

# 审计质量 控制指南

■ 齐国生 等译

99-271.21

中国审计出版社

98  
F239-271.21  
1  
2

美国地方政府审计师协会

# 审计质量控制指南

齐国生 方子虹 译  
赖和惠 徐鸿飞



中国审计出版社



C

274825

## 审计质量控制指南

齐国生 方子虹 赖和惠 徐鸿飞 译

中国审计出版社

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

核工业部燕宁印刷厂印刷

\*

787×1092毫米 32开 2.25张 60千字

1996年10月北京第1版 1996年10月北京第1次印刷

印数:0001—1000册 定价:3.50元

ISBN7—80064—529—0/F.361

## 译者说明

审计机关自建立以来已经过了十三个春秋。在总结十几年审计工作经验的基础上,审计工作规范化工作已成为当务之急。这是审计工作发展到一定阶段的客观要求。为了审计工作的规范化,吸收借鉴国外发达国家的有关审计做法是非常必要的。但从近年来的翻译资料或书籍看,操作性强、指南性的翻译资料较少。为此,我们翻译了这本《审计质量控制指南》,希望它能为审计组织对审计工作质量的控制提供一种方法和参考范本。本书中的有些内容、表格可供审计人员直接使用。

本书翻译过程中,得到了中国审计事务所副所长席晟同志和北京市审计科研所所长贾丛民同志的大力帮助。席晟同志对全书进行了校译;贾丛民同志对译稿提出了具体的修改意见。在此,向他们表示感谢。

因是译稿,又由于译者水平有限,瑕疵难免,希望专家和读者指正。

译者

1996年5月20日

## 前 言

美国审计总署已经出版了《政府审计准则》公布了政府审计工作的职业标准。“全国地方政府审计师协会”(NALGA)已经制定了这个指南以帮助其会员来达到这个标准。在《政府审计准则》中有一项要求,即:审计机关每三年至少应接受一次外部质量控制检查。本指南包括了实施和报告外部质量控制同业检查的标准和运作原则。此外,这个指南可由审计机关用来自我检测执行(政府审计准则)的程度。

### 一、指南的制定过程

《美国地方政府审计师协会质量控制指南》是由“全国地方政府审计师协会”所属的“同业检查委员会”制定。许多构思来源于“全国州审计师协会”(NSAA)的同业检查项目。以“美国审计总署”和“美国注册会计师协会”(AICPA)及其它有利益的团体的名义,1990年向“全国地方政府审计师协会”会员提交了初稿。此外,同业检查委员会的成员用此初稿开展了两项同业检查:一个是依据初稿对威斯康星州惠斯普县审计局的检查,一个是由“全国州审计师协会”对纽约州审计总署的检查。

在同业检查取得的经验并对使用指南初稿效果反馈信息的基础上,委员会完成了这个最终指南。我们希望这个指南将不断完善,欢迎指南的使用者提出好的意见。

### 二、指南的结构

《美国地方政府审计师协会质量控制指南》分为三个主要章节。第一章为概述,阐述了质量控制检查的目的和意义。第二章

阐述在实施检查和报告结果过程中应遵循的指导原则和标准。第三章为在检查全过程中需要填列完成的各种表格。

全国地方政府审计师协会同业检查委员会主席

Douglasa F. norman

# 目 录

第一章 内容简介	(1)
一、目的及意义	(1)
二、行政管理	(1)
第二章 检查内容简介及标准	(3)
一、检查内容简介	(3)
二、检查的标准	(8)
三、步骤和文书形式概要	(9)
第三章 检查中需完成的文书文件	(11)
一、检查协议文件样本	(11)
二、检查人资格确认文件和独立身份声明文件	(12)
三、检查组负责人的检查进度表	(13)
四、被检查的审计机关的背景信息文件	(16)
五、被检查的审计机关关于质量控制系统的说明	(18)
六、检查者对审计机关的质量控制系统的检查	(34)
七、审计业务事项的检查	(46)
八、审计关键点概要	(58)
九、报告样本	(59)

## 第一章 内容简介

### 一、目的及意义

“全国地方政府审计师协会”受托改进地方政府审计质量。地方审计师规范审计作业和提高审计效率的途径之一是采用和遵循美国审计总署审计长签发的《政府审计准则》。此指南就是为了帮助审计师们努力遵循《政府审计准则》来实施审计工作。

