

姚梅炎 主编
庄俊鸿

投资审计

原理与实务



中国财政经济出版社

前 言

审计，是一门重要的管理科学。在加快改革、开放步伐和贯彻十四大精神的新形势下，作为现代化管理重要内容的审计，已越来越显示出其特殊重要的作用。我国的投资审计工作，由于广大审计人员的积极努力，无论是审计理论研究还是投资审计工作实践，都取得了显著的成绩。它对于强化投资管理，维护国家财经法纪，改善投资管理和施工企业经营管理，提高投资效益，促进国民经济发展起到良好的作用。

为了加强投资管理，提高投资效益，增强施工企业活力，满足当前审计工作和财经院校的教学需要，我们编写了这本《投资审计原理与实务》。

本书力求以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，坚持四项基本原则，坚持理论联系实际的原则，紧密结合我国全面深化改革的实际，认真总结我国投资审计工作的实践经验，并借鉴国外审计工作方法，进一步探索和健全我国投资审计监督体系。

本书对审计的基本理论、基本方法和各种审计实务作了比较系统、全面的阐述。全书分为审计学基础、投资审计、施工企业审计三部分，共21章，内容丰富、新颖，涉及面广，有一定的深度，具有理论性、科学性、知识性、实用性、通俗可读性的特点。可供审计、计划、基本建设管理、建筑、财政、税务、建设银行、投资银行、建设单位和施工企业的干部学习和财经院校教学参考。

本书的第一、十七、十八、十九章由姚梅炎同志编写，第二、三、四、五、六章由庄俊鸿同志编写，第七、八、九、十、十一章由江连国同志编写，第十二章由刘金凤同志编写，第十

三、十四、十五、十六章由刘瑞波同志编写，第二十章由刘克非同志编写，第二十一章由尚文菊同志编写。

本书由姚梅炎、庄俊鸿同志主编，江连国同志 副 主 编。最后，由姚梅炎同志对全书进行总纂。

由于投资审计是一门初创学科，尚属探索阶段，加之我们水平所限，书中难免有不少缺点和错误，敬请读者批评指正。

编者

1992年11月于北京

目 录

第一篇 审计学基础

第一章 审计的概念、职能和任务	(1)
第一节 审计的产生和发展	(1)
第二节 审计的概念	(10)
第三节 审计的特点	(12)
第四节 审计的对象	(15)
第五节 审计的职能	(16)
第六节 审计的任务	(18)
第二章 审计的分类、组织、方法和程序	(22)
第一节 审计的分类	(22)
第二节 审计机构	(26)
第三节 审计人员的基本条件和守则	(30)
第四节 审计的方法	(33)
第五节 审计的程序	(39)
第三章 审计证据和审计标准	(46)
第一节 审计证据	(46)
第二节 审计标准	(54)
第四章 内部控制制度	(59)
第一节 内部控制制度的意义	(59)
第二节 内部控制制度的内容	(62)
第三节 内部控制制度的评价	(67)
第五章 内部审计	(71)
第一节 内部审计的概念和特点	(71)

第二节	内部审计的作用	(74)
第三节	内部审计工作的组织原则	(76)
第四节	内部审计的一般方法	(79)
第六章	审计报告和审计档案	(82)
第一节	审计报告的意义和作用	(82)
第二节	撰写审计报告的准备工作和要求	(85)
第三节	审计报告的形式	(88)
第四节	审计档案	(92)

第二篇 投资审计

第七章	投资审计概述	(97)
第一节	投资审计的概念	(97)
第二节	投资审计的内容	(100)
第八章	宏观投资审计	(108)
第一节	宏观投资审计的意义	(108)
第二节	国家投资计划的审计	(110)
第三节	地区、部门投资计划的审计	(116)
第四节	对财政(金融)投资预算的审计	(122)
第九章	前期审计	(129)
第一节	前期审计的意义和内容	(129)
第二节	建设项目可行性研究的审计	(133)
第三节	建设项目设计任务书的审计	(139)
第十章	建设项目概、预算的审计	(149)
第一节	建设项目概、预算审计的意义和方法	(149)
第二节	建设项目概算的审计	(155)
第三节	施工图预算的审计	(161)
第十一章	建设项目资金来源审计	(167)
第一节	建设项目资金来源审计的意义	(167)

