

# 审计理论与实践



宜昌市审计学会

# 审计理论与实践

主 编:朱 颖

副主编:向子荣

编 委:金 勇 侯 军

马玉梅 郑红卫

宜昌市审计学会

一九九九年元月

# 审计理论与实践

朱 颖 主编

宜昌市审计学会编

宜昌县新华印刷厂印制

787×1092 毫米 32 开本

1999 年 1 月第一版 1999 年 1 月第一次印刷

印数:1—1000 册

准印证:[1999]鄂宜图内字第 6 号

工本费:9.80 元

# 前 言

宜昌市第一届审计学会自 1996 年 4 月成立以来,围绕审计工作中的重点、热点、难点问题,积极开展审计理论研究,取得了丰硕的成果。据不完全统计,两年多来,全市审计人员(包括内审人员)共撰写理论研讨性文章近百篇。其中绝大多数在省级以上刊物发表或在学术研讨会上交流过,并且有近十篇文章在省、市优秀论文评选活动中获奖。可以说,通过审计理论的研究,极大地推动了全市审计事业的健康发展。

为充分展示宜昌市第一届审计学会成立以来的研究成果,推动全市审计理论研究工作的深入开展,我们收集了近两年来有代表性的 52 篇文章编印成这本书。本书内容涉及到综合理论研究及各个专业审计理论探讨,是广大作者辛勤工作的成果和智慧的结晶、本书对全市审计理论研究及审计工作实践无疑将起到积极的作用。

尽管我们为此书的编印工作付出了极大的努力,但难免有所疏漏和缺憾,请读者批评指正。

编 者

1999 年元月

# 目 录

## • 综合理论研究 •

|                            |             |
|----------------------------|-------------|
| 贯彻实施审计法实施条例应紧扣三个环节.....    | 朱 颖(1)      |
| 论述社会主义市场经济体制下的审计监督体系 ..... | 向子荣(3)      |
| 强化审计监督、促进经济发展 .....        | 郑 超(6)      |
| 地方政府如何支持审计执法.....          | 李盈奕(9)      |
| 抓住机遇 突破性发展审计事业 .....       | 郑丙南(12)     |
| 强化审计监督之思考                  |             |
| ——学习十五大的一点体会 .....         | 孔祥元 向德金(15) |
| 依法开展审计监督 着力强化审计执法力度 ...    | 李祖懋(18)     |
| 实施综合控制 确保执法力度 .....        | 胡凤兰 侯 军(24) |
| 为地方经济发展保驾护航 .....          | 侯 军(29)     |
| 峡江审计的奋进歌 .....             | 韩庆德(35)     |
| 贯彻组织工作会议精神 加强机关党支部建设 ..... | 向子荣(39)     |
| 抓好问题型信息的几点体会 .....         | 金 勇(41)     |
| 浅谈审计机关保密工作的重点和方法 .....     | 陈 谦(46)     |

## • 热点探讨 •

经济责任审计是审计机关在社会主义市场经济条件下的主要

|                                |             |
|--------------------------------|-------------|
| 职责 .....                       | 严曼娟(51)     |
| 经济责任审计的对象、内容和范围 .....          | 向子荣(55)     |
| 勇于探索 大胆实践                      |             |
| ——枝江市开展市直行政单位主要负责人经济责任审计 ..... | 郑丙南(59)     |
| 加强经济责任审计 发挥深层次监督服务作用 .....     | 符代华(64)     |
| 全面正确地把握审计定位 .....              | 向子荣 严曼娟(71) |
| 试论真实性审计 .....                  | 寒 光(74)     |
| 试论审计的真实性问题 .....               | 郑文勋 郑诗玉(80) |
| 论帐户审计的必要性 .....                | 袁维金(87)     |
| 帐户审计的几点作法 .....                | 周代荣 郑丙南(90) |

## · 财 税 审 计 ·

### 精心组织 周密布置 加强协调

|                         |              |
|-------------------------|--------------|
| 搞好全市首次财政同级审计工作 .....    | 朱 颖 向子荣(94)  |
| 论财政同级审计的一体化 .....       | 朱 颖 金 勇(102) |
| 怎样才算摸清了财政家底 .....       | 吕云桥(107)     |
| 怎样评价和处理财政审计问题 .....     | 李祖懋(112)     |
| 论预算外资金审计 .....          | 张昌鑫(115)     |
| 审计如何促进财政周转金管理的规范化 ..... | 符代华 叶厚金(121) |
| 论地方税收审计 .....           | 张昌鑫 覃学柱(124) |

