

分类号 _____
U D C _____

密级 _____
编号 10741



硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 甘肃省义务教育财政支出绩
效审计评价指标构建研究

研究生姓名: 周秋荣

指导教师姓名、职称: 杨荣美 教授 苟三云 高级审计师

学科、专业名称: 审计硕士

研究方向: 政府审计

提交日期: 2020年5月30日

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名：_____ 签字日期：_____

导师签名：_____ 签字日期：_____

导师(校外)签名：_____ 签字日期：_____

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，_____（选择“同意” / “不同意”）以下事项：

1.学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2.学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名：_____ 签字日期：_____

导师签名：_____ 签字日期：_____

导师(校外)签名：_____ 签字日期：_____

**Research on the construction of
performance audit evaluation index of
financial expenditure in compulsory
education**

Candidate : Zhou Qiurong

Supervisor: Yang Rongmei Gou Sanyun

摘 要

近年来,我国不断加大义务教育的国家财政资金支出以支持义务教育的发展,并且国家高度重视中西部地区教育发展,积极推动中西部义务教育均衡,尽管义务教育专项资金的支持力度不断加大,但资金的使用效益并不高,造成资金的损失浪费现象严重。随着十九大提出全面实施绩效管理,财政专项资金的绩效评价工作积极展开,对义务教育财政支出的绩效审计评价有益于专项资金的绩效管理。目前,义务教育绩效审计及评价指标的相关研究相对较少,绩效审计评价的理论体系与应用实践中存在诸多问题,如何解决尚未得到统一的共识,本文以甘肃省为例,试图构建义务教育财政支出绩效审计评价指标,以期能够对完善当前甘肃省义务教育财政支出的绩效审计评价,进而提升义务教育财政支出的使用效益。

本文采取案例分析法,首先对国内外义务教育财政支出绩效审计及评价的相关理论、现状进行梳理,然后介绍了甘肃省义务教育财政支出现状、绩效审计现状及其存在的问题,在绩效审计问题的基础上构建甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标。其次运用数据包络分析法对构建的义务教育财政支出绩效审计评价指标带入2004-2018年甘肃省小学、初中的数据进行综合性分析,并在研究结果与绩效审计实际情况的基础上为甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价提出了提高义务教育财政支出执行惩戒力度、加强绩效审计等改进的建议。

关键词: 义务教育 财政支出 评价指标 绩效审计

Abstract

In recent years, China's increasing of compulsory education of the state financial capital spending to support the development of compulsory education, and the country attaches great importance to the Midwest regional education development, actively promote the Midwest compulsory education balanced, although education special funds to support increasing, but the fund use efficiency is not high, resulting in loss of funds serious waste phenomenon. As the 19th national congress of the communist party of China (CPC) put forward the comprehensive implementation of performance management, the performance evaluation of the special financial fund was actively carried out. The performance audit evaluation of the financial expenditure on compulsory education was beneficial to the performance management of the special fund. At present, the compulsory education performance audit and evaluation index of the related research is relatively small, the theoretical system and application of performance audit evaluation practice has many problems, how to solve the consensus has not been unified, taking Gansu province as an example, tries to build the compulsory education finance expenditure performance audit evaluation index, in order to improve the current compulsory education in Gansu province of fiscal expenditure

performance audit evaluation to provide a degree of support, and promote the efficient use of compulsory education spending.

Adopt case analysis method, this paper first to the compulsory education finance expenditure performance audit and evaluation at home and abroad related theories, the present situation of carding, and then introduces the present situation of compulsory education present situation, the performance audit of fiscal expenditure in Gansu province and its existing problems, and on the basis of performance audit problems build compulsory education finance expenditure performance audit evaluation index. Secondly, a comprehensive analysis is made on the data of primary and junior high schools in Gansu province from 2004 to 218 by using the data envelop analysis method. Finally, On the basis of the research results and the actual situation of the performance audit, the author puts forward some Suggestions for the performance audit evaluation of the financial expenditure on compulsory education in Gansu province, such as improving the punishment of the financial expenditure on compulsory education and strengthening the performance audit.

Keywords: Compulsory education; Fiscal spending; The evaluation index; Performance audit

目 录

1 引言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	2
1.2.1 理论意义	2
1.2.2 现实意义	2
1.3 国内外研究现状综述	3
1.3.1 国外研究现状	3
1.3.2 国内研究现状	5
1.3.3 文献评述	8
1.4 研究方法及其内容	9
1.4.1 研究方法	9
1.4.2 研究内容	10
2 相关概念辨析与理论基础	12
2.1 概念界定	12
2.1.1 义务教育概念界定	12
2.1.2 义务教育财政支出绩效审计	12
2.2 理论基础	13
2.2.1 公共产品理论	13
2.2.2 新公共管理理论	14
2.2.3 公共受托经济责任理论	14
3 甘肃省义务教育财政支出绩效审计现状与问题	16
3.1 甘肃省义务教育财政支出情况	16
3.1.1 甘肃省义务教育财政支出持续增长	16
3.1.2 甘肃省初中教育生均财政支出偏低	19
3.1.3 甘肃省城乡义务教育增速不均	21
3.1.4 城乡义务教育生均财政支出差异化减小	22

3.2 甘肃省义务教育财政支出绩效审计情况	24
3.3 甘肃省义务教育财政支出绩效审计存在的问题	26
3.3.1 绩效审计未全面展开	26
3.3.2 部分评价指标缺乏灵活性	26
3.3.3 绩效审计评价标准不统一	27
3.3.4 评价指标体系不完善	27
3.4 构建甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标的必要性	28
4 甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标构建	29
4.1 指标构建的原则和方法	29
4.1.1 指标构建的原则	29
4.1.2 指标构建的方法	30
4.2 义务教育财政支出绩效审计评价指标的选取与设计	30
4.3 义务教育财政支出绩效审计评价标准	34
5 义务教育财政支出绩效审计评价指标应用-以甘肃省为例	37
5.1 甘肃省小学教育财政支出绩效审计评价指标应用	37
5.2 甘肃省初中教育财政支出绩效审计评价指标应用	40
5.3 评价结论与建议	46
5.3.1 评价结论	46
5.3.2 建议	48
6 结论及展望	50
6.1 研究结论	50
6.2 研究不足	50
参考文献	50
后记	55

