

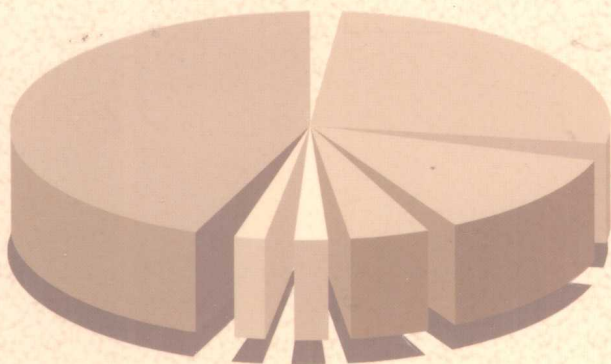
HFXJS

HONGGUANFUWUXINGJIXIAOSHENJIMOSHISHILI



●谢力群 主编●王小龙 副主编

宏观服务型绩效审计 模式·实例



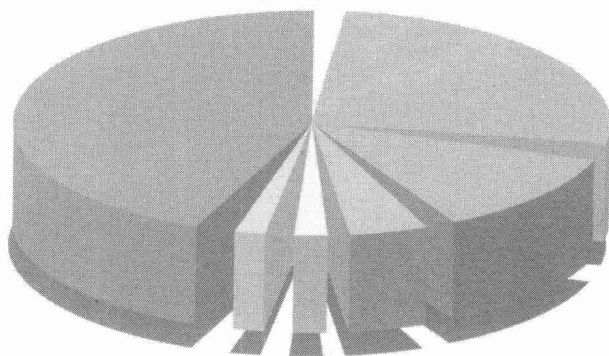
中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

HONGGUANFUWUXINGJIXIAOSHENJIMOSHISHILI



●谢力群 主编●王小龙 副主编

宏观服务型绩效审计 模式·实例



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

宏观服务型绩效审计模式·实例/谢力群主编.—北京:中国时代经济出版社,
2008.6

ISBN 978-7-80221-679-2

I. 宏… II. 谢… III. 效益审计—案例—汇编—中国 IV. F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 097104 号

宏观
服务
型
绩效
审
计
模
式
·
实
例

谢力群
主
编

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙 5 号 鸿儒大厦 B 座
邮政编码	100044
电 话	(010)68320825(发行部) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2008 年 7 月第 1 版
印 次	2008 年 7 月第 1 次印刷
印 张	23
字 数	427 千字
定 价	39.00 元
书 号	ISBN 978-7-80221-679-2

版权所有 侵权必究

《宏观服务型绩效审计模式·实例》

主 编：谢力群

副 主 编：王小龙

编写人员：王 巍 甘伟军 杜良文 李秀连 竺双喜
 陈岩明 周孝宜 施松青 姜英杰 郑国孝
 顾 涛 徐超光 徐锦婷 章晓燕 黄洪波
 傅 瑛 蔡加胜

序

创新实践总结深化 积极探索中国特色的绩效审计之路

绩效审计是经济社会发展和民主法治推进的产物，从审计的本质和发展趋势看，也是从传统审计向现代审计转化的关键点。近几年，根据浙江的特点和各级党委、政府的需求，浙江全省各级审计机关坚持把对绩效审计的探索放到突出的位置，为形成在现有经济、政治、行政体制和经济社会发展水平条件下的绩效审计模式作出了积极的努力。

2005 年，浙江人均 GDP 突破 3000 美元，进入到从全面建设小康社会向基本实现现代化过渡的阶段。经济社会的先发态势和实际需求催促审计机关及时调整思路，加快从传统向现代转型，在浙江新一轮的发展中，发挥更加积极的建设性作用。浙江省审计厅在总结前几年对绩效审计的探索和实践的基础上，认为要使审计工作能够更好地围绕中心，服务大局，并针对在改革和发展中关系到体制、机制、制度方面的突出问题提出建设性的意见和建议，必须适应现阶段的需求。

求，将绩效审计定位于宏观服务型的绩效审计，使审计工作更好地为科学发展大局服务，同时在服务中实现自身的科学发展。省厅及时出台《积极探索浙江绩效审计模式的指导意见》，进一步明确绩效审计作为向现代审计转型的核心内容和重要标志，有效地指导了全省的绩效审计实践，推动全省绩效审计工作进入了新的发展阶段。省厅还成立绩效审计研究小组，深入开展理论研究，广泛调研和收集各地绩效审计典型实例，编印成册供全省各地参考借鉴。绩效审计得到各级审计机关的重视，各地都积极采取措施，进行专题研究和部署，因地制宜地开展绩效审计实践并不断加大力度。

