

审计科学研究文集

(第 三 集)

《部门、企事业单位内部审计专辑》

北 京 审 计 学 会

北京市审计科学研究所

一九八六年二月

说 明

一、审计科研文集（第三集），为部门、企事业单位内部审计专辑，共选出北京市及全国其他地区文章、经验、制度等共35篇。

二、论文和经验选取以北京市为主，并吸取各地的好文章和好经验。内容涉及工业、商业、基建、行政事业、金融等方面。部、省、市、地、县，大、中、小型企业均有。面虽广，选时注意到精和典型，有推广价值。

三、本集共分四个部分：

第一部分：内部审计论文（包括审计理论和审计实务）。

第二部分：内部审计工作经验（包括部门、企业和省、市、地、县审计局抓内审的经验）。

第三部分：内部审计工作制度（包括省、市、部门和企业）。

第四部分：国外内审资料。

本《专辑》系内部用书，注意保存。

由于编辑水平所限，难免有疏漏之处，请提宝贵意见。

编 者

一九八六年二月

目 录

第一部分：内部审计论文

- △工业企业内部审计……………审计署科研培训中心 杨树滋 (1)
- 试论我国社会主义内部审计的特点……………北京财贸学院 程能润 (25)
- ▷企业内部审计理论与实践……………冶金部 周传典 (29)
- 工业企业内部审计初探……………北京市审计科研所 崔玉震 (33)
- △建立内部审计是企业现代化管理的自我完善……………崔永瑞 孙维嫦 (39)
- △搞活大中型企业与开展内部审计……………天津市审计局 戴传模 (42)
- 试谈企业内部审计如何协调会计与管理关系的问题……………范广昌 (47)
- 商业企业必须加强内部审计……………星子县商业局 蒋瑞芳 (50)
- 行政事业单位开展内部审计监督问题的探讨……………湖南省审计局 潘剑斌 (54)
- 建设银行内部审计初探……………贵州省建设银行 杨海刚 (59)

第二部分：内部审计工作经验

- 审计署王志钧同志在全国工交系统内部审计工作经验交流会上的讲话
(一九八五年八月)…………… (63)
- 适应深入开展经济体制改革的要求建立和加强内部审计工作
……………北京市审计局 蒋志芳 (70)
- 勇于探索，大胆实践，积极开展鞍钢内部审计工作……………鞍山钢铁公司 (78)
- 为了加快油田建设，积极开展企业内部审计工作……………大庆石油管理局审计处 (85)
- 开展内审工作的一些粗浅体会……………萍乡钢铁厂审计科 (89)
- 在经济改革中开创内部审计工作的局面……………江西省审计局工交审计处 (96)
- 我们是如何抓内部审计工作的……………山西省晋中行署审计局 (100)
- 抓好内审机构组建，积极开展内审工作……………北京市昌平县审计局 (104)
- 我们是怎样抓好审计工作的……………北京市化学工业总公司 费显华 (108)
- △建立内部审计是企业自身的需要……………北京化工二厂 (112)
- 关于内部审计——部门审计的做法……………北京市有色金属工业总公司 (117)
- 关于开展企业内部审计工作的汇报……………北京市住宅建设总公司 (122)
- 我们是如何对城建三公司一处进行效益审计的……………北京市审计局基建处
北京市城市建设总公司审计处 (127)
- 我们是怎样开展内部审计的……………北京市石景山区副食品公司审计组 (134)

第三部分：内部审计工作制度

- 北京市审计局关于内部审计工作试行办法…………… (138)
- 山西省部门、单位内部审计暂行规定…………… (141)

湖北省内部审计若干试行规定.....	(144)
中国人民建设银行内部审计暂行规定.....	(146)
上海石油化工总厂内部审计暂行规定.....	(148)
北京市有色金属工业总公司内部审计工作制度.....	(150)
北京矿务局审计基础工作程序 (试行)	(154)
沈阳鼓风机厂审计工作制度和合同管理办法.....	(161)

第四部分：国外内部审计资料

国内外有关内部审计的理论和实践综述.....	审计署 温兆文 (165)
关于国际内部审计师协会第四十四次会议的情况	
.....参加国际内部审计师协会会议中国代表小组	(172)
内部审计——历史的回顾和未来的发展.....	维克多·E·勃灵克 (174)
	(汤云为译)

工业企业内部审计

杨 树 滋

编者注：本文系审计署科研培训中心杨树滋同志于一九八四年十二月二十四日，在全国工交系统部门、单位内部审计工作座谈会上所作的学术报告。根据与会同志和审计署工业交通审计局的意见，将全文在本刊登载，供研讨工业企业内部审计问题参考。

这次参加全国工交系统部门、单位内部审计工作座谈会，听到同志关于建立和实行内部审计的发言，看到一些单位推行内部审计的经验材料，使我学习到很多审计的理论和办法，收获很大。我们今年有个科研课题是《工业企业内部审计》，根据大会的安排，结合学习的体会，就此问题，谈谈我的一些不成熟的看法，供大家参考。

我想汇报五个问题：（1）我们为什么要搞内部审计？（2）什么是内部审计？（3）怎么搞内部审计？（4）事前审计的几个问题，（5）内部审计和财务会计工作的关系。

为什么提出这几个问题呢？因为审计工作尽管已有很长的历史，但社会主义审计是个新事物，它有很多方面与传统的资本主义审计不相同，要靠我们去创造，有好多问题需要探讨。

在汇报五个问题之前，先谈一谈内部审计的历史发展，看从中能否找出一点规律，供我们开展工作借鉴；同时，也看实行内部审计应注意些什么问题。

审计工作已有千年以上的历史。中国从西周算起，有二千多年。国外的传统审计，也有好几百年。但内部审计的历史为时较短，只有几十年的历史；而真正达到比较健全、内容丰富，还是近三十年的事。

