

澳大利亚联邦预算管理、政府会计和 决算(财务报表)审计

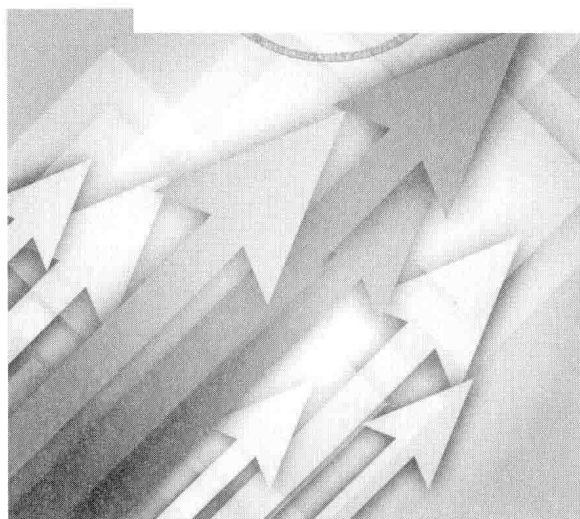
◆刘力云 / 主编



 中国时代经济出版社

澳大利亚联邦预算管理、政府会计和 决算(财务报表)审计

◆刘力云 / 主编



 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

澳大利亚联邦预算管理、政府会计和决算 (财务报表)

审计 / 刘力云主编. —北京: 中国时代经济出版社,

2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2259 - 5

I. ①澳… II. ①刘… III. ①国家预算—预算管理—

研究—澳大利亚 ②国家预算—预算会计—研究—澳大利亚

③国家预算—会计报表—审计—研究—澳大利亚 IV.

①F816. 112

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 284889 号

书 名: 澳大利亚联邦预算管理、政府会计和决算 (财务报表) 审计

作 者: 刘力云

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区右安门外玉林里 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: 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: 641 千字

印 张: 46.5

版 次: 2015 年 4 月第 1 版

印 次: 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2259 - 5

定 价: 90.00 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

2013年11月12日，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“改进预算管理制度，实行全面规范、公开透明的预算制度，……建立跨年度的预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度”。根据2014年8月31日第十二届全国人大常委会第十次会议通过的关于修改《中华人民共和国预算法》的决定，2015年1月1日起施行的新修订的预算法的第八十九条规定，“县级以上政府审计部门依法对预算执行、决算实行审计监督”，第九十七条规定：“各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，报本级人民代表大会常务委员会备案。”可见，改革预算管理，实行政府财务报告制度和决算审计制度，已经从党中央的一项方针政策变为现实的法律要求。如何适应改革要求和法律变化，进一步做好决算审计工作，并且通过审计工作推动预算管理和政府财务报告改革，是当前审计机关需要研究和解决的一个重要课题。

为借鉴发达国家的先进经验，推动我国政府预算管理、会计改革和决算审计工作，同时也为我国审计机关更好地开展决算审计提供技术和人才准备，经国家外专局批准，审计署派出我们17人组成的培训团于2014年5月26日至10月10日赴澳大利亚堪培拉大学，参加了为期四个半月的财政决算审计专题培训。

为保证培训效果，我们在赴澳大利亚前就有组织地翻译了澳大利亚审

计长 2012—2013 年度报告和对截至 2013 年 6 月 30 日澳大利亚政府单位财务报表审计的报告，收集整理了大量的国际政府预算管理和政府会计改革、澳大利亚政府审计等方面的文献资料，初步了解了澳大利亚政府审计的基本情况，为赴澳培训学习进行了充分的准备。在澳培训期间，我们认真参加了培训课程学习，与来自澳大利亚联邦各部门的授课专家进行了讨论；按照计划访问了澳大利亚联邦有关部门和审计署、新南威尔士州的议会、政府、财政部门 and 审计署，澳大利亚首都地区审计署等，就澳大利亚联邦、州和地方的财政预算管理、会计政策和政府审计等方面进行广泛的交流；到图书馆查阅了大量文献资料，就澳大利亚联邦预算管理和政府会计改革、政府审计以及审计机关开展决算审计等的现状、特点和历史沿革等进行了深入系统的研究；分成 4 个小组，对 4 个专题的研究成果进行汇总提炼，撰写了中英文的研究报告。本书即是我们培训团的研究报告，是培训团全体成员共同努力的结果和智慧的结晶。

