

● 彭扣桃 姚世忠 主编

审计原理实务

● 北京工业大学出版社

(京)新登字212号

审 计 管 理 实 务

主编 彭扣桃 姚世忠

北京工业大学出版社出版发行

各地新华书店经销

石家庄市长城印刷厂印刷

1992年8月第1版1992年8月第1次印刷

850×1168毫米32开本17.75印张462千字

印数：1—4000册

ISBN 7-5639-0257-0/D·16

定价：11.00元

《审计管理实务》编委会

主 编 彭扣桃 姚世忠

副主编 王庆宇 刘明瑶 杨建乐 徐成才
曹玉鹏 阎金波 彭 政 戴 坤

编 委 王 文 王 羚 王奇飞 王智玉
尤 力 水志仁 尹瑞平 卢 松
刘 锐 刘文清 李 非 李大会
汪 滢 张 平 张 剑 张明怀
张建国 张挺刚 尚克荣 岳宝山
孟文军 胡友良 柯德铭 贾志刚
贾拴良 夏素梅 柴娜琳 徐以汛
徐安良 郭玉峰 唐谊明 阎海青
董建达 程金保 谢瑞华 滕淑桂

审计管理实务

第一章 绪论	(1)
第二章 审计组织体系和管理体制	(10)
第一节 审计组织体系	(10)
第二节 审计管理体制	(17)
第三章 审计环境	(23)
第一节 审计环境概述	(23)
第二节 怎样处理好与政府领导的关系	(25)
第三节 怎样处理好与经济管理和其他监督部门的关系	(36)
第四节 怎样处理好与被审计单位的关系	(52)
第四章 审计基础工作管理	(67)
第一节 审计基础工作管理概述	(67)
第二节 审计基础工作管理方法	(71)
第三节 审计机关内部工作制度	(81)
第四节 思想政治工作制度	(94)
第五章 审计计划管理	(102)
第一节 审计计划管理概述	(102)
第二节 审计计划的种类	(112)
第三节 审计计划的编制	(117)
第四节 审计计划的执行和检查	(130)
第六章 审计业务制度体系	(136)
第一节 财政审计制度	(136)
第二节 金融审计制度	(148)
第三节 固定资产投资审计制度	(160)
第四节 承包经营责任审计制度	(174)
第五节 行政事业审计制度	(183)

第七章 审计作业管理	(193)
第一节 审计作业管理概述	(193)
第二节 审计标准	(200)
第三节 审计作业程序	(210)
第四节 内部控制制度评审	(254)
第五节 审计事项记录	(267)
第六节 审计证据	(272)
第七节 审计报告	(290)
第八节 审计结论和决定	(297)
第九节 审计复审	(301)
第十节 行政诉讼	(306)
第十一节 后续审计	(320)
第十二节 审计档案	(323)
第八章 审计质量管理	(337)
第一节 审计风险	(337)
第二节 审计质量管理	(346)
第九章 审计科研管理	(367)
第一节 审计科研概述	(367)
第二节 审计科研管理	(370)
第十章 审计情报管理	(379)
第一节 审计情报概述	(379)
第二节 审计情报管理	(385)
第十一章 审计人员管理	(401)
第一节 审计人事管理	(401)
第二节 审计培训管理	(415)
第十二章 审计工作成果考核	(423)
第一节 审计统计	(423)
第二节 审计工作成果考核	(433)
第十三章 内部审计管理	(444)

第一节	内部审计概述	(445)
第二节	内部审计组织体系和管理体制	(449)
第三节	内部审计计划管理	(456)
第四节	内部审计责任制	(461)
第五节	内部审计质量管理	(464)
第六节	内部审计档案管理	(468)
第十四章	社会审计管理	(473)
第一节	审计机关对社会审计工作的管理	(473)
第二节	社会审计协会组织的管理	(495)
第三节	审计事务所的内部管理	(506)
附 录:		
一、	中华人民共和国审计条例	(519)
二、	审计署关于内部审计工作的规定	(527)
三、	审计署关于社会审计工作的规定	(531)
四、	审计署关于加强审计执法的若干规定	(535)
五、	关于审计机关办理行政诉讼的暂行规定	(538)
六、	关于审计档案管理工作的规定	(542)
七、	审计工作发展纲要	(545)

