

审计基础知识丛书

审计定义与职能

管锦康 编著

中国审计学会主编

中国审计出版社

SHEN JI JI CHU
ZHI SHI
CONG SHU

1

审计理论教材系列

审计定义与职能

李维强 编著

立信会计出版社

（上海）

SHEN JI JI CHU
ZHI SHI
GONG SHU

1

审计基础知识丛书

审计定义与职能

管锦康 编著

中国审计出版社

审计基础知识丛书
审计定义与职能

管锦康 编著

中国审计出版社出版

(北京市白石桥路甲4号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市京丰印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 2.625印张 52,000字

1989年6月第1版 1989年6月北京第1次印刷

印数：1—15,000 定价：1.20元

统一书号：ISBN 7-80064-017-5/c1

一套促进中国审计建设的丛书

——《审计基础知识丛书》代序

于明涛

《审计基础知识丛书》第一辑出版了。这是一件广大的审计工作者和从事经济工作的同志们盼望已久的大事。《丛书》是中国审计学会组织了几十位从事审计研究的学者、专家、教授和审计工作者编写的。这是中国审计学会一、二届理事会的一项计划。

我认为《丛书》的出版，有特殊的意义。

首先，审计是一门崭新的学科。我国审计制度有着悠久的历史。但是，建立社会主义的审计是在一九八二年五届人民代表大会五次会议上定下来的，写进了中华人民共和国宪法。到现在才有五年多的历史。因此，什么是审计？为什么需要审计？它的基本任务和促进中国实现现代化的作用等等，人们还不象对其他部门那么熟悉。虽然，国家已发布了《审计条例》，几年来也写过不少专论审计的文章，但是把审计变成群众熟悉的东西，自觉执行审计的规定，还要作大量的宣传普及工作。因此，编写这套系统、简明、而又适用的丛书，以通俗的语言，宣传审计条例，普及审计知识，的确，就非常需要了。

其次，《丛书》反映了中国社会主义审计理论发展的若干方面。特别是党的十一届三中全会以来，随着改革、开放政策的实施而逐步发展的审计实践，是《丛书》编写的基础。例如对于中国审计的性质、对象、职能、定义就是经过

了几年的多次讨论，并不断根据实践中出现的新问题，丰富了这方面的内容，才有了《丛书》所提出的学术成果。同样《丛书》中所阐述的各项学术成果，也都有理论与实践的基础；因此，《丛书》有较大的适用性。《丛书》反映了中国审计是按照中国的国情而建立的有特色的审计制度，它不同于西方国家，也不同于别的社会主义国家。

第三，《丛书》对发挥审计在治理、整顿和深化改革中的作用，会有积极的效果。六届人大七次会议规定治理整顿深化改革的工作方针，对审计提出了新的要求，审计要成为宏观调控的一个重要方面。如何适应当前新的形势是摆在面前的一个十分重要的问题。很明显，审计队伍要不断提高素质，提高审计的效能，担当起历史赋予的重任。需要强化审计制度的建设，努力去实现经常化、制度化、规范化。促进立法，强化经济部门的内部制约机制等等。上述各方面，《丛书》都可以提供必需的知识，对推动事业的发展起到积极的效果。

第四，《丛书》表现了在审计理论方面勇于探索的精神。这在今后也是要继续发扬的，实践证明，百家争鸣的作法有益于探索的深入，可以使提出的各个问题，日臻完善。对新的问题不断发现，提出理论上的新课题，如事前审计，效益审计，承包经营审计，基建跟踪审计，都有变化了的新因素。我们不断发现，又不断研讨，不仅可丰富《丛书》的内容，并且可为指导实践，提供有益的东西。

最后，预祝这套《丛书》对促进中国审计制度的建设产生积极的效果。对各位撰稿的专家、学者、教授、审计工作者和参与《丛书》编辑工作的同志们表示感谢。

前 言

本书主要探讨社会主义审计的定义和职能。由于我国和世界上大多数国家一样，整个审计工作包括了国家授权进行的国家审计机关的政府审计、部门和单位内部审计机构的内部审计，以及接受社会上各方面委托进行的社会审计组织的社会审计，因此，本书是从包括了这三类审计的整个审计工作来综合说明审计的定义和职能的。

