

# 行政事业审计

《行政事业审计》编写组 编

56

科学出版社

## 内 容 简 介

本书运用现代审计理论全面系统地阐述了我国行政事业单位审计的意义、要点、程序和方法，并着重介绍了行政事业单位的预算外资金审计、效益审计和定期审计；在内容和结构上具有系统性、实用性和理论联系实际的特点。

全书共十章，文后附有典型案例及重要文件，约24万字。

可供审计工作人员，行政事业单位的管理干部及财会人员，大专院校财经专业师生，审计干训班学员等阅读和参考。

## 行 政 事 业 审 计

《行政事业审计》编写组 编

责任编辑 汪继祥

科学出版社 出版发行

北京东黄城根北街16号

邮政编码 100707

中国科学院武汉分院科技印刷厂印刷

1989年10月武汉第一版 开本：787×1092 1/32

1989年10月第一次印刷 印张：10 1/2

印数：0 001—13 000 字数：240 000

ISBN7-03-001177-5/F·22

定价：3.40元

## 序

现代审计理论，以受托责任（Accountability）概念为出发点，而受托责任概念，又因民主思想的不断加强而不断完善。国家对行政事业单位的审计，西方在70年代以前，根据传统的受托责任概念，主要以财经纪律的遵守为主。70年代以后，由于此一概念的深化，美国国家审计对政府各机关、项目、活动、职能的审计，开始以单纯着重财经纪律，演进到兼重效率及效果，从而使行政事业单位的审计以一个全新的面貌出现。邓国准高级审计师主编的《行政事业审计》一书23万余言，即是以70年代以后此一新概念出发的，而又紧密结合我国实际，对我国各级领导机关、执法部门、科技、文教、卫生等单位的审计工作，作了全面而系统的阐述，既吸收了当代世界审计科学的最新成就，又总结了我国开展行政事业单位审计的实践经验；既注意了行政事业单位在执行法定预算上的遵纪守法问题，又注意到预算执行中过去一贯忽视的效率与效果问题。同时又将审计工作的入手处从帐目转向内部控制，可谓深得当代审计之要诀，对如何运用当代世界审计理论来解决我国审计实际问题，作了有益的探索，树立了良好的开端，对我国审计学术研究跳出陈旧相因的圈子，有积极意义。

我国目前预算外收支金额，日渐膨胀，其总额已和国家

预算总额相当，估计不久即将超过。这部分收支的特点是，因不必通过预算，故不受民意机关的监督与控制，这是预算管理制度的一大弊端。由于此项收支不受民意机关的监督，许多单位往往巧立名目，任意扩大收入范围，随意提高收费标准，任意摊派集资，增加留成比例，化预算内为预算外，挤占国家收入。有的甚至擅设关卡，勒索钱财，予取于求，漫无禁忌。一切贪污浪费，违法乱纪，滥发钱物，任意提高开支标准，挥霍浪费国家资财，任意扩大基本建设规模，无不以此为挹注，为违法犯罪分子大开方便之门，成为我国目前财经纪律混乱、社会风气败坏的重要原因之一。为了治理经济环境，整顿经济秩序，本书特别对预算外收支的审计，设了专章，说明其审计的重点，使这项取之于民而逃避民意机关监督的收支，尽可能多地受到行政上的监督与制约，则于国于民，补益实多。

杨时展

1988年12月

## 前 言

在我国恢复审计制度已五年时间，审计工作已经取得了显著的成绩，日益受到社会的广泛关注。行政机关大都是领导机关、执法部门，科技、文教、卫生等事业单位的工作又关系到“四化”建设和人民生活的各个方面，它们所使用的资金，是国家财政预算的重要组成部分。加强对行政事业单位的审计监督，不仅对于严肃财经纪律，提高资金使用效果，节约经费开支，促进为政清廉有重要作用，而且对于治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革也具有十分重要的意义。行政事业审计在我国已形成一项必审制度，及时地进行总结、规范是十分必要的。

全书共分十章，约24万字。不仅概述了审计基础理论知识，并结合行政事业单位的特点，全面系统地阐述了行政事业单位财务审计的要点、程序和方法，还着重介绍了行政事业单位的效益审计和定期审计，并附有典型案例十个。在编写过程中既吸收了当代审计科学的最新成就，又总结了近几年开展行政事业单位审计的经验，在内容和结构方面具有系统性、实用性和理论联系实际的特点。本书对于提高审计干部的理论水平和实务能力，全面开展行政事业单位的定期审计，具有重要意义；同时对于在行政事业单位普及审计知识，使广大管理人员、财会人员了解审计工作，从而加强

