

# 世界银行 亚洲开发银行 贷款项目审计指南

《国家审计准则》颁布实施以来第一本专业审计指南

《世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南》编写组

责任编辑：赵永红  
封面设计：苹果

# 世界银行亚洲开发银行 贷款项目审计指南

《国家审计准则》颁布实施以来第一本专业审计指南

ISBN 978-7-5119-1286-2



定价：72.00元

# 世界银行 亚洲开发银行 贷款项目审计指南

《国家审计准则》颁布实施以来第一本专业审计指南

《世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南》编写组

图书在版编目(CIP)数据

世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南 / 《世界银行亚洲开发银行贷款项目  
审计指南》编写组编著. —北京:中国时代经济出版社, 2012.9

ISBN 978-7-5119-1286-2

I. ①世… II. ①世… III. ①世界银行贷款—贷款项目—审计—  
亚洲—指南 IV. ①F239.67-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 227738 号

书 名: 世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南

作 者: 《世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南》编写组

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](http://www.cmepub.com.cn)

电子邮箱: [zgsdjj@hotmail.com](mailto:zgsdjj@hotmail.com)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 465 千字

印 张: 23.25

版 次: 2012 年 9 月第 1 版

印 次: 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1286-2

定 价: 72.00 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

## 总序

审计法治是审计工作发展的重要基础和保障，是依法治国方略在审计领域的具体体现。坚持不懈地推进审计法治化、规范化建设，对于促进审计机关依法履行审计职责、加强审计工作、规范审计行为、发挥审计保障国家经济和社会健康运行的“免疫系统”功能，对于促进完善中国特色社会主义法律体系、深入开展社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，完善国家治理，有着十分重大的意义。

新中国审计制度建立以来，伴随着国家改革开放、民主法制建设、经济社会的发展进步和审计工作自身的不断发展，审计法律制度不断得到了完善。在国家宪法的基础上，全国人大常委会制定了审计法和规定相关领域审计工作的其他法律，国务院制定了审计法实施条例和规定相关领域审计工作的其他行政法规，审计署颁布了国家审计准则等审计规章，一些地方人大常委会和地方政府颁布了地方性审计法规和规章，形成了以宪法为根本基础、以审计法及其实施条例为核心内容、以国家审计准则为基本标准、其他涉及审计工作的法律法规和规章为重要补充的中国特色的审计法律规范体系。与此同时，全国各级审计机关坚持以毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，树立科学的审计理念，坚持“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，全面履行法定审计职责，加强对财政财务收支真实、合法、效益的审计监督，在维护财政经济秩序和国家安全、推动改革和民主法治、促进廉政建设和改善民生、保障国民经济和社会健康发展等方面发挥了重要作用。

根据《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》，审计署结合审计工作的实际情况和发展要求，制定了《审计署“十二五”审计工作发展规划》，提出要以审计工作法治化、规范化为目标，更加注重依法审计、文明审计，更加注重加强整改、完善制度，更加注重提高素质、严格管理，加强审计规章制度建设，构建审计指南体系，强化审计质量控制，进一步规范审计行为。为此，审计署组织力量，以审计法律法规和审计准则为依据，坚持审计指南开发的规范性、实用性、指导性、先进性、开放性原则，立足我国审计实践，借鉴世界审计组织和外国审计机关开发审计指南的有益经验，针对审计业务主要环节和主要审计业务领域，有步骤地开发了审计指南。





全国各级审计机关和广大审计人员要深入学习审计指南的内容，结合贯彻执行审计法律法规和审计准则，全面执行审计指南的各项规范，指导审计工作的开展，并针对贯彻执行中出现的新情况和新问题，提出进一步完善审计指南的意见和建议。以此为契机，大力提高审计工作法治化、规范化水平，推动审计工作迈上新台阶，促进审计事业进一步深入发展。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '刘永才'.