为了比较透彻地理解审计的定义，本书先把有关的审计性质、地位、对象，以及同审计对象有关的审计要素、审计目标等问题作了阐述，然后才探讨审计的定义。同样，为了比较透彻地认识审计的职能，本书除了审计职能的陈述外，还写了审计职能同审计任务和作用的关系、发挥审计职能必须遵循的审计原则和审计准则及审计工作组织中各种审计机关、机构和组织的设置、职责和任务，以及审计人员的构成和条件。最后还扼要地介绍了审计工作和审计学的发生和发展，以便从中理解审计定义和职能的演变，提高理论水平，更好地指导审计工作，为我国社会主义现代化建设服务。

管 锦 康

1989年4月

《审计基础知识丛书》编辑委员会

(按姓氏笔划为序)

王志钩	王宸生	祁 田	杨树滋	张以宽
娄尔行	崔建民	阎金铎	蒋志方	管锦康
主 编:	杨树滋			
副 主 编:	阎金铎	张以宽		
责任编辑:	叶君辉			
封面设计:	刘 军			

目 录

第一章 审计的性质和地位	(1)
一、审计的性质	(1)
二、审计的地位	(11)
第二章 审计的对象、要素和目标	(14)
一、审计的对象	(14)
二、审计的要素	(16)
三、审计的目标	(18)
第三章 审计的定义	(20)
一、审计的一般定义	(20)
二、我国社会主义审计的定义	(21)
第四章 审计的职能	(24)
一、审计职能的特点	(24)
二、审计职能的表现	(26)
三、审计职能的实现	(30)
第五章 审计的任务和作用	(33)
一、审计的任务	(33)
二、审计的作用	(34)
第六章 审计原则和审计标准	(39)
一、审计原则	(39)
二、审计标准	(44)
第七章 审计机构和人员	(56)
一、审计组织体制	(56)

二、审计组织机构.....	(60)
三、审计人员.....	(67)
第八章 审计和审计学的产生和发展.....	(71)
一、审计的产生和发展.....	(71)
二、审计学的产生和发展.....	(74)

第一章 审计的性质和地位

一、审计的性质

(一) 审计性质的一般说明

审计作为一种经济工作，是随着人类物质资料的生产而发生和发展的。当生产资料的所有者将其交与他人经营管理，需要监督经营管理者经济责任的履行，授权或委托专门机构和人员对经营管理者的经济活动进行审查并提出报告，就出现了审计工作。

首先，是一国的君主对其财政收入和支出，授权专门机构的官员，对各级经管财政收支的机构和官员的帐目和实物进行审查，并作出报告，借以巩固其政权。其后，不同国家，不同年代，一般都设置了审计机构和人员，形成了政府审计工作。

随着社会经济的发展，民间企业从独资发展为合伙，不参加企业经营管理的合伙人，对于参加经营管理的履行合伙契约的情况，需要进行监督；而参加经营管理的合伙人，对其履行合伙契约所承担经济责任的履行情况，也需要得到未参与经营管理的合伙人的认可，因而所有合伙人都要委托社会上专门从事审计工作的机构和人员，对合伙企业的经济活动进行审查，评价其是否履行经济责任，这就出现了民间审计。当企业组织形式发展到公司时，企业的生产资料所有权同经营权的分离更为明显，不仅公司的股东要求对经理承担

的经济责任进行审计,经理为向银行借款和向政府纳税时,也要审计机构为其审查和证明,民间审计随而更加发展。

随着科学技术的飞速发展,企业事业和行政机关的业务愈来愈繁多,机构组织的规模愈来愈庞大,甚至遍布世界各地,经营管理的层次亦愈来愈多,下属单位经营管理的权力也愈来愈扩大,不仅生产资料所有人需对各级各地资财经营管理者进行监督,而资财经营管理的高级层次更需对低层次履行经济责任的情况进行监督,部门和单位内部审计就相应产生,审计工作的广度和深度更为扩展。

从上述审计的产生和发展过程可以看出,审计工作是由生产资料所有人,授权或委托专门从事审查的机构和人员,对生产资料经营管理人履行经济责任的情况,进行审查提出报告,借以维护所有人权益的一种经济监督工作,这种由审计授权人或委托人、审计人和被审计人三方构成的对生产资料经营管理经济责任履行情况的审查,称为审计关系。