2005年以来，通过全面推进绩效审计，浙江各级审计机关不仅在实践上有了较多的经验积累，而且在理论上有了新的突破。省厅这几年连续开展全部政府性资金、政府负债、国土资金，以及一些事关民生的项目、政策和管理制度的审计和调查，都是围绕影响浙江经济社会发展重大问题而开展的宏观服务型绩效审计项目，其成果得到省委、省政府领导充分肯定。时任省委书记的习近平同志来省厅考察工作时指出：“我省的审计工作有思路、有创新，重方法、重实效，审计队伍的精神风貌和能力素质比较好，在许多方面取得了令人欣喜的成绩。”吕祖善省长在2008年1月的全省审计工作会议上强调，审计“积极服务浙江经济社会发展大局，取得了很大成绩”，体现在“审计范围不断延伸、审计深度不断提高、审计成果不断扩大”。

浙江各级审计机关在推进绩效审计的过程中，虽然积累了一些经验，但距离审计署的要求和各级党委政府的要求还有很大的差距。当前，最主要的问题是绩效审计宏观性强，涉及面广，可借鉴的经验、方法不多，审计人员素质跟不上，各地发展不平衡，究其原因，一方面在于现行审计管理体制的不适应。有利于推进绩效审计的法律制度、规范体系和内部管理制度不够完善，一些基层审计机关人员少与任务重、知识和年龄结构不合理的现象比较突出；另一方面在于人的思想观念还不适应。惯性思维、畏难情绪还在一定程度上存在，创新意识和参与程度尚显不够。

我始终认为，审计机关决不能因为我们的工作基础离西方绩效审计形成和发展的基础还有比较大的差距而放弃对绩效审计的探索；决不能因为绩效审计在我国尚未建成必要的法规和操作体系而放弃对绩效审计的探索；决不能因为绩效审计的评价体系尚未建立而放弃对绩效审计的探索；决不能因为审计机关干部素质还不能完全适应绩效审计的要求而放弃对绩效审计的探索。浙江的宏观服务型绩效审计就是秉着这样的信念一路走来的。

为了给全国的审计同行、有关专家学者和关心审计事业的朋友了解浙江探索绩效审计的情况提供参考，也为了进一步促进浙江的审计工作又好又快发展，我们编写了这本书。本书集成了这几年浙江宏观服务型绩效审计探索的理论和实践成果，希望能给阅读本书的同志一些启发。我们的探索才

刚刚起步，本书的内容还比较粗糙，一些观点和做法仅从浙江现阶段改革和发展的需求上进行探索和实践，也难免有疏漏和不当之处，请读者批评指正。

谢力群

二〇〇八年六月

目 录

序:创新实践总结深化 积极探索中国特色的绩效审计之路	1
宏观服务型绩效审计模式	1
概述:中国特色绩效审计模式在浙江的探索与实践	3
特载:浙江省审计厅关于积极探索绩效审计模式的指导意见	24
宏观服务型绩效审计实例	31
一、全部政府性资金审计	33
全部政府性资金审计概述	33
实例 1:A 省审计厅对 P 市市长经济责任审计	34
实例 2:B 市人民政府决算审计	52
实例 3:R 市“十百工程”专项资金审计调查	69
实例 4:A 省国土资金专项审计调查	82
实例 5:D 市国有企业改制结余资产专项审计调查	116
实例 6:A 省地方政府负债专项审计调查	129
二、政策评价审计	138
政策评价审计概述	138
实例 7:A 省就业及再就业税收优惠政策专项审计调查	139
实例 8:A 省本级 103 家集中核算单位预算执行情况专项审计调查	154
实例 9:A 省高校科研经费专项审计调查	166
实例 10:V 市财政性资金存款管理情况专项审计调查	177
实例 11:M 市开放型经济扶持资金和三产扶持资金 政策专项审计调查	189
实例 12:J 县工业扶持资金政策专项审计调查	200