## · 企 业 审 计 ·

- 浅谈现代企业制度下的国有企业审计 ..... 王善玉 商四新(132)
- 宜昌市企业集团审计内容与方法 ..... 郑世华(137)
- 对破产企业清算组审计的思考 ..... 郑丙南 王华斌(142)
- 关于公路社会效益量化计算方法初探 ..... 覃大洪(145)
- 亟待治理的棉花市场 ..... 彭代林 商四新 李春华(150)
- 农资行业审计中的几个重点 ..... 孔德君(153)
- 成品油市场存在的问题应引起重视 ..... 商四新(156)

## · 基本建设投资审计 ·

- 基建决算审计操作略谈 ..... 张昌鑫 张玉萍(160)
- 当阳农行强化基建审计 ..... 严尚富(165)
- 减少医院资金使用,加强基建维修审计 ..... 刘 松(167)

## · 行政事业单位及农业审计 ·

### 一条边审计效果好

- 对交警财务收支审计 ..... 张宜萍(170)
- 拓展医院生存空间 推动“医改”顺利进行 ..... 周晓菊(173)
- 医院会计科目的设计与建议 ..... 郑 杰(176)
- 论述社会主义市场经济条件下的农业审计 ..... 向子荣(180)
- 论市场经济与农业审计 ..... 张昌鑫(184)
- 服务三峡建设 管好移民资金 ..... 易继荣(194)
- 敛移民财 破发财梦 ..... 易继荣 周 映(197)

林业“两金”征收管理中的问题与建议 ..... 高敦宝(200)

## • 金 融 审 计 •

小议银行资产合规性审计..... 宋银教(204)

目前商业银行亏损的主要原因..... 孔祥元 向德金(208)

对保险企业降低赔付率的思考..... 李家顺 杜永庆(211)

控制证券风险 防范证券风险..... 周大斌 张发强(214)

对改进和加强农业银行内部稽核监督的思考 .....

..... 张学龙 胡铁宁 许笠芳(220)

# 贯彻实施审计法实施条例应紧扣 三个环节

朱 颖

《中华人民共和国审计法实施条例》的颁布施行是完善审计法制,维护国家财政经济秩序的重要法规依据,实现审计工作法制化、制度化、规范化的重要立法举措。因此,我们在贯彻实施审计法实施条例过程中必须紧扣三个环节。

紧扣学习环节。学习环节是正确贯彻实施审计法实施条例的首要环节,也是贯彻实施的最基础性工作。只有认真学习审计法实施条例,熟练掌握其内容,深刻领会其精神实质,才能在审计实践中做到运用自如。审计机关在组织学习的过程中应把握四个重点。一是总则和审计机关职责。只有明确了自身的职责范围,才能更好地履行审计监督职责。二是审计机关权限。只有明确了自身的权限,才能更好地行使审计监督权。三是审计程序。只有明确了审计程序,才能规范审计行为,依法行政。四是法律责任。只有明确了双方的法律责任,才能在遵守审计纪律的基础上对被审计单位和直接责任者的违纪行为实施处罚。

紧扣运作环节。运作环节是正确贯彻实施审计法实施条例的关键环节,也是贯彻实施的落脚点。当前,在贯彻实施审

审计法实施条例过程中,应结合行政诉讼法、行政处罚法、国家赔偿法以及国务院制定的行政复议条例等行政法律规范一并实施,切实加强五个方面的工作。一是加强审计项目计划管理,做到审计立项依据具有法律效力。二是加强外部程序管理,做到工作程序到位,手续环节到堂。三是加强内部程序管理,做到内控手续严谨,质量把关严格。四是加强法定时限事项的管理,做到在法定时限内完成相应事项。五是加强审计文档管理,做到行文规范,词义准确严谨。

紧扣检查环节。检查环节是正确贯彻实施审计法实施条例的后续环节,也是减少审计风险的保证措施。一方面通过审计执法检查,总结和推广审计工作的好经验、好办法,进一步推进审计法实施条例的正确贯彻实施。另一方面,通过审计执法检查,及时发现和纠正在贯彻实施审计法实施条例过程中存在的问题和不足,更好更准确地贯彻执行好审计法实施条例

(作者单位:宜昌市审计局)

# 论述社会主义市场经济体制下的 审计监督体系

向子荣

论述审计监督体系应定位于宏观思维,把握住超前大势。应把审计监督体系的建立放置于社会主义市场经济体制下加以研究。不能局限在现行的审计监督体制下和现实的审计监督状况上进行拾遗补缺。不然,研究的成果总是滞后于形势的发展。要用社会主义市场经济的新思维,研究建立起新体制下的新的审计监督体系的新观念,这才是研究的目的所在。