二〇一二年七月

## 序

《世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南》，是《国家审计准则》2010年颁布以来，审计署开发完成的第一本专业审计指南。

刘家义审计长在总序中已经阐述了审计法治化、规范化建设的重要意义，要求我们坚持不懈地加以推进。这本指南的完成和出版，就是贯彻这一要求并加以切实推进的具体成果。

多年来，为规范审计业务操作，控制审计质量，防范审计风险，审计署外资运用审计司一直致力于审计规范化建设。早在外资审计机构成立的次年即1986年，就制定了《国际金融组织及联合国专门机构贷援款项目审计工作规范》（试行），堪称我署最早一本审计业务操作规范。此后，外资运用审计司根据国内外有关政策法规的最新变化和实际工作创新发展，陆续制定、修订或编译了《世界银行贷款项目审计工作规范》、《国际金融组织贷款项目审计手册》、《涉外财务报告和审计报告编制指南与范例》、《世界银行贷款项目审计手册》、《世界银行贷款项目审计操作指南》等规范或指南。

本指南是在2000年出版的《世界银行贷款项目审计操作指南》基础上修订而成，其最突出的特点体现在五个方面：一是审计依据上，既考虑了国内有关国外贷款项目的法律法规，又兼顾了世界银行等国外贷款机构有关项目管理与执行的基本要求、具体指南和项目贷款协定等文件规定。二是审计规范上，既遵循了我国国家审计准则，又兼顾了国际审计准则和世界银行等国外贷款机构对审计的一些特殊要求。三是审计内容上，既包括了对项目和单位财务的审计，又兼顾了对实际业务、其他事务及项目绩效的审计。四是审计范围上，既关注了项目本身，又兼顾了非项目部分。五是审计报告上，既满足了依法履行监督职责的需要，又兼顾了履行公证职能、对外提供鉴证评价的需要。

它充分体现了最新的中国国家审计准则的要求，也很好地考虑了世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织及国家有关监管部门在项目管理和监督方面政策规定的新变化，以及近些年我国外资审计的最新实践经验。

本指南最大的一个优点是实用。它立足实际业务操作，按照项目审计的实际流程，详



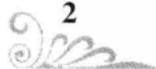


细描述了审计人员在整个审计过程中应该审计什么、怎么审计和如何报告等内容。而且，针对每个具体的审计事项，提供了比较完整的审计程序表。审计人员在审计该事项时，稍加调整甚至有的不作调整，就可以直接使用，按所列步骤执行。既能规范操作，又可提高效率。

当然，从审计规范体系层次上讲，审计指南从属于审计准则，是对审计人员在实践中贯彻落实审计准则、开展审计实务的具体指导。要用好审计指南，需在理解的基础上灵活运用，切忌不分情况完全照搬。这主要出于两点考虑：一是现实情况千变万化，指南不可能穷尽所有。二是不同审计项目千差万别，指南只能针对一般。因此，具体使用时，还需要借助审计人员的审计理论修养和实践经验，结合项目实际情况，进行专业判断。希望本指南对世界银行亚洲开发银行贷款项目审计确实能起到应有的指导作用，也希望从事这方面工作的同志，立足实践、不断总结，使本指南得到更进一步改进和完善。

孙宝厚

写于二〇一二年八月二十六日





# 前 言

根据国家审计准则新的规定和要求，以及外资审计实践发展的需要，我们编写了《世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南》（以下简称《指南》）。

## 一、编写需求

审计指南是对审计实践经验做法的总结、提炼和发展，其编写目的是为了能够更好地指导实践。因此，形势的不断变化，要求的不断提高，实践的不断发展，都需要审计指南的开发编写工作与时俱进。

近些年，国际国内经济社会形势、审计工作环境、审计方式方法，以及审计理念都在不断发展变化。在新的形势下，《审计署“十二五”审计工作发展规划》对外资审计工作提出新的要求，要以促进积极合理有效利用外资为目标，继续加强对国外贷援款项目的审计监督，提高国外贷援款项目的审计质量，全面推进涉及环境、民生和可持续发展等国外贷援款项目的绩效审计，促进积极合理有效利用国外贷援款，提高利用外资的质量和水平。国家审计准则的颁布实施，世界银行、亚洲开发银行等国外金融组织陆续制定的新政策、新制度，也对外资审计工作提出了新的要求。

审计实践中，外资审计人员在科学审计理念指导下，深入探索外资审计工作规律，不断总结和深化世界银行亚洲开发银行等国外贷援款项目审计，进一步加大了监督力度，并逐步开展项目绩效审计。外资审计工作在管理方式、审计质量要求、审计报告规范等方面都已经发生较大变化。

