

WAZI SHENJI ANLI

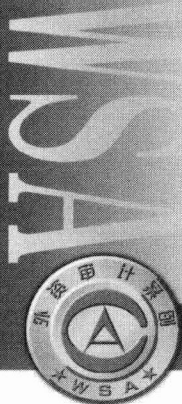
● 审计署外资运用审计司 / 编著



外资审计案例



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



W A I Z I S H E N J I A N L I

● 审计署外资运用审计司 / 编著

外 资 审 计 案 例



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

图书在版编目(CIP)数据

外资审计案例 / 审计署外资运用审计司编著. —北京: 中国时代经济出版社, 2010.6
ISBN 978-7-5119-0152-1

I. ①外… II. ①审… III. ①效益审计—案例 IV. ①F239.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 070829 号

书 名: 外资审计案例

出 版 人: 宋灵恩

作 者: 审计署外资运用审计司

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座

邮政编码: 100044

发行热线: (010)68320825 68320484

传 真: (010)68320634

邮购热线: (010)88361317

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市鑫海达印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 270 千字

印 张: 16.75

版 次: 2010 年 8 月第 1 版

印 次: 2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-0152-1

定 价: 36.00 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

《外资审计案例》

(编委会名单)

主 任：孙宝厚

副 主 任：徐吉明 薛新华

编 委：刘士华 孙 岩 陈致平 薛 勇 王旭辉
丁兴建 赵治纲 余乃庆 杨积平 赵京京

序

现在读者翻开的是《外资审计案例》。什么是外资，什么是外资审计，是谁在从事这类外资审计工作？这些外资审计案例是由谁编写的，对谁有用，有什么用？现在逐一回答这些问题。

外资是相对于内资而言的，是从国家外部所获得并利用的资金。外资分为直接利用外资和间接利用外资。直接利用外资主要是外国来的资本直接经商办企业，如与外商合资经营企业、合作经营企业或外商独资企业。间接利用外资则主要是国内单位或项目借用外国资金或接受外国援助，如借用国际金融组织、国外商业银行或外国政府贷款。

本书所谓外资审计，主要是对间接利用外资项目——利用国际金融组织贷款、外国政府贷款和国外援助项目的审计。

依照我国审计法及其他相关法规，从事这类外资审计，是我国审计机关的重要职责之一。国家审计署，各省、自治区、直辖市、副省级城市甚至不少地市级审计机关，都设有专门的外资审计机构，二十多年来一直在开展这类外资审计工作。

二十多年来的实践证明，国家审计机关的外资审计，在促进积极合理有效利用外资方面，做了大量卓有成效并被广泛认可的工作。促进了利用国外资金技术管理，促进了项目单位的管理和项目的顺利执行，促进了项目主管部门和综合管理部门工作的改进，促进了国家法规制度和管理体制机制的不断健全和完善，促进和加强了国外合作，树立了我国的良好形象。

与此同时，外资审计机构和人员，在立足我国审计实际，借鉴国外的做法和经验，促进审计规范化建设和利用计算机审计等方面，做了大量探索性工作。比如，强调审计报告要内外合一、如实披露；开发制订了外资审计规范和审计指南，并译成英文，同时被世界银行、亚洲开发银行推荐给其他国家采用；外资审计计算机信息系统，不仅开发得比较早，而且使用情况也不错。

说了这么多，似乎与外资审计案例无关，其实是有关的。把一项工作做好，是基本要求。在此基础上，还应当更进一步，即不断

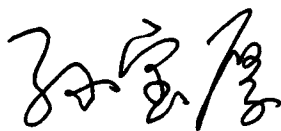
地总结，以汲取教训，分享经验，从而造就更多人才和持续改进工作。外资审计机构及人员，在做好审计本职工作、加强规范化和信息化建设的同时，还应注意并且也有能力总结经验，编写审计案例。他们的是这样做了。这本《外资审计案例》，正是由部分长期从事外资审计的人员编写的。

