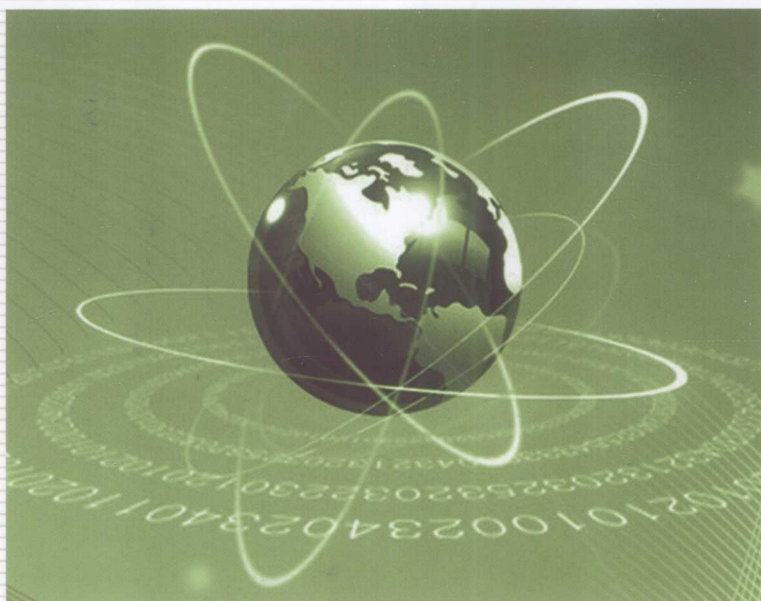




其他国外贷拨款方卷

国外贷拨款项目 审计资料选编

审计署外资运用审计司 编著
审计署国外贷拨款项目审计服务中心



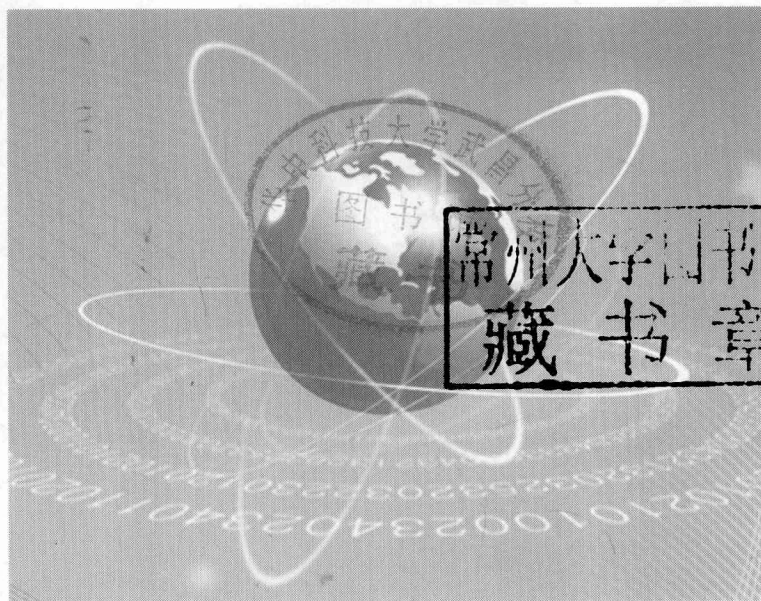
中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House



其他国外贷拨款方卷

国外贷拨款项目 审计资料选编

审计署外资运用审计司 编著
审计署国外贷拨款项目审计服务中心



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

图书在版编目(CIP)数据

国外贷援款项目审计资料选编：全3册 / 审计署外资运用审计司，
审计署国外贷援款项目审计服务中心编著.

