

第一章 绪论

第一节 审计的产生和发展

审计是审查、监督的简称，是人类社会经济发展到一定阶段的产物。无论是中国还是其他国家，审计都是在一定经济关系下，为维护财产所有者利益而产生的一种经济监督行为。当财产所有者将其财产交付于他人代管或代为经营时，为了对代理人所经手的钱、财、物、帐予以勾稽核实，需要授权于第三者来进行审查，以证明代理人是否诚实地承担了自己的经济责任。可以说，随着资产所有者和资产经营者之间经济责任关系的出现，就逐渐形成审计这项经济监督活动。随着生产力的不断发展，特别是商品经济的出现，生产资料所有权与经营权的逐步分离，审计这项监督活动也随之得到发展和完善。

一、我国审计的产生和发展

我国审计的历史，源远流长，是世界最早出现审计的国家之一。根据历史记载，早在三千年前的西周时期，在周王之下设天、地、春、夏、秋、冬六官，分掌政令。其中天官居百官之首，总揽财政大权。在天官之下，设有“司会”官职，负责政府岁入、岁出的汇总，并兼管带审计性质的财政经济监察工作。在《周礼》中就有“以参互考日成，以月要考月成，以岁会考岁成”^①的记载。

^① 《周礼·天官·司会》，转引自《审计学基础》第2页，中国人民大学出版社出版。

司会则根据朝廷的财政法规，监督财政收支，审查书契版图的记录是否正确，以行使经济监督的权力。

周王朝除在行政系统设“司会”实行会计监督外，还在天官下设小宰官职协助大宰掌管政令，其所属宰夫一职则负有“考其出入而定刑赏”的职权。根据历史文献记载，我国皇家审计从西周开始进入萌芽时期。

秦汉时期，秦始皇实行中央集权制，为了维护专制制度的集权统治，国家法制比较健全，会计核算也得到加强，审计开始同会计分离，并逐步趋向独立。据查证，在汉律中即已有与审计相关的条款。秦汉两朝，中央专门设置御史大夫的官职，掌管全国的民政、财政以及财物的主管监察工作，各州、郡的财政收支标准，都要呈报御史大夫审查，形成了较为完善的“上计”制度。西汉沿袭秦朝的制度，对“上计”制度更为重视，汉皇帝曾专门下诏书：“御史察记簿，疑非实者，按之，使真伪毋相乱。”^①明确御史的职责就是审查帐簿。每年全国“上计”时，形式十分隆重，由丞相或御史大夫主持仪式，皇帝亲自接受地方官吏呈上的帐册。经过审查各郡上报的年度内财政收支情况后，再根据中央规定，部署下一年度的工作。秦汉“上计”制度的完善，为我国审计的进一步发展奠定了基础。

隋唐宋时期，审计同会计进一步分离，审计的职能和权威也逐渐扩大。隋朝中央设有尚书省，下设比部曹，比部曹掌管皇帝诏书、律令和勾稽核查等工作；唐沿隋制，在刑部之下设比部，而专司勾稽审查之事，同时在中央设御史台，专司监察、弹劾之事，遇有贪盗不法等重大案件，经比部勾稽审查后上报御史台，由御史台上奏弹劾，依照邦国刑典加以惩处；宋朝已正式设置“审计院”，是我国历史上第一个以“审计”命名的政府机构，专门审查

^① 《汉书·宣帝纪》，转引自《基本建设审计学》第3页，中国财经出版社出版。

有关案牒，稽核出纳。“审计”一词的出现，标志着我国审计在唐宋时期的发展历史。

元明清时期，由于对审计工作不够重视，曾一度取消了专门的审计机构，逐渐失去了其独立行使职权的地位。元初撤销了比部，中央及地方报送的会计报告由户部审核；明清两朝也只在户部下按行政区，分省设“清史司”，负责审查各省的财政收支。因审计监察不力，审计的职权也虚有其名，全国上下到处有贪污现象。虽然清末曾一度酝酿设置“审计院”，并草成《审计院官职条例》二十一条，但终因政府腐败无能，内外交困，新的审计制度难以实现，使我国审计发展受到挫折。