《外资审计案例》，是外资审计的实际事例，是外资审计实践的总结和再现。本书的案例有两类：一类是探索性的、展示不同的事例，重在展示审计工作过程；一类是成功的、归纳性的范例，重在展示审计工作结果。这两类审计案例不仅对直接从事外资审计工作的人员有用，对从事其他审计工作的人员甚至从事与审计相关工作人员也有参考价值。

还要强调的是，第一类审计案例，更适合作培训和教学教材，引导审计人员在已有经验基础上，创造性地开展工作。但是，不论外资审计还是其他审计，这类案例并不是很多。近几年来，审计署致力于推进审计案例教学，这类案例尤为需要。本书中的第一类案例，也正是为满足这一需要而编写的。可以说，有关人员在这方面，开创性地做了大量艰苦的工作。如何编写这类案例，基本的要求或要领，我曾在几次审计署的有关培训班上讲过，也同编写本案例人员一起研究过。把当时讲过的这些“四六句”再现于此，也许对读者或以后编写案例还有点参考价值：

明确目标，确定对象；关注决策，再现实践；
主角活动，顺序演进；突出问题，脉络清晰；
情节真实，有趣生动；提供信息，描述背景；
展示现象，理论支撑；适于教学，引发争论；
预留空间，不作定论；结构合理，篇幅适中；
简洁易懂，师生欢迎。

我希望，这本《外资审计案例》，能对读者有益。我更希望，以后能看到更多更好的各类审计案例，特别是适合于教学的审计案例。



2010年8月9日于北京

编写说明

多年的外资审计，积累了一定的审计经验，形成了一些很好的案例。审计案例是审计人员实务经验的集中体现和很好的载体。审计署外资运用审计司利用实施亚洲开发银行援助项目的机会，向全国外资审计人员广泛征集审计案例，得到积极响应。全国各级审计机关的外资审计人员，以个人或者单位名义，集体或者单独撰写审计案例并向外资运用审计司提交。外资运用审计司成立编委，选择其中一些好的、有代表性的案例，按照统一的格式进行了修改和完善，结集出版。

根据案例的内容，本书中的案例分为审计方法案例和审计经验范例两大部分，其中审计经验范例又分为财务收支和项目执行情况审计案例、绩效审计和审计调查案例两类。

本书是亚洲开发银行对审计署技术援助项目的重要内容之一，本书的编写和出版得到亚洲开发银行的大力支持和资金援助。本书编写过程中，审计署固定资产投资审计司徐爱生司长、国外贷援款项目审计服务中心陈华主任、审计干部培训中心陈太辉主任对本书提出了很多宝贵修改意见，中国审计学会王松宝同志对文字进行了校对。在此，一并表示感谢。

本书中审计案例旨在总结审计的技术方法、经验和体会，对案例中涉及的审计机关和审计人员，涉及的单位、地域、人员、项目名称和内容，以及审计情景和审计发现问题，包括数字和时间，在一定程度上进行了隐匿、替代、改写等处理，请勿与实际对应。

受审计案例素材限制，加之时间仓促，编写人员水平有限，书中肯定存在不完善甚至错误之处，欢迎读者批评指正。

《外资审计案例》编委会

2010年8月

目 录

序 孙宝厚 (1)

第一部分 外资审计方法案例

举报人的电话	(3)
谁来帮帮郑耿	(5)
应发表什么类型的审计师意见?	(7)
合理不合规, 审计该如何评价?	(9)
如此取证是否妥当?	(11)
两难的取证	(14)
贷款究竟谁来偿还?	(16)
谁该为扶贫项目失败“埋单”?	(19)
招投标审计背后的争论	(21)
大案要案能代替审计目标吗?	(24)
一名审计人员单独调查取证是否可行?	(26)
绩效审计中如何有效利用外部专家?	(29)
能否这么“交易”?	(31)
如何走出审计困境?	(34)
芝麻与西瓜能否兼得?	(37)
内外法规冲突引发的问题该如何披露?	(40)
私分国有资产岂能一退了之?	(43)
功过谁来评论?	(45)
谁该对项目失败负责?	(48)
“工程用料法”审计	(50)
不容忽视的基本面	(55)
扬长避短 制胜关键	(58)

