

SHIYONGSHENJIGUANLI



实用审计管理

陈志刚 李汉国 编著
曹溪生 章丁万

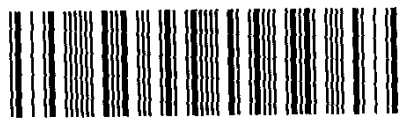
中国审计出版社

SHIYONGSHENJIGUANLI

32
F239.0
11
2

实用审计管理

陈志刚 李汉国 编著
曹溪生 章丁万



3 0127 0724 0

中国审计出版社



B

009434

责任编辑：张如一 于程亮
封面设计：张 戈

实用审计管理

陈志刚 李汉国 编著
曹溪生 章丁万

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲4号)

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

北京市密云县印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 9¹³/₁₆印张 244千字

1991年7月第一版 1991年7月北京第一次印刷

印数：1—7000册 定价：4.30元

ISBN7—80064—118—X/F·69

序

审计管理是和审计事业同时产生的。七年前，各级国家审计机关迅速组建。随后，内部审计机构和社会审计组织也广泛建立起来。至今我国已初步形成了以国家审计为主导力量的审计组织体系。对审计系统的全部活动，无疑需要进行科学而有效的管理。

几年来，各级审计机构逐步深入地开展了各项审计业务，既发挥了积极的作用，树立了客观公正的形象，也锻炼了队伍，积累了经验。审计工作在实现制度化、法制化和规范化的进程中，加强审计管理的问题，在实践和理论上显得日益重要。随着国民经济的发展和改革的深化，今后势必将进一步要求继续扩大审计领域，完善基础建设，使审计监督逐步向较高层次发展。繁重的任务和复杂的工作，迫切需要我们积极而认真地研究和改善对审计工作的计划、组织、控制和协调，推进审计管理的现代化，提高整个审计系统的工作水平。

《实用审计管理》一书的出版，是集中而系统地探讨审计管理问题的一个良好的开端，相信会引起广大审计实际工作者和理论工作者的兴趣。这本书的作者们，是在审计事业初创时期就开始从事业务和教研工作的同志，以他们多年的经验和思考，提出了审计管理的涵义、内容、作用和方法，分析了审计管理的现状和问题，论述了管理科学的基本原理在审计工作全过程中的实际应用。从实际情况出发，为审计实践服务，着重于将一般知识转化为操作技术，是本书的一个特点。总结工作经验，对实际问题尽力给予充分的理论说明，形成较为鲜明的学术思想，具有启发意义和研究价值，是本书的又一个特点。这样两个特点，使本书

既能为开展审计实务所借鉴，又可供审计教研作参考。

在我国，审计监督还是一项崭新的事业，各级审计机构，广大审计人员，正在艰苦创业，开拓前进。有志于审计实务和审计研究的同志们，应当为这个光荣的事业贡献出自己的聪明才智，推动我国的审计工作向制度化、法制化和规范化前进！

邵伯岐

1991年1月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 审计管理的涵义.....	(1)
第二节 审计管理的对象和任务.....	(2)
第三节 审计管理的必要性和作用.....	(5)
第四节 审计管理的性质和职能.....	(10)
第五节 审计管理的原则.....	(15)
第二章 审计管理方法	(17)
第一节 系统分析方法.....	(17)
第二节 分层管理方法.....	(23)
第三节 计划循环管理方法.....	(27)
第三章 审计组织管理	(32)
第一节 审计组织体系.....	(32)
第二节 审计组织活动.....	(44)
第三节 审计组织管理原则.....	(55)
第四章 审计人员管理	(67)
第一节 审计人员构成.....	(67)
第二节 审计人员素质.....	(73)
第三节 审计人才培养.....	(80)
第四节 审计管理者.....	(88)
第五章 审计目标管理	(95)
第一节 审计目标的种类及其内容.....	(95)
第二节 审计目标的制定.....	(101)
第三节 审计目标的实现.....	(106)
第六章 审计计划管理	(118)