本报告共分四部分：第一部分对澳大利亚联邦预算管理进行了分析，由高翔（组长）、李茹、严晓健、曾蔚撰写；第二部分介绍了澳大利亚联邦政府会计及其改革过程，由杨春露（组长）、董凯、贾杨、张轶楠撰写；第三部分阐述了澳大利亚联邦政府审计的现状、历史沿革，以及联邦审计署在联邦预算管理和会计改革中发挥的重要作用，由李宁（组长）、郭宝宁、李颖、袁章军撰写；第四部分是对澳大利亚联邦审计署开展财政决算审计（即财务报表审计）的做法和流程、演变过程等进行了详细说明，由贾云洁（组长）、郭晓燕、魏旭敏、李忠撰写。除了上述 16 人外，起初是培训团成员、最终没能来澳大利亚参加培训的刘璇和徐汇烨两位同志参与了澳大利亚审计长 2012—2013 年度报告和对截至 2013 年 6 月 30 日澳大利亚政府单位财务报表审计的报告（分别作为本报告的附录 A 和附录 B）的翻译工作。我作为培训团的团长，出国前组织了这两个报告的翻译工作，并对两份翻译稿进行了校正和最终定稿，在澳大利亚参加培训期间，在与大家讨论研究的基础上，敲定了研究报告的提纲，协调了研究报告的撰写

过程，对研究报告进行了总纂修改和定稿，并因此对本研究报告的质量负责。

需要说明的是，虽然我们尽了最大努力，希望能够全面准确地把握澳大利亚联邦预算管理、政府会计和审计这项工作的基本情况和来龙去脉，希望能够结合我国国情，通过与澳大利亚财政预算管理实践的对比分析，对我国的财政预算管理改革提出建议，但是由于中澳两国政治经济体制和文化上的差异，预算管理、政府会计和政府审计工作本身的综合性和复杂性，以及语言、时间和能力水平的限制，我们对一些问题的理解和研究还不够深入，研究报告中可能存在一些不尽人意之处。尽管如此，为了能够与更多的同仁一起分享我们的成果，为大家开展进一步的相关研究和审计实践创新提供帮助和参考，我们愿意把这份不很完美的研究报告呈现给大家，与大家一起讨论。

最后，我要特别感谢中国时代经济出版社的陈遥征、王静、赵永红三位领导和编辑。他们在明知本书的出版不一定能够带来经济效益的情况下，仍然给予大力支持和帮助。他们不仅直接促成了本书的面世，还通过认真负责的编辑加工为本书增色不少。这让我十分感动。

对于文中错误和不准确之处，欢迎大家及时指出，以便我们进一步深入研究 and 思考。

刘力云

2014年10月8日

目 录

第一部分 澳大利亚联邦政府预算管理	1
一、现状	2
(一) 预算体制概述	2
1. 政治体制背景	2
2. 财政管理法律体系	4
3. 预算管理框架	7
(二) 年度预算周期	15
1. 预算编制阶段 (Budget formulation cycle)	15
2. 预算审查阶段 (Parliamentary budget cycle)	17
3. 预算执行阶段 (Budget implementation cycle)	19
(三) 预算文件资料	20
1. 预算演讲 (Budget speech)	21
2. 预算概要 (Budget overview)	21
3. 预算文件 (Budget papers)	21
4. 部门预算报告 (Portfolio budget statements)	24
(四) 预算拨款	26
1. 综合收入基金	26
2. 年度拨款	27
3. 专项拨款	30

(五) 财务报告体系	31
1. 《预算诚实宪章 1998》规定的报告	31
2. 《财务管理和责任法案 1997》规定的报告	33
3. 部门和机构年度报告	34
二、主要特色	34
(一) 权责发生制预算	34
1. 权责发生制预算的含义	35
2. 权责发生制预算的优势	38
3. 权责发生制预算与收付实现制预算的协调	40
(二) 绩效预算	42
1. 以成果为导向的绩效管理框架	42
2. 强化部门内控和管理的灵活性	45
3. 对项目绩效进行监控和评估 (Monitoring and Evaluation, M & E)	47
4. 实施以提升绩效为目的的公共部门改革	50
(三) 政府间财政关系	51
1. 转移支付的主要构成	52
2. 转移支付总体设置对促进政府间财政关系的作用	54
(四) 政府财政统计体系	57
1. 含义及特点	58
2. 实践运用	59
3. 与澳大利亚会计准则的区别	63
(五) 中央预算管理系统	65
1. 中央预算管理系统 (CBMS)	66
2. 预算周期中 CBMS 的运用	68
3. CBMS 重新开发计划	71