第二节	基本建设预算拨款和“拨改贷”的审计	(168)
第三节	自筹资金来源的审计	(179)
第四节	基本建设投资借款的审计	(190)
第五节	其他借款的审计	(193)
第十二章	建设项目资金使用的审计	(199)
第一节	设备采购的审计	(199)
第二节	建筑安装工程投资的审计	(202)
第三节	设备投资的审计	(205)
第四节	待摊投资的审计	(208)
第五节	其他投资的审计	(215)
第六节	应核销基建支出的审计	(216)
第七节	转出投资和基建收入的审计	(221)
第十三章	投资完成的审计	(226)
第一节	交付使用财产的审计	(226)
第二节	应核销其他支出的审计	(230)
第三节	资金转销的审计	(232)
第十四章	建设单位会计报表的审计	(236)
第一节	资金平衡表的审计	(236)
第二节	基建投资表的审计	(244)
第三节	其他会计报表的审计	(246)
第十五章	建设项目竣工决算的审计	(250)
第一节	竣工决算审计的意义	(250)
第二节	竣工决算审计的方法	(251)
第十六章	投资效益的审计	(256)
第一节	投资效益审计的意义	(256)
第二节	投资效益审计的方法	(259)

第三篇 施工企业审计

第十七章 施工企业审计概述	(268)
第一节 施工企业审计的特点	(268)
第二节 施工企业审计的内容	(269)
第三节 施工企业审计的任务	(271)
第十八章 施工经营管理的审计	(274)
第一节 企业经营决策的审计	(274)
第二节 工程承包的审计	(276)
第三节 施工管理的审计	(283)
第四节 材料管理的审计	(293)
第五节 机械设备管理的审计	(306)
第六节 劳动工资管理的审计	(310)
第十九章 施工企业财务审计	(324)
第一节 固定资产的审计	(324)
第二节 流动资金的审计	(333)
第三节 职工福利费和临时设施费的审计	(347)
第四节 工程成本的审计	(350)
第五节 利润的审计	(362)
第六节 纳税的审计	(369)
第七节 施工企业会计报表的审计	(383)
第二十章 施工企业承包经营责任的审计	(397)
第一节 承包经营责任审计	(397)
第二节 经理离任经济责任审计	(404)
第二十一章 施工企业经济效益的审计	(408)
第一节 经济效益审计的意义	(408)
第二节 施工企业经济效益审计的特点	(410)
第三节 施工企业经济效益审计的方法	(413)

第一篇 审计学基础

第一章 审计的概念、职能和任务

第一节 审计的产生和发展

一、我国审计的产生和发展

审计，是社会生产发展的产物。审计的历史，源远流长。我国是世界上最早开展审计工作的国家之一。早在西周（公元前11世纪——前771年），国家专门设有“宰夫”官职，由周王授权，负责政府的审计监督。《周礼》中记载：“宰夫之职，掌治法以考百官府、郡都、县、鄙之治，乘其财用之出入”，“凡失财，用物辟名者，以官刑诏冢宰而诛之”^①。宰夫的主要职权是审查中央官员的收支行为和各单位财政收支，检查、考核中央和地方政府工作，并根据政绩的得失给予奖惩废置。

除了宰夫负责审计工作外，在天官之下设有“司会”官职，负责政府的岁入、岁出的汇总，并兼管部分审计监督工作。在《周礼》中就有“以参互考日成，以月要考月成，以岁会考岁成”^②的记载。司会是根据月要（月度会计报告）和岁会（年度

① 见《周礼·天官·宰夫》。

② 见《周礼·天官·司会》。

会计报告)考核官员政绩的财政监察制度。

从司会与宰夫的职掌来看,二者都是行使经济监督,具有审计的性质。它们从事的工作既有联系,又有各自的重点。宰夫侧重于审查各级财政收支的合法性、合规性,对违法的,要依法处理;对于“失财”和“用物辟名”的,要按国法由天子颁诏给冢宰予以惩罚。司会则侧重于官府的收入监督,考核财政收支的正确性、合理性。由此可见,西周就有专设的审计机构,是我国独立进行审计工作的开端。不过宰夫是下大夫,官职较低,因而不能充分发挥审计监督的作用。

