

公共工程项目绩效审计 评价指标体系

审计署固定资产投资审计司

公共工程项目绩效审计 评价指标体系

审计署固定资产投资审计司

常州大学图书馆
藏书章

图书在版编目 (CIP) 数据

公共工程项目绩效审计评价指标体系 / 审计署固定资产投资审计司编著. —北京: 中国时代经济出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5119 - 2503 - 9

I. ①公… II. ①审… III. ①公共工程—经济绩效—评价—研究 IV. ①F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 299402 号

书 名: 公共工程项目绩效审计评价指标体系

作 者: 审计署固定资产投资审计司

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 63508284

网 址: www. cmepub. com. cn

电子邮箱: zgsdjj@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: 387 千字

印 张: 21. 75

版 次: 2015 年 12 月第 1 版

印 次: 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5119 - 2503 - 9

定 价: 60. 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

绪 论

《审计署“十二五”审计工作发展规划》明确提出“构建和完善绩效审计评价及方法体系”的工作任务，要求不断摸索和总结绩效审计经验和方法。刘家义审计长多次指示尽快开展绩效审计理论研究，石爱中副审计长也要求切实加快绩效审计评价实践探索及理论研究。公共工程项目绩效审计评价指标体系是财政绩效审计评价体系中的重要组成部分。2011年下半年，根据审计署工作安排，审计署固定资产投资审计司启动“公共工程项目绩效审计评价指标体系”课题工作。

一、公共工程项目绩效审计评价指标体系课题的背景

本课题所称公共工程项目是指各级政府投资或以政府投资为主的建设项目。主要包括：全部使用预算内投资资金、专项建设基金、政府举借债务筹措资金等财政资金的项目；未全部使用财政资金、财政资金占项目总投资的比例超过50%，或者占项目总投资的比例50%以下，但政府拥有项目建设、运营实际控制权的项目。

改革开放30年来，我国经济总量以年均9.8%的速度快速增长。作为拉动经济增长的重要因素之一，固定资产投资起了至关重要的作用。1980年我国全社会固定资产投资仅为911亿元，2011年已经猛增到31万亿元，年均增长20.7%。尤其是2008年，为应对世界金融危机，积极扩大内需、促进经济平稳较快增长，中央安排了4万亿元公共工程投资，涉及铁路、公路和机场等重大基础设施项目。总体而言，历年的公共工程项目对于拉动宏观经济增长、改善基础设施相对落后状况发挥了不可替代的作用。但是，随着投资项目的建设发展，一系列问题也逐步显现，如重复建设、盲目建设，不符合环评要求，不符合产业政策，投资结构不尽合理，城乡、地区、行业投资差别明显，等等。这些发展中的问题，既限制了投资项目的经济和社会效益的发挥，也给我国经济增长的质量和水平带来影响。如何在加快建设发展的同时，积极提高公共工程项目效益和优化公共工程结构，日益受到关注。

审计机关作为独立的经济监督部门，在强化公共工程项目的审计监督、保障投资质

量、促进经济持续健康发展方面应当履行其法定职能。要完成此项职能，既要进行财政财务收支审计，又要大力开展绩效审计，从而充分发挥审计“免疫系统”功能，推动完善国家治理。

1991年，在全国审计工作会议上，审计署首次提出：“在开展财务审计的同时，逐步向检查有关内部控制制度和效益审计方面延伸。”这是我国政府机关首次提出绩效审计的概念。从2003年至2007年，审计署已公告的开展了绩效评价工作的审计项目，总投资约为4573.39亿元；从2008年至2010年，审计署已公告的开展了绩效评价工作的审计项目，总投资分别约为1072.84亿元、4102.24亿元和10142.81亿元，可以看出公共工程项目绩效审计正在逐渐加强和深化。在此期间，以深圳和青岛为代表的地方公共工程项目绩效审计实务也在不断探索和发展。

公共工程项目绩效审计的开展，在提高资金使用效益，促进高效、廉洁政府建设等方面发挥了显著作用，但也面临着一些紧迫的问题，主要体现在三个方面：一是公共工程项目绩效审计评价指标体系尚待建立，目前由发展改革委、住房和城乡建设部、财政部等部门发布的投资项目绩效评价指标及标准，因其内容标准不统一而在审计应用方面缺乏可操作性；二是理论研究相对滞后，人员专业结构难以满足公共工程项目绩效审计评价工作的要求；三是公共工程项目绩效审计评价相关的法律尚不完善，影响了审计机关依法开展公共工程项目绩效审计评价的进程。