民国以后，我国审计开始进入一个新的时期。民国元年（1912年），北京政府颁布了《审计处暂行章程》，成立审计处，直属国务院总理领导。审计处以总办为主管，下设办事员、总务员、书记员等。由于孙中山先生特别重视审计工作，又将“审计处”改为“审计院”，并公布了《审计法》和《审计院编制法》，这是我国第一个审计法。审计院的主要职责是：依法审定国家财政收支的总决算和各机关的收支决算，编制审计报告。

新中国成立前夕，工农政权和革命根据地也很重视开展审计工作。1925年省港罢工委员会中设有审计局，主要是审核所属各部门的开支项目，是中国共产党领导下出现的最早的审计机构。1932年中央苏区人民政府财政部设有审计处，主要任务是审查预算和监督财政收支。抗日战争时期，抗日根据地也设有审计委员会，主持审计工作，监督财政收支及预决算。

新中国成立后，在国民经济恢复时期，财政部和省财政厅都设审计机构或部门，后来并入了监察部，继续发挥审计监督作用。但是，在“左”的思想影响下，由于错误地认为审计是资产主义的产物，是为资产阶级服务的，将审计的部分职能由财政、银行等部门来代替，因而削弱了审计对经济工作的监督作用。

中共十一届三中全会以来,克服了“左”的思想,确立了以经济建设为中心的根本指导思想,逐渐加强经济核算,重视经济监督。1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定:“国务院设立审计机关,对国务院各部门和地方各级政府的财政收支,对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支,进行审计监督”;审计机关在国务院总理领导下,依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”。1985年国务院又制定和颁布了《国务院关于审计工作的暂行规定》,明确规定审计机关的职权以及设置审计机关和建立内部审计制度等。1988年11月30日国务院正式公布了《中华人民共和国审计条例》,并规定从1989年1月1日起实施。条例以法令的形式对审计机构职能、职权、任务、程序、范围等都作了明确规定。1994年8月31日第八届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过、1995年1月1日施行的《中华人民共和国审计法》,标志着我国审计进入了新的发展阶段。

二、国外审计发展概况

在国外,审计也同样经历了一个漫长的历史发展过程。早在奴隶制下的古罗马、古埃及和古希腊时代,就出现了掌管国家财物和税赋的官吏,进行具有审计性质的考核和监督工作。如公元5年,罗马的奥古斯塔皇帝曾下令编制国家预算,并派官员到各地审查帐目,以防止经管人员贪污和舞弊。到中世纪,审计得到进一步发展。如英国国王将土地分封给庄园主,而庄园主又委托专人代为管理,随之就产生了在庄园主的委托下,由第三者定期检查有关帐目,并向庄园主提出审查意见,最后将庄园帐簿和审查意见送交庄园主审阅。

19世纪后期,由于资本主义工商业的发展,股份公司的崛起,所有权同经营权明显分离,公司股东为了保护自身的经济利益,特意聘请一些会计专家,对公司帐目进行审核,以查实公司的财务

状况及利润数额，于是逐渐形成了注册会计师制度。1862年，英国正式颁布公司法，明确规定：股东可以聘用具有专业知识和受过专门训练的“专业审计人员”，对公司的会计记录进行详细的审核，并提出查帐报告书，达到为股东服务的目的。这种帐簿审计，后来被称为旧式审计，但它为现代审计制度奠定了良好基础。

美国南北战争结束后，欧洲资本特别是英国资本大量输入美国，对促进美国经济的发展起到了积极作用。随着英国资本的输入，英国的民间审计也进入了北美大陆。经过几年之后，美国也逐渐形成了自己的职业会计师队伍，并于1887年创立了“美国会计师协会”，后来又发展成为“美国注册公共会计师协会”，成为今天美国最大的职业会计师专业团体。

20世纪初期，特别是近几十年来，现代科学技术带动经济的迅猛发展，企业规模越来越大，经济管理越来越细，所有权同经营权进一步分离，市场竞争日趋激烈。为了加强企业内部管理，提高工作效率，取信于社会各界，无论是内部审计和外部审计都有很大的发展，并逐步形成了内部审计同外部审计相结合的现代审计制度和体系。

