# 审计践行科学发展观促进政府效益工作发展

来源：网络 作者：静谧旋律 更新时间：2024-07-16

*审计践行科学发展观促进政府效益工作发展以科学发展观指导国有企业审计在促进经济发展方式转政府效益审计是指对政府事业、项目、组织是否经济、高效率、有成果地运作的程度进行独立评价和检查，目的是为公共措施的执行和后果提供相关的信息。它产生于国外20...*

审计践行科学发展观促进政府效益工作发展

以科学发展观指导国有企业审计在促进经济发展方式转政府效益审计是指对政府事业、项目、组织是否经济、高效率、有成果地运作的程度进行独立评价和检查，目的是为公共措施的执行和后果提供相关的信息。它产生于国外20世纪40年代，七十年代后在英国、美国、加拿大、瑞典等国得到蓬勃发展，成为世界政府审计的主流，为解除受托经济责任、改善公共管理、实现有效的政治制衡发挥了重大作用。许多国家纷纷通过有关强制性立法将其确定为法定审计，从政府审计的发展趋势看，开展效益审计是审计发展的必然。我国从上世纪九十年代开始关注政府效益审计，但在开展效益审计的具体实践中，还面临着评价标准难以确定、审计程序和方法体系不完善、效益审计人才缺乏及社会认可度不足等诸多困难。党的十六届三中全会明确提出了坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，党的十七大进一步明确要求，深入贯彻落实科学发展观。这一科学理论是我国经济发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。它的提出与贯彻落实，对新时期的审计工作提出了新的任务和要求，必将对我国审计事业的创新与发展产生深远的影响，特别对目前正大力倡导开展的效益审计，起到极大的推动和促进作用。

一、运用科学发展观清醒分析我国政府效益审计现状

我国自1983年恢复审计制度以来，经济效益审计逐步提上了日程，但多为偏重企业的经济效益，对行政事业单位的问题较少问津，政府效益审计仅限于国有资产部门绩效问题的事前审计，及其他较小规模和较小范围的审计。近年来，随着我国社会经济迅速发展，公共财政管理体制的建立和政府职能的积极转变，政府资金的规模越来越大，投入的项目和范围更加广泛，政府资金使用的安全性和有效性日益成为社会各界关注的焦点，政府政务公开及其施政绩效也备受公众重视，推行效益审计已是现实所需。审计署在《20xx～20xx年五年审计工作规划》中明确指出：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20xx年，投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。效益审计要以揭露管理不善、决策失误造成的严重损失、浪费和国有资产流失为重点，促进提高财政资金管理水平和使用效益，维护国有资产安全。效益审计已经成为当前我国政府审计中亟待开展的工作。目前，全国各级审计机关正积极开展政府效益审计，并取得一定成效，但仍然面临着缺乏系统的绩效评价标准、审计方法尚不完善、缺乏专业效益审计人才及全国上下、地区之间发展不平衡等诸多问题，与国外的效益审计相比，差距较大。概括起来，我国审计机关目前在开展效益审计方面存在的困难和问题主要有以下几个方面：

（一）对效益审计重要性认识不足。目前，在我国审计界，有相当一部分人对效益审计重要性的认识还相当不够，认为现在我国会计信用失真的现象还比较普遍，在这个基础上开展效益审计不现实，脱离了中国国情。还有一部分审计人员对效益审计的认识还局限于一个比较小的范围，只是对这个名词有一些初步印象，而对其实际内容和具体操作还知之甚少。

（二）效益审计评价标准难以确定。目前，审计机关开展效益审计面临的最大困难就是缺乏一个统

一、规范、适用的效益审计评价标准，给开展效益审计增加了工作难度，造成审计人员对效益审计的评价无据可依，同时使审计机关客观公正地提出评价意见和建议具有一定困难。

（三）效益审计发展不平衡。审计署在《20xx～20xx年五年审计工作规划》中指出要逐年加大效益审计份量，争取到20xx年，投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。但从目前看来，效益审计发展还存在着明显的不平衡。一是各级审计机关开展效益审计占审计力量的比例不平衡。国家、省级审计机关比市县级审计机关所占比例明显要高的多，受经费、专业人才等因素制约，市县级开展效益审计项目较少，部分基层审计机关，效益审计的业务量仅能达到全年审计业务的10%；二是审计对象间的不平衡。目前，我国主要以开展投资效益审计为重点，其他审计如农业审计、财政审计等则开展的较少。三是地区间的不平衡。在经济发达的省份，如广东、浙江等地已较好地开展了效益审计，并取得了一定的成效，而在中西部地区，效益审计仍处于探索和初始阶段。