1 引言

1.1 研究背景

义务教育作为我国基础教育一直在我国占据重要地位，是促进国民素质教育的保障。中共中央、国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》是我国第一个中长期教育改革和发展的文件，作为指导全国教育发展的指南，高度肯定了发展义务教育的重要意义，义务教育的发展是促进社会发展的基础举措。我国一直积极推进义务教育的发展，国家教育财政支出的总额逐年增加，义务教育财政支出占国家总教育经费的比例不断扩大，为义务教育整体发展提供资金支持，但是义务教育财政支出在实际运用中还是有很多问题，例如：中西部义务教育投入较东部发达地区略有不足，城乡义务教育支出存在差异造成生均义务教育财政支出在城乡间存在差异、义务教育使用效率不高、资源分配不均等现象，形成了财政支出的损失浪费，这也说明我国义务教育财政支出缺少有效的评价和监督。

随着十九大报告提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”。我国对绩效管理的理念深入贯彻到财政支出的方方面面，绩效管理的重要性不言而喻，完善财政支出的管理缺少不了财政绩效评价，财政支出绩效审计的评价工作为财政绩效的管理提供了基础保障。《审计署 2008 年至 2012 年审计工作发展规划》提出自 2012 年起，所有的审计项目都开展绩效审计。国家公共财政支出的审计项目也必须应要求开展绩效审计。2009 年 6 月，财政部颁布《财政支出绩效评价管理暂行办法》，为各省财政支出绩效评价工作提供了操作指南。2013 年财政部颁发《预算绩效评价共性指标体系框架》提供了绩效评价共性指标框架，帮助地方各部门依据具体项目适当选取框架共性评价指标，并给出具体指标的制定方向。

目前甘肃省义务教育绩效评价在绩效审计实际工作中主要关注合规性，重点审查义务教育财政支出的资金管理是否规范；是否严格按照规定使用资金，有无挪用等，绩效审计尚未整体全面实现。省内义务教育绩效审计的审计报告、审计出的问题、审计建议和义务教育绩效审计评价指标等义务教育绩效审计相关文件

公开极少，目前，我国对教育财政支出绩效评价指标体系的相关文件提供了共性指标做参考框架，义务教育财政支出具体的评价指标以各省的实际情况自行设计，各省的义务教育财政支出绩效评价指标不同，评价标准不同，整体的评价体系的构建存在地域差异、项目差异。以甘肃省义务教育财政支出为例，从绩效审计的角度分析绩效评价指标构建研究可以完善甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价体系，促进绩效审计工作的开展。

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

补充义务教育财政支出绩效审计评价理论。当前，教育财政支出的相关文献多集中于国家整体教育财政支出绩效评价，涉及义务教育财政支出绩效评价的研究多立足全国，文献内容都各有侧重，使用的评价指标、评价方法等各有不同，未有统一的定论。就绩效审计的角度研究义务教育评价的文献较少，集中义务教育支出绩效审计的方法、审计重点、审计评价标准、指标构建等的研究更是少之又少，文献中对义务教育支出绩效审计评价指标、审计评价标准等未取得统一的共识，本文以甘肃省义务教育财政支出近 15 年的相关数据为义务教育财政支出的绩效评价提供数据支撑，并且对甘肃省义务教育财政支出绩效审计现状及总结存在的问题、评价指标的研究在一定程度上对义务教育审计工作提供了支持，其研究结果也可以充实义务教育绩效审计评价理论。

1.2.2 现实意义

有利于今后甘肃省义务教育绩效审计工作的开展。通过对甘肃省 2004-2018 年间义务教育财政支出具体情况的描述，有利于制定审计计划的重点，对甘肃省义务教育绩效审计在实际工作中的开展情况和总结出的绩效审计问题，可以为今后审计部门实施义务教育绩效审计时积极寻求更科学、更合理的方式和方法。义务教育财政支出审计在合规性审计的基础上，更加注重绩效审计的实施，从思想上重视绩效理念，将绩效审计理念贯穿到审计工作的始终，关注义务教育财政支出的使用效益，为今后义务教育绩效审计的工作方向提供建议，有利于审计部门

更好的履行审计监督的责任。

促进甘肃省义务教育事业的发展。通过甘肃省义务教育财政支出整体层面和城乡之间、小学与初中之间等情况的分析,对义务教育财政支出情况的有更明确的认识。对义务教育财政支出绩效审计评价指标的构建研究可以更好的评价绩效审计,有利于义务教育资源合理利用到义务教育实际中,提高义务教育财政支出的使用效益,进而提高义务教育的质量,促进甘肃省义务教育的整体发展水平。

1.3 国内外研究现状综述

1.3.1 国外研究现状

(1) 财政支出绩效审计相关研究

美国国会 1970 年通过的《立法机关重组法案》和 1974 年通过的《国会预算与拨款控制法案》标志着审计总署有权利对政府机构项目的管理进行评估,政府审计的范围由传统财务审计向绩效审计扩展,美国开始逐渐开展对政府项目的经济性、效率性和效果性的重点审计。并且,美国开展政府绩效审计有充分的法律依据和详细的审计操作方法和审计标准,如:《政府审计准则》《公共法》《预算和会计法》等等,不断补充完善政府绩效审计理论,在财政、审计、预算等领域积极探索绩效审计的应用实践。

英国 1983 年颁布的《国家审计法》,从法律意义上正式标志着政府绩效审计的成立,赋予主计审计长开展绩效审计的责任,关注政府财政收支、国家公共资源分配等方面的绩效问题,并向议会、政府、社会公众提供独立的信息和咨询,用于公共服务支出的绩效评估。英国每年对部分政府公共服务支出项目进行绩效考评,具体包括政府部门、基层单位和政府预算投资项目。在绩效的衡量方面,英国没有完整的绩效指标和标准,注重灵活性,审计标准的选择主要参照行业标准,重点关注评价标准与审计目标、审计环境的适应性,审计人员多运用自身的经验判断。

加拿大审计署主要对内阁政府的公共经济责任进行评价,并提出建议。对政府公共财政支出的重大项目的合规性内容审计外,注重“5E”审计,加拿大审计署规定政府制定所有项目的绩效的标准,并对标准的适当性进行评价。法国审计