第一节	审计计划的涵义和种类.....	(118)
第二节	编制审计计划的依据和原则.....	(123)
第三节	审计计划的编制与管理.....	(129)
第四节	审计计划的执行与考评管理.....	(143)
第七章	审计实施管理.....	(147)
第一节	审计实施程序.....	(148)
第二节	审计实施标准和准则.....	(151)
第三节	实施准备的管理.....	(153)
第四节	实施的指导与监督.....	(158)
第五节	审计证据管理.....	(170)
第六节	审计工作底稿管理.....	(181)
第八章	审计报告管理.....	(190)
第一节	审计报告标准.....	(190)
第二节	审计报告的种类和一般内容.....	(192)
第三节	审计报告的编制管理.....	(195)
第四节	审计报告审定的管理.....	(210)
第五节	审计结论和决定的执行管理.....	(214)
第九章	审计信息管理.....	(218)
第一节	审计信息管理概述.....	(218)
第二节	审计信息的作用及管理的一般要求.....	(226)
第三节	审计信息工作管理的主要内容和方法.....	(231)
第四节	审计档案管理.....	(251)
第十章	审计质量管理.....	(260)
第一节	审计质量特征及影响因素.....	(260)
第二节	审计质量管理的原则和标准.....	(263)
第三节	提高审计质量的途径.....	(268)
第十一章	内部审计和社会审计工作管理.....	(271)
第一节	内部审计和社会审计的涵义及主要特征.....	(271)

第二节	内部审计工作管理要点.....	(276)
第三节	社会审计工作管理要点.....	(290)

第一章 绪 论

第一节 审计管理的涵义

随着我国审计制度的建立，审计工作的不断开展，审计管理已提到议事日程上来了。由于审计监督系统是国民经济管理系统的重要组成部分，审计机关是具有独立功能的实体，因此，具有完全的管理功能，当然这种管理是集中于审计机关及其所从事审计活动范围内的一种管理，我们冠之于审计管理这一特定名词。

审计管理活动是随着审计活动的产生而产生、发展而发展的，如我国周代对“司会”、“宰夫”的职掌均作了明确的规定，并创立了“交互考核”审查方法。古罗马赋予专职审计人员以职业审计师职能。特别是现代世界各国审计机关和私营会计公司，都对审计工作的质量予以高度的重视，许多审计机构制定了审计质量考核标准。一些国际会计公司也建立了一整套较为完整的质量控制措施。另外审计机构还对审计文件的拟定、归档、借阅、保管、销毁等作了明确的规定，建立了审计档案的管理制度。美、英、法、澳等西方国家对注册会计师（或公证会计师和执业会计师）的考核、注册及其执业范围和权限也作了明文规定。我国各级审计机构也十分重视审计管理工作，建立了岗位责任制和质量管理制度，并开展了对审计人员经常性的培训工作，力

求使审计工作走上制度化法制化和规范化的轨道，提高审计工作质量，更好地为改革开放服务。

审计管理是为完成审计任务而采用有效的方法，对审计活动进行计划、组织、协调、控制和监督的一系列活动，旨在不断地提高审计工作的效能，更好地完成审计工作任务。

第二节 审计管理的对象和任务

建立了审计管理的概念，并且将审计管理活动作为社会主义审计事业的重要组成部分，那么就必須研究和认识审计管理的对象和范围。

一、审计对象与审计管理对象

审计对象是审计监督的内容和范围。正确认识审计的对象，有利于审计概念的正确理解，审计方法的正确掌握和审计监督职能的发挥。一般而言，被审计单位客观存在的一切经济活动就是审计对象。

审计管理对象是审计管理的内容和范围。如前所述，审计管理是为完成审计任务而采用有效的方法，对审计活动进行计划、组织、指挥、协调、控制和监督的一系列活动。审计活动构成了审计管理的对象，或者说，审计管理对象是指构成审计活动的一切要素。

