



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Gogo.cn

站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 浅析如何开展水库移民资金绩效审计

周曦（审计署成都办）

【时间:2012年12月27日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 在探讨政府公共管理绩效审计基本模型基础上, 结合水库移民资金管理使用的特点对移民资金绩效审计的目标及内容、审计评价标准及指标、审计技术方法和审计实施过程设计等进行分析, 建立可供实务操作的移民资金绩效审计框架。

关键词: 移民资金 绩效审计

我国政府高度重视移民工作, 改革开放以来, 逐步建立和完善了移民政策法规, 提高了移民安置补偿标准, 并设立了移民后期扶持资金用于解决移民问题。但由于多种原因, 目前移民的生产生活条件普遍较差, 移民中贫困面较大, 影响到社会稳定和全面建设社会主义和谐社会目标的实现。因此, 管好用好移民资金, 提高移民资金的使用效益具有十分重大的意义。

作为专司经济监督职能的审计机关, 以科学发展观为统领, 积极开展绩效审计, 分析、研究移民资金管理、使用和移民项目建设中的效益问题, 促进提高资金使用效益是职责所在。笔者从多年的移民资金审计中感受到, 移民工作主要依靠各级政府实施, 是政府公共管理职能的一部分。本文首先对政府公共管理绩效审计基本模型进行探讨, 并以此为基础对移民资金绩效审计进行具体分析。

### 一、政府公共管理绩效审计基本模型

#### (一) 绩效审计的一般定义。

按照世界审计组织绩效审计指南, 绩效审计是对审计对象经济性、效率性和效果性的审计。经济性是指资源的采购、维持和应用是否经济, 效率性是指资源是否得到最优或令人满意的应用, 效果性是指通过资源运用是否实现预定目标。

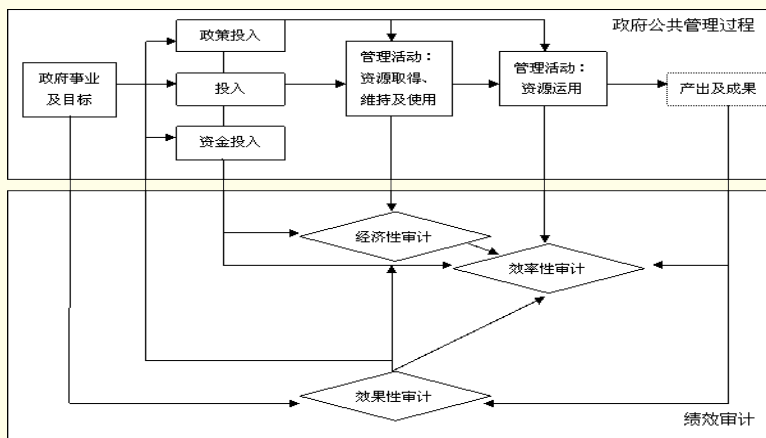
在审计实务中, 对以上绩效审计的一般定义需结合审计对象特点进一步具体化。就政府公共管理绩效审计而言, 需要对两个问题进行回答, 一是经济性、效率性、效果性审计应分别重点关注哪些环节, 二是它们之间又有怎样的联系。对此, 有必要结合政府公共管理活动的主要内容进一步分析。

#### (二) 政府公共管理活动的主要内容。

政府公共管理活动过程可以概括为根据既定的政府事业, 制定政策并投入资金, 通过自身的管理活动取得并运用资源以实现既定目标。其要素和主要内容包括:

1. 政府事业: 为履行公共责任或实现特定目的所采取的行动, 包括进行行政管理、建设公共项目、控制和管理国有经济等。
2. 投入: 为推动政府事业发展制定政策和投入资金, 包括制定指导性、原则性政策, 筹集和拨付政府事业发展所需的资金。
3. 管理活动: 政府事业具体实施中所采取的一套对资源(财力、人力、物力)进行组织和应用的具有内在联系的手段和行动, 包括编制和执行规划、方案、实施细则和管理规程, 以及采购、维护、使用资源等。
4. 产出及成果: 公共管理活动的结果和影响。

