

经济研究丛书

JINGJIXUE YANJIU CONGSHU

中国审计发展报告 (2018)

——经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

ZHONGGUO SHENJI FAZHAN BAOGAO (2018)

南京审计大学 编著

新华出版社

经济研究丛书

JINGJIXUE YANJIU CONGSHU

中国审计发展报告（2018）

——经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

ZHONGGUO SHENJI FAZHAN BAOGAO (2018)

南京审计大学 编著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审计发展报告. 2018: 经验探索、制度建构、
公告概览和前景展望 / 南京审计大学编著. —北京:
新华出版社, 2019. 2

ISBN 978-7-5166-4513-0

I. ①中… II. ①南… III. ①审计—研究报告—中国
—2018 IV. ①F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 038406 号

中国审计发展报告. 2018: 经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

作 者: 南京审计大学

责任编辑: 徐文贤

封面设计: 人文在线

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 北京人文在线文化艺术有限公司

印 刷: 廊坊市海涛印刷有限公司

成品尺寸: 170mm×240mm 1/16

印 张: 20.25

字 数: 346 千字

版 次: 2019 年 3 月第一版

印 次: 2019 年 3 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-4513-0

定 价: 80.00 元

版权专有, 侵权必究。如有质量问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

责任编辑：徐文贤

本书策划：人文在线
封面设计：人文在线

www.rwbook.com.cn

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

中国审计发展报告 (2018)
经验探索、制度建构、公告概览和前景展望

编 委 会

主 编：晏维龙 刘旺洪

副 主 编：王会金 张金城 裴 育 董必荣

执行主编：郑石桥

撰 稿 人：郑石桥 张耀中 吕君杰 吴春梅

前 言

《中国审计发展报告（2018）：经验探索、制度建构、公告概览和前景展望》聚焦我国政府审计在2018年的发展，定位于两个角度：一是描述我国政府审计在2018年的发展状况；二是在此基础上，对未来的发展趋势做一简要展望，同时也对一些发展状况做一简要评述。

关于政府审计发展状况的描述，最好的方法是定量和定性相结合。然而，由于各种原因，我国政府审计的定量数据在当年难以获取，所以，本发展报告是根据各级审计机关公开报道的信息，主要从定性角度来描述发展状况，包括三个方面：一是经验探索；二是制度建构；三是公告概览。经验探索主要是各级审计机关在2018年审计工作的各种创新，而制度建构是2018年各级审计机关出台的新制度，公告概览是2018年各级审计机关公告的审计结果。上述三个方面，从定性的角度，在较大程度上描述了我国政府审计在2018年的发展状况。

关于前景展望，主要是对某审计类型或事项在未来的发展做一简要构想，同时在可能的情形下，也指出现在存在的一些问题。

本发展报告分为三个模块：模块一是综合报告，这部分内容聚焦我国政府审计发展中的综合性经验探索和制度建构问题，这些经验探索和制度建构不属于某一类审计业务，而具有全局性，对审计机关具有整体性影响。2018年，我国政府审计发展的综合性经验探索和制度建构主要体现在四个方面：设立中央审计委员会，优化审计署职责；审计委员会会议精神；审计整改及其制度创新；加强对内部审计工作的指导和监督。模块二是分报告，这部分



内容聚焦各类审计业务的发展,根据我国政府审计目前的审计业务类型,在2018年的发展报告中,选择了八类审计业务,形成八个分报告:本级政府预算执行审计及财政决算审计发展状况与前景展望;部门预算执行审计和部门决算审计发展状况与前景展望;经济责任审计发展状况与前景展望;金融审计发展状况与前景展望;企业审计发展状况与前景展望;固定资产投资审计发展状况与前景展望;资源环境审计发展状况与前景展望;外资运用审计和境外审计发展状况与前景展望。模块三是专题报告,这部分内容对审计出现的一些新问题进行专门的调研,2018年选择了三个专题:党和国家监督体系中的国家审计;完善政府审计业务制度的十个问题;政府审计舆情分析。

本报告由晏维龙教授、刘旺洪教授总体策划,王会金教授、张金城教授、裴育教授、董必荣教授参与总体策划,郑石桥教授组织实施,各报告具体分工如下:综合报告,郑石桥;本级政府预算执行审计及财政决算审计发展状况与前景展望,张耀中;部门预算执行审计和部门决算审计发展状况与前景展望,张耀中;经济责任审计发展状况与前景展望,张耀中;金融审计发展状况与前景展望,张耀中;企业审计发展状况与前景展望,吕君杰;固定资产投资审计发展状况与前景展望,吕君杰;资源环境审计发展状况与前景展望,吕君杰;外资运用审计和境外审计发展状况与前景展望,吕君杰;党和国家监督体系中的国家审计,郑石桥;完善政府审计业务制度的十个问题,郑石桥;政府审计舆情分析,吕君杰。

以政府审计为对象,编写审计发展报告,是一项新的尝试,我们希望本报告能在一定程度上发挥智库的作用,对我国政府审计的发展有所裨益。书中的错误和缺陷,请读者指正!

