

The 10th ASOSAI Research Project

**Audit to Detect Fraud and Corruption**

**Evaluation of the Fight against Corruption and Money Laundering**

# 审计在反腐败和反洗钱中的作用(上)

——亚洲审计组织第十次科研项目报告

审计署经济责任审计司

 中国时代经济出版社

The 10th ASOSAI Research Project

**Audit to Detect Fraud and Corruption**

**Evaluation of the Fight against Corruption and Money Laundering**

# 审计在反腐败和反洗钱中的作用(上)

——亚洲审计组织第十次科研项目报告

审计署经济责任审计司

## 图书在版编目 (CIP) 数据

审计在反腐败和反洗钱中的作用：亚洲审计组织第十次科研项目报告：全2册 / 审计署经济责任审计司编. — 北京：中国时代经济出版社，2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2618 - 0

I. ①审… II. ①审… III. ①审计 - 应用 - 反腐倡廉 - 研究报告 - 中国②审计 - 应用 - 洗钱罪 - 研究报告 - 中国 IV. ①D630. 9②D924. 334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 229306 号

### 审计在反腐败和反洗钱中的作用

SHENJI ZAI FANFUBAI HE FANXIQIAN ZHONG DE ZUOYONG

审计署经济责任审计司

---

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)63508282 63508271

传 真：(010)63508274

网 址：www. cmepub. com. cn

电子邮箱：zgsgjj@ hotmail. com

经 销：各地新华书店

印 刷：北京市荣海印刷厂

开 本：787 × 1092 1/16

字 数：702 千字

印 张：36. 25

版 次：2016 年 11 月第 1 版

印 次：2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5119 - 2618 - 0

定 价：98. 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

# 序

亚洲审计组织（简称亚审组织）科研项目是亚审组织成员国之间交流经验、共同提高的重要平台。为促进成员国能力建设和知识共享，1985 年在日本东京召开的亚审组织第三次大会上，审议通过了开展科研项目的决定，并于次年启动了第一次主题研究。截至 2012 年，亚审组织共组织完成九次科研项目，其中中国审计署参加了五次。

2012 年，中国审计署参加并担任主席国的第十次科研项目启动，主题为“审计在反腐败和反洗钱中的作用评估”。项目旨在通过实证的方法，分析亚审组织成员国腐败和洗钱行为的发展现状、本国对此现象的应对以及审计在其中发挥的作用，并在此基础上提出有针对性的建议。项目为期三年，期间亚审组织成员国高度重视、积极参与。印度、俄罗斯、伊朗、印度尼西亚、马来西亚、巴基斯坦、菲律宾和越南等 21 个国家的最高审计机关参加此次研究项目，是亚审组织开展科研项目以来人数最多的一次；土耳其、不丹等国家多次派出副审计长参会研讨，是亚审组织科研项目有史以来参会人员层次最高的一次；研究中承办工作会议的俄罗斯、伊朗、土耳其、泰国、马来西亚等国家的审计长亦高度关注并亲自出席了会议。

中国审计署利用这个平台，注重加强与其他亚审组织成员国的沟通交流。一方面，积极宣传我国审计机关在反腐败中的重要作用，扩大中国审计署在亚洲地区乃至世界审计领域的影响。在推广审计反腐经验的同时，不遗余力地介绍中国特色审计制度和科学审计理念，中国特色经济责任审计制度在预防、惩治腐败等方面中发挥的作用，引起了国际审计同仁的广泛关注。另一方面，广泛了解其他国家的审计反腐现状和做法，吸纳国际上优秀审计经验。在与参研国家同事的深入探讨和沟通

过程中，学习他们好的理念和技术方法。

项目结束后，研究报告英文版已于 2015 年 2 月在亚审组织第十三届大会上报告并顺利通过。本着项目成果最大化并服务社会的目的，按照审计署刘家义审计长的要求，课题组联合天津财经大学、南京审计大学将课题报告翻译成中文。在此，我们对天津财经大学会计系的沈征教授、庞卉老师，南京审计大学外语学院的潘明霞院长以及其他参与支持此项研究工作的各位专家学者的辛勤付出表示感谢，也期待这本研究报告能够在推动加强审计与反腐败工作方面发挥很好的作用。



