

美国总审计局 常见问题解答

美国总审计局 编
中华人民共和国审计署 译
审计科研培训中心



中国财政经济出版社

美国总审计局 常见问题解答

美国总审计局 编
中华人民共和国审计署 译
审计科研培训中心

中国财政经济出版社

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE
ANSWERS TO FREQUENTLY ASKED QUESTIONS

JUNE 1979

本书根据美国总审计局 1979 年版译出

美国总审计局常见问题解答

美国总审计局 编

中华人民共和国审计署
审计科研培训中心 译

*

中国财经出版社出版

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京印刷二厂印刷

*

787×1092毫米 32开本 2印张 36,000字

1984年8月第1版 1984年8月北京第1次印刷

印数：1—7,500

统一书号：4166·509 定价：0.21元

说 明

我国实行审计监督制度，是一项新的工作，在理论和实践上都有一个探索的过程。我们在总结自己实践经验的同时，也需要学习和借鉴国外行之有效的经验。为此，我们组织翻译了《美国总审计局常见问题解答》一书，供从事审计理论研究和实际工作的同志参考。

美国总审计局英文为：United States General Accounting Office，亦可译为美国会计总署，本书根据这个机构的主要职责及其工作内容，译为美国总审计局。

本书以问答的形式，简明扼要地介绍了有关美国总审计局的宗旨、工作原则、职责范围、审计目标，以及审计工作程序等方面的情况。通过阅读本书，可对美国审计工作情况和审计制度，有个概括的了解。这对开阔我们的眼界，打开思路，摸索适合我国国情的审计路子，具有一定的参考价值。

审计署审计科研培训中心

一九八三年九月

目 录

一、前言：美国总审计局的工作目标	(1)
二、问题与解答	(6)
(一) 宗旨与职责	(6)
1. 总审计局的基本宗旨与职责	(6)
(二) 组织机构	(7)
2—3. 总审计局的组织机构	(7)
4. 工作量的扩大	(7)
5. 重大改革	(9)
6. 成本会计准则委员会	(10)
(三) 对国会的协助	(10)
7. 总审计局如何协助国会	(10)
8. 协助的范围	(11)
9—10. 1970年《立法机构改组条例》的规定	(11)
11. 同国会其他辅助机构的关系	(12)
12. 工作重复的危险	(13)
13. 对国会交办事项的方针	(13)
14—16. 对个别国会议员交办事项的方针	(14)
17. 个别国会议员交办事项的重要性	(15)
18. 国会交办事项的协调	(16)
(四) 审计工作	(16)
19. “审计”这一术语的含义	(16)

20. 审计与检查的区别	(17)
21. 总审计局审计的目的	(17)
22. 审计的范围	(17)
23. 区分审计工作类别所使用的术语	(18)
24. 财务活动与会计制度的审计	(19)
25. 经济与效率的审计	(20)
26. 实施中项目效果的审计与评价	(20)
27. 可供选择的方案的成本-效益分析	(21)
28. 专题研究	(21)
29. 审计内容的确定	(22)
30. 国会委托的审计工作	(22)
31. 确定审计内容的其他因素	(23)
32. 确定审计内容的方法	(24)
33. 重点审计事项的范围	(24)
34. 重点审计事项的范围的职责分工	(26)
35. 审计工作的规划和国会委员会	(26)
36. 多部门的审计	(27)
37. 内部审计	(27)
38. 总审计局的管辖范围	(28)
39—40. 执行机构评价项目的职责	(28)
41—42. 项目效果审计的目标	(30)
43. 项目效果审计的优先地位	(31)
44. 缺乏计量尺度的成本和效益审计	(31)
45. 会计、审计人员的技术判断	(32)
46. 成本-效益研究	(32)
47. 在未发现问题和疑点时的审计	(33)
48. 对修改立法的建议	(33)

49. 对项目提建议的方针	(33)
50. 投资水平的建议	(34)
51. 承包人员和顾问人员的使用	(34)
52. 对管理和预算署的协助	(35)
53. 报告的方法	(35)
54. 向执行机构官员报告	(36)
55. 报告工作中的缺点	(37)
56. 与执行机构官员讨论工作中的缺点	(37)
57. 结束工作	(38)
58. 建议的后续工作	(38)
59. 听取执行机构的意见	(39)
60. 听取承包人或受益人的意见	(39)
61. 其他有关方面对报告草稿的意见	(39)
62. 总审计局报告的公开性	(40)
63. 情报资料办公室的设立	(41)
64. 记者招待会	(41)
65. 联邦雇员的点名	(42)
66. 披露第三者的名字	(42)
67. 总审计局工作效果的评定	(43)
68. 审计报告是衡量总审计局工作的一个尺度	(43)
69. 总审计局工作人员的晋升条件	(44)
70. 总审计局的独立性与客观性	(45)
(五) 会计工作	(45)
71. 总审计局的会计职责	(45)
(六) 法律服务	(46)
72. 服务范围	(46)
(七) 处理索赔事项	(47)

