

NO.12



SHENJI GANBU ZHIYE JIAOYU XILIE JIAOCAI

主 编：董大胜

副主编：钱啸森

政府效益审计案例选编

审计干部

职业教育系列教材

国家审计案例丛书

 中国时代经济出版社

SHENJI GANBU ZHIYE JIYU XUE JIAOCAI

审计干部职业教育系列教材



政府效益审计案例选编

◆ 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府效益审计案例选编/董大胜主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2006. 4

ISBN 7-80221-060-7

I. 政… II. 董… III. 政府审计: 效益审计—案例—汇编—中国

IV. F239.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 037570 号

政府效益审计案例选编

董大胜 主编

钱啸森 副主编

*

中国时代经济出版社出版

(北京市东城区东四十条 24 号青蓝大厦)

河北省〇五印刷厂

*

787×1092 毫米 16 开 28.5 印张 543 千字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

印数: 5000 册 定价: 50 元

ISBN 7-80221-060-7/F·013

售书网址: www.auditexam.cn

总序

党的“十六大”报告提出要“形成全民学习、终身学习的学习型社会，促进人的全面发展”和“发展继续教育，构建终身教育体系”，这对审计机关和审计干部的学习和教育提出了新的更高的要求。

审计机关要成为学习型组织，才能顺应时代发展的潮流，才能跟上社会进步的步伐，审计工作也才能真正做到与时俱进、不断发展。

审计机关要建设学习型组织，就要在组织内形成一种共同的文化、共同的信念和共同的目标。只有目标统一了，审计机关才能在朝目标迈进的过程中不断发展和进步，审计干部也才能在目标指引下去提高水平、发挥才能。《审计署2003至2007年审计工作发展规划》就是这样的—个目标，它在总结过去20年经验和判断审计干部队伍现状的基础上，提出了一个新的、也比较高的目标，我认为这既是工作的方向，也是推动审计机关建设学习型组织的目标。

审计机关要建设学习型组织，就一定要在机关内大力倡导学习，不是片段的、被动的、应付考试的学习，而应该是持续的、主动的、以提高自身素质为目标的终身学习。在知识经济时代，一个人不学习就会停滞不前、就会很快被社会所淘汰，一个组织不学习就会落伍、就无法在瞬息万变的时代里从容应对，最终会走向衰败。当今时代，国家之间的竞争、组织之间的竞争和个人之间的竞争，在很大程度上，就是知识的竞争，归根到底就是学习态度的竞争、学习能力的竞争。

学习是为了什么，我看不外乎三条：

一是生存。不学不行了。这样的例子很多，我最近常说的就是计算机技术在审计中的应用，就是一直强调的不掌握计算机技术我们就会失去审计的资格，现在已经有越来越多的审计机关和越来越多的审计干部体会到了这一点。

二是创新。在总结过去的基础上，看能不能有新思路、新办法，能不能把事业做得更好、更快、更省。“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉”，党的“十六大”强调“创新就要不断解放思想、实事求是、与时俱进。实践没有止境，创新也没有止境。”审计工作要敢于创新、还要善于创新，而创新的前提就是总结、反思、突破和探索。

三是超越。别人会的我们要会，别人不会的我们也要会，这种学习的动力，在自然科学领域表现得十分明显，它同样也存在于社会科学和政府管理活动之中。我们提出审计工作要逐步和国际惯例接轨，要缩小和国际先进水平的差距，最终目的还是要让中国的审计工作能在世界舞台上发挥重要作用。

审计机关要建设学习型组织，就要在机关内形成学习的风气、建立学习的制度、创造学习的条件。落实下来，就是《五年规划》提出的要在审计机关健全审计职业教育体系，针对不同职级、岗位和知识结构的人员，实施分层次培训，使培训工作覆盖审计干部整个职业生涯。

