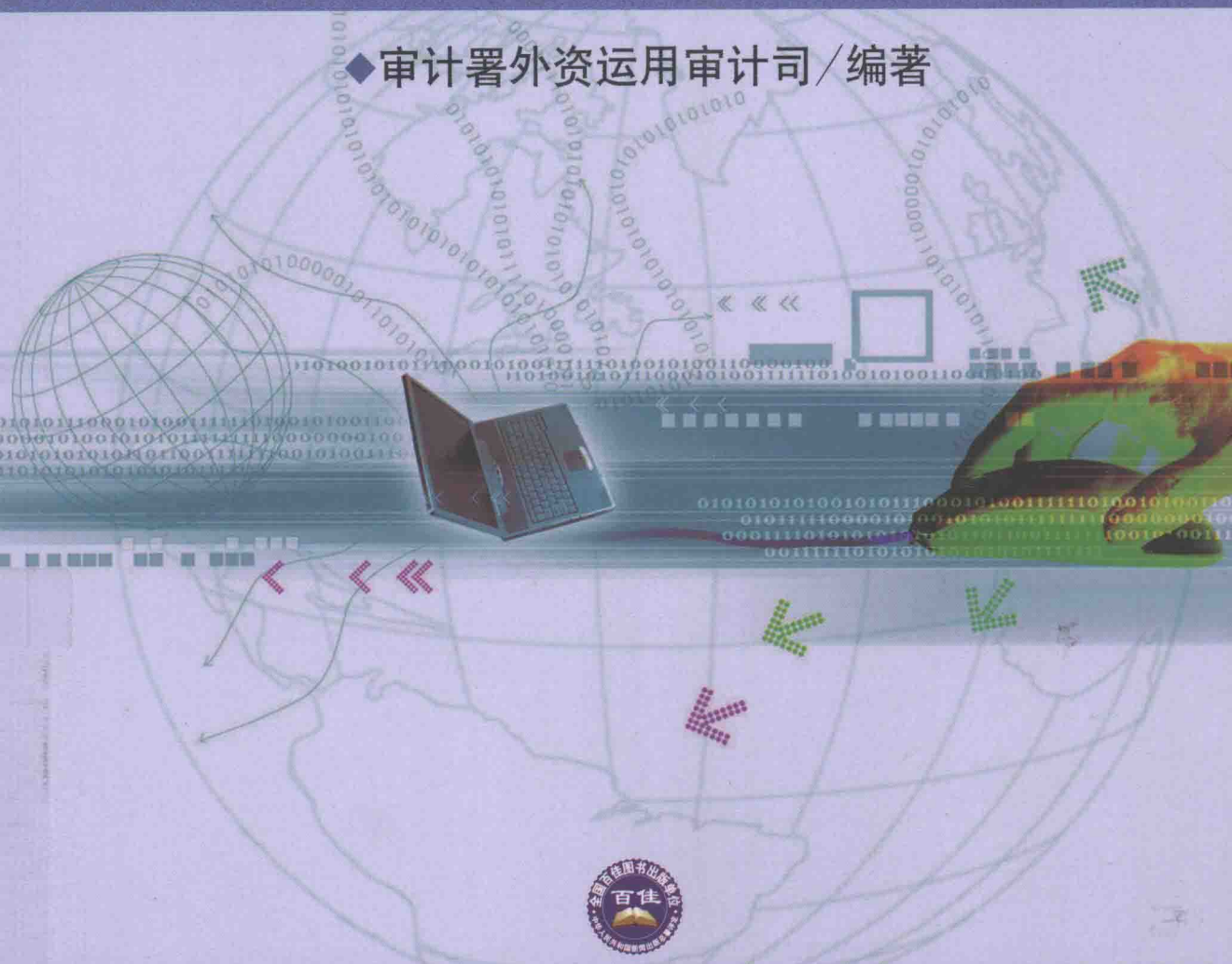


国外贷援款项目绩效审计 评价指标体系研究及案例

GUOWAIDAIYUANKUAXIANGMUJIXIAOSHENJIPINGJIAZHIBIAOTIXIYANJIJIANLI

◆ 审计署外资运用审计司 / 编著



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

国外贷款项目目标成本审计 评价指标体系研究及案例

中国审计学会 中国审计学会审计理论研究会 中国审计学会审计实务研究会 中国审计学会审计教育研究会 中国审计学会审计科研研究会 中国审计学会审计信息研究会 中国审计学会审计咨询研究会 中国审计学会审计培训研究会 中国审计学会审计交流研究会 中国审计学会审计合作研究会 中国审计学会审计发展研究会 中国审计学会审计未来研究会 中国审计学会审计理想研究会 中国审计学会审计希望研究会 中国审计学会审计梦想研究会 中国审计学会审计未来研究会 中国审计学会审计理想研究会 中国审计学会审计希望研究会 中国审计学会审计梦想研究会

中国审计学会 中国审计学会审计理论研究会 中国审计学会审计实务研究会 中国审计学会审计教育研究会 中国审计学会审计科研研究会 中国审计学会审计信息研究会 中国审计学会审计咨询研究会 中国审计学会审计培训研究会 中国审计学会审计交流研究会 中国审计学会审计合作研究会 中国审计学会审计发展研究会 中国审计学会审计未来研究会 中国审计学会审计理想研究会 中国审计学会审计希望研究会 中国审计学会审计梦想研究会



中国审计学会 中国审计学会审计理论研究会 中国审计学会审计实务研究会 中国审计学会审计教育研究会 中国审计学会审计科研研究会 中国审计学会审计信息研究会 中国审计学会审计咨询研究会 中国审计学会审计培训研究会 中国审计学会审计交流研究会 中国审计学会审计合作研究会 中国审计学会审计发展研究会 中国审计学会审计未来研究会 中国审计学会审计理想研究会 中国审计学会审计希望研究会 中国审计学会审计梦想研究会

国外贷援款项目绩效审计 评价指标体系研究及案例

GUOWAIDAIYUANKUAXIANGMUJIXIAOSHENJIPINGJIAZHIBIAOTIXIYANJIUJIANLI

◆审计署外资运用审计司/编著



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

图书在版编目(CIP)数据

国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究及案例 /