管理控制具有积极作用。本书读者对象为从事审计工作的专业人员，行政事业单位的管理干部及财会人员，大专院校财经专业师生；审计干训班学员。

本书由湖北省审计局组织编写，副局长梁正明同志组织领导并审稿，邓国准主编，负责全书规划，并在初稿完成后进行修改、补充和总纂。第一章、第二章、第三章、第八章由邓国准执笔；第四章、第五章由刘新生执笔；第六章由尹新才执笔，第七章、第九章、第十章由马顺英执笔。审计案例由贺季方、李军、胡文钰、刘新生、尹新才、邹镛、徐昌莲等供稿。

本书编成后，送请中南财经大学博士导师杨时展教授审阅，得到杨老的赞许，并亲自为本书作序，在此深表感谢！

由于水平有限，本书还有许多不足之处，有些问题还有待在实践中经受检验并逐步完善，敬请读者批评指正。

编 者

1988年12月

# 目 录

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 序.....              | i   |
| 前言 .....            | iii |
| 第一章 绪论 .....        | 1   |
| 第一节 审计的概念 .....     | 1   |
| 一、什么是审计 .....       | 1   |
| 二、审计的职能 .....       | 4   |
| 三、审计的任务 .....       | 7   |
| 第二节 审计的原则和分类 .....  | 8   |
| 一、审计的原则 .....       | 8   |
| 二、审计的分类 .....       | 10  |
| 第三节 审计机关和审计人员 ..... | 14  |
| 一、审计机关 .....        | 14  |
| 二、审计人员 .....        | 17  |
| 第四节 审计证据和审计准则 ..... | 19  |
| 一、审计证据 .....        | 19  |
| 二、审计准则 .....        | 23  |
| 第五节 审计的程序和方法 .....  | 25  |
| 一、审计程序 .....        | 25  |
| 二、审计方法 .....        | 31  |

## **第二章 行政事业单位审计的意义和任务 .....42**

### **第一节 行政事业单位审计的特点 .....42**

一、行政事业单位的基本概念 .....42

二、行政事业财务的特征 .....42

三、行政事业财务审计的特点 .....43

### **第二节 行政事业单位财务管理体制 .....44**

一、国家预算管理体制 .....44

二、行政事业财务管理级次 .....44

三、行政事业财务管理形式 .....45

### **第三节 行政事业单位财务审计的任务 .....46**

一、审查内部控制制度是否严密 .....47

二、审查会计资料的真实性、合法性和有效性 .....47

三、监督各单位认真执行国家预算，管好用好资金 .....47

四、维护国家财经法纪，保护国家财产安全 .....48

五、反馈经济信息，为宏观决策服务 .....48

## **第三章 内部控制制度及内部审计 .....49**

### **第一节 行政事业单位的内部控制制度 .....49**

一、内部控制制度的内容和作用 .....49

二、建立内部控制制度的基本原则 .....53

### **第二节 内部控制制度审计 .....55**

一、内部控制制度审计的概念 .....55

二、内部控制制度审计的步骤 .....56

三、内部控制制度审计的方法 .....57

### **第三节 会计工作的审计 .....61**

一、会计核算工作中常见的错误 .....61

二、会计核算工作中常见的弊端 .....63

三、会计业务工作的审查 .....64



|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第四节 行政事业单位的内部审计 .....      | 65 |
| 一、建立内部审计的意义 .....          | 65 |
| 二、内部审计的特点 .....            | 67 |
| 三、内部审计机构的主要任务 .....        | 69 |
| 四、内部审计机构的主要职权 .....        | 69 |
| 五、内部审计机构的设置 .....          | 70 |
| 六、内部审计工作程序 .....           | 71 |
| 第四章 行政事业单位收入的审计 .....      | 74 |
| 第一节 预算资金领拨的审计 .....        | 74 |
| 一、行政事业单位经费拨款方式 .....       | 74 |
| 二、预算资金领拨审计的意义 .....        | 75 |
| 三、领拨经费审计的要点 .....          | 75 |
| 第二节 行政事业单位收入的分类和管理形式 ..... | 76 |
| 一、行政事业单位收入的分类 .....        | 76 |
| 二、行政事业单位收入管理的形式 .....      | 79 |
| 第三节 收入审计的目标和审计要点 .....     | 81 |
| 一、收入审计的目标 .....            | 81 |
| 二、收入审计的程序 .....            | 81 |
| 三、收入审计的要点 .....            | 82 |
| 第五章 行政事业单位支出的审计 .....      | 84 |
| 第一节 经费支出的内容 .....          | 84 |
| 一、按支出用途分类 .....            | 85 |
| 二、按资金的性质分类 .....           | 86 |
| 第二节 经费支出审计的目标和要点 .....     | 87 |
| 一、支出审计的目标 .....            | 87 |
| 二、经费支出审计的要点 .....          | 87 |
| 第三节 经费支出审计的内容 .....        | 88 |

