



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外

搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

国家治理视角下外资运用审计的定位思考

葛小瑛（湖北省武汉市审计局）

【时间: 2012年10月15日】

【来源: 】

【字号: 大 中 小】

刘家义审计长提出的国家审计是国家治理的重要组成部分的科学论断，对我们正确认识国家审计的地位，理解国家审计是依法用权力制约权力的重要方式，发挥国家审计揭示、抵御和预防等“免疫系统”功能，当好公共财政“卫士”，推动实现国家良治，保障国家经济社会健康运行和科学发展具有重要意义。

外资运用审计作为国家审计的组成部分之一，是审计机关依法对各级政府利用国外资金建设的投资项目和其他经济活动及这些资金的管理和潜在风险进行有效监督的活动。外资运用审计是以我国宪法规定建立审计监督制度为基础，适应改革开放和利用外资的客观需要，以1984年5月审计署成立外资运用审计司和各省、市、自治区审计厅（局）陆续成立外资运用审计处为标志，逐步形成和发展起来的。近二十年来，外资审计在促进积极、合理、有效利用外资方面发挥了重要作用；同时在提升国家审计质量，改进国家审计方法以及规范化建设方面也取得了明显成效。尤其是近年来审计署组织各级外资审计部门对国外贷援款项目进行公证审计，对外出具的公证审计报告，得到国外贷援款机构的认可和好评，在国家治理体系中发挥了重要作用。

随着国际国内政治经济形势的发展和变化，经济结构调整和经济发展方式的转变，政府职能也在进一步转换，面对利用外资的新局面，我国利用外资工作面临许多新的机遇和挑战。外资运用审计工作必须适应形势的发展，立足于服务国家宏观政策，找准外资运用审计的定位，结合自身特点，进一步深化我国外资运用审计的监督层次，提高外资运用审计工作水平，充分发挥外资运用审计功能，牢固树立的科学科学理念、防控外资利用风险、保障经济平稳较快增长，更好地服务于以国家审计推进国家治理的总体目标。

一、围绕国家治理目标，定位外资运用审计职能

国家治理就是通过配置和运作国家权力，对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务。国家治理的目标是确保国家安全、捍卫国家利益、维护人民利益、保持社会稳定、实现科学发展。国家审计是国家治理的组成部分，其职能必然围绕着如何促进国家治理，如何通过依法履行职责，对权力运行进行监督和制约，发挥预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能来实现。外资运用审计涉及的主要内容，即国外贷援款所承担的项目都是国家的重点建设和发展项目，外资审计部门承担着为国家看门把关的重要职责。外资运用审计自运作以来，随着我国利用外资政策和重点领域的发展变化，随着我国市场经济体系的建立、政府职能转变，外资运用审计的职能也在不断加强。

（一）全面履行审计监督法定职责，发现和纠正国外贷援款项目资金使用、建设和运行过程中存在的问题，揭露外资利用领域风险。

审计的监督作用是国家审计服务国家治理最根本的作用，审计的一项重要职责就是发现被审计单位问题，分析原因，提出整改建议。外资运用审计作为国家审计的一个组成部分，对政府主权外债的审计监督，主要是通过对国际组织和外国政府援助、贷款项目的财务收支进行审计监督实现的。一段时期以来，外资运用审计工作在为国际贷援款机构提供公证服务上投入了大量精力，发挥了积极作用，但对于全面履行监督职责，即对我国政府外债管理部门、利用外资项目和单位进行依法监督方面还显得不足。2008年国际金融危机爆发以来，外资利用领域受到较大的影响和冲击，了解、掌握外资领域出现的一些新趋势和新特点，揭示外资领域可能存在的风险，评估国外贷援款使用的真实、合法和效益，及时发现外资利用中出现的各种问题和风险，严肃查处违纪违规行为，保证利用外资项目的健康运行，切实发挥审计“免疫系统”功能，通过审计监督为利用外资项目的顺利实施保驾护航是外资运用审计义不容辞的责任。

（二）推动建立规范、科学的政府外债管理体制，促进积极合理有效利用国外贷援款，提升外资运用的质量和水平。

国家治理是一个动态过程，不断完善运行机制，提高运行效率，改善国家机器运行效果，以此保障国家和人民的整体利益，实现长治久安。国家审计具有宏观性的特点，应该从更高层次服务于国家治理，促进国家治理的完善。从外资运用审计来看，可以通过提高国外贷援款项目的审计质量，及时发现项目管理中存在的漏洞，深入分析原因，从科学决策、规范管理的高度提出建设性的审计建议，从总体上把握和正确反映各级政府各项利用外资政策和措施的成效，同时发现利用外资政策执行中出现的偏差，以及体制性障碍、制度性缺陷和管理漏洞，进而从体制、机制、制度等方面提出改进意见，为各级政府制定外资利用政策，完善外债管理体制提供参考依据，更好地推动外资利用政策措施的贯彻落实，促进完善外债管理领域的法规制度建设，为提高国外贷援款的项目管理和决策水平服务。