内部审计的萌芽，是在二十世纪初期。当时，好多大企业已经建立，需要有外部审计对会计年报进行公证，工作量大，费用很高。为了减少审计时间，节约审计费用，有些企业开始用自己的会计人员帮助外部审计人员收集资料、提供数据、协助他们工作。所以，有人认为这就是内部审计的萌芽时期。其实，这是既无内部审计机构，又无专职人员，更无内部审计的理论和办法，只有企业的人员协助进行一些审计工作而已。内部审计真正建立起来，是在二十年代前后，资本主义国家的一些大托拉斯已经发展起来，例如，美国的通用汽车公司，建立于一九〇八年，当时资产有八千万美元，二十年代已增长到五亿美元以上，兼并了大量企业，包括整车制造、零部件生产，以至钢铁、橡胶、拖拉机等等，单是汽车生产就有十八个企业。这样庞大的机构，这样多的生产经营单位，公司的管理当局无法经常、亲自去检查考核，需要有专职人员代表他去检查这些部门的工作效率、财务状况及其经营成果，贯彻公司的经营决策、目标和方针、政策、开始设立了专职的内部审计人员。从这一点可以看出，内部审计的建立并非偶然，他是适应社会经济的发展形势和企业管理体系的变革而产生的。

三十年代发生了世界经济大危机，这种独立、专职的检查工作更为需要。美国一些大中型企业的内部审计机构相继成立起来。四十年代初，美国成立了“内部审计人员协会”（IIA），1941年，J·B·舍斯顿出版了《内部审计的基本原理和技术》一书，在理论上、方法上建立了内部审计系统。所以有人称1941年为内部审计的奠基年。

但这个时期内部审计仍是初期阶段，真正发展是在五十年代以后。由于世界市场大为扩大，资本积累加快，生产技术发展，市场竞争更为激烈。而这时期的市场竞争同过去不相同，不单纯依靠资本多、垄断强；要靠品种新，质量优、成本低、交货快、服务好来获得优势。其中，技术发展、产品更新是最主要的条件。在预测、决策的基础上，进行技术改造、更新产品，开拓市场，牟取最大限度的利润。例如，汽车工业过去产品寿命周期一般在十年左右，此时大为缩短，载重车最多七、八年更新换代，小汽车四、五年要更新换代，就要靠发展技术、创新品种、提高质量，才能实现更新换代。它对技术人员来说，常常追求最佳的技术性能，提高加工精度，采用优质材料，来创造新的产品，获取优势。这给产品生产成本带来很不利的因素，造成技术与经济不协调。如何解决这个矛盾？这个重担首先要由内部审计人员承担。企业领导认为，内部审计不参与技术、财务等部门的职能工作，可以客观、公正，作出合理的评价，既能保证技术发展和质量提高，又能监督成本降低，保证一定的盈利水平。这种客观的评价，作为公司领导进行决策的依据。因而，发展了经济效益审计。所以内部审计在近三十年有了很大的发展，就是适应提高经济效益的需要而形成的。

由此可见，内部审计的建立和发展，经历过两个阶段，围绕两个实质性的问题：一是适应管理体制的改革而建立；二是保证经济效益的提高而发展。因此，内部审计的建立不是偶然的，是企业管理现代化的一个重要内容。

当然，我们的审计工作不能照搬国外经验，因为我国的生产资料所有制和国家管理体制与资本主义国家不同。但是，内部审计的发展是适应管理体制改革的和提高经济效益的需要，是企业管理现代化的重要内容，这些方面却是我们可以借鉴的。

（一）我们为什么要搞内部审计？

目前，我国有不少企业开展了内部审计，取得了不少的成就，得到企业领导和职工群众的支持，工作开始打下一定的基础，并在实践中得到发展和提高。这次大会介绍的二十多份材料，就说明了这个问题。

但是，在社会上还有一些不同看法：有些人认为，有了财政、税务、银行等监督，特别是有了企业的会计或财务监督，已经是面面俱到了，何必还要内部审计？也有人说，有了外部审计已经足够了，何必还要内部审计？东北有几个企业的总会计师曾对我说：“内部审计那一套与财务会计工作是重复的。现在，财务会计工作力量很不强，与其另立门户，分散力量，还不如合二为一。”这些问题不弄清楚，对开展审计工作是一个很大的障碍。因此，我想先谈两个问题。

一、审计监督同其它经济监督的关系。

在社会主义经济体系中，财政监督、税务监督、银行监督以及财务会计监督和审计监督，同属于经济监督的范畴。但从职能上说，它们是有区别的。审计监督本身没有其它业务工作，它只有监督的职能。其它业务工作虽然也有监督，却具有两重性，即本身有管理和监督两种职能。他们的监督工作是通过管理业务来进行的。例如银行监督，如果我们不贷款，

如何监督？又如财务监督，如果我们不用钱，怎么监督？当然，过问是可以的，但是很难实行监督。财政监督也是如此。它们都是从本身工作角度，结合本身业务进行监督，其监督的范围是有限制的。审计监督则不一样，它根据一定时期的审计目标，依据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。

例如，企业的财务部门，它与有关部门是管钱与用钱的双边关系，某个部门要用钱，财务部门认为不合理，或是不合法，不让用，或只能少用，进行了财务监督；而这种双边关系发生矛盾，业务争执，各执一词，有时很难处理，甚至监督不住。但审计部门则与此不同，它处于第三者地位，与谁都没有业务关系，有条件客观、公正地调查、审核、评价、取证，作出审计结论，然后由管理当局责成有关部门执行，具有权威性。

所以，尽管有了财政、银行、税收或是财务、会计等监督工作，审计监督工作仍然是必需的。它监督一切财务收支及其有关的经济活动，也包括对财政、银行、税收或是财务、会计等部门的业务在内。另外，审计的性质、任务、内容、范围、方式和方法，也与这些部门不相同。