到了秦代,秦始皇为了加强他的统治,非常重视政治经济的监察工作,专门设置御史大夫,掌管监察全国的民政、财政以及财产物资的审计事项。御史大夫的地位比西周的宰夫要高得多。御史大夫与丞相、太尉并立,称为“三公”,直接对皇帝负责,全国的财政收支、税收、各种使用标准,都要报给御史大夫审查。根据秦墓竹简记载,若发现主管钱物的官啬夫所管帐目错误和财物毁损的,要视其错误情况和损失程度予以罚款或处分。从这里可以看出,御史大夫的地位比西周的宰夫要高得多,随着其地位的提高,审计的权威性也大为提高。

汉承秦制,在中央也设有御史大夫,行使政治经济财政大权,并兼管上计之事。汉宣帝曾专门下诏书,“御史察计簿,疑非实者,案之,使真伪毋相乱”^①,明确御史的职责要查帐,如发现帐簿不真实,要立案审查,以辨别其真假。上计制度是战国时期沿袭下来的一项制度。据《辞源》解:“战国、秦汉时,年终,地方官本人或遣吏至京上计簿,将全国人口、钱、粮、盗贼、狱讼等事报告朝廷。”意即每年年终诸郡县地方官员诣京呈报上计报告,将其所辖地区的政治经济情况向上报告。每年全国

^① 见《汉书·宣帝纪》。

上计时，形式十分隆重，由丞相或御史大夫主持仪式，皇帝亲自接受地方官吏呈上的帐册。皇帝接受上计簿后，一般不予审理，仅予以归档了事。全国地方政府也实行上计制度。当时，地方财政机构分为郡、县、亭、乡四级，在郡一级机构中，设有监御史，管理一郡的监察工作。每年各郡由郡太守或上计官员主持召开上计会议，审理全郡各县一年来的财政收支等情况，并根据中央规定部署下一年度的工作。

秦汉时期，由御史大夫自上而下进行的御史监察制度，以及诸郡县自下而上进行的上计制度，形成了一个上下贯通的由中央控制全国的监察系统，使我国的审计工作开始进入了发展时期。

隋朝，在中央设尚书省，置尚书令，行使宰相职权，总揽国政。尚书省下设吏部、礼部、兵部、都官、度支、工部共六部，分管全国政务。其中都官一部为司法机构，设都官尚书，掌国家法令，并兼掌财政经济监察大权。都官之下设比部，为专司监察审理事务的审计监督机构。后改都官为刑部，而比部仍属其所辖。

唐沿隋制，在尚书省下仍设六部，在刑部中设比部，作为审计机构。同时，在中央设御史台，专司监察、弹劾之事。如发生贪盗不法等重大案件，经比部勾覆审查后上报御史台，由御史台上奏弹劾，依照邦国刑典加以惩处。

从上述可见，隋唐以来，我国的皇家审计有了专设的独立机构，并把比部置于执行司法职能的刑部之下，从而提高了审计的地位和作用。加以唐时御史监察制度更趋完善，使审计工作与监察工作相结合，因而到了隋唐时期，我国的皇家审计进入了一个日臻完备的阶段。

宋代初期，设户部、度支、盐铁三司使，负责主管全国钱粮、财赋等工作。在三司内设都磨勘司，“掌勾覆三部帐籍，以

验出入之数”^①，使审计置于三司之内，取消了唐时的比部，因而削弱了审计工作，与以前各朝代相比，明显地看出审计地位的下降。到了宋太宗淳化三年（公元992年），采用樊知古的奏议，朝廷专门设置了“审计院”，负责审查有关案牍、稽核出纳。这是我国历史上第一个以“审计”命名的政府机构。公元1080年，宋神宗元丰三年，改革官制，在太府寺的粮料院内也设有“审计司”，专管发放粮料的审计工作。在地方也设有审计机构，如湖广、四川等地都设有审计院，负责检查储积和帐簿，进行就地审核和稽察。由此可见，我国早在900多年以前就有国家审计机构，是世界上最早开始使用“审计”这一用语的国家。

