

21 世纪高等教育审计精品教材

经济效益审计

Performance Auditing

(第二版)

王学龙 主编



东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



21 世纪高等教育审计精品教

经济效益审计

Performance Auditing

(第二版)

王学龙 主编



东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 王学龙 2015

图书在版编目(CIP)数据

经济效益审计 / 王学龙主编. —2版. —大连: 东北财经大学出版社, 2015.8

(21世纪高等教育审计精品教材)

ISBN 978-7-5654-2024-5

I.经… II.王… III.效益审计-高等学校-教材 IV.F239.42

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第160883号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连永盛印业有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 367千字 印张: 17 3/4 插页: 1

2015年8月第2版

2015年8月第6次印刷

责任编辑: 王 莹 吴 茜

责任校对: 何 力

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

定价: 32.00元

第二版前言

2013年8月20日，中国内部审计协会发布了修订后的内部审计准则，实现了与国际审计准则的实质性趋同。近年来，随着经济社会的发展，内部审计工作也得到了深入发展，内部审计在理念、目标、职能和内容等方面发生了很大变化。为顺应内部审计发展的潮流，国际内部审计师协会（IIA）根据内部审计实务的最新发展变化对内部审计实务框架的结构和内容进行了更新和调整。这些修订和完善充分反映了内部审计发展的最新理念，如更加重视内部审计在促进组织改善治理、风险管理和内部控制方面发挥作用，以及重视内部审计的价值增值功能等。结合国际、国内内部审计理念和实务的最新发展变化，新修订的内部审计准则将内部审计定义为“一种独立、客观的确认和咨询活动，它通过运用系统、规范的方法，审查和评价组织的业务活动、内部控制和风险管理的适当性和有效性，以促进组织完善治理、增加价值和实现目标”，基本上实现了与国际内部审计师协会定义的接轨。此外，2014年7月27日，中央纪委机关、中央组织部、中央编办、监察部、人力资源社会保障部、审计署、国资委联合印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》，对领导干部经济责任审计工作产生了重大而深远的影响。有鉴于此，我们本着与时俱进的精神，着眼于审计专业人才培养的现实需要，重新修订了本教材。

此次修订的《经济效益审计》突出了以下几方面的内容：第一章修订了经济性、效率性和效果性审计的具体内容；第三章根据《内部审计具体准则第2202号——绩效审计》的要求，全面修订了我国经济效益审计准则的内容；第四章调整、完善了战略管理和战略管理审计的概念及相关内容；第五章根据《内部审计具体准则第2201号——内部控制审计》的规定，修订了内部控制审计的概念和特征，补充了内部控制审计的方法和程序，以及注册会计师执行内部控制审计的内容；第六章根据IIA《内部审计实务标准》修订了风险管理审计的概念及相关内容；第十二章根据《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》重新表述了党政领导干部经济责任审计和企业领导人员经济责任审计的内容。

本教材由兰州财经大学会计学院王学龙教授担任主编，负责设计全书框架和对全书进行修改总纂，并编写第一、二、三、八和十二章内容；孟志华老师编写第四、五、六、十一章内容；李洁老师编写第九、十章内容；林熠蓉老师编写第七章内容。本教材在编写中参考了经济效益审计相关教材和论著，在此致以衷心的感谢。

本教材是为审计学专业、会计学专业教学需要而编写的，也可作为内部审计人员专业技术资格考试参考用书。同时，也适合于广大经济管理人员、国家审计机关、民间审计组织和内部审计机构以及其他经济监督部门人员使用。

由于水平和时间有限，书中错误和不当之处在所难免，恳请同行和读者批评指正，以便今后改进和提高。

编者

2015年6月

第一版前言

审计是社会经济组织结构中的一项重要制度安排。经济越发展，审计越重要。20世纪60年代初期《审计理论结构》一书的问世，使得审计学的独立学科地位逐渐得以确立。审计学学科体系由审计学基础、财政财务审计、经济效益审计、审计抽样、国际审计和电算系统审计等六部分内容构成。其中，财政财务审计属于传统审计，而经济效益审计属于现代审计。

作为现代审计的经济效益审计，其产生和发展的客观基础是评价受托管理责任的需要。早在第二次世界大战后，西方国家的企业内部就已经有了评价企业经济效益的需求，于是企业内部经营与管理审计就产生了。随着西方国家政治民主化和法制化进程的不断推进，一种全新的政府审计类型——绩效审计便应运而生。进入21世纪以后，随着《企业风险管理框架》（2004）的出台和《萨班斯-奥克斯利法案》（2002）的颁布实施，经济效益审计在西方国家获得新的发展机遇，成为企业内部风险管理和公司治理的重要手段。

