

中國審計家公書 卷一

田 雍 等 編 著

中國審計概要

地震出版社

• 中国审计家丛书 •

中国审计概要

田 雍 等 编著

地震出版社

1988

·中国审计家丛书·

中国审计概要

田雍 等 编著

特约编辑：潘博

地震出版社 出版

北京复兴路63号

朝阳展望印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

全国各地新华书店经售

787×1092 1/32 7.125印张 168千字

1988年5月第一版 1988年5月第一次印刷

印数：00001—15650

ISBN 7-5028-0079-4/F·4

(481) 定价：2.05元

《中国审计家》丛书顾问

总顾问：李锐弟 全国审计专业教材编审委员会副主任
审计署行政国防审计局局长

顾问：（按姓氏笔划为序）

马怀平 全国审计专业教材编审委员会秘书长
审计署人事教育局副局长

王又庄 北京经济学院教授

王道成 审计署综合局副局长

竹德操 上海财经大学教授

张云海 全国审计专业教材编审委员会委员
审计署金融审计局副局长

张树人 全国审计专业教材编审委员会委员
审计署基建审计局副局长

张海涛 审计署工业审计局副局长

贺南轩 中国人民大学教授

徐政旦 上海财经大学教授

酆建民 审计署财政审计局副局长

阎金鐔 全国审计专业教材编审委员会副主任
中国人民大学教授

程能润 全国审计专业教材编审委员会委员
北京财贸学院教授

管锦康 全国审计专业教材编审委员会委员
天津财经学院教授

《中国审计家》丛书编委会

主 编：田 雍

常务编委：文 炜 常 喆 姚树人 潘 博

编 委：（按姓氏笔划为序）

文 炜 田 雍 朱小平 刘森标

吴少平 张 宏 张贵昌 姚树人

翁亦然 袁 军 徐凌云 常 喆

曾凡仲 潘 博 魏 伟

序

中国共产党第十二次全国代表大会揭开了我国社会主义现代化建设新局面的序幕。在新的历史时期，我国开始实行审计监督制度，并载入宪法。她表明我国财政经济监督工作进入了一个新阶段。1983年9月，以中华人民共和国审计署在北京正式成立为起点，几年来，我国审计工作在探索中前进，审计理论研究空前活跃，审计实践经验日益丰富，在我国社会主义现代化建设中发挥了越来越重要的作用。

当前，审计工作已扩展到整个社会经济生活领域，各种新的审计理论问题和实践经验都需要我们作出严肃的回答和科学的总结。我国的审计理论研究必须为改革、开放服务，为社会主义现代化建设服务。要善于总结我国的审计实践经验，积极采用现代经济管理方法和现代审计新技术，古为今用、洋为中用，以我为主，博采众长，百花齐放，百家争鸣。努力创造具有中国特色的社会主义审计理论。

《中国审计家》丛书的出版，对于培养我国的审计人才，促进审计事业的发展是有益的。是一种有意义的探索。

李锐弟

一九八七年十二月于北京

迎接审计事业发展的春天

九年的经济体制改革,重新构造了社会主义初级阶段的经济格局。中国经济已经从传统的封闭型和半封闭型向市场开放型过渡。国家调节市场,市场引导企业的有计划商品经济模式已经形成。很显然,作为经济监督工作的审计工作在这一新的历史环境下对经济的发展起着极为重要的制约和促进作用。

审计作为经济发展到一定阶段的产物,在我国经济科学发展的历史长河中,已经有了约三千年的演变、发展历史,是中华民族历史文化的优秀遗产,其历史性和先进性居于世界领先地位,是任何国家也难以比拟的。

中华人民共和国审计署的成立,揭开了我国审计事业发展的新篇章,我国审计理论研究和实践探索进入了一个新的历史阶段,特别是近几年来,随着对外开放政策的实行,当今世界先进的审计理论不断被引入我国,在社会主义经济环境下,被加以改造、吸收,极大地丰富了我国审计的历史宝库。对这些优秀成果和先进经验进行总结必然成为当前审计科学研究的重要

