



# 审计学概论

奚淑琴 主编

地震出版社

# 审计学概论

奚淑琴 主编

地震出版社

(京)新登字 095 号

**审计学概论**

奚淑琴 主编

\*

地质出版社 出版发行

人民交通出版社印刷厂印刷

\*

787×1092 1/32 14.5 印张 325 千字

1993 年 1 月第一版 1993 年 1 月第一次印刷

印数: 0001—4000

ISBN 7-5028-0824-8/F·31

(1217) 定价: 9.00 元

## 前 言

随着我国经济体制改革的深入发展,人们对审计在国民经济管理和控制中的地位和作用有了广泛的认识和深刻的理解。审计机构的建立,不仅完善了社会主义经济监督体系,而且也大大加强了国家对经济建设的宏观控制,为维护财经纪律和提高经济效益,保证经济体制改革和四化建设的健康发展发挥了重大作用。

本书着重阐述审计的基本理论、基本方法,并对审计实务进行了较系统的分析和论证,力求做到理论联系实际。在保证结构体系完整的同时,注意吸收审计学研究的新成果和实际工作的新经验,在内容上进行了更新。此书适合财经院校会计、审计专业学习的需要,也可以满足广大审计工作者和企业管理人员工作的需要。为了便于学习和研究,每章后附有复习思考题,供参考。

本书由奚淑琴同志主编,并对全书进行总纂。参加本书编写的还有:沈克俭、陈丽京、丁瑞玲同志。

由于编者水平有限,错误和不妥之处,诚恳希望读者指正。

编 者

1992年3月

# 目 录

## 上篇 审计理论

<b>第一章 审计的内容和职能</b> .....	( 1 )
第一节 审计的概念 .....	( 1 )
第二节 审计的职能和任务 .....	(19)
第三节 实行审计监督制度应遵循的基本原则 ..	(24)
第四节 审计证据 .....	(29)
第五节 审计依据 .....	(34)
<b>第二章 我国社会主义审计体系</b> .....	(37)
第一节 我国实行审计监督的必要性 .....	(37)
第二节 我国审计体系的构成 .....	(46)
第三节 审计人员 .....	(55)
<b>第三章 审计的种类和方法</b> .....	(57)
第一节 审计的种类 .....	(57)
第二节 审计的方法 .....	(66)
<b>第四章 抽样审计法</b> .....	(76)
第一节 抽样审计法的意义 .....	(76)
第二节 抽样审计法的种类 .....	(77)
第三节 判断抽样法的基本步骤 .....	(80)
第四节 统计抽样法在审计工作中的应用 .....	(87)
<b>第五章 审计程序</b> .....	(101)
第一节 审计工作的准备阶段 .....	(102)
第二节 审计工作的实施阶段 .....	(106)

第三节	审计工作的结束阶段 .....	(112)
<b>第六章</b>	<b>内部控制制度的审计 .....</b>	<b>(117)</b>
第一节	内部控制制度的作用 .....	(117)
第二节	内部控制制度的内容 .....	(119)
第三节	内部控制制度的审查与评价 .....	(126)
<b>第七章</b>	<b>内部审计 .....</b>	<b>(136)</b>
第一节	内部审计的意义 .....	(136)
第二节	内部审计的地位、任务和职权 .....	(141)
第三节	内部审计的内容和特点 .....	(144)
第四节	建立健全内部审计制度、充分 发挥内部审计的作用 .....	(147)
<b>第八章</b>	<b>审计报告 .....</b>	<b>(153)</b>
第一节	审计报告的意义和作用 .....	(153)
第二节	审计报告的要求 .....	(155)
第三节	审计报告的内容和实例 .....	(158)