院的主要职责是对国家公共财政支出情况、预算和决算情况进行审计，以评价国家专项资金的使用效益和效果。

(2) 义务教育财政支出研究现状

美国颁布多项与教育有关的法案，如 1965 年，通过的《初等教育法案》，1978 年通过的《法治教育法案》、《1984 年拨款法》等，并且在之后不断修正补充法案，对教育财政支出做出专门规定，颁布美国联邦政府教育项目经费的管理制度和条例，对政府教育支出的预算编制、资金的分配及使用等严格监督教育经费的管理，设置总监察长办公室负责对联邦政府教育专项支出进行绩效问责，维护教育的公平性和提高教育支出的使用效益。

英国 1987 年颁布《初等教育法》、《1902 年教育法》，1978 年的《英格兰的小学教育》、《1993 年教育法案》等法案积极探索政府在教育中的督导作用，但英国没有颁布专门的政府财政对教育管理的法案，而是在教育法案中包含政府财政教育的经费管理。英国郡及自治州的议会是对地方公共教育的实施和管理承担法律责任。重点制定教育支出的财务制度，强调教育经费的预算管理。

Panos Tsakloglou, Manos Antoninis (1999) 运用希腊的证据分析公共教育对分配的影响，将家庭预算调查数据和 1988 年的公共预算综合数据结合在一起，作为衡量希腊公共教育支出效益的方法。结论表明在一个教育服务免费提供和私立教育作用有限的国家，初级和中级教育领域的转移大大有助于减少教育的不平等。

Paul Morris, John Cogan. A (2001) 采用实证分析的方法对包括美国、英国、中国等六个国家对公民教育进行了具体的描述，提出公共教育的分析重点应当放在政策意图的本质、在学校课程中实施以及在学校中的实施。

Ifa Adel, Guetat Imène (2018) 采用自回归分配滞后 (ARDL) 方法分析 1980 至 2015 年期间突尼斯和摩洛哥的公共教育支出对人均 GDP 的影响。在短期内，摩洛哥的教育公共支出与人均国内生产总值之间的关系为正，而突尼斯为负。从长期来看，教育方面的公共支出有助于提高这两个国家的人均 GDP，但摩洛哥的作用比突尼斯更大。因此，增加教育的公共支出对人均 GDP 有正面的影响。

Nabil Annabi, Simon Harvey, Yu Lan (2011) 使用加拿大的重叠世代模式来模拟额外教育支出的影响，研究结果表明，政策的资金来源对目标结果有很大的

影响，并且影响取决于其他税收手段所造成的结果和公共教育开支的效率。

Kyriakides, Leonidas, Stylianou, Andreas (2019) 运用多元回归分析与判别函数分析方法研究政府财政教育支出与学生学习成果之间的联系，根据塞浦路斯的数据的应用得出研究结果，政府财政教育支出对学校管理绩效状况有显著的正向影响，并且政府财政教育支出投在效能最低的学校最有效的。因此，增强政府财政教育支出有助于提高学生学习成果和学校的管理绩效水平。

1.3.2 国内研究现状

(1) 义务教育财政支出绩效评价及指标构建研究

郑方辉、廖逸儿 (2015) 重点研究了国内财政支出评价方法、指标体系及通用模型等四个方面，指标体系从资金投入、过程监管、目标实现与社会满意 4 个维度来构建，内容详尽充实，但是指标的设置宏观性较强，提出的完善资金管理办法、扩大公众参与等建议，对地方财政支出的管理具有很强的可借鉴意义。

章磊等 (2008) 运用因素分析法构建了财政支出项目的绩效评价指标体系，并以县级财政支出教育为实例，以经济性、效率性、效果性及公平性 4 个维度指标初步构建了县级教育财政支出绩效评价指标体系，配合专家问卷调查法在内等方法完善具体评价指标。

任晓辉 (2008) 从投入、产出与结果和教育发展能力构建了 35 个义务教育支出绩效评价指标，特色应用学业成就的指标评价学生、学校机构和教育系统的教育成果，对设计的部分指标进行东部、中部和西部的 3 个市县的实例分析，包括城市与县镇、农村之间，小学与初中之间数据的分析。构建的绩效评价指标体系非常完整，但是指标数量繁多，收集成本高昂，部分指标的数据采集难度大。

李红燕 (2011) 梳理了不同学者对于义务教育绩效评价构建的原则和体系构建的多样性的研究，提出评价指标的设计应与设计目的相连接，构建一致性、实用性和专属性为绩效评价指标体系原则，从资金是否达到预期目标、社会效益、满意度大致构建义务教育专项资金绩效评价指标体系，适用性较强，但是指标的权重是部分专家打分评定，存在一定的主观意识的局限。

杨晋、哈巍 (2017) 通过双重差分模型，基于 2005-2006 年全国数据县级教育财政短面板数据，探讨了农村义务教育经费保障机制对义务教育阶段经费支出

水平及其结构的影响效果。研究得出农村义务教育经费保障机制显著提高了公用经费支出水平，但是研究仅以西部省份为主的地区自 2006 年起开始试点实施的第一年的数据进行分析，未能看到农村义务教育经费保障机制长期成效。

（2）义务教育的绩效审计研究

李程（2014）以甘肃省地方教育局实践经验的基础上分析了义务教育阶段学校审计经费中存在的问题包括经费挪用情况严重、经费使用不规范和经费的截留和套取情况，在问题的基础上提出缩小审计间隔时间、监督经费落实情况和提高审计反馈和监管力度，对当地义务教育经费的审计重点提供了针对性建议，但是文章重点关注义务教育的合规性审计，绩效审计的理念未贯穿工作内容。

刘俊民（2008）从教育审计实践的角度分析了教育绩效审计的内容、方法和绩效审计报告主体要素应把握的重点，提出审计方法除传统财务审计的应用，更多应用调查研究、统计分析、经济分析技术方法、多门学科及技术方面的知识，对教育审计开展有借鉴意义，但是教育审计内容仅包含了高等教育，对义务教育审计未有描述。

成刚，孙宏业，杜育红（2015）从中美法律框架、组织机构、绩效问责、廉洁教育和公众参与详细分析比较了两国政府教育经费监管体系，研究发现我国义务教育专项不论农村还是城市都存在专项资金挤占挪用、套取等严重问题，且教育审计部门与其他教育经费监管部门设置和职能配置存在多头管理、职权交叉，提出加快绩效管理探索等有效建议，对我国义务教育经费的管理和审计工作具有很强的现实意义。