2016 年 10 月 1 日

# 目 录

## (上)

|         |      |
|---------|------|
| 序 ..... | 张通/1 |
|---------|------|

### 亚洲审计组织第十次科研项目 《审计在反腐败和反洗钱中的作用》

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 致 谢 .....                          | 5  |
| 第一章 研究背景和方法 .....                  | 6  |
| 第二章 对腐败和洗钱现状的评价 .....              | 13 |
| 第三章 对反腐败和反洗钱现状的评价 .....            | 22 |
| 第四章 审计在查处腐败与洗钱方面的作用 .....          | 33 |
| 第五章 反腐败和反洗钱行动中典型的审计实践 .....        | 63 |
| 第六章 改进加强审计机关在预防与查处腐败、洗钱方面的作用 ..... | 99 |

### The 10<sup>th</sup> ASOSAI Research Project Audit to Detect Fraud and Corruption Evaluation of the Fight against Corruption and Money Laundering

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Acknowledgements .....                                                                                         | 117 |
| I Research Background & Methodology .....                                                                      | 119 |
| II Evaluation of the Current Situation of Corruption and<br>Money Laundering .....                             | 129 |
| III Evaluation of the Current Situation of Anti-corruption and<br>Anti-money Laundering .....                  | 141 |
| IV Role of Audit to Detect Corruption and Money Laundering .....                                               | 156 |
| V Typical Audit Practices in Combating Corruption<br>and Money Laundering .....                                | 197 |
| VI Measures on Improving Audit's Function in Detecting and<br>Preventing Corruption and Money Laundering ..... | 244 |

(为读者查阅方便, 后附下册目录)

## 目 录

### (下)

#### 国别报告

|             |     |
|-------------|-----|
| 澳大利亚 .....  | 265 |
| 中 国 .....   | 272 |
| 印 度 .....   | 286 |
| 印度尼西亚 ..... | 295 |
| 伊 朗 .....   | 306 |
| 伊拉克 .....   | 320 |
| 韩 国 .....   | 327 |
| 马来西亚 .....  | 336 |
| 菲律宾 .....   | 351 |
| 俄罗斯 .....   | 360 |
| 泰 国 .....   | 375 |
| 土耳其 .....   | 384 |

#### Country Papers

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Australia .....   | 397 |
| China .....       | 406 |
| India .....       | 425 |
| Indonesia .....   | 437 |
| Iran .....        | 450 |
| Iraq .....        | 470 |
| Korea .....       | 479 |
| Malaysia .....    | 490 |
| Philippines ..... | 509 |
| Russia .....      | 521 |
| Thailand .....    | 542 |
| Turkey .....      | 555 |

|           |     |
|-----------|-----|
| 大事记 ..... | 569 |
|-----------|-----|

---

亚洲审计组织第十次科研项目  
《审计在反腐败和反洗钱中的作用》

---



## 目 录

### 致谢

### 第一章 研究背景和方法

#### 一、研究背景

#### 二、项目目标

#### 三、研究方法

#### 四、主要研究成果

#### 五、局限性和建议

#### 六、定义和机构缩写

### 第二章 对腐败和洗钱现状的评价

#### 一、问卷调查的目标和结构

#### 二、问卷调查对象

#### 三、腐败现状的调查结果

#### 四、洗钱现状的调查结果

#### 五、结论

### 第三章 对反腐败和反洗钱现状的评价

#### 一、问卷调查的目标和框架

#### 二、问卷调查对象

#### 三、反腐败现状的调查结果

#### 四、反洗钱现状的调查结果

#### 五、结论

### 第四章 审计在查处腐败与洗钱方面的作用

#### 一、问卷调查的目的和结构

#### 二、问卷调查对象

#### 三、审计在查处舞弊、腐败方面所起的作用——调查结果

#### 四、审计在查处洗钱方面所起的作用——调查结果

#### 五、结论

### 第五章 反腐败和反洗钱行动中典型的审计实践

#### 一、背景

二、选择典型审计做法的方法

三、反腐败和反洗钱的典型实例

四、反腐败预防功能方面的审计实践

五、反洗钱预防作用中的审计实践

六、反腐败侦查功能中的审计实践

七、反洗钱侦查功能中的审计实践

八、反腐败功能中报告和跟踪的审计实践

九、反洗钱报告和跟踪功能中最佳实践的总结

## 第六章 改进加强审计机关在预防与查处腐败、洗钱方面的作用

一、调查的目的与结构

二、文献综述与启示

三、国际层面的改进措施

四、国家层面的改进措施

五、机构层面的改进措施

## 致 谢

2012年3月，在印度斋浦尔举行的亚洲审计组织（ASOSAI，简称亚审组织）第45次理事会批准了亚审组织第十次科研项目——《审计在反腐败和反洗钱中的作用》。22个国家的最高审计机关参与了这项研究，这是亚审组织历史上参与成员最多的一次，这些国家包括：亚美尼亚、澳大利亚、孟加拉国、不丹、中国、印度尼西亚、印度、格鲁吉亚、伊朗、伊拉克、以色列、马来西亚、韩国、约旦、缅甸、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、俄罗斯、泰国、土耳其和越南。中国审计署在三年期限内担任了项目组的主席国，连同所有成员国展开了研究。

