

审计综合业务概论

蔡克儒 主编

中国审计出版社

努力做好审计综合工作
促进审计监督向高
层次发展

于明远

庚午年



前 言

编写《审计综合业务概论》这本书，是为了适应审计事业发展的客观要求，加强审计综合业务建设的需要和满足广大从事审计综合工作同志的期望。

我国的社会主义审计，是改革开放和国民经济发展的产物。随着改革的深入和有计划商品经济的发展，审计的地位和作用越来越重要，它是国民经济管理和宏观调控的一个重要组成部分。

我国的审计事业，是在党的路线、方针、政策指引下和各级政府的直接领导下，经过广大审计人员的艰苦创业、积极探索、不断实践，逐步发展起来的。目前，以国家审计为主体、内部审计为基础、社会审计为重要组成部分的审计体系已在我国建立并发挥了重要作用。随着经济体制改革和经济建设的发展，国家对审计的要求越来越高，审计领域不断扩大，审计任务日益繁重。各级审计机关、内部审计和社会审计不仅需要认真完成直接审计任务，而且需要加强业务的指导与管理，以充分发挥整个审计体系的群体作用，完成宪法赋予的神圣职责。审计综合业务，是适应审计工作发展的客观需要而产生和发展起来的一项重要业务工作。由于审计综合业务是管理性、综合性的业务工作，业务范围广，工作要求高，迫切需要加强业务培训，提高人员素质，以不断提高工作水平，为各级审计机关领导当好参谋、助手。编写本书就是为了能在这方面起一定作用。

本书所面向的对象，主要是省、地（市）级审计机关从事审计综合业务工作的人员，同时，也可供其它审计工作人员、以及大专院校审计专业人员学习参考。

由于目前我国各级审计机关综合业务机构设置情况不一，职责分工不尽相同，为避免以偏概全，本书论述的范围和各章节的内容，未受现行机构设置和分工的局限，而是根据各项审计综合工作的内在联系，全面论述审计综合业务。

本书的编委是：蔡克儒、王槐辉、邱声权、张德山、黄克志、柳桂祥。蔡克儒为主编。参加编写的人员是：第一章王槐辉、张德山、刘实；第二章邱声权；第三章梁亦秋；第四章张德山；第五章黄克志、霍宇昌；第六章黄克志、李兴咏；第七章柳桂祥、孙东来；第八章柳桂祥；第九章黄克志；第十章思途；第十一章梁亦秋。全书由张德山总纂，蔡克儒主持整个编写工作、负责全书总体设计和审定书稿。

参加本书初稿讨论的还有：祝德智、金银康、刘满堂、王道平、尤玉熙等同志；参加一九九〇年八月在烟台举办的全国审计综合业务研讨班的同志，对本书讨论稿提出了许多宝贵意见。在本书编写过程中，始终得到审计署领导的重视与关怀；福建省审计局、安徽省审计局、审计署烟台培训基地、福建省南平地区审计局、安徽省审计局太平培训基地等单位曾给予支持与帮助，在此，一并表示衷心感谢。

在本书编写过程中，试图把几年的审计综合业务工作经验，从理论与实践的结合上加以总结和阐述，但是由于审计综合业务毕竟是一项崭新的工作，少有借鉴，要论述它，所需知识面较宽，难度很大，而我们经验又不足，理论水平有限，再加编写时间仓促，书中错误、不妥之处在所难免，诚恳欢迎广大读者批评指正。

