

JICENGSHENJI
SHIYONGSHOUCE

基层审计实用手册

孟庆环 主编

62

辽宁人民出版社

96
F239-62
6
2

基层审计实用手册

孟庆环 主编



3 0127 0513 7

辽宁人民出版社

1993年·沈阳



C 072151

辽新登字第1号

基层审计实用手册
Jiceng Shenji Shiyong Shouce
孟庆环 主编

辽宁人民出版社出版发行
(沈阳市和平区北一马路108号)

沈阳市第六印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张10.5 字数238,000
印数: 1—3,000

1993年9月第1版 1993年9月第1次印刷

责任编辑: 宋扬华 责任校对: 姚喜荣
封面设计: 杨 勇

ISBN 7-205-02734-9/F·584 定价: 7.00元

谨以此书向
新中国审计诞生十周年献礼

目 录

前言

第一章 县区审计工作概述	1
第一节 县区审计的概念、产生及其重要地位	1
第二节 县区审计的目的、职能作用及分类	7
第三节 县区审计的对象、基本任务及主要职权	18
第四节 县区审计工作的指导思想及原则	19
第五节 县区审计工作的重点	24
第六节 加强和改进县区审计工作	31
第二章 县区审计工作程序和方法	39
第一节 审计准备阶段	39
第二节 审计实施阶段	42
第三节 审计终结阶段	65
第三章 县区审计机关的职权范围和规章制度	70
第一节 县区审计机关的主要任务	70
第二节 县区审计机关的主要职权	71
第三节 各部门职责范围	72
第四节 岗位责任制	78
第五节 岗位责任制考核办法	85
第六节 规章制度	86

第七节	加强审计机关内部建设，理顺和处理好 十个关系	92
第四章	不断完善乡（镇）、街企业审计	95
第一节	乡（镇）、街企业审计的重要 性 和 必 要性	95
第二节	乡（镇）、街企业审计的组织形式	98
第三节	乡（镇）、街企业审计的任务和职权	100
第四节	乡（镇）、街企业审计的工作重点	103
第五节	乡（镇）、街企业承包经营审计	106
第六节	关于加强乡（镇）、街企业审计的几个 问题	112
第七节	乡（镇）、街企业审计典型经验	113
第五章	加强和改进内部审计	125
第一节	建立内部审计的重要 性 和 必 要 性	125
第二节	建立健全内部审计机构，明 确 任 务 和 职权	128
第三节	县区内部审计工作考评办法	131
第四节	提高认识，加强对内部审计工作的领导	138
第五节	城区如何开展内部审计	143
第六节	领导和企业家谈内部审计	160
第六章	巩固和发展县区社会审计	164
第一节	县区审计师事务所业务范围	165
第二节	广泛开展审计咨询服务	166
第三节	岗位责任制	171

第四节	规章制度	173
第五节	注册资金验证工作规程	175
第六节	结合城区特点,开创定点服务	185
第七节	关于县区社会审计队伍建设的思考	188
第八节	县区审计师事务所章程	191
第七章	开展审计调查,强化审计监督	194
第一节	审计调查的重要意义	194
第二节	积极开展审计调查,努力为改革开放和 经济建设服务	197
第三节	加强审计法制建设,依法实施审计监督	205
第四节	坚持对承包租赁企业全过程审计监督	210
第五节	灵活多样地开展定期审计	214
第六节	厂长任期经济责任审计实例	222
第七节	审计调查报告实例	239
第八章	探索审计理论,指导县区审计实践	253
第一节	加强审计理论研究的重要意义	253
第二节	社会主义初级阶段必须加强审计监督	254
第三节	审计监督在依法治区中的地位与作用	258
第四节	关于建立审计责任区的设想	266
第五节	审计实务探讨	268
第六节	加强审计监督 处理好十个关系	274

第九章 审计工作的“三化”建设	277
第一节 审计工作“三化”的概念及相互关系	277
第二节 审计工作“三化”的努力方向	281
第三节 审计工作“三化”的制定原则	283
第四节 审计工作“三化”的建设目标	286
第五节 审计工作者建设“三化”的基本任务	294
第十章 审计工作的“一个基础，两个延伸”	297
第一节 “一个基础，两个延伸”的基本含义与 历史背景	297
第二节 统一对“一个基础，两个延伸”的不同 认识	300
第三节 开展“两个延伸”应该注意的问题	309
第四节 延伸检查和评价内部控制制度	311
第五节 延伸检查和评价经济效益	323

