

国外审计动态与观察

GUOWAISHENJIDONGTAIYUGUANCHA

2015

◆ 审计署审计科研所 / 编译



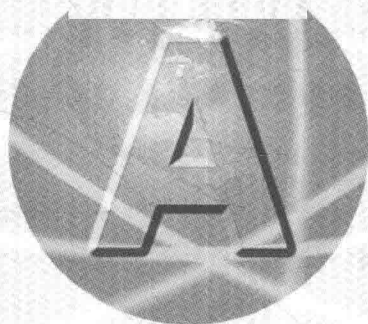
中国时代经济出版社

国外审计动态与观察

GUOWAISHENJIDONGTAIYUGUANCHA

2015

◆ 审计署审计科研所 / 编译



◆ 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外审计动态与观察. 2015 / 审计署审计科研所编

译. —北京: 中国时代经济出版社, 2016. 10

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2622 - 7

I. ①国… II. ①审… III. ①审计 - 研究 - 国外 -

2015 IV. ①F239. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 229312 号

书 名: 国外审计动态与观察 2015

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: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: sdjj1116@163.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 190 千字

印 张: 11. 75

版 次: 2016 年 10 月第 1 版

印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2622 - 7

定 价: 35.00 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

持续开展国外审计研究，是审计署审计科研所的一项重要研究工作。2015 年，我们重点关注了最高审计机关国际组织、欧盟审计院和美国等国家审计机关的审计活动，主要编译了“美国审计署审计报告要览”“美国审计署无人机审计的特点及启示”“美国审计署页岩油气开发跟踪审计情况与启示”“美国《数据法案》对我国财政支出公开及审计工作的启示”“欧盟审计院审计发现：欧盟机场基建资金使用效益低下”等 19 期《国外审计动态》。这些翻译和研究成果，既注重选择重点问题、热点问题，也考虑其前瞻性，努力做到基础资料翔实，并结合我国审计实践加以提炼、分析，以期有助于读者开阔视野，对我国开展相关审计起借鉴作用。

在国外审计的跟踪研究中，审计署审计科研所得到了全国审计系统相关人员的专业指导和外部专家学者的支持与帮助，在此表示衷心的感谢。文中存在的不足之处，恳请读者批评指正。

审计署审计科研所

2016 年 5 月

目 录

美国审计署科研经费审计的特点和启示	1
美国审计署税收领域审计的内容、重点及启示	7
加拿大审计署对公共部门廉政专员办公室职责履行情况进行审计	13
欧盟审计院审计发现：欧盟机场基建资金使用效益低下	20
美国审计署无人机审计的特点及启示	26
美国审计署页岩油气开发跟踪审计情况与启示	31
最高审计机关国际准则专项审计指南（ISSAI 5240）——《公私合作伙伴 关系（PPP）风险审计最佳实务指南》	39
美国《数据法案》对我国财政支出公开及审计工作的启示	52
美国审计署审计报告要览（2014 年 12 月份发布）	60
美国审计署审计报告要览（2015 年 1 月份发布）	70
美国审计署审计报告要览（2015 年 2 月份发布）	78
美国审计署审计报告要览（2015 年 3 月份发布）	90
美国审计署审计报告要览（2015 年 4 月份发布）	106
美国审计署审计报告要览（2015 年 5 月份发布）	117
美国审计署审计报告要览（2015 年 6 月份发布）	126
美国审计署审计报告要览（2015 年 7 月份发布）	138
美国审计署审计报告要览（2015 年 8 月份发布）	148
美国审计署审计报告要览（2015 年 9 月份发布）	163
美国审计署审计报告要览（2015 年 10 月份发布）	171

美国审计署科研经费审计的特点和启示

推动和加强科研项目管理，保证科研经费合法、合规、有效使用，是落实国家创新驱动战略的重要环节。美国审计署在加大科研经费审计力度，保证美国竞争力持续提升方面，开展过一些审计探索。总结美国审计署的做法，对深化我国科研经费审计工作，发挥审计的监督 and 保障作用，具有一定启示。

