

中国农业银行
县支行长岗位培训教材



农业银行 稽核管理教程



53

东北财经大学出版社

农业银行稽核管理教程

(本教材经中国农业银行教材审定委员会审定)

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

建 平 印 刷 厂 印 刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 4 5/8 字数: 102 700

1991年11月第1版 1991年11月第1次印刷

责任编辑: 杨佳率

责任校对: 王积勤

印数: 1—50,000

ISBN 7-81005-559-3/F·419 定价: 2.00元

出版社登记证: (辽)第16号

前 言

《农业银行稽核管理教程》是根据《中国农业银行岗位规范》和总行1991至1995年教材建设规划，为适应农业银行系统岗位培训的需要，由总行教育部组织编写的。它不仅是农业银行系统稽核岗位领导干部岗位培训的主干课教材，而且尚可作为其他岗位干部、职工培训的选修课教材及自学的参考用书。

本教材的内容是严格按照《中国农业银行岗位规范》对稽核岗位管理人员的基本要求安排的。教材从阐述基本理论入手，紧密结合本系统稽核工作的实际状况，深入浅出地简论稽核的一般原则及组织程序。内容着重对稽核的组织实施、在实施过程中怎样做好有关各方的协调工作以及怎样撰写稽核报告等作了切合实际的论述。全书做到理论联系实际，突出了岗位培训教材的针对性和实用性，对提高稽核干部的政治业务素质，提高农业银行的经营管理水平，将起有力的促进作用。

本教材结构新颖，语言流畅。

本书由中国农业银行青海分行总稽核张永革担任主编。

中国农业银行教育部

1991年7月

目 录

第一章 概 述	1
第一节 稽核工作的基本情况	1
第二节 稽核工作的基本原理	9
第三节 稽核人员的基本要求	18
第二章 稽核专业领导岗位职责	22
第一节 领导岗位职责	22
第二节 领导素质条件	25
第三章 稽核工作的组织	29
第一节 统筹安排全面工作	29
第二节 组织稽核项目的实施	40
第三节 组织管理稽核干部	50
第四章 稽核工作的实施	62
第一节 评审内部控制制度	62
第二节 信贷计划管理的稽核	66
第三节 贷款业务的稽核	70
第四节 财会业务的稽核	76
第五节 其他业务的稽核	92
第六节 经营责任项目的稽核	98
第五章 稽核工作的协调	100
第一节 协调外部关系	100

第二节	协调内部关系	109
第三节	正确处理稽核三方关系	116
第六章	稽核文稿的编写	120
第一节	稽核报告	120
第二节	稽核工作方案和工作底稿	128
第三节	稽核工作论文和调查报告	130
第四节	稽核工作计划和工作总结	140

第一章 概 述

为了逐步实现农业银行稽核工作的科学化、制度化和规范化管理，使农行各级稽核人员的配备、使用、培训有一个统一的标准，根据《中华人民共和国银行管理暂行条例》和《中国农业银行稽核工作暂行规定》的精神，总行制定了《中国农业银行稽核专业岗位规范》。农业银行稽核管理教程，是以规范体系为基本框架而编写的。怎样认识和理解稽核专业岗位规范的总则，以及如何达到规范总则的要求，是本章概要阐述的问题。

第一节 稽核工作的基本情况

掌握稽核工作的基本情况，主要有以下几个方面：

一、稽核机构的组建情况

审计是一种经济监督活动。稽核是审计的同义词，农业银行稽核属于审计，由于设在农业银行内部，所以 204 “内部审计”是农业银行内部控制制度的一个重要组成部分。是实现农业银行职能作用，加强经济监督，改进经营管理，提高经济效益的重要工具。

审计是社会经济发展到一定阶段的必然产物。在我国历

史发展的长河中，审计伴随着波浪起伏的历史进程，大致经历了西周时期的萌芽、秦汉隋唐宋时期的发展、元明清时期的中衰、^⑧中华民国时期引进了西方审计制度，历代审计发展得比较完整，仅由于国民党政府腐败一直未能很好付诸实施。中国共产党领导的民主革命时期的革命根据地，曾设有审计部门和审计人员，主要是供给标准和单据合法性审核，建国初期在财政部和省、市财政厅（局）也设有审计机构和审计人员，后来就取消了。

