

SHIXIANJIXIAOSHENJI



● 主 编 刘 晓 莲

# 市县绩效审计



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

SHIXIANJIXIAOSHENJI

●主编 刘晓莲

# 市县绩效审计



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

图书在版编目 (CIP) 数据

市县绩效审计/ 刘晓莲主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009. 2

ISBN 978 - 7 - 80221 - 845 - 1

I. 市… II. 刘… III. 政府审计—研究—中国  
IV. F239. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 014340 号

市  
县  
绩  
效  
审  
计

刘  
晓  
莲  
主  
编

出 版	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) 68320498 (编辑部) (010) 88361317 (邮购)
传 真	(010) 68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京新丰印刷厂
开 本	787 × 1092 1/16
版 次	2009 年 2 月第 1 版
印 次	2009 年 2 月第 1 次印刷
印 张	18. 25
字 数	230 千字
定 价	36.00 元
书 号	ISBN 978 - 7 - 80221 - 845 - 1

## 《市县绩效审计》编委会

主 编 刘晓莲

编 委 纪 辉 于兆东 袁洪起 王永华

孙柏野 姜铁男 曹福刚 边克吉

詹恒亮 杨 勇

## 务实践行 勇于探索

——写在《市县绩效审计》一书出版发行之际

《市县绩效审计》一书的出版发行，正值改革开放30周年和审计机关成立25周年之际，可以说，这是基层审计机关献上的一份厚礼。多年来，辽阳市审计机关坚持以科学发展观为指导，以改革创新为动力，以促进审计事业科学发展为目标，组织一线的审计人员，解放思想、大胆实践、勇于探索，紧紧围绕建设廉洁、高效、服务型政府的战略任务，立足服务地方经济社会又好又快发展的大局，从理论与实践的结合上破解绩效审计这一难题，为建立有中国特色的地方政府绩效审计模式进行了有益的尝试，取得了很好的效果。

随着经济和社会的快速发展，我国审计形态赖以发展的基础也发生了深刻的变化，绩效审计已经成为政府审计发展的必然趋势。党的十七大报告指出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。温家宝总理在纪念审计机关成立25周年时也作出了重要的批示：“审计是依法实行行政监督，建设廉洁政府、法制政府、服务型政府的重要工作，必须加强，不能削弱。”《审计署2008至2012年审计工作发展规划》中也明确提出到2012年，所有的审计项目都开展绩效审计。所以，加强绩效审计的理论研究与实践探索工作，是促进政府审计事业不断发展的必由之路，是推动审计事业科学发展的必然选择。

进入21世纪以来，辽宁省的绩效审计发展很快。特别是近年来，我省各级审计机关积极探索适合地方实际的政府绩效审计模式，不断扩大绩效审计的范围，取得了明显成效，绩效审计的评价内容、评价标准、工作程序，也开始向新的广度和深度迈进。但是，相对于绩效审计的程序标准高、现场时间长、审计方法活、定性定量准的实践工作，绩效审计的理论研究与经验总结还相对滞后，需要广大审计干部进一步发挥积极性、主动性、创造性，注入更多的关注热情和科学发展的理念。辽阳市审计局从国情、省情和市情出发，探索中国特色与地方特色的绩效审计模式，重在积极主动，贵在锲而不舍，难在取得成效。

《市县绩效审计》一书，基本涵盖了基层审计机关开展绩效审计和实施内部绩效管理的主要方面，对开展绩效审计工作具有一定的借鉴意义。此书有以下几个方面的特点：

第一，理论的前瞻性与实践的指导性相结合。书中对辽阳市开展绩效审计的经验模式进行了理论总结，并结合绩效审计理论的发展以及最近讨论较多的“经济安全”、“政府效能建设”等，论述了绩效审计的作用以及推进政府目标的实现方式，体现了理论思考和实践操作的结合。