—北京：中国时代经济出版社，2013.6

ISBN 978-7-5119-1393-7

I. ①国… II. ①审… ②审… III. ①国际信贷—基本建设
项目—审计—资料—汇编—中国 ②经济援助—基本建设
项目—审计—资料—汇编—中国 IV. ①F239.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 320455 号

书 名：国外贷援款项目审计资料选编：全3册

编 著：审计署外资运用审计司

审计署国外贷援款项目审计服务中心

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)68320825 88361317

传 真：(010)68320634 68320697

网 址：www.cmepub.com.cn

电子邮箱：zgsgdjj@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：1130 千字

印 张：57.5

版 次：2013 年 6 月第 1 版

印 次：2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5119-1393-7

定 价：180.00 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

目 录

国际农发基金

国际农发基金财务准则 (725)

国际农业发展基金项目审计指南 (728)

国际农发基金项目采购指南 (747)

联合国开发计划署

中华人民共和国政府与联合国开发计划署之间的协定 (765)

中华人民共和国政府与联合国开发计划署关于加强合作的谅解备忘录 (776)

联合国开发计划署项目本国执行手册 (778)

全球环境基金

全球环境基金运行模式 (859)

全球环境信托基金外部审计和财务报告及监管受托协议 (861)

蒙特利尔多边基金

保护臭氧层维也纳公约 (867)

关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书 (880)

国际农发基金

国际农发基金财务准则

(2001 年 1 月)

这些财务准则被 1977 年 12 月 15 日召开的理事会第一次会议批准。

理事会 1997 年 2 月 21 日通过第 100/XX 号决议第二段，对财务准则 IV.1 条进行了修订，并于修订日生效。

理事会第 27 次会议通过第 133/XXVII 决议修改了准则 VI.2。

准则一 适用性

这些财务准则应指导基金的财务管理，并应按照协定解释。

准则二 定义

就本准则而言：

- (1) “基金”是指国际农业发展基金；
- (2) “协定”是指建立基金的协定；
- (3) “成员”是指基金成员；
- (4) “理事会”是指基金理事会；
- (5) “执行委员会”是指基金的执行委员会；
- (6) “主席”是指基金的主席或代替主席行事的任何人；
- (7) “特别提款权”是指国际货币基金组织的特别提款权。

准则三 财务年度

基金的财务年度应为每年的 1 月 1 日至 12 月 31 日。

准则四 资源

1. 基金的资源将由接受的捐赠以及按照协定第 4.1 条款通过经营或其他方式累积或将累计的资金。
2. 基金的资源应根据协定的规定进行使用。

准则五 放款

1. 捐款可根据以下情况提用：
 - (1) 在期票或承付项款的情况下，放款将意味着托收；
 - (2) 在现金的情况下，放款将意味着现金的使用，而不是营运收入或行政或其他支出。
2. 初始成员在其会员资格因加入协定而正式生效后，其捐款应根据需要先于老

成员的捐款进行放款，以达到所有成员放款的比率水平相当。

3. 捐款应根据执行委员会确定的合理时间内按比例放款，以满足未来预期开支需求。在适用比例放款时，应包括尚未被放款的增量捐款部分。

4. 执行委员会应决定对于非初始成员的初次捐款采用这些原则的方式。

5. 就放款的所有考量而言，成员的初次捐款应包括这项捐款的总金额，不论其是否是分期付款。

准则六 行政预算

1. 主席应准备基金年度行政预算，连同详细支持材料递交给执行委员会进而呈交基金管理委员会以获取三分之二以上成员的赞同票。

2. 基金管理委员会投票通过的下一财年拨款将成为对主席按照拨款目的而发生债务及支付款项的一种授权。财年末可以结转下一财年的未指定用途拨款不能超过当年拨款金额的3%。

3. 为了满足基金需求，主席可以在行政预算各类别内重新分配资金。此外，主席也可以在执行委员会批准的情况下，在各类别间重新分配资金。

准则七 预算预测

作为年度预算流程的一部分，主席应该预备基于预计的所有基金收入以及预计的运营计划和支出的中期预算预测以供执行委员会考虑。这些预测的假设应以反映合理的财务规划原理为基础。

