

WJBSY

GONGGONGZHICHUJIXIAOSHENJIYANJIU



《公共支出绩效审计研究》课题组

公共支出绩效审计研究



GONGGONGZHICHUJIXIAOSHENJIYANJIU



《公共支出绩效审计研究》课题组

公共支出绩效审计研究

Year	Value
82	32
83	34
84	37
85	39
86	33
87	35



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

图书在版编目(CIP)数据

公共支出绩效审计研究/《公共支出绩效审计研究》课题组. —北京:中国时代经济出版社,2007.4

ISBN 978-7-80221-303-6

I. 公… II. 公… III. 财政支出—效益审计—研究—中国
IV. F239.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 027663 号

公共支出绩效审计研究

《公共支出绩效审计研究》课题组

出版者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦东办公区 11 层
邮政编码	100007
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	2007 年 4 月第 1 版
印 次	2007 年 4 月第 1 次印刷
印 张	15
印 字 数	200 千字
定 价	28.00 元
书 号	ISBN 978-7-80221-303-6

版权所有 侵权必究

前 言

对公共支出开展绩效审计符合国家和社会发展的需要，符合政府审计发展的趋势，符合政府、人大和社会各界的要求。开展公共支出绩效审计，有利于实现我国政府审计现代化，有利于提高公共支出有效性，有利于建设廉价、高效和负责任的政府，因此具有重要的意义。

《公共支出绩效审计研究》是科技部立项资助的科研课题。本课题的研究始于2004年8月。在历时两年的研究过程中，正是我国政府审计积极开展效益审计实践探索的时期。各级审计机关效益审计的实践经验为本课题的研究提供了丰富的素材和坚实的基础，同时也证明了本课题的研究适应了我国政府审计实践的需要。

《公共支出绩效审计研究》课题负责人为审计署刘家义副审计长。参加本课题研究的有：审计署科研所的刘英来、崔振龙、刘力云；审计署财政审计司的侯凯、刘正均、马晓方；审计署法制司的王秀明、屠红梅、杨莉、李蕾、彭新林、姜国杰；审计署固定资产投资审计司的姜江华、杨献龙、谭志武；审计署行政事业审计司的鲍国明、刘绍统、梁晶、孙亚男、曾宪策、陈平泽、刘贝；审计署农业与资源环保审计司的王本强；审计署卫生药品审计局的徐吉明；审计署哈尔滨特派办的席晟、刘世新、阚银兰、郭晓艳、裴智、张崎、王业成、申志东；华北电力大学的赵宝柱；南京审计学院的尹平、时现、王会金、齐兴利、陈丹萍、殷丽丽、袁雷、陈颖、孙月。

中国社会科学院财贸所的高培勇、北京大学政府管理学院的周志忍、南京审计学院的易仁萍三位教授作为本课题的首席专家，为本课题研究提供了指导。审计署科研所的刘英来、刘力云、王长友、崔孟修、

罗伟芳，法制司的屠红梅，固定资产投资审计司的姜江华、谭志武，行政事业审计司的梁晶参加了课题研究报告的总纂和修改工作。

审计署副审计长、教授石爱中博士，副审计长、研究员董大胜博士，总审计师、研究员孙宝厚博士，办公厅主任、高级审计师刘达朱，投资司司长、高级审计师潘晓军，北京大学教授、博士生导师王立彦博士，中国人民大学教授、博士生导师耿建新博士共七人组成课题验收专家组，对课题研究报告进行了认真评审。专家组对课题研究报告给予了充分肯定，并提出了一些有价值的修改意见和建议。课题组已经根据专家意见对课题研究报告进行了修改和完善。

本课题研究过程中，得到了科技部的大力支持。审计署领导给予了高度重视和支持，不仅为本课题研究指派参加研究的人员，还多次参加课题研讨会，提出关键的建议和意见。审计署的有关单位和地方审计机关、一些高等院校的专家、教授为本课题研究提供了帮助。我们在此一并表示衷心的感谢。

随着我国效益审计的发展，会出现许多新情况和新问题，需要我们研究和解决，因此，本报告仅仅是公共支出绩效审计研究的初步成果，限于我们的知识水平和研究能力，其中不可避免地存在一些缺点和不足，恳请广大读者批评指正。