第一章 县区审计工作概述

我国建立县区审计监督制度已经十个年头了。这十年，是艰苦创业的十年，是积极探索的十年，是勇于实践的十年，是开拓进取的十年。经过县区审计工作者的不断努力，取得了令人瞩目的成就——审计队伍在不断地壮大，业务素质在不断地提高，工作条件在不断地改善，审计“三化”建设在不断地加强，有力地促进了经济工作的发展。

但是，由于县区审计工作起步较晚，队伍还很年轻，缺乏对审计工作的深刻理解，尤其缺乏对县区基层审计基础理论知识的掌握以及在新形势下如何开展县区审计工作的认识，还适应不了形势发展的需要。为推动县区审计工作的开展，我们结合县区审计工作的具体实践，在本章中着重介绍县区审计工作的有关基础理论知识和实践，旨在和同志们一道研究探索县区审计工作的特点及其规律，加强县区的审计监督工作，更好地为县区经济建设服务。

第一节 县区审计的概念、产生及其重要地位

一、县区审计概念

县区审计是指在市辖县区人民政府领导下，依法成立的

专门审计机构和人员。依法对本县区的全民所有制企事业单位和部门财务收支活动的真实性、合法性、有效性实行审计监督，用以维护财经法纪，改善经营管理，促进县区经济效益提高的较高层次的经济监督活动。

二、县区审计的产生

（一）法律依据

我国的《宪法》及根据《宪法》制定的《中华人民共和国审计条例》，为县区审计机构的产生提供了法律上的依据。

我国的宪法对我国建立审计机关实行审计监督制度作了明确规定，同时对国家审计机关的性质、任务、职权范围也作了相应规定，它是做好审计监督工作最为重要的依据。

我国宪法规定：“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财政收支进行审计监督。审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其它行政机关、社会团体和个人的干涉。”

同时，还规定：“县级以上地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”为了完成宪法所赋予的光荣而艰巨的任务，根据宪法所制定的审计条例，明确指出了“县级以上地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关分别在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长和上一级审计机关的领导下，组织领导本行政区的审计工作，负责本级审计机关审计范围内的审计事项。”

这样，在全国各个县区设立审计机关就以国家法律形式固定下来。《宪法》和《审计条例》也就成了建立县区审计机关的法律依据，它是以国家规定的方针、政策、财经法规等作为衡量审计对象合法性的标准，是审计工作中借以查明事实真相，判断功过是非，进行评价鉴证并提出检查结果及做出审计结论所遵循的主要依据。

（二）理论依据

社会主义社会的经济理论为县区审计机关的产生和发展提供了理论上的依据。这一理论就是建立社会主义市场经济的理论，就是坚持改革开放的理论，就是建设有中国特色的社会主义的理论。这一理论的实质就是进行经济体制的改革，加速社会主义经济建设。

社会主义市场经济的确立与经济改革是以不同的产权主体为前提的，其全部机制就是以产权主体的产权需求和产权约束为依托，并以市场取向为基础的竞争机制。产权不同于所有权，它是从传统的所有权中分离出来的占有、使用和支配等权利的总称。而产权需求，即效益取得的成功及合理与否，取决于管理者的决策是否得当；同时并加以必要的控制机制，进行产权约束，即实行经常性的审计监督，以保障其国民经济整体的正常运行和健康发展。而各级审计机关作为国民经济中唯一的综合经济监督部门，是社会主义市场经济运行中，必不可缺的重要一环。

这是因为，在我国的生产力与生产关系之间，上层建筑与经济基础之间还存在着许多矛盾，要想让它们的关系相适应，唯一的出路就是改革和建立市场经济体制，其中心任务就是发展生产力，增强企业活力，提高经济效益，这就需要建立一个与社会主义市场经济相适应的宏观控制体系和综合

经济监督制度。这样，建立一个地位超脱的具有较高层次的审计监督制度就势在必行了。由此，县区审计机构便应运而生。

（三）建立县区审计监督制度的必要性

党的十一届三中全会以来，特别是改革开放以来，县区的工作重点已经转移到以经济建设为中心的轨道上来。县区经济形势不断发展，但也存在着一些问题，一手硬一手软的现象较为普遍，财经纪律执行不严，主要表现在以下几个方面：

