

审计署 2010 年度 优秀审计论文和研究报告评选获奖文集

◆ 审计署审计科研所 / 编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

审计署 2010 年度 优秀审计论文和研究报告评选获奖文集

◆ 审计署审计科研所 / 编

常州大学图书馆
藏书章



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

审计署 2010 年度优秀审计论文和研究报告评选获奖文集 / 审计署审计
科研所编. —北京: 中国时代经济出版社, 2011.4

ISBN 978-7-5119-0792-9

I. ①审… II. ①审… III. ①审计—文集 IV. ①F239-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 040884 号

书 名: 审计署 2010 年度优秀审计论文和研究报告评选获奖文集

出 版 人: 王鸿津

作 者: 审计署审计科研所

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座

邮政编码: 100044

发行热线: (010)68320825 68320484

传 真: (010)68320634

邮购热线: (010)88361317

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsoj@hotmai.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开 本: 787×1092 1/16

字 数: 710 千字

印 张: 41

版 次: 2011 年 4 月第 1 版

印 次: 2011 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-0792-9

定 价: 96.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

前 言

为推动各级审计机关和广大审计人员树立科学审计理念，进一步深化审计理论研究，多出优秀审计研究成果，促进提高审计理论研究工作总体水平，审计署审计科研所组织开展了审计署2010年度优秀审计论文和研究报告的评选活动。

本次评选活动只接受和评选有关政府审计方面的论文或者研究报告，评选范围是审计机关工作人员在2008年1月至2009年12月期间发表的审计论文，或由审计机关工作人员为主要参与者撰写的研究报告。本次评选共收到审计系统58个单位推荐的审计论文和研究报告138篇，其中论文109篇，研究报告29篇。经过两轮专家评审，共评选出60篇优秀审计论文和研究报告，并由审计署发文进行了表彰，其中一等奖10名，二等奖20名，三等奖30名。

现将60篇优秀审计论文和研究报告汇编成两册出版，供学习和交流使用。其中，收录了37篇优秀论文，收录了23篇研究报告。

审计署审计科研所

二〇一〇年十二月

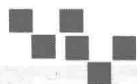
优秀论文篇

推行审计公开的战略思考	宋依佳 003
论国家审计的创新	谢力群 012
构建“大财政审计”监督框架	卢家辉 025
经济全球化下我国政府审计与国家经济安全	杨建荣 036
关于深化资源环境审计工作的思考	黄道国 046
审计人才评价与分级的能力模型：一项探索性研究	黄 莺 062
以公共政策审计的理念指导扩内需政策效果审计	崔振龙 郝亚琴 074
政府职能转变与国家审计科学发展的战略抉择	屈方方 079
完善拓展跟踪审计，强化“免疫系统”功能	王谦华 093
基于预算执行审计视角的政府会计改革探讨	陈平泽 104
一种基于数据流图的审计分析模型构造方法	冯国富 刘 军 115
科学发展观指导下的审计“跟进”	王耘农 124
以审计“免疫系统”观的实践推进审计事业新发展	高仁全 133
论联合国绩效预算模式及其对绩效审计的启示	徐 震 144
政府投资效益审计研究	黄必贵 153
审计职业化目标下的审计人才队伍建设	朱登云 165



001

HUOJIANGWENJI



论科学发展中国特色审计	王平波 171
浅析加强农村基层领导干部经济责任审计在建设社会主义 新农村中的地位与作用	白日玲 183
国家重点建设项目绩效评审指标体系探讨	
王月胜 靳素平 李慧敏 王佳平 霍双惠	194
农村环境效益审计新论	周薇薇 刘正午 212
利益相关者理论对政府审计的影响	黄波 222
资源环境绩效审计的“免疫系统”功能研究	范东军 227
审计创新的伟大实践	杨书军 237
国家审计机关核查社会审计结果处理差异的实证研究	
王淑梅	243
基于法治视角的审计复核工作缺陷及其改进	黄小忠 258
军队审计中不完全契约的成因和对策分析	
欧建平 谭小铮 曾朝阳	264
青海财政审计研究	王瑛 274
建设项目跟踪审计若干问题研究	曹慧明 285
探索有中国特色的政府审计之路发挥审计的宏观建设性作用	
白日玲 包广平 张学贵 罗建平	296
建立适应科学发展要求的审计人力资源机制	郝志远 306
树立科学的审计理念服务经济社会科学发展	张永祥 313
应把军队审计建成财经安全的“免疫系统”	
黄云飞 王海英	321
践科学发展观 行课题化审计	陈黑虎 张政斌 326
深化部门预算执行审计的思考	谢大全 338
浅谈政府投资建设项目跟踪审计	王东旭 348
对进一步深化经济责任审计工作的思考	周贤荣 358
充分发挥审计“免疫系统”功能促进灾后恢复重建工作顺 利进行	丁仁立 367