1982年12月4日，中华人民共和国第四届全国人民代表大会第五次会议通过了新的《中华人民共和国宪法》。在这部宪法中，就审计作了如下规定：“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审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”1983年9月15日国家审计署正式成立，其后各省、市、县审计局相继成立，县级以上各级政府各部门和大中型企事业单位中设立了内部审计机构，社会审计组织也先后成立。一个崭新的中式的社会主义审计监督制度和体系开始在我国建立起来。

中国农业银行稽核机构组建过程：为了严格银行内部控制，发挥审计在银行经济管理上的监督作用，1982年2月开始各级行在会计部门从上到下建立了稽核机构，配备了稽核人员，着重对会计制度、帐务、结算、财务管理等业务进行

稽核检查和辅导。稽核机构设在会计部门之内审计的独立性、公正性、客观性、权威性等特点就难以充分发挥，根据国家审计署建立、健全内部审计机构要求，于1985年3月便将设在会计部门的稽核机构独立出来，在总行建立了稽核审计部，采取分工负责，一级抓一级的方法，抓全系统的审计机构组建和人员配备工作。并本着“边组建、边工作”，“打基础、抓重点”以审促建的原则，积极主动地开展工作。经过努力已经在总行、省、自治区、直辖市分行、地市中心支行、县（区）支行的四级组建了比较完整的稽核组织体系。截止1989年底，稽核机构为2674个，稽核人员为7403名。在现有的稽核人员中，具有高级专业技术职称的人员有71名，中级职称人员2728名。

二、稽核制度的建设情况

建立健全稽核工作制度，是做好稽核工作的重要依据和保证。为了使稽核工作逐步做到制度化、规范化，总行在组建稽核机构的同时，抓了稽核制度建设，于1986年2月25日颁发了《中国农业银行稽核审计工作暂行规定》。强调了农业银行建立审计机构和加强审计工作的必要性，明确了审计工作的任务、职权、机构设置、人员配备和稽核工作的程序、稽核人员的奖惩等若干规定。随着农村金融体制改革的深入进行和稽核工作的全面展开，完善和加强内部经营管理，增强自我约束机制的客观需要，给稽核工作提出了许多新的要求，而稽核实践活动又为实现这些要求提供了经验。根据国家审计署《关于内部审计工作的规定》，参照《中国人民银行内部稽核制度》（试行）精神，联系农村金融工作实际，总行对1986年2月26日颁发的《中国农业银行稽核审

计工作暂行规定》进行了修订，于1990年10月4日颁发了新的《中国农业银行稽核工作暂行规定》，对稽核工作诸多方面作了明确规定：

（一）关于稽核的性质、地位

农业银行稽核是国家内部审计体系的组成部分，也是农业银行监控系统的重要组成部分。各级行稽核部门是在行长领导下独立于本行业务部门的监督机构，是在业务部门自身监督基础上的再监督。

（二）关于稽核的依据、对象

农业银行稽核工作是以国家的法律、法规、政策和金融规章制度为依据，对本行及其所辖单位的业务活动、财务收支及经营管理，进行稽核监督。

（三）关于稽核的目的

农业银行稽核的目的在于维护国家的方针政策，金融法律、法规、政策和农业银行内控制度的贯彻执行，以加强宏观调控，改善经营管理，提高经济效益，促进农村金融事业健康发展。

（四）关于稽核的体制

农业银行各级稽核部门实行总稽核负责制并对本行行长和上级稽核部门负责并报告工作，同时接受国家审计机关和人民银行稽核部门的业务指导。各级农业银行必须建立独立的稽核机构，配备不同职务和职称的专职稽核人员。还提出了各行配备的稽核人员应与业务人员保持适当比例。

（五）关于稽核的任务

农业银行稽核部门主要对信贷、现金、财务和外汇计划，本、外币存贷款业务及代理业务，财务、会计以及内部

控制制度的执行情况等事项进行稽核。

(六) 关于稽核的职权

稽核部门在执行稽核任务过程中有下列职权：检查凭证、帐簿、报表、资金和财产，查阅有关文件和资料；检查库存现金、金银、外币、有价单证和重要空白凭证等，必要时可采取临时性的先封后查措施；参加被稽核单位的有关会议；对稽核中的有关事项进行调查，并取得证明材料；对阻挠、拒绝和破坏稽核工作的人员，经派出行领导批准，有关部门可采取必要的措施，并追究有关人员责任；提出制止、纠正和处理被稽核单位不正当的财务收支和业务活动意见和改进经营管理、提高经济效益的建议。