二、公共工程项目绩效审计评价指标体系课题的意义

公共工程项目绩效审计评价指标体系课题研究具备微观和宏观两个层面的理论意义。就微观层面而言，本课题从审计角度研究公共工程项目绩效评价，将公共工程项目绩效审计的实践经验总结成果形成公共工程项目绩效审计评价的规范体系，课题成果可以丰富公共工程项目绩效评价的内容、方法和结论。就宏观层面而言，国家审计关注的内容已从财政财务收支扩展到与财政财务收支相关的各项经济社会管理活动，公共工程项目尤其是重大基础设施投资绩效问题是其中的重要一环。本课题阐明国家审计在公共工程领域推动完善国家治理的途径和方法，从绩效审计评价视角深化关于国家审计“免疫系统”功能的认知。

作为财政绩效审计评价体系中的重要组成部分，公共工程项目绩效审计评价指标体系研究还具有重要的实践意义。

一是有利于控制公共工程项目绩效审计的风险。审计评价是审计工作的重要组成部分

分。审计评价内容不准确、措辞不恰当的风险，对审计工作声誉和公信力可能带来的损害，并不亚于审计发现问题高报、错报、漏报的风险。特别是在公共工程项目绩效审计中，由于审计关注面更广，所需的专业知识更庞杂，涉及的事项更加复杂，评价期间长达数年甚至十数年，审计固有风险、检查风险都比财务审计高出更多。本课题在建立公共工程项目绩效审计评价指标体系的同时，必然对公共工程项目绩效审计评价各环节所涉风险因素进行梳理和评估，从而在控制公共工程项目绩效审计风险、提高投资审计工作质量方面发挥积极作用。

二是有利于规范公共工程项目绩效审计评价。传统上，审计工作的职能包括“监督、评价、鉴证”三大职能，在当前公众对审计机关的审计成果越来越重视的趋势中，其中的评价职能显得愈发重要。如同审计的监督职能，审计评价职能的实现，也需要通过严格执行审计准则等工作规范，建立科学的、完整的、可解释的评价体系，才能得到公众和有关领导机关的认可，进一步增强审计机关的公信力。本课题的目标是探索建立公共工程项目绩效审计评价指标体系，有益于将审计评价纳入法制化、规范化轨道。

三是有利于促进投资审计的长远发展。从1983年审计机关成立以来，投资审计工作内容经历了从合规性审计、财务收支审计、工程造价审计到综合绩效审计的发展历程，审计的方法和手段逐步完善丰富。目前，公共工程项目绩效审计实践经验积累已经较为丰富，但经验总结和理论研究还有待加强，相比而言，公共工程项目绩效审计评价指标体系还是一个相对比较薄弱的环节。本课题以多年公共工程项目绩效审计工作实践为基础，总结经验、探讨发展，弥补了投资审计实践探索及理论研究链条上的弱项，坚持从实践中来又指导实践，旨在规范公共工程项目绩效审计工作，促进投资审计的长远发展。

三、公共工程项目绩效审计评价指标体系的框架及内容安排

本课题是从独立的审计监督视角来审视项目绩效评价，总结多年公共工程项目绩效审计的实践经验，探讨公共工程项目绩效审计发展，通过明确公共工程项目绩效审计的目标，着重解决公共工程项目绩效审计评价指标体系中指标说明、取值标准及应用问题。

公共工程项目绩效审计就是国家审计机关和审计人员依据一定的标准，综合运用各种技术与方法，对以政府为投资主体进行投资建设的项目的经济性、效率性和效果性进行审计评价的活动，为公众和有关部门提供公共工程项目受托绩效责任履行情况的信息。所谓“经济性”，是指在充分考虑工程质量的前提下尽量减少投资成本即减少支出。所谓“效率性”，是指项目建设与其所用的资源（如土地、建筑材料、机械、人工等）之间的关

系，即一定的投入所能得到的最大产出，或一定的产出所需的最少投入，即支出合理。所谓“效果性”，是指项目的预期结果和实际结果之间的关系，也就是说，项目在多大程度上达到政策目标、经营目标以及其他预期效果，即支出得当。

