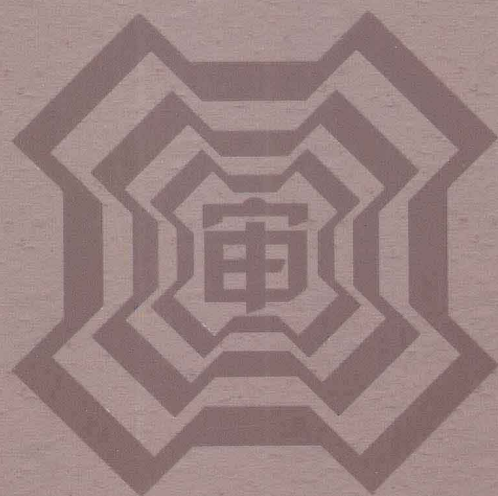




JIXIAOSHENJIZHINAN

●赵耿毅/主编

绩效审计指南



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



JIXIAOSHENJIZHINAN

● 赵耿毅 / 主编

绩效审计指南



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

图书在版编目(CIP)数据

绩效审计指南 / 赵耿毅主编.

—北京:中国时代经济出版社,2011.1

ISBN 978-7-5119-0623-6

I.①绩… II.①赵… III.①效益审计-经验-江苏省 IV.①F239.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 252672 号

书 名: 绩效审计指南

出 版 人: 宋灵恩

作 者: 赵耿毅

出版发行: 中国时代经济出版社

社 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

发行热线: (010)68320825 68320484

传 真: (010)68320634

邮购热线: (010)88361317

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsdjj@hotmail.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市鑫海达印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 1/16

字 数: 650 千字

印 张: 37.5

版 次: 2011 年 1 月第 1 版

印 次: 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-0623-6

定 价: 79.00 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

《绩效审计指南》

编委会成员名单

主 编：赵耿毅

编 委：王建康 顾树生 李荣荣 王谷明 赵长林
金海江 葛笑天 褚宗明 施卫国 王 凡
董明灿 周效华 周志豪 纪 进 苏士军
韩海平 范伯萍 张 俐 孙广平 唐志林
汪金普 葛红民 徐 杰 陈 实 王晓红
郑 毅 马庆海 束美仙 张 敏 高华清
顾 倩 黄步龙

序

深秋时节，天蓝，日丹，风瑟，气畅，天气如常，并无异样。一日，正埋头于日常，忽报江苏省厅来电。原以为是故旧的问候，接听方知，江苏省厅编出《绩效审计指南》一书。听罢，内心不禁欢喜。因为，此事委实不易，难似愚公之劳。地方省厅在此领域已有作为，实在可贵。故，厅领导索序时，便当下允诺。

当初，审计署倡导绩效审计，众人如在云雾。绩效审计为何物，知其然，不知其所以然，此其一。其二，即便略知一二，也不知如何操作，摩拳擦掌，坐对玄道。其三，亦为最严重者，不知为何倡导绩效审计。正所谓，欲入门空，想登阶无。

做事先明理，理明则自觉。其实说来易解，倡导绩效审计并非人为之事，只是顺其自然罢了。古代兵家理论以为，水出于山而走于海，水非恶山而欲海也，高下使之然也。相对来说，政府审计出于财政财务而走于政府绩效，政府审计非恶财政财务而欲政府绩效也，需求多寡、作用轻重使之然也。当下，政府财政支出、公共工程支出规模之大，增长速度之快，政府责任之重，问责呼声之高，早已形成出山走海之势。因而，之于绩效审计，政府审计应当顺之，归之，为之。绩效审计蛭裂于江淮大地，说明江苏同事已明于理，见于行。

何谓绩效审计，众说纷纭。拢来一看，一国一说，一校一派。从内容看，三E论有之，五E论有之。从称谓看，除绩效审计之外，还有诸如效益说、管理说、经营说、货币价值说、衡工量值说、综合说等。内容不同，因其理在，称谓各异，亦非理缺。世间万物各异，用物之人也不尽相同。人需格物而知，物异则识殊。人做事各有所需，其需不同，内容有别，概其所做，称谓自然不一。但依形式逻辑，大凡事物应有定义。定义者，内涵一定，外延可变。故，何谓绩效审计，还应究其内涵。《绩效审计指南》对此的处理可谓恰当，旁置理论纠缠，自叙内涵，并约限于本书。

