

审计工作学习参考资料

(内部资料)

江西省会计学会

1982.11.

审计工作学习参考资料

(内部资料)

江西省会计学会

1982.11.

《审计工作学习参考资料》

目 录

我国财政审计监督的情况·····	财政部预算司制度处(1)
我国审计的起源和会计师的沿革·····	李宝震(7)
谈谈审计及其由来·····	张以宽(20)
现代审计的起源和发展·····	黄肇兴(28)
审计的起源和发展·····	雨 辰(40)
审计发展史补遗·····	朱半侯(45)
关于建立审计机构的几个问题·····	财政部预算司制度处(48)
关于当前会计、审计的若干问题·····	(56)
杨纪琬同志论审计·····	(66)
关于建立我国审计工作体系的探讨·····	管锦康(71)
浅论审计的对象和任务·····	周舜臣(82)
关于审计的若干问题·····	王文彬(92)
怎样开展审计工作·····	顾福祐(109)
谈谈审计的内容及其作用·····	张以宽(125)
关于建立社会主义审计体系的 几个问题·····	何任远 阎德玉(131)
社会审计刍议·····	裘宗舜(145)
建立我国社会主义审计制度·····	炳炎(153)

试论建立我国的审计制度·····	李天民(164)
建立审计制度 加强审计监督·····	黄伯慤(176)
审计和内部控制制度的审计·····	黄履申(189)
审计学科与会计学科的游离与分野·····	夏高波(206)
试论审计机关成立的配合问题·····	杨大崧(218)

世界各国审计机构简介·····	财政部预算司制度处(225)
目前各国审计组织的活动·····	财政部预算司制度处(228)
西方国家财政、税收和审计制度简介·····	陈光汉(230)
西方现代内部审计简介·····	陈今池 沈小凤(239)
日本会计检查院一个世纪的历史·····	黄翊枢 刘晓东译(245)
法国会计法庭介绍·····	徐惠勇(251)
西班牙的审计法庭·····	财政部预算司制度处(256)
美国审计局与国会的关系·····	黄翊枢 刘晓东译(260)
德意志联邦共和国联邦审计局·····	黄翊枢 刘晓东译(266)
马来西亚审计总局·····	黄翊枢 刘晓东译(272)
国际最高审计组织简况·····	财政部预算司制度处(278)
国际最高审计组织有关审计章程	

的建议·····	财政部预算司制度处(282)
关于审计的概念及其内容·····	财政部预算司制度处(287)
怎样进行审计(摘要)·····	(291)
管理审计·····	楼关德译(333)

我国财政审计监督的情况

财政部预算司制度处

我国是社会主义国家。国民经济各部门活动是在国家统一的政策方针指导下进行的。我国的审计工作，是根据国家的方针政策和各项财政制度对各级部门的财政收支和财务活动进行经常的审计监督。其目的是保证财政资金的积累和合理使用，充分发挥财政对国民收入进行分配和再分配的职能，更好地为社会主义建设服务。

早在建国初期财政部门在国务院和各级人民政府的领导下，就初步建立了审计制度，当时重点是对行政事业单位的经费开支进行审核和监督，随着我国经济建设的发展和财政制度的改革，财政审计工作逐步扩大到对经济领域也进行审计监督，即由国民经济各主管部门、中央总金库、各专业银行和财政税收的监交机构担负着财政资金的筹集和分配的审计监督任务。

一、我国审计工作的概况

建国初期，有的大行政区为适应经济发展的需要，曾设立过会计局，负责对企业的经济活动和资金核算进行审计监督，有的大行政区设立过会计室，负责对预算进行审计监督。进入国民经济有计划地大规模建设，实行全国统一财政以后，大量的审计监督工作任务，由财政部门承担。财政部和各级财政部门是国务院和各级人民政府分配和监督财政资金的职能部门。财政部代表国家负责总的审计监督工作，各级财政部门代表同级政府负责一个省、一个地区或一个县的审计监督工作。为了

经常有效地开展审计监督工作，在全国财政系统设立了一些与审计工作相关的专门机构，以及参与财政审计监督工作的专业银行，担负财政资金的筹集和分配的审计监督任务。

（一）财政收入方面的监督

我国财政收入中来自国营企业上缴的税收和利润占百分之九十左右，来自集体经济和个体经济的税收占百分之十左右。因此，为了正确组织和监督财政收入及时足额入库，专设以下四个机构，对国营企业上缴国家财政的税收和利润进行审计监督。

