



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Google.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

浅议国家治理视角下的政府投资绩效审计

孙山花（江苏扬州市江都区审计局）

【时间:2012年12月20日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

【摘要】政府投资项目财政投入大,耗用资源多,与国计民生关系密切,社会关注度高,这些投资是否合规、高效使用,建设项目能否顺利实施,直接关系到国家治理的实施效果。本文从国家审计在国家治理框架内的定义和内涵、国家治理框架下政府投资项目绩效审计定位、政府投资项目绩效审计在国家治理中的重要作用、政府投资项目绩效审计推动国家治理的途径等四个方面进行了探讨和分析。

【关键字】国家治理 政府投资 绩效审计

政府投资项目财政投入大,耗用资源多,与国计民生关系密切,社会关注度高,在很大程度上决定着经济发展的速度、规模、质量和效益。这些投资是否合规、高效使用,建设项目能否顺利实施,直接关系到国家治理的实施效果,关系到经济发展方式的转变,关系到经济社会可持续发展,关系到反腐倡廉建设。政府投资绩效审计一直是国家审计的最重要领域之一,在国家治理框架下合理定位政府投资项目绩效审计意义重大,有助于从多途径推动国家审计更好地履行职责,提升国家治理的有效性和效益性。

一、国家审计在国家治理框架内的定义和内涵

国家审计作为一种制度安排,是国家治理的重要组成部分。对国家审计准确理解,必须把握国家治理的内涵。国家治理属于上层建筑的范畴,是指国家通过特定的手段和途径调节社会各阶层行为的机制或方式,通俗地讲就是国家运用行政手段、经济手段、法律手段和现代化管理技术对经济社会所进行的管理工作。治理包含有管理和统治两方面的含义,治理的过程总体上可分为宏观决策、具体执行以及检查监督,与管理相比,治理的内涵更为丰富、范围更为宽广。

审计是基于委托经济责任产生而产生的。国家审计是伴随阶级社会产生而产生的,是国家实施统治和治理的产物。1997年《审计法实施条例》从法规条文上确定了审计定义,即审计是指审计机关依法独立检查被审计单位的会计凭证、会计账簿、会计报表(2010修订后条例将“会计报表”更改为“财务会计报告”)以及其他与财政收支、财务收支有关的资料和资产,监督财政收支、财务收支真实、合法和效益的行为。2011年7月,刘家义审计长在中国审计学会第三次理事论坛上提出,“在国家治理中,国家审计实质上是依法用权力监督制约权力的行为,其本质是国家治理这个大系统中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的‘免疫系统’,是国家治理的重要组成部分”。意即国家审计起源于国家治理,同时服务于国家治理。审计长的此次重要论述,将审计提升到国家治理的工具、国家经济社会运行“免疫系统”和国家治理重要组成部分的政治高度,无疑将审计的性质和内涵从简单的监督、服务发展到预防、揭示、抵御、清除等多个层面,有助于进一步提升国家审计的地位,更好地发挥国家审计的作用。

二、国家治理框架下政府投资项目绩效审计定位

(一)政府投资项目绩效审计的概念。政府投资项目绩效审计是指国家审计机关在确保投资活动合法性的基础上,对政府公共项目投资活动的经济性、效率性和效益性进行评价的经济监督活动,并对审计过程中发现的问题实施控制,合理配置资源、优化投资结构及减少风险。

(二)国家治理中开展政府投资工程项目绩效审计的必要性。

1. 政府投资项目性质决定了开展绩效审计的必要性。政府投资工程项目投资额大,建设周期长,涉及相关单位多,政府部门投资、管理、监督职能没有分开,监督体制不健全,容易造成投资效益低、损失大和腐败问题。国家重点工程项目关系国计民生,其资金利用效率直接关系到党和各级政府的决策效果、影响我国经济健康持续发展和人民生活水平的改善。因此在政府投资项目审计中,必须注重绩效审计,促使建设单位提高投资效益。

2. 政府投资项目投资资金来源决定了开展绩效审计的必要性。政府投资工程项目资金主要来自国家财政资金。在政府投资项目中,政府作为代理人把财政资金用于通过市场机制无法提供的基础工程建设项目中,作为第三方国家审计就接受社会公众的委托开展审计。从国家治理角度主要关注资金的使用效率和投资决策正确的正确性。

3. 可持续发展的要求决定了开展绩效审计的必要性

随着基本建设工程项目不断开展,我国自然生态环境破坏越来越严重,对人类生活造成了很大影响。在可持续发展的要求下,审计不仅要关注经济效益,更要把环境效益、生态效益和社会效益纳入审计的重点内容。

三、政府投资项目绩效审计在国家治理中的重要作用

(一)政府投资项目绩效审计是提高国家治理全面性的有效途径。随着经济快速增长和投资形势不断发展,为了更好的服务于国家治理,审计内容也更加全面、范围更加广泛。政府投资项目绩效审计在保证投资活动真实合法性的基础上,更关注经济性、效率性及效益性,对管理

