



# 军队绩效审计 推广应用研究

JUN DUI JI XIAO SHEN JI TUI GUANG YING YONG YAN JIU



张惠英 著

审计优秀博士学位论文文库(2014)

SHEN JI YOU XIU BO SHI XUE WEI LUN WEN WEN KU 2014

Er3216

4



# 军队绩效审计 推广应用研究

JUN DUI JI XIAO SHEN JI TUI GUANG YING YONG YAN JIU



张惠英 著

图书在版编目 (CIP) 数据

军队绩效审计推广应用研究 / 张惠英著. —北京:

中国时代经济出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5119-2202-1

I. ①军… II. ①张… III. ①军队审计 - 研究 - 中国

IV. ①E232. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 244173 号

书 名: 军队绩效审计推广应用研究

作 者: 张惠英

---

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: [zgkdjj@hotmail.com](mailto:zgkdjj@hotmail.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: 170 千字

印 张: 11

版 次: 2014 年 10 月第 1 版

印 次: 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-2202-1

定 价: 33.00 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



## 序

在人类历史发展的长河中，人类社会的每一次重大发展，总是以思想的进步和观念的更新为先导；审计工作的每一次重大进步，也是以审计理论的创新和理念的突破为基础。当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，改革发展的任务繁重而艰巨，审计工作面临许多新情况和新问题，客观上要求我们在理论上给予回答、提供思路和方法，审计理论研究工作更为重要，任务更为紧迫和艰巨。

审计理论研究要始终坚持立足全局，在经济社会发展全局和历史长河中去考量。开展任何一项工作、任何一项理论研究，都不能仅仅盯着这项工作、这个领域。国家审计作为国家政治制度的重要组成部分，受人民委托履行监督职责，是保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”，是国家治理的一个重要方面和途径，国家治理的需求决定了国家审计的产生，国家治理的目标决定了国家审计的方向。从一定意义上讲，一部审计史也是一部国家兴衰史，是一部国家治理发展史，是一部体现不同利益博弈、不同思想交锋、不同文化碰撞、不同制度变迁的历史。因此，审计理论研究必须立足于国家政治制度、经济制度、历史文化传统这个大环境，放在国家治理这个大系统中，放在民主法治建设这个大过程中，放在中国特色社会主义制度这个大背景中去研究，这样，才能真正理解和把握国家审计的本质及价值所在。立足全局，也要防止好高骛远、包打天下，要找准定位，从全局考虑和解决问题。

审计理论研究要始终坚持实践至上，为审计事业的科学发展服务。理论来源于实践，是实践经验的凝集和升华，是客观规律的集中反映。审计工作是实践性很强的工作，理论工作者不能在象牙塔里搞研究，关起门来做学问，坐在井底论天下，需要到实践中去寻找研究的结论和问题的答案。中国审计有着三千多年的历史，中国共产党领导下的审计走过了七十多年的历程，新中国审计制度也建立三十年了。中国审计在延绵不断、逐步发展的历程中，积累了十分丰富的实践经

验。这些经验凝结了一代又一代审计人的辛劳和汗水、智慧和才华，也蕴含着国家审计特定的运行轨迹和发展规律，需要我们去发掘利用、梳理雕琢，使之升华为服务于中国特色社会主义事业的中国特色社会主义审计理论，成为当今和未来审计实践的指南。

审计理论研究要始终坚持解放思想，求真务实，勇于创新。毛主席说过，“人类的历史，就是一个不断地从必然王国向自由王国发展的历史”，“人类总得不断地总结经验，有所发现，有所发明，有所创造，有所前进”。任何事物都有一个发生发展的过程，人们对事物的认识也有一个不断完善的过程，以前是正确的认识，未必适合当前情况，反之亦然。所以，审计理论研究者不能头脑僵化、思维封闭、人云亦云，不能受条条、框框、本本的束缚，要有“敢为天下先”的勇气和胆略，不唯书、不唯上、只唯实，坚持用发展的眼光和创新的精神，去探索规律，要善于从新情况、新问题中提炼、归纳出新的经验，做出新的理论概括，使中国特色社会主义审计理论在发展中体现继承，在继承中推动发展。

