

山东干部函授大学教材

审 计 学

主 编 王泽青
副主编 郭 彤 王传顺



中国人事出版社

95
F239.0
79
2✓

山东干部函授大学教材

审 计 学

主 编 王泽青

主 审 吴鸿章



3 0127 0816 4



中国人事出版社

C

21237.

(京)新登字099号

图书在版编目(CIP)数据

审计学/王泽青主编. —北京:中国人事出版社, 1995

. 1

ISBN 7-80076-627-6

I. 审… II. 王… III. 审计学 IV. F239.0

中国版图书馆CIP数据核字(94)第16673号

中国人事出版社出版

(100028北京朝阳区西坝河南里17号楼)

新华书店经销

山东省临沂市印刷厂印刷

*

1995年1月第1版 1995年1月第1次印刷

开本:850×1168毫米1/32 印张:10.375

字数:270千字 印数:1—21000

定价:7.40元

山东干部函授大学教材编辑委员会

主 任 董凤基

副主任 李凤梧 刘凤龙 王凤胜
吴鸿章 姜礼生

委 员 (以姓氏笔划为序)

孔祥雨	卢希悦	刘鸣泽	陈龙飞
杨奇有	张 剑	何克亮	岳增瑞
柏继民	胡积健	赵喜臣	蓝岩世

前 言

1993年1月,中共山东省委宣传部、组织部、高校工委、省人事局、省教委和山东师范大学联合下发了《关于创办山东干部函授大学的意见》。创办函授大学,主要是为了贯彻党的十四大精神,对干部进行建设有中国特色社会主义理论的正规化、系统化教育,培养一大批适应改革开放和社会主义现代化建设需要的层次比较高的人才,落实省委、省政府提出的“科教兴鲁”的战略方针。为此,从印发创办山东干部函授大学的文件到专业课程的设置,以及其他一系列活动,都努力体现上述指导思想。

要把山东干部函授大学办好,办出特色,必须坚持标准,保证质量;必须从干部实际出发,体现干部教育特点。为了抓好函授教材的建设,成立了以省委常委、宣传部长、校长董凤基同志为主任的教材编辑委员会。教材编辑委员会组织编写的各种教材,力求既有基本理论、基本知识,又注意反映该学科最新的研究成果和动态;特别强调结合干部特点,突出理论联系实际,具有较强的针对性。

《审计学》一书,是在山东干部函授大学教材编辑委员会的统一安排指导下,聘请山东省审计厅王泽青等同志编写的。本书是山东干部函授大学编写的系列教材之一,供经济管理和财务会计专业的学员学习使用。

该书总结和借鉴我国历史的和国外的先进经验,全面系统地论述了符合中国国情的社会主义审计的基本理论、基本方法和基本技能,并着重介绍了近几年来我国审计理论研究的新成果和审

计实际工作的成功经验,做到理论联系实际,深入浅出,并适合干部特点,是培训干部的专用教材。

该书由王泽青主编,吴鸿章主审,参加编写的人员有:王泽青(除第七章、第九章外的其它各章)、郭彤(第七章)、王传顺(第九章)。在成书过程中,曾得到审计界学者、专家和领导同志的大力支持和帮助,在此谨致以衷心的感谢。

在今后的教材建设和教学实践中,我们将进一步学习,借鉴其他大学教材的优点、长处、密切与现实的联系,从而逐步形成山东干部函授大学具有干部函授教育特色的教材体系。

山东干部函授大学教材编辑委员会

1994年10月

目 录

第一章 审计与经济监督	(1)
第一节 中国社会主义的经济监督体系	(2)
第二节 审计监督与其它经济监督的关系	(11)
第三节 在市场经济条件下强化审计监督的必要性和重要性	(15)
第二章 审计的起源与发展	(24)
第一节 审计的起源	(24)
第二节 审计的发展	(28)
第三节 中国审计制度的历史沿革	(39)
第三章 审计的基本概念	(50)
第一节 审计的本质和职能	(50)
第二节 审计的目的和对象	(62)
第三节 审计的目标和任务	(66)
第四节 审计的定义	(70)
第四章 审计分类	(74)
第一节 审计的基本分类	(74)
第二节 审计的其它分类	(82)
第五章 审计程序	(93)
第一节 审计的准备阶段	(93)
第二节 审计的实施阶段	(101)
第三节 审计的终结阶段	(112)
第六章 审计方法	(122)

