

教育部高职高专规划教材

基础审计

蒋 武 主编

高等教育出版社

前 言

《基础审计》是教育部高职高专规划教材,依据教育部最新制定的《高职高专教育基础审计课程教学基本要求》编写而成。本书可作为高等职业学校、高等专科学校、成人高等学校及本科院校举办的二级职业技术学院会计专业的必修专业基础课教材,亦可作为经济管理类专业的选修课教材,还可供会计、审计、财税、金融等部门干部培训与自学之用。

本书立足于以注册会计师为主体的社会审计,兼顾政府审计和内部审计;以《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国注册会计师法》、《中国注册会计师独立审计基本准则》等法律法规为主要依据,紧密联系我国的国情,结合一些审计科研新成果和审计实践经验,阐述审计的基本理论、基本知识和基本方法,以及企业审计的基本技能。为了方便学生学习,每章前设“学习目标”,后设“小结”、“思考题”和适当的“练习题”。

本书由蒋武(湖南财经高等专科学校)编写第一、四、八章,刘丽华(湖南财经高等专科学校)编写第二、五、九章和第一章中的“审计工作底稿”,江希和(南京电力高等专科学校)编写第三、七章,刘爱萍(河南财税高等专科学校)编写第六、十章。全书由蒋武总纂。初稿由廖名杰(湖南财经高等专科学校)进行了审阅。

在编写过程中,得到有关领导和同行的大力帮助与支持,对书稿内容提出了宝贵的补充和修改意见,尤其是廖名杰先生逐章逐节、逐字逐句地审阅了送审稿,提出了一些合理的修改意见,在此

顺致诚挚的谢意!

囿于编者的社会实践和知识水平,加之编写时间仓促,本书错漏和欠妥之处在所难免,诚请读者提出意见,以利今后修改和补充。

编 者

2000年3月

第一章

总 论

学习目标 通过本章的学习,了解审计的任务;理解审计的含义、对象、目标、职能与作用,审计组织与审计人员;掌握审计准则、审计依据、审计证据与审计工作底稿。学好本章,为以后各章的学习打下理论基础。

第一节 审计的含义与特征

§1 审计的含义

审计是一项具有独立性的经济监督活动,这种本质特征是保持不变的,但其含义却随着生产和经济的发展而不断发展变化。

早期传统的审计,就是审查会计帐目,简称“查帐”,也称为财务审计。在拉丁语中,审计是 *audire*,意即为“听”,财产所有者“听”取帐目掌管者汇报会计之意。在英文中,为 *audit*,一般译为“会计检查”,或称“查帐”。审计史上很长一段时间,都是以会计资料作为检查对象的。所以,审计一产生就是一种经济监督行为,只不过最初仅仅是检查会计帐目,是一种狭义的经济监督活动。

随着生产和经济的发展,审计的广度和深度都在不断地发生变化。显然,“查帐”已不能完全包含审计的含义。要完整地理解审计的含义,先必须明确审计的三种关系人、他们各自的职责以及他们相互之间的关系等问题。

第一关系人即审计授权人或委托人,也就是国家、股东等产权所有者。审计授权人或委托人将自己的财产授权或委托被审计人管理、经营,被审计人则要承担受托经济责任。同时,审计授权人或委托人授权或委托审计人对被审计人管理、经营财产的情况进行监督、评价或鉴证。

第二关系人是被审计人,即审计客体,也就是财产经营管理者。他对受托经营管理的财产负有法律上的责任,必须接受审计人的审查监督。只有经过审计机构或人员的审查验证,才能确定或解除他承担的委托经济责任关系。

第三关系人是审计人,即审计主体。审计人必须是政府有关部门批准设立、依法专门或专职从事经济监督活动的机构和人员,即政府审计机关、内部审计机构、社会审计组织(会计师事务所等)和人员。财政、税务、银行、工商行政管理、会计等专业经济监督部门和人员不能称为审计人。审计人根据审计授权人或委托人的授权或委托就被审单位的财政、财务收支状况及履行受托经济责任情况依法进行审查、验证,并提出审计报告或管理建议书。审计人不从事具体的经济管理活动,与被审计人没有经济利益关系,而且有权对各专业经济监督部门进行再监督。

审计的上述关系见图 1-1 所示。

综上所述,现代审计的含义可以理解为:

审计是由专职机构或人员根据授权或接受委托,依法对被审计单位的财政、财务收支及其有关经济活动的真实性、合法性和效益性进行审查、鉴证,评价经济责任,借以维护财经纪律,改善经营管理,提高经济效益,确定或解除被审计单位的受托经济责任,促进宏观调控的独立性经济监督活动。

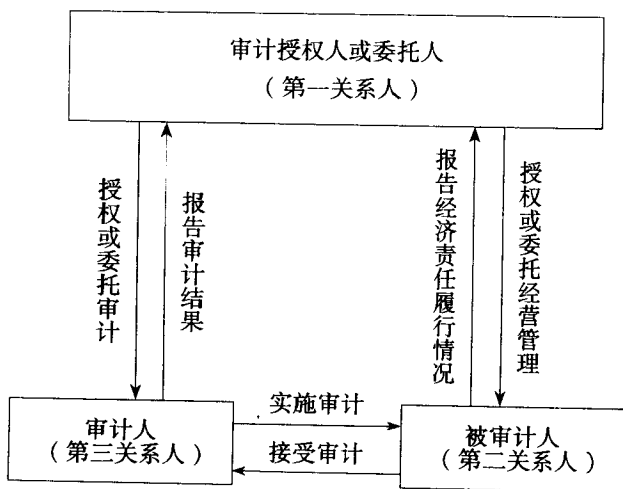


图 1-1 审计关系图

为了便于记忆和运用,我国在 1996 年 1 月召开的全国性审计定义研讨会上,统一认识,将审计定义简明扼要地表述为:审计是独立检查会计帐目,监督财政、财务收支真实、合法、效益的行为。

§ 2 审计的特征

审计的特征是指审计区别于其他经济监督的特点。从审计的含义可以看出,审计具有两个基本特征:独立性与权威性。

一、审计的独立性

审计的独立性主要表现在组织机构方面的独立、人员方面的独立、经济方面的独立和工作方面的独立。在组织机构方面,审计组织机构必须是独立设置的,它与被审计单位没有任何组织联系,不能附属于任何其他部门。在人员方面,审计人员必须有自主性,依法审计,公正无私,不偏不倚,不受委托人和被审计人的干涉影响;审计人员的任免应受到国家法律的保护。在经济方面,必须保

证审计机构和人员有一定的经济来源,这种收入和来源应有法律、法规作保证,不受被审计单位的制约,这样才能独立自主地进行审计工作。在工作方面,审计人员依法行使审计监督权,独立进行审计,作出审计结论,提出审计报告。对于审计的独立性,我国有关法律作出了明确的规定。《中华人民共和国审计法》第五条规定:“审计机关依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”。第十一条规定:“审计机关履行职责所必需的经费,应当列入财政预算,由本级人民政府予以保证”。第十五条规定:“审计人员依法执行职务,受法律保护。任何组织和个人不得拒绝、阻碍审计人员依法执行职务,不得打击报复审计人员。审计机关负责人依照法定程序任免。审计机关负责人没有违法失职或者其他不符合任职条件的情况的,不得随意撤换”。

二、审计的权威性

一方面,审计的独立性决定了审计的权威性。审计组织或人员是以独立于委托者和被审计单位的“第三者”的身份开展活动的,处于超脱地位。他们办事客观公正,实事求是,按照有关法律、法规和一定的准则、原则、程序进行。另一方面,审计从业人员必须通过国家统一规定的考试或考核取得合法的资格,具备与其从事的审计工作相适应的专业知识和业务能力,遵守职业道德规范。所以,审计人员作出的审计结论具有科学性、准确性,能够得到有关方面的公认。

我国审计的权威性主要体现在三个方面:一是审计机构是根据国家宪法和有关法律规定的建立的,宪法和有关法律赋予了审计机构依法行使审计监督的权力。二是审计组织和审计人员依法进行审计时,有权要求被审计单位提供所需资料;政府审计机关还有权追究被审计单位的经济责任,对触犯刑律的案件移交司法机关处理。三是审计组织作出的审计结论和出具的审计报告具有法律效力。