审计关系的表现,有时同其本质不相一致,必须通过现象看本质,才能认识无论哪种审计,审计关系的客观存在,是普遍的。如我国的国家审计机关,受各级政府领导,各级政府是行政单位,其实质是国家资源财产的管理者,但国家审计的实施是由宪法规定的,宪法是由全国人民代表大会公布实行,全国人民代表大会是国有资源财产的所有者,通过宪法授权进行审计,所以国家审计仍具有上述审计关系。又如我国的部门和单位的内部审计,表面上受本部门本单位领导,这些部门和单位是资源财产的经营管理者,但其所以要审计,根源还在于经济责任的承担和履行能为所有者认定,所以还是由于所有者的要求而推动的,因而内部审计仍含有

审计关系。国外私营企业的内部审计，其最近发展的领导关系，在不少企业中已由主计长或总经理领导，改为董事会或其下的审计委员会领导，这最能说明内部审计仍会有上述审计关系。社会审计要接受所有者委托进行，但有时也有由总经理委托，例如为了股票上市，总经理委托执业会计师审查其财务报表，目的在于公开财务状况，以求取得投资人的了解和信任，购买其股票；总经理委托是现象，所有者（即投资人）的推动是本质，所以民间审计仍含有审计关系。

从审计关系来看，审计的性质如下：

1. 审计是监督，并不直接参加管理

审计具有监督的性质，可从审计在历史上的发展过程和审计在管理中的地位来认识。审计从开始就是独立于财政管理以外的一种监督，由国家统治者设置专门的监督官职，执行国家的监督职能。其后发展到内部审计和民间审计，同国家审计一样，都是由并不直接参加所审查单位经营管理的具体业务的专门机构和人员，接受各种生产资料所有者的授权或委托，对生产资料的经营管理单位，进行审查，据以监督被审查单位对于经管生产资料所承担的经济责任的履行。再从管理看，它包括决策、组织、指挥、调节和监督五个环节，监督这个环节是以国家的方针、政策、计划、法规、制度，以及经济理论和方针为依据，监督决策、组织、指挥和调节四个环节的进行。所以虽然是管理体系的一个环节，但并不直接参加所审查的具体管理活动，审计正是超脱了具体的管理，同被审查单位或部门的经济活动没有利害关系，从而能够独立地进行严格的监督。

2. 审计是经济监督，不是行政监督或法律监督

审计的监督对象是被审查单位的经济活动，这些经济活动是在履行经管生产资料的经济责任下发生的，所以具有经济监督的性质。行政监督的对象是国家行政机关实施行政管理活动。行政管理中即使包括经济管理和经济管理的监督，但这些监督是行政机关之间的监督和被监督，如我国当前在政府各级设立监察机关就是这样，它并不如审计那样接受生产资料所有者的授权或委托，以第三者身份，对于生产资料经营者进行监督。行政机关间上级对下级的工作检查，即使包括经济工作的检查，对于检查出来的问题，有管理权和处罚权。审计则除了根据国家法令有一定的审计处理权外，并不具有此项管理权和处罚权。所以审计监督同行政监督在性质上是不同的。

法律监督的对象是法律关系，法律监督最高机关是全国人民代表大会的常委会，有权监督宪法的贯彻实施。实行法律监督的专门机关有法院和检察院，按照法律程序进行监督，审计应当依法进行监督，但审计的依据除国家法律外，还有国家的方针、政策、客观的经济规律、计划、决策和规章制度等。所以依法监督，不等于法律监督。

3. 审计是具有独立性的经济监督

审计作为一种经济监督，它同社会上计划、财政、税务、银行、工商行政等部门的经济监督构成我国国家和地区的经济监督体系。在一个部门一个单位内部，则又同计划、业务、统计、财务、会计等监督，密切结合，形成一个部门、一个单位的经济监督体系。