在审计活动中，审计机构依照有关法律规定行使自己的职权，组织审计人员对被审计单位的经济活动进行取证、分析、评价并作出审计结论。审计机构在组织审计活动的过程中，毫无疑问，必然面临如何进行计划、组织、指挥、协调、控制等问题，也即已经着手进行了审计管理工作。由此可知，没有审计的对象，就不可能存在审计活动，也就无所谓审计管理的对象，审计对象是产生审计管理对象的前提条件。

审计对象与审计管理对象无论在形式上还是在内容上都存在本质的区别。

首先，审计对象并不构成审计管理的直接对象，作为审计的对象表现出被审计单位在经济活动中存在的价值运动和物质运动。在我国有计划的商品经济阶段，被审计单位的价值运动主要表现为资金及资金运动。而这种资金及资金运动又必然地与被审计单位的生产经营活动或业务活动相联系，当被审计单位的经营思想不正，经营行为不合法的时候，就必然在其资金及资金运动中反映出来，因此，被审计单位的资金及资金运动就成为审计监督的主要客体之一。不仅如此，被审计单位的经济活动，有的是不能够以货币形式表现出来的，如计划、决策、制度、发展规划及某些一时很难用货币形式所表现的物资运动等等。审计管理的对象是审计机构所组织的审计活动，由于审计机关并不是独立核算，自负盈亏从事生产经营活动的经济实体，其审计活动并不主要表现为价值运动，而主要表现为机构内部的日常行政事务管理及对被审计单位的经济活动进行审查评价的过程。从内容上看，它们是有根本区别的，从层次上看，也不处于同一水平线上（见图1-1）。

其次，审计管理对象与审计对象的信息来源不同。审计对象的信息是指能够形成审计证据并经过被审计单位加工和处理了的各种文件和数据等资料，它们来自于被审单位生产经营活动及管理活动中的原始记录。会计资料形成审计的主要信息。审计管理的信息是指审计机构为完成审计任务而采取的一切管理措施及制定的各项制度，其中包括审计年度计划、审计工作方案、审计工作底稿、审计报告及其处理结论以及审计日常行政事务管理制度等，它们来自于审计机构业务活动中的各种记录。

再次，审计管理对象的特点与审计对象的特点不同。由于审计的对象主要表现为被审计单位的资金及资金运动，所以具有连

续性、系统性、综合性和完整性的特点，经络清晰、其来龙去脉在会计资料中得到毫无遗漏的反映。而审计管理的对象具有分散性、多样性和复杂性的特点，而且受外界环境因素的影响较多，许多方面无法量化，无明确的评价考核标准，较难系统地完整地建立有关审计管理分析评价考核的指标体系，直接影响着审计管理工作的质量。