一、以提升美国的竞争力和创新活力作为科研经费审计工作出发点

美国认为，提高科学、技术、工程和数学领域（STEM）的教育质量，保持科技创新，是美国维持经济长期竞争活力的关键。政府、企业和教育部门的人士都表达过担忧，认为美国很有可能被其他技术先进国家赶超。2007 年 8 月通过的《美国竞争法案》，授权联邦政府加强投入，通过提高中小学数学、科学、技术和外语教学，强化主要研究机构的教育功能，鼓励女性、少数民族及来自不利群体的学生学习数学和科学，维持和增强美国的全球竞争力。2009 年 5 月和 2010 年 7 月，国会参众两院分别批准了《美国竞争法案》的《重新授权法案》，根据《重新授权法案》，国家科学基金会（NSF）和能源部（DOE）科学办公室将继续落实 10 年内预算增加一倍的目标。

两法案均以加强研发支出，增强美国竞争力为目标，授权美国审计署关注相关研发资金的分配和使用情况。美国审计署经审计发现，依据上述两法案，2008 至 2012 财年，共拨付了 622 亿美元预算中的 524 亿美元。上述资金大都流向了美国国家科学基金会、美国国家标准与技术研究院（NIST）和美国能源部，几乎涵盖上述机构和部门的所有项目。审计还发现，由于一些机构或者项目已经得到其他来源的资助，因此没有再进行资金申请。例如，科学探索与工程创新研究

所的项目,因为与已经立项的其他项目有着相似的研究目标,所以没再依据《美国竞争法案》授权进行资金申请。

实际上,美国审计署早在 2010 年在上述领域审计时就曾发现,美国能源部、美国国家科学基金会和美国国家标准与技术研究院没有按 2007 年《美国竞争法案》规定,设定投向高风险研究领域资金的比例,也没有在其年度报告中向国会上报这一情况。美国预算管理办公室和美国科技和技术政策办公室联合发文,要求加强部门协调、完善研发投入数据共享,但美国能源部、美国国家科学基金会和美国国家标准与技术研究院在采集研发投入数据时,仍坚持各自的标准。美国审计署建议,应对外披露高风险研发领域的投资比例。美国科技和技术政策办公室和能源部等被审计单位,对审计建议提出了异议,但美国审计署坚持了不予采纳的立场。

二、明确美国审计署在保障《美国复苏和再投资法案》落实中对研发资金的监督责任

美国审计署总结了其在推进 2009 年《美国复苏和再投资法案》中所发挥的作用,这其中强调了美国审计署对研发资金的监督责任。2009 年《复苏和再投资法案》要求,美国审计署每两个月就需选择特定的州和地方政府,对有关资金的分配使用进行审计。2009 年 2 月,美国审计署召集 17 个机构的监察长(IG)召开了首次协调会议,商讨开展科研经费审计监督,确保能源部、商务部、国家科学基金会和美国国家航空航天局(NASA)等部门,合法、有效使用《美国复苏和再投资法案》提供的研发资金。

在此之前,美国审计署已经在此领域开展过审计。比如,2008 年 7 月,美国审计署发现,在贷款担保计划管理上,一些关键环节的内部控制不健全,美国能源部并没有很好地履行责任。美国审计署据此建议,美国能源部应当细化信贷政策的程序、标准和责任。2008 年 12 月,美国审计署发现,美国能源部没有正式评估石油和天然气行业可否在没有联邦资金资助的情况下,独自进行研发活动,据此美国审计署建议,为了提高联邦资金使用的适当性,美国能源部应当评估上述行业在没有联邦政府资助情况下,继续进行研发的可能性。2009 年 3 月,美国审计署发现,由于一些关键部件与仪器的延期交付,以及项目生命周期成本增加

了 56%，导致美国国家航空航天局某一发射活动的发射时间推迟了 11 个月。针对这一问题，美国审计署建议，与美国国家航空航天局的监察长开展密切合作，重新评估项目资金是否充裕，并将更多的资源配置到解决最可能影响发射任务成败的关键环节中。