元代时期，在户部内设置审计机构，职掌审查稽核工作。据《明会典》记载：“洪武间凡天下衙门收用钱粮，一年一报，另将当年已知，现在及天下放支该用数目，开报户部稽核”。对于财物监督，则由皇帝临时指派御史来执行。永乐年间（1403—1425年），曾派遣官吏审核天下库藏出纳，穆宗（1567—1573年在位）执政时，派人普查天下军需的剩余，并颁行国计簿式于天下。

明代，对审计工作很不重视，甚至取消了专门的审计机构，审计监督不力，贪污舞弊的很多。在洪武18年（1385年），户部出了一桩大贪污案，有一个名叫郭恒的贪官，在江苏征粮450万石，竟被贪污190万石，后来破了案，皇帝朱元璋很生气，一次杀了3万多人。但是朱元璋认为出现大贪污的原因是由于比部未起作用造成的，于是取消了比部，把审计工作划归户部兼管。由于没有专设的独立审计机构，大大削弱了审计工作，贪污舞弊成风。

清代初期，大体与明代相似，没有专门的审计机构，审计监

① 《宋史·职官志》。

督不力。从皇宫到全国各地都有贪污现象。1906年，清朝政府为了整顿经济秩序，加强审计监督，成立了审计院。审计院的职权，主要负责审查京外（即中央和地方）各衙门支出项目的报销。对于各项报销数额真实正确的，准予核销，并发给核准执照；如果各项报销数额发现有重复、谬误及可疑情节者，应限期该衙门查明情况予以更正；如果该衙门收支官员所做的更正，仍有弄虚作假的，应根据情况轻重进行惩处。但是，由于清政府腐败无能，内外交困，贪污盛行，尽管制订了新的审计制度，也难以实行。

1912年，建立中华民国。北洋军阀控制下的北京政府，在“国务院”下曾设“中央审计处”，各省设“审计分处”，并公布了《审计处暂行规定》和《审计条例》等法规，授权审计机关对国家岁入岁出、地方行政官署财政收支，以及国债、国家财产收支等进行审查。1914年，改审计处为“审计院”，同年10月3日公布了《审计法》和《审计法实施规则》。规定审计院的主要职责是审查国家岁入、岁出的总决算以及各个机关的收支决算。

国民党政府根据孙中山先生的三民主义理论，设立司法、立法、行政、考试、监察五院，建立了专司监督、弹劾职能的独立监察机关，并于1913年改审计院为审计部，直属监察院，从而将审计机构置于监察系统。审计部下面设审计室，独立行使审计监督权；在各省（市）设审计处，受审计部领导，不能按行政区域划分的企业事业单位，则根据需要与可能设立审计办事处，分别对中央和地方各级行政机关以及企事业单位的财政、财务收支进行审计监督。它的特点是：审计机关独立于行政、立法、司法、考试院之外，审计工作的重点是事后审计，监督财政收支的合法性。对行政、事业机关一般实行送达审计，送审单位应按月将会计报表及其原始凭证送审计机关审查；对企业单位则实行就地审计。

民国初年，我国出现了民间审计，他们是以查帐为职业的会

计师。他们受各方面的委托，办理审计、会计、财务、商务、信托等事项，或担任咨询工作。1918年（民国七年），农商部颁布了《会计师章程》，这是我国最早的会计师法规。1921年，上海成立了会计师事务所，1925年又成立了会计师公会，以后平、津、武汉、山东、广东、南京等地相继成立了会计师公会。1927年、1929年、1930年、1935年，国民党政府曾先后四次颁布或修改会计师条例。从会计师条例中，可以看出对会计师的职务、资格、职业道德作了比较具体的规定。如职务方面规定：“会计师受公务机关之命令或当事人之委托，办理关于会计之组织、管理、稽核、调查、整理、清算、证明及鉴定等各项事务”，“会计师得代办纳税及登记事务并得代撰关于会计及商务各种文件。”