1、国营企业利润监交机关。国营企业利润包括国营工业、交通、商业等企业向国家财政上交的利润。一九八〇年达到四百多亿元。为了加强对全国几十万个国营企业解缴预算收入的监督，促进企业加强经济核算，增加社会主义积累和保证财政收入任务的完成。从一九五七年开始，国家决定由当地税务机关监督国营企业解缴利润的工作。财政部税务总局和省、地、县各级税务机关，都建立专门的监督机构（或专人），对中央、省、地区各级国营企业进行日常的审计监督工作。监交机关的主要职责任务是：

（1）监督国营企业按期、正确地、足额地解缴预算收入；

（2）检查企业缴款计划的执行，了解企业生产、财务活动以及亏损企业的亏损变化情况；

（3）初步审核企业的会计报表，办理初步结算和亏损企业的弥补亏损工作；

（4）登记监交预算收入的数额，按规定办理对帐签证，报告监交工作情况。

2、税务专管员责任制度。我国整个工商税收约占国家预算收入的一半左右。为了加强征收管理和审计监督工作，各级税务机关普遍建立了税务专管员责任制度。专管员对分管的纳

税单位进行经常的、具体的审计监督工作：

- (1) 正确执行税收政策法令，依法办事，依率计征；
- (2) 严格执行征收管理制度，积极完成组织收入任务；
- (3) 面向生产，促进生产，开辟财源，增加收入；
- (4) 深入实际，调查研究，了解企业生产经营情况，掌握经济税源变化情况。

3、指派财政驻厂员。为了进一步加强对大型国营企业的利润和税收缴款的监督，从一九六三年开始，国家决定对中央国营企业由财政部有重点地直接委派财政驻厂员，驻厂进行全面的财政监督（省级大企业也有比照办理的），对国营企业的利润和税收进行统管：

- (1) 对驻厂企业的财务计划和财务决算进行初步审核，督促企业按照规定及时、足额地解缴利润和交纳税金；
- (2) 协助驻在企业加强财务管理，加强经济核算；
- (3) 监督驻在企业贯彻执行财政政策和财务制度，遵守财政纪律；
- (4) 及时向上级反映税收、监交利润和财务管理方面的情况和主要问题。

4、国家金库监督。我国国家金库从一九五〇年建立以来，一直由中国人民银行代理。国家金库对预算收入审计监督的主要任务是：协助财政、税务机关组织预算收入及时入库；督促重点企业单位按期缴纳税利；督促自收汇缴的税款按规定及时入库；扣收企业应缴的税款和利润；核收税款滞纳金；监督国家预算收入的退库。

(二) 财政支出方面的监督

我国国家预算支出，主要用来发展国民经济和提高人民的物质文化生活水平。

为了贯彻勤俭建国，厉行节约的方针，使用有限的财力发挥最大的经济效果，并向贪污盗窃、铺张浪费等违反财经纪律现象进行斗争，国家对一些主要支出设立专门机构管理，并执行审计监督的职能。这些机构主要是，中国人民建设银行、中国农业银行、中国人民银行和控制社会集团购买力机构。

1、建立中国人民建设银行，对基本建设拨款进行监督。国家预算支出中每年大约有三分之一左右用于基本建设支出。一九五四年国家决定单独设立办理基本建设拨款监督的专业银行——中国人民建设银行。

(1) 严格按国家计划和基本建设程序监督拨款；

(2) 严格审查基本建设预算，努力降低工程造价；

(3) 加强基本建设储备资金的管理，充分动员内部资源；

(4) 严格执行结算纪律，国家基本建设和地区部门的自筹资金基本建设等一切基本建设的经济往来必须通过建设银行办理结算。

2、设立中国农业银行，对国家支援农业的资金进行拨款监督。早在一九五五年，国务院就决定建立中国农业银行，当时，农业银行拨款监督的范围主要是对农林水利基本建设的拨款监督，从一九六四年开始国务院决定把国家支援农业的全部资金，由农业银行统管起发。目前，每年国家预算支出中约有四十亿元左右用来直接支援农村社队集体经济；另有四十亿元左右用于国家举办的为农业服务的各类事业单位，发展农林水利等事业。通过农业银行拨款监督，对于加强国家支农资金的管理，提高支农资金的使用效果，具有积极作用。协助财政部门 and 主管部门安排支农资金计划。按批准的计划、预算和制度规定，监督拨款，检查计划执行情况和资金使用效果。

