

# 审计档案 理论与实务

曹 忠 编著

中国审计出版社

审计档案理论与实务

曹忠

7-302131-1

中国审计出版社

# 审计档案理论与实务

曹 忠 编著

中国审计出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

审计档案理论与实务/曹忠编著. —北京:中国审计出版社,1995.12

ISBN 7-80064-00001

I. 审… I. 曹… III. 财会档案, 审计-档案-概论 IV. G275.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 21315 号

### 审计档案理论与实务

曹忠 编著

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

密云县印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

\*

787×1092 毫米 32 开 9.25 印张 200 千字

1995 年 12 月北京第 1 版 1995 年 12 月北京第 1 次印刷

印数:1-5000 册 定价:12.00 元

ISBN7-80064-401-4/F·267

## 序 言

审计档案作为一种历史记录,它不仅是我国审计事业建设和发展道路及其所取得成就的历史见证,而且在全国各级审计机关的各项工作中发挥了重要作用,尤其是在研究和处理审计事项的复查、复审和行政诉讼应诉问题的过程中,成为不可缺少的重要条件。因此,全国各级审计机关均不失时机地抓了这项重要的基础工作,并取得了显著成绩,特别是在审计档案的业务培训和理论研究方面做了大量卓有成效的工作。曹忠同志的《审计档案理论与实务》一书,是他在审计档案业务培训工作中编写的教材,同时也是审计档案理论研究工作中的一个重要成果。因此,这本书的出版将有助于审计档案基本知识的普及和提高,有助于审计档案业务培训和理论研究的进一步开展,有助于今后坚持不懈地继续把审计档案工作搞好,我们衷心感谢曹忠同志为审计档案工作付出的辛勤劳动。

崔建民

1994年12月14日



第五节	职能分类原则与其它分类方法的关系 …	(34)
第六节	审计档案按职能分类原则的形成过程 …	(39)
第七节	档案按职能分类的作用和意义 ……………	(43)
第八节	审计档案收集范围的形成与作用 ……………	(45)
第九节	运用按职能分类原则的若干具体问题 …	(53)
第十节	为什么说审计档案是审计机关的主体档案 ……………	(57)
<b>第四章</b>	<b>审计档案按审计项目立卷的原则 ……………</b>	<b>(60)</b>
第一节	审计档案为什么要按审计项目立卷 ……	(60)
第二节	审计项目的概念和含义 ……………	(63)
第三节	按审计项目立卷的几种基本方法 ……………	(64)
<b>第五章</b>	<b>审计档案卷内文件按单元排列的原则 ……………</b>	<b>(70)</b>
第一节	审计档案卷内文件为什么要按单元排列 ……………	(70)
第二节	什么是文件单元和按单元排列 ……………	(71)
第三节	为什么不同文件单元的文件采取不同的 排列方法 ……………	(73)
第四节	文件单元的组成及其运用方法 ……………	(75)
第五节	文件单元组合的几种特殊形式 ……………	(77)
<b>第六章</b>	<b>审计档案完整精炼的立卷要求 ……………</b>	<b>(79)</b>
第一节	为什么把完整精炼作为审计档案立卷的 基本要求 ……………	(79)
第二节	什么是档案的完整和精炼 ……………	(84)
第三节	怎样使档案立卷工作达到完整和精炼的 要求 ……………	(87)
第四节	档案案卷质量的概念和含义 ……………	(92)





.....	(243)
(1986年4月22日)	
二、关于印发《全国审计机关档案工作座谈会纪要》等文件的通知 .....	(251)
(1987年7月2日)	
三、印发《关于审计档案管理工作的规定》和《审计文件材料立卷归档工作程序》的通知.....	(270)
(1991年5月8日)	
后记.....	(286)