内部审计在工业企业中，对确定决策、健全管理、保护财产、增强效率、提高效益等方面，发挥着越来越重要的作用。它已经成为企业管理现代化不可缺少的重要手段。

二、内部审计与外部审计的关系。

内部审计与外部审计是相对而言的。内部审计的机构和人员，属于企业的一部分。它受企业管理当局的领导，对企业的经营管理进行监督并为之服务。外部审计包括国家审计机关和国家批准的会计师事务所的审计工作。在社会主义社会中，国营的或是国家有投资的企业（包括中外合营企业），都要接受国家审计机关的监督。会计师事务所接受企业或是国家审计机关的委托，也可以对企业执行审计公证业务。社会主义审计体系包括组织体系，理论体系、方法体系等范畴；从组织体系来说，包括国家审计机关、内部审计机构、社会审计组织三部分；其中，国家审计是主体，内部审计是国家审计的基础，而社会审计则是必要的辅助力量。这些，体现着内部审计与外部审计的关系。

有了外部审计为什么还要有内部审计呢？这是因为，内部审计有其特点及其存在的客观必要性，在某些方面比外部审计更为优越，其特点主要体现在以下几个方面：

1. 内部审计是企业的一个职能部门，受厂长、经理或董事会的领导；因此，它在企业中虽具有相对的独立性，却不似外部审计对企业那样居于完全的客观和独立的地位；

2. 内部审计为企业领导检查工作，提供信息，反映问题，提出建议；它参与决策，进行评价，提供咨询；因而它在企业中既有监督职能，也具有管理的职能，不似外部审计单纯地进行监督。

3. 内部审计作出的审计结论，通过企业领导责成有关部门执行；因而，它对有关部门并不直接具有强制性；不似国家审计机关作出的审计结论带有强制性。

4. 内部审计对企业的财务收支和经营活动进行监督，同时，为各个管理部门履行职责，实现企业的经营目标服务；它不似外部审计只是根据审计过程中发现的问题，才提出建议。

内部审计与外部审计相比较，具有很多优越之处，例如：

1. 它可以经常地、及时地、系统地进行审计监督，不似外部审计只能在一定的时期才进

行。

2. 它熟悉企业生产、技术和经营情况，可以迅速、深入地发现问题，了解情况、作出结论，不似外部审计对此必须从头摸索。

3. 它与企业的各个管理部门同属企业的组成部分，经常密切联系，有条件根据审计的主要问题，组织它们制定改进经营管理，提高经济效益的措施，并切实执行；而外部审计对此只能提供建议。

4. 它可以代表企业的领导检查各个职能部门和所属单位的财务状况、工作效率、经营成果，以及贯彻决策和实现目标的情况，有效地提供企业领导进行考核、评价和决策；外部审计则只能是客观地、重点地进行调查、取证、分析并作出结论。

内部审计具有上述这些特点和优点，但是，也有不如外部审计之处，例如在客观性、权威性方面，以及不能提供公证，等等。所以，内部审计应当与外部审计密切结合，相辅相成。

三、内部审计的重要性。

我国的审计工作中，内部审计处于很重要的地位，它是国家审计的基础。我国的审计工作实行“两条腿”走路，就是国家审计和内部审计。为什么内部审计有这样重要的地位呢？这是由于生产资料公有制和它在社会主义经济发展中所起的重要作用所形成的。

1. 内部审计的建立，适应我国经济体制改革的需要。

党的十二届三中全会作出的《关于经济体制改革的决定》，进一步实行对内搞活经济，对外实行开放的方针，加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐，将大大增强企业的活力，促进生产技术的发展。在这种形势下，建立和实行内部审计，就成为经济体制改革中不可缺少的一个重要组成部分，体现在以下几方面：

第一，企业扩大经营管理的自主权，实行自主经营，自负盈亏；国家并随之在利改税，资金有偿使用等方面作了一系列的改革；其目的即在促进企业搞活生产经营，成为经济实体，能够最有效地利用人力、物力、财力——特别是自己积累资金，壮大技术力量，来开发产品，提高质量，开拓市场，做到自力发展。而如何合理地、有效地分配企业的税后利润？如何集中企业资金发展生产技术？如何适当利用财力提高职工的生活福利水平？等等。需要有经常性的、强有力的经济监督，其中最主要的就是内部审计。

第二，随着国家经济体制的改革，企业内部的管理体制也将发生变化，例如，经济责任制的彻底实施，企业中将出现若干扩大了经营管理权的、成为相对独立的、拥有处理人、财、物、决定供、产、销权限的单位，并在一定程度上实行独立经营，独立核算、使权、责、利相结合。这些单位是否贯彻企业的决策和政策？财务状况是好是坏？经营效率是高是低？经营目标能否实现？企业必需有专职的部门和人员，为企业领导经常地、全面地进行检查、考核，并且客观、公正地反映信息，作出评价，才能使企业既放权，又集中，有利于搞活经济。承担这个职责的，就是内部审计。

第三，企业扩大经营管理自主权以后，生产经营和财务开支都增强了独立性，这是搞活经济的必要条件；但是，怎样才能做到活而不乱？就必须加强内部控制制度，包括管理控制和会计控制在内，能够严格遵守国家的财经法令，贯彻企业的方针政策，健全内部的权责分工，等等。内部审计可以经常检查、监督内部控制的实施情况，并对其有效性作出评价，提

供有关部门及时改进。因此，它在扩权以后应对加强企业管理，恪守财经纪律，发挥重要作用。

2. 内部审计的开展，适应提高经济效益的要求。

从党的十一届三中全会以来，就明确指出要“千方百计地提高生产、建设和流通等各个领域的经济效益，这是一个核心问题”。工业企业进行生产经营活动，必须把根本出发点放在提高经济效益上。怎样实现这个要求？一方面是要改进和健全管理制度，在生产、技术、经营方面采取有效措施，来制止“跑、冒、滴、漏”和各种损失浪费。例如，减少材料损耗、废品损失、设备闲置、资金积压等等，来提高材料利用率、设备利用率，降低废品率，加快资金周转期，从而增加产量，提高质量，降低成本，节约资金，增加盈利，提高企业的经济效益。这些，需要有内部审计经常地、及时地进行监督。