（三）借力外资公正审计，发挥带动科学审计发展的前沿示范作用。

根据我国政府与国际金融组织、外国政府签订的贷款项目协议和部分多边援赠款协议，须由国家审计机关及时提供审计公证。在这些项目的实施期内，我们还应该继续按照协议要求做好审计工作，按时出具公证审计报告。同时，我们可以利用外资运用审计的对外窗口优势，充分



政府信息公开指



政府信息公开日



政府信息公开申



政府信息公开年

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅须知
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线直播

学习和借鉴国际先进经验，针对外资运用审计中的薄弱环节和欠规范方面进行规范化研究，提升外资审计规范化建设的水平，提高外资运用审计质量。不仅如此，外资运用审计拥有自己一套较完善的审计程序《世界银行贷款项目审计操作指南》及各种国外贷援款项目审计相关规范，其中尤其是《世界银行贷款项目审计操作指南》对贷款审计从审前准备阶段开始到最后审计报告的出具等阶段应该履行的审计程序都做出了详细的规定。这些年来，外资运用审计质量逐年提高，逐步修订完善了相关的审计程序和规范，提出了明确的审计标准，加强了审计质量复核和检查，外资运用审计规范体系不断完善。这些规范性规定，以及外资运用审计在执行这些规范的审计实践中积累的经验，对于整个国家审计的规范化建设奠定了发展的基石，具有一定的前瞻性。外资运用审计要适应形势发展的需要增加审计管理的新理念，对审计的规范和程序及时予以修订或补充，及时进行梳理、修订，继续发挥外资运用审计在充分学习和借鉴国际先进经验，加强规范化研究和实践探索中的前沿示范作用，以不断提高外资审计规范化建设水平，带动整个国家审计的科学发展，实现推动国家治理的目标。

二、贯彻落实国家引进外资的宏观政策，定位外资运用审计对象

国家审计保障国民经济和社会健康发展的职责，要适应国家治理的需要，随着国家经济社会发展，国家宏观调控政策的变化而不断调整。国家将加快转变经济发展方式作为“十二五”时期发展的主线。国家审计同样也有自身转型问题，外资运用审计工作也不例外。近年来，在金融危机的影响下，我国政府推出了四万亿的经济刺激方案，其中的近两万亿是投入到了基础设施建设领域，该领域国外贷援款资金发挥作用的空间和规模在变小，相反，随着经济持续快速增长，综合国力不断增强，我国已经逐渐从援助接受国转变为发展中国家的援助国和投资国。当前，应思考如何整合外资审计资源，逐步拓展外资审计领域，对外资运用审计对象的外延和内涵重新定位，以适应我国利用外资的方政策的调整 and 变化。

（一）拓展外资运用审计对象外延，扩大审计监督覆盖面。

一是由于部分政府外债未纳入经常性审计监督范围，外资运用审计要从侧重于对世界银行和亚洲银行等国际组织贷援款审计，转变为对政府承担责任的的全部外债进行监督。如相当长的时间内，外国政府贷款没有纳入审计监督的工作重点。外资运用审计可以在适当条件下开展全面政府主权外债的审计调查，全面掌握政府主权外债的总体规模、结构、还贷能力、使用效益，以及开展外资运用的环境等方面的专项调查。

二是由于对华投资性质的外资运用审计明显不足，形成了相对真空的地带，应加强对涉及的国有控股的中外合资企业利用外国政府贷款、国外各种形式融资贷款等项目的审计（调查），积极关注各类外资对于我国经济发展产生的影响，不仅分析外资运用对于我国经济结构调整、提升企业自主创新能力等方面发挥的作用，还要研究对我国部分行业带来的不利影响，切实维护中方利益。

三是由于国外贷援款逐步萎缩，中国对外贷援款显著增加，可探索把中国对外贷援款列入外资运用审计的范畴，掌握基本情况，尽快提出对策，保障对外援助资金和物资的安全和有效使用。随着我国对外开放的不断深入，政府和国有企业对外投资逐步加大，对政府在国外设立的办事机构、国有资产在境外投资和所办企业也应当实施审计监督，以保障国有资产的安全和保值增值。

（二）挖掘外资运用审计对象内涵，提高审计监督的深度。

一是从对外资运用项目财务收支审计为主，转变为对外资项目的管理状况、内控制度、以及项目单位的资产负债损益的真实、合法和效益状况进行全面审计。

二是从单纯的审查提款报账资料，转向对项目论证立项、工程设计、施工管理、竣工验收、交付使用全过程的审查，并将与项目相关的财务收支、工程预算等多层面事项进行综合性的审计。特别关注与国际金融组织或外国政府签订的协议的公平公证性，关注是否存在明显不利于我方的条款，及时提出建议进行完善，防范风险的产生。

三是从仅对项目执行单位进行审计，发展到对项目管理部门和资金使用单位进行审计，加强对各级财政外资管理机构管理的外债项目专户资金、配套资金及管理费用收支情况的审计，实现外资运用审计对象的全覆盖。