现行审计监督体制在经济建设中发挥了重要的历史作用。但是,随着计划经济体制向市场经济体制的转变,审计监督体制的弊端也日趋暴露出来。审计监督体系中的国家审计,是审计监督体系中的主导和主体。现实被定位于政府内部审计而划“地”为牢。一级审计机关很难做到对上级审计机关和本级政府双重负责。同级财政审计也因多种权利关系的制约而背离法律规定的初衷。上下级审计机关因分级体制而导致争审计范围、罚没收入和审计成果的矛盾。审计监督体系中的社会审计,是审计监督工作的补充,本应归属国家审计的统一管理、指导和监督,目前却隶属于经济管理部门和经济监督部门。混淆了专职经济监督部门和综合经济部门的职能作用,使

社会审计处于无序混乱的发展状态。目前造物于“协会”的统一管理,实则是两个不同职能部门的权力制衡。内部审计本应由财产所有者扶持建立,并向财产所有者负责。但是,目前却受制于经营者的管制,根本就无法对整个单位的财务收支及其经济活动实施审计监督。综上所述,现行的审计管理体制严重影响了审计监督职能的发挥,阻碍了审计事业的发展。同时,人为地割裂了国家审计、社会审计、内部审计的本质的内在联系,没有形成独立的、完整的审计监督体系。随着计划经济体制向市场经济体制转变的加快,改革现行的审计管理体制,迅速建立起与市场经济体制相适应的审计监督体系迫在眉捷。

我国的社会主义市场经济体制是建立在社会主义基本制度上的,由国家宏观调控的,以公有制为主体的,多种经济共同发展的,适应社会化大生产、国际化大市场,实现资源优化配置的,统一、开放、健全的市场体系。因此,国家审计、社会审计、内部审计必须在适应上述要求,发挥各自监督职能的基础上,建立起为国家宏观调控服务的,有利于形成统一、开放、健全的市场体系的审计监督体系。

国家审计要在国家宏观调控中发挥作用,就必须实行由国家直接领导的垂直管理的新体制。这样,才能有效地监督国家宏观调控措施在全国范围内的贯彻落实。有利于消除行政区域封锁,建立适应社会化大生产、国际化大市场,统一、开放、健全的市场体系的需要。国家审计按行政区域设置审计机关,统一归属国家审计署的领导,实行地域审计管辖,实施对各级政府及其各部门的财政收支,国有金融机构和企业事业组织的财务收支的审计监督,审计罚没款收入分财政级次入库解缴。形成全国性的统一的国家审计监督网络,以强化国家

宏观调控体系监督制度。这是在十二亿人口的大国内实行社会主义市场经济体制的必要条件。否则,市场经济就将处于无序混乱的发展状态,必然对经济建设带来无可估量的反作用。

社会审计的管理体制,既要借鉴国外的管理模式,又要符合中国的国情。必须把社会审计纳入审计监督体系的组成部分,实行由国家审计直接管理审计职业,社会审计团体协助的管理体制。取消现实社会审计组织的挂靠单位,以消除行政干预造成的行业垄断、地区封锁和无序的竞争,还原社会审计组织的中介性和独立性,实现平等、公平的竞争环境,使其全面进入市场,服务于市场经济。

内部审计的管理体制,应与现代企业制度的建立相结合,充分发挥内部审计监督在完善企业自我约束机制中的职能作用。它不应由企业经营者所领导,应归属于监事会的职能机构,对董事会和股东会负责。内部审计只有做到对经营者的行为和财务收支及其经济活动的审计监督,才能维护所有者的资产和权益,实现企业内部的有效管理和经济业务的良性循环。国家审计对内部审计进行业务指导和监督,对内审人员的执业资格进行考试、考核和管理。

国家审计在形成全国性的统一的监督网络的基础上,又实施对社会审计组织的审计职业的直接管理,对内部审计机构的业务指导和监督。这样,就构成了既有内在本质联系的,又适应社会主义市场经济体制要求的,独立、完整的审计监督体系。这种审计监督体系,不仅是市场经济的客观要求,也是与国际惯例接轨的,符合中国国情的审计监督管理方式。

(作者单位:宜昌市审计局)