审计署外资运用审计司编著. —北京:中国时代经济出版社, 2012.11

ISBN 978-7-5119-1309-8

I. ①国… II. ①审… ②安… III. ①国际信贷-基本建设项目-审计-评价指标-研究-中国②经济援助-基本建设项目-审计-评价指标-研究-中国 IV. ①F239.63
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 245884 号

书 名: 国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究及案例

编 著: 审计署外资运用审计司

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)68320825 88361317

传 真: (010)68320634 68320697

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgscdj@hotmai.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开 本: 787×1092 1/16

字 数: 500 千字

印 张: 26.25

版 次: 2012 年 11 月第 1 版

印 次: 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1309-8

定 价: 78.00 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

现在呈现在读者面前的《国外贷援款项绩效审计评价指标体系研究及案例》，是审计署外资运用审计司组织研究完成的。嘱我为本书写一序言。答应后却迟迟未动手。我总在思考，希望这个序言对读者的关切能有所回答，最好能引导大家有兴趣和耐心去看这本书的内容，运用这本书提供的知识和经验，并在此基础上能有更多的人一起研究绩效审计评价等问题。

有关同志又在催要，再不交卷实在说不过去了。序言就先从一些看似无关、稍远点的事情讲起吧。

(一)

什么是审计？不同时期、不同环境、不同角度，见仁见智，可以有许多不同的定义或解释。比如，什么是医生？我不知道医学书上如何确切地定义。如果有人说，医生就是给别人看病的（人）。我看会有不少人能够理解和接受。至少我就是这样（在此要申明，我绝无要大家对审计或医生等定义作科学探究和界定之意）。仅从会计与审计角度而言，简单而极不严密地说，审计就是审查会计的。会计是我们审计的重要对象（当然不是全部）。

