



专 审  
题 计

《审计专题》编写组 编写

中国财政经济出版社

F239 / 13

# 审 计 专 题

《审计专题》编写组 编写

中国财政经济出版社

# 前 言

审计是中央电大新开专业，为了使学员学完《审计学概论》、《财务审计》、《审计案例》之后，还能学习更多的审计专业知识，审计署人事教育局组织编写了这本《审计专题》。

《审计专题》包括：“国外审计简介”、“内部审计”、“经济效益审计”三部分，共十八讲。其中：第一部分由中国审计科研院所科研处处长徐玉棣编写，主要讲授现代审计的产生和发展、西方国家的政府审计和民间审计组织、西方审计的基本理论和技术方法；第二部分由上海财经大学教授徐政旦主持，朱荣恩、周为熙等同志编写，主要讲授内部控制制度审计、财务决算审计、经济合同审计和经济责任审计等；第三部分由上海市审计局总会计师徐惠勇主持编写，主要讲授经济效益审计的基本理论和方法、投资决策审计、经营管理审计和工业企业经济效益审计等。

《审计专题》是作者的教学科研成果，也是审计工作经验的概括和总结，重点突出，通俗易懂，适用于电大学员学习和实际工作者参考。

由于审计理论及方法尚处于探索阶段，加之编写时间又比较仓促，难免有很多缺点，甚至可能有错误，谨请读者批评、指正。以便进一步补充、修改。

**审计署人事教育局**

1987年9月

# 目 录

## 第一篇 国外审计简介

第一讲 现代审计的迅速发展	( 1 )
一、历史的回顾	( 1 )
二、政府审计的现状	( 4 )
三、民间审计的现状	( 9 )
四、内部审计的扩展	( 13 )
第二讲 现代审计的重要作用	( 18 )
一、责任性概念	( 18 )
二、政府审计的作用	( 19 )
三、民间审计的作用	( 25 )
四、内部审计的作用	( 29 )
第三讲 审计技术的发展	( 33 )
一、审计目标的改变和范围的扩展	( 33 )
二、以交易为基础的审计方式	( 35 )
三、以系统为基础的审计方式	( 38 )
四、以结果为基础的审计方式	( 40 )
五、计算机审计的发展	( 42 )
第四讲 审计标准	( 48 )
一、审计标准的定义	( 48 )
二、审计专业发展对审计标准的影响	( 49 )

三、 审计标准的作用.....	( 53 )
四、 审计标准的基本内容.....	( 54 )
五、 审计标准的形式.....	( 56 )
六、 审计标准的国际间协调问题.....	( 57 )
第五讲 审计工作管理体系.....	( 61 )
一、 建立审计工作管理体系的意义.....	( 61 )
二、 审计质量管理.....	( 63 )
三、 档案管理.....	( 68 )
四、 培训管理.....	( 69 )

## 第二篇 内部 审 计

第六讲 内部审计概述.....	( 71 )
一、 内部审计的产生和发展.....	( 71 )
二、 内部审计的目的和对象.....	( 73 )
三、 我国内部审计的性质.....	( 75 )
四、 内部审计的机构和人员.....	( 79 )
第七讲 内部审计的取证、组织方式和程序.....	( 84 )
一、 内部审计取证的特点.....	( 84 )
二、 内部审计的组织方式.....	( 88 )
三、 内部审计程序的特点.....	( 90 )
第八讲 内部控制制度及其审查.....	( 96 )
一、 内部控制制度的意义.....	( 96 )
二、 内部控制制度审查步骤和方法.....	( 99 )
第九讲 财务决算审计.....	(109)
一、 财务决算审计的意义.....	(109)
二、 财务决算审计的方式.....	(110)

三、财务决算审计的内容和要点.....	(111)
第十讲 经营目标和管理组织审计.....	(121)
一、经营目标审计.....	(121)
二、管理组织审计.....	(124)
第十一讲 经济合同和投资项目可行性研究审计.....	(130)
一、经济合同审计.....	(130)
二、投资项目可行性研究审计.....	(134)
第十二讲 经济责任审计.....	(140)
一、经济责任审计的意义.....	(140)
二、厂长经济责任审计.....	(145)
三、企业基层的经济责任审计.....	(150)
第十三讲 内部审计管理.....	(152)
一、内部审计的计划管理.....	(152)
二、内部审计岗位责任.....	(154)
三、内部审计的质量控制.....	(155)
四、内部审计人员的培训.....	(156)
五、内部审计档案管理.....	(157)