第二，规范性文件和操作程序相结合。《辽阳市政府投资项目绩效审计评价办法》、《辽阳市政府投资项目审计办法》、《辽阳市审计局政府投资项目绩效审计评价实施办法（试行）》、《政府投资项目绩效审计评价报告》、《财政专项支出项目绩效审计评价报告》等规范性文件的出台为辽阳市审计部门开展绩效审计提供了制度保障，而实践的操作程序正是这些规范性文件的体现，并得到被审计单位的认同和支持。政府为绩效审计开展提供规范保障，审计工作为政府效能建设架设操作桥梁，这是政府绩效审计有效开展的、很好的推动模式，值得借鉴。

第三，评价标准和实际案例相结合。辽阳市出台了政府投资项目绩效评价办法，同时初步探索出一套评价指标体系，并用于指导实践工作。书中描述了这些指标在辽阳市博物馆、农业综合开发、园林绿化和非盈利性医院等项目上的应用，虽然指标体系还有待完善，评价的项目范围还有待扩大，但在实践中探索形成的经验仍然闪烁着创新的智慧。

绩效审计是审计发展史上的一道关隘。能有幸并亲身攻破这道关隘，既是我们审计工作者的责任，又是我们的光荣。借为这本书作序之机，希望全省审计机关进一步推进绩效审计，以强烈的责任感和使命感去探索实践绩效审计，合理选择绩效审计的切入点，增加绩效审计项目的比重，做好与财政财务收支审计相结合的文章，逐步建立符合实际的绩效审计标准和规范，并在审计实践中不断地积累、完善具有指导性和应用性的评价指标。

绩效审计本质上是一种不断探索和完善的实践活动。只要我们勇于创新、善于总结，符合国情、省情、市情的绩效审计模式就一定能够在地方政府转型与发展的过程中发挥更大的作用。愿此书能够给正在探索绩效审计工作的审计机关和审计人员带来思路上的启迪和操作上的借鉴。

辽宁省审计厅厅长 王悦

2008年12月30日

## 目 录

<b>第一章 辽阳市政府绩效审计的经验分析与相关建议</b> .....	1
第一节 辽阳市开展绩效审计的背景 .....	1
第二节 辽阳市开展政府绩效审计的经验总结 .....	7
第三节 有效开展政府绩效审计的相关建议 .....	25
<b>第二章 绩效审计与经济安全</b> .....	60
第一节 绩效审计在维护国家经济安全中的地位与作用 .....	60
第二节 政府效能建设中的预算执行审计 .....	65
第三节 政府绩效审计与科学发展观 .....	70
第四节 政府绩效审计与地方经济安全 .....	75
<b>第三章 绩效审计开展的思路与路径</b> .....	83
第一节 绩效审计与资源整合的实现方式 .....	83
第二节 绩效审计在经济责任审计中的探索 .....	91
第三节 完善相关法律法规促进政府绩效审计深入开展 .....	96
第四节 效益审计与经济责任审计结合的有效途径 .....	99
<b>第四章 财政支出绩效审计</b> .....	103
第一节 政府投资项目绩效审计评价指标体系设计与应用 .....	103
第二节 财政资金绩效审计评价的实践与思考 .....	122
第三节 民政事业费的绩效审计 .....	129
第四节 农业综合开发资金的绩效审计 .....	133
第五节 社保基金绩效审计中的风险分析与控制 .....	141
第六节 新时期政府采购审计方式的创新 .....	146
<b>第五章 县乡绩效审计</b> .....	150
第一节 县区财政支出的绩效审计 .....	150
第二节 区级财政资金的绩效审计 .....	154
第三节 开展村级绩效审计的困难及对策 .....	157
第四节 村级财经管理的绩效审计 .....	160
<b>第六章 审计机关的绩效管理</b> .....	164