三、重视对美国国家科学基金会的全方位审计

美国国家科学基金会在美国的创新体系中占据重要地位。该部门与美国能源部、国防部一起，占据美国研发资金分配的大部分。美国审计署开展科研经费审计过程中，关注了该部门的商品和劳务采购、财务报告质量等方面。美国国家科学基金会的年度预算在 70 亿美元左右，其中 4 亿美元投向了商品和劳务采购上。这方面的支出，主要用以保障科学研究和工程创新，其受益领域广泛，受益地区甚至涉及南极和北极等偏远地区。美国审计署对国家科学基金会的合同规划、签订和后期管理三个环节进行了检查。审计时主要选择了合同标的大于 300 万美元的 11 份合同，这些合同虽然有的早在数年前就已经签订，但是截至 2011 年，国家科学基金会还需根据合同约定继续支付资金。审计发现，美国国家科学基金会在合同管理方面，存在指导不及时、监管不到位等问题。

为了提高美国政府综合财务报告的质量，美国审计署重视对有关部门财务报告的审计。在这方面，美国审计署曾针对美国科学基金会经常出现财务报告重述的情况开展过审计。审计发现，由于国家科学基金会的财务管理部门没有健全内部控制制度，导致生成的财务数据不准确，这是财务报告重述问题出现的重要原因。审计还发现，财务管理部门没有严格遵循美国财政部发布的有关指导性文件，在财务报告鉴证环节，独立的注册会计师没能发现会计程序中的明显错误。为此，美国审计署建议，美国科学基金会的财务主管应与内部审计部门的负责人充分沟通，保障财务报告数据的真实性、完整性。

四、重视优化研发主体的外部环境

美国审计署从产学研等各个环节，注重发现制约研发活动的体制机制性问题，并从资金扶持、成果利用等方面提出建议，敦促被审计的联邦机构优化外部

环境,保障研发活动有序健康发展。

美国在执行小企业创新研究计划(SBIR)和小企业技术转移计划(STTR)过程中,通过156000份合同,向小企业提供了400亿美元资助。根据《美国小企业法案》,利用小企业创新研究计划提供资助的联邦部门,每年应拿出1亿美元支持小企业的研发活动;利用小企业技术转移计划提供资助的联邦部门,每年应拿出10亿美元支持小企业的研发活动。审计发现,2012财年,小企业创新研究计划执行方面,11个相关联邦部门有8个满足了年度资助1亿美元的要求;小企业技术转移计划执行方面,2个相关联邦部门都达到了年度资助10亿美元的要求。在此基础上,美国审计署分析了有关部门未达到年度资助额度的原因。此外,审计还发现,有关联邦部门未及时将两计划的预算执行情况及时上报小企业管理局,导致后者无法分析报告,并提供及时的反馈,因此,无法及时动态指导两计划的顺利实施。为此,美国审计署建议,小企业管理局应当修订计划管理指南,细化有关要求,敦促有关部门按时提交计划进展情况报告。

在美国的整个研发体系中,大学的研发活动占很大比重。2001财年,联邦机构共向有关大学提供了190亿美元的资助。美国审计署在这次审计中,主要关注了有关研发成果的利用程度。为此,美国审计署查阅了8个联邦部门的资料,对200个研究型大学进行了网上问卷调查,并会见了美国在科学和技术政策办公室的官员,讨论了国家科学和技术委员会在协调联邦科学政策中的作用。审计发现,从总体看,作为资助方的联邦部门大都鼓励受助者公开研究成果,但是,美国国立卫生研究院和美国国家科学基金会不鼓励其资助的成果在网站上发布。