在我国，自《审计署2003年至2007年审计工作发展规划》规定将“积极开展效益审计，促进提高财政资金的管理水平和使用效益”作为国家审计的主要任务以来，“全面推进效益审计，促进转变经济增长方式，提高财政资金使用效益和资源利用效率、效果，建设资源节约型和环境友好型社会”成为我国国家审计发展的“路线图”。

经济效益审计是一种综合性、多层次性审计，既包括合规性审计，又包括效益性审计；既有微观效益审计，又有宏观和中观效益审计。与传统的财务审计相比，经济效益审计具有特定的目标、方法、准则和评价标准。作为审计学专业人才培养重要科目之一的经济效益审计，应当实现不断创新和优化。在我国，经济效益审计教材本来就少，加之现有的教材出版时滞，内容与体例结构已难以适应现代审计发展的需要，变革教材内容、创新人才培养模式，已是高校审计学专业人才培养的必然要求。

本教材由相互关联、相互印证的四个部分组成：第一部分为经济效益审计理论，主要介绍了经济效益审计的基本概念、基本原理、基本方法和评价标准等内容；第二部分为企业管理审计，着重介绍了管理审计、内部控制审计和风险管理审计等内容；第三部分为经营性项目审计，重点介绍了经营审计、资源利用效益审计和企业投资项目效益审计等内容；第四部分为政府绩效审计，主要介绍了宏观经济效益审计、公共投资项目绩效审计和任期经济责任审计等内容。

本教材具有以下几个特点：(1) 突出重点，兼顾一般。全书以效益审计基本理论为基础，以内部审计开展的经济效益审计为主导，综合阐述了效益审计理论、方法和程序，同时对国家审计开展的绩效审计作了概括性介绍。(2) 内容新颖，体例规范。在内容方面，本教材在参阅和借鉴已有论著的基础上，将新发布的内部审计具体准则——经济性审计准则、效率性审计准则和效果性审计准则等准则以及《内部审计实务指南——企业内部经济责任审计指南》的内容合理引入，同时将最新颁发的《党政主要领导干部和国有企企业领导人员经济责任审计规定》融入教材内容中，大大增强了本教材的实用性和科学性。在体例方面，本教材理论部分力求全面、系统、新颖，以便更好地指导实务；实务部分尽量简明扼要，通俗易懂，以利于应用。(3) 理论联系实际，可操作性强。全书附有大量练习与案例，可帮助、引导读者进行正确思考，给读者提供一个由感性认识到理性分析的平台，使其收到事半功倍的学习效果。业务练习题答案及案例分析思路可通过东北财经大学出版社网站 (<http://www.dufep.cn>) 免费获得。

本教材由王学龙教授主编。王学龙教授负责设计全书框架和对全书进行修改总纂，并编写第一、二、三、十二章和第八章的第一至四节；孟志华老师编写第四、五、六、十一章；李洁老师编写第九、十章；林熠蓉老师编写第七章、第八章第五节。

本教材在编写中参考了经济效益审计相关教材和论著，并且得到兰州商学院会计学院领导的大力支持与帮助，在此一并致以衷心的感谢。

本教材是为会计学专业（含注册会计师方向）和审计学专业教学需要而编写的，也可作为审计专业技术资格考试参考用书，以及国家审计、内部审计和注册会计师后续教育培训用书，同时也适合广大经济管理人员以及其他经济监督部门人员使用。

由于水平和时间有限，书中不当之处在所难免，恳请同行和读者批评指正，以便今后改进和提高。

编者

2011年12月

目 录

行审监营业全 第二版

第一篇 经济效益审计理论

第一章 绪 论	2
学习目标	2
第一节 经济效益审计的产生与发展	2
第二节 经济效益审计的概念	7
第三节 经济效益审计的概念要素	12
第四节 经济效益审计的特征	16
第五节 经济效益审计的分类	17
关键概念	21
本章小结	21
复习思考题	21
业务练习题	22
第二章 经济效益审计方法与程序	23
学习目标	23
第一节 经济效益审计方法	23
第二节 经济效益审计程序	25
第三节 审计立项及计划	29
第四节 经济效益审计报告	33
第五节 后续审计	36
关键概念	37
本章小结	38
复习思考题	38
业务练习题	38
第三章 经济效益审计准则和标准	39
学习目标	39
第一节 经济效益审计准则	39
第二节 经济效益审计评价标准	44
第三节 经济效益审计评价标准的发展	47