## 下篇 其他部门、行业审计

<b>第九章</b>	<b>工业企业审计 .....</b>	<b>(169)</b>
第一节	货币资金的审计 .....	(169)
第二节	工资的审计 .....	(182)
第三节	材料的审计 .....	(197)
第四节	固定资产的审计 .....	(213)
第五节	产品成本的审计 .....	(228)
第六节	产成品、销售、利润和税金的审计 .....	(247)
第七节	固定基金、流动基金、专用基金和 专用拨款的审计 .....	(263)

<b>第十章 商业企业的审计</b> .....	(277)
第一节 商业企业审计的意义和内容 .....	(277)
第二节 批发商品流转业务的审计 .....	(279)
第三节 零售商品流转业务的审计 .....	(286)
第四节 商品流通费的审计 .....	(289)
<b>第十一章 基本建设审计</b> .....	(297)
第一节 基本建设审计的目的和内容 .....	(297)
第二节 基本建设计划、设计的审计 .....	(300)
第三节 基本建设资金来源与运用的审计 .....	(306)
第四节 基本建设决算及经济效益的审计 .....	(311)
<b>第十二章 财政审计</b> .....	(322)
第一节 财政审计的特点和任务 .....	(322)
第二节 财政审计的内容 .....	(330)
<b>第十三章 金融审计</b> .....	(353)
第一节 金融审计的概念和作用 .....	(353)
第二节 信贷业务的审计 .....	(355)
第三节 结算业务的审计 .....	(360)
第四节 保险业务的审计 .....	(364)
第五节 信托业务的审计 .....	(367)
<b>《审计学概论》指导书</b> .....	(371)
<b>附录:中华人民共和国审计署令</b> .....	(439)

# 上篇 审计理论

## 第一章 审计的内容和职能

### 第一节 审计的概念

#### 审计的发展简史

审计的萌芽和发展,不论是我国还是地中海文明古国,均可追溯到远古。

##### 一、我国审计的改革

我国早在西周,就有了对财政进行监督和检查的思想。

西周,是我国审计有史记载的最早时期。当时,有两个官职,一为“宰夫”,另一为“司会”。

《周礼·天官·宰夫》记载:“宰夫之职,掌治朝之法,以正王及三公、六卿、大夫群吏之位。掌其禁令,叙群吏之治”,显然,宰夫掌理治朝之法,主管“治官”。同书又称: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。”可知,宰夫每旬、每月及年终,都要对各部门的财政收支情况进行考核检查。该书还称,宰夫“掌治法以考百官府、郡、都、县、鄙之治,乘其财用之出入,凡失财,用物辟名者以官刑詔冢宰而诛之;其足用长财善物者,赏之。”“宰夫考其出入,而定刑赏。”这就是说,宰夫除主掌“治朝之法”,还兼有审计之职。宰夫根据规定审查并考

核百官府及郡、都、县、鄙的治绩，对于损失浪费和弄虚作假的行为，建议冢宰给予惩罚；对于节省开支、财政充裕的建议冢宰给予奖励。

根据《周礼·天官·司会》记载，司会在进行王朝财政收支全面核算的工作过程中，“以参互考日成，以月要考月成，以岁会考岁成。”所谓“日成”，是指财产保管部门为反映一旬的经济业务而编制的文书，相当于现在的旬报。“月要”是反映一月内经济业务情况的文书，如同现在的月报。“岁会”则是反映一年内经济业务情况的文书，如同现在的年报。诸凡“日成”、“月要”、“岁会”，都必须经过司会和宰夫的审核，然后才汇总上报冢宰。冢宰把汇总的年度财物收支上报周王，称为“受计”，这是由帝王亲自听取、审查的意思。这套办法，称为“上计制度”。这一“上计制度”，对以后历代王朝产生了深远的影响。

