

Zhongguo Shenji Fazhan Baogao 2015
Jingyan Tansuo Zhidu Jiangou Gonggao
Gailan he Qianjing Zhanwang

中国审计发展报告

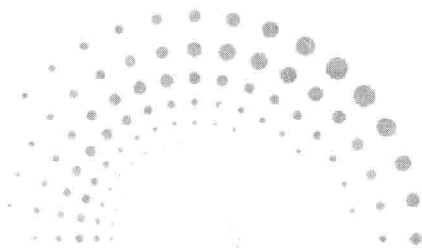
(2015)

经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

南京审计大学 / 编



经济科学出版社
Economic Science Press



中国审计发展报告

(2015)

经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

南京审计大学 编



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审计发展报告. 2015: 经验探索、制度建构、
公告概览和前景展望 / 南京审计大学编. —北京:
经济科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6405 - 3

I. ①中… II. ①南… III. ①审计 - 研究报告 -
中国 - 2015 IV. ①F239. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 302116 号

责任编辑: 张庆杰 李 雪

责任校对: 靳玉环

责任印制: 邱 天

中国审计发展报告 (2015)

——经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

南京审计大学 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 17. 25 印张 310000 字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6405 - 3 定价: 56. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

Zhongguo Shenji Fazhan Baogao 2015
Jingyan Tansuo Zhidu Jiegou Gonggao
Gailan he Qianjing Zhanwang

中国审计发展报告 (2015)

——经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

编 委 会

主 任：王家新 晏维龙

副主任：尹 平 王会金 时 现 裴 育 郑石桥

委 员：王家新 晏维龙 尹 平 王会金 时 现
裴 育 郑石桥 吕君杰 张耀中 张 军

撰稿人：郑石桥 吕君杰 张耀中 张 军

前 言

《中国审计发展报告（2015）——经验探索、制度建构、公告概览和前景展望》聚焦我国政府审计在2015年的发展，定位于两个角度：一是描述我国政府审计在2015年的发展状况；二是在此基础上，对未来的发展趋势做一简要展望，同时，也对一些发展状况做一简要评述。

关于发展状况的描述，最好的方法是定量和定性相结合。然而，由于各种原因，我国政府审计的定量数据在当年难以获取，所以，本发展报告是根据各级审计机关公开报道的信息，主要从定性角度来描述发展状况，包括三个方面：一是经验探索，二是制度建构，三是公告概览。经验探索主要是各级审计机关在2015年的审计工作的各种创新，而制度建构是2015年各级审计机关出台的新制度，公告概览是2015年各级审计机关公告的审计结果。上述三个方面，从定性的角度，较大程度上描述了我国政府审计在2015年的发展状况。

关于前景展望，主要是对某审计类型或事项在未来的发展做一简要的构想，同时，在可能的情形下，也指出现在存在的问题。

本发展报告分为三个模块，模块一即第一篇综合报告，这部分聚焦我国政府审计发展中的综合性问题，这些问题不属于某一类审计业务，而具有全局性，对审计机关具有整体性影响。2015年，我国政府审计发展包括四个方面的综合性问题及前景展望：加强审计工作；审计全覆盖；政策跟踪审计；审计整改。模块二即第二篇分报告，这部分聚焦各类审计业务的发展，根据我国政府审计目前的审计业务类型，在2015年的发展报告中，选择了八类审计业务，形成八个分报告：本级政府预算执行审计及财政决算审计发展状况与前景展望；部门预算执行审计和部门决算审计发展状况与前景展望；经济责任审计发展状况与前景展望；金融审计发展状况与前景展望；企业审计发展状况与前景展望；固定资产投资审计发展状况与前景展望；资源环境审计发展状况与前景展望；外资运用审计发展状况与前景展望。模块三即第三篇专题报告，这部分对审计出现的一些新问题进行专门的调研。2015年选择了

村居审计与村居治理,调研了三个地区,形成三个专题报告:临沂市村居审计调研报告;余姚市村居审计调研报告;中山市村居审计调研报告。

本报告由王家新教授、晏维龙教授总体策划,尹平教授、王会金教授、时现教授、裴育教授参与总体策划,郑石桥教授组织实施。各报告具体撰写分工如下:综合报告,郑石桥;本级政府预算执行审计及财政决算审计发展状况与前景展望,郑石桥;部门预算执行审计和部门决算审计发展状况与前景展望,张耀中;经济责任审计发展状况与前景展望,郑石桥;金融审计发展状况与前景展望,张耀中;企业审计发展状况与前景展望,张耀中;固定资产投资审计发展状况与前景展望,吕君杰;资源环境审计发展状况与前景展望,吕君杰;外资运用审计发展状况与前景展望,吕君杰;临沂市村居审计调研报告,张军;余姚市村居审计调研报告,张耀中;中山市村居审计调研报告,吕君杰。

以政府审计为对象,编写审计发展报告,是一项新的尝试,我们希望这本报告能一定程度上发挥智库的作用,对我国政府审计的发展有所裨益。本报告是我们探索编写审计发展报告的开始,书中的错误和缺陷,敬请读者指正!