1. 财经法制观念不强，违反财经纪律行为屡见不鲜。

县区每年都开展税收财务大检查，但违纪行为还是不少。违纪金额之大，违纪手法之巧妙，假销售、假决算等违反财经纪律现象经常发生。建立审计机关能够更好地实施审计监督，严肃财经纪律并且能够促进财政、工商、税务，金融等专业监督机构的作用以及对它们实行再监督。

2. 企业经营管理不善，经济效益不高。

由于一些县区企业竞争意识不强，商品意识不浓，只重生产不重经营，片面追求产值的高低，资金周转不快；有些企业严重亏损，难以维持。唯一的出路就是进行经济体制改革，转换企业经营机制强化管理。通过审计信息的反馈，可以从宏观上促进经济体制改革，加强经济的宏观控制和管理，从微观上促进企业改善经营管理，完善内部控制制度，提高经济效益，促使县区经济的振兴。

3. 在经济领域中，经济犯罪和严重违法违纪现象比较突出。

打击经济领域违法犯罪活动，维护社会主义财经法纪的严肃性，永远是审计机关的一项主要任务。有的企业厂长

(经理)借改革开放之机,为个人捞取好处,损公肥私、中饱私囊、贪污腐化、行贿受贿,影响社会主义经济建设,败坏了党风和社会风气。

从经济领域犯罪的一些大案要案来看,都与财务管理有着重要的关系。所以,加强财务管理,严肃财经法纪,维护国家利益不受侵犯,审计机关肩负着重要的历史使命。

4. 财会人员素质低,财务管理混乱。财会人员素质较低,责任心不强的问题,在县区企业中颇为普遍。使得很多单位财务管理混乱,内控制度不严,有章不循,“跑、冒、滴、漏”现象严重。因此,建立审计机关对各单位可以起到威慑作用,也能促使被审单位加强财会人员的培训,及对财会工作的重视,抑制违纪行为的发生和发展。

由此可见,县区审计的产生并不是偶然的,它是县区经济发展到一定阶段的必然产物,是县区经济发展中不可缺少的经济监督部门,是其它部门所不可代替的。实践证明,县区经济越是发展,越是需要加强审计监督,县区审计也就显得越来越重要了。

三、县区审计工作的地位

县区审计机关是一个综合经济监督部门。随着县区经济的不断发展,审计监督体系也将日臻完善,而且在不断地加强。在县区经济发展中,审计是实行经济体制改革,加强经济宏观调控,贯彻执行对内搞活,对外开放,增强企业活力,促进提高经济效益、巩固社会主义法制所采取的重要手段。对保证和促进县区经济持续、稳定、协调地发展,具有十分重要的意义。

（一）审计工作是加强县区经济调控的重要方面

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。要建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起到基础性作用。就必须加强和改善国家对经济的宏观调控。对于县区来说，亦是如此。要加强和完善宏观上的调控，保证微观上的搞活，就需要通过微观的审计监督，从宏观上反映带有普遍性的问题，才能达到查错防弊，加强宏观控制的目的。

（二）县区审计是推进县区改革的重要保证

随着改革的深化，县区经济正朝着进一步对内搞活，对外开放的方向发展。所有权与经营权的分离，标志着企业自主权不断扩大，分配制度不断改变，使国家、集体、个人利益间发生了很大变化。企业之间，地区和部门之间的联合群体不断增加。本位主义、不顾国家和集体利益的行为屡有发生，严重地干扰了正常的经济秩序。建立审计机关，可以保证国家利益不受损害，维护企业合法权益，保证县区改革的顺利进行。

（三）县区审计是充分利用县区资源，提高经济效益的有效途径

目前，县区经济建设还存在着一定的问题。主要表现在生产、建设、流通领域的经济效益还不高。人力、财力、物力资源浪费严重，资金占用多、周转速度慢、成本消耗高、费用开支大、基建周期长、投资回收迟缓。急需对企事业单位通过审计向效益方面延伸，帮助他们堵塞漏洞，减少损失浪费，挖掘潜力，进一步提高经济效益。