从西周时期审计机构的组织建设上来考察，宰夫是负责王朝财物保管工作的小宰的属官，而实际上宰夫的工作并不属于财物保管的一部分，这种形式我们暂称之为“寄居”形式。从这一“寄居”形式中，可以初步看出两点：第一，审计的独立性。在当时，审计的主要对象是司会所属的会计核算部门，而小宰属于财物保管部门，这就保证了审计工作的独立性。从严格的意义上来说，没有独立性，就不是审计。我国审计从一诞生就抓住了独立性这一审计的本质，是相当可贵的，西周审计对后世的影响，也主要在其独立性上。第二，“寄居”形式反映出审计工作在西周还混杂在一揽子工作之中，因此，宰夫之设，只标志着我国政府审计组织建设的雏形。

根据以上历史资料，我们可以发现，西周的审计制度，特别是宰夫的职掌，奠定了延续 3000 年之久的中国审计制度的

基础,其独立性、权威性,更为后世所推崇。后世之审计监督实源于宰夫之职。对于西周审计制度在世界审计发展史上的地位,美国著名会计史学家迈克尔·查特菲尔德教授(Prof. Michael Chatfield)在其名著《会计思想史》(A History of Accounting Thought)一书指出:“在内部管理、预算和审计程序方面,中国西周时代在古代社会可以说是无以伦比的。”

秦汉审计是在西周审计的基础上发展起来的。从总体上来说,秦汉审计与西周审计一样,都属于国家监察的一个组成部分,与考课制度紧密相联。但是,随着秦汉在国家政权机构组织建设上的发展和变化,在一些具体的方面也发生了明显的变化,地位获得较大的提高。

上计制度源自西周、成形于战国、完善于秦汉,并延续于隋唐后世。它主要是朝廷年终考核地方官员政绩的考课制度。朝廷既然不能对地方官员实施经常的、全面的监督,为了了解全国的政治经济形势,就必须建立上计制度。为了确保上计制度的贯彻执行和上计工作的严肃性,汉代制定了《上计律》。目前,有些人认为《上计律》是我国的第一部审计立法,这实际上是由于混同于上计与审计而产生的错误观点。我们认为:上计与审计的关系极为密切,特别是在秦汉时期,仅仅考察审计而不考察上计,就不能进一步揭示审计产生和发展的深刻原因;但是,上计绝不是审计。

考察秦汉时期的审计,与西周相比较,其特色如下:首先,审计监督权由御史大夫执掌,形成了丞相总理政务,御史大夫行使监察,这就使属于监察的审计工作与属于行政的会计工作彻底分离,这是我国审计制度的一大发展。其次,审计权作为监察权的一部分,被牢牢掌握在封建王朝的最高统治者手中,成为加强君权统治的手段。第三,审计只是手段,它的目

的在当时直接表现为保证“计簿”的真实性。从这一意义上也可以这么说,正是上计工作中存在着弄虚作假的可能,才产生了进行“计簿”审计的需要。审计工作是上计工作的一个必不可少的组成部分,是上计工作有效进行的保证。第四,会计的发展为审计的发展提供了前提条件。这是由于秦汉时期,会计工作有了较大发展,且因上计工作的进行,上计簿的格式、内容等都有了定规,使其进一步全面反映出各郡县的财政经济状况,这使“计簿”审计,如现在的报表审计,成为可能,并逐渐成为主要形式。

隋唐时期,审计工作由比部和御史台分掌,但以比部为主。关于比部的职掌,《旧唐书·百官志》作了详细介绍:比部郎中“掌勾诸司百僚俸料、公廩、脏贖、调敛、徒役、课程、逋悬数物,周知内外之经费,而总勾之。· · ·凡仓库、出纳、营造、佣市、丁匠、功程、脏贖、赋敛、勋赏、赐与、军资、器仗、和余、屯牧,亦勾覆之。”“勾覆”是检查的意思,就是说,比部负责检查各个单位的各种财物收支及库存情况。可见,唐代比部审计范围之广,已涉及国家财政经济的各个领域。现就当时审计对象、审计方式、审计时限、审计内容和审计处理分述如下。