本发展报告的基础材料主要来源于各级审计机关官网上的相关报道,有些报告有署名,本报告中标注了署名,有些报道没有署名,本报告标注为佚名。在此,对这些相关的报告的作者及单位表示感谢!

编者

2015年11月22日于南京老山之麓

目 录

第一篇 综合报告	1
一、加强审计工作	3
二、审计全覆盖	16
三、政策跟踪审计	28
四、审计整改	53
五、前景展望	68
第二篇 分报告	71
分报告一：本级政府预算执行审计及财政决算审计发展状况与 前景展望	73
分报告二：部门预算执行审计和部门决算审计发展状况与前景 展望	94
分报告三：经济责任审计发展状况与前景展望	120
分报告四：金融审计发展状况与前景展望	141
分报告五：企业审计发展状况与前景展望	153
分报告六：固定资产投资审计发展状况与前景展望	171
分报告七：资源环境审计发展状况与前景展望	191
分报告八：外资运用审计发展状况与前景展望	216
第三篇 专题报告	229
专题报告一：临沂市村居审计调研报告	231
专题报告二：余姚市村居审计调研报告	242
专题报告三：中山市村居审计调研报告	259

第一篇 综合报告

综合报告聚焦我国政府审计发展中的综合性问题，这些问题不属于某一类审计业务，而具有全局性，对审计机关具有整体性影响。2015年，我国政府审计发展包括四个方面的综合性问题：加强审计工作；审计全覆盖；政策跟踪审计；审计整改。

一、加强审计工作

一些地方政府在《国务院关于加强审计工作的意见》（国发〔2014〕48号）出台前就颁布了加强审计工作的意见，不少的地方政府在2014年《国务院关于加强审计工作的意见》出台后，颁布了实施意见。2015年，一些地方政府继续颁布了一些关于加强审计工作的意见。由于篇幅所限，这里仅仅摘录省市自治区级政府于2015年颁布的加强审计工作的意见^①。特别是中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及《关于实行审计全覆盖的实施意见》等相关配套文件，对于加强审计工作更是做出了全面部署。

（一）《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》

根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《国务院关于加强审计工作的意见》要求，为保障审计机关依法独立行使审计监督权，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用，2015年12月8日，中办、国办印发《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件，主要内容如下。

1. 总体要求

（1）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局，按照党中央、国务院决策部署，认真贯彻落实宪法、审计法等法律法规，紧密结合审计工作的职责任务和履职特点，着眼依法独立行使审计监督权，创新体制机制，加强和改进新形势下的审计工作，强化审计队伍建设，不断提升审计能力和水平，更好地服务于经济社会持续健康发展。

（2）总体目标。加大改革创新力度，完善审计制度，健全有利于依法独立行使审计监督权的审计管理体制，建立具有审计职业特点的审计人员管理

^① 通过两个路径查找，一是审计厅的官方网站，二是百度。一些省市自治区仍然未能发现相关内容。

制度,对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖,做到应审尽审、凡审必严、严肃问责。到2020年,基本形成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的审计监督机制,更好地发挥审计在保障国家重大决策部署贯彻落实、维护国家经济安全、推动深化改革、促进依法治国、推进廉政建设中的重要作用。

(3) 基本原则。

——坚持党的领导。加强党对审计工作的领导,围绕党委和政府的中心任务,研究提出审计工作的目标、任务和重点,严格执行重要审计情况报告制度,支持审计机关依法独立开展工作。坚持党管干部原则,加强审计机关领导班子和队伍建设,健全审计干部培养和管理机制,合理配置审计力量。

——坚持依法有序。运用法治思维和法治方式推动审计工作制度创新,充分发挥法治的引领和规范作用,破解改革难题,依法有序推进。重大改革措施需要取得法律授权的,按法律程序实施。

