

高等财经院校试用教材



内部审计概论

杨树滋

鲍国明

编著

中国财政经济出版社

高等财经院校试用教材

内 部 审 计 概 论

杨树滋 鲍国明 编著

中国财政经济出版社

编 审 说 明

本书经我们审定，同意作为高等财经院校和审计干部培训的
试用教材。

审计署人事教育局

1988年7月

前 言

随着我国经济体制改革的深入发展和企业转变经营机制的需要，社会主义内部审计在各级政府的重视和支持之下，在国家审计机关的指导之下，几年来有了较快的发展。许多企业建立了独立的内部审计机构，配备了一定数量的内部审计人员，对于维护国家财经法纪，改善经营管理，提高经济效益，发挥了积极的作用，取得了明显的成绩。

根据所有权与经营权分离的原则，大量的企业实行了承包经营等形式的经济责任制，这对搞活全民所有制企业，实现自主经营、自负盈亏、自我改造和自我发展，具有十分重要的意义。而在搞活经济的过程中，必须完善和加强企业中自我约束的行为机制，其中很重要的环节就是加强内部审计工作。这样，才能保证企业活而不乱，有效地进行经营管理，不断提高经济效益，促进生产技术加快发展。因此，在深化改革中，内部审计是企业转变经营机制的重要环节，是企业管理现代化的一项重要内容，是社会主义审计体系中不可缺少的重要组成部分。

社会主义内部审计是一项崭新的工作。必须适应经济体制改革的要求，根据我国的国情从实际出发，建立具有中国特点的社会主义内部审计理论和实务，并且从以下各方面进行工作，来促进我国内部审计加快发展。

——扩大宣传，提高对内部审计工作的思想认识，取得各方面的重视和支持；

——健全法规，以国家法令明确规定内部审计的职能，完善内部审计的法律地位；

——开展科研，系统地总结内部审计的经验，研究内部审计的理论和实务；

——培育人才，广泛进行内部审计的基础业务与知识更新的培训工作，提高内部审计人员的素质。

中国内部审计学会从1987年成立以来，在从事内部审计的理论探讨和学术研究，以及培训内部审计人员等方面，做了大量工作。1988年初，我们受中国内部审计学会的委托，编写了《内部审计概论》，作为培训内部审计人员的材料；根据试讲所提意见和学术讨论的新观点，作了部分修改和补充，现由中国财政经济出版社出版，供高等财经院校教学和审计干部培训试用。

本书取材于我国部分企业的实际经验，以及科研课题的初步成果，学术讨论的综合意见，并借鉴国外一些企业实行内部审计的业务方法，其内容着重阐述社会主义内部审计的理论和实务；对于在审计学原理、财务审计或效益审计等教学材料中业已阐明的一般审计理论和方法，则未重复叙述，或只摘要论证。为了有助于探讨内部审计的具体业务，本书以工业企业为主，采用若干实例，结合有关章节的内容进行阐述。

由于我国的社会主义内部审计工作起步不久，许多理论与实务问题有待反复实践和深入探讨才能解决；我们对此项工作实践经验少，限于水平，其中可能存在若干不足或错误之处，希望读者予以指正。

杨树滋 鲍国明

1988年7月1日于北京

目 录

第一章 内部审计的特点	(1)
第一节 外部审计的产生.....	(2)
第二节 内部审计的发展.....	(6)
第三节 社会主义内部审计的兴起.....	(12)
第四节 内部审计的特点.....	(15)
第二章 内部审计的职能和任务	(20)
第一节 内部审计的地位.....	(20)
第二节 内部审计的职能.....	(27)
第三节 内部审计的作用和任务.....	(33)
第四节 内部审计的定义.....	(38)
第五节 内部审计的组织.....	(47)
第三章 内部审计的种类和程序	(51)
第一节 内部审计的种类.....	(51)
第二节 审计项目的安排.....	(55)
第三节 审计过程的结构.....	(57)
第四节 项目计划的制定.....	(59)
第五节 实施审计的要点.....	(72)
第六节 项目审计的报告.....	(87)
第四章 内部控制体系及其评价方法	(94)
第一节 内部控制的概念.....	(94)
第二节 内部控制系统的評價方法.....	(101)