第一节	审计机关开展人员绩效考核与绩效管理的有效途径	164
第二节	审计绩效管理	179
第三节	审计绩效管理的绩效考核	184
第四节	信息系统管理在绩效考核中的运用	193
<b>第七章</b>	<b>绩效审计案例与报告</b>	<b>200</b>
第一节	2008年城市绿化重点建设工程绩效审计案例	200
第二节	中小学校舍维修改造资金效益审计案例	211
第三节	新型农村合作医疗资金绩效审计案例	214
第四节	医院绩效审计案例	222
第五节	农业综合开发秸秆气化项目效益审计案例	233
<b>附录:绩效审计相关规章</b>		<b>236</b>
	辽阳市政府投资项目绩效审计评价办法	236
	辽阳市政府投资项目审计办法	239
	审计绩效管理考核程序和办法	243
	关于贯彻落实市政府投资项目审计和绩效评价办法实施意见	244
	辽阳市城市绿化管理处政府投资项目审计和绩效评价实施办法	246
	辽阳市审计局关于进一步提升审计监督层次大力推进政府绩效审计工作的通知	248
	辽阳市审计局关于进一步推进我市绩效审计工作的实施意见	251
	辽阳市审计局政府投资项目绩效审计评价实施办法(试行)	256
<b>参考文献</b>		<b>277</b>
<b>后 记</b>		<b>282</b>



# 第一章 辽阳市政府绩效审计的经验分析与相关建议

## 第一节 辽阳市开展绩效审计的背景

辽阳市是辽宁省中部城市群中重要的工业城市，是接受国际产业转移的重要基地，又是我国北方重要的石油加工和芳烃及化纤原料生产基地之一。2006年，辽宁省政府对各市政府工作考核评价中，辽阳市跃居辽宁省第二名。“十五”期间，辽阳市社会经济得到快速发展，全市生产总值年均增长13.1%；人均地区生产总值年均增长12.3%。财政收入增长明显加快，经济实力显著增强。全市一般预算收入年平均增长达到20%。财政支出规模不断扩大，功能性支出得到保障，提供公共服务能力日益增强，农业、科技、社保、教育四项重点支出在“十五”期间累计占总支出的41.2%，年平均增长12.8%。经济快速发展，经济总量提升，财政收入增加较快，财政支出在公共服务领域的比重越来越大，城市基础设施建设、公共卫生医疗、文化事业、民生保障方面的政府投资活动的效益日益引起人民群众的关注。同时，振兴东北老工业基地振兴战略将渐次深入，这些政策措施是否能落到实处并收到实效，辽阳市“十一五”规划的战略目标能否得到实现，都需要绩效审计进行审核，确保实现政策和战略任务的预期目标。因此，辽阳市审计部门在此背景下，不断探索地方政府开展绩效审计的方式方法，并形成了一定的经验和做法。

### 一、政府绩效审计的基本概念

目前，国内外审计理论界对政府绩效审计的定义并不统一。最高审计机关国际组织（INTOSAI）认为，政府绩效审计是针对经济行为的经济性、效率性和效果性所进行的审计，具体为：（1）根据健全的管理原则与实施、管理政策，审计管理活动的经济性；（2）审计人力、物力及其他资源的利用效率；（3）对被

审计单位，根据其目标完成情况，审计其业绩效益，并根据原来预期的影响，审计其活动的真实影响（邢俊芳等，2001），也即是所谓3E审计，它是经济、效率和效果审计的总称。GAO（2003）进一步拓展了INTOSAL关于政府绩效审计的概念，提出政府绩效审计就是客观、系统地审查一系列证据，依据客观标准独立评价项目的绩效和管理，评估具有倾向性的关键问题、建立在最佳实务基础上的综合信息及深层问题，其目的是为有责任监督和采取行动的有关方面提供改进项目经营和决策的信息，以加强公共责任。基于上述概念，需要对地方政府绩效审计进行概念界定，我们认为，地方政府绩效审计是政府审计部门对地方政府履行职责管理和使用公共资源的合规性、经济性、效率性、效果性进行审查和评价，出具独立审计意见，并依法将审计结果向立法机构及社会公众公告，提供地方政府经济责任履行情况的信息，促进公共资源的管理者、使用者改进工作，更好地履行经济责任。

需要指出的是，政府绩效审计与传统审计是存在本质区别的。因为财务审计是常规性和标准化的年度审计，是对有关信息的核实。而绩效审计则不易趋于标准化，通常随项目的不同而有所差异，同时也相对复杂，需要更多的专业人士参与。应该说，政府绩效审计有其独特的定义，其与传统审计、项目评估有本质区别的，但是政府绩效审计并不是凭空产生的，它有一定的理论基础，它是伴随着政府公共管理理论而逐渐得到各国政府的认识，并不断深化发展。