从2012年11月到2014年11月，围绕研究范围、问卷调查以及讨论研究的进展情况等内容，项目小组在7个国家举行了七次研讨会，研究报告最终在马来西亚举办的亚审组织第13次大会通过并获得与会国的赞誉。

表 1

|   | 内容                      | 地点和日期                  |
|---|-------------------------|------------------------|
| 1 | 第一次研讨会                  | 2012年11月11日至13日，中国深圳   |
| 2 | 第二次研讨会                  | 2013年4月24日至26日，越南胡志明市  |
| 3 | 第三次研讨会                  | 2013年8月28日至30日，泰国曼谷    |
| 4 | 第四次研讨会                  | 2013年11月12日至14日，俄罗斯莫斯科 |
| 5 | 第五次研讨会                  | 2014年8月22日至24日，马来西亚吉隆坡 |
| 6 | 第六次研讨会                  | 2014年8月27日至29日，土耳其安卡拉  |
| 7 | 第七次研讨会                  | 2014年11月16日至18日，伊朗德黑兰  |
| 8 | 在亚审组织第13次大会上宣读研究项目的最终报告 | 2015年2月16日至18日，马来西亚吉隆坡 |

研究小组对所有参与的最高审计机关和那些对本项目的问卷调查做出回应的有关机构表示诚挚的谢意。研究小组还要感谢参与国最高审计机关为本项目提供的帮助，包括主办七次研讨会以及完成作为研究报告补充内容的国别报告等。

## 第一章 研究背景和方法

### 一、研究背景

为了鼓励和推动审计及相关领域的研究，依照《亚洲审计组织章程》第二章第二条，亚洲审计组织（简称亚审组织）从 1985 年以来已经开展了一些研究项目。这些研究作为亚审组织内部各国最高审计机关信息共享、经验交流的重要平台，不仅为亚审组织，也为其他地区的最高审计机关在能力建设、审计理论和方法拓展等方面，做出了巨大贡献。

过去 30 年中，亚审组织研究项目涵盖多个领域，如环境审计、IT 审计、公共工程审计、内部审计等，取得了建设性的成果，并形成了《绩效审计准则》《IT 审计准则》《审计质量管理体系准则》和《环境审计准则》等成果。这些研究项目的最终报告也发送至世界审计组织（INTOSAI，简称世审组织）和欧洲审计组织（EUROSAI）等作为研究参考。

腐败被公认为世界面临的最大挑战之一，它是可持续发展的主要障碍，对贫困地区的影响巨大，严重腐蚀社会结构。舞弊和腐败的形式五花八门，对公共部门构成了严重危害。洗钱就是把大量非法获得的钱财披上合法外衣的过程，利用公共部门的腐败行为是洗钱的一个潜在渠道，这对私营部门影响也巨大——阻碍经济发展、扰乱市场竞争、带来严重的法律和信誉风险。

预防腐败是古今中外普遍面临的重要问题。在当今信息时代，腐败行为更加隐蔽化、复杂化，为审计机关带来挑战的同时，也给反腐败以及评估腐败现状带来了困难；不少人主张制定一个单一的、通用的反腐败策略。亚洲各国最高审计机关已经认识到这个现状，并对挑战做出了积极回应，最高审计机关在打击腐败上发挥了重要作用，并积累了丰富的经验和许多范例。

#### （一）第十次科研项目

2012 年 3 月，亚审组织第 45 次理事会把“审计在反腐败和反洗钱中的作用”确定为亚审组织第十次科研项目的主题。

该选题在当时意义重大，因为亚洲各国在“国际廉政透明度指标”上的排名普

遍靠后。亚审组织的这一研究项目将在更加有效解决舞弊和腐败问题上发挥作用，并且通过三年的深入调查，帮助各国增强反舞弊和反腐败意识。

## （二）最高审计机关在反腐败和反洗钱中的作用

腐败问题日益复杂，大多数腐败行为不拘形式或者关系人隐蔽，而对于审计人员来说，他们的职业要求他们注重书面证据或者实地调查，因此在收集腐败证据等方面困难重重，但是他们可以找出潜在的、指向腐败的线索，或者揭示出易滋生腐败的领域。