而会计又是什么呢？这是我更想要说的一个问题。会计，从一定意义上讲（再来一个欠科学、不严密的解释），就是用指标或指标体系揭示财务情况的一门学问或工作。比如其资产、负债、收入、成本（或支出、费用）、利润等，就是不同的指标，形成了一个有机体系，并以货币量化的方式表达，从而揭示一个会计主体或单位的财务状况、经营成果和现金流量等情况。

作为对会计进行审查的审计，其重要前提，要求会计应当而且必须是已经有一套指标并且形成体系。否则，审计将无从下手，难以揭示被审计的情况，甚至开展起码的工作都会遇到困难。

在开展绩效审计之前，或者说，除开展绩效审计之外，主要审计类别是财务审计，即主要是对会计的审计。因早已经有比较成熟的会计指标体系作支撑，审计对建立一

套被审计或进行审计评价的（财务）指标，似乎从来就没有认为是问题，至少不是什么突出问题。

（二）

随着实践的发展，除财务审计外，社会需要绩效审计，审计机关也越来越多地开展了绩效审计，而且绩效审计的比重越来越大。中国和外国审计发展趋势，基本都是如此。

什么是绩效审计？就是对绩效指标进行检查并评价的审计。可是一系列新的问题随之产生了：什么是绩效？绩效有哪些指标？能否形成指标体系？不同项目或单位绩效是否具有可比性？绩效如何界定、计量和评价？评价标准又是什么？等等。

有人可能会说，建立这些绩效指标是被审计单位的事，审计只需对既有绩效指标进行检查和作出评价。这种说法似乎也有一定道理。但是否意味着审计就应消极等待呢？只要被审计单位绩效指标不建立，就无须开展绩效审计；被审计单位有什么绩效指标，审计就检查和评价什么指标。这样恐怕不行。首先是无法满足社会对绩效审计的需求。

只要有社会需求，审计就不能消极等待。就应该想方设法适应需求、满足需求，甚至是创造需求。好比这些年来的通信工具，有了传呼机，人们就不再局限于用固定电话；有了手机可以发短信，传呼机的使用已基本绝迹；有了智能手机，非智能的老式手机就被逐渐淘汰。这些都是不断创新的产物，有些供给不仅满足了需求，而且是引导、创造了需求。审计也应当增强主动性、创新性，更好地满足社会对绩效审计的需要。

如何满足社会对绩效审计的需要？重要途径就是边实践、边总结、边建立，即在积极实践探索的基础上，进行认真总结和深化，并着手与被审计单位和有关方面互动建立起绩效审计评价指标，进而形成体系并不断加以完善。

现在读者看到的，就是这样一本书。这本书是审计署外资运用审计司组织力量，总结多年来国外贷援款项目绩效审计实践经验的成果，是与有关方面专家进行深入研讨和理论创新的成果，是与被审计单位和项目监管部门互动进而了解、适应、满足甚至创造需求的成果。

这本书有若干级次评价指标，解决了总体、具体评价什么的问题；有评价标准，解决了量化评价、分值计量和评价可比性的问题；有评价方法，解决了怎么评价及技术操作问题；有评价案例，解决了实用性和示范性的问题。

这本书，至少，对进一步做好国外贷援款项目绩效审计，是一本较好的工具书、一本较好的指南、一本较好的范例。





当然，更希望外资审计人员把这本书真正用起来，并以实际行动，继续推进实践创新、经验总结和理论探讨，使这本书得到不断更新和完善，使国外贷援款项目绩效审计更好满足需求、进入更高境界和发挥更大作用。

(三)