形势、要求和实践的变化，要求尽快编制出版适应新形势、满足新要求、符合新实践的审计指南，以更好地指导审计实践。

## 二、编写原则

编写《指南》的总原则是：以国家审计准则为依据，总结外资审计工作的基本实践，借鉴国际审计准则和中国注册会计师执业准则，考虑世界银行亚洲开发银行项目管理和审计方面的新要求，使《指南》能够更加规范，更加实用，更加具有指导性。



遵循准则。除涉及国家审计准则中财务报表审计、审计抽样和审计报告有关例外条款外,《指南》的编写工作严格遵循国家审计准则的基本要求,将国家审计准则细化到审计过程的每一个环节,文字表述和细化内容与国家审计准则保持一致。

继承发展。《指南》以2000年出版的《世界银行贷款项目审计操作指南》为基础,借鉴、吸收了其中符合实际工作需要、相对成熟的内容,并根据国家审计准则等有关规定、世界银行亚洲开发银行等国外贷款机构的最新要求进行编写。

兼收并蓄。编写过程中,我们对最新的国际审计准则、中国注册会计师执业准则和世界银行亚洲开发银行有关政策做了认真研究。《指南》充分吸收了国际审计准则、中国注册会计师执业准则的先进理念和经验,综合考虑了世界银行亚洲开发银行相关政策的新要求、新规定,以及世界银行亚洲开发银行贷款项目审计的特点。

紧扣实践。一方面,《指南》是对近年来外资审计工作实践的总结、提炼,来源于实践。另一方面,《指南》立足指导实践,尽可能做到切实可行。

### 三、编写内容

《指南》按照国家审计指南开发的总体要求,在2000年出版的《世界银行贷款项目审计操作指南》基础上,结合外资审计实践发展需要进行编写。

《指南》基本思路与框架如图1所示。

《指南》主要内容创新:

一是与国家审计准则有关提法保持一致。第一章概述中,划分了审计程序各阶段的工作内容。第三章内部控制测试中,将内部控制测试由三要素改为五要素。

二是与国际审计发展趋势实现同步。引入风险基础审计,对审计风险评估模型进行了更加详尽的阐述,相应完善了审计准备、内部控制测试和实质性程序有关章节的内容。

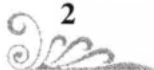
三是与《审计署关于修订进一步规范世亚行贷款项目审计报告通知的通知》(审外资发〔2011〕189号)高度相符。在第六章审计报告部分,依据上述通知全面规范了审计报告的格式和内容。

四是与外资审计实践发展进行对接。充分总结了多年来利用外资项目绩效审计的目标、内容、重点、程序和方法,初步构建一套世亚行贷款项目绩效审计评价通用指标体系框架,作为附件供外资审计人员参考借鉴。