在美国联邦政府资助的40个研发中心(FFRDC)中,美国能源部、国防部和国家科学基金会资助的数目最多。通过与私营企业主、大学附属的非营利组织签订合同,三部门共资助了30个研发机构,分别资助了16家、10家和4家。依据有关联邦法律法规,联邦部门作为资助方,还需要对合同执行方的雇员提供一定的薪酬补偿。美国审计署检查了美国能源部、国防部和国家科学基金会管理和监督上述30家研究机构的情况。重点分析了2008至2012财年的资金分配、使用情况,评估了研发机构员工的薪酬补偿情况,关注了三部门评估研发机构业绩的机制和途径。审计发现,审计期间,三部门共向30个研究机构提供了840亿美元资助,其中,美国能源部资助的16个研发机构收到了资金占79%;接受资助的研究机构,将所获取资金的一半以上作为薪酬发放给了员工;三部门对研发

中心向员工发放薪酬的过程,进行了管理和监控,例如,应美国国会要求,美国能源部将薪酬发放的上限,由 952308 美元调低至 487000 美元。

美国教育部下属的教育科学研究所,主要负责收集教育领域的数据,并进行有关调研和评估活动,为利益相关者提供信息支持。但是,2013 财年,该机构的经费预算不到 6 亿美元。美国审计署对该机构的绩效情况开展了审计,主要评估了教育科学研究所研究成果的质量,分析了有关研究成果在受众中的扩散情况,并审查了该研究所开展教学项目质量评估的进展。审计发现,囿于资金限制,许多教学项目尤其是较小的项目,目前尚未进行过质量评估,限制了国会在有关领域做出明智决策。事实上,早在 2009 年的审计报告中,美国审计署就指出过这一问题——11 个教师素质培训项目,在长达 7 年的时间里未进行过评估。被审计单位表示,评估资金到位,教育科学研究所才能顺利开展有关评估活动。

五、对我国审计机关的启示

美国审计署在科研经费领域的审计实践,对我们开展科研经费审计具有以下启示:

第一,从国家治理的高度选择审计项目。科研经费及其相关领域的重要特征是,科学研究和技术研发关乎国家创新驱动发展战略能否按期实现,直接影响我国在全球竞争中的地位。因此,需要从持续提高我国全球竞争力的高度重视审计工作,并从大项目的角度选择审计切入点,合理配置审计资源。在美国,2007 年的《美国竞争法案》,以及 2010 年的《美国竞争再授权法案》,是美国走建设面向 21 世纪的创新经济道路的重要里程碑,据此,美国审计署高度重视这一领域的科研经费审计。从审计对象看,不但涵盖美国国家科学基金会、美国国家标准与技术研究院、美国能源部等承担科研项目管理的部门,而且还涉及美国预算管理办公室与美国科技和技术政策办公室这两大联邦核心部门。对我国来说,应当以推动完善国家治理、促进国家竞争力提高出发,科学选择审计项目,做到立意宏观、入手微观,在查深、查透、查实过程中找出科研经费管理过程的瓶颈,从而有效发挥审计在科研经费管理中的监督和保障作用。

第二,审计范围覆盖各研究主体。科研经费审计并非只关注科研院所。从美国审计署的实践看,从企业到学校,从美国国家科学基金会到美国财政部及美国

科学和技术政策办公室,科研经费审计涉及不同主体、不同环节,被审计对象的层级也涵盖联邦政府运行的方方面面。因此,凡是涉及科研管理、科研经费使用的部门、单位,都应纳入科研经费审计的覆盖范围。比如,政府有关部门、产学研各研发主体等,都应纳入审计范围;科技政策是否贯彻落实,科研经费分配、拨付机制是否科学、规模是否充足、拨付是否到位,成果转化是否及时,都是审计的重点内容。

第三,加强对被审计单位内部审计机构的指导。美国审计署与一些部门的内部审计机构,在审计业务领域上有一定的重叠。例如,美国国家航空航天局的监察长保罗·马汀曾指出,2009年2月,因一些关键部件与仪器的延期交付,导致国家航空航天局火星科学实验室项目的发射时间推迟了2年。因此次推迟及解决基本技术问题而另行投入的资源使项目的研发成本,从9.69亿美元增至18亿美元,增加了86%;项目生命周期成本从16亿美元增至25亿美元,增加了56%。这与2009年3月美国审计署在美国国家航空航天局进行审计的成果,有一定的相似。基于共同的审计目标和重点内容,美国审计署也重视对他们的业务指导。如前文所述,为了确保能源部、商务部、国家科学基金会和美国国家航空航天局等部门合法、有效使用《美国复苏和再投资法案》提供的研发资金,美国审计署于2009年2月召集17机构的监察长,召开了协调会议,商讨如何加强科研经费审计监督工作。我们也应当落实《国务院关于加强审计工作的意见》中有关内部审计的要求,重视对科研经费有关领域被审计单位内部审计部门的业务指导。