——坚持问题导向。针对制约审计监督作用发挥的体制机制障碍、影响审计事业长远发展的重点难点问题,积极探索创新,推进审计制度完善。

——坚持统筹推进。充分考虑改革的复杂性和艰巨性,做到整体谋划、分类设计、分步实施,及时总结工作经验,确保各项措施相互衔接、协调推进。

2. 主要任务

(1) 实行审计全覆盖。按照协调推进“四个全面”战略布局的要求,依法全面履行审计监督职责,坚持党政同责、同责同审,对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。摸清审计对象底数,充分考虑审计资源状况,明确审计重点,科学规划、统筹安排、分类实施,有重点、有步骤、有深度、有成效地推进。建立健全与审计全覆盖相适应的工作机制,统筹整合审计资源,创新审计组织方式和技术方法,提高审计能力和效率。

(2) 强化上级审计机关对下级审计机关的领导。围绕增强审计监督的整体合力和独立性,强化全国审计工作统筹。加强审计机关干部管理,任免省级审计机关正职,须事先征得审计署党组同意;任免省级审计机关副职,须事先征求审计署党组的意见。上级审计机关要加强审计项目计划的统筹和管理,合理配置审计资源,省级审计机关年度审计项目计划要报审计署备案。上级审计机关要根据本地区经济社会发展实际需要,统筹组织本地区审计机关力量,开展好涉及全局的重大项目审计。健全重大事项报告制度,审计机

关的重大事项和审计结果必须向上级审计机关报告，同时抄报同级党委和政府。上级审计机关要加强对下级审计机关的考核。

(3) 探索省以下地方审计机关人财物管理改革。2015 年选择江苏、浙江、山东、广东、重庆、贵州、云南等 7 省市开展省以下地方审计机关人财物管理改革试点，试点地区省级党委和政府要按照党管干部、统一管理的要求，加强对本地区审计试点工作的领导。市地级审计机关正职由省级党委（党委组织部）管理，其他领导班子成员和县级审计机关领导班子成员可以委托市地级党委管理。完善机构编制和人员管理制度，省级机构编制管理部门统一管理本地区审计机关的机构编制，省级审计机关协助开展相关工作，地方审计人员由省级统一招录。改进经费和资产管理制度，地方审计机关的经费预算、资产由省级有关部门统一管理，也可以根据实际情况委托市地、县有关部门管理。地方审计机关的各项经费标准由各地在现有法律法规框架内结合实际确定，确保不低于现有水平。建立健全审计业务管理制度，试点地区审计机关审计项目计划由省级审计机关统一管理，统筹组织本地区审计机关力量，开展好涉及全局的重大项目审计。

(4) 推进审计职业化建设。根据审计职业特点，建立分类科学、权责一致的审计人员管理制度和职业保障机制，确保审计队伍的专业化水平。根据公务员法和审计职业特点，建立适应审计工作需要的审计人员分类管理制度，建立审计专业技术类公务员职务序列。完善审计人员选任机制，审计专业技术类公务员和综合管理类公务员分类招录，对专业性较强的职位可以实行聘任制。健全审计职业岗位责任追究机制。完善审计职业保障机制和职业教育培训体系。

(5) 加强审计队伍思想和作风建设。要加强思想政治建设，强化理论武装，坚定理想信念，严守政治纪律和政治规矩，不断提高审计队伍的政治素质。切实践行社会主义核心价值观，加强审计职业道德建设，培育和弘扬审计精神，恪守审计职业操守，做到依法审计、文明审计。加强党风廉政建设，从严管理审计队伍，严格执行廉政纪律和审计工作纪律，坚持原则、无私无畏、敢于碰硬，做到忠诚、干净、担当。

(6) 建立健全履行法定审计职责保障机制。各级党委和政府要定期听取审计工作情况汇报，帮助解决实际困难和问题，支持审计机关依法履行职责，保障审计机关依法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。审计机关不得超越职责权限、超越自身能力、违反法定程序开展审计，不参与各类与审计法定职责无关的、可能影响依法独立进行审计监督的议事协调机构或工作。健全干预审计工作行为登记报告制度。凡是涉及管



理、分配、使用公共资金、国有资产、国有资源的部门、单位和个人,都要自觉接受审计、配合审计,及时、全面提供审计所需的财务会计、业务和管理等资料,不得制定限制向审计机关提供资料和开放计算机信息系统查询权限的规定,已经制定的应予修订或废止。对拒不接受审计监督,阻挠、干扰和不配合审计工作,或威胁恐吓、打击报复审计人员的,要依纪依法查处。审计机关要进一步优化审计工作机制,充分听取有关主管部门和审计对象的意见,客观公正地作出审计结论,维护审计对象的合法权益。