但是，这只是一个方面，是我们过去几十年习惯采用的传统手段，从“节流”下功夫。现代化的企业要提高经济效益，既要注意“节流”，更要在“开源”上下功夫。这就是另一个方面：从生产型转变为生产经营型，根据社会需要组织产品生产，通过技术开发使产品更新换代，实行技术改造，提高产品质量，开拓销售市场；与此同时，采用科学管理方法，节约劳动消耗，提高投资效果，缩短资金周转期等等，对提高企业的与社会的经济效益，都发挥很重大的作用。例如，汽车企业根据市场预测，开发新的品种，并经过技术改造，使产品降低油耗，减轻自重，延长大修期，这对汽车企业来说，可以大幅度节省材料，降低成本，扩大销路，增加盈利，并提高企业的竞争能力；对使用单位来说，能够有效地节约能源消耗，节省维修费用，扩大运输能力，有利于国民经济的迅速发展。这些，正体现了现代化生产经营的经济效益有巨大的潜力。

因此，在工业企业中努力进行科学研究，产品开发，技术改进，以及市场开拓，是今后提高经济效益的主要途径。但是，通过这些途径是否体现了它应有的经济效益？以及对它体现的经济效益如何评价？这就不仅要有技术经济分析，还要有经常的审计监督。例如，在新产品的设计阶段，必须对目标成本作出评价，才能保证产品投产后不仅具有预期的功能，还能保持最低的成本；在技术改造项目的可行性研究阶段，必须对投资效果加以预测和评价，才能保证投产使用既有技术上的先进性，又有一定的盈利水平；在市场开拓的决策阶段，必须对预测的销售量、价格、固定成本与变动成本，及其利润加以评价，才能保证产品既有竞争能力，又具有最佳的成本和利润水平。这些，除了由职能部门进行经济分析和论证外，还需有内部审计客观、公正地加以审查、取证和评价，提供企业领导进行比较和决策。这些，也正是事前审计的重要部分。因而，内部审计乃是企业管理现代化不可缺少的重要内容之一。

3. 内部审计是国家审计的基础。

社会主义企业在国民经济中占有很重要的地位，它所创造的产值和国民收入在整个国民经济中占主要部分，提供的税利达到国家财政总收入的80%。所以，建立和开展企业的内部审计，无论从监督财务收支的真实性和合法性，或是提高企业与社会经济效益来说，都是极为重要的。何况，我国拥有为数达百万户以上的企业，量多，面广、事繁，更需有大量的内部审计机构和人员，与国家审计机关结合起来，经常地、及时地进行审计监督。它是社会主义审计体系中的重要组成部分，是国家审计的基础。

在社会主义审计体系中，内部审计与国家审计密切结合，是社会主义审计体系的特点。在资本主义国家中，尽管内部审计已有多年的历史，由于私有制的原因，它同国家审计是分离的。企业的内部审计为资本集团服务，它代表企业领导对所属部门、单位的经营业务实行监督，开展“三E”（Economy, Efficiency Effectiveness）审计以加强节约，提高效率，实现效果；根据国家的税法、商法考虑如何在“合法”的前提下，能够减少应纳税额，等等，都以牟取最大限度的利润为主要目的。它是管理当局的参谋部。资本主义企业的内部审计参与商业秘密，只在一定限度内向接受委托的注册会计师提供资料，与国家审计机关不发生关系。国家审计机关对私营企业不进行审计监督。如在加拿大，国家审计机关不仅对私营企业不审计，甚至中央的审计机关与地区（省、市）的审计机关也各有自己的审计范围，不相联系。

我国的国家审计、内部审计，以至会计师事务所的审计业务，是相互结合完整体系。由于国家审计机关有权对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，中央、省、市、地、县的审计机关在业务上是密切结合的；国家审计机关对国营企业可以直接审计，也可以委托会计师事务所进行审计；内部审计根据国家的财经法规对本企业实行审计监督，它的审计业务接受国家审计机关的指导和监督。这样，才形成一个完整的社会主义审计体系。

（二）什么是内部审计

关于内部审计的涵义是什么？正如审计的定义至今尚无定论一样，对内部审计的说法也是多种多样。例如，有的说，审计就是查账，或者是审查会计；也有人说：审计就是会计检查，或者同于财务分析。这些，不只是口头或书上的议论，它对内部审计工作的建立和开展直接发生了重要的影响。例如，有个大型企业的厂长讲了这样一件事：厂内讨论如何建立内部审计工作时，看到有本书上说“审计就是查账”，于是认为查账应属财会工作范围，便把内部审计放在财会处以内了。有个厂的总会计师说：内部审计搞什么？听说还是财务分析那一套，何必另立门户？于是主张把它同财务科合并起来。正是由于这些不同的认识，就把原来已有的独立的内部审计机构取消了，使工作开展不起来。所以，对什么是内部审计？很有必要广泛地加以探讨，以便得出一个比较明确的概念，作为进行工作的理论基础。下面，列举一些同志对上述论点的不同看法。

一、审计是否就是“查账”？这种说法是片面的，二者不能划等号，大家知道，审计当然要查账；无论财务审计，法纪审计或是效益审计，都离不开查账。但是，查账只是进行审计的一种手段，而不是它的全部内容，不应当把审计简单地理解为“查账”。

应当看到，随着社会经济的不断发展，审计的内容相应地有了很大的发展，审计的概念也随之在发展和变化。

在审计的初级阶段，它的内容就是查账，中世纪的封建领主或资本主由于把他们的商业、作坊或企业交给代理人经营，所有权与管理权相分离，为了检查监督这些经管人员是否帐目错乱或有弊端，委托与本单位财务无关的第三者——能够查帐的人，对其收支款项、债权、债务、财务成果进行检查、核实，形成传统的财务审计的基本内容。直到现在，有的中外合营企业的外国资本家，为了检查合营企业的财务状况，还派了内部审计师来到合营企业进行详细审计，他们在核对了各项资产和债权、债务，检查了供销合同和经营计划，审核了