三、民生民本审计	209
民生民本审计概述	209
实例 13:A 省被征地农民基本生活保障资金审计调查	210
实例 14:A 省住房公积金和其他住房资金审计调查	222
实例 15:P 市实施某景区“免费开放”决策绩效情况审计调查	235
实例 16:L 市住宅小区物业管理费收取使用情况专项审计调查	248
实例 17:S 市社区建设及管理经费使用情况绩效审计	262
实例 18:Y 市出租车管理体制及运营情况审计调查	277
四、专项资金审计及调查	291
专项资金审计及调查概述	291
实例 19:T 市政府投资信息化项目建设资金使用绩效审计调查	292
实例 20:Z 市本级财政专项转移支付资金审计调查	304
五、国家建设项目审计	317
国家建设项目审计概述	317
实例 21:A 市大会堂工程审计	318
实例 22:H 市国家建设项目跟踪审计	329
实例 23:N 市城市污水处理项目绩效审计	341

宏观服务型绩效审计模式

HONG GUAN FU WU XING JI XIAO SHEN JI MO SHI

概述

中国特色绩效审计模式在浙江的探索与实践

引言

进入二十一世纪以来,我国审计机关对绩效审计进行了积极的探索,大力开展绩效审计已经成为各级审计机关的共识。但我国绩效审计的发展仍处在起步阶段,理论研究尚未突破和整体上的实践经验不足是我国绩效审计的基本现状。不断加大绩效审计的实践力度,探索与我国国情相适应、具有中国特色的绩效审计模式,是我国审计机关的重要任务。

现代审计发展的规律表明,人均 GDP 3000—5000 美元的发展阶段是审计工作由传统审计向现代审计转变的战略机遇期。从国际审计发展历史看,人均 GDP 3000 美元也正是西方发达国家绩效审计快速发展的阶段。目前我国人均 GDP 超过 2000 美元,浙江则达到了 5000 美元,从浙江乃至全国来看,审计工作正处在一个重要的转型期。浙江在 2005 年人均 GDP 就突破了 3000 美元,针对经济社会的先发态势和实际需求,浙江省审计厅及时提出了以绩效审计为核心向现代审计转型的思路,开始探索和实践宏观服务型绩效审计模式,强调面向成果使用者、以结果为导向、以解决问题为目的等理念,因地制宜推进审计管理创新,着力提升审计工作的服务性、建设性和成效性,在全部政府性资金审计、政策评价审计、民生民本审计、专项审计及调查、经济责任审计、国家建设项目绩效审计等实践领域取得了较大的突破,初步搭建了有特色的绩效审计框架。

课题基于宏观服务型绩效审计这一有中国特色的绩效审计模式在浙江的实践,对浙江宏观服务型绩效审计模式的提出背景、基本特征、实现途径和实践成效进行了探讨和梳理,力求为今后绩效审计的进一步探索和实践提供一些参考。

一、宏观服务型绩效审计的基本定位

宏观服务型绩效审计是浙江审计根据经济社会发展的客观要求,从审计工作

发展的实际出发，在从传统审计向现代审计转型的过程中，提出并着力探索和实践的核心内容。相对传统的财务收支审计模式而言，宏观服务型绩效审计模式能够更好地适应经济社会发展对审计工作的阶段性需求，也符合国家审计的本质要求和发展趋势。

宏观服务型绩效审计的提出主要是基于以下几点：

（一）经济社会发展的阶段性需求和审计自身发展的规律，迫切需要国家审计及时地向以绩效审计为核心的现代审计转型

审计本质上是基于受托经济责任关系而产生和发展起来的，随着生产力的发展和生产关系的变革，受托经济责任关系也会随之发生深刻的变化，审计监督的思路、内容和方式也要根据这种变化进行调整和变革，以适应经济社会发展的阶段性需求，这是审计发展的一种必然。

现代国家审计的本质要求关注国家机关及其工作人员行使国家财政权力和国家财产所有权活动的责任，绩效审计正是与之相吻合的国家审计的方向性选择。从国际上审计发展的情况看，发达国家的国家审计已由传统审计转向现代审计，这一转变的重要特征和标志，就在于实现了由传统的财务收支审计模式向绩效审计模式的转换。西方国家审计在发展初期，受审计手段和环境的束缚，主要是围绕财务收支的真实性、合法性开展工作。随着经济社会的发展和民主法制进程的加快，对政府及其部门的“问责”和对政府性资金使用的“问效”逐渐成为现代审计发展的主要趋势，绩效审计也在公众对责任和绩效的强烈关注中应运而生。并且，绩效审计的发展客观上要求形成与之相适应的审计思维方式、审计管理机制、审计技术方法，由此也带来了审计工作的深刻变革。西方学者认为，在政府审计史上，绩效审计的实施，是具有划时代意义的催化剂，能否不失时机地选择并接受绩效审计，是衡量一个国家的政府审计是否具有活力的标志之一。