审计理论研究要始终坚持博采众长，融会贯通，厚积薄发。理论是学习、借鉴和创新的产物。搞审计理论研究，一定要站得高一些，望得远一些，眼界宽一些，胸怀大一些。要学习古今中外的各种知识，特别是学习政治、经济、法律、历史方面的知识，善于从经济社会发展的历史脉络中找寻审计的发展规律；要学习一切适合中国实际的好做法和好经验，善于向其他的领域、别的国家借鉴经验，使我们的研究更有深度、更有成效。同时，要善于判断和选择，注重精准深入，讲求质量精髓，能够取其精华，并使其本土化、中国化，真正为我所用。审计理论研究还要有坐“冷板凳”的气量，杜绝浮躁和急功近利的心态，防止“快餐式”文化，力求出精品和高端产品。

审计理论研究要始终坚持科学的观点、立场和方法，处理好专业与普及的关系。要以历史的、辩证的、发展的、过程的观点和全局意识、战略意识来进行审计理论研究。现在有一种倾向，认为理论研究越是艰深晦涩越是学问高深，追求大量的术语堆砌。这种将理论研究绝对学院化、书斋化的做法，是不符合马克思主义理论研究观的。列宁曾说过，“最高限度的马克思主义等于最高限度的通俗化”。邓小平同志也曾指出，“马克思主义并不玄奥，是很朴实的东西、很朴素的道理”。广大审计理论研究者要力求把抽象、深刻、复杂的道理用直白、

浅显、通俗的语言表达出来，把若干同志在若干年中形成的实践经验、共同做法和共同认识，用大家都可以接受的语言表述出来，起到审计理论与审计实践之间的“转换器”功能。同时，审计理论研究也是广大审计一线人员的任务，要广泛动员，形成研究大军。

为了切实推动国家审计理论研究，引导和鼓励国内高等院校和科研院所博士生研究国家审计理论，加强理论研究人才队伍建设，培养高层次审计人才，促进国家审计事业健康发展，我倡议审计署每年组织开展一次审计优秀博士论文评选，将入选的优秀论文出版，建立一个“审计优秀博士学位论文文库”。

恩格斯曾经说过，“一个民族要想站在科学的最前列，就一刻也不能没有理论思维”。中国特色社会主义审计制度在不断健全和完善，中国特色社会主义审计理论体系在不断创新和发展。衷心希望有越来越多的有志之士投身到审计理论研究工作中来，也衷心希望有越来越多的优秀审计理论研究成果问世，在中国特色社会主义审计理论发展史上留下浓墨重笔。若此，甚慰。

是为序。



二〇一二年十月于北京

## 目 录

序 .....	刘家义	001
摘要 .....		001
Abstract .....		004
导论 .....		009
第一章 军队绩效审计的价值定位 .....		027
第一节 军队绩效审计内涵 .....		027
第二节 军队绩效审计的价值增值 .....		037
本章小结 .....		041
第二章 军队绩效审计的功能定位 .....		042
第一节 军队审计的功能拓展 .....		042
第二节 军队绩效审计可更高层次地解除经济受托责任 .....		046
第三节 军队绩效审计更有利于决策有用 .....		050
第四节 军队绩效审计可促进价值增值 .....		053
本章小结 .....		056
第三章 军队绩效审计推广应用的可行性 .....		057
第一节 军队绩效审计推广应用的条件 .....		057
第二节 军队绩效审计推广应用具有的可借鉴经验 .....		063
第三节 军队绩效审计推广应用的制约因素 .....		066
本章小结 .....		069
第四章 军队绩效审计推广应用的总体思路 .....		070
第一节 军队绩效审计推广应用的目标 .....		070