准则八 基金投资

1. 主席可以处置或投资无须立即用于基金运营或行政支出的现金资产。

2. 在基金资源的投放上，主席应遵循安全和流动至上原则。在这些限制条件下，主席应以非投机性的方式寻求可能的最大回报。

3. 投资的收入应按照核准预算专门用于弥补基金的行政和其他支出。

准则九 采购和设备、存货控制

设备、存货以及其他基金的必需品应按照主席的规定进行采购和必要时的处理。

准则十 内部控制

1. 要与公认的财务管理和会计核算国际标准保持一致，主席应该：

(1) 建立详细的财务规则及程序以确保：

①有效的财务管理和厉行节约；

②对基金实物资产的有效监管；

③所有的付款均建立在相关支持证据的基础上；

(2) 指定可以接收现金，发生承付款或债务以及代表基金付款的官员；

(3) 建立和维持适当的内部财务控制和审计系统。

2. 除非有主席权力下的适当书面批准，不应该产生承付款或债务以及付款。



3. 主席应在充分调查了解后, 经过执行委员会的批准, 授权注销现金、存货、设备及其他资产的损失, 不包括拖欠的捐款, 或贷款、担保协议下的应付款, 并应通知执行委员会。

准则十一 账目

1. 主席应促成每年保存的账目都能必然正确反映基金的:

- (1) 收入和支出;
- (2) 预算分配的使用;
- (3) 运营;
- (4) 财务状况。

2. 会计记录应以主席确定的货币或多种货币以及必要的情况下的特别提款权计量。

3. 基金应在适当的时间段公布其财务状况及运营结果的汇总报表。这些报表以及其他与之相联系的出版物应分发给所有成员。

准则十二 外部审计

1. 基金账目应至少每年由具有资质的独立外部审计师审计一次。外部审计师的任命方式和时间应由执行委员会提议, 由管理委员会决定。

2. 审计师应遵循国际通用审计标准, 以及审计委员会的具体指引。

3. 外部审计师应对财务程序、会计系统以及内部财务控制的效率进行审计。

4. 管理委员会可以要求外部审计师执行具体任务以及根据结果出具单独报告。

5. 主席应提供外部审计师审计时的工作便利。

6. 执行委员会应在年会上提交管理委员会应由其批准的外部审计师报告、经审计过的基金财务报表, 包括通用的资产负债表和损益表。

准则十三 总则

为确保基金的有效监管, 主席应不时地制定可能需要的规则、程序及指南来执行上述准则。



国际农业发展基金项目审计指南

(2003 年 8 月)

2003 年 4 月 9 日获得执行委员会批准。

2003 年 7 月 31 日修订。

2003 年 7 月 31 日获得国际农业发展基金主席批准。

本指南必须依据 2009 年 4 月获得委员会批准、2010 年 9 月修订的《农业发展融资通则》进行解释。

目 录

简写和缩略语

前言

一、概述

二、审计

三、审计协议的确立

审计人员能力评估

审计人员的任命

提交审计报告

审计报告的审议与后续工作

违反国际农业发展基金审计协议的情况

附录

附录 1: 项目审计的一般性原则

附录 2: 关于审计人员能力评估、选择与任命的一览表

附录 3: 项目审计的最低要求

附录 4: 审计人员指南

附录 5: 审计聘书样本

附录 6: 对项目财务报表和附随的费用支出报表与特别账户进行审计的职责范围

附录 7: 审计人员意见样本/审计报告示范

附录 8: 管理建议书概要样本

附录 9: 审计报告状况样本

简写和缩略语

CI	合作机构
FC/L	控制员、贷款与赠款小组办公室
IAS	国际会计准则
MDB	多边开发银行
PFS	项目财务报表
PCU	项目协调小组
SA	特别账户
SAI	最高审计机关
SOE	费用支出报表
TOR	职责范围

前 言

《国际农业发展基金项目审计指南》于 2003 年 4 月在执行委员会第 78 届会议上获得通过, 该文件概述了国际农业发展基金在其资助项目的年度审计方面所应遵循的政策和程序。国际农业发展基金的大量项目都涉及与作机构 (CI) 之间的共同筹资问题, 而这些合作机构中有一些已经发布了相关的指南。如果合作机构已经制定了某一领域的相关指南, 并且根据合作协议在项目管理方面起主导作用, 则应遵循该合作机构的指南。如果对项目进行管理的合作机构没有制定自己的审计指南, 则应遵循国际农业发展基金的项目审计指南, 此外, 所有由国际农业发展基金直接监管的项目也应遵循《国际农业发展基金项目审计指南》。