五是与外资审计工作需要紧密结合。根据多年来外资审计实践成果和经验,编写了世界银行亚洲开发银行贷款项目常见错弊审计方法。

### 四、使用说明

《指南》是依据国家审计准则制定的,为审计机关和审计人员实施世界银行亚洲开发



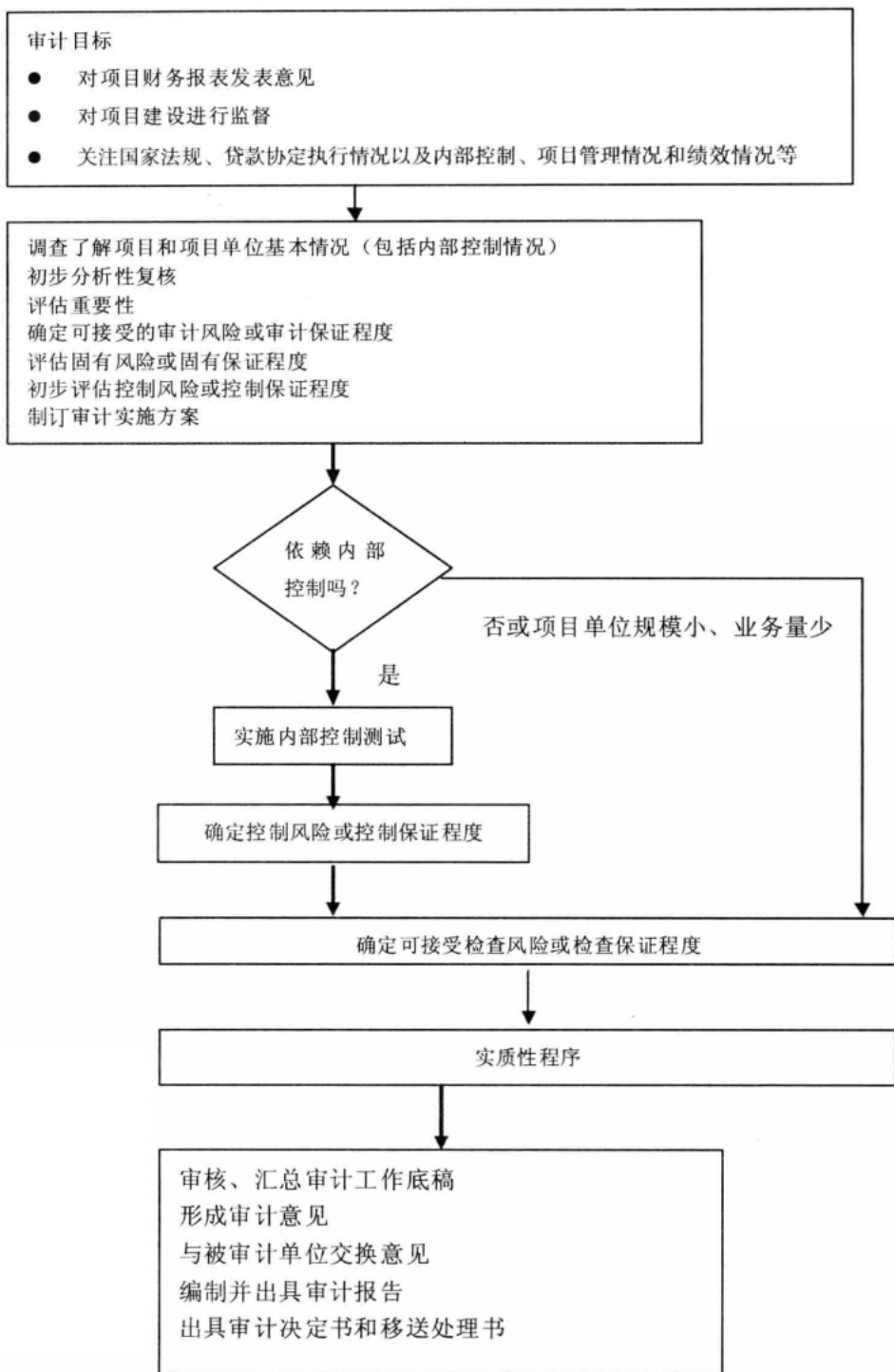


图 1



银行贷款项目审计提供了指导性的操作流程，有利于规范审计行为，提高审计质量和效率，防范审计风险。但在使用中应从实际情况出发灵活运用，不要完全照搬照抄。

### （一）体例与结构

《指南》以世界银行亚洲开发银行贷款项目为对象，围绕对项目单位特定目的财务报表和贷款项目执行情况的审计过程展开叙述。

《指南》由正文和附件组成。正文部分共分六章。

第一章为概述，主要叙述世界银行亚洲开发银行贷款项目及审计概况、审计程序，以及会计责任和审计责任的划分。

第二章至第六章按照审计流程，从审计准备、实施到终结，以工作底稿的方式对各阶段审计工作的内容、目标、程序和方法予以说明。第二章为审计准备，主要对审计准备工作加以说明。第三章为内部控制测试，以能够体现世界银行亚洲开发银行贷款项目特点的业务循环为依托，对每一业务循环内容和涉及的文件等加以介绍，重点叙述了内部控制测试的具体程序及其结果评价和应用。第四章为实质性程序，除了用简要的文字介绍所涉及的审计内容、审计目标外，对于每一报表项目，以工作底稿的方式提供了具体的审计程序和步骤。第五章为财务报表审计，详细介绍了财务报表审计的程序、方法等内容。第六章为审计报告，主要对审计报告阶段应做的工作进行了详细说明，对审计报告的格式和内容进行了规范。

附件部分主要是绩效审计和常见错弊审计方法，为世界银行亚洲开发银行贷款项目开展绩效审计和合法合规性审计提供指引。

### （二）适用范围

《指南》是以世界银行亚洲开发银行贷款项目特定目的财务报表和项目执行情况为审计对象编写的。其他国外贷援款项目，如日元贷款、全球环境基金赠款、世行赠款等贷援款项目，对项目管理和审计有着不同的要求，可以结合具体情况参考本《指南》的部分内容。