(七) 关于稽核工作的程序

稽核工作必须严格按下列程序进行：根据上级部署和本单位具体情况确定稽核任务，拟订出稽核项目计划，经行长或总稽核批准后实施；实施稽核前，应通知被稽核单位，作好准备；对稽核中发现的问题，可随时向有关单位和人员提出改进意见。稽核终结，提出稽核报告，在征求被稽核单位意见后，报送派出行领导。经批准的稽核结论和决定，被稽核单位必须执行；被稽核单位对稽核结论和决定如有异议，可向上一级稽核部门提出申请复查，上一级稽核部门要及时进行复查和处理。在处理期间原结论和决定应予执行；稽核部门要注意检查稽核结论和决定的执行情况；各级稽核部门对办理的稽核事项必须建立稽核档案，按照规定妥善进行管理。

(八) 关于稽核的方式

根据不同稽核内容，可选用报送稽核、现场稽核、委托

稽核、联合稽核及其它方式进行稽核监督。为实现内部稽核监督的经常化、制度化、规范化，各级稽核部门要有计划的对所属行进行常规性的专项稽核或全面稽核。总行要定期的对省级分行进行稽核；省级行至少每2年对地（市）行进行一次稽核；计划单列市分行、地（市）行至少每2年对县支行进行一次稽核；县支行对所辖营业所、办事处每年至少进行一次稽核。

《中国农业银行稽核工作暂行规定》还对稽核结论和决定的执行、对被稽核单位和个人的奖惩，对稽核人员的要求及奖励等问题作了原则规定。同时提出，省、自治区、直辖市分行、计划单列市分行可根据本规定，结合当地实际情况，制定实施细则。在这个稽核工作的基本制度的基础上，农业银行的各项具体稽核工作制度以及各级行的稽核工作制度相继建立健全，并日臻完善。

三、稽核工作的开展情况

（一）几次重要稽核工作会议

1. 1986年11月，总行在湖北宜昌召开了全国农行系统稽核审计工作经验交流会议。会议的目的是总结、交流和推广做好稽核审计工作的经验，为在农村金融工作中认真贯彻执行党和国家的方针政策，加强金融宏观控制，严格财经纪律，加速农业银行“两个文明”建设，充分发挥稽核审计的监督作用，促进农村金融体制改革的顺利进行做出新的贡献。27个典型单位的代表在大会上介绍了经验。这些经验归纳起来主要有：领导重视与支持，是做好稽核审计工作的关键；对检查出来的问题进行认真处理，是做好稽核审计工作的重要环节；遵照政策，实事求是，客观公正，依靠群众，

是做好稽核审计工作的重要原则；区别情况，分别对待，是做好稽核审计工作的有效方法。这次会议，对于进一步做好稽核工作起到了积极的作用。

2. 1987年8月，总行在兰州召开了全国农行系统稽核工作会议。会议的中心问题是学习和贯彻国务院关于处理大兴安岭特大森林火灾事故两次会议的决定以及中央领导同志的讲话精神，总结上半年工作，研究制定反对官僚主义，加强稽核检查的措施，部署今后的工作。这次会议，强调了要充分发挥稽核审计部门在反对官僚主义斗争中的作用。

3. 1989年9月，总行在大连召开了全国农行系统稽核工作会议。会议的主要任务是认真总结稽核工作的经验和教训，研究如何强化全系统稽核监督，进一步部署今后的工作。有15位代表在会上交流了经验，21个单位作了书面经验交流，讨论修改了《中国农业银行稽核工作暂行规定》等四个专题材料。这次会议，提出了当前稽核工作的指导思想是：认真贯彻四中全会的方针，加强稽核监督，服务治理整顿，认真贯彻金融方针政策和各项制度，促进廉洁办行，为提高全行经营管理水平，促进农村金融事业的健康发展而努力工作。

