

高等学校应用技术型经济管理系列教材（会计系列）



高等学校应用型经济管理规划教材

总主编 / 李 雪 主审 / 徐国君

# 审计学原理

Principles of Auditing

（第二版）

李 雪◎主编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

高等学校应用技术型经济管理系列教材（会计系列）



高等学校应用型经济管理规划教材

总主编 / 李 雪 主审 / 徐国君

# 审计学原理

Principles of Auditing

（第二版）

李 雪◎主 编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

审计学原理 / 李雪主编. —2 版. —上海: 立信会计出版社, 2017. 8  
高等学校应用技术型经济管理系列教材. 会计系列  
ISBN 978-7-5429-5565-4

I. ①审… II. ①李… III. ①审计学—高等学校—教材 IV. ①F239.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 188356 号

策划编辑 方士华  
责任编辑 方士华  
封面设计 南房间

## 审计学原理(第二版)

Shenjixue Yuanli

---

|      |                  |                      |
|------|------------------|----------------------|
| 出版发行 | 立信会计出版社          |                      |
| 地 址  | 上海市中山西路 2230 号   | 邮政编码 200235          |
| 电 话  | (021)64411389    | 传 真 (021)64411325    |
| 网 址  | www.lixinaph.com | 电子邮箱 lxaph@sh163.net |
| 网上书店 | www.shlx.net     | 电 话 (021)64411071    |
| 经 销  | 各地新华书店           |                      |

---

|     |                          |
|-----|--------------------------|
| 印 刷 | 上海天地海设计印刷有限公司            |
| 开 本 | 787 毫米×1092 毫米 1/16      |
| 印 张 | 31                       |
| 字 数 | 586 千字                   |
| 版 次 | 2017 年 8 月第 2 版          |
| 印 次 | 2017 年 8 月第 1 次          |
| 印 数 | 1—3100                   |
| 书 号 | ISBN 978-7-5429-5565-4/F |
| 定 价 | 59.00 元                  |

---

如有印订差错 请与本社联系调换

## 总 序

教材是高校实现人才培养目标的重要载体,教材及教材建设对高校发展具有举足轻重的作用。与培养模式相对应的教材是培养合格人才的基本保证,是实现培养目标的重要工具。由于历史的原因,在财经类教材的出版方面,相关出版社出版研究型本科或者高职高专、中等职业等层次的教材较多,也较成熟,而在应用技术型本科教材出版上比较欠缺,虽然近年来也出版了一些这方面的教材,但总体而言,还是缺乏权威性、普适性、实用性和创新性。造成这种状况的原因主要在于:出版社对财经类应用技术型本科教材的出版还不够重视,没有进行有效的组织;财经类应用技术型本科院校多为新建院校,教材建设相对滞后,主观上也较愿意使用研究型本科教材;在教材使用中存在比较严重的混用现象,教材的目标读者群不明确,如不少教材既适用于研究型本科又适用于应用技术型本科,或者既适用于本科又适用于高职高专。

由于目前应用技术型教材种类和数量匮乏或质量欠佳,使得应用技术型本科不得不沿用传统研究型教材,比如东北财经大学会计系列教材(包括《基础会计》《中级财务会计》《管理会计》《高级财务会计》《审计》等),中国人民大学会计系列教材(如《成本会计》),教育部统编教材(如《财务管理》)等国家级规划教材。这些教材本身的质量很好、级别很高,但是并不适用于应用技术型本科的教学,教师和学生普遍反映不好用。即使从全国范围看,也还没有相对成套、成熟的适合应用技术型高校使用的教材,不适应教育教学要求。存在的主要问题包括:①教材的定位和要求较高;②教材的内容多、难度大;③教材着重于理论解释,相关案例、实训等内容较少,缺乏普适性、实用性。所以,需要编写适应学生水平、便于学生接受的应用技术型教材。

