

柳州

古老的中华

民族，在漫长历史发展的过程中，不

仅创造出举世瞩目的东方文明，而且创立了在当时

世界领先水平

古老的

中华民族，在漫长历史

发展的过程中，不仅创造

出举世瞩目的东方文明，而且

创立了在当时处于世界领先水

平的审计制度。

我国的审计历史可追溯

至西周时期。

我

治地位，入，什么出免记录和计算，加以严格地控制和监

督，于其，需要有的官吏从事该项工作，即

现在的审计工作。据《周礼》记，西周的王子（宰夫）

冬、六卿，在天官下设小宰（司会）（掌三计）在小宰下设宰夫（掌

审计）、天府（掌国库）。宰夫是西周时期从事审计工作的官员。宰夫的职

责是“考其出入，而定刑赏”，这就是说宰夫行使就地稽查之权，负责对财政

保管部门的财物出入和财政收入情况进行稽核，以作为确定官吏政绩的依

据。又说“凡失财月物弊名者，所官刑谄寡宰诛之，其是周长财善物者赏

之”，这就是说，宰夫在审查时，查出虚列账册、奢侈浪费、支用不当

者，可越级报请天官加以惩罚；而对于节省开支、财源充足、库府

盈实又善于理财者，上报加以奖赏。由此可见，西周时期的

审计制度有如下特征

它的建立是为了巩固统治者的统治地位，

属于上层建筑。

工作实践与研究(二)

主编 莫晓钢

LIUZHOU SHENJI GONGZUO SHIJIAN YU YANJIU

广西人民出版社



柳州市审计局位于市高新一路1号 图为市审计检察大楼

广西柳州市审计局简介

广西柳州市审计局成立于1984年5月，在柳州市人民政府和广西审计厅领导下，依法行使审计监督权。截至2011年末，共有在职人员89人（含二层机构），设有11个职能科室。

近年来，柳州市审计局高度重视审计质量工作，不断完善全面审计质量管理体系，努力打造项目精品，审计工作硕果累累，为促进柳州经济发展做了大量卓有成效的工作。自2009年以来，柳州审计实施的项目连续三年荣获全区优秀审计项目评比一等奖和国家审计署地方优秀（表彰）项目，荣获全国地方政府性债务审计集体三等功、全国标兵社会科学团体、广西先进学会、广西审计机关集体二等功和“五型四好”先进集体等40多项集体荣誉。

公元1010年，宋仁宗

三代均未设立专门的审计机构，大部

年辛亥革命以后，北洋政府和南京国民党政府

物，中国共产党领导下的革命根据地也实行了审计监督制度

就地成立，由苏维埃中央审计委

整的审计法律基础。1934年，中华苏维埃共和国中央政府颁布了

国审计机关的职权。审计机关，这是中央苏区第一部

十个月的1934年，我国第一部审计机关，对国家财政收

机构完成

施的《中华人民共和国审计法》规定工作实践与研究(二)

1980年6月，中华人民共和国审计署成立，是国务院的组成

机关，审计工作在全国范围内逐步展开

《中华人民共和国审计法》正式颁布，自1981年1月1日起施行

《中华人民共和国审计法》随着社会主义市

研课题，希望广大审计干部职

审计署

主编：莫晓钢

广西人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

柳州审计工作实践与研究. 二 / 莫晓钢主编. ---
南宁 : 广西人民出版社, 2016. 11
ISBN 978-7-219-10107-0

I. ①柳… II. ①莫… III. ①审计-工作-柳州-文集
IV. ①F239. 227. 673-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第293511号

策划编辑 龙 钢
责任编辑 黄 玮
责任校对 廖 献
印前制作 柳州市福民文化传播有限责任公司

发 行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路6号
邮 编 530028
印 刷 柳州市海洋印业有限公司
开 本 787mm*1092mm 1/16
印 张 38.75
版 次 2016年11月 第1版
印 次 2016年11月 第1次印刷

