

审计基础知识丛书

# 最高审计机关国际组织

杨寿疆 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

中国注册会计师协会

# 最高审计机关国际组织

何晓敏 主编

SHEN JI JI CHU  
ZHI SHI  
GONG SHI

1

审计基础知识丛书

# 最高审计机关国际组织

杨寿疆 编

中国审计出版社

**审计基础知识丛书**  
**最高审计机关国际组织**

杨寿疆 编

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 3.125印张 61500字

1989年6月第1版 1989年6月北京第1次印刷

印数：1—12,000 定价：1.20元

统一书号：ISBN 7-80064-026-4/c10

# 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

中国审计学会组织编写的《审计基础知识丛书》中，包括有“国际审计组织”类书目，其目的在于系统地介绍具有重要影响的两个世界性审计组织——一个是国家审计机关的组织：最高审计机关国际组织，另一个是内部审计人员的组织：国际内部审计师协会——的概况，从而反映国际间在审计思想、审计理论、审计方法与审计组织方面的主要论点及其历史过程和发展趋向，为研究审计理论与实务提供参考资料。本书旨在介绍最高审计机关国际组织的概况。这个国际组织通过三十六年的发展过程，召开了十二次国际审计大会和多次审计学术研讨会，提出了若干对审计发展具有重要影响的结论性文件，例如1977年第九届会议的结论《利马宣言》，发表了对审计理论与实务具有重要指导作用的《审计规则指南》，1986年第十二届会议的结论《关于绩效审计、国营企业审计和审计质量的总声明》，对审计领域的开拓很有现实意义。为此，本书除介绍这个国际审计组织的情况外，提供了十二次国际审计大会的概况，并附录了上述两个重要的会议结论性文件。由于收集的资料不多，又限于编译水平和时间匆促，本书可能有不少错漏之处，请读者给予指正。

杨 寿 疆

1989年2月

《审计基础知识丛书》编辑委员会

(按姓氏笔划为序)

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

11/20/25



# 目 录

第一章	最高审计机关国际组织概况·····	( 1)
第二章	第一届最高审计机关国际组织会议概 况 (1953年)·····	( 7)
第三章	第二届最高审计机关国际组织会议概 况 (1956年)·····	(11)
第四章	第三届最高审计机关国际组织会议概 况 (1959年)·····	(15)
第五章	第四届最高审计机关国际组织会议概 况 (1962年)·····	(19)
第六章	第五届最高审计机关国际组织会议概 况 (1965年)·····	(24)
第七章	第六届最高审计机关国际组织会议概 况 (1968年)·····	(26)
第八章	第七届最高审计机关国际组织会议概 况 (1971年)·····	(32)
第九章	第八届最高审计机关国际组织会议概 况 (1974年)·····	(37)
第十章	第九届最高审计机关国际组织会议概 况 (1977年)·····	(43)
第十一章	第十届最高审计机关国际组织会议 概况 (1980年)·····	(48)
第十二章	第十一届最高审计机关国际组织会	

议概况 (1983年) .....	(57)
第十三章 第十二届最高审计机关国际组织会	
议概况 (1986年) .....	(63)

**附录:**

一、最高审计机关国际组织成员国名单.....	(65)
二、利马宣言—审计规则指南.....	(68)
三、第十二届最高审计机关国际组织会议关于绩效审 计、国营企业审计和审计质量的总声明.....	(77)

# 第一章 最高审计机关 国际组织概况

## 一、创建经过

最高审计机关国际组织 (International Organization of Supreme Audit Institutions, 简称INTOSAI) 是由世界各国的最高审计机关所组成的一个国际性组织, 是联合国经社理事会下的一个组织, 但其性质并非政府间的组织。

最高审计机关国际组织的创建, 最早可追溯到本世纪四十年代末期的一次世界审计科学讨论会, 会上有人建议成立一个有世界各国最高审计机关参加的国际性组织。1953年11月, 一些国家最高审计机关的代表在古巴哈瓦那聚会时, 一致认为有必要成立这个国际审计组织, 并即积极进行筹建。其后1956年在比利时布鲁塞尔、1959年在巴西里约热内卢、1962年在耶路撒冷相继举行了会议。1968年, 在日本东京举行的大会上, 与会成员国讨论通过了最高审计机关国际组织的组织章程, 至此最高审计机关国际组织正式宣布成立。其常设秘书处设在奥地利首都维也纳。