(7) 完善审计结果运用机制。建立健全审计与组织人事、纪检监察、公安、检察以及其他有关主管单位的工作协调机制,把审计监督与党管干部、纪律检查、追责问责结合起来,把审计结果及整改情况作为考核、任免、奖惩领导干部的重要依据。对审计发现的违纪违法问题线索或其他事项,审计机关要依法及时移送有关部门和单位,有关部门和单位要认真核实查处,并及时向审计机关反馈查处结果,不得推诿、塞责。对审计发现的典型性、普遍性、倾向性问题和提出的审计建议,有关部门和单位要认真研究,及时清理不合理的制度和规则,建立健全有关制度规定。领导干部经济责任审计结果和审计发现问题的整改情况,要纳入所在单位领导班子民主生活会及党风廉政建设责任制检查考核的内容,作为领导班子成员述职述廉、年度考核、任职考核的重要依据。有关部门和单位要加强督促和检查,推动抓好审计发现问题的整改。对整改不力、屡审屡犯的,要与被审计单位主要负责人进行约谈,严格追责问责。各级人大常委会要把督促审计查出突出问题整改工作与审查监督政府、部门预算决算工作结合起来,建立听取和审议审计查出突出问题整改情况报告机制。审计机关要依法依规公告审计结果,被审计单位要公告整改结果。

(8) 加强对审计机关的监督。各级党委、人大、政府要加强对审计机关的监督,定期组织开展审计法律法规执行情况检查,督促审计机关切实加强党风廉政建设、严格依法审计、依法查处问题、依法向社会公告审计结果。探索建立对审计机关的外部审计制度,加强对审计机关主要领导干部的经济责任审计,外部审计由同级党委和政府及上级审计机关负责组织。完善聘请民主党派和无党派人士担任特约审计员制度。审计机关要坚持阳光法则,加大公开透明度,自觉接受人民监督。

3. 加强组织领导

(1) 加强组织实施。完善审计制度,保障依法独立行使审计监督权,是党中央、国务院作出的重大决策部署。有关部门和地方各级党委、政府要从

党和国家事业发展全局出发,充分认识完善审计制度的重大意义,加强工作统筹,形成合力,推动各项改革措施贯彻落实。

(2) 有序部署推进。审计署要会同有关部门按照本框架意见和《关于实行审计全覆盖的实施意见》《关于省以下地方审计机关人财物管理改革试点方案》《关于推进国家审计职业化建设的指导意见》确定的目标要求和任务,加强组织协调,密切配合,有重点、有步骤地抓好落实。省级党委和政府要加强对本地区有关工作的领导,抓紧研究制订本地区的落实意见和方案,明确具体措施和时间表。实施过程中遇到的重大问题,要及时报告。

(3) 推动完善相关法律制度。根据完善审计制度的需要,在充分总结试点及实施经验的基础上,及时推动修订完善审计法及其实施条例,健全相关配套规章制度,使各项工作于法有据,确保各项任务顺利实施。根据我国国情,进一步研究完善有关制度设计,切实解决重点难点问题。

(二) 山东省人民政府《关于贯彻国发〔2014〕48号文件加强审计工作的意见》(简称《意见》)

《意见》围绕依法履行审计职责、完善审计工作机制、强化审计管理、加强组织领导等四个方面提出了20条具体措施,主要有以下特点:第一,明确依法履行审计职责的具体内容。《意见》从8个方面明确了依法履行审计职责的具体内容:推动政策措施贯彻落实,促进公共资金安全高效使用,维护国家经济安全,改善民生和生态文明建设,贯彻落实依法治国方略,推动深化改革,推进廉政建设和反腐败工作,强化对权力运行的监督和制约。第二,细化审计工作协调配合机制。第三,明确加强审计管理的具体举措。从审计队伍建设、审计方式方法创新和审计资源整合等方面明确了具体措施和实现路径。第四,强化对审计工作的组织领导和保障。《意见》从健全审计工作领导机制、支持审计工作开展以及加强审计力量、机构和经费保障等方面作出了明确规定。

(三) 甘肃省人民政府出台《贯彻〈国务院关于加强审计工作的意见〉的实施意见》

甘肃省人民政府制定出台《贯彻〈国务院关于加强审计工作的意见〉的实施意见》(简称《实施意见》)。《实施意见》要求,进一步发挥审计的保障作用。一是推动政策措施贯彻落实;二是加大绩效审计力度;三是加大对