魏今（2018）梳理了中小学教育经费审计重点、审计程序等内容，使用案例研究法对 E 区中小学财政性教育经费的审计项目进行深入研究，通过对 E 区中小学教育经费审计状况及存在问题分析，提出了加强审计人才队伍建设、进一步推进审计全覆盖等针对性建议，对地方中小学教育审计的开展有较强的借鉴意义，但是对 E 区中小学教育经费审计的介绍和审计问题等没有涉及绩效的相关方面，同时也未对绩效提出重视的建议，有所忽视绩效审计的重要性。

韩三瑞（2013）立足工作实践，提出开展教育内部审计工作需要做好预算执行审计、专项经费审计、化解农村义务教育“普九”债务资金审计等 10 项审计工作，对教育内部审计的审计手段、审计方法和审计重点进行分析，对有助于教

育内部审计工作的开展。

王世田,张世峰(2013)介绍了河南省开展教育审计的工作开展情况,河南省教育审计开展过程中采取确定审计目标、注重审前调查,突出审计重点等具体的方法,对审计中存在的具体问题进行了具体的描述,并提出大力推广计算机审计等建议,立足河南省教育审计实际,为其他省份的教育审计的开展有很强的借鉴意义。

(3) 义务教育的绩效审计指标构建研究

王定迅(2009)在梳理国内外政府绩效审计指标体系研究成果的基础上,构建了经济性指标、效率性指标、效果性指标、公平性及环境性在内的42个具体的教育行政部门绩效审计评价指标,考虑到城乡教育均衡的重要性,将公平性5个指标分别应用于城区和农村,对考核和评价教育行政部门绩效具有很高的价值,但是立足教育整体,宏观性较强。

王佳凡(2010)运用平衡计分卡,基于“3E”原则和绩效审计的一般过程即投入、过程、产出、结果和影响构建公共教育绩效审计指标体系,从公众服务、财务、内部流程、学习与成长四个方面共设置49个指标,以公众为指标体系的核心,指标囊括初等、中等、高等教育整体,针对性较弱,部分指标如文盲率对现阶段教育实际的应用价值不高。

陆颖琰(2009)以审计局工作实践经验客观分析了地方财政支出绩效审计评价指标体系存在的问题及原因,试图构建地方财政支出绩效审计评价指标体系,对绩效审计指标构建原则、评价标准和评价方法、评价指标的设置进行了分析,指标共有7个,概括性强,并且实例应用某市开展的政府采购效益审计设置了具体的25个指标和计算方式、审计标准和方法,对其他类型的地方财政支出绩效审计项目参考价值较弱。

崔海红(2011)基于教育行政部门存在的资金投入不足、使用效益不高等实际问题,构建了教育行政部门绩效审计指标。设计的指标广泛而全面,有很强的实际价值,但设置的成人识字率等部分指标对现阶段义务教育发展情况适用性不强,公众满意度等部分指标具体如何使用评价未有标准。

(4) 不同地域的义务教育绩效审计评价及指标构建研究

贺洪强(2011)基于政府审计的角度对重庆市义务教育经费的概况、存在的

问题进行了充分的介绍，并从审计监督力度不足、转移支付额度不足等方面进行了原因分析，提出了积极推行义务教育经费绩效审计、强化审计监督检查等促进义务教育经费合理配置的建议，具有很强的应用价值。

曾琼丽（2017）对广西义务教育绩效审计存在的具体问题、审计问题的成因进行了的分析，内容详尽，并提出了构建义务教育绩效审计评价体系等合理的建议，其构建的义务教育绩效审计指标包含地方政府投入结果、教育部门实施效率、学校教学效果三个维度，指标设计超过 50 个，定量指标没有给出计算方式，定性指标宽泛，指标的操作性较弱。

乐欢（2018）对 H 省教育专项资金绩效审计进行了改进研究，详细分析了 H 省教育专项资金绩效审计情况，包括绩效审计项目的依据、重点和流程，对审计存在的审计人员工作效率和质量不高、部分审计流程不完善等问题进行了原因的深入分析，并提出优化教育专项资金绩效审计流程、夯实教育专项资金绩效审计基础等合理化建议，对 H 区今后的教育专项资金绩效审计有很强的借鉴意义。

1.3.3 文献评述

综上所述，国外的政府绩效审计发展较早，绩效审计实践经验较为丰富，总体上各国对教育财政支出的管理注重法律法规的制定以保障义务教育财政支出的管理有充分的依据，并且，对教育支出的财务管理制度管理规范，重视预算的执行及其效果，各国在政府教育支出的管理既有其国家特色，也有对管理的共性方面，都对政府的教育支出的经济性、效率性和效果性进行审计和评价，虽然各国制定的法案和制度不能完全适应我国的需求，但其绩效审计开展的多年实践经验为我市义务教育财政支出绩效审计评价指标的构建有很强的借鉴意义。

国内义务教育财政支出绩效评价及指标构建研究中，学者们主要通过义务教育财政支出投入与产出的角度和经济性、效率性和效果性角度构建绩效评价指标，运用的方法多有不同，包括专家经验法、因素分析法、双重差分模型等，设计的绩效评价指标侧重点不同，对义务教育财政支出的绩效评价有很强的借鉴意义，但构建的指标繁多，指标数据的采集难度大，并且进行实证分析的研究极少，指标的可操作性和适用性有待考查。

义务教育的绩效审计研究中多数学者立足自身的教育审计工作实践分析义

义务教育审计内容、重点和方法等,就审计工作中存在的问题给出合理化建议,研究发现审计中的问题主要是审计经费挪用情况严重、经费使用不规范、审计方法较为落后,审计结果公开较少等,义务教育专项资金的使用的合理性、合法、合规等基础的要求在实践中屡屡不被遵守,并且义务教育的绩效审计在实施中未真正体现绩效审计的实质,审计部门对绩效审计的重要性认识不强,义务教育绩效审计相关研究较少,绩效审计工作开展存在难度。

义务教育财政支出的绩效审计指标构建研究中,多数学者从经济性、效率性、效果性和公平性角度和投入产出角度设计指标,与义务教育绩效评价指标的角度重合,指标设计全面,但指标的涉及多立足全国,囊括基础教育和高等教育整体,不同教育的主体不同,绩效审计的工作各有针对性,且各省的经济发展、教育水平等方面各有不同,立足全国的绩效审计指标能对义务教育绩效审计指标构建有借鉴意义,但义务教育绩效审计指标的确定需要对教育审计指标中的共性指标进行参考和选取,相关的义务教育绩效审计评价指标的研究很少。