《公共支出绩效审计研究》课题组

2006年12月31日

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

第一章

公共支出绩效审计概论	(1)
第一节 本课题的研究背景和意义	(1)
一、本课题的提出	(2)
二、本课题研究的理论价值和现实意义	(6)
三、重要文献回顾	(7)
四、本课题的研究框架	(10)
第二节 公共支出绩效审计的含义	(10)
一、公共管理与公共支出管理	(11)
二、公共支出绩效审计产生和发展的原因	(13)
三、公共支出绩效审计的概念	(16)
四、公共支出绩效审计的内容和评价标准	(17)
第三节 我国公共支出绩效审计的现状及其模式选择	(18)
一、我国公共支出绩效审计的现状	(18)
二、我国公共支出绩效审计的模式选择	(24)

第二章

公共支出绩效审计法律规范体系	(31)
第一节 公共支出绩效审计法律规范体系概述	(31)
一、公共支出绩效审计法律规范体系的概念和内涵	(31)
二、公共支出绩效审计法律规范体系的构成	(32)
三、建立和健全公共支出绩效审计法律规范 体系的重要性	(33)
第二节 当前我国公共支出绩效审计的法律规范体系	(39)
一、国家有关公共支出绩效审计的法律和法规	(39)
二、中央及相关部门有关公共支出绩效审计的 要求与规定	(40)
三、地方有关公共支出绩效审计的法规和规章	(43)
四、与公共支出绩效审计相关的准则和指南	(44)
第三节 我国公共支出绩效审计法律规范体系的完善	(46)
一、完善公共支出绩效审计的法律和法规	(46)
二、完善公共支出绩效审计的准则	(47)
三、制定公共支出绩效审计的指南	(50)

第三章

公共资金筹集与分配绩效审计	(53)
第一节 公共资金筹集与分配绩效审计的 内涵、目标和对象	(53)
一、公共资金筹集与分配的概念与范围	(54)
二、公共资金筹集与分配绩效审计的含义	(61)
第二节 公共资金筹集与分配绩效审计的内容	(70)

一、公共资金筹集与分配总量控制的绩效审计·····	(70)
二、公共资金筹集与分配结构的绩效审计·····	(72)
三、公共资金筹集与分配方式的绩效审计·····	(74)
四、公共资金筹集与分配依据和标准的审计·····	(77)
五、公共资金筹集与分配时效的绩效审计·····	(78)
六、公共资金筹集与分配结果的绩效审计·····	(79)
第三节 公共资金筹集与分配绩效审计评价标准 ·····	(81)
一、公共资金筹集与分配审计评价标准的内涵·····	(81)
二、公共资金筹集与分配绩效审计评价标准的 来源与效力·····	(83)
三、公共资金筹集与分配评价标准体系·····	(84)

第四章

公共部门和机构绩效审计 ·····	(90)
第一节 公共部门和机构绩效审计的目标和对象 ·····	(90)
一、公共部门和机构绩效审计的范围·····	(91)
二、公共部门和机构绩效审计的目标·····	(92)
三、公共部门和机构绩效审计的对象·····	(94)
第二节 公共部门和机构绩效审计内容 ·····	(95)
一、公共资金管理效能·····	(96)
二、公共资金使用效益·····	(100)
三、履行职责的效果·····	(104)
第三节 公共部门和机构绩效审计评价标准 ·····	(106)
一、公共部门和机构绩效审计评价标准·····	(106)
二、公共部门和机构绩效审计评价参考指标·····	(113)

第五章

公共投资项目绩效审计	(119)
第一节 公共投资项目绩效审计的目标和对象	(119)
一、公共投资项目的含义	(120)
二、公共投资项目绩效的特征	(121)
三、公共投资项目绩效审计目标	(123)
四、公共投资项目绩效审计对象	(129)
五、公共投资项目绩效审计的主要方式	(130)
六、公共投资项目绩效审计原则	(131)
第二节 公共投资项目绩效审计的内容	(134)
一、影响公共投资项目绩效的主要因素	(134)
二、公共投资项目绩效审计的内容	(136)
第三节 公共投资项目绩效审计评价标准	(142)
一、公共投资项目绩效审计的评价标准概述	(142)
二、公共投资项目绩效审计评价的主要指标	(143)