作为这本书的序言，写到这里应该也就差不多了。可是不写则已，写起来有点收不住，干脆再延展一下。

十年前有段时间我不在审计署工作。碰到一位大学的审计处长问我，你们审计署有无经济责任审计报告的模板。我回答因在外挂职锻炼，情况不是很清楚，并进一步追问了他说的是什么模板。该处长讲，他们对大学所属院系领导进行离任经济责任审计，因无报告模板，审计报告中除列示审计发现问题外，主要工作业绩及其他内容基本未予涉及。结果是被审计责任人很有意见。被审计者为专家教授，本来就不愿出任行政职务，辛辛苦苦工作几年，没有功劳难道没有苦劳吗？审计报告只讲问题，怎么对工作业绩就视而不见呢？大学领导对这样的审计报告也不好作批示，只好束之高阁，不了了之。这样的经济责任审计不仅没起到应有作用，甚至还起了副作用。审计人员自己也认为工作做得不够好。

为改变这种局面，他们根据学校情况，研究制定了经济责任审计报告模板，既肯定被审计者的业绩，也指出审计发现的问题，并提出整改的意见或建议。所谓被审计者的业绩，主要是该被审计者任院系领导期间资产增减情况、经费收支结余情况、学生招收毕业情况、科研成果发表应用情况，等等。这些情况，其实就是评价指标。对这些指标作出客观描述和评价，同时也指出存在问题。被审计者认为，客观反映了自己业绩和问题。大学领导也好批示：该同志任职期间劳苦功高，而问题是发展中的问题，后任者应抓好整改。审计也发挥了应有作用，大家也皆大欢喜。

这个故事虽然发生在学校，发生在学校内部审计处，其实对审计机关、其他内部审计机构都有启示。在经济责任审计工作中，迫切需要建立起类似国外贷援款项目绩效审计评价指标体系，以解决评价什么、怎么评价、怎样可比和如何利用的问题。这些工作有关方面一直努力在做，而且有很多成果。但看了这本书，对深化研究和工作实践，也许不无裨益。

(四)

最后，还想再打消人们的一点疑虑：绩效那么复杂，评价指标体系可信可用吗？能进行量化和比较吗？希望能够，我认为可行，恐怕不行也得行。

不错，对复杂的绩效问题用指标衡量是很难，建立起一套健全完善的指标体系就

更难，而对不同项目、单位、责任者进行量化对比确实是难上加难。但是，难不是不应该，也不意味着不可以。我最近比较关注指数问题，如经济景气指数、人类发展指数、幸福指数、文明指数，甚至还有有钱人指数、行贿指数、腐败指数，等等。这些指数，质言之，不就是用一套指标（体系）进而量化了的数字吗？我们研究项目绩效评价、经济责任评价指标等，不会比这些指标更复杂、更抽象吧？！

对复杂、抽象事物，用指标进行量化评价和比较，肯定有其局限性，但也许这是没办法的办法。让我们知难而进，建立审计评价指标体系，运用审计评价指标体系，完善审计评价指标体系，进一步做好绩效审计和经济责任审计等工作。

孙宝厚

写于2012年8月26日

004

国外贷款项目
绩效审计评价指标体系研究及案例





前言

党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确指出，要推行政府绩效管理和行政问责制度，建立科学合理的政府绩效评价指标和评价机制。《审计署“十二五”审计工作发展规划》也提出，全面推进绩效审计，促进加快转变经济发展方式，提高财政资金和公共资源管理活动的经济性、效率性和效果性，促进建设资源节约型和环境友好型社会，推动建立健全政府绩效管理制度，促进提高政府绩效管理水平和建立健全政府部门责任追究制。不断摸索和总结绩效审计经验和方法，逐步建立起相关绩效审计评价体系和绩效审计方法体系。