## 二、国外理论背景

从20世纪70年代开始，许多国家的政府机构效率低下，财政危机，社会福利政策难以为继，公众对政府能力失去信心，“政府失败”论开始占主导地位，传统的公共行政管理理论无法回答和解决政府所面对的日益严重的问题和困难。在这样的历史背景下，80年代，英美两国应运而生了一种新的公共行政管理模式——新公共管理（New Public Management），并迅速扩展到西方各国。新公共管理理论认为，那些已经和正在为私营部门所成功地运用着的管理方法，如绩效管理、目标管理、组织发展、人力资源开发、绩效审计等完全可以运用到公有部门的管理中。新公共管理主张放松严格的行政规制（即主要通过法规、制度控制），而实现严明的绩效目标控制，即确定组织、个人的具体目标，并根据绩效指标（performance indicator）对目标完成情况进行测量和评估，由此产生了所谓的3E，即经济（economy）、效率（efficiency）和效果（effect）等三大变量。因此，新公共管理强调政府广泛采用私营部门成功的管理方法和手段，如成本效益分析、全面质量管理、目标管理、绩效审计等。

因此，很多学者都把绩效审计看作是公共管理的重要内容，或者说新公共管理推动了各国政府绩效审计的开展。Coombs and Edwards (1990) 认为，绩效审计可以被看作是一种古老的公共管理工具。March and Olsen (1995) 认为在许多民主福利国家，绩效审计是一种与政治中心关系密切的政府机构的主要工作。Age Johnsen et al (2001) 认为绩效审计长期以来都是公共管理责任中重要组成部分。Johnsen (2001) 发现在芬兰和挪威，绩效审计的确是一个有用的、合理的公共管理工具。Danielle Morin (2001) 也认为随着绩效审计的出现，审计师从未像现在这样广泛参与公共主体的管理活动。绩效审计的作用在于帮助和支持公共行政管理活动，通过提高公众对其政府体系的信任度来增加价值。

可以说，政府绩效审计是政府公共管理活动的重要组成部分，同时也伴随着新公共管理理论的诞生以及发展而日益得到理论界与实务界的重视。

### 三、国内现实背景

从我们国家的审计实务发展来看，1997 年颁布的《中华人民共和国审计法实施条例》明确规定：“审计是审计机关依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产，监督财政收支、财务收支真实、合法和效益的行为。”从审计的定义中不难看出，审计的目的是揭示财政财务收支的真实性、合法性、效益性。从逻辑上对表述的排列关系分析，首要目的是揭示真实性，其次是合法性，最后是效益性，这一定义事实上是对典型的财务审计的概括和界定。在 2001 年的全国审计工作会议上，李金华审计长在审计工作报告中首次提出了探索绩效审计的要求：“绩效审计是世界发达国家审计机关的重要任务，加入 WTO 后，我国经济与世界经济的一体化增强，审计机关之间相互交流与合作增多，我们要抓住机遇，积极在效益审计方面进行探索。但报告同时阐明：在今后一个相当长的时期，查错纠弊、促进规范，仍将是审计监督的主要任务……全面开展效益审计的条件还不具备，可以结合财务收支审计开展局部的效益审计。”

我国审计事业经过 20 多年发展之后，逐步由财务审计为主转向财务审计与绩效审计并重的阶段，进而在“十一五”期间“逐步完善经济责任审计制度”和“全面推进效益审计”。在目前，我国处于社会转型、体制转轨的交替期。在政府内部，以精简、高效、服务为导向，中央政府对地方政府、政府决策层对所属公共部门正坚持不懈地推动着政府职能的转变，力求改革出一个符合现代政府理念的政府运作体系。在公共事务方面，随着民主法治意识的不断增强，公众参与社会事务、了解政府工作的需求更为主动和迫切；人民代表大会争取在更广更

