

主 编/钱世昌  
副主编/潘建民

# 内部审计理论与实务

中国审计出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

内部审计理论与实务/钱世昌主编. —北京: 中国审计出版社, 1996. 10

ISBN 7-80064-516-9

I. 内… II. 钱… III. 内部审计-基本知识 IV. F239.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 14051 号

446619

**内部审计理论与实务**

主编 钱世昌 副主编 潘建民

\*

中国审计出版社出版

(北京市海淀区白石桥路甲 4 号)

中国环境科学研究院印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经销

\*

850×1168 毫米 32 开 8 印张 200 千字

1996 年 9 月北京第 1 版 1996 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 10.00 元

ISBN 7-80064-516-9/F·351

# 代 序

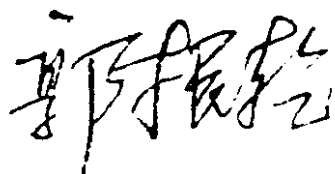
十多年来，在有关部门、单位领导的重视和支持下，以及在审计机关的指导和帮助下，经过广大内部审计工作者的努力，我国的内部审计在促进部门、单位改善经营管理，提高经济效益，加强廉政建设等方面，都发挥了积极作用，成绩斐然，功不可没。

如今，我国的内部审计处于一个大好的环境之中。自从党的“十四大”确立我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制以来，我国的政治经济形势有了新的发展和变化，财税、金融、投资、企业、外贸等方面的体制有了进一步的改革，并陆续公布了不少财政经济方面的法律和行政法规，从而客观地改善了包括内部审计在内的审计工作条件。特别是《审计法》肯定了内部审计制度，使内部审计工作有了较高的法律地位，为内部审计的发展带来了前所未有的机遇。而内部审计的发展，除了需要继续努力建立健全内部审计制度，围绕提高经济效益开展内部审计工作以外，还需要加强学习，更新知识，提高内部审计人员自身的素质。

《内部审计理论与实务》一书，正是在上述背景下编写的，比较系统，比较全面，具有篇幅不长，多容要点，理论联系实际，兼有国外经验，比较通俗易懂的特点，特别是对内部控制系统的检

查和评价、经济效益审计、经营和投资决策审计、任期经济责任审计和离任审计、企业集团和股份制企业内部审计、电子计算机与内部审计和内部审计管理等，都联系我国实际，作出了有益的探索，便于内部审计工作者特别是新从事内部审计工作者，在费时不多的条件下，能对内部审计有个概略的了解，从而为进一步提高内部审计理论和业务水平提供帮助。

全面开展内部审计工作，对现时的我国来说，仍然是一项比较新的工作，因而本书中提出的一些问题和解决办法，难免有不够完善之处，这正是我国广大内部审计工作者所需要共同关心和进一步研究的。但作为一种尝试，是积极而有意义的。本书由内蒙古自治区审计厅和中国华能集团公司审计室部分同事共同合作编写而成，这本身也是一种尝试。为此，简要地写了以上这些话，权作本书代序。

A handwritten signature in black ink, reading '高仁强' (Gao Renqiang). The characters are written in a cursive, flowing style.

1995年12月12日

# 前 言

自从我国实行内部审计制度，开展内部审计以来，特别是1987年中国内部审计学会成立以后，在它与审计署科学研究所、干部培训中心的共同组织与推动下，我国内部审计理论和实务的研究，内部审计人员的培训等，均有长足进展。

鉴于我国是国际内部审计师协会国家分会会员国，加之，近几年来中国内部审计学会和一些政府部门、大型企业相继派出代表团，出席该协会的年会，考察了不少国家的内部审计实务，收获颇丰，思路渐宽，故而本书在汲取我国内部审计机构的实践经验的同时，对国际内部审计师协会的《内部审计实务准则》和一些国家的内部审计的有益做法，也有所借鉴。在理论性和综合性较强的内容中，尽可能包含我国法定的实行内部审计制度的部门和单位——行政部门和企业、事业单位，而在具体的实务性内容中，则以国有工业企业为主加以阐述。

本书共十三章，第一章至第四章和第六章、第十三章，由钱世昌执笔，第五章由张梦娇执笔，第七章、第九章由赵慧容执笔，第八章由武家顺执笔，第十章、第十一章由潘建民执笔，第十二章由赵劲执笔，全书由钱世昌、潘建民总纂、修改并定稿。

