



我国自然资源绩效 审计评价指标体系研究

WO GUO ZI RAN ZI YUAN JI XIAO SHEN JI PING JIA ZHI BIAO TI XI YAN JIU



曲婧 著



中国时代经济出版社



我国自然资源绩效 审计评价指标体系研究

WO GUO ZI RAN ZI YUAN JI XIAO SHEN JI PING JIA ZHI BIAO TI XI YAN JIU



曲婧 著

图书在版编目 (CIP) 数据

我国自然资源绩效审计评价指标体系研究 / 曲婧著.

—北京: 中国时代经济出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5119-2203-8

I. ①我… II. ①曲… III. ①自然资源—效益审计—
评价指标—研究—中国 IV. ①F239.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 244179 号

书 名: 我国自然资源绩效审计评价指标体系研究

作 者: 曲 婧

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) 68320825 88361317

传 真: (010) 68320634 68320697

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: 172 千字

印 张: 10.25

版 次: 2014 年 10 月第 1 版

印 次: 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-2203-8

定 价: 30.00 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



序

在人类历史发展的长河中，人类社会的每一次重大发展，总是以思想的进步和观念的更新为先导；审计工作的每一次重大进步，也是以审计理论的创新和理念的突破为基础。当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，改革发展的任务繁重而艰巨，审计工作面临许多新情况和新问题，客观上要求我们在理论上给予回答、提供思路和方法，审计理论研究工作更为重要，任务更为紧迫和艰巨。

审计理论研究要始终坚持立足全局，在经济社会发展全局和历史长河中去考量。开展任何一项工作、任何一项理论研究，都不能仅仅盯着这项工作、这个领域。国家审计作为国家政治制度的重要组成部分，受人民委托履行监督职责，是保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”，是国家治理的一个重要方面和途径，国家治理的需求决定了国家审计的产生，国家治理的目标决定了国家审计的方向。从一定意义上讲，一部审计史也是一部国家兴衰史，是一部国家治理发展史，是一部体现不同利益博弈、不同思想交锋、不同文化碰撞、不同制度变迁的历史。因此，审计理论研究必须立足于国家政治制度、经济制度、历史文化传统这个大环境，放在国家治理这个大系统中，放在民主法治建设这个大过程中，放在中国特色社会主义制度这个大背景中去研究，这样，才能真正理解和把握国家审计的本质及价值所在。立足全局，也要防止好高骛远、包打天下，要找准定位，从全局考虑和解决问题。

审计理论研究要始终坚持实践至上，为审计事业的科学发展服务。理论来源于实践，是实践经验的凝集和升华，是客观规律的集中反映。审计工作是实践性很强的工作，理论工作者不能在象牙塔里搞研究，关起门来做学问，坐在井底论天下，需要到实践中去寻找研究的结论和问题的答案。中国审计有着三千多年的历史，中国共产党领导下的审计走过了七十多年的历程，新中国审计制度也建立三十年了。中国审计在延绵不断、逐步发展的历程中，积累了十分丰富的实践经

验。这些经验凝结了一代又一代审计人的辛劳和汗水、智慧和才华，也蕴含着国家审计特定的运行轨迹和发展规律，需要我们去发掘利用、梳理雕琢，使之升华为服务于中国特色社会主义事业的中国特色社会主义审计理论，成为当今和未来审计实践的指南。

审计理论研究要始终坚持解放思想，求真务实，勇于创新。毛主席说过，“人类的历史，就是一个不断地从必然王国向自由王国发展的历史”，“人类总得不断地总结经验，有所发现，有所发明，有所创造，有所前进”。任何事物都有一个发生发展的过程，人们对事物的认识也有一个不断完善的过程，以前是正确的认识，未必适合当前情况，反之亦然。所以，审计理论研究者不能头脑僵化、思维封闭、人云亦云，不能受条条、框框、本本的束缚，要有“敢为天下先”的勇气和胆略，不唯书、不唯上、只唯实，坚持用发展的眼光和创新的精神，去探索规律，要善于从新情况、新问题中提炼、归纳出新的经验，做出新的理论概括，使中国特色社会主义审计理论在发展中体现继承，在继承中推动发展。