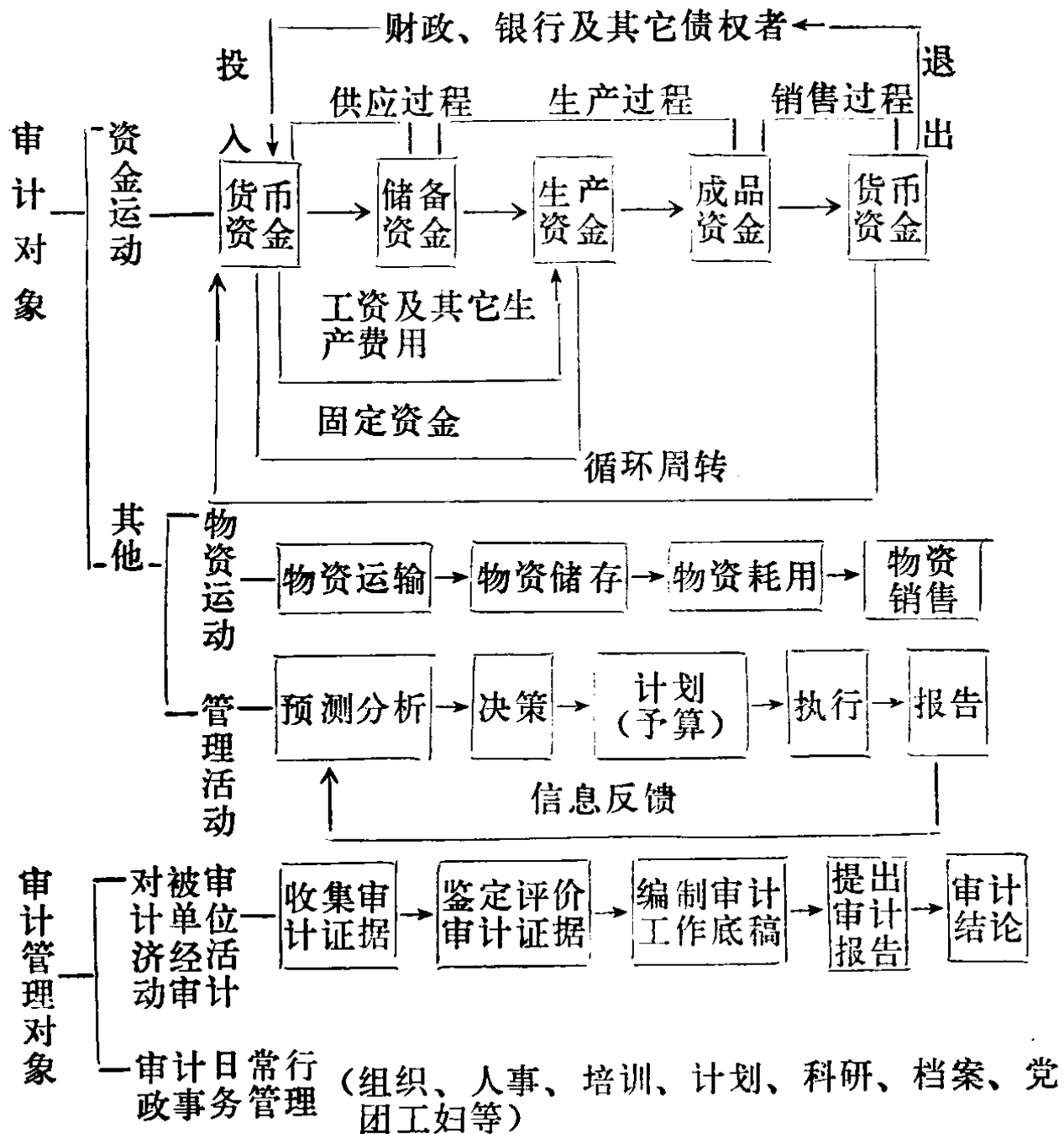


图1-1

另外，审计对象的实体是国家行政机关、财政金融部门和企事业单位及一切社会团体、中国人民解放军组织。审计管理对象的实体则是审计组织和从事审计活动的审计人员。因此，在我国，广大审计工作人员既是管理者，同时也是被管理者。

二、审计管理的基本任务

根据审计管理的特点，特提出审计管理的基本任务如下：

1. 建立和健全审计组织机制，协调审计组织机制各实体要素之间的关系。

2. 建立和健全审计管理制度，特别是完善审计机关的内部控制制度。

3. 完善审计工作计划机制，指导审计工作健康地开展。

4. 实现审计工作的法制化、制度化和规范化，高效地执行审计业务活动。

5. 加强审计质量控制，充分发挥审计监督的职能作用。

6. 搞好审计日常事务管理，提高审计工作的效率。

第三节 审计管理的必要性和作用

马克思主义认为，生产力的进步，是推动经济和社会向前发展的基本动力，而管理则是人类社会劳动得以进行的必要条件，是社会事业发展、变革的关键。特别是高度组织化和计划化的社会，管理具有更大的作用。审计监督是一项严密的全面经济监督，它对国民经济的发展及改革开放的深化势必产生影响。因此，加强审计管理工作，建立科学的审计工作管理体系，具有十分重要的意义和作用。

