



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内 站外

搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

政府投资项目竣工后绩效审计评价指标研究

李波 崔晶 (审计署重庆办)

【时间: 2012年10月16日】

【来源: 】

【字号: 大 中 小】

摘要: 构建政府投资项目竣工后绩效审计评价指标体系直接关系到政府投资项目绩效审计的监管效率与审计质量的提高。本文旨在通过阐述政府投资项目竣工后绩效审计评价指标的相关概念、构建原则和三大类评价指标, 为如何更好地构建项目竣工后绩效评价指标体系并用于指导实践提供基础。

关键词: 政府投资; 政府审计; 绩效审计; 评价指标

一、政府投资项目绩效审计的涵义及目标

(一) 政府投资项目。

在我国改革开放和现代化建设的实践过程中, 政府投资项目的概念有一个逐渐形成完善的过程。较早时期, 财政部称政府投资项目的资金来源为“财政性基本建设资金”。有的地方财政部门称“财政投资基本建设资金”, 或直称“财政性资金”, 其投资项目称为“财政性基本建设资金项目”。1999年, 北京市人民政府京政发(1999)31号文中明确了政府投资建设项目的概念。2000年, 深圳市政府首次在政府文件中提出政府投资项目这一概念, 即: 政府投资项目是指利用市本级预算内资金、土地开发基金以及其他财政性资金所进行的固定资产投资建设项目。

政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展, 为了满足社会的文化、生活需要, 以及出于政治、国防等因素的考虑, 由政府通过财政政策, 发行国债或地方债券, 向证券市场或资本市场融资, 利用外国政府赠款, 国家财政担保的国内外金融组织贷款以及行政事业性收入等方式进行投资建设的项目。政府投资项目强调政府的投资主体地位, 突出资金的财政属性。

(二) 绩效与绩效评价。

绩效一词来源于企业管理, 传统认为绩效是通过目标的达成状况和达成效率衡量企业整体、某一部门或者某位员工的工作成绩和效率, “绩”代表了成绩层面, “效”代表了完成成绩的效率层面。与绩效相对应, 绩效评价是实施“绩效”目标的过程, 包括从确定绩效管理目标、界定评价标准、实施绩效评价直到绩效改进等一系列工作的整体过程。

绩效评价有两个最重要的环节, 一个是评价目标, 另一个是评价标准。评价目标决定了绩效评价的内容和指标体系, 是指标量化的核心环节; 评价标准决定了评价过程的价值判断, 即作出绩效优劣的标准。

(三) 政府投资项目绩效审计。

从近几年的审计实践看, 投资绩效审计的总体目标是“揭露问题、规范管理、促进改革、完善法制、制约权力、提高效益”。投资项目绩效审计的范围和内容包括投资决策、建设方案、资金管理、物资管理和财务管理等方面, 在确保投资项目合规性的基础上, 实现投资支出的节约、投资活动过程的高效和使投资项目达到预期设计的效果。

(四) 政府投资项目竣工后评价指标体系。

政府投资项目竣工后评价指标体系是指一定范围内的相关评价指标, 按其内在联系形成的科学的有机整体。评价指标体系力求具有科学性、可操作性和可比性, 简便适用, 易于得出综合性结论。各项评价指标能较准确地反映国家规定的主控指标, 统分结合, 各分项评价指数既作为总评价指数的因子, 又可作为单项内容的评价结果, 尽可能避免人为因素的影响。

二、构建政府投资项目竣工后绩效评价指标体系所遵循的原则

(一) 科学性和可操作性原则。

科学性原则要求项目竣工后评价指标的定义、计算方法、数据收集、涵盖范围、权重选择等都必须具有科学的依据, 同时要具有较强的可操作性。

(二) 全面性和独立性原则。

项目竣工后评价指标体系是一个复杂的系统, 要根据各层次、各因素之间的特点和关系, 将整个系统分为既要相互联系又要相互独立的若干个子系统。



政府信息公开指



政府信息公开目



政府信息公开申



政府信息公开年

审计资讯

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

网上服务

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

互动交流

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

(三) 定性和定量相结合原则。

项目竣工后评价指标是多方面的，有些可以量化，但很多难以定量计算，对于难以量化的定性描述。只有将定量和定性两种分析方法结合起来，才能达到科学评价的目的。

(四) 目标性和综合性原则。

项目竣工后评价指标体系的构建应去除无关的因素，使评价结论能够反映评价的目的。同时，建立的指标体系要能够全面、综合的反映项目竣工后的实际情况，所以要选取一些具有共性的代表性指标。