第二节 审计的对象、目标、职能、作用与任务

§1 审计的对象

审计的对象是指审计监督的客体,即审查监督的范围所涉及的具体内容。具体地说,审计对象就是被审计单位的财政、财务收支及有关的经济活动。与审计含义一样,审计对象也是随着社会经济的发展变化而发展变化的。不同的国家、不同的历史发展阶段、不同的社会经济环境以及不同的审计种类,审计对象都会有所区别。正确认识审计对象,有利于正确决定审计行为,做好审计工作。按照审计对象的概念,根据我国的国情和有关法规规定,可以从被审计单位的范围和审计的内容两个方面来理解审计对象。

一、被审计单位的范围

一般地说,凡是国家机关和企事业单位都有经济活动,有经济活动的单位就应成为被审计单位。根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国审计法》和其他审计法规的相关规定,按审计主体分,政府审计的被审计单位主要是国务院各部门、地方各级人民政府、财政金融机构以及国有企业事业单位;内部审计的被审计单位仅限于本部门、本单位和下属单位;社会审计的被审计单位主要为委托人指定的单位。

二、审计的内容

根据定义,被审计单位的财政、财务收支及有关经济活动构成审计对象的具体内容。

1. 财政、财务收支活动。主要包括:财政预算与决算;信贷计划及其执行情况;财务收支计划及其执行情况;国有资产管理情况;与财政、财务收支有关的各项经济活动及其经济效益;严重侵占国有资产和严重损失浪费等损害国家利益的行为。

2. 有关经济活动。指与该单位生产经营管理和财产物资的

采购、领用、保管有关的活动。经济活动都是通过会计、统计和业务核算的记录以及预算、计划、方案、合同、会议记录、总结报告、录像、电子计算机的磁带、磁盘等载体反映出来的。这些载体就是审计的主要具体对象。凡是客观存在于被审计单位,无论已经发生、正在进行、将要发生或者遗漏、隐匿的经济活动,都是审计的对象。当然在实际操作中,是以特定时期的载体为审计对象的。

此外,审计对象还包括被审计单位的内部控制制度(系统)。内部控制制度是制约一个单位经济活动的重要手段。被审计单位内部控制制度的完善和严谨程度,不仅影响经济活动和财政、财务收支活动的正常进行和经济效益的实现,还会影响各种载体的正确与完整。所以,对被审计单位内部控制制度的评审,就成了现代审计的起点,审计人员往往要根据对内部控制制度评审的结果,进一步确定审计的范围、重点和程序。

§2 审计的目标

审计的目标是指通过对审计对象的审计所要达到的目的和要求。审计人员应根据审计目标去审查判断被审计事项,并发表意见。只有明确了审计目标,审计工作的方向才会准确,才能有的放矢。由于审计对象复杂多样,所以审计目标也就会不尽一致。概括起来,审计的目标包括下列内容:

一、真实性与公允性

真实性与公允性是指反映财政、财务收支及其有关经济活动的资料是否如实地、公平恰当地反映了旨在表现的财政、财务收支及其有关的经济活动。经过审计人员的审核,审计事项的记录必须与事实相符。如果不符,就要查明情况,找出原因,并提出纠正的意见和建议。

真实性与公允性应该是一致的。但在实际工作中,政府审计与内部审计往往强调真实性,而社会审计则往往偏重公允性。

二、合法性与合规性

合法性是指审查的财政、财务收支及其有关的经济活动是否符合党和国家的方针、政策、法律和法令。合规性是指审查的事项是否符合有关规章制度的要求。合法性与合规性是统一的。审计要求被审查事项必须合法合规,如有违法违规行为,重者必须严肃查处,轻者则要对被审计单位提出纠正的意见。

三、合理性与效益性

合理性是指审查的事项是否正常,是否符合事物发展的客观规律和经济管理的客观要求。效益性是指审查的事项是否经济有效。在一般情况下,合理性与效益性是一致的,合理的就会有效益,真正有效益的就是合理的。

四、正确性

正确性是指各种会计凭证、帐簿记录、报表等经济资料是否正确无误。审计要求各种证、帐、表必须完整齐全,填制、登记、编制必须符合规定要求,有关的平衡关系和勾稽关系必须正确无误。对证、帐、表的正确性的确认是审计人员进行查帐的基础,也是审计人员发表意见的根据。