研究报告篇

我国政府投资项目审计的法律问题研究

王世成 曲炜 赵圣伟等 375

政务公开环境下增强政府审计执行力研究

上海市审计局课题组 386

审计干部职业教育培训体系研究

审计署审计干部培训中心课题组 401

市及县(市、区)长经济责任审计研究

河南省审计厅课题组 418

云南省经济责任审计制度创新研究

云南省审计厅和云南财经大学联合课题组 434

当前地方政府投融资平台的主要风险及防范对策

审计署驻南京特派办课题组 444

省直管县财政体制改革对地方预算执行审计的影响

安徽省审计科学研究所课题组 455

云南省预算执行审计的实践与创新

云南省审计厅和云南财经大学联合课题组 469

中国绩效审计模式研究

黑龙江省绩效审计课题组 481

财政改革与财政审计:影响、适应及深化

陕西省审计学会课题组 492

国家审计机关开展经济政策评估研究

丁时勇 郑国洪 张万均 506

财政支出绩效审计评价标准问题研究

广东省审计学会 暨南大学管理学院 518

“免疫系统”框架下的国家审计管理路径

浙江省审计厅课题组 530

加强审计现场管理的对策研究

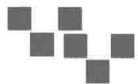
辽宁省审计厅课题组 539

节能减排环境审计研究

李国君 高志远 李博 周思明等 547

关于推进广西计算机审计全面应用的调查报告

广西审计学会和广西财经学院联合课题组 559



关于信息化条件下大型项目审计组织管理方式的调研报告	湖北省审计厅课题组 574
关于跟踪审计的几点思考	浙江省审计厅课题组 581
信息化条件下审计成本控制研究	湖北省审计厅课题组 590
试论政府财政审计环境现状、对策与方法	郭少华 602
深化市、区（县）财政审计研究报告	北京市审计局课题组 616
地方审计机关发挥审计“免疫系统”功能的途径	甘肃省审计厅法规处 629
完善跟踪审计制度 促进经济健康发展	史宁安 解鹏里 王奇飞 639

优秀论文篇

推荐单位：上海市审计局

推行审计公开的战略思考

——基于社会主义民主法治建设的背景

宋依佳

公共信息公开化是推进民主政治和建设法治国家的一项基本原则。党的十五大、十六大和十七大关于政务公开的意见和要求，国务院公布实施政府信息公开条例，以及温总理在政府工作报告中提出要创造条件让群众监督政府，意味着民主政治理念和行政管理理念的深刻变革和不断进步，对民主法治建设必将产生深远影响。审计机关作为政府体制内重要的监督部门，拥有大量信息，既包括审计机关自身的信息，也包括政府和公营企事业单位财政财务管理方面的信息。将这些信息公开，保障公民对公共财政的监督权，是执政进步的客观要求。

一、审计公开对推进民主法治建设具有战略意义

审计机关独特的地位和职能，决定了其监督方式、监督行为等较之于其他权力监督部门有其独有的特性。首先，审计机关监督的对象是国务院各部门和地方各级政府及其各部门、国有金融机构和企业事业组织，它们掌握着社会主要的政治资源和经济资源。其次，审计监督的内容是上述对象财政财务收支的真实、合法和效益。审计机关履行职责产生的信息，与公民监督政府财政管理的信息需求具有高度的一致性，因而审计公开对于民主法治建设尤其具有重要意义。

（一）审计公开可以有效推动信息资源共享、降低社会监督成本。政府的权力来源于公民权利，政府运作依赖的资金资源主要来源于公民缴纳的税款，因此政府权力的行使要向公民公开、接受公民的监督，这是现代民主政府施政的基本理念。公民为维护自身权益，也会寻求各种渠道监督政府使用公共资源的行为。而审计机关履行职责所产生的信息，能够客观公正地反映和评价政府及其部门财政财务管理的过程和结果。审计信息的公开，为公民获取有关部门、组织运作公共权力、公共资源方面的信息提供了便捷渠道，降低了公民监督政府施政的成本。