### 第三篇 经济效益审计

第十四讲 经济效益审计的基本理论.....	(159)
一、经济效益审计的概念.....	(159)
二、经济效益审计的范围.....	(163)
三、经济效益审计的评价标准.....	(165)
第十五讲 经济效益审计的基本方法和程序.....	(177)
一、经济效益审计的一般方法.....	(178)
二、经济效益审计的分解审查方法.....	(180)

三、经济效益审计的调查审计方法.....	(181)
四、经济效益审计方法上要注意几个结合.....	(185)
五、经济效益审计的程序.....	(186)
第十六讲 投资决策经济效益审计.....	(193)
一、投资决策经济效益审计的任务.....	(193)
二、审计要点.....	(196)
三、审查投资回收期 and 回收率.....	(197)
第十七讲 经营决策经济效益审计.....	(201)
一、审计要点.....	(201)
二、审查经营决策的基本方法.....	(203)
第十八讲 工业企业经济效益审计.....	(213)
一、生产经济效益审计.....	(213)
二、销售经济效益审计.....	(224)
三、成本经济效益审计.....	(228)
四、资金经济效益审计.....	(237)

行政效能审计 第三卷

(120).....	行政效能审计 第四十卷
(121).....	行政效能审计 一
(122).....	行政效能审计 二
(123).....	行政效能审计 三
(124).....	行政效能审计 第四十五卷
(125).....	行政效能审计 一
(126).....	行政效能审计 二

# 第一篇 国外审计简介

## 第一讲 现代审计的迅速发展

### 一、历史的回顾

审计是一个具有悠久历史的专业，近一、二百年来，它在社会生活中发挥着越来越重要的作用，得到了突飞猛进的发展，成为现代社会管理中必不可少的一个组成部分。在国外，无论是发达的西方资本主义国家，还是正在蓬勃兴起的发展中国家，无不将审计工作放在一个非常突出的地位。“审计师”这一名词为越来越多的人所熟悉。审计工作的重要性得到了广泛的了解和承认。

根据史书的记载，最初的审计活动可以追溯到五千多年以前的古埃及，埃及是人类史上最早出现阶级和国家的地区之一，而且较早地建立了奴隶主阶级的集权专制国家。当时的古埃及奴隶制王朝国家中，有些管理制度已经具备了审计制度的若干因素。例如：由监督官员对会计记录进行审查；一个官员的记录必须由另外的人审核；支付款项必须提供书面凭证；运货的单据必须经过验证等。但是这些制度只是审计的雏形，其本身并不完善，当时也没有专职的人员和专门的机构负责审计工作。



公元前十九世纪至前十六世纪，古巴比伦王国第一次建立起比较巩固的中央集权国家。国家的军政权力，立法权和司法权都集中在国王手中。国家拥有规模巨大的官僚机构，有一支常备军，国王拥有庞大的王室经济（土地、畜群和手工业作坊等），国家税收成为最重要的财政来源，这时也出现了为了保证国家财政收入的税收审计。它属于政府审计的范畴，但是这种审计与现代政府审计在形式上仍然有很大不同。

审计师职位的出现是在古代罗马时期，这是最早的在国家政权中的专职审计职位。使用英语的国家现在所使用的英语 AUDITOR（审计师）一词来源于拉丁语，原意为“听的人”。当时的审计是以听为形式的。

英国中世纪发展最早的是王室财政制度审计。在诺曼底王朝时期，建立了完善的王室财政制度，审计职能在防止错误和舞弊、保护王室财产方面发挥重要作用。

到了十三世纪，在意大利和法国也出现了专职审计人员，并且有了年度审计的概念。据记载，英国伦敦城从1298年就开始进行了市政审计。到了十四世纪时，审计师已经列入选举官员的名单了，审计的价值得到了广泛的承认。

英国早期的审计除了王室财政制度审计还有其他两种形式，对于城市和市镇的审计是在统治官员和市民参加下公开进行的，包括审计师听取会计师宣读帐目。到了十六世纪中叶，城市的审计师经常在审查过的帐目上注上一些简短的说明，象“由本文签名者听取”，这种批注可以说是审计报告的最初形式。