3、设立控制社会集团购买力专门办事机构。对各机关、

团体、学校、部队、企业、事业单位等社会集团用公款在市场上购买非生产性商品的资金，进行专门的审计监督。对购买小汽车、地毯等高级设备实行专项审批，控制购买。

总之，建国三十多年来，我国虽然没有设立独立审计机构，但是，依靠各级财政部门 and 上述专门监督机构，以及广大财会人员，实际上作了大量的审计监督工作，在一定程度上发挥了审计监督的职能作用。

二、我国审计工作的主要方法

根据我国的国情，我们的审计工作主要采取以下三种方法：

(一) 专业监督同群众监督相结合。 我国各项社会主义建设事业和国家财政收支任务，要靠广大群众来实现。因此审计监督工作，在加强专业监督的同时，也要依靠群众，走群众路线，如“职工代表大会条例”规定，单位的财务决算要由职工代表大会审查并作相应的决议，依靠广大职工群众实行民主理财，开展群众性的监督。同时，在单位内部发挥财会人员的审计监督作用，国家专门颁发“会计人员职权条例”保证全国几百万财会人员履行自己的职责。此外，在单位外部由财政部门协助主管部门组织财会人员进行各种形式的联审互查、集中会审等等，也是依靠群众、开展审计监督的一种行之有效的方法。

(二) 监督与服务相结合 我国财政预算是为着进行社会主义建设的实现四个现代化服务的。因此，我国审计监督和为经济事业服务是相一致的，是相辅相成的。在审计监督过程中，为发展经济事业服务，同时按照国家计划、政策法令和财政制度进行审计监督。其目的都是为提高经济效益发展社会主义建设事业。

(三) 事先监督与事后监督相结合 审计监督按其发生

的程序，采取事先监督与事后监督两个方面。事先监督主要是对各部门编报的预算和企业财务收支计划进行审核监督，同时，通过上述各专设机构按计划、按进度拨付款项，并在拨款监督时进行必要的实地检查，以使资金发挥更大的经济效益。事后监督，主要是对各部门的决算和企业财务决算的审核。通过对决算的审核：一是检查计划执行情况；二是检查各项收支完成中存在的问题；三是检查成果分析经济成效；四是为编制下年度计划提供必要的数据。对发现的重大问题 进行专题检查。

三、我国审计工作的发展方向

建国三十多年来，我国审计监督，虽然作了一些工作，但是，由于我国整个经济管理水平还不高，因此，在审计监督方面也还存在不少问题。主要的是执行审计监督职能的专门机构虽然不少，但基本上是处于从属的地位，审计监督的对象、范围、只限定在部门业务内。全国至今没有一个统一的有权威的、独立的审计组织来更好地组织和领导全国的审计工作。同时，国家的法制还很不健全，特别是经济方面的立法，审计监督的法令制度依据不完善，影响审计监督工作的开展。

目前，我国正处在国民经济的调整时期，各项财经制度继续进行改革，以便调动各方面的积极性。但是，在财权下放的同时，必须强调国家的集中统一，加强国家对整个经济工作的审计和监督，以保证国民经济在国家的指导下协调地发展。有的地区和单位，由于片面理解财权下放，为了本单位和个人的利益甚至不顾国家全局，违反财经纪律，大量挥霍浪费国家资金，给国家造成了很大的损失。因此，当前首要任务是把全国独立的审计机构建立起来。并建立健全各项审计制度，把我国审计工作推进一步。（载《财政研究资料》1982年第3期）