§ 3 审计的职能

审计的职能是指客观存在于审计自身的功能,是审计能够完成任务、发挥作用的内在能力。审计的职能是审计的本质属性,是不以人们的意志为转移的。但是,审计的职能并不是一成不变的,它是随着社会经济的发展、经济关系的变化、审计对象的扩大、人类认识能力的提高而不断加深和扩张的。传统的审计仅限于查错防弊,只具有经济监督职能。随着经济生活的日趋复杂和科学技术的迅猛发展,审计对象扩大了,与企业经济利益有关的各方面都要求了解企业的支付能力和收益情况,要求审计能够及时提供准确可靠的信息,于是审计的职能就由原来的经济监督扩展到经济评价和经济鉴证。经济监督、经济评价和经济鉴证是审计的三大主要职能。

一、经济监督

综观古今中外的审计,无不具有经济监督的职能。经济监督是审计最基本的职能,是其他职能的基础。具体而言,经济监督就是监察和督促被审计单位的财政、财务收支及其有关的经济活动在规定的范围之内、遵循正常的轨道运行。审计工作的核心是监督,通过审核检查、分析判断来实现监督。审计人员通过对审计对象的审核检查、分析判断,查明客观事物的真相,把合法不合法、合规不合规、合理不合理、有无经济效益的财政、财务收支及其有关的经济活动区分开来,明确指出哪些应予肯定,支持;哪些应予纠正、禁止。审计人员应为被审计单位服务,但审计服务是寓于监督之中的。

二、经济评价

经济评价是在传统审计的基础上扩展而来的现代审计的职能。经济评价是指审计人员通过对被审计单位的财政、财务收支及其有关经济活动进行审核检查后,就其预算、计划、方案和经济决策是否先进可行,执行情况如何,经济效益高低优劣,以及内部控制制度是否健全、严谨、有效等内容作出评价,为有关方面提供决策信息,并有针对性地提出合理化的意见和建议。经济效益审计就是典型的经济评价职能的体现。

进行经济评价,首先要对被审计单位的经济资料及其经济活动进行审查核实,弄清客观事物的真相,然后,按照一定的标准进行对比分析,肯定成绩,找出差距及产生差距的原因,再在此基础上作出评价,提出改进经营管理、提高工作效率和经济效益的办法及途径。审计人员进行经济评价的过程中,一定要站在客观公正的立场上,秉公办事。要高瞻远瞩,既要照顾微观利益,更要考虑宏观利益;既要考虑目前利益,更要考虑长远利益。当两种利益发生矛盾时,微观利益要服从宏观利益,目前利益要服从长远利益。这样作出的经济评价才有价值,才谈得上真正体现了审计的经济评价职能。

三、经济鉴证

经济鉴证职能也是在传统审计的基础上扩展而来的现代审计的职能。经济鉴证又称审计公正,是指通过审计人员的审核鉴定,确认被审计单位的会计报表及其他有关经济资料是否真实、正确,并作出书面证明,以供有经济利益关系的各方使用,并取得于社会公众。

在现代社会经济生活中,审计的鉴证职能越来越受到人们的重视。不少西方国家的法律规定,企业的会计报表必须经过审计人员审查鉴证之后,才能获得社会上的承认。我国随着改革开放的深入,社会主义市场经济的确立和发展,经济鉴证业务也越来越多,该职能得以更加充分地显示出来,如“三资”企业的验资和年终会计报表的审查,股份制企业在资金融通、贷款使用和利润分配等方面的审查,厂长(经理)离任经济责任审计,财经法纪专案审计等,都体现了审计的鉴证职能。

作经济鉴证同样必须公平、公正,实事求是,这样的鉴定证明才能取信于社会。

§ 4 审计的作用

审计的作用是指完成审计任务后所产生的客观社会效果。审计的作用受审计职能制约,而审计任务完成的好坏又决定着审计作用的大小。归纳起来,审计具有制约作用和促进作用。

一、制约作用

制约作用又称防护作用,是指审计结果所产生的防止、约束、保护、维护、保障等方面的实际效果。审计的制约作用主要表现在:通过审核检查,对于被审计单位的财政、财务收支及其有关的经济活动进行监督和鉴证,揭露错误和弊端,制止违法乱纪、侵占财产和严重损失浪费等行为,维护财经纪律,保护党和国家的方针政策的顺利实施,保障国民经济的有序运行和健康发展。