一、实施审计管理的必要性

1. 深化经济体制改革的客观要求。建设具有中国特色的社

会主义，实现四个现代化的宏伟目标，经济体制改革的成败是关键。社会主义审计事业与社会生产力和生产关系的发展都存在必然的联系，这是由审计的自然属性与社会属性所决定的。经济体制改革旨在冲破旧的经济管理模式，进行放权、搞活和开放，不过这种改革必须在法律的范围内进行。而审计机关由于其地位相对独立，职责权限明确，依照法律规定客观公正地进行监督，有力地保证了经济体制改革在法律规定的范围内沿着正确的轨道前进。用中央领导同志的话说：“进一步加强审计部门的监督作用，既是改革的一个重要内容，也是加强宏观控制和管理的一个重要方面”。“经济越是搞活，越需要加强审计监督”。我们拥有数百万个企事业单位，有上千亿元的财政财务收支，其中县级以上的单位二百多万个，每年拥有基建投资五百亿元以上。而国家审计工作人员不满10万人，要使审计任务园满地完成，实现为经济体制改革服务的目的，必须加强审计管理工作，正确处理监督与服务的关系，重点和一般的关系，才能获得事半功倍的效果。

2. 建立健全科学民主管理制度的一项重要内容。科学的民主管理制度是社会主义精神文明建设的重要内容。审计机关是经济监督部门，从一定意义上说，是政府执法部门，“打铁需得自身硬”。对被审计单位进行制度基础审计，审计机关的内部控制制度首先得严密科学和合理；对被审计单位的财政财务收支进行审计，审计机关自身得严格执行国家的财经法规和政策；对经济部门负责人进行离任责任审计，审计机关和领导人就必须带头执行有关干部管理条例，认真履行其职责，实行民主化的科学管理，提高审计工作的透明度，包括审计机关对被审计单位工作的透明度和审计内部工作的透明度。只有这样，审计工作才能得到全社会的重视和支持，才能最大限度地调动广大审计人员的工作热情和主动性。因此，加强审计管理工作，是审计机构

建立和健全民主管理制度的一项重要内容。

3. 提高审计工作质量的必然途径。审计工作质量，直接反映了审计机构全面工作情况。由于审计工作质量是审计活动各个环节工作质量的综合体，因此，提高审计工作质量不在于个别环节个别方面的管理，而在于审计活动所有环节所有方面的科学管理。审计机关成立七年多来，机构日益健全，队伍日益壮大，人员素质日益提高，法规和制度日益完善，审计工作质量日益提高。但是，由于我国审计制度刚刚建立，审计机关的主要任务是组建机构，熟悉业务，打开局面，尚未来得及把审计管理列入重要的议事日程，审计工作尚无统一明确的标准，审计程序尚未规范化，审计人员结构尚未完全优化，审计质量尚无科学完整的控制考核标准，审计成本普遍过高。这些都有赖于在审计管理工作中予以研究和解决。

二、实施审计管理的作用

1. 可以完善审计内部管理机制，强化审计职能。

审计内部管理机制是制约审计工作的重要因素，而审计的组织结构形式又是内部管理机制的核心问题。现代管理中要求每一独立功能的部门要有完全的管理功能，但是在分工的基础上也必须要有协作。以此为原则，现代企业的组织结构形式发生了很大的变化，先后有直线式组织、职能制组织、直线职能制组织、直线职能参谋制组织、事业部制组织和超事业部制组织等等。行业不同，规模不同，经营方式不同，管理水平不同，组织形式也就不一样。在审计管理中，必须探讨和摸索适应审计工作特点和管理要求的组织类型，比如，目前我国各级国家审计机关基本上是根据业务性质及职能，在局长领导下，分设工业交通审计处（科）、农林水审计处（科）、行政文教审计处（科）、基建审计处（科）、外资审计处（科）、商贸审计处（科）和财政金融审计处（科）等业务部门，同时设综合处（科）、人事教育处