任务。

为此，我们在审计署、全国审计专业教材编审委员会和有关高等院校一些专家、教授的指导和帮助下，编写了这套《中国审计家》丛书，并把她忠诚地奉献给一切热爱、从事审计事业的同志们和关心审计事业发展的朋友们。

本书在普及与提高并重，理论与实践相结合的编写原则指导下，坚持百花齐放、百家争鸣的方针，努力吸收了国内外审计理论研究和实践的优秀成果，在近百个选题中，我们选择了三十余个选题，争取在一九八九年出齐。

令人欣慰的是，在丛书的编写过程中，我们得到了审计署领导和审计界专家的帮助和支持；中国审计学会顾问段云同志热情地为丛书题写了书名；中国人民大学会计系的老师们提出了很多宝贵意见并对丛书的编写表示了极大的关心；地震出版社的同志们付出了辛勤的劳动。在此，我们表示衷心的感谢！

我们愿在我国经济体制改革和现代化建设的实践中，和同志们一道对审计科学进行进一步的探讨，去迎接我国审计事业发展的春天。

衷心感谢鼎力支持本书编写、出版的同志们和朋友们！

《中国审计家》丛书编委会

1987.12

前 言

党的第十三次全国代表大会作出了加强审计工作的决定，给我国审计工作的开展指明了前进的方向。回顾过去，自中华人民共和国审计署成立以来，我国的审计工作已经走过了五年的历程。在这短暂的岁月中，我国的审计理论和实践都取得了一定的发展，新型的社会主义审计监督体系已经初步形成。为了系统地总结和介绍我国审计的基本情况，研究社会主义审计的发展方向，我们在大量调查研究的基础上，编写了本书。

本书的写作目的是向一切从事审计工作和关心审计事业发展的同志们，系统地展示我国审计工作的理论、实践、历史、现在和未来。尽管这是一本不算成熟的作品，但我们希望她能给同志们带来有益的帮助和良好的启迪。

本书是在我国审计界老一辈专家的指导和帮助下完成的。田雍组织了本书的编写工作。参加本书初稿写作的有周树大(第一章)、谢志华(第二、五章)、赵保卿(第三章)、李干于(第四章)、姚树人、张洪杰、尉文渊(第六、七、八章)、汤谷良(第九章)、王戌(第十章)、刘森标(第十一章)、田雍(第十二章)。姚树人、谢志华、刘森标对书中的部分章节进行了较大的修改和补充；最后由田雍对全书进行了总

纂。

编写《中国审计概要》是一项新的而困难的工作。我们在编写中遇到了很多困难，值得欣慰的是我们得到了审计署领导和审计界专家的支持。全国审计专业教材编审委员会副主任李锐弟同志在百忙中审阅了书稿，并提出了很多指导性的意见，使本书在某些方面获得了一定的突破。在此，我们表示衷心的感谢。

由于我们水平所限，加之时间仓促，书中一定会有很多缺点和错误，恳请读者批评指正。

作 者

1987. 12. 北京

目 录

第一章 审计的产生和发展	(1)
第一节 审计的起源.....	(1)
第二节 审计的沿革.....	(3)
第二章 社会主义审计监督制度	(16)
第一节 新民主主义革命时期的审计监督 制度	(16)
第二节 新中国成立后的财政监督 制度.....	(27)
第三节 社会主义审计监督制度的建立和 发展	(32)
第三章 审计的组织体系	(43)
第一节 国家审计机关.....	(43)
第二节 内部审计机构.....	(49)
第三节 社会审计组织.....	(59)
第四章 审计的方法体系	(67)
第一节 建立审计方法体系的原 则.....	(67)
第二节 审计方法体系的 内 容.....	(69)
第三节 运用审计方法的 原 则.....	(90)
第五章 审计的方式体系	(93)
第一节 审计方式的 种 类.....	(93)