我国审计的起源和会计师的沿革

天津财经学院教授 李宝震

最近大家都在学习宪法修改草案，其中有好几条都是关于审计长、审计机构等问题的规定。有些同志问审计是怎么回事？所以我想就审计的起源和会计师的来历谈一谈。

第一个问题，先谈审计是什么？从字面上来看，“审”就是审查。有的同志认为“审”比“查”更深刻一些，所谓“审”，有详细检查、分析、研究的意思。“计”有的同志说指会计。当然这个“计”字实际上不限于会计。审计的“计”，假如从它的来历来看，并不限于会计，当然也包括会计，也就是一切有关记录、计算、会计、统计，有关财政收支，财务活动；也可以广义地说一切经济活动，都可以包括在这个“计”字之内。审计说简单一点，“审”就是检查，“计”也可以简单地理解为会计，所以也有的同志说审计就是“会计检查”，或是“查帐”，这样说法比较容易理解。但是严格说来，把审计仅仅理解为查帐未免过于狭隘。审计包括查帐工作，但是查帐并不能概括审计的全部内容。就我国审计的起源来说，它是由国家监察人员，通过查帐或听取报告的方式来考核各级政府财政机关和官吏是否遵纪守法，以及财政收支报告是否真实正确的一种制度。它是从财政监察开始的。但是随着时代的不同，“审计”二字的意义也有所发展，也有所变化。因此，我们必须从审计的起源来谈这个问题，就比较好理解了。

第二个问题，谈谈审计的起源。审计是怎么开始发生的呢？审计跟会计的发生有它共同之处。我们知道会计是随生产的发展而发展的。自从人类社会经济发展，生产有了剩余的产品，而且逐渐从小农经济、个体经济，发展到资本主义经济，从这个过程当中，随着经济的发展，生产的发展，会计的重要性越来越明显了。就以会计最初萌芽的时期来说，也是从人类对于他们所占有的物资，财产计数，要对生产进行控制，对产品进行分配，在这种需要的条件下，所以才有了会计。会计对经济活动有了记载，这个记载的本身是否真实、正确，就需要加以审查。占有财产的人十分关心他的财产的情况，因此，不仅仅是有了会计，而且还要对会计进行审查，从而就产生了审计。在我们古时候，最早开始有会计，有审计是在公元前一千多年前的西周。《周礼》上有这样的记载：周朝有专管会计的官职叫司会，他掌握财政法规，监督财政收支，保管书契、版图的副本。书契是在我们没有帐本以前古时对一些重要的事情，也包括一些经济业务的记录。刻记在龟甲和兽骨上面的。版图就是一个国家土地的面积。还有：人口的数目，物资的数量等等也都有记录。司会利用这些记录，来审查各地方有多少收支，以考核政绩。然后根据这个情况来判断某一个地方官吏管理的好坏，从而给以奖励或者处罚，在《周礼》上的记载是：“司会掌国之百物财用，凡在书契版图者之贰，以逆群吏之治，而听其会计”，当时管帐的官职叫做“司书”，司会是管查帐的。他根据书契正本和副本上的记录，互相核对，以考核各地官吏的政绩，并听取有关财政收支的报告。听听他们会计工作做的怎么样。这个“听”字，可以理解为用耳朵去听。在周朝，检查工作的主要方式是听报告，因为那时并不象现在有报表，有帐本。那时没有纸张，即使刻记在甲骨上或木简、

竹简上，也很笨重，报帐也不可能全部用车拉上去汇报，只有靠口头报告，上级听取口头报告，来判断工作的好坏。所以说“听其会计”。但也有人认为这个“听”字应当理解为检查，“听其会计”也就是检查他的会计怎么样。从这一句话，我们可以知道在公元前一千多年以前到现在差不多三千多年了，我们国家已经有了检查会计的制度而且这个制度还比较严格，在《周礼》中还记载：“凡上之用，必考于司会”，上是指皇帝，凡皇帝所用的开支，指皇帝所用的一切供应，也都要受司会的检查。可见司会权力很大，而且还说：“以参互考日成，以月要考月成，以岁会考岁成”。日成就是旬报，月成是月报，岁成就是年报。司会每旬、每月、每年都要对下级送上来的报告，加以考核，当时国家的财政收支要由司会来检查：“听出入以要会”，听听一个地方的收入和开支，然后来判断他每月和每年所作的报告是否真实、可靠，然后他再上报到小宰、大宰。小宰协助大宰管理财政，他对下级上报的月要和岁会，都还要进行检查和监督。可见周朝的审计制度是非常严密的，而且在当时对会计的检查非常重视，周王要亲自听取报告，决定赏罚。周朝以后，历代都沿用了周朝的这种做法，而且形成了一种制度，这种制度叫作“上计制度”。所谓“上计”，就是皇帝亲自参加听取财政会计的报告。这种制度直到汉朝，历代全都继续沿袭实行。比如说，从历史上看到，象秦始皇、汉武帝等对上计都是很重视的。我们在解放以后，在各地出土文物当中，发现一些古代竹简，上边对秦代的会计还有所记载。汉武帝也非常重视上计。《汉书》记载：公元前106年和104年，武帝都曾亲自受计，公元前98年和93年他曾受计于泰山之明堂。这些史实都说明会计检查不是后来才有，而是很早就有，不过我们应该知道，古时的审计，无论在形式上和内容上，当然和后来的审计

