

绩效审计实例选编

宫 智 主编



绩效审计实例选编

宫 智 主 编

 中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

绩效审计实例选编 / 宫智主编. — 北京: 中国时代经济出版社, 2016.6

ISBN 978-7-5119-2519-0

I. ①绩… II. ①宫… III. ①效益审计—案例—汇编—潍坊市 IV. ①F239.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 314229 号

书 名: 绩效审计实例选编

作 者: 宫智

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) 63508271 63508273

传 真: (010) 63508274 63508274

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgscdj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 310 千字

印 张: 21.5

版 次: 2016 年 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-2519-0

定 价: 50.00 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

主 编：宫 智

编 委：高敬禄 刘树龙 李宏德 陶德义

郑栋强 曹连仲 王 栋 王洪武

王天玉 彭海元 王悦孝 窦中旗

序

近日，潍坊市审计局给我送来了《绩效审计实例选编》的样书，一气读罢，顿觉耳目一新，感受到绩效审计在维护地方经济安全、促进地方规范治理等方面发挥的巨大作用，心中颇有感触。

绩效审计作为现代审计的重要标志，是当今世界审计的主流，是促进政府良治、服务国家治理的有效手段，也是我国政府审计的发展方向。我国绩效审计起步较晚，从20世纪90年代后期开始，审计署积极开展了一系列以专项资金经济效益审计为代表的绩效审计尝试，各级地方审计机关也根据当地实际积极开展了结合型和独立型绩效审计的试点工作，逐步探索出了一条具有中国特色的政府绩效审计的新路子。党的十八大以来，党和国家对新时期审计事业的发展提出了新要求，《国务院关于加强审计工作的意见》明确指出，要把绩效理念贯穿审计工作始终，加强预算执行和其他财政收支审计，有效推动俭朴政府建设。刘家义审计长在历次讲话中也明确要求，要牢牢树立绩效审计理念，把公共资金使用与项目推进、事业发展、经济社会环境效益结合起来，关注财政支出绩效和积极财政政策的实施效果，促进整合专项、盘活存量、用好增量、优化结构、深化改革、提高绩效。郭树清省长在听取山东省审计厅领导班子述职述廉并参加和指导审计厅党组专题民主生活会时也强调，要更加重视绩效审计，在查处重大违法违纪、重大损失浪费、重大风险隐患、重大履职尽责不到位等问题基础上，逐步将审计工作重点向审查财经纪律、向审查投入产出是否符合绩效最大化原则转变，提高公共资金使用的经济和社会效益。

近年来，潍坊市审计局主动适应新形势，积极创新审计工作发展思

路，强力推进审计工作科学转型，强化作风廉政建设、能力素质建设、审计业务建设、审计文化建设，先后荣获全国文明单位、全国五一劳动奖状等多项荣誉称号，在全省审计系统综合考核中一直位居前列。特别是该局在开展绩效审计方面，围绕服务地方经济发展大局，促进城市科学发展，勇于探索、开拓创新、突出特色，做了大量卓有成效的工作，绩效审计工作走在了全省乃至全国前列。2009年，该局制定实施了《关于进一步推进绩效审计的意见》，选取群众关心、社会关注的重大事项作为绩效审计的切入点，积极探索完善了绩效审计，形成了具有地方特色的独立型绩效审计新模式。该局开展的中心城区重点供热企业供热情况审计调查，促进了供热监管机制的健全完善，确保让老百姓过上一个温暖、安心的冬季；开展的全市20户重点企业发展状况审计调查，服务企业平稳渡过金融危机，提振了地方经济发展信心；实施的排水防涝绩效审计项目，有效提升了排水能力，确保中心城区安全度汛；实施的学前教育发展状况审计调查，完善了学前教育发展保障体制，切实解决了当地学前教育发展中“入园难、入园贵”的问题；开展的中心城区供水节水情况专项审计调查，促进政府出台了节约用水行动工作方案，建立完善了最严格水资源管理制度控制体系，增强水资源的节约保护和科学配置。以上等等莫不体现了审计围绕中心、服务大局、促进改革、促进发展的精髓所在。

此次选编的绩效审计案例，是潍坊市审计局绩效审计优秀成果的代表和缩影。该局在大量丰富多彩的绩效审计实践中精心挑选了具有代表性的、事关经济社会发展大局和人民群众密切关注的、审计成效突出的12个绩效审计项目，每个项目分为项目立项背景、审计（调查）实施方案或审计（调查）工作方案、审计（调查）报告或其他综合类报告、审计成果四部分，并配以生动形象的项目现场照片，结构完整、内容翔实，具有较强的指导作用和可操作性，希望能给正在进行绩效审计探索的各地审计机关和广大审计人员提供启迪和借鉴。