我认为要搞好审计干部的终身职业教育体系，必须树立起三个基本观念：

第一个就是终身学习观念。这里有两个关键词，一个是终身，强调活到老、学到老，审计署从入门培训抓起，一直抓到厅局长培训，就是为了不断给大家提个醒，督促大家去学习；另一个关键词就是学习，强调主动性，强调以自学为主，不要老是被动等待培训。

第二个就是职业化观念。审计人员的职业教育自然有别于普通的学历教育和常规的技能教育，要体现出国家审计机关工作的特点和具体要求，要有业务内容上的针对性。

第三个就是分层次观念。职业化教育要针对审计人员职业生涯不同阶段的需求，开发出相适应的教材和课程，让审计人员从入门到走上更高职务的岗位，在每一个阶段都有学习的目标，都有学习的指导，都有考核的标准。

要搞好审计职业教育，除了更新观念以外，还要抓好三个环节，一个是教

材，一个是师资，一个是考核。开发一套比较完整和规范的教材，是审计机关开展职业教育的当务之急。

教材要先行，有利于规范教学行为，今后的审计业务教学，不能是教师想讲什么就讲什么，能讲什么就讲什么，对教学的内容、深度应当有比较统一的标准，这就需要依靠比较规范的教材。

教材要先行，有利于审计人员自学和考核。工学矛盾将长期存在，审计人员水平和能力的提高还有赖于大量的自学和实践，层次分明、针对性强的教材，能够为审计人员的自学创造条件。同样道理，审计机关对不同层级审计人员理论和实践水平的要求，也会相应地在教材中有所体现，这就为公开、公平、公正地进行人才选拔提供了标准。

审计干部培训中心计划编写、整理、汇集一套审计职业教育丛书，我是非常支持的。这套丛书不一定按专业、按层次一步到位，要把握成熟一本出一本的原则，以前出版现在还可以利用的教材，经过整理修改也可以汇集进来。这样做的目的是建立一个库，在具体实施职业化教育培训时，再根据需要将这些教材进行组合。

审计职业教育体系中的教材建设是一项长期而艰巨的工作，因此在未来相当长的一段时间里，审计职业教育系列教材将是一个开放的系统，做到与时俱进、不断创新、不断调整、不断丰富。



2003 年 12 月

编写说明

国际上通常将审计分为两大类型，即以真实性、合法性为基础的传统财务审计和以效益性为主要目标的效益审计。效益审计在西方国家开展得较早，并不断得到重视、推广与应用，目前在发达国家政府审计中占有很大的比重。

新中国审计机关自成立以来，经过不断的探索与发展，逐渐走出了一条具有中国特色的政府审计之路。尤其是在改革开放以后，审计机关以真实、合法性审计为基础，紧密围绕经济工作中心，突出对重点领域、重点部门和重点资金的审计监督，不断加大对重大违法违规问题 and 经济案件的查处力度，在规范财经秩序、推进依法行政、促进廉政建设、维护国家和人民利益、保障国民经济和社会健康发展等方面发挥了积极重要的作用。这种做法符合中国改革、开放与发展的进程，符合中国政治、经济和社会发展的实际，成绩与效果非常显著。

随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善和财经秩序的逐步好转，党的十六大以后，为更好地探索中国政府审计的发展方向，以及实现与国际审计发展的接轨与融合，审计署在《审计署 2003 至 2007 年审计工作发展规划》中提出：“实行财政财务收支的真实合法审计与效益审计并重，逐年加大效益审计份量，争取到 2007 年，投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。”

近几年，各级审计机关按照“五年规划”的要求，在真实合法性审计的基础上，积极开展效益审计，结合我国具体情况，将揭露管理不善、决策失误造成的严重损失浪费和国有资产流失作为效益审计的重点，在促进提高财政资金管理水平和使用效益、减少损失浪费、节约政府投资和维护国有资产安全方面做出了积极的探索，取得了很多成功的经验。