2011年发布的《审计署“十二五”审计工作发展规划》已经阐明了审计工作总体目标，即把“推进法治、维护民生、推动改革、促进发展”作为审计工作的出发点和落脚点，充分发挥审计保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能，努力实现“十二五”期间，审计工作在服务经济社会科学发展，促进深化改革和民主法制建设，维护国家安全和促进反腐倡廉建设，推动深化改革和完善国家治理方面迈上新台阶；审计工作法治化、规范化、科学化和信息化建设迈上新台阶；审计队伍建设迈上新台阶；符合中国国情、与社会主义市场经济体制相适应的中国特色社会主义审计理论和制度建设迈上新台阶。在上述总体目标下，审计机关开展公共工程项目绩效评价的具体目标，包括全面履行审计职责、发现影响绩效问题、提出改进管理建议、促进提高投资绩效等方面。同时，审计机关开展公共工程项目绩效评价时还应把握好五个特定的原则：一是保持客观中立的态度；二是追求真实可信的数据；三是选用普遍认可的参照系；四是建立系统完整的指标体系；五是采用平实中性的评价措辞。

本课题根据建设项目的特点，将公共工程项目划分为项目准备、建设实施及竣工验收三个阶段，以相应的投入、过程活动、产出和结果影响为评价逻辑，结合“3E”绩效的理念，评价三个阶段的经济性、效率性、效果性，建立公共工程项目绩效审计评价框架。这一框架结构既是对公共工程项目全过程实施的诠释，也是对公共工程项目绩效审计评价过程及内容的诠释。具体框架如图1所示。

对于课题中公共工程项目绩效审计评价指标的选取确定方法和打分取值依据，主要源于四个方面：一是多年来开展公共工程项目绩效审计的实践经验总结，根据积累的大量基础资料和经验数据选取公共工程项目绩效审计通用评价指标及行业项目评价指标；二是对发展改革委、住房和城乡建设部、财政部等有关部门发布的投资项目绩效评价指标等资料的借鉴，参考已有的投资项目绩效评价指标及标准，对公共工程项目绩效审计评价体系进行有益的补充；三是结合公共工程项目建设管理的相关政策法规内容对指标取值水平、取值范围进行定性及评分；四是根据公共工程项目建设管理的行业特点、管理规则等客观情况和审计人员多年开展公共工程项目绩效审计工作的实践经验，进行综合判断确定指标取值结果和定性水平。

本课题根据绩效审计评价体系整体框架分为十章内容，其中前三章内容，即公共工程项目绩效审计评价通用指标体系；这三章内容分别考虑项目实施的每一阶段的评价目标、

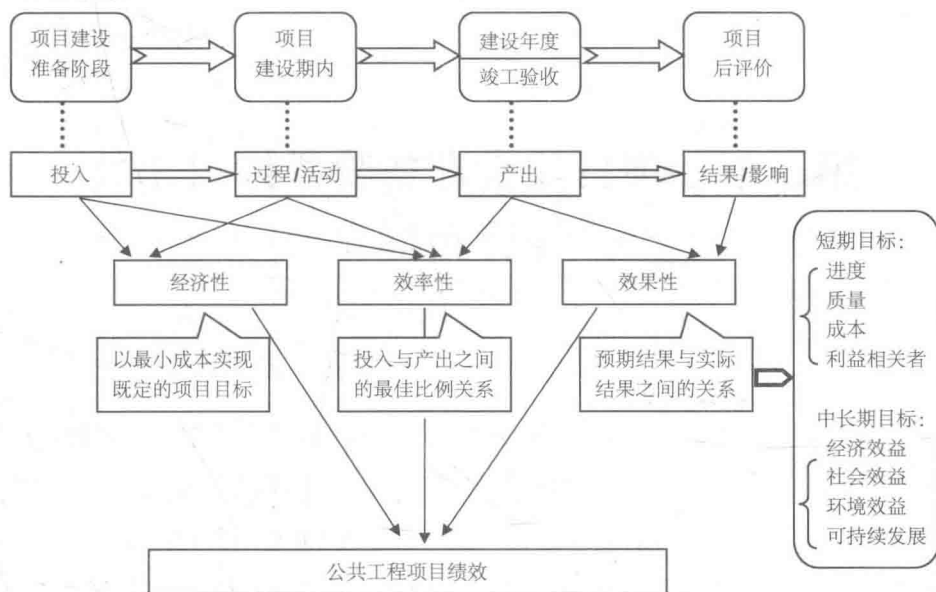


图1 公共工程项目绩效审计评价内容的分析框架

评价内容和评价指标体系，以及评价标准和评价方法。评价指标体系包括指标名称、指标说明、指标表达式、指标评价标准、指标应用等内容，以及指标逻辑关系、指标权重和整体评价结果的分析。具体内容包括：项目建设准备阶段绩效审计评价，从公共工程项目规划立项到合同签订前的工作进行梳理，确定绩效审计评价的指标体系及其逻辑关系，说明评价指标和评价方法；项目建设阶段绩效审计评价，从质量、投资、进度、安全等方面对项目建设阶段所有工作进行绩效评价研究，确定绩效审计评价的指标体系及其逻辑关系，说明评价指标和评价方法；项目竣工后阶段绩效审计评价，从项目竣工后的管理评价、经济效益评价、社会效益评价和可持续性评价，确定绩效审计评价的指标体系及其逻辑关系，说明评价指标和评价方法。