编者

一九九〇年九月

目 录

前 言.....	1
第一章 绪 论.....	1
第一节 审计综合业务的性质和地位.....	1
第二节 审计综合业务的职能、任务和作用.....	4
第三节 审计综合业务的基本要求.....	11
第二章 审计计划.....	14
第一节 审计计划的任务和作用.....	14
第二节 审计计划种类.....	18
第三节 审计计划管理体制和审计项目计划组成.....	24
第四节 审计项目计划编制.....	27
第五节 审计计划执行与检查.....	31
第三章 审计业务综合协调.....	35
第一节 审计业务综合协调的任务和作用.....	35
第二节 审计范围的划分与调整.....	38
第三节 协调实施综合性审计活动.....	44
第四节 日常审计业务协调.....	48
第四章 审计统计.....	55
第一节 审计统计的任务和作用.....	55
第二节 审计统计指标与审计统计指标体系.....	58
第三节 审计统计调查.....	63
第四节 审计统计资料整理.....	69
第五节 审计统计分析.....	72
第五章 审计信息.....	86

第一节 审计信息意义	86
第二节 审计信息工作的内容和要求	90
第三节 审计信息的管理	96
第四节 审计工作经验交流	99
第五节 审计工作宣传	102
第六章 审计综合分析	106
第一节 审计综合分析的意义和作用	106
第二节 审计综合分析的任务和要求	110
第三节 审计综合分析的基本方法	115
第七章 审计法规	122
第一节 审计法规建设的意义	122
第二节 审计法规的制定	127
第三节 审计执法检查	135
第八章 对内部审计和社会审计的业务指导与管理	141
第一节 对内部审计和社会审计业务指导与管理的意义	141
第二节 对内部审计的业务指导	147
第三节 对社会审计的管理和业务指导	154
第九章 审计工作综合考核	161
第一节 审计工作综合考核的意义和作用	161
第二节 审计工作综合考核的内容和指标	165
第三节 审计工作综合考核的方法和要求	173
第十章 审计工作现代化	177
第一节 审计工作现代化的意义	177
第二节 审计工作现代化的内容	181
第三节 审计工作现代化的管理	187
第十一章 审计综合业务机构和人员	191
第一节 审计综合业务机构	191

第二节 审计综合业务人员.....	195
附录:	
一、中华人民共和国审计条例.....	200
二、中华人民共和国审计条例施行细则.....	209
三、审计署关于社会审计工作的规定.....	217
四、审计署关于内部审计工作的规定.....	222

第一章 绪 论

审计综合业务，是适应审计工作发展的客观需要而产生、发展起来的一项重要的审计业务工作。经过几年的实践，积累了不少经验，认真加以总结、提高对审计综合业务的理性认识，对于进一步做好审计综合业务工作，加强审计工作管理，促进审计工作逐步实现制度化、法制化、规范化，具有重要意义。

第一节 审计综合业务的性质和地位

审计综合业务是什么性质的工作，它在整个审计工作中居于什么地位，明确这些带根本性的问题，对于加强审计综合业务工作，十分必要。

一、审计工作管理

要研究审计综合业务的性质，首先，需要研究一下管理和审计工作管理。管理，是在社会生产力发展到一定阶段，出现了分工以后，基于社会共同劳动分工协作的需要而产生和发展起来的一种社会实践活动。自从人们开始组成集体来实现他们作为个人所不能达到的各种目标以来，管理作为人类社会一种有组织、有控制、有治理的活动，就存在于一切人类社会活动之中，成为必不可少的工作。在人类共同的生产活动中，只有通过管理将各种独立存在的生产要素结合在一起，才能使潜在的生产力转变为现实的生产力。尤其是在现代工业生产已经高度社会化的情况下，如果没有管理，各种独立存在的生产要素就不能结合在一起，社会化大生

产活动就无法进行。管理，可以使分工协作产生的生产力得以实现和发展，可以把许多单个劳动组织起来进行协作，使之产生的生产力超过同样数量单个劳动者个人生产力的“机械总和”，可以使人这个生产力最活跃的因素和科学技术这个最先进的生产力得到充分发挥。因而，管理随着社会经济和科学技术的发展而不断进步，已成为一门科学，渗透到社会的各个领域。