4. 1990年6月，总行稽核部、教育部共同组织在四川乐山举办了全国稽核处长培训班。培训班采取以训代会的形式，学习了马列主义哲学原理、稽核原理、外资业务稽核等知识；召开了理论研讨会，交流了38篇稽核工作论文；讨论研究了下一步稽核工作。会后印发了《关于进一步做好当前稽核工作的意见》，有力地推动了系统内稽核工作的深入开展。

（二）几项主要稽核工作内容

1. 财会稽核。对财务、会计工作的稽核，主要是从贯彻方针政策，遵守财经纪律，执行规章制度等方面进行的。一是针对财务、会计工作具有不间断的连续性的特点，初期强调了全面开展序时稽核，后来发展为全面序时稽核与重点序时稽核相结合；二是为保证财务决算完整、准确、真实地反映银行的经营成果，建立了财务决算稽核制度，规定每年都要对财务决算进行稽核，各行的财务决算必须经过稽核后才能逐级上报；三是对会计出纳基本制度执行情况稽核。实践证明，会计出纳工作中出现的种种差错与弊端行为，基本上都是有章不循、违章不纠的结果，因此，各级稽核部门要始终把对会计出纳基本制度的执行情况作为常规性稽核的主要内容；四是对微机门市业务进行了稽核。

2. 信贷稽核。对信贷业务进行稽核，主要是针对不同时期中所反映出来的突出问题，有重点地进行。一是为贯彻执行控制总量、调整结构的金融工作方针，进行了信贷计划执行情况的稽核；二是根据清理信贷资产工作的要求，进行了呆滞贷款稽核与呆帐贷款核销稽核；三是开展了对乡镇企业贷款经济效益的稽核；四是开展了对信托业务的稽核；五是开展了对外资项目贷款业务的稽核。

3. 专项稽核。一是开展行长（主任）经济责任稽核。对行长（主任）实行经济责任稽核，是农业银行干部管理制度的一项重大改革，是加强领导班子建设，不断提高各级领导干部的政策、业务水平，加强经营管理的重要措施。这项工作的开展，以促使农行系统各级行行长（主任）在任职期间，认真履行经济责任，全面实现任期目标，客观评价其

工作实绩，为考核、任免、提调、奖惩领导干部提供依据，促进了农村金融事业的健康发展；二是开展财务大检查工作。自1986年以来，国务院成立了财务、税收、物价大检查办公室。农业银行也相应成立了财务大检查领导小组和办公室。办公室以稽核、会计部门为主。这项工作的开展，对贯彻党和国家经济工作的方针、政策，严肃财经纪律，有重要的意义；三是其它专项稽核。如企业达标升级稽核、利率政策执行情况稽核、现金管理工作稽核等。总之，随着农村金融事业的不断发展，稽核工作步步深入，卓有成效。充分显示出了它的必要性及其重要作用。

第二节 稽核工作的基本原理

《中国农业银行稽核专业岗位规范》第二条规定：“中国农业银行各级稽核机构是加强内部监督，保证工作正常有效地进行，促进改善经营管理和提高经济效益的职能部门。它负责依法对同级或下一级机构的业务、财务、会计等经营活动进行再监督，维护农村金融工作的各项方针、政策、计划和规章制度的正确贯彻执行。”理解这条规定的精神实质，需要掌握以下几个基本原理。

一、稽核的职能、任务与作用

稽核的职能、任务与作用是三个相互联系的。其中，稽核的职能决定了稽核的任务和作用，稽核的任务和作用从属于稽核的职能，是从职能里派出来的。

（一）稽核的职能

稽核的职能是稽核的本质属性，是不受人们的主观意志

支配的。它指客观地内在于稽核工作之中的功能，是稽核能够适应经济生活的需要所具备的能力。农业银行稽核具有经济监督、评价和鉴证的职能。

1. 经济监督。监督指监察和督促。经济监督就是监察和督促被审单位的全部经济活动或其某一特定方面确在规定的范围以内，在正常的轨道上进行。

从稽核的职能的特征来看，监督职能是最基本的职能。社会监督体系由多种监督形式构成，如国家司法监督以及银行内部监督部门的政纪监督等，而体现稽核职能的监督只能是经济监督；经济监督又由多种监督形式构成，如国家财政监督、税务监督、工商行政管理监督以及银行内部的信贷监督、会计监督等；而体现稽核职能的经济监督必须是由处于超脱地位的“第三者”所进行的监督。稽核作为一种独立的专门的监督机制，是承担全面经济监督的最好形式。