#### (三) 政府公共管理绩效审计的基本模型。



- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

### 审计资讯

- 近日要闻
- 图片新闻
- 要闻回顾
- 机关动态
- 特派办动态
- 地方动态
- 审计结果公告
- 审计工作通告
- 国际交流
- 案件披露
- 综合论坛
- 理论与方法
- 审计播报

### 网上服务

- 考试信息
- 教育培训
- 资料下载
- 成绩查询
- 审计知识
- 公共信息
- 网站地图
- 历史上的今天
- 报刊订阅
- 投稿信箱及投稿须知

### 互动交流

- 信访举报
- 在线访谈
- 图文直播
- 网上调查
- 意见征集
- 审计长信箱
- 投稿信箱
- 地方在线访谈
- 地方在线直播

## 政府公共管理绩效审计基本模型图

通过以上分析可以看出，政府公共管理过程可以视为一个“投入—产出”过程。根据绩效审计所关注的经济性、效率性和效果性问题，结合政府公共管理过程要素及内容，可以建立政府公共管理绩效审计基本模型。

该模型含义如下：

1. 将政府公共管理过程归纳为“投入—产出”过程，可以从有效运用资源的角度把握绩效审计的目标，即监督和评价政府为实现既定目标所进行的管理活动是否是最恰当的（经济性和效率性），是否实现既定目标（效果性），揭露低效益环节并分析原因，促进政府改善管理、提高整体业绩。

2. 在政府公共管理过程各要素与绩效审计之间建立联系，可以明确经济性、效率性和效果性审计各自的重点内容。

（1）经济性审计与资源取得、维护及使用的成本控制有关，与市场联系最为紧密，重点关注在资源采购、维护、使用环节存在的损失浪费和效益低下问题。

（2）效率性审计与资源运用有关，重点关注与资源运用有关的决策、管理活动的及时性、科学性、合理性以及与政策目标的一致性。同时，资源运用是“投入—产出”的转换环节，效率性往往需要与经济性和效果性审计的内容结合进行分析。

（3）效果性审计与产出和成果有关，重点关注既定目标的实现情况。

此外，绩效审计在必要时可针对政策制定和预算安排是否有效支持目标实现，以及政策的外部影响等方面进行分析和评价，以促进政策进一步完善。

3. 在经济性、效率性和效果性审计之间建立联系，可以确定绩效审计的基本方法。

从基本模型可以看出，绩效审计的各个方面既相对独立，又互相联系、互相支撑。因此，虽然具体的审计实务没有必要对绩效审计的各个方面都做出结论，但如果仅孤立地考虑单方面还是会对绩效审计效果产生一定影响。笔者认为，系统考虑绩效审计各方面审计内容的联系，可以采取以下绩效审计基本方法：在效果性审计基础上，对管理活动的效率性进行分析，发现低效率环节重点开展经济性审计，并对影响目标实现的政策、资金投入等非管理因素进行分析，以达到客观评价、发现问题、提高管理水平和完善政策的审计目标。

笔者将在以上政府公共管理绩效审计基本模型理论指导下，结合移民资金绩效审计实践，对移民资金绩效审计的目标、内容、方法等作进一步的理论探讨。

## 二、移民资金绩效审计目标及内容

### （一）审计目标。

移民资金是对移民进行补偿、安置和后期扶持的专项资金，根据政府投入移民资金需要达到的主要目标，移民资金绩效审计的总体目标包括以下两方面：

1. 移民资金是水电水利工程建设资金的组成部分，资金运用效果直接关系到水电水利工程建设进度。因此，移民资金绩效审计的第一个目标就是评价移民资金使用是否满足了水电水利工程建设对移民搬迁工作的要求。

2. 移民资金是政府为解决移民生产、生活问题，以提高移民生产生活质量和推动经济社会发展为目标的资金，关系到移民稳定和发展。因此，移民资金绩效审计的第二个目标就是通过审计促进移民安置质量稳步提高，实现移民稳定与发展。