审计理论研究要始终坚持博采众长，融会贯通，厚积薄发。理论是学习、借鉴和创新的产物。搞审计理论研究，一定要站得高一些，望得远一些，眼界宽一些，胸怀大一些。要学习古今中外的各种知识，特别是学习政治、经济、法律、历史方面的知识，善于从经济社会发展的历史脉络中找寻审计的发展规律；要学习一切适合中国实际的好做法和好经验，善于向其他的领域、别的国家借鉴经验，使我们的研究更有深度、更有成效。同时，要善于判断和选择，注重精准深入，讲求质量精髓，能够取其精华，并使其本土化、中国化，真正为我所用。审计理论研究还要有坐“冷板凳”的气量，杜绝浮躁和急功近利的心态，防止“快餐式”文化，力求出精品和高端产品。

审计理论研究要始终坚持科学的观点、立场和方法，处理好专业与普及的关系。要以历史的、辩证的、发展的、过程的观点和全局意识、战略意识来进行审计理论研究。现在有一种倾向，认为理论研究越是艰深晦涩越是学问高深，追求大量的术语堆砌。这种将理论研究绝对学院化、书斋化的做法，是不符合马克思主义理论研究观的。列宁曾说过，“最高限度的马克思主义等于最高限度的通俗化”。邓小平同志也曾指出，“马克思主义并不玄奥，是很朴实的东西、很朴素的道理”。广大审计理论工作者要力求把抽象、深刻、复杂的道理用直白、

浅显、通俗的语言表达出来，把若干同志在若干年中形成的实践经验、共同做法和共同认识，用大家都可以接受的语言表述出来，起到审计理论与审计实践之间的“转换器”功能。同时，审计理论研究也是广大审计一线人员的任务，要广泛动员，形成研究大军。

为了切实推动国家审计理论研究，引导和鼓励国内高等院校和科研院所博士生研究国家审计理论，加强理论研究人才队伍建设，培养高层次审计人才，促进国家审计事业健康发展，我倡议审计署每年组织开展一次审计优秀博士论文评选，将入选的优秀论文出版，建立一个“审计优秀博士学位论文文库”。

恩格斯曾经说过，“一个民族要想站在科学的最前列，就一刻也不能没有理论思维”。中国特色社会主义审计制度在不断健全和完善，中国特色社会主义审计理论体系在不断创新和发展。衷心希望有越来越多的有志之士投身到审计理论工作中来，也衷心希望有越来越多的优秀审计理论研究成果问世，在中国特色社会主义审计理论发展史上留下浓墨重笔。若此，甚慰。

是为序。



二〇一二年十月于北京

目 录

序	刘家义	001
摘要		001
Abstract		005
第一章 导论		010
第一节 研究背景与意义		010
第二节 相关概念的界定		014
第三节 研究思路及框架结构		018
第四节 研究方法		020
第二章 文献回顾与述评		022
第一节 自然资源审计及有关评价指标研究		022
第二节 绩效审计评价指标体系及构建方法研究		029
第三节 政府绩效审计及其评价要求		034
第四节 文献研究综述		036
第三章 理论基础及审计评价背景		039
第一节 公共选择理论		039
第二节 自然资源有关理论基础		041
第三节 自然资源绩效审计的本质属性理论		050
第四节 审计评价发展中的内生需求		053

