语Audire演变过来的，其原意是“听取”的意思；古罗马帝国也有“听取帐目报告”的话，都与我国周代的“听其会计”类同，这说明审计的发展在世界范围内具有共同的规律。

审计是在生产力发展到一定水平，财产所有权与管理权相分离的经济关系下，由于经济监督的客观需要而产生的。随着社会生产力的发展，剩余产品的日益增多，推动了私有制的萌发、产生和发展，出现了财产所有者和财产管理者。财产所有者将其财产委托（或授权）他人管理，他与受托（或受权）管理者之间就产生了一种财务关系，也叫经济关系。由于委托者不能亲自去审查和控制受托者的经济行为，于是需要委派（或授权）第三方面的关系人——审计人员去对受托者进行审核检查，以确定其是否认真地贯彻了委托者的意愿，忠实地履行了受托者承诺的经济责任，这就是审计的起源。最早的官厅审计，就是君主将其资源财产、粮秣赋税等财计大权委派所属官吏执掌，形成了委托（授权）与受托（受权）的经济关系，君主为了考察这些主管财计的官吏是否忠于职守，便需要设置专门机构、委派专职人员去进行

“钩考”，对侵犯皇室利益、贪赃枉法的官吏加以弹劾惩处，以维护王朝利益，巩固其统治地位。这种初始的审计思想和审计行为，是审计的雏形。

西方中世纪时代的庄园主、寺院长老、修道院长、地主豪绅、富翁贵族等财产所有者，他们同受托管理财产的总管、帐房或管家之间，同样存在着委托与受托的经济关系。为了监督受托者履行经济职责，同样地要依靠具有独立身份的第三方面的关系人——审计人员，去审核检查受托管理的责任者在资财收支结存中是否有弊端，帐目是否真实可靠，资财的保管是否安全完整。受托者也要求对其经济行为进行审查，以解脱自己的责任，表达自己的忠诚。中世纪后期，13世纪下叶，西方出现了合伙经营的企业组织形式，没有直接参加管理的合伙人，为了维护自身的利益，便委托第三者去审查合伙企业的帐目。这些，便是民间审计的开端。

第二节 审计的发展

一、我国审计的沿革

我国的政府审计源远流长，据《周礼·天官篇》记载，在2000多年前，周王朝由于最高行政首脑天官冢宰已不可能直接主持财计工作，因而设置了总揽财赋出入的“小宰”，主管财政监督的“司会”，主管簿书登记的“司书”等官职。并在“小宰”之下专设掌管监察与稽核工作的“宰夫”一职，负责对群吏的财物出入就地行使稽察权，“考其出入而定刑赏”，这是我国官厅审计的雏形。官府财物收支报告，要经过司会和小宰互相“钩考”（即审核）后，再上报冢宰，冢宰把年度财政收支上报周王，称为“受计”。由帝王亲自听取、审查财政会计报告，称为“上计”。这套国家财政管理与监督体制，对以后我国历代封建

王朝有深远影响，在世界审计发展史上也具有重要地位。

秦、汉承袭周王的“受计”方法，由御史大夫（后改为大司空）行使财政监察大权，从中央到地方设置监察御史，在全国范围形成监督网。国家的财物收支，岁终由御史大夫“勾复总考”（即审核）。汉宣帝曾下诏：“御史察计簿，疑非实者，按之，使真伪毋相乱”。汉武帝曾多次受计，亲自处理了丞相公孙贺及太守郝贤等高级官吏多人，对贪官污吏起了很大威慑作用。上计制度在汉代订入法律，称为“上计律”，开始形成了一套比较系统的审计制度。秦、汉时代御史大夫的权力，比西周的宰夫要大得多，有很高的权威性。财政监察与上计制度的形成，都是明显的进步。但监察御史兼为丞相之佐，其监察范围包括政治经济等各个方面，不是专门的审计监督机构，从这一点来说，仍然处于我国审计组织建制的萌芽时期。

魏、晋时代在都官尚书之下设比部曹，兼掌审计职责。隋炀帝改都官为刑部，辖比部，“掌勾稽文帐，周知百官给费多少之职”。唐袭隋制，比部仍属刑部。“比部勾稽天下财赋、经费俸禄、内外军资、仓库出纳等，三月一比而另以监察御史监察之”。这时比部的范围，已通达国家财政经济的各个领域。在比部之外，还有掌管财计检查大权的御史台，“掌持邦国刑宪典章，以肃正朝廷。……凡中外百僚之事，应弹劾者，御史言于大夫”。严格说来，唐代的比部才是独立于财会部门之外的专门性的审计机构，具有较高的权威性，并拥有行政司法的权力。凡在审计中发现差错、违纪、失职等行为，由比部给予行政处分；如属贪污盗窃和其他违法案件，则由比部勾复核实，转请御史台弹劾处置，这就形成了比较完整的经济监督制度。应当指出，我国古代记帐的雏形始于南北朝，但比较规范地记帐形成为“簿帐”的，则始于唐代。加上唐初社会经济比较繁荣，政治比较清明，因而，有条件实施独立的审计制度，对比部官员亦能提出“明于勘复，稽失无隐”的考核条件，要求做到查清事实真相，不徇私包庇。当