为了促进各国审计工作的发展和交流，已于1968年正式成立了“最高审计机关国际组织”。它是在联合国经社理事会下设立的非政府间的世界性组织。联合国组织及其专门机构中所有成员国的最高审计组织均可参加。该组织现有100多个成员国。我国审计机构也正式加入了这一最高审计机关国际组织。

三、审计的概念

什么是审计 就“审计”一词而言 当今国内外学术界各有不同的理解和表述方法。仅从简单的字义上看，“审”就是审查，“计”就是会计（或称核算和监督），所以，一般认为“审计”是审查、监督的意思。但是，“审计”的完整含义 应包括由谁执行审计 审计的依据和内容，以及审计要达到的目的等等。为此，审计的定义应综合表

述为：审计是由专职机构和人员，依法对有关单位的财政、财务收支及其有关经济活动的真实性、合法性、效益性进行审查，评价经济责任 用以维护财经法纪 改善经营管理 提高经济效益 加强宏观经济调控的独立性经济监督活动。

第二节 审计的对象

审计的对象，即审计所要审查和监督的内容，又称为审计的客体。由于审计主体不同，其具体审计对象也有所区别。同时，随着经济不断发展和经济管理日益深化，审计的范围、深度、广度和要求也会发生变化。因此，研究审计对象，既要注意相对稳定性，又要注意审计对象的发展性。审计对象一般有审计基本对象和现代审计对象之分。

一、审计的基本对象

1995 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国审计法》第二条规定：国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支，国有的金融机构和企业事业组织的财务收支，以及其他依照本法规定应当接受审计的财政收支、财务收支，依照本法规定接受审计监督。从审计法规定的审查和监督内容可以看出，审计的基本对象为：各被审计单位的财政、财务收支及其有关经济活动。由于各部门、各单位的财务收支不完全相同，所以，审计的具体对象仍应有所区别。现分别介绍如下：

（一）以财政、税务部门的财政收支为审计对象

我国的财政、税务机关的财政收入和支出，一般是通过编制预算、决算方式来贯彻实施的。对财政、税务机关的审计，主要有两个方面的内容：一是审查财政、税务机关是否按照国家的财政方针、政策和制度，正确、及时、足额地组织收入，有无多收、少收、漏收的情况，有无截留应上交的税款和利润，查明财税工

作中存在的主要问题，并采取相应措施，以保证完成或超额完成财政收入任务；二是审查财政机关是否按计划或预算安排支出，有无铺张浪费现象，税务机关有无乱开减免税收的口子，是否严格执行国家预算和决算制度及各项税收制度等等。

（二）以金融机构的信贷收支为审计对象

目前，我国各级各类金融机构担负着融通管理资金，进行宏观调控的重要职能，通过存款、放款的信贷收支手段以实现其目的。如工商银行主要是负责对工商部门的流动资金结算、管理和调控；建设银行主要是负责建设资金的发放、监督和调控；农业银行主要是负责农贷资金的发放和调控等。审计各级各类专业银行主要是：检查各金融机构是否按照国家的方针、政策、法令的规定，正确、合理、合法地筹集资金；是否严格按照规定程序办理和发放贷款；各种信贷资金的运用是否合理、合法，是否发挥了应有作用和达到了预期效果等。

（三）以企业的财务收支为审计对象

企业是从事生产、流通、运输、建筑等独立核算单位，包括工业、商业、农业、建筑业、运输业等各个行业，是我国发展社会主义市场经济的主要承担者。企业上交的税利是我国财政收入的重要来源。因此，对企业进行审计的主要内容是：检查企业有无偷税、漏税或截留应上交利税的情况；检查企业有无违反财经纪律、乱发钱物、乱挤成本等现象。

（四）以行政事业组织的经费收支为审计对象

行政事业组织的经费开支，主要是依靠国家财政预算拨款；部分事业组织的经费来源除国家拨款外，还有一些事业费收入。因此，对行政事业组织审计的主要内容是：检查经费收入是否正当、合理，有无隐匿不报现象；经费支出是否按财政制度规定执行，有无随意扩大开支范围和提高开支标准，有无铺张浪费、违法乱纪等行为。

但反映上述财政、信贷、财务收支，必须有一定的载体。审计对象的载体主要是会计资料，同时还包括计划、统计、业务等核算资料。在手工处理会计信息的条件下，这些载体主要表现为会计凭证、帐簿和报表等；在电算化条件下，则主要表现在磁带、磁盘和磁鼓上。这些载体是审计的直接对象，没有审计对象载体，就无法对被审计单位的财政、财务收支及其有关经济活动进行审查。