后七章内容，即结合部分公共工程重点领域的行业特点，分别形成七个行业公共工程项目绩效审计评价指标体系。这七章是基于前三章的内容和成果，在公共工程项目绩效审计评价通用指标体系的基础上，选用代表行业特色的评价指标以及该行业的评价标准和评价方法形成公共工程项目绩效审计评价行业指标体系，属于公共工程项目绩效审计评价指标体系中具体行业应用。具体内容包括：石油天然气项目绩效审计评价指标体系、火力发电建设项目绩效审计评价指标体系、高速公路建设项目绩效审计评价指标体系、铁路建设项目绩效审计评价指标体系、市政路桥建设项目绩效审计评价指标体系、城市轨道交通建设项目绩效审计评价指标体系、水库建设项目绩效审计评价指标体系。需要说明的是，这七个行业只是部分行业，其他行业指标体系还有待进一步研究后再提出。

目 录

绪论	(1)
第一章 项目建设准备阶段绩效审计评价指标	(6)
第一节 项目立项决策环节绩效审计评价指标	(6)
第二节 项目勘察设计绩效审计评价指标	(13)
第三节 项目征地拆迁绩效审计评价指标	(17)
第四节 项目采购管理绩效审计评价指标	(27)
第二章 项目建设阶段绩效审计评价指标	(46)
第一节 项目质量管理绩效审计评价指标	(46)
第二节 项目投资管理绩效审计评价指标	(52)
第三节 项目进度管理绩效审计评价指标	(58)
第四节 项目安全管理绩效审计评价指标	(66)
第五节 项目环境影响绩效审计评价指标	(74)
第三章 项目竣工后阶段绩效审计评价指标	(81)
第一节 项目竣工后管理绩效审计评价指标	(81)
第二节 项目竣工后经济效益绩效审计评价指标	(85)
第三节 项目竣工后社会效益绩效审计评价指标	(94)
第四节 项目竣工后可持续绩效审计评价指标	(97)
第四章 石油天然气建设项目绩效审计评价指标体系	(103)
第一节 概述	(103)
第二节 项目建设准备阶段绩效审计评价指标	(107)
第三节 项目建设阶段绩效审计评价指标	(114)
第四节 项目竣工后绩效审计评价指标	(123)
第五节 某国家石油储备基地项目绩效审计评价案例	(131)
第五章 火力发电建设项目绩效审计评价指标体系	(145)
第一节 概述	(145)

第二节	项目建设准备阶段绩效审计评价指标	(146)
第三节	项目建设阶段绩效审计评价指标	(159)
第四节	项目竣工后阶段绩效审计评价指标	(167)
第六章	高速公路建设项目绩效审计评价指标体系	(175)
第一节	概述	(175)
第二节	项目建设准备阶段绩效审计评价指标	(176)
第三节	项目建设阶段绩效审计评价指标	(188)
第四节	项目竣工后阶段绩效审计评价指标	(197)
第七章	铁路建设项目绩效审计评价指标体系	(206)
第一节	概述	(206)
第二节	项目建设准备阶段绩效审计评价指标	(207)
第三节	项目建设阶段绩效审计评价指标	(212)
第四节	项目竣工后阶段绩效审计评价指标	(227)
第八章	市政路桥建设项目绩效审计评价指标体系	(228)
第一节	概述	(228)
第二节	项目建设准备阶段绩效审计评价指标	(230)
第三节	项目建设阶段绩效审计评价指标	(236)
第四节	项目竣工后阶段绩效审计评价指标	(255)
第九章	城市轨道交通建设项目绩效审计评价指标体系	(266)
第一节	概述	(266)
第二节	项目建设准备阶段绩效审计评价指标	(267)
第三节	项目建设阶段绩效审计评价指标	(276)
第四节	项目竣工后阶段绩效审计评价指标	(288)
第十章	水库建设项目绩效审计评价指标体系	(300)
第一节	概述	(300)
第二节	除害兴利绩效审计评价指标	(301)
第三节	淹没损失、移民安置绩效审计评价指标	(304)
第四节	扶贫就业和地区发展绩效审计评价指标	(310)
第五节	资源利用和生态环境绩效审计评价指标	(315)
第六节	水库建设项目绩效审计评价案例	(330)
后记		(339)