由于《审计法》之后的有关内部审计的法规尚未发布，加之，

笔者的学术水平、工作经验和其他主客观条件的限制，书中缺点、偏颇甚至错误恐难免，甚殷有关方面和阅读者不吝指正和赐教。

钱世昌  
1995年3月

# 目 录

代序

前言

<b>第一章 内部审计的产生和发展</b> .....	(1)
第一节 内部审计的产生.....	(1)
第二节 内部审计的发展.....	(4)
<b>第二章 内部审计的特点和职能</b> .....	(22)
第一节 内部审计的特点 .....	(22)
第二节 内部审计的职能和任务 .....	(26)
<b>第三章 内部审计的组织和规划</b> .....	(30)
第一节 内部审计机构和审计人员 .....	(30)
第二节 内部审计工作规划 .....	(36)
<b>第四章 内部审计的种类和程序</b> .....	(38)
第一节 内部审计的种类 .....	(38)
第二节 内部审计的程序 .....	(45)
<b>第五章 内部审计报告</b> .....	(69)
第一节 内部审计报告的目的 .....	(69)
第二节 内部审计报告的结构和内容 .....	(70)
第三节 内部审计报告的写作过程 and 标准 .....	(73)
<b>第六章 内部控制系统及其检查和评价方法</b> .....	(76)
第一节 内部控制系统 .....	(76)
第二节 内部控制系统的检查和评价方法 .....	(94)

<b>第七章 财务收支审计</b> .....	(103)
第一节 财务收支审计的意义和方法.....	(103)
第二节 财务收支审计的内容和重点.....	(109)
第三节 财务收支审计结果的评价.....	(115)
<b>第八章 经济效益审计</b> .....	(118)
第一节 经济效益审计的主客体和程序.....	(118)
第二节 经济效益审计的内容和方法.....	(120)
第三节 经济效益审计的评价和报告.....	(125)
<b>第九章 其他专项审计</b> .....	(142)
第一节 内部承包经营责任审计.....	(142)
第二节 内部租赁经营责任审计.....	(147)
第三节 经济合同审计.....	(151)
第四节 基本建设和技术改造项目审计.....	(154)
第五节 经营和投资决策审计.....	(159)
<b>第十章 任期经济责任审计和离任审计</b> .....	(164)
第一节 任期经济责任审计的意义和作用.....	(164)
第二节 任期经济责任审计的计划和审计要点.....	(169)
第三节 任期经济责任审计的方法和程序.....	(171)
第四节 任期经济责任审计的频率和时间选择.....	(174)
第五节 任期经济责任审计的特点和原则.....	(176)
<b>第十一章 企业集团与股份制企业的内部审计</b> .....	(180)
第一节 企业集团的内部审计.....	(180)
第二节 股份制企业的内部审计.....	(190)
<b>第十二章 电子计算机与内部审计</b> .....	(197)
第一节 电子计算机会计系统与审计的关系.....	(197)
第二节 电子计算机会计系统内部审计的特点.....	(202)
第三节 电子计算机会计系统审计的方法和步骤.....	(207)
第四节 电子计算机会计系统审计的工具.....	(210)



<b>第十三章</b>	<b>内部审计管理</b> .....	(217)
第一节	内部审计制度建设.....	(217)
第二节	内部审计计划管理.....	(219)
第三节	内部审计准则.....	(224)
第四节	内部审计质量管理.....	(226)
<b>附录一</b>	<b>1985年12月《审计署关于内部审计工作的若干规定》</b> .....	(234)
<b>附录二</b>	<b>1989年12月《审计署关于内部审计工作的规定》</b> .....	(237)
<b>附录三</b>	<b>1995年7月《审计署关于内部审计工作的规定》</b> .....	(241)

# 第一章 内部审计的产生和发展

## 第一节 内部审计的产生

生产力是社会存在和发展的最一般的条件，是推动人类历史发展的决定性力量。它在一定生产关系下存在和发展，并决定生产关系，但生产关系又对生产力起着巨大的反作用。考察包括内部审计在内的一切社会经济现象的产生和发展，都应当从这一基本原理出发。

与此同时，从执行审计主体的不同隶属关系来看，内部审计是相对于外部审计而言的审计类别，所以，考察内部审计的产生和发展，又不能在总体上脱离审计的产生和发展。而恰恰对于这一点——审计产生的根源何在？人们对此的认识是有同有异的。