移民资金绩效审计的具体目标又可分解为：

1. 履行评价职能，客观反映和评价移民迁建任务完成情况和移民生产生活安置情况，为相关方提供可靠的、有用的信息。
2. 履行监督职能，揭示移民资金管理使用和移民项目建设中影响移民工程进度、移民稳定发展的严重损失浪费和效益低下等问题。
3. 从政策制定、项目决策、管理等方面分析影响移民资金使用效益的原因，有针对性地提出合理化建议，促进政府及有关部门加强管理、完善政策，提高移民资金使用效益。

### （二）移民资金绩效审计的主要内容。

#### 1. 政府移民资金管理、使用过程。

我国目前移民工作多采取“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的移民工作管理体制，移民资金从投入到产出的全过程可归纳如下：

（1）水电水利项目建设决策层政府确定移民补偿安置和后期扶持基本政策（政策投入），并制定移民总体规划、预算及分县规划、预算（资金投入）。

（2）县以上（含县级）各级移民管理部门制定资金计划、拨付移民资金（管理活动）。

（3）县级政府制定移民安置补偿、后期扶持实施细则，以及移民资金管理具体办法（管理活动）。

（4）各级移民管理及相关部门管理、使用移民资金行政管理费，对移民进行补偿安置和后期扶持，确定移民项目并通过招投标确定勘测设计、建设、监理单位及相应成本（管理活动）。

（5）项目勘测设计、建设、监理单位使用移民资金获得资源，并对资源采购、维护和具体使用进行控制（管理活动）。

（6）实现移民搬迁、移民稳定和发展目标（产出及成果）。

#### 2. 移民资金绩效审计主要内容。

结合我国移民资金管理、使用过程和移民资金审计实务，移民资金绩效审计包括以下主要内容。

##### （1）经济性审计。

经济性审计重点关注管理活动中成本控制的有效性，移民资金的成本控制包括两个方面：一是政府在移民资金转化为人力、物力资源环节的成本控制活动，主要包括移民管理及相关部门管理成本控制，以及移民项目招投标环节的勘测、建设、监理成本控制；二是项目勘测设计、建设、监理单位资源采购、维护和具体使用等环节的成本控制。因此，移民资金经济性审计的主要内容包括：

- ①各级移民管理及相关部门管理费用是否得到有效控制。
- ②移民项目招投标环节确定的中标价是否与市场化公允价格保持基本一致。
- ③项目勘测设计、建设、监理单位实际使用资源的成本是否保持在较低水平。

##### （2）效率性审计。

效率性审计重点关注与资源运用有关的决策和管理活动的及时性、科学性、合理性，以及与政策目标的一致性，移民资金效率性审计的主要内容包括：

- ①各级移民管理部门资金计划制定的合理性及资金拨付的及时性。
- ②地方政府移民安置补偿、后期扶持实施细则，以及移民资金具体管理办法等制度设计是否符合中央基本政策要求，是否有效支持既定目标实现。

③移民项目决策是否科学、合理。

④移民工程总体及具体移民项目的资金投入与产出是否配比，勘测设计、建设、监理等单位是否有效履行职能。

⑤结合经济性和效果性审计的综合分析，判断管理活动是否高效。

(3) 效果性审计。

效果性审计重点关注既定目标的实现情况，移民资金效果性审计的主要内容包括：

①移民搬迁任务是否完成，是否支持水电水利工程建设进度。

②移民生产生活质量是否得到提高，移民是否稳定，地方经济是否得到发展。

③具体移民项目建设是否达到质量要求，是否取得预期成效。

④移民工程对生态、环境的外部影响。

(4) 非管理因素分析。

主要是从政策、资金投入和外部因素等角度对影响移民资金管理使用效益的原因及问题进行分析。一般来讲，大、中型水电水利工程建设周期相对较长，移民工作也是一项耗时达数年的工作。从审计发现的具体问题着手，剖析非管理因素对移民资金效益的影响，将使移民资金绩效审计更加完善。