（四）审计机关缺乏效益审计专业人才。效益审计需要高素质的审计专业人员，现有审计人员业务素质和思想素质不能完全适应效益审计要求。目前，审计队伍中存在“二多二少”、“一强一弱”和“一个跟不上”。即：在审计人员结构上是财务人员多，熟悉经济、法律、管理和工程技术、工程造价等方面知识的复合型人才少；在知识结构上懂财会知识的人员多，懂宏观经济理论和计算机运用方面知识的人员少；在业务能力上，查账的能力强，能进行综合分析问题和提升审计质量，运用审计成果的能力弱；在审计人员思维方式上，由于大多数审计人员长期从事财政财务收支审计，已形成了较固定思维方式，转变思想观念，谈到效益审计，总觉得困难大于希望，跟不上形势发展的要求。

二、运用科学发展观明确政府效益审计的审计重点

科学发展观的核心内容，是坚持以人为本。“人”，即人民群众；“本”，即人民群众的根本利益。简而言之，以人为本，就是做任何事情都要以满足人们的需要为出发点和归宿，我们开展政府效益审计也要体现以人为本的根本目的，突出审计重点，真正在保障人民群众的根本利益上有所作为。

（一）政府效益审计的审计重点应以人为本，关注民生

效益审计是审计发展的高级阶段。从国外开展政府效益审计较早的国家实践来看，政府效益审计耗费的审计资源比传统审计要多。在我国，效益审计刚刚起步，受审计成本和审计资源的限制，政府效益审计不可能全面展开，必须抓住重点，体现以人为本的核心，更多地关注民生，始终坚持把维护群众切身利益放在首位，真正把和谐社会建设作为第一位的政治任务。根据我国国情以及我国公共管理体制、经济社会发展水平、财经秩序状况、审计工作发展现状等实际情况，我们在开展效益审计时，要突出以下几方面：一是要围绕促进经济社会发展，完善宏观调控，促进经济运行质量和效益的提高开展效益审计。二是要抓住广大人民群众关心的热点、难点问题和国家大型与特大型关系国计民生的工程项目的效益审计，真正在保障人民群众的根本利益上有所作为。特别要充分关注各种专项资金如社保基金、养老基金、住房公积金、扶贫救灾资金、水利资金等等，这些与老百姓的切身利益息息相关资金的使用方向是否科学合理，使用效率是否高，使用效果是否到达预期目标。同时还要关注公共卫生、社会困难群体、社会保障、拆迁安置等政策措施是否到位。三是当前在继续强化财政财务收支真实合法审计基础上，重点抓住因决策失误、管理不善造成损失浪费严重的典型项目开展效益审计。

（二）政府效益审计的具体重点审计对象

政府审计的主体是政府审计机关，审计的客体即审计对象是财政资金的使用、政府的公共管理活动、公共资金及政府项目和政策。效益审计的目标不只是将犯罪者绳之以法，而应该尽量防患于未然，在损失发生前将其控制。审计对象的选择不能面面俱到，要考虑项目或部门的影响力及重要程度、审计风险及对象本身的可审计性，具体应重点关注以下几方面。

1. 公众较为关注的项目或部门，包括潜在结果影响重大的项目或部门。效益审计产生于满足社会公众需要的目的，应将公众较为关注的项目或部门的经济性、效率性和效果性传达给公众知晓，达到打造透明政府的效果。

2. 可能不经济、不效率、不效果的项目或部门。效益审计的任务是针对审计项目或部门的经济性、效率性和效果性发表意见，并提出相应的改进建议，将可能不经济、不效率、不效果的项目或部门作为审计对象符合审计目的，能够从总体上降低审计风险。

