

中国审计学会研讨会 优秀论文集 (2014—2015)

中国审计学会 / 编

 中国时代经济出版社



中国审计学会研讨会 优秀论文集

(2014—2015)

中国审计学会 / 编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审计学会研讨会优秀论文集. 2014 - 2015 / 中国
审计学会编. —北京: 中国时代经济出版社, 2017. 6
ISBN 978 - 7 - 5119 - 2662 - 3

I. ①中… II. ①中… III. ①审计—中国—学术会议
—文集 IV. ①F239 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 020974 号

书 名: 中国审计学会研讨会优秀论文集 (2014—2015)
作 者: 中国审计学会

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) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508284

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: sdjj1116@163.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: 535 千字

印 张: 33

版 次: 2017 年 6 月第 1 版

印 次: 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2662 - 3

定 价: 80.00 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

为了激励多出高质量的审计理论研究成果，促进提高审计理论研究水平，推动开展群众性的审计理论研讨活动，更好地为审计工作科学发展服务，中国审计学会每年组织对入选当年中国审计学会召开的研讨会的论文进行优秀论文评选。

本次优秀论文评选，经专家评审后，共选出优秀论文47篇，其中一等奖5篇、二等奖9篇、三等奖33篇。为了促进这些优秀论文中所包含研究成果的宣传、借鉴和推广，我们将其汇编成此文集，其中包括公共资金绩效审计研讨会论文9篇、自然资源资产离任审计研讨会论文9篇、金融审计与区域性金融稳定研讨会论文10篇、政策措施落实情况审计研讨会论文12篇、审计职业化研讨会论文7篇。

在汇编过程中，我们对原论文做了一些文字和格式上的修改，不妥之处，请批评指正。

中国审计学会秘书处

2016年7月1日

目 录

公共资金绩效审计研讨会论文

关于科研经费绩效审计评价指标体系及途径的研究	3
审计署驻长沙特派员办事处行政事业处课题组 以专题绩效审计思路引领公共资金审计 ——公交行业补贴资金专题型绩效审计探索	14
山东省青岛市审计局 李 媛	
公共资金绩效审计总体目标及其实现方式研究	25
审计署驻重庆特派员办事处 曾稳祥	
审计监督全覆盖导向下的公共资金绩效审计约束条件及破解之道	33
辽宁省审计学会 陆小平 黄翠竹 杨宏娜	
做好中央专项转移支付资金绩效审计的几点思考	41
审计署驻兰州特派员办事处 耿道乾 施智菡	
城镇保障性安居工程资金绩效审计研究	49
审计署驻昆明特派员办事处 蒋超博	
国有资本经营预算绩效审计探讨	59
审计署驻长春特派员办事处 韩大鹏	
北京市科技资金绩效审计方法研究	69
北京市审计局科技文化审计处课题组	

中国审计学会研讨会优秀论文集(2014—2015)

2

“系统审计”在政府公共工程绩效审计中的应用 79

江苏省宿迁市审计局 王旭东

自然资源资产离任审计研讨会论文

产权保护、经济责任与自然资源资产离任审计 93

中南财经政法大学 陈波

探索领导干部自然资源资产离任审计 107

上海市审计局 林忠华

地方领导人自然资源资产离任审计探讨

——框架构建及案例运用 120

北京工商大学 张宏亮 刘长翠 曹丽娟

关于自然资源资产负债表编制与审计之探讨 141

南京审计学院 黄溶冰

试析自然资源资产离任审计的几个问题 156

江苏省盐城市审计局 陈献东

官员考核制度变迁下的自然资源资产离任审计思考 167

审计署旅游侨务审计局 肖振东 胡巍

自然资源资产离任审计初探 175

辽宁省沈阳市审计局 李彩霞

自然资源资产离任审计研究 187

审计署办公厅 黄文静

我国领导干部自然资源资产离任审计构想 194

湖南省永州市审计局 王平波

金融审计与区域性金融稳定研讨会论文

审计机关在防范系统性和区域性金融风险方面发挥作用的机制研究 211

审计署金融审计司课题组

国家审计在管理区域金融风险中的功能定位及实现机制研究 222

江苏省盐城市审计局 陈献东

区域金融风险成因及防范对策研究	235
审计署驻西安特派员办事处 董维明	
深化改革形势下地方金融审计研究	247
山东省审计厅 马青山	
经济新常态下区域金融稳定分析	257
审计署驻兰州特派员办事处 赵子诚	
立足机构、产品、市场实施金融审计 促进区域金融稳定	266
审计署驻昆明特派员办事处 马 平	
经济发展新常态下金融审计与区域金融稳定	276
审计署驻广州特派员办事处 陈 岚 刘升华	
具有混业监管特征的国家金融审计与区域性金融稳定	286
审计署金融审计司 陆 凯	
防范区域性金融风险视角下看金融审计转型和创新	297
浙江省审计厅 曹致平 王 琪	
浅析金融审计维护区域金融安全的依据与路径	306
广州农商银行内部审计部 邱雪中 赵明丽	