|                 |    |
|-----------------|----|
| 一、人员经费的审计 ..... | 88 |
| 二、公用经费的审计 ..... | 91 |

## **第六章 预算外资金的审计 .....94**

### **第一节 预算外资金的范围和特点 .....94**

#### **一、预算外资金的范围 .....94**

#### **二、预算外资金的特点 .....95**

### **第二节 预算外资金审计的目的与意义 .....96**

#### **一、预算外资金审计的目的 .....96**

#### **二、预算外资金审计的意义 .....97**

### **第三节 预算外资金的审计程序和方法 .....98**

#### **一、预算外资金的审计程序 .....98**

#### **二、预算外资金的审计方法 .....99**

### **第四节 预算外收入的审计 .....99**

#### **一、收入审计的重点 .....99**

#### **二、预算外收入审计的内容 .....99**

### **第五节 预算外支出的审计 ..... 101**

#### **一、支出审计的重点 ..... 101**

#### **二、预算外支出审计的内容 ..... 102**

### **第六节 预算外资金管理的审计 ..... 103**

## **第七章 资金和财产物资的审计 ..... 105**

### **第一节 经费包干结余和专项资金审计 ..... 105**

#### **一、经费包干结余审计 ..... 105**

#### **二、专项资金的审计 ..... 108**

### **第二节 货币资金审计 ..... 109**

#### **一、货币资金审计的意义和任务 ..... 109**

#### **二、现金的审计 ..... 110**

#### **三、银行存款的审计 ..... 112**

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 第三节 往来款项的审计 .....            | 117        |
| 一、暂存款的审计 .....               | 118        |
| 二、暂付款的审计 .....               | 118        |
| 第四节 固定资产的审计 .....            | 119        |
| 一、固定资产审计的意义 .....            | 119        |
| 二、固定资产审计的内容 .....            | 120        |
| 第五节 材料的审计 .....              | 122        |
| 一、材料审计的意义和目的 .....           | 122        |
| 二、材料采购业务的审计 .....            | 123        |
| 三、材料领用业务的审计 .....            | 123        |
| 四、库存材料的审计 .....              | 124        |
| <b>第八章 行政事业单位的效益审计 .....</b> | <b>126</b> |
| 第一节 经济效益审计的意义 .....          | 126        |
| 一、经济效益审计的产生和发展 .....         | 126        |
| 二、经济效益审计的目标和评价标准 .....       | 128        |
| 三、行政事业单位经济效益审计的特点 .....      | 129        |
| 第二节 行政事业单位效益审计的内容和方法 .....   | 130        |
| 一、经济效益审计的分类 .....            | 130        |
| 二、经济效益审计的内容 .....            | 131        |
| 三、经济效益审计的程序 .....            | 132        |
| 四、经济效益审计的方法 .....            | 134        |
| 第三节 行政事业单位效益审计主要指标体系 .....   | 135        |
| 一、一般性事业单位考核指标 .....          | 135        |
| 二、教育系统考核指标 .....             | 135        |
| 三、科技系统考核指标 .....             | 136        |
| 四、卫生系统考核指标 .....             | 136        |
| 五、文化系统考核指标 .....             | 136        |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>第九章 行政事业单位的定期审计 .....</b>     | <b>138</b> |
| 第一节 定期审计的历史和发展 .....             | 138        |
| 一、定期审计的历史 .....                  | 138        |
| 二、我国现代定期审计的发展 .....              | 139        |
| 第二节 定期审计的特点和意义 .....             | 141        |
| 一、定期审计的特点 .....                  | 141        |
| 二、定期审计的意义和作用 .....               | 143        |
| 第三节 定期审计的内容和重点 .....             | 144        |
| 一、定期审计的内容 .....                  | 144        |
| 二、定期审计的重点 .....                  | 147        |
| 第四节 定期审计工作程序和方法 .....            | 148        |
| 一、制定定期审计程序的意义 .....              | 148        |
| 二、定期审计程序 .....                   | 149        |
| 三、定期审计的方法 .....                  | 153        |
| <b>第十章 定期审计制度建设和分级分工审计 .....</b> | <b>171</b> |
| 第一节 制度建设的意义和目的 .....             | 171        |
| 一、制度建设的意义 .....                  | 171        |
| 二、制度建设的目的 .....                  | 171        |
| 第二节 定期审计制度建设的步骤和内容 .....         | 172        |
| 一、制度建设的步骤 .....                  | 172        |
| 二、制度建设的内容 .....                  | 173        |
| 第三节 定期审计工作质量管理 .....             | 177        |
| 一、定期审计工作质量管理的意义 .....            | 177        |
| 二、定期审计工作质量考核 .....               | 177        |
| 第四节 分级分工审计 .....                 | 180        |
| 一、分级分工审计的概念 .....                | 180        |
| 二、分级分工审计的意义 .....                | 180        |