3. 正在导致争论的项目或部门。正在导致争论的项目或部门可能存在不经济、不效率和不效果的现象，效益审计将其作为审计对象可以解除争论，实现审计目标。

4. 管理控制不够健全、完善的项目或部门。通过效益审计，提出改进其管理控制的意见和建议，挖掘其效益潜力，帮助其加强内部控制。

5. 易产生直接损失和长期损失的项目或部门。将易产生直接损失和长期损失的项目或部门作为效益审计对象可以防患于未然。

（三）政府效益审计的具体重点范围

我国政府管理在相当程度上存在着无效的管理成本、运行成本和决策成本，是目前世界上政府成本较高但效率较低的国家。在社会总成果一定的情况下，政府成本越大，政府政绩则越小，政府就是低效率的；政府成本越小，政府政绩则越大，政府就是高效率的。而公众需要一个成本最小化的政府，或者最大限度地控制政府成本。要控制政府成本就需要引进市场机制和改革公共财政体制。政府效益审计工作主要是就行政部门财力、人力、物力和时间资源使用的经济性和效率、效果进行审计。政府效益审计的范围根据审计目标确定，政府效益审计范围包括对政府组织、项目、活动或职能的经济性、效率性、效果性进行客观和系统的检查。审计机关应审计政府各部门预算执行情况，协助监督政府拨款项目的执行情况，向人大报告资金的管理和使用情况，并指出政府现行项目中哪些风险比较大，哪些容易产生腐败，哪些是低效或无效的，加以注意和提醒。同时审计政府各部门及其所属国有企事业单位的财务收支情况和经济效果及工作绩效。从所掌握的政府部门的工作和财政状况，为政府和人大的财政预算和决算的审批提供决策依据和参考信息，提高财政资金最大使用效益。

三、运用科学发展观确立政府效益审计评价标准

目前，审计机关开展效益审计面临的最大困难是评价标准的问题。在政府效益审计过程中必须有一个指导审计活动、衡量审计事实、鉴定经济效益质量的标准，即绩效标准。因此，以什么样的标准对政府公共资金使用的绩效进行评价是开展政府效益审计的关键。科学发展观虽然没有给出具体的评价标准，但却指出了评价标准的一般原则,即全面、协调、可持续。我们认为,这一原则也可作为我们制定政府绩效审计标准的一般原则。

（一）牢固树立科学发展观，正确理解效益审计评价标准原则

发展观决定绩效观。过去,我们在评价政府绩效上走过一些弯路。把“发展是硬道理”片面地理解为“经济增长率是硬道理”，出现了把经济发展简单化为gdp增长，“惟gdp论”和“gdp崇拜”，使gdp的高低成了衡量各级政府绩效的唯一标准。正是在这种以经济数据、经济指标论英雄的片面绩效观的引导下，一些地方政府脱离实际，片面追求增长速度，盲目上项目，开发区遍地开花，大搞“形象工程”和“政绩工程”，从而造成了重复建设和浪费资源的现象。科学发展观提出了“全面、协调、可持续”，同效益审计的内涵和要求完全一致。效益审计的本质含义是“3e”，即经济性（economy）、效率性（efficiency）、效果性（effectiveness）。而这些，必须依靠坚持全面、协调和可持续发展观才能实现。在制定效益评价标准时，不仅重视对经济效益的评价，还要关注对社会效益和环境效益的评价。只有按科学发展观的要求，正确地制定和理解政府效益审计评价标准，才能有效激励和约束政府官员的行为，最大限度地使官员的个人效用与公共效用一致起来，避免损失浪费和贪污、行贿等行为的发生。

（二）牢固树立科学发展观，建立健全效益审计评价标准体系

政府绩效考核标准也是开展政府绩效审计的标准。在标准的制定上一定要深入贯彻全面、协调、可持续发展的原则，不断建立健全效益审计评价标准体系。

1. 在计量标准的设置上，要全面反映经济、社会和人的全面协调发展，不能片面地用经济指标考核政府。

2. 在经济指标的设置上，既要重视反映经济增长的短期绩效指标，又要重视反映经济发展的长期绩效指标，使短期绩效指标服从长期绩效指标，注重经济和社会发展的可持续性。

3. 在各类指标设置上，注重绩效与公平结合。政府利用资源的效率、效果方面的问题是绩效问题，而不同主体的利益分配等则是公平问题。由于不同的利益主体对绩效与公平偏好各不相同，因此，在绩效审计指标设置上，应保持独立性，既要考虑经济效益，又要考虑社会效益，同时还要考虑生态效益。

4. 在制定评价指标时，要坚持定量指标与定性指标结合。定性标准包括国家的法律法规，党和政府的各项方针、政策，政府主管部门有关规定等；定量标准应包括政府预算、计划的具体指标，各项业务规范和经济技术指标，以及工作效率和效果的有关相对量指标等。

5. 效益审计评价标准的内容应包括经济效益的评价，社会效益的评价和生态效益的评价。社会效益的评价应根据国家产业政策、法规和考核经济效益的指标而定，如项目预算投入与实际投入以及资金投入的效率、效果情况等。社会效益的评价应根据不同行业不同性质而定，重点应评价项目资金投入后对社会的影响程度。生态效益评价，重点评价该项目实施后对当地和周边地区生态环境的影响程度。