政策措施落实情况审计研讨会论文

政策时滞与经济周期视角下的政策措施落实情况审计	319
审计署审计干部培训中心 韩 磊	
政策措施落实情况跟踪审计实践探究	327
审计署驻长春特派员办事处 邓红霞 张维凤 陈 喆	
对政策执行情况跟踪审计的思考	
——以稳增长等政策措施落实情况跟踪审计为例	337
审计署外资运用审计司 赵远博	
政府环境政策审计研究	
——以农村环境污染治理为例	344
南京审计学院 马志娟 李吉坤 李婉嫒	
政策措施落实情况跟踪审计若干问题探讨	359
审计署驻重庆特派员办事处 邓世军	

应用数模分析开展政策措施落实情况审计	366
江苏省常州市审计局 周国平 郭江平	
基于强化国家治理能力的政策落实情况审计研究	377
陕西省审计厅审计研究所 关军庆	
中央部门政策措施落实情况审计工作探析	388
审计署文化体育审计局 周 磊	
政策措施落实情况审计的作用机制、重点和方法	399
审计署驻上海特派员办事处 史吉乾	
“三维”视角下政策措施落实情况跟踪审计分析	411
山东省淄博市审计局课题组	
东北振兴重大政策措施落实情况跟踪审计的调查与思考	423
辽宁省审计厅 陆小平 黄翠竹	
新形势下政策措施贯彻落实情况审计的思考	435
审计署审计科研所 李厚喜	

审计职业化研讨会论文

国家审计职业化的推进与建设	445
辽宁省审计学会课题组	
审计职业化背景下审计助理制度的探索	455
江苏省连云港市审计局 李海涛	
我国国家审计职业化建设的本土内涵及实现途径	469
江苏省盐城市审计局 陈献东	
地方审计机关审计职业化建设的途径探索	
——参考司法队伍职业化改革模式	481
辽宁省大连市金州新区审计局 王艳华 崔再惠	
浅议审计职业化建设的主要难点与对策	492
审计署驻上海特派员办事处 马亚男	
国家审计职业化的内涵、障碍和途径	501
济南大学 王爱国	
发挥离退休干部工作对审计职业化建设的助推作用	513
审计署离退休干部办公室 陈 音 宋艳玲 邓 昀	

公共资金绩效审计
研讨会论文

关于科研经费绩效审计评价指标体系及途径的研究

审计署驻长沙特派员办事处行政事业处课题组

【摘要】 近年来,我国科研经费领域违法违规事件频发、科研成果弄虚作假行为层出不穷,引发了社会的广泛关注。开展科研经费绩效审计能够及时揭示我国科研经费绩效管理存在的问题,完善科研经费绩效管理机制,以不断提高科研经费使用效益和促进科研工作的健康发展。本文基于国家审计机关监督职能履行的角度,专门对科研经费绩效审计的评价指标体系及途径进行探讨研究。

【关键词】 科研经费 绩效审计 评价指标

一、引言

科研经费泛指用于发展科学技术事业支出的费用,可以分为纵向科研经费和横向科研经费。纵向科研经费主要是指政府投入科研技术事业发展的财政性经费,实行预算管理,执行国家相关经费管理办法,严格按照项目主管部门批复的预算范围和开支比例规范使用科研经费。横向科研经费主要是指企业、民间组织等机构或个人委托科研机构或者个人进行科研工作而投入的经费,在遵守国家相关法规的前提下,主要按照科研合同和协议进行管理。本文立足于国家审计的角度,主要是对财政性的纵向科研经费的绩效审计评价指标体系及途径进行研究。

科学技术是第一生产力,科教兴国也是我国的基本国策。尤其是进入21世纪以来,为提高我国科技竞争力,国务院于2006年2月9日公布《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》,提出我国要在

中国审计学会优秀论文集 (2014—2015)

