

XINBIAN TIELU SHENJI ZHINAN

新编铁路审计指南

《新编铁路审计指南》编委会编



加強審計工作，

為鐵路改革發展

服務。

傅志寰

祝《新编铁路审计指南》出版

我国企业内部审计制度,是经济体制改革的产物,是为适应改革开放的需要而建立,随着经济体制改革的深化和对外开放的扩大而发展的。它是我国审计监督制度的重要组成部分,也是企业建立健全自我约束机制、完善科学管理的重要内容。不断加强、改进和完善内部审计制度,是社会主义市场经济发展和维护财政经济秩序的要求,也是加强企业管理、保障企业经营决策落实、维护企业合法权益的需要。

铁路实行内部审计制度以来,在铁道部和铁路各企事业单位党政负责人的领导下,各级审计部门围绕铁路经济工作中心,认真履行审计监督职能,做了大量工作,为铁路的改革和发展发挥了积极作用,积累了丰富的实践经验。在我国经济体制改革不断深化、转换企业经营机制、建立现代企业制度的形势下,驻铁道部审计局组织全路长期从事财务管理、审计制度建立后又一直从事审计工作的同志和长期从事财务会计教学工作的教授,在总结铁路审计实践经验的基础上,吸收国内外内部审计一些有益做法,撰写了《新编铁路审计指南》。该书结合铁路企事业经济管理的特点,注重铁路审计的实务,可操作性强,是目前指导铁路审计工作的一本比较理想的专著。同时,也是其他关心、支持铁路审计工作同志的有益读物。

我深信《新编铁路审计指南》的出版,必将对贯彻落实《审计法》、对进一步提高铁路审计工作质量和效率、促进铁路企业的改革和发展起到更大的作用。

崔建民

1995年2月

前 言

铁路部门自1984年建立审计机构实行审计监督制度以来,至今已走过了10年的历程。10年的实践表明,铁路审计是铁路部门为推进改革,促进运输生产发展,维护财经秩序与企业合法经济权益,强化管理和提高经济效益的有力手段。《新编铁路审计指南》一书,是为了贯彻落实《审计法》,进一步提高铁路审计工作水平,适应铁路深化改革的需要而编写的。

《新编铁路审计指南》一书,是以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论为指针,以《审计法》为依据,以《企业财务通则》和《企业会计准则》为基础,紧密结合铁路各部门生产经营和经济活动的特点,阐述了铁路审计工作的地位、性质和特点,以及铁路运输、工业、基建、施工、供销、勘测设计等部门的审计实务,具有鲜明的针对性、适用性和可操作性。本书既是铁路审计工作的经验总结,也是广大审计工作者做好审计工作的指南。

《新编铁路审计指南》一书,在整个编写过程中从始至终受到了审计署和铁道部领导的关怀和支持,并由审计署驻铁道部审计局具体组织、指导下编写的。同时,也吸收了国内外一些有益的作法。

我们在本书编写的过程中,得到了各铁路局(集团公司)、总公司和第三工程局、十二工程局、十五工程局、第一设计院、铁道部科学研究院、铜陵机车工厂、长春机车工厂、中国铁道出版社、长沙铁路总公司等单位,以及部分铁路单位审计、财会干部的大力支持和帮助。在此,一并表示衷心的感谢!

由于我们的水平所限,书中难免有不妥之处,恳请广大读者批评、指正。

《新编铁路审计指南》编委会

一九九五年二月

编辑委员会

顾问:崔建民 王志钧 孟伟良
主编:檀鹤铨
副主编:刘元洪 张耀增 温国良 孙广元 梁六吉
赵凤桐 徐显仪 曾繁德

编委:檀鹤铨 刘元洪 张耀增 温国良 孙广元
梁六吉 赵凤桐 徐显仪 曾繁德 孙在升
潘阔德 许显从 余桂英 黄俊鸿

撰稿人(以姓氏笔划为序):

