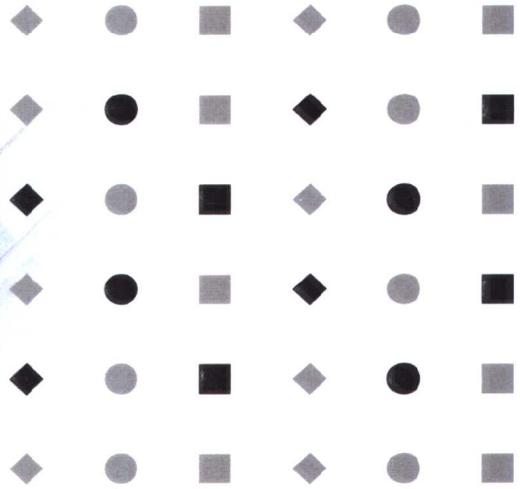


企业监督导论

QI YE JIAN DU DAO LUN

舒 航 ● 著



中国财政经济出版社

.....

企业监督导论

.....

舒 航著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业监督导论/舒航著. —北京：中国财政经济出版社，2003.5

ISBN 7-5005-6501-1

I . 企… II . 舒… III . 企业管理 - 研究 IV . F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 029691 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph @ drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 26.25 印张 462 000 字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月北京第 1 次印刷

印数：1—3 000 定价：40.00 元

ISBN 7-5005-6501-1/F·5672

(图书出现印装问题，本社负责调换)

作者简介

舒航，1961年3月生，贵州金沙人。1984年毕业于昆明理工大学，1992年在北京科技大学获博士学位，1992—1994年在中国矿业大学做博士后研究并评为副教授。先后在冶金工业部矿山司、国家计委科技司工作。1998年任国务院稽察特派员助理及中共中央企业工作委员会国有企业监事会专职监事至今。曾兼任中国矿业协会矿业经济委员会副秘书长，中国区域经济协会区域资源委员会副主任委员，中国地质学会青年工作委员会副主任委员，中国金属学会冶金地质青年工作委员会副主任委员，北京大学兼职教授。出版有《矿区经济评价》、《矿产经济理论与实践》、《矿业经济分析数学方法》、《矿床品位指标优化》、《矿石质量均衡与控制》等专编著8部，发表论文100余篇。多项科研成果获奖。两次获中国地质学会青年科技奖（银锤奖、金锤奖）、第五届中国青年科技奖。

前 言

1998年初，党中央、国务院决定试行稽察特派员制度，掀开了国有企业监管方式改革的新篇章。经过一年多的探索，在借鉴国外先进监管经验和总结稽察特派员工作实践的基础上，1999年底中央又决定将稽察特派员制度转变并过渡到监事会制度。经过5年来的摸索与实践，我国国有企业监管制度及监管方式逐渐走向成熟，取得了丰硕成果，令世人瞩目。

中国国有企业规模庞大，在国民经济中的主导地位和作用十分突出，因而对其施行有效监督管理意义重大。富有中国特色的稽察特派员制度暨监事会制度的建立，适应了社会主义市场经济体制的根本要求，符合国有企业改革的前进方向，为推动企业规范经营、提高管理水平、防止国有资产流失发挥了重要作用。作为创新国有企业监管制度的亲历者和参与实践者，出于对国有企业监管事业的热爱，对祖国经济建设体制改革的关心，对中华民族未来更加昌盛繁荣，带着良好的愿望和激情编纂了此书。

国有企业监督管理是一个既古老而又年轻的命题，历来引人注目。但遗憾的是，迄今为止国内外对企业监督理论、监督方法、监督实务的探索与研究仅限于局部的或侧重于某一方面的内容，全面、深入、系统的研究著作尚未见到。基于此，作者根据几年来的工作实践及思考所得，在充分吸收前人成果和分析探究的基础上，撰写了此书并命名《企业监督导论》，希望它的出版能够起到抛砖引玉的作用。

本书共分十章。第一章为引论。主要考证了企业监督制度的起源及演进，引介了西方国家国有企业的监管制度及方式方法，回顾了我国国有企业形成、发展、改革的历程及监督管理存在的不足，在借鉴西方先进监管经验的基础上，对国有企业监管模式进行了探索与展望。第二章为企业监督理论。主要论述了企业监督法理与法律依据，探讨了企业监督理论的架构及理论体系、监督分类与监督模式，分析了激励约束机制与实现方式，引介了与企业监督密切相关的基本理论。第三章为企业监督方法。探讨了企业监督的组织形式，不同企业类型的监督方式，并以典型国有企业为依据，总结了监督检查的实施程序及具体方法。第四