第二部分 外资审计经验范例

财务收支和项目执行情况审计案例	(63)
某交通项目审计案例	(63)
某防洪项目审计案例	(66)
某铁路建设项目审计案例	(73)
骗取财政资金私设“小金库”案件查处案例	(76)
某牧业发展项目审计案例	(80)
工程虚假监理审计案例	(85)
项目骗取银行贷款审计案例	(88)
某公司违规出租私设“小金库”审计案例	(91)
某项目外资审计软件应用案例	(94)
某城市交通改善项目审计案例	(97)
某项目虚报冒领项目资金审计案例	(100)
某水污染防治项目违法违规问题审计案例	(103)
绩效审计和专项审计调查案例	(110)
某环保项目绩效审计案例	(110)
某扶贫项目绩效审计案例	(119)
某造林项目绩效审计案例	(125)
某制药项目绩效审计案例	(138)
某移民项目绩效审计案例	(145)
某水电项目绩效审计案例	(153)
某农业发展项目绩效审计案例	(158)
某热网输配项目绩效审计案例	(168)
某高等教育人才培养项目绩效审计案例	(175)
某污水处理厂扩建项目绩效审计案例	(179)
某供水项目绩效审计案例	(182)
某供热项目绩效审计案例	(185)
某省农村饮水安全状况审计调查案例	(190)

某供水建设项目绩效审计案例	(195)
某环境项目绩效审计案例	(201)
某林业项目绩效审计案例	(207)
某农业开发项目绩效审计案例	(213)
某风沙治理项目绩效审计案例	(222)
某环境改善项目绩效审计案例	(230)
某农发加工项目绩效审计案例	(235)
某灌溉项目绩效审计案例	(242)
某交通项目设备效益绩效审计案例	(247)
某水厂建设项目经济效益审计案例	(252)
某水电站建设项目设备物资绩效审计案例	(254)
后记	(256)

第一部分 外资审计方法案例

WAI ZI SHEN JI FANG FA AN LI

举报人的电话

审计人员查处重大经济犯罪案件时运用的方法和手段是多种多样的，但有一种方法可以达到事半功倍的效果，这就是利用来自举报人的举报，用港台电影中的语言就是由“线人”提供线索。

举报是由知情人通过各种方式主动提供线索，对知情人规范的称谓是“举报人”。举报人提供的信息有利于审计人员查处经济犯罪事实，尽快将涉案人员绳之以法。但对举报信息的安全利用和对举报人利益的保护，每个审计人员都应该引起高度重视。我曾作为 A 项目的审计组组长，回想起那次审计过程中，在对待举报人小乙的处理方式上或许有一些不妥的地方，至今让我心中忐忑不安。

一、案例内容

三年前，我带队审计 A 项目，进驻后，按照要求在被审计单位张贴了监督电话和举报电话。现场审计过去了二十天，但工作进展并不顺利。审计人员虽然经过艰苦工作发现了一些线索，但都因证据不充分，无法继续深入下去。随着时间的推移，作为审计组组长，我心中异常的着急。一天上午，举报电话的铃声响起，拿起电话，电话中传出一个低沉的声音，“我是一名共产党员，也是本单位的员工，我有一些重要情况要向审计人员反映，但这部电话里不便说，可否当面谈？”我当即将自己的手机号告诉了他。

经过四十八小时的焦急等待，我与审计组的一个同志和举报人小乙在一家不起眼的茶馆见面了。开始时小乙还有些拘谨，待我向他讲明对举报人保护的相关规定，并坦诚地向他做出承诺后，小乙打消了顾虑。随后，小乙向审计组提供了一些重要线索，说到激动之处，小乙涨红了脸，“绝不能让这些蛀虫逍遥法外，作为一名党员，有责任向审计人员反映这些问题，希望审计人员尽快将这些腐败分子揪出来”。看着小乙，我感觉到肩上沉甸甸的。分手时，我告诉小乙可随时打我的手机。