第一节	审计的方法体系	(122)
第二节	审计的查帐方法	(125)
第三节	顺查法和逆查法	(134)
第四节	详查法和抽查法	(141)
第五节	审计的分析方法	(145)
第六节	审计的盘点方法	(152)
第七节	审计的调查方法	(158)
第八节	审计的质鉴方法	(162)
第七章	审计抽样	(164)
第一节	审计抽样的基本概念	(164)
第二节	审计抽样的方法	(169)
第三节	内控系统测试抽样	(172)
第四节	实质性测试抽样	(177)
第八章	内控评价	(185)
第一节	内部控制概论	(185)
第二节	内部控制与审计	(195)
第三节	内控系统评价的程序和方法	(200)
第九章	经济效益审计	(213)
第一节	经济效益审计概论	(213)
第二节	经济效益审计标准	(219)
第三节	经济效益审计方法	(225)
第四节	经济效益审计实务	(228)
第十章	审计标准和准则	(234)
第一节	审计标准	(234)
第二节	审计准则	(238)
第三节	建立符合中国国情的国家审计准则	(248)
第十一章	审计证据	(256)
第一节	审计证据的概念和作用	(256)

第二节	审计证据的分类	(261)
第三节	审计证据的收集、鉴定和综合	(273)
第十二章	审计机构	(281)
第一节	审计机构的设置	(281)
第二节	国家审计机关	(284)
第三节	内部审计机构	(291)
第四节	社会审计组织	(295)
第十三章	审计管理	(301)
第一节	审计管理的重要意义	(301)
第二节	审计的计划管理	(303)
第三节	审计的质量管理	(307)
第四节	审计的档案管理	(314)

第一章 审计与经济监督

党的十一届三中全会之后,随着改革、开放和各项经济事业的发展,社会主义审计制度的建立已成为历史的必然,并载入了1982年颁布的《中华人民共和国宪法》。于是,从1983年起,国务院和县以上地方各级人民政府都先后建立了国家审计机关,各级和各部门单位的内部审计机构和社会审计组织也应运而生,从而,一个由国家审计、内部审计和社会审计共同组成的、符合中国国情的社会主义审计监督体系得以茁壮成长,为维护国家的财政经济秩序,促进党政机关的廉政建设,保障国民经济的健康发展和社会进步都发挥了无可替代的重要作用,成为国家机器中一个必不可少的重要组成部分。

为进一步强化审计监督,根据国家宪法的规定,今年8月31日八届全国人大常委会第九次会议审议通过,并由江泽民主席发布命令正式公布了《中华人民共和国审计法》。这是一部具有中国特色的、适应建立社会主义市场经济要求的、加强国家审计监督并与国际惯例接轨的国家法律,是我国审计工作中的一件大事,也是我国财政经济活动和民主法制建设中的一件大事。

当前,我国正处在由传统的计划经济向市场经济转变的重要时期。这个转变,在社会主义发展史上具有划时代的重要意义。今后,我国经济体制改革的目标,就是要建立社会主义市场经济体制。社会主义市场经济其主导方面是适应生产力水平的,可以促进社会主义经济发展,它需要政府进行必要的宏观调控和管理,同时更需要政府和社会的经济监督。审计属于我国经济监督的一个重

要组成部分，与其它经济监督形式之间有着十分密切的关系。为此，在学习和研究审计的理论和方法之前，要先对我国市场经济体制下的经济监督有一个比较概括的了解，并着重弄清以下几个方面的问题：