深的层面上了解政府内情、监督政府工作、影响政府决策的进程明显加快。分析以上这些变化，我们有理由得出这样的结论：伴随着社会主义市场经济体制的进一步确立，我国社会经济生活正进行着一场深刻的变革，我国审计形态赖以发展的基础正发生着深刻的转折，作为国内政府审计发展的新趋势，政府绩效审计也越来越具有它形成发展的环境与背景。

对于政府绩效审计的内容，很多国内学者都提出了他们的观点：政府绩效审计可分为行政事业单位的政府绩效审计和公共工程的效益审计（李墩嘉，1995）；政府绩效审计可以概括为投入的经济性、管理的效率和产出的效果（竹德操等，1997）；政府绩效审计包括行政收支、公共工程收支、基金收支及资产收益性支出等（段兴民等，2000）；我国政府绩效审计应包括财政支出的经济效益审计、重大计划项目的可行性审计和国有企业的经济效益审计，其中重点是前两者（张继勋，2000）；我国政府绩效审计的内涵和内容就是“3E”审计（石爱中等，2002）。

刘家义（2004）对我国开展政府绩效审计提出了自己的看法，认为我国应重点关注公共资金和资源环境的效益，并且我国的政府绩效审计应当包括政策评估、决策审查、管理审计、直接经济效益的审核和整个社会效益的评价，最终落实到投融资体制、投资法制建设、投资管理以及投资的直接经济效益和社会效益上。

从我国目前绩效审计实践的成果来看，深圳市和浙江省审计部门在实践中不断探索绩效审计的运作模式。2001年2月，深圳在全国率先建立政府绩效审计制度，形成了以投资项目审计为重点的绩效审计模式。同时，浙江省审计厅课题组（2006）对浙江省的绩效审计模型进行了探索，提出了侧重宏观管理型的，以结果为导向的，真实、效益、合法相统一的，以政府性资金为主的绩效审计模式。2006年的《中国审计报》提供的资料显示，山东省审计厅、审计署驻南京特派办分别于2006年出台了有关推进效益审计的指导意见。2007年河北、四川、安徽、重庆、新疆、湖北、福建、云南、海南等地纷纷出台了政府绩效审计的实施意见、条例、办法等规范性文件。这些都说明，近年来全国审计机关对政府绩效审计的探索和实践取得了一定进展，为今后进一步推广绩效审计提供了技术保障和借鉴。从研究的实践意义上讲，地方政府绩效审计的研究是落实科学的发展观、推进科学的政绩观、构建公共财政体系、构建和谐社会、建设服务型政府的内在要求。党的十七大报告特别指出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。温家宝总理为审计机关成立25年作出重要的批示：“审计是依法实行行政监督，建设廉洁政府、法制政府、服务型政府的重要工作，必须加强，不能削弱。”因此，地方政府应该进一步提高政府效能，完善政府绩效管理与绩效审计体系，

建立以公共服务为取向的政府业绩审计体系。同时，开展地方政府绩效审计，是政府审计发展的新阶段，是深化政府行政体制改革，促进政府职能转变、改善政府服务质量、提升政府管理绩效的重要举措。标志着审计机关从“经济卫士”到经济社会发展“免疫系统”的历史性跨越，审计监督也从单纯的经济监督向行政监督的领域迈进，审计工作如何在更大范围、更高层次、更前关口发挥作用，是树立科学发展观且必须用实践来回答的课题。

#### 四、现实需求条件

为了考察辽阳市政府部门相关人员对绩效审计相关问题的认识，了解辽阳市开展政府绩效审计的思想基础和现实需求条件，2007年辽阳市审计局在市县两级审计机关共8个审计局，8个财政机关，8个被审计单位和内审机构，1个民主党派（致公党），共25个单位中进行问卷调查。调查问卷共发放600份，收回594份，回收率99%，587份有效，有效率为98%。经统计，调查问卷中有9名处以上干部（样本总量的2%）、113名科级以上干部（样本总量的20%）和465名一般干部（样本总量的80%）。调查中能够贴近基层并更多地反映基层干部的想法。在职业方面，从事财政工作的有261人、从事审计工作的有112人、其他行业有214人，分别占调查总数的44.46%、19.08%、36.46%（详细分析见附录）。

