

审 计 署

重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2010—2011)

中国审计学会编



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

责任编辑：叶芝蕙
封面设计：张 戈

ISBN 978-7-5119-1092-9



9 787511 910929 >

定价：100.00 元

审计署 重点科研课题研究报告

SHENJISHUZHONGDIANKEYANKETIYANJIUBAOGAO

(2010—2011)

中国审计学会编



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

图书在版编目(CIP)数据

审计署重点科研课题研究报告 (2010-2011) / 中国审计学会编.

—北京:中国时代经济出版社,2012.5

ISBN 978-7-5119-1092-9

I. ①审… II. ①中… III. 审计-科研课题-研究报告-中国-2010-2011

IV. ①F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 058092 号

书 名: 审计署重点科研课题研究报告 (2010-2011)

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) 68320825 88361317

传 真: (010) 68320634 68320697

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

字 数: 650 千字

印 张: 33.5

版 次: 2012 年 5 月第 1 版

印 次: 2012 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1092-9

定 价: 100.00 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

审计重点科研课题研究是由中国审计学会和审计署审计科研所共同组织和管理的。2010至2011年度的重点科研课题分为公开招标课题和定向委托课题这两类，共18项立项课题。其中，公开招标课题12项，即政府审计如何维护国家经济安全方向2项，政府审计在应对公共危机中如何发挥作用方向2项，信息化与政府审计方向2项，经济责任审计方向4项，资源环境审计方向2项；定向委托课题6项，即委托审计署及其行政事业审计司、科研所、审计干部培训中心、法规司和财政审计司分别承担的省长经济责任审计内容、评价指标及工作模式，党政工作部门领导干部经济责任审计的内容、重点和关键评价指标，政府审计学，审计机关人力资源管理，审计业务管理和财政审计等课题的研究。

在课题研究过程中，中国审计学会和审计署审计科研所严格按照《审计署重点科研课题管理办法》承担了课题的招标、立项评审、中期检查和结项评审等工作。审计署和中国审计学会领导对立项课题的研究工作十分重视。石爱中副审计长、孙宝厚总审计师、陈尘肇主任和翟熙贵会长亲临课题评审会议，并对立项课题研究给予了具体指导。张立民、秦荣生、刘达朱、王智玉、陈太辉、王秀明、崔振龙、鲍朔望、鲍国明、周德铭、陈达时、张广春、丁雁、刘力云、李爽、谢志华、王立彦、蔡春、张继勋、郝振平等同志参与了课题评审工作，提出了许多有价值的意见和建议。在此，谨向以上领导和同志表示衷心的感谢！

上述18项重点科研课题完成研究后，3项未通过结项评审，2项未参加结项评审，2项课题研究报告篇幅过长，其他11项课题研究报告收入本汇编。

在汇编过程中，我们对课题研究报告中的一些格式和个别字句做了修改。不妥之处在所难免，恳请谅解并提出宝贵意见。

中国审计学会秘书处
二〇一二年三月二十日

目 录

政府审计维护国家经济安全的机制设计与模式选择

审计署上海特派办课题组

引言	3
一、政府审计在维护国家经济安全中的职能定位	4
二、基于审计免疫系统理论的政府审计维护国家经济安全的机制设计	14
三、基于维护国家经济安全的政府审计模式创新与选择	27
结束语	43
参考文献	45

政府审计在应对公共危机中的作用

江苏审计厅课题组

绪论	48
一、政府审计应对公共危机的理论分析	51
二、政府审计应对公共危机的实现机制与作用方式	59
三、政府审计遇到的问题障碍及应对措施	81
四、研究结论及后续研究方向	89
参考文献	91
附录	93

公共危机状态下政府审计问题研究

山东财经大学课题组

绪论·····	100
一、公共危机管理审计的基本理论·····	108
二、公共危机管理审计的实务模式·····	119
三、国际上公共危机管理审计的研究与实践·····	136
四、我国公共危机管理审计的实践及问题分析·····	147
五、我国公共危机管理审计的完善对策·····	152
六、研究结论、局限与展望·····	159
参考文献·····	162

信息化对政府审计的影响及其应对思路

安徽省审计厅课题组

前言·····	167
一、信息化的基本特征和我国审计信息化的发展状况·····	168
二、信息化对政府审计的影响和要求·····	173
三、信息化条件下政府审计模式和方法的变革·····	179
四、审计信息化建设和发展的框架构想·····	184
结束语·····	194
参考文献·····	195