审计是社会经济发展到一定阶段的产物。这是因为，物质资料的生产，是人类社会存在和发展的基础。离开了物质资料的生产，也就没有了生产过程和经济效益，也就没有对生产过程和经济效益的反映和管理，从而审计也就无从产生。所以，是物质资料的生产和发展，为审计的产生和发展提供了可能。关于这一点，应当说我国审计界和审计学术界是有共识的。但是，这种可能性又是如何转化为必要性的呢？对此的认识就不那么一致了。比较

有代表性的观点有以下两种。

一种观点认为：随着社会生产力的逐步提高，生产的物质资料日益增多，生产的社会化程度日益提高，生产与交换的关系日趋广泛。与此同时，对物质资料生产的计量、记录、计算和报告等行为，也就日益繁多、日趋复杂，从而会计作为生产的一种附带职能，逐渐从生产中独立出来了。这是没有异议的。关键性的问题是：随着社会生产力的进一步发展和会计职能的独立性的进一步提高，人们对大量的会计记录、计算和报告的真实性、准确性和完整性提出了问题，要求对会计资料进行核对和检查，这就是审计的起源。这一观点的核心是，审计行为的产生乃至审计科学的建立，都源于会计。这一观点的存在和传播，为时已久，至今仍有影响。我们不妨把这一观点称之为“会计分支论”。

另一种观点认为：随着社会生产力的发展，特别是生产资料所有权与经营、管理权分离，出现了授权或者委托经营、管理方式，经营、管理者要对授权、委托者承担经济责任——与所授予的或者委托的经营、管理权利相适应的，以资产健全完整、保值增值、合法经营并实现经营管理目标为核心内容的义务，从而产生了经济责任关系。由谁来鉴证经营、管理者的工作和他们的工作效果呢？由谁来评价经营、管理者是否履行了经济责任呢？一开始，是由生产资料所有者直接进行的。可是，这种直接的行为方式，存在以下3个问题：一是，这种鉴证、评价工作，只能由生产资料所有者中的少数人来进行；二是，这些鉴证、评价者与鉴证、评价结果有经济利益关系；三是，生产资料所有者既然已经脱离了经营、管理，则他们对经营、管理工作往往不如原先那样熟悉了。基于以上诸方面的原因，人们逐渐认识到，应当由不仅熟悉经营、管理工作，而且与责任双方都没有经济利益关系的第三者来鉴证和评价。审计就是在这样的背景和需要下产生并发展起来的。按照这一观点看来，审计的起源在于经济责任关系的

确立，进而导致了审计关系和审计行为的产生乃至审计科学的建立。简言之，审计乃是对经济责任的鉴证、评价和监督活动。我们不妨把这一观点称之为“两权分离论”。

以上前一种观点，从一切分工包括脑力劳动的分工，都是社会生产力发展的结果来看，从早先的审计人员和审计技术，都脱胎于会计领域来看（故且不说其痕迹和影响至今仍然存在），从鉴证审计对象的真实、准确和完整，是人们的动因来看，应当说是有其一定的道理的。

以上第二种观点，同样是建立在社会生产力条件的理论基础之上的，然而，这一以“经济责任”为核心的观点，同时从生产关系方面表明了以下3个层次的相互联系、相互制约的关系：

第一层次，表明了是经济责任关系决定审计关系。没有经济责任关系，也就没有审计关系，从而也就没有审计行为的产生。

第二层次，表明了是经济责任内容决定审计活动内容。会计资料必须真实、准确和完整，是经济责任的重要内容，因而也是对审计鉴证、评价和监督的要求。但审计鉴证、评价和监督的内容，不限于会计资料，其范围决定于一定条件下的经济责任内容。现代审计诸如经济效益审计、经营管理决策审计的兴起和发展，都与这一观点有着密不可分的联系。

第三层次，表明了经济责任的具体形式——两权分离的具体形式的发展，决定着以评价经济责任为核心的审计种类的发展。

由上可见，第二种观点是从社会经济的运动中概括出来的，立论也比较全面，不仅揭示了产生审计的基础，而且表明了审计的职能与其基础之间的内在联系，对我国审计事业的发展，特别是对建立健全社会经济责任体系，具有积极意义。