这一时期（如全年或几个月）的会计凭证，帐簿和报表之后，根据核实的会计凭证重新编制会计报表，用来核对企业提出的报表是否正确？利润是否可靠？有无弊端或不利于资方的经营活动？

但是，这种审计方式的业务量很繁重，要花费很多的人力和财力，在业务简单或规模较小的企业中还好办理，对规模较大和经营复杂的企业，就只能抽查一部分业务或在一定时期（如几年一次）来进行。在这里，抽查的范围和项目是否适当？乃是审计质量的关键问题。如果有错弊的帐目未抽查，而审核的却是一般的项目，审计结论必然不可靠，甚至错误。这些矛盾如何解决？现代审计（财务审计）通过内部控制制度的测试和评价，来观察哪些地方不健全，有漏洞，容易出问题，便以之作为审计的重点；对那些制度健全，不易出问题的项目，便只是抽查或不予审核。

现代审计的进一步发展，又提出了某些财务收支尽管真实、合法，但却缺乏效益的问题，从弊端审计发展为效益审计，从事后审计发展为事前审计，大大丰富了审计的内容。至此，审计工作已不只是查帐，而进一步进行经济指标效益的评价，内部控制制度与经营文件的审查，经营决策与经营计划的评审，以及改进管理与提高效益的建议，等等，由防护性发展为建设性的审计。这样一些重大的变化和丰富的内容，当然不能用简单的“查帐”一词加以定论。

何况，搞“查帐”的也不限于审计人员，企业的会计部门，财政和税务部门，都可以按照国家规定的权限进行查帐。所以，既不应讲“审计就是查帐”，也不能说“查帐就是审计”。

二、审计是不是“审查会计”？这是一种误解。而这种说法却引起了有些企业的财务部门，对审计工作的抵触情绪。

审计必须审查会计资料，包括会计凭证、帐簿、报表；但这只是会计资料而非会计部门，更不是会计人员。审查会计资料是为了评价企业的财务状况与经营成果的真实性、效益性，取得证据，作出结论，而不是会计核算的重复。而且审计的范围，也不只是会计资料，它对财务收支有关的经济活动，例如，供销合同的经济条款，经营计划的期量安排，产品设计的成本高低，工艺流程的经济合理等，凡在审计目标以内的，包括财务、会计以及有关的生产、技术、经营活动在内，都可以审核。

通过审计发现的问题，对弄虚作假的要查处，对违法舞弊的要追究，对工作错误的要纠正。但这是针对工作失误的事项或行为，或是违法乱纪的情节与人员而言的。而且，根据纠错防弊的结果，找出原因，改进管理，正可提高会计核算质量，加强财务管理工作；特别是有违反财政纪律而会计部门未能制止的，及时地进行审计监督，更是对会计工作的有力支持。所以，审计是通过查核会计资料，对财务收支及其有关经济活动进行监督，与会计监督乃是相辅相成的关系。

三、审计是不是会计检查？它们之间也不能划上等号。

审计工作有会计检查、财务检查或是财政检查的内容，但却又是有区别的。会计检查一般是事后审查；审计工作不仅事后审核，也有事前审计。会计检查主要根据一定的任务，临时性地进行检查工作，它通过会计资料的审查，以核实企业的财务状况和财务成果，检查违反财经纪律或财政制度的问题。审计监督乃是经常性的工作，确定审计目标，有计划、有重

点，并采用专门的审计方法，客观地取证和评价财务收支及其有关经济活动的真实性、合法性、效益性。会计检查在企业的主管部门，或是财政部门 and 税务部门都可以进行；而审计监督则只有审计机关或审计人员根据国家的法令有权办理；而且，审计监督的范围也比会计检查广泛。

因此，不能把会计检查等同于审计监督，这会混淆审计工作的职能和范围，并且局限了它经常的、客观的、独立的监督使用。

四、审计与财务分析在方式和方法上是否一回事？这个问题的提出，主要是指效益审计而言。他们认为，效益审计也是通过审浪费、查损失，或是进行指标对比，找出差距，而后寻求原因，提出建议，制定措施，以求提高效益，其方式，方法和目的，都与财务分析或经济活动分析是一回事，只是换个名称而已，于是主张把两项工作合二为一，甚至把审计机构同会计部门加以合并。

如果单纯地分析作为一种业务方法来看问题，许多工作——包括财务、会计、财政、信贷、统计以及审计等工作，都采用分析的方法。财务分析同审计过程中包含的分析工作在某些方式、方法上虽有相似之处，然而在性质、作用和要求方面还是有区别的。审计是从监督的职能出发，对被审计的项目进行调查、审核、取证、分析、评价，然后作出结论，分析只是审计过程中的一个环节。财务分析从管理的职能出发，寻求影响财务状况或经济指标发生变动的因素，就其主导因素找出原因，提出建议，制定措施，改进管理和提高效益，全部工作的核心即在于查明变动因素及原因并采取相应的措施。由此可见，审计工作的内容大大超过财务分析的范围。而且，审计工作是根据一定的审计目标，查明情况，取得证据，作出结论，执行监督，其中取证分析，乃是为了客观地进行评价，据以作出审计结论，而不是阐明全面的财务情况或是某些经济指标的变动因素。所以，审计过程中的分析工作与财务分析的性质，作用和目的是不相同的。

财务审计和法纪审计着重错弊案情的剖析，它是在调查取证的基础上，来分析和确定其主要情节与主、客观原因，如审查资产损失、成本虚假、截留税利、滥发奖金的情况和原因等，用以研究和确定处理意见，它同财务分析的方式和方法也是有差别的。就效益审计而言，经济指标分析是一项重要的内容，也应经过调查取证，依据一定的审计标准，判断效益好坏的原因和问题，用以作出审计结论。它所采用的分析方式和方法，就不是单纯地寻找损失浪费的原因，或是指标对比揭示差距，还可以用若干现代化的科学分析方法，如可行性研究，价值工程、重点管理（A、B、C）分析、盈亏分岐点（量—本—利）的分析等，来进一步寻求提高效益的途径；而且，效益审计利用这些方法，其着重点也在于评价和判断这些分析的结果，其数据是否落实，方法是否合理，结论是否可靠，措施是否可行。所以，此项工作并非财务分析的重复；与此相反，基于审计工作的独立性和权威性，有效地采用这些方法，对于减少损失浪费，改善经营管理，提高经济效益，乃至加强财务管理工作，正可发挥重要的作用。