从农业银行稽核实践来看，常规性的年度会计、财务决算稽核和临时性的财纪法纪检查活动是体现稽核监督职能的明显例子。由于稽核监督具有独立性、客观公正性、权威性的特点，通过检查监督，既可查证被审单位的金融业务活动是否合规、合法、合理、有效，又能促进其遵守国家法规和金融规章制度，从而保证农业银行的金融业务活动在正常的轨道上进行。

2. 经济评价。经济评价就是通过审核检查，评定被审单位的经济决策、计划和方案是否先进可行，经济活动是否按照既定的决策和目标进行，经济效益的高低优劣，以及有关经济活动的规章制度是否健全、完备、有效等。

评价是监督职能的发展。它的出现，使稽核工作伸向更

多的经济领域。

从稽核评价职能的表现特征来看，评价要建立在真实情况的基础之上，审核检查经济活动是评价的前提。只有查明了客观事物真相，对照一定的标准，才能进行分析研究，形成经济评价意见；评价的过程，同时就是肯定成绩、发现问题的过程，所以稽核建议紧接评价而产生，是评价职能的一部分。建议就是稽核人员从评价出发，提出的改进经常工作组织、提高效率和效益的办法与途径。

从农业银行的稽核实践来看，目前正在实行的行长（主任）任期经济责任制稽核是体现稽核评价职能最明显的例子。首先，审核检查的内容是被稽核者所在单位的各项经济责任制指标，或者说是行长（主任）的任期目标是否实现，经济效益是高是低，经营管理是优是劣。然后，便能对被审者在任期内的功过大小做出正确的评价。最后，向派出所提出被审者是应该连任或是应该委以重任，还是不宜担任现职乃至应该予以处分的建议，供领导机关决策时参考。

3. 经济鉴证。鉴证指鉴定和证明。经济鉴证就是通过审核检查，确定被审单位的某一经济事实或经济活动的某一方面，确定其反映和证明经济情况的资料是符合实际的，因而可予信赖，并作出书面证明。

鉴证职能是随着社会经济生活发展的需要而对稽核提出的客观要求。它也是经济监督职能的发展，而且这一职能的应用范围也越来越广阔。

从鉴证职能的表现形式来看，鉴定和证明是紧密相连的。只有通过被审单位经济活动的鉴定，才能作出有根据的证明；鉴证既为被审单位服务，又为被审单位以外的第三者服务。

从农业银行的稽核实践来看，对农村金融企业升级稽核即明显体现了稽核鉴证职能。开展企业升级的目的在于：抓管理上等级，促进全行系统经营管理水平的全面提高。但是，申报升级行的经营指标与管理情况是否真实准确，达到申报级次的标准是否令人可信，却是上级行在批准前十分关心的事情。为此，要求稽核部门必须按照《农村金融企业等级标准》和农村金融企业管理基本条件考核划类标准等规定，逐项、逐条地对申报行进行鉴定，如果审核结果与申报情况一致，再作出可资上级行信赖的书面证明。

辩证唯物主义认为，任何事物都是相互联系的。稽核具有经济监督、经济评价、经济鉴证的职能。但这三种职能并不是各自孤立的，而是相互联系的。首先，经济监督职能是最基本的职能，经济评价与经济鉴证职能是在经济监督职能的基础上派生的。其次，三种职能互相渗透。在某项经济活动的稽核中，有时是一种职能作用为主，同时兼有其它职能的作用。

（二）稽核的任务

稽核的任务是人们认识了稽核的职能，根据社会经济发展的条件和情况，在特定的时期或阶段，对稽核提出的一定要求。任务是主观的产物，是人们赋予稽核部门或人员去完成的。不同的部门与单位，提出的稽核任务是不同的。

农业银行的稽核的任务是：

1. 稽核信贷、现金、财务和外汇计划的执行情况；
2. 稽核本、外币存款业务及代理业务的经营活 动、经济效益和金融方针政策规章制度贯彻执行情况；
3. 稽核财务收支、会计报表和决算的真实、准确、合