三、改革过程	74
(一) 预算改革前二十年 (1975—1996 年)	74
1. 弗雷泽 (Fraser) 政府预算改革 (1975—1983 年)	74
2. 霍克 (Hawke) 政府预算改革 (1983—1991 年)	76
3. 基廷 (Keating) 政府预算改革 (1991—1996 年)	78
(二) 预算改革的黄金时期 (1996—2007 年)	79
1. 立法领域改革	79
2. 权责发生制预算改革	81
3. 其他相关改革	82
(三) 后预算改革时期 (2007—)	84
1. 政府间协定 (Intergovernmental Agreement) 和《联邦财政关系 法案 2009》(Federal Financial Relations 2009)	86
2. 《公共治理、绩效和责任法案 2013》(Public Governance, Per- formance and Accountability Act 2013)	87
四、启示与借鉴	94
(一) 与公共管理领域改革协同推进	94
(二) 坚持渐进预算改革的思路	95
(三) 构建具有约束力的财政中期支出框架	96
(四) 探索成果导向的绩效预算管理框架	96
(五) 改进均等化转移支付的总体设置	97
(六) 完善政府财政统计体系	98
(七) 整合预算管理信息系统	98
参考文献	99
第二部分 澳大利亚联邦政府会计与财务报表编制	103
一、政府会计	104

(一) 政府会计准则	104
1. 简介	105
2. 财务报表编制和列报框架	109
(二) 会计要素的确认与计量	112
1. 金融工具	113
2. 存货	115
3. 不动产、厂房和设备	116
4. 投资性房地产	119
5. 持有待售的非流动资产和停业单位	121
6. 农业	123
7. 道路下的土地	124
8. 无形资产	125
9. 租赁	127
10. 公允价值计量	129
11. 资产减值	129
12. 预计负债、或有负债和或有资产	131
13. 雇员福利	134
14. 收入	136
15. 政府补助会计和政府援助的披露	137
16. 捐助	138
17. 借款费用	140
(三) 水资源和 PPP 会计	141
1. 澳大利亚水资源会计准则	141
2. PPP 会计准则	143
二、政府财务报表	146
(一) 政府财务报表概述	146
1. 法律和政策框架	147

2. 公共部门单位在财务报表编制中的职责	151
(二) 财务报表编制相关准则	152
1. 财务报表列报	152
2. 现金流量表	154
3. 合营、联营相关事项	155
4. 会计政策、会计估计变更和差错更正	158
5. 资产负债表日后事项	161
6. 中期财务报告、简明财务报告和预算报告	161
7. 信息披露	165
(三) 单位财务报表	169
1. 非营利单位财务报表内容	171
2. 营利单位财务报表内容	192
3. 编制财务报表的良好实务	193
(四) 合并财务报表	198
1. 合并财务报表编制范围	199
2. 合并财务报表的编制流程	200
3. 合并财务报表相关准则	201
4. 合并财务报表的内容	204
三、政府会计改革	205
(一) 过程	206
1. 权责发生制会计改革	206
2. 权责发生制财务报告改革	207
3. 与国际趋同的会计准则框架的建立	208
4. 会计准则制定机构的变迁	209
(二) 内容	210
1. 交易时间确认的变化	210
2. 全面反映公共部门的活动成本	211

3. 扩大了财务报告体系	214
(三) 主要特点与成效	214
1. 主要特点	214
2. 成效	216
(四) 经验和教训	219
(五) 目前的问题	220
1. 实行权责发生制的成本效益	220
2. 公共部门资产的评估和计价	221
3. 合并单位范围的确定	221
4. 财务报表提供的信息的可理解性	221
四、启示与借鉴	222
(一) 确保现行会计体系运行良好	223
(二) 建立协同推进改革的共识和意愿	224
(三) 构建完备的财务管理法律体系	224
(四) 制定高质量的政府会计和财务报告准则	225
(五) 结合采用权责发生制与收付实现制	226
(六) 做好人力资源和技术上的准备	227
参考文献	228
 第三部分 澳大利亚联邦政府审计	230
一、澳大利亚联邦政府审计现状	231
(一) 澳大利亚审计署	231
1. 职责与权限	231
2. 愿景、目标与核心价值观	234
3. 主要业务和成果	236
4. 机构设置和人员	241
5. 审计工作程序	246

6. 质量控制与保证	248
7. 信息化工作情况	254
8. 目前的挑战	256
(二) 公共部门的审计委员会和内部审计机构	258
1. 澳大利亚公共部门审计委员会	259
2. 公共部门内部审计机构	260
(三) 联邦审计在风险管理和舞弊控制中的作用	269
1. 澳大利亚联邦的风险管理和舞弊控制	269
2. 审计署在联邦风险管理和舞弊控制中的作用	276
3. 审计委员会和内部审计机构在联邦风险管理和舞弊控制中 的作用	280
二、澳大利亚审计署的发展历程	283
(一) “冲突”时期 (1901—1938 年)	283
1. 澳大利亚审计署成立	283
2. 《1901 年审计法》	284
3. 审计理念	290
4. 工作特点	291
(二) “协作”时期 (1938—1973 年)	296
1. 审计理念	296
2. 工作特点	297
(三) “扩张”时期 (1973—1995 年)	302
1. 审计理念	302
2. 工作特点	302
(四) “发展”时期 (1995—)	310
1. 审计理念	310
2. 工作特点	311
3. 《1997 年审计长法》的历次修订和审计职权的变化	315