4

2020 年进入创新型国家行列, 21 世纪中叶成为世界科技强国。为实现这一战略目标, 国家计划大规模提高科技投入, 2012 年中央财政科研投入达 2234.4 亿元。然而, 目前我国科研经费绩效管理还存在许多问题, 严重制约了科研经费绩效的发挥。为进一步加强科研经费管理, 提高资金使用效益, 促进科研工作健康发展, 笔者认为, 开展科研经费绩效审计是一种有效途径。审计署在《审计署“十二五”审计工作发展规划》中也明确要求“全面推进绩效审计, 提高财政资金和公共资源管理活动的经济性、效率性和效果性”; 李克强总理也多次要求审计机关做好“公共资金”的守护者, 实现对公共资金审计的全覆盖。因此, 加强科研经费绩效审计也是审计机关切实履行国家审计监督职能的必然要求。

目前, 国内已有大量文献对科研经费绩效审计进行了相关研究。例如, 刘家义 (2004), 崔振龙 (2006), 宋常、胡家俊、陈宋生 (2006), 彭华彰、周铁锐、贺明明 (2007) 等人对绩效审计进行了研究。李燕萍、吴绍棠、郜雯、张海雯 (2009), 涂玲、谷峻岩、刘锐军 (2011) 等人对科研经费管理进行了研究。湛毅清、刘爱东、程楠、周以芳 (2008) 等人对政府科研经费成本控制机制进行了研究。陈洪转、羊震、刘思峰、许静 (2011) 等人对我国科研经费使用效率进行了评价。张美兰 (2011)、姚王信 (2012) 等人对科研经费审计进行了研究。但是, 专门立题对科研经费绩效审计的评价指标体系和途径进行研究的文献很少, 而且已有文献的研究主体主要是高校财务审计人员或者科教研究人员。本文将立足于已有的研究成果, 从国家审计的角度, 专题对科研经费绩效审计的评价指标体系和途径进行研究。

二、绩效审计的内涵和发展

自阿瑟·肯特于 1948 年在美国《内部审计师》杂志发表《经营审计》一文, 首次提出“绩效审计”概念以来, 国内外学者和审计机构从不同角度对绩效审计开展了大量的研究工作, 并对绩效审计的内涵提出各种不同的见解。目前, 国内外学者基本都认可绩效审计的“3E”定义, 即绩效审计 (或称效益审计) 是指对被审计单位在履行职责的同时利用资源的经济性、效率性、效果性进行的审计。

在操作层面上, 绩效审计在 20 世纪 70 年代以来就已经在以美国为代

表的西方发达国家政府审计实务中开始推行。美国已经制定了绩效审计现场工作准则用以指导效益审计的开展。审计署在《2003至2007年审计工作发展规划》中首次提出了“效益审计”的要求。此后,在《2006至2010年审计工作发展规划》中提出:审计工作的主要任务之一是“全面推进效益审计,促进转变经济增长方式,提高财政资金使用效益和资源利用效率、效果,建设资源节约型和环境友好型社会”,从审计内容和审计方式上坚持“两个并重”作为完成该项任务的保障,为效益审计的深化、提升效益审计成果指明了方向。2011年,审计署在《审计署“十二五”审计工作发展规划》中进一步提出“构建和完善绩效审计评价及方法体系。不断摸索和总结绩效审计经验和方法,2012年底前建立起中央部门预算执行绩效审计评价体系,2013年底前建立财政绩效审计评价体系和其他审计绩效审计方法体系”,为全面推进绩效审计做出了具体部署。此外,部分地方政府也开始了绩效审计的实践探索。例如,深圳市将效益审计写入了《深圳经济特区审计监督条例》,并根据这一条例在全国率先开展了较为成功的绩效审计实践(彭华彰、周铁锐、贺明明,2005)。

三、科研经费绩效管理存在的问题

(一) 科研立项不合理,科研项目申报和项目评审机制不健全

目前,我国科研立项主要还是政府主导和部门分割的模式,科研立项经常与市场需求和科研发展需求脱节,导致大量科研成果不能产业化或者难以实现理论创新价值和技术创新价值。与此同时,科研项目申报和项目评审领域还存在不公开、不透明、不公正的现象,存在拉人情、走关系、请领导“打招呼”、暗箱操纵评审结果等违法违规行为。例如,2013年,以李兴华为代表,广东科技行政系统腐败涉案人数已逾50人。其违法违纪行为多表现为在科研资金分配中受贿。科研立项、申报与评审机制的不健全直接影响科研经费分配的合理性,降低了科研经费的整体使用效益。