73. 总审计局的职责和权限	(47)
74. 解决向政府索赔的事项	(47)
75. 收回债务	(48)
76. 收回误付的薪金和津贴	(48)
(八) 其他职责	(49)
77. 联邦管理机构	(49)
78—79. 有关能源的事项	(49)
80. 税收机构	(50)
81. 银行管理机构	(51)
82. 重视对营私舞弊事件的检查	(51)
(九) 1974年《国会预算与留存控制条例》	(52)
83. 对总审计局的影响	(52)
84. 财政和预算事项	(52)
85. 同其他执行机构的合作	(53)
86. 加强总审计局的作用	(53)
87. 有选择地进行评价	(54)
88. 留存控制	(54)
(十) 人员配备	(54)
89. 雇员人数	(54)
90. 录用人员	(55)
91. 雇用非会计或审计专业的人员	(55)
92. 专业培训	(55)
93. 平等就业机会	(56)
94. 晋升计划	(56)
95. 申请职业	(56)

一、前言：美国总审计局的工作目标

美国总审计局的工作目标，是同国会对情报资料和咨询建议的需要分不开的。国会为履行其立法及监督的职责，亟需这些情报资料和建议。当然，美国总审计局本来就是在这个立法机构的一个部门。虽然有许多工作是我们自己提出来的（除了法律授予的或国会交办的工作之外），但我们总是把协助国会工作，看作是我们的任务。在研究、制订工作计划时，我们力求了解清楚国会的需要，以便我们能及时地向国会提供有用的情报资料，并对改进政府工作作出贡献。

除了根据国会的要求向国会提供协助之外，在我们负有的广泛的职责范围内，我们还必须向国会提供法律方面的意见；为国会制订会计原则和准则；以及，更重要的是，我们还必须根据自己提出的要求去检查联邦政府的各项工作，并为国会编制出分析报告。这样做的主要目的是为了能使政府的项目和活动更为经济、有效而提供建设性的贡献。

随着我们国家的和政府的工作日益扩大和复杂化，国会的需要会相应发生变化，总审计局的作用也将不断变化。国会当前经常关注的一个问题是，执行机构相对于立法机构来说权力不断扩大。其原因很简单，就是在诸如主要武器系统、能源、空间开发、医疗卫生、污染控制等这些复杂的工作方面，执行机构拥有的专家最多，掌握的情报资料最全。

依我看，国会的关注是很有理由的。

虽然，国会可以通过听证会、书面报告或一些非正式的方式，获得许多专家的意见和来自执行机构的情报资料，然而，有些问题仍不能避免，如：

- 向国会提出的项目，是否充分考虑了所有可供选择的方案，并且客观地向国会作了反映？
- 随着项目的实施，对成绩和产生的问题，执行机构是否始终能向国会提出适当的建议？
- 报送国会的情报资料，是否有助于立法机构进行监督，而不是起干扰监督的作用？

我们的工作目标，就是尽一切努力来加强这方面的工作，使国会能得到可靠的情报资料。这也就是说，总审计局的工作必须密切适应国会的需要。

在这方面，我们已经做了大量的工作，并且有许多迹象表明，今后国会将越来越有赖于总审计局。近几年来，我们直接帮助国会做的、供内部计划用的这一类工作，几乎增加了四倍，约占我局4,200名专业人员全部工作量的37%。

我们的项目计划程序要求我们经常同国会各委员会进行协商，因为它们与总审计局准备要审查、报告的项目是有重大关系的。我们试图预见到国会的需要，并及时提供情报资料、结论和建议，以便有助于国会各委员会的工作。

近年来，随着总审计局全面职责范围的不断扩大，项目评价工作起着越来越重要的作用。1970年颁布的《立法机构改组条例》和1974年颁布的《国会预算和留存控制条例》，都强调了总审计局为项目的分析和评价作准备，以及向国会

及时提供在各阶段工作中所需要的情报资料等任务的重要性。

自从约六十年前国会设立总审计局以来，政府工作愈加错综复杂了。因此，国会更需要得到帮助，并且，这种需要将与日俱增。

总审计局最大的作用，就是帮助解答诸如下面这些问题：

- 何处有减少浪费和提高国家资金使用效率的潜力？
- 联邦的一切项目，不论是联邦政府直接管辖的，或通过其他机构（如联合国）管辖的，或通过州政府和地方政府管辖的，是否都在实现它们的目标？
- 是否有可用较低的成本来实现这些项目目标的其他方法？
- 是否合法地使用资金？其会计记录是否充分？