（三）牢固树立科学发展观，充分利用现有计量标准作为效益审计的标准

目前，我国政府效益审计尚处于初步发展阶段，还未形成较为成熟的政府效益审计计量标准，面对这样的环境，我们比较现实的选择是将以下内容作为我们政府效益审计的既定计量标准：

1. 国家认可的绩效标准。我国已有的可作为政府绩效审计标准的法律依据有：审计法及实施条例、预算法及实施条例、税收征收管理法及实施细则、中央预算执行情况审计监督暂行办法、事业单位会计准则、事业单位会计制度等有关文件及一些相关的技术考核标准等。

2. 行业绩效标准。被审计部门或项目所处行业的绩效体现了该行业平均绩效水平，在没有其他较为合理评价标准的情况下，根据引导原则，将其作为被审计部门或项目的绩效计量标准较为合理。一方面，应用行业绩效标准进行评价较为客观；另一方面，审计机关可以节省不必要的审计成本。

3. 被审计部门或项目以前年度相同项目的绩效或预算绩效。被审计部门或项目的预算绩效是被审计部门或项目的管理目标，将其作为衡量标准，可以计量被审计部门或项目目标的完成程度；以前年度的绩效是正常管理情况下，被审计部门或项目可以达到管理的成果，如果被审计单位的管理环境不发生较大改变，被审计部门进行某项目应达到该相同项目以前年度的绩效水平。

4. 审计机关认可的绩效标准。在进行审计工作前，政府绩效审计人员需要了解被审计部门或项目的基本情况，如果审计人员认为被审计部门或项目的绩效标准不够合理，审计人员应重新确定其认为合理的绩效标准，并将重新确定的标准与被审计单位管理部门或人员讨论，获得被审计单位管理部门或人员对该标准的认同。

5. 其他国家的绩效标准或国际上通用的绩效标准。政府绩效审计在国外已进行几十年，长期的政府效益审计实践所积累形成的绩效标准具有较高的合理性；此外，最高审计机关国际组织已经制定了可用于政府绩效审计的审计标准，并在1992年华盛顿会议上获得公认。利用国外或国际上通用的绩效标准能够节约审计成本、降低审计风险。考虑到我国的现实情况，政府绩效审计通用标准还未形成，现阶段，审计机关、审计人员在实际工作中最简便易行的办法是拿其他国家或国际上通用的绩效标准为我所用。

6. 社会信息。政府是人民的政府，政府代表人民行使权力，社会公众对政府进行的活动有其自身的衡量尺度，该衡量尺度通常通过媒体或社会舆论体现出来。政府绩效审计人员在审计前应对社会公众的衡量尺度进行了解、分析，这一行为将有助于审计人员确定评价标准，达到审计目标并降低审计风险的目的。

上述各标准仅仅提供了政府绩效审计对象既定计量标准的确定思路，审计人员应将思路与被审计单位现实情况结合，确定适合被审计单位、合理的政府绩效既定计量标准。

四、运用科学发展观改进我国政府效益审计的方法和措施

审计署提出“依法审计、规范管理、促进改革、完善法制、制约权力、提高效益”，具体到效益审计，要实现这一目标，必须增强依法独立、宏观全局、求真务实、探索创新的意识，不断改进我国政府效益审计的方法和措施。

（一）将财务审计与效益审计密切结合

一方面，当前我国财经领域的违法违纪行为还相当严重，真实性和合法性审计任务还很艰巨。另一方面，我国审计人员有着丰富的财务审计经验和技能，但受人员和财力的限制，想在脱离财务审计的基础上大范围开展完全独立性的政府效益审计在目前形势下尚不具备条件。同时，出于高效利用资源的角度来看，也应结合自身实际，在财务审计的基础上有条件、逐步地开展政府效益审计，把财务审计与效益审计相结合，使“真实合法效益”融为一体，走一条有中国特色的效益审计道路。

（二）将审计公共资金、项目建设与其他公共资源密切结合

效益审计中，应将审计公共资金、项目建设与其他公共资源密切结合，这就是不能就资金审资金、就项目审项目、而应从审计资金入手，立足于查项目，结合审查对公共资源的配置、管理和利用。

（三）审计与审计调查密切结合

审计调查不同于一般的调查研究，是用审计的方法、标准、搞调查研究，实践效果很好，近年一些重大项目如机场建设、城市基础设施建设等等，都进行了审计调查，所以，在效益审计中应当广泛应用。将审计与审计调查密切结合，不仅查得深、分析得透而且范围广、工作主动。