二、促进作用

促进作用又称建设作用,是指审计结果所产生的促进经济发展的实际效果。审计的促进作用主要表现在:通过审核检查,对被审计单位的财政、财务收支及其经济活动进行评价,促进企业发扬成绩,克服缺点,不断改善经营管理;对于生产、经营管理活动中所产生的经济效益进行评审,分析现有资源的利用情况,指出潜力所在,提出合理化建议,促进经济效益的不断提高;通过对财政、金融等综合经济部门的财政、财务收支及其有关的经济活动的真实性、合法性和效益性的评审,揭示这些部门在宏观调控方面所取得的成绩和存在的问题,促进这些部门进一步改进工作,加强宏观调控,促进国民经济的综合平衡与协调发展。

审计的作用是巨大的。要使审计在社会主义市场经济中发挥上述作用,就必须充分运用审计的职能,不断提高审计质量,更好地完成审计任务。

§ 5 审计的任务

审计的任务是指审计组织和审计人员所承担的工作,审计的任务取决于审计的对象和职能,受制于社会发展和国民经济建设的总任务。我国审计要根据党和国家的方针政策来安排工作,为实现各个时期社会经济发展的总目标服务。现阶段我国审计的基本任务是:维护国家财政经济秩序,促进廉政建设,保障国民经济健康发展(见《中华人民共和国审计法》第一条)。具体如下:

一、审查经济决策、计划、方案、预算的制订和执行,保证国民经济的顺利发展

首先,要审查被审计单位的经济决策、计划、方案、预算的制订依据,是否符合国家社会经济发展规划和国民经济管理的要求,是否先进可靠、切实可行。其次,要检查执行情况和结果,是否达到了预期的目的和要求,有无虚夸事实、隐瞒真相等现象。对于以上两个方面,无论是事前审计、事中审计还是事后审计,都要提出正确的意见和合理的建议。

二、审查反映财政、财务收支及其有关经济活动的各项资料的真实性、正确性和合法性,保证经济信息可靠有用

会计资料和其他经济资料是制订计划和检查计划执行情况的重要依据,也是有经济利益关系的各方了解企业的重要依据。如果资料不正确、不合法,就可能导致决策的失误,也可能因存在着的隐患而给有关各方带来经济损失,进而影响国民经济的健康发展。所以,对会计资料和其他资料一定要审查核实。

三、揭露贪污舞弊和重大经济损失浪费,促进廉政建设,保护社会主义财产,维护社会主义法制

目前,我国尚处于社会主义初级阶段,社会主义市场经济体制还不完善,法制还不够健全。在这种情况下,不可避免地会出现一些违法乱纪、贪污舞弊的人和事,给社会造成重大经济损失。不仅如此,这类丑恶现象对于社会主义制度和经济建设的腐蚀性和破坏性都很大,必须根除。所以,揭露贪污舞弊和重大经济损失浪费,促进廉政建设,保护社会主义财产,维护社会主义法制,就成了审计的一项重大任务。

四、评审内部控制制度的健全性和有效性,提高经营管理水平

内部控制制度是实现科学管理的重要手段之一。内部控制制度健全、有效,不仅能够确保经济核算的正确及时,经济资料的完整可靠,起到保护国有财产和企业财产的作用,而且也能够对协调内部生产、经营、管理活动,提高经济效益起着特殊的作用。所以,评价内部控制制度的健全性和有效性,也是审计的主要任务之一。

五、评审经济效益的实现情况,促进经济效益不断提高

人类社会可供利用的人力、物力和财力资源都是有限的。以最少的劳动耗费取得最大的劳动成果是客观经济规律的要求。讲求经济效益,就是要合理利用人力、物力和财力资源,节约支出,降低成本,少投入,多产出,获取更多的利润。审计人员应深入检查被审计单位现有资源的利用情况,了解内部潜力是否充分挖掘,有

无损失浪费,产品质量如何,产品是否适销对路,经济效益高低优劣情况怎样。针对发现的问题,提出可行的改进建议。

在实际工作中,审计的任务体现在审计组织各个时期的工作计划中,落实在审计业务工作上。

第三节 审计组织与审计人员

§1 审计组织

审计组织是指有权力或有资格行使审计职能,开展审计工作的组织。一般地,根据审计组织的职能及服务对象的不同,审计组织可以划分为政府审计机关、内部审计机构和社会审计组织。我国和世界许多国家的审计组织系统都是由这三部分组成的。此外,还有国际审计组织。