审计是具有独立性的经济监督活动。它作为发展商品经济必不可少的一种经济监督制度，以其独立性和客观公正性、权威性，有别于其他经济监督形式。加上它在审查范围和内容上具有综合性和广泛性，因而，在整个经济监督体系中居于较高的层次。对审计这种具有广泛性、复杂性、较高层次的经济监督活动，无疑需要实行管理。

审计在我国有着悠久的历史，我国现阶段的审计，是社会主义审计。审计工作要维护国家和人民的利益，旨在发展社会主义的有计划商品经济，谋求国家富裕和人民幸福。只有在党和政府的领导下，依据国家的法律、法规和规章制度开展审计工作，才能有效地发挥审计监督的作用。我国的社会主义审计工作更需要加强管理。

所谓审计工作管理，是指为实现一定的审计工作目标，采取各种方式、方法和手段，对审计活动过程各环节及审计机构、人力、物力等各要素，进行计划、组织、指挥、协调、控制的一系列行为。

二、审计综合业务的性质

目前在我国，各级审计机关既是审计任务的承担者，同时又是审计工作的管理机关。各级审计机关的领导者，同时又是审计工作的主要管理者。审计机关的各个业务部门，是协助领导者进行审计工作管理的职能部门。审计工作管理按内容可分为专业管理和综合管理。审计工作专业管理，是对审计工作中的专业性、

技术性、特殊性问题的管理。审计工作综合管理，是对审计工作中的一般性、共同性问题的管理。在审计机关组建之初，就建立了各种专业部门，在担负专业性、行业性直接审计任务的同时，协助领导者担负审计工作专业管理的任务。从一九八五年以后，为了加强审计工作综合管理，审计机关相继建立了综合业务部门，这些部门，主要是协助审计机关领导对审计工作进行综合管理，同时担负一些与综合管理密切相关的审计实务工作。

所谓审计综合业务，就是指由专职的机构和人员，依据审计工作方针、原则，法规和领导者的意图，对审计对象进行综合研究，对审计活动实施综合管理，对一些重要审计结果进行综合分析、加工、提炼的工作。

三、审计综合业务的地位

由于审计综合业务主要是协助领导者实施审计工作综合管理，因而，其大量的、具体的业务活动是管理性的活动。这些活动，概括起来，有以下几个基本方面：

（一）研究提出各个时期审计工作目标设想；

（二）组织本级审计机关业务部门和指导下级审计机关开展审计业务工作，具体负责对内部审计工作的业务指导、对社会审计工作的指导和管理；

（三）研究审计工作管理中出现的各种问题，提出解决意见，参与审计业务工作决策；

（四）拟制审计工作法规、规范，组织检查、考核、评价审计工作业绩；

（五）沟通审计机关和审计体系内外之间、上下之间的业务联系；

（六）广泛收集审计信息，进行整理、加工、传递，为审计事业的发展 and 加强国民经济宏观调控服务。

从这些活动内容不难看出，审计综合业务是审计机关领导者

领导和管理审计工作的参谋和助手。审计综合业务工作搞得如何，不仅会影响领导的决策及执行，而且会影响审计工作的专业管理。同时，审计综合业务在整个审计体系内部，在各项审计业务活动之间，承上启下、联系各方，其工作好坏将影响审计机关的工作数量、质量、效果，以及整个审计体系的建设。

综上所述，审计综合业务的性质，决定了它在整个审计业务工作中处于重要的枢纽地位。加强审计综合工作，是做好各项审计工作，充分发挥审计监督作用的客观需要。

第二节 审计综合业务的职能、任务和作用

一、审计综合业务的职能

审计综合业务的职能，是其履行职责，发挥作用的功能。它是由审计工作发展的客观需要和审计综合业务的性质所决定的。审计综合业务具有计划、组织、指导、协调、控制等职能。

（一）计划职能

计划职能是审计工作管理的基本职能，也是审计综合业务主要的职能。审计综合业务的计划职能，就是协助领导者，确定审计工作目标以及确定实现这些目标的方针、原则、方法、步骤和手段等一系列管理活动。