第四章 评价指标体系设计与评价要素研究	058
第一节 审计评价指标体系的设计思路	058
第二节 自然资源绩效审计评价要素的研究设计	062
第三节 评价要素实证研究结果分析	065
第四节 评价要素实证研究结论	069
第五章 基于评价要素的定量指标设计	073
第一节 审计评价对象的划分与重点关注方面	074
第二节 自然资源绩效审计评价指标的设计及计算公式	076
第三节 自然资源绩效审计评价指标对比情况	102
第四节 指标评价标准	104
第六章 审计评价指标体系构建	107
第一节 定量指标的权重分析	108
第二节 定性指标及分值设计	112
第三节 审计评价综合得分	114
第七章 案例分析及审计评价程序	117
第一节 土地资源绩效审计评价案例分析	117
第二节 相关的审计评价程序	124
第八章 研究结论、政策建议与进一步研究方向	129
第一节 主要研究结论	129
第二节 政策建议	131
第三节 本文的创新点	136
第四节 本文的局限性和后续研究设想	138
参考文献	139
后记	153

摘要

随着经济社会的高速发展,自然资源问题不断涌现。自然资源绩效审计作为一种有效的自然资源管理工具,在加强自然资源管理、推动可持续发展方面已开始发挥明显作用。随着世审组织约翰内斯堡共识的提出、我国审计署的推动和绩效审计实践的需求,自然资源绩效审计已开始成为国际审计界研究和交流的一个热点和重点问题。自然资源绩效审计从资金和自然资源管理活动的经济性、效率性、效果性和可持续性等方面开展评价。当前,自然资源绩效审计的重点和难点在于如何实现科学的审计评价,只有通过对被审计单位的科学评价和控制,才能发现自然资源管理活动中的问题与机会,最终实现良好的审计效果。通过相对客观的评价指标计算和评分体系,开展量化分析,有利于保障审计评价的严谨性、客观性,因此绩效审计评价指标体系必不可少(刘家义,2010)。但与其他领域相比,自然资源审计起步较晚,没有现成的经验和模式,到目前为止,尚没有一种关于自然资源绩效审计的一套评价指标体系,研究这一问题具有理论和实践的双重意义,这也是本文的研究出发点所在。

本文围绕自然资源绩效审计评价指标体系,研究以下四个层层递进、相互联系的问题:自然资源绩效审计评价现状、自然资源绩效审计评价要素、自然资源绩效审计评价指标及体系的构建、有关自然资源绩效审计评价指标体系的政策建议。

基于此,论文在系统梳理已有研究文献的基础上,研究了自然资源绩效审计评价的有关理论和发展需求,提出了评价指标体系的设计思路框架。依据实证得出审计评价要素,构建了审计评价的定量指标。通过增加权重分析内容、增加定性指标弥补信息遗漏、建立评价计分办法等构建了一个审计评价指标体系。最后,提出政策建议。

本文的整体结构包括四大部分,具体安排及主要内容介绍如下:

第一部分即第一章“导论”，阐述了本文的选题背景和意义、相关概念的界定、研究的基本思路和方法以及文章的框架结构安排等。本部分界定了自然资源绩效审计的含义、目标、分类，以及与环境审计、其他自然资源管理工具的关系，从而对自然资源绩效审计所需评价的内容和形式有了初步掌握。

第二部分包括第二章“文献回顾与述评”、第三章“理论基础及审计评价背景”两章。

第二章对国内外与自然资源绩效审计评价研究有关的三类文献进行了回顾，旨在通过文献的梳理找出目前的研究热点、空白点及有益的研究方法和观点等。第一类文献是自然资源审计方面，主要回顾了单一类型的自然资源审计及评价指标研究，综合性自然资源审计观点等；第二类文献是绩效审计评价指标方面，有些学者引入平衡计分法等理念构建了审计评价指标，有些从定量指标与定性指标相结合的方式，应用层次分析法构建了评价指标体系等；第三类文献是政府绩效审计及其评价要求方面，政府绩效审计是评价政府受托责任的重要机制等观点。本论文在肯定这些文献所做贡献的同时，也指出了其中的一些缺陷，如建立评价指标体系缺少微观数据支持，审计评价的研究内容较为分散、片面，构建指标的原因不清晰，没有从综合自然资源审计领域建立评价指标体系等，而这些都是本文要改进之处，基于此，本文进行了思考和探究。