第五章 内部审计管理体系	(123)
第一节 计划管理体系.....	(124)
第二节 审计责任体系.....	(128)
第三节 质量控制体系.....	(131)
第四节 人员培训体系.....	(137)
第五节 审计档案管理体系.....	(140)
第六节 审计报告体系.....	(142)
第六章 会计决算审计	(144)
第一节 会计决算审计的目的.....	(144)
第二节 会计决算审计的方式.....	(146)
第三节 会计决算审计的要点.....	(154)
第七章 经济效益审计	(162)
第一节 经济效益审计的概念.....	(163)
第二节 经济效益审计的评价标准.....	(168)
第三节 经济效益审计的方法.....	(171)
第八章 经济责任审计	(183)
第一节 经济责任审计的内容.....	(183)
第二节 承包经营审计的特点和形式.....	(186)
第三节 承包经营合同的审计.....	(189)
第四节 承包合同的期中审计.....	(193)
第五节 承包合同期满的审计.....	(203)
第六节 经济合同审计的要点.....	(209)
附录一 审计署关于内部审计工作的若干规定	(216)
附录二 国际内部审计师协会发布的内部审计实务 标准	(220)
附录三 加拿大政府内部审计标准	(239)

第一章 内部审计的特点

中国的内部审计，是整个社会主义审计体系中不可缺少的一个重要的组成部分。

中国社会主义审计的组织体系包括：政府审计、内部审计、社会审计三部分。根据我国的审计法规，这三种审计工作都有权独立地分别在不同的范围内进行审计活动。从他们的审计活动与被审计单位之间的关系而言，政府审计与社会审计的机构和人员都是独立于被审计单位之外，一般称之为外部审计。至于内部审计，则是在自己的组织内部进行审计活动，它的机构和人员都属于这个组织。因此，从概念上讲，内部审计乃是与外部审计相对而言的。

正因为内部审计进行审计活动是在它的组织内部，与外部审计相比较，既在理论和方法等方面有共同之处，即一般性；又在审计的职能、作用、任务、范围、重点，甚至某些审计的种类、程序、方式和方法等方面，有其独特之处，即特殊性。所以，研究我国的内部审计，既应表明这种审计的一般性，更需着重依据它的特殊性来系统地阐明内部审计的理论和实务。

在以下各节中，试从探讨外部审计与内部审计产生与发展的社会经济基础入手，用以阐述它们之间的关系与异同，以及社会主义内部审计的特点；从而在下列各章中便于着重从内部审计的特殊性，具体论述它在本组织内部所进行的审计活动。

第一节 外部审计的产生

审计，是随着社会经济发展的需要而产生和发展的。外部审计的萌芽、产生和发展，大体上表现为三个层次：

一、经济管理层次的增多，需要加强经济监督，是形成审计的内在因素

在人类社会经济生活中，自从有了生产和分配活动，就相应地逐步有了管理和监督工作。这是因为，要使生产和分配能够有序地进行，并且能够有效地利用有限的资源，就需要有管理和监督。这种形式由粗到细，由简单到复杂。进入阶级社会以后，统治者占有了生产资料和劳动成果，为了保障其经济利益，加强了这种管理和监督。随着社会经济的逐步发展，生产和分配的活动愈来愈复杂，范围愈来愈扩大，统治者授权若干的专职人员进行着范围不同的各项管理工作，形成管理职能的分解和管理层次的加多。统治者为了对这些管理人员经管的财物收支及其管理成效进行监督，于是委派另一些专职或兼职的人员代替他执行检查工作，以防止收支错乱或作弊渎职，有了审计监督的行为。

即如，我国早在二千多年以前，西周时代设六卿管理朝政，其中天官（冢宰）协助周天子总管一切政务，下属“小宰”管理财政收支，“司会”管理核算业务，此二人的官级都是中大夫；而在小宰之下还有一位下大夫，官职为“宰夫”，他的任务就是专门监督周王朝的财政收支有无错弊，各级官吏用了这些财物有无绩效。当然，这时候的财政收支还没有统一的货币形态，它包括贝币、粮食、布匹等等，但是宰夫所执行的已经是一种经济监督。