第一章 绪论

我国现行的审计制度是根据1982年《中华人民共和国宪法》的规定建立起来的。经过八年多的努力实践和探索，我国的审计工作已开始走上法制化制度化规范化的道路。随着审计工作的不断发展，我们在审计管理方面也陆续制定了一系列的规章制度，为科学管理审计工作创造了必要的条件。但是，我们更应看到，目前的审计管理还没有形成体系，有的方面有规范，有的方面缺乏规范；在已有的规范中，大多也还只是初步性的，有待于在审计管理实践中不断总结、改进和完善。因此，目前一方面需要对已有的规范进行系统的整理，为科学管理审计工作提供指导；另一方面，还需结合审计管理实践，针对审计管理中存在的问题和不足，积极探索，逐步完善。这就是我们编著这本书的出发点和宗旨。

一、审计管理的概念

审计管理这项工作，溶入了各级政府审计机关、内部审计机构和社会审计组织的日常工作，时时处处都有人在做。但是，目前对审计管理的认识还不足，没有把它作为提高审计工作质量和效率的关键来认识，并提到议事日程。其次，对审计管理还缺乏研究，特别是没能把它作为审计工作的一个完整的子系统来研究。

管理是一切社会劳动和共同劳动得以有效进行的要素之一。马克思曾经指出：“一切规模较大的直接社会劳动和共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥”（《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页）。他又

说：“凡是有许多人进行协作的劳动，全过程的联系和统一必然要表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与全部劳动有关的职能上，就象一个乐队要有一个指挥一样。这是一种生产劳动，是每一种结合的生产方式中都必须进行的劳动”

（《马克思恩格斯全集》第25卷，第431页）。

审计管理是指为了有效地实现既定的审计目标而进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制、教育激励等一系列活动的总和。审计目标是基于社会政治经济发展的需要及审计职能而确定的审计工作的预期行为结果，它具体是由国家的有关法规及某一时期的方针政策确定的。决策是指审计部门的领导人根据审计目标和该时期审计工作的发展状况，确定审计工作方针、审计工作目标等重大审计问题。审计管理的关键是决策。计划是审计工作方针、审计工作目标等的进一步具体化，明确指出了该时期应该做什么，怎么做等问题。审计工作计划主要是审计项目计划，分长期计划、年度计划和短期计划，以年度计划为主。组织是指通过设计和维护审计组织体系内部的结构，即政府审计、部门和单位审计、社会审计三者之间的相互关系，及各部分内部的结构及相互之间的关系，以促使整个审计系统的各个部分有效协调地工作，确保审计计划的顺利完成。指挥是指上级审计机关、上级审计部门及领导人（包括社会审计组织），通过下达审计工作指示等，指使下属单位和人员从事并完成审计任务。协调是指通过一定的方式消除审计组织体系之间，政府审计、部门和单位审计、社会审计内部各部分之间，及审计活动的各个环节之间的不和谐状况，获得相互之间的有效合作，取得最好的整体效果。控制是对审计计划的执行情况进行检查和监督，以及时发现存在的问题，并采取相应的干预措施，纠正出现的偏差，确保审计计划按期、按质完成。教育激励是指通过政治思想教育、业务培训、精神奖励和物质奖励等，提高广大审计工作者的政治素质和业务素质，充分激发起他们的积极性，最大限度地实现审计目标。

在现实的审计管理中，它有二层涵义。一层涵义是指在现有的机构设置、人员、财力等条件下，通过科学、合理地计划、组织、指挥、协调、控制等活动，以有效地实现既定的审计目标；另一层涵义则包括科学设置机构、合理选配人员、争取充分财力等活动在内的管理活动。这二项活动往往是融合在一起的，但一般基层审计单位主要是进行第一层涵义的审计管理活动，上级审计单位则还进行一些属第二层涵义的审计管理活动。

对审计活动进行科学的管理，有利于保证审计工作质量，提高审计工作效率，发挥出审计系统的整体功能，实现审计目标，保证改革开放的顺利进行。

二、审计管理的对象

进行审计管理，首先必须了解和掌握审计管理的对象，并根据其特点采用科学、合理的管理方法，实现有效的管理。

审计业务活动是审计管理的主要对象，也是最终对象，但为了进行科学、有效的管理，审计管理活动本身也是审计管理的对象。此外，一些既不构成审计业务活动、也不构成审计管理活动，但决定或影响着审计业务活动或审计管理活动的因素，也是进行审计管理必须研究的对象。