地方党委政府主要领导干部经济责任审计研究

湖北省审计厅课题组

引言·····	199
---------	-----

一、地方党政主要领导干部经济责任与经济责任审计的内涵	199
二、地方党政主要领导干部经济责任审计的目的与目标	208
三、地方党政主要领导干部经济责任审计内容、审计事项与审计方法	212
四、地方党政主要领导干部经济责任审计评价	228
结论	248
参考文献	249

地厅级党政领导干部任期经济责任审计研究

上海市审计局课题组

绪论	252
一、理论文献和实践经验评析	255
二、地厅级党政领导干部经济责任研究	260
三、审计重点内容与评价指标研究	266
四、地厅级党政领导干部任期经济责任审计案例研究	292
参考文献	301
附录	302

省级政府主要负责人经济责任审计实务研究

审计署课题组

绪论	312
一、省级政府主要负责人经济责任审计概述	314
二、审计内容	319
三、审计评价指标	328
四、审计实施	337
五、审计报告	342
六、主要研究结论	347

参考文献·····	349
-----------	-----

党政工作部门领导干部经济责任审计的内容、重点和关键评价指标

审计署行政事业审计司课题组

引言·····	352
一、党政工作部门领导干部经济责任审计概述·····	352
二、党政工作部门领导干部经济责任审计的内容、重点和责任界定·····	360
三、党政工作部门领导干部经济责任审计的关键评价指标·····	374
结语·····	389
参考文献·····	391

审计机关人力资源管理研究

审计署审计干部培训中心课题组

引言·····	395
一、人力资源管理文献述评·····	396
二、审计机关人力资源管理体系·····	397
三、审计机关人力资源管理调查·····	401
四、审计机关人力资源管理现状·····	403
五、审计机关人力资源管理策略·····	415
结论·····	428
参考文献·····	431
附录·····	432

审计业务管理研究

审计署法规司课题组

一、审计业务管理的含义和原则	449
二、我国审计业务管理现状分析	454
三、审计项目的计划管理	455
四、审计项目实施的现场管理	460
五、审计项目审理	469
六、审计成果管理	471
七、审计项目检查、评估和责任追究	480
参考文献	484

基于财政审计大格局理念的财政审计研究

审计署财政审计司课题组

绪论	488
一、构建财政审计大格局的实践基础	490
二、财政审计的范围和目标	500
三、构建财政审计大格局的主要任务	507
四、构建财政审计大格局的组织实施	518
五、政策建议	525
参考文献	527

课题编号：10SJ01001

政府审计维护国家经济安全的机制 设计与模式选择

审计署上海特派办课题组

课题负责人：卢家辉

课题组成员：李若山 吕劲松 于新生 倪巍洲
陈文夏 杨建荣 鄢璐 李静

【摘要】 当今世界，国家经济安全日益被各国政府审计所认识和重视，并成为政府审计的重要战略目标之一。政府审计业务的广泛性和监督职能的综合性优势，对更好地发挥审计免疫系统功能、保障我国经济社会健康运行具有重要的现实意义。在维护国家经济安全的过程中，政府审计必须有一个清晰和具有实践意义的职能定位，有一个健全的机制作保障，并根据审计实际情况运用科学的审计模式，真正实现维护国家经济安全的战略目标。本课题在审计免疫系统理论的基础上，阐明了政府审计在维护国家经济安全中的基本职能，结合我国自身特色和经济发展阶段，论述了风险导向和问责导向下我国政府审计维护国家经济安全的新机制，建立一个“计划组织科学化、风险目标层次化、预警防范机制化、信息反馈系统化、纠偏修复跟踪化、人才技术永续化”的机制体系，以求达到“监测为先、预警和防范为主、纠偏和修复跟进”的愿景。最后，从审计操作的角度，以适应国家经济安全问题系统性风险为目的，提出了“整合”模式的政府审计新模式，并从“整合”模式的基本内涵、创新性分析和类型选择及运用三方面，论述了新模式下实现维护国家经济安全目标的有效途径。

【关键词】 国家经济安全 政府审计 机制 模式

目 录

引言

一、政府审计在维护国家经济安全中的职能定位

二、基于审计免疫系统理论的政府审计维护国家经济安全的机制设计

三、基于维护国家经济安全的政府审计模式创新与选择

结束语

参考文献

引 言

国家经济安全是维护本国经济不受外部侵割，维持公认的经济生活水准、确保本国资本对影响国计民生的国内重要经济部门的控制和保持因经济带来的相应的国际政治地位和地图的经济竞争力的一种稳定经济状态的总和。政府是维护国家经济安全的终极力量，政府各部门有责任来维护国家经济良性发展的状态，政府审计是整个维护国家经济安全决策支持系统中的一个子系统，是重要信息反馈、纠正异化经济行为的有力武器，更发挥着保障国家经济社会健康运行的免疫系统功能。