我国社会主义市场经济为什么需要经济监督，经济监督的主要组织形式有哪些？

审计监督与其它经济监督之间的关系。

审计监督在社会主义市场经济体制中的地位和作用。

第一节 中国社会主义的经济 监督体系

一、什么是经济监督

所谓经济监督，主要是指政府及其管理机构，依据国家的法令、计划、指令、政策及制度规定中的各项标准和限额，对社会再生产过程中的各个环节所进行的全面监察和督导。它是宏观经济调控和管理中的一个极其重要的方面，也是保证国民经济正常运转的一个必不可少的重要环节。中国社会主义的经济监督是对监督的性质和领域的限定，它既不同于资本主义的经济监督，也有别于党纪监督、政纪监督、文化监督、军事监督、群众监督等其它领域的各种不同形式的监督。

从宏观上看，政府实施经济监督贯穿于经济活动的各个方面，概括地讲，主要有以下三种形式：

1. 依靠法律手段进行经济监督。所谓依靠法律手段进行经济监督，主要是指国家政府及其管理机构依据法律，通过司法来完成其对经济活动的监督。我国宪法规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。同时规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、全国性法律和行政法规

相抵触的前提下,可以制定地方性法规。这就是说,我国是中央和地方两级立法体制。我国经济的司法机构也由两部分组成,一部分是各级人民法院内设的经济审判庭;一部分是为管辖某些类别的经济案件而设立的专门法院。

法律监督的主要作用在于维护社会主义市场经济秩序和督促政府各经济单位改善经济管理。法律监督所涉及的内容是非常广泛的,同时,法律监督也是经济监督和行政监督的依据和前提。

2. 依靠经济政策和各类经济法规进行经济监督。所谓依靠经济政策和经济法规进行经济监督,是指政府各经济职能机构,依据经济政策、法规和指令等对经济活动所进行的监督。它主要是指财政、银行和审计等方面所实施的经济监督。财政监督从大的方面讲,是指国家财政机关依照财政法律程序对经济活动所实施的管理监督,它主要包括预算的编制、执行和监督、税务监督、财务监督、会计监督、统计监督等。银行监督是指银行系统依照银行法规,运用金融手段对企事业单位的经济活动所实行的监督,它主要包括信贷监督、结算监督和现金管理监督等。审计监督是指各级审计机关依照法律规定,对各被审计单位的财政、财务收支及其经济活动所进行的审核监督,它作为国家预算、会计、决算、审计这一完整的财政财务行政系统的最后一个监督环节,是国家宏观经济监督的一个极其重要的组成部分,也是对其它经济监督的再监督。

3. 依靠行政手段进行必要的经济监督。所谓依靠行政手段进行必要的经济监督,是指国家政府对经济活动的监督,除采用法律手段和经济政策、经济法律等手段外,还必须运用一定的行政手段来实施经济监督,它主要包括工商行政管理和监督、物价管理和监督、质量管理和监督、计量管理和监督等。在市场经济体制下依靠行政手段进行经济监督,与计划经济相比较已发生了很大变化,它是必要的,但对整个经济监督体系来说,它不是主要的,今后,随着整个经济形势的变化,还会产生相应的变化。

二、经济监督的必要性

监督和法制相辅相成，密不可分。人们说市场经济就是法制经济，这从某种意义上讲，是很有道理的。要建立社会主义市场经济，离不开社会主义法制，而经济监督则是在经济领域中实现法制化的一个必不可少的重要保证。列宁说：“对产品的生产与分配实行普遍的最严格的计算与监督是走向社会主义胜利的道路。”社会主义国家由于实现了生产资料的公有制，废除了剥削制度，从而大大解放了生产力，这是社会主义制度最根本的优越性。然而，在社会主义经济建设中，要充分发挥社会主义制度的优越性，还必须不断改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的各个环节和方面，搞好经济立法，具体制定各种各类法律、法令和规章制度，以约束各部门、单位以至个人的行为规范，并加强经济管理和经济监督。现阶段，为建立和完善社会主义市场经济体制，强化经济监督更具有十分重要的意义。