# 第一章 绪 论

## 第一节 档案理论研究的重要性

**理论来源于实践，实践需要理论的指导。**毛泽东同志对理论与实践的关系，特别是理论研究的重要性，在《实践论》和《中国革命战争的战略问题》等著作中作过精辟的论述。他说：“不论做什么事，不懂得那件事的情形，它的性质，它和它以外的事情的关联，就不知道那件事的规律，就不知道如何去做，就不能做好那件事。”他又说：“认识的真正任务在于经过感觉而达于思维，达到逐步了解客观事物的内部矛盾，了解它的规律性，了解这一过程和那一过程间的内部联系，即达于理论的认识。”“我们的实践证明：感觉到了的东西，我们不能立刻理解它，只有理解了的东西，才能更深刻地感觉它。感觉只解决现象问题，理论才解决本质问题。”庸俗的事务主义家“他们尊重经验而看轻理论，因而不能通观客观过程的全体，缺乏明确的方针，没有远大的前途，沾沾自喜于一得之功和一孔之见。”“理性认识依赖于感性认识，感性认识有待于发展到理性认识，这就是辩证唯物论的认识

论。”目前，我们在审计档案工作上，就需要把我们的感性认识提高或发展到理性认识。

新中国的审计档案工作已有十年的历史。在这十年中，我们在审计档案工作的创建和开拓方面进行了大量的实践活动，既积累了丰富的实践经验，也遇到了许多需要研究解决的问题。对这些实践经验的总结、提高和升华，对遇到的这些问题给予科学的解释和说明，即在理论上作出回答，这就是审计档案的理论研究工作。搞好这项理论研究工作，既是审计档案理论建设本身的需要，也是把审计档案工作提高到一个新水平的需要，因此，这是当前审计档案工作建设上的一项迫切的和重要的任务。这种需要主要表现在以下两个方面：一方面，是审计档案工作的一些基本原则、方法和要求，例如按职能分类、按项目立卷、按单元排列的“三按”原则，以及完整、精炼的立卷要求等概念，需要给予科学的定义；另一方面，对审计档案理论的基本内容和观点需要作系统的阐述和说明，以便使这些理论系统化，进一步加强对审计档案实践活动的理论指导。

**搞好审计档案的理论研究工作，目前需要解决以下几个思想认识方面的问题。**

一、有些搞档案工作的同志，认为自己是做实际工作的，不需要了解什么理论，只要知道怎样按照规定办就行了。这种认识的局限性在于：一方面，不了解档案是一门科学，缺乏这方面的理论知识，即不知道它的特点和规律性，那么，要做好这项工作困难的。另一方面，不了解实际情况是复杂和发展变化的，如果只知其然，不知其所以然，不懂得办这件事的一般原则和规律，遇到新的情况和问题就不知道如何

处理,甚至连已有的规定本身也难以做到正确地理解和执行。当前在对审计档案认识上存在的一些误区,就是由于缺乏档案方面的一些基本知识所造成的。例如,有个地方的审计人员反映说,档案工作太麻烦,他完成一个审计项目的任务只用了三天时间,但是整理该审计项目所形成的档案却用了一个星期的时间。后经了解,这位审计人员不是整理档案,而是在编造档案。事情是这样的:根据审计程序的规定,审计一个项目要形成审计通知书、审计报告、审计决定、审计意见书和审计取证等一系列文件材料。但是,这个审计项目所形成的审计报告,按照领导的意见被改为审计决定印发,这样该审计项目的文件材料中就缺了审计报告。本来这样的档案也客观和真实地反映了一种审计过程和情况,即审计过程中确实是将审计报告改为审计决定了,不是有这个报告没有收集归档,对此,整理档案时注明一下即可。但是,档案人员却认为必须补写一份审计报告放入该审计项目的档案里,理由是审计档案的收集范围中有这个文件,审计程序也规定了写这个报告。结果审计人员所说的整理档案所用的七天时间,主要是用在补写审计报告上。这种认识和做法犯了以下三个错误:一是不了解或不懂得档案的本质属性,或者说不知道什么叫档案,因此,将收集、整理档案变为编造档案,档案的本质属性是它的原始记录性,根据档案的这一根本性质,档案必须是在实践活动的过程中客观形成的东西,而不是事后人为编写的,这是档案与图书的本质区别。因此,档案收集、整理工作的任务和原则,是收集和整理那些确实是在该项活动过程中产生和形成的东西,不是也不允许收集那些事实上不存在或事后人为地编写出来的东西。因为它违背了档