根据小乙提供的线索，审计组经过分析，重新调整了审计思路，很快工

作取得了突破性进展。在查实问题过程中，审计组的同志还随时向小乙核实相关情况，使证据收集工作进展顺利。一次吃饭时，我带着醉意对审计组全体同志说，“要是没有小乙，我们还要在迷宫中摸索相当长的时间……”

审计工作过半时，审计组将所查证的事实向相关部门进行了反映，以期得到检察机关的介入，取得更大的审计成果。但是，由于种种客观原因，有些线索没能更深入地查下去，这使审计组的同志多少感到有些沮丧，更令我感到不安的是，有一次与该单位财务负责人的谈话时，他居然提到了我们上次在茶楼与小乙见面的事。审计快结束时，最坏的消息来了，小乙被单位找理由弃之不用，并且不再安排工作了。听着小乙在电话里诉苦，一肚子委曲，声音还有些哽咽，我心里很不是滋味。

考虑到审计工作是由于小乙提供的线索才得以进展顺利，我作为审计组组长，总该为小乙做点什么。最初，我想找该单位的负责人谈谈，给小乙一个说法。可转念一想，我又犹豫了，这不等于明明白白地告诉对方，小乙是一个“线人”，小乙今后在单位怎么呆下去？我又想是否能利用审计的关系，将小乙调到其他单位，躲开这是非之地，可又担心这样做会违反审计纪律，碰撞“高压线”。就这样，我始终没能为小乙做点什么。

在A项目的总结会上，我提出，小乙作为举报人理应受到保护，任何单位和个人不应以任何理由对其进行打击报复，审计组应该向该单位郑重提出这个意见，同时，审计组应该告知小乙，他所提供线索的查处结果。但是，有同志提出，小乙是一名共产党员，有责任履行党的义务，同不良现象作斗争，他应该能够正确面对不公的待遇。还有同志提出，审计的目的是要查处问题，对举报人的知情权和利益保护并不是审计人员的必要责任。面对同志们的争论，想到小乙的处境，我心情很沉重。

事情已经过去三年了，小乙也曾给我打过几个电话，但我一直不敢接，因为我不知道对小乙说什么好……

二、思考题

1. 对于本案例中关于保护举报人的争论，你持什么观点，为什么？
2. 通过本案例，结合你的工作实际，谈谈审计工作在保护举报人的合法权益方法还需要做好哪些方面的工作？

谁来帮帮郑耿

2007年5月，太湖暴发大规模蓝藻，一场饮用水危机席卷江苏无锡。随后，滇池、巢湖蓝藻也相继暴发……

各大新闻媒体争相报道，国际广泛关注，专家不断解释……质疑之声不断：怎么越治越污？这几年治理没有效果吗？

一、案例内容

审计署计划组织相关特派办按照行政区划对“三河三湖”水污染防治绩效分别开展审计调查，审计调查的期间定在2001年至2008年上半年，审计调查的主要目标之一是评价“三河三湖”水污染防治的效果，现场审计调查截止时间是2008年9月，2008年10月提交审计调查报告。

2007年9月至11月，审计署组织各相关特派办就“三河三湖”开展了审前调查。初步摸清了“三河三湖”水污染防治工作体制和主要情况。审前调查结束以后，围绕如何评价“三河三湖”水污染防治效果，参加审前调查的审计人员在会议室集体开会进行讨论。

审计人员赵甲首先发言：“‘三河三湖’水污染防治效果的评价应确定为水污染防治项目评价，参考以前年度100个世行、亚行贷款项目绩效评价的方式，将水污染防治项目设为项目目标实现、基本实现、未实现等几个等级，抽查若干项目进行评价，汇总评价的结果。”

审计人员钱乙立即站起来反对赵甲的方案，说：“赵甲的方案不可行，‘三河三湖’水污染防治效果的评价应该是资金使用效益评价，就‘三河三湖’水污染防治资金的到位情况投入情况以及资金使用中是否存在违法违规和损失浪费问题设计一些资金效益的评价指标，进行评价。”

审计人员孙丙说：“你们两个人的方案都不可行，‘三河三湖’水污染防治效果的评价应该是河（湖）水质的状况的评价。”