既然审计不等于查帐，也不同于会计检查或财务分析，那么，内部审计的涵义是什么呢？尽管审计的定义尚无定论，但根据许多同志的看法，可以先把审计的概念作如下表述。

审计工作是现代国家的一项重大任务。我国的审计工作是依据第五届全国人民代表大会

第五次会议通过的《宪法》建立的。《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开支，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”。

为了执行《宪法》规定的审计任务，审计工作具有以下特性：

第一，审计工作具有独立性、客观性、权威性，即审计工作要有独立的机构和人员，依法行使审计监督，不受他人的干涉；审计工作本身不具有也不介入具体的经济业务，而是客观公正地进行评价；审计工作经济调查，取证，作出审计结论，执行审计监督，具有一定程度的强制性。

第二，审计的范围，是财政和财务收支。在企业中，财务收支是经济活动的货币体现，财务收支的当否必然涉及经济活动的正确或失误。所以，对财务收支进行审计的同时，对其有关的经济活动也应进行必要的监督。例如，审查采购支出，涉及供货合同；审查废品损失，涉及技术操作；审查投资效果，涉及可行性研究；等等。

第三，审计的方法，包括审计的计划、调查、审核、取证、评价等方面系统的、专门的方法，用于作出审计结论。

第四，审计的目的，在于评价财务收支及其有关经济活动的真实性、合法性和效益性。如上所述，财务收支是广义的范围，所以它包括财务状况（资金运用与资金来源）的真实性，财务成果（收入、成本、税利以及利润分配）的合法性，生产经营（生产、技术、经营）的效益性，等等。审计工作通过评价这“三性”作为产生审计结论的依据，其中包括处理意见、建议和措施，以达到查错防弊，改进管理，提高效益的目的。

把以上几点概括起来，即：审计是经济监督的一种形式，它由独立的审计机构或人员，依据国家的财经法令和制度，对被审单位的财务收支及其有关经济活动，运用有系统、有组织的专门方法，审核、评价并确定其真实性、合法性、效益性，作出审计报告，检查和纠正错误，揭露和防止弊端，并促进其改进经营管理，提高经济效益。

内部审计的涵义，当然从属于审计的概念。但是，内部审计有它的特点：

1. 内部审计是企业内部的职能机构之一，受企业管理当局的领导，应当为企业遵纪守法，发展生产，提高技术，开拓经营而服务；为此，内部审计要监督和帮助有关的职能部门履行他们的职责，提高效能，提高效益，实现企业的经营计划和目标。

2. 内部审计进行审计监督，其任务是查错防弊，改进管理，提高效益。因此，不仅有监督的职能，也具有管理的职能。它既有防护性的作用，更具有建设性的作用。但是内部审计对外不具有公证作用。

（三）怎样搞内部审计；

不少企业实行内部审计的情况表明，开展工作要先明确和解决几个主要问题，包括机构、任务、范围、程序等方面，也即是内部审计的组织建设问题。怎样解决这些问题？尚缺乏成熟的经验，下面谈一些初步的看法。

一、要设置独立的内部审计机构。

1. 内部审计的机构应当单独设置，不能从属于其它的部门。例如，有的企业曾经把内部审计放在财会部门，其结果是“一把刀的刀刃削不了自己的刀把”，对财会业务无力监督；

对其它部门也很难监督；此外，财会业务在月底、年终经常突击，挤掉了审计工作。所以在这样的单位中，审计虽有机构、有人员，工作却长期开展不起来。实践表明，单独设立内部审计机构是十分必要的。

2.内部审计要由企业首脑直接领导。内部审计应当代表国家审计机关和企业领导，监督各职能部门和生产经营单位遵纪守法，贯彻决策，实现目标，并为企业领导反馈信息，提供咨询。因此，应由企业的首脑直接领导，有以下几种形式：（1）由厂长直接领导；（2）由总会计师领导；（3）有的大型企业设有董事会或工厂管理委员会，直接领导内部审计机构。

3.内部审计工作要有相对的独立性。内部审计计划（包括项目、目标、范围等项）由企业的领导审批；而在批准后就应按计划实施审计，作出的审计结论由企业领导审核后执行。在审计过程中，不受他人的干涉，以保证内部审计的独立性。

二、要确定内部审计工作的任务。根据有些企业制定的内部审计办法中提出的任务，归纳起来，大体是：

- 1.监督会计资料与有关经济信息的真实和正确；
- 2.监督财产和资金的完全与完整；
- 3.监督内部控制制度的适用、有效和健全；
- 4.监督经济业务、经济合同、财务收支的合法和合理；
- 5.监督企业内部各部门，单位及联营企业的工作效能和经济效益；
- 6.监督企业遵守国家的财经法规、政策和制度；
- 7.监督企业内部贯彻执行企业的决策、方针、政策和制度；
- 8.监督企业各部门、单位根据审计结论的建议，制定措施并切实执行。

三、要明确内部审计的范围。

内部审计不仅对企业财务收支、会计资料的真实性、合法性进行监督、而且要对生产、技术、经营的效益性进行监督，它的范围是广泛的，既要进行财务审计、法纪审计、效益审计、又要进行事后审计、事中审计、事前审计。——范围广，业务繁，怎样进行工作？从何入手呢？一些企业的做法是：