作者:审计署审计科研所 刘西友

校对:审计署审计科研所 杜相乾

美国审计署税收领域审计的内容、重点及启示

美国审计署重视开展税收领域的审计工作。迄今可以公开收集到 4059 份这一领域的审计报告，其中最早的一份报告可追溯至 1921 年 7 月。从涵盖领域看，占比最高的三个领域依次为纳税人方面 679 份（16.73%）、税务管理方面 630 份（15.52%）、纳税申报方面 421 份（10.37%）。其他领域还包括联邦税、所得税、税务机关内部控制、税务管理系统、税法、税款欠缴等。研究美国审计署 2012 年以来在上述领域开展审计的情况，对我国各级审计机关加强税收征管审计工作有一定启示。

一、重视从税收领域评价宏观调控措施落实的效果

宏观调控措施是美国联邦政府调控经济运行、调节利益分配的载体。由于很多宏观调控举措与税收领域有交集，因此，从税收角度观察宏观调控措施的实施效果，是美国审计署发挥作用的重要路径。这一特点既体现在经济领域，也体现在环境保护、社会建设等领域。

新市场税收抵免（NMTCs）是美国政府为鼓励投资活动而提供的一项激励政策，为合格的项目开发投资者提供可观的税收抵免。新市场税收抵免旨在激励在某些社区的投资、相应就业机会创造及其他重要发展，其管理和分配由美国财政部下属的一个分支机构，社会发展基金（CDEs）负责管理。近年来，私人投资者每年在这领域的投资超过 10 亿美元。2010 年至 2012 年，社区发展基金已经为 305 个新市场税收抵免项目提供了资金支持。美国审计署审查了新市场税收抵免政策的效果，评价了有关投资项目的运行情况。审计过程重点关注了新市场税收抵免政策的透明度和复杂性、联邦政府补贴资金使用的合规性、项目费用发生情况、项目失败率等方面。美国审计署建议，财政部应当加强指导，做好政府项目

与新市场税收抵免项目的有效衔接；加大监管力度，提升成本费用、项目绩效等数据的质量；增强风险意识，降低项目运行的不确定性。

为了帮助国会考虑构建不同方式的税收抵免，鼓励有关主体减少二氧化碳排放，从而降低美国对国外能源资源依赖，美国审计署对节能减排税收优惠政策进行过审计。

二、将税收政策执行作为重要内容

包括税率变化、分期付款纳税方案、税收抵免等在内的税收政策，是调整税务部门与纳税人关系的重要依据。税收政策执行情况是美国审计署的重点审计领域之一。

美国审计署关注烟草税率变化对税收收入的影响。为了使更多的包括合法移民儿童在内的中低收入家庭儿童也能享受到政府提供的医疗保险，美国总统奥巴马签署《2009 年儿童健康保险再授权法案》，扩大了贫困儿童医疗保险范围。为支持扩大儿童医疗保险项目的覆盖范围，政府将通过提高烟草税税率等举措来筹措资金。与其他产品不同，税赋是烟草产品零售价格的主要构成。美国审计署发现，联邦消费税率差异促使烟草市场结构发生变动，烟草产品税率差异会促使烟草行业为满足对价格敏感的消费者的需求，转向生产或进口税率较低的烟草产品。例如，为了避免支付更高的税收，许多原来生产自卷烟和小雪茄的制造商开始转向生产税率相对较低的其他烟草产品。