一般来说，审计业务活动是指直接针对被审计单位或被审计事项进行的活动，主要就是审计作业阶段的活动。审计工作是一项独立的、依法进行的经济监督、经济评价和经济公证活动，具有较高层次经济监督的特征，这就必须以确保审计工作质量为首要的管理目标。另外，审计力量相对不足和审计任务繁重是审计工作中始终存在的矛盾，为了充分发挥审计的作用，必须向管理求质量、求效率。管理的最终目的就是要保证审计作业的质量，提高审计效率。

为了有效地实施对审计作业的管理，保证审计作业质量，提高审计效率，还必须对审计管理活动实施科学的管理。科学的管

理是实现审计管理目标，即保证审计工作质量，提高审计工作效率的前提条件。

此外，对于审计管理者来说，审计目标、审计环境等并不是审计管理的对象，但却是首先必须了解和掌握的。要研究社会政治经济发展对审计工作提出的新要求，要以积极的态度来适应审计目标的发展。要研究审计环境，要把审计作为社会经济管理的一个子系统来看待。子系统受大系统中诸多因素的影响，首先必须适应大系统尔后才能通过发挥自身的作用反过来影响大系统。审计环境是作为审计管理的一个先决条件来研究的。审计工作是通过对被审计单位（或审计事项）的财政财务收支反映的真实性、公允性和充分性，及其经济活动的合规合法性、效益性进行监督、评价和公证来发挥作用的，其审计决定和结论还需要如财政、税务、金融、工商行政管理等部门的配合才能落实执行，因而，研究审计环境并协调各方面的关系是审计管理的一项重要内容。

三、审计管理的内容

审计管理是为实现审计目标而进行的决策、计划、组织、指挥、协调、控制、教育激励等一系列活动的总和，其具体内容包括：

合理设置审计机构：主要是指合理确定审计组织体系内政府审计、部门和单位审计、社会审计之间的关系，及其各自的机构设置。机构设置要以能充分发挥审计力量的作用、保证审计目标的实现为基本原则（见《审计组织体系与管理体制》一章）。

合理配备并培训审计人员：拥有一支智能结构合理、业务素质较高并坚守职业道德的审计干部队伍，是完成审计任务、实现审计目标的必要前提（见《审计人员管理》一章）。

制定审计工作方针，确立审计工作目标。这是审计管理的关键，属于决策层次的工作。

编制、执行审计计划：根据审计目标、审计工作方针及审计工作目标等编制审计计划，并组织、落实、检查、监督审计计划

的执行，这是审计管理的一项核心工作（见《审计计划管理》一章）。

建立审计业务制度体系：审计的总体目标是通过每一项具体审计业务的完成而实现的，为此，必须根据审计的总体目标及社会经济的发展，建立起科学的审计业务制度（见《审计业务制度体系》一章）。

协调各方面关系：为了充分发挥国民经济管理系统的整体功能及审计系统的整体功能，必须协调好审计子系统与国民经济管理系统之间的关系，如与各级政府、财政部门、税务部门、金融部门、工商行政管理部门等之间的关系（见《审计环境》一章），及协调好审计组织体系之间、各审计组织内部之间的关系（见《审计组织体系和管理体制》一章）。

考核，检查审计工作：为了保证审计计划的严格执行，还必须建立考核、检查制度，它是实现审计目标的必要保证（见《审计质量控制》、《审计工作考核》一章）。

四、审计目标

进行审计管理，首先必须明确管理要达到的目的，即审计目标。一切决策、计划、组织、指挥、协调、控制等活动都是为了实现审计目标。审计目标并不是审计管理的问题，但它是进行审计管理的必要前提，没有审计目标就无所谓审计管理。

审计目标是基于社会政治经济发展的需要及审计职能而确定的审计工作的预期行为结果，它具体是由国家的有关法规及某一时期的方针政策确定的。《中华人民共和国宪法》规定：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督”。《中华人民共和国审计条例》进一步明确规定了审计的目标，即“严肃财经法纪，提高经济效益，加强宏观控制和管理，保障社会主义现代化建设的顺利进行”。1991年底，根据国家政

治经济形势的发展，并在总结多年审计实践的基础上，审计署在全国审计工作会议上提出了《审计工作发展纲要》（1991年—1995年），明确指出了审计机关的审计目标是维护国家财经法纪和社会经济秩序、促进被审计单位提高效益、加强廉政建设。关于内部审计，《审计署关于内部审计工作的规定》指出其目标是“加强内部的管理和监督，维护财经法纪，改善经营管理，提高经济效益”。关于社会审计，目前还没有明确其工作目标，但《审计署关于社会审计工作的规定》具体指出了社会审计的任务是“独立承办审计查证和咨询服务”。