三、政府投资项目竣工后绩效评价评价指标

政府投资项目绩效由经济效益、社会效益、环境效益和可持续性效益构成，经济效益反映政府投资项目所产生货币或实物形态收益。社会效益是指社会公众从政府投资项目中所得到的利益。资源与环境效益指公共投资工程对于其相关的资源与环境贡献度。项目可持续效益从建设项目内、外部条件对项目的可持续发展的影响，提出建设项目持续发挥效益的评价结论，并根据需要提出项目应采取的措施。

(一) 经济效益评价指标研究。

1. 经济性指标。

建安工程费用偏差率= (建安工程实际发生费用-建安工程概算批复费用) /建安工程概算批复费用

建安工程费用偏差率= (建安工程实际发生费用-建安工程概算批复费用) /建安工程概算批复费用

建设投资偏差率= (建设投资实际完成额-建设投资概算批复额) /建设投资概算批复额

征地拆迁费用偏差率= (征地拆迁实际发生费用-征地拆迁概算批复费用) /征地拆迁概算批复费用

银行贷款资金到位率=银行实到贷款资金/银行应到贷款资金

财务费用偏差率=(实际财务费用-预计财务费用) /预计财务费用

审计在项目竣工后要重点关注是否存在损失浪费，是否存在造价控制不严造成投资增加，是否存在多报工程造价的行为。

损失浪费率=损失浪费金额/审定工程总投资×100%

增加投资率=增加投资金额/审定工程总投资×100%

工程造价审减率=工程造价审减额/审定工程总投资×100%

2. 效率性指标。

效率性指标主要用于评价项目的工期、成本、质量管理等方面，通过对概算的执行、勘察设计管理、招投标管理，合同管理、施工管理、质量管理、资金管理、造价管理、工期管理、竣工验收等方面的检查，揭露因项目管理混乱造成工程进度缓慢、质量事故突出以及资金使用效率低下等问题。

(1) 检查资金是否按照计划及时足额拨付到位。

建设资金及时足额到位率=及时足额到位建设资金/应到位建设资金×100%

建设资金及时拨付率=及时拨付金额/应拨付金额×100%

(2) 检查建设项目是否按批准的建设内容和建设规模进行建设，有无超规模建设或建设项目内容未经过有关部门的批准。

概算变更率=概算变更额/批复概算值×100%

超概算率= (实际投资额-概算投资额) /概算投资额×100%

概算外工程投资占概算工程投资率=概算外工程投资/概算投资×100%

(3) 检查合同是否规范，有无以合法的形式签订损害国家利益、社会利益的合同的问题，在具体实施过程中是否全面准确地履行等等。

合同变更率=变更合同的金额/签订合同的总金额×100%

合同完成率=合同实际完成金额/合同计划完成金额×100%

(4) 检查建设项目实际完工时间与计划工期的偏差。

工期完成偏差率= (工程实际完工工期-工程计划工期) /工程计划工期×100%

进度偏差=工程实际完成时间-工程计划完成时间

(5) 检查建设项目是否实施了质量保证体系，是否出现因质量事故进行返工造成损失的情况。

建设项目合格品(优良品)率=单项工程合格品(优良品)数量/全部单项工程数量×100%

增加投资率=单项工程因返工增加的投资/单项工程扣除返工后的总投资×100%

3. 效果性指标。

经济效果指标以定量指标为主，主要包括对项目本身的成本收益分析，投资回收时间分析等。

(1) 财务净现值率(NPVR)。

这是一个相对指标，它弥补了NPV中反映绝对效果的缺陷，是财务净现值(NPV)与项目总投资现值(IP)之比。它表示项目单位投资现值能够获得净收益现值的能力。

$NPVR = NPV / IP \times 100\%$

一般而言，NPVR较高的方案较为有利，但如将其用作比选标准，则须考虑有关条件和约束。

(2) 投资回收期。

投资回收期又称投资返本年限，是以项目的净收益回收全部投资(包括固定资产投资和流动资金)所需要的时间，通常以年表示，一般从建设开始年份算起，它是反映项目财务上投资回收能力，兼顾盈利能力和投资风险性的重要指标，属于静态指标。