章至第六章为企业经营监督，将其划分为财务监督、行为监督和效能监督三个单元，分别探讨了企业监督检查的具体内容、关注重点及方法技巧。第七章为企业监督工具。引介了各种工具的性质及特点，在分析它们之间相互关系的基础上，探索了各种监督工具的具体应用。第八章为企业经营绩效评价。在给出绩效评价原则、评价指标及评价方法的基础上，提出了企业经营绩效评价体系的设计思路及实现过程，探讨了企业经营管理者业绩评价的指标要素及评价方法。第九章为企业监督信息化，在引介信息技术、信息化概念及发展历程、开发应用状况的基础上，探讨了企业监督信息化的主要内容及实现的可能性，提出了构建国有企业监督控制网的基本设想。第十章为企业监督质量与监督风险。总结了企业监督检查成果的内涵，监督检查质量的评估指标、评价方法及评价结果的应用，对监督风险形成机理及风险控制要素进行了分析探讨。

从以上内容可以看出，本书重在企业监督理论与监督方法的理性论述，对实地监督检查与操作实务、重点应关注内容亦有所探索，对监督实践过程中存在的问题与需要进一步改进的事项也进行了分析思考，适于国有资产监督管理部门、企业监督专职工作者、企业高层管理人员、注册会计师、资产评估师及高等院校经济、管理、财会、审计等相关专业师生参考。

限于时间及知识水平，书中许多问题论述深度不足，一些认识及观点也只是探索性的，存在疏漏甚至谬误在所难免，作者期待惠阅本书的读者不吝赐正。

作 者

2003年2月25日

目 录

第一章 引 论	.....	( 1)
第一节 企业监督活动的产生及演进	.....	( 1)
第二节 国有企业的形成与发展	.....	( 9)
第三节 国有企业的监督管理	.....	( 19)
第四节 国有企业监督的任务和目标	.....	( 33)
第五节 国有资产管理体制的改革与创新	.....	( 37)
第二章 企业监督理论	.....	( 48)
第一节 企业监督法理与法律依据	.....	( 48)
第二节 企业监督理论体系	.....	( 59)
第三节 企业监督分类与监督模式	.....	( 66)
第四节 企业激励约束机理	.....	( 74)
第五节 企业监督理论基础	.....	( 92)
第三章 企业监督方法	.....	(108)
第一节 企业监督的组织形式	.....	(108)
第二节 企业监督工作方式	.....	(112)
第三节 企业监督实施程序	.....	(122)
第四节 企业监督检查技术	.....	(134)
第四章 企业经营监督 (I): 财务监督	.....	(146)
第一节 现金与银行存款监督	.....	(146)
第二节 购销与资金往来监督	.....	(150)
第三节 投资与投资收益监督	.....	(162)
第四节 折旧与固定资产监督	.....	(166)
第五节 摊销与无形资产监督	.....	(171)
第六节 存货与流动资产监督	.....	(177)
第七节 负债与资金筹措监督	.....	(179)
第八节 资产与所有者权益监督	.....	(184)

第九节	损益与成本费用监督	(191)
第五章	企业经营监督(Ⅱ): 行为监督	(202)
第一节	企业改组改制监督	(202)
第二节	企业兼并与收购监督	(205)
第三节	基本建设与技改工程监督	(211)
第四节	企业融资与租赁监督	(214)
第五节	固定资产与重要生产资料采购监督	(221)
第六节	清产核资与财产处置监督	(224)
第七节	技术开发与产权转让监督	(230)
第八节	对外经济技术合作监督	(234)
第六章	企业经营监督(Ⅲ): 效能监督	(242)
第一节	经济效益基础分析	(242)
第二节	资金利用效率监督	(250)
第三节	生产经营效益监督	(254)
第四节	资源利用效果监督	(261)
第五节	生存发展能力监督	(269)
第六节	管理效能监督	(275)
第七章	企业监督工具	(282)
第一节	几种常用的监督工具	(282)
第二节	特殊监督工具	(309)
第三节	监督工具的应用	(325)
第八章	企业经营绩效评价	(334)
第一节	经营绩效评价原则	(334)
第二节	经营绩效评价指标	(335)
第三节	经营绩效评价方法	(338)
第四节	企业经营绩效评价系统	(342)
第五节	企业经营管理者业绩评价	(345)
第九章	企业监督信息化	(350)
第一节	信息技术的发展	(350)
第二节	企业信息化	(352)
第三节	企业监督信息化	(363)
第四节	企业监督控制网	(371)