第四节 经济效益审计评价指标体系	51
关键概念	59
本章小结	60
复习思考题	60
案例分析题	60

第二篇 企业管理审计

第四章 管理审计	64
学习目标	64
第一节 管理职能审计	64
第二节 管理部门审计	69
第三节 管理人员素质审计	71
第四节 公司战略审计	76
第五节 全面预算管理审计	81
关键概念	86
本章小结	87
复习思考题	87
业务练习题	87
第五章 内部控制审计	88
学习目标	88
第一节 内部控制审计概述	88
第二节 内部控制审计模式	91
第三节 内部控制审计内容	92
第四节 注册会计师执行的内部控制审计业务	100
关键概念	107
本章小结	107
复习思考题	108
案例分析题	108
第六章 风险管理审计	111
学习目标	111
第一节 风险管理审计概述	111
第二节 企业风险管理审计	114
第三节 金融工具风险管理审计	120
关键概念	126
本章小结	126
复习思考题	127

案例分析题	127
-------------	-----

第三篇 经营性项目审计

第七章 经营审计	130
学习目标	130
第一节 经营审计概述	130
第二节 供应业务经济效益审计	132
第三节 生产业务经济效益审计	134
第四节 成本经济效益审计	136
第五节 销售业务经济效益审计	141
第六节 质量经济效益审计	143
关键概念	145
本章小结	146
复习思考题	146
业务练习题	146
第八章 资源利用效益审计	148
学习目标	148
第一节 资源利用效益审计概述	148
第二节 人力资源利用效益审计	149
第三节 固定资产利用效益审计	170
第四节 原材料利用效益审计	178
第五节 资金使用效益审计	185
关键概念	190
本章小结	190
复习思考题	190
案例分析题	191
第九章 企业投资项目效益审计	193
学习目标	193
第一节 企业投资项目效益审计概述	193
第二节 固定资产投资项目效益审计	195
第三节 开发项目效益审计	201
第四节 筹资、投资项目效益审计	205
关键概念	212
本章小结	212
复习思考题	212
业务练习题	212

第四篇 政府绩效审计

第十章 宏观经济效益审计	216
学习目标	216
第一节 宏观经济效益审计概述	216
第二节 财政支出绩效审计	218
第三节 金融活动绩效审计	220
关键概念	224
本章小结	224
复习思考题	225
案例分析题	225
第十一章 公共投资项目绩效审计	230
学习目标	230
第一节 公共投资项目绩效审计概述	230
第二节 公共投资项目决策绩效审计	235
第三节 公共投资项目管管理绩效审计	237
第四节 公共投资项目环境绩效审计	243
关键概念	245
本章小结	245
复习思考题	246
业务练习题	246
第十二章 任期经济责任审计	248
学习目标	248
第一节 任期经济责任审计概述	249
第二节 任期经济责任审计内容和程序	253
第三节 任期经济责任审计评价	257
第四节 企业内部经济责任审计实务	262
关键概念	271
本章小结	271
复习思考题	272
案例分析题	272
主要参考文献	274

第一章 绪 论

学习目标

通过本章教学,使学生了解和掌握经济效益审计的基本理论、基本原理和基本方法,努力做到既具有较强的理论性、科学性和系统性,又有较强的实用性;能够明确经济效益审计工作的重要性,在实际工作中懂得评价企事业以及行政单位经济效益的思路和程序,以及如何实现从财政财务审计向经济效益审计、内部控制评价的延伸等。

第一节

经济效益审计的产生与发展

审计是为确保受托责任有效履行的一种社会控制机制。从审计的起源到20世纪40年代,严格意义上并没有财务审计与经济效益审计之分。如《周礼·天官·宰夫》所记载的“凡失财用物辟名者,以官刑昭冢宰而诛之;其足用长财善物者,赏之”,明显属于“综合性审计”结果的处理;古罗马审查公共投资的会计账目时亦因发现浪费而处理了一批官员,古希腊甚至已经有了专门的离任责任审计,这都不是单纯的财务审计所能概括的。可见,早期的审计实际上是一种涵盖财务审计与经济效益审计的综合审计。对财政、财务收支的正确性、真实性、合法性和合规性进行审查评价,称为财务审计;经济效益审计主要审查财政、财务收支及其相关经济业务活动的效益性,评价效益的优劣,促进改进管理,提高经济效益。