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

效果、使用效益作出评价，对项目建设社会效益、经济效益进行充分审计，不仅促进建设单位提高投资效益，更加关注国家重点工程建设对环境对社会造成的影响。因此通过创新绩效审计新方法是更全面的角度对国家治理提出了新方法，为促进政府投资项目有序、可持续的建设提供保障，更好服务于国家治理。

(二) 政府投资项目绩效审计是形成权力监督机制的有力保障。在政府投资工程项目资金来源存在特殊性及现行体制的条件下，我国行政机关没有一套有效科学的监督体系去监督制约行政部门，进而要求审计机关必须充分发挥制约监督职能。绩效审计不仅从经济性上发现问题，更从机制体制层面上提出建议，进一步推动审计监督常态化、长效化、科学化发展，加强了对权力的制约和监督。

(三) 政府投资项目绩效审计是促进建设项目运营达到预期效果的有利手段。建设项目的经济效益、社会效益、环境效益都是在项目建成投产运营阶段实现的，当项目建成后没有按照预期效果或者无法正常运作，都会影响建设项目效益的发挥。绩效审计主要对建成投产项目的运营情况做一系列的调查，分析达不到预期效果的原因以及对环境社会不良影响，从宏观制度层面提出建议和对策。

四、政府投资项目绩效审计推动国家治理的途径

(一) 关口前移，充分发挥审计前瞻功能。

要将审计关口前移，着力于事前预防和过程监督。通过跟踪审计，将关口前移，及时发现问题，及时督促整改，充分发挥审计监督的免疫系统功能。针对当前我国投资领域决策不科学的问题，要结合国家政策，尤其是投资宏观调控政策，通过审计前移，及早介入投资决策阶段，保证投资决策的适当性和有效性，积极提升政府投资决策审计成果和工作水平，逐步实现投资决策审计工作法制化、规范化、科学化、常态化。围绕经济社会发展目标和国家宏观调控政策的导向，通过审计调查，对关系国家计民生的重大问题的发展趋势和走向作出分析和预测，为政策制定人提供未来的工作重点。

(二) 突出重点，加强对重大项目的审计监督。

一是紧紧围绕资金的拨付、使用、管理和投资效果等四个环节。做好投资立项、建设监督、运营效果三个阶段进行审计。突出项目的前期和建设期，竣工运营期，以及投资效果审计。二是把好投资绩效审计八个“关口”。第一立项决策关，提高项目的可行性、科学性；第二招标投标关，杜绝工程招标过程中的不正当竞争行为；第三合同控制关，确保有关合同依法履约；第四施工过程控制关，避免施工管理不到位；第五工程监理关，强化施工现场管理，严格施工管理及监控；第六安全质量关，确保工程建设质量；第七竣工决算验收关，确保工程质量和造价；第八资金结算关，严格的竣工验收和结算审计，合理确定项目投资总额。三是项目运营效益审计。分析项目建成后的运营效益，客观评价项目建设的工作成效，提出具有建设性的审计意见。

(三) 推行问责，完善项目问责制度。

一是推行政府投资效益问责制。把行政问责与行政监察、审计监督结合起来，做到有责必问，有错必究，为建设责任政府提供审计服务。二是注重政府投资审计问责效果。通过政府投资项目绩效审计问责，减少政府投资项目效益不高，损失浪费问题，规范政府投资和项目建设管理行为，促使完善建设项目内控制度，保障建设项目投资效益发挥。对不遵守法律法规给国家造成重大损失的，要依法追究有关责任人的行政和法律责任，推动民主与法制建设。

(四) 做出评价，规范绩效评价标准体系。

一是规范政府投资项目绩效评价，审计署或各省应尽快出台政府投资项目绩效审计评价体系，合理涵括宏观评价、综合评价、行业评价，既有经济效益指标、社会效益指标、生态环境效益指标，又有定量指标和定性指标的评价指标标准体系，把对资金使用绩效与对政府行政效能的评价统一起来，努力提高政府投资管理水平和投资效益。

(五) 联动审计，建立和完善长效监督制度。

通过统筹各方面的审计资源、优化组合，采取区域联动、部门联动、业务联合的审计组织方式，突破以往常规的审计组织模式，建立全方位的审计监督网络，通过发挥联动效应和专业优势，促进预算资金投入合力形成，不断深化和拓展审计的监督层次；通过创新投资审计方法，拓宽投资审计内容，形成投资审计主体多元化、审计方式多样化、审计管理模块化的新格局，推动审计监督常态化、长效化、科学化发展，更好服务国家治理。

(六) 整合资源，加强绩效审计队伍建设。

一是要加强队伍建设。加大政府投资项目审计人才培养力度，着力培养具有工程造价审计、计算机、法律、财务等综合知识的复合型人才，顺应政府投资审计事业发展需要。二是要整合审计资源。以国家审计机关为主，充分利用社会中介机构力量，弥补审计力量不足。三是不断优化审计人员队伍。推行投资审计人才竞聘、竞争上岗。四是建立健全激励机制。鼓励政府投资项目审计人员自学，调动审计人员工作积极性，促进政府投资建设项目绩效审计事业健康发展。