认识到位，思想自觉，并非全部，有思尚需有行。绩效审计如何开始，

亦非易事。其实，地上本无路，鲁迅以为，有人常走，才有路可成。江苏同事破除迷信，勇于探求，勤于实践，跋涉于泥泞，耕作于荒芜，最终，渐行渐近，走出朦胧。粗读《绩效审计指南》所附案例，感慨万分，江苏同事不但勤走一路，而且慎行多道，领域包括政府预算执行、专项费用、政府行政、社区管理、医疗卫生、土地开发、环境保护、污染治理、基础设施、公共工程、科技支出、企业经营等，甚至涉足管理信息系统。真可谓，不走则罢，走则路成。

浦干潮未应，堤湿冻初销。毋庸讳言，绩效审计尚在萌发。在此阶段，当务之急有三：一是他山之石值得研习，为我所用，事半功倍；二是实战经验弥足珍贵，炼为圭臬，规范未来；三是研究问题，解决难疑，革旧图新，敏思捷行。

他人理论不可不学，不可盲学。不学则有夜郎之嫌，学应有法。研习他人理论，当忌跟随。昨日一经，随之，今日一经，亦随之，但不知明日何经。且不论，外来之说是否正确，是否合于水土，仅就变言，跟不胜跟，仿不胜仿。单纯跟仿，最终，或原地踏步，或复归原点，难以进步。对此情景，可联想宋代文人苏轼之《试笔自书》：覆盆水于地，芥浮于水，蚁浮于芥，茫然不知所济。少焉水涸，蚁即径去。不跟不仿，反而可有四方八面、通江达海之路。细阅《绩效审计指南》，发现字里行间显露着当世流行之理论，如经济性、效率性和效果性之贯称，同时也映射出中国或江苏之国情或省情，如围绕政府工作中心、服务人大和政府、关注体制和机制、坚持服务性和建设性、督促审计整改等。摒弃简单跟仿，坚持结合国情，体现洋为中用，江苏同事操之精当入微，可赞可赏。

经验不可不总结，亦不可泛泛。放弃总结，经验转瞬即逝，知识无从积累。总结不可简单概览，当忌平淡罗列。经验上升理论，需要抽象，形成规则，否则，不能形成指导之用。总结经验要守则，行之以实，观之以远，归之以细，概之以准。总结所获，学之有提高之功，行之有指导之效，推之有参考之用。《绩效审计指南》所附案例中颇具总结精道者，有开先河，树圭表之效。譬如，基本公共卫生服务绩效审计案例、经济开发区土地利用状况绩效审计案例就是其中代表者。所做分析，所用指标，颇具推广意义。

研究问题不可不做，做应得法。当下，审计实务发展迅速，需求在扩大，要求在提高，范围在拓展，内容在深化，方法日趋多样，技术日益高端。旧问题在案，新问题又显，挑战重重，应对匆匆。理论之功效，在于理性，在于自觉，在于条理，在于效率。研究之重要，在于形成理论，在于寻找理论

指导。故，研究是不可不练之功，不可不做之课。针对审计实务之发展变化，江苏同事寓研究于实际工作之中，边研究，边实践，相辅相成，相互促进，研行相长。从本书内容看，研究内容颇广，意义作用有之，组织管理有之，范围内容有之，技术方法有之，模式模型有之，其中不乏条理者，如绩效审计方法的归纳。意欲进取，敢于作为，不懈探索，善于应用，终成风气。

谁言一点红，解寄无边春。江苏同事之斐然业绩不禁使人想起他省。环视结果，情景令人振奋，全国各地审计机关也正如火如荼。绩效审计事关方向，事关大局，不可不思，不可不行。如果思要尊规，行要守范，那么江苏同事所归纳之条款颇具参考价值，可担此任。

此书问于系统，意义大可，感谢江苏同事汗马之作，望再接再厉，精益求精，是为序。

石爱中

2010年11月18日于京

Contents

目 录

第一部分 操作篇

江苏省审计机关绩效审计通用操作指南(试行)	3
江苏省审计机关部门预算支出绩效审计操作指南(试行)	23
江苏省审计机关专项资金绩效审计操作指南(试行)	32
江苏省审计机关国有企业绩效审计操作指南(试行)	38
江苏省审计机关政府投资项目绩效审计操作指南(试行)	47
江苏省审计机关资源绩效审计操作指南(试行)	57
江苏省审计机关环境绩效审计操作指南(试行)	67
江苏省审计机关地方政府外债项目绩效审计操作指南(试行)	74