(1)审计对象:比部审计的范围虽然很广,但它审计的主要对象仍是度支部呈送的季度报告和年度决算报告。它们一般先由度支部初审,后由比部总审。

(2)审计方式:在审计方式上,比部主要采取报送审计。在中央部门的审计,由度支部对其汇总的簿帐、计帐进行初审后呈送比部,比部进行总审。对地方的审计,则主要还是通过上计的方式进行。

(3)审计时限:唐代对审计和上计的时限有严格的规定。对中央部门,据《唐六典·比部》记载:“其在京给用,则月一申

之。在外二千里内，季一申之。二千里外，两季一申之。五千里外，终岁一申之。”对于各州及军队，则另有规定。限期不到者，则必受处罚。

(4)审计内容：第一，审查各州地方财政收入是否根据定额计算，审计时首先要审查是否有截留中央收入的现象。第二，审查地方财政支出及使用是否合法。审查结余钱物是否正确。

(5)审计处理：唐代《职制律》规定，如监临主司受财而枉法者，一尺杖一百，一匹加一等，十五匹绞。受财而不枉法者，一尺杖九十，二匹加一等，三十匹加役流。比部经过审计查证，依法进行处理。隋唐时期，比部属于刑部，拥有直接的司法权，这是隋唐审计的一大特征。

隋唐时期的审计权比以往任何朝代都大，可以说是古代审计监督的兴盛时期，与以往朝代相比，具有以下四个特点。一是独立性、专业性、司法性的特点；二是内部审核与外部审计相结合的特点；三是审计与监察相结合的特点；四是以会计报告为主要审计对象的特点。现分述如下。

(1)独立性：唐代分部而治，户部是中央的财政机关，掌管全国的户口、土地、赋税、钱粮、财政收支等各项，而比部属于刑部，这就保证了审计机构的独立地位。

(2)专业性：与以往朝代由监察机关兼掌审计相比，隋唐之比部乃专职的审计机构。

(3)司法性：比部属于刑部，从而赋予了比部工作的司法特征，对于审计中发现的一般问题，比部直接拥有处理权。比部的司法地位显然增强了审计工作的权威性。

(4)内部审核与外部审计相结合：隋唐时期，财计部门建立了较严格的内部审核制度，这就提高了财计部门会计资料

的正确性以及经济活动的合法性。而比部则站在独立的立场对度支部汇总审计后的会计报告进行审计。这样,内部审计与外部审计相结合,进一步加强对国家财经活动的监督。

(5)审计与监察相结合:比部是审计机构,御史台是监察机构,两者职掌不同,但在隋唐时期却得到了完美的结合。首先,审计权由二者分掌;其次,比部在审计工作中发现重大问题,则与御史台共同处理。

(6)以会计报告为主要审计对象:隋唐时期,随着会计的发展,会计报告的编制已渐趋成熟,会计报告已基本能反映出该部门的财务活动,这为实施会计报表审计奠定了基础。

宋代审计以元丰改制分为前后两个时期。

宋初,审计在制度上实行财审合一,导致宋代财计帐籍的混乱,至熙宁年间,更趋恶化。例如英宗治平元年(1064年)至神宗熙宁初(1068年),“凡四年,帐未勾考者,已逾十有二万,钱帛,刍粟,积亏不可胜计。”

元丰改制后,基本恢复了唐制,但没有任何发展,因此,宋代是我国审计停滞的阶段。但据《宋史·职官志》记载:“审计司,掌审其给受之数,以法式驱磨。”审计一词在我国首次出现,其对后世影响甚大。

审计一词在宋代诞生,其义不仅仅是审查会计,而远比审查会计为广。首先,“计”在宋前已广泛使用,其含义也较广,既指会计簿、上计簿,也指会计、上计等工作以及从事会计和上计工作的人员。因此,审计的对象不仅包括会计簿、上计簿,也包括从事会计和上计工作的人员的活动,更包括会计簿和上计簿所反映的各项内容。其次,“审”在北宋是广泛应用的,也用于机构名称,如太宗时于禁中新设审刑院,凡大理寺审判的案件,经刑部复核后,送审刑院详议,最后奏请皇帝批