调查结果显示，无论是在国家宏观经济管理，还是中观层面上的地方经济运行，乃至企事业单位的微观经济决策上，均对开展绩效审计提出了迫切的需求，可以初步确定其信任等级为“中等偏上”。初步断定，辽阳市政府部门人员认为，开展地方政府绩效审计是十分必要的。但是地方政府职能转变、政府绩效审计的依据以及政府问责制度还需要进一步明确定位，绩效审计的职能定位相对清晰，也就是效果性、经济性和效率性。开展绩效审计须具备一定的制度基础。

在绩效审计的积极因素方面，多数调查者认为，随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善和公共财政体制框架的建立，政府和公众对政府资金的使用效益的关注程度越来越高，支出情况已经成为了审计监督的重点，政府资金的管理和使用不仅要按照市场经济运行的规则，讲究遵纪守法，更重要的是要挖掘政府资金使用的综合效益，因此，绩效审计在客观上也就成为了一种必然要求。

多数调查者也认为，当前还不能完全脱离传统的财务收支审计，而孤立地谈绩效审计，急于否定财务收支审计的基础性作用是不可取的。应该说财务收支审计是基础，绩效审计是发展，二者不存在作用大小上的简单比较。同时，绩效审计并不受制于领导者的主观意愿，它是经济社会向前发展的必然产物，绩效审计

的最终目的是为使公共资源优化配置、服务能力最大化、工作的效率和效益不断提高，绝非个人行为。

在绩效审计的消极因素方面，大部分被调查者认为审计机关的负责人应当有一个相对稳定的任职期间，这样对正确地领导和指挥绩效审计工作具有积极的意义；如果任期太短，在工作衔接上浪费大量时间，会影响到绩效审计工作的切实开展。

大多数被调查者认为，行政体制约束是约束审计事业发展和审计部门权力运用的主要因素之一，尤其反应在地方审计机关上，矛盾更为突出。理论上讲，需要稍加调整，以便展现出应有积极效应，但若想改变现状，需要较大的变动和改革。同时，审计部门的经费水平偏低，不能适应审计工作的实际需要，甚至已经影响到了正常的业务开展。大多数被调查者认为缺乏绩效审计准则已经成为了一个制约绩效审计发展的阻力因素，同时，要求尽快出台相关的量化评价指标，制定相关审计准则的呼声不谋而合，客观地反映出了绩效审计发展的不平衡状态，需要稳步、有序地予以解决。

在绩效审计的操作层面，绝大多数的被调查者认为，应当对审计系统的从业人员进行继续教育，重点放在绩效审计技术方法的学习和应用上，提高他们的业务理论水平，以便更好地完成各项绩效审计工作任务。同时认为审计机关需要吸收多方面的人才。

在审计目标方面，大部分人认为开展绩效审计主要是揭露管理不善、决策失误造成的严重损失浪费等问题。认为企业审计主要是减少国有资产流失，单纯的财务收支审计难以对被审计单位提出科学的、系统的、权威的审计建议，只有开展绩效审计才能弥补财务收支审计的不足。绩效审计主要是以评价被审计单位的经济性、效率性和效果性为主，这一点已被审计理论界所认可。开展绩效审计主要是注重服务政府部门，加强预算，提高资金使用效益。开展绩效审计可以促使单位用少的投入产生更大的效益，节约资源利用和保护环境。绩效审计指标可以对经济指标进行衡量，也可以对工作质量实行测评，通过绩效审计综合评价，可以使绩效预算更好地执行，对促进经济和社会进步起到积极的作用。

在绩效审计其他问题的认识上，大部分人认可绩效预算可以为单位减少开支，提高资金使用效率。同时认为，开展绩效审计的难点很多，政府行政体制改革滞后是最大的问题，其次是有的领导不重视、有些部门不愿意接受预算监督和绩效预算等问题。大部分人认为开展绩效审计要有特定的环境，如绩效预算的实施、绩效审计的立法、审计观念的转变和行政型审计模式的改革等。说明对绩效审计的开展存在一定的认识误区，对困难存有畏难情绪。大多数被调查者认为，开展绩效审计要重点对领导干部履行经济责任的工作业绩、政府重要投资项目、