案产生和形成的客观规律，使其变为不真实的东西，失去了保存价值，即凭证作用。同时，这样的审计报告也无法补写，因为根据审计程序的规定，审计报告应是反映审计人员的看法和意见，而审计决定是由审计机关领导作出的，多数情况下两者的意见是不一致的。这种情况下按谁的意见补写？如果是按审计人员的意见补写，那当初何必将报告改为决定，为什么不另行拟写和制发决定。如果是按领导的意见补写，那末，这种做法首先不符合审计程序关于审计报告性质的规定；其次还有个领导是否同意的问題，领导不同意又怎么办？还有的地方将审计报告改为审计决定的目的不是为了省事，而是为了某种需要有意地不让真实的审计情况如实的反映在档案里。这种情况下的审计报告又如何补写？二是审计程序的规定是一回事，如何执行又是一回事，即使是执行有问题，那也是审计工作中的问题，而不是档案的问题。可以就此向领导或有关部门反映情况、提出建议，但不宜直接干涉属于审计业务上的问题。三是将可能与现实混同起来。审计档案的收集范围，是根据审计程序和全国审计工作中各种文件材料产生和形成的所有可能性而制定的，即只是一种理论上的可能性。至于每个审计项目在审计过程中究竟产生和形成了多少文件材料，应按实际形成情况办理，不能不顾档案的实际形成情况，机械地理解和套用规定的收集范围，即收集该范围中列有但实际工作中并未产生的文件材料。又如某县审计局的全部档案中，文书档案占了近三分之二，审计档案只占三分之一，这与县级审计机关所担负的任务情况不符。我国县级审计机关一般只有审计任务，无对下的业务领导任务，因此，它的审计档案应占多数，文书和其它档案少于审计档

案。后经进一步了解，上述情况是该局为了从数量上体现文书档案的主体地位，人为地将许多审计项目形成的文件材料，同时在审计和文书两种档案中重复立卷所造成的。这种认识和做法的错误，在于不了解或不懂得档案的主体性质和地位是由什么决定的，或者说什么是主体档案？而要弄清这个问题，必须具备一定的档案理论知识，掌握档案的全面情况，并经过深入研究才能解决。还有一种单纯依赖思想，即不论遇到什么情况和问题，都依赖和等待上级来回答和解决。这种思想和做法也是不切实际、不利于工作的，因为任何一种法律和法规的贯彻执行，都不可能象定做的衣服那样拿回来一穿正合适，必须根据规定的原则和实际情况，具体问题具体分析，灵活地或创造性加以处理或解决。同时，任何一种法律和法规都需要相对的稳定性，不可能也不允许经常修改，天天做新规定；即使是修改或做新的规定，也需要总结大家的经验，听取大家的意见。如果大家都不注意研究新情况、解决新问题，特别是不善于学习和总结经验，那么任何法律、法规都不可能得到认真地贯彻执行，当然更谈不上这项工作的发展和提高了。总之，不学习、不研究、不提高，是不可能把工作做好的。

二、认为档案工作简单，没有什么理论研究，不需要在这方面做什么事情。这种认识也是片面的、不正确的。首先，一项工作有无理论，不在于它简单还是复杂，而在于它有无自己的特点和规律。档案是一门科学，有自己的研究对象和任务，并在长期的实践中形成了自己的理论和理论体系，国内外许多档案学者和专家编写出版了一系列档案理论著作来阐述这些理论，许多专门的档案科研机构和组织，包括世界

档案大会等在研究、探讨这些理论，中国人民大学档案学院和全国近二十所大专院校档案专业的大批学生正在学习这些理论知识，全国几十万档案工作者在这些理论的指导下工作，怎么能说档案工作没有理论呢！其次认为档案工作简单也是不全面的。从表面现象来看，档案工作无非是把已办理完毕的文件材料经过收集、整理保管起来，似乎没有什么复杂的。其实这种收集、整理工作本身就不简单，特别是档案的立卷归档工作要经过一系列比较复杂的工作过程，它包括文件材料收集、分类、挑选、组卷、排列、编目、划分保管期限、装订等一系列程序，每个程序都有各自规定的方法和要求。其中有些程序和工作过程，如文件材料的分类、挑选、组卷和划分保管期限等，都是有一定难度的工作。这就是说档案工作不是简单地、无秩序地把文件材料随便堆积起来，放在什么地方就行了，它还有个便于查找利用和保障其安全的问题。试想在一个立档单位存有几百、几千甚至几万卷档案的情况下，如果没有一套科学的办法进行整理和保管，查找一份文件就如同大海捞针，甚至根本无法查找。同时，随着科学技术的发展和办公条件特别是书写工具和材料的现代化，如何保障档案在长期存放过程中不变质，是当前档案保护工作中的一个迫切需要研究解决的重大技术课题。这样的工作怎么可以说是简单的、不需要什么理论知识就可以做好的呢？