第二节	审计方式体系的基本模式·····	(103)
第六章	审计实践 ·····	(106)
第一节	国家审计工作·····	(106)
第二节	内部审计工作·····	(117)
第三节	社会审计工作·····	(121)
第七章	审计的信息体系 ·····	(125)
第一节	审计计划体系·····	(125)
第二节	审计统计体系·····	(132)
第三节	其他审计信息工作·····	(140)
第八章	审计的人才体系 ·····	(142)
第一节	审计人才的基本素质·····	(142)
第二节	审计职业道德·····	(145)
第三节	审计人才的专业职称·····	(147)
第四节	审计教育事业的发展·····	(150)
第九章	审计的学科体系 ·····	(162)
第一节	建立审计学科体系的意义·····	(162)
第二节	建立审计学科体系的基本原则·····	(165)
第三节	审计学科体系的基本内容·····	(167)
第十章	审计的科学研究 ·····	(173)
第一节	审计科研机构·····	(173)
第二节	审计科研工作的方针和学会工作 宗旨·····	(174)
第三节	审计科研和学会工作的进展概况·····	(177)
第十一章	审计内部的行政管理体系 ·····	(180)
第一节	文书管理·····	(180)
第二节	档案管理·····	(183)

第三节	审计工作纪律和审计保密工作·····	(138)
第四节	审计工作目标管理·····	(192)
第十二章	审计工作现代化 ·····	(195)
第一节	实现审计工作现代化的意义·····	(195)
第二节	审计工作现代化的基本内容·····	(197)
第三节	审计工作现代化的发展战略·····	(202)

第一章

审计的产生和发展

中国是世界上文明发达最早的国家之一，已有了将近四千年的文字可考历史。中华民族创造了光辉灿烂的历史文化，有着优秀而丰富的历史遗产。在这些历史遗产中，审计以其悠久历史和显著特色而瞩目于世界。

纵观中国的历史，考究中国的国情，中国审计已经有了几千年的历史。自脱离原始社会经奴隶社会而进入封建社会后，在延续两千余年的阶级社会中，审计伴随着历代王朝的盛衰，生产经济的起落，维系着财经地位的时上时下，在波浪起伏的历史进程中，迂回、曲折、步履维艰，进展滞缓，直至社会主义的今天才显示了光明的前景。

第一节 审计的起源

审计最早产生于五千多年前古代奴隶制的埃及。英文为“Audit”，其语源系拉丁语“Audire”演变而来，原意为“听取”的意思。它作为一种经济监督活动自从人类社会经济活动出现之后，就在一定意义上存在了。只是在不同的时代，包含不同的内容，给予不同的名称罢了。我国古代就有“听”、“考”、“比”、“勾覆”、“磨勘”等名词，

都含有审计的意思。审计一词的出现见于宋代，距今已有一千多年。

审计是一个经济范畴，是社会经济发展到一定阶段的产物，是经济管理职能的分解，即生产资料所有者或管理者及其代理人经济管理职能的分解。当经济发展到一定程度，必然造成经济组织规模扩大，经济活动过程复杂，经济管理层次增多。在这种情况下，生产资料所有者受经营管理能力的限制，对经营者的经营活动不可能亲自进行监督。于是，便需要专人从事经济监督活动，从而产生了审计。

在原始社会，生产力水平十分低下，人们只能依靠集体和集体劳动，才能生存。共同劳动，平均分配，共同消费，没有剩余产品，没有私有制，也没有阶级。所以在这种经济环境下，不可能有所有者和经营者的相对分离，也不会有审计的产生。随着生产力的发展，剩余产品日益增多，部落首领凭借手中的权力，侵占剩余产品，私有制开始出现，奴隶制社会取代了原始社会。随之发生了一次体力劳动和脑力劳动的历史性大分工，使得一部分人可以摆脱体力劳动，而专门从事管理、监督、科研和艺术活动。奴隶制国家形成以后，国家管理经济的职能也进一步分解，设置了财政、粮秣、赋税等许多官吏。为了了解这些官吏钱、粮、物的使用情况，国家就需要设置专职或兼职的官吏去审查这些主管财务的官吏。在奴隶制国家内部，各地方最高官吏也委派专人主管财务收支，为了使主要财物收支的人员履行职责，也需要有专人去审查他们。作为奴隶制财产所有者的国王，在经济活动日趋增多和复杂的条件下，也开始将其经济管理职能分别交给不同的专门机构和官吏，同样，由于奴隶社会国家经济管理部门很多，国王不