投资回收期=投资总额/年平均利润

一般认为，投资回收期越短，表明项目投资回收越快，项目抗风险能力越强，当然，投资回收期不应超过项目或固定资产综合寿命。

(二) 社会效益与环境影响评价指标研究。

1. 就业效益指标。

可按目前一般采用的单位投资就业人数计算。

单位投资就业人数=新增总就业人数(包括本项目与相关项目) / 项目总投资(包括直接投资与间接投资)

单位投资总就业效果=新增总就业人数/项目总投资

直接就业效益=项目新增就业人数/项目直接投资额

间接就业效益=相关项目新增就业人数/相关项目投资额

该类指标由于各地的就业压力不同，在具体操作时，可分别按行业、地区相应的平均就业效益水平作为衡量的标准。

2. 资源利用指标。

投资项目社会评价设置的节约各项资源指标，主要包括：

项目的单位净产值综合能耗=项目的年综合能耗 / 项目的净产值

单位投资占用耕地=项目占用耕地面积（亩） / 项目总投资（万元）

3. 环境影响指标：项目实施对环境影响的后果，全面反映项目的社会效益与影响，促进投资建设项目对治理环境污染的重视。

工程环保投资率=环保投入/工程总投入

等效声级=噪声敏感点达标数/敏感点总数

水污染综合指数=处理后达标污水量/污水总量

植被面积恢复率=项目防治责任范围内植被恢复面积/可恢复植被面积

生态补偿率=生态恢复量/生态损失量

临时用地复垦率=已复垦临时用地面积/应复垦临时用地面积

（三）项目可持续性评价指标研究。

1. 社会经济可持续性评价指标。

（1）促进社会发展程度评价指标。主要考察项目是否对所在区域内就业状况有所改善，项目对收入公平分配和扶贫政策影响程度，是否促进该地区文化、教育、科技等的发展，是否改善当地居民的生活环境等。

（2）促进经济发展程度评价指标。从宏观和微观分析建设项目对当地经济的外部影响效益。

（3）提高行业部门素质程度评价指标。主要包括项目对促进规划及科研水平提高程度，对相关领域科技进步的推动程度等。

2. 环境资源可持续性评价指标。

（1）区域的环境质量评价指标。主要考察项目对当地环境影响较大的若干种环境污染物，包括大气环境影响，固体废物影响，环境噪声影响。

（2）污染控制评价指标。主要考察项目建设所产生的“三废”及噪音在总量上是否限制在国家和地方政府颁布的标准之内，项目采取的环境保护设施在经济和环保效益方面是否合理，项目的设施运转是否正常，项目的环保管理和监测指标是否有效。

（3）自然资源的利用保护评价指标。包括水、土地、森林、草原、能源、野生动植物等自然界中对人类有用的一切物质和能量的合理开放、综合利用、保护和再生增值。

（4）对生态平衡的影响评价指标。考察建设项目对自然环境的影响，分析项目对自然环境的正面或负面影响。主要包括项目对动植物种群的影响程度，水文、地质演变变化程度，对湿地的影响程度，对文物发现或破坏影响程度等。

3. 建设项目运营可持续性评价指标。

（1）项目建设效果评价指标。该指标主要是评价建设项目的实际效果是否达到预期的使用效果，包括工程质量与安全情况，资金到位与使用情况，基建程序执行水平，建设工期情况等。

（2）项目利用评价指标。评价建设项目的使用效果，如设施的利用率、利用强度、空置率等，以进一步反映项目设计规划及建设是否合