二、现代审计的对象

本世纪中后期，世界各国特别是西方国家经济飞跃发展，现代管理水平大为提高，审计的特殊监督地位更为突出，因而审计理论也有较大发展，集中表现在美国对审计的定义有了新的描述。美国审计总局 1972 年对审计所下的定义是：“审计一语，包括审查会计记录、财务事项和财务报表，但就审计总局的全部工作来说，它还包括如下内容：1. 查核各项工作是否遵守有关的法律和规章制度。2. 查核各项工作是否经济和有效率。3. 查核各项工作的结果，以便评价其是否已有效地达到了预期的效果（包括立法机关规定的目标）。”^①

继 1972 年之后，美国 1976 年出版的《审计理论》一书对审计又作了如下定义：“所谓审计是确定以数量表示的信息与所建立的标准之间的一致程度，而且基于报告的目的，由独立的专门审计人员就特定的经济实体的数量信息收集并评定证据的综合的过程。”

从以上介绍的审计定义可以看出，现代西方国家已不再把审计对象局限在对凭证、帐簿、财务报表等会计资料的审计，而是扩展为“以数量表示的信息”或为各项工作是否经济、有效率和

^①《美国总审计局常见问题解答》，转引自《审计学基础》第 20 页，中国人民大学出版社出版。

有效果。这就是说，西方国家现代审计的对象已由审查财务事项，扩展到对经济活动各项工作结果的经济性、效率性和效果性的审查。显然，这已远远超过会计记录和会计行为的范围，实际上是管理审计和绩效审计。

我国是发展中的社会主义国家，随着改革的深入、开放的扩大、社会主义市场经济的发展，在引进西方先进技术的同时，也吸收和借鉴西方国家的管理经验。从审计方面，我们就借鉴了西方审计中的有益经验为我所用。我国不仅开展了基本审计对象的财务审计，而且开展了包括现代审计对象的经济效益审计和经济责任审计等。

第三节 审计的职能、作用和任务

一、审计的职能

审计的职能，即审计固有的功能，也是审计本质特征的表现。目前审计理论界对审计职能存在着两种不同的看法：一种认为审计只具有监督的职能；另一种认为除监督外，还有评价、鉴证等职能。我们认为，审计监督是最重要、最基本的职能，评价和鉴证是在监督职能基础上产生和发展的结果。监督职能是从审计产生之日起就开始具有的功能，而评价和鉴证则是在审计发展过程中逐渐形成的，也是现代审计的客观需要。

（一）监督职能

审计工作的核心是检查和审核。所以，审计的监督职能是最基本的、首要的职能。审计监督是指审计机构和审计人员依法对被审计单位的财政和财务收支、经营管理活动及其经济效益进行审查和评价，查明其是否合规、合法，把合法与不合法，合规与不合规的经济活动区分开来，以揭露错弊，查清有无违法乱纪、损失浪费、贪污盗窃以及经营管理中的严重缺陷等，指出哪些应予

支持和鼓励，哪些应予纠正、禁止和惩处。

要充分发挥审计的监督职能，需要具备两个条件：第一，审计监督要求审计掌握在权力机关手里，具有法律权威性。例如，我国国家审计机关是受法律保护的，宪法明文规定：审计机关对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督，因此，国家审计机关具有很高权威性，可以顺利行使其监督权。而民间审计组织受委托执行某项审计，其审计监督职能自然受到一定限制；第二，审计监督要有严格的客观标准，以确保是非界限明确。有了充分的法律、法规、制度、惯例、准则为依据，才能作出客观、可靠的审计结论，否则就无从实行监督。所以，审计监督虽然是最基本的职能，但一定要有健全的法制作为必要条件，才能充分发挥其固有的功能。

（二）评价的职能

评价的职能就是对被审计单位各项经济工作进行评估、评价和作出结论。评定该单位的经济决策、计划和方案是否先进可行，经济活动是否按正确的决策和目标进行，经济效益如何，以及经济活动的规章制度是否健全、有效等。