## 二、宗旨

最高审计机关国际组织的宗旨是: 促进各国最高审计机关之间在政府财政管理领域中的设想和经验交流, 包括交流

审计的原则、方法和技术，称之为“经验分享、全球共惠”。

最高审计机关国际组织规定，联合国组织及其任何一个专门机构中的所有成员国的最高审计机关都可以参加该组织。各国最高审计机关对最高审计机关国际组织不承担任何义务，也不受该组织约束。

虽然，每次国际审计会议通过的各项建议对各国的审计机关并无约束力，但是，它们对审计理论和实务的发展，都起着重要的指导作用；对各个国家审计工作的开展，具有一定的影响。例如，1977年在秘鲁利马举行的第九届大会所通过的《利马宣言—审计规则指南》，对许多国家的审计工作就产生了重要的影响。

现在，已有153个国家的最高审计机关参加了这个国际审计组织。（成员国名单见本书附录一）经国务院批准，我国于1983年加入最高审计机关国际组织，参加了1983年在马尼拉、1986年在澳大利亚悉尼举行的第十一、十二两届大会。

### 三、机构设置

最高审计机关国际组织由下列机构组成：

1. 代表大会。它是最高审计机关国际组织的最高会议。代表大会的主要任务是：

(1) 讨论并通过有关共同的专业性和技术性方面的问题和建议，促进思想和经验交流；

(2) 通过和修改最高审计机关国际组织的议事规则；

(3) 处理由理事会提交给大会的所有任务；

(4) 确定组织下届大会的东道国；

(5) 处理最高审计机关的国际协调事宜。

代表大会自1953年以来，每隔三年举行一次。自1968年第六届代表大会以后，大会在各大洲轮流举行。到1986年为止，已举行了十二届代表大会。历届大会召开的时间和地点如下：

- 第一届 1953年在古巴哈瓦那
- 第二届 1956年在比利时布鲁塞尔
- 第三届 1959年在巴西里约热内卢
- 第四届 1962年在奥地利维也纳
- 第五届 1965年在耶路撒冷
- 第六届 1968年在日本东京
- 第七届 1971年在加拿大蒙特利尔
- 第八届 1974年在西班牙马德里
- 第九届 1977年在秘鲁利马
- 第十届 1980年在肯尼亚内罗毕
- 第十一届 1983年在菲律宾马尼拉
- 第十二届 1986年在澳大利亚悉尼

第十三届大会将于1989年在联邦德国柏林举行。

2. 理事会。在代表大会休会期间，处理为达到最高审计机关国际组织的宗旨所应做的各项工作，特别是执行由代表大会委派给理事会的任务。

理事会由前五届和下一届代表会议东道国的最高审计机关负责人，秘书长和由理事会选举产生的另外七个国家的最高审计机关负责人，以及由理事会选举产生的在担负最高审计机关国际组织的出版活动中起重要作用的国家的最高审计机关负责人一人，共15人组成。

理事会的主席、第一副主席分别由举办最后二届会议的最高审计机关负责人担任，其中举办最后一届会议国家的最高

高审计机关负责人任主席。主持下一届会议国家的最高审计机关负责人为第二副主席。

理事会主要通过在必必要时举行的理事会成员会议进行工作，一般每年召开一次。会议地址在秘书处所在地维也纳或在指定的其他地点举行。

3. 秘书处。在大会休会期间由秘书处保持与各成员国之间的联系；组织专家讲习班和研究工作；组织能促进达到最高审计机关国际组织目标的其他活动；草拟每三年期间的财务收支计划和预算，提交理事会通过后并组织实施；执行代表大会或理事会指派的其他任务。