一、经济效益审计产生的客观基础

受托责任是审计产生的客观基础。按照受托责任观点,经济效益审计之所以加强,审计鉴证职能之所以扩大,是因为随着社会政治经济的发展和民主意识的增强,作为受托责任关系中一方的出资人的委托意识加强了,从而使管理人的受托意识也加强了。尽管不同学者对受托责任的分类有不同观点^①,但在受托责任的演变上,观点几乎是统一的:正是由于受托责任内涵的扩大,审计才分化为财务审计与经济效益审计。

(1) 受托财务责任与财务审计,即要求受托人尽最大善良管理人的责任,诚实经营,保护受托资财的安全完整,同时要求其行动符合法律、道德、技术和社会的要求。

(2) 受托管理责任与经济效益审计,即要求受托人不仅应合法经营,而且应有

^① 库珀和伊瓦雄治将其分为货币受托责任、业务受托责任和财产受托责任;詹姆斯·卡特将其分为程序性受托责任和结果性受托责任;罗西塔·切将其分为主要受托责任和次要受托责任;王光远将其分为受托财务责任和受托管理责任等。

效经营、公平经营,也就是说,受托人要按照经济性、效率性、效果性甚至公平性和环保性来使用和管理受托资源。

可见,受托责任是财务审计和经济效益审计产生的客观基础。财务审计审核的是受托财务责任,而经济效益审计评价的则是受托管理责任。

二、国外经济效益审计的产生与发展

20世纪30年代的经济危机,催生了从1939年开始的一系列会计规范,并随之催生了现代意义上的财务报表审计。财务报表审计的正式产生,意味着传统的综合性审计的解体,经济效益审计也就应运而生了。现代审计的序幕就此拉开。现代审计是财务审计与经济效益审计并存、共同发展的时期。

国外虽然不叫经济效益审计,但实际上是存在经济效益审计的。经济效益审计在国外产生发展的轨迹是:先是内部审计,再是政府审计,最后才是社会审计。

(一) 企业内部经营审计的产生与发展

经济效益审计的产生和内部审计密切相关,内部审计的产生对经济效益审计的发展起到了巨大的推动作用。第一次世界大战以后,世界经济得到迅速发展,企业的规模不断扩大,跨国公司纷纷崛起,市场和贸易趋向国际化。在这种情况下,企业相继建立了内部审计机构,企业的最高管理层把内部审计看成一种加强内部监督和管理的重要手段,从而使审计从防护性的职能发展到建设性的职能。之所以如此,一方面,内部审计的产生与发展必然促进经济效益审计的产生与发展,这有着内在的必要性和可能性。由于企业处于激烈的市场竞争环境中,为保持有利地位,不断扩大市场份额,获取高额利润,企业管理者的战略眼光必然要放在经济效益上。企业不能仅仅依靠外部审计的审计结果,更迫切需要内部审计人员对企业内部各个环节的合理性、对各项规章制度的贯彻执行、对各项措施的落实效果实施审计,以保证经营方针的实现,取得预期的经营效果。另一方面,内部审计所处的地位也要求它把审计重点放在经济效益上。由于内部审计是为企业管理层服务的,其审计的范围能够扩大到广泛的经营管理领域。又由于内部审计人员来自于企业内部,对企业的组织、生产和经营过程,对企业所处的环境和经营目标、经营方针有深刻的理解,也易于收集必要的资料,使之有可能对企业的各项经营活动提出全面的评价和建议。因此,经济效益审计在内部审计的基础上产生和发展,有其经济发展的内在必然性。

内部审计往往用其他的术语来表述经济效益审计,如管理审计、经营审计、项目审计、成果审计等,常用的术语是经营审计。在内部审计产生的初期,其审计范围主要是财产、资金的安全、完整,有无舞弊行为等;其后数十年间,资本主义经济有了进一步发展,市场竞争日益激烈,西方一些企业逐步扩大了内部审计的范围,使之进入经营管理等业务领域。近几十年来,发达国家的内部审计在审核、评价财务、会计工作的同时,着重向经营管理方面伸展,即审核和评价企业的经营活动和控制系统,用以确定企业的政策是否得到贯彻,标准是否得到遵循,资源利用是否节约有效,并对企业的经营管理工作提出建议,形成了企业内部的经营审计。