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 丁里生 | 王国森 | 王福庆 | 王德元 | 刘元洪 |
| 刘佳平 | 孙广元 | 孙在升 | 孙良平 | 孙廷绪 |
| 许显从 | 李文全 | 余桂英 | 沈家祥 | 邵廷发 |
| 陈维宣 | 张才 | 赵凤桐 | 梁六吉 | 倪建明 |
| 梁丽昆 | 徐显仪 | 夏彩玲 | 崔保全 | 黄俊鸿 |
| 曾繁德 | 温国良 | 潘阔德 | 魏应正 | |

主审:陈仁杉

副主审:王中庆

题词:铁道部副部长傅志寰

目 录

| | |
|-----------------------------|------|
| 第一章 铁路审计的性质和任务 | (1) |
| 第一节 铁路审计的性质和特点..... | (1) |
| 第二节 铁路审计的职能和作用..... | (2) |
| 第三节 铁路审计的任务和职权..... | (3) |
| 第四节 铁路审计的对象..... | (6) |
| 第五节 铁路审计的依据..... | (7) |
| 第六节 铁路审计工作的指导原则..... | (8) |
| 第二章 铁路审计程序 | (10) |
| 第一节 一般审计程序 | (10) |
| 第二节 专题审计程序 | (17) |
| 第三章 铁路审计方式和方法 | (25) |
| 第一节 铁路审计方式 | (25) |
| 第二节 铁路审计方法及其应用 | (30) |
| 第四章 铁路审计标准 | (41) |
| 第一节 铁路审计机构标准 | (41) |
| 第二节 铁路审计人员标准 | (42) |
| 第三节 铁路审计业务标准 | (44) |
| 第五章 铁路内部控制制度评审 | (51) |
| 第一节 内部控制制度的基本原则 | (51) |
| 第二节 内部控制制度的内容和范围 | (52) |
| 第三节 内部控制制度的评审步骤 | (53) |
| 第四节 内部控制制度的评审方法 | (53) |
| 第五节 铁路基层单位内部控制制度模式实例 | (56) |
| 第六章 铁路运输企业财务审计 | (68) |
| 第一节 概 述 | (68) |

| | | |
|------------|-----------------------------|-------|
| 第二节 | 资产审计 | (69) |
| 第三节 | 负债审计 | (105) |
| 第四节 | 所有者权益审计 | (117) |
| 第五节 | 运输成本费用审计 | (121) |
| 第六节 | 工附业及代办业务审计 | (137) |
| 第七节 | 运输收入审计 | (143) |
| 第八节 | 运输清算收入审计 | (148) |
| 第九节 | 利润及利润分配审计 | (153) |
| 第十节 | 财务报告审计 | (157) |
| 第十一节 | 铁路运输企业基层单位审计要点 | (164) |
| 第七章 | 铁路工业企业财务审计 | (187) |
| 第一节 | 铁路工业企业简介 | (187) |
| 第二节 | 铁路工业存货及权益审计 | (188) |
| 第三节 | 工业成本和费用审计 | (205) |
| 第四节 | 工业营业收入和利润审计 | (216) |
| 第五节 | 工业主管部门和附属单位审计 | (225) |
| 第八章 | 铁路基本建设单位审计 | (232) |
| 第一节 | 铁路基本建设单位审计的内容 | (232) |
| 第二节 | 铁路基本建设计划和基本建设程序的审计 | (234) |
| 第三节 | 铁路基本建设投资审计 | (237) |
| 第四节 | 铁路基本建设项目审计 | (246) |
| 第五节 | 铁路基本建设结算业务和会计报表的审计 | (254) |
| 第六节 | 铁路基本建设招标投标审计 | (257) |
| 第七节 | 铁路基本建设审计查出问题的处理 | (261) |
| 第九章 | 铁路施工企业财务审计 | (263) |
| 第一节 | 铁路施工企业的组织和管理 | (263) |
| 第二节 | 施工企业财务审计 | (264) |
| 第三节 | 铁路施工企业单位审计要点 | (276) |