审计目标是根据社会政治经济发展向审计工作提出的要求确立的，它是随国家政治经济形势的发展而变化的。当前，治理整顿的主要任务已基本完成，已进入加快经济发展的有利时机。1992年经济工作的重点是抓紧调整结构和提高效益，特别是在搞好农业和国营大中型企业方面取得更大的成绩。同时，要加快改革步伐，扩大对外开放，1992年经济体制改革的重点是企业改革，所有国营大中型企业都要在转换和完善经营机制上下功夫，政府部门要下决心消除对企业生产经营活动的不必要的干预，真正把企业推向市场，使企业逐步改为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的社会主义商品生产者和经营者。在改革中，实行股份制是筹集建设资金和监督企业管理的一种有力方式，并有利于促进企业机制的转变，要积极进行发行股票和证券的交易市场的试点工作，抓紧人员培训，完善规章制度，健全交易秩序，使股份制经济为社会主义建设服务。在改革开放过程中，必须从国家生死存亡的高度来认识拒腐防变的重要性，坚持不懈地开展反腐败斗争。今年工作的重点是继续坚决打击贪污受贿和纠正行业不正之风，推进廉政建设。政治经济形势的发展向审计工作提出了新的要求，审计管理者必须及时认识并促进确立起相应的审计目标。如股份制的实行，必然要求建立起与此相适应的“资讯”制度来支持，要对上市公司的财务会计报表进行审计公证。正如美

国总统里根1987年3月27日在给美国公证会计师协会成立100周年的贺信中写道：“公证会计师职业在建立和维持资本市场的完整性方面发挥至关重要的作用。独立的审计人员为经营企业和政府机关的财务报表提供可信性，没有这种可信性，债权人和投资者就几乎无法作出给我们的经济带来稳定和活力的决策。没有你们，我们的财务市场就将土崩瓦解。”显然，公证必将成为我国社会审计的主要目标，从而开创我国社会审计的新时代。

五、审计工作方针

审计工作方针是根据审计目标、审计工作发展状况确定的进行审计工作的指导原则。随着政治经济体制改革的不断深化和审计工作的发展，我国相应提出了各个时期的审计工作方针。

“边组建，边工作”。这是1983年8月20日国务院《批转审计署关于开展审计工作几个问题的请示的通知》中明确提出的。这一工作方针适应了当时一方面要求抓紧组建审计机构，一方面急需开展审计工作、并在审计实践中进一步充实和完善的状况。

“抓重点，打基础”。1986年之后一个时期内的审计工作方针，是在1985年底召开的全国审计工作会议上提出的。1985年，我国的审计工作重点已开始由组建机构转到开展审计监督上来，1986年，审计工作面临的任务重、范围广、要求高，而审计机关的人员很少，工作经验有限，财经法规又不健全。由此，根据中央、国务院指示的精神，确定了“抓重点，打基础”的审计工作方针，抓重点，就是要围绕党的经济工作中心任务开展审计工作，抓影响、干扰经济改革的要害问题，保证改革的顺利进行；打基础，就是要抓好充实审计干部队伍，培养人才，健全法规，改进体制，加强精神文明建设，为今后审计事业的发展创造条件。

“积极发展，逐步提高”。这是在1990年2月召开的全国审计工作会议上根据治理整顿期间审计工作任务和当时审计机关的

工作状况提出的审计工作方针。发展，主要是指充实审计队伍，扩大基建投资、农业资金、利用外资方面的审计；把政府部门、地方财政、国家金融机构、重点企业事业单位作为审计的重点，使审计监督逐步向较高层次发展。提高，主要是指提高审计人员政治、业务素质；完善审计法规；提高审计工作水平，逐步走上制度化、法制化、规范化轨道。

“加强、改进、发展、提高”。这是根据治理整顿已基本结束，国民经济进入正常发展时期的大形势，从审计工作特点出发，并为贯彻中央关于加强和改进审计工作指示精神，促使审计在宏观调控中更好地发展监督作用而确定的“八五”期间的审计工作方针。它是在《审计工作发展纲要（1991年—1995年）》中明确提出的。加强，主要是指加强对财政财务收支数额大、关系国民经济全局重点单位的审计，加强审计法制建设；改进，主要是指改进审计业务规章制度，改进工作方法；发展，主要是指继续拓宽审计领域，深化审计内容，在财政财务收支审计基础上，逐步延伸审查资金使用效益；提高，主要是指提高审计干部队伍政治、业务素质，提高审计工作水平。