我国国家审计制度自1983年建立以来，在经济社会发展的不同阶段，都体现出了鲜明的时代特点。1994年《审计法》颁布实施之前的十年，在计划经济占主导的经济体制条件下，审计主要是检查财政收入和企业的财务收支；之后十年，随着建立社会主义市场经济体制目标的提出和推进，审计工作实现了由企业审计为主向财政审计为主的转变。2003年审计署五年规划提出“两个并重”的要求，标志着审计工作开始进入现代审计的探索发展阶段。

随着十六大以来我国经济体制改革和政治体制改革的全面推进，公众参政议政意识的不断增强，政府的责任和绩效成为全社会共同关注和研究的对象，客观上对审计检查评估政府部门的经济责任和工作绩效提出了需求。建立以行政首长为主要对象的行政问责制，建立政府专项资金绩效考评体制，以及建立党政机关

领导班子和领导干部考核评价体系等举措则使得这种需求进一步的明确和具体。传统的以财务收支真实合法审计为核心的审计模式，已然不能满足关注责任、关注绩效的需求，从传统审计向现代审计转型，建立与经济加速转轨、社会加速转型时期行政管理体制、财政管理体制等方面改革进程相适应的绩效审计模式是审计机关面临的重要任务。

（二）以绩效审计为核心推进审计转型，必然要求破除以财务收支审计为核心的传统审计模式的束缚

我国现阶段的审计体系是以财务收支审计为核心构建起来的，属于传统审计的范畴。这一体系在过去二十多年的时间里发挥了重要作用，但是随着经济社会的改革发展，已经很难适应审计职能发挥和自身发展的要求。究其原因，就在于传统审计以检查财务收支真实合法性为目的的审计模式存在的局限性。

我国现行财务收支审计是在行政执法型审计制度条件下，以社会审计理论指导的政府审计，其局限性首先在于这是一种点对点的审计模式，审计面向的是被审计单位而不是审计任务的委托者，由于过度关注被审对象而模糊了审计服务对象，弱化了审计成果真正的使用者和受益者——政府和老百姓的需求。其次，传统财务收支审计是以查处问题而不是以成果利用，并以解决体制、机制和管理方面的问题为主要目标的审计，在经济转轨、社会转型的关键时期，宏观层面的矛盾和问题很多，需要审计在解决一些带有全局性、宏观性的热点难点问题 and 健全体制机制、完善制度规范上发挥建设性的作用，但财务收支审计强化行政执法权。以微观层面审计为主体的思维不仅束缚了审计人员，也影响了审计职能的发挥。最后，传统财务收支审计是任务型、程序型而不是目标型、效率型的审计，计划管理模式下的审计项目选定方式已经严重不适应时代的要求，多数审计项目并没有产生较好的成效就已经变成审计档案而束之高阁。

现行财务收支审计模式的束缚是制约我国绩效审计实践的主要原因。任务型、程序型的审计管理体制，使各级审计机关特别是基层审计机关束缚在大量的财务收支审计项目上，没有时间和精力，也没有动力和激情去探索和实践更多的绩效审计项目；长期形成的面向被审单位以查处问题为目的的审计价值取向，已经成为相当部分审计人员的工作思维习惯；以社会审计理论为基础构建的审计质量管理体系，在审计机关内部进一步固化了财务收支审计模式。

因此，以绩效审计为核心推进审计转型，必然要破除以财务收支审计为核心建立的审计体系的束缚，逐步创建符合绩效审计发展要求的审计业务管理体系。需要指出，这样做并非要将绩效审计与财务收支审计完全割裂开来，不容否认的是，过去财务收支审计占主导地位的情况下也有一定数量的绩效审计成分；不容

忽视的是，未来绩效审计依然要解决财务收支的真实合法问题，在审计内容和方法上也要借助于财务收支真实合法性审计，不能过分强调但也不能简单地放弃审计机关的行政执法权。

（三）探索建立绩效审计模式，必须从国情和实际出发，坚持走中国特色的审计之路

从我国国情出发，坚持走具有中国特色的审计之路，这是我国国家审计 25 年来最重要的基本经验之一，同时也决定了我国的绩效审计模式只能也必然是中国特色的。

但从近年来我国绩效审计工作的推进情况看，之所以绩效审计工作难以推进，最重要的原因是绩效审计的理论未突破，而关键是理论上未摆脱西方 3E 审计模式的束缚。我国审计学术界在介绍国外绩效审计时，比较普遍的观点认为，绩效审计就是 3E 审计，即经济性、效率性和效果性的审计。同时强调，开展绩效审计必须具备两大基础：一是真实、合法性审计的历史任务基本完成，会计信息实现了基本真实、合法；二是有一套完整科学的绩效评价标准体系作为审计的依据。我们认为，学术界对 3E 审计模式的固有认识，对我国绩效审计的探索和实践造成了较大影响，也束缚了我国绩效审计的发展。