| | |
|----------------------------------|-------|
| 第十章 铁路物资供销企业财务审计 | (281) |
| 第一节 铁路物资供销组织..... | (281) |
| 第二节 物资供销业务审计..... | (285) |
| 第三节 物资供销企业财务收支审计..... | (291) |
| 第四节 铁路物资部门各级单位财务审计要点..... | (298) |
| 第十一章 铁路勘测设计单位财务审计 | (308) |
| 第一节 铁路勘测设计单位的组织和管理..... | (308) |
| 第二节 铁路勘测设计单位财务收支审计..... | (310) |
| 第三节 铁路勘测设计单位审计要点..... | (333) |
| 第十二章 铁路其他部门审计 | (343) |
| 第一节 铁路教育单位审计..... | (343) |
| 第二节 铁路科研部门审计..... | (370) |
| 第三节 铁路出版印刷部门财务审计..... | (378) |
| 第四节 铁路医疗卫生部门财务审计..... | (385) |
| 第五节 铁路电子计算中心(所)财务审计..... | (389) |
| 第六节 铁路公检法机关财务审计..... | (394) |
| 第十三章 铁路专项审计 | (397) |
| 第一节 铁路经济责任审计..... | (397) |
| 第二节 铁路财经法纪审计..... | (403) |
| 第三节 铁路经济合同审计..... | (409) |
| 第四节 铁路涉外经济业务审计..... | (418) |
| 第五节 联合经营经济审计..... | (438) |
| 第六节 铁路股份制企业审计..... | (443) |
| 第十四章 铁路经济效益审计 | (454) |
| 第一节 经济效益审计概述..... | (454) |
| 第二节 铁路运输企业经济效益审计..... | (458) |
| 第三节 铁路工业企业经济效益审计..... | (464) |
| 第四节 铁路基本建设单位和施工企业经济效益审计 | (467) |
| 第五节 铁路供销企业经济效益审计..... | (476) |

| | | |
|----------------|----------------------|-------|
| 第六节 | 铁路勘测设计单位经济效益审计····· | (478) |
| 第十五章 | 社会审计 ····· | (482) |
| 第一节 | 社会审计概述····· | (482) |
| 第二节 | 社会审计工作一般程序····· | (485) |
| 第三节 | 注册资本验证····· | (495) |
| 第四节 | 企业年度财务决算审计查证····· | (508) |
| 第五节 | 国有资产评估····· | (515) |
| 第六节 | 破产审计····· | (542) |
| 第七节 | 常年审计会计顾问····· | (545) |
| 第十六章 | 电子计算机审计 ····· | (549) |
| 第一节 | 计算机审计概述····· | (549) |
| 第二节 | 计算机审计的内容和方法····· | (557) |
| 第十七章 | 铁路审计案例 ····· | (573) |
| 第一节 | 资产负债损益审计案例····· | (573) |
| 第二节 | 运输收入审计案例····· | (598) |
| 第三节 | 财经法纪审计案例····· | (601) |
| 第四节 | 经济效益审计案例····· | (605) |
| 第五节 | 经济责任审计案例····· | (612) |
| 第六节 | 经济合同审计案例····· | (618) |
| 第七节 | 基建工程预决算审计案例····· | (624) |
| 第八节 | 审计调查案例····· | (629) |
| 附 录: | | |
| | 中华人民共和国审计法····· | (638) |

第一章 铁路审计的性质和任务

铁路是国民经济的基础产业,是发展经济的“大动脉”、“先行官”,在我国综合运输体系中居于首要地位,起着运输骨干的作用。因而,铁路的发展直接关系到经济的发展和国计民生。铁路地位重要性决定了铁路审计地位的重要性。铁道部于1984年10月在全路建立了审计机构,实行审计监督制度。实践证明,铁路审计在财务收支和经济活动中,促进了运输生产的发展,促进了加强经营管理,促进了提高经济效益,促进了廉政建设。

第一节 铁路审计的性质和特点

一、铁路审计的性质

铁路审计是一种部门审计,是以铁路运输、工业、工程、供销以及设计、科研、文教、卫生、出版、司法等企事业单位财务收支和经济活动为审计对象的一种综合性的经济监督活动。从铁路内部来说,财务、计划、劳资、物资等经济管理部门也有其监督的职能,但监督的对象和范围都限定在本部门业务之内,有一定局限性。而审计部门就不同了,既是企业内部监督体系和自我约束机制的重要组成部分,又有对各业务部门实行再监督的职权。这就决定了铁路审计具有全面性和综合性的性质,或者说,铁路审计处于高层次的地位。

