

A stylized graphic of the Philippine flag, featuring a white triangle at the top with a yellow sun and three yellow stars, a red triangle at the bottom left, and a blue triangle at the bottom right.

菲律宾政府审计

审计署审计科研培训中心
编

中国财政经济出版社

菲律宾政府审计

审计署审计科研培训中心 编

中国财政经济出版社

菲 律 宾 政 府 审 计
审计署审计科研培训中心编
中国财政经济出版社 出版

* * * *

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
北京印刷二厂印刷

787×1092毫米 32开2.25印张 49,000字
1987年4月第1版 1987年4月北京第1次印刷
印数：1—2,000

统一书号：4166·911 定价0.45元

前 言

为了借鉴国外审计工作的经验，经财政部和福建省人民政府批准，原福建省审计机关筹备组组织了一个十八人的赴菲律宾审计业务学习组，于1983年5月去菲律宾学习考察审计业务。在学习考察期间菲律宾审计委员会计划财务局副局长罗拉托·罗塞迪、八级审计师尼蒂霞·沙里诺夫人等政府官员和高级审计师分别就菲律宾审计委员会的机构与作用、政府审计、审计目标等方面作了较详细的介绍，福建省审计局邱声权、陈忠钟、徐金熙等同志将上述人员介绍的内容加以整理，审计署审计科研培训中心作了少量文字和技术的加工，整理成《菲律宾政府审计》一书，供从事审计工作的同志参考。

由于菲方介绍的有关内容，是根据翻译人员口译的记录整理的，因此难免有不够准确之处，希望读者提出批评意见，以便改正。

审计署审计科研培训中心

一九八六年八月

目 录

一、菲律宾的政府结构·····	(1)
二、审计委员会的机构与作用·····	(3)
三、菲律宾会计制度概况·····	(7)
四、政府审计·····	(14)
五、审计目标·····	(18)
六、内部控制制度的评价·····	(23)
七、流动资产的审计·····	(28)
八、存货审计·····	(32)
九、固定资产审计·····	(37)
十、负债和盈余的审计·····	(40)
十一、关于支付的审计·····	(44)
十二、财务合规性审计的审计报告·····	(50)
十三、经济效益审计(即三E审计)·····	(53)
十四、三E审计的过程和程序·····	(56)
十五、三E审计的管理制度和控制·····	(59)
十六、三E审计的详细检查·····	(61)
十七、三E审计的审计报告·····	(64)

一、菲律宾的政府结构

菲律宾历史上实行过几种共和制，第一种共和制是在1898年建立的，当时菲律宾人民推翻了西班牙的统治，建立起共和国。第二种共和制是在日本占领时期的1942年实行的，名不副实，人民称它为傀儡共和制。第三种共和制产生于1946年，当时美国政府承认菲律宾人民建立起自己的共和国，这种共和制实行了二十多年。现在实行的共和制是第四种，是根据1973年新宪法规定的国家总统议会制，也叫新共和，迄今已有十年。

菲律宾的政府结构，分为行政、立法、司法三个组成部分，三权分治，共同管理国家。行政部分的最高首脑是总统，总统是人民选出来的，任期六年。由菲律宾议会授权总统任命各部部长，由总理协助总统执行管理国家的行政权力。

中央政府设有十八个部，其中有一个叫地方政府和开发部，是专管地方政府及开发工作的。

菲律宾全国有九十三个省，六十个市，一千五百四十四个乡镇，四万二千个乡。省长是地方政府的最高长官，他代表菲律宾政府主持和管理全省的工作。省下面有市，市有大有小，除大马尼拉市与省平行外，其余都归省管辖。市下面有镇，镇下面有乡，乡是最基层的单位。省的上级领导是地方政府和开发部。

最高法院成员由总统任命，任命后一般不再更换，直到退休为止，退休年龄规定为七十岁。国会制定法律，总统和总理实施法律，最高法院解释法律。此外还有内务委员会、选举委员会、审计委员会、监察委员会、特别法院等机构。

内务委员会主管国内政务方面的事。选举委员会制定选举条例，组织选举活动。审计委员会与监察委员会、特别法院对检查处理经济案件各有分工。审计委员会是国家的一个经济监督机关，对政府财政、财务收支活动进行检查、评价，发现政府人员有贪污、受贿等弊端，查清后移交监察委员会处理。监察委员会负责对政府人员中的犯罪行为，如贪污、受贿等进行检查核实后，移交特别法院惩处。特别法院，对监察委员会移来的案件，按照法律规定进行判决。

上述委员会的领导人员，都由总统任命，一经任命，他们在工作上就完全独立。委员会的主要领导人，除选举委员会由一名主席、八名高级专员组成外，其余几个委员会都是由一名主席、两名高级专员组成。各个委员会的领导成员，宪法规定任职期限为七年。