从上述情况可以看出，民国时期，从1914年（民国三年）公布第一个审计法，到1938年重新修订，以后又几经补充修改，审计制度日臻完备，但由于当时国民党政府政治腐败，虽有审计，实际上并未起到应有的经济监督作用。

革命根据地的审计工作，主要是在战争环境中进行的。审计的目的就是“节约每一个铜板为着战争和革命事业”。审计的重点，是审查各项开支是否节约，有无浪费现象。早在第二次国内革命战争时期，中华苏维埃共和国就设立了中央审计委员会，负责审查国家的岁入和岁出，监督国家预算的执行，领导地方审计委员会的工作。省和直属市分设审计委员会，负责审查省、市的财政收支。

抗日战争时期，因抗日战争环境特殊，各边区政府因地制宜地建立了各种形式的审计机构。例如，陕甘宁边区政府设立审计处，负责审查边区政府的预决算和公营事业的收支事项，各县政府在县长领导下设有审计员，负责审查征粮、金库收付和县经费预决算等事项；晋察冀边区行政委员会则规定由财政处掌管财政审

计事项。

第三次国内革命战争时期，各解放区政府的审计工作，基本上是由财政部门兼管。例如，1948年10月，华北人民政府规定的财政部门的职权中，就有“在预算的范围内，收支之审核事项”的规定；1949年6月，河北省人民政府也规定，财政厅的职权包括“编制预算、决算及至预算范围内收支之审计事项”。

中华人民共和国成立后，一直至80年代初期，我国没有设立独立的审计机构。对财政经济的监督，是由财政、银行、税务等部门通过其本身的业务来进行的。为了实行财政监督，在中央财政部分设立财政监察司，省、市、自治区财政厅（局）设立财政监察处，专区设立财政监督科，县（市）财政科设立财政监督股或财政监察员，分别对各级政府各部门及其所属单位的财政工作进行检查监督。对国营企业实行财政驻厂员制度，直接对大型国营企业的利润和税金的解缴进行监督。对于财政拨款、信贷和资金的使用，则由专业银行进行监督。例如，1954年，国家设立了中国人民建设银行，负责基本建设拨款、资金使用的管理和监督；1955年，设立中国农业银行，负责农村水利基本建设拨款、支援农业拨款、资金使用的管理和监督；对工商等企业的现金、结算、信贷业务，则由中国人民银行（现由工商银行）进行全面管理和监督。这些经济监督工作，对于加强经济管理，促进计划的完成，增产节约，增收节支，减少浪费，维护财经纪律等方面起到积极作用，并为我国建立具有中国特色社会主义的审计理论和审计制度，积累了丰富的经验。但是，长期以来，在经济工作中受到“左”的影响，大大地削弱了经济监督工作。在“文化大革命”期间，各项经济监督制度都被废除殆尽。

党的十一届三中全会以后，为了克服经济管理中的混乱现象，提高经济效益，财政、税务、银行部门加强了检查监督工作。1982年12月4日，第五届全国人民代表大会第五次会议上通

过了《中华人民共和国宪法》。在宪法中规定“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，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”。在国家根本大法中，具体规定设立国家审计组织，赋予审计人员极大的监督权限，这是具有深远意义的重大决策，是加强财政经济管理的一项重要措施。1983年9月，根据宪法规定，国务院成立审计署，各省、自治区、直辖市和地、县人民政府也相继成立审计局，审计队伍不断壮大和发展。

1985年8月，国务院颁发了《国务院关于审计工作的暂行规定》，同年10月发布了《审计署关于内部审计工作的若干规定》。1988年10月国务院又发布了《中华人民共和国审计条例》。该条例规定，审计机关依照国家法律、法规和政策的规定，进行审计监督。审计机关的主要任务是对本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、全民所有制企业事业单位及其他有国家资产单位的财政、财务收支的真实、合法、效益，进行审计监督。