准。再次，在计字之前冠一动词而组成一词，亦非宋代有之，唐代比部就有“司计”的别称。因此，审计一词诞生于宋代是自然的，而“审”相对于勾、考、比来说，更能确切地反映出这一工作的概念。

元代废除比部，经济稽查权由御史台兼行。元王朝是刚刚从奴隶社会脱胎出来的，与隋唐相比，国家的政权建设极不完备。显然，在国家财政管理的混乱都得不到治理的情况下，作为加强财政监督的审计制度是不可能获得重视和发展的。

明初，在刑部仍设有独立的审计机构比部。到洪武二十三年，将四部改按地区划分为十二部，后将十二部易名为十二清吏司，至宣德十年，增加一司，则为十三清吏司。比部虽被撤销，但其工作却由十三清吏司继承下来。当然，体制上的这种变化，实际上削弱了审计工作。

总之，明代的财计组织在元代财计组织的基础上获得了一定的发展，但仍没有突破财审合一体制及审计作为监察的一项附属工作的地位。刑部虽曾一度设有比部，但不久即被分掌于十三清吏司。至于都察院兼掌的审计工作，只是类似于秦汉时监察部门兼掌的审计工作。因此，明代审计从整个中国审计历史的发展来看，仍是处于衰落之中。

清代前期的审计制度，与明代基本相同。户部总掌全国财政经济，兼有内审之职。每年的财政决算，都经户部总考后向皇帝奏报。但是，财审合一一直积弊极大。康熙后期，吏治日趋腐败，上下官吏生活奢侈、贪污舞弊，导致钱粮短缺、国库空虚。雍正元年（1723年）设立会考府，这是清前期所设的唯一个审计机构。但是，由于积弊深重，会考府设立后，“各处奏销之事，并不送会考府，各部有擅自驳回者，则勒索之弊，尚未革除。”针对这一情况，上谕再次重申：“嗣后有应驳之事，定

须送会考府查看，如果应改驳，会考府王大臣列名驳回。”

会考府设立时间不过三年，审计了 550 件奏销事项，其中发现问题并责令改正的有 96 件，发挥了重要的作用。但由于清朝政府腐败，贪污成风，会考府的清查工作受到了重重阻力，终于在雍正三年九月正式撤销。会考府的撤销值得深思。一是审计工作在加强财经监督、廉洁政府的工作中可以发挥很大的作用；二是审计工作的开展，必须有坚实的政治经济基础。在一个政治腐败、贪污成风的社会中，审计工作避免不了受到冲击，甚至最终遭到摒弃。

清光绪三十二年七月十三日（1906 年 9 月 1 日）宣布实行“预备立宪”，为了加强财政监督，曾有设立审计院的拟议。在当时提拟的审计院官制清单中，共拟定了二十一项条款，主要可分为审计院的职责、审计院的机构设置和分工、审计院决议采用会议制、审计院工作大政、审计院的独立性等几部分。

清末筹备立宪的大骗局未能阻止革命高潮的到来，1911 年孙中山领导的辛亥革命终于推翻了清王朝的统治，审计院设想尚未实施，便随着清王朝的寿终正寝而胎死腹中。

辛亥革命后，北洋政府在国务院设立审计处，各省设审计分处。1914 年 3 月 12 日颁发《审计条例》，条例共分八章二十九条。5 月 2 日，又颁发了《修正审计条例》，其中改审计处为审计院，审计院报告直呈大总统并提交立法院。6 月 12 日，《审计院编制法》颁发，规定“审计院直隶于大总统，依审计法审定国家岁入岁出之决算。”并声称统一而“裁撤省审计分处。”10 月 2 日，《审计法》颁布。纵观北洋政府时期，由于当时始终未能真正实现全国的统一，各地各自为政，审计工作只是“听得锣鼓响，不见人出场”，并没有获得真正的开展。