第一，强化政府的经济监督，有利于增强企业的自我约束机制和自我发展能力。在市场经济活动中，企业作为自主经营、自负盈亏的经济实体，一方面，在生产经营活动中，它必须加强自我约束，认真履行应承担的各种经济责任和社会责任，以保证其生产经营活动活而不乱；另一方面，为取得市场竞争的优势，它还必须充分合理地利用各种经济资源，提高其经营管理水平和经济效益，实现自我发展。适应这一形势，强化经济监督，既把企业的生产经营活动置于国家和政府的严格的监控之下，将其纳入符合社会整体利益和国家宏观经济决策的轨道，又能为企业制定正确的经营方针和经营目标，为有效地积累资金和合理使用自己的资源提供必要的规模和指导。因此，强化经济监督可使企业的自我约束机制和自我发展能力得到可靠的保证。

第二，强化政府的经济监督，有利于形成和维护良好的市场环境 and 市场秩序。具体说来，在社会主义市场经济体制下，强化政府

的经济监督,一方面可以有效地促使参与市场活动的各个经济主体自觉地遵守市场规则,遵守国家的有关政策、制度、法规和财经纪律,从而使自己的交易行为合法化、合理化;另一方面,还可切实有效地揭露和打击那些破坏市场秩序、进行非法经营、违章营业、冒充注册商标、制作和贩卖假冒伪劣商品的单位和个人。此外,强化政府的经济监督,还可以合理地调解和处理在市场活动中由于违反合约等原因而引起的各种经济纠纷,维护交易各方特别是消费者的正当权益。特别在目前,我国正处在新旧体制的交替之中,市场秩序尚未完全建立,强化政府的经济监督就更为必要。

第三,强化政府的经济监督,有利于实现政府对经济运行的宏观调控。在市场经济活动中,实施经济监督是政府调控经济运行的一个十分重要的方面,它既可以充分保证政府的各项宏观经济政策和法令法规的贯彻落实。同时,在经济监督过程中,国家政府可充分利用财政、税收、信用、利率等调控经济运行的经济杠杆和重要手段,有效地把企业的微观经济活动纳入国家宏观经济发展战略和计划的轨道,克服市场经济活动的自发性和盲目性,从而实现国民经济的持续、稳定和高速发展,保证社会主义市场经济的顺利运行。

三、我国社会主义经济监督的组织形式

我国社会主义经济监督的领域是比较宽广的,它既涉及国家政府对国民经济的宏观监督,又包括数以百万计的企事业单位内部对其经济活动的微观监督,从而形成了各式各样的经济监督的组织形式。但从整体看,建国后的前三十多年中,我国社会主义的经济监督,主要是依靠财政、银行、税务及各主管机关,通过其自身业务所进行的专业监督,其次就是各机关部门和企业、事业单位内部的财会监督。

党的十一届三中全会之后,我国经济建设的指导思想发生了根本性的变化,党和国家根据经济体制改革和加强法制建设的需

要,积极开展经济立法和经济司法工作,并积极借鉴国外成功的经验,在加强各项专业监督的同时,首次提出要在我国推行审计监督制度。此后,根据1982年第五届全国人民代表大会通过的新《宪法》,从1983年起在全国范围内相继建立了各级地方政府和国务院的审计机关,实行了审计监督制度,并依据国务院的指示,在全国上下逐步建立了部门单位内部的审计机构和民间性质的社会审计组织。从而,一个具有中国特色的包括审计监督、专业监督、财会监督在内的多种类、多层次、多功能、多渠道的比较完整的社会主义经济监督体系已初步形成。

如要详细分类,按其组织形式的不同,可将我国现行的经济监督形式划分为以下几种:

(一) 国家审计监督

是指国家专设的审计机关,依法对被审计单位的财政、财务收支及其经济活动的真实性、合法性和效益性所进行的综合监督。目的是为了评价、证明或确定被审计单位是否真正履行了其应负的经济责任,用以维护社会经济秩序,促进经济效益的提高,保证整个国民经济建设事业的顺利进行。

国家审计监督是一种独立的、有专门的审计人员所进行的、带有强制性的综合监督活动,它具有独立性、权威性、客观性和综合性等特点。在其监督活动中,不仅对被审计单位进行监督,而且对其它专业监督进行再监督。依照宪法的规定,国务院设国家审计署,县以上各级人民政府设立审计局,必要时还可设立派出机构。总之,凡由国家审计机关所进行的审计监督,统称为国家审计监督。