我们组织具有多年应用技术型人才培养经验的优秀教师和实务界专家编写了本套系列教材。本套系列教材由《会计基本技能》《基础会计》《中级财务会计》《成本会计》《管理会计》《财务管理》《会计信息系统》《审计学原理》《审计实务》《税法》《经济法》《金融学》等构成。为了保证教材的质量,我们聘请了著名高校的专家、教

授对本套教材编写进行专门指导和审核。每本教材至少有一名本学科的知名专家或学科带头人提出审核指导意见,至少有一名高等院校教学一线的高级职称教师参与组织编写,至少有一名行业协会、实务界专家和教学研究机构人员提出编写建议。

本套系列教材的特色如下。

### 1. 应用性

应用技术型本科的教材建设应坚持培养应用技术型本科人才的定位,充分吸收和借鉴传统的普通本科教材与高职高专类教材建设的优点和经验,以就业为导向,做到理论上优于高职高专类教材、动手能力的培养上优于传统的本科院校教材。

本套系列教材体现了应用技术型本科的定位,体现了素质教育和“以学生发展为本”的教育理念,遵循了高等教育教学基本规律,重视知识、能力和素质的协调发展,根据应用技术型人才培养模式对学生的创新精神、实践能力和适应能力的要求,在内容选材、教学方法、学习方法、实验和实训配套等方面突出了应用性特征。

### 2. 针对性

本套系列教材的编写符合会计学、财务管理和审计学专业的培养目标、培养需求、业务规格(知识结构和能力结构)和教学大纲的基本要求,与各专业的课程结构和课程设置相对应,与课程平台和课程模块相对应。本套系列教材在结构的布局、内容重点的选取、示例习题的设计等方面符合教改目标和教学大纲的要求,把教师的备课、试讲、授课、辅导答疑等教学环节有机地结合起来。

### 3. 先进性

本套系列教材反映了应用技术型会计人才教育教学改革的内容,能够反映学科领域的新发展。本套系列教材的整体规划、每一种教材构造等均体现了实用性和创新性。本套系列教材还强调了系列配套,包括了教材、学习指导书、教学课件等。

### 4. 基础性

本套系列教材打破传统教材自身知识框架的封闭性,尝试多方面知识的融会贯通,注重知识层次的递进,体现每一门科目的基本内容,同时,在具体内容上突出实际的运用知识的能力,使本套系列教材做到“教师易教,学生乐学,技能实用”。

### 5. 易于自学性

自学能力的培养是高等教育应该教授给学生的一项基本能力。只有具备了自

主学习的能力,才能最终建立起终身学习的保障体系,这也是应用技术型本科人才培养的客观要求。应用技术型高校的生源素质与其他高校相比存在较大差距,除一部分高考发挥失误的学生外,有相当一部分学生在学习习惯、基础知识等方面存在一定的欠缺,这要求本套系列教材要能调动这部分学生的学习积极性,在理论方面尽量通俗易懂,实践方面尽量采用案例式教学。为了有利于学生课后自主学习,本套系列教材配套了学习指导书和教学课件。

因此,本套系列教材的定位和特色把握准确,教材的特色明显,适用于应用技术型高等学校教学,容易得到学生和市场的认可,便于学生的自学和教师的教学。

高等学校应用技术型经济管理系列教材凝聚了众多领导、教授和专家多年来的经验和心血。当然,由于我们的经验和人力有限,教材中难免存在不足,我们期待着各位同行、专家和读者的批评指正。我们将随着经济发展和会计环境的变迁不断修订教材,以便及时反映学科的最新发展和人才培养的最新变化。

本套系列教材出版后,得到学生和市场的认可,深受广大读者欢迎。为了更好地回馈读者,本套系列教材从2017年起启动第二版的修订工作,各种教材的第二版将陆续出版。我们会一如既往地做好教材修订和相关服务工作,希望广大读者对本套系列教材继续给予支持。

李 雪

2017年8月

## 第二版前言

审计学原理课程是高等学校会计学本科专业的核心专业课之一,内容涵盖了审计学的基本理论、程序和方法。审计学原理课程主要通过对审计学核心概念的讲解,并辅之以生动的案例剖析,使学生掌握审计学的基本理论、程序和方法,更好地理解 and 掌握审计理论、审计过程和审计决策,为学习后续的审计实务课程和今后从事会计、审计工作打下坚实的基础。