ISBN 978-7-219-10031-4/G • 1901
定 价 68.00元

版权所有 翻印必究

《柳州审计工作实践与研究（二）》编撰委员会

名誉主编：罗品文

主 编：莫晓钢

副 主 编：戴卫平 成 钧 刘秋文 李 怡 廖凤英

执行主编：高 虹

编 辑：玉志强 全海波 杨靖云 黄尹宸

序

审计机关担负着维护国家经济秩序、促进廉政建设、保障经济社会健康运行的重要职责。审计理论研究是审计事业科学发展的重要基础，也是审计工作的重要组成部分。近年来，柳州市审计局在市委、市政府及上级审计机关的正确领导下，牢固树立科学审计理念，遵循“依法审计、服务大局、围绕中心、突出重点、求真务实”的审计工作方针，认真履行审计监督职责，努力服务经济社会发展大局，在审计实践和审计理论研究等方面都取得了丰硕成果。

在审计工作中，柳州市审计局坚持理论与实践相结合，着力打造学习型审计机关。一方面，围绕审计实践中急需解决的问题，加大审计理论研究力度，为审计实践服务；另一方面，认真总结、挖掘审计工作中的亮点和经验，提炼上升为审计理论成果。在加大对重点部门、重点资金、重点项目以及经济责任审计监督力度的同时，结合审计发现的新情况、新问题，通过推行“项目审计课题化”模式，创新审计理论研究机制，取得了较好的成效。

为了充分利用好审计理论研究的成果，柳州市审计学会、柳州市内部审计协会从近年来柳州市审计系统获奖的优秀科研项目中，精选出 70 多个优秀的课题报告、审计论文及典型案例，汇编成《柳州审计工作实践与研究（二）》一书。这些研究成果立足现实，内容丰富，角度新颖，是服务审计实践、进一步提升审计工作水平的宝贵财富，可以供广大审计理论研究和实践工作者在工作中学习、交流与借鉴。

希望全区广大审计干部在工作实践中积极探索、不断创新，牢固树立“审计理论研究要为审计实践服务”的理念，坚持用先进理论指导审计实践，又从审计实践中不断总结、提炼、升华审计成果，打造更多更好的审计品牌，更好地履行审计监督职责，为实现广西“两个建成”的宏伟目标作出新的更大贡献！

广西审计厅党组书记 厅长

2016 年 7 月 5 日

目 录

目 录 |

2015 年度审计论文

- 002 利益冲突下地方生态公益林保护的绩效审计及评价
——以广西某县为例
高 虹 梁启胜 课题组长：莫晓钢
- 013 开展政府投资项目绩效审计面临的问题以及发展对策研究
——以柳州市审计系统为例
陈 钧 张晓东
- 021 财政专项资金绩效审计研究
——评价指标和标准体系设计初探
章 萍 廖文俊 课题组长：章柳青
- 034 在领导干部经济责任审计中开展绩效审计研究
黄其松 黄静冰 课题组长：廖凤英
- 043 国有企业绩效审计存在的问题及对策研究
张新风 课题组长：刘秋文
- 052 一个 20 万元专利费用绩效审计的思考
莫晓钢 温胜精
- 058 安居工程绩效审计探索与研究
——以 L 市保障性安居工程审计为例
李彩珍 课题组长：罗品文 副组长：韦恒珍
- 066 开展民生资金绩效审计的主要途径与方法研究
莫永会 课题组长：戴卫平
- 072 医院信息系统审计研究
蒋志刚 汪泰松 课题组长：李 怡
- 082 发挥审计促进政府重大投资项目决策政策落实的保障作用探析
——以柳州市为例
周 琪 周振忠 课题组长：周冬萍

- 090 柳州市绿色建筑绩效审计研究
李莹莹 课题组组长：何志洪
- 103 国家审计推进政府绩效管理研究
杨靖云 课题组组长：全海波
- 110 浅析内部控制缺陷的识别与认定
何 芳 高 虹 课题组组长：莫晓钢
- 123 “8.16 光大事件”复盘及其给内控建设的启示
温胜精 课题组组长：高 虹
- 130 公安机关执法活动财物内部控制审计初探
韦 敏 张志峰
- 139 基于利益相关者视角的城商行基建项目审计实务研究
莫广周

