

领导干部审计知识读本

李金华 主编



中国财政经济出版社

领导干部审计知识读本

李金华 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部审计知识读本/李金华主编. —北京: 中国财政经济出版社, 1999.6

ISBN 7-5005-4171-6

I. 领… II. 李… III. 审计学—普及读物 IV. F239

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 09151 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.375 印张 213 000 字

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—12 000 定价: 23.80 元

ISBN 7-5005-4171-6/F·3787

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

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。审计是社会发展到一定阶段的产物。国家审计起源于奴隶社会末期，我国早在西周就有了国家审计的雏形。到了宋代，国家审计有了很大的发展，出现了我国第一个用“审计”一词命名的国家审计机关——审计院。从中华人民共和国成立到1983年审计署成立的34年间，我国一直未设置独立的审计机构。国家对财政经济的监督主要由财政、银行、税务等部门结合自身的管理职能，通过履行其业务进行的。实行改革开放，特别是建立社会主义市场经济体制，迫切需要建立一个独立的、有权威的经济监督体系，以保障财政财务收支的真实、合法、有效。为适应此需要，1982年12月，第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《宪法》明确规定在我国实行审计监督制度，确立了审计监督制度在我国经济生活中的法律地位。1983年9月，中华人民共和国审计署成立。之后，县以上各级人民政府相继成立审计机关，审计工作全面展开。

(一)

我国国家审计机关是综合性的财政经济监督机关。《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。审计机关在国务院总理领导下，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。”“县级以上地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”依照《宪法》规定，全国县级以上各级政府均设立了审计机关，目前共有 3100 多个，审计人员 8 万多人。审计署在 16 个中心城市设立派出机构，其主要职责是：按照审计署计划安排，对省、自治区、直辖市和计划单列市政府预算执行情况和决算，以及预算外资金的管理和使用情况进行审计监督；对中央银行分支机构的财务收支，国有金融机构的资产、负债、损益，进行审计监督；对审计署授权的中央部门所属行政、事业组织的财务收支，国有企业的资产、负债、损益，进行审计监督；对审计署授权的中央部门所属国家建设项目的预算执行情况和决算，国际组织援助、赠款和贷款项目的财务收支，进行审计监督。向国务院 67 个部门派出 25 个审计局，主要负责审计国务院各部门、直属事业单位及其在京下属单位的财政财务收支情况，参加审计署统一组织的专项审计和审计调查，

检查国务院各部门内部控制制度情况，推动各部门内部审计监督工作的开展等。我国审计机关成立 16 年来，审计工作经历了边组建、边工作，抓重点、打基础，积极发展、逐步提高和深入发展等四个阶段。16 年来，全国各级审计机关和广大审计工作者，积极围绕党和国家的经济工作中心和改革开放进程中的热点问题开展审计工作，坚持依法审计原则，监督各级政府及其各部门、国家金融机构和企业事业组织的财政、财务收支的真实、合法、效益。经过艰苦努力和辛勤工作，截至 1998 年，全国审计机关共审计 254 万多个单位，查出违纪违规金额 8500 多亿元，上交财政金额 780 多亿元；通过审计减少财政拨款和补贴 98 亿元，追还被侵占挪用资金 519 亿元，罚款金额 30 多亿元；查出损失浪费金额 130 多亿元，为国家增收节支 390 亿元；查出万元以上贪污案件 1600 余起，受党纪政纪处分 5600 余人，移送司法机关处理 7447 人。

依法审计是审计工作的根本原则。1982 年颁布的《中华人民共和国宪法》专门规定在我国实行审计监督制度。1985 年和 1988 年，国务院先后颁布了《国务院关于审计工作的暂行规定》和《中华人民共和国审计条例》。特别是 1995 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国审计法》，全面贯彻了《宪法》关于审计监督规定的精神，适应建立社会主义市场经济体制、强化审计监督的需要，使审计工作有了明确、具体的法律依据。1997 年 10 月 21 日起施行的《中华人民共和国审计法实施条

例》，又将我国审计监督制度进一步具体化。1995年7月19日颁布的《中央预算执行情况审计监督暂行办法》，进一步强化了财政审计工作。审计署还制订了《中华人民共和国审计基本准则》等审计工作规范和准则，标志着我国审计工作逐步走上法制化、制度化和规范化的道路。

根据《审计法》规定，国务院各部门和地方人民政府各部门、国有金融机构和企业事业组织，应建立健全内部审计制度，其内部审计机构接受政府审计机关的业务指导和监督。目前，我国已有内部审计机构10.2万个，配备内部审计人员27万人。内部审计工作在促进部门、单位改善内部管理，提高经济效益等方面，取得明显成绩，其作用越来越受到重视。