我们本着与时俱进的精神,着眼于应用技术型会计人才培养的现实需要,依据高等学校应用技术型经济管理系列教材(会计系列)的编写要求,结合多年应用技术型会计人才培养的教学经验,体现应用技术型会计人才培养的主要特色和成绩,编写了本教材。

本教材力图体现以下特点:

一是结构合理,便于应用技术型会计人才的教育教学。每章均设置了“本章要点”“适用的准则和规范”“同步思考”“同步案例”“本章小结”“重要名词术语”“思考与练习”等内容,便于学生了解每章的主要内容、应解决的问题、涉及的专业准则及主要名词术语,有利于学生将审计理论与审计准则、审计实务结合起来,对于学生综合掌握和理解审计学的基本理论、程序和方法大有裨益。

二是国际化与本土化并重。一方面,本教材大量借鉴了以英美为代表的发达国家先进审计理论与实务,系统地介绍了国际审计准则、质量控制准则、职业道德准则和法律责任以及有关审计理论和方法;另一方面,本教材始终注重立足国情,严格按照我国的最新的审计法规、审计准则阐述审计问题,有利于提高学生的实际工作水平。

三是体现了最新审计准则和企业内部控制规范的要求。2016年12月23日,财政部正式发布了修订后的12项审计准则;财政部等五部委联合发布了《企业内部控制配套指引》。本教材适时全面地反映了以上变化,有助于学生及时了解新的规范对审计的影响和要求。

四是内容新颖,形式灵活。从内容上看,本教材吸收并参考了截至2016年12月我国发布的所有审计准则和相关规范,还吸收了作者及中外众多审计学者的最新研究成果;以介绍民间审计为主线,也相应介绍了政府审计和内部审计的相关内容;主要讲述财务报表审计的原理,也介绍了合规性审计和经营审计的原理。从形式上看,本教材列示了各种重要观点、流程图和审计报告,便于学生理解。

五是编写了配套的学习指导书,便于学生课后学习。学习指导书既包括对教材中每章主要内容的讲解、“思考与练习”的解答,还包括自测题及参考答案,非常方便学生开展复习和测试,以便巩固课堂所学的知识,拓宽知识面。

本教材的内容立足于我国审计准则,围绕审计人员进行审计决策的过程,全面系统地阐述了有关审计的基本理论、程序和方法。本教材共分15章,大致可以划分成五大部分。第一章至第三章为第一部分“审计环境”,主要介绍审计的基本理论,重点说明经济生活对审计的需求、审计本质、审计机构和人员、审计准则和质量控制、职业道德等审计环境因素。第四章至第七章为第二部分“审计计划”,主要介绍审计目标、审计证据、审计计划、审计重要性、审计风险等审计计划阶段的内容。第八章至第十一章为第三部分“审计测试”,主要介绍风险评估、风险应对、审计抽样和信息技术对审计程序的影响等审计测试阶段的内容。第十二章至第十三章为第四部分“审计报告”,主要介绍终结审计、审计报告等内容。第十四章至第十五章为第五部分“其他类型的审计”,主要介绍政府审计、内部审计等内容。

因此,本教材的内容是先进的,是与国际审计教学的内容趋同的,符合科学性、先进性和应用技术型会计人才的培养规律,适用于新形势下应用技术型会计人才培养中审计学原理课程的教学。

本教材由李雪担任主编,汪茹、邵翠翠、吴镇启、梁帆、刘鑫、张冉、泥丽丽、阮宁、王安娜为编者。具体分工为:李雪、汪茹、吴镇启编写第一章;李雪、梁帆、吴镇启编写第二章、第三章、第四章;李雪、刘鑫、王安娜编写第五章、第六章;李雪、汪茹、王安娜编写第七章;李雪、邵翠翠、王安娜编写第八章;李雪、泥丽丽、邵翠翠编写第九章;李雪、刘鑫、泥丽丽编写第十章、第十一章;李雪、汪茹、泥丽丽编写第十二章;李雪、汪茹、阮宁编写第十三章;李雪、张冉、阮宁编写第十四章、第十五章。全书由李雪负责整体规划、审核和修订初稿、总纂并定稿。