每年的 3 月份、4 月份是美国的报税季。美国国税局（IRS）为了方便纳税人，提倡通过电话或互联网报税，尽管如此，这段时间仍然是税务人员最忙碌的时候，不但要为纳税人提供纳税申报服务，而且也要着手处理偷税逃税行为。2013 年，美国国税局为了实施上述活动投入 20 多亿美元。美国审计署审查了报税季美国国税局受理业务的绩效情况，评估了分期付款纳税方案和协议的执行情况。审计期间为 2007 年至 2013 年。美国审计署审计发现，尽管对纳税申报采取了电子化、网络化的流程改造，美国国税局现有的资源配置仍难以及时、有效处理纳税申报服务。美国审计署建议国税局修订其战略规划，并采取措施满足不断增长的业务需求。

三、关注税收收入是否足额及时入库

关注纳税人的逃税、避税等行为，不但是美国国税局的工作重点，也是美国审计署维护经济安全、保障联邦政府正常运转的重要着力点。

2014年8月，美国审计署发布美国国税局防范盗窃身份诈骗退税情况的审计报告。在这类案件中，诈骗分子通常在未经授权的情况下，利用他人的姓名、社会安全号码或其他身份信息进行诈骗或者犯罪。身份盗窃嫌犯一般从学校、医院、银行和其他机构购买或窃取纳税人的社会安全号码，然后利用那些身份号码假装诚实的纳税人，提交相关材料要求退税。对税务部门来说，这类诈骗成为一个持久的、不断变化的威胁，打击身份盗窃犯罪因此已经成为美国国税局的重要任务。在此背景下，美国审计署评估了税务部门的执法举措，指出了信息系统建设上的漏洞，并提出了改进建议。

从虚拟物品的生产制作、自由交易到虚拟货币的流通，再到与现实货币的兑换，这些网络虚拟世界形成了规模庞大的虚拟经济体。虚拟经济体已经在互联网领域之内主导着一场变革，并对现实产生越来越深刻的影响。从税收征管来看，虚拟经济体中的虚拟货币只能用于购买虚拟商品或服务，有时不产生应纳税所得额。即使通过虚拟经济体赚取了收入，纳税人有时不知如何纳税。以上情况对美国国税局的税收征管工作提出了新挑战。美国审计署在审计中，分析了虚拟经济体对纳税申报工作带来的新挑战，确定了虚拟经济体可能引致的潜在偷漏税风险，评估了美国国税局为防范风险而采取的各种措施。审计发现，2007年以来，美国国税局意识到了与虚拟经济体有关的各种偷税逃税行为，但没有发布具体的操作指引。

四、推动揭示税收领域的体制机制性问题

健全完善税收领域的体制机制是一个持续不断的过程，美国审计署在这一过程中发挥重要作用。

美国联邦政府的资金来源在很大程度上取决于美国国税局的税收收入。总统要求国税局在2015财年实现125亿美元预算收入，比2014财年的预算增加了

10.5%。鉴于国税局预算收入对联邦政府提供公共服务的重要性,美国审计署对2014财年的预算收入进行了审查。审计发现,国税局没有对未来税收收入进行科学预测,因而建立在其上的战略规划缺乏指导性。

美国审计署审计美国国税局2013财年财务报表时,关注了该机构的内部控制缺陷。尽管美国审计署没有提及内部控制存在重大缺陷,但问题仍然值得美国国税局高度重视。为了解决内控方面的问题,美国审计署提出了17条审计建议。

在纳税申报等环节存在纠纷时,美国国税局有时通过邮件等远程通信方式审核、解决相对简单的问题。纳税人和征收方对此都有一定顾虑,认为这些方式未必有效,还可能加重纳税人的负担,也制约征收方的征税效率。美国审计署对此实施了审计,分析了邮件通知等方式可能带来的不确定性和额外成本,是否满足征收方的预期目标等。

五、促进税收法律法规体系健全完善

美国审计署重视促进税收法律法规健全完善,而且还力促税法法律法规与其他法律的有效衔接。

美国联邦政府的税收法律法规包含复杂的规则,而且其中很多专业术语具有相同或类似的解释。这些规则和定义可能针对特定的纳税人群体,因此有存在的必要性。但是也对纳税人理解、运用有关规则进行纳税申报带来了障碍。美国审计署通过查阅有关文献、访问国税局官员等途径,揭示了税收法律法规存在的法条晦涩难懂、定义容易被误读等多种问题,分析了复杂的税法对纳税人造成的各种不利影响。