诚然，认识是个过程。随着审计实践的推进，人们对审计的产生和发展的认识，必将日益深化。

## 第二节 内部审计的发展

### 一、内部审计发展一般

从现有史料来看，内部审计渊源流长，并且大体经历了如下4个阶段。

#### （一）古代内部审计

私有制的出现，是产生古代内部审计的经济背景；奴隶社会是内部审计的萌发时期；庄园审计则是内部审计的滥觞形式。

在庄园审计形式下，审计人员是由庄园主委派的，于所在庄园范围内，对地租和其他财物收支，进行审查监督，对庄园主负责并报告审查监督结果。

#### （二）中世纪内部审计

在这个历史时期内，伴随着庄园经济的兴盛，庄园审计也获得了较快发展，并对嗣后的审计颇有影响。与此同时，还出现了以下内部审计形式。

1. 以审计人员从僧侣中选任为特征的，以审查监督所在寺院的经贸活动和财物收支为主要内容的，以审计人员向寺院主持者负责并报告审查监督结果为使命的寺院审计。

2. 以审计人员从行会成员中选举产生为特征的，以审查监督会费、罚款和其他财物收支为主要内容的，以审计人员向行会大会负责并报告审查监督结果为使命的行会审计。

银行内部审计形式，也出现在这一历史时期。

从一定的意义上讲，早期（不限于中世纪）的内部审计，尚应包括宫廷审计在内。

早期的内部审计制度，包括审计人员的独立性和审计报告的

规范性乃至审计方式、方法等的建立和发展,是个颇为漫长的、渐进的过程。审计行为的不确定性和不稳定性的出现,是不可避免的。但是,对彼时的所有的内部审计形式来说,以下3点几乎是共同的。

1. 所有的内部审计,都是在一定程度上的生产资料所有权与经营、管理权相分离的基础上产生的。

2. 所有的内部审计,都是基于审计人员所在组织的内部控制的需要而建立的。

3. 所有的内部审计,都是以审查监督审计对象的实在性为其主旨的。

### (三) 近代内部审计

产业革命是资本主义经济发展的必然产物。19世纪30年代至40年代,英国已基本完成了产业革命。随后,美、法、德、俄、日等国也于19世纪内,先后开始并完成了产业革命。它既是重大的生产技术革命,又是重大的生产关系变革。19世纪下叶20世纪初叶的内部审计领域的变革,就是在这一历史的大背景下发生的。

近代内部审计的变革,主要表现在以下3方面:

1. 在审计组织方面,审计人员和审计机构,从为数不多到发展较为迅速。但无论是机构或人员,除了专门的或专职的以外,仍有临时的、兼职的和不够规范的情况。

2. 在审计职能方面,从传统的查错防弊,鉴证审计对象的实在性,日益向检查和评价经营方针、内部控制、损失浪费、经济合同、经营活动和经营效果发展。

3. 在审计作用方面,通过审计建议及其实施,预防性特别是建设性作用得到发挥,并且受到企业当局的重视。有的大型企业总结了这方面的实践经验,在其内部审计制度中明确规定,审计人员的报告应当包括改进管理的建议。审计报告已经不再单纯地

为代表所有者的董事会所利用，而且日益成为经营、管理者掌握信息，改进管理的重要渠道。

总之，这一阶段的内部审计制度日益规范，趋于成型。特别是人们愈来愈认识到，内部审计是企业管理不可缺少的组成部分，它可以使企业运转更有效率。这就从制度和认识两方面，为现代内部审计奠定了基础。

内部审计于近代之所以获得发展，是由产业革命的完成所带来的社会生产力的迅速发展所决定的；同时与产业结构特别是企业的经营形式、经营规模和经营机制的变化有着直接的关系。

19世纪下叶，股份公司已经广泛流传于资本主义世界。其工矿业、农牧业、建筑业、运输业、商贸业和金融业等等，都普遍地发展着按股份公司形式组成的大企业。20世纪初，股份公司得到进一步发展，有的还出现了资本集团通过其持股公司或者由其控制的母公司来层层控制其他企业的局面。这种由独资经营向股份公司的转变，又进一步促进了大企业的建立和发展。