美国《政府审计准则》的要求之一，就是每个审计机关每三年中至少要接受一次外部质量控制检查。正如《政府审计准则》中所述，外部质量控制检查的目标是判断一个审计机关有无健全有效的内部质量控制系统；在审计工作中是否遵循政府审计标准。

质量控制检查指南中的检查表格是为满足检查者完成上述两个目标而设计的。审计机关质量控制检查表用于了解组织的内部质量控制系统；审计事项检查表是用来判断政府审计标准在审计中是否得到遵守。

指南中提供的有关检查表格，可以用于审计机关的自测，以判断审计机关自身的内部质量控制系统中的缺陷，并且提出改进意见，以保证审计活动按标准执行。

### 二、行政管理

“全国州审计师协会”（NSAA）有一位同业检查官并配备专职人员，负责州审计机关的同业检查管理，与该协会不同，使用



本指南的地方审计师有责任自己负责组织和实施检查。被检查的审计组织必须选定一个同业检查组，并报销其相关的差旅费等费用支出。

“全国地方政府审计师协会同业检查委员会”负责对有关指南的问题作出答复，也帮助审计组织选择检查者，并提出完善指南的建议。此外，全部质量控制检查报告还将提交给美国地方审计师协会同业检查委员会主席。委员会将检查这些报告并征求使用者对指南的意见。委员会将分析这些信息并加以适当的加工，以满足将来的需要。

“全国地方政府审计师协会同业检查委员会”也参与解决审计组织与检查组的争议问题，一名委员会成员将作为中间人进行调解。

对许多人而言，参加一次质量检查将会取得一次新的体验。对审计组织和检查人员来说，了解政府审计标准和这个指南的条款应是非常重要的，因此要选择经验丰富熟悉所检查审计组织业务的政府审计师作为检查人员。最后，检查者将对审计组织的内部质量控制和执行政府审计标准的情况作出结论。因为被检查的审计组织非常大，业务范围又非常广，检查者必须实事求是作出判断，做出结论报告检查结果。

## 第二章 检查内容简介及标准

### 一、检查内容简介

介绍下列规程和内容的目的在于使审计机关和检查小组了解此项工作的过程。

阅读这些规程时，请参阅第9至10页程序图表，该图表概括了主要的检查步骤，并说明何时应填制第三章规定的表格。除本规程之外，每张表格的前一部分附有填表要求。

#### (一) 准备

在实施检查开始，检查组及被检查的审计组织都应作必要的准备。

1. 索取并研究本指南手册。审计机关应取得地方政府审计师协会的质量控制检查指南手册和审计总署的《政府审计准则》(黄皮书)。被检查的审计机关应该熟悉政府审计准则。如时间允许，审计机关可依据地方政府审计师协会质量控制系统说明表先进行自查，以便为实际检查做准备。

2. 选定检查组。最好是选择其他政府审计组织，但也可以聘用民间机构。检查组人数依审计机关的大小而定，一般来说，三人小组为宜。从中指定一名检查人员任负责人，筹划和协调检查组的工作。检查人员必须有政府审计工作经验，至少是主审一级。此外，负责人最好由具有一定质量控制检查经验的人员担任，一旦选定，检查人员同样也应学习和掌握政府审计标准和质量控制指南。

3. 签定检查协议。被检查的审计和检查组之间应签定一个检查协议，约定检查的条件。协议格式见第三章。

4. 出差安排。如果检查人员是从其它政府组织中选定的，被检查组织在交通和食宿方面为检查人员提供条件。

5. 完成并签署资格认定和独立身份的声明文件。每个检查人员都应完成并签署一个资格认定和表明独立身份的声明文件格式见第三章。检查组负责人和被检查组织各持一份。

6. 完成填制基本情况表和质量控制系统说明表。被检查的审计组织需填制审计组织基本情况表和质量控制系统说明表。审计机关应在实地检查前一个月将两张表交检查组负责人。检查人员利用这两张表可以：(1) 熟悉被检查机构的组织；(2) 选择检查业务事项样本；(3) 及时高效地填制质量控制检查表。

## (二) 实地检查

检查组对审计机关的实地检查一般应有三至四个工作日。主要有两项工作：一是检查审计组织的内部质量控制系统（用质量控制检查表）；二是对选出的审计事项样本依据政府审计标准进行检查（用审计事项检查表）。

1. 检查组计划会。在人户与被检查单位的管理人员开碰头会之前，检查人员应开会制定工作计划。会上，检查组负责人要向成员分配任务，规定完成质量控制检查表和审计事项检查表的时间，并讨论有关检查工作的其他问题。检查组负责人应依据检查组负责人工作进度表操作，以保证检查工作按程序完成。