第三章研究了自然资源绩效审计评价的理论基础和发展需求。包括公共选择理论、可持续发展理论、国家资源安全理论、资源耗减估价理论、自然资源收益分配理论等对自然资源绩效审计评价提出的要求，自然资源绩效审计评价指标可能用到的计算公式、模型等，为本文接下来的研究奠定了理论基础。同时，研究了自然资源绩效审计评价已取得的成效、面临的挑战和发展要求，从而在设计自然资源绩效审计评价指标时予以反映。

第三部分包括第四章“评价指标体系设计与评价要素研究”、第五章“基于评价要素的定量指标设计”、第六章“审计评价指标体系构建”和第七章“案例分析及审计评价程序”。

在第四章中，为了明确将要建立什么样的审计评价指标体系，本章首先提出了评价指标体系的设计思路，然后依据现有对自然资源绩效审计的实践数据，把这些自然资源绩效审计的内容归纳为若干绝对数指标变量，最后通过因子分析、主成分分析法对其进行变量分析，提炼出自然资源绩效审计评价的关键因素，总

结出了六大自然资源绩效审计评价要素,力争较为客观、全面地建立审计评价指标体系。

在第五章,以第四章确定的自然资源绩效审计六大评价要素为突破口,针对审计应关注的问题和期望达到的目标,设计了25个审计评价的定量指标,均为相对数指标,这样就克服了绝对数指标会因为地区行业不同而产生较大差异等不足。本章设计的25个定量指标争取涵盖并超出以往审计中能够反映的问题,从而比较全面、系统地反映自然资源绩效审计应评价的内容,满足审计要求,并通过法规、国内外相关标准,确定了定量指标的评价方向和参考最优取值。

第六章为了构建审计评价指标体系,第一,结合因子分析确定的各评价要素的权重,以调查问卷的结果,进一步确定了评价定量指标的综合权重。第二,增加了定性指标弥补信息遗漏,解决了自然资源绩效审计评价要素仅局限为政策、资金、自然资源开发保护、利用、收益分配、政府责任六个方面及相应定量指标所带来的问题。第三,通过设计计分方法,将定量指标与定性指标有机结合,形成一个综合评价指标体系。

第七章围绕自然资源绩效审计评价指标体系的验证、实施,以2011年A市的土地资源绩效审计情况为样本进行了案例研究,阐述了体系运用过程中的审计方法、审计步骤和验证结论,分析如何运用本文建立的评价指标体系去评价自然资源管理情况。

第四部分是全文结束章,即第八章“研究结论、政策建议与进一步研究方向”,总结全文,提出政策建议,并指出本文可能的贡献、研究局限性及未来的研究发展方向。

目前关于自然资源绩效审计评价体系的研究少之又少,本文针对当前自然资源绩效审计评价存在的问题,分别探讨和分析了基于评价要素的指标设计、指标权重,并通过综合体系的构建将其进行了有效整合,进行了如下创新性尝试:

第一,从一个新的全局视角对自然资源绩效审计评价这一课题进行了探索式研究。本文结合经济学、自然资源学、管理学的观点,从审计学的角度,综合研究了中国的自然资源绩效审计评价问题,对自然资源绩效审计的本质、目标、对象、内容和审计评价的理论基础等提出了独到的见解,有利于丰富我国的审计理论体系。

第二,立足于我国国情,开拓性地展开了实证研究,论文提炼并整合了现有

自然资源绩效审计评价中的政策及执行、资金、资源开发保护、资源利用、资源收益分配和政府履责六大要素，拓展了自然资源绩效审计评价研究的范畴。

第三，论文基于六大要素构建了评价指标，从理论上首次对自然资源绩效审计评价指标体系作了全面研究和综述，通过设计指标、赋予指标权重、增加定性指标调整分数弥补信息遗漏等，创建了一个定量指标和定性指标相结合的绩效审计评价指标体系。