按照菲律宾新宪法的规定，审计委员会的独立性不同于其他几个委员会，它完全独立于三权之外，不受国会、总统和总理的领导，全国审计机构和经费，也由国家审计委员会实行垂直管理。审计委员会主席、专员如不称职由国会审议罢免，审计委员会除独立行使审计监督权外，每年还要将国家的财政收支，经过审查后，编制决算，报告国会、总统和总理，但不需国会、总统或总理批准，只是向他们反映情况，属于备案性质的报告。

二、审计委员会的机构与作用

一、审计委员会的发展过程

1973年菲律宾新宪法开始实施，这是菲律宾非常重要的历史发展时期。根据新宪法规定，审计委员会是独立于行政、立法、司法（总统、国会、最高法院）之外的机构，因此大大提高和加强了它的地位和作用，但当时的审计委员会也面临着许多问题，主要有：

1. 新宪法规定，要建立新的审计委员会，但人员还是旧的，这些人员中，多数只有高中文化程度，缺乏专业知识，素质很差。

2. 政治上的干扰，缺乏独立性。原有人员大多是由政治家指派的，带有各种不同的政治色彩，容易影响审计工作的独立性。

3. 工资问题，原来审计人员的工资，直接由受审单位支付，影响了审计人员在审计工作中的客观性和公正性。

由于存在上述问题，虽然建立了审计委员会但审计工作仍无法正常进行。1975年重新组织新的审计委员会，并任命了审计委员会主席，针对上述问题从组织上进行了改革，并将原来审计人员工资由受审单位直接支付改为向受审单位收费等办法，从而使审计工作更具独立性，审计人员的素质和技术也大为提高，审计工作的重点也从过去的事前审计逐步转向事后审计，从财务审计转向经济效益审计方面。

二、审计委员会的机构和作用

(一) 审计委员会机构

审计委员会是审计的最高权力机关，设主席一人，专员二人。它的任务主要有以下三项：1. 检查、审阅；2. 审计、监督；3. 判断、裁决。

例如农业部需要购买农业用卡车，审计部门就要审查是否需要购买、资金有无保证、卡车价格是否合理等，如符合条件，审计部门就同意购买，否则就不能购买，因此，审计委员会有审查和决定权。

审计委员会下设十个局、十三个地区局。局中主要有国家政府审计、地方政府审计、公司企业审计等三个主要业务局。它们的任务是协助审计委员会主席管理、检查、指导各地区局的审计工作。其余七个局，即行政管理局、计划财务局、人力开发局、立法局、会计局、执行审计局和技术服务局，这些局主要是配合三个业务局完成审计业务工作。

地区局设主任一人，对审计委员会负责。每个地区局一般分管五、六个省的审计工作，配有审计师协助地区主任工作，人员分布在各省。各政府机构中都派驻有审计人员，负责对驻在单位的财务收支活动进行审计监督。政府机构分为三种类型：

1. 国家机构：指国家部一级机构。
2. 地方机构：指省、市、镇、乡政府机构。
3. 公司性机构：指由国家银行发股票、属商业性的企业。

每个地区局一般有审计员二百五十至三百人，分别派驻各单位，负责审计工作。

审计委员会每年都要写出审计报告，向有关部门呈递，

对审计报告特别重视的有：

1. 总统——借以了解全国政府机构运行及财政、财务收支情况。
2. 立法机构——借以作为分配预算的参考。
3. 每个政府机构的负责人——作为改进本单位工作的参考。

(二) 审计委员会内有关部门的主要职能作用

1. 行政管理局：负责审计人员的招聘、管理、制定劳动纪律，设备及办公用品的配备等，其中最主要的工作是招聘人员。招聘人员要经过考试，对应聘人员有相应的学历要求，录用时要通过考试。

2. 计划财务局：负责提供资金和工资，评估整个审计委员会的工作，每年对每个审计员都规定有全年的工作目标，年终进行检查评估。

3. 人力开发局：负责审计人员的专业培训。对新招聘的人员要送学校或短训班学习审计业务，主要学习怎样进行决策，怎样进行审计，以提高其业务素质。

招聘的审计师必须具有专业学历，有律师、会计师和工程师等学位的审计师共分八级。学过审计的高中毕业生不能当审计师，不具备大学专业毕业学历的，一般不能到审计委员会工作。

4. 立法局：根据国家宪法规定制定会计和审计法规，在法律方面协助主席和下属部门进行工作。这个局的工作人员都是律师。

5. 会计局：把各地区、部门送来的报告汇总后编写出总的审计报告。

6. 执行审计局：主要负责特殊问题的审计，如在马尼拉市行驶的私人汽车企业要提高汽车收费标准、电力部门超

过标准的发电费用以及国家对私营企业进行补贴等特殊性问题都要经过这个局审计。

7. 技术服务局：对整个委员会提供技术服务，如建设高速公路等很多投资的工程项目，要有工程合同才能进行，在项目确定之前技术服务局对合同要进行审查，在进行过程中还要对工程质量进行检查，审查购买的设备价格是否合理，并对工程进度提供技术援助等，此外，还提供电子数据系统。