第六章

公共支出绩效审计的程序与方法	(165)
第一节 公共支出绩效审计项目的确定	(165)
一、确定公共支出绩效审计项目应考虑的因素	(166)
二、确定公共支出绩效审计项目的步骤与方法	(168)
三、公共支出绩效审计项目的成本效益可行性分析	(171)
第二节 公共支出绩效审计的程序	(173)
一、公共支出绩效审计方案的制订	(173)
二、公共支出绩效审计项目的取证	(179)

三、公共支出绩效审计项目的报告	(181)
四、对公共支出绩效审计项目的后续跟踪	(185)
第三节 公共支出绩效审计的常用方法	(186)
一、审阅法	(186)
二、观察法	(187)
三、调查法	(187)
四、访谈法	(188)
五、分析性复核	(190)
六、文献研究法	(191)
七、研讨会	(192)
八、利用外部专家的工作	(192)
九、证据分析	(194)
第四节 信息技术在公共支出绩效审计中的运用	(195)
一、信息技术条件下绩效审计综述	(195)
二、对公共支出管理信息系统的审计技术	(197)
三、数据分析技术	(202)

第七章

公共支出绩效审计管理	(207)
第一节 公共支出绩效审计计划管理	(207)
一、公共支出绩效审计计划管理的基本要求	(207)
二、加强公共支出绩效审计计划管理的对策	(208)
第二节 公共支出绩效审计质量控制与风险管理	(211)
一、公共支出绩效审计质量控制与风险管理的内涵 ...	(211)
二、公共支出绩效审计质量控制和风险管理的 基本要求	(211)

三、公共支出绩效审计质量控制和风险管理的环节 …	(213)
第三节 公共支出绩效审计人力资源管理……………	(216)
一、公共支出绩效审计人力资源的结构优化 ……	(217)
二、公共支出绩效审计人力资源的配置优化 ……	(219)
三、公共支出绩效审计人力资源的培训管理 ……	(220)
四、公共支出绩效审计人力资源的成本管理 ……	(221)
五、公共支出绩效审计项目组的管理 ……	(223)
第四节 公共支出绩效审计成果管理……………	(224)
一、公共支出绩效审计成果管理的内容 ……	(225)
二、加强公共支出绩效审计成果管理的主要对策 ……	(225)
主要参考文献 ……	(228)

第一章

公共支出绩效审计概论

开展公共支出绩效审计符合我国经济社会发展的客观规律，也符合政府审计自身发展的客观规律。本章将首先介绍我国开展公共支出绩效审计研究的背景和意义，在分析国内外公共支出绩效审计研究的成果的基础上，提出本课题研究的基本框架；其次，从公共管理的角度论述公共支出管理的重要性，以及审计监督在公共支出管理中的地位和作用，进而阐明公共支出绩效审计的概念、内容和评价标准；最后，针对我国公共支出绩效审计的实践情况，总结我国开展公共支出绩效审计的成功经验和做法，提出我国公共支出绩效审计的类型选择。

第一节 本课题的研究背景和意义

开展公共支出绩效审计是我国经济社会发展的必然要求，也是我国政府审计自身发展的客观需要，对其进行研究具有重要的理论价值和现实意义，在国内外现有研究成果的基础上，我们将给出本课题的总体研究框架。

一、本课题的提出

顾名思义，公共支出就是公共资金的支出。这里的公共资金是指政府及其他依法设立的机构、组织为满足社会公共需要，所筹集、管理和使用的各种资金，其中包括财政性资金和其他带有公共性质的资金，例如，社会保障资金、捐赠资金、基金等。

对公共支出开展绩效审计具有重要的意义。表现在以下几个方面：

(一) 开展公共支出绩效审计是完善社会主义市场经济体制的必然要求

改革开放以来，特别是党的“十四大”以来，为了建立社会主义市场经济体制，党中央、国务院进行了一系列经济体制改革，包括建立公共财政管理体制、深化投融资体制改革、完善社会保障体系等。与此同时，由于市场固有的缺陷和不足，为保证国民经济健康发展，必须运用各种经济手段调节国民经济运行。为此，中央政府加大财政投入，积极运用计划、财政、投资、金融等经济手段调节宏观经济运行，财政支出总额逐年增加。这些巨额的公共资金对我国经济运行和社会主义市场经济的发展产生了重要影响，其管理和使用效果如何，关系到我们完善社会主义市场经济体制这一目标能否顺利实现，党中央、全国人大、国务院高度重视，人民群众也十分关注。2003年10月，十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》时，明确要求“改革预算编制制度，完善预算编制、执行的制衡机制，加强审计监督，建立预算绩效评价体系”。审计机关对公共支出开展绩效审计，是贯彻落实国家方针政策的需要，更是完善社会主义市场经济体制的必然要求。