2014 年度审计论文

- 148 国有企业经济责任审计质量管理现状、问题与对策研究
韦丽华 课题组组长：罗品文
- 158 集团公司管控模式下经济责任审计评价研究
何 芳 课题组组长：李 怡
- 168 柳州市经济责任审计实施规范研究
黄静冰 课题组组长：廖凤英
- 177 基于柳州市实际浅谈经济责任审计在政府治理中的作用
梁曾圆 黄 敏 课题组组长：周冬萍
- 188 基于内审视角下企业集团经济责任审计研究
韦丽华 课题组组长：莫立颖
- 2 197 书记县（区）长任期经济责任同时审计的特点和方法研究
黄其松 周冬萍 课题组组长：刘秋文
- 205 县级经济责任审计的特点及审计成果运用探索

韦 华 课题组组长：章义和

211 关于内部审计增值服务问题探讨

莫晓钢 温胜精

218 内部审计为企业价值增值的功能研究

赖敏超 课题组组长：莫立颖

227 浅谈增值型内部审计对公安内审人员专业胜任能力的要求

冯翠冰 课题组组长：张维华

2013 年度审计论文

236 审计结果进入政府绩效考评的若干问题研究

覃柳青 杨靖云 课题组组长：罗品文

246 柳州县区审计机关开展绩效审计视野下的跟踪审计相关问题研究

陈德胜 覃绍昌 课题组组长：熊建华

256 柳州市政府投资项目跟踪规范化建设研究

卢向前

266 跨区域资源环境审计合作的现状及对策

李豫梅 课题组组长：玉志强

276 政府投资项目全过程跟踪审计方法探讨

卢雪冰 课题组组长：李宇芳

282 基于 XLM 技术的城市商业银行内部审计信息系统构建研究

——以 GL 银行为例

高 虹 蒙 英 课题组组长：莫晓钢

293 寻找审计资源最佳配置的金钥匙

——关于利用审计信息平台优化审计资源的研究

温胜精 课题组组长：高 虹

300 信息化审计在建设项目内部审计中的应用研究

李 斌 王 颖

308	浅谈当前公安机关内部审计信息化人才队伍建设	韦李平
314	公安机关内部审计信息化建设策略探究	张维华
319	信息化审计的风险与防范	金 晔
324	信息技术在内部审计领域的运用研究	何高璇 黄尹宸
330	住房城乡建设系统专项资金监管存在的问题与对策研究	田有凤 廖凤珠

2012 年度审计论文

340	节能减排财政专项资金审计研究	刘建平 黄思佐 课题组组长：戴卫平
348	生态县建设环境污染综合防治工程跟踪审计研究	梁启胜 课题组组长：高 虹
360	柳江河水污染及城市第二水源开发建设现状及问题审计调查研究	高 虹 课题组组长：陈 钧
371	高校资源环境审计研究	莫广周
379	国有企业内部审计质量管理现状、问题与对策研究 ——基于柳州钢铁（集团）公司的调研	韦丽华 课题组组长：梁培发
393	对行政事业单位内部审计质量管理的思考与探索	田 林 廖凤珠 课题组组长：陈丽霞
402	钢铁集团企业内部审计经济责任审计质量管理的具体措施和方法	李德云 唐黎岚

408	国有企业内部审计质量管理措施与方法研究	赖敏超 课题组组长：莫立颖
416	内部审计质量评估体系建设	尹丽娜
424	公安机关内部审计质量管理中存在的问题及解决途径	韦李平
429	促进行政事业单位加强预算及财务管理审计对策研究	罗 杰 课题组组长：陈 钧
438	政府投资项目 BT 融资建设监管现状、问题与对策研究	黄明友 周 琪 课题组组长：何志洪
449	审计机关构建创先争优长效机制研究	张晓东 课题组组长：邵玲玲

2011 年度审计论文

461	论经济责任审计如何在业务创新与规避风险之间找到平衡	温胜精 课题组组长：莫晓钢
467	国家审计质量管理及机制创新探讨	沈丽燕 课题组组长：李 怡
477	行政事业单位内部控制制度研究	张新风
487	审计文化建设研究 ——以柳州市审计系统为例	张晓东 课题组组长：邵玲玲
502	柳州市中等职业教育发展若干问题研究	麦 隽 课题组组长：罗 杰
512	计算机辅助审计研究	曹 理 课题组组长：李 永