审计综合计划职能的执行，包括下列主要内容：

- 1、进行科学预测。即对过去的和现在的、与审计工作有关的各种信息资料进行分析，为确定审计工作目标和制定切实可行的审计工作计划提供依据，预测审计工作发展进程及可能产生的影响。

- 2、确定审计工作目标。我国社会主义审计的工作目标就其本质而言，是由发展社会主义有计划的商品经济和经济体制改革的客观需要所决定的。但是，这个总目标规定的只是一个方向，

还必须从质与量两个方面，具体地，分阶段地加以描述，使各级审计机关和广大审计人员明确各个时期共同努力的目标和方向。

3、对审计资源进行预算。即对审计工作的人力、时间、经费等进行预算和综合平衡。

4、制定行动方案。即确定实现预期审计工作目标的具体行动方案，及其相应的政策、措施。

审计综合计划职能的执行，应具备“五性”：一是科学性——即对审计工作未来可能发生各种情况进行科学地预测，事先加以规划并力求切实可行；二是统一性——即在审计体系内对计划必须统一下达、上下一致、协调统一；三是持续性——即计划拟定的目标、确定的方针政策、措施，必须瞻前顾后，前后一致；四是严肃性——即对计划已确定的事项，要严肃认真地努力付诸实施，不应随意变更；五是灵活性——即计划职能的执行有一定的弹性，计划安排要留有一定的余地。

（二）组织职能

审计工作管理的组织职能，就是把审计工作中的各项要素、各个环节和各个方面，从分工和协作上，从上下左右的相互关系上，从空间和时间的相互联结上，都合理地组织起来，形成一个有机的整体。经过组织之后，使审计机关和整个审计体系，充分发挥审计监督作用。

审计综合业务的组织职能，是整个审计工作管理组织职能的主要组成部分。它包括：按照审计工作目标的要求，建立、健全审计体系；按照业务性质进行分工，确定各个审计机关、机构的审计范围；制定审计法规，围绕着审计工作制度化、法制化、规范化加强制度建设；明确审计机关上下级之间、中央与地方之间、审计机关与内部审计机构和社会审计组织之间的业务关系；建立和沟通审计信息渠道；组织开展重大的审计事项和综合性审计业务活动；对审计工作业绩组织检查、考核；建立、健全各种

审计工作责任制等内容。审计综合的组织职能的执行，对保证审计综合的计划职能的实现，具有重要的意义。如果光有计划，而不去组织，那么计划将会落空。

（三）指导职能

指导（或指挥）是审计工作管理的一项重要职能。审计综合业务，作为审计机关领导者的参谋和助手，也具有一定的指导职能。审计综合机构根据领导者的意图对审计工作计划执行情况和审计工作经验、存在问题的检查、信息反馈与通报，上级审计机关对下级审计机关的综合业务指导，审计机关对内部审计机构或内部审计人员的业务指导，审计机关对社会审计组织的管理和指导，都要通过综合业务工作来实现，就是这一职能的具体表现。

审计综合业务的指导职能，实质是通过计划、统计、考核、法规建设、审计信息反馈等各种手段，对审计工作进行推动、促进、规范和约束。

（四）协调职能

所谓协调，就是为了达到审计工作目标，对各项审计业务活动加以调节，使之相互配合、有机地衔接起来。其目的是为了与审计活动有关的各个部门、各个环节，减少或消除矛盾、重复与不和谐的现象，建立良好的配合关系，协调一致地开展工作，以实现共同的目标。协调与综合是分不开的。

审计综合协调，既包括审计体系内部的业务协调，又包括审计机关与外部部门、单位间的协调；在审计机关内部，既有上下级审计机关纵向的业务协调，又有审计机关的各部门之间、审计署派出机构与地方审计机关之间横向的业务协调。协调贯穿于整个审计工作的过程之中。协调的方式，既有在问题发生之后的被动协调，也有在问题初露端倪时或防患于未然的主动协调。协调的好坏，对审计综合业务其它职能的发挥，有着很大的影响。