(二) 开展公共支出绩效审计是加强对权力运行制约和监督、建设责任政府的客观需要

近年来，我国政府管理有了较大的改善，但从各级审计机关多年的

审计实践来看,公共支出管理仍存在不少问题。有些部门职责不清,职能交叉重叠,运转不协调;一些公共投资项目决策不科学、不民主、不透明,缺乏有效地监督和制约。因此,党的“十六大”报告提出深化行政管理体制改革,要求各级政府进一步转变政府职能,改进管理方式,并且要求审计机关等职能部门加强对权力的制约和监督。开展公共支出绩效审计,通过揭露公共资金管理和使用中决策失误、损失浪费和腐败等问题,有助于加强对权力运行的制约和监督,强化政府各部门的责任意识,有利于促进建设责任政府。

(三) 开展公共支出绩效审计是提高公共资金使用效益的必然要求

公共部门受托管理和使用公共资金的目的是为了社会的公共需要。由于公共资源的相对稀缺性,政府及其部门,以及其他公共部门和组织,必须提高公共资金的使用效益,以有限的资源,最大限度地提供高质量的公共产品和服务,以满足各种不同的社会需求。公共支出绩效审计,不仅能够加强政府对人才物管理和使用的监督,而且有助于提高公共资金的使用效益。第一,公共支出绩效审计能够推进行政管理体制变革,降低行政成本,提高政府行政效率,提高政府公共服务的质量;第二,公共支出绩效审计有助于完善政府宏观经济管理的方式,改进宏观经济调控,促进经济增长方式的转变;第三,开展公共支出绩效审计,有助于树立绩效观念,建立节约型社会,从而促进整个社会的资源配置效率的提高。

(四) 开展公共支出绩效审计是审计机关全面履行审计职责的重大举措

1994年颁布的《审计法》以及2006年新修订的《审计法》都规定:“国务院各部门和地方各级人民政府及其各部门的财政收支,国有的金融机构和企业事业组织的财务收支,以及其他依照本法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者财务收支的真实、合法和效益,依法进行审计

监督。”审计机关开展公共支出绩效审计，是履行审计法赋予审计机关法定职责的需要。

为了全面履行审计监督职责，2003年1月21日，李金华审计长在全国审计工作会议上提出，审计工作要“以揭露严重损失浪费和国有资产流失为重点，积极探索绩效审计的路子”。“财政性资金的审计，要把揭露严重损失浪费作为重要内容。”审计署在其2003至2007年的审计工作发展五年规划中提出：“继续坚持以真实性为基础，在财经领域打假治乱，促进整顿和规范市场经济秩序；继续严肃查处重大违法违规问题和经济犯罪，惩治腐败，推进廉政建设；积极开展绩效审计，促进提高财政资金的管理水平和使用效益。”

（五）开展公共支出绩效审计顺应了世界审计发展的趋势

开展公共支出绩效审计，是世界许多国家审计机关的重要工作任务。20世纪40年代以后，主张政府积极干预经济运行的凯恩斯理论成为西方经济学的主流思想，受其影响，政府职能迅速扩张，公共支出急剧膨胀，政府投资项目的数量和投资额大幅增长。随着政府项目的扩充，纳税人不仅要求受托人负责说明这些资金的处置是否遵循了法律规定或规章制度，还要说明执行政府项目所需款项的使用是否经济有效^①。社会各界十分关注公共资金使用绩效，各国政府建立了形式不一的公共资金绩效管理体系，并纷纷制定法律法规，授权审计机关对公共资金管理和使用的效果进行审计监督。1989年，英国政府颁布了《中央政府产出与绩效评估技术指南》，对绩效评估机制的建立和完善提供了业务和技术指南。1989年，新西兰通过了《公共财政法》，明确要求政府及其所属部门的预算报告要对支出绩效进行说明。1993年，美国政府颁布了《政府绩效与结果法案》，要求联邦政府各机构每年制订绩