（四）县区审计是维护财经法纪、加强社会主义法制建

设的重要环节

法制是维护社会正常秩序、保证正当利益、巩固经济基础，推动社会主义生产力不断向前发展的可靠保证。严肃财经纪律是维护社会主义经济秩序，保护人民根本利益的需要。在县区经济建设中，还存在着法制观念淡薄、财经纪律松弛、乱挤成本、乱摊费用、截留财政收入等严重违纪现象。针对这些问题，急需开展审计监督，制止不正之风、打击非法行为，加强社会主义法制建设，推动县区生产力的发展，是县区的一项艰巨任务。

（五）县区审计是县区经济监督体系的重要组成部分

在县区经济中，存在着财政、税务、工商、银行、物价、审计等经济监督部门，构成了县区经济监督体系。在企业事业单位中还有会计监督、统计监督等多种业务监督形式。除审计监督外，其它如财政、银行、税务等都属于专业性监督。审计作为上层建筑，是建立在一定经济基础之上的综合经济监督部门。虽然它不直接对宏观经济进行调控，但却对微观经济进行监督。包括对财政、税收、银行等专业监督部门的再监督。从这方面讲，审计属于较高层次的监督，在县区经济监督体系中起着重要的作用。

第二节 县区审计的目的、职能 作用及分类

一、县区审计的目的

县区审计工作的目的，主要是通过依法对被审单位财政财务收支及其经济活动的真实性、合规性、合法性、效益性

的检查评价，监督其是否履行经济责任，纠正错误，以达到严肃财经法纪，加强县区宏观管理和控制，提高经济效益的目的，保证县区经济健康地向前发展。

二、县区审计的职能

通常讲，审计的职能是审计本身所具有的功能，是审计的本质属性。它不以人们的意志为转移，是客观存在的，是审计固有的潜在功能。

目前，在审计理论界，人们对审计职能的认识还未能统一，众说纷纭，看法不一。有一种职能说，也有两种职能说，还有多种职能说，对于县区审计职能也是如此。通过几年来的审计工作实践，我们认为，审计机关既然是经济监督机关，那么它的最基本职能应该说是监督，而其他职能则是由监督职能派生的。因此，县区审计职能可分为基本职能和一般职能两种。

（一）县区审计的基本职能

县区审计的基本职能是监督职能。监督就是监察和督促。审计监督是属于经济监督范畴，是指监督被审单位的全部经济活动或者某一特定方面的经济活动，在正常轨道上运行，实现县区审计监督职能，必须有三方面做保证：

1. 审计机关必须有独立的地位；
2. 审计机关必须是一个拥有权力的机关；
3. 审计监督要有严格的是非标准，不偏不倚，客观公正和相对超脱的地位。

（二）县、区审计的一般职能

县区审计的一般职能主要包括维护职能、管理职能、评价职能、公证职能、服务职能五种。

1. 维护职能

维护国家和集体财产的安全完整，不受任何单位和个人的侵犯；严格遵纪守法，同一切违反财经纪律的行为作坚决斗争。在《审计条例》里，规定了审计机关的一定处理权，用以维护国家法令、法规的严肃性。如第十六条规定：“责令纠正违反国家规定的收支；责令退还或者没收非法所得；收缴侵占的国家资产；对违反规定使用财政拨款或者银行贷款、严重危害国家利益的被审计单位，作出停止财政拨款或者停止银行贷款的规定；被审计单位拒不缴纳应缴的违法款项、罚款的，审计机关可以通知银行扣缴。”还有制止“三滥”行为保护企业合法权益等，这些都是审计维护职能的具体体现。

2. 管理职能

县区审计的管理职能是针对县区审计在经济活动中所发挥的一定作用而言的。一般说来，管理职能多数反映在内部审计之中。内部审计机构是一个单位的职能部门，在企业主要负责人的领导下，起着耳目、助手、参谋的作用，是企业领导人手臂的延伸。

不论如何，内审活动的开展，组织与实施都是贯穿在企业经营管理中的。它也是在参与管理中逐步完成自己的使命的。参与经济决策及内部控制制度的建立，提出审计改进意见等。从某种意义上讲，这就是审计的管理职能。审计如果不能在促进经济改革、改善经营管理中发挥其作用，那么，作为内部审计，也就没有什么存在价值可言了。

3. 公证职能

亦称鉴证职能。是指审计机构对被审单位的财务报表及通过财务报表等资料所反映的经济活动的真实性，合理性、