（五）控制职能

所谓控制，就是为保证审计工作的实际结果与预期的目标相一致而采取的一系列管理行为。控制的目的是，在于发现工作中的偏差，采取措施改正，并防止偏差的重复发生。

审计综合业务的控制职能，主要表现在以下三个环节上：确定审计工作标准——包括审计工作目标、审计工作方针、原则、审计工作计划、审计工作规章、审计工作质量标准，等等；获取信息——即通过统计、检查、考核及各种信息渠道，及时收集反映审计工作实际结果与工作标准之间的差别信息；采取措施——即弄清产生偏差的原因，研究提出相应的措施，供领导决策参考，使问题得到解决。审计综合业务控制职能的发挥，对加强审计工作综合管理，对领导决策的形成和执行，有着重大的影响。

二、审计综合工作的任务

审计综合工作的任务与审计综合业务的职能是相互联系的，它是在审计综合业务职能制约下，根据不同时期对审计工作总的要求和审计综合业务机构（人员）的实际情况而确定的。目前，在地（市）级以上审计机关，其主要任务是：

（一）研究提出审计工作目标的建议，具体编制审计工作计划。我国审计工作的总目标、总任务是明确的，这就是维护国家和人民利益，维护财经法纪，保护社会主义公有财产的安全，促进国民经济有计划、协调平衡和经济有效地全面发展。但是，在不同时期、不同阶段，随着国家经济发展和经济体制改革的情况不同，国家对审计监督的要求也有所不同，我国审计体系的自身发展状况也在不断变化。因此，在总目标、总任务之下，审计工作还必须确定不同时期、不同阶段的具体目标，紧密围绕党和国家经济工作中心，结合审计体系内部的实际状况，及时确定或调整审计工作的指导思想、工作方针和工作重点，并制定具体的实施计划，使各级审计机关和广大审计人员有明确的奋斗目标和努力方向，把各项审计业务工作纳入有计划、有重点、健康发展的

轨道，引导审计工作逐步实现制度化、法制化、规范化。根据我国审计监督的实际情况和现行的审计工作双重领导、审计业务以上级审计机关领导为主的体制，自上而下地制定审计工作计划，对审计工作实行计划管理，这是保障各级审计机关独立行使审计监督权的一项重要措施。研究提出各个时期审计工作目标的建议供领导决策参考，在领导决策后，具体编制审计工作计划（包括中长期规划、年度审计项目计划、重大审计项目实施计划等），并对计划执行情况进行检查，是审计综合工作的一项基本任务。

（二）开展审计业务协调，使审计机构围绕计划目标步调一致地工作。在审计工作目标和工作计划确定之后，在具体的实施过程中，不可避免地会遇到或产生各种矛盾和不协调现象，必须及时加以协调，消除矛盾或使其缓解，使各个部门、各个环节之间建立良好的配合关系，保证审计工作目标和工作计划的顺利实现，是审计综合工作的一项经常性重要任务。应重点围绕审计范围、审计任务划分，授权和委托审计事项，审计力量的组织，重大审计项目的时间安排等进行协调，促进各项审计工作均衡发展。

（三）进行审计统计，及时反映审计工作进展情况和主要成果。审计统计，是认识审计工作规律，加强审计管理的一种重要工具。通过组织统计调查，搜集、整理审计工作中的各种统计资料，及时准确反映审计工作的实际进程和成果，针对带普遍性、倾向性的问题开展统计分析，在提供统计服务的同时，检查、监督审计工作方针、工作重点和工作计划的执行情况，为审计机关领导指导工作、考核审计工作业绩提供依据。这既是加强整个审计工作的需要，也是做好其它各项审计综合业务工作的需要。

（四）组织审计信息工作，总结交流审计工作经验，开展审计宣传。在审计工作管理中，要适时做出正确决策，必须及时地取得完整可靠的各种信息，做好审计信息工作。审计信息是领导