(二) 科研经费管理制度不完善,监督制约力量薄弱

目前,科研领域普遍存在“重申报、轻管理”的现象。为了激发科研人员科研积极性,获得尽可能多的科研项目,科研机构会给予课题项目组

中国审计学会优秀论文集(2014—2015)

9

科研经费使用方面很大的自主权,没有对科研经费进行严格的财务管理。科研项目负责人通常由于时间、精力、专业知识等原因难以编制科学合理的科研经费预算,甚至将科研经费视为个人资金,不重视科研经费的财务管理和预算执行管理。此外,部分科研机构和课题组不及时进行账务处理,结题但不结账,长期占用科研资金,也不将科研经费结余结转资金纳入预算管理。与此同时,科研主管部门和科研机构内部审计部门也没有对科研经费的使用进行有效的监督。

(三) 科研经费使用不规范,科研成效不理想

目前,我国科研经费使用不规范问题突出,导致科研经费使用效益低下现象严重。部分科研项目负责人私自扩大科研经费开支范围,挪用、侵占、贪污科研经费用于买房、买车、旅游、炒股等个人支出,高价采购科研设备器材收取回扣,虚列科研支出或者以假发票、假合同套取科研经费。部分科研机构甚至违规在科研经费中列支人员、职工经费或者超额计提管理费等间接成本,少计科研经费结余结转资金等。例如,浙江大学陈英旭授意其博士生陆续以开具虚假发票、编造虚假合同、编制虚假账目等手段,将科研经费套取或者变现非法占为己有,侵占国家科研经费1022万元。另据审计署对某科研所的审计,该所违反规定从课题经费中计提租赁费8380.53万元,扩大支出范围列支在职人员经费7219.93万元,少计财政拨款结转和结余3227.51万元。此外,我国科研成果转化率很低,学术造假、学术抄袭、重复研究等现象比较普遍,很大一部分科研成果的科研价值与应用价值令人担忧,甚至还存在部分科研项目没有结题。

四、科研经费绩效评价指标的设计原则

(一) 全面性评价原则

设计科研经费绩效评价指标要尽量实现全面性评价的目标。要借鉴平衡计分卡的绩效评价方法,既要包括财务绩效的评价,又要包括科研绩效的评价;既要包括结果的绩效评价,也要包括过程的绩效评价;既要包括内部控制制度的评价,又要包括外部监管机制的评价;既要包括定性评价,又要包括定量评价;既要进行绝对性评价,也要进行相对性评价。

（二）全过程性评价原则

科研经费绩效评价指标评价体系的设计要注重坚持以科研经费的资金运转和科研项目的实施为主线，贯穿科研项目的立项、申报、评审、实施、验收和科研经费的分配、拨付、管理、使用、结算的全过程。同时，设计全过程指标不能孤立地对各个程序绩效进行评价，要注重各个程序之间的衔接性和关联性，使整个科研经费绩效评价过程具有连贯性。

（三）可比性评价原则

科研经费绩效评价指标的设计要在比较分析基础上，探索建立可比性指标。既要包括绝对性的比较，也要包括相对性的比较；既要包括建立纵向比较指标，便于对科研经费绩效进行前后比较，也要建立横向比较指标，便于对同类型项目进行横向比较。同时，还可以探索建立与预算值、规定值、标准值、基准值等比较指标进行比较。

（四）可操作性评价原则

科研经费绩效评价指标的设计必须使设计的指标具有可操作性，要使相关数据和资料能够比较容易获得。审计机关应该基于成本效益、科研特性和审计资源等因素，充分结合现行科研主管部门和科研机构已建立的科研经费绩效评价机制，以及审计部门已经积累的科研经费绩效审计经验，设计出可操作性强的科研经费绩效评价指标。

五、科研经费绩效评价指标体系

目前，无论是国内审计机关，还是科研机构，都还没有形成完善规范的科研经费绩效评价体系。本文在遵循科研经费绩效评价指标设计原则的基础上，主张建立如下的科研经费绩效评价指标体系。

（一）科研经费相关制度有效性评价指标

科研经费相关制度的有效性直接决定了科研经费使用的绩效。具体来讲，包括以下指标：

（1）科研立项机制的科学性程度，衡量科研立项的准确性和科研的社

中国审计学会研讨会优秀论文集 (2014—2015)