在 2005 年 12 月 26 日至 27 日召开的全国审计工作会议上，李金华审计长要

求：“各级审计机关要按照审计工作五年发展规划提出的目标，进一步解放思想，转变观念，大胆实践，采取多种方式，积极探索并开展效益审计，努力走出一条中国特色的效益审计路子。”各级审计机关对此高度重视，效益审计将成为今后几年审计工作的发展方向和主要内容。

为贯彻落实李金华审计长的指示，认真总结近几年政府效益审计的实践经验 and 理论探索及效益审计业务的特征与一般规律，促进“五年规划”的进一步落实，为各级审计机关深入广泛地开展效益审计提供有益的借鉴，审计署审计干部培训中心汇集了近几年全国各级审计机关开展效益审计的32个典型案例，组织编写了本书。

本书各案例按照项目介绍、选项原因、审前准备、评价标准、程序与方法、查出问题及处理情况、审计经验与体会等内容设计。选编的案例包括以下几种类型：一是对政府投资的基本建设项目的审计；二是对环境、农业、医疗、保险等资金使用情况的审计；三是对关系到人民群众切身利益的财政专项资金使用情况的审计；四是结合部门预算执行审计、离任经济责任审计、企业审计等项目开展的绩效评估；五是对特定项目开展的审计调查。本书在一定程度上反映了目前各级审计机关开展效益审计的实际情况，对当前审计机关开展效益审计具有一定的指导意义，同时也为政府效益审计的研究提供了很好的借鉴与参考。

本书的编写得到了各级审计机关领导和同志们的高度重视和大力支持。董大胜副审计长主持了本书的编写并审定了全部书稿。北京市西城区审计局田迪局长、常州市审计局史君维局长、杭州市审计局潘再高局长、青岛市审计局马青山局长、南京市审计局宋帼芸局长、天津市审计局王志铭局长、上海市审计局吴茵蝶副局长、山东省审计厅王谦华副厅长、江苏省审计厅朱尧平厅长、广东省审计厅曾寿喜厅长、李心副厅长、审计署京津冀特派员办事处刘汝焯特派员、任有泉副特派员、审计署驻广州特派员办事处马学斌副特派员、刘丹特派员助理、审计署驻南京特派员办事处周敦祥副特派员、审计署驻深圳特派员办事处王淡浓特派员、审计署农业与资源环保审计司刘达朱司长、审计署社会保障审计司王中信司长、审计署外资运用审计司陈华司长、薛新华副司长等审计机关的领导同志不仅组织力量撰写，而且还亲自审核所提供的案例。审计干部培训中心考试处王晓峥副处长具体负责书稿的编纂和审校，考试处曹路军同志对本书的出版也做了许多工作。在此一并向各有关单位及人员表示感谢。

审计署审计干部培训中心

2006年4月

目 录

案例一	什刹海景区保护与更新改造资金效益审计	北京市西城区审计局 (001)
案例二	常州市城市生活垃圾卫生填埋场项目跟踪审计	常州市审计局 (025)
案例三	某公路建设项目效益审计	杭州市审计局 (037)
案例四	青岛市淘汰燃煤锅炉财政资金效益审计	青岛市审计局 (049)
案例五	青岛市某现代农业开发项目效益审计	青岛市审计局 (059)
案例六	青岛市麦岛污水处理厂效益审计	青岛市审计局 (071)
案例七	某污水处理系统效益审计	南京市审计局 (085)
案例八	天津市危旧房屋拆迁资金专项审计调查	天津市审计局 (095)
案例九	天津市中水公司污水回用工程 项目建设及效益审计	天津市审计局 (107)

案例十 天津市城市维护建设资金专项审计调查

天津市审计局 (115)

案例十一 政府利用外资环境保护项目效益审计

上海市审计局 (127)

案例十二 某建设项目投资效益审计

山东省审计厅 (139)

案例十三 某体育中心建设项目跟踪审计

江苏省审计厅 (157)