与百姓生活密切相关的重大经济问题、被审计单位的预算执行和政府资源管理的效率、效果等五个方面入手。大部分人同意开展绩效审计要在大的项目和工程上下功夫,才能产生大的效益,建议开展绩效审计重点选择政府的投资项目进行。大多数被调查者希望通过绩效审计来实现全面有效的经济监督,以及促使政府部门提高自身职能水平,在这个过程中,使公众逐步建立起对审计机关和审计监督制度的长期信任,助推审计部门更好地实现惩治腐败、加强廉政建设、促进经济发展和社会进步的目标。

通过因子分析,我们还发现,政府支出、公众观念等大环境的变化是开展政府绩效审计的主要原因,审计机关最高长官的观念、重视程度、任期等原因是决定政府绩效审计开展的关键因素,而相关制度建设,人才、知识的储备是开展政府绩效审计首要工作。

依据上述问卷调查分析资料,对深入开展政府绩效审计的背景条件、期望目标、审计重点、瓶颈问题及现实工作的首要任务等,有了较清醒的认识。同时,也为市级审计机关总结开展政府绩效审计的经验,开拓未来全面开展政府绩效审计的措施和途径,提供了重要的实践依据。

## 第二节 辽阳市开展政府绩效审计的经验总结

### 一、开展绩效审计的环境分析

辽阳市位于辽宁省中部腹地发达城市群南侧,北依全国机器制造中心省会沈阳市,南与全国最大的钢铁工业基地鞍山毗连,距全国最大的海运口岸和沿海开放城市大连 300 公里,并通过沈阳航空港和大连港口与全国及世界各地相连。1988 年国务院批准辽阳市为辽东半岛对外开放的城市之一。改革开放以来,全市人民在市委、市政府的带领下,全面加强经济、政治、文化建设,奋力打造“实力、平安、诚信”辽阳,构建和谐社会。在辽阳市第十次党代会上,明确提出了要把辽阳市建成产业优势明显、文化特色突出、生态环境良好、人民生活富裕、社会和谐安定的现代化生态型新兴工业城市。

2003 年党中央提出,要把东北老工业基地“建成新兴产业基地、我国经济新的重要增长区域”。辽阳市是大沈阳城市群的重要工业城市,是接受国际产业

转移的重要基地，又是中国北方重要的石油加工和芳烃及化纤原料生产基地之一。随着国际化工业加速向中国转移及东北老工业基地、环渤海经济带开发战略的实施，在国家对振兴东北老工业基地的优惠政策支持下，辽阳市迎来了新一轮经济大发展机遇。

辽阳市在“十一五”起步阶段，经济发展实现了良好开局。2006年，辽宁省政府对各市政府工作考核评价中，沈阳市、大连市并列第1名，辽阳市跃居第2名。辽阳市政府还获得了非公有经济税收、社会保障、平安建设等3项重点工作优胜奖。2006年，国家统计局评选我国百强最佳投资城市，主要评价指标为经济发展水平、基础设施环境、人力资源环境、居民消费环境、生活居住环境等5个方面，辽宁省共有8座城市进入中国百强最佳投资城市，大连市排名第10位，沈阳市排名第12位，辽阳市排名第84位。据有关专家研究证明，在人均GDP达到2000美元的地区，对开展政府绩效审计就有了迫切需求。应该说，辽阳市2007年的人均GDP达到了25753元，已经超过2000美元，特别是近些年的经济发展态势表明，开展政府绩效审计的环境逐渐完备，时机慢慢成熟，需求也愈加迫切。

### （一）“十五”期间经济发展为绩效审计奠定基础

“十五”期间，辽阳市社会经济得到快速发展。全市生产总值累计达到1221亿元，年均增长13.1%；人均地区生产总值累计达到67158元，年均增长12.3%。地方财政一般预算收入达到65.3亿元，年均增长16.9%。实际利用外资累计达到2.5亿美元，年均增长18.1%；出口创汇累计达到5.6亿美元，年均增长23.1%。城市居民人均可支配收入达到8407元，年均增长11.2%；农民人均纯收入累计达到17495元，年均增长6.8%。