绩效审计的难点和关键在于绩效评价，而开展绩效评价的基础之一，在于构建科学的绩效审计评价指标体系，以保证绩效评价的科学合理与客观公正。近年来，全国各级外资审计机关积极探索，大胆尝试，对国外贷援款项目开展形式多样的绩效审计，取得了很好的成效。但是，由于缺乏统一的评价指标体系，绩效审计还不够深入和规范，评价内容和标准也不统一，评价结果还不够客观，影响到审计效果。

为了统一国外贷援款项目绩效评价内容和标准，规范评价行为，审计署外资运用审计司自2009年下半年开始，成立了国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究课题组，组织本司、部分特派办和地方审计机关外资审计人员，以及审计系统之外的专家，研究构建国外贷援款项目绩效审计评价指标体系。研究中，按照借鉴同类成果、总结既有经验、立足单个项目、符合我国实际、重在指导实践的总体研究思路，历经多次研讨、修改和完善，在深入学习研究国内外绩效审计和绩效评价理论的基础上，充分借鉴了世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构，财政部等主管部门，审计系统其他行业部门的绩效评价指标体系建设经验和研究成果。认真总结外资审计开展国外贷援款项目绩效审计的实践经验及做法，构建了一套立足于单个国外贷援款项目、适合我国国情、符合国外贷援款项目特点、满足现阶段审计工作需要的国外贷援款项目绩效审计评价指标体系。以期能够指导全国国外贷援款项目绩效审计工作，全面履行外资审计职责，促进积极合理有效利用外资，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，推动实现国家良好治理。

该指标体系，以科学审计理念为指导，既充分借鉴国外绩效评价的先进经验和科学技术方法，又充分考虑了我国国情、国家审计、国外贷援款项目的特点。在以结果为导



向的绩效审计模式下,把国外贷援款项目目标实现程度作为绩效审计评价的核心目标,以国外贷援款项目投入、活动、产出、成效、影响5个关键因素构成逻辑模型。按照兼顾共性和个性,兼顾定性分析和定量计算,兼顾系统性和相关性,兼顾先进性和可操作性等原则,确定了绩效审计评价的框架体系。框架中,将项目绩效评价内容分解为相关性、经济性、效率性、效果性、可持续性和合规性6个一级指标,并在其下设计了15个二级指标、36个三级指标。这三个级次的绩效审计评价指标构成通用指标框架,适用于所有项目。在通用指标框架之下,以环保、城建、教育、交通、卫生、农业、林业、工业、能源9个国外贷援款项目较多的行业为例,设计了体现典型行业项目特点的第四级评价指标。上述四级指标及其逻辑关系共同构成了国外贷援款项目绩效审计评价指标体系。

该指标体系体现了系统性、逻辑性、关联性、开放性、灵活性、可比性和权威性7个特点。所谓系统性,是指该指标体系在设计理念上,力图从政策目标相关性、经济性、效率性、效果性、可持续性和合规性6个方面,全面系统地评价国外贷援款项目目标实现程度。所谓逻辑性,是指国外贷援款项目的核心目标和指标之间,各级指标之间,以及同级各指标之间具有较强的逻辑关系,合理划分了层级,使用时可科学确定比重。所谓关联性,是指国外贷援款项目绩效审计评价指标体系中的指标与绩效审计评价的目标、所评价项目的内容要高度相关,避免无关指标和内容纳入评价指标体系。所谓开放性,是指本指标体系不是固定不变的,现有的指标内容不可能穷尽,不可能涵盖所有行业和项目类型,需要在实践中不断补充、更新和完善,以更好地满足需要。所谓灵活性,是指该指标体系在使用时不是整套照搬,指标及其逻辑也不是硬性规定。在实际使用过程中,可以根据审计目标和审计项目实际,灵活使用本指标体系,合理选择绩效审计评价指标和方式。可以选择部分内容进行绩效评价,也可以根据项目特点重新设计、组合或细化相关指标。所谓可比性,是指与国际金融组织和财政部一样,绩效评价的对象都是针对国外贷援款项目,指标体系设计的原则、逻辑框架和主要内容有相通之处。各指标体系可以相互对接,评价结果也容易得到相关各方的认可和比较。所谓权威性,是指本指标体系在构建中充分研究了国外贷援款利用和审计等工作的相关法律法规、部门规章和准则、国家产业政策和中长期规划,以及行业标准和同行业公认的最优实践等,并借鉴所有同类研究和实践成果,博采众家之长。同时,设计成果经过了多次实践的检验。