四是从仅就外债审外债，转向将国际投资资本、外汇储备、外债构成等审计监督与金融市场审计监督相结合，及时反映外资对国内金融市场的影响，揭示资产泡沫风险，在综合分析我国外汇管理、外债构成和外资利用政策效果的基础上，提出维护国内金融市场稳定的科学、可行、有效的审计建议。

三、把握宏观经济运行规律，定位外资运用审计着力点

国家审计要在国家治理层面上对经济社会运行发挥“免疫系统”功能，需要转变审计观念，树立宏观意识，跳出微观看宏观，跳出审计个体，顾全经济社会全局，从国家的外资发展战略、宏观调控方面去思考问题。摸清宏观经济运行的脉络，才能准确定位国家审计的着力点，在实施全面审计的同时，把握影响宏观经济运行的关键节点，着力突出审计的重点。近年来，国际投融资市场环境瞬息万变，国内资金供求关系也正历经调整，面对不断变化的国内外经济环境和外资运用的新形势，我国利用外债、外资的形势也在不断发生变化，外资运用审计面临很多宏观性、全局性的问题。以往的外资运用审计往往注重的是项目财务收支情况、资金使用情况，对于项目绩效情况、体制机制问题的分析上仍显不足。引进外资是我国相当长时间内的基本国策，外资运用审计也会迎来更多的机遇和更为广阔的舞台。为了充分发挥审计监督在政府主权外债运用和监管中积极作用，必须合理确定外资运用审计的着力点，实现外资运用审计新的发展。

（一）发挥外资运用审计具有连续性的优势，着力打造项目全过程审计。

国家审计功能的实现程度，决定了国家审计在实现国家治理中发挥作用的程度，国家审计功能的实现与审计的对象选择相关，也与审计介入时间的选择相关。合理把握审计时机，不仅关系到审计任务的完成，更关系着国家审计对国家宏观政策发挥建设性作用的实现程度。就外资运用审计而言，国家外资运用政策执行情况如何、是否达到预期目标，是外资审计应该予以关注的重点，同时也要对国家正在酝酿出台的政策进行关注，为政府作出科学决策发挥作用，跳出“事后评价政策”的老路子。

外资运用项目的建设周期通常涉及若干个审计年度，因此外资运用审计从关注项目可行性研究、立项到对项目建设完成，进行竣工决算审计监督也是一个连续性的过程。对需要进行深入审计的国外贷援款项目，必须考虑如何确定有利的审计时机，变执行中的“一年一审”为“事前介入”、“事中审计”和“事后评价”相结合。具体而言，为从源头上实现国家宏观政策目标，确保项目规范项目建设运营管理，在项目建设初期，尝试审计关口前移的方式方法，及时与有关主管部门沟通，共同总结研究项目特点，从强化制度规范建设入手，高标准、高起点搞好项目准备工作，不断强化宏观政策执行效果的预见性。如果审计的重点是项目执行过程中存在的问题，则应选择正在实施或刚刚竣工的项目进行审计，这样更有利于提高审计成果转化，督促项目执行单位及时整改存在的问题和实现责任的追究。通过审计，发现影响项目效果实现的障碍，分析评价排除障碍的途径，从而提出减少损失浪费、挖掘提高经济效益内在潜力和增强外债偿还能力的审计建议，促进国家各项宏观政策的贯彻落实。如果审计的重点是对项目整体情况进行绩效评价，一般应选择在项目竣工后一至两年内进行，以便及时改进，提高效益，适

时评价国外贷款及其配套资金使用的效益和效果，并从更高层次揭示体制、政策和制度方面的问题，从宏观层面提出加强和改进外资利用宏观政策的审计建议。

（二）融入财政审计大格局，着力实现外资内资审计不分家。

就现阶段而言，在我国公共财政模式下，政府利用外债的使用方向和重点已经转向“公共产品”领域或国民经济的调控方面，如教育、卫生、环保、基础设施、经济结构调整等领域。外资运用审计的基本属性也越来越显现为财政审计的基本属性。特别是我国政府外债将逐步纳入财政预算管理后，必然要求把外资审计放在财政审计的范畴来考虑和安排。宏观经济的发展趋势从客观上也要求把外资当成内资来审计。而且各种外资往往都是经过中央或地方政府担保的贷款，是国家的主权外债，是各级财政资金的组成部分，对政府、对使用者来说，是需要偿还的内资，对审计机关来说它就是内资，使外资审计由过去的间接财政审计转变为直接的财政审计，这些变化就必然要求在外资审计工作中贯穿财政审计的理念，不断适应环境，深化各项外资审计工作。为在新的形势下更好地发挥国家审计的“免疫系统”功能，我们要结合我国当前外资利用的特点，以构建我国财政审计大格局为契机，以政府外债项目和资金为切入点，将外资运用审计与国家公共财政审计融为一体，按照财