铁路审计是国家和铁路各级领导加强宏观调控和进行经济管理的一种重要手段。它与被审计单位的根本目的和根本利益是一致的,都是为加强企事业单位的经营管理,提高社会效益和本企业的经济效益,促进铁路事业发展服务的。

二、铁路审计的特点

铁路审计除具有审计所共有的独立性、权威性、客观公正性和广泛性外,还具有以下几个行业的特点:

(一)铁路审计具有国家审计、铁路企事业单位内部审计和社会审计三种力量相结合的特点。在领导体制上,又具有鲜明双重领导的特点。

(二)铁路审计具有组织协调各级审计力量有计划地进行各种联合审计,在微观经济和宏观调控方面,在提高铁路经济效益和社会效益方面,充分发挥审计整体功能的特点。

(三)铁路审计的依据、内容和重点具有多样性的特点。铁路是个“小社会”,是一个庞大的综合部门,经济业务活动极其错综复杂,管理方式各异,核算方法不一,因而在开展审计活动的方式和方法上,有很多方面都是不一样的。

(四)铁路审计从层次上来看,上一级审计机构具有内部审计和外部审计两重性的特点。铁路企业管理层次多,铁路审计机构对本单位各部门所进行的各项审计,属于内部审计性质,对其所属单位进行的各项审计,则具有外部审计的性质和特点。

(五)铁路运输业由于运输生产和运输组织工作上的特点,决定了全路实行统收、统算、统缴和多种核算办法。因而,在铁路运输审计方面,具有其他行业所没有的独特性。

第二节 铁路审计的职能和作用

一、铁路审计的职能

铁路审计的职能,是指铁路审计在国家和铁路经济活动中发挥其作用的内在功能。铁路审计的基本职能是监督。铁路审计机构是行政的职能部门之一,对加强企业管理负有重任,是各级领导的参谋和助手。通过审计监督活动,发现管理上的薄弱环节和漏洞,针对管理上的不足,有的放矢,提出改善管理的建议,供领导进

行决策。

铁路审计的职能,铁道部在1990年6月颁发的《铁路审计工作规定》中明确规定:

铁路审计机构是对铁路企事业单位行使审计监督、管理审计工作的职能机构。

铁路依法成立的社会审计组织,可以接受委托,对铁路单位的财经活动进行审计查证、办理咨询服务和培训审计、财经干部等。

二、铁路审计的作用

铁路审计的作用,是履行审计监督职能的结果。一般来说,铁路审计的作用主要表现在以下几个方面:一是客观公正反映企业经营状况的鉴证、评价作用;二是向领导提出改善管理工作建议的参谋作用;三是保护国家利益和铁路合法权益的保护作用;四是促进生产发展提高经济效益的促进作用。总之,审计的上述作用,归结到一点上,就是充分发挥为促进企业加强经营管理,大力发展生产力,努力提高经济效益服务的积极作用。

铁路审计的作用,通过具体的审计监督活动,纠正不合规不合法的经济活动和财务收支,使各项经济活动有效地运行,加强管理和控制,提高经济效益和社会效益,保障铁路事业的健康发展,这是铁路审计作用的最终体现。简言之,铁路审计的作用,就是评价监督铁路企事业单位严格执行国家的经济工作方针、政策、法规、制度和履行经济责任,为我国社会主义经济建设作出贡献。

第三节 铁路审计的任务和职权

一、铁路审计的任务

铁路审计机构的任务,就是对审计范围内的审计对象,依据规定的重点审计单位和轮审周期安排的审计工作计划,有重点、有计划、有步骤地进行审计监督。具体审计任务是:

(一)对执行国家财经工作的方针、政策、法规和国务院铁路主

管部门的规章制度情况进行审计监督。

(二)对铁路资产的管理情况,如资产增加与减少,资产的盘盈与盘亏,资产的实际价值与帐面价值的调帐,资产评估的结果等进行审计监督,以实现资产的保值增值。

(三)对财务计划、预算的执行和决算,以及运输、销售收入情况进行审计监督。

(四)对各项资金收支、外资和信贷资金利用情况进行审计监督。

(五)对基建项目概(预)算的执行和决算进行审计监督。

(六)对境外铁路单位和有铁路资财的中外合资、合作企业、国内联营企业和其他企业的财务收支情况进行审计监督。

(七)对铁路外汇收支情况进行审计监督。

(八)对与财务收支有关的经济活动及其经济效益进行审计监督。

(九)对下属单位行政第一管理者的经济责任、经营承包、租赁合同的执行,任期终结进行审计评议。

(十)对外签订的经济合同是否合理、合法进行审计监督。

(十一)对企事业单位内部控制制度的建立、健全和执行情况进行评审。

(十二)国家法律、法规规定的其他审计和审计签证事项。

(十三)单位领导和上级审计机构交办的,以及国家审计机关委托的审计事项。

二、铁路审计的职权

(一)审计机构有权参与本部门、本单位重要财经管理制度的研究拟定工作。审计部门主要负责人可参加本单位有关财经管理方面的会议。

(二)审计机构有权在建立现代企业制度,企业改造、改组为公司制的过程中参与清产核资、界定产权、清理债权债务、评估资产和核定企业法人财产占用量等工作。

(三)审计机构有权要求本单位各职能部门及所属单位报送以下文件资料:

1. 计划、预算、决算、统计和经济活动分析资料。
2. 上级及本单位制定、转发、汇编的财经法规、制度和办法。
3. 有关报告、文件及专题调查研究等资料。同时,各单位应按审计署有关规定,向国家审计机关报送有关资料。

(四)审计机构在实施审计中有下列权力:

1. 要求被审计单位提供财务计划、预算、决算、报表和有关资料。
2. 检查被审计单位的各种原始单据、凭证、帐册、报表、资金、财产,查阅有关文件、计划、统计、协议、合同等资料。
3. 要求被审计单位领导和职能部门介绍有关情况,提供有关资料,参加被审计单位的有关会议。
4. 根据审计事项的需要,可以邀请铁路有关部门、单位协助工作。
5. 对审计工作中的有关事项,进行调查并索取证明材料,必要时可以录音、拍照、复制,被审计单位和有关部门不得拒绝。
6. 对正在严重损害国家资财和进行违纪违法的行为,有权提请单位领导及其主管部门采取临时性措施予以制止。制止无效时,可通知财务部门暂停拨付与上述行为直接有关的款项。
7. 对阻挠、破坏审计工作,以及拒绝提供有关资料的,可按规定采取封存有关帐册、金库、资产等临时措施,并向其领导或上级主管部门提出追究有关人员责任的建议。

(五)有权维护被审计单位合法权益,以及对违反财经法纪的行为进行处理。

审计机构经过对被审计单位审计,对合法权益受到损害的,如乱集资、乱摊派、乱收费等,依据国家政策法规和铁道部的规定给予维护。对违反财经法规的,分别不同情况,按下列规定处理:

1. 通报批评。
2. 责令纠正和处理违纪事项。

3. 责令归还或没收非法所得。
4. 上缴被侵占的国家和上级的资财。
5. 按有关规定处以罚款。
6. 对拒不缴纳应缴款项和罚款的,可通知其上级财务部门转帐扣缴。

(六)有权移送违法违纪的材料

1. 对严重违纪失职的被审计单位领导和直接责任人,应给予党纪、政纪处分的,将材料移送纪检部门、行政监察或其他有关部门处理。

2. 对构成违法行为,触犯刑律的案件,应将材料移送司法机关处理。

(七)有权对举报有功人员给予表彰

审计机构对举报有功人员,可视情况采取不同方式予以表彰;对打击报复举报人员者,可提请有关部门予以查处。

第四节 铁路审计的对象

铁路审计的对象,是指铁路审计的客体而言。它有两层含义:一层是指被审计单位,通常所说的审计机构的审计范围,就是按被审计单位划分的。另一层是指审计项目,如资产负债损益审计(原提法财务收支审计)、基建项目审计、财经法纪审计、经济责任审计、经济效益审计等等。这里所说的铁路审计对象,泛指被审计单位(或称应进行审计的单位)而言。