（四）审计查处与分析促进密切结合

揭示查处是手段，促进发展是目的。如何才能促进发展？这就要在揭露查处的基础上，加强综合分析。综合分析不是将情况和数据简单相加，而是将所有资料进行深加工，用全面、系统、辩证、历史的观点加以“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”，以得出准确的意见和结论。

（五）专业审计与非专业审计密切结合

效益审计具有复杂性、广泛性，因而实际工作中，审计机关与有关部门、主管机关、研究单位、被审计单位必须密切结合，才能充分听取意见，共同探源、寻根、究质，作出科学的意见和建议。

五、运用科学发展观加强效益审计人才队伍建设

科学发展观的核心是“以人为本”，运用在审计机关内部管理中即表现为不断加强审计干部队伍，提高审计人员的综合素质。效益审计是审计发展的高级阶段，它以财政财务收支为基础但又不局限于单位的财政财务收支。既要审查合法性、合规性，又要评价经济性、效率性、效果性，需要高素质的审计人员。从目前我国审计机关人员的现状来看，现有的审计人员比较集中在财政学、税收学、审计学和会计学专业，导致审计机关严重缺乏开展效益审计所需要的经济学、社会学、计算机应用等方面的专业人才。因此，在我国效益审计的开展能否持久、成功的关键在于效益审计队伍的建立和人才的培养。

（一）加强组织领导，树立科学人才观

在实施效益审计人才战略中，领导重视是关键。各级审计机关“一把手”要在思想上真正重视效益审计人才工作，牢固树立新的人才观、新的人才战略观、新的人才价值观、新的人才使用观，明确工作目标，加强调查研究和理论研究，建立健全激励和制约机制，并把严格要求、严格纪律和关心效益审计人才的选拔、培养和提高作为工作的重点，努力打造一支政治成熟、文明诚信、理论渊博、业务精通、公正执审、严于律已的复合型人才队伍。

（二）建设审计队伍，加快转型步伐

1. 加快现有审计人才队伍建设。审计长在20xx年全国人才和廉政会议上指出：“人才工作重点做好三件事：一是深化人事制度改革，建立健全激励和制约机制；二是把审计实践作为人才成长的第一跑道；三是建立学习型机关，多渠道培养人才。这三条对指导效益审计的人才队伍建设也非常适用。首先，要建立健全激励和制约机制。效益审计工作是一项创新性很强的工作，建立效益审计人员的创新需要制度的保证，包括理论创新、制度创新、工作方式方法的创新，以及对优秀审计成果的奖励，最大限度地调动广大审计人员的积极性，激发学习热情，保证学习效果。其次，要鼓励各级各类审计机关大力开展效益审计实践，放手尝试。边学习、边总结、边提高，然后形成经验、指南、制度。第三，建立学习型机关，创造良好的学习氛围。效益审计对于绝大多数审计人员来说是新东西，不断学习、充实、提高，形成良好的学习氛围和学习制度，是建立效益审计人才队伍的最迫切的工作。要探索建立开放式、多渠道的人才培训路子，坚持请进来与走出去相结合；广开学习之源，围绕人才资源能力建设，构建人才终身教育体系。

2. 实现现有审计队伍的人才转型。国家审计机关应首先制定培养效益审计人才的计划方案，提出明确的效益审计人才的能力要求，然后选择师资力量较强、培训效果较好的院校作为培训基地，制定培训计划、培训大纲、编写系列效益审计教材，自主培养效益审计急需人才。同时还要注意与国际组织合作培养高层次的效益审计人才。各地审计机关可以选派有培养前途的审计人员到国外审计机关实践锻炼，实地学习如何开展效益审计，对尽快达到国际水准起到推动作用

（三）盘活现有人才，广开源路选人才

审计机关人才济济，尽管效益审计在中国刚刚起步，但是，全国上下也不乏效益审计人才。因此，应首先盘活现有人才，建立内部竞争上岗激励机制。同时，还要广开人才之源，不唯学历，不唯职称，不唯资历，不唯身份选人才，从社会上，从国内外招聘合适人才，努力建立一支精干、年轻综合素质高的效益审计队伍。

（四）利用社会力量，建立外部人才专家库

每一个效益审计项目都不相同，每一次进行效益审计的对象、内容、方法、标准也会有各有区别。审计机关不可能储备所有的所需的人才。完全关起门来依靠审计系统自己的力量既不可能，也不明智。因此，应充分利用外部专家来协助审计机关开展效益审计工作，这不仅有助于审计机关顺利完成审计项目，还能带动审计系统人才队伍建设，促进各级各类审计人才协调发展。

变中发挥作用

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找