(二) 审计公开可以有效制约权力运行,推进现阶段反腐倡廉建设。一个成熟有效的权力运行制约机制由一系列具有民主、公开、监督等基本属性的制度构成,但长期以来,受多重因素影响,我国制定了种种为了保密而不是为了公开的制度,公民在客观上缺乏知悉政府执政信息的必要渠道,参与监督和惩治腐败的能力受到削弱。实行审计公开,是一项重要的制约权力运行的制度创新。审计公开把审计发现的问题公之于众,可以有效推进政府行政行为的公开透明,这不仅对被公开的单位,而且对所有掌握公共权力、使用公共资金、运作公共资源的单位,都会形成威慑,促使其强化自我约束,依法规范权力行使、资金运作和资源配置,廉洁高效地开展工作。

(三) 审计公开可以推动政务公开、进而提高政府的公信力。政府透明是国际上普遍遵循的规则,政府透明的核心是财政、财务透明。社会参与监督政府公共财政管理,是民主法治的重要体现。实行审计公开,对于推动政务公开深入开展,提高政府国际、国内的公信力具有重要作用。其一,审计信息能够反映政府及其部门财政财务管理的过程和结果,审计公开既是政务公开的重要组成部分,又必然能够推动被审计单位全面、正确地公开其信息;其二,审计公开表明政府敢于暴露自身存在的问题,勇于接受公民的民主监督,提高了政府的公信力;其三,审计机关作为相对独立的第三方,提供的信息更具说服力,更容易消除公众对重要敏感事项的疑虑。

(四) 审计公开可以促进建立和完善政府问责体系、推动建设责任政府。树立政府责任意识是民主、法治和善治的重要标志之一。强化政府责任必须构建一个有效的政府责任体系。在这个责任体系中,审计机关作为问责人之一,一方面关注政府的财务责任和绩效责任,另一方面也需要与其他政府问责人协调配合,形成合力,共同促进建立和完善政府问责体系,其中与人大的协调配合尤为重要。政府是由人大选举产生的,监督本级人民政府工作,建立健全政府问责制度,是国家法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。实行审计公开,可以为人大监督政府工作提供系统全面的审计情况,并作为人大对政府问责的重要依据,从而有力地促进人大完善政府问责制度,推动建设责任政府。

二、由局部公开发展到全面公开是审计公开的必然趋势

对审计公开的主要内容、公开现状、发展趋势作出全面分析,是科学

评估审计公开在民主法治建设中的作用是否得到充分发挥,进而对审计公开进行整体布局、实现审计公开的内在价值的必要前提。

(一) 审计公开的主要内容和形式。我国目前尚没有一部法律或法规专门对审计公开的内容和形式等进行规范。从推动民主法治进程的实际需要看:在公开的内容上,主要包括:(1) 审计项目计划的公开;(2) 审计执法程序的公开;(3) 审计结果的公开;(4) 审计处理处罚、审计整改情况的公开;(5) 其他信息的公开,如将审计职能、执法依据、工作纪律、发展规划、工作动态等信息向社会公开。在公开的形式上,主要包括:(1) 通过审计结果公告、报刊等公开发行业物的形式公开;(2) 以一定方式在一定范围通报审计情况;(3) 召开新闻发布会,向社会公布相关审计信息;(4) 建立审计机关自己的网站或依托政府网站公开审计信息;(5) 设立专门的信息公开机构或依托档案馆受理公民的信息申请。审计公开的内容和形式,既受民主法治的制约,又对其产生推动作用。从公开内容看,由于审计信息需求者所代表的阶层不同,他们对公开审计信息内容的要求是有区别的,普通社会公众由于利益的相关性,他们可能最关心审计结果、审计整改等情况。从公开形式看,应根据公开的内容和阶段性发展的要求给予多种选择,依托政府网站公开信息,这是审计信息公开的努力方向。