案例十四 某大桥建设项目跟踪审计

江苏省审计厅 (169)

案例十五 某市长任期经济责任审计中的效益审计试点

江苏省审计厅 (179)

案例十六 广东省水质自动监测系统效益审计

广东省审计厅 (187)

案例十七 某河口清淤项目效益审计

审计署京津冀特派员办事处 (211)

案例十八 某集团公司长期股权投资效益审计

审计署京津冀特派员办事处 (229)

案例十九 某集团公司委托贷款风险审计

审计署京津冀特派员办事处 (241)

案例二十 某股份公司委托理财投资效益审计

审计署京津冀特派员办事处 (257)

案例二十一 广东三市基础教育经费专项审计调查

审计署驻广州特派员办事处 (271)

案例二十二 某应急调水工程效益审计

审计署驻广州特派员办事处 (285)

案例二十三 某公司经济责任审计中的效益审计试点

审计署驻南京特派员办事处 (299)

案例二十四 某企业对外投资效益审计

..... 审计署驻深圳特派员办事处 (313)

案例二十五 青藏铁路环境保护资金使用情况审计调查

..... 审计署农业与资源环保审计司 (321)

案例二十六 退耕还林试点工作资金审计

..... 审计署农业与资源环保审计司 (335)

案例二十七 新型农村合作医疗基金专项审计调查

..... 审计署农业与资源环保审计司 (345)

案例二十八 重点流域水污染防治情况审计

..... 审计署农业与资源环保审计司 (359)

案例二十九 某地震救灾专项资金审计

..... 审计署社会保障审计司 (373)

案例三十 失业保险基金效益审计

..... 审计署社会保障审计司、审计署京津冀特派办 (385)

案例三十一 蒙特利尔多边基金环保项目效益审计

..... 审计署外资运用审计司 (393)

案例三十二 运输行业政府外债项目设备效益审计

..... 审计署外资运用审计司 (409)

案例一 什刹海景区保护与更新改造 资金效益审计

北京市西城区审计局

田迪 姜娜

一、审计项目概述

根据《中华人民共和国审计法》及北京市西城区审计局 2005 年年度计划，自 2005 年 6 月至 8 月，西城区审计局开展了对什刹海历史文化旅游风景区（以下简称什刹海景区）保护与更新改造资金的效益审计。审计组从资金的拨付、使用、管理和投资效果等四个环节入手，审核及分析了 2001 年至 2004 年期间，西城区政府投资用于什刹海景区环湖区域建筑修缮与环境综合整治和绿化养护等项目的专项资金利用效果，对项目资金的立项、使用过程、项目完工和整治后的经济性、效率性、效果性和环境性进行了评价，反映财政资金的使用情况，并就财政资金使用过程中存在的薄弱环节和出现的问题，以及在审计过程中发现的影响景区发展的其他问题向有关部门提出了建议。在审计过程中，我们把相关理论与效益审计的实践紧密结合，探索了建设项目效益审计的工作思路、审计方法、评价内容等。

（一）项目背景

什刹海历史文化保护区位于北京城传统中轴线北端西侧，元代称为积水潭。什刹海风光秀丽，被誉为“北方的水乡”。历经时代变迁，什刹海依然保存着十分难得的自然景观和人文胜迹交相辉映的历史风貌。在 2002 年 2 月北京市政府批准的《北京旧城 25 片历史文化保护区规划》中，什刹海是面积最大、保存最完好、历史文化资源最丰富的地区。

什刹海历史文化旅游风景区于 1992 年 9 月经北京市政府批准设立，其性质为“历史文化旅游风景区”，即以什刹海自然水面风光为主要特点，融传统居住、商业与历史遗存、民俗文化和风景旅游于一体的富于老北京特色的历史文