评价的过程，也就是肯定成绩和发现问题的过程。审计评价要求准确，实事求是。首先要依靠审计监督，查明各种事实真相；然后，依据国家的法律、行政法规以及财经制度，如会计法、破产法、涉外经济法、税法等等，进行认真分析研究；最后才能对被审计单位的财务收支情况、经济效益情况和经营管理状况作出客观公正的评价。

评价要注意防止片面性。不能只从微观角度进行分析，还要从中观和宏观角度进行分析。观察同一事物，由于看问题的角度不同，得出的结论也就不同。我国是社会主义国家，被审计单位主要是国有资产单位，局部利益服从整体利益，眼前利益服从长

远利益是社会经济生活的重要原则之一。所以，进行审计评价也要做到局部与整体、微观与宏观相结合。

（三）鉴证的职能

鉴证即鉴定和证明。鉴定是对被审计单位的会计记录和报表等资料，以及财务状况和经营成果的真实性和正确性作出鉴定。审查被审计单位的会计凭证、帐簿、报表和其他有关经济资料，是审计最基础的工作。各单位的经济活动情况和结果都直接或间接反映在会计资料中，审查的过程就是鉴别和鉴定的过程。因此，审查必须严肃、细微、认真；鉴定应力求准确、慎重、可靠。

证明是对被审计单位的会计资料的真实性和正确性给予证明。各被审计单位的会计报表是否正确、真实反映本单位的财务状况，只有通过审计证明，才会受到社会各方关系人的信任，并享受较高声誉。例如，与股份企业有利害关系的股东、投资者、债权人、往来客户及潜在的投资者，为了作出正确决策，都需要了解公司财务报表的真实性和正确性。只有通过审计“公证”后的资料，才能享有真正的信誉。所以，审计鉴证的职能是现代经济社会发展的需要。

二、审计的作用

审计的作用是实施审计职能后在客观上产生的影响或取得的效果，也是衡量审计工作成败的标志。所以，审计的作用从属于审计的职能，同审计职能有着不可分割的联系，是审计职能发挥的结果。审计的作用可以归纳为以下两个方面：

（一）促进作用

促进作用是通过审核检查，对被审计单位的经营管理活动及内部控制制度，是否合理、合法、合规，是否健全、有效进行全面评价。指出其合理方面，以便发扬和推广；揭露其薄弱环节和存在的问题，并提出改进措施和建议；对于经济活动的效果、效率及效益好坏进行评价，指出其不利因素和有利因素，以促进被

审计单位改进工作，挖掘潜力，改善经营管理，提高经济效益。

（二）制约作用

制约作用或称防护作用。通过审查和评价，对被审计单位的财政或财务收支以及经营管理活动进行监督和鉴证，揭发弄虚作假、营私舞弊、违法乱纪及铺张浪费等行为，并依法追究，执行经济裁决，或通过有关程序给予行政处分或刑事处罚，从而达到纠错防弊，保证党和国家有关方针、政策、法令、法规、制度及预算的贯彻执行；维护财经纪律和各项规章制度；保证会计资料的真实、正确、可靠和有效；保护国有资产的安全和完整；维护企业的合法权益及社会正常经济秩序；巩固社会主义法制。

三、审计的任务

审计的任务是由审计的职能决定的。为了适应经济发展的需要，对审计提出的要求和所要达到的目的，就是审计的任务。可见，审计的职能是客观的，而审计的任务则是根据经济发展的需要主观确定的。审计的任务要受审计的职能所制约。在我国社会主义制度下，审计最基本的任务是维护国家的利益，保障社会主义市场经济的顺利发展。现将我国审计的主要任务叙述如下：

（一）审查监督会计帐目、报表所反映的财务状况和经营成果是否真实、正确，确保经济信息资料可靠有用

被审计单位的会计帐目、报表资料必须真实、正确，必须符合有关法规和制度的要求，如有弄虚作假、隐瞒欺骗，必须查清揭发，并责令纠正。因为，会计资料是各方关系人进行决策的重要依据。正确的决策要以可靠的数字为根据。造成会计核算资料不真实的原因有两个：一是会计人员知识缺乏、经验不足或工作不细致、不认真所致；二是为了小团体和本单位的私利而有意弄虚作假，伪造数字，进行欺骗。前者属于工作过失，后者属于舞弊行为。所以，必须认真审查，以保证会计信息资料的正确性。