本教材的第二版由李雪、樊沙沙、吕安琪、岳明慧、秦悦、朱会敏负责修订。其中,李雪、吕安琪修订第一章至第五章,李雪、岳明慧修订第六章至第十章,李雪、樊沙沙修订第十一章、第十二章、第十四章和第十五章,李雪、秦悦、朱会敏修订第十三章。

由于我国正处于改革时期,新的情况会随着市场经济体制的逐步完善而不断出现。因此,本教材的编写只能就目前所能预期到的审计情况进行适当的前瞻,而无法全面预期。加之客观条件和作者水平有限,本教材仍然存在许多不足甚至错误之处,恳请各位读者多加指正,以使我们获得更多的收益。

编者

2017年8月

# 目 录

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一章 绪 论 .....          | 1   |
| 第一节 审计的产生和发展 .....     | 3   |
| 第二节 审计的概念和特征 .....     | 12  |
| 第三节 审计的职能和分类 .....     | 15  |
| 本章小结 .....             | 21  |
| 思考与练习 .....            | 22  |
| 第二章 注册会计师执业准则 .....    | 24  |
| 第一节 执业准则概述 .....       | 25  |
| 第二节 鉴证业务基本准则 .....     | 32  |
| 第三节 质量控制准则 .....       | 36  |
| 本章小结 .....             | 46  |
| 思考与练习 .....            | 47  |
| 第三章 职业道德守则 .....       | 51  |
| 第一节 职业道德概述 .....       | 52  |
| 第二节 职业道德守则 .....       | 57  |
| 本章小结 .....             | 89  |
| 思考与练习 .....            | 90  |
| 第四章 审计目标与审计流程 .....    | 94  |
| 第一节 审计目标与审计责任 .....    | 96  |
| 第二节 审计具体目标 .....       | 103 |
| 第三节 审计过程与审计目标的实现 ..... | 108 |
| 本章小结 .....             | 112 |
| 思考与练习 .....            | 113 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第五章 审计计划 .....           | 118 |
| 第一节 初步业务活动 .....         | 119 |
| 第二节 总体审计策略 .....         | 123 |
| 第三节 具体审计计划 .....         | 130 |
| 本章小结 .....               | 136 |
| 思考与练习 .....              | 137 |
| 第六章 审计证据和审计工作底稿 .....    | 140 |
| 第一节 审计证据决策 .....         | 141 |
| 第二节 审计证据的获取、整理与评价 .....  | 152 |
| 第三节 审计工作底稿 .....         | 165 |
| 本章小结 .....               | 177 |
| 思考与练习 .....              | 179 |
| 第七章 审计重要性与审计风险 .....     | 184 |
| 第一节 审计重要性 .....          | 185 |
| 第二节 审计风险 .....           | 197 |
| 本章小结 .....               | 201 |
| 思考与练习 .....              | 202 |
| 第八章 风险评估 .....           | 204 |
| 第一节 风险评估程序 .....         | 205 |
| 第二节 了解被审计单位及其环境 .....    | 208 |
| 第三节 了解内部控制 .....         | 213 |
| 第四节 重大错报风险评估 .....       | 245 |
| 本章小结 .....               | 254 |
| 思考与练习 .....              | 255 |
| 第九章 风险应对 .....           | 258 |
| 第一节 重大错报风险的应对措施和程序 ..... | 259 |
| 第二节 控制测试 .....           | 265 |
| 第三节 实质性程序 .....          | 273 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 本章小结 .....                     | 276 |
| 思考与练习 .....                    | 277 |
| <b>第十章 审计抽样</b> .....          | 280 |
| 第一节 审计抽样概述 .....               | 281 |
| 第二节 控制测试中的审计抽样 .....           | 293 |
| 第三节 实质性程序中的审计抽样 .....          | 303 |
| 本章小结 .....                     | 316 |
| 思考与练习 .....                    | 317 |
| <b>第十一章 信息技术对审计过程的影响</b> ..... | 321 |
| 第一节 信息技术对内部控制的影响 .....         | 322 |
| 第二节 信息技术对审计程序的影响 .....         | 330 |
| 本章小结 .....                     | 341 |
| 思考与练习 .....                    | 342 |
| <b>第十二章 完成审计工作</b> .....       | 345 |
| 第一节 审计完成阶段的主要内容 .....          | 346 |
| 第二节 审计工作的复核 .....              | 356 |
| 第三节 书面声明 .....                 | 360 |
| 本章小结 .....                     | 364 |
| 思考与练习 .....                    | 364 |
| <b>第十三章 审计报告</b> .....         | 367 |
| 第一节 审计报告概述 .....               | 368 |
| 第二节 审计报告的内容与格式 .....           | 370 |
| 第三节 审计报告的类型及其决策 .....          | 374 |
| 本章小结 .....                     | 392 |
| 思考与练习 .....                    | 393 |
| <b>第十四章 政府审计</b> .....         | 397 |
| 第一节 政府审计概述 .....               | 399 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第二节 政府审计过程和报告 ..... | 415 |
| 第三节 效益审计 .....      | 428 |
| 本章小结 .....          | 437 |
| 思考与练习 .....         | 438 |
| <br>                |     |
| 第十五章 内部审计 .....     | 442 |
| 第一节 内部审计概述 .....    | 443 |
| 第二节 内部审计过程和报告 ..... | 461 |
| 第三节 经营审计 .....      | 472 |
| 本章小结 .....          | 476 |
| 思考与练习 .....         | 477 |
| <br>                |     |
| 参考文献 .....          | 481 |