我们的工作目标，就是提出建议和办法，使计划要做的和正在执行中的联邦项目工作做得更好，以及在项目的选择过程中提供帮助，在决策前使人们了解我们的研究成果。这项工作，对于那些未经试验而强行通过的新项目，或要投入更多的资金而其价值还未得到证实的项目，尤其重要。

向国会提供这类情报资料的主要职责，应当继续由执行机构本身承担，尤其从总审计局具有独立的地位来考虑，更应如此。因为我们可以把对执行机构所做的项目效果评价工作的看法，反映给国会。总审计局还可以尽力协助执行机构，更深入地研究它们还没有适当处理的问题。

客观性是总审计局工作的基础

总审计局唯一最大的财富，就是其工作人员的业务能力、献身精神和工作热情。我们尽可能地对我们的各级工作人员强调我们所负有的重大职责。

我们录用和培养具有各种不同经历和能力的人员，以应对对不同领域进行检查的需要。虽然工作人员的业务能力十分重要，但最主要的是，总审计局必须保持其来之不易的声誉，亦即保持其客观性、准确性和专业水平高的声誉。当我们越来越强调各项审计工作要按照它们的主要目标，评价政府项目的结果，检查这些项目是否达到国会预期的目标时，保持这些声誉就更加重要。

在不同意见我们的结论和建议的人们看来，我们的有些审计报告值得争议，我们无法避免这种情况。但这也恰好说明，尽量公正地、客观地、实事求是地作结论、提建议的重要性。

我们不在国会内外为通过某项立法或项目进行私下活动，而是尽一切努力对各种可供选择的方案进行客观的分析，以有助于国会作出结论。总之，总审计局必须避免某一党派对项目的控制，正如总审计局一直很小心地避免在政治上受某一党派控制一样。

公众对政府的信任

从广义上说，总审计局是向公众负责。总审计局呈交国

会的报告，如果不涉及到国家安全机密，一般都公开发表。虽然我们没有专门的官员来负责听取批评、搜集意见，但我们一向非常关注那些对联邦项目的负责的批评，并在制订工作计划时加以考虑。

我们不利用审计报告来沽名钓誉。但我们认为，使公众充分了解我们检查出来的问题和所作的结论，是很重要的。因此，我们对可公开的政府工作的进展情况，向公众提供一种有意义的说明。

我们知道，为了国家安全的利益，某些情报资料必须保密。决定情报资料是否属于机密，是执行机构的法定权力。然而，按照安全法规条例，对看来没有必要保密的情报资料，对其安全保密等级的规定，我们可以提出质疑，这也是我们的工作任务之一。

现在公众对政府的信任在明显下降，特别是对政府能否有效地管好项目和为某些个人或团体使用好国家资金的能力等方面。这种不信任状况，已经日益引起国会和全国普遍的关注。政府官员对纳税人应负的责任，也日益成为人们关注的焦点。公众的这些关注，许多是很有理由的。总审计局作为在主要方面有其完整的财政体系，以及能经济地管理政府项目的组织，其工作被公众所了解，这比以往任何时候都重要。我相信，总审计局在消除公众的这些顾虑上，能发挥一定的作用。

美国总审计长^① 爱尔默·B·斯塔茨

① “总审计长”英文为“Comptroller General”，亦可译为“主计长”、“总会计长”等。——译者注

二、问题与解答

美国总审计局是在1921年《预算与会计条例》颁布时建立的。它是国会的一个独立的、无政治倾向的机构。

政府内外的人士经常向我们提出一些涉及到总审计局的宗旨、职责、目标、方针和工作程序等方面的问题，以下就是对这些问题的解答。

（一）宗旨与职责

1. 总审计局的基本宗旨和职责是什么？

总审计局的基本宗旨是：

- 始终作为一个独立的、无政治倾向的机构，竭力协助国会、国会各委员会及国会议员履行其立法和监督的职责。
- 对联邦各部及其他执行机构的项目、活动和财务收支进行审核和评价，并提出有关提高效率的建议。
- 对联邦政府的项目和活动履行财政监督和其他职能，其中包括制订会计法规、从事索赔仲裁工作等。

总审计局内部的主要目标是：尽量有效地、经济地、迅速地执行其一切职能。

（二）组织机构

2. 总审计局的组织机构如何？

1972年以前，总审计局的审计组织主要是按各联邦机构的工作性质设置的。例如，总审计局设有一个国防局，负责审计国防部的一切活动；设有一个民政局，负责审计各民政部门的活动；设有一个国际局，负责审计各部门的国际活动。