从上可知，审计是我国经济监督体系中的一个组成部分。但是，审计监督同其它经济监督相比，又有以下特征：

(1) 监督关系上的独立性

审计监督是三方面的关系。第一方面是审计授权人或委托人，第二方面是被审计人（即被审计的部门或单位），第三方面是审计人（即国家审计机关、部门和单位的审计机构或民间审计组织）。审计人并不参加被审计人的经济活动，同被审计人没有经济利害关系，在监督上可以比较客观、公正，具有独立性。其他经济监督则是两方面的关系，监督者参加被监督者的经济活动，同被监督者有经济利害关系，所以这样的经济监督没有独立性。例如，税务监督，税务部门是监督者，纳税单位是被监督者，税务部门通过制订和执行税务法规，对纳税单位征收税款，并进行纳税检查监督。审计涉及税收问题时，审计人则系由于授权或委托，代表授权人或委托人，根据税务部门的税务法规，对被审计单位进行纳税的审查，但审计人并不参加征税纳税活动，而将审查意见，向审计授权人或委托人报告。

(2) 监督内容上的广泛性

审计监督的内容，取决于审计授权人或审计委托人的目的。其他经济监督则由监督者自己决定，而且限于监督者业务范围。以税务监督为例，监督内容限于同税务有关的经济活动。审计监督则在审计目的范围内，凡同审计目的有关的经济活动，都是审计内容，并不局限于某种业务范围。所以审计监督的内容，比其他经济监督的内容更为广泛。

(3) 监督地位上的权威性

审计监督的权威性首先是代表生产资料的所有者对经营管理者进行监督，而被审查的部门或单位，必须接受这种监督，如有违抗阻挠，被审查单位就是没有履行对生产资料所

有人承担的经济责任。其次，审计监督以外的其它经济监督，自身不能监督，也不能相互监督，国家从宏观管理要求出发，为了防止失控，有利于宏观调节，这就要审计来进行监督。所以，审计监督也是对其他经济监督实施的监督，审计对整个经济监督体系的建立和运行的监督是一种有权威的经济监督。因而审计监督对其他的经济监督，处于更高层次，并具有对它们再监督的性质。

审计的权威性，由上述审计在经济监督中的地位所决定，并为审计独立性带来的客观公正性和审计内容广泛性作了保证。我国宪法第91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。”就体现了审计监督在国家、地区经济监督体系和部门、单位经济监督体系中特有的地位和权威性。

审计不等于查帐，审计对象中包括会计资料，但不限于会计资料。审计不限于对会计帐簿及其反映的经济业务的查错揭弊，而且还要评审经济业务及其他经济活动以及有关的经营管理制度，评价经营管理业绩，审查经济效益。审计以外的会计监督及其他经济监督，也要经常进行查帐，所以更不能把审计和查帐等同起来。

审计不等于审查会计工作和会计人员；审计对象中当然包括会计工作、会计资料及从事这项工作提供这项资料的会计人员，但还包括会计资料反映的直接从事经营管理的各种人员以及会计资料以外各种资料反映的各种经济活动的有关人员。

从以上审计性质的论证中，可以明确审计的性质是具有

独立性的经济监督活动。

审计的独立性，主要指审计并不参与被审计人和审计授权人或委托人的经济活动，同它们不应存在经济利害关系。这是审计独立性的实质所在。而独立性的主要表现，则是在职权的行使上，即审计人接受委派者或委托者授权进行审计监督时，他人不得干涉。为了保证其职权行使上的独立性，在审计机构设置、人员任免和经费来源各方面，也应具有必要的独立性。

审计毕竟是在不同的国家不同的经济制度中发生和发展起来的。审计是—定社会中的一种经济现象。因此，审计在属性上有社会性。在不同社会、国家中，或在同一社会国家的不同历史时期中，其政治、经济、文化等条件有所不同，会形成审计理论的某些特点；具有不同的社会属性；但是，如审计的独立性，审计的某些技术方法等，可以是相同的，所以不同国家、不同社会可以交流，在某些理论和方针上，可以有分析地加以吸收。

（二）我国社会主义审计的特征

审计是在一定的社会制度下产生和发展的，正如马克思指出：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。”（《马克思恩格斯全集》第二十五卷，第431页），在资本主义制度下，监督具有资本的属性，是维护资本主义生产方式的手段，而在社会主义制度下，监督则是维护社会主义生产方式的手段，在不同社会制度下，审计的社会性质是不同的，我国社会主义审计同资本主义审计相比，有以下特征。