此时风正劲，扬帆正当时。目前，党的十八届五中全会已对今后五

年经济和社会发展指明了前进方向；国务院办公厅、中共中央办公厅印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》及相关配套文件和《国务院关于加强审计工作的意见》为审计事业的改革创新与发展做出了明确规划；审计事业的发展将迎来又一个发展新阶段，绩效审计的作用也将愈加重要。希望潍坊市审计局在绩效审计研究的道路上接续创新、再创佳绩，为审计事业再建新功！

山东省审计厅党组书记、厅长 马青山

2016年1月8日

绩效审计的“潍坊实践”

1986年，在悉尼召开的第十二届世界组织会议上，世界审计组织发表了“关于绩效审计、国营企业审计和审计质量的总声明”，声明中称：“除了合规性审计，还有另一种类型的审计，它涉及对公营部门管理的经济性、效率性和效果性的评价，这就是绩效审计”。绩效审计（Performance Audit）概念第一次在国家审计领域得到应用。

在我国，早期以财政财务收支的真实性与合规性审计为主，直到2002年，审计署在《审计署2003至2007年审计工作发展规划》中提出，实行财政财务收支的真实合法审计与效益审计并重，逐年加大效益审计份量，争取到2007年，投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。2008年，审计署在《审计署2008至2012年审计工作发展规划》中提出，全面推进绩效审计，并要求到2012年，每年所有的审计项目都开展绩效审计。由此可见，我国的绩效审计由效益审计演变而来，实践的历史并不长，学术界对绩效审计的认识尚不一致，有学者认为绩效审计就是效益审计，主要关注的是投入与产出关系；也有学者认为，绩效审计是对公共部门或公共资金的经济性、效率性和效果性进行的审计（即一般意义上的“三E”审计）；还有学者说，绩效审计是综合审计，既包括“三E”审计，也涉及财政财务收支活动的真实性、合法性审计。在审计实践中，则表现为发展的差异性和不均衡性。当前，大多数审计机关认为独立型绩效审计内容广、要求高、评价难，因此，更倾向于选择“结合型”的绩效审计，即在传统财政财务收支审计基础上，延伸对其经济性、效率性和效果性进行审计。面对现实，我们必须澄清什么是绩效审计以及如何开展绩效审计等一些列重大理论与实践问题。

潍坊市审计局编著的这本《绩效审计实例选编》(以下简称“选编”)给了我们很好的回答和示范。选编从潍坊市审计局已完成的审计项目中选择了12个实例,涉及企业绩效审计、公共资金绩效审计、公共工程绩效审计、公共事业绩效审计和公共资源绩效审计等诸多方面,既包括专项审计,也涉及专项审计调查。选编中的实例以审计流程为主线,突出独立型绩效审计的工作思路和实施路径,完整地展示了审计工作方案、审计实施方案、审计取证方法、审计报告等文件内容,彰显了审计实例的真实性和可信赖性。以实例3中的“潍坊市审计局关于‘转方式、调结构’财政专项资金绩效审计情况的审计调查报告”为例,其11个附件向我们展示了详实的审计信息和审计分析过程,与审计调查报告前后呼应,相得益彰。选编突出了“围绕中心、服务大局”开展审计的主导思想和“突出重点、全面审计”的基本原则。如实例1“中心城区重点供热企业供热情况专项审计调查”,抓住潍坊市2007—2008年采暖及城市冬季集中供暖凸显的矛盾和敏感问题展开调查和分析,并在提高供热企业运行质量和改善供热效果方面提出了针对性、操作性强的建议和措施。如实例2“市20户重点企业发展状况审计调查”,在全球金融危机的背景下,潍坊市审计局以促进当地落实中央应对金融危机政策为己任,选择全市具有代表性的20家重点企业进行绩效审计调查,并从健全地方税收征管机制、完善财税政策、促进企业发展等角度提出了对策和建议,为地方党委和政府宏观决策提供了依据,彰显了审计在保障国家社会经济有效运行中发挥“免疫系统”功能的特征。

选编按照时间顺序排列了审计实例,逐一阅读下来,我们不难发现,早期的绩效审计以财政财务收支审计为切入点,逐渐深入到相关活动的经济性、效率性和效果性,随着审计实践的发展,后期绩效审计实例更加突出了重大决策审计、战略审计、方针政策审计及稳增长审计的内容特征,这种演变,凸显了潍坊市审计局开展的绩效审计内容不断延伸、审计范围方面不断拓展、审计管理不断完善、审计技术不断创新的工作思路和特点,这与我国国家审计发展脉络高度吻合,彰显了潍坊市审计局绩效审计的系统性、前瞻性、先进性、示范性和发展的可持续性。