4. 《2013 年 PGPA 法案》带来的变化	316
三、澳大利亚审计署推动政府预算管理和会计改革的途径	326
（一）围绕预算管理和会计改革开展绩效审计	327
1. 关于预算管理的绩效审计	333
2. 关于政府拨款和公共账户管理的绩效审计	337
（二）指导财务报表编制并开展财务报表审计	339
（三）适时发布良好实务指南	340
（四）参与会计和审计准则的研究与制定	342
四、启示与借鉴	345
（一）围绕促进完善国家治理确定审计工作重点	346
（二）在预算和会计改革中发挥积极作用	346
（三）稳妥推进绩效审计的发展	347
（四）促进风险管理和舞弊控制框架完善	348
（五）推动公共部门内部审计制度的建立健全	349
（六）重视和持续提高审计质量与水平	350
参考文献	351
第四部分 澳大利亚联邦政府决算（财务报表）审计	358
一、概述	359
（一）审计目标	360
（二）审计范围和内容	361
（三）审计准则	362
（四）审计方法	366
1. 风险基础审计方法	366
2. 收集审计证据的具体方法	367
（五）审计报告	368
1. 单位年度财务报表审计报告	369

2. 年度财务报表审计中中和期末报告	372
3. 管理建议书	373
(六) 审计收费	374
(七) 审计报告的使用	374
1. 供公共查阅	374
2. 单位审计委员会监督审计建议执行	374
3. 国会审查	375
4. 接受独立审计师定期外部审计	375
(八) 面临的困难和挑战	376
1. 专业财务报表审计人员匮乏	376
2. 不断压缩的财务报告时间	377
3. 信息和通信技术的快速发展	378
4. 不断变化并日趋复杂的会计和审计准则	379
5. 保持审计独立性的更高要求	380
二、组织模式和做法	381
(一) 分阶段组织实施和报告	381
1. 做法	381
2. 由来	383
3. 好处	386
(二) 充分利用外部资源	387
1. 外包部分审计业务	387
2. 外聘短期合同同工	392
3. 利用内部审计工作	394
4. 利用专家工作	398
(三) 采用整合的审计组织管理方法	400
1. 运用整合方法提供产品组合	400
2. 采用整合的风险识别和计划编制方法	401

3. 采用整合的信息共享机制和资源配置方法	402
(四) 与客户密切沟通合作	403
1. 主动加强与客户的沟通和合作	403
2. 明确客户协助要求	406
(五) 专业化的审计流程	407
1. 实施风险分析程序	407
2. 评估重大错报风险	414
3. 应对已识别的风险	416
4. 实施进一步审计程序	417
5. 获取和评价审计证据	420
6. 形成审计意见	422
三、历史沿革	424
(一) 法律依据的演变	424
1. 财务支出详细审计授权及初步变革阶段 (1901—1919 年)	424
2. 测试基础授权不断扩大完善阶段 (1920—1996 年)	425
3. 审计授权不断拓展完善阶段 (1997—2013 年)	425
4. 审计授权细化升级阶段 (2014—)	426
(二) 审计方法模式发展变革	427
1. 交易基础详细审计阶段 (1901 年至 20 世纪 50 年代 后期)	429
2. 控制基础审计阶段 (20 世纪 60 至 80 年代)	431
3. 风险基础审计阶段 (20 世纪 80 年代后期—)	433
(三) 审计业务安排的发展变化	436
1. 审计长成为所有联邦单位的唯一外部审计师	436
2. 审计收费政策的变化	437
3. 利用私营会计师事务所参与审计	437

4. 对政府整体的财务报表进行审计	437
5. 强调财务报表审计绩效	438
(四) 审计内容和组织形式的发展	439
1. 合并财务报表审计	439
2. 期中财务报表审计报告	440
3. 三重底线报告的审核	441
4. 合规性认证	442
5. 对州和领地转移支付的审计	443
四、启示与借鉴	447
(一) 对决算审计工作进行总体设计规划	448
(二) 与其他审计项目安排和人力资源管理相结合	450
(三) 分阶段实施决算审计工作	451
(四) 多种方式利用外部资源	452
(五) 加强与被审计单位沟通合作	453
(六) 努力提升审计人员技能	454
参考文献	455
附录	461
附录 A 澳大利亚审计长 2012—2013 年度报告 (摘译)	461
附录 B 2013—2014 年度澳大利亚审计长审计报告第 13 号 对截至 2013 年 6 月 30 日澳大利亚政府单位财务报表的审计 (摘译)	627