第二部分 实务篇

(一) 审计案例	81
某县公安局 2009 年度预算执行绩效审计案例	81
社区建设及经费使用管理情况绩效审计案例	89
某市社区卫生服务机构 2007—2008 年度运行管理及卫生惠民工程实施 情况绩效审计调查案例	98
2009 年省级重点产业调整和振兴专项引导资金绩效审计调查案例	107
某市本级 2008 年度土地出让金绩效情况审计案例	117
某慈善资金绩效审计案例	125
某市基本公共卫生服务绩效审计案例	136
某经济开发区土地利用状况绩效审计案例	142
某市中医医院经营管理绩效及信息系统审计案例	159
某集团有限责任公司资本运营管理情况绩效审计案例	175

2 绩效审计指南

某生猪屠宰场投资项目绩效审计案例	183
高速公路建设绩效审计案例	191
京杭运河某船闸绩效审计案例	198
清洁生产项目绩效审计案例	206
区域环境审计案例	217
某湖流域污染源在线监控系统投入绩效审计案例	223
世界银行贷款第二个内河航运项目绩效审计调查案例	236
某市污水处理厂扩建项目(外国政府贷款)绩效审计经验案例	244
(二)审计报告	247
某市审计局关于全市 2009 年省级重点产业调整和振兴专项引导资金 绩效审计调查情况的报告	247
某市审计局关于某市政府部门信息化项目专项审计调查及绩效审计 结果报告	256
某市审计局关于 2008 年水利工程水费的专项审计调查报告	260
某市审计局关于全市义务教育学校 2009 年度绩效工资政策落实情况 专项审计调查结果的报告	266
某市地铁×号线运营绩效情况审计报告	282
某市五大公园建设及管养情况的绩效审计报告	292
某市 A 区审计局关于 A 区 B 公司绩效审计的结果报告	304
某市某区 A 公司 2003—2008 年度运营绩效审计报告	314
某市采煤塌陷地治理环境绩效专项审计调查报告	320
某市污染源在线监控系统投入及运行效果审计和审计调查报告	329
(三)分析报告	335
关于某市住房公积金绩效情况分析报告	335
某市审计局关于某市 2007—2008 年度照明亮化管理绩效情况分析 报告	342
关于某市政府采购绩效情况分析报告	352
(四)审计方案	360
省级科技创新与成果转化(重大科技成果转化)专项引导资金绩效 情况审计调查实施方案	360
某市建设工程招标投标信息系统绩效审计实施方案	370

第三部分 理论篇

省级财政专项引导资金绩效评价体系研究	389
--------------------------	-----

非“成本—利润”模式下的绩效审计探索	398
基于部门预算管理的行政单位绩效审计模型	406
当前绩效审计应注意的几个问题	422
免疫系统理论视角下的政府绩效审计模式选择	426
江苏省绩效审计发展情况调查及策略建议	431
江苏省太湖流域环境绩效审计若干问题思考	438
财政资金绩效审计评价指标体系的构建	450
关于城市轨道交通项目绩效审计内容的探讨	460
价值链分析法在绩效审计中的应用研究	464
从整合资源视角浅论绩效审计管理	469
基层审计机关绩效审计管理机制探析	478
论建模方式在环境绩效审计中的运用	483
外资农业项目绩效审计的实践探索和启示	489

第四部分 经验篇

注重绩效——审计转型升级的历史坐标	497
创新理念 努力探索 扎实开展绩效审计工作	505
推进绩效审计 服务科学发展	510
因地制宜 多措并举 大力推进绩效审计	515
整合资源 强势推进 不断开创绩效审计新局面	520
重抓三个环节 狠下三个工夫 稳步推进绩效审计工作	525
积极采取有力措施 扎实开展绩效审计	530

第五部分 附 录

中华人民共和国审计法	537
中华人民共和国审计法实施条例	545
中华人民共和国国家审计准则	556

后记	589
----------	-----

绩效审计指南

JI XIAO SHEN JI ZHI NAN



第一部分 操作篇

江苏省审计机关绩效审计通用 操作指南（试行）

第一章 总 则

第一条 为指导、规范绩效审计工作，提高审计质量，根据《中华人民共和国审计法》、《中华人民共和国审计法实施条例》、《中华人民共和国国家审计准则》和其他有关法律法规，结合我省实际情况，制定本指南。