绪 论

《审计署“十二五”审计工作发展规划》明确提出“构建和完善绩效审计评价及方法体系”的工作任务，要求不断摸索和总结绩效审计经验和方法。刘家义审计长多次指示尽快开展绩效审计理论研究，石爱中副审计长也要求切实加快绩效审计评价实践探索及理论研究。公共工程项目绩效审计评价指标体系是财政绩效审计评价体系中的重要组成部分。2011年下半年，根据审计署工作安排，审计署固定资产投资审计司启动“公共工程项目绩效审计评价指标体系”课题工作。

一、公共工程项目绩效审计评价指标体系课题的背景

本课题所称公共工程项目是指各级政府投资或以政府投资为主的建设项目。主要包括：全部使用预算内投资资金、专项建设基金、政府举借债务筹措资金等财政资金的项目；未全部使用财政资金、财政资金占项目总投资的比例超过50%，或者占项目总投资的比例50%以下，但政府拥有项目建设、运营实际控制权的项目。

改革开放30年来，我国经济总量以年均9.8%的速度快速增长。作为拉动经济增长的重要因素之一，固定资产投资起了至关重要的作用。1980年我国全社会固定资产投资仅为911亿元，2011年已经猛增到31万亿元，年均增长20.7%。尤其是2008年，为应对世界金融危机，积极扩大内需、促进经济平稳较快增长，中央安排了4万亿元公共工程投资，涉及铁路、公路和机场等重大基础设施项目。总体而言，历年的公共工程项目对于拉动宏观经济增长、改善基础设施相对落后状况发挥了不可替代的作用。但是，随着投资项目的建设发展，一系列问题也逐步显现，如重复建设、盲目建设，不符合环评要求，不符合产业政策，投资结构不尽合理，城乡、地区、行业投资差别明显，等等。这些发展中的问题，既限制了投资项目的经济和社会效益的发挥，也给我国经济增长的质量和水平带来影响。如何在加快经济建设发展的同时，积极提高公共工程项目效益和优化公共工程结构，日益受到关注。

审计机关作为独立的经济监督部门，在强化公共工程项目的审计监督、保障投资质

量、促进经济持续健康发展方面应当履行其法定职能。要完成此项职能，既要进行财政财务收支审计，又要大力开展绩效审计，从而充分发挥审计“免疫系统”功能，推动完善国家治理。

1991年，在全国审计工作会议上，审计署首次提出：“在开展财务审计的同时，逐步向检查有关内部控制制度和效益审计方面延伸。”这是我国政府机关首次提出绩效审计的概念。从2003年至2007年，审计署已公告的开展了绩效评价工作的审计项目，总投资约为4573.39亿元；从2008年至2010年，审计署已公告的开展了绩效评价工作的审计项目，总投资分别约为1072.84亿元、4102.24亿元和10142.81亿元，可以看出公共工程项目绩效审计正在逐渐加强和深化。在此期间，以深圳和青岛为代表的地方公共工程项目绩效审计实务也在不断探索和发展。

公共工程项目绩效审计的开展，在提高资金使用效益，促进高效、廉洁政府建设等方面发挥了显著作用，但也面临着一些紧迫的问题，主要体现在三个方面：一是公共工程项目绩效审计评价指标体系尚待建立，目前由发展改革委、住房和城乡建设部、财政部等部门发布的投资项目绩效评价指标及标准，因其内容标准不统一而在审计应用方面缺乏可操作性；二是理论研究相对滞后，人员专业结构难以满足公共工程项目绩效审计评价工作的要求；三是公共工程项目绩效审计评价相关的法律尚不完善，影响了审计机关依法开展公共工程项目绩效审计评价的进程。

二、公共工程项目绩效审计评价指标体系课题的意义

公共工程项目绩效审计评价指标体系课题研究具备微观和宏观两个层面的理论意义。就微观层面而言，本课题从审计角度研究公共工程项目绩效评价，将公共工程项目绩效审计的实践经验总结成果形成公共工程项目绩效审计评价的规范体系，课题成果可以丰富公共工程项目绩效评价的内容、方法和结论。就宏观层面而言，国家审计关注的内容已从财政财务收支扩展到与财政财务收支相关的各项经济社会管理活动，公共工程项目尤其是重大基础设施投资绩效问题是其中的重要一环。本课题阐明国家审计在公共工程领域推动完善国家治理的途径和方法，从绩效审计评价视角深化关于国家审计“免疫系统”功能的认知。