|                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------|------------|
| 三、分级分工审计的内容和要求 .....                                                | 182        |
| <b>附录一 审计案例 .....</b>                                               | <b>184</b> |
| 案例一、教育经费的审计 .....                                                   | 184        |
| 案例二、罚没收支的审计 .....                                                   | 198        |
| 案例三、民政事业费财务收支审计 .....                                               | 209        |
| 案例四、对某房管所财经法纪审计 .....                                               | 219        |
| 案例五、某市卫生防疫站违纪专案审计 .....                                             | 229        |
| 案例六、对某市科委财务收支的审计 .....                                              | 242        |
| 案例七、对某省文联经济效益的审计 .....                                              | 249        |
| 案例八、对一个贪污案件的审计 .....                                                | 253        |
| 案例九、对一起万元贪污案的审计 .....                                               | 257        |
| 案例十、某市行政事业定期审计 .....                                                | 263        |
| <b>附录二：重要文件 .....</b>                                               | <b>276</b> |
| 文件一、中华人民共和国审计条例 .....                                               | 276        |
| 文件二、国务院关于加强预算外资金管理的通知 .....                                         | 285        |
| 文件三、审计署关于对行政事业单位推行定期审计制度的<br>通知 .....                               | 288        |
| 文件四、国务院关于发布违反财政法规处罚暂行规定的通<br>知 .....                                | 292        |
| 文件五、财政部、审计署关于发布《违反财政法规处罚的<br>暂行规定施行细则》的通知 .....                     | 299        |
| 文件六、全国人大常委会关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规<br>定 .....                                | 309        |
| 文件七、财政部、审计署关于执行《国务院关于违反财政<br>法规处罚的暂行规定》及其《施行细则》的若干<br>问题解答的通知 ..... | 314        |

# 第一章 绪 论

## 第一节 审计的概念

### 一、什么是审计

审计，一是种经济监督活动。不同的历史时代，不同的社会经济制度，对审计有不同的要求，因此，就有不同的解释。传统的审计，一般叫“查帐”。通过检查会计凭证，会计帐簿、会计报表等，来证实会计资料的合规性、合法性、真实性和正确性。但是传统的财务审计发展到现代的管理审计，使审计的内容发生了深刻的变化，审计职能由单纯的“防护性”发展到“建设性”，审计范围已从财务会计领域扩大到技术经济领域，从证明财务状况扩大到挖掘企业潜力；审计的重点由检查会计资料发展到检查内部控制制度、管理效能、经营策略和经济效益，要对被审计单位整个的经济活动进行审查和评价。

我们认为，对审计下一个科学的、完整的定义，应该能够全面地反映审计工作的全过程，它必须说明审计工作的性质、审计主体、审计对象、审计依据、审计原则、审计职能、审计方法和审计目的等要素。

根据以上要求，审计概念可以概括为：审计是国家对财政经济活动实行监督的一种形式。它是由独立的审计机构或

专职审计人员，依据国家法规，运用审计准则，对被审单位的经济活动的真实性、合规性、有效性进行综合监督或公证，通过审核，写出报告；作出客观公正的评价，以达到严肃财经法纪，加强管理控制，提高经济效益的目的。社会主义审计是加强管理和监督的一个重要保证。对以上定义作以下相关表述：