第二节 军队绩效审计推广应用的模式选择 .....	072
第三节 军队绩效审计推广应用的基本途径 .....	077
本章小结 .....	084
第五章 选择重点领域进行试点先行 .....	085
第一节 对军队绩效预算改革项目实施绩效审计 .....	085
第二节 推行装备经费绩效审计 .....	089
第三节 推进战备工程项目绩效审计 .....	095
第四节 加大领导干部经济责任审计中的绩效审计比重 .....	099
本章小结 .....	105
第六章 构建科学的军队绩效审计评价体系 .....	106
第一节 构建军队绩效审计评价体系应注意的问题 .....	106
第二节 构建军队绩效审计评价体系的方法 .....	108
第三节 军队绩效审计评价标准的选择与制定 .....	131
本章小结 .....	135
第七章 完善军队绩效审计推广应用的支持环境 .....	136
第一节 政策法规的支持 .....	136
第二节 组织管理的支持 .....	138
第三节 制度环境的支持 .....	142
本章小结 .....	148
结论 .....	149
附录 1 军队绩效审计评价体系设计量表 .....	151
附录 2 军队绩效审计评价体系设置维度与绩效改进关系重要性 调查问卷 .....	153
参考文献 .....	156
后记 .....	165





## 摘要

目前,公共部门经济运行中出现的问题很多是体制、制度和管理水平的问题,以致各方更加关注公共资源配置的合理性和有效性,公共部门开始更加关注绩效和绩效监督,绩效时代悄然来临。在新公共治理改革的大环境下,绩效审计也发展壮大起来。绩效审计不仅仅是发达国家的产物。无论是出于军队资金支出压力考虑,还是出于学习以及与发展国家审计制度接轨的角度考虑,军队部门也应该对责任和绩效高度关注,要求军队审计监督内容逐步从合规性监督向合规性和绩效并重转变。实践证明,一套好的制度安排能有效地降低管理成本,促进先进、合理行为的发生和发展,同时减少和抑制落后或不合理行为的发生。军队绩效审计作为一种制度选择,对约束军队部门行为、提高军队运行效率、提高军队资金使用效益有着重要作用。

近些年来,军委、总部和各单位越来越重视绩效审计工作,军队审计部门先后在一些重点领域对绩效审计进行了试点,军队绩效审计发展势头已初现端倪。但是,军队绩效审计领域的研究仍处于探索阶段,理论研究和审计实践都还是初步的、零星的。对于军队绩效审计的价值功能、战略环境和战略执行策略至今仍然没有形成共识,如何进一步推动军队绩效审计改革,未来发展方向如何取舍,是目前亟待解决的问题。因此,本文在现有成果的基础上展开研究,试图经过深入研究,达到解决上述问题的目的。军队绩效审计的推广应用研究,对于提高军队部门运行效率、真正建立起与绩效时代相适应的军队绩效审计推广应用战略具有实践指导意义,对完善军队绩效审计理论体系研究具有一定的理论价值。

本文运用实证和规范研究相结合、定性与定量相结合的方法,从引入价值增值理念出发,对军队绩效审计功能进行拓展,来分析军队绩效审计推广应用的必要性。并通过对军队绩效审计推广应用条件的分析,提出军队绩效审计推广应用

的总体思路,从而设定军队绩效审计推广应用的战略目标,进行战略选择,并设计实现目标的具体实施途径。

全文分为导论、正文和结论三个部分。正文共分为七章,围绕着“价值、功能定位(必要性)——战略环境分析(可行性)——战略执行(具体实施)”这条主线展开。

导论部分,阐述研究的背景和选题的意义,对国内外绩效审计研究成果进行了梳理,指出了已有研究成果的不足和今后研究需要解决的问题。在此基础上,提出了本文的研究思路和研究方法,并列出了本文的研究框架。