最高审计机关是国家层面对公共部门展开审计的机构，在提高透明度、治理和问责等方面发挥着有效的作用。根据相关审计法规的规定，各国最高审计机关的法定职责涵盖财务审计、政府采购审计和绩效审计等。它们的首要任务是审核公共资金的使用是否经济，是否既有效率又有效果，是否合乎现行的法律法规。运转良好的最高审计机关作用重大，它们能够判定相关控制措施是否到位，能够揭示损失浪费现象，以及能够向政府部门提出改善建议等。最高审计机关能够在促进政府反腐败斗争中发挥巨大的潜在作用，成为反腐败的主力军中的一员。

洗钱就是隐藏犯罪所得的过程，它在本质上与腐败犯罪密不可分（例如贿赂和贪污公款）。近年来，洗钱已经引起国际社会和各国政府部门的广泛重视，各国在打击洗钱和相关犯罪活动上取得了卓有成效的进展。然而，一些利用新型金融业态，如滥用离岸金融业务，通过互联网银行以及网络赌博等方式进行的洗钱现象不断蔓延，迫切要求加强开发新技术以打击洗钱行为。

## 二、项目目标

本项目旨在通过共同研究、共享审计信息和实践经验，提高亚审组织各成员国在打击舞弊和洗钱工作中的能力，目标主要包括：

- （1）在国家层面对项目组成员国腐败和洗钱的现状进行评估。
- （2）提高最高审计机关在反腐败和反洗钱领域的理论研究能力和审计技术方法。
- （3）提高亚审组织各成员国在甄别腐败和洗钱活动的能力。

为了实现上述目标，本项目研究框架包括以下内容：对本国腐败和洗钱的总体情况进行评价；对反腐败和反洗钱当局所采取的措施进行评价；对最高审计机关在打击腐败和洗钱工作中的角色和权限进行考量；最高审计机关在履行反腐败反洗钱职责中的最佳实践；鉴别采取哪些措施可以提高最高审计机关在打击腐败和洗钱上的能力。

## 三、研究方法

本项目采用理论研究和实证研究相结合的方法，包括设计和开展问卷调查，进行圆桌讨论，与有关机构和个人进行座谈等。

### （一）文献研究

项目团队从收集、审阅腐败和洗钱的主要文献和数据开始展开研究工作，目的是帮助团队了解腐败和洗钱的性质和现状，各国最高审计机关收集到的信息包括：相关研究理论和反腐败、反洗钱有关的文献；由世审组织（INTOSAI）等机构发布的国际通用审计准则等。

文献研究将理论和实证相结合，为最高审计机关提供概念性的结构和框架，最终帮助最高审计机关提高反腐败和反洗钱的能力。

### （二）调查

一些国内外政府机构和组织在反腐败和反洗钱中发挥着重要的作用，项目团队对它们予以确认并进行访谈，同时设计了一些调查问卷进行系统、详细的信息收集。

作为一个研究工具，调查问卷包含了一些问题和提示，可以从受访者处收集到信息。研究团队设计了几组问卷，并挑选一些专门从事反腐败和反洗钱的专家给问卷把关，这些专家来自政府的特殊部门、企业、银行和其他机构。

问卷包含了封闭式问题和开放式问题，受访者可以决定选择哪些答案，也可以提供选项中没有的答案，对于一些问题，受访者还可以依照自己的想法和实际情况做出回答。

在问卷调查和对调查结果的综合分析基础上，我们对反腐败和反洗钱的总体情况进行了评价，在此基础上，形成最高审计机关提高预防和揭示腐败和洗钱能力的具体措施。

### （三）案例研究

在案例研究中，各国最高审计机关通过对一些典型案例的分析和说明，重点介绍了一些审计方法和工具。这些方法和工具在腐败和洗钱案件中效果显著，能够提供行之有效的方法和解决方案。因此，在理论研究的基础上，案例研究总结了腐败、舞弊和洗钱的各种模式，并对亚审组织成员国在反腐败和反洗钱审计中的具体实例进行了研究。

## 四、主要研究成果

### （一）研究报告

本研究项目历时三年，主要在国家层面进行反腐败和反洗钱调查研究，各项目组成员国负责相应章节的组织和撰写工作，所以，最终的研究报告来自每个参与国最高审计机关的研究报告。