本次课题研究报告,《国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究》,包括了该指标体系的研究思路与方法,绩效评价的基本理论、概念和法律依据,国内外绩效评价指标体系比较研究的成果,以及该指标体系本身内容及其使用方法。

2010年12月,世界银行在华盛顿总部为我国外资审计人员举办了专门的绩效审计培训班。在全面了解和學習世界銀行绩效评价方法和指标体系构建的基础上,我们就构建国外贷援款绩效审计评价指标体系的一些关键问题与世界银行专家进行了研讨与交流,吸收了不少先进经验和做法,尤其是在指标体系的构建中吸收和借鉴了世界银



行以结果为导向的先进管理理念。

2011年9月，课题评审会在北京召开，审计署董大胜副审计长、石爱中副审计长、孙宝厚总审计师、陈尘肇、鲍国明、陈华、陈太辉、崔振龙、刘力云，财政部郑晓松，世界银行北京代表处 DAVID. I 和董毅，亚洲开发银行驻华代表处王芳等署内外专家参加了评审会。评审会一致通过本课题研究报告。各位专家在高度评价本课题的同时，也提出了很好的修改建议。随后，课题组据此又进行了多次认真修改和完善，并组织案例的编写。

我们以国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究作为上篇，同时从外资运用审计司2010年和2011年统一组织开展的两次国外贷援款项目绩效审计评价项目中选取部分子项目编写成应用案例，连同世界银行独立评价局对我国3个贷援款项目的绩效评价报告作为下篇，即案例篇，合并成书。其目的，一方面是为了推广使用本指标体系，另一方面也是为了方便广大审计人员了解和学习绩效评价指标体系使用方法，借鉴国际组织先进理念和方法。为了便于读者原汁原味地学习和了解世界银行独立评价局的绩效评价做法，也为了避免翻译不准确给读者带来的误导，本书中世界银行独立评价局的3个绩效评价报告的编写，采取英文原文和中文翻译对照的方式。本书中11个国外贷援款项目绩效审计案例中涉及的单位、地域、人员、项目名称和内容，以及审计情景和审计发现问题，包括数字和时间，在一定程度上进行了隐匿、替代、改写等处理，请勿与实际对应。

刘家义审计长对本课题的研究给予充分肯定。孙宝厚总审计师直接领导并悉心指导了本课题研究工作。外资运用审计司徐吉明司长负责组织实施课题研究和书稿编著等工作。刘士华、刘伟和赵远博承担了指标体系设计、课题报告和书稿总纂等工作。薛新华、李长梅、李凤雏、李丹、郭薇、王世成、孙岩、徐倍倍、赵勇、包嘉莉、陈致平、薛勇、范厚胜、安红桦以及地方外资审计部门的周德龙、王祥、张旻诗等同志参与研讨并分别承担了资料收集、国内外绩效评价比较研究、审核修改等工作。部分地方审计机关和特派办的外资审计人员也集体参加了课题的研究工作，编写了指标体系应用案例。在此向各位领导与专家一并致以诚挚的谢意。