《中华人民共和国审计条例》对审计机关的设置、审计机关的职责、审计工作程序、内部审计、社会审计、法律责任等问题，都作了具体规定。

随着我国经济体制改革深化发展，审计工作必将有进一步的发展，开创审计工作的新局面。它在加强宏观控制和微观控制、严格财政法纪和提高经济效益等方面将发挥更大的作用。

二、国外审计的发展

在国外，审计的历史，也是源远流长。根据历史文献记载，早在奴隶制度下的古埃及、古罗马和古希腊时代，就出现了对掌

管国家财物和赋税的官吏进行审查考核这一具有审计性质的经济监督工作。在历代封建王朝中，也设有审计机构和人员，对国家的财政收支进行监督。例如，公元前19世纪至前16世纪，古巴比伦王国为了保证财政收入，对税收进行审查。公元5年，罗马的奥古斯塔皇帝曾派官员到各地审查帐目。中世纪，英国诺曼王朝建立了比较完善的王室财政制度，审计的主要职能是检查帐目，防错查弊，保护王室财产的完整和安全。到了13世纪，英国伦敦有了市政审计，审计工作有了进一步的发展。

17世纪末，苏格兰出现了第一部法律，规定城镇的某些官员不得担任审计师职务，这是西方国家第一次提出了审计独立性的重要原则，也是审计工作重大发展的标志。

在西方，由职业会计师进行的民间审计，随着资本主义商品经济的兴起得到了迅速的发展，民间审计也随之发展。据会计史记载，约翰·瓦特森就是苏格兰最早的一位职业会计师。苏格兰从1773年到1805年，会计师从7人增加到17人。这可以说是民间审计的开端。19世纪后期，由于工商业迅速发展，股份联合公司大量出现。公司股东为了保护本身的利益，需要聘请会计专家对公司的帐目进行审核，查实公司的经营情况和利润数额，这就形成了注册师会计制度。

20世纪初期，美国的短期信用发达，企业多从银行贷款，以解决资金周转的临时需要。银行为了保障贷款按时收回，维护切身利益，需要对申请贷款企业的资产负债表进行分析，以判断企业有无偿债能力，作为是否给予贷款的依据。为此，银行特别注意企业编报的资产负债表是否真实可靠。凡资产负债表经由职业会计师审查证明的企业，将取得银行的信任，并给予优惠的贷款条件。

第二次世界大战后，随着资本主义经济的发展，竞争更加剧烈。为了在竞争中求生存，企业都十分重视加强内部的经济监督

和控制，审计工作有了新的发展，即突破了由外部审计人员进行事后查帐的传统模式，逐渐开展了内部审计工作，并于40年代初期成立了内部审计师协会。

目前，世界上已有150多个国家建立了审计机构，审计人员很多，审计范围和审计内容都有很大的发展。各国审计机构的特点，绝大多数都独立设置，并由议会直接领导。如美国的总审计局、法国的帐目法庭、西班牙的审计法庭等，都是由议会领导。由政府领导或财政部领导的审计机构，为数不多。

为了促进各国审计工作的发展，审计工作者于1953年成立了“最高审计机关国际组织”。它是在联合国经济理事会下设立的非政府间的组织。联合国组织及其任何一个专门机构中的所有成员国的最高审计组织，均可参加。1968年，在日本东京举行了第四届最高审计机关国际组织大会，会上批准将常设秘书处总部设在奥地利，现有会员150多个，我国审计机构1982年成为该组织的成员。

最高审计机关国际组织的宗旨是“经验分享，全球共惠”。通过交流各国政府审计工作经验，来加强审计工作。它每3年召开一次国际会议，依次在各大洲轮流举行。最高审计机关国际组织下设有四个区域性分支机构，即最高审计机关亚洲组织、最高审计机关阿拉伯国家组织、最高审计机关非洲组织和最高审计机关拉丁美洲组织。通过这些组织，加强各国审计组织的联系，更好地开展审计活动。

第二节 审计的概念

什么是“审计”，有不同的表述方法，在国际上也有争论。据《新华字典》的解释，“审”是详细、周密、仔细思考，反复分析、推究，如审查、审核。“计”是核算。简言之，所谓“审