所有参与者共同设计的问卷调查被分发给22个亚审组织成员国的相关政府部门、企业、银行和其他部门。在问卷调查和对调查结果的综合分析基础上，我们对反腐败和反洗钱的总体情况进行了评价，制定出有效的措施以提升审计在反腐败、反洗钱斗争中的能力。来自各国的报告都考虑了各自的国情，并识别出能够提高各国最高审计机关反腐败和反洗钱能力的各项措施，从而对全球的经验积累做出了贡献。

### （二）主要成果

在详尽分析各国审计经验和方法的基础上，我们确定以下一系列举措可以帮助最高审计机关打击腐败和洗钱活动。

#### 1. 在国际层面

我们希望加大各国信息交流力度，在此基础上形成最佳实践经验的广泛传播，以及建立审计信息数据库，从而制定出更完善的打击腐败和洗钱的策略。具体可以采取几个方面的措施：

（1）开展反腐败的知识宣传和经验交流，如举办会议和研讨活动，最高审计机关和国际组织可以分享范例、指出目前存在的局限性以及有待提高的领域等。

（2）在涉及透明度和实施国家层面的反腐败战略时，与国际组织协调、合作，开展联合审计或平行审计。

（3）在最高审计机关和国际机构之间建立情报、数据和信息共享系统。

（4）最高审计机关成员国与周边国家、区域内国家或者相邻区域应建立定期研讨磋商机制，以及时分享反腐败和反洗钱领域取得的重大成果。

（5）在分析国际审计范例中反腐败和反洗钱所采取的措施基础上，制定一个通用措施框架/检查表，同时制定相关审计策略；编制最高审计机关和国际机构在这两个方面的战略、方法、政策等。对照这个框架或者检查表，最高审计机关的各成员国就可以评价自身的审计情况，并采取相应的步骤以更好地查处腐败和洗钱案件。

（6）与其他最高审计机关、国际组织等共享腐败相关知识，加强与被审计单位的联系以提升其反腐败意识。

## 2. 在国家层面

要强化审计功能，目的是及早发现有组织腐败和洗钱的苗头，其主要方法是加强体制机制建设，有效利用各类系统，结合可靠的外部信息。具体可以采取以下几个方面的措施：

- (1) 提升最高审计机关在反腐败和反洗钱行动中的调查权限。
- (2) 加强与主管反腐败和反洗钱的执法部门和金融机构合作（包括公共部门和私营机构）。
- (3) 发现可疑情况及时移交给相关主管部门，并采取措施密切跟进。
- (4) 加强与民间团体、媒体、非政府组织和其他非营利组织的沟通和合作，以提高公众的反腐败和反洗钱意识。
- (5) 促进各反腐败、反洗钱问责机构（如反腐委员会和情报委员会等）之间的沟通协调，及时更新有关信息，由于洗钱行为往往涉及进出口业务和资金的跨国流动，因此金融监管部门、贸易主管部门以及各类情报部门更应采取统一的措施，以及时有效地打击腐败和洗钱行为。
- (6) 国有企业、国有银行和部委企业的审计工作由特许会计师事务所按照公司法和各企业自己的法规来完成，所以这些特许会计师事务所要制定规范、检查表或者准则来审计与洗钱有关的事宜。在特许会计师事务所出具的审计报告中，应该就有关洗钱事宜单独做出说明。

## 3. 在机构层面

我们确定了一些能够提高审计甄别腐败和洗钱行为的能力的措施，重点包括以下四个维度：审计规划，制定审计程序，审计技术和方法，利用审计结果。

- (1) 在规划阶段，可采取的措施有：重点关注腐败发生的高风险领域，如政府采购、公共资金管理和税收收缴等，并重点关注与洗钱有关的腐败现象。
- (2) 在制定审计程序阶段，创建腐败行为的预警或者舞弊指标比较重要，风险预警被认为是防范腐败的第一线指标，一旦预警，就可以作为进一步调查的基础。一些最高审计机关在定期审计和舞弊检测中，定期对易产生舞弊的情形和环境进行监测，研发了系列预警指标。在制订反洗钱的审计方案时，首先要对相关主管部门的反洗钱战略、控制措施和行动策略进行预评估，同时对反腐败法规和准则的执行情况进行监控。
- (3) 在提高审计技术和方法领域，我们确定以下方面需要进一步加强：
  - 促进完善反腐败和反洗钱的投诉机制和举报制度。一些最高审计机关提出了加强举报制度的方法：加强对审计人员的教育；提高并加大审计结果向公众告知和披露的力度；给予提供腐败线索的举报人物质奖励，等等。
  - 提高审计调查能力。审计调查在打击腐败和洗钱中作用显著，审计人员通