作为财政绩效审计评价体系中的重要组成部分，公共工程项目绩效审计评价指标体系研究还具有重要的实践意义。

一是有利于控制公共工程项目绩效审计的风险。审计评价是审计工作的重要组成部分

分。审计评价内容不准确、措辞不恰当的风险，对审计工作声誉和公信力可能带来的损害，并不亚于审计发现问题高报、错报、漏报的风险。特别是在公共工程项目绩效审计中，由于审计关注面更广，所需的专业知识更庞杂，涉及的事项更加复杂，评价期间长达数年甚至数十年，审计固有风险、检查风险都比财务审计高出更多。本课题在建立公共工程项目绩效审计评价指标体系的同时，必然对公共工程项目绩效审计评价各环节所涉风险因素进行梳理和评估，从而在控制公共工程项目绩效审计风险、提高投资审计工作质量方面发挥积极作用。

二是有利于规范公共工程项目绩效审计评价。传统上，审计工作的职能包括“监督、评价、鉴证”三大职能，在当前公众对审计机关的审计成果越来越重视的趋势中，其中的评价职能显得愈发重要。如同审计的监督职能，审计评价职能的实现，也需要通过严格执行审计准则等工作规范，建立科学的、完整的、可解释的评价体系，才能得到公众和有关领导机关的认可，进一步增强审计机关的公信力。本课题的目标是探索建立公共工程项目绩效审计评价指标体系，有益于将审计评价纳入法制化、规范化轨道。

三是有利于促进投资审计的长远发展。从1983年审计机关成立以来，投资审计工作内容经历了从合规性审计、财务收支审计、工程造价审计到综合绩效审计的发展历程，审计的方法和手段逐步完善丰富。目前，公共工程项目绩效审计实践经验积累已经较为丰富，但经验总结和理论研究还有待加强，相比而言，公共工程项目绩效审计评价指标体系还是一个相对比较薄弱的环节。本课题以多年公共工程项目绩效审计工作实践为基础，总结经验、探讨发展，弥补了投资审计实践探索及理论研究链条上的弱项，坚持从实践中来又指导实践，旨在规范公共工程项目绩效审计工作，促进投资审计的长远发展。

三、公共工程项目绩效审计评价指标体系的框架及内容安排

本课题是从独立的审计监督视角来审视项目绩效评价，总结多年公共工程项目绩效审计的实践经验，探讨公共工程项目绩效审计发展，通过明确公共工程项目绩效审计的目标，着重解决公共工程项目绩效审计评价指标体系中指标说明、取值标准及应用问题。

公共工程项目绩效审计就是国家审计机关和审计人员依据一定的标准，综合运用各种技术与方法，对以政府为投资主体进行投资建设的项目的经济性、效率性和效果性进行审计评价的活动，为公众和有关部门提供公共工程项目受托绩效责任履行情况的信息。所谓“经济性”，是指在充分考虑工程质量的前提下尽量减少投资成本即减少支出。所谓“效率性”，是指项目建设与其所用的资源（如土地、建筑材料、机械、人工等）之间的关

系，即一定的投入所能得到的最大产出，或一定的产出所需的最少投入，即支出合理。所谓“效果性”，是指项目的预期结果和实际结果之间的关系，也就是说，项目在多大程度上达到政策目标、经营目标以及其他预期效果，即支出得当。

2011年发布的《审计署“十二五”审计工作发展规划》已经阐明了审计工作总体目标，即把“推进法治、维护民生、推动改革、促进发展”作为审计工作的出发点和落脚点，充分发挥审计保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能，努力实现“十二五”期间，审计工作在服务经济社会科学发展，促进深化改革和民主法制建设，维护国家安全和促进反腐倡廉建设，推动深化改革和完善国家治理方面迈上新台阶；审计工作法治化、规范化、科学化和信息化建设迈上新台阶；审计队伍建设迈上新台阶；符合中国国情、与社会主义市场经济体制相适应的中国特色社会主义审计理论和制度建设迈上新台阶。在上述总体目标下，审计机关开展公共工程项目绩效评价的具体目标，包括全面履行审计职责、发现影响绩效问题、提出改进管理建议、促进提高投资绩效等方面。同时，审计机关开展公共工程项目绩效评价时还应把握好五个特定的原则：一是保持客观中立的态度；二是追求真实可信的数据；三是选用普遍认可的参照系；四是建立系统完整的指标体系；五是采用平实中性的评价措辞。