第一章和第二章阐明军队绩效审计推广应用研究的必要性。在分析军队绩效问题的基础上,结合国内外学者定义的绩效审计,提出军队绩效审计概念,分析其特点,将绩效审计与财务收支审计、绩效管理、绩效评价、绩效预算含义进行比较,分析它们之间的联系和区别。探讨军队绩效审计的核心价值,提出价值增值应贯穿军队绩效审计的全程。然后,在价值定位基础上,提出军队绩效审计功能拓展的三个方面。

第三章从理论和实际出发,分析军队绩效审计推广应用存在的可行性。主要分析了军队绩效审计推广应用应该具有的条件、已经获得的实践经验、从国内外绩效审计实践中可吸收借鉴的经验,并分析了目前存在的制约因素。

第四章阐明军队绩效审计推广应用的总体思路。通过分析军队绩效审计推广应用的战略目标、应该做出的战略选择,提出战略实施的基本途径。

第五章至第七章为战略实施的具体对策建议。详细论述了军队绩效审计推广应用的三个基本途径:一是选择重点领域进行试点先行。具体分析了在军队绩效预算改革项目、装备经费、战备工程项目和领导干部经济责任审计四个方面如何推广应用绩效审计。二是构建科学的军队绩效审计评价体系。包括构建评价体系应注意的问题,分析基于设计维度与绩效改进关系的评价体系构建方法,评价标准的选择与制定。三是完善军队绩效审计推广应用的支持环境。详细分析需要完善的政策法规、组织管理和制度环境三大支持体系。

结论部分,总结了论文的研究成果,并就未来该领域的持续研究进行展望。

论文的创新点在于:

一是引入了军队绩效审计价值增值的观念,为军队绩效审计功能拓展提供了方向,提出引入价值增值能促进军队绩效审计更多地发挥建设性作用。

二是提出了军队绩效审计推广应用的总体思路。确定了军队绩效审计推广应用的战略目标,分析了要做出的战略选择,并提出实施战略的基本途径,使军队绩效审计推广应用的思路更加清晰。

三是提出了基于设置维度与绩效改进关系来构建军队绩效审计评价体系的方法。论文提出了设置维度与绩效改进存在紧密关系的观点,通过问卷调查了解设置维度对绩效改进关系的重要性来调整设计量表,并结合某军队工程项目的绩效审计评价体系论证了基本假设,提出了基于设置维度与绩效改进关系构建评价体系的模型框架。

军队绩效审计推广应用研究具有较强的时代气息,是一个需要遵循军队绩效审计发展规律的课题。本文还有许多问题尚待进一步深入研究:

一是,坚持军队绩效审计推广应用的持续研究。紧跟军队绩效审计发展进程,结合推广应用的实际效果,调整绩效审计研究的方向,致力于合理规划军队绩效审计改革路径的未来取向和实现途径。

二是,深化军队绩效审计评价体系的研究。构建军队绩效审计评价体系,要尽可能抓住与审计对象最为密切的关键绩效指标(KPI),还要进行具体评价标准的制定,以及如何组织军队绩效审计评价工作的研究。因为,设计有效的绩效审计评价指标只是开发和实施一个良好绩效审计评价体系的起点,然而决定评价什么和怎样评价则是军队绩效审计工作的重点。

三是,根据国外实践经验和做法,绩效审计研究大多是实证研究。本文第六章也对评价体系与绩效改进的关系进行了实证研究,但限于自身条件,目前并没能获得大量统计数据资料进行比较分析。本文只是构建了数理模型,在今后的军队绩效审计实践中,根据不断积累的审计数据再对模型结论进一步验证。因而,论文的结论是较为初步的,有待于今后日益充实的审计数据资料来验证数理模型结论的科学性。

**关键词:** 军队绩效 军队绩效审计 推广应用 策略

## Abstract



Currently, the public sectors in economic operations appear many problems that lie in terms of system, institutional and management, the parties pay more attention to the rationality and effectiveness of public resource allocation, making the public sector more attention to performance and performance monitoring, performance era tiptoes. In the new environment of public governance reform, performance audit also grows up. Performance audit is not just in developed countries. Whether it is for the pressure from military capital expenditures, or for learning and the need of consistent with developed audit system, the military departments should be required that the equal attention to the responsibilities and performance, require that the object of military audit and supervision content change progressively from the regulatory compliance to the compliance and performance equally. Practice has proved that good system arrangements can reduce effectively management costs, and promote the emergence and development of advanced and reasonable behavior, reduce and suppress the occurrence of backward and unreasonable behavior. The performance audit in the army as a system selection has an important role on that constraining behavior from the military sector, improving the efficiency of the armed forces, improving capital efficiency.