1925 年 7 月 1 日，随着国民革命军东征北伐的胜利，大

本营改为国民政府。7月17日颁布了《国民政府监察院组织法》，成立监察院。该院分设五局，其中第二局一科为审计科。该科派审计人员就地审计，广州市的机关至少一月审计一次，市外各机关至少三月审计一次，若发现舞弊事项，则报告监察院并由监察院向惩吏院起诉。同年11月28日，国民政府颁布《审计法》及《审计法施行细则》，明确了监察院实施审计工作的范围，即审计国民政府总决算、国民政府所属部门每月之收支计算等，并将审计报告呈报国民政府。

1927年秋，国民政府定都南京。次年3月30日，国民政府颁布《审计院组织法》，规定审计院的职责为“监督预算之执行，审核国家岁出入之决算。”4月19日，重又颁布《审计法》；7月1日，审计院正式成立。8月后，国民政府进行行政改革，实行五权分治，监察院设立审计部，行使审计监督权，这样，审计机关又复归监察系统。1938年5月3日，国民政府在重庆颁布了重新修订的《审计法》，进一步明确了审计部的职责，并强调了审计工作的独立性，规定“审计人员独立行使其审计职权不受干涉。”综上所述，国民政府时期审计立法可谓齐全，审计机构可谓充实，但却没有发挥出什么作用。显然，审计在政治腐败的独裁统治下，是不可能真正实施的。

1931年9月，中央革命根据地建立。11月成立了中央工农民主政府，同时成立了财政审查委员会。这一阶段实行的是财审合一的体制，反映了根据地审计的早期形态。

1933年9月，人民委员会决定成立审计委员会。1934年1月21日，中华苏维埃共和国第二次全国苏维埃代表大会召开。大会决定在人民委员会下设立中央审计委员会，并选举阮啸仙为主任。2月17日，中华苏维埃共和国临时中央政府执行委员会以第一号命令发布《中华苏维埃共和国中央苏维

埃组织法》，其中明确指出：审计委员会的职权是“审核国家的岁入与岁出”，“监督国家预算之执行。”紧接着，20日又以第二号命令发布了《审计条例》。显然，审计工作受到了苏维埃的高度重视。总之，这一时期的审计工作，对于严格苏维埃的财政预决算制度，制止贪污浪费，节约财政开支以及巩固新生的苏维埃政权，发挥了一定的作用。

1935年10月，中央红军到达陕北，11月成立了苏维埃西北办事处，1937年9月改为陕甘宁边区政府。1939年1月17日，边区参议会通过了《陕甘宁边区政府组织条例》，其中规定，在边区政府下设审计处，并由边区政府秘书长兼任审计处长，负责审核边区各行政机关的预决算、公共财物、金库收支、公营事业收支和检举贪污、舞弊及浪费等事。以后，由于形势的变化，1943年7月审计处正式撤销。抗日战争胜利后，随着边区经济的发展，于1946年12月24日又重建审计处，并由边区政府副主席兼任审计处长。1948年10月1日发布了《陕甘宁晋绥边区暂行审计条例》，对审计职权、审计的实施和程序等作了规定。这一时期审计工作，对于保证财政供给、支援解放战争发挥了积极作用。

今天，我国在国务院设立了审计署，它是我国最高审计机关；同时，在全国县级以上各级人民政府设立了审计局。八年多来取得了重大成果。目前我国审计体制日趋完善，必将为四化建设和改革开放做出更大贡献。

## 二、西方审计的概况

在西方，古罗马、古希腊、古埃及在公元前就有了政府审计制度。如古罗马，审计机关就是元老院的一个下属机构，它主要是对即将卸任的官员进行审计，以检查他们在任期内是否履行了所承担的经济责任，对遵守法纪、管理有方的给予奖