(二) 财政监督

是指财政部门通过日常的业务和财政管理工作,对各级行政机关、人民团体和企事业单位的经济活动所进行的一种专业监督。主要是监督与财政部门有直接联系的各部门、单位贯彻执行国

家的财政政策、法令、制度、标准和财政纪律以及全面完成财政计划和预算的情况，用以反映和揭露各部门、单位经济活动中存在的问题，防止和纠正违犯财政纪律的行为，改善财政财务管理，提高财政资金的使用效益。

实行财政监督，对于贯彻执行国家有关财政的方针、政策和法令、制度，严肃财政纪律，加强经济核算，合理分配和使用预算资金，提高经济效益，实现增收节支、增产节约等，都具有十分重要的意义。

（三）税务监督

是指国家税务机关根据税法的规定，通过日常的征税业务和税务管理工作，对纳税人所进行的一种特定范围的专业监督。它主要是通过通过对纳税人办理纳税手续、履行纳税义务等所进行的经常性的检查和统一组织的税政检查，用以防止和纠正偷税、漏税、误征、错缴等行为，严肃纳税纪律，保护国家税收。

各级税务机关对违反税法规定的纳税人，有权按照税法规定处以各种罚款，对逾期纳税的加收滞纳金，对不按规定纳税的可通知银行扣款，强制征收，对严重的偷税抗税行为可移送司法机关进行法律制裁。因此，实行税收监督，对于贯彻执行税收政策，严肃财经法纪，保护国家税收，充分发挥税收的经济杠杆作用等，都具有十分重要的作用。

（四）银行监督

是指国家银行通过现金、结算、信贷等自身业务和金融管理工作，对国民经济活动所进行的反映、反馈和专门的货币监督，是一种具有特定内容的专业监督。社会主义的国家银行是全国的信贷、结算、现金出纳和货币发行中心，它通过收支存贷等各项业务，能够及时准确地反映和监督国民经济各部门、各地区、各行业和各企事业单位在生产、分配、交换和消费等各方面的经济活动情况，是调节国民经济合理运行的有力杠杆。

银行基层机构主要在日常的业务活动中,监督与银行业务有直接关系的部门单位贯彻执行国家的金融政策、信贷计划和结算纪律的情况。包括对遵守现金管理制度情况的监督,对遵守结算纪律情况的监督,对执行信贷计划情况的监督,对贷款企业流动资金利用情况的监督,对基本建设拨款、贷款及长期投资借款情况的监督等。银行监督是市场经济活动中发挥国家宏观调控作用的一个十分重要的工具和手段。

(五) 工商行政监督

是指国家工商行政管理部门通过日常业务和管理工作,对有关部门、企事业单位和个人所进行的具有司法性的专业监督。

工商行政管理部门的主要职责是进行市场管理、工商企业的登记管理、经济合同的管理、商标注册管理和广告管理等。在实行以上各项管理的同时,工商行政管理部门对违章营业、非法经营、牟取暴利、投机倒把、冒充注册商标等违反工商行政管理法规的行为以及违反经济合同而发生的经济纠纷等事件进行检查监督,并依据有关法令政策对违法行为进行处理。

(六) 计划监督

是指国家政府及其主管部门通过对计划的制订、审批和执行情况的检查所进行的监督。它是社会主义国家管理国民经济的重要手段,也是经济监督体系的一个重要组成部分。

在市场经济的条件下,我国的计划监督主要表现在三个方面:一是在计划的制订过程中,各级人民代表大会及其常务委员会通过对国家及地方的国民经济和社会发展计划的审批及计划执行情况的检查,来全面行使计划监督权。二是各级计划部门及业务主管部门通过指导和审批各有关部门和行业单位的计划,保证其符合国民经济和社会发展计划的要求,并负责对计划执行情况进行经常性的检查监督,必要时可按照客观经济规律的要求和宏观经济调控的需要,针对已经变化了的实际情况及时调整计划。三是对