### （三）审计职业判断

审计是一项专业性非常强的工作。无论是审计程序、审计方法的选择，还是审计重点的确定，乃至审计事项的认定，审计人员都应当合理运用职业判断，保持职业谨慎。《指南》只是在总结一般规律前提下，对通常情况下的审计实施提供参考性的方案，而每个世界银行亚洲开发银行贷款项目建设内容、建设规模、管理方式、会计核算都有明显差异，



同样金额的问题对不同的项目往往有着完全不同的意义。因此，审计人员必须根据审计法规、国家审计准则的基本要求，结合被审计项目的实际情况，在审计的全过程运用职业判断，合理确定审计重点和人员安排，选择适当时机执行各项程序和方法，如实披露审计发现问题。

#### （四） 审计准备

《指南》强调审计准备对审计工作的作用，强调制订切实可行审计实施方案的重要性，但并非意味着每次审计之前都要重复大量相同的工作。第一次审计时，审计准备工作往往工作量较大，但以后每次审计时，审计人员只需了解最新的变化和发展，这样可以大大减少审计工作量。

#### （五） 内部控制测试

虽然《指南》中将内部控制测试作为独立的审计程序，但并非是所有世界银行亚洲开发银行贷款项目审计的必经阶段。一般情况下，只有当内部控制可以依赖时，才有必要对内部控制进行测试。不过，因世界银行亚洲开发银行贷款项目的审计报告要求将内部控制评价意见作为内容之一，所以当审计人员决定不进行独立的内部控制测试时，应将此内容与实质性程序结合执行。

#### （六） 实质性程序

《指南》以程序表的形式为每个报表项目实质性测试设计了详细的步骤和方法，但并不意味着对每个贷款项目都必须不折不扣地加以执行。这些步骤中有的的是必不可少的，有的则要视具体情况而定，必须结合被审计单位的具体情况进行添加或删减。

#### （七） 审计工作底稿

编制审计工作底稿，要依据审计方案确定的审计事项进行，无论审计中有无发现问题，均需进行审计取证和编制相应审计工作底稿。审计工作底稿的内容和要素应当执行国家审计准则关于审计工作底稿的相关规定。《指南》提供的审计程序表、审定表、盘点表、凭证抽查表、调整分录表等可以作为上述审计工作底稿的附件，相关审计证据材料一并附后。

#### （八） 审计报告

编制审计报告时，对于审计发现问题，必须坚持如实披露原则。审计发现不公允、不



确定、不一致及项目管理方面的问题，需视其重要程度在审计报告中如实披露。

### （九）利用专家和其他人员工作

实施审计过程中，如需利用专家工作成果或聘请其他人员协助工作，应严格遵守国家审计准则的要求。审计机关和审计人员应当充分考虑专家和其他人员的独立性和专业胜任能力，并利用本《指南》做好事前培训。

## 五、编写情况

在孙宝厚总审计师的领导下，审计署外资运用审计司和国外贷援款项目审计服务中心共同成立《指南》编写组。外资运用审计司徐吉明司长、国外贷援款项目审计服务中心李凤雏副主任担任编写组组长，外资运用审计司薛新华副司长、国外贷援款项目审计服务中心李丹副主任、外资运用审计司李长梅副司长担任副组长。参加编写工作的还有：刘伟、陈致平、刘士华、赵远博、范厚胜、余勇、南咏梅、李敏、岳媛、赵刘中、赵治纲、何佳等同志。李丹、刘伟、陈致平负责总撰。王世成、孙岩、安红焯、包嘉莉、赵勇等同志多次参加讨论，提出建议。《指南》开发编写历时两年，几经修改。在通过专家论证、培训试用和审计长会议审定的基础上完成定稿。

在《指南》编写和审定过程中，审计署领导给予了充分关心和大力支持。刘家义审计长在《指南》审定时作了重要指示。董大胜和石爱中副审计长、孙宝厚总审计师、审计署办公厅陈尘肇主任参加《指南》的论证会，提出了许多重要和宝贵的修改意见。参加《指南》论证会的还有审计署法规司刘绍统副司长，内审协会鲍国明副会长，审计科研所崔振龙所长，审计学会刘力云副秘书长，世界银行高级财务管理专家董毅、李海霞，亚洲开发银行高级财务管理专家王芳等。审计署社会保障审计司陈太辉司长对《指南》作了书面论证意见。审计署办公厅刘誉泽、山东省审计厅鲁婧也对本《指南》提出了具体修改意见。在此一并致以诚挚的谢意。