另一种审计是涉及对大的领地的财务官员们会计记录的详细审查，审计师是领地议会的成员，他们可以说是现代内部审计的先驱。

在以后的发展中审计逐渐地从单纯听过渡到对书面记录的详

### 细检查和对证据的测试。

在十七世纪末，苏格兰出现了第一部法律禁止城镇的某些官员担任审计师职务，这是西方世界第一次提出了审计独立性的概念，这时的审计已经和古巴比伦时代有了很大的区别。

民间审计的真正发展是从十九世纪开始的，当时工业发展迅速，需要大量的资金，兴建了许多铁路和大型企业，保险公司、银行和其他合股公司大量涌现。过去那种无限责任的投资已不适应。股份有限公司的出现使企业的所有权和管理权出现了分离。由于当时法律制度并不健全，出现了几次大的骗案，其中最著名的就是在英国发生的“南海油田公司”案，有一些人伪造了一个“南海油田公司”，大发股票，骗取了大量的钱财。为了保护投资者的利益，承担公证性审计业务的会计师事务所纷纷建立。当时公布的公司法中对于财务报表提出了定期审计的要求。民间审计开始在经济发展中发挥重大作用。

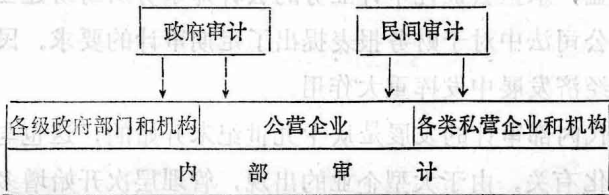
现代内部审计的发展是从十九世纪末开始的，这也与企业规模大型化有关。由于大型企业的出现，管理层次开始增多，高级管理人员从加强管理的目的出发，需要一个监督控制的工具。内部审计部门因此得到重视。到二十世纪，内部审计有了大的发展，四十年代初期成立了内部审计师协会。

通过对于历史的追溯，我们可以看到审计工作最初只是限于在政府部门内部发挥作用，随着历史的进展和经济的发展，审计工作的范围不断扩大，现代审计已经扩展到了经济领域的各个部门。特别是最近一、二百年来，审计工作的重要性得到了应有的重视；各项与审计有关的法律不断建立；相关的专业组织相继成立；各项标准规范日趋完善；审计方法技术不断更新；审计人员素质也在不断提高；审计在世界范围内形成了一个健全的工作体系；审计教育和学术研究也在广泛开展，逐步具备了完整的基础

理论和应用理论，成为一个单独的学科体系。

通过对历史的回顾，我们看到审计工作的范围是不断扩展的。它从最初的仅仅在政府部门内部发挥作用，逐步向更为广泛的私营部门扩展，并且在企业和行政部门内部得到了深入的发展。现代审计按照发挥作用的范围形成了三大分支：政府审计、民间审计和内部审计。政府审计主要在政府部门内部发挥作用，包括对政府所属公营企业进行审计。民间审计工作的范围主要在私营部门，同时也对一部分政府拥有权益的企业进行审计。内部审计存在于政府部门、公营企业和私营部门之中，在各类组织内部发挥作用。审计的三个主要分支的工作范围可以用图表 1-1 来表示。

图表 1-1



政府审计和民间审计工作范围的划分并不是绝对的，在很多情况下民间审计也参与对政府行政部门的审计。例如在美国，很多地方政府部门的审计就是由私营的会计师事务所来进行的，有些国家，根据特别的法律或规定，政府审计部门也有权对某些私营企业进行审计。

## 二、政府审计的现状

政府审计的历史最为悠久，现在仍然在各国的政治制度和经济制度中占有主要的地位。

政府审计机构在各国有不同的名称。在美国称为会计总署

(GENERAL ACCOUNTING OFFICE), 澳大利亚称为审计署 (AUDIT OFFICE), 英国称为国家审计署 (NATIONAL AUDIT OFFICE), 日本称为会计检查院 (会计检查院), 法国称为审计法院 (COUR DES COMPTES), 加拿大称为审计长公署 (OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL), 瑞典称为国家审计局 (NATIONAL AUDIT BUREAU)。各国政府审计机构名称的不同, 一方面是由于历史沿革和传统的习惯; 另一方面也是为了适应本国的政治经济体制。为了能够统一, 最高审计机关国际组织使用了“最高审计机关”一词来表示各国的政府审计机构, 最高审计机关的英文缩写是SAI (SUPREME AUDIT INSTITUTION), 用来表示在一个国家中代表国家利益的最高审计机构。

### (一) 政府审计机构的地位

政府审计是国家政权的一个组成部分, 它往往在国家政治结构中占有一席之地。由于各国政治、经济制度的不同, 政府审计的地位也有很大差别, 多数国家的政府审计机构可以很明确地按照立法、行政、司法三大分支划分隶属关系, 但有些国家, 很难将政府审计机构按照传统的三权分立的政治体系加以划分。这主要是因为宪法或有关法律中没有明确这些审计机构的报告关系。为了便于分析, 我们将政府审计在政府体系中的地位划分为以下五种类型:

#### 1. 立法型

立法型政府审计机构隶属于立法部门, 是现代政府审计中最普遍的一种形式。

无论是在西欧、北美的发达国家, 还是在为数众多的发展中国家, 很多政府审计机构都是向立法机构直接报告的。如美国、

加拿大、澳大利亚等国的政府审计机构都属于立法型。

立法型政府审计机构的主要功能是协助立法部门对政府行政部门进行监督，向立法部门的委员会或个别成员提供信息，间接影响立法机构的决策。

## 2. 行政型

行政型政府审计机构，隶属于政府行政部门，可能是政府行政部門的一个机构，也可能直属某一政府行政机构，通常是财政部。虽然行政型政府审计机构属于政府行政部门，但它们仍有很大的独立性，特别是针对那些被审单位而言。政府审计机构仍然是处于独立的地位，如民主德国、瑞典、瑞士的政府审计机构都是属于行政型。

## 3. 司法型

司法型政府审计机构隶属于司法部门，它们拥有司法权。它们的工作人员大多享有司法地位，有的国家还在审计机构内设置法庭，对违反财经纪律的政府官员进行司法制裁。由于司法型审计机构既独立于行政部门又独立于议会，因此，其独立性得到进一步保证，以司法形式建立的审计法庭更使审计机构拥有直接的处理权，增强了审计的权威性。法国审计法院是典型的司法型审计机构。

## 4. 共属型

共属型政府审计机构同时受两个或两个以上的政府权力分支的领导。还有一些政府审计机构虽然独立于政府行政机构，但其最高负责人又是政府部门的部长，政府审计机构向立法和行政部门同时提供服务。苏联人民监察委员会就是在苏联最高苏维埃及其主席团和苏联部长会议的领导下进行工作，是一个共属型政府审计机构。

## 5. 独立型

独立型政府审计机构单独形成国家政权的一个部门。它不附属于任何一个或几个政权部门，也不直接向任何部门负责，它形成了三大政权分支以外的另一支力量，这类政府审计机构的典型是印度尼西亚最高审计委员会。在印度尼西亚的政权体系中是五权分立，即，议会、政府行政部门、最高法院、最高顾问理事会和最高审计委员会。

有些政府审计机构虽然并不隶属于立法、行政或司法部门中的任何一个，但其本身也并不构成一个单独的国家政权的部门。因此，我们可以将这类政府审计机构算作独立型政府审计机构的一种特殊形式。联邦德国联邦审计院就是这种类型的政府审计机构。联邦德国联邦审计院并不直属于立法、行政或司法部门中的任何一个部门，但它又与这些政府部门有着紧密的联系，形成了国家整体权力中的一个不可分割的组成部分。

## **(二) 政府审计的工作范围**

传统的政府审计工作集中在对中央和地方各级政府财务活动的检查。现在这仍然是政府审计中一个重要的领域，但是由于政府作用的不断扩展，政府活动的范围越来越大，政府审计的范围也早已超出了单纯对于中央政府财务活动的审查。在现代国家的政府中，有为数众多的非行政性组织，负责从社会福利事业到政治活动等各项事务，这些组织都包括在政府审计的范围之中。

在政府工作中，扩展最广，活动最为活跃的是公营企业领域。公营企业或是由国家所有，或是由国家与私人共有，它具有与私营工商企业类似的特点，又受到政府管理的许多影响。各国政府每年都将大量资金投入公营企业，议会、公众、政府行政部门和有关团体都迫切需要了解资金的去向，以及资金使用是否是遵循了有关的法律规定和制度。

在国营企业审计方面，各国比较普遍的做法是，对于全部国有化的国营企业由各国政府审计机构来审计，对于部分国有化的国营企业，一般都是按照政府所有股份的百分比划分一个标准。大多数国家按照政府拥有 51% 的控股权作为是否对这些部分国有化企业进行审计的分界线。埃及、奥地利、智利、新西兰等国家都是按照这一标准决定是否由政府审计机构对国营企业进行审计。也有些国家采用其他比例，如沙特阿拉伯将比例定为政府控股 25% 以上的企业都由政府审计机构审计。有些国家则采用其他标准，如企业的重要性或特别的法律规定等。