第二条 本指南适用于江苏省审计机关开展的绩效审计业务。在预算执行审计、企业审计、经济责任审计、固定资产投资审计等项目中，开展绩效审计业务时，参照本指南有关条款。

第三条 本指南所称绩效审计，是指审计机关按照一定的标准，运用适当的程序和方法，对被审计单位管理和使用财政性资金及其他公共资源的经济性、效率性和效果性，进行审查、分析、评价的行为。

（一）经济性是指以最低的资源耗费获得一定数量和质量的产出，即少支出。

（二）效率性是指以较少的投入获得一定数量和质量的产出或以一定的投入获得较大数量和较高质量的产出，即支出合理。

（三）效果性是指既定目标的实现程度或一项活动预期影响与实际影响之间的关系，即支出得当。

第四条 绩效审计的目标是审计机关依据审计发现作出审计评价，提出审计建议，促进被审计单位改善管理，节约、高效、优质地使用财政性资金及其他公共资源，推动建立健全政府绩效管理制度，提高管理水平。

第五条 绩效审计应以真实性、合法性审计为基础，坚持服务性、建设性、增值性原则。

第六条 审计机关应加强与被审计单位的沟通协调，认真听取被审计单位意见，获得被审计单位的配合、支持，以提高绩效审计质量。

第七条 审计机关应建立审计专家咨询制度，根据开展绩效审计工作所需的专业要求，聘请具有专业特长和技能，在某个领域具有一定权威的专家、学者、专业人员等外部人员作为审计咨询专家。

聘请外部人员参加审计业务或者提供技术支持、专业咨询、专业鉴定时，应评估其独立性。

第八条 绩效审计业务包括审计和专项审计调查，审计机关可以就被审计单位或审计事项的经济性、效率性、效果性进行全面审计，也可以就某些方面进行审计，由审计机关根据审计目标、审计资源等情况，对审计范围和方式作出恰当选择。

第九条 本指南包括总则、审计计划、调查了解情况、审计实施方案、审计证据、审计评价、审计报告、审计整改检查、附则共九章。

第二章 审计计划

第十条 审计机关应当根据法定的审计职责和审计管辖范围，编制年度绩效审计项目计划。

第十一条 审计机关应逐步建立动态项目库，项目信息应包括选项依据、具体项目的背景、审计目标、审计范围、审计内容、所需审计资源等。

第十二条 审计机关按照下列步骤编制年度绩效审计项目计划：

- (一) 调查审计需求，初步选择审计项目；
- (二) 对初选审计项目进行可行性研究，确定备选审计项目及其优先顺序；
- (三) 评估审计机关可用审计资源，确定审计项目，编制年度审计项目计划。

第十三条 审计机关可从下列方面调查审计需求，初步选择绩效审计项目：

- (一) 地区财政收支、财务收支以及有关经济活动情况；
- (二) 政府工作中心；
- (三) 本级政府行政首长和相关领导机关对审计工作的要求；
- (四) 有关部门委托或者提请审计机关审计的事项；
- (五) 群众举报、公众关注的事项；
- (六) 审计机关认为在管理和使用财政性资金及其他公共资源方面值得关注的情况；

(七) 其他方面的需求。

第十四条 审计机关对初选审计项目应当进行可行性研究，并确定初选审计项目的审计目标、审计范围、审计重点和其他重要事项。

进行可行性研究应当重点考虑下列事项：

(一) 政策执行、资金使用或项目进展情况是否具备审计条件；

(二) 有关法规文件资料、财务会计及业务资料、信息系统及电子数据、审计评价标准等的可获取性；

(三) 被审计单位的配合程度；

(四) 人力资源、审计时间、技术装备、审计经费等审计资源条件满足程度。

第十五条 绩效审计项目根据下列原则确定：

(一) 重要性原则。即考虑项目是否对经济、社会、公众利益或环境等方面产生重大的影响；人大、政府、媒体和公众对项目的关注程度；项目覆盖面的大小或财政资金的投入量、资产的规模的大小等。

(二) 增值性原则。即选项应有前瞻性和洞察力，要看到被审计单位在经济性、效率性和效果性上是否具有可改进的空间；通过绩效审计可以促进被审计单位提高效益；审计成果可利用程度高，预期审计效果明显。