化旅游风景区。什刹海景区处于什刹海历史文化保护区的核心部位, 约占保护区总面积的二分之一, 为保护区的重要保护地段, 是旧城区内唯一没有围墙、却有上万户居民居住的开放式景区, 由前海、后海、西海及沿岸名胜古迹组成, 总面积为 146.7 公顷, 其中水域面积 33.6 公顷。

什刹海景区的保护与更新改造是西城区政府实现经济强区、文化兴区、环境优区的“三区战略”的重要组成部分和重要内容。自 2001 年至 2004 年, 西城区政府不断加大对景区的投资力度, 累计财政投资 4000 余万元, 专项用于对什刹海景区环湖区域的建筑修缮、环境整治和绿化养护等。

(二) 项目资金的管理架构

北京市西城区什刹海历史文化旅游景区管理处(以下简称什刹海管理处), 是区属差额预算拨款的全民所有制事业单位。其主要职能为: 负责对什刹海景区的规划控制和保护管理, 完成景区建设、修缮、整治和绿化养护、水面保洁等任务, 负责对什刹海三海 33.6 公顷水域及沿海环湖(房基线以外)进行日常管理。政府拨款项目的资金运作由什刹海管理处负责管理。

二、审计项目选择

由于是初次进行效益审计的尝试, 选择项目就显得至关重要。在选题阶段, 我们注重把握四个原则: 一是重要性原则, 即选择政府公共财政资金投资大、对社会经济可持续发展影响较大、群众关心、社会广泛关注、政府重视的项目; 二是时效性原则, 即所选择项目要同当前政府中心工作密切相关, 使审计成果能够得到及时利用; 三是可行性原则, 主要指被审计单位配合程度较高, 审计资源和审计人员自身能力可满足项目审计的需要; 四是增值性原则, 主要指审计成果可利用空间大, 对社会经济发展推动作用较为显著, 且被审计单位有较大的可改善空间。

从这几项原则出发, 考虑到以下几方面因素, 经过周密思考和多次研讨, 我们确定效益审计立项为对什刹海景区保护与更新改造资金的审计。

1. 市、区政府重视什刹海景区的发展。什刹海景区的保护与更新改造工程是北京市“人文奥运”的重要组成部分, 是西城区政府实现“三区战略”的重要内容, 对促进区域经济发展, 全面推动城市建设、促进历史文化保护区的保护有着重要意义。西城区政府始终高度重视什刹海景区的发展, 2002 年, 在《北京市西城区国民经济和社会发展第十个五年计划》中, 专门制订了《什刹海历史文化旅游景区发展五年计划》(2001—2005 年)。自 2001 年至 2004 年, 不断加大对景区的投资力度, 累计财政投资 4000 余万元, 专项用于对什刹海景区环湖区域的建筑修缮、环境整治和绿化养护等。

2. 景区的发展得到社会的关注。近几年,随着政府投资建设,景区价值在区域经济发展中有所体现,并且景区的基础设施、环境质量等都有了明显的改善,取得了一定的经济效益、社会效益和环境效益。景区的知名度越来越高,吸引了大量游客来此游览,关注什刹海发展的各界人士逐渐增多。

3. 西城区审计局在2004年以前对景区部分基本建设项目进行过审计,如2002年对前海西街道路拓宽工程、绿化工程等进行了工程审计。但这些都不能从总体反映对景区投资的情况及效果,我们认为有必要对近几年的财政投资进行总体评价,为区政府制定“十一五”规划和什刹海景区长远规划提供宏观决策依据。

4. 景区为北京市政府批准的25片历史文化保护区中面积最大、保存最完好、历史文化资源最丰富的地区。通过审计,发现在历史文化保护中存在的共性问题,为今后更好的进行历史文化的保护、促进城市发展提供借鉴。

三、审前准备情况

2005年初,西城区审计局将效益审计列入了年度工作计划,并利用两个多月的时间进行了大量充分的准备工作。开展了思想动员、学习培训等活动,提高了审计人员对效益审计意义的认识。审计组十分注重审前调查,广泛了解情况,查阅效益审计相关文献,搞好效益审计的定位,理清基本思路和审计重点,充分做好效益审计的审前准备,为全面实施审计打下基础。