(5) 合法性审计。

合法性审计是审计的基本职责和内容，从绩效审计的角度看，往往影响移民资金使用效益的都存在违法违规问题。从绩效审计入手开展合法性审计，便能够较为容易地揭露重大损失浪费和严重违法犯罪问题。

### 三、移民资金绩效审计评价标准及指标

(一) 审计评价标准。

从移民资金绩效审计目标和内容看，移民资金绩效审计既可以就政府管理使用移民资金的总体效益进行评价，也可以就具体政府管理部门和项目勘测设计、建设、监理单位的个别效益进行评价。下面分别就移民资金绩效审计的总体、个别和通用评价标准进行归纳。

1. 移民资金总体效益的审计评价标准。

(1) 具备法定效力的移民规划（计划）文件。

(2) 统计部门当期和历史统计数据。

(3) 移民管理部门的历史统计数据。

(4) 编制移民项目招标书所依据的国家规范性专业标准。

2. 政府管理部门及项目勘测设计、建设、监理单位个别效益的审计评价标准。

(1) 经有权部门批准的移民管理部门人员编制及行政管理费计划。

(2) 移民项目可行性研究报告、初步设计、施工图设计文件。

(3) 移民项目招标书及中标单位标书。

(4) 同类型最佳实务。

3. 通用审计评价标准。

(1) 国家有关法规和移民政策。

(2) 在类似审计中或被审计对象日常管理中已采用过的标准。

(3) 审计人员调查数据。

(4) 审计人员的职业判断分析。

(5) 专家建议。

(二) 审计评价指标。

效益评价指标是绩效审计的关键，目前，绩效审计在我国还处于探索阶段，没有形成固定的、系统的效益评价指标体系，在具体的绩效审计实践中多由审计组根据审计项目的具体目标、内容创造性地选择和确定绩效审计评价指标。笔者认为，移民资金绩效审计可以采取以下的评价指标。

1. 移民资金经济性审计评价指标。

移民资金经济性审计主要是针对微观层次的政府管理部门管理费用以及移民项目勘测设计、建设、监理单位实际使用资源的成本是否得到有效控制。不同审计对象和审计环节评价指标包括：

(1) 各级移民管理部门：实际人员与编制比率，行管费支出与计划比率，移民管理部门人员工资与当地平均工资、政府部门平均工资水平比率，人员经费与日常公用经费比率等。

(2) 移民项目招投标环节：标底单价与规范性标准的对比分析数据，确定中标价与标底价、市场公允价格、最佳实务价格、同类型项目加权平均价格比率等。

(3) 项目勘测设计、建设、监理单位：实际支出与中标价、市场公允价格、最佳实务价格、同类型项目加权平均价格比率等。

2. 移民资金效率性审计评价指标。

移民资金效率性审计主要针对计划安排的合理性，资金拨付的及时性，以及移民工程总体和具体项目的投入与产出是否匹配等，相应的评价指标包括：

(1) 计划安排合理性和资金拨付及时性：上级计划安排与工程进度比率，本级计划分解与上级计划下达比率，资金到位率，资金结存率等。

(2) 投入与产出配比：移民工程总体或移民项目的搬迁（建设）进度与资金进度比率，移民安置目标实现率与资金进度比率，搬迁安置综合进度与资金进度比率等。

对移民资金进度指标，可以根据移民工程实际按照大类划分为农村移民搬迁、专项设施复建投资等，在大类下可进一步划分移民搬迁投资、房屋复建投资、生产安置投资等；针对具体移民项目，也可以按照工程招投标书等涉及工程内容进一步划分细项投资指标。

3. 移民资金效果性审计评价指标。

移民资金效果性审计主要针对移民搬迁任务完成情况、移民生产生活安置质量及具体移民项目的工程效果，评价指标包括：

(1) 移民搬迁任务完成情况：移民工程综合进度，农村移民搬迁人数、房屋复建面积、生产安置人口，城镇镇搬迁人数、房屋复建面积，专业设施复建的供电线路里程，以及以上指标的实际与规划比较的单项进度等。