第一，内部审计应以效益审计为重点。提高经济效益是企业进行生产、技术、经营活动的核心，一个企业的成败和发展，对国家有无贡献，在很大程度上取决于经济效益能否提高。内部审计应当为企业的发展服务，它监督企业的各个部门、单位履行职责，提高效能，实现目标；它检查内部控制制度是否适用，有效，健全；它为企业领导反馈信息，提高咨询，协助决策；都是为了促进企业加快发展，提高经济效益。工业是国民经济的基础，内部审计监督和促进经济效益的提高，对企业和社会都具有十分重要的作用。这是企业领导对内部审计最关心与最重视的任务，也是国家对审计工作提出的迫切要求，许多企业的经验表明，凡是内部审计开展了效益审计并做出了成绩的，它必然得到领导的重视与支持。因此，内部审计应当以效益审计为重点。

内部审计应把重点放在效益审计方面；但是，不能也不应忽视财务审计和法纪审计。应当看到，财务、法纪、效益审计是不能分割的。如果核算不实，数据虚假，哪有可靠的效益可言？如果违法乱纪，不守制度，哪有真实的效益可言？所以搞效益审计不能就成果论效

益，凭指标比先进；还要首先审查财务收支及其有关经济活动的真实性和合法性。有的企业认为，内部审计要“从财务审计入手，法纪审计着眼，效益审计落脚”，是值得考虑的。

内部审计进行财务审计是它的职责，首先必须对企业及其所属单位的会计凭证、帐簿和报表，其次要对一切财产、物资，再次是有关财务收支的合同、协议等进行真实性和合法性审查。内部审计也应开展法纪审计。有人认为，内部审计是企业“内部”的一个职能部门，只能根据企业内部的方针、政策、计划、制度实行监督，难以按照国家的财经法规对企业进行检查，特别是某些由企业领导作出的决策。这种看法是不正确的，社会主义的内部审计是在生产资料公有制的基础上建立的，不同于资本主义社会中私营企业的内部审计。在那里，它是力求在不违犯商法、税法的前提下，尽量钻空子，为资本家牟取最大利益。但即使是在这样的企业中，内部审计人员也只能是“钻空子”，还要劝告资本家不可违犯法令，因为查出后罚款、判刑，会给企业带来更大的损失。社会主义企业的根本利益和国家是一致的。作为社会主义企业的内部审计，不仅要维护企业的利益，更要维护国家的利益，它有代表国家审计的责任。因此，企业的内部审计必须进行法纪审计，当发现企业有违反国家财经法规和财政制度的行为时，应当及时报告企业领导，详细陈述国家的有关规定和可能产生的后果；如果企业领导拒不接受，情节严重的，有权直接向国家审计机关报告，以维护国家和企业的利益。当然，在企业内部进行法纪审计时应采用适当的方式、方法，不能以监督者自居，要对事不对人，依靠企业领导和有关部门共同处理；更要从改进管理、堵塞漏洞方面出发，根据发生错弊的情况和原因，帮助有关部门健全内部控制制度，提高管理水平。

第二，内部审计以重点审计和周期审计为主要方式。审计工作是依据审计计划来进行的。由于内部审计工作面广、量大，国外一些企业在安排内部审计计划时，把着重点放在重点审计和周期审计上。这即是：

1. 对企业和所属单位的财务审计（包括法纪审计），每年至少进行一次。一般是审查年度会计报告；但也可进行期中审计，例如，年报在年终办理，则在半年结束时先进行一次审计，一般是在第三季度内分别不同单位轮流审计；此外，四季度参加财产物资的清查，为年度审计做好准备。

2. 对企业和所属单位的全面审计，包括财务审计（含法纪审计），效益审计在内，以三年或五年为期，轮迥进行审查。例如，对企业所属的生产或经营单位，按三年或五年的周期，轮迥进行审计；对企业的全面审计，则据企业的经营和审计力量，按年或三年、五年为一周期，进行审计。

3. 进行效益审计除在全面审计工作中进行外，经常的、大量的、是专项审计。例如，对某一单位投资效果的评价，或是仅做某条生产线投资效果的审计；对某项产品成本的评价，或是仅对其中某一部分费用作效益审计；对某单位流动资金使用效果的评价，或是仅做某些资金重点项目效果的审计，等等。进行专项审计一般应在事先作细致的调查研究，确定重点，有针对性地开展，做到时间短，收效快。加拿大有一个企业的内部审计部门五年提出100份审计报告，收效3,600万加元，受到企业领导的高度好评。专项审计不限于效益审计，财务审计工作中也经常采用。例如，当企业内部某些部门或单位的会计核算或财务管理发生较大问题，或是对其财会工作进行检查和帮助时，也可有重点地采用专项审计。值得注意的事，内部审计进行专项审计不只是查错防弊，也可对工作质量好、经济效益高的典型，