本课题根据建设项目的特点，将公共工程项目划分为项目准备、建设实施及竣工验收三个阶段，以相应的投入、过程活动、产出和结果影响为评价逻辑，结合“3E”绩效的理念，评价三个阶段的经济性、效率性、效果性，建立公共工程项目绩效审计评价框架。这一框架结构既是对公共工程项目全过程实施的诠释，也是对公共工程项目绩效审计评价过程及内容的诠释。具体框架如图1所示。

对于课题中公共工程项目绩效审计评价指标的选取确定方法和打分取值依据，主要源于四个方面：一是多年来开展公共工程项目绩效审计的实践经验总结，根据积累的大量基础资料和经验数据选取公共工程项目绩效审计通用评价指标及行业项目评价指标；二是对发展改革委、住房和城乡建设部、财政部等有关部门发布的投资项目绩效评价指标等资料的借鉴，参考已有的投资项目绩效评价指标及标准，对公共工程项目绩效审计评价体系进行有益的补充；三是结合公共工程项目建设管理的相关政策法规内容对指标取值水平、取值范围进行定性及评分；四是根据公共工程项目建设管理的行业特点、管理规则等客观情况和审计人员多年开展公共工程项目绩效审计工作的实践经验，进行综合判断确定指标取值结果和定性水平。

本课题根据绩效审计评价体系整体框架分为十章内容，其中前三章内容，即公共工程项目绩效审计评价通用指标体系；这三章内容分别考虑项目实施的每一阶段的评价目标、

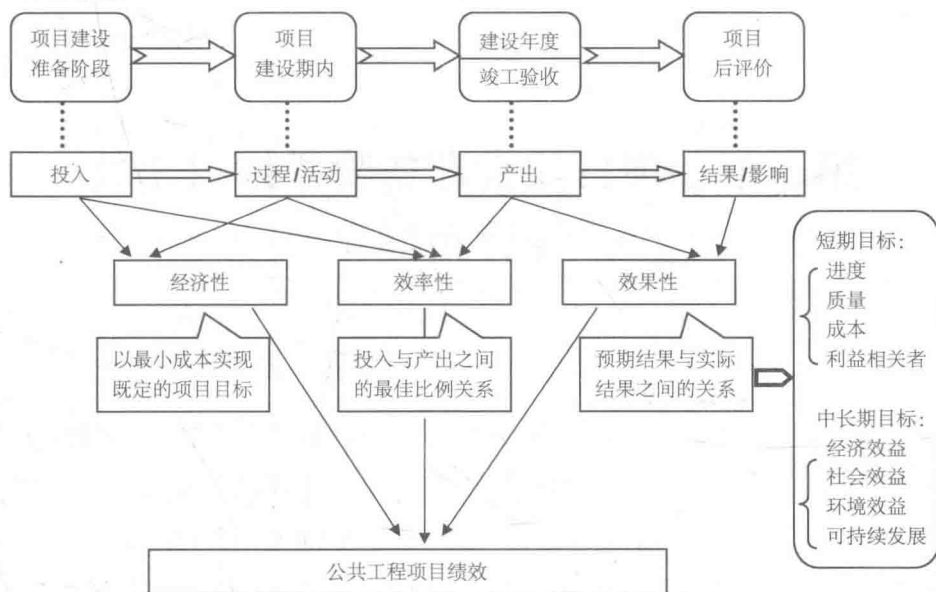


图1 公共工程项目绩效审计评价内容的分析框架

评价内容和评价指标体系，以及评价标准和评价方法。评价指标体系包括指标名称、指标说明、指标表达式、指标评价标准、指标应用等内容，以及指标逻辑关系、指标权重和整体评价结果的分析。具体内容包括：项目建设准备阶段绩效审计评价，从公共工程项目规划立项到合同签订前的工作进行梳理，确定绩效审计评价的指标体系及其逻辑关系，说明评价指标和评价方法；项目建设阶段绩效审计评价，从质量、投资、进度、安全等方面对项目建设阶段所有工作进行绩效评价研究，确定绩效审计评价的指标体系及其逻辑关系，说明评价指标和评价方法；项目竣工后阶段绩效审计评价，从项目竣工后的管理评价、经济效益评价、社会效益评价和可持续性评价，确定绩效审计评价的指标体系及其逻辑关系，说明评价指标和评价方法。