本书材料主要来源于各报刊媒体及审计机关网站,在此,向各原文献的作者表示感谢!

作者

2018.12.15

目 录

第 1 篇 综合报告	1
党和国家机构改革：设立中央审计委员会，优化审计署职责	3
审计委员会会议精神	5
审计整改及其制度创新	14
加强对内部审计工作的指导和监督	34
第 2 篇 分报告	47
分报告 1：本级政府预算执行审计及财政决算审计发展状况与前景展望	49
分报告 2：部门预算执行审计和部门决算审计发展状况与前景展望	66
分报告 3：经济责任审计发展状况与前景展望	85
分报告 4：金融审计发展现状与前景展望	96
分报告 5：企业审计发展状况与前景展望	107
分报告 6：固定资产投资审计发展状况与前景展望	168
分报告 7：资源环境审计发展状况与前景展望	211
分报告 8：外资运用审计和境外审计发展状况与前景展望	262
第 3 篇 专题报告	276
专题报告之一：党和国家监督体系中的国家审计	278
专题报告之二：完善政府审计业务制度的十个问题	298
专题报告之三：政府审计舆情专题报告	313

第 1 篇 综合报告

综合报告聚焦我国政府审计发展中的综合性经验探索和制度建构问题，这些经验探索和制度建构不属于某一类审计业务，而具有全局性，对审计机关具有整体性影响。2018 年，我国政府审计发展的综合性经验探索和制度建构主要体现在四个方面：设立中央审计委员会，优化审计署职责；审计委员会会议精神；审计整改及其制度创新；加强对内部审计工作的指导和监督。



党和国家机构改革：设立中央审计委员会， 优化审计署职责

中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》

近日，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

.....

一、深化党中央机构改革

.....

（三）组建中央审计委员会。为加强党中央对审计工作的领导，构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，更好发挥审计监督作用，组建中央审计委员会，作为党中央决策议事协调机构。主要职责是，研究提出并组织实施在审计领域坚持党的领导、加强党的建设方针政策，审议审计监督重大政策和改革方案，审议年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告，审议决策审计监督其他重大事项等。中央审计委员会办公室设在审计署。

.....

三、深化国务院机构改革

.....

（三十三）优化审计署职责。改革审计管理体制，保障依法独立行使审计监督权，是健全党和国家监督体系的重要内容。为整合审计监督力量，减少职责交叉分散，避免重复检查和监督盲区，增强监督效能，将国家发展和改革委员会的重大项目稽查、财政部的中央预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查、国务院国有资产监督管理委员会的国有企业领导干部经济责任审计和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署，相应对派出审计监督力量进行整合优化，构建统一高效审计监督体系。

不再设立国有重点大型企业监事会。

.....

（时间：2018 年 03 月 21 日 来源：审计署官网）



胡泽君在审计署党组中心组学习（扩大）会上强调： 做深化党和国家机构改革的拥护者、支持者、参与者

3月23日至27日，审计署党组以“深入学习贯彻党的十九届三中全会、党中央关于深化党和国家机构改革的决定以及方案精神，扎实推进审计管理体制改革的决定以及方案精神，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用”为主题，召开2018年第一季度中心组学习（扩大）会。党组书记、审计长胡泽君主持会议并讲话，其他署领导做了交流发言。

胡泽君指出，党中央作出深化党和国家机构改革的重大决策部署，对坚持党的全面领导、加强党的长期执政能力建设，对新时代坚持和发展中国特色社会主义，对推进国家治理体系和治理能力现代化，对实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴意义重大。

胡泽君强调，深化党和国家机构改革具有鲜明的时代特征。这次改革实现了国家机构职能体系的全方位优化和重构，力度之大、范围之广、程度之深、亮点之多前所未有，解决了不少长期想解决而没有解决的难题，办成了不少过去想办而没有办成的大事，充分体现了以习近平同志为核心的党中央将改革进行到底的坚强决心、宏大魄力和责任担当。