一、政府审计机关

1. 政府审计机关设置的方式

政府审计机关是代表国家政府行使审计职能的机构。由于各国政治制度和社会经济制度存在着多方面的差异,政府审计机关设置的方式也不尽相同。大体可归纳为以下三种类型:

(1) 立法模式。该模式即政府审计机关隶属于立法机构——议会,政府审计机关受议会的领导,向议会负责并报告工作。目前世界上大多数国家,如美国、加拿大的最高审计机关都属于该模式。

(2) 行政模式。该模式即政府审计机关隶属于政府,由政府领导,向政府负责并报告工作。我国国家审计署即属于这种模式。

(3) 独立模式。该模式即政府审计机关既不隶属于议会,也不隶属于政府,而是作为独立的国家机关依照法律规定行使审计监督权,向国家元首或同时向政府和议会负责并报告工作。如意大利、西班牙的审计法院。

上述三种模式各有利弊,要根据各国的国情来选定,立法模式和独立模式下的政府审计机关在实施审计执法的过程中,能够摆脱或较少受到国家行政管理机关的干预和影响,便于发挥审计机关的职能作用。但是必须明确,其真正很好地发挥职能作用的前提是,国家必须具有健全的立法机构和严格的立法程序。在行政模式下的政府审计机关在实施审计的过程中,往往容易受到国家行政管理机构的干扰和影响,削弱政府审计的独立性和权威性。好处在于在政府领导人的直接领导下,能够及时地处理审计过程中出现的问题,及时地提出审计结论和处理决定。

2. 我国政府审计机关的设置

我国政府审计机关的设置属行政模式。根据《中华人民共和国宪法》的规定,国务院和县级以上地方各级人民政府设立审计机关。国务院设立的审计机关,即国家审计署。审计署在国务院总理领导下,主管全国的审计工作,对总理负责并报告工作。审计署设审计长一名,副审计长若干名。审计长由国务院总理提名,全国人民代表大会决定,国家主席任命。副审计长由国务院任命。县级以上地方人民政府设审计厅或审计局,在本级政府行政首长和上一级审计机关的领导下负责本行政区划内的审计工作,对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作。国家审计署可以根据工作需要,在省、市、部门派出审计特派员,设立特派员办事处,解决该地区、部门审计机关难以处理的审计项目。地方政府审计机关也可以在其辖区范围内设立派出机构。

3. 我国政府审计机关的职责

《中华人民共和国审计法》对政府审计机关的职责作出了明确的规定,主要内容是:

(1) 审查监督本级各部门(含直属单位)和下级政府预算的执行情况和决算,以及预算外资金的管理和使用情况。

(2) 审查监督国有金融机构和国有企业的资产、负债和损益。

(3) 审查监督国家的事业组织的财务收支。

(4) 审查监督国家建设项目预算的执行情况和决算。

(5) 审查监督政府部门管理的和社会团体受政府委托管理的社会保障基金、社会捐赠资金以及其他有关基金、资金的财务收支。

(6) 审查监督国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支。

(7) 对各部门、国有的金融机构和企业、事业组织的内部审计进行指导与监督;对社会审计依照法规进行指导、监督和管理。

4. 我国政府审计机关的权限

《中华人民共和国审计法》对政府审计机关的权限也作出了明确的规定,主要内容有:

(1) 有权要求被审计单位按照规定报送预算或者财务收支计划、预算执行情况、决算、财务报告,社会审计机构出具的审计报告,以及其他与财政、财务收支有关的资料,被审计单位不得拒绝、拖延、谎报。

(2) 有权检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政、财务收支有关的资料和资产,被审计单位不得拒绝。

(3) 有权就审计事项的有关问题向有关单位和个人进行调查,并取得有关证明材料。

(4) 有权制止被审计单位正在进行的违反国家规定的财政、财务收支行为;制止无效的,经县级以上审计机关负责人批准,通知财政部门和相关主管部门暂停拨付该款项,已经拨付的要暂停使用。

(5) 审计机关认为被审计单位所执行的上级主管部门有关财政、财务收支的规定与法律、行政法规相抵触的,应当建议有关主管部门纠正;有关主管部门不予纠正的,审计机关应当提请有权处理的机关依法处理。

(6) 审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计