不同地域的义务教育绩效审计评价及指标构建研究中,不同学者运用实证分析的方法对国内的不同省份、市县的义务教育绩效审计开展具体情况进行分析,包括绩效审计项目的依据、重点和流程,对审计中存在的问题深入分析原因,并提出了针对性建议,应用价值较强,但构建义务教育绩效审计评价指标的研究极少,现有的构建指标研究中针对指标的涉及少有详细的评价标准,较为笼统,定量指标的计算方式、定性指标多是相关文件的名称,对具体的定性和定量指标的应用存在一定程度的缺陷。

1.4 研究方法及内容

1.4.1 研究方法

(1) 文献研究法。本文对义务教育财政支出绩效审计及绩效审计评价指标相关的国内外学者文献进行了阅读整理和研究,梳理国内外义务教育财政支出绩效审计评价发展现状,为本文基础理论和研究内容提供支持。

(2) 案例分析法。本文是以甘肃省为例,对其义务教育财政支出绩效审计及评价指标进行分析,研究 2004-2018 年 15 年的义务教育财政支出绩效审计情

况，提出构建甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标。

(3) 实地调查法。本文通过实地调研数据，与有关人员沟通，总结义务教育财政支出审计过程、审计评价存在的问题。

1.4.2 研究内容

本文通过对甘肃省 2004-2018 年义务教育财政支出的数据进行分析和整理总结甘肃省义务教育财政支出的现状，并对甘肃省义务教育财政支出绩效审计现状进行分析，对绩效审计评价存在的问题，构建指标甘肃省义务教育财政支出绩效审计指标以期可以对解决有关问题提供有益的帮助。

具体内容分为六章，第一章介绍义务教育财政支出绩效审计评价指标构建的研究背景、研究意义，并对国内外相关文献进行整理，总结现有研究的成果和存在的局限。

第二章系统的阐述义务教育绩效审计的理论依据，并结合义务教育财政支出绩效审计的关系进行分析；其次对义务教育财政支出以及义务教育财政支出绩效审计相关概念进行介绍。

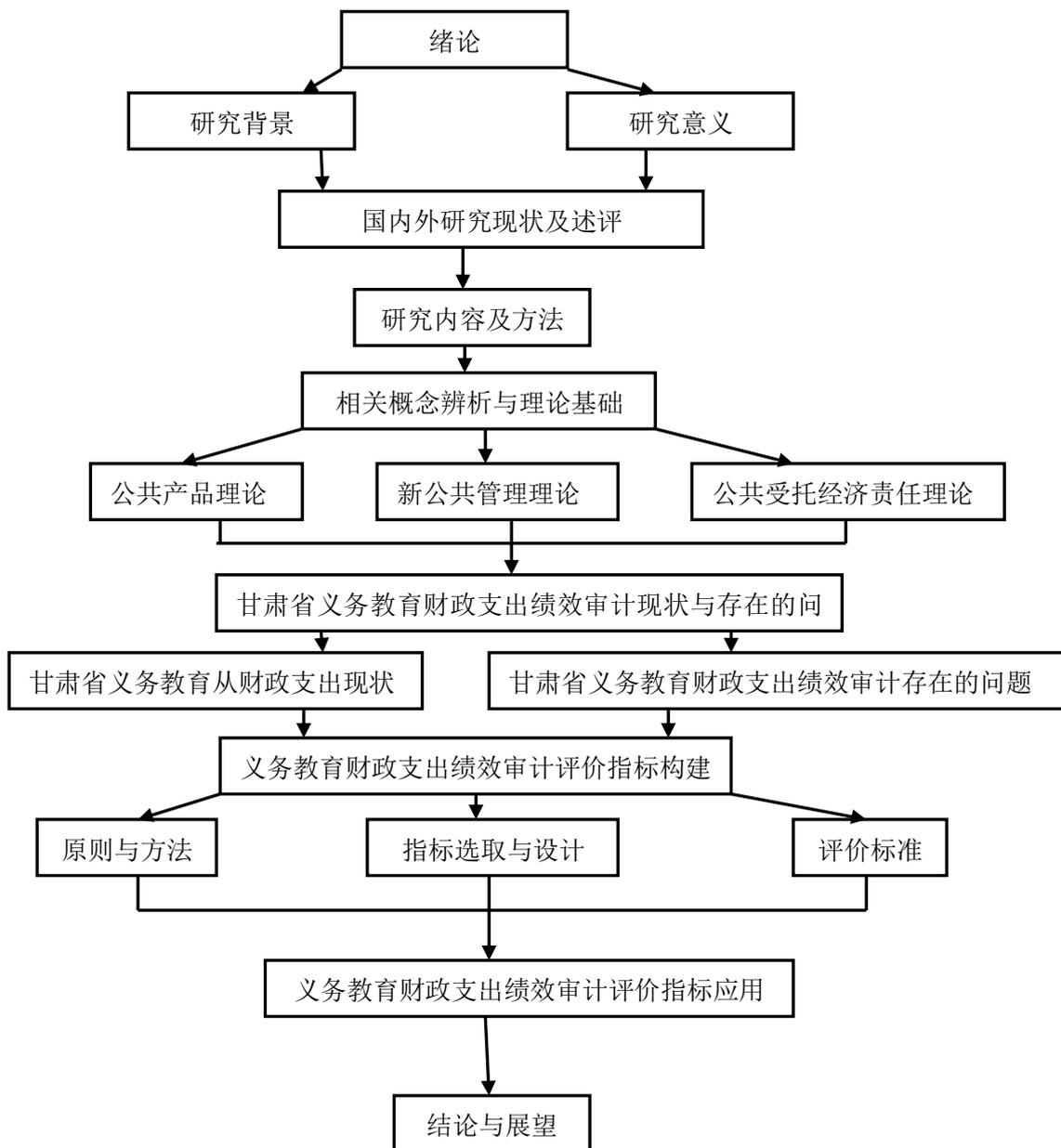
第三章对甘肃省义务教育财政支出现状及绩效审计现状进行分析，通过查阅甘肃省发展年鉴、全国教育经费执行情况表等数据库，对义务教育财政支出数据进行分析，并总结审计工作中存在的问题。