第四，论文对我国政府审计领域、民间审计领域和内部审计领域开展自然资源绩效审计评价提出了独到的见解，提出了针对性的政策建议。

总之，本文分层次、分步骤设计了一套绩效审计评价指标体系，以期实现对自然资源管理状况的总体评价，从而达到运用统一标准，把握同一尺度，采用共性方法，得出一致结论，提高审计操作的规范化程度，实现该体系在自然资源审计评价领域得以应用的目的，为自然资源绩效审计评价的理论研究和实务操作提供参考。

关键词：自然资源审计 绩效审计 审计评价指标体系



Abstract

As the fast development of the society and economy in China, the choke point of the natural resource is standing out. As an effective natural resource management tool, the natural resource performance audit plays an important role of strengthening the natural resource management and the sustainable development. Along with the Johannesburg consensus, the push of China's national audit office, and the needs of performance audit practice, natural resource performance audit has started to become an hot and key topic of the international communication and research. Natural resource performance audit makes the evaluation of the fund and public resource's allocation from the economy, the efficiency, the effect and the sustainability aspects. At present, the key point and the difficulty of the natural resource performance audit is how to achieve scientific audit evaluation. Only through the scientific evaluation to find the problems and opportunities of the management activities, can we ultimately achieve good audit effect. Through the relative objective evaluation index calculation and scoring system, we can evaluate the auditees' achievements and problems properly. It will be helpful for the improvement of the preciseness and objectivity of the audit evaluation by carrying out these quantitative analysis. So the evaluation index system of performance audit is essential (Mr. Liu Jiayi, 2010) . But the natural resource performance audit is a new type of audit; it needs a new theory to be instructed. So far, there is none comprehensive evaluation index system of the natural resource performance audit. To study the topic has the great theoretical significance and practical significance, which is the starting point of the paper's research.

In order to strengthen the natural resource performance audit evaluation, this paper will study four questions: the evaluation status of the audit; the evaluation factors of the

audit; the evaluation index and the index system of the audit; and the policy to elevate the audit.

For these reasons, the paper analyses the theory basis and the evaluation development trends after compared the literatures from the relevant fields such as the natural resources management, the performance audit, and the government audit. The paper designs the evaluation index of the natural resource audit from the six main elements existed in the previous audit. The paper adopts the qualitative evaluation methods to make the evaluation be more effective. The paper also establishes the comprehensive evaluation indicators system of natural resource audit combined the quantitative index and the qualitative index.

This paper includes four parts, the main content and arrangement is described as follow: The first part is Chapter 1 "Introduction", including the background and significance of the research, the definition of relevant concepts, the research ideas and methods, paper framework arrangement, etc. This paper defines the object and classifications of the natural resource audit and raises the contents of the audit evaluation.

The second part includes Chapter 2 "Literature Review" and Chapter 3 "Theoretical Basis and Background of Audit Evaluation".

Chapter 2 reviews three kinds of domestic and foreign literature to find out the research gaps, beneficial research methods and ideas, etc. The first kind of literatures is the natural resource audit, mainly reviewed the single type of natural resource audit research, comprehensive natural resource audit view, etc. The second kind is the literatures of performance audit evaluation index. Some scholars use the balanced scoring method to design the performance audit evaluation index, and some built the evaluation index system combined the quantitative index and the qualitative index, using the efficacy coefficient method, and the analytic hierarchy process (AHP) method, etc. The third type of literatures is the government performance audit and assessment requirements; including government performance audit is the important mechanism to evaluate the government responsibility, and so on. The paper points out that these documents had made a lot of contributions, but at the same time, they also have some defects, such as lack of micro data support to establish evaluation system, the dispersion

of audit evaluation research content, hadn't establish evaluation index system from comprehensive field and so on. All of these are the improvements this paper needs to achieve. Based on this, this article begins to think over and to explore.