# 第一章 绪 论

- 本章要点
- 适用的准则和规范
- 引例
- 第一节 审计的产生和发展
- 第二节 审计的概念和特征
- 第三节 审计的职能和分类
- 本章小结
- 思考与练习

## 本章要点

- 了解审计的产生和发展历程
- 理解审计的概念
- 理解会计与审计的区别和联系
- 理解审计的基本特征
- 熟悉审计的分类

## 适用的准则和规范

- 《中国注册会计师鉴证业务基本准则》
- 《中国注册会计师审计准则第 1101 号——注册会计师的总体目标和审计工作的基本要求》
- 《中华人民共和国注册会计师法》
- 《会计师事务所审批和监督暂行办法》(财政部令[2005]第 24 号)
- 《财政部、工商总局关于推动大中型会计师事务所采用特殊普通合伙组织形式的暂行规定》[财政部财会(2010)12 号]
- 《注册会计师业务指导目录》(2012)(会协[2011]117 号)



### 引例 英国南海公司审计案例<sup>①</sup>

200 多年前,英国成立了南海股份有限公司(下称南海公司)。由于经营无方,公司效益一直不理想。公司董事会为了使股票达到预期价格,不惜采取散布谣言等手段,使股票价格直线上升。事情败露后,英国议会聘请了一位懂会计的人,审计了该公司的账簿,然后据此查处了该公司的主要负责人。于是,审核该公司账簿的人开创了世界注册会计师行业的先河,民间审计从此在英国拉开了序幕。