刘家义审计长指出，审计机关要在法定职能范围内关注国家安全。要实现维护国家经济安全的职责，政府审计的职能就要定位、选准方向，这是基本原则。刘家义审计还指出，要自觉地把审计工作融入国家经济社会发展全局中去。可见，政府审计如何维护国家经济安全是更为重要、更为现实的一个课题。它对指导审计实践工作具有实际意义，对充分发挥审计免疫系统功能具有重要价值。具体而言，研究政府审计维护国家经济安全的机制设计和模式选择有利于明确政府审计的职能和目标，找准政府审计工作的切入点，从而最大程度地发挥其自身优势满足经济社会对政府审计的需求，自觉地实现维护国家利益和人民群众根本利益的根本目标和首要任务；有利于在项目管理、风险识别、预警防范、信息反馈、纠偏修复等方面构成高效的审计行为体系，进而使政府审计内部形成有效的运行机制，规范和指导审计工作有针对性、高效地维护国家经济安全；有利于将政府审计系统内的各类资源进行有效整合，使审计维护国家经济安全的目标、行为方式和实现方法有机地结合起来，切实提高政府审计服务经济社会发展的水平和能力。通过本课题的研究，诠释了经济全球化背景下政府审计有效发挥职能作用的行为方针、组织目标和实现途径。

目前，现有的研究成果，尚缺少从“政府审计如何实现维护国家经济安全目标”的角度进行研究和探索，缺少对国内外经验的比较和借鉴，尤其在政府审计全局角度对具备可操作性的实践研究还没有成型，多是从财政、金融、环境等单一行业审计出发研究其在维护国家经济安全方面的机制、作用等。审计署金融审计司课题组研究了“审计机关在维护国家金融安全方面发挥作用的机制和途径”，许莉研究了“国家审计维护金融安全的作用机理与制度创新”，韦德洪研究了“政府审计效能与财政资金运行安全性关系”等。国外对政府审计维护国家经济安全方面的研究多集中于战略目标和行为目标，对具有指导实践工作的操作性研究十分鲜见。就“政府审计如何维护国家经济安全”的课题，之前的研究一方面尚未能从理论层面对政府审计与国家经济安全的关系给予充分深入的阐述，另一方面是对政

府审计维护国家经济安全的机制建立和实施模式论述不足,因而缺乏一以贯之的策略建议和实践指导作用。因此,要进一步研究经济全球化大背景下基于公共受托责任的政府审计在行政监督体制中维护国家经济安全的独特职能地位和作用模式,同时探讨如何建立适合当前中国经济发展阶段和特点的中国政府审计维护国家经济安全的机制,进而研究适应审计工作实践需求的审计模式创新,并能提出具备实践指导意义的策略建议。

本课题通过对国家经济安全的含义和特征的深入分析,结合我国政府审计“免疫系统”功能理论和实践,对政府审计维护国家经济安全的职能定位、范围及如何发挥功能作用进行了系统阐述,同时,基于政府审计免疫系统理论,运用系统论和风险导向审计理论对政府审计维护国家经济安全的机制进行了设计,创新和完善了维护国家经济安全需求下的整合审计模式,使政府审计在高层次、系统化、规模化的趋势下反应更加灵敏、行为更加有效、结论更加科学、服务更加全面。

一、政府审计在维护国家经济安全中的职能定位

自20世纪80年代初,日本政府发布题为“以确定经济安全保障为目标”的《国家经济安全报告》以来,一国的经济安全逐渐成为国家利益的重点,被提升到国家安全的战略层面上。加入世贸组织后,中国经济与世界经济的联系日益紧密,对世界经济的影响日益突出,与此同时,中国经济受世界经济波动和干扰的影响也越来越大,面临的内外部不可测、不确定、不稳定因素明显增加,在开放和改革的大趋势下我国的国家经济安全面临着更多的挑战。党的十五大报告指出“要维护国家经济安全”,十六大报告强调“在扩大对外开放中,要十分注意维护国家经济安全”,十七大报告提出“注重防范国际经济风险”。加之,国际金融危机、欧债危机、为争夺能源的局部战争和政治危机等一系列事件都说明了在一国的安全战略中,经济安全居于核心和基础地位,经济安全是政治安全和军事安全的基础和依托,也是政治安全和军事安全的出发点和落脚点。因此,在当前各国制定发展战略、对外政策、行动方式和国际对抗方面,国家经济安全成为必须考虑的重要因素。