(科)，科研所、指导处(科)等职能部门，各业务处室直接从事审计业务，各职能部门提供服务。这类似于上面所提到的直线职能制组织形式。随着审计范围的扩大，审计管理水平的日益提高，这种审计内部组织形式也不可能一成不变，而可能向着更有利于审计工作的其他形式转化，并且建立一个更为完善的审计内部管理机制，进一步强化审计的监督职能。

2. 可以加快审计工作制度化法制化和规范化的建设。

如前所述，我国审计工作的特点是被审计单位众多且范围广，审计业务复杂且要求高，审计人员素质较低且数量少。审计机关要全面履行审计监督职能，顺利完成审计任务，难度是相当大的。目前，国家审计署提出要实现审计工作的制度化、法制化和规范化，并且得到中央领导同志的肯定和支持。李鹏总理也说过完全赞成审计工作制度化、法制化和规范化，依法办事，逐步地在我们中间形成一套完整的审计制度。这为闯出一条符合我国国情，切实可行的具有中国特色的审计工作路子迈出了坚实的一步。但是，审计工作的制度化、法制化和规范化不是一朝一夕或个别部门、个别方面所能实现的，它是一个系统工程，要求审计管理系统、审计教育系统及各个分系统都要围绕着“三化”精心组织自己的工作，认真履行自己的职能。尤其是审计管理的计划、组织、协调、控制和监督职能，对实现审计工作的“三化”作用很大。针对被审计单位众多，审计力量不足这一情况，审计机关必须科学地确定审计目标，妥善地制定审计计划，正确处理重点审计和审计重点的关系，重点审计和一般审计的关系，而不是面面俱到，或者不加区别地按同一方式进行审计。只有这样，才能提高审计人员的功效，缩短审计时间，在较短的时间内使较多的被审计单位能接受审计监督，使审计工作的制度化、法制化和规范化落在实处。在审计工作中，经常性审计应根据不同的被审计单位和审计工作的不同要求，创造科学适用的审计程序和方

法，并使之规范化，做到依法审计，同时，提高审计工作的透明度和审计结论的可信度。在实行审计工作制度化、法制化和规范化过程中，审计管理者应该科学地协调各业务部门和职能部门之间的关系，进行理论上的探讨和实际工作的应用，并且加强审计全过程的质量控制。促使审计工作制度化、法制化和规范化早日实现。

3. 可以保证审计结论的客观性、公正性和正确性，提高审计机构的地位。

审计工作的好坏，直接反映在审计结论是否客观公正和正确上。当前，审计工作普遍存在的“审计难，处理问题更难”的问题，究其原因，除审计工作的意义鲜为人知，有些政府部门及被审单位不大理解和支持审计工作外，审计结论不能充分体现客观性、公正性和正确性也是其中非常重要的原因。加强审计管理，其中重要内容之一是强化审计程序和审计报告管理，在实行审计工作制度化、法制化和规范化的前提下，保证审计报告的正确可靠和审计结论的客观公正。否则，审计机构的地位就谈不上提高，审计工作在宏观控制和微观监督中的作用就不能很好的发挥。

4. 可以加快审计队伍的建设，提高审计人员的素质和业务水平。

邓小平同志早就指出，最重要的是尊重知识，尊重人才。审计工作者在我国社会主义审计事业中，充分利用自己的聪明才智，认真理解和掌握国家的各项法规政策，积极钻研业务，不断地探讨和总结审计工作的经验，为繁荣和发展我国审计事业作出了很大的贡献。但是也应该看到，由于审计在我国仍属古老而又年轻的事业，审计机构组建的历史不长，审计人员的年龄结构、知识结构、专业结构等不尽合理，在一定程度上影响了审计工作的顺利进行。因此加强审计人员管理，建设一支具有高度政策水平