根据《成立国际农业发展基金协议》第 1 (1) 节第 7 条及《农业发展融资通则》第 9.03 (3) 节 (账目审计) 第 9 条 (财务报表编制和信息) 中的相关规定, 融资收益只得用于贷款或赠款所规定的用途, 并且应当定期对所有项目进行审计和证实, 这一点至关重要。

遵照这些规定, 并且作为国际农业发展基金管理层不断提高国际农业发展基金投资组合质量所做努力的一部分内容, 国际农业发展基金尤其强调借款人按时提交年度项目审计报告, 并由合作机构和国际农业发展基金的人员对报告进行有效的监

督和审议。而且，随着多边开发银行和全球开发界越来越重视增强项目（尤其是捐款者资助的发展项目）的管理、提高透明度和减少腐败，这些要求也变得更加重要。

作为多边开发银行在运作政策、程序和惯例协调工作方面的一个合作组织，国际农业发展基金非常重视与合作机构在相关财务报表编制和审计方面的密切合作。因此，实施这些指南不仅有助于提高审计报告的提交和审议工作，而且也有助于遵照公认的多边开发银行和国际准则增强项目审计和报表编制的一致性。

“借款人”指的是《农业发展融资通则》所涵盖的所有贷款受益者和赠款接受者。同样，“贷款”包括了贷款和赠款。“项目”包括计划在内。

在编制指南期间，我们征求了国际农业发展基金的工作人员、借款人与合作机构代表的意见，并尽可能地将他们的意见纳入到了指南之中。

伦纳特·博格
主席

一、概 述

1. 《成立国际农业发展基金协定》第1（3）节第7条要求在适当考虑经济、效率和社会公平的情况下，国际农业发展基金确保融资收益只得用于提供贷款或赠款的目的。国际农业发展基金的《农业发展融资通则》^① 要求借款人（或项目方）根据贷款文件的具体规定，遵照适当的审计准则，由独立的审计人员在每个财政年度对项目有关账目进行审计，包括费用支出报表（SOE）和特别账户（SA）。

2. 项目评估报告将包含对借款人正确管理财务的能力——包括借款人定期编制财务报表（通常每六个月一次）并每年提交报表进行审计的能力——进行评估的评估结果。^② 受托的借款人能否正确和及时地提交审计报告对于确保相关项目在其分配的资源内实现既定目标至关重要。审计人员的报告应指出审计过程中发现的任何问题和违法情况，并提出改进建议。

二、审 计

3. 审计是对项目协调小组为执行项目而坚持制作的账簿、交易记录以及财务和

① 第9条——账目审计第9.03（1）节财务报表编制和信息。

② 由合作机构进行的全国范围内财务管理能力评估也能提供借款人这方面能力的相关信息。

其他系统以及项目协调小组^③制作的反映一定时间段内项目运营情况的财务报表进行事后审查。附录 1 说明了项目审计的一般性原则。审计应由专业会计师进行，旨在：

保证责任；

- 为财务报表和其他管理报告提供可信度；
- 识别出内部控制和财务系统的缺陷；
- 检验是否遵守了与财务事宜有关的贷款协定；
- 提出改进建议。

三、审计协议的确立

审计人员能力评估

4. 审计的基础性工作，包括确定借款人所在国审计人员的能力和素质，应在评估阶段予以完成。应特别注意以下问题：

- 会计和审计专业的总体状况；
- 国家最高审计机关（SAI）的能力和独立性；
- 挑选出来的审计人员应遵守公认的会计和审计准则。

5. 应在项目评估阶段完成对借款国审计能力的评估。在谈判贷款事宜之前，应首先明确项目审计工作是由国家最高审计机关（SAI）还是由私营审计公司进行，并就此签订协议。附录 2 给出了评估审计人员能力、选择和任命审计人员的列表。