时，有关帐簿设置、造表期限、贪污惩处、出纳和国库规章，唐律都已有所规定，使审计工作的发展，有了比较完备的法律依据。

宋代在会计上创立了“四柱清册”，并以“审计”一词作为我国经济监督机构的首次命名。宋代的财计、审计官制时置时废，屡分屡并，走了不少弯路，但审计工作的趋势还是朝着不断健全、不断完善的方向发展的。宋代后期的审计体制较为健全，除了恢复比部作为国家经济监督机构之外，在户部和太寺府还设有专司财政收支审计和财物出纳审计的审计院和审计司等内部审计机构，比部对内审计机构有审查监督职权，形成国家审计与内部审计相结合的组织体制。

元朝，废比部而由户部兼理审计。其经济稽察，则仍归御史台兼行。明洪武元年，恢复比部。但未能真正发挥作用，重大贪污案件不断发生。洪武十八年（公元1385年）发生的户部侍郎郭恒等大贪污案，朱元璋深恶痛绝，杀了三万多人，追赃400余万石。洪武二十二年撤销比部，并入户部，实行财审合一。自此因户部疏于监督，贪污之风蔓延成灾，明室虽以重刑惩治贪官，均不见功效。

清代不设比部，初在户部下设清吏司。雍正年间将清吏司归入都察院，表面上权力很大，但都察院是一揽子组织，清吏司缺乏专业独立性，士子出身的御史又缺少审计知识，因此，即使存在问题也查不出来。乾隆时权臣和坤贪污被劾，抄家物资竟相当于清政府20多年的财政收入。光绪末年宣布“预备仿行立宪”后，仿效西方资本主义国家，拟设审计院，并制订出有关审计的法律草案，但没有实现。

综上可窥，我国的封建统治时期很长，经济不发达，政治不民主，审计虽有2 000多年历史，但进步不快。

辛亥革命，民国成立之后，吸取欧美审计制度的原理，使我国的审计进入近代演进时期。公元1912年，当时北洋政府在国务院

下设审计处，后改为审计院，直隶于大总统。1931年实行五权分立，成立监察院，院设审计部，各地设审计处（室）。从1912年至1949年，历届政府多次颁布《审计法》、《实施细则》与各种《条例》，形成了比较完整的政府审计体系。但由于长期军阀割据，一直未能认真实施。

随着资本主义工商业在我国的发展，民间审计应运而生。1918年，北洋政府农商部公布了《会计师注册章程》，谢霖是第一位经核准注册的会计师，并先后在北京、天津、上海等30多个城市创立正则会计事务所。自此之后，各地的民间审计组织相继成立，许多学者著书立说，审计学术广为传播。民间审计的发展，成为整个审计体系中的有机组成部分。

在第二次国内革命战争时期，革命根据地的审计也有了一定的基础。根据中央苏区1934年2月17日公布的《中华苏维埃组织法》规定，中央苏区成立了同最高行政机关和最高审判机关相并列的中央审计委员会，职司审核苏区的岁入、岁出，监督中央预算的执行。抗日战争和解放战争时期，各个革命根据地人民政府也都设有各种形式的审计机构，陕甘宁边区政府还颁发过《暂行审计条例》，其主要任务是对财物的收支和使用，实行监督和检查，对保证革命战争的胜利发挥了很好的作用。

二、国外审计概况

在国外，古代罗马、希腊、埃及、巴比伦等文明古国，都在公元以前就有了政府审计制度。国外审计有两次大发展，那就是现代的国家审计和民间审计。现代的国家审计起源于西方国家的国会从政府手中取得了预算的决策权以后，普遍建立了有权威的审计机关，对财政收支进行有效的监督。现代的民间审计则是在资本主义企业的所有权与经营权分离之后，由于股东和债权人的需要，逐步形成了庞大的、同样也是有权威的独立审计师（注册会计师）队伍，为资本所有者、债权人、税务部门和金融界提出

有权威的审计报告。现分别从这两方面作些介绍。

(一) 国外的国家审计机关

纵观世界各国审计机关的组织体制，大致上有三种类型，在同一类型中的审计机关其权力也有差别。

1. 由议会直接领导。这是各国审计的发展趋势，如美国、加拿大的审计总局，南斯拉夫的社会簿记总局等。他们都独立于行政机关以外，直接在国会或议会领导下，独立行使审计监督权。其主要职责是代表国会或议会审查政府机关的预决算和对国营企事业单位进行审计。日本的会计检查院是独立于内阁的审计机关，但不属于国会，是介乎立法和行政机关之间而又列入行政序列的审计机关。还有一类审计机关在独立实施审计监督权的同时，还可以行使司法裁决权，从而使其独立性与权威性更高。例如法国、西班牙和奥地利等国都设有审计法院，尤其是法国的审计法院享有同国家最高法院同样的权威，其审计结论和审计决定属于终审判决。这就超过了行政经济裁决的范围，具有一定的司法权。