(2) 移民生产生活质量：与生活环境有关的人均居住面积、房屋结构，与生产条件有关的人均耕地面积、就业率，与生活状况有关的家庭收入，与移民主观感受有关的满意度及未来预期，以及以上指标的现状数据与同期平均水平、与搬迁前历史水平的比较数据。

(3) 具体移民项目工程效果：项目验收及审计抽查合格率、预期目标实现率等。

#### 四、移民资金绩效审计技术方法

移民资金绩效审计技术方法同样适用世界审计组织绩效审计指南确定的数据及信息收集技术和数据统计及信息分析技术两大类。笔者在移民资金绩效审计实践中主要采用了以下方法：

##### （一）数据和信息收集技术。

1. 文件审阅和研究。审阅和研究与移民工作有关的文件、统计资料等，如规划文件、地方政府移民规章制度和政策、办公会议纪要、移民管理部门的统计数据和内部检查报告、移民项目的可行性研究报告、初步设计和施工图设计等，可以掌握政府移民工作开展和移民资金管理的基本情况，并获得进一步审计分析的基础性数据。
2. 座谈。与移民管理部门、移民乡镇、其他有关部门座谈，可以尽快掌握移民工作的总体情况。
3. 访谈与观察。深入移民户家庭和移民项目现场，与移民进行面对面的访谈，对移民的生产生活条件、移民项目建设情况进行观察，可以掌握第一手材料，核实审计对象提供数据的真实性、可靠性，并确定深入调查重点。
4. 问卷调查。根据访谈情况，设计移民调查表，对重点乡镇、社区、搬迁企业的移民进行现场问卷调查，可以取得第一手数据，便于与审计对象提供数据进行参照对比分析。
5. 案例研究。对移民来访反映个别情况进行调查核实，结合移民政策等对典型案例进行研究，可以发现具有代表性、典型性的问题和重点环节。

##### （二）数据统计及信息分析技术。

1. 数据资料的表格化整理。对收集的有关移民迁建任务和投资完成情况、移民生产生活安置状况等数据利用Excel等数据处理软件进行表格化整理，分别编制“移民迁建任务（项目建设）进度及投资进度表”、“移民生产生活安置情况（统计数据及问卷数据）表”、“移民满意度调查表”等审计基础表格，以便审计分析使用。
2. 对比分析。经济性、效率性、效果性审计均可采用，例如根据确定的经济性、效率性审计评价指标间的对比，可以判断管理成本是否得到有效控制、具体部门工作是否高效；根据收集的规划、统计、历史、项目设计等规划和基期数据，与任务完成现状数据进行对比分析，可以掌握目标实现情况。
3. 配比分析。主要用于效率性审计分析，例如对移民资金投资进度及移民工程（项目）进度进行配比分析，可以对移民资金的使用效率进行判断。
4. 逻辑分析。主要是对总体指标与个别指标进行逐层次或结构分析，可以掌握总体指标与个别指标之间的联系，判断个体指标是否充分支持总体指标，便于把握总体、突出重点。

以移民搬迁安置任务完成情况分析为例，由于移民工作涉及面广，包括农村移民安置、城镇迁建等，在各大类移民任务中又包含了生产安置、生活安置、房屋复建等不同分项任务，因此移民搬迁安置总体、分类目标实现情况不能根据规划直接对比取得。对此，首先根据规划和现状数据对比分析移民搬迁安置分项进度，在此基础上可采取加权平均法，以移民规划分项（大类）投资在各大类（总）投资中的比重为权重，逐步测算分类及总体移民搬迁安置进度，具体公式为：综合目标实现情况=∑各分项（大类）任务完成（综合）进度×权重。

通过层次和结构分析，辅以与被审计单位的有效沟通交流，有助于审计人员加深对被审计单位为实现既定目标所采取的总体工作策略的理解，把握移民资金管理使用的总体效益，发现需要重点关注的薄弱环节，进而对重点问题进行深入的经济性、真实性和合法性审计。

#### 五、移民资金绩效审计实施过程设计