是审计的行为，是我国审计的萌芽。所以，有了管理职能分解和管理层次的加多，就相适应地需要有经济监督；而经济监督则是形成审计的内在因素。

二、生产资料的所有权与经营权相分离，对经营者承担的经济责任需要评价和证明，是产生审计的基础

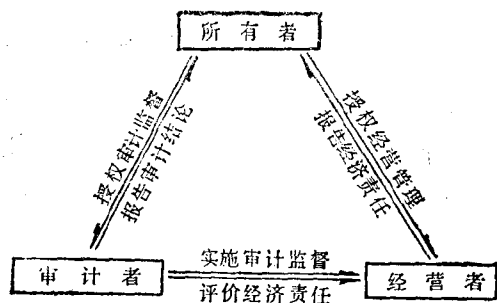
正如上述：管理层次的增多，统治者授权与专职人员管理财物，实质上已形成所有权与管理权的分离，管理者应对所有者承担经济责任，审计正是基于这种责任关系而进行的经济监督；只是因为在这种管理层次中存在着行政隶属关系，此项两权分离的形式并不明显。但当社会经济的进一步发展，产生了私营企业，其生产资料由若干资本主所占有，经营管理则从资本主中推选或从外部雇用专职的人员来进行，这种两权分离的形式及其经济责任关系就趋于明显而具体化。

过去，在独资经营的企业中，这种生产资料的所有权与经营管理权是统一的，由资本主自行管理财务收支和进行业务经营；如果经营范围较大，有一些业务人员，也只是由他对这些业务人员进行管理，而不要旁人对他加以监督。但是，随着社会经济的发展，企业经营的范围愈来愈大，资本的需要愈来愈多，就非独资经营所能承担，于是兴起了合伙企业，由其中的少数资本主或是委托其他熟悉业务的人代为经营。在此情况下，生产资料的所有权是集体的，而经营管理权则由经理人员来施行。这种经理人员就有责任对这些拥有生产资料所有权的合伙人，报告企业财产和经营的状况，以及开拓业务和取得的成果，形成必须承担的经济责任。而合伙人对经理人员的收支有无错弊，成果是否可靠，报告是否真实，就需要进行检查，即对其是否履行了经济责任执行监督。这种监督可能由合伙人自己来实施，也可能这些合伙人

不懂会计和经营业务，只好委托其他的熟悉会计和经营业务的人来独立地、客观地加以评价，于是有了审计的行为。

即如，15世纪在地中海沿岸的威尼斯、佛罗伦斯等城市，海外贸易逐步开展，商业经营的品种和范围迅速扩大，许多商人集资兴办了企业，聘请熟悉海外贸易和业务经营的人员担任经理，就委托熟悉会计和业务的人员来查帐，检查其收支有无错弊，帐目是否真实，以证明和监督其资产是否完整，盈亏是否可靠。18世纪工业革命以后，社会经济迅速发展，工商企业大量兴起，机械化生产的工厂取代了过去的手工作坊，商业经营的规模也日益庞大，资本的需要也更为增多，开始出现了股份公司，以股票吸收资本，由熟悉生产、技术、经营的专业人员担任经理，使生产资料的所有权与企业的经营管理权进一步分离。为了保障股票持有的投资者的经济利益，对经理人员进行经济监督也更为需要。因此，英国在1856年修改了公司法，规定企业中如有 $\frac{1}{5}$ 的股东要求对企业的财务状况进行审查，而本企业又推举不出合格的会计师，可以聘请社会上的会计师（英国在1854年已成立了爱丁堡会计师协会）进行审计；1879年，又规定所有采取公司形式的银行，均须办理年度审计。德意志王国于1861年也在商法中作了规定：在编制财产目录及资产负债表时，公司的财产和债权均须按当时的市价进行估价审计。至此，审计逐步成为社会经济生活中的一种法定行为。

由此可见，审计是在生产资料的所有权与企业的经营管理权相分离的基础上产生的。在此基础上，经营者必须向所有者承担经济责任，而审计乃是评价、确定、证明和监督其是否履行经济责任，也即是立足于评价经济责任关系的一个过程。审计与所有者和经营者的关系见图式1-1。



图式 1-1

三、商品经济的发展，扩大了各方面的经济责任关系，促进了审计的发展

这是促进审计领域发展和审计监督加强的重要因素。19世纪末期，生产技术进一步发展，社会生产力不断提高，社会经济有了很大的变化，产生了若干新兴的产业部门，如石油、钢铁、汽车等大企业相继兴起，成为前所未有的经济力量雄厚的大公司，拥有强大的商品生产能力和商品经营机制，占有和分割了广阔的商品贸易市场。这些国家借助于这批骨干企业的成长，带动了整个国民经济的迅速发展。

在此时期，一方面是商品经济快速增长，需要巨量的工业和商业资本，推动了投资市场和金融市场的不断发展，促进了企业组织结构的多样变化。例如，企业的股票大量投入交易市场向社会筹集资本；或是发行债券在市场吸取资金；或是以贴现、透支、押汇等方式向银行取得贷款；或是企业之间进行横向联合相互投资或生产协作。这样，进一步扩大了生产资料所有权与企业经营管理权的分离，强化了经营者向所有者应须承担的经济责任。另一方面，资本主义商品经济的生产无政府状态，形成剧烈