胡泽君指出，党的十九大和十九届三中全会作出改革审计管理体制的重大决策部署，决定组建中央审计委员会、优化审计署职责，充分体现了党中央对审计工作的高度重视和充分信任，我们备受鼓舞、倍感振奋，深感使命光荣、责任重大。全体审计干部一定要不负厚望、不负重托，把思想和行动统一到中央精神上来，牢固树立“四个意识”，坚持“四个服从”，坚决贯彻党中央决策部署，做深化党和国家机构改革的拥护者、支持者、参与者。一要提高政治站位，统一思想认识；二要加强领导，担当尽责抓好落实；三要加强思想政治工作，确保改革平稳推进；四要严格改革工作纪律，营造良好改革环境；五要扎实做好当前各项审计工作，确保审计质量；六要以改革为契机，进一步增强审计干部队伍的 political 责任感、历史使命感和职业荣誉感。

审计署机关各单位、各派出审计局、各特派员办事处、各直属单位主要负责同志共70多人参加了学习会。（时间：2018年03月30日，关金宝）



审计委员会会议精神

中央审计委员会会议精神

习近平主持召开中央审计委员会第一次会议，强调加强党对审计工作的领导，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用

新华社北京5月23日电 中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央审计委员会主席习近平5月23日下午主持召开中央审计委员会第一次会议并发表重要讲话。习近平强调，改革审计管理体制，组建中央审计委员会，是加强党对审计工作领导的重大举措。要落实党中央对审计工作的部署要求，加强全国审计工作统筹，优化审计资源配置，做到应审尽审、凡审必严、严肃问责，努力构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用。

中共中央政治局常委、国务院总理、中央审计委员会副主任李克强，中共中央政治局常委、中央纪律检查委员会书记、中央审计委员会副主任赵乐际出席会议。

习近平在讲话中指出，审计是党和国家监督体系的重要组成部分。审计机关成立30多年来，在维护国家财政经济秩序、提高财政资金使用效益、促进廉政建设、保障经济社会健康发展等方面发挥了重要作用。特别是党的十八大以来，为促进党中央令行禁止、维护国家经济安全、推动全面深化改革、促进依法治国、推进廉政建设等做出了重要贡献。

习近平强调，中央审计委员会要强化顶层设计和统筹协调，提高把方向、谋大局、定政策、促改革能力，为审计工作提供有力指导。审计机关要树立“四个意识”，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，坚决维护党中央权威和集中统一领导，落实党中央对审计工作的部署要求。要拓展审计监督广度和深度，消除监督盲区，加大对党中央重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度，加大对经济社会运行中各类风险隐患揭示力度，加大对重点民生资金和项目审计力度。地方各级党委要加强对本地区审计工作的领导。

习近平指出，审计机关要坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导，



全面贯彻党的十九大精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，依法全面履行审计监督职责，促进经济高质量发展，促进全面深化改革，促进权力规范运行，促进反腐倡廉。

习近平指出，要深化审计制度改革，解放思想、与时俱进，创新审计理念，及时揭示和反映经济社会各领域的新情况、新问题、新趋势。要坚持科技强审，加强审计信息化建设。要加强对全国审计工作的领导，强化上级审计机关对下级审计机关的领导，加快形成审计工作全国“一盘棋”。要加强对内部审计工作的指导和监督，调动内部审计和社会审计的力量，增强审计监督合力。

习近平指出，要加强审计机关自身建设，以审计精神立身，以创新规范立业，以自身建设立信。审计机关各级党组织要认真履行管党治党政治责任，努力建设信念坚定、业务精通、作风务实、清正廉洁的高素质专业化审计干部队伍。

习近平强调，各地区各部门特别是各级领导干部要积极主动支持配合审计工作，依法自觉接受审计监督，认真整改审计查出的问题，深入研究和采纳审计提出的建议，完善各领域政策措施和制度规则。中央审计委员会各成员单位更要带头接受审计监督。各地区各部门特别是各级领导干部要及时、准确、完整地提供同本单位本系统履行职责相关的资料和电子数据，不得制定限制向审计机关提供资料和电子数据的规定，已经制定的要坚决废止。对有意设置障碍、推诿拖延的，要进行批评和通报；造成恶劣影响的，要严肃追责问责。审计机关要严格遵守纪律，对违反纪律规定的要严肃查处。

会议审议通过了《中央审计委员会工作规则》《中央审计委员会办公室工作细则》《2017年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告》《2018年省部级党政主要领导干部和中央企业领导人员经济责任审计及自然资源资产离任（任中）审计计划》等文件。

中央审计委员会委员出席会议。（时间：2018年05月23日 来源：新华社）

各省市审计委员会会议精神

1. 海南省委审计委员会召开第一次会议

近日，海南省委审计委员会召开第一次会议，深入学习贯彻习近平总书



记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话精神，研究部署省委审计委员会工作。省委书记、省委审计委员会主任刘赐贵主持会议。