- 525 发展县域经济中的政府投融资问题研究
——基于政府债务审计视角 覃永能 课题组组长：覃秀观
- 537 基于审计视角下的乡镇财政管理体制研究
——以对甲县各乡镇审计调查为例 冯敏芳
- 546 论经济责任审计结果处理在内部审计中的运用
叶红 林海珍 课题组组长：谭银花
- 551 中小企业内部控制现状与问题研究 何志洪
- 559 经济发展新常态下内部审计的挑战与发展探索 滕春慧 高虹
- 564 经济新常态下高校内部审计转型发展探索 何高璇 滕春慧

2015 年度审计案例

- 570 创新审计模式，节约投资增效
——某大学教学综合大楼工程审计案例 李斌 滕春慧
- 576 自作聪明 害人又害己
——LG 集团下属某企业领导经济责任审计案例纪实 杨秀琴
- 580 严审细查破疑点 蛛丝马迹露端倪
——G 单位食堂滥发补助偷漏个人所得税审计案例 范慧明 张雷
- 585 胆大心细动奶酪 精心策划增收益

——G 大学门面出租审计调查案例纪实

滕春慧 叶 红

589 保持职业敏感性 一查到底

——对 C 公司阳某任期（届中）经济责任审计案例

尹海燕

2013 年度审计案例

596 “虚列支出”背后的真相

——原 G 省 L 厂改制情况专项审计调查案例

刘建平 安 进

2012 年度审计案例

602 审计剑出鞘 蛀虫现原形

——G 省某公司资产负债及损益专项审计调查项目

覃秀观 沈丽燕

2015年度审计论文

利益冲突下地方生态公益林保护的绩效审计及评价

——以广西某县为例

高虹 梁启胜

课题组组长：莫晓钢

【摘要】生态公益林，是林业生态建设的一项重要工程；生态公益林保护，是一项充满利益冲突的生态保护工作。国家审计机关应以独立、客观、公正的态度，对生态公益林保护的绩效情况开展审计，分析矛盾找共识，透过现象看本质，充分运用审计技术方法，为生态文明建设做出应有的贡献。

【关键词】利益冲突 生态公益林 绩效审计

林业生态建设是国家扭转我国生态环境恶化趋势、改善生态环境，提高生态环境质量的一项重要举措，其中，生态公益林保护是林业生态建设的重点工程。所谓生态公益林，也称重点公益林，是指生态区位极为重要或生态状况极为脆弱，对国土生态安全、生物多样性保护和经济社会可持续发展具有重要作用，以提供森林生态和社会服务产品为主要经营目的的重点防护林和特种用途林。

《中华人民共和国森林法》第八条规定：“国家设立森林生态效益补偿基金，用于提供生态效益的防护林和特种用途林的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理。”中共中央、国务院《关于加快林业发展的决定》提出：“必须把林业建设放在更加突出的位置。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的进程中，必须高度重视和加强林业工作，努力使我国林业有一个大的发展。在贯彻可持续发展战略中，要赋予林业以重要地位；在生态建设中，要赋予林业以首要地位；在西部大开发中，要赋予林业以基础地位。”国家林业局和财政部先后制定或修订《国家公益林认定办法（暂行）》、《重点公益林区划界定办法》、《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》等规章，对生态公益林保护相关事项做出了具体的规定。从2001年开始试点至今，生态公益林建设已经成为我国林业发展的一项重大工程，正在改革中向前推进。

生态公益林保护具有重要的生态效益和社会效益,是国家审计机关开展资源环境保护绩效审计的重点;而目前生态公益林保护,又面临公益林区内群众生活困难、经济补偿不高和管护难度大、林地纠纷多、人工林比重偏大、整体生态功能不强等利益冲突的问题,成为审计绩效评价的难点。本文以桂北某县为例,探讨如何在利益冲突相对突出的情况下,开展生态公益林保护绩效审计,发挥审计监督的独立、客观、公正职能,更好地服务于生态文明建设的方式方法。