宏观决策的重要依据之一，加强审计信息工作是使审计在宏观调控中发挥作用的一种重要手段。组织审计信息工作，建立审计信息网络系统，保证审计信息及时收集、传递、整理、加工和充分利用，是审计综合工作的一项重要任务。我国的社会主义审计制度建立不久，审计工作需要在积极探索中积累经验，逐步发展提高，因而，及时总结交流审计工作经验，具有十分重要的意义。审计工作要很好地完成国家赋予的任务，一方面要靠审计人员的努力，另一方面，也必须依靠人民群众的支持和帮助，因此，必须大力开展审计宣传，使社会各界认识审计，了解审计的重要作用，普遍树立接受审计的观念。

（五）开展综合分析，为领导决策服务。要在掌握大量审计信息的基础上，对审计工作情况进行深入的综合分析，做到去粗取精，去伪存真，由表及里，由此及彼，透过现象看本质，为审计机关领导指导审计工作提供建议和可供选择的各种方案。同时，为使审计工作在加强宏观管理和控制方面发挥积极作用，要对通过审计和审计调查取得的大量经济活动情况进行综合分析，从宏观角度分析研究微观经济活动中值得注意的问题，为宏观决策提出意见和建议。审计综合部门，掌握审计工作情况比较全面，责无旁贷地应做好这项工作。

（六）研究草拟审计法规，检查审计执法情况，办理审理复核和审计行政应诉事项。依法审计是审计工作应遵循的根本原则。审计法规既是具体指导审计人员办理审计业务的依据，也是提高审计工作质量的重要保证。要加强审计监督，充分发挥审计在经济建设和经济改革中的作用，必须加快审计立法，使审计工作有法可依，依法办事。审计综合业务部门，应积极推进审计法规的逐步完善，组织执法情况检查，做好审理复核和审计行政应诉工作，促进审计工作逐步实现制度化、法制化、规范化。

（七）对内部审计进行业务指导，对社会审计进行管理和指

导。内部审计和社会审计是我国社会主义审计体系的重要组成部分。对内部审计加强业务指导，支持、帮助其搞好组织建设和制度建设，充分发挥内部审计的作用，既是加强部门、单位内部自我约束机制的需要，也是加强国家宏观调控的需要。在我国将长期存在多种经济成份的情况下，社会审计是一支不可缺少的重要力量，必须加强对社会审计的管理和指导，以充分发挥其作用。审计综合业务部门，应协助各级审计机关领导具体抓好这项工作，这对建立和完善有我国特色的审计体系，具有重要意义。

(八) 组织审计工作综合考核。对审计工作进行综合考核，是加强审计工作管理的一项重要措施，对促进审计严格执法，提高审计质量，激励和调动各级审计机关和广大审计人员的积极性，使党政领导和各有关方面更加重视审计工作，推动审计工作全面发展，都具有积极作用。这项工作应在各级审计机关主要领导人的直接领导下进行，各有关业务部门共同参加，审计综合业务部门应牵头并积极做好有关的具体工作。

(九) 管理和开发应用电子计算机，促进审计电算化。随着新技术革命的兴起，电子计算机的应用日益普及，给生产、科研和各项经济管理活动带来巨大变化。会计电算化的实现，使传统的审计工作面临新的挑战。如何判断电子计算机会计软件程序是否符合会计原则，电子计算机处理的会计资料是否合法、合理，是审计工作中迫切需要研究和解决的问题。要适应新的形势，必须尽快发展电算化审计和电子计算机辅助审计。同时，审计工作管理也必须应用计算机，逐步实现现代化。审计综合业务部门，应积极做好电子计算机的管理和开发应用工作，促进电算化审计逐步实现。

三、审计综合业务的作用

审计综合业务的作用，即在完成上述工作任务后所应达到的目的或客观上取得的效果。概括起来，有以下几点：