(一) 做好审前调查工作,明确审计范围和重点

审计组成员首先查阅了大量效益审计相关文献,学习效益审计相关知识;考虑到此项审计工作涉及面比较广,涉及知识领域相对较大,因此学习阅读了经济学、管理学等学科有关知识;审计组采取多种形式向被审计单位(什刹海管理处)全方位了解情况,通过召开小型座谈会、多方走访等形式,了解什刹海管理处的管辖区域、职能,识别相关经济责任关系,了解什刹海景区保护与更新改造项目的背景、规模和组织管理形式,资金来源的构成及投资方式等情况。并实地考察了多个项目现场,了解和感受实施改造后项目的景观效果。审计人员经过认真细致的审前调查,将基本情况与可能存在的薄弱环节记入审计日记。在此基础上,审计组决定立足于什刹海景区特殊的性质定位,以对景区的保护为出发点,抓住资金流程整个主线,从立项、拨付、管理和使用环节进行检查,重点寻找能反映和查处由于决策失误、管理不善等造成的损失浪费等问题。详细地划定审计范围和重点,确定审计查询线索。根据所调查可获得的信息进一步明确“对什么时间范围的什么领域进行审查”,从而明确审计界限,并确定重点审计事项的优先次序。

（二）确定审计思路，把握审计进程与方向

1. 理清审计基本思路，把握审计方向

审计组认为效益审计在评价经济性、效率性和效果性时，不能单独检查经济性和效率性，一般来说都要以效果性为前提，经济性和效率性通常蕴含于效果性之中。没有效果，这个项目就无从谈起，经济性、效率性也就不去评价。经过大量的实地调查，经过同被审计单位同志多次座谈，我们了解到对于什刹海保护与更新改造项目，实施后已经产生了一定的经济、社会和环境效益，效果也比较明显。但审前调查过程中一些现象也引起了审计人员的关注，如景区内存在的破坏现象较为严重，栏杆、绿地等遭到不同程度的损坏。从这个角度考虑，审计组逐渐形成了这样一个基本思路（参见图 1-1）。

首先，以保护与更新改造的效果性为出发点，分为“YES”与“NO”（正与反）两个路径，即达到预期改造效果与未达到效果两方面分析。若达到了预期改造的效果，也就是存在“正外部性”，就对产生的经济、社会与环境效益进行归纳分析，对整体效果进行客观评价说明；若存在“负外部性”，像改造后出现的破坏现象等等，寻找其表现，并分析原因，提出相应的建议。第二，以所产生的效果为前提，在达到上述效果的前提下，即效益审计中“产出”一定的情况下，分析所进行的投入如何，也就是在效果一定的前提下，对经济性、效率性、环境性进行评价。并且从立项——资金拨付、资金使用、管理这三个环节，按照不同内容进行分析说明；当审计发现存在不经济、效率不高等问题时，分析原因，提出相应建议。最后，综合上述内容，对效果性、经济性、效率性与环境性进行总体的分析、提炼并得出结论。

2. 明确审计工作流程，把握审计整体进度

在理清了基本思路后，审计组确定了此次效益审计的工作思路（参见图 1-2）。

即将整个审计过程分为审前调查、审计组织与实施、报告三个阶段。审计组织与实施部分是审计工作的重点，主要完成数据和信息的采集，编制工作底稿及针对审计目标对数据与信息进行分析的过程。由于效益审计重在数据及信息的获得与分析上，对大量的数据进行加工、整理和对比。因此，审计组首先根据审前调查所确定的审计范围及重点选择不同内容进行信息采集；其次，确定搜集这些数据与信息所需要寻求的部门与途径；最后，对采集到的信息进行识别、归纳与分析。其实，数据和信息采集与整理分析的过程，也是审计发现的过程，是运用相应审计方法的过程。审计组针对不同采集内容运用适当的审计方法，进行分析，最终针对分目标形成审计结论和建议。