In recent years, the Central Military Commission headquarters and at all levels increasingly emphasis on performance audit work, the army audit department has in some key areas conducted a pilot of performance audit, and military performance audit has emerged development momentum. However, a study in the field of military performance audit is still in the exploratory stage, theoretical research and audit practices are still preliminary, sporadic. For the value function of the military performance audit, the strategic environment and strategic execution strategy are still no

consensus. How to further promote the reform of the military performance audit, how to choose the future direction of development, are urgent problems. Therefore, this paper launched on the basis of existing research, in - depth study tries to achieve the purpose of solving the above problems. Study on the spread and application of military performance audit, for improving the efficiency of the military department, really setting up the strategy about the spread and application of military performance audit and adaptation to the times, has practical significance. And on improving the theoretical system of military performance audit has some theoretical value.

This paper uses a combination of empirical and normative research, qualitative and quantitative methods, starting from the introduction of the concept of value added, then expanding the military performance audit function to analyze the need for the spread and application of military performance audit. By the analysis of application conditions, putting forward to the general idea, which is set to promote the strategic objectives of the application of military performance audit and strategic choices and to design specific ways to achieve goals.

Thesis consists of three parts including an introduction, body and conclusion. The text is divided into seven chapters. The main lines around the “value, function ( necessity ) – strategic environmental analysis ( feasibility ) – strategy execution ( specific implementation )” .

Introduction, describes the background of the topic and significance of the research, combs the research results at home and abroad for the performance audit, points out the lack of existing research and problems are needed to solve in future research. On this basis, it also has proposed research ideas and methods, and listed the research framework.

The first two chapters illustrate the need for researching the promotion and application of military performance audit. Based on the analysis of military performance problems, combined with defined performance audit from scholars, it puts forward the concept of military performance audit and analyzes its characteristics, compares and analyzes the contact and differences between the performance audit and the auditing, performance management, performance evaluation, performance budget. After investigating the core

values of military performance audit, the text puts forward value-added should be made throughout the military performance audit and three function expansion of military performance audit based on the value proposition.

The third chapter analyzes the feasibility from the theoretical and practical in the promotion and application of military performance audit. The main analyzes that the military performance audit should have the conditions to promote and apply, has been gained from the performance audit practice at home and abroad, can learn from the experience and exist the constraints currently.

Chapter IV clarifies the general idea of the military performance audit to promote and apply. By analyzing the strategic objectives, strategic choices should be made, the basic approach of strategy implementation is proposed.

Chapters V to chapter VII are specific suggestions of strategy implementation. The text discusses in detail the three basic ways to promote and apply the military performance audit: the first is to select focus areas to pilot first, a detailed analysis of how to promote and apply performance audit at four aspects of reform in the military performance budget projects, equipment expenses, readiness projects and leading cadres economic responsibility audit. The second is to build a scientific evaluation system for military performance audit including the problem the construction of evaluation system should be noted, analysis the construction methods of evaluation system based on the relationship between the designed dimensions and performance improvement, selection and formulation of evaluation criteria. The third is to improve support environment about the promotion and application of the military performance audit and analyze in detail the three support system of the need to improve policies and regulations, organizational management and institutional environment.

Concluding section summarizes the findings of the paper, and prospects for the future ongoing research in this field.

Innovative points in this thesis are:

First, the introduction of the value added concept of the military performance audit provides direction for the military performance audit function expansion, the introduction of value-added contributes to play a more constructive role in the military performance

audit.