第十章 企业监督质量与监督风险	(378)
第一节 企业监督检查成果	(378)
第二节 企业监督检查质量评价	(380)
第三节 企业监督检查质量评价结果的应用	(384)
第四节 企业监督风险	(385)
主要参考文献	(391)
附录 1 国务院稽察特派员条例	(396)
附录 2 国有企业监事会暂行条例	(401)
后记	(406)

第一章 引 论

企业，物质资料的消耗者，社会财富的创造者。

按经济学定义，企业是指市场经济中商业组织的基本单位，它通过融合生产要素、承担风险以及有计划、有系统、有组织地经营来达到创造利润的目的。从广义角度看，企业泛指所有提供产品或社会服务的事业。从狭义角度看，企业仅指工业及商业组织。企业的范围包括自然资源的开发以及满足人类最终消费需要的所有生产、流通、分配及其相关的活动。

国有企业是国家通过直接参与微观经济活动而对国民经济实施直接干预的一种特殊工具。它是由政府投资或凭权力夺取设立的特殊经济组织。国有企业的存在和发展，不仅为私人资本和国民经济的长期发展创造了有利条件，而且成为实现政府战略目标、施行宏观经济调控和加强对外竞争的有力手段。

第一节 企业监督活动的产生及演进

企业监督理念是随着社会生产力进步和经营权与所有权分离而逐渐产生的，伴随着管理科学的发展而共同进步的。企业监督与企业管理是一个矛盾的两个方面，目标都是为促进企业提高经营效益，资本保值增值，获取最大利润。

一、企业管理理论的发展历程

自资本主义产业革命以来，人类社会已经历了 200 多年的工业化发展过程。在这漫长的历史岁月中，可以认为是资本主义工业化生产方式的变革推动了企业管理理论的不断创新和向前发展。

企业管理思想形成的直接原因是为适应社会生产力发展的需要。在企业管理实践中，人们形成的一系列观念是伴随着企业经营的客观过程而逐渐产生的。早

在 18 世纪中叶，英国就率先实现了从手工工场生产到大机器生产的工业化过渡。蒸汽机的发明促使传统工业生产摆脱了对自然能源的依赖程度，迅速崛起的工厂制度促进了社会生产力飞速发展。生产技术的进步，推动了管理思想的不断成熟。

企业管理思想及管理方式的发展大致经历了经验管理、科学管理、行为管理、管理创新几个历史阶段^①。现代企业管理理念的许多思想都是在此基础上逐渐形成和发展的。

经验管理阶段实际上就是管理理论建立的萌芽阶段。最早对企业管理理论进行系统论述的学者是英国古典经济学家亚当·斯密 (A. Smith)。1776 年，亚当·斯密在其名著《国富论》一书中，系统地总结了资本主义国家经济发展的经验，在批判性地吸收前人各种经济理论的基础上，指出了限制企业发展的主要因素，并认为提高劳动生产率的根本前提是实行劳动分工。1832 年，剑桥大学查理·巴倍齐 (C. Babbage) 教授对亚当·斯密的分工理论向前推进了一步。在其出版的《论机器和制造业的经济》专著中，把生产过程进一步细分，并提出按照工序的复杂程度区别雇佣工人，支付不同工资，以此节约生产成本的论述。同时巴倍齐也提出了固定工资、绩效利润分成和个别奖励的绩效工资制度，极大地刺激了工人劳动的积极性。随后，企业家罗伯特·欧文又针对生产中的人力资源要素和生产条件问题，提出了加大工人培训投入，缩短工作时间，提高劳动质量的观念，使劳动生产组织、工人素质与企业效益密切联系，推动了生产经营要素和管理要素的协调发展，深受工人欢迎。尽管如此，从管理科学的角度来看，至此时的管理活动仍然属于以经验管理为主的历史阶段。随着竞争的日益激烈，竞争范围的不断扩大，生产技术的突飞猛进，经验管理已不能适应企业发展的需要。到 19 世纪末，所有权与经营权合一的产权结构发生了根本性变化，为满足这种“两权分离”后的经营形势，企业所有者只能把管理职能委托给专业人士来承担，进而推进了企业管理方式迈向制度管理的新台阶。