# 强化审计监督 促进经济发展

郑 超

在大力发挥社会主义市场经济的新形势下,如何进一步强化审计监督作用,增强审计服务功能,更好地推动经济发展,我认为这是摆在我们面前的一项非常重要的课题。

审计监督是发展社会主义市场经济中不可缺少、其它经济监督形式不可替代的一种高层次、综合性的经济监督。

经济监督按其监督主体可分为审计、财政、税务、工商、银行、物价等多种经济监督形式,但审计监督是高层次监督,并在经济监督体系中居于主导、支配地位。

从诸多经济监督形式来看,由于这些经济监督部门同所属管理实体存在着一定的经济利益联系,这就不可避免地使这些部门的经济监督存在一定的不彻底性和不公正性。如财税监督,自己制定政策,从事自身管理活动的监督,集政策制定和管理于一体,不可能做到真正意义上的公正监督;工商、银行等监督,不仅监督内容单一,而且由于行政收费的介入和受自身利益驱动,不免会使公正执法受到一定影响。而审计监督处于审计授权者(或委托者)、被审计者以外的独立超脱地位,自身不从事经营活动,并且又处于这些经济监督部门的经

济管理活动之外。因而,审计监督必然会以“总裁判”身份,从维护国家整体利益出发,而对经济活动作出客观公正的评价和结论,这正是市场经济平等竞争法则所必须的,也正因为如此,审计监督在社会主义市场经济中具有不可缺少、其它经济监督形式不可替代的作用。

强化审计监督,增强审计服务功能,要对经济活动全过程实行全程监督,尤其是在超前监督上下功夫。

监督就是服务,特别是作为高层次,综合性经济监督的审计监督,通过对经济活动提供可靠决策依据,以及对经济发展过程中的财务收支及经营管理活动进行全面审查、鉴证和评价,惩治违纪、完善制度、改进管理,必然会极大地促进和推动经济发展。

从我县目前审计监督的总体状况来看,应该说是扎实有力、富有成效的。但与审计监督本身所具备的职能、作用要求来看,仍存在一定的差距。主要表现在监督滞后,缺乏超前监督,这样往往使一些经济问题“生米做成熟饭”——难以纠正处理,形成“强盗走了抵后门”——难以起到防护作用。因此,目前审计监督的着力点应在对经济活动过程实行全程监督,尤其是实行超前监督上下功夫。所谓审计全程监督,就是对一个生产经营活动周期或建设项目,从规划、决策起,到实践、实施、再到结局、结果的全过程进行审计监督。而超前监督,则是对经济活动的决策过程和实施过程所进行的审计监督,它可以克服“秋后算帐”的弊端,起到防患于未然、纠正偏差、减少损失和浪费的作用。为此,在经济活动业务发生以前,审计部门要主动、积极参与和介入,运用对比分析法,对计划、预算、决策等进行审计监督,选出最优方案,以确保经营项目的可行

性;在经济活动过程中,审计部门要及时对活劳动和物化劳动的消耗定额、费用开支标准等进行审计监督、跟踪问效,以保证人、财、物的合理有效使用,使生产经营活动达到预期目的。目前普遍开展的党政机关领导干部、企业厂长(经理)的离任审计制度,不失为单位法人代表的一种有效监督形式,如果再辅之于法人代表任职的届中审计,则会使审计监督的力度和效果更加突出。它既可及时纠正干部任期中的违纪违规问题,又可为组织人事部门使用干部提供有效依据。

(作者单位:中共远安县委)

# 地方政府如何支持审计执法

李盈奕

地方政府如何支持审计执法,这是各级领导十分关注的,本人就此谈一点认识。

## 支持执法

一是带头执法。领导干部带头执法可以给审计工作创造良好的环境,有利于把违纪问题查深查透。若是领导干部对查出的违纪问题只是一味说情、谈客观,很容易挫伤审计人员的积极性。对于具体分管审计工作的县、市、区长来说,一是要定期听取情况汇报,对审计部门依据法律法规提出的处理意见要给予支持,以便尽快做出实事求是的决定。二是要重视发挥审计工作在经济工作中的监督、保护、预警作用,政府制定有关经济发展政策时要认真征求审计部门的意见,不能说起来重要,做起来不重要。

二是配合执法。对于被审单位来讲,主动提供有关资料,自觉接受审计监督就是对审计工作的最好配合。资料提供得不全面、不准确,审计的评价就不全面、不准确。要真正发挥审计的监督作用,还要依靠监察部门的积极配合。三支力量变成一股力量后,既有利于把问题查深查透,也有利于对违法者进行教育帮助,及时处理存在的各类违纪问题。

三是理解执法。对经济行为进行监督,难免要得罪人,这