审计人员的任命

6. 国际农业发展基金通则第 9.03（1）节（账目审计）第 9 条（财务报表编制和信息）规定了借款人在项目账目年度审计方面需承担的义务。关于按照贷款协议中的要求任命审计人员的时间安排以及提交审计报告的最后期限（通常是在每个财政年度结束后的六个月之内），通常列在国际农业发展基金项目贷款协议第 5 条（财务报表编制和信息）中。

7. 在贷款谈判之前，相关方应与借款人就审计人员的权限和审计安排（包括任何特别的审计要求^④）进行协商。如有必要，审计人员的任命可以作为评估贷款效率或支付的一个条件。附录 3 包含了国际农业发展基金对项目审计的最低要求。国际农业发展基金的审计要求和审计人员的职责范围对于确保审计人员清楚地了解自

^③ 也称为项目执行小组或项目管理小组。

^④ 按照《经济与合作发展组织/多边开发银行发展援助委员会参考——良好惯例第 5 号文件：财务报表编制与审计》“单项审计意见通常应包括政府和捐赠者的审计需求，他们应就审计的职责范围达成一致”，审计的范围应详细说明审议根据费用支出报表和特别账户程序所进行的开支的必要性。

己的任务以及制作报告的范围与模式至关重要。附录4提供了一组审计人员指南模板。

8. 审计人员不得被任命为管理顾问（例如，为会计系统和控制的设计提供咨询），因为这样可能会造成利益冲突，并且增加其不汇报项目中存在缺点的风险。

9. 在审计人员挑选程序完成之后，被任命的审计公司应发布一份受聘确认书，确认它们接受该任命并简要列出其审计的方法、范围和职责。项目协调小组将签署该文件并将一份聘书回寄给审计人员。附录5中附有一份审计聘书的样本。

10. 合作机构批准^⑤借款人所雇审计人员的职责范围。虽然合作机构或国际农业发展基金并不禁止其员工根据这些指南向借款人提供建议，但他们不应参与审计职责范围的起草。附录6列出了一份项目财务报表（包括费用支出报表和特别账户）审计职责范围的样本。

提交审计报告

11. 在贷款协议中规定的到期日（通常为借款人财政年度结束后的六个月），借款人必须将审计报告提交给合作机构和国际农业发展基金。

审计报告的审议与后续工作

12. 审计报告应包括经审计过的财务报表、审计人员的意见（包括对费用支出报表和特别账户的意见）、管理建议书，以及国际农业发展基金所要求的特别报告。审计人员意见应说明项目财务报表的可接受性或不可接受性，而管理建议书则应详细列出项目的内部控制、程序和惯例可能存在的不足之处，并提出适当的改进意见。附录7列出了一份审计人员意见的样本。附录8则提供了一份管理建议书的概要。

13. 合作机构从借款人处收到审计人员的报告之后，应确保这一审计是根据国际农业发展基金的要求执行的。尤其需要特别注意审计人员的意见、对遵守情况的审计结果以及管理建议书。

14. 合作机构应该在收到审计报告之后的30天内对该审计报告进行审议。如果该审计报告为无保留意见，例如，没有对违法情况加以确认或者没有对项目改进提出任何建议，则合作机构除了向国际农业发展基金提供一份副本而对此予以确认之外，不需要采取任何进一步的行动。

15. 如果审计报告披露了问题或违法情况，则合作机构应向相关的借款人提出建议，并通知国际农业发展基金。合作机构应在收到审计报告后的45天内向借款人发出该建议。

16. 如果审计报告为保留意见审计报告、否定意见审计报告或无法发表意见审计报告，则初步表明项目执行过程中存在问题和违法情况。在这种情况下，合作机

^⑤ 对于国际农业发展基金直接监管的项目，由国际农业发展基金的职员批准审计人员的职责范围。

构向借款人提出的建议应参考审计人员在报告中提出的意见,并对提出的问题寻求解释。

17. 合作机构的工作人员应定期督查项目协调小组提交的财务报表,国际农业发展基金也应及时更新其审计报告监督系统,这一点至关重要。附录9提供了一份审计报表格式的样本,可以帮助合作机构和项目协调小组及时做好项目审计状况的记录。