我国社会审计组织是指依法从事审计会计咨询业务的市场中介组织，主要有审计事务所和会计事务所，承办社会上委托的审计查证、注册资金验证、国有资产评估、经济案件鉴定和咨询服务等事项，实行有偿服务，自收自支。1995年，中国注册会计师协会和中国注册审计师协会合并成立中国注册会计师协会，负责对社会审计组织进行行业管理，根据《中华人民共和国审计法》的有关规定，国家审计机关对其具有监督职能。

(二)

以法律的形式确立审计监督制度，强化对国家财政经济活动的审计监督，是十分必要的。审计监督在维护

国家财政经济秩序，保障所有者权益，完善宏观调控，促进廉政建设，保障国民经济健康发展方面发挥了积极作用。同时也有力地促进了被审计单位遵守财经法纪，改善经营管理，提高经济效益。十几年的审计工作实践证明，越是发展市场经济，越要加强审计监督。这一点在发达国家也得到了充分的证明。美国人就形象地把审计总署比喻为国会忠实的“牧羊犬”。

党的十五大规划了我国经济体制改革和经济发展战略的宏伟蓝图。在建立和完善社会主义市场经济体制、推进依法治国、保持国民经济持续快速健康发展的进程中，需要进一步强化审计监督。当前，财经领域中的违法违规问题出现了一些新的情况，会计核算不真实、财政财务收支中的弄虚作假行为十分突出。这既是经济秩序混乱的一种表现，也是造成经济秩序混乱的重要原因，不仅造成国家财力分散和国有资产流失，而且给国家宏观调控和决策带来误导。这些问题不解决，就不能全面揭露财政收支中的深层次问题，从根本上制止和纠正违法违规的问题，也会给有效实施审计监督带来困难。因此，把审计财政财务收支真实、合法作为审计工作的重点，既是现实的需要，也对加强和改进审计工作具有长远意义。西方发达国家经过了几十年、甚至上百年的财务审计，才基本达到会计核算的真实和规范，为全面开展效益审计创造了条件。我们要下大决心，花大气力，经过较长时间的努力，促进解决财政财务收支的不真实、不合法问题，逐步规范会计核算，为全面贯彻

落实审计法创造良好的环境。因此，今后一段时间审计工作的主要任务是：以审计财政财务收支的真实、合法为重点，加强财政收支审计、国有企业财务收支审计和金融机构财务收支审计，打假治乱，维护财经秩序，揭露和制止财政资金损失浪费、国有资产流失、舞弊和腐败等问题，促进各部门各单位建立和完善内部控制制度，加强廉政建设，提高资金使用效益。其指导思想一是贯彻“二十字”方针，即“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”，二是更好地解决“人、法、技”的问题。

(三)

江泽民同志曾多次强调领导干部要大兴学习之风，1998年在省部级领导干部培训班上，号召领导干部学习、学习、再学习，实践、实践、再实践。各级党政领导干部和广大企业领导干部，应积极响应江总书记的号召，带头学习现代科学技术，学习各种经济知识、法律知识。21世纪是知识的世纪，领导干部只有熟练地掌握履行领导职责所必需的各种现代科学技术、经济知识和法律知识，提高领导能力和管理水平，方能在21世纪的挑战中立于不败之地。审计知识是经济知识体系的重要组成部分。领导干部学习审计知识是极为必要的。首先，领导干部学习审计知识，是遵守党和国家财经方针、政策和法规，严格执行宏观决策、计划和预算的需要。建立社会主义市场经济体制，要求依法治国；要求

各级政府、企事业单位严格遵守财经法规；要求有完善的宏观调控体系，并保证宏观调控措施的落实；要求建立规范化的市场，需要培育众多有自我发展和自我约束能力的企业法人。以上所有许多环节，都要发挥审计监督的作用。领导干部学习审计，可以增加有关审计知识，认识审计监督的重要意义；更好地理解 and 执行党和国家有关财经政策、方针，更好地理解 and 执行财经纪律和法规，大力推进依法治国；更好地理解 and 执行国家的宏观调控政策和措施，促进我国经济持续、快速、健康地发展。其次，领导干部学习审计知识，是理解和支持审计监督工作的需要。对国家财政收支和与国有资产有关的财务收支进行审计监督，是《宪法》和《审计法》赋予审计机关的基本职责，相应地，凡属审计监督范围的一切部门和单位，自觉地接受并支持审计监督，则是《宪法》和其他法律所要求的。领导干部只有学习好审计知识，了解审计的性质、职能、任务和作用，了解审计法律法规和最新动态，熟悉审计程序、方式和方法，提高审计知识水平，才能进一步地提高自觉接受审计监督的积极性。最后，领导干部学习审计知识，是借助审计手段服务、支持和监督本地区、本部门、本单位维护财经法规、经济秩序，强化内部管理，健全自我约束机制，提高管理水平的需要。领导干部学习审计知识，可以根据本地区、本部门、本单位的特点和需要，关注审计工作，充分依法运用审计监督手段，最大限度促进本地区、本部门、本单位严格遵守财经法规，强化内部管