受编写人员水平所限，加之时间仓促，书中肯定存在不完善甚至错误之处，欢迎读者批评指正。

审计署外资运用审计司

2012年9月



目 录

上 篇 国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究

第一章 国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究概述	3
第一节 研究的背景、思路和方法	3
第二节 绩效评价相关概念	6
第三节 绩效评价的法律依据	9
第二章 国内外绩效评价比较研究	11
第一节 国际金融组织绩效评价指标体系研究	11
第二节 财政部国外贷款项目绩效评价指标体系研究	23
第三节 审计系统其他部门绩效评价指标体系研究	29
第四节 外资审计绩效审计评价经验总结	35
第三章 国外贷援款项目绩效审计评价指标体系构建	42
第一节 绩效审计评价的逻辑框架和相关原则	42
第二节 绩效审计评价指标体系总体构架	45
第三节 绩效审计评价通用指标体系	48
第四章 国外贷援款项目绩效审计评价分行业指标体系	53
第一节 环保行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	53
第二节 教育行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	69
第三节 城建行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	89
第四节 交通行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	105
第五节 卫生行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	109
第六节 农业行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	112
第七节 林业行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	116
第八节 工业行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	119
第九节 能源行业国外贷援款项目绩效审计评价指标体系	122
第五章 国外贷援款项目绩效审计评价方法	126
第一节 绩效审计评价的开展方式	126

第二节 国外贷援款项目绩效审计评价方法 128

第三节 实施项目绩效审计评价步骤和注意事项 130

下 篇 国外贷援款项目绩效审计评价指标体系案例

第六章 国外贷援款项目绩效审计案例 141

第一节 国外贷款 JH 高速公路项目绩效审计案例 141

第二节 国外贷款 BL 路网发展项目绩效审计案例 150

第三节 国外贷款 X 高速公路项目绩效审计案例 157

第四节 国外贷款 A 水电项目绩效审计案例 168

第七章 国外贷援款项目绩效审计评价指标体系应用案例 178

第一节 国外贷款自来水公司生产排水(泥)处理工程绩效审计案例 180

第二节 国外贷款 A 市城市煤气工程项目绩效审计案例 196

第三节 国外贷款 A 省 B 流域环境改善项目绩效审计案例 207

第四节 国外贷款 E 垃圾处理场项目绩效审计案例 216

第五节 国外贷款 H 城市环境综合治理项目绩效审计案例 222

第六节 国外贷款风沙区生态环境综合治理 A 项目绩效审计案例 229

第七节 国外贷款 C 市 B 污水处理厂项目绩效审计案例 239

第八章 世界银行独立评价局绩效评价报告 261

第一节 中国内河航运项目绩效评价报告 261

第二节 中国城市发展项目绩效评价报告 307

第三节 中国节能项目绩效评价报告 356

002

国外贷援款项目
绩效审计评价指标体系研究及案例



国外贷援款项目绩效审计 评价指标体系研究

上

篇

绩效审计，是我国审计机关的一项重要工作任务。绩效审计的主要内容就是绩效评价，而开展绩效评价的基础在于构建科学的绩效审计评价指标体系，以确保绩效评价的科学合理与客观公正。

国外贷援款项目绩效评价指标体系研究是贯彻科学审计理念，全面落实《审计署“十二五”审计工作发展规划》，深化外资审计工作，进一步推动国外贷援款项目绩效审计工作的重要举措。本课题从我国的实际情况出发，在绩效审计和绩效评价理论研究的基础上，充分借鉴国际金融组织、财政部门 and 审计系统内部其他行业部门绩效评价指标体系建设的成果，总结外资审计在绩效审计方面的做法和经验，研究构建了一套符合我国利用外资和审计工作实际的，针对单个国外贷援款项目的绩效审计评价指标体系，以指导国外贷援款项目绩效审计评价实践工作。



第一章 国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究概述

国外贷援款项目绩效审计评价指标体系的研究对于完善审计理论体系、指导审计实务工作具有重要的现实意义，因此，了解该项研究的背景和意义、明确研究方法、理清相关理论概念和法律依据显得尤为重要。

第一节 研究的背景、思路和方法

任何一项研究的开展，必须先要深入了解其背景和意义，并合理运用多种研究方法，才能更好地提高效率、突出研究特点和效果，国外贷援款项目绩效审计评价指标体系的研究也是如此。