违反国际农业发展基金审计协议的情况

18. 如果某位借款人违反了国际农业发展基金贷款协议第5节(审计报告)第5条(财务报表编制和信息)中的审计规定,则基金(在与合作机构进行适当的磋商之后)应根据第12.01(n)节(“基金实施暂停”)第12条(基金补救措施)《一般性条件》所规定的制裁手段对该借款人实施制裁。^⑥

19. 作为补救行动的一部分,国际农业发展基金应实施国际农业发展基金贷款协议第6条(“基金补救措施”),该条款规定:“如果借款人没有按时提交第5.02节所要求的审计报告,并且该基金在与该借款人进行适当磋商之后,确定该借款人不可能在此后的合理时间内完成这一工作,则基金……可以挑选自己的独立审计人员来审计与该项目有关的账目。为此目的,该借款人和项目方应在接到要求后,尽快向审计人员提交财务和其他记录,并根据‘一般性条件’第10.03节(访问、检查和询问)第10条(合作)的规定,给予他们作为基金代理人所应有的全部权利和特权,并在其他方面充分配合相关的审计工作。”贷款协议第6条进一步声明:“……基金应在完成审计报告后,尽快将报告传送给借款人。基金应代表该借款人从贷款账户中取出资金,并将该资金用于支付上述审计工作的成本,而借款人特此授权基金取出此类资金。”

⑥ “一般性条件”声明:“如果基金没有在贷款协议所规定的时间内收到审计报告,则基金可以全部或部分中止借款人的权利,并从贷款账户中取出资金……”“适用于贷款和担保协议的一般性条件”(IFAD/9)(1978年4月13日制定,在1978年4月10至13日执行委员会第二届会议上通过)适用于所有经董事会批准的、1978年4月之后和1978年12月13日之前生效的贷款和担保协议,1-SRI至10-NEP。“适用于贷款和担保协议的一般性条件”(IFAD/9,第一次修订版、第二次修订版和第三次修订版)(1978年12月11日制定,在1978年12月11至12日执行委员会第四届会议上通过)适用于所有经董事会批准的、1978年12月12日之后和1986年9月20日之前生效的贷款和担保协议,包括:11-MG至193-MO、SRS-1-MR、BG-1-KE至BG-4-SO。“适用于贷款和担保协议的一般性条件”(IFAD/9,第四次修订版)(1986年9月19日制定,在1986年9月16至19日执行委员会第28届会议通过)适用于所有经董事会批准的、1986年9月19日之后和1999年4月28日之前生效的贷款和担保协议,包括:194BA至499-TN、SRS-2-GH至SRS-48-AO、BG-5-UG至BG-30-UG。“适用于贷款和担保协议的一般性条件”(IFAD/9,第一次修订版、第二次修订版和第三次修订版)(1999年2月制定,在1998年12月2至3日执行委员会第65届会议上通过)适用于所有经董事会批准的、1999年4月28日之后生效的农业发展项目与计划协议,包括:500-BI、BG-31-TD。

附录

附录1 项目审计的一般性原则

1. 审计工作依据目标、项目活动和预期报告或结果的不同而有很大的差异。它们大致分为三类：

- 财务报表审计；
- 合规性审计；
- 业务审计。

财务报表审计

2. 财务报表审计的目标是为了确定报表是否符合公认的国际会计准则或其他可接受的国家标准。每个审计都针对一段特定的时间段，通常为项目的财政年度，以及项目整个期间的累计账目。财务报表审计负责评估所报告的开支是否符合相关的贷款协议。同样需要特别注意的是根据费用支出报表（SOE）^① 和特别账户^②的开支。这种审计是要查明每项单笔开支（它们构成了费用支出报表的总额）是否都得到了适当的授权、符合贷款条款的要求、用途合理、并且借款人文件中对相关事项进行了适当说明和全面证明。