在股份公司经营形式下，公司的职能与资本所有者的分离，表现得最为明显。企业的经常性的经营决策和其他重大事项的决定，通常只能由少数人组成的董事会来作出。这一经营形式，不可避免地会使股东乃至债权人，对经营者乃至企业的资产管理、经营管理、经营成果和利润分配等，提出需要实施强有力的监督的要求，以确保股东和债权人的利益，预防经营者发生欺诈行为和企业破产，避免在竞争和经济危机中蒙受损失。对此，有的国家还作出了相应的法律规定。例如，英国于1844年制定的，1856年修改的公司法规定，应当从企业的监事中推选或者从外部聘请合格的会计师，对公司的财务报表进行审查，并向股东大会提出报告。早先的日本商法也规定，由公司的监事进行内部审计。有鉴于此，在内部审计史上，也就有了“监事审计”或“监事内部审计”之说。但是，实践表明，或者由于职责和业务的原因，或者由于经

济和时效的原因,单纯地依靠监事或者从企业外部聘请审计人员,是满足不了企业管理的需要的。再说,聘请外部审计师,不仅耗费甚大,而且有时还会发生得不偿失的情形。内部审计是企业的内在需要,必须在企业内部使用相应的专业人员,从事内部审计工作,进一步被人们所认识。在股份公司经营形式发展的态势下,内部审计继续繁衍。

与此同时,企业的生产经营规模日益扩大,特别是各种形式的垄断组织的出现和跨国公司的扩展,导致企业的管理层次和分支机构增加,从而内部控制的范围也就随之扩大,迫切需要通过专门从事内部审计的人员,对企业各部门、各层次和各分支机构的工作效率、财务状况和经营成果乃至贯彻经营方针、实现经营目标的状况,进行检查监督,实现有效的间接控制。

#### (四) 现代内部审计

一般认为,审计的现代化趋势,始于本世纪40年代。作为时代的特征,内部审计与外部审计具有共同的主要标志,同时内部审计又有其自身的时代征象。其共同的主要标志,体现在以下3方面。

##### 1. 审计方法

从传统的详细检查改变为以检查和评价内部控制系统为基础的抽样检查。

审计史上的长期运用的详细检查方法,通常是以一定期间的全部会计资料和有关业务资料为范围,进行系统的、逐一的、周密的检查,旨在查证帐目和有关的业务资料有无错误和弊端。但是,运用这种方法进行审计,不仅工作繁重,费时甚多,颇不经济,而且在工作中不可避免地重复着会计人员和其他有关业务人员做过了的工作。由于这一方法离高效而又经济的要求有着相当的距离,因此,时常受到有关方面的指责,审计人员也感到确有改进的必要。例如,1949年,美国政府的组织研究委员会,就曾



指责美国会计总署 (United States General Accounting Office, 简称 GAO) 要求联邦各部门的每一笔开支的凭证和有关资料, 都要报送该署, 以备审查和结帐做法; 同时建议, 用抽样审计的方法代替详细审计的方法。包括美国在内的一些国家, 或者通过有关的法规, 或者通过有关的审计准则 (即审计标准, 下同), 允许审计人员在检查和评价内部控制系统的基础上, 采用抽样检查的方法, 乃是审计制度和审计方法的一大进步。

## 2. 审计领域

从传统的财政、财务收支审计逐渐扩展到经济效益审计。换言之, 在改进财政、财务收支审计, 提高审计工作效率的基础上, 出现了以提高效益为主要目的的审计种类, 审计领域大为拓宽了, 扩展到了非财务的各个业务领域。整个审计工作愈来愈注重资金的耗费效果。特别是将审计与调查相结合, 出现了调查内容多元化、调查范围广泛性的特点以后, 审计的作用得到了前所未有的发挥。审计向高级阶段发展的方向愈来愈明朗化了。

## 3. 审计技术

电子计算机技术与审计的结合, 产生了新的审计技术——电子计算机审计技术, 包括各种电子计算机数据处理系统的审计技术, 以及以电子计算机为主要手段的审计信息网络的建立等。发达国家和其他一些国家, 经过多年努力, 电子计算机在审计业务中的应用, 已经十分普遍, 审计人员愈来愈依靠依息的作用来评价内部控制, 进行审计活动。

与此同时, 内部审计的发展, 也体现出了自身的时代征象。

### 1. 创建了内部审计团体

在现代内部审计兴起并取得进展的同时, 内部审计界出现了一批积极而又出众的内部审计工作者。1941年9月, 约会于纽约的24位内部审计工作者, 讨论了成立内部审计团体的可能性和可行性, 并取得了一致认识。经过进一步的筹备并履行了法定手续