一、生态公益林保护中的利益冲突

(一) 某县生态公益林形成和发展概况

某县地处广西北部,行政区域面积4638.27平方公里。地貌属湘桂低山丘陵平原与云贵高原之间的过渡地带,由北往南从中、低山逐步过渡到丘陵和峰林谷地,地势北高南低。地貌类型以中、低山为主,占80%以上,其次是丘陵、台地和峰林谷地。境内主要河流有6条,过境最长的河流为融江,属珠江水系一级支流。县内设有3个省级以上自然保护区,区域生态地位十分重要。

2001年该县启动了森林分类经营区划界定和生态公益林补助资金试点工作。2005年,正式开展了自治区级以上生态公益林的区划分类界定工作。在区划界定中,该县共区划自治区级以上公益林面积136.19万亩,其中,国家级重点公益林面积21.63万亩,占总面积的15.9%;自治区级公益林面积114.56万亩,占总面积的84.1%。

2007年11月,该县境内的九万山保护区升格为国家级九万山自然保护区,其辖区内的18.97万亩公益林从该县剥离。经几次调整,目前该县生态公益林面积104.01万亩。

(二) 生态公益林区划界定及调整历程,正是各种利益矛盾逐步凸显及化解的过程

1. 生态公益林区划界定现状

(1) 生态公益林的分布状况。

该县境内的生态公益林,主要分布在元宝山等国有场所,及贝江河流域、融江河两岸17个乡镇。按林种分:水源涵养林100.04万亩,占85.3%;水土保持林10.77万亩,占9.2%;特用林6.41万亩,占5.5%。按树种构成分:杉木20.24万亩,占17.3%;天然阔叶树63.32万亩占54%;竹林11.84万亩,占10.1%;马尾松5.99万亩,占5.2%;油茶、八角及茶叶等经济林4.46万亩,占3.8%;石山和土山灌木11.37万亩,占9.7%。

(2) 林区群众生产和生活状况。

该县是一个少数民族聚居的国家扶贫开发工作重点县,人民生活条件差、生活艰苦,2014年总人口51万,其中,农业人口40.79万,占总人口的80%,是一个典型的“九山半水半分田”少数民族边远山区。林业在该县国民经济中占有重要的地位,全县70%以上农村人口靠林业吃饭,在山区乡镇,林业更是群众主要的经济来源。该县的公益林,除国有场、所外,主要分布在县内97个村民委的辖区内,共涉及大约2.6万户11.6万人。

(3) 公益林现行管理体制情况。

县林业局为公益林管理机构,国有林场、自然保护区及乡镇林业站是公益林具体的管理单位。以上单位人员的经费除国有林场人员为自收自支外,其余属财政供养。

县林业局与公益林经营者签订管护合同,明确管护面积和责任,落实管护人员,一年一度,由乡镇林站技术员对公益林的管护情况进行检查验收,并按要求填写好相关验收材料提交到县营林管理站进行审查和汇总。然后由林业局财务根据验收材料提供的数据将补助资金通过银行拨入管护者存折中。

目前,国有部分公益林或集体所有的公益林,基本上都落实了巡山管护人员;个人所有的公益林,主要上由林主自行管护。

(4) 公益林补助资金到位情况。

2001年至2014年,该县共收到上级拨入中央财政森林生态效益补偿基金11101万元。按照事权划分,应由各级地方政府承担的森林生态效益补偿基金未见安排拨入。

此外,2010年以来,上级共安排给该县重点生态功能区转移支付收入31576万元,用于建设国家重点生态功能区,其中,专项安排用于造林绿化资金924万元,其余统筹平衡财政预算。

2. 利益矛盾形成及变化情况

目前,集体及个人管护的国家级公益林生态补偿标准15元/亩,国有单位公益林5元/亩,而当地商品林地经营权出租或转让的年纯收入为40—100元/亩。据调查,林农对生态公益林补助的心理底价为50元/亩·年。由于公益林与经济林收益差距巨大,农民不愿签订生态公益林管护合同、拒领生态补偿金、要求退出等问题,利益冲突日趋突出,已经严重影响了生态公益林建设。

(1) 区划不尽合理,公益林区内群众生活困难。2001年,把不少杉木、马尾松等人工林也区划到生态公益林中来,虽经两次小调整,但尚有26.23万亩的杉木、马尾松人工针叶林无法调出来。由于生态公益林保护比较严格,造成林农