(二) 审计公开的现状。当前,全国各级审计机关对机构职能、执法依据、执法程序、工作纪律、工作动态等方面的信息,基本做到全面及时公开。而在公开审计结果方面,具有以下显著特点:第一,从全国范围看,审计结果公开的比例还很小。如 2006 年全国共审计 13.7 万个单位,但公告的审计结果为 1480 项(李金华,2007)。第二,中央与地方审计结果公开不平衡。审计署公开审计结果的力度比较大,自 2003 年公告防治非典专项资金审计结果以来,至 2008 年 2 月已累计发布单项或综合性《审计结果公告》26 号,并引起社会的较大关注。而地方审计机关在总体上公开审计结果的力度小得多。第三,地方与地方审计结果公开也不平衡。有的地方审计结果公开尚未起步,有的通过当地党报而不通过网站公开审计结果。根据我们的了解,在全国 31 个省级审计机关中,至 2008 年 2 月只有 17 个在网站公开审计工作报告或少量的审计(调查)结果。比较而言,部分计划单列市在公开审计结果方面表现突出,如深圳市审计局至 2007 年已发布审计结果公告 55 号。

(三) 审计公开的发展趋势。随着建设公开透明政府进程的推进和电子政务的发展,“公开为原则,不公开为例外”将成为审计公开的基本原



三、现有的内外部环境无法支撑实行完整意义的审计公开

(二) 现行审计体制给审计公开造成多种困境。在现行审计体制下, 审计机关公开重要事项的审计结果, 必须经由本级政府批准, 这将对审计公开造成多种困境。如审计机关是政府组成部门, 但审计的范围已远远超出对政府及其部门的审计, 如审计机关可以对法院、检察院、党务部门进

行审计，审计结果是否公开由政府决定，这在客观上将导致现行国家权力架构的失衡，也不符合民主法治国家公共权力配置的原则。再如，审计结果揭示的是政府及其部门自身存在的问题，审计结果公开往往会遇到来自政府及其部门的阻力。特别是在基层，由于审计管辖地域小，人员关系、人情关系复杂，政府自身存在的问题相对较多，审计结果公开来自政府自身的阻力加大。并且即使公开的信息也可能经过政府的过滤，导致审计信息公开不充分，当公开的审计信息与公众的预期出现较大差异时，容易引起公众的质疑，进而影响到审计机关的公信力。

（三）社会对审计信息的误读增加了审计公开的风险。尽管近年来审计公开对唤醒公民的民主法制意识产生了巨大推动作用，审计工作受到社会的广泛关注，但由于审计的专业性特点，普通民众对于科学、完整地解读审计信息还有困难，社会对审计工作系统、全面的认识仍有待提高。同时，随着社会生活节奏的加快，人们阅读追求短、平、快，普通公众通常不是经由审计信息公开的文本本身，而是经过新闻媒体收集整理、加工提炼形成的各种新闻焦点，来解读审计工作。新闻媒体受专业知识所限以及专业嗜好，往往采用“吸引眼球”的做法，这也会导致公众对审计信息的误读，从而有可能加大审计公开的风险。

（四）审计机关内部对审计公开的准备不足。主要表现在审计机关对审计公开缺乏成熟的机制和经验，也缺乏控制风险的能力和手段。首先，审计机关和审计人员缺乏心理准备。长期以来，政府部门和工作人员习惯了以内部信息沟通为主的管理模式，缺乏在信息公开环境下驾驭复杂形势的心理准备和基本能力。同时，在现行机关管理体制下，审计人员在一定程度上缺乏人格上的独立性，审计人员和审计机关之间的权利义务和责任界定不够明确，对审计公开引发的审计责任如何追究，缺乏制度性规范。其次，审计能力存在不足。随着经济社会的发展，审计面对的领域越来越广泛、业务越来越复杂、信息化程度越来越高，而审计机关现有的人才结构还不能适应形势发展的需要。如果公开的审计信息存在事实认定不准、审计定性失误的现象，使被审计单位产生社会声誉损失，审计机关将可能面临诉讼风险。再次，审计机关内部缺乏信息公开风险处置机制。对因审计失败或审计公开失误而引发的诉讼风险、上级责任追究和舆论压力，审计机关尚未建立有效的调查处理、情况反馈、责任界定、责任追究、舆论引导等风险处置和控制机制，对审计公开的风险认知和控制还比较迷惘。

四、消除审计公开内外部环境障碍需要进行的整体谋划

解决审计公开面临的深层次问题，形成中央审计机关率先推动，地方审计机关整体跟进、全面协调发展的审计公开新局面，为建设公开透明的政府，促进权力在阳光下运行提供保障，需要在以下方面进行战略思考和整体布局。