认真考察西方绩效审计的实践，可以发现，现代绩效审计是在一个广泛而纵深的领域开展工作的。一方面，西方发达国家是在行政管理体制相对固定、市场经济体制完善的背景下开展绩效审计的，真实、合法性审计的历史任务基本完成，会计信息实现了基本真实、合法，因而能够在微观领域的经济性、效率性、效果性方面广泛地使用公认的技术经济指标进行分析和评价。另一方面，西方国家的绩效审计也不是仅限于微观领域的计量分析，还存在大量的政策评价类绩效审计，也对事关国家大局的发展战略问题发表审计意见。如美国审计总署审计长戴维 M. 沃克在《关键性国家指标体系》中介绍的：“大多数 GAO 审计报告已超出了询问联邦政府的财务支出是否得当，联邦政府的计划项目是否能达到其目标和社会需求问题的范围。现如今，GAO 的工作范围涉及到了联邦政府正在做的每件事情或正在考虑要做的事情。例如，GAO 的分析人员最近到过伊拉克，查看从美国军队的后勤保障、合同支出到联合国以石油换食品项目的所有事务。GAO 还在提醒决策者和公众，关注国家所面临的具有挑战性的突发事务，包括政府长期财政失衡、急速攀升的医疗保健支出和与国土安全有关的新的安全威胁问题。”

从我国的审计现状看，现阶段我国并不具备开展学术界所认为的 3E 绩效审计模式的条件。由于我国经济社会正处在重要的转轨时期，法律法规不够健全，

经济领域的真实、合法性问题还大量存在，解决财务收支的真实合法性问题仍是审计机关的重要任务。而要在每个具体绩效审计项目上量化地反映出经济性、效率性和效果性，并期望有一个公认的、科学的评价标准进行分析判断，显然与现阶段我国发展的实际脱节。经济性、效率性、效果性无疑是绩效审计的总目标，但从总体上看，在体制不顺、标准难统一的情况下，生搬硬套西方 3E 审计模式开展绩效审计，在中国难以取得实际的成效。

我国的现代化是伴随着从传统的计划经济体制逐步向现代完善的市场经济体制转轨的过程而推进的，这是一条以改革开放为主线的渐进性改革道路。在改革开放的大背景下，及时发现并解决阻碍经济社会发展中的体制、机制和管理问题，就是最大的效益。大量审计实践证明，审计发现的多数违纪违规行为，背后都有体制、机制和管理问题，如果审计目标仅限于就事论事地解决发现的违纪违规问题，就无法摆脱“屡审屡犯”的怪圈。只有将审计目标从具体单位的微观个体问题转向相对宏观的体制、机制和管理问题，坚持宏观着眼、微观入手，国家审计才能真正贯彻围绕中心、服务大局的方针，才能满足各级党委政府和老百姓的需求，也才能真正发挥好审计的建设性作用，并实现审计自身价值的最大化。这就决定了我国绩效审计的探索和实践，必须围绕促进有中国特色社会主义市场经济体制的建立和完善展开，围绕中国的发展战略展开，着力从根本上解决体制、机制和管理层面上的突出问题。

综上所述，我们只有摆脱传统财务收支审计模式的束缚，将审计转向能根本上解决体制、机制和管理层面突出问题的中国特色绩效审计模式，我国的绩效审计才能有生命力。

浙江提出和倡导的宏观服务型绩效审计模式是定位于以下层面的绩效审计模式：

——在国家审计的服务对象上，从面向被审计单位的行政执法型审计，向面向成果使用者的服务性审计转变；

——在国家审计的审计目标上，从以查处问题为目的的审计，向从根本上解决体制、机制和管理等相对宏观层面突出问题为目的的建设性审计转变；

——在国家审计的审计内容上，从主要关注财政财务收支真实合法向主要关注体制和制度的效率、政府管理的效能、资金的使用效益、工作的成效以及政策的效用转变；

——在国家审计的成果运用上，从追求完成项目数量、查处问题金额等相对微观数量型的审计，向以结果为导向，围绕中心、服务大局，从揭露问题入手、以解决问题为目的的成效性审计转变；