在全球化背景下,国家经济安全是在国家层面上,以一个国家为整体对整个经济秩序状态和国家利益的维护所作的安全评判。它是政府的基本经济职能之一,即将国家经济安全作为一种“公共品”,提供给本国范围的企业和居民。换言之,市场经济赋予了政府维护国家经济安全的重要职能(雷家驩,2000)。政府审计作为政府的职能部门之一,在维护国家经济安全中应当和必然要发挥自己的职能作用,并成为国家经济安全监测预警体系和国家经济“不安全”和“危机”的防

范与化解体系。

审计法第一条规定：“为了加强国家的审计监督，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，保障国民经济和社会健康发展，制定本法。”其含义在于：保障国民经济和社会健康发展即维护国家经济安全是政府审计工作的重要任务。2008年3月，刘家义审计长在中国审计学会五届三次理事会上，第一次比较全面地阐述了“国家审计是国家经济社会运行的免疫系统”的理论，并提出“维护国家经济安全是审计工作的第一要务，维护国家经济安全、保证国家利益是政府审计的永恒主题”。那么，政府审计作为政府职能部门在维护国家经济安全过程中是否能够发挥及时预测、预警、防范和化解经济全球化所带来的各类经济风险的作用，是迫切需要政府审计思考的问题。作为保障经济社会健康运行的“免疫系统”，政府审计如何维护好国家经济安全，如何用最优的途径最大限度地维护国家经济安全，就成为衡量政府审计免疫系统功能强弱程度和建设性作用好坏的标尺。从这一点出发，在“审计免疫系统”理论逻辑框架的基础上，政府审计迫切应当在政府审计维护国家经济安全的职能定位、机制设计和实现方式三个方面积极探索，以寻求维护国家经济安全的最优模式。

（一）政府审计在维护国家经济安全中的职能特性

国家经济安全是指在开放体系下主权国家的经济发展和经济利益不受本国国内、国外各种因素的破坏和威胁的一种状态，它是一种稳健的经济状态。保障国民经济和社会健康发展正是对这种状态的具体描述。国家在发展经济的过程中，通过健全法制、制定政策等来不断提高竞争力，增加安全因素，消除风险隐患，在动态发展中保证本国经济安全。但是，政府审计既不是政府决策部门，也不是政府行政执行部门，又如何发挥保障经济和社会健康发展的功能作用呢？审计免疫系统理论给了我们这个答案。

维护国家经济安全是审计工作的第一要务，这一观点是在“国家审计是国家经济社会运行的免疫系统”的理论框架下提出的，因此其功能具备审计免疫系统理论的特性，而国家经济安全自身的特性也赋予了政府审计在维护国家经济安全时应具备的某些特殊性。主要表现在：

1. 国家经济安全的国家性和综合性决定了政府审计在维护国家经济安全过程中更应注重宏观性。国家经济安全要求国家的根本利益不受损害，代表国家利益的中央政府是维护国家经济安全的主体机构，地方政府、非政府组织机构、企业等不能作为国家经济安全的代表，因为国家经济安全不是针对一般性经济风险而言的，而是涉及国家全局性的重大问题。对于维护国家经济安全而言，要充分考虑国家经济安全与各子领域之间的总体和局部的关系，从策略角度讲，国家出台的各类经济

政策措施应当是相互联系的综合考虑总体与局部发展关系的系统。前者是国家经济安全的国家性，后者是国家经济安全的综合性。那么，政府审计在实现维护国家经济安全的过程中，如何从固有的账本模式提升到宏观着眼微观入手的宏观层面变得尤为关键。因此，宏观性是衡量政府审计维护国家经济安全职能有效性的关键因素。

2. 国家经济安全的复杂性和动态性决定了政府审计在维护国家经济安全过程中更应注重开放性。国家经济安全问题涉及整个经济系统，这一系统包含着多个方面，是由若干子系统构成的复杂系统，各系统之间相互影响、相互依赖，其风险与利益共存。国家经济各子系统之间、一国经济与他国经济之间存在着诸多风险——矛盾和不确定性，这些矛盾之间既是竞争双方又是合作对象，在维护的同时也存在着损害，其复杂程度和处理难度极大。在新经济、新形势背景下，一国经济是动态发展的，其安全边际处于发展的动态平衡之中，这种平衡是靠发展来维持的，因此发展才是维护国家经济安全的唯一途径。国家经济安全的复杂性与动态性要求政府维护经济安全的过程必须始终处于一个开放状态，否则容易犯刻舟求剑的错误。