2. 人户讨论会。人户讨论在实地检查开始时进行。会上讨论计划中规定的检查事项，以便协调检查工作。

3. 质量控制检查表。检查人员（一般为检查组负责人）要填制“质量控制检查表”以便评价审计组织的内部质量控制系统的适当性。为此，检查人员要审核由审计组织完成的“质量控制

系统表”，询问审计管理人员和一般工作人员，检查必要的记录及档案文件资料。

4. 审计业务事项的检查表。检查组负责人在选择审计业务事项样本时，应选择代表各种类型的审计业务。检查人员要填制审计业务事项检查表。审计机关需要向检查组提供足够的文件资料及工作底稿备查。此外，在必要时，检查人员也要约见主审或其它审计人员以了解情况。

5. 问题摘要表。填制质量控制系统检查表和审计事项检查表之后，检查组要概要地以问题摘要表的形式汇总检查出的问题，对照一般审计标准分别列表说明情况（如独立性方面，证据方面等）。检查组分析这些文件以判定在质量内部控制系统潜在的低效率问题和违反政府审计标准的情况。通过分析，检查组要对内部质量控制系统适当性及审计机关遵循政府审计标准的总体情况提出初步结论。

6. 与审计机关的管理人员会谈。检查组要与审计管理人员讨论检查的初步结果，并征求可能会提供必要信息人员的意见，供检查人员在形成结果和建议时使用。

7. 起草报告。检查人员根据检查情况和从管理者反馈的信息起草报告，详细的起草报告要求将在后面叙述。

8. 出户会议。在出户会议上，检查组简要向审计管理者介绍最终的结论并讨论报告初稿。审计单位人员可以提出补充意见，检查组可以用这次会议完善对该单位在审计实务方面存在的问题非正式地交换意见或提出建议。

### （三）报告

实地检查后，检查组组长从出户会议到完成并发出最终报告不能晚于四个星期。被检查的审计机关应对检查结论准备一个书面的答复意见，而且这个意见要包括在最终的检查报告中。审计

组织主管人员要在出户会议结束后的两个星期之内将答复意见送至检查组。

检查报告要送发给审计机关的领导并以全国地方政府审计师协会的名义公布。应该强调的是检查工作必须以美国地方政府审计师协会的《质量控制检查指南》为标准进行。

检查报告要解决两个问题：

1. 审计组织是否建立了能保证审计工作符合政府审计标准的内部质量控制系统。

2. 审计组织在审计工作中是否遵循了政府审计标准。

基于上述两个要点，检查人员应在检查报告中表明对审计机关遵循政府审计标准的程度方面得出以下几种意见。

(1) 无保留意见报告。完全遵循政府标准，没有与政府审计标准不符的情况。每个人的工作情况和材料将影响对符合程度的评价。

一个审计机关收到一份无保留报告，就要求机关的内部控制系统可以保证遵循了审计标准。此外，检查人员必须在对审计事项样本测试时，认定其审计工作所有重要方面符合政府审计标准。

(2) 有保留意见报告。如果检查人员发现审计组织的质量控制系统的某些方面没有有效地遵循政府审计标准，但在主要的工作方面遵循了政府审计标准，这时审计机关将得到的是有保留意见的检查报告。在质量控制系统有缺陷时，将对审计的质量产生不利影响，但又不十分重要，以至于必须提出相反意见的报告。检查人员应在有保留意见报告中反映出质量控制系统的缺陷。

(3) 否定意见报告。如果检查人员发现审计组织在内部质量控制系统中存在严重的缺陷，甚至在执行政府审计标准方面重复出现偏差，而且对审计质量起到非常不利的影响，则应向该审计

机关提交否定意见报告。检查人员应在否定意见检查报告中反映其控制系统的问题。

在起草结论时，检查人员应视审计大小及审计项目的不同特点而有所考虑。

(4) 致管理者的意见书。如果发出的是有保留意见的检查报告或者是否定意见的检查报告，检查人员应该准备一份致管理者意见书，详细指出问题所在以及改进建议。管理意见书也可与无保留意见检查报告一并发出，对一些一般性问题指出改进意见，以便改善审计工作。致管理者的书准备好后，检查人员应检查报告的部分做必要说明。检查人员也可在出户会上以口头形式直接反映一般问题。