科学管理的兴起，可以追溯到 1911 年美国学者弗雷德里克·泰勒 (F. W. Taylor) 所著《科学管理原理》一书的问世。19 世纪末期，美国工业迅速发展，企业生产经营特征逐渐由自由竞争走向垄断。泰勒在对工厂操作人员的工作方式和劳动所花费的时间进行了系统分析研究后，逐步形成了科学管理理论体系。泰勒的科学管理理论，着重解决的是用科学的方法提高生产现场的劳动效率问题，

^① 宣国良等主编：《现代企业经营管理概论》，东方出版社，1999 年第 1 版，第 7—18 页。

并通过工时标准化，实行刺激性的差别计件工资制，倡导劳资双方的相互合作及精神革命保证企业经营目标的实现。泰勒的最大贡献就是把科学的标准化原则应用于企业的生产组织管理，使企业管理人员从经验管理向科学管理迈出了第一步。在泰勒理论的启发下，美国的吉尔布雷斯夫妇（F. Gilbreth 和 L. Gilbreth）、福特（B. H. Ford）等又先后对科学管理的相关问题进行了一系列探索。企业家福特认为，以完全标准化的大规模生产获得单位产品的低成本，还应充分考虑每个工序作业的标准时间，并使整个生产过程高度协调，由此产生了以大规模流水线生产方式为标志的现代化工厂管理。1923年，斯隆（A. Sloam）受命于危难之时，出任美国通用汽车公司董事长，创建了把集权和分权有机结合的企业组织机构，通过分解权责调动各部门的工作积极性。这种分部门独立核算、自负盈亏管理观念的施行，极有力地推进了资源合理配置和各分部负责人的经济责任，从而使企业经营效益和管理水平显著提高。科学管理思想及方法的推广应用，大大地提高了管理效率和劳动效率，推动了物质生产的发展，为企业带来了良好的经济效益。但由于泰勒等人的科学管理理论对人的因素没有给予充分重视，引起了当时工人的普遍不满和反抗，带来了不少社会问题。

行为科学管理的出现，弥补了科学管理的不足。行为科学强调的是人的行为。认为只有从人的行为规律出发进行研究，激发行为动机，预测和控制工人行为，才能提高劳动生产率，并保持企业长久稳定发展。行为科学管理的前期是人际关系学说，这与哈佛大学心理学教授乔治·埃尔顿·梅奥（E. Mayo）1924～1932年在西方电器公司所属霍桑工厂进行的试验相关。该试验的初衷原本是想验证科学管理理论的工作环境和工作条件与劳动生产率的相互关系，从而找到更佳的管理对策。霍桑试验发现了许多有价值的事实，并产生了与科学管理阶段不同的新见解。梅奥等人认为，企业中的人际关系对于调动人的积极性，要比物质金钱奖励显得更为重要，必须把工人当成“社会人”，并从社会、心理等方面给予关心，不应单纯地把工人当成“经济人”；工作方法和作业条件并不是提高企业生产效率的惟一要素，员工的工作主动性、凝聚力也是不可忽视的要素；对下属漠不关心不利于提高士气，新型的领导方式应该强调与工人的沟通和交流。梅奥还指出，企业中存在的非正式组织对工人的影响甚大，应充分注意它们在信息传递、思想沟通中的正面作用，努力克服消极的一面，以防对劳动生产率产生不良影响。由此可见，如果说泰勒的科学管理理论注意的是人机关系的协调，那么梅奥的理论重视的则是人际关系的协调。霍桑试验即人际关系学说的兴起，促进了行为科学与科学管理的有机结合，将企业管理带入了一个新的领域，标志着行