《世界银行亚洲开发银行贷款项目审计指南》编写组

二〇一二年七月三十日



## 目 录

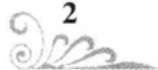
总序 .....	刘家义/1
序 .....	孙宝厚/1
前言 .....	1
<b>第一章 概 述</b> .....	<b>1</b>
第一节 世界银行亚洲开发银行贷款项目与审计 .....	1
第二节 审计程序 .....	4
第三节 会计责任和审计责任的划分 .....	13
<b>第二章 审计准备</b> .....	<b>16</b>
第一节 了解项目基本情况 .....	16
第二节 初步分析程序 .....	24
第三节 评估重要性 .....	31
第四节 分析审计风险 .....	35
第五节 编制和审定审计实施方案 .....	47
<b>第三章 内部控制测试</b> .....	<b>48</b>
第一节 内部控制概述 .....	48
第二节 内部控制的调查 .....	50
第三节 内部控制测试程序 .....	82
第四节 内部控制测试结果评价及应用 .....	135
<b>第四章 实质性程序</b> .....	<b>137</b>
第一节 实质性程序概述 .....	137
第二节 资金占用项目审计的实质性程序 .....	151







第三节	资金来源项目审计的实质性程序 .....	209
第四节	其他事项的审计 .....	245
第五章	财务报表审计 .....	253
第一节	财务报表审计概述 .....	253
第二节	资金平衡表审计 .....	254
第三节	项目进度表审计 .....	267
第四节	贷款协定执行情况表审计 .....	274
第五节	专用账户报表审计 .....	280
第六节	汇总财务报表审计 .....	286
第七节	财务报表附注审计 .....	288
第六章	审计报告 .....	290
第一节	审计报告编制步骤 .....	290
第二节	审计报告的格式、内容和编制要求 .....	296
附件一	世界银行亚洲开发银行贷款项目绩效审计 .....	317
第一节	世界银行亚洲开发银行贷款项目绩效审计概述 .....	317
第二节	绩效审计程序 .....	322
第三节	绩效审计评价指标体系 .....	331
附件二	世界银行亚洲开发银行贷款项目常见错弊审计方法 .....	343



# 第一章 概述

利用世界银行、亚洲开发银行贷款是我国利用外资的重要组成部分。对世界银行、亚洲开发银行贷款项目进行审计监督是国家审计机关的法定职责。本章主要包括世界银行、亚洲开发银行贷款项目及审计概况、审计程序和责任划分三部分内容。

## 第一节 世界银行亚洲开发银行贷款项目与审计

### 一、世界银行贷款项目简介

世界银行集团成立于1944年，总部设在美国华盛顿特区，在全球设立100多个代表处（包括驻中国代表处）。世界银行是联合国所属的经营国际金融业务的机构，也是全球最大的发展援助机构。世界银行的宗旨是促进可持续发展，提倡投资于人，保护环境，支持和鼓励民营企业发展、帮助政府提高服务质量和效率，增加透明度，推进改革，强调社会发展、全民参与、改善治理和机构建设，从而达到减少贫困和提高人民生活水平的目标。世界银行通过项目贷款、政策咨询和技术援助的方式向发展中成员国提供帮助。从广义上讲，世界银行是指世界银行集团，包括国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司、解决投资争端国际中心和多边投资担保机构五个国际机构。其中，国际复兴开发银行主要向发展中国家提供中长期贷款，其贷款利率一般低于市场利率；国际开发协会专门向低收入的发展中国家提供长期无息贷款；国际金融公司则负责向发展中国家的私营部门提供贷款或直接参股投资。这三个组织均为金融性机构，具体任务虽不尽相同，但最终目的都是通过向成员国中的发展中国家提供资金和技术援助来帮助这些国家提高生产率以促进其经济发展和社会进步。从狭义上讲，世界银行一般是指国际复兴开发银行和国际开发协会。

我国于1980年恢复了在世界银行的合法地位。自1981年我国利用世界银行贷款实施第一个项目以来，截至2010年底，世界银行对我国的贷款金额累计超过501亿美元，用