除上述部门外，还设有秘书处，协助审计委员会主席和专员工作。另外还有国际审计服务办公室，负责菲律宾驻外使馆的审计工作。

审计委员会同国家政府其他部一样，每年年终都要向总统、国会、总理报告工作。此外每月出版一期杂志，还有专业改革性杂志等，由人员开发局负责。

三、审计人员的职称

审计人员职称分为助理审计员、审计员、审计师三档：

1. 助理审计员分为一、二级，不一定要具有大学专业毕业学历，但一定要在大学学过一段会计。

2. 审计员分为三级。

3. 审计师分为八级。

每年搞两次晋升考试，晋升条件除有学历要求外，还要求：

1. 必须能胜任原来的本职工作；

2. 低档往高档晋升一定要通过考试；

3. 经过培训或到其他业余大学学习取得证明。

另外菲律宾在1975年以前着重搞事前审计，一直延续到1982年。在1981年正式决定从1983年起改为事后审计，并从财务审计向经济效益审计发展。

三、菲律宾会计制度概况

一、全国预算，也叫全国政府预算

什么叫全国预算？即政府计划和规划在财政上的表现。

全国预算包括估计收入，估计费用和估计借款。前几年国家预算入不敷出，要向国外借款，主要向世界银行和日本银行等借款，但在资产负债表上反映的国外借款余额每年不超过五百万美元。规定这些借款只能用于基础建设，不能用于非基础建设。

全国预算包括预算的编制、预算的审批、预算的执行、预算的结果（责任）四个程序。

1. 预算的编制。预算涉及到物价和项目轻重缓急的问题。对那些优先的项目，称之为对预算的建议。

预算的编制工作涉及到政府下属各个部门。部所属单位的预算要上报到主管部，由主管部汇总后，报送直属总统的预算管理局。再由预算管理局把经统一平衡后的预算呈报总统。

2. 预算的审批。在每年七月的第四个星期一，议会开会，听取总统关于预算的报告。议会预算审查办公室负责审查预算：审查这些计划、项目是否可行，如属可行，就呈递总统批准。预算管理局根据批准的预算，下达通知书给单位。同时向财政部下达现金支付限额通知单。

每个部和局都要对工程项目填拨款申请表，报经预算管

理局审批，审批书上附有项目和拨款数额。

3. 预算的执行。中央各部和地方各省通过银行上交的收入，由基层银行每天上报财政部。

收支报告表有两种：一种用于中央部和局单位，通过菲律宾银行以汇款方式报告财政部，第二种用于省以下单位，由基层银行逐级通过汇款方式报告财政部。

财政部的部长由总理兼任。财政部下设国家金库管理局，负责菲律宾国家金库。

国家金库的职能是：

(1) 负责政府资金的储存；

(2) 负责汇总财政部和国家的收入；

(3) 在每季度结束前二十天，把全国下季度估计收入情况汇总报预算管理局。预算管理局将下季度用款通知书下达到各部局单位。各部局的总会计师接到通知书后，即登记入帐，并制定开支的项目计划。等收到现金支付限额通知单后，才能开支。

设有国家金库的地方，各级政府和国有企业的一切收支业务，均通过当地金库办理。没有设国家金库的地方，上述单位的一切收支业务通过当地国家银行代办，并将收支金额逐级上报到国家金库。

4. 预算的结果（责任）。每个部和局对预算拨款的调配使用情况及其使用结果，要汇总上报财政部国家金库管理局、国家审计委员会、预算管理局。

国家审计委员会收到财务报告后，审查其资金使用是否合理，是否达到了预期的效果和目标。

预算管理局：主要负责预算资料的收集、审查、平衡和制定预算的工作。其目的是为了更合理地分配国家预算支出。

财政部职能：根据预算管理局下达的使用限额，组织财政收入，并根据财政收支情况，决定是否需要向国外借款和借多少款。

二、会计标准明细表（也称会计标准细目或一览表）

制定出政府各部门各单位的财务标准后，用细目表印发给各部门、各单位。根据财务制度和开支标准测算需要的支出，并将测算的结果以细目表填报审计委员会。

菲律宾的政府会计制度包括财务分析、记录、归纳、报告四个部分。在整个程序中，包括政府资金和财产、支付使用的收据、资金分配和使用的效果的统一规范。

财务分析、记录、归纳、报告的整个程序过程，都要与政府会计标准细目表进行对照。

政府会计与商业会计最大的不同点在于政府会计是按照法律程序办事的。具体地说，政府会计的第一项财务分析是资金支付是否符合法律规定。如在分析中发现不符合法律规定，要追究负责人的法律责任。