<sup>①</sup> 李若山:《审计案例——国外审计诉讼案例》,辽宁人民出版社 1998 年版。

### 1. 大肆造假

1711年,英国政府为偿还因参与西班牙王位继承战争而欠下的大笔债务创立了南海公司。经过近10年的经营,该公司业绩依然平平。1719年年尾,南海公司向英国政府提出一个名为“南海计划”的大型换股计划,通过该计划,南海公司以自身股票购买市场上的英国政府债券。该年年底,公司的董事们开始对外散布各种所谓的好消息,即南海公司在年底将有大量利润可实现,并煞有其事地预计,在1720年的圣诞节,公司可能要按面值的60%支付股利。这一消息的宣布,加上公众对股价上扬的预期,促进了债券转换,进而带动了股价上升。1719年年中,南海公司股价为114英镑,1720年3月,股价劲升至300英镑以上,到了1720年7月,股票价格已高达1050英镑。此时,南海公司老板布伦特又想到了新主意:以数倍于面额的价格,发行可分期付款的新股。同时,南海公司将获取的现金,转贷给购买股票的公众。这样,随着南海股价的扶摇直上,一场投机浪潮席卷全国。由此,170多家新成立的股份公司股票以及原有的公司股票,都成了投机对象。

1720年6月,英国国会通过了《泡沫公司取缔法》,该法对股份公司的成立进行了严格的限制,只有取得国王的御批,才能得到公司的经营执照。事实上,股份公司的形式基本上名存实亡。自此,许多公司被解散,公众开始清醒过来,对一些公司的怀疑逐渐扩展到南海公司身上。从7月份开始,外国投资者首先抛出南海公司股票,撤回资金。随着投机热潮的冷却,南海公司股价一落千丈,到1720年12月份仅为124英镑。当年年底,政府对南海公司资产进行清理,发现其实际资本已所剩无几。

### 2. 一朝梦醒

南海公司倒闭的消息传来,犹如晴天霹雳,惊呆了正陶醉在黄金美梦中的债权人和投资者。迫于舆论的压力,1720年9月,英国议会组织了一个由13人参加的特别委员会,对“南海泡沫”事件进行秘密查证。在调查过程中,特别委员会发现该公司的会计记录严重失实,明显存在蓄意篡改数据的舞弊行为,于是特邀了一名叫查尔斯·斯内尔的资深会计师,对南海公司的分公司“索布里奇商社”的会计账目进行检查。查尔斯·斯内尔通过对南海公司账目的查询、审核,于1721年提交了一份对索布里奇商社的会计账簿进行检查的意见。在该份报告中,查尔斯指出了公司存在舞弊行为、会计记录严重不实等问题。

议会根据这份查账报告,将南海公司董事之一的雅各希·布伦特以及他的合伙人的不动产全部予以没收。其中一位叫乔治·卡斯韦尔的爵士,被关进了著名的伦敦塔监狱。直到1828年,英国政府在充分认识到股份有限公司利弊的基础上,通过设立民间审计的方式,将股份公司中因所有权与经营权分离所产生的不足予以制约,才完善了这一现代化的企业制度。据此,英国政府撤销了《泡沫公司取缔法》,重新恢复了股份公司这一现代企业制度的形式。

英国南海公司的舞弊案例,对世界民间审计史具有里程碑式的影响。尽管在1720年之前,就有人认为已有了民间审计这一行业,但世界上绝大多数的审计理论工作者都认为,查尔斯·斯内尔是世界上第一位民间注册会计师,他所撰写的查账报告,是世界上第一份民间审计报告。而英国南海公司的舞弊案例,也被列为世界上第一起比较正式的民间审计案例。由此可见,该案例对注册会计师行业来说,具有举足轻重的影响。

究竟审计是怎样产生和发展起来的,注册会计师又有什么样的职能和作用,学完本章,你将会答案。

## 第一节 | 审计的产生和发展

### 一、政府审计的产生与发展

#### (一) 国外政府审计的产生与发展

在西方国家,随着生产力的发展和受托经济责任的出现,早期的政府审计应运而生。据考证,早在奴隶制度下的古埃及,以及古罗马和古希腊,已有建立官厅审计机构和实施政府审计的史实。古埃及大约早在公元前 3500 年左右,奴隶主阶级的统治者就设置一种有较强独立性的监督官,负责对政府的会计账簿和谷物税的征收进行审查和监督工作。监督官的职责实际上就是审计。古罗马在公元前 443 年,也设立监督官,与元老院和财务官共同组成古罗马国家政权的主干,监督官也就是当时的审计官。古希腊的雅典城邦,在 2 000 多年前就建立了官吏卸任经济责任审计制度,由审计官执行这种审计。那时,这些古国的审计官员以“听证”方式,对掌管国家财物和赋税的官吏进行审查和考核,成为具有审计性质的经济监督工作。