现代内部经营审计的产生和发展,使内部审计不仅成为企业领导进行经济监督的助手,而且成为其经营管理的参谋。

概括而言,现代企业内部经营审计的客观基础,一是企业的规模增大,管理层次增多;二是市场竞争激烈,技术先进性和经济(成本)合理性是增强其竞争能力的前提,但两者的矛盾需要由内部审计进行协调。

(二) 政府绩效审计的产生与发展

在企业内部审计不断发展的同时,政府审计在审计范围方面也作了某些调整。自20世纪以来,由于政府职能的变化涉及巨额的财政支出,纳税人的负担加重,公众日益关心政府经费开支的效益。正如美国学者理查德·E.布朗所言:“公众及他们的代表、公务官员,对公共资金的使用情况获得了简单易懂的信息,需要对公共资源的使用情况及使用的结果得出答案,绩效审计正是为满足这些需要而产生的。”为了满足公众以及立法机构的愿望,一些发达国家的政府审计机构,相继提出了经济效益审计理论,并开始实施绩效审计。

美国是最早将政府审计引向经济效益审计的国家。20世纪60年代以来,美国会计总署率先把注意力转向经济效益审计,并通过制定政府审计准则,把审计计划分为财务与合规性审计、经济和效益审计、计划项目效果审计三类,其中后两类属于经济效益审计的范围。美国的经济效益审计称为经济(economy)、效率(efficiency)、效果(effectiveness)审计,即“三E”审计。美国的做法对其他国家产生了很大的影响。20世纪70年代,英国审计总署在议会公共账目委员会的支持下开始尝试经济效益审计,并逐步确立了“价值为本审计”(value for money auditing)。与此同时,加拿大开展了以经济效益为中心的“综合审计”(comprehensive auditing)。1986年4月,最高审计机关国际组织(INTOSAI)在澳大利亚的悉尼发表《关于绩效审计、公营企业审计和审计质量的总声明》,正式要求各国审计机关开展政府绩效审计。

现代政府绩效审计产生的另一种原因是,20世纪中叶,一些国家将预算制度由传统的预算方法改为零基预算的方法,这就要求国家审计机关对零基预算中的每一个预算项目的绩效进行审计,将审计的结果向议会报告,作为审批政府预算的依据。

(三) 社会审计从事的外向型管理审计的产生与发展

随着社会经济的发展和委托代理制度的不断完善,受托经济责任逐渐由受托财务责任发展到受托管理责任,而管理审计就是这种发展的必然产物。社会审计作为评价受托责任的一种机制,除了评价受托财务责任,还需对企业的管理效率、管理制度和管理业绩进行独立、客观的评价与鉴证。这种审查外部受托管理责任,服务于组织外部各利害关系人的审计类型,属于外向型管理审计。

社会审计之所以开展外向型管理审计,主要原因是:

(1) 公司规模的扩大,使整个管理环境趋于复杂,管理者决策失误和控制不当的概率加大,产生了审查财务报表以外信息的内在需要。

(2) 公司组织的复杂化,使管理者的受托责任分级、分层化,所产生的管理信息数量增大,复杂性增强,种类增多;同时,被下放的责权若无监督和控制,也不能提高管理效率。

(3) 委托人(如购货商、股东、银行、税务机构、环保组织、政府审计、转包公司等),导致管理者提供信息内容的多样化,扩大了信息的鉴证范围。

三、我国经济效益审计的产生与发展

经济效益审计在我国具有悠久的历史渊源。早在公元前11世纪到公元前8世纪,我国的西周就出现了效益审计行为的雏形。据《周礼》记载,当时设有“宰夫”的官职,专门对财产经管者和地方官员进行监督,直接向周王报告。宰夫向周王报告的内容包括“对足用、长财、善物者,请奖;对失财、用物辟名者,处官刑。”也就是说,对财产和资源充分利用,使其得以增长和良好的管理,请求给予奖励;由于管理不当导致财物流失,或挪用财物者,应受到规定的惩罚。由此可见,宰夫监督的内容一是财政收支和政府账目,二是资源、财物的经营、管理和使用绩效。因此,可以将宰夫看做我国早期对政府官员的绩效评价的审计人员。