3. 合作结构和国际农业发展基金的控制员、贷款与赠款小组办公室（FC/L）将使用审计结果，并结合项目监督报告中有关费用支出报表领域的任何评审意见，来判断借款人是否应继续使用该费用支出报表的程序。如果有关人员发现开支表中包含不当开支，则要求借款人退还有问题的开支。

4. 如果已经建立了特别账户，则年度审计将核实从特别账户中提款是否得到了适当的授权、是否符合贷款协议的要求。审计将确保特别账户中的年终余额与国际农业发展基金的记录保持一致。

5. 审计人员通常会检查项目的会计体系和其他内部控制体系，包括内部审计，并把之作为财务报表审计的一部分，从而对借款人编制的项目财务报表的可信度发表意见。

合规性审计

6. 合规性审计包括审议、检测以及评估某一机构的控制和运营程序，包括是否

① 费用支出报表是指符合条件的项目开支中某些特定种类已获核实的清单表册，以及那些低于国际农业发展基金和合作机构规定限度并且与借款人提交的支出提款申请附在一起的清单表册。相关证明文件由项目协调小组保留，并可随时供合作机构或国际农业发展基金监察团和独立审计人员审核。

② 特别账户（或循环基金）指的是由项目协调小组建立并持有的一种银行账户，其目的是为了存放经协商同意的、一定数量的启动预付金（由贷款基金提供），它还包括随后由国际农业发展基金提供的补充资金（根据项目协调小组所提交的提款申请书）。特别账户通常都以美元计价，项目协调小组负责在其补充资金申请中附上一份特别账户中的美元余额与项目记录的对账。

符合该机构应遵守的相关规定、合同和法律的要求。

业务审计

7. 业务审计是对某一机构的管理技巧和绩效进行更彻底的检查。业务审计有助于确定执行情况的相关事宜，从而有助于在项目阶段针对出现的执行问题采取迅速的补救措施。业务审计的主要成果是一份对业务效率和有效性提出改进意见的报告，并且尽可能地包括组织的所有重大职能。

管理建议书

8. 在提交审计报告的同时应提交一份管理建议书，^③ 这是一份关于组织内部控制和操作系统及其有效性的报告。它是基于正常审计过程中审计人员的审议。

审计意见

9. 审计报告应当包括一份关于财务报表的明确意见书。审计人员的意见可以是无保留意见、保留意见、否定意见或无法发表意见。

10. 无保留意见表明审计人员对财务报表制作的所有重要方面，它的一致性、充分性，对规章制度、法令要求及相应的审计职责范围内规定的任何额外要求（例如，对费用支出报表与基于特别账户的支出的审议）的遵守情况都感到满意。

11. 当审计人员对特定领域持保留态度并且认为不能发表无保留意见，但是分歧的影响、审计范围的不确定性或局限性又不足以形成否定意见或无法发表意见时，审计人员会发布保留意见。审计人员必须在报告中明确说明保留意见的对象及其财务影响。

12. 当分歧对财务报表可靠性的影响是如此的普遍深入和重大，以至于审计人员认为在报告中发布保留意见不足以揭示财务报表的误导性或不完整性时，审计人员会发布否定意见。

13. 当审计人员范围的不确定性或局限性可能产生的效果是如此重大，以至于审计人员不能对财务报表发表意见时，审计人员会发布无法发表意见。

附录2 关于审计人员能力评估、选择与任命的一览表

1. 如果提议的审计人员是国家的最高审计机关，则合作机构与国际农业发展基金的员工（国家的资产组合经理和/或控制员、贷款与赠款小组办公室）应检查关于最高审计机关的以下一般性信息：

➤ 最高审计机关是否属于国际最高审计机关组织（INTOSAI）？

➤ 在预算和人员控制方面，最高审计机关是否独立于项目协调小组以及负责的政府部门？

^③ 审计人员可以提供外部控制备忘录，用来替代管理建议书。本指南的附录8里提供了一份管理建议书概要样本。