后七章内容，即结合部分公共工程重点领域的行业特点，分别形成七个行业公共工程项目绩效审计评价指标体系。这七章是基于前三章的内容和成果，在公共工程项目绩效审计评价通用指标体系的基础上，选用代表行业特色的评价指标以及该行业的评价标准和评价方法形成公共工程项目绩效审计评价行业指标体系，属于公共工程项目绩效审计评价指标体系中具体行业应用。具体内容包括：石油天然气项目绩效审计评价指标体系、火力发电建设项目绩效审计评价指标体系、高速公路建设项目绩效审计评价指标体系、铁路建设项目绩效审计评价指标体系、市政路桥建设项目绩效审计评价指标体系、城市轨道交通建设项目绩效审计评价指标体系、水库建设项目绩效审计评价指标体系。需要说明的是，这七个行业只是部分行业，其他行业指标体系还有待进一步研究后再提出。

第一章 项目建设准备阶段绩效审计评价指标

投资项目从提出项目设想、立项、决策、设计、施工直到竣工投产、进行生产经营活动、总体评价和回收投资，达到预期目标的全过程称为投资项目周期。大多数投资项目从项目规划到完成，一般需要经过项目建设准备、项目建设和项目竣工后三个阶段。投资前期工作是投资建设时期和生产经营时期的基础，是决定项目投资命运的关键时期。

本章节所指的公共工程项目建设准备阶段包括规划立项到施工合同签订前所有工作。具体划分为项目立项决策环节的绩效评价、项目勘察设计环节的绩效评价、项目征地拆迁环节的绩效评价和项目采购管理环节的绩效评价。

第一节 项目立项决策环节绩效审计评价指标

一、项目立项决策环节工作主要内容

投资项目立项决策环节分为项目设想、项目选定、项目准备和项目评估四项内容，主要工作包括项目立项、可行性研究、环评、选址、用地、规划和资金筹措。

二、项目立项决策环节工作绩效审计评价主要指标

项目投资立项决策工作是投资建设和生产经营的基础，是决定项目投资命运的关键。项目的成立与否、规模大小、产业类型、资金来源、融资方式、投资效益、技术与设备选择等项目的重大问题都在立项决策环节完成。一项投资活动的最后成败，主要取决于投资

立项决策的研究和分析是否恰当。项目立项决策工作相互联系并遵循一定的逻辑程序,是一个不断发展的渐进过程,每项工作相互衔接、相互制约,具有整体性、时限性和综合性特点。国家对项目立项决策环节的工作程序和主要工作内容制定了相关的法律法规和规章制度,项目建设有关各方都应遵照执行。对项目立项决策的绩效审计评价主要是依据现行的法律法规,运用定性和定量分析相结合的方法,对项目决策环节各项工作的合法合规性、真实完整性和执行情况进行审查,从而评价项目立项决策工作的实际效果。

(一) 项目立项方面绩效审计评价的主要指标

【指标编号】01

【指标名称】项目建议书编报及审批

【指标说明】项目建议书经相关部门批准后,该项目方能立项。项目建设单位以批准的项目建议书为依据编制项目可行性研究报告。该指标为定性指标,以相关部门批准文件为依据。

【指标评价标准】项目建议书编报及审批真实完整程度

优:批准文件及相关资料真实完整。

良:有批准文件,但有关附属资料不齐全。

中:有批准文件,但投资计划未落实。

差:批准文件、投资计划不齐全。

【指标应用】项目建议书编报及审批文件主要由项目建设单位提供,也可以从项目行业主管部门或项目立项、投资计划管理审批部门取得。该指标用于定性评价项目立项的合法性。

(二) 可行性研究报告方面绩效审计评价的主要指标

【指标编号】02

【指标名称】可行性研究报告编报及审批

【指标说明】项目可行性研究是项目投资决策前,为实现项目在技术上先进适用、经济上合理有效、实施上可能可行,而对项目所涉及的各个领域,包括市场需求、投资环境、技术设备、投资估算、项目融资以及投资效益等进行全面的技术经济分析论证和评价的一种科学方法,在项目建议书批复后,由项目建设单位委托具有相应资格的工程咨询单位按要求编制。可行性研究报告审批由发展改革委对项目可行性研究报告审核后,进行批复。该指标为定性指标,以相关部门批准文件为依据。