第四章构建义务教育财政支出绩效审计评价指标。本文主要参考 2013 年财政部印发的《预算绩效评价共性指标体系框架》通知中的指标设置要求，保留一级指标，对投入产出的定量指标进行构建。

第五章运用甘肃省数据进行指标的应用。对评价指标数据进行整理并运用 Max DEA 方法进行指标带入和分析，针对结果得出综合性结论，就甘肃省义务教育财政支出绩效审计提出合理建议。

第六章结论。归纳本文研究结论，同时针对研究存在的不足进行梳理。

本文逻辑框架如下：



2 相关概念辨析与理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 义务教育财政支出

我国宪法规定所有适龄儿童均有平等享受义务教育的权利。在我国义务教育实行九年制，即六年小学教育、三年初中教育。我国 2018 年 12 月 29 日最新修订的《中华人民共和国义务教育法》第六章第四十二条规定，“国家将义务教育全面纳入财政保障范围，义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障”。国务院和地方各级人民政府将义务教育经费纳入财政预算，义务教育经费支出对象包括地方农村小学、地方普通小学、地方农村初中和地方普通初中 4 类。义务教育财政支出是指政府一般公共预算支出中用于九年义务教育的部分支出。包括事业性经费支出和基本建设支出。事业性经费支出分为个人和公用两个部分，个人部分包括工资福利支出、对个人和家庭的补助支出，如基本工资、职工福利费、奖贷助学金；公用部分包括商品和服务支出、专项公用支出和专项项目支出，如修缮费、设备购置费。基本建设支出，主要用于教学楼、校舍建设和购置图书等教学设备。国家财政性教育经费就中国教育经费统计年鉴中显示为预算内教育经费和各级政府征收用于教育的税费。

2.2.2 义务教育财政支出绩效审计

义务教育财政支出绩效审计属于政府绩效审计的范畴，政府绩效审计的定义国内外存在多种定义，尚未得到统一的共识，引用最高审计机关国际组织 1977 年发表的《利马宣言—审计规则指南》提出的概念，“绩效审计是对政府工作绩效、效果、经济性和效率进行的审计”。义务教育财政支出作为政府提供公共服务的资金接受绩效审计的监督，应是独立的审计机关和审计人员，依据国家相关法律规定（《中华人民共和国义务教育法》、《中华人民共和国审计法》等）和人们认知的共同标准，对政府履行公共责任，配置、管理、利用义务教育财政支出资金的经济性、效率性、效果性进行的审查、考量、分析和评价。经济性是指政

府是否提供了最少的义务教育财政资金达到了义务教育管理所要实现的目标,节约了财政资金。效率性是指义务教育财政支出的具体使用是否得到了最有效的使用,义务教育财政支出的每一个项目实施符合成本效益的原则。效果性是指义务教育财政支出是否取得了预期的结果,预先设立的目标是否达成。义务教育财政支出绩效审计的目的是促进义务教育财政资金的合理使用,减少对义务教育财政资金的损失浪费,提高义务教育财政支出的使用效益,起到审计监督检查的作用。

2.2 理论基础

2.2.1 公共产品理论

人们的社会需要的满足需要社会提供不同的物品,按照不同物体在被消费过程中所体现的特征,所有的物品可以分为公共产品与私人产品。公共产品与私人产品是相对的两个概念,依据其不同的特性而划分,公共产品具备消费的非排他性、受益的非竞争性及效用的不可分割性。消费的非排他性是指某个人或某些人在享受公共产品带来的利益时,不能排除其他人也从此公共产品中获得利益。受益的非竞争性是指消费者的增加不会影响到其他消费者对此公共产品的使用,新增加的消费者不会增加新的生产成本,即边际成本为零。效用的不可分割性是指公共产品的受益者是社会成员整体,效用不能分割到某一个或某一些人身上,否则公共产品的效益则会不存在。私人产品是指满足私人需求的物品,具备排他性、竞争性和可加性,与公共产品的特性相对,其中可加性是指私人产品的可分割属性,每个个人的私人产品相加的和就是众多的私人产品。

公共物品的具备的非竞争属性意味着公共产品的提供者不会是私人部门而是政府,由于公共产品的边际成本为零,私人部门若要提供公共物品,对公共产品的定价就不能拿到期望的最大利润。公共产品的非排他性意味着每个社会成员都是可以使用并从中获得利益,但没有个体愿意花费成本去享受公共产品。因此公共产品的提供只能是政府通过无偿征税的方式提供。税收成为公共产品的价格。义务教育具备的非竞争性和非排他性的属性代表其是公共产品。按照《中华人民共和国义务教育法》的规定,义务教育是对所有适龄儿童少年强制统一实施免费的学校教育,实施义务教育是政府的重要职责。义务教育的实施是教育公平

的体现。

2.2.2 新公共管理理论

新公共管理理论是对政府公共部门管理的理论,包括对公共部门项目、公共财政资源的分配等实施管理。新公共管理理论源于 20 世纪 70 年代末西方资本主义的政府改革活动,改革前的传统公共管理理论侧重由政府投入财政资金,制定严格统一的公共项目的政策、公共部门按照政府有关规定实施公共服务项目至完成公共项目,政府是公共项目的提供者和管理者,自上而下实施公共服务项目的管理,注重公共项目的投入和实施公共项目的合规性,轻视了公共财政资金使用的效果。新公共管理理论与传统公共管理理论的不同在于对绩效的关注,将绩效目标带入公共部门项目的管理中,重视公共项目完成的效率和效果,以结果为导向,提高公共项目的质量和效率。新公共管理理论引入现代经济学和私营企业管理理论和方法,该理论的重点是对公共财政项目进行投入与产出的分析,得出项目效益的具体情况,根据公共项目的结果分配公共财政资源。私营企业中以消费者满意度作为产品达到成功的标志,新公共管理理论引入社会公众的需求,关注公众的需求,改变政府与社会公众之间单方面的沟通关系,将服务公众,得到公众满意度为目标,提供符合公众需求的公共项目,提高公共项目的服务质量。我国法律规定所有适龄儿童均享受九年义务教育,经费由政府承担,因此义务教育财政支出作为义务教育经费的主要来源,需要注重财政资金的资源分配和使用效益。