为科学管理的开始。此后，美国心理学家马斯洛（Maslow）对人的动机与需要进行了更深入的系统研究，并于1943年提出了需要层次理论。马斯洛认为，人在满足了低层次（基本层次）的需要后，自然就会发展到寻求更高层次的需要，只有在需要未得到满足时，才会产生行为动机。于是马斯洛将人的需要划分成生理需要、安全需要、社交需要、尊敬需要和自我实现五个层次，并提出按不同需要层次的满足方式激励人的行动。赫兹伯格的双因素理论与马斯洛的需要层次理论近乎一致。认为激励因素来源于工作本身，与工作内容密切相关；保健因素着眼于工作条件，与工作环境有关，并强调两类因素的作用都必须因人而异。不久，心理学家费隆在分析了双因素理论的局限性后，又提出了期望理论。认为行为的激发动力取决于工作目标实现后的效用价值与目标实现可能性的乘积，即：激发动力=效用价值×期望概率。其中，激发动力是指促使某些人采取行为的受刺激的动力程度；期望概率是指通过努力后，预期结果实现的可能性。公平理论研究亦属于行为科学的范畴，侧重于比较分析企业内部员工的相对报酬对积极性发挥的影响。认为只有报酬公平，才有利于激发员工的积极性，不公平则会产生消极情绪和不规则行为。行为科学的发展，促使生产力要素和生产关系要素在一定程度上得到了较好的和谐统一。此后，围绕提高企业经济效益的研究和实践，企业管理进入了创新发展阶段。

第二次世界大战结束后，西方国家纷纷进入了经济发展的黄金时期。20世纪30年代开始的管理创新活动及管理方式的一系列变革，标志着企业管理已经进入新的历史发展阶段。管理创新主要表现在：①修正了对人的根本看法。泰勒期望通过科学管理来调动工人的智慧，使工人更加聪明地工作，而福特的标准化大规模生产却使工人更加机械地劳动。行为科学则希望通过改变对人的看法，通过改变工作环境，改变工人在企业中的地位来提高工作效率；认为人是需要交流、沟通的社会人，而不是赚钱的机器；认为人在优美的环境中工作效率会更高；员工参与企业管理活动更能够充分发挥其潜能。于是倡导“以人为本”的理念，把对人的重视和尊敬提升到应有高度。②改变了人们对市场的看法。人们对产品的需求并不是同一的，普遍希望在消费方面与别人有所区别。因此企业所面对的市场并不是单一的、同质的，而是有区别的。于是，那些有经营头脑的企业通过转变生产观念，开展产品创新，不断变换推出不同品种的商品，实施差别化营销，使企业取得了巨大成功。③在技术、人才的投入、生产要素的重新组合方面开始创新。一方面，各国企业进行多品种、小批量生产技术和高效率的质量控制技术的研究，希望在增加生产灵活性的同时确保产品质量。另一方面，企业之

间、国家之间开始进行生产要素的优化组合，以此实现以较低的投入生产出更多的适合社会需要的产品，迅速占领市场，获得了较好的经济效益。④在企业专业职能管理领域获得了较大发展。例如开展营销组合、进行形象设计、实行矩阵式组织、实施名牌战略等经营理念，使企业竞争从过去的规模竞争、价格竞争转向了经营战略、经营策略的竞争。在管理创新阶段，有代表性的管理理论有：费根堡姆（A. V. Feigenbaum）的全面质量管理理论、丰田汽车公司的准时制生产理论、奥里克（J. Orlicky）的物料需求计划理论、哈林顿的资源计划理论等。

随着科学技术的突飞猛进，企业经营规模的迅速扩大，生产社会化程度的日益提高，经济环境不断变化，市场竞争逐步加剧，管理理论也在实践中得到了巨大发展，各种学派相继涌现。现代管理理论促进了企业管理实践的深入，促使现代管理迅速达到相当高的水平。总体来说，现代企业管理是一个综合性的科学管理体系。它将企业视为系统，从多层次、多角度、多方面有效地整合各种资源，从而追求在效率和效果上达到最佳。

现代企业管理的发展主要体现在以下几个方面：①管理内涵进一步扩展。企业管理的内容不仅局限于产出的增加和成本的降低，因而非常重视人力资源的开发和管理，重视市场和顾客，重视决策的正确性和决策速度。②管理方法的科学性提高。企业管理中引进了现代科学技术，发展了现代化的管理方法，如数学规划、网络技术、库存技术、排队论、博弈论、管理信息系统等的应用，使管理方法及手段产生了根本性改变。③管理手段自动化。现代企业面临更为复杂的环境，需要及时处理大量的信息并迅速做出决策，计算机及相关技术在企业中的应用，大大提高了管理手段的自动化程度。④管理实践丰富化。企业关注环境、强调权变，明白没有适应的一切管理体系，各个企业根据自身的特点和环境要求，创造性地形成了不同的管理特色，使管理理论及实践的内容更加丰富。