Second, the general idea of the promotion and application of military performance audit is proposed. It determines the promotion and application of the strategic objectives about military performance audit, analyzes the strategic choices to be made, and propose the basic ways to implement strategy that make the idea of the promotion and application of military performance audits more clearly.

Third, the method is proposed based on the relationship between the dimensions provided and performance improvement to build the military performance audit evaluation system. Thesis makes a point that there is a close relationship between dimensions provided and performance improvement. To adjust the scale designed, the text uses questionnaires to understand the importance of the relationship between dimensions provided and performance improvement and combines with the performance audit evaluation system of a military project to demonstrate the basic assumptions. The final, it makes the model framework of the evaluation system is based on the relationship between the dimensions and performance improvement.

Keeping up with the times, studying on the promotion and application of military performance audit is a subject that needs to follow the law of development of the military performance audit. In this paper, there are many issues to be further study:

First, we need to insist on continuing study on the promotion and application of military performance audit. Following the development process of military performance audit, combined with the practical effect, research will adjust the direction, dedicate to plan the future – oriented way and approach of military performance audit in reforms.

Second, we need to deepen the study of military performance audit evaluation system. Constructing of military performance audit evaluation system, needs to study closely to key performance indicators (KPI) as most closely with the Audit object, also formulate the specific evaluation standards, as well as how to organize the evaluation of military performance audit. Because it is just a good starting point we design effective performance audit evaluation indexes for developing and implementing the evaluation system of performance audit. However, what is decided to evaluate and how to evaluate is the focus of the military performance audit work.

Third, according to the foreign experience and practice, performance audit studies are mostly empirical research. The sixth chapter is also an empirical research on the relationship between the evaluation system and performance improvement, but limited to our own conditions, currently, we cannot compare on the basis of getting a lot of statistical data. This article just construct a mathematical model for in study, in the future practice, according to the accumulation of audit data we can further validate the conclusions of the model. Thus, the conclusions of the paper are preliminary and need by increasingly fulfilling future audit data to make scientific testing of the conclusions of mathematical model.

**Key Words:** Army performance, Military performance audit, The promotion and application, Strategy



## 导 论

### 一、研究背景与问题的提出

#### （一）新军事变革时期军事经济管理面临的挑战

世界新军事变革加速推进，战争形式转变，军队建设转型，我国国防建设以及军事经济建设处于更加复杂的国际环境中。针对未来信息化战争的特点和规律，转变军事经济管理方式与提高军事经济管理水平的改变是同步的，这是探索适应未来战争的军事经济保障新途径的最直接、最有效方式。

军事经济工作最经常、最大量、最重要的是管理工作。军事经济管理的首要任务应该是国防和军队建设中的重大现实问题，落实到军事经济管理实际，则是使军事经济管理中的各项重要工作、大型活动和重要决策，都有利于贯彻落实国防和军队建设科学发展观，有利于加快战斗力生成模式的转变，有利于实现党和国家的战略目标。这就要求我们必须坚持向提高战斗力聚焦用力，向构建和谐的军事经济管理环境方面进行谋划建设，树立与科学发展观相适应的思想观念，解决与科学发展观不相适应的突出问题，真正实现在军事经济管理各个方面贯彻落实科学发展观。

军事经济管理科学发展观要求军队建设合理而经济地运行，基于信息化条件下战争的“经济战”属性，尤其需要在努力提高军事经济效益上下功夫，提高军事经济效益便成为一切军事经济管理的中心问题。军事经济效益不仅是一个多层次的概念，同时也是一个动态概念。其主要包括两方面的内容：一是物质成果（如军事工程的建设成果、装备经费的利用成果等）；二是军事效果（如战斗力、杀伤力、安全度等）。提高军事经济效益，涉及整个军队管理的方方面面，包括正确处理兵员数量、素质与武器装备技术水平的关系；正确选择武器装备发展重点和优化结构，科学进行兵力编组；有效地促进军事经济潜力生成，并在必要时