^① 张继勳，《国外政府绩效审计及其启示》，《审计研究》，2000年第1期，第55～61页。

效计划，并向国会和公众提供绩效报告。澳大利亚联邦政府为了加强对公共资金的管理，遏制政府开支迅猛增长的势头，摆脱高额财政赤字和债务的困扰，制定了《财务管理与责任法》，并于1999~2000财政年度正式实施公共资金支出绩效考评制度。此外，马来西亚、新加坡等亚洲国家也对公共支出实行了绩效考评。总之，世界各国的公共资金绩效评估正逐步走上制度化、规范化、系统化和科学化的轨道，并成为克服官僚主义、提高公共管理效率、改善公共服务水平、提高公共支出的透明度、满足立法机构和管理部门加强对公共支出监管与公众参与监督的一个重要手段。由于审计机关具有较强的独立性和专业胜任能力，大多数国家的审计机关都是公共支出绩效监督和评价的主要机构之一。

随着受托责任理论和绩效审计理论的发展，各国审计机关在20世纪七八十年代相继制定或修订法律，授权审计机关开展公共支出绩效审计。目前，英国、美国、澳大利亚、加拿大等国家的最高审计机关中，绩效审计已经成为主要的业务类型之一。这些国家的审计机关都把开展绩效审计作为促进完善政府责任机制的重要组成部分，作为促进政府提高效率、强化责任的重要工具。1977年，最高审计机关国际组织（INTOSAI）召开第九届国际会议，将绩效审计写入《利马宣言——审计规则指导原则》，声明“最高审计组织的审计目标——财务管理的合法性、合规性、效率、效果和和经济性——基本上是同等重要的”。1986年，INTOSAI召开第十二届国际会议，会后发布了《关于绩效审计、公营企业审计和审计质量总声明》，详细阐述了绩效审计的定义、目标等问题，解决了绩效审计的理论和技术问题。此后，世界各国审计机关纷纷开展绩效审计，并将绩效审计理论和实务作为审计组织开展国际交流与合作的重点。1997年，最高审计机关亚洲组织（ASOSAI）大会批准了《雅加达宣言——以绩效审计促进公共管理效率及效果的指南》。

综上所述，开展公共支出绩效审计，具有重要的意义。社会各界、各级审计机关和广大审计人员都需要正确认识和理解公共支出绩效审

计,支持开展公共支出绩效审计。对公共支出进行绩效审计,是我国审计机关当前面临的重要工作任务之一。本课题的研究正是基于这样一个背景和出发点提出来的。

二、本课题研究的理论价值和现实意义

鉴于上述背景,本课题的研究具有重要的理论价值和现实意义,表现在下列两个方面:

一方面,有利于建立公共支出绩效审计理论框架。公共支出绩效审计实践的发展需要理论支持。目前,我国公共支出绩效审计正处于初步探索阶段,广大审计人员对于为什么要开展公共支出绩效审计,公共支出绩效审计的范畴和内容是什么,规范的公共支出绩效审计应该怎样开展等问题还没有形成明确统一的认识。如果这些问题不解决,势必会影响我国公共支出绩效审计的发展,因此,迫切需要从理论上进行研究和明确。本课题正是针对上述有关公共支出绩效审计的问题进行的深入研究,因此,有利于建立符合我国国情、能够有效指导审计实践的公共支出绩效审计的理论框架,具有重要的理论意义。

另一方面,有利于推动公共支出绩效审计的实践。如前所述,开展公共支出绩效审计具有重要意义,在公共支出绩效审计的实践方面,国外有很多成熟的做法和经验。当前,虽然一些审计机关在公共支出绩效审计实践方面进行了积极的试点,但从整体上来看,在我国特有的审计环境下,究竟应该怎样开展公共支出绩效审计,仍然是我们当前开展公共支出绩效审计面临的最现实的问题。对这个问题,除了需要在理论上进行说明之外,还需要从操作层面上进行研究,从而为公共支出绩效审计的实践提供可操作性的指导。本课题的研究内容中非常重要的一部分,就是针对如何开展公共支出绩效审计进行的深入研究,因此,对于推动我国公共支出绩效审计的发展具有重要的现实指导意义。