### **(三) 地方政府审计**

政府审计机构的组织体系一般都与各自国家政权体系相一致，以适应各级政府机构的需要。在联邦制国家中，一般都有一个联邦级的审计机构，负责所有联邦政府活动的审计。联邦审计机构一般都设在各国首都，同时为了便于对散布在国内其他地区的联邦机构的审计，在总部下设置若干地区办公室，负责远离首都地区的联邦机构的审计工作。美国、加拿大、澳大利亚等国都是这样做的。在联邦以下的省或州一级的审计工作，由省或州一级自己的审计机构进行审计，或者由独立的民间审计机构负责审计。但也有一些国家，对于地方政府的审计是由联邦、州等几级审计机构共同审查。联邦德国的地方政府部门的审计工作就是由联邦审计署、州审计署和市审计署共同进行的。而在法国，地方政府的审计是由一决算委员会来进行。这样做的目的是为了能够有效地行使监督权，使地方政府更好地向高一级的政府负责。

还有一些国家和地区的地方政府的审计工作是由最高审计机构来进行的，例如在奥地利、奥地利联邦审计院负责检查地方政府的财务报表，以及其他活动的合法性、合规性和效益性。其要

求与检查其他中央政府机构一样。在以色列,审计署审计长对将近200个地方当局和有关的近100个公营企业进行审计,每年要发表20至40份关于地方政府及公营企业的审计报告,并将这些报告的重点收集到年度报告之中。

#### (四) 最高审计机关国际组织 (INTOSAI)

最高审计机关国际组织是一个国际性的政府审计组织。它建于1953年,常设秘书处总部当时设在古巴,但是1960年以后,古巴审计署不再是最高审计机关国际组织常设秘书处所在地,1968年在日本东京举行的第四届最高审计机关国际组织大会上,批准将常设秘书处总部设在奥地利。最高审计机关国际组织现有会员153个。我国从1982年成为该组织成员,1983年第一次参加了在马尼拉举行的第十一届国际会议。

最高审计机关国际组织的宗旨是“经验分享,全球共惠”。通过交流在政府审计领域内的经验来加强各国最高审计机关之间的关系。它每三年召开一次国际会议,依次轮流在各大洲举行,到现在已经召开十二次国际会议。1989年将在联邦德国召开第十三届国际会议。

最高审计机关国际组织下还有四个区域性分支机构,即最高审计机关亚洲组织,最高审计机关阿拉伯国家组织,最高审计机关非洲组织和最高审计机关拉丁美洲组织。

最高审计机关国际组织出版一份季刊《国际政府审计》。按季度以英语、法语和西班牙语向其成员国发行。

### 三、民间审计的现状

民间审计是一个非常广泛的领域,其机构包括从个人开业的



个体会计师到拥有上百家分支机构的国际性会计公司。在这两个极端之间是那些中小型的会计师事务所。民间会计机构主要是对各类私营企业和机构进行审计，但是在很多国家，民间会计机构也在不同程度上参与了政府部门审计和公营企业审计。其工作范围非常广泛，而且一般中型和大型会计公司都是多功能的，不仅提供审计服务，还提供会计、税务和管理咨询等服务。图表1-2中包括了会计公司的主要服务项目。

图表1-2

服务项目	工 作 内 容
审 计	对于客户财务报表和财务记录的独立审查。
会 计	根据所提供的文件记帐，编制财务报表。
税 务	提出最佳纳税方案，计算税款，处理税务诉讼。
管理咨询	在内部控制系统，成本制度、预算和预测、文件设计、内部审计、计算机系统、管理人员招聘等方面提供建议。
财务咨询	在最佳投资回收率、筹措贷款、关键交易决策、企业利润率和资金流动比率等方面提供建议。
调 查	对舞弊或政府要求依法进行的项目进行专项调查。在合并、接管、购进等情况下对资产价值、客户信誉等进行评估。
其 他	清算业务，职工退休金计划设计等。

在如此众多的服务项目中，审计是最大的一项业务。审计业务收入一般都占民间会计机构全部收入的50%至80%。

民间会计机构的审计业务中主要分为专项审计和依法审计两种。专项审计是根据委托人特别的要求针对某一具体事项所进行的审计。委托人可能是个体交易者，也可能是合伙组织中的合伙人。审计范围可能很窄，也可能很广，主要是取决于委托人的要求。依法审计是根据公司法或其他有关法律对股份有限公司所进行的定期审计，它的审计范围是按照法律要求所规定的。股东、董事会、管理部门或审计师都无权改变审计的范围和具体内容。