的经济竞争和导致广泛的经济危机。例如，1873年由欧洲而波及英国和美国的经济危机，1929年由美国开始的世界性经济大危机，都使资本主义经济遭受极大的损失。资本主义国家的政府不认识资本主义经济的基本经济规律，但为了保护投资者和债权人的经济利益，图谋稳定市场经济的秩序，也要求强化对企业财务状况、财务成果、业务经营的真实性与可靠性的监督，作为维护社会经济秩序的一项重要措施。因而，由国家以法令的形式，确立了审计在社会经济中重要的法律地位，从而促进审计工作的不断加强和审计事业的蓬勃发展，成为社会经济生活中不可缺少的重要内容。

由此可见，审计是随着社会经济的发展和变化而逐步形成、产生和发展的，它的演变过程，表明了审计的发展规律，也体现了审计应有的职能、作用、任务，及其逐步形成的科学的审计理论和业务。内部审计的发展是否与此相同呢？它有共同的一面，还有特殊的一面，由此使内部审计的职能、作用、任务，以及若干的理论和实务与外部审计不尽相同。

第二节 内部审计的发展

现代内部审计是20世纪的产物。它是在外部审计的基础上，根据企业内在的需要而产生的新兴业务。但是，溯其根源，内部审计的形成则为期很早，甚至与外部审计的产生孰先孰后，尚无定论，大体上有三个演变过程。

一、早期内部审计的源流

早期的内部审计有多种形式，例如庄园审计、宫廷审计、寺院审计、行会审计等，都属于这个范畴。

1. 庄园审计。早在古罗马时期的奴隶主领地以至中世纪的封建贵族庄园，都不同程度地进行着这种审计活动。当时，有的庄园规模很大，一个大庄园之下有若干小庄园，形成种种管理层次：有的领地范围较小，仅只一个庄园。在这些庄园中，有负责征收地租和通行税的人员，并管理财物和记录收支帐户。庄园主对这些人员经管的财物收支或直接进行监督，或指派专人执行审查并向他作出报告。

2. 宫廷审计。许多西欧的封建王室，不仅拥有若干庄园，收取地租，还设有手工作坊制作衣帛用具，所属封建领主并向王室交纳贡赋。王室设置专职官员，分别管理这些财物和办理会计业务；同时，委派另外的官员对其财物收支与会计帐目加以审核，或是对所属庄园的财物与帐目进行检查，并向王室提出报告。

3. 寺院审计。11世纪以来，寺院在西欧很兴盛。许多寺院拥有大量地产，饲养和贩卖牲畜，并从事食盐贸易和抵押放款；有的寺院甚至成为地区的贸易中心，收取交易费用。这种寺院中配备了各种专职的管理人员，包括经管土地、动产和其他财物的人员，管理作坊与从事贸易的人员，办理会计核算或出纳的人员；同时，在寺院总务长之下设有对财物收支与会计帐目进行检查的人员。这种人员一般要具有会计知识，由僧侣中选任，如16世纪时，唐·安杰格·彼得拉就曾在意大利的乔瓦尼·贝蒂斯塔寺院担任过会计和审计，此后成为一位著名的会计学家。

4. 行会审计。中世纪时，西欧兴起了按产业或地区组成的行会，为参加的成员在产品的制造或贸易方面提供条件，以及对发生的经济纠纷进行仲裁。这些行会收取会费和罚款，拥有财产，设置有管理财产、收支款项和办理核算的人员；同时，在行会的成员中选举产生审计人员，对财物和帐目进行审查，并在行会举行的大会上提出报告。

这些，都是早期的内部审计，尽管它具有种种不同的形式，但已显示出了内部审计的若干特点。

1. 无论是在庄园、宫廷、寺院或是行会中，内部审计乃是基于组织内部的经济活动有了职能分工或管理层次，由此产生经济监督的内在需要而建立。

2. 内部审计人员是组织内部的成员，他的工作是为本组织服务。

不过，早期的内部审计人员、组织、方式、方法等方面并不定型，它在本组织中的独立性、权威性尚未明确，直到近世纪社会经济有了重大的发展，内部审计的地位就有了进一步的提高。