Chapter 3 studies the basic theories and developing needs of audit evaluation. The basic theories includes the theory of public choice, sustainable development theory, the state resources security theory, resource depletion appraisal theory and so on which is useful to find the requests of the audit. It also describes the calculation formula; model and so on which the evaluation index of natural resource performance audit will use. At the same time, it studies the achievement of audit, the challenges and development requirements which should be reflected in the design of audit evaluation index.

The third part includes Chapter 4 "Evaluation Index System Design and Elements of Natural Resource Performance Audit", Chapter 5 "Ration Evaluation Index based on the Performance Audit Elements", Chapter 6 "Evaluation Index System of Natural Resource Audit" and Chapter 7 "Case Study and Process of the Audit Evaluation".

Chapter 4 raises the design thought of the comprehensive evaluation index system. Then it uses factor analysis method to summarize the main elements of natural resource audit according to the existing audit evaluation data acted by China's national audit office. Through the factor analysis, the paper extracts key factors of natural resource performance audit evaluation, and summarizes six evaluation elements.

Chapter 5 analyses the natural resource audit evaluation elements and set up 25 quantitative evaluation indexes based on the problems and the goals that should be paid attention to. It can overcome the defects of absolute index in different area. The design of the 25 quantitative index can cover and beyond the previous contents the audit can reflect, thus they are comprehensive and systematical to meet the audit requirements. The paper also determines the reference optimal value of the quantitative index through the regulations and relevant standards at home and abroad.

Chapter 6 establishes the comprehensive evaluation index system of natural resource performance audit, combined the quantitative index and the qualitative index. To determine the weight of each evaluation index, the paper combines the results of the factor analysis with the results of the questionnaire. To solve the limitation of the natural

resources performance audit evaluation elements, the paper increased up the qualitative index to cover the information omissions. In order to use the index to evaluate natural resource performance audit effectively, Chapter 6 also adopts the qualitative evaluation methods.

Chapter 7 uses the comprehensive evaluation index system in the audit of land resources to examine its correctness. The paper also studies the process of the audit evaluation when applying the index system to evaluate the situation of the natural resource management, and etc.

The fourth part includes Chapter 8 " Conclusion, Policy Suggestions and Further Research Direction" . Chapter 8 summarizes and put forwards policy proposals. It also points out the innovations, limitations and the future research directions.

At present, the research literature around the natural resource performance audit evaluation index system is little. This paper aims at the problems of the natural resource performance audit to explore and analyse the audit evaluation index, the standard value of the index, and the comprehensive index system. In conclusion, the innovation of this paper are as follows :

Firstly, the paper explores the new subject of the natural resource performance audit evaluation from a new perspective. Based on the view of economics, natural resources science, and management, the paper makes a synthetic study on the China's natural resources performance audit evaluation by the basic view of auditing. It also put forwards the original opinion on the essence, goal, content and theoretical basis of the audit, which is helpful to rich our audit theory system.

Secondly, this paper refines and integrates the evaluation elements, including the policy and its implement, the fund, the exploitation and protection, the using, the income distribution and the government's responsibility elements. As a result, the paper expands the factors that affect the performance audit evaluation.

Thirdly, the paper constructs the evaluation index based on six elements, and it builds up a comprehensive research framework of the index system for the first time in theory. The paper creates an index system combined of quantitative index and qualitative index by design of the index, give the index weight, and add the qualitative index adjustment

score, etc.

Fourthly, the paper researches the different emphasis of the natural resource performance audit in the areas of the government audit, the social audit, and the inner audit. The paper also put forwards the targeted policy proposals.

In conclusion, the paper establishes a layered, comprehensive evaluation index system of natural resource performance audit step by step. The target is to evaluate the overall management of the natural resource, using the unified standard, grasping the same scale and the common method to achieve the consistent conclusion. The system can provide the referenced standards in both research and practice evaluation fields of the natural resource performance audit.

Key Words: Natural resource audit, Performance audit, Audit evaluation index system