可能直接对各经济部门和官吏进行监督，就需要派专人去查明、核实，即监督政府各职能机构及其官吏的经济管理情况，这种行为随着经济的发展而越来越多。最后，国王把这种间接的经济监督职能固定在专门的机构或官员身上，这种由专门的机构或官员从事的，以奴隶制国家各部门的财政经济活动为内容的强制性的监督活动就是审计。

据史料记载，我国的审计最早产生于三千多年前的奴隶制国家西周。奴隶社会建立以后，生产力得到了发展，经济管理组织规模变大，经济管理层次多，经济活动过程复杂，间接监督逐步代替了直接监督，开始出现了审计。但由于生产力水平发展有限，经济活动并不是非常复杂，因此，当时的国家审计尚处于萌芽阶段，没有完全定型，有人也称为审计的雏型。但这一形态的审计要比西方公认的政府审计——法国的政府审计产生于1925年约早二千年。

第二节 审计的沿革

中国审计的沿革可以大致划分为萌芽、发展、中衰、近代演进四个时期。

一、审计的萌芽时期

夏代为我国第一个奴隶制社会，随着国家的确立，财政制度的出现，国王在宫廷中设置官员并初步建立起对经济收支进行控制的制度。据《礼记·明堂位》记载，夏代就有了财政监督官。但由于史料缺乏，尚不能断定主管王朝经济监督官的具体职称。迨至商代，特别是商代后期，各君主生活穷奢极侈，入不敷出。增加财政收入，加强经济监督已成为客

观需要。这时，国家管理机构和官员设置已初具规模，见于卜辞和其他记载的官名已有“卿”，“御”，“尹”等二十多个官职。在中央设置有“卿事寮”，在王室中设有“宰”、“小臣”，行使财政监察权。只是由于分工职权不明确，这时的审计只有一个大体的轮廓。

周惟王建国，为巩固其奴隶制统治，建立了一套复杂的官僚组织机构，财物监督官的设置也有了比较完整和具体的分工。据《周礼》记载，在周王以下，设有天、地、春、夏、秋、冬六官，统称六卿，其中冢宰为天官之长，六官之总。天官下设两个主管部门。一是财物保管部门，由“小宰”负责。一是会计核算部门，由“司会”负责。小宰之下有宰夫、太府等职。宰夫“掌法以考百官，府，郡，都，县，鄙之治，乘（计算）其财用之出入”，又“考其出入，而定刑赏。”这里的“考”就是审核的意思，即宰夫协助小宰详考每月财物出入损耗情况，并提议赏罚，行使审计监督权。同时，宰夫又兼为天官之辅，掌理治朝之法，就地稽查财物出入情况，监视群吏执行朝法，以维护国王的利益。稽查发现违法乱纪之事，宰夫可越级向天官乃至国王报告。宰夫之职，官位虽小，但责任重大，具有一定的独立性和权威性，对后世有着深远的影响，后来财务稽查之权的发展以及独立审计机构的建立，与宰夫职掌是分不开的，宰夫是我国官厅审计的雏形。同时，周朝每年官府的财物收支报告，要经司会和小宰互相“钩考”即审核后，再上报六卿之总的冢宰，由冢宰呈报国王，国王亲自听取审核报告，并据此论其功过，进行赏罚，考核官吏的政绩。这种“受计”之举，为后世帝王所仿效，并且发展了这种做法，逐步形成了一个固定的制