会议审议通过了《中共海南省委审计委员会工作规则》《中共海南省委审计委员会办公室工作细则》（以下简称《工作细则》），听取了《海南省审计厅关于2017年以来审计发现问题整改工作情况的报告》。

会议强调，习近平总书记在中央审计委员会第一次会议上的重要讲话，政治性强、思想深刻、内涵丰富、立意高远，从新时代党和国家工作全局出发，围绕更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用，构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，推进国家治理体系和治理能力现代化进行了深刻阐述，对审计工作提出了更高的定位、更严的要求，为审计工作指明了前进方向，提供了根本遵循。全省各级党委政府和审计机关要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个坚决维护”，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，落实好习近平总书记对审计工作的要求。全面强化依法审计职责，拓展审计监督的广度和深度，消除监督盲区，加大对重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计力度，加大对经济社会运行中各类风险隐患揭示力度，加大对重点民生资金和项目审计力度，推动审计工作迈上新台阶。

会议强调，当前，海南正深入学习贯彻落实习近平总书记“4·13”重要讲话和中央12号文件精神，加快推进全面深化改革开放，谋划建设自由贸易试验区。全省审计机关要认清形势发展要求，找准定位，做到守土有责、守土尽责，在建设“三区一中心”的国家战略定位中发挥不可替代的重要作用。一要深入细致地研究国务院赋予海南自由贸易试验区建设的各项任务要求，紧扣审计主责主业，找准工作的切入点、发力点，主动作为、攻坚克难，努力创新审计管理体制机制，探索开放型经济下国家审计监督职责的内涵和外延，围绕国家的战略定位和海南的历史使命，发挥好审计监督保障作用。二要实现公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况审计全覆盖，凡是管理分配使用公共资金、公共资产、公共资源的部门和单位，凡是行使公共权力、履行经济责任的主要领导干部，都要依法自觉接受审计监督。三要深化大数据审计改革，实现数据审计在审计工作中的广泛运用，服务和推进审计全覆盖，提升审计工作效能。四要按照习总书记提出的“三立”要求，不断强化政治建设、能力建设、业务建设、廉政建设，打造信念坚定、业务精通、作风务实、清正廉洁的高素质专业化审计干部队伍。



会议强调，对审计认定的问题，必须以巡视整改同样的要求进行整改。要强化执行，提高审计整改的质量和效率。被审计单位主要负责人作为整改第一责任人，要亲自抓、亲自管，尤其是对重点问题、难点问题和难啃的硬骨头，要亲自研究、亲自督办。对出现问题多的，要多从体制机制上找原因。对扶贫、保障性安居工程、重点项目建设等领域的屡审屡犯问题，要深入研究，查源头、查责任、查后果，强化追责问责，做到举一反三，建立长效机制。

会议强调，要严格落实审计委员会工作职责，切实把加强党对审计工作的集中统一领导落到实处。组建省委审计委员会，是新时期海南加强党对审计工作领导的现实举措。省委审计委员会办公室要严格按照《工作细则》的要求，抓好工作落实，确保发挥好职能作用。各级党委政府和有关部门要提高政治站位、提高认识，积极支持和主动配合审计工作开展，依法自觉接受审计监督。（时间：2018年10月23日 来源：海南省审计厅 钟宇靖）

2. 中共广东省委审计委员会办公室正式挂牌

近日，中共广东省委审计委员会办公室正式挂牌。省委副书记、省长马兴瑞，省政府秘书长张虎和省审计厅党组书记、厅长卢荣春出席揭牌活动。

根据党的十九大关于改革审计管理体制的决策部署，按照中央批复的《广东省机构改革方案》要求，中共广东省委组建省委审计委员会作为省委议事协调机构，委员会办公室设在省审计厅。省委审计委员会办公室是省委审计委员会的办事机构，直接受省委审计委员会领导，负责处理委员会日常工作。同时，优化省审计厅职责，将省发展改革委员会的重大项目稽查职责、省财政厅的省级预算执行情况和其他财政收支情况的监督检查职责、省国资委的国有企业领导干部经济责任审计和国有企业监事会职责等划入省审计厅。审计委员会的成立，加强了党对审计工作的领导，标志着广东审计工作朝着构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系目标迈出了坚实的一步，广东审计事业从此翻开了新的篇章。

卢荣春同志表示，省委审计委员会办公室设在省审计厅，充分体现了省委、省政府对审计工作的高度重视和关心支持，以及对广大审计干部的充分信任和期望。全省审计机关将以此为契机和动力，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，在省委、省政府和审计署的坚强领导下，不辱使命、不负重托，更好发挥审计在党和国家监督体系中的重要作用，努力开创新时代广东审计工作新局面，为广东省实现“四个走在全国前列”、当好