三、有些同志一听说讲理论，就以为一定是空讲理论，脱离实际，这是一种误解。真正的理论，或者说称得起理论的理论，一定是来源于实践，经过实践检验是正确的、对当前和今后的实践有指导意义的理论。我们在本章以及以后各章里所探讨的有关审计档案的理论问题和观点，就是试图从理

论的高度,对过去十年我们在开创和建设审计档案工作中,所积累的实践经验加以总结和提炼,对工作中所遇到的问题作理论上的解释和说明。或者说是将我们在审计档案工作中积累的丰富的感性认识,经过“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的改造制作功夫,造成概念和理论的系统,”发展成为理性的认识,以便于用这些理论或理论知识来指导今后的实践活动。这是实践、认识、再实践的认识发展的正确道路,不是由理论到理论的错误的认识发展道路,当然不是空讲理论。

## 第二节 我国档案科学理论研究 工作的现状和任务

当前我国档案理论研究工作面临新的情况和任务。中国是世界文明古国,中华民族是世界上最古老、最优秀、最文明的民族之一。档案和档案事业作为人类文明的一个标志和文化财富的组成部分,在中国具有悠久的历史,占有重要的地位,并形成了自己的优良传统。在中国五千多年的历史中,有文字记载即有档案可查的历史为三千多年。我国现存的最早最古老的档案,是本世纪初在河南省安阳殷墟出土的反映我国殷商和西周时期历史的甲骨辞。据报载,最近在山东省某地发现的甲骨辞,将甲骨辞的产生历史向前推移了八百年,即夏朝时期。也就是说我国有文字记载的历史已近四千年。最早的纸质档案,原为现今保存在北京故宫博物院皇史宬的,距今1700多年前西晋文学家陆机(公元261—303年)的“平

复帖”。近年在甘肃省敦煌出土的二十张墨迹麻纸，是西汉皇帝到平帝（公元前73—1年）的文物，这样就把我国纸质档案的产生时间，向前推了二、三百年。因此，1958年7月，周恩来总理对国家档案局工作人员的一次谈话中曾说：“中国的档案历史是世界上最早的，也是最丰富的。”但是，专门的档案科学理论研究工作，在我国则开展得比较晚。现行的档案基础理论，即全宗理论和来源原则，是在十九世纪由法国和德国的档案学家提出的，本世纪中叶新中国成立后由苏联传入我国，起初还将“全宗”译为“芬特”。这些理论对指导新中国的档案工作建设，特别是档案理论研究工作的开展和提高，发挥了重要作用。但是，随着我国社会主义建设事业的发展，特别是改革、开放政策的实行，记载和反映这种发展变化情况的档案，从内容、形式到载体以及书写工具和材料，都有很大的发展和变化，因此，档案理论研究工作面临许多新的课题和任务。例如，现在在一个全宗内有多种形式、内容和载体的档案，这对全宗理论的运用有什么影响？又如目前我国将全部档案分为文书档案、科技档案和专门档案三类，显然不仅分类的标准不统一，分类的方法也值得研究。因为在科学和专门档案中，文书形态的档案仍占主导地位。特别是将城建、地质、水文、气象、测绘、海洋、地震等档案全部归入科技档案也不合理。再如现在全国各地的档案馆馆藏暴满，中央有的机关档案室存有解放以来形成的档案达六万多卷，这些档案既不能全部移交档案馆或永久地保存下去，又不能随意销毁，鉴定任务已成为一大课题和负担。分析这些问题产生的原因，研究解决的办法，已成为当前档案理论研究工作中的一些重大课题。审计档案理论研究工作的开展及其