从总体上说,铁路审计的对象是铁道部所辖范围内,由铁路负责管理的所有有财务收支及经济活动的企事业单位。铁路各部门、各单位的审计机构的审计对象,是其所在企事业单位所辖范围内负责管理的有财务收支及经济活动的单位。

具体来说,铁道部审计局的审计对象是审计署规定的审计范围内的铁路企事业单位。铁道部所属各企事业单位审计机构的审计对象,按照本部门、本单位财务管理体制及被审计单位的财务隶

属关系划分确定。

同时,按规定上级审计机构可以将其审计范围内的审计事项,授权或委派下级审计机构进行审计。也可以根据审计监督任务的需要,对下级审计机构审计范围内的重点单位、重大事项(含铁道部每年组织的系统审计),直接或组织下级审计人员进行审计。各级审计机构在必要时,可以将其审计范围内的审计事项,委托铁路社会审计组织进行。

第五节 铁路审计的依据

一、铁路审计依据的内涵

审计依据是衡量和判断财务收支及经济活动合理性、合法性、正确性和有效性的标准,也是对审查出的各项问题和事实,作出审计结论和处理决定的根据。

为了使审计工作能充分发挥对经济活动的监督作用,取得预期的效果,避免发生错误定性和错误结论,必须正确运用审计依据。

二、铁路审计依据的种类

(一)法律法规。国家制定的《宪法》和法律,国家制定的财经法规、审计法规,以及铁道部在国家法定的权限内制定的有关规定。

(二)规章制度。国务院各部门制定的财经制度、审计制度,以及铁道部制定的有关制度、办法、实施细则等。

(三)经批准的计划、预算、合同,包括各种协议、各项定额等。

(四)技术规程、规范,技术经济标准,经营执照等。

三、审计依据的应用原则

(一)准确性原则。在应用审计依据时,要注意针对性和有效性,即要选择与被审计事项有关的法律、法规和现行的规章制度等作为依据。

(二)低层次服从高层次的原则。即铁路企事业单位制定的规章制度、办法和实施细则,与上级部门制定的规章制度、办法不一致时,以上级部门的为依据;上级部门制定的规章制度、办法,与铁道部、省、直辖市、自治区制定的规章制度、办法不一致时,以铁道部、省、市、区的为依据;铁道部、省、市、区制定的规定、办法与国务院法规不一致时,以国务院的为准;国务院的行政法规与全国人大颁布的法律不一致时,以全国人大颁布的法律为准。

(三)在审计工作中,如遇到无法可依或政策界限不清的问题时,应及时向上级审计机构和铁道部主管部门请示报告,待有答复后再作出审计结论和处理决定。

第六节 铁路审计工作的指导原则

铁路审计是我国社会主义审计的组成部分。铁路审计工作应服从于、服务于党的总任务和总目标,必须以一个中心、两个基本点,建设有中国特色的社会主义理论为根本的指导原则。具体应遵循如下几个指导原则:

一、坚持以经济建设为中心和铁路事业发展服务的原则。主要是通过经常的、有效的审计监督,严肃国家财经法纪,加强对国有财产的监督管理,保护国家财产不受损害,实现资产的保值增值。维护国家、铁路企事业单位的合法权益,促使改善经营管理,提高企事业单位的经济效益和社会效益,保障和促进国民经济和铁路建设事业持续、快速、健康地发展。

二、坚持为转换企业经营机制和建立现代企业制度服务的原则。转换企业经营机制,建立现代企业制度是发展社会化大生产和市场经济的必然要求,也是企业改革的方向。国有企业实行公司制,是建立现代企业制度的有益探索,也是前所未有的历史性的突破。这就给铁路审计工作提出了更高的要求。审计工作的指导思想应紧密围绕建立与市场经济相适应的现代企业制度,把管理审计和经济效益审计放在首要位置上,以促进完善内控制度,改善经