2004年和2005年度，辽宁省政府对各市政府工作全面考核评比，主要经济发展指标主要有：地区生产总值、税收收入、外贸出口额、扶贫开发、资源节约利用、环境保护、城市居民人均可支配收入、政府债务偿还额、就业和再就业等共30项内容。沈阳市、大连市分获第1、2名，辽阳市获得第3名。2004年，由国家统计局组织评选全国综合实力百强城市，主要评价指标为人口与劳动资源利用、经济发展、社会发展、基础设施以及环境保护与循环经济6个方面，大连市在全国百强城市排名第7位，沈阳市在全国百强城市排名第9位，辽阳市排名第96位。辽阳市“十五”期间的经济发展为“十一五”期间的发展奠定了坚实基础，为政府开展绩效审计提供了重要经济基础和制度环境保证。

### （二）“十一五”规划目标为绩效审计指明方向

《辽阳市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（以下简称“十一



五”)中提出,“十一五”期间是辽阳市实施老工业基地振兴和全面建设小康社会的重要历史阶段,所面临的既是“黄金发展期”,也是“矛盾凸显期”,发展机遇难得。

1. “十一五”期间经济发展指标。要基本实现辽阳老工业基地振兴的目标。主要标志:一是保持经济平稳快速增长,确保五年经济总量翻一番,经济发展速度和效益增幅高于全省平均水平;二是经济结构调整取得明显成效,形成在全省乃至全国有较强竞争力的支柱产业和骨干企业;三是把深化改革和扩大开放提高到一个新水平,建立较为完善的社会主义市场经济体制,构筑具有较强竞争力的开放型经济体系;四是城乡人民收入水平显著提高,城市居民人均可支配收入力争达到全省平均水平,农民人均纯收入要较多地超过全省平均水平;五是确保2007年建成国家卫生城市,2010年建成国家环保模范城市;六是社会事业全面发展,精神文明建设 with 民主法制建设进一步加强,和谐社会建设迈出坚实步伐。

2. “十一五”期间政府职能界定。“十一五”期间,辽阳市将着力推进行政管理体制变革。加快转变政府职能,解决好目前存在的越位、缺位和错位的问题,切实履行好社会主义市场经济条件下政府的经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能,理顺政府与企事业单位和市场中介组织的关系,实现政企分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。建立健全科学的政府绩效评价体系,完善公务员特别是行政领导干部的选拔任用制度。全面推行政务公开,建设服务型政府。以加强公共行政服务体系建设为重点,继续推进行政审批制度改革。深化政府机构改革,进一步调整政府机构设置。建立健全科学民主的决策机制,建立重大决策调研制度、集体决策制度、公示和听证制度、专家咨询制度和决策失误追究制度。深化事业单位改革。切实做好事业单位分类改革,加强机构编制管理;深化以人员聘用为重点的用人制度改革;逐步建立体现事业单位特点的工资收入分配制度。

3. “十一五”期间财税、金融、投资体制建设。辽阳市将积极推进财税、金融、投资体制改革。按照建立公共财政体制框架的目标要求,调整收支关系,合理划分税收征管体制和分享权限,进一步深化部门预算编制、国库集中收付制度、政府采购制度和“收支两条线”的改革,加强收入管理,提高依法理财水平,整合政府财力资源,优化财政支出结构。深化国有商业银行改革,加快推进城市商业银行和农村信用社改革,搞好增资扩股,加强和改进金融监管,完善内控机制建设,加强辽阳金融安全区建设,防范和化解金融风险。深化保险业改革,规范保险市场秩序。落实企业投资自主权,完善项目审批、核准、备案制度,明确政府审批核准的范围和程序,合理界定政府投资职能,完善投资决策责任制。

4. “十一五”期间审计工作发展规划。“十一五”期间,辽阳市审计工作以