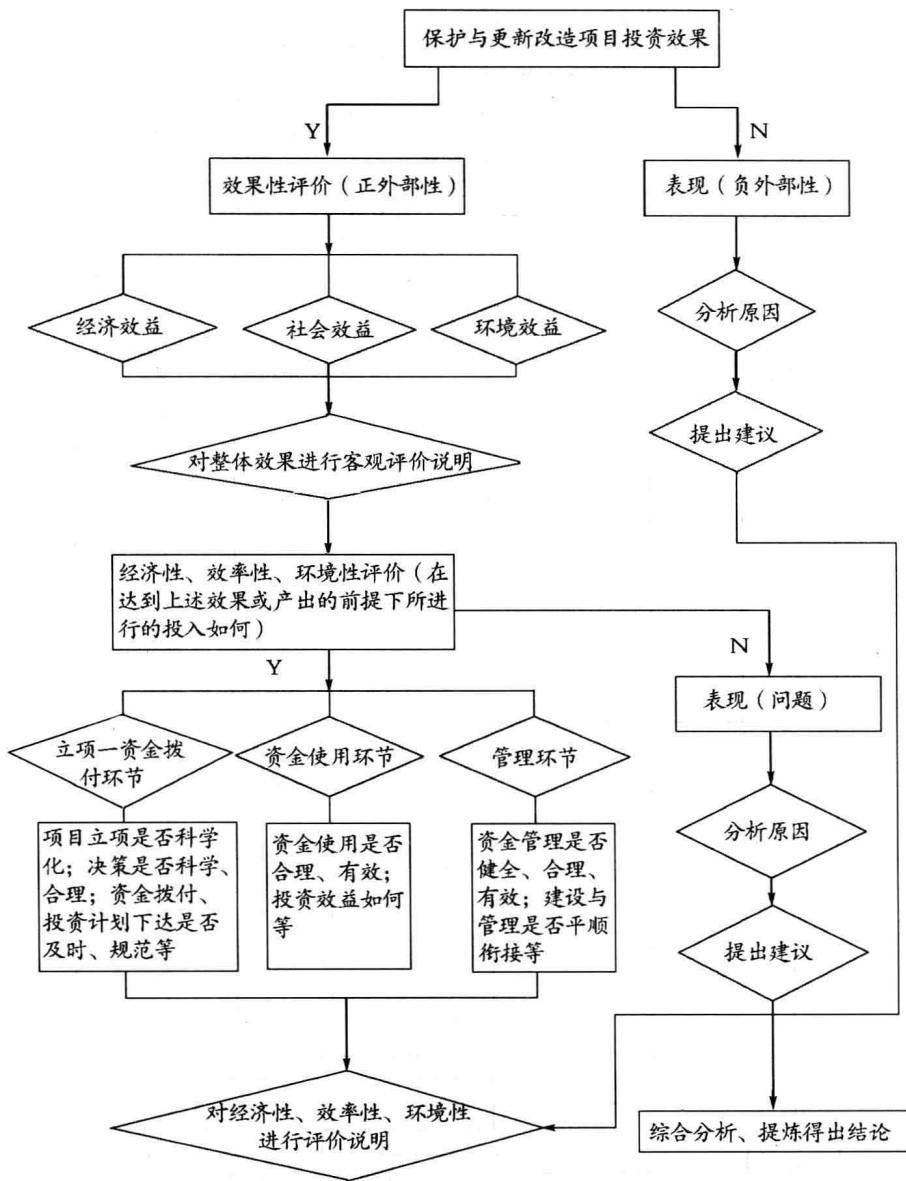


图 1-1 什刹海景区保护与更新改造资金效益审计基本思路

在审计组织实施中，重点从立项——资金拨付、资金使用、项目管理和投资效果四个环节去开展效益审计。并且分别确定四个环节中重点审计的内容及获取数据信息的部门与途径。例如：在立项——资金拨付环节，审计内容包括对项目前期工作（立项）、资金的拨付渠道进行审核，审计组准备通过审阅被审