一、国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究的背景和意义

从国际来看，20世纪90年代后，绩效审计已经成为发达国家政府审计的主流，其中绩效评价是绩效审计的重点内容。从我们国家来看，开展绩效审计评价是我国经济社会和公共管理的发展对审计的客观要求。近年来，我国政治经济社会发生了深刻变化。党的十七大提出，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻落实科学发展观，实现全面建设小康社会的奋斗目标，更加重视加强和改善宏观调控，更加重视推进改革开放和自主创新，更加重视调整经济结构和提高发展质量，更加重视节约资源和保护环境，更加重视改善民生和促进社会和谐，推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，加快全面建设小康社会。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中指出，要推行政府绩效管理和行政问责制度，建立科学合理的政府绩效评价指标体系和评价机制。

在这一大背景之下，以绩效为核心的理念逐步深入到经济社会管理之中，学术界和实务界纷纷开始了关于绩效评价的研究和推行工作。例如，作为政府主权外债主管部门，财政部已经开始了国外贷援款项目绩效评价制度和技术方法的研究。在我国审计系统内部，也相继开展了财政支出绩效审计评价标准研究和财政资金绩效审计评价指标体系研究。



(一) 开展国外贷援款项目绩效审计评价是我国利用外资事业对审计工作的客观需要,是深化外资审计工作的有效措施

当前,我国利用国外贷援款的目的已经从当初主要以弥补资金和外汇不足发展为引进先进技术、经验和人才,逐步实现从重数量向重质量的转变,更加关注项目绩效。外资审计必须适应我国利用外资形势的客观变化,进一步树立为国家经济大局服务的意识,在继续关注国外贷援款项目财务真实性、合法性的基础上,通过开展绩效审计评价,把更多的精力放在国外贷援款资金使用的效益、效率和效果方面,关注它产生的社会效果及其对资源、环境等方面的影响。通过开展国外贷援款项目绩效审计评价,服务我国利用外资事业,促进我国积极合理有效利用外资,更好地发挥审计保障经济社会健康运行的“免疫系统”功能,推动实现国家良好治理。

(二) 开展国外贷援款项目绩效审计评价指标体系研究是审计发展规划对外资审计工作的要求

《审计署“十二五”审计工作发展规划》明确提出:全面推进绩效审计,促进加快转变经济发展方式,提高财政资金和公共资源管理活动的经济性、效率性和效果性,促进建设资源节约型和环境友好型社会,推动建立健全政府绩效管理制度,促进提高政府绩效管理水平和建立健全政府部门责任追究制。不断摸索和总结绩效审计经验和方法,逐步建立起相关绩效审计评价体系和绩效审计方法体系。外资审计作为国家审计的一个重要组成部分,也必须按照发展规划的要求,按照职责分工,大力推进国外贷援款项目的绩效审计工作和方法体系建设工作。

(三) 开展绩效审计评价指标体系研究是规范外资绩效审计行为和提高审计质量的重要举措

外资审计在绩效审计方面的探索和起步较早,从1998年开始就开展了国际公约环境项目的绩效审计,多项绩效审计项目取得很好成效。近年来,外资审计着力在国外贷援款项目绩效审计方面进行了积极实践,但由于缺乏一套统一的绩效评价指标体系,绩效审计的广度和深度还远远不够,绩效审计评价的行为不够规范,随意性较大,绩效评价内容和标准不够统一,绩效评价结果不够客观,影响到绩效审计的质量和审计的效果。因此,对国外贷援款项目绩效审计做法进行系统总结,构建一套适合我国国情、符合国外贷援款项目特点的绩效评价指标体系,以指导国外贷援款项目绩效审计评价工作,迫在眉睫。

二、研究思路

本课题的总体研究思路是:借鉴同类成果,总结既有经验,立足单个项目,符