到中世纪,西方国家的封建王朝中大多设置审计机构和审计官员,对国家财政收支进行审计监督。例如,法国资产阶级革命前,当时的政府就设有审计厅,实施政府审计。资产阶级革命后,拿破仑一世创建的审计法院至今仍是法国政府实施事后审计的最高机关。但是,中世纪的西方政府审计,在组织上、体制上、方法上,都还处于很不完善的初始状态。

在资本主义时期,随着社会经济的高度发展和资产阶级国家政权组织形式的日臻完善,审计逐渐成为推行民主政治的重要手段,政府审计得到进一步的发展。欧洲的许多国家于 19 世纪都在《宪法》或特别法令中规定了审计的法律地位,确立政府审计机关的职权、地位和审计范围,并授权独立地对财政财务收支进行审计监督。现代资本主义国家,大多实行议会制的政治制度,即立法、行政、司法三权分立的国家政权组织形式,议会为国家的最高立法机关,并对政府行使包括财政监督在内的监督权。为了监督政府的财政收支,切实执行财政预算法案,以维护统治阶级的利益,西方国家大多在议会下设立专门的审计机构,由议会或国会授权,对政府及公营企业、事业单位的财政财务收支进行独立的审计监督。比如,美国早年没有独立的财政监督机构,只在财政部设审计官进行财政审计,直到 1919 年经参、众两院建议,组成预算特别委员会后才把政府的账目审计从财政部的业务中分离出来。1921 年,美国公布了《预算和会计法》,并根据该法建立了美国的最高审计机关——审计总署(GAO),受理政府账目审计,以寻求经济而有效的方式来管理美国政府的公共款项。美国的审计总署(GAO)的审计监督权力很大,除中央情报局

和总统办公室不能审计外,对凡与公共开支有关的事项都有权进行审查,但其重要的职责则是向国会提供信息和参考意见,以利于国会委员会开展工作。美国的审计总署(GAO)是世界上最典型的隶属于国会的审计机关,其审计长由国会提名,经参议院同意,由总统任命。但审计总署(GAO)和审计长则置于总统管辖之外,独立行使审计监督权。

值得介绍的还有英国政府审计的产生和演进情况。英国的政府审计也隶属于立法系统。它有着悠久的历史,是近代审计的重要发源地。英国的王室财政审计制度源于13世纪,至今已有770多年。11世纪和12世纪,英王一直控制国家的财政大权,威廉一世和亨利一世在财政部内设置审计监督部门,即上院(收支监督局)和下院(收支局)执行审计监督。1215年英国《大宪章》的颁布,使英王的权力受到制约,奠定了英国政府审计产生和发展的政治基础。1785年,根据《更好检查和审计国王公共账目的法案》,取消国库审计官一职,组建五人审计委员会,执行政府审计监督。1834年,英国颁布了修订审计制度的法案,改建国库审计部,设审计长负责国库公款的监督,审计长为终身职务。之后,英国的政府审计得以长期持续发展。1983年1月1日通过了一项名为《政府审计法》的新法案,并于1984年1月1日生效,取消国库审计部,从此英国的国家最高审计机关正式定名为政府审计署,最高审计长官为主计审计长。英国的政府审计署独立于行政部门,代表议会对政府实行审计监督,向议会报告工作。除英、美之外,加拿大的审计长公署,西班牙的审计法院等都是隶属于国家立法部门的独立审计机关,其审计结果向议会报告,享有独立审计监督权。