1972年，为了适应项目扩大和职能专业化的发展，总审计长对总审计局的机构进行了改组。此后，对机构又作了进一步调整和改革。目前的组织机构如下页图所示。

3. 机构改组的理由是什么？

有几个理由：

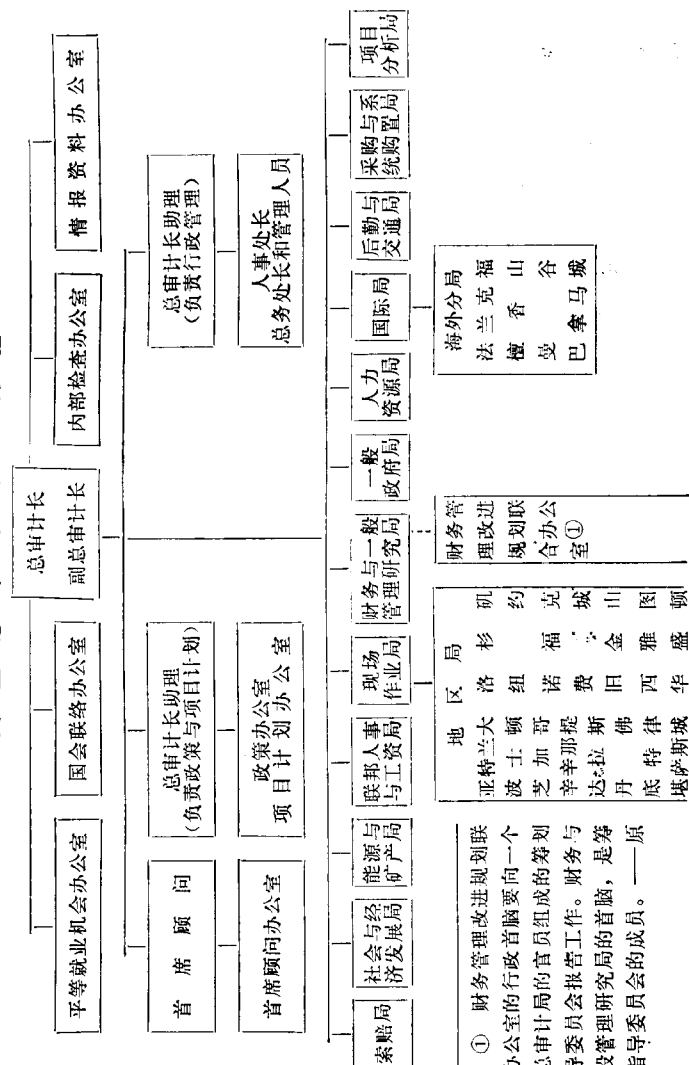
- 按项目和职能实行分工，可以促使总审计局的高级职员提高业务能力。
- 有了专职机构，涉及几个部门或全国规模的审计工作，就比较容易完成。
- 可以协助总审计长处理总审计局职责范围扩大所增加的工作量。

4. 目前工作量的增长情况如何？

总审计局的工作量在继续增加。比如，在最近这一届国会的任期内，几乎颁布了四百条公法。其中，有二十四条新法律要求总审计局进行一次专门的研究或审计。其他许多法

美国总审计局机构图

日期: 1979年5月1日



① 财务管理改进规划联合办公室的行政首脑要由一个由总审计局的官员组成的筹划指导委员会报告工作。财务与一般管理研究局的首脑，是筹划指导委员会的成员。——原注

律，是关于确定新项目或扩大政府权限的，也都迫切需要总审计局协助国会，对华盛顿的联邦政府的全部经济活动及其在世界各地的主要经济活动进行检查，对总审计局的这种压力正日益增大。这就是为什么总审计局在其总部及华盛顿的约六十个审计点之外，在美国依然保留十五个地区局和一个分局（檀香山），以及在曼谷、法兰克福和巴拿马城保留海外分局的原因。

5. 近年来，除了机构改组，总审计局的工作方针和实务是否也有重大变动？

1978年，总审计局试图采用新的工作方法，力求以较快的速度，较低的费用完成其工作。为达此目的，总审计局接受了众议院国会活动特别调查委员会对其工作所给予的及时中肯的评价，并从而收到效益。

总审计长特别工作组专门研究提高总审计局工作效率的问题，他们对总审计局的工作方针和实务作了一次全面检查，以了解其为了及时地、不折不扣地完成工作任务而排除障碍、克服阻力的办法。

总审计长根据他们所发现的问题，采取了大量措施，来改进总审计局的工作。这些措施是：

- 改善同国会的工作关系。
- 组织一个项目工作队来执行指定的每项任务。
- 采用效果最好、费用最低的报告方式，报告检查的结果，满足需用者的需要。
- 在总审计局报告的质量控制上，允许有较大的灵活性。