有很大的区别。但是它们的目的和精神都是一致的，都是为的检查财政会计工作，当然有的根据帐目，有的根据汇报，检查的内容和范围上比现在要广泛一些，因为古时的“计”，并不限于会计，古时会计和统计是不分的。我们到后来科学发达了，所以从会计当中分出来统计。在古时候，凡是管政府会计的官，差不多都管税务。古时候的税收很多是采取实物的形式或者是按人丁、地亩课税，所以管财政税收的和管人丁、户口、地亩、粮食的官吏往往都是在一起分不开的。因此财政监察也不限于检查象现在我们所看到的在帐本上写的收入和支出，当然那时不但要检查实物，而且还要检查户口、地亩等，来检查税收是按核实，到了后来，历朝历代都有专门管财政，管监督检查的官职。比如说在秦朝和汉朝都设有御史或叫御史大夫。这些官都是专门管检查和监督的，例如《汉书》有“令御史察计簿”的记载。计簿就是帐簿，疑非实者，案之，使真伪无相乱”。御史要检查帐簿，看到帐簿有记载不实的，他一定要进一步检查，来辨别它的真假。以后到了隋朝、唐朝也都有专门负责审计的政府机构，隋朝管财政的机关叫尚书省，尚书省下面设有比部，“比”顾名思义，就是比较，比部拿财政上的规定来比较实际执行的财政收支情况，或者说拿财政的预算和财政的决算来对比，所以它叫比部。唐朝也设有比部，而且唐朝所设的这个比部，比隋朝所设的比部，有点不一样，在隋朝是尚书省下边设有比部，但是到了唐朝它是在刑部下边设有比部，刑部是司法机关，在司法机关下边设有比部，这意味着如果发现有违法乱纪的行为，它就可以直接治罪。古时的法律规定：如果看管仓库的人，他仓库里边丢了一尺布就要打二十板子，假如管会计的人做了假帐或帐本丢失的话，要打一百棍子。象这样具体的规定都是把法律的规定和会计的检查直接连

系起来了。说明那时对于查帐更加重视了。所以唐朝在我国历史上，经济发达是世界闻名的。在我国古代，跟国外在经济上往来最多的那就是唐朝。唐朝的对外文化交流和经济往来比以前历代更加兴旺发达，主要由于唐朝经济条件比较好。为什么经济比较发达？这是与重视会计和审计分不开的。我们研究历史还是为了指导我们的实践，我们从历史上看到，凡是经济发达的时代，一般都重视管理和会计审计。会计得到了重视，反过来，也必然进一步促进经济的发展，这是互相促进的。所以我国在粉碎“四人帮”以后，在党的三中全会以后，我们很明显地看到党中央对会计工作非常重视，而且今年在宪法修改草案里明确规定了要设审计机构，这一方面说明我们国家政治安定了，经济发展了，所以要把我们的经济建设搞上去。经济发展了以后，为了加强我们的企业管理和财政、财务管理，相应地就必然要加强会计工作。经济越发展，会计越重要。所以我们现在提出审计问题，不是偶然的。而是在我们国家政治经济的大好形势下进一步发展经济和四化建设的客观要求所决定的。从历史上看，对审计来说，最重要的还是宋朝。为什么说宋朝在研究我国审计历史上最重要呢？因为“审计”这两个字是从宋朝才确定下来的。根据历史的记载，宋太宗淳化三年（公元992年）设置了审计院。在我国历史上这是第一个以审计命名的政府机构。这个审计院的职责就是要稽查财政的收支，也就是对政府的收入和支出方面，由它来检查，这是北宋时候。到了南宋也还有审计机构。根据历史的记载，在宋高宗建炎元年（公元1127年）在太府寺中设置了一个机构叫审计司。以前有审计院，后来一度把这个审计院撤了，撤了以后，财政上发现问题，由于没有严格执行查帐，又取消了审计主管机构，国家的财政帐簿很久没有经过检查，因此国家在财帛物