8

会意义。

(2) 科研项目申报和项目评审机制的健全性程度, 衡量科研经费投入的有效性。

(3) 科研经费监管制度的健全性程度, 衡量科研经费能否得到有效的监管。

(4) 科研经费使用机制的规范性程度, 衡量科研经费使用的有效性。

(5) 科研经费预算编制的科学性程度和预算执行的严谨性程度, 衡量科研经费预算管理的有效性。

(二) 科研经费经济性评价指标

科研经费的经济性评价衡量的是以最小的成本实现既定的科研目标, 核心在科研成本的控制。科研成本是指在课题研究过程中所发生的费用, 可以分为直接成本和间接成本。直接成本是指在课题研究开发过程中发生的与之直接相关的费用, 主要包括设备费、材料费、差旅费、会议费、劳务费等费用; 间接成本是指未在组织实施课题过程中发生的无法在直接费用中列支的相关费用, 主要包括房屋租赁费、设备折旧费、水电费等费用。具体来讲, 包括以下指标:

(1) 各类直接成本总额及占科研经费总额的比重。包括以下明细指标 (见表1)。

表 1

各类直接成本总额及其所占比重	科研直接成本总额/科研经费总额 $\times 100\%$
	科研设备器材采购费用总额/科研直接成本总额 $\times 100\%$
	科研项目学术会议费用总额/科研直接成本总额 $\times 100\%$
	科研项目劳务费用总额/科研直接成本总额 $\times 100\%$
	科研项目差旅费用总额/科研直接成本总额 $\times 100\%$
	科研项目专家咨询费用总额/科研直接成本总额 $\times 100\%$
	科研项目直接成本中其他支出/科研直接成本总额 $\times 100\%$

(2) 各类间接成本总额及占科研直接成本扣除设备购置费后的比重。包括以下明细指标 (见表2)。

表 2

各类间接成本总额及其所占比重	$(\text{科研间接成本总额} - \text{科研间接成本控制总额}) / \text{科研间接成本控制总额} \times 100\%$
	$\text{科研间接成本总额} / (\text{科研直接成本总额} - \text{科研设备购置费}) \times 100\%$
	$\text{科研项目管理费用总额} / \text{科研间接成本总额} \times 100\%$
	$\text{科研项目租赁费用总额} / \text{科研间接成本总额} \times 100\%$
	$\text{科研项目绩效支出总额} / \text{科研间接成本总额} \times 100\%$
	$\text{科研项目间接成本中其他支出} / \text{科研直接成本总额} \times 100\%$

(3) 各类成本总额指标及其所占比重指标与主管部门规定指标的比较指标,包括上述(1)、(2)两类明细指标与相关法律规定的指标数值的比较指标,可以用公式“(实际值-规定值)/规定值 $\times 100\%$ ”来衡量。例如,财政部、科技部规定,间接费用使用分段超额累退比例法计算并实行总额控制,按照不超过课题经费中直接费用扣除设备购置费后的一定比例核定,具体比例如下:500万元及以下部分不超过20%;500万元至1000万元的部分不超过13%;超过1000万元的部分不超过10%。间接费用中绩效支出不超过直接费用扣除设备购置费后的5%。因此,可以将间接成本明细指标与上述规定进行比较分析。

(4) 预算执行的各类成本总额指标及其所占比重指标与预算编制中的相应指标数值的比较指标,包括上述(1)、(2)两类指标实际值与预算值的比较,可以用公式“(实际值-预算值)/预算值 $\times 100\%$ ”来衡量。

(5) 各类科研成本违规支出总额及其所占科研经费总额的比重。包括以下明细指标(见表3)。

表 3

各类科研成本违规支出总额及占科研经费总额的比重	$\text{科研成本违规支出总额} / \text{科研经费总额} \times 100\%$
	$\text{科研成本用于与科研无关的支出总额} / \text{科研经费总额} \times 100\%$
	$\text{科研成本中虚列支出总额} / \text{科研经费总额} \times 100\%$
	$\text{科研成本中违规套取经费总额} / \text{科研经费总额} \times 100\%$
	$\text{科研成本中少计的结余结转资金总额} / \text{科研经费总额} \times 100\%$
	$\text{科研成本其他违规支出} / \text{科研经费总额} \times 100\%$

(6) 科研项目结余结转资金总额及其所占科研经费总额的比重,尤其要关注没有发挥效益和没有纳入预算管理的结余结转资金总额及其所占科