理，健全自我约束机制，提高本地区、本部门、本单位资金使用效益，促进本地区、本部门、本单位的经济发展，确保合法经营、公平竞争的最终实现。

据此，为了向广大干部普及审计知识，我们以邓小平理论为指导，以现代审计理论、审计实务、审计法规为基础，围绕我国审计理论、政策、法规和业务实际，组织审计署各业务部门负责同志和有关人员，精心编写了《领导干部审计知识读本》，简要介绍审计监督的基本理论、基本知识和基本方法，宣传《审计法》，宣传党和国家有关审计监督的方针、政策及审计法规，展示审计工作成果，解答审计监督的一些热点、难点问题，力求以通俗易懂的语言，准确地、较好地回答党政领导干部和大中型企业负责同志迫切关心的审计问题。由于水平有限，时间仓促，缺点和不足在所难免，敬请广大读者批评指正。

作 者

1999 年 9 月

加強審計監督為
社會主義現代化
建設服務

江澤民

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 什么是国家审计	(1)
第二节 中国特色审计监督制度的 建立与发展	(12)
第三节 建立与发展有中国特色审 计监督制度的重要意义	(24)
第二章 国家审计机关	(31)
第一节 中央审计机关	(31)
第二节 地方审计机关	(38)
第三节 审计机关的派出机构	(40)
第四节 审计机关的职责和审计管 辖	(43)
第五节 审计机关的权限	(51)
第六节 法律责任	(100)
第三章 财政收支审计 (上)	(111)

第一节	财政收支审计概述	(111)
第二节	本级预算执行情况审计	(116)
第三节	下级政府预算执行情况 和决算审计	(124)
第四节	其他财政收支审计	(131)
第五节	审计结果报告和审计工 作报告	(135)
第四章	财政收支审计（下）	(141)
第一节	行政事业审计	(141)
第二节	社会保障审计	(162)
第三节	固定资产投资项目审计	(182)
第四节	农业资金审计	(194)
第五节	环境保护资金审计	(209)
第五章	国有企业审计	(223)
第一节	企业财务审计	(223)
第二节	经济责任审计	(244)
第六章	金融审计	(261)
第一节	中央银行审计	(262)
第二节	商业银行及其他非银行	

金融机构审计	(269)
第三节 利用外资项目审计	(281)
第七章 内部审计	(313)
第一节 内部审计的特征和作用	(313)
第二节 内部审计机构及职权	(318)
第三节 内部审计的主要内容	(324)
第四节 国家审计机关对内部审 计的指导与监督	(327)
第八章 社会审计	(331)
第一节 社会审计的涵义	(331)
第二节 社会审计管理体制	(337)
第三节 社会审计组织的主要工 作内容	(345)
后记	(349)

第一章 绪 论

我国宪法确立了审计监督的法律地位。1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《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。审计署在国务院总理领导下，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。”从1983年开始，审计署和地方各级审计机关相继建立。十多年来，各级审计机关不断开拓进取，审计工作积累了许多宝贵的经验，建立和发展了具有中国特色的审计监督制度。审计监督在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，提高财政资金使用效益等方面发挥着越来越重要的作用。

第一节 什么是国家审计

一、国家审计的定义

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。按审计的主体分类，可分为国

家审计、内部审计和社会审计。国家审计，也称政府审计，是指由国家审计机关代表国家所实施的审计。内部审计是指由部门和单位内部设置的审计机构和专职审计人员对本部门、本单位及下属单位进行的审计。它包括部门内部审计和单位内部审计。社会审计，即国外统称的独立会计师事务所或民间审计。在我国，社会审计是指依据《注册会计师法》规定，由有关主管部门审核批准成立的会计师事务所和审计事务所的注册会计师所执行的独立审计。

按审计的内容分类，可分为财政收支审计、财务收支审计和经济效益审计三类。财政收支审计是指国家审计机关对本级财政预算执行情况和下级政府财政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的真实性、合法性进行的审计监督。财务收支审计是对金融机构、企事业单位的财务收支及有关经济活动的真实性、合法性所进行的审计监督。以企业财务收支审计为例，审计内容主要有：企业制定的财务会计核算办法是否符合《企业财务通则》、《企业会计准则》以及国家财务会计法规、制度的规定；对企业一定时期内的财务状况和经营成果进行综合性的审查并做出客观评价。经济效益审计，是对财政、财务收支及其有关经济活动的效益进行监督的行为。审计机关对列入审计监督范围的所有单位和项目，都可以进行经济效益审计，其中以审计公共财政资金使用效益最为典型。目前，我国审计机关主要开展财政收支审计和财务收支审计。随着我国经