新中国成立后,特别是改革开放以来,随着我国审计制度的不断完善,经济效益审计获得了长足发展。

(一) 综合审计阶段

审计署成立之初至20世纪80年代末,各级审计机关实施的审计主要是综合性审计。1983年国务院转发的审计署《关于开展审计工作几个问题的请示》中明确规定:“对国营企业、基本建设单位、金融保险机构,以及县级以上人民政府管理的相当于国营的集体经济组织的财务收支,进行审计监督,并考核其经济效益。维护国家财经法纪,对严重的贪污盗窃、侵占国家资财、严重损失浪费、损害国家利益等行为,进行专项审计。”而其后开展的针对承包制或任期制的企业审计,根本目的就是评价企业经济责任的履行情况,具有经济效益审计的成分。

1985年,国务院颁布的《关于审计工作的暂行规定》第二条规定:(审计机关)“通过对国务院各部门和地方各级人民政府的财政收支,财政金融机构、企事业单位以及其他同国家财政有关的单位财务收支及其经济效益,进行审计监督,以严肃财经纪律,提高经济效益。”

1988年国务院颁布的《中华人民共和国审计条例》第二条规定:“审计机关对本级人民政府各部门、下级人民政府、国家金融机构、全民所有制企业事业单位以及其他有国有资产单位的财政财务收支的真实、合法、效益,进行审计监督。”

以上这些规定实际上体现了综合性审计的精神。

(二) 专项经济效益审计试点阶段

1991年年初,全国审计工作会议要求“各级审计机关都要确定一批大中型企业进行经常审计,既要审计财务收支的真实性、合法性,又要逐步向检查有关内部控制制度和经济效益方面延伸,并做出适当的审计评价,推动经济效益的提高”。自“两个延伸”的提出,我国国家审计正式步入专项经济效益审计试点工作阶段。

在这一时期,各级审计机关还结合宏观经济财务收入的审计,开展了一些具有宏观经济效益审计性质的经济监督活动。如国家审计开展的行业审计,通过对审计中发现的带有普遍性的问题,从宏观上提出加强管理、提高效益的建议,并会同有关部门及时研究制定了一系列解决问题的办法和制度,在一定程度上发挥了审计在改善宏观经济管理中的积极作用,促进了被审计单位经济效益和管理水平的提高。

1995年1月1日起实施的《中华人民共和国审计法》(以下简称《审计法》)第二条规定:“国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门财政收支、国有金融机构和企业事业组织的财务收支,以及其他依照法规规定应当接受审计的财政收支、财务收支,依照本法规定接受审计监督。审计机关对前款所列财政收支或财务收支的真实、合法和效益,依法进行审计监督。”2006年新修订的《审计法》第一条明确指出:“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,根据宪法,制定本法。”并有针对性地增加了“提高财政资金使用效益”。

(三) 经济效益审计全面开展阶段

为探索项目资金效益审计的路子,审计署进行了认真规划,并组织实施。在审计署制定的《1999年至2003年审计工作发展纲要》中,明确提出了“积极开展对农业专项资金使用效果的审计,逐步建立对资金使用效果的审计评价指标体系,促进提高资金使用效益”、“探索评审资源环保政策的执行效果”、“揭露和反映重复建设和盲目投资等问题,促进提高固定资产的投资质量和效益”等效益审计的目标。

在《审计署2003年至2007年审计工作发展规划》中,将“积极开展效益审计,促进提高财政资金的管理水平和使用效益”作为今后五年审计工作的主要任务,提出“实行财政、财务收支的真实合法审计与效益审计并重,逐年加大效益审计分量,争取到2007年,使投入效益审计的力量占整个审计力量的一半左右。效益审计以揭露管理不善、决策失误造成的损失浪费和国有资产流失为重点,促进提高财政资金管理水平和使用效益,维护国有资产安全”。这为我国经济效益审计的发展确立了明确的目标。

审计署《2006年至2010年审计工作发展规划》中提出,要“全面推进效益审计,促进转变经济增长方式,提高财政资金使用效益和资源利用效率、效果,建设资源节约型和环境友好型社会”;要“坚持财政、财务收支的真实合法性审计与效益审计并重,使每年投入效益审计的力量占整个审计力量的一半左右。以专项审计调查为主要方式,以揭露严重损失浪费或效益低下和国有资产流失问题为重点,以促进提高财政资金使用效益和管理水平为主要目标,全面推进效益审计,到2010年初步建立起适合中国国情的效益审计方法体系”。这标志着我国经济效益审计发展已经有了明确的“路线图”。

2008年,审计署《2008年至2012年审计工作发展规划》首次提出绩效审计,并指出“全面推进绩效审计,促进转变经济发展方式,提高财政资金和公共资源配置、使用、利用的经济性、效率性和效果性,促进建设资源节约型和环境友好型社