国家审计是国家治理的基石和重要保障，应在维护国家安全方面发挥“免疫系统”功能。随着国家审计事业的不断发展，继续深化独立型的绩效审计势在必行。感谢潍坊市审计局适时编著这本《绩效审计实例选编》，相信这本选编定能对我国的绩效审计理论研究给予补养，对我国的绩效审计实践给以启迪，并在促进我国绩效审计发展方面发挥重要的作用。对此，我们充满信心和期待！

南京审计大学副校长 时现

2016年1月10日

目 录

1. 市中心城区供热情况专项审计调查

项目立项背景 / 2

审计调查实施方案 / 3

市中心城区供热情况审计调查实施方案 / 3

审计报告 / 7

市中心城区供热情况审计调查报告 / 7

审计成果 / 14

2. 市20户重点企业发展状况审计调查

项目立项背景 / 16

审计调查工作方案 / 17

市20户重点企业发展状况专项审计调查工作方案 / 17

审计调查报告 / 27

市20户重点企业发展状况的审计调查报告 / 27

审计成果 / 37

3. 市新兴产业和重点行业发展等六项专项资金绩效情况专项审计调查

项目立项背景 / 40

审计调查工作方案 / 41

市新兴产业和重点行业发展等六项专项资金绩效情况专项审计调查的
工作方案 / 41

审计调查报告 / 48

市新兴产业和重点行业发展等六项专项资金绩效情况审计调查报告 / 48

审计成果 / 59

4. 市直行业协会管理及财务收支情况专项审计调查

项目立项背景 / 62

审计调查实施方案 / 63

市直行业协会管理及财务收支情况专项审计调查实施方案 / 63

审计调查报告 / 74

市直行业协会管理及财务收支情况审计调查报告 / 74

审计成果 / 81

5. 市小农水重点县和农村饮水安全专项资金管理使用情况审计

项目立项背景 / 84

审计工作方案 / 85

2009—2011 年小农水重点县和农村饮水安全专项资金管理使用情况
审计工作方案 / 85

审计情况综合报告 / 94

2009—2011 年小农水重点县和农村饮水安全专项资金管理使用审计情况
综合报告 / 94

审计成果 / 101

6. 市中心城区排水防涝系统工程专项审计调查

项目立项背景 / 104

审计调查实施方案 / 105

市中心城区排水防涝系统工程专项审计调查实施方案 / 105

审计调查报告 / 116

市中心城区排水防涝系统工程专项审计调查报告 / 116

审计成果 / 131

7. 市中心城区财政状况专项审计调查

项目立项背景 / 134

审计调查工作方案 / 135

市中心城区财政状况专项审计调查工作方案 / 135

审计调查报告 / 140

市中心城区2011年和2012年财政状况的审计调查报告 / 140

审计成果 / 153

8. 市中心城区学前教育发展状况审计调查

项目立项背景 / 156

审计调查实施方案 / 157

市中心城区学前教育发展现状专项审计调查实施方案 / 157

审计调查报告 / 166

市中心城区学前教育发展现状审计调查报告 / 166

审计成果 / 176

9. 市中心城区土地管理利用情况专项审计调查

项目立项背景 / 180

审计调查实施方案 / 181

市中心城区土地管理利用情况专项审计调查实施方案 / 181

审计调查报告 / 191

市中心城区土地管理利用情况专项审计调查报告 / 191

10. 市直机关公务用车改革绩效审计调查

项目立项背景 / 210

审计调查工作方案 / 211

市直机关公务用车改革绩效专项审计调查工作方案 / 211

审计调查报告 / 221

市直机关公务用车改革绩效专项审计调查报告 / 221

审计成果 / 228

11. 市中心城区供水节水情况专项审计调查

项目立项背景 / 230

审计调查工作方案 / 231

市中心城区供水节水情况审计调查实施方案 / 231

审计调查报告 / 246

市中心城区供水节水情况审计调查报告 / 246

审计成果 / 283

12. 市中心城区交通状况专项审计调查

项目立项背景 / 280

审计调查实施方案 / 281

市中心城区交通状况专项审计调查实施方案 / 281

审计调查报告 / 291

市中心城区交通状况专项审计调查报告 / 291

审计成果 / 325

市中心城区供热情况

专项审计调查