### （一）经济监督的一种形式

在社会主义经济体系中，审计监督、财政监督、税务监督、银行监督、会计监督、物价监督、质量监督等属于经济监督的范畴，但在职能上，它们是有区别的。各种专业监督，都具有两重性，即本身具有管理和监督两种职能，其监督工作是通过管理业务来进行的。而审计监督则不一样，它根本的性质是经济监督，是一种全面的、综合监督形式，根据一定时期的审计目标，依照国家的法规实施监督。它处于独立的、客观的地位，不受任何业务范围的限制；不仅对财政财务、财经法纪和经济效益进行审计，而且还要对财政、税务、银行等监督部门实施再监督。

### （二）独立的审计机构或独立审计人

审计机关是审计的主体，必须是独立的，独立的观念是区分某一活动是审计还是管理职能的决定因素。审计人员必须对被审计单位和委托单位具有独立性，在不受任何干扰的情况下，对被审计单位的审计项目进行审计，对其承担责任的经营活动作出评价，并向委托单位提供可靠的审计结果的报告。审计人员必须具有独立的意向，审计机关和审计法人还必须具有组织上和经济上的独立性。

### （三）审计的依据

审计依据是审计的基础，也是衡量和判断审计结果的标

准。审计工作是一项经济监察工作，具有很大的权威性和严肃性，因此，必须正确地应用审计依据。审计依据有以下三种：（1）审计的事实依据。指已经发生的客观的经济事实，包括经济业务，财务收支成果以及会计、统计资料和各种内部控制制度等；（2）审计的理论依据。是指处理各种经济业务，财务收支活动的原则，程序和方法；（3）审计的法律依据。是指国家制定的宪法、审计法规、财政经济的方针、政策、法令、制度、决议和指示等书面文件。它是用来检查、分析、判断、证明已经发生的经济事实合法与否的标准。

#### （四）审计的对象

是指审计的主要内容。它是审计学所要研究的一个重要课题。当前理论界争论较多，有会计资料论、经济行为论、被审单位论、会计事项论、经济项目论等等。传统的观念认为，审计就是会计检查、审查帐目。因此，审计的对象就是指“会计资料”，它包括凭证、帐簿、报表，信息及有关业务资料；而现代审计的内容已大大扩展，如果把审计的对象局限于“会计资料”，其结果必然会削弱审计的作用。由于审计是国家机器的组成部分，属于上层建筑，故不同的社会制度，不同的经济发展水平、赋予审计的对象和范围也各不相同，也就是说审计的对象是根据国家规定的审计的职权和范围决定的，根据我国当前情况，将审计的对象概括为以下三个方面：（1）各部门、各单位的财政经济活动、财政、财务收支及其经济效益；（2）各部门、各单位的会计处理、会计记录及会计资料，包括会计凭证、会计帐簿和会计报表；（3）各部门、各单位的内部控制制度。但是审计的对象不是一成不变的，它将随着审计制度的逐步完善和审计机构的逐步健全，以及审计实践的不断丰富而不断发展和扩大。



### （五）审计的方法

是指为完成审计任务达到审计目的所采取的一切手段。从审计的形式上看，审计的方法有：核对法、审阅法、复核法、询证法、推理法和分析法；从审计的范围看，审计的方法有：详查法和抽查法；从审计的顺序来看，审计的方法有顺查法和逆查法。通过以上方法审查和稽核财政经济活动，取得足够的有效的审计证据，用来判断被审单位的会计资料和经济活动，是否真实、正确、合理、合法。

### （六）审计的目的

社会主义审计是国家实行全面经济监督的主要手段，通过审计揭露弊端，纠正错误，以达到维护财经纪律，促进加强管理，提高经济效益的目的。由此可见，我国审计不仅具有批判性、防护性，更具有建设性的作用。概括为以下几个方面：（1）审查国家机关、企业事业单位的预算的执行情况，以便加强对国民经济计划管理，促进经济的发展；（2）维护国家的方针、政策以及各项经济法规的贯彻实施，加强宏观控制，保证社会主义经济秩序；（3）健全经济责任制，改善经营管理，促进增产节约，增收节支，提高经济效益；（4）打击经济领域中的犯罪活动，保护社会主义公共财产的安全；（5）严肃财经纪律，保证财政、财务计划的顺利执行和国家的财政收支平衡；（6）促进健全会计制度，完善内部控制制度，提高财务、会计工作水平。

## 二、审计的职能

审计职能是指审计在客观上存在的功能。审计是国家经济管理和经济监督的重要组成部分。其最基本的职能是监督职能，审计的批判性和防护性作用由此而产生；随着审计对