2. 由政府直接领导。依照国家法律赋予的权力，对政府各部门、国营企事业单位的财政财务活动进行审计监督。马来西亚、菲律宾等国的审计机关都属于这一类。苏联和罗马尼亚等国也基本上属于这种类型。相比之下罗马尼亚审计机关的地位较高。罗马尼亚在国务委员会下设最高财政监督院，主要任务是对中央各部实行财政监督。最高财政监督院在地方上不设机构，而在财政部内设财政监督总局，在地方政府设派出机构，大型企事业单位设特派人员，并强调从事事先审计。

3. 由财政部领导。如匈牙利、波兰和瑞典等国的国家审计局。有些国家，如民主德国的国家审计局是由部长会议委托财政部代管的，负责全国的审计监督，对各专区的审计局实行垂直领导，在首都还设有专门审查中央国家机关的特别审计局；在60年代改革中，撤销了县与企业主管部门的审计机构，其任务由专区审计局承担。民主德国实行全面严格的审计制度，对国家机关和

企事业单位，不管有无问题，都要定期审计，无一例外。

（二）国外的民间审计机构

具有现代意义的民间审计，肇始于产业革命前后的英国。经历了详细审计、财务审计、管理（效益）审计三个阶段。

18世纪下半叶的产业革命促进了资本主义生产的高速发展，股份企业逐步代替手工业作坊，独资经营企业转变为股份公司，企业所有权和管理权开始分离，企业所有者需要独立的第三者对企业的会计资料进行审查，以制止管理者危害所有者利益的行为。1853年英国创立爱丁堡会计协会。当时审计的主要目的是检查会计的错误和弊端，检查范围仅限于会计资料，没有完善的审计标准，只是对大量的帐簿记录，逐笔进行审查，所以叫详细审计。

第一次世界大战后，资本主义经济迅速发展，股份企业规模不断扩大，大部分所有者脱离了管理。投资者、银行和利害关系人十分关心企业的信用状况，迫切需要对企业资产负债表所反映的正确性取得第三者的鉴证。为此，在美国提出了一个新的概念“资产负债表审计”，强调对资产、负债帐户余额作分析性审核。与此相适应，开始了抽样审计与取证检查等审计方法的应用。在激烈的竞争中，为了保证投资者和债权人的权益，审计重点转向显示企业盈利水平与盈利能力的损益表，以审查盈利的真实性与合规性为主要内容，叫做财务报表审计，其作用也由纠错防弊发展为社会公证，旨在满足股东、债权人和国家税收的需要，使企业的经营活动和财务状况取得社会的信任。

第二次世界大战以后，市场竞争更趋激烈，企业的规模越来越大，企业内部权制的普遍推行，内部控制制度的形成与完善，促进了内部审计制度的发展。审计工作由传统的财务报表审计向制度基础审计发展，着重对企事业单位的内部控制制度进行测试与评价，大大提高了审计工作的效率与作用，开拓了审计的新领域，跨入现代审计的新阶段。此后，随着国家和企事业经济发展

的需要，又形成了以评价经济效益为主的管理审计，其内涵不断扩大，方法不断完善，使审计组织内部的知识结构发生了较大变化。除了会计师之外，对工程师、经济师、电脑人员的需要随之不断增加。

三、审计的国际组织

（一）最高审计机关国际组织

最高审计机关国际组织（International Organization of Supreme Audit Institutions）是联合国经社理事会下，非政府间的国际性组织。联合国组织及其任何一个专门机构中的所有成员国最高一级的审计机关均可参加。该组织创立于1953年。1968年在东京召开的国际性大会上，经过与会各成员国共同讨论，通过了组织章程，宣布正式成立，并确定以维也纳作为总秘书处的常设地址。

这个国际性审计组织现有153个成员国，在亚洲、非洲、阿拉伯、拉美有四个区域性的分支组织。我国于1982年5月正式加入该组织，随后于1984年6月加入最高审计机关亚洲组织，并积极参加国际审计学术交流活动。

成立最高审计机关国际组织的宗旨是，通过各国政府在审计工作方面的经验交流，加强各国最高审计机关之间的联系。规定从1953年起，每隔三年，举行一次国际审计会议，就审计的原则、方向、理论、方法和技术进行交流，并从而经过讨论，提出一些总结性意见，以推动各个国家研究、改进和加强各自的政府审计工作。截至1986年，已举行了12次国际会议。

国际审计会议作出的结论，对各国的审计工作没有任何约束力。但是，它对国际审计的发展，却具有一定的指导作用。例如：各个国家应当建立最高审计机关，各国法令应确定审计机关的独立性，审计机关应对一切财政收支进行审计，审计的范围应当扩大到公营企业财务收支，审计方法要实行制度审计，要推行