2.2.3 公共受托经济责任理论

公共受托经济责任是受托经济责任的一种,受托经济责任反映受托人与委托人之间的一种委托代理关系,其源于财产所有权与经营权的转移,随着经济全球化,企业的发展迅速,企业的资产扩展致使企业的所有者无法直接的管理和监督资产,以支付报酬的方式将企业经营权转交给其他人代为管理企业的资产,企业的所有者为委托人,代为管理企业资产者是受托人,受托人有责任定期向委托人诚实、客观的报告企业资产的管理情况,并且对企业资产的管理是合规、安全、高效的。公共受托经济责任的委托方是社会公众,受托方是政府公共部门。政府

支出财政资金向社会公众提供公共服务满足公众的需要，服务公众是政府的任务所在，政府公共部门对社会公众具备公共受托经济责任，社会公众本身不参与公共项目的管理和运营，政府公共部门有义务对提供的公共项目的财政收支、项目实施及项目完成等一系列信息向社会公众公开，并注重公共项目完成的经济性、效率性和效果性，以履行对社会公众的公共受托经济责任。义务教育是政府提供的公共项目，义务教育财政支出是义务教育经费的主要来源，对义务教育财政支出在资源分配、使用和管理等方面是否完成绩效目标，社会公众有了解的权利，加强义务教育财政支出绩效审计可以通过以审计信息公开的方式让公众参与到管理、监督义务教育财政支出中。

3 甘肃省义务教育财政支出绩效审计现状与问题

3.1 甘肃省义务教育财政支出情况

甘肃省位于祖国的西北，东邻陕西省，南接四川省、青海省，西与新疆维吾尔自治区相邻，北与内蒙古自治区和蒙古国交界，总土地面积为 42.58 万平方公里，约占全国总面积 4.42%，居全国第七位。2018 年末，甘肃总人口 2637 万人，全省生产总值 8246.1 亿元，约占全国生产总值的 0.92%，人均 GDP 达到 31336.1 元。截止 2018 年，甘肃省共有普通小学 5785 所，在校学生 189.6 万人，专任教师 14.3 万人。普通初中 1467 所，在校学生 87 万人，教职工 14.9 万人，普通初中专任教师 8 万人。小学学龄儿童入学率 99.9%，九年义务教育巩固率达到 96%。

甘肃省组织实施 2018 年甘肃省义务教育质量监测。研究起草《甘肃教育 2035 发展纲要》、《甘肃省加快推进教育现代化实施方案（2018-2022 年）》，出台甘肃省乡村教育振兴实施方案，加强甘肃省城乡教育一体化战略。针对省内贫困地区和民族地区出台《甘肃省重点地区控辍保学攻坚实施方案》等政策措施，依法惩戒、奖补激励、动态监测和督导考核同步实施，投入 2 亿元用于支持主城区和市政府所在地消除“大班额”。出台省属普通高中生均公用经费财政拨款标准，并要求各地参照制定本级普通初中生均公用经费财政拨款制度，各级各类教育财政拨款标准全部建立。2017 年，甘肃省人民政府教育督导委员会成立，贯彻国务院关于加快中西部教育发展的指导意见，省政府制定出台《关于加快甘肃省教育发展的实施方案》着力推动基本公共教育服务均等化。对 15 县市区进行县域义务教育均衡发展省级督导评估，全面落实责任区督学制度，实现中小学责任督学挂牌督导全覆盖。

3.1.1 甘肃省义务教育财政支出持续增长

表 3.1 中计算整理了 2004-2018 年甘肃省义务教育财政支出情况，根据小学教育和初中教育分别列示财政支出，并将其与甘肃省义务教育总经费及甘肃省 GDP 的比重做出列示，我们可以看出甘肃省义务教育财政支出与甘肃省义务教育

总经费在 15 年间都呈现增长趋势,甘肃省义务教育总经费从 2004 年的 103 亿元增长到 2018 年的 781 亿元,增长 7.6 倍,说明甘肃省义务教育的发展得到了很大重视,但小学教育财政支出持续高于初中教育财政支出,2018 年甘肃省小学教育财政支出约是初中教育财政支出的 2 倍,小学教育与初中教育分别占甘肃省义务教育财政支出总经费及甘肃省国民生产总值的比例呈现波动状态,为更直观显示图标数据的变化情况作表 3-1 和图 3-2。

表 3.1 2004-2018 年甘肃省义务教育财政支出情况 单位: 万元

年份	小学教育 财政支出	初中教育财 政支出	甘肃省义 务教育总 经费	小学教育 财政支出 占教育经 费总收入 比例 (%)	小学教 育财政 支出占 甘肃省 GDP 比 例 (%)	初中教育 财政支出 占教育经 费总收入 比例 (%)	初中教 育财政 支出占 甘肃省 GDP 比 例 (%)
2004	271195	221907	1031445	26.29	1.61	21.51	0.13
2005	309626.6	145049.8	1195074	25.91	1.6	12.14	0.075
2006	408694.2	219737.9	1448234	28.22	1.79	14.48	0.097
2007	538372	322196.6	1779095	30.26	1.99	18.11	0.12
2008	771593.1	490686.5	2469385	31.25	7.29	19.87	0.15
2009	946946	649052	2957602	32.02	2.8	21.95	0.19
2010	988710	704894	3276887	30.17	2.4	21.51	0.17
2011	1174086	800534	3926598	29.9	2.34	20.39	0.16
2012	1427616	966829	4841482	29.49	2.53	19.97	0.17
2013	1529915	1034947	5105559	29.97	2.42	20.27	0.16
2014	1726839	1055445	5500815	31.39	2.53	19.19	0.15
2015	2102080	1151735	6478024	32.45	3.1	17.78	0.17
2016	2316052	1187019	7075700	32.73	2.22	16.78	0.16
2017	2435038	1242808	7470974	32.59	3.26	16.64	0.17
2018	2464205	1317171	7810782	31.55	2.99	16.86	0.16

资料来源:《甘肃发展年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》、《中国统计年鉴》数据计算得出

从图 3.1 可以看出甘肃省小学教育财政支出 15 年间一直略高于初中教育财政支出，2014 年开始差距拉开较大，小学教育财政支出较高于初中教育财政支出。甘肃省义务教育总经费呈现较快速度的持续增长，体现了甘肃省对义务教育发展的支持。