（一）完善信息公开的法律法规，制定诸如“信息公开法”之类的法律。主要包括：推动国家层面的信息公开立法，把审计公开纳入法制化轨道，对审计公开的责任和不予公开的救济途径等，作出强制性规定，保障审计公开的合法性、连续性、稳定性；制定完善审计信息公开的配套制度，明确审计公开的内容和范围，使审计信息公开做到有章可循；对现行审计保密制度进行修订，使审计保密制度适应审计公开发展的要求；对审计公开进行深入研究，对敏感信息、容易引起社会不稳定的信息，制定相应的界定标准，为审计公开安全有序进行提供保障。

（二）着力解决审计公开的体制障碍，落实审计公开的责任主体。改革现行审计体制，是推行审计公开的必然要求。但改革现行审计体制是一个长期的过程。从短期看，解决现行审计体制的阻碍，规避政府对审计结果公开可能出现的不理解、不支持、不审批的情况，应当把审计结果公开的责任落实到政府主要负责人身上，实行审计机关对审计结果公开进行规划，提出公开的计划，由政府实施公开的模式，并建立相应的审计结果公开考核评价制度。从长期看，应当对现行的审计体制进行改革，增强审计的独立性，并最终实行由审计机关自主公开审计结果的模式。

（三）着力推动审计问责，为审计公开创造良好环境。解决审计公开而不能问责、进而有损于政府在社会公众中的责任形象、并对审计公开本身造成伤害这一问题，关键要加快推动审计问责，重点是对责任的界定、问责的范围、问责的对象、问责的方式等进行制度安排，同时推动整个国家层面的制度建设。只有制度非常完善，责任非常明确，才能有效实施审计问责，从根本上防止决策失误、权力失控、行为失范。这既是对民主法治建设的重大贡献，也为审计公开创造了良好外部环境。

（四）加强审计公开的社会引导，增强审计公开的社会协同。社会公众对审计工作的接触频率和深度，是对审计工作进行全面系统地认识的前提。要运用文学、艺术等老百姓喜闻乐见的手段对审计宣传进行多方面的创新，使审计工作逐步深入人心，使公众对审计机关的职能定位、专业标



准、所负责任等形成正确认识。同时，建立审计机关与社会的沟通渠道，加强审计公开的社会引导，重点是建立新闻发言人制度。一方面，避免公众对审计信息的误读，消除公众对重要敏感事项的猜疑，规避审计公开风险；另一方面，培育公民健康的民主意识，使公民的民主需求与我国的国情相适应。

（五）着力关注国家安全，谨慎披露审计信息。国家安全是政府责任的首要环节，关注政府责任、保证国家安全是审计的重要职能。国家安全包含财政安全、金融安全、国资安全、生态安全、民生安全等多个方面。审计机关负有对这些方面进行审计的职责，能够接触到大量的秘密信息和数据。推行审计公开，要制定严密的审核制度和规范，防止泄露国家秘密、危及国家安全。同时，应当引起我们高度关注的是，有的信息从其本身来看，不是国家秘密，但如果把不同的信息收集整合在一起，就可能是国家秘密，甚至是核心机密。如何防止此类信息不当公开，从而危及国家安全，是需要我们进行战略思考的一个重要方面。

（六）塑造审计人员独立人格，建立适应审计公开的内部机制。完善内部机制的关键，是塑造独立人格、培育精湛业务和建立良好机制。在塑造独立人格方面，要改善现行机关管理体制，明确界定各层级人员在审计工作中的权利、义务和责任，增强审计人员的独立自主性；同时加强心理疏导，使审计人员尽早适应审计公开环境的要求。在培育精湛业务方面，要进一步完善审计管理制度和审计质量控制制度，加强以实战为重点的能力建设，把提高审计工作水平作为降低审计公开风险的基本保障。在建立良好机制方面，要加强对审计公开的审查，对计划公告审计结果的项目，组织专门论证；制定审计信息公开风险应急处置制度，对因审计公开引发的社会声誉损失、行政诉讼、上级责任追究等事项进行调查、处理、应对。

五、审计公开工作的阶段性设想

我国的民主法治建设是一个长期的过程。党中央、国务院对民主法治建设有着清晰前瞻。国民经济和社会发展规划第十一个五年规划（2006 - 2010）提出，要坚持和完善政务公开，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，贯彻依法治国基本方略，形成中国特色社会主义法律体系。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出，到2020年，要健全行政执法责任追究制度，社会主义民主法制更加完善，依法治国基