经济运行中风险隐患的揭示力度；四是促进改善民生和生态文明建设；五是推进制度建设。《实施意见》强调，切实发挥审计的监督作用。一是各级审计机关要加大对依法行政情况的审计力度，与各级政府法制机构建立联动机制，对重点行政单位2至3年内审计一次，其他行政执法单位在5年内审计一次；二是深化领导干部经济责任审计；三是对审计发现的重大违法违纪问题，要查深查透查实；四是被审计单位的主要负责人作为整改第一责任人，各地、各部门要把审计结果及其整改情况作为考核、奖惩的重要依据。《实施意见》提出，进一步完善审计工作机制。凡是涉及管理、分配、使用公共资金、国有资产、国有资源的部门、单位和个人，都要自觉接受审计、配合审计。进一步完善审计与纪检监察、组织部、巡视办、编办、国资委以及公安、检察等部门的工作协调机制。《实施意见》要求，加强审计能力建设。一是加强各级政府对审计工作的领导；二是加强各级审计机关领导班子建设；三是保证履行审计职责必需的力量和经费；四是推进有关部门、金融机构和国有企事业单位等与审计机关实现信息共享，创新电子审计技术。

（四）海南省人民政府《贯彻落实〈国务院关于加强审计工作的意见〉的通知》

海南省人民政府发布《贯彻落实〈国务院关于加强审计工作的意见〉的通知》（简称《通知》），《通知》要求，要从全面推进依法治国的高度，深刻领会加强审计工作的重大意义；要深入学习宣传《国务院关于加强审计工作的意见》精神，准确把握党中央、国务院对审计工作的新要求；加强对审计工作的领导，积极支持审计部门依法独立履行审计职责，要把审计结果作为相关决策的重要依据，各级政府主要负责人要依法直接领导本级审计机关，要加强政府监督检查机关间的沟通交流和协作配合，要加强上级审计机关对下级审计机关的领导；要依法履行职责，充分发挥审计保障和监督作用，审计工作要围绕省委和省政府的中心工作，对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策措施落实情况，以及公共资金、国有资产、国有资源、领导干部经济责任履行情况进行审计，实现审计监督全覆盖；要完善审计工作机制，狠抓审计发现问题的整改，落实被审计单位的主要负责人作为整改第一责任人，各级政府要将审计整改纳入政府督查系统，并主动向同级人大常委会汇报整改结果，要建立健全审计与纪检监察、公安、检察以及其他有关主管部门的工作协调机制。

（五）河北省人民政府出台《关于加强审计工作的实施意见》

河北省人民政府出台《关于加强审计工作的实施意见》，围绕加强审计监督、健全审计工作协调配合机制、加大审计问题整改力度、提升审计能力和加强组织领导五部分内容，提出了具体意见。一是加强审计监督。加大对依法行政、廉洁行政、领导干部履职尽责、政策措施贯彻落实、公共资金分配使用、重点民生资金和项目、资源环境保护利用以及经济运行中风险隐患的等方面的审计力度。二是健全审计工作协调配合机制。相关部门单位依法接受和配合审计监督。健全完善并落实好审计与纪检监察、公安、检察、法院、财政、税务、工商、海关、价格以及其他有关主管单位的工作协调机制。三是加大审计问题整改力度。被审计单位的主要负责同志作为整改第一责任人，审计整改工作要列入本级政府督查工作事项并及时进行督查，各地各部门要把审计结果及其整改情况作为考核、奖惩的重要依据。四是提升审计能力。推进审计职业化建设，加快审计信息化建设。五是加强组织领导。各级政府主要负责同志要依法直接领导本级审计机关，加强上级审计机关对下级审计机关的领导，积极探索省以下地方审计机关人财物统一管理的体制。（王海文）

（六）黑龙江省人民政府《关于加强审计工作的通知》

为全面贯彻落实《国务院关于加强审计工作的意见》精神，切实加强审计工作，强化审计保障和监督作用，《关于加强审计工作的通知》提出如下要求：第一，加强对审计工作的领导。各级政府主要负责人要依法直接领导本级审计机关；第二，维护审计的独立性。第三，加强领导干部经济责任审计。第四，加强政府投资建设项目审计。第五，加强联网审计工作。各有关部门和单位要在确保数据信息安全的前提下，积极做好与审计机关数据联网的相关准备工作，在现场审计阶段，被审计单位要为审计机关进行电子数据分析提供必要的环境。第六，保障审计工作各项经费。第七，加强审计队伍建设。要认真贯彻落实国务院关于审计机关班子和队伍专业化等方面的要求，全面提升审计能力。