(三) 时效性原则。关注审计需求，审计时机贴近经济社会发展实际，能及时帮助解决问题。因为环境、政策变化使一些计划项目不合时宜，一般不再选择。

第十六条 审计机关在确定年度绩效审计项目计划前，可以根据需要组织专家进行论证。

第三章 调查了解情况

第十七条 审计组编制绩效审计实施方案前，应当调查了解被审计单位及其相关情况。

第十八条 审计人员可以从下列方面调查了解被审计单位及其相关情况：

(一) 单位类型、组织结构、职责范围或者经营范围、业务活动、行业特点等被审计单位基本情况；

(二) 被审计单位运营的内外外部环境及风险情况；

(三) 相关法律法规、政策及其执行情况；

(四) 财政财务管理体制和业务管理体制；

- (五) 管理和使用的财政性资金及其他公共资源情况；
- (六) 被审计单位或项目的目标、预期成果；
- (七) 适用的业绩指标体系及业绩评价情况；
- (八) 相关内部控制及其执行情况；
- (九) 信息系统及其电子数据的情况；
- (十) 以往接受审计和监管情况；
- (十一) 其他需要了解的情况。

第十九条 审计人员可以采取下列方法调查了解被审计单位及其相关情况：

- (一) 书面或者口头询问被审计单位内部和外部相关人员；
- (二) 检查有关文件、报告、内部管理手册、信息系统的技术文档和操作手册；
- (三) 实地观察有关业务活动及其场所、设施和有关内部控制的执行情况；
- (四) 追踪有关业务的处理过程，对业务流程或管理环节较多的单位，可根据审计需要绘制资金流程、业务流程、财务流程、内控流程等工作流程图确定关键控制点；
- (五) 通过互联网、被审计单位的内网、报纸等媒体了解被审计单位和项目的相关信息；
- (六) 相关数据分析。

第二十条 审计人员根据审计目标和被审计单位的实际情况，运用职业判断确定调查了解的范围和程度。

第二十一条 审计组应根据调查了解的情况，评估被审计单位存在重要问题的可能性，据以确定审计事项和开展绩效审计的应对措施。

第二十二条 针对审计事项确定的绩效审计应对措施主要包括：

- (一) 确定主要审计步骤、方法和技术手段；
- (二) 确定开展审计所需要的技术和能力；
- (三) 确定执行审计的人员；
- (四) 确定绩效审计评价标准；
- (五) 设定绩效审计评价指标体系；
- (六) 确定需要收集的证据及其来源、程序、方法；
- (七) 确定是否聘请外部专家；
- (八) 其他必要措施。

第四章 审计实施方案

第二十三条 审计组应在调查了解被审计单位及其相关情况，评估存在重要问题的可能性并确定绩效审计应对措施的基础上，编制审计实施方案。

第二十四条 审计实施方案的内容主要包括：

- (一) 审计目标；
- (二) 审计范围；
- (三) 审计事项及其具体审计目标、审计内容、审计重点及审计应对措施等；
- (四) 审计工作要求，包括项目审计进度安排、审计组内部重要管理事项及职责分工等；
- (五) 其他内容。

第二十五条 审计目标应细化、具体、明确，一般以促进体制效率、政策效用、管理效能、工作成效、资金效益、资产安全、资源节约、社会公平、生态环境改善等为主要审计目标。

第二十六条 确定审计重点的方法主要有：

- (一) 目标分析法。通过对被审计单位的工作目标和影响目标实现的因素进行分析评估，按目标偏离程度的大小排序，据以确定审计重点。
- (二) 制度分析法。对被审计单位制度的健全性、遵循性和有效性进行分析评估，把制度不健全、执行不到位等方面的情况作为审计重点。
- (三) 问题分析法。根据审前调查中评估被审计单位可能存在的绩效问题，判断问题的重要性，据以确定审计重点。
- (四) 风险分析法。分析评估被审计单位管理内外部风险的能力或水平，把管理不善、容易发生风险的领域作为审计重点。

第二十七条 审计组长应根据审计内容，考虑审计目标的要求和审计评价标准的需要，对获取、收集审计证据拟采取的各种审计方式、方法进行合理选择和确定，对运用审计方法的具体步骤和程序作出计划安排。

采用审计调查表方式就某一事项进行调查的，审计调查表应作为审计实施方案的组成部分。

第二十八条 审计组在分配审计资源时，应向重要审计事项分派有相应经验的审计人员，安排充足的审计时间，并评估特定审计事项是否需要利用外部专家的工作。