六、审计工作目标

为了完成审计目标，必须制定各时期的审计工作目标，以通过达到一个个具体的审计工作目标来实现审计目标。审计工作目标某一个是某一个时期审计系统的奋斗目标。根据《审计工作发展纲要（1991年—1995年）》提出的要求，“八五”期间审计工作的主要目标是：

1. 把地方政府、财经管理部门和重点企事业单位、重点建设项目、重点专项资金作为审计的主要对象，做到经常审计或轮流审计，审计其财政财务收支真实、合法，并逐步审查资金使用效益。

2. 草拟《审计法》，同时健全审计法规及与其相配套的专

业规章制度，做到严格执法，使审计工作走上法制化、制度化、规范化的轨道。

3. 按照国家批准审计机关的十万人编制配齐人员。通过加强培训，努力建设一支政治思想强、业务素质高的骨干队伍。

4. 推动和指导国营大中型企业、大型事业单位、国家重点项目建设单位和管理国家资金多的政府部门，建立和改进内部审计制度，完善自我约束机制，着重围绕提高经济效益开展审计工作。

5. 加强对社会审计组织的管理和指导，巩固和发展组织，提高人员素质和服务水平，拓宽业务领域，使其逐步适应社会经济发展的需要。

第二章 审计组织体系和管理体制

第一节 审计组织体系

一、审计组织体系的概念

审计组织体系是构造我国审计制度的基本框架。我国审计组织体系是由政府审计、部门和单位审计、社会审计共同构成的一个整体，以共同发挥审计的监督、评价、公证职能，维护国家财经纪和社会经济秩序、保证国民经济的正常运转；促进被审计单位改善经营管理，提高经济效益；加强廉政建设，促进为政清廉。

审计组织体系是由社会政治经济发展向审计提出的多方位要求及审计组织体系内各部分自身的特征所决定的。政府审计、部门和单位审计、社会审计三者所处的审计关系不同，其职能也有差别。政府审计、部门和单位审计在审计关系上处于一种较直接的行政监督的关系上，其职能侧重于审计监督和审计评价；社会审计处于一种由相互间经济责任构成的较独立的关系上，其职能侧重于审计评价和审计公证。

政府审计是随着国家的诞生而逐渐形成的。由于国家幅员辽阔，国家事务管理的复杂化，人的各自的物质利益，一方面不得不采用分级授权管理，另一方面也不得不实施相应的监督，同时，国家的强制权力为这种监督提供了保证。国家的监督既包括直接监督，如财政监督，税务监督、计划监督等，也包括在直接监督基础上建立起来的间接监督，即审计监督。

部门和单位审计是随着部门和单位机构的扩大，及内部采用

了分级授权管理的方式而逐渐形成的，部门和单位审计通过对各级管理控制活动的审查、评价和监督，保证授权能被正当地行使，促使各级管理部门严格地履行其承担的经济责任。部门和单位审计最早诞生在国家部门、行会、寺院等，随着企业规模的扩大，也逐渐引进了审计。

社会审计是随着商品经济的发展，为了确保商品经济关系中的经济责任的严格履行而在民间自发形成的，它最早是在14—15世纪的意大利随着合伙企业的产生而诞生的。随着股份制的产生和发展，企业的所有权与经营管理权出现了普遍的分离，为了保护投资者（股东）和债权人的经济利益，及为广大投资者提供决策依据，社会审计获得了较大的发展。

二、我国审计组织体系的现状

《中华人民共和国宪法》第九十一条规定：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。”

《审计条例》规定，“审计机关对本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、全民所有制企业事业单位以及其他有国家资产单位的财政、财务收支的真实、合法、效益，进行审计监督。”“审计机关根据工作需要可以在重点地区、部门设立派出机构，进行审计监督。”这就是说，在以公有制为主体的有计划商品经济为特征的我国社会主义经济中，政府审计与公有制经济相适应，处于主导地位。

《审计条例》又规定，“属于国家审计范围、审计机关未设立派出机构的单位，可以根据需要设立内部审计机构或者审计工作人员，实行内部审计制度。”“国家金融机构、全民所有制大中型企业、大型基建项目的建设单位和财务收支金额较大的全民所有制事业单位以及审计机关未设立派出机构的政府部门等，可以根据需要设立内部审计机构或者审计工作人员。”“内部审计