话音刚落就招到一片反对的声音：审计部门能用别人的数据吗？环保部门和水利部门的评价结果都不一样，我们怎么用？

审计人员孙丙说：“我还没说完呢，我们不是有专家经费吗，可以聘请专家，我们自己监测水质呀？”吴忌调侃说：“天意市场卖水桶的该发财了。”大家大笑。

审计人员李丁说：“建设部门不是有城市污水排放和处理的统计数据吗，就通过对各地污染排放和污水处理情况进行评价，我们抽查一定比例数据的真实性就行了。”

审计人员周戊说：“你们说的都不行，我们就对照每个河湖的五年规划，看看规划所设定的目标都完成了没有，就行了。”周戊的方案也有人提出了反对的意见。

审计人员吴忌说：“不好评价，就别评价了呗，撒开网找问题，找到什么报告什么。”

领导听到这里，再也坐不住了，说：“吴忌，你这是不负责任的说法，这是本次审计调查确定的主要目标之一，水污染防治绩效不评价，叫什么绩效审计，水污染防治的效果总要有个说法吧？郑耿，你是主审，你要在下班前拿出一个办法来。”领导又补充说：“郑耿，你还要考虑，我们调查要反映最新的情况，要不有什么意义。审计的时间、人力、经费也不能不考虑，要不谁都会做！”

如果你是郑耿，你该怎么办，你能帮帮郑耿吗？

二、思考题

1. 绩效审计的关键是绩效评价，如何在众多的绩效内容中找出最核心的内容进行评价？
2. 审计调查往往涉及非财务管理类的专业问题，审计人员能否使用其他部门的专业数据，如何控制审计风险？
3. 如何避免被审计单位反对审计评价结果？被审计单位常常通过否定评价方法来否定审计评价结果，如果出现这一情况，应如何应对？
4. 通过本案例，结合你的工作实际，思考我国目前开展的此类绩效审计调查与国外通常对单一项目开展的绩效审计有何不同，进一步思考我国绩效审计的特色体现在哪里？

应发表什么类型的审计师意见？

国外贷拨款项目审计的最终是要出具具备固定格式和内容要求的审计报告，对所附财务报表发表审计师意见。审计师意见是审计机关或审计组根据国际审计准则和中国国家审计准则，在实施了必要的审计程序后，对项目单位财务报表发表的意见。按照财务报表是否符合我国会计准则、会计制度规定以及是否在所有重大方面公允反映项目财务状况、建设状况和资金收支情况等程度的不同，审计师意见可以分为无保留意见、保留意见、否定意见和拒绝表示意见四种基本类型。虽然在理论上对四种类型的审计师意见都有详细的说明与规定，但是在现实的审计工作中究竟该发表哪种类型的审计师意见仍然是让审计师挠头的问题。

一、案例内容

小沈是1999年参加工作的大学生，经历一年多的工作，逐渐熟悉和掌握了外资审计业务。2001年5月，小沈随审计组进驻某部门，首次对其执行的某国外贷拨款项目开展审计工作。该项目是技术援助项目，项目活动主要是培训、制定制度和海外考察。经审计核查各项项目活动文件和资料，确认项目执行良好，已完成2000年度的项目计划。问题是，该项目仅能提供项目业务活动的资料，未能建立项目账册和编制项目财务报表。

按照贷款协定的要求，该项目的审计报告要在每年的6月底前出具。如果国外贷款机构的项目官员在9月底前仍未收到项目的审计报告，该项目的提款报账将会停止。

小沈作为该项目的主审，建议某部门的项目人员尽快建立账册并编制项目财务报表，并要求在6月中旬前送至小沈所在单位，对其进行送达审计。

2001年6月中旬，该部门的项目人员将项目财务报表送至小沈所在单位。小沈作了初步审核，发现项目财务报表钩稽关系不符。小沈建议其重新编制，并再次要求项目建立账册进行单独核算。

2001年6月底，该部门的项目人员再次将项目财务报表送至小沈所在单