秘书处设在奥地利首都维也纳。维也纳是奥地利共和国审计法院所在地。由奥地利共和国审计法院院长和副院长分别履行最高审计机关国际组织秘书处的正、副秘书长职责。

4. 地区工作组。最高审计机关国际组织承认地区性工作组为其成员，以促进该地区内各成员机构之间在专业和技术方面的合作。成立地区工作组时，必须向理事会提出书面申请，表示准备在最高审计机关组织内，按照规则进行合作。这些地区工作组既有各自的一般性目标，又需推进最高审计机关国际组织的目标，在所属地区范围内，推动各成员之间的实践性合作。

最高审计机关国际组织现有四个地区工作组，它们是：

• 最高审计机关亚洲组织 (ASOSAI) 于1978年创建。1979年在肯尼亚内罗毕举行的理事会上，承认其为最高审计机关国际组织的一个地区性组织。按照亚洲公共审计计划，在其成员国之间，特别注重以最新的审计基本原理、概念、标

准和技术培训专业工作人员。

我国于1984年加入了这个地区性国际审计组织。

现在该组织的成员由下述国家的最高审计机关负责人组成：阿富汗、中华人民共和国、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾、泰国、孟加拉国、日本、巴布亚—新几内亚、南朝鲜、印度、马来西亚、巴基斯坦、斯里兰卡。

·拉丁美洲审计机构（ILACIF）于1965年创建，由拉丁美洲各国最高审计机关的负责人组成。它的主要目的是为拉丁美洲各最高审计机关的官员提供训练和促进专业的发展。为实现这一目标，它得到西德国际开发基金会、联合国和最高审计机关国际组织的赞助。

·非洲最高审计组织（AFROSAI）于1976年创建，由非洲各国最高审计机关的负责人所组成，与拉丁美洲审计机构有着同样的目标。

●阿拉伯国家最高审计机关组织。（ARABOSAI）

5. 常设委员会。最高审计机关国际组织为了研究某些专门性问题而建立的组织，其任务、构成和规则，必要时由代表大会确定。

6. 政府审计国际杂志（季刊）。

《政府审计国际杂志》（International Journal of Government Auditing 以下简称杂志）是最高审计机关国际组织的机关刊物，其宗旨在于促进政府审计程序和技术方面的合作。

1972年在奥地利菲拉赫（Villach）召开的理事会会议上作出了用英、法、西班牙三种文字出版季刊，（现在每期以五种语言出版）待三年后再对其作出评价的决定。

这个《杂志》由美国、加拿大、委内瑞拉三国最高审计机关合办，其经费也由三国共同承担。于1974年1月出版了第一期《国际政府审计杂志》。此后即按季出版，分发最高审计机关国际组织成员国的负责人。同时，也公开征订，每年5美元。

《杂志》主要目的是：

1. 推进政府审计工作；
2. 开辟各国审计人员之间的联系渠道；
3. 分享案例研究经验；
4. 提供审计人员培训方面的信息；
5. 及时发布有关最高审计机关国际组织及其地区性组织成员国各种审计业务活动的信息。

1980年1月《杂志》编辑部由加拿大迁往华盛顿特区，并由美国审计总署承担《杂志》的编辑工作和大部分行政性费用。



## 第二章 第一届最高审计机关 国际组织会议概况

在古巴审计院的倡议下，第一届最高审计机关国际组织会议于1953年11月2日至9日在古巴首都哈瓦那召开。

会议讨论的专题：

1. 作为审计法院进行审计和控制活动基础的政府会计制度。
2. 在国家预算执行过程中，事前审计控制的范围。
3. 对国家和其他政府机构的财产进行控制及由此所产生的问题。
4. 对属于国家财富一部分的自然资源进行评估和控制。
5. 文化财富的保护和控制。
6. 为了使审计机关能更好地进行工作和更有效地帮助政府，应给他们提供必要的工作条件，以实现他们的工作目标。
7. 政府为进行控制而开展的国际性审计。
8. 审计机关作为国家的财务顾问。
9. 审计机关应具有独立性，以及它的限度和保证基础。
10. 审计机关进行工作的独立性与行政部门工作的协调一致。
11. 审计机关代表人民的利益和要求对行政部门行使控制职权。