（二）审查揭发营私舞弊、违法乱纪行为，保护国有资产，巩

固社会主义法制

保护国家和人民财产，维护社会主义法制和财经纪律，是审计工作的重点所在。对那些严重损失浪费、营私舞弊、违法乱纪的行为应该坚决揭发。因为这不仅会给国有资产造成重大损失，还会严重败坏党风和社会风气，引起社会不满。所以，对发生的重大案件要建立专案，认真查处，一查到底，依法制裁，以巩固社会主义法制。

（三）审查监督各项规章制度的执行情况，促进提高经营管理水平

任何企业和单位都要制定切实可行的规章制度，而各项规章制度必须尽量合理、合法和适用，并能真正发挥相互制约、相互控制的作用，否则就难于堵漏防弊。审计人员在实施审计时，首先要了解被审计单位的规章制度是否健全，能否发挥内部控制作用。如有缺点和不足，应建议予以修改和补充；如有章不循和贯彻执行不严，则要求改正，以提高经营管理水平。

（四）审查监督资源财产的利用情况，挖掘潜力，克服浪费现象，促进经济效益的提高

深入检查被审计单位的资源财产利用情况，有无损失浪费，保管如何，是否有潜力可挖。发现存在问题，要针对薄弱环节，提出可行的改正建议，督促加强管理，充分挖掘潜力，以提高经济效益。

第四节 审计机构和审计人员

审计是经济监督的重要手段。为了充分发挥审计的职能作用，顺利完成审计任务，有计划、有组织、有领导地开展审计工作，必须建立相适应的审计机构，培养一批审计专业人员。由于各国审计组织体系不同，审计机构的类型也不尽相同，对审计人员的要

求也不一样。

一、我国的审计机构

我国审计的组织体系，包括国家审计、内部审计和社会审计三种。与之相适应的审计机构有国家审计机关、内部审计部门和社会审计组织等。现分别叙述如下：

（一）国家审计机关

国家审计机关，是代表国家执行审计监督的机关。《宪法》规定国家审计机关“依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。”国家审计机关实行双重领导体制，对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作，审计业务以上级审计机关领导为主。

我国最高国家审计机关是“国家审计署”由国务院总理领导，负责组织领导全国的审计工作，对国务院负责并报告工作。审计署设审计长一人，副审计长若干人。审计长由国务院总理提名。全国人民代表大会决定，国家主席任命。副审计长由国务院任命。地方各级人民政府设审计局，分别在省长、自治区主席、市长、州长、县长、区长和上一级审计机关领导下，组织领导本行政区的审计工作。地方各级审计局设局长一人，副局长若干人，按干部管理权限的规定任免，但应事前征得上一级审计机关的同意。

国家审计署和地方各级审计局，应根据工作需要，设置必要的职能机构和派出机构，分管审计事宜。审计机关根据工作需要，还可以在其审计管辖范围内派出审计特派员。

为实施好《中华人民共和国审计法》，国家审计机关的主要任务是：

1. 审计机关对下列单位的财政、财务收支进行审计监督：
 - （1）本级人民政府各部门和下级人民政府；
 - （2）国家金融机构；
 - （3）全民所有制企业事业单位和基本建设单位；
 - （4）国家给予财政拨款或者补贴的其他单位；
 - （5）有国家资产的中外合资经营企

业、中外合作经营企业、国内联营企业和其他企业(6) 国家法律、法规规定应当进行审计监督的其他单位。

2. 审计机关对上述单位的下列事项进行审计监督：(1) 财政预算的执行和财政决算；(2) 信贷计划的执行及其结果；(3) 财政计划的执行和决算；(4) 基本建设和更新改造项目的财务收支；(5) 国家资金的管理情况；(6) 预算外资金的收入；(7) 借用国外资金、接受国际援助项目的财务收支；(8) 与财政、财务收支有关的各项经济活动及其经济效益；(9) 严重侵占国家资产、严重损失浪费等损害国家经济利益的行为；(10) 全民所有制企业承包经营责任的有关审计事项；(11) 国家法律、法规规定的其他审计。