当今世界已进入信息社会。信息化将使企业所面临的市场发生巨变，变化的基本方向是更快、更复杂。信息化大大压缩了市场的时间和空间，改变了企业与市场的联系方式，也改变了企业内部的信息流。企业整体素质必须提高，才能适应市场的快速变化。从这一角度看，当前企业管理模式正在向着速度模式发展，向着集约化经营方向发展。

从经济学的角度，现代企业管理未来的发展趋势可以归纳成以下几个方面：无形资产的重要性将超过有形资产；知识工人和资本所有者将共同治理企业；创新将成为企业取得竞争优势的根本途径；经营战略以发挥和塑造核心竞争能力为中心；营销管理以赢得顾客满意为目标；企业生产将向着个性化、柔性化生产方

式转变；生产配送系统以快速、满足客户需求为核心；财务管理将向战略型、集成化、电子化方向发展；资源管理将向着知识资源、信息资源管理转变；人力资源管理将以有效的激励手段激发员工潜力为目标；产权管理将在所有权明晰的基础上走向产权经营；资产组合与资源优化配置的效能将发挥更大作用。

二、企业监督的产生及演变

企业监督约束产生于社会经济关系发展变化的客观需要。

在原始社会阶段，由于生产力水平十分低下，人们生产出来的产品仅能维持简单的生存需求，没有剩余产品。随着人类社会的发展，生产力水平有所改善，人们生产出来的产品不断增多，除能满足自身生存需要外，还逐渐有了剩余，于是产生了私有制。奴隶主阶层为了扩大生产，积聚更多的财富，役使奴隶进行规模化生产——这种集群化生产的劳动组织形式，实质上就是现代意义上的企业雏形。

进入封建社会以后，不仅生产力水平发生了极大变化，经过漫长的奴隶制度演进，生产关系的内涵也在不断地变革。伴随着集群化生产组织形式的日趋扩大，封建主占有的私人财富日益增多。当越来越多的财富创造源——原始企业组织经管不过来时，封建主就不得不授权委托他人代为经营管理。在此情况下，封建主对所委托之人又心存疑虑而不很放心，这就产生了社会分工必然带来的矛盾。为解决这一矛盾，防范或阻止生产资料流失、雇佣工偷懒、经营财产被受托人侵吞，封建主除采取加强亲自或嫡亲巡察力度外，还认为有必要也值得花钱雇聘他人代为督察监视，由此便产生了早期的企业监督形式。

资本主义推动了工业化进程，大批工厂、商社、银行业蓬勃发展。资本家在沿袭封建主集群式生产经营管理经验的基础上，根据不同类型企业的组织形式及经营特点，进一步丰富和发展了企业监督管理方式。

大约在 16 世纪初期，当时的地中海沿岸国家商品生产和交易日益繁荣^①。意大利的一些资本家为了扩大生产规模并筹集到生产经营所需的资金，合伙制企业应运而生。由于一些合伙人不能直接参与企业的经营管理，出现了早期的经营权与所有权分离，因而在客观上就希望有一个与任何一方都不存在直接利益联系的第三者对受托经营者进行监督检查，这就需要聘请具有良好财会知识的专家来担任查账和公证工作。于是在意大利的一些商业城市就出现了专门从事企业财务

^① 李相志编著：《审计学》，对外经济贸易大学出版社，2001 年第 1 版，第 3—13 页。

审查业务的专业人员。这些受聘审查人员履行的职责，实质上就是对企业进行专业化审计监督的开始。

18世纪中叶，英国的资本主义经济得到迅速发展，企业的所有权与经营权分离程度大大提高。企业主希望有外部的会计师来审查他们所雇用的经营管理人员，尤其是财会人员是否存在贪污、弄虚作假等舞弊行为，于是在英国出现了历史上最早的以查账为职业的独立会计师。他们受企业主委托，对企业的账务进行审查监督。股份制公司的兴起，使绝大部分股东已完全脱离对所投资企业的经营管理。为保护投资者和债权人的权益，1844年英国政府颁布了世界上第一部《公司法》，规定股份公司必须设监察人，负责审查公司的账目。英国第一部《公司法》的颁布实施，不仅标志着企业监督已经步入法制化时代，也标志着企业从外部监督走向内部监督与外部监督并举的时代。