在报告检查结果中，检查官应尽量以肯定和建设性的意见为主，把重点集中在如何加强质量控制方面，这样要比一味批评过去的事项要好。检查人员在检查报告或意见书时应遵循第三章中的检查报告样本文书进行。此外，建议检查报告和致管理者意见书尽可能向公众公开。

#### (四) 争议的解决

检查组与审计管理人员或在检查人员之间可能会发生意见分歧，特别是在有保留的问题上和总体结论方面。这些分歧应通过说明和讨论了有关证据来解决。如果讨论仍不能达成一致意见，就应与负责该地区的“美国地方政府审计师协会”的检查委员会成员联系。

该委员会成员将从争议双方调查了解情况，以便帮助他们解决争议。如果双方仍不能达成一致意见，委员会成员将把此争议提交检查委员会，如果必要还可提交到美国地方政府审计师协合理事会，由检查委员会做出最终结论。

#### (五) 小型审计机关的非实地检查

一些小型审计机关可由地方审计师协会定为非实地进行质量控制的检查对象。非实地检查的选择应只用在不适宜进行实地检查或缺乏资金或其它限制的因素情况。

在一个非实地进行的质量控制检查中，检查程序包括完成与进行实地检查一样的文书文件。然而，被检查的审计组织需要将审计事项工作底稿寄回供审查。此外，检查人员将要通过电话进行了解，或通过邮寄获得一些证据资料和信息。《美国地方政府审计师协会质量控制检查指南》进行实地检查的原则标准也适用于非实地质量控制检查工作。

#### (六) 检查人员的工作底稿

检查人员有责任保存好工作记录，工作底稿至少应包括：(1) 经签字的检查协议；(2) 由被检查审计机关和检查者完成的全部质量控制指南中要求的文书文件；(3) 进驻和出户会议的主要情况；(4) 检查报告的复本；(5) 管理意见书；(6) 被检查审计机关的正式回复意见。

检查组负责人应对其它检查人员工作底稿的编制进行指导。完成检查工作后，检查组负责人负责收集整理最终的检查档案、检查报告及工作底稿，最终交由地方政府审计师协会检查委员会保管，保存期限为6年。

## 二、检查的标准

为保证检查的完整和公证，美国地方政府审计师协会对执行和报告质量控制检查结果采用了以下标准：

### 1. 独立性

为保证检查工作的判断、结果和建议的公证，以第三者的公证立场进行检查，检查人员要独立于被检查的审计组织。

### 2. 资格

检查人员应该做到（1）对被检查的审计机关执行的审计类型要有足够的了解；（2）具备政府部门业务事项的审计经验；（3）要至少已提任主审职务。

### 3. 职业关注

检查人员在计划、执行、报告审计质量检查结果时应坚持“职业关注”，即对检查期内的业务事项的检查要遵循本指南并做出合理的判断。

### 4. 证据

检查人员应保存好工作记录、工作底稿。

### 5. 报告

检查人员应准备一份关于质量控制检查的书面报告。此外被检查的审计机关应准备一个书面的检查结果的回复意见书，这个意见包括纠正违规问题的计划，审计机关的书面意见应包括在最终的检查报告中。

## 三、步骤和文书形式概要

步骤和文书形式	审计机关	检查者
(1) 检查协议	准备并在实地检查前签署	实地检查前签署
(2) 资格确认和独立身份声明文件		实地检查前签署
(3) 审计组织背景信息	实地检查前一个月完成并寄至检查人	选择审计样本测试



步骤和文书形式	审计机关	检查者
(4) 质量控制系统说明	实地检查前一个月完成并寄至检查人	实地检查前完成质量控制系统表述文件
(5) 检查组工作计划 组长工作进度表		检查组长依据检查组负责人的检查进度表进行工作
(6) 进户会议	与检查组会面	与审计机关管理者会面
(7) 质量控制系统检查	有责任答复检查人员的要求	使用质量控制文书文件完成质量控制检查
(8) 审计事项检查	提供工作底稿并帮助与审计人员接触	完成工作底稿检查
(9) 概括出关键点		用质量控制文书文件完成业务事项检查
(10) 审计管理者与检查人员会议	讨论检查中发现的问题和结果	讨论检查中发现的问题结果
(11) 报告初稿		依照报告样本
(12) 出户会议	讨论报告草稿	讨论报告草稿
(13) 书面回复意见	两周之内交检查人员	附在最终报告中
(14) 最终报告		四周之内提交