3. 国家经济安全的战略性和优先性决定了政府审计在维护国家经济安全过程中更应注重前瞻性。国家经济安全不能仅仅关注当前经济发展的稳定和均衡，更要站在长远利益的战略高度，从本国的资源、经济发展水平、技术力量等实际国情出发，制定和实施国家经济安全战略，并且这一战略是要在军事安全、政治安全和经济安全三大国家安全要素中优先予以考虑的。因此，在维护国家经济安全中必须具有前瞻性，以达到保障未来经济社会的稳定性和可靠性的目标。

（二）政府审计在维护国家经济安全中的职能定位

政府审计的基本职能是经济监督，并不直接参与国家经济安全决策和政策实施。但是，作为综合性财政经济监督部门之一，政府审计是整个国家经济安全保障体系中监督保证和决策支持系统的重要组成部分，能够而且正在发挥着重要作用。国际上，一些发达国家的政府审计均将维护国家经济安全视作自己的重要职责。如美国审计总署制定的四大战略之一就是“向国会和联邦政府提供及时高效的服务，来帮助其应对安全领域的威胁和由于全球化所带来的风险”。俄罗斯审计院明确界定了其在预防腐败和揭露腐败的作用。日本会计检察院“根据国家社会经济的动向和财政的现状确定审计重点，并对社会关注事项采取适当应对措施，必要时随时安排审计”。最高审计机关指明以关键性指标为基础的绩效评价体系可以作为一个工具，帮助政府应对国家面临的各种复杂挑战。

我国学术界，许莉认为政府审计维护国家经济安全的职能定位于“经济监督、经济评价和经济鉴证”，时现等认为政府审计应定位于“监督、评价与防护、清

除、修补”方面，张庆龙等则从审计本质视角、政府监管视角、制度均衡视角论述了政府审计维护国家经济安全的理论依据，并研究了政府审计在维护国家经济安全方面发挥的战略防御与微观制度清除、修补作用，从正确认识经济安全的内涵与外延，完善审计制度，建立经济安全评价指标体系，重视财政安全审计、国家经济信息安全审计等几个方面提出了政府审计如何在维护国家经济安全方面更好地发挥作用。王世谊等认为政府审计在促进国家经济安全运行中具有重要的保障作用、监控作用，政府审计在维护国家经济安全上的主要途径应包括消除国家经济运行隐患的排险功能、完善国家经济运行机制的规范功能、提高国家经济运行质量的促进功能、确保经济健康运行的免疫系统功能和捍卫国家经济运行成果的守护功能。政府审计发挥作用的主要方式就是以科学发展观为指导，以审计人员综合素质为支撑，以探索创新精神为动力。杨建荣则利用新古典主义的理论框架阐述了经济全球化带来的国家经济安全挑战的内在逻辑，分析了基于公共受托责任的政府审计在行政监督体制中维护国家经济安全的独特地位，并从监督宏观调控、监控金融体系风险、保障重点行业安全、评估环境成本、审计对外投资、调查国际分工中的产业升级六个方面论述了当前阶段我国政府审计维护国家经济安全的主要方式。而从严格意义上讲，包括监督、评价、防护在内的职能定位，实际上均是对政府审计功能的一种定位，并非职能定位。职能定位一要明确它的目标，二要明确它的行为，三要明确它的责任。

从我国的实践来看，政府审计在维护国家经济安全中的职能定位可以有四（以下简称四项职能）：一是促进宏观经济政策措施的落实；二是揭露重大经济犯罪案件线索，促进反腐倡廉建设；三是对以“财政+金融”为主的经济运行状态进行监控；四是有效揭示和预防社会风险，保障经济社会平稳发展。

在维护国家经济安全中，以上对于政府审计在维护国家经济安全中的职能定位，一方面清楚地区分了政府审计和政府决策部门、执行部门的关系，另一方面明确了政府审计的边界，即政府审计开展工作的范围。审计署与各部委都是国务院下属的机构，各部委按照在经济社会中的分工根据国务院的决策各司其职，而审计署则是对中央政府各种决策在各部委乃至全国范围内的执行情况进行监督、检查和反馈。因此，在整个中央政府的运行体系中，中央政府领导层可以被看做是决策系统；审计署即为国家经济安全决策支持系统的一个重要组成部分；各部委及其他机构和组织则可以被看做决策执行系统。从“审计免疫系统”的角度来看，决策支持系统下的政府审计从决策执行系统中获取、收集、整合信息，再到预警、纠偏、跟踪等反馈信息成为维护整个经济系统运行安全的“报警器”“监控仪”。

1. 四项职能具有法定性原则

从法律层面看，四项职能在相关法规中作出了原则性的规定。首先，宪法第九