资方面发生了很大的损失，《宋史》上记载：“钱帛、缗粟积亏不可胜计”，因此后来才又恢复了审计机关和制度。也说明宋朝开始对审计比较重视。后来日久了，执行制度不严格了，因此帐目也就不查了，从而给国家造成很大的损失。通过这样的教训，它又恢复了审计机构，这也是从历史上值得我们借鉴的地方。宋朝在会计上是有创造发明的，“四柱”清册（旧管、新收、开除、实在）是在宋朝政府开始应用的。那时的会计、审计都是比较发达的。

以上通过我们看历史上的情况，可以说历朝历代对于审计都有一定的制度，都有专职的人员来管理，并且还有专设的机构。到了明朝、清朝也是如此。明朝管理财政的部门叫户部，《明史》记载：洪武二十三年（公元1390年）令各司盘点在库钱帛，具开数，供稽考。清朝在内务府有会计司。并在户部专设查帐的机构叫清吏司，会计司是管财政的，清吏司是管检查的。康熙二十年（公元1681年）曾经有个规定，内务府的收支，必须按照定额预算，要由会计司查核。可见任何朝代对于会计检查都是很重视的。

清朝被推翻以后，民国对于会计、审计机构的设置情况是：民国成立的初期，北京政府最早设立了一个审计处。到了民国三年（公元1914年）设置了一个审计院，并且还公布了《审计法》，北京政府是军阀统治，那个政府在政治上当然是反动的，但从他能够公布《审计法》来说，它对审计还有一定的重视。后来国民党南京政府曾经设立过审计院，1928年也颁布过审计法，并且有审计法的实施细则，到1929年还公布了一个审计部组织法，后来在1931年成立过一个监察院，下边又设了一个审计部，审计部下边在各地都设了审计室，当时有很多专门做审计工作的人员，还有很多的职称，例如“审计”、“协

审”（协助审计做审计工作的人）等。在过去虽然有审计机构和审计人员，但由于国民党政府反动腐败，它在实际上并不能真正执行审计工作，审计本身虽然具有一套工作制度，但是不能有效地发挥审计作用关键还在于领导。国民党政府如果跟它以前的历届政府来比，在立法机构和人员的配备方面，都是比较完备的，但是它并不能够发挥审计应有的作用，主要的原因是掌握政权的四大家族，本身都是最大的贪污盗窃投机倒把集团，不管有多好的制度，有多少审计人员，他们都要服从四大家族的指挥，他们根本不是为人民来工作的，而是压迫、剥削老百姓的，所以他们的这些审计机构，实际上就是一个名义，并不能真正发挥对于政府会计的监督作用。

在共产党领导下的人民政府，在全国解放以前，就有审计。解放后人民政府也是从来有审计工作的。在这一点上来说，有好多同志并不知道，以为我们人民政府从来没有过审计，这种认识是错误的。我在学校里就有一个同事，他过去在晋察冀边区就是做审计工作的，当时就是叫审计员。可以证明，我们在老解放区人民政府也是非常重视审计的，而且尽管我们在战争环境，非常困难的条件下，我们管会计的同志无论是在机关、部队、或在企业中仍然都有检查制度，特别是在1949年全国解放以后，中央财政部分对于财政监察也是非常重视的。当时的财政部就设置了财政监察司，而且这个工作也是抓得很紧的。到后来在1955年，我们还成立过中央监察部，而且各省市，各地方也相应地设立过监察局（厅），大企业设置了监察室。它所监察的对象不但是经济上的，而且一切违法乱纪事件都要监督。不过在这个部成立不久，在1958年就撤销了。因为有人认为我们解放后的新中国，是社会主义制度，人与人的关系是同志之间团结互助，互相信任的关系，没有必要