从18世纪下半叶至20世纪初，全球经济发展的中心逐渐从英国转向法国、从法国转向德国、从德国转向美国。在此期间，企业监管制度得以进一步发展和完善。美国南北战争结束后，意、英、法、德等一些老牌资本主义国家的巨额资本逐步流入美国，不仅促进了美国经济的快速发展，也推动了美国企业监督机构的形成。1886年，美国公共会计师协会正式成立，并于1916年改组为美国会计师协会（1957年又更名为美国注册会计师协会——AICPA），成为世界上最大的民间审计监督职业团体。

第二次世界大战以后，资本主义经济空前发展，市场竞争日益激烈，经济发达国家通过各种渠道推动本国的企业向海外拓展业务，于是不仅在国内形成了大量的垄断型企业，还涌现出一批规模巨大的跨国公司。这些大公司和垄断组织为了实现对分布在世界各地的子公司进行监管，在依靠社会中介机构进行外部监管的同时，还纷纷设立了对企业最高管理当局直接负责的内部监督机构，专施下属分支机构受托经营者经济责任及企业财产的监督检查。为促进内部监督机制的发展和完善，美国等还创建了“内部审计师协会”等民间组织，并制定有相应的职责说明、实务准则等条文，用以规范和加强企业内部审计监督的行为。

国有企业作为国家投资兴办的从事经营活动的经济组织，其监管历来受到政府重视。从1908年英国政府设立首家国有企业——伦敦港务局开始，经过漫长的历史过程，虽然其兴衰退潮变化复杂，但一些国家的国有企业已经发展壮大成为国民经济的主要命脉。因而同私营企业一样，对其财产进行监管依然是所有者对企业实施全面管理的主要任务之一。政府审计就是国家对公共财产使用情况实行监督的具体表现，审计监督范围自然涵盖了国有企业占有的经营性公共财产即

国有资产的监督，这可从世界各国隶属于政府或议会的国家审计署、审计院、审计法院等机构的职能得以佐证。

追溯政府审计监督的历史，最早应始于中国。

西方国家的政府财政监督形成于奴隶制度下的古罗马、古希腊时代。那时，这些文明古国的官方审计机构就设有监督官一职。监督官虽然还不是执掌专一的审计官，但其职权包含了财务审计的内容。他们除了负责财政监察、行政监督之类的事务外，还以听证方式对掌管国家财务和税赋的官吏进行审查和考核，成为具有审计监督性质的经济监督工作。到了中世纪，西方国家的封建王朝中大都设有审计机构和专职人员，对国家的财政收支进行审计监督。在资本主义时期，国家政权组织更加完善。为了有效地监督政府的财政收支，切实执行财政预算算法案，以维护统治阶级的利益，由议会或国会授权审计机构，对政府及企事业单位的财政财务收支进行独立的审计检察。1215年，英国颁布的《大宪章》，奠定了政府审计发展的政治基础。1785年，《更好地检察和审计国王公共账目的法案》取消了审计官，取而代之的是五人审计委员会，执行政府审计监督。1866年《国库和审计部法案》在伦敦通过，标志着政府审计制度正式建立并进入长期持续发展时期。

我国政府的审计活动起源于公元前11世纪的西周宰夫，与监察制度、财政法制史关系密切。据《周礼》记载，当时的国家财政机构分为两大系统：一是掌管皇朝财政收入的“地官大司徒”系统；二是掌管财政支出、会计核算和审查监督的“天官冢宰”系统。天官下设的财务物资部门，其官员宰夫专职协助小宰实施审计，详考财物出入情况，同时还监视官吏执行朝法。每到年终岁末，宰夫将财务稽核情况如实向小宰呈报。若发现重大违法乱纪行为，宰夫还可以越级直接向天官甚至周王禀谏，以求加以惩戒。

封建社会经济的发展，促进了秦汉时期全国审计机构与监察机构的结合，经济法制与审计监督制度逐渐形成。秦汉在中央所设的御史大夫一职，执掌政治、军事的监察及经济监督之权。御史监察事务中的审计业务主要有两项任务：一是对地方上报的财务报告和皇室账簿的审查；二是御史巡察诸郡实施的就地审计。

汉朝制定的《上计律》，标志着我国审计监督制度已开始立法。隋唐至宋代，中央集权不断加强，官职系统更进一步完善。在审计监督方面，隋唐开创了一代新制，即在都官或刑部之下设置比部，专施国家财计监督，行使审计职权。唐朝进一步发展和完善了隋朝以来的“三省六部”体制，虽然比部仍属于刑部，但其审计监督范围更加广泛，一直延伸到州、县及整个国家财政收支覆盖的军政部