审计署在国务院总理领导下，对中央预算执行情况进行审计监督，维护中央预算的法律严肃性，促进中央各部门（含直属单位）严格执行预算法，发挥中央预算在国家宏观调控中的作用，保障经济和社会的健康发展。

根据《中华人民共和国审计法》规定，国家审计机关的主要权限是：

1. 审计机关有权要求被审计单位按照规定报送预算或者财务收支计划、预算执行情况、决算财务报告，社会审计机构出具的审计报告，以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料，被审计单位不得拒绝、拖延、谎报。

2. 审计机关进行审计时，有权检查被审计单位的会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料和资产，被审计单位不得拒绝。

3. 审计机关进行审计时，有权就审计事项的有关问题向有关单位和个人进行调查，并取得有关证明材料。有关单位和个人应当支持、协助审计机关工作，如实向审计机关反映情况，提供有关证明材料。

4. 审计机关进行审查时，被审计单位不得转移、隐匿、篡改、

毁弃会计凭证、会计帐簿、会计报表以及其他与财政收支或者财务收支有关的资料，不得转移、隐匿所持有的违反国家规定取得的资产。

5. 审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

6. 审计机关和审计人员办理审计事项，应当客观公正、实事求是、廉洁奉公、保守秘密。

（二）内部审计部门

我国内部审计部门，包括部门内部审计和单位内部审计两部分。内部审计是我国审计体系的基础。凡属于国家审计范围，而国家审计机关未设立派出机构的单位，可以根据需要设立内部审计机构或审计工作人员。这些单位包括：国家金融机构、全民所有制大中型企业、大型基建项目的建设单位和财务收支金额较大的全民所有制事业单位，以及国家审计机关未设立派出机构的政府部门等。

内部审计机构或审计工作人员在本单位负责人领导下，依照国家法律、法规和政策规定，对本单位及本单位下属单位的财务收支及其经济效益进行内部审计监督。内部审计机构或审计工作人员，应当接受审计机关的业务指导。

根据以上规定，我国内部审计也应保持相对独立性，而不应受其他人的干预。

（三）社会审计组织

社会审计组织，是经有关机关批准成立，并向当地工商行政管理机关注册，依法独立承办审计查证和咨询服务事业单位，实行有偿服务，自收自支，独立核算，依法纳税。

我国的社会审计组织，包括“会计师事务所”和“审计事务所”。会计师事务所由“注册会计师协会”领导，并接受财政部的管理和指导；审计事务所由国家审计机关管理和指导。按照《中

华人民共和国注册会计师法》、审计署《关于社会审计工作的规定》等，社会审计组织可以接受国家机关、企业事业单位和个人委托，承办下列业务：（1）财务收支的审计查证事项；（2）经济案件的鉴定事项；（3）注册资金的验证和年检；（4）建立帐簿、建立财务会计制度以及提供会计、财务、税务和经济管理咨询服务；（5）培训审计、财务、会计人员。

我国急需大力发展注册会计师，以适应建立社会主义市场经济、加强社会经济监督的迫切需要。因此，社会审计组织将在我国审计体系中发挥越来越重要的作用。

二、外国审计机构的隶属关系及特点

目前，全世界已有 150 多个国家设立了适应各自国情的国家审计机构。由于各国的立法和价值观念不同，其审计机构的隶属关系和组织形式也各有不同的特点。

（一）外国审计机构的隶属关系

1. 议会领导

审计机构依照本国法律赋予的权力，对各级政府机关的财政经济活动，以及公有企事业单位的财务活动进行审计。如美国、德国、法国、西班牙等国的审计机构，都独立行使自己的职权，直接对议会负责，不受行政当局的控制和干涉。亚、非、拉发展中国家的审计机构，绝大多数也属于这种类型。审计机构由议会领导，权威性较高，独立性较强，不受行政当局干预，可以较充分发挥审计应有的职能作用。

2. 政府领导

审计机构根据国家法律赋予的权限，审计机关对政府所属各级、各部门、各单位的财政预算和财务收支活动进行审计。它们直接对政府负责，保证政府财经政策、法令、计划、预算的正常实施。如前苏联、罗马尼亚和我国等。审计机构由政府领导，一般说来，其独立的法律地位和权威性不如议会领导强，但审计的