二、近代内部审计的发展

18世纪的产业革命推动了欧洲的社会经济发生显著的变化，兴起了大量由若干股东投资建立的股份公司，这些股东分散在社会的各个方面，企业的经营决策和重大的业务问题只能从股东中选出少数人组成董事会来领导，并组成监事会对公司的业务经营、资产管理、财务成果等项执行监督。但是，这种监事或是职责不专，或是不熟悉业务，常常监督不力，流于形式；股东们为了维护资本安全和合理分配利润，要求政府给予保障。因而，英国1856年修改的公司法，就是根据这种需求而规定由监事中推选或在外聘请合格的会计师，对公司的财务报表进行审查，向股东大会提出审计报告，以确定帐目有无差错，收支有无弊端，资产是否可靠，盈利是否真实，以及利润的分配是否合理。这是内部审计适应两权分离的形势，在审计人员的地位、审计的范围和内容，以及内部审计在本组织内部的独立性和权威性等方面，都有了很大的发展和提高。当然，在此时期，实行内部审计的企业并不很多，已实行的单位也只是个别的审计人员而无专设的机构，

更欠缺规范化的审计程序和方法，所以直至19世纪末期，内部审计在企业中的地位、力量和作用，远远不如外部审计。

20世纪初期，内部审计有了新的发展。这是与商品经济的发展、产业结构与企业经营机制的变化密切相关的。从19世纪末叶至20世纪初期，涌现出若干新兴的工业部门，建立起前所未有的规模庞大的托拉斯，生产技术发展很快，经营范围迅速扩大。例如，世界上最大的一个企业——美国通用汽车公司，就是在1908年建立的，资本为8000万美元；而到了20年代，资产已增长到5亿美元以上，兼并了大量企业，包括整车制造、零部件生产，以至钢铁、橡胶、油漆、拖拉机等等，单是汽车生产就有18个企业。这样庞大的机构，这样多的生产经营单位，公司的首脑无法经常去检查监督。因而，需有专职的人员代表公司去检查这些部门和分支机构的工作效率、财务状况及其经营成果，贯彻公司的经营决策、目标和方针、政策，于是开始设立内部审计的专职人员和机构。30年代，发生了世界性的经济大危机，这种独立、专职的审计工作更为需要，在美国和西欧的一些企业中逐步建立起了内部审计的机构和人员，开展了内部审计工作。

从这一阶段内部审计的发展情况来看，其机构、任务、范围、程序、方法等项开始定型化，形成一套内部审计制度，值得注意的是：

1. 内部审计的目的，不似过去那样单纯，已经不仅是查错防弊，开始包括对实现公司经营目标，贯彻公司方针、政策，以及对管理效率等方面所进行的评价。

2. 内部审计的报告，也不单纯是提供给代表所有者的董事会，而在更大程度上是对企业的经营者，即经理人员报告审计的结论，提供可靠的信息，为管理服务。

三、现代内部审计的开拓

外部审计从传统审计转变到现代审计，是在20世纪的40年代，它有两个主要的标志：一是审计的方法，从过去的详细审核改变为以评价内部控制系统为基础的抽样检查；二是审计的领域从财务审计扩大到效益审计。现代内部审计的建立，也是在这个时期，并同样具有这两个标志；但是，从内部审计的组织、理论和实务等方面来看，它与20世纪初期的内部审计相比较，已经发生十分明显的变化：

1. 内部审计的理论，是在40年代系统地建立起来的，其中J·B·舍斯顿于1941年在美国出版的《内部审计的基本原理和技术》一书，是总结了内部审计工作的经验而科学地建立内部审计理论体系的开端。

2. 内部审计的组织，在美国和西欧的不少企业中设置了独立机构和专职人员，培育了一批富有经验的内部审计师，1941年在美国建立起“内部审计师协会”。

3. 内部审计的内容，除了传统的财务审计以外，还从健全管理制度，提高工作效率，防止经济损失等方面，逐步开拓了新的审计领域，如对管理制度、经济合同、经营目标的审计等等；在此基础上，建立起以提高企业经济效益为内容的经营审计(Operational Audit)，成为内部审计工作的重点，由此推动了内部审计工作的广泛开展，并在企业中发挥愈来愈大的作用。

现代内部审计以效益审计为重点并非偶然，它是适应社会经济发展的需要而形成的。第二次世界大战以后，世界市场扩大，资本积累加快，生产技术迅速发展，市场竞争更为激烈。这个时期的市场竞争与过去有所不同，不单纯依靠资本多，垄断强，而要靠品种新、质量优、成本低、交货快、服务好来获得优势。其