作出客观的评价，推广他们的经验。

第三，评价内部控制制度是内部审计的一项重要内容。

在工业企业中，内部控制制度是企业管理现代化的产物，评价内部控制制度，也成为现代审计的基础。内部控制制度的产生和发展，对内部审计的开展有很重要的作用。

二十世纪初期，新兴的大型工业企业在美国相继兴起，例如汽车生产企业，庞大的生产组织和复杂的技术构成都非往昔的旧式企业所可比拟，有些企业从组织松散，效率不高、财务困难，濒于倒闭的教训中，逐步摸索出一套组织、调节、制约、检查企业经营活动的办法，开始形成企业的内部控制制度。例如，二十年代的通用汽车公司，在生产技术方面已有很大的发展，兼并了大量企业，采用若干新技术，生产和市场都有很大扩大，1919年，汽车产量从1908年创办初期的8,000辆提高到39万辆，当年实现利润9,000万美元（开业时资本仅8,000 万美元）；但是，由于企业内部存在职能不清，组织松懈，布局分散，效率低落，质量失控，售价混乱，存货积压，收支失调等问题，导致在同行业中失去竞争能力，1921年，产量下降到25万辆，亏损3,868万美元，企业濒临倒闭。公司的创办人，董事长杜兰特不得不下台。A·斯龙上台执政以后，对企业的生产经营作了全面整顿，如从各个管理部门与生产单位的职能分工、分权定责入手，建立协调配合而又相互制约的管理体制；在生产、技术、存货方面建立各种标准，开展日常的监督工作；对经营目标、产品质量，财务预算等建立控制制度，形成有机的保证体系；以及建立责任中心，规定业务处理程序，改革核算办法等，使企业走上科学管理的道路，其中一项很重要的内容，就是形成了一套内部控制制度。通用汽车公司的管理经过上述改革，很快提高了企业经营管理的水平，增强了市场竞争的能力。1923年，汽车产量达到79万辆，尽管品种与价格有所调整，利润仍实现8,000 万美元。三十年代经历了世界性的经济大危机，许多企业普遍加强生产经营的控制和监督，企业的内部控制制度有进一步发展。四十年代初期，从理论到实务逐渐成型。五十年代以后，面临世界市场扩大，技术发展加快，竞争日益激烈的局面，促使企业的内部控制制度从经营领域又进一步扩展到生产技术领域，从而使内部控制的内容更为丰富。为了便于组织实施和研究改进这方面的工作，一般把它分为管理（或行政）控制与会计控制两个部分。

由此可见，内部控制是企业组织和处理生产经营业务相互联系与节约的管理体系，它主要包括企业的职能分工和权责，业务标准、处理手续和程序，工作的联系与制约等几个方面。它成为现代化企业实行科学管理不可缺少的重要内容。以会计内部控制为例，不难看出，如果财务开支无专人负责审批，将会造成滥用浪费；管钱管帐不分人各司其事，势必发生舞弊；帐物不经常核对清查，将出现盘盈盘亏；银行存款不编制调节表逐月进行核对，就会余额不符，等等。所以，建立和健全企业的内部控制制度，是增强管理效率，提高经营能力，保护国家财产，保证核计质量，防止发生错弊，维护经济效益的重要措施。因而，现代审计借助于内部控制制度的评价与测试，用以确定审计的范围、程序和重点，对提高审计工作的效率、质量和效率，发挥着十分重要的作用。

现代审计的这种发展，是有其渊源的。过去的传统审计，采用详细审计的方法，即对企业的所有会计凭证、帐簿、报表，要作全面的审查核对，才能判明其真实性与合法性。此种方式业务量大，需时较长，费用很多；特别是企业规模发展庞大后，详细审计更难办到。因此，外部审计逐渐采用抽查的方式取代详细审计，它可以减少审计的业务量和节约费用；但

是，抽查范围多凭主观臆断和选择，很难保证其可靠性。其后，针对企业内部控制制度的建立和实施，加以评价和测试，可以观察其是否健全？或某些部分有无弱点？如果控制制度很不健全，或是有章不循形同虚设，则仍要进行比较详细的审计；如果大部健全，只有某些部分是弱点，则可以针对性地重点审查这些薄弱环节，而对其他部分只作抽样审计。这样，可以收到事半功倍的效果。因而，外部审计认为，对企业内部控制制度的审查与评价，是现代审计的基础，十分强调其必要性。但是，就内部审计而言，其意义尚不止此。因为，内部审计除借此可以确定审计的范围、程序和重点以外，它从查错防弊、改进管理、提高效益出发，还有责任对企业内部控制制度的健全、适用和贯彻的程度，进行检查监督，也就要进一步对此开展事后、事中和事前的审计工作，构成为内部审计范围中的一项重要内容。

四、要完善内部审计的程序。

外部审计一般可以把审计程序划分三个阶段：准备阶段、实施阶段、报告阶段。内部审计的程序也大体如此，只是一般还要加上“后续阶段。”现在的问题不是分为几个阶段，而在各个阶段的要点如何明确？内容怎样完善？根据国外一些企业内部审计的经验，其程序和要点如下：

第一，提出审计项目，要经过仔细的调查研究。项目选得准不准？关系到审计工作的成败。在这个阶段中，要广泛收集资料，进行研究分析，才能提出审计项目和目标。内部审计项目的产生，一般有如下情况：

1. 企业领导（包括董事会或管理当局）认为应当审计的项目，即交办的项目；
2. 一定时期例行审计的项目，如对计划、预算、决算的审计；
3. 一定事项例行审计的项目。如投资项目可行性研究方案的审计，新产品项目目标成本的审计，合同审计，内部控制制度的审计；
4. 内部审计单位认为应当进行审计的项目。

以上2、3两项是经常性的；1、4两项是临时性的。但不论怎样产生，都要经过收集资料，了解被审单位过去的情况（包括前期审计的结论）以及有关方面的重要调查材料，经过研究分析，提出主要的问题，形成确定审计项目的意见，并拟订审计的总目标（总项目）和分目标（分项目）。

第二，制订审计项目计划。内部审计机构提出审计项目及其审计目标的意见书，经过企业领导审查同意之后，便开始制订审计项目计划。审定后的项目应包括在内部审计的期间计划以内，即年度、季度审计计划，或是较长期的三、五年计划之内。项目计划不等于期间计划，后者主要包括审计项目，审计时期，审计目标，要求是轮廓性的；前者则是具体的，包括目标、内容、人员、进度、预算，等等。有的把前者称为审计计划大纲，后者称为审计项目计划。审计计划大纲要经过企业领导审批，而审计项目计划则一般由内部审计机构自行安排；只有特殊的、重点的项目，才提请企业领导审批。制订项目计划有一个关键性的问题，就是确立项目责任制。无论是总项目或分项目，都应确定审计负责人，从项目成立、实施，直至提出审计报告，负责全部工作的组织落实并承担责任。国外的内部审计很重视这个阶段的工作，他们认为，计划工作的工作量要占全部审计工作量的30%以上，必须把这个阶段的工作做得十分细致，才能保证实施阶段的工作做得完善和深入。

第三，实施项目审计。这是在整个审计程序中最主要的部分。它根据审计项目所提出的