政府会计给经济实体提供财务活动情况，便于为预测目前和将来的财务趋势，提供决策依据。

政府会计与商业会计的比较：

1. 目的不同

政府会计包括国营企业，是为全民服务的，虽然也体现了本部门、本单位的利益，但所占的比重很小。

商业会计主要为了利润，为了私人利益。

2. 所有权不同

政府会计主要关心的是公众的事，为公众服务。商业会计所关心的是私人的事。

3. 经营管理不同

政府会计管理者是总统。是按法律办事的。

商业会计管理者是理事会董事长，是遵照许可证、执照办事，不按法律办事。

4. 政府会计的某项财务活动要受到许多单位制约。例如兴建花钱较多的公路项目需要贷款，就须经由预算管理局下达审查批准工程项目和预算，财政部下达现金支付限额通知书，审计委员会审查资金是否合理，是否能达到预期效果和目的等。而商业会计就没有这些制约关系。

三、会计工作的整个过程（包括交易、材料或资料、总结报告、原始凭证、记帐凭证）

（一）预算管理局下达限额资金，是通过资金分配建议书时，就记入原始凭证，记入日记帐和总分类帐。

（二）负债的情况

1. 目前和正在进行中的负债；

2. 每个单位用款都要在下达给本单位的限额中提取。本单位的各个科室用款，必须向总会计师提交申请用款报告。由总会计师负责平衡。得到批准后，就记入日记帐和分类帐。

3. 限额资金每季度只下达一次，当季不够用时，其不足部分待下季度再作安排。

4. 每次下达限额资金都要有编号如100（工资），并要记入日记帐和总分类帐。每月结帐一次，清出余额。

（三）支付和支付报告

1. 支付有三种形式：

（1）现金支付；

（2）支票支付，支票分两类：

第一类：商业支票，除国库发行的有价证券外，其他发

行的支票都称为商业支票。

第二类：国库发行支票。如政府、国营企业发行的支票。

(3) 国库券的支付，是国库发行的有价证券。

2. 支付报告

(1) 现金支付：

① 支付现金时规定不能超过1,000比索，(不包括发放工资)，支付时要记入日记帐。

② 支付现金时要附材料或资料单，做为原始凭证。

③ 每月月初、月中由支付员编写二次现金支付报告表。

④ 由支付员根据记入日记帐每一栏的数字，汇总出总额。

⑤ 日记帐每月要结帐一次，然后记入总分类帐。

(2) 支票支付：

商业性支票支付，都要备置文件。写出预购单和发票以及验收报告，表示验收。1982年以前国家审计委员会要参与验收。但从1983年起就不再参与了，由各部门单位直接参与验收。但商业支票不写支付报告，只需填写一份支付情况的报表。

支票都有编号，每月结帐一次，也要记入总分类帐。

(3) 金库支票：

也要备置文件、购货单、发票、合同、工资单和验收报告。每星期都要呈送支付报告。经办人员要在支付报告中单独列出有价证券。

呈送支付报告日期：

1—7日，定7日写报告；

8—15日，定15日写报告；

16—22日，定22日写报告；

23—31日，定31日写报告。

每月有四天，由支票员汇总支票，编写呈送支付报告。这与商业支票支付报告相似，不同点在于国家金库支票员是国家职员，有国家发给的专门证件。

金库发行有价证券支付限额为10万比索。

(4) 金库命令：

由金库发出，也要备置文件，购货单、合同、发票等，但额度与金库支票发行有价证券不同。金库命令不限发行额，但一般情况下只有超过10万比索，才使用这种证券支付。由国家支付员写支付报告，逐项填入表内，如同金库支票一样，每月要写出四次支付报告。

最后，由国家支付员写出日记帐——国库付款凭证，每月也要汇总到总分类帐。

支票支付情况。仅1977年由于内部人员模仿总理的签字以及内部作弊等现象，国家总共损失8,700万比索。所以，政府和国家审计委员会决定每年都要更换新的支票和表格，以防止类似现象发生。

金库支票和金库命令都由一个人签发，签发人是由各个部门挑选出来的，要求品行端正，作风正派，经司库同意后，才能担任。也可根据实际情况，随时解雇。

(四) 交易——收入的集中、收益、收款。当政府对公共企业、公共服务性行业和私人企业征税时，税票都有编号。如用支票支付时，背面要写明支票签发人，写明税票的号码。同样税票背面也要写明支票的号码，并把支票送到开户银行，证实该单位户头有无足够存款。如存款不足，支票应该立即退还原单位。

收款时，以税票为依据，单据按顺序排列，以便写出收款储存的报告。