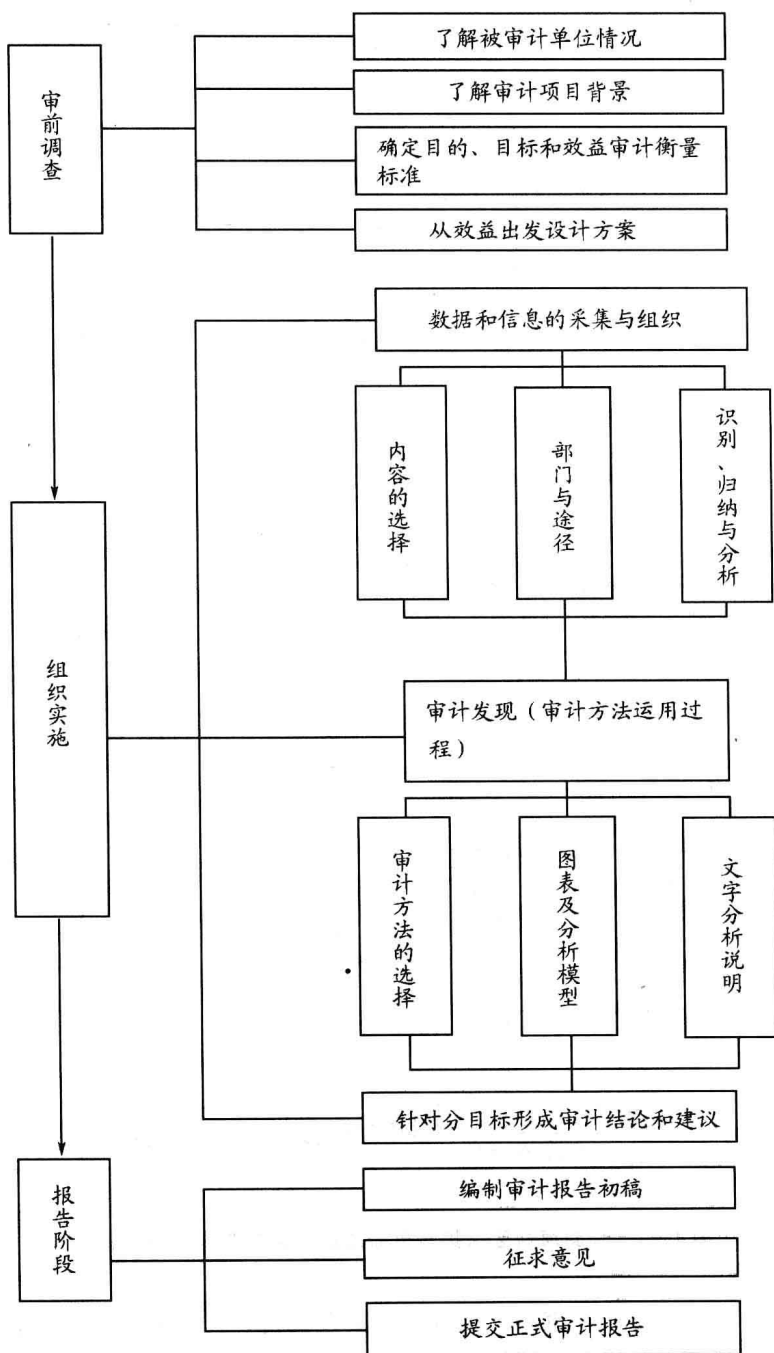


图 1—2 什刹海景区保护与更新改造资金效益审计工作流程