西方还有一些国家的政府审计机关归属于司法系统,即所谓司法型的审计体制。比如,前述的法国审计法院就是独立于立法系统(议会)与行政部门(内阁政府)的一个司法机构。法国审计法院的院长由总统任命,为终身制,审计法院的裁决为终审判决,有很强的法律效力。日本则是另外一种类型(独立型),它的最高审计机关是会计检查院,既不属于立法系统,也不属于行政系统,而是直接对日本天皇负责的特殊类型,具有很强的独立性和权威性。

第二次世界大战以后,科学技术的进步,促使世界经济得到迅速发展,这就推动了许多西方国家的政府审计不仅在审计体制上更加完善,而且在审计理论和实务方面有了许多重大突破。人们把经济监督与经济管理相互结合起来,从传统的财务审计向着现代效益性审计方面开拓。在政府审计领域出现了效益审计、环境审计、绩效审计等现代审计类型,并在审计手段上实现科学化和现代化。

## (二) 我国政府审计的产生与发展

我国也是世界上最早产生审计的国家之一,据史料记载,早在3000多年前的西周就已经设立负责审计的官员,称之为宰夫。周王朝对财政收支有“以参互考日

成,以月要考月成,以岁会考岁成”的要求,《周礼》记载,“宰夫岁终,则令群吏正岁会;月终,则令正月要;旬终,则令正日成,而以考其治,治不以时举者,以造而诛之”。又说:“宰夫考其出入,而定刑赏。”即按日、按月、按年考核、审查经营成果,制定刑赏,并定期向周王报告。周王也可亲自听审,这种做法在当时称为“受计”,后来将其形成制度,叫做“上计”制度。这一制度对以后历代王朝产生了深远的影响,是我国政府审计制度的雏形。

秦汉时期是我国审计的确立阶段,主要表现在三个方面:一是初步形成了统一的审计模式。秦朝,中央设“三公”、“九卿”辅佐政务。御史大夫作为“三公”之一,是最高监察官,执掌弹劾、纠察之权,专司监察全国的民政、财政以及财务审计事项,并协助丞相处理政事。汉承秦制,西汉初中央仍设“三公”、“九卿”,仍由御史大夫执掌监督审计大权。二是“上计”制度日趋完善。秦朝继承了周朝的“上计”制度,到了汉代,汉武帝在原来“上计”制度的基础上制定了“上计律”,使审计与法律联系起来,成为我国审计立法的开端。三是审计地位提高,职权扩大。御史制度是秦汉时代审计建制的重要组成部分,秦汉时代的御史大夫不仅行使政治、军事的监察之权,还行使经济的监督之权,控制和监督财政收支活动,勾稽总考财政收入情况。由此可见,秦汉时期的审计比西周时期取得了更大的发展,但这个时期仍然属于审计初步发展的时期。

隋唐及宋,中央集权不断加强,官僚系统进一步完善,审计制度也随之健全。宋代设立“审计司”和“审计院”,是我国审计定名之始。

元明清各朝代,君主专制日益强化,审计工作没有专门机构和专职人员管理,审计有所削弱。

辛亥革命后,北洋政府于1912年在国务院下设审计处,到1914年,将审计处改为审计院,同年颁布了《审计法》。1920年南京国民政府设立审计院,后改为隶属于监察部的审计部。

新中国成立以后,我国审计步入现代阶段。中华人民共和国成立初期,全国学习苏联的经验,以会计检查取代了审计,国家未设立独立的审计机构。一方面赋予会计人员以监督财政、财务收支的职权,另一方面实行由主管部门对所属单位进行不定期的会计检查,对财政、税务、银行进行业务监督的制度。但这些检查监督,既不能自行监督,也不能互相监督,更不能适应经济发展的需要。在实行经济体制改革过程中,人们开始认识到建立社会主义的审计制度、完善社会主义的经济监督体系的必要性。这种必要性主要出于健全民主与法制,为宏观调控服务,维护经济秩序,保障所有者权益,促进廉政建设,提高经济效益的需要。1982年12月,第五届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国宪法》,规定在我国建立审计机构,实行审计监督制度。1983年9月,我国在国务院设立了审计署,县以上的