数百万个人和企业纳税人欠联邦数十亿美元税收债务。美国国税局向信用机构交付债务人的欠缴情况,可以在某种程度上促使债务人偿还税收债务。然而,由于美国联邦法律保护纳税人的隐私信息,国税局不能直接向信用机构提供纳税人的税收债务情况。只有在特定法律背景下,经授权才可以披露个人身份信息。美国审计署在此领域实施审计时发现,是否有必要向信用机构提供纳税人的税收债务信息,取决于披露信息能否实现预期收益和目标、数据是否准确完整等因素。

六、注重推进税收信息化建设

美国国税局在税款征收、执行税收法律等方面，需要广泛地依赖于计算机系统。信息化建设的重要性也体现在美国审计署的关注频率和审计建议的力度上。

由于计算机系统上存有业务数据、纳税人个人信息等敏感信息，因此，进行相关操作过程中需要进行信息安全控制。作为对美国国税局 2012 财年财务报表审计的组成部分，美国审计署评估了财务处理和税务处理系统的保密性、完整性和可用性。为此，美国审计署审查了国税局的信息安全政策、规划和程序，测试了关键的财务应用程序。审计发现，美国国税局对信息系统安全采取了诸多控制措施，包括对于身份识别、授权、密码系统、审计和监控、物理安全、设置管理和应急程序等的控制。但是对于保护财务系统和信息的私密性、完整性和实用性而言，上述控制措施并没有达到最佳安全效果，会增加纳税人和其他敏感信息未经授权被披露和修改的风险。

美国国税局广泛依赖信息技术系统开展各项业务。基于信息技术投资项目的资金规模和重要性水平、信息技术固有的复杂性，国税局向国会提供可靠的项目成本、工程进度、重大信息技术投资项目范围等信息，对于国会履行监督职责至关重要。美国审计署分析了重大信息技术项目的投资成本与工程进度，尤其关注成本信息的可靠性与工程进度的变动情况，在此基础上建议美国国税局应提高信息技术项目投资信息的可靠性与透明度。

七、对我国审计机关的启示

美国审计署在税收领域的审计实践，对我们开展税收征管审计具有以下启示：

第一，围绕审计工作的根本宗旨和目标开展税收征管审计。美国审计署在税务领域的审计探索，涉及经济社会运行的方方面面。从目标上看，均是为了协助国会履行宪法职责，促进联邦政府全面高效履行法定职责，帮助联邦政府提高绩效，维护国家安全，造福美国人民。我国审计机关应当从国家治理的高度和国家经济安全的角度，科学选择审计项目，以税收领域为总抓手，关注宏观调控措施

落实情况和有关部门依法履职尽责情况，切实保障社会公众利益。

第二，重视税收征管审计与其他监督力量的协调。美国在税收领域的审计，虽然紧紧围绕美国国税局开展，但也涉及其他部门，比如关注新市场税收抵免激励政策的落实情况，需要评价美国财政部的作为。这就表明，由于税收征管对象多样，内容涵盖范围广泛。审计过程中，就需要做好税收征管审计与其他监督力量的协调配合。

第三，注重研究分析纳税人的特点。税收征管具有专业性强，涉及人群广的特点。相应的审计工作也需要关注纳税人的特点。美国审计署在税收领域的审计，围绕纳税人方面开展的项目占第一位（16.73%）。我国审计机关也应当注重听取纳税人的合理诉求，一方面促进税务部门完善体制机制，另一方面揭示其不作为、乱作为、慢作为、懒作为、选择性作为等问题，推动其履职尽责。同时，从纳税人角度研究逃税欠税行为，也有利于保障税收收入及时足额征缴。

作者：审计署审计科研所 刘西友

校对：审计署审计科研所 卢益群