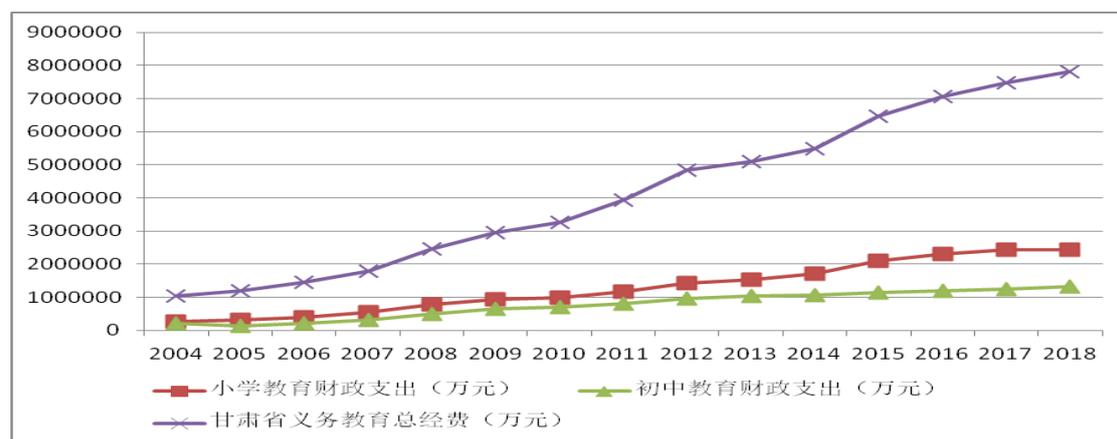


图 3.1 甘肃省义务教育总经费支出与甘肃省小学、初中教育财政支出情况

从图 3.2 可以明显看出甘肃省小学教育与初中教育占甘肃省教育总经费的比重呈现波动趋势，初中教育占总教育经费比重在 2009-2016 年持续下降，2016 年后保持稳定，小学教育占总教育经费 15 年间波动上升。甘肃省小学教育占甘肃省 GDP 的比重在 2008 年出现突然的大幅度增长，2008 年后恢复平稳趋势。甘肃省初中教育占甘肃省 GDP 的比重 15 年间呈现平稳趋势。

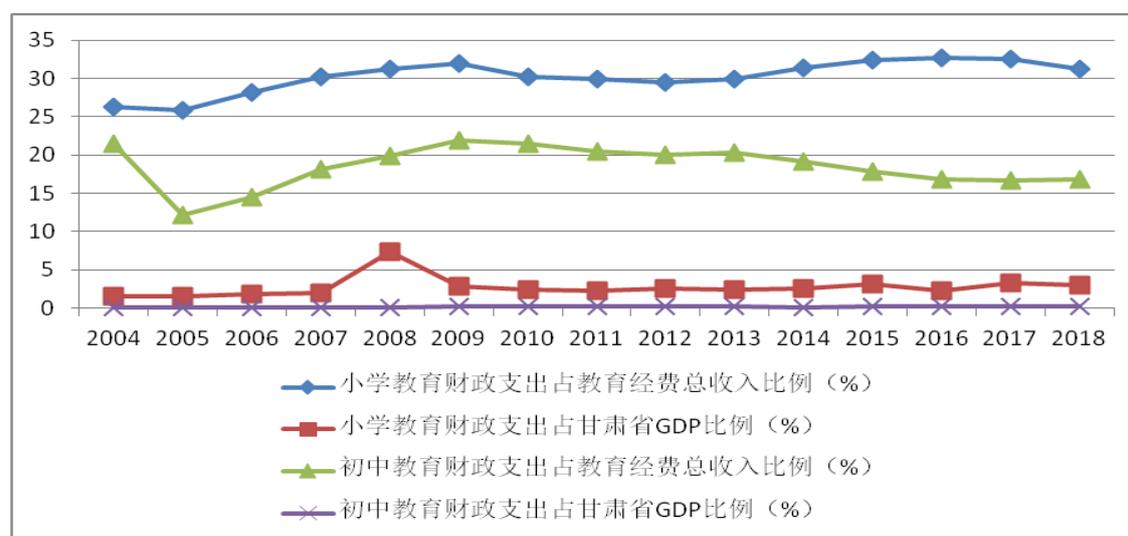


图 3.2 甘肃省小学教育、初中教育占甘肃省省 GDP 及教育经费总收入比例

3.1.2 甘肃省初中教育生均财政支出偏低

表 3.2 整理了甘肃省小学、初中教育生均财政支出与全国小学、初中教育生均财政支出数据，可以反映 2004-2018 年 15 年间甘肃省义务教育生均财政支出相较全国平均水平的情况。从表中数据可以看出甘肃省及全国义务教育生均财政支出 15 年间一直持增长趋势，2018 年甘肃省小学教育生均财政支出是 2004 年的 13.5 倍，初中教育生均财政支出是 2004 年的 15 倍。但通过甘肃省义务教育均财政支出占全国义务教育平均财政支出发现，甘肃省初中教育财政支出 15 年来未超过全国平均水平，小学教育生均财政支出自 2015 年开始超过全国平均水平，呈现良好的上升趋势，整体上甘肃省生均财政支出偏低，尤其是初中教育生均财政支出。

表 3.2 甘肃省及全国小学、初中生均教育财政支出 单位：元

年份	甘肃小学教育生均财政支出	全国平均小学教育财政支出	小学生均财政支出占全国比 (%)	甘肃初中教育生均财政支出	全国平均初中教育财政支出	初中生均财政支出占全国比 (%)
2004	857.14	1129.11	76	952.49	1246.07	67
2005	1006.92	1327.24	76	1112.26	1498.25	74
2006	1363.45	1633.51	83	1549.88	1896.56	82
2007	1774.22	2207.04	80	2050.82	2679.42	77
2008	2476.17	2757.53	90	3093.11	3543.25	87
2009	2832.09	3357.92	84	3636.33	4331.62	84
2010	3306.41	4012.51	82	4129.87	5213.91	79
2011	4113.89	4966.04	83	5020.27	6541.86	77
2012	5317.52	6128.99	87	6411.44	8137	79
2013	6191.5	6901.77	90	7494.27	9258.37	81
2014	7289.18	7681.02	95	8377.71	10359.33	81
2015	9118.26	8838.44	103	10187.1	12105	84

续表 3.2 甘肃省及全国小学、初中生均教育财政支出 单位：元

年份	甘肃小学教育生均财政支出	全国平均小学教育财政支出	小学生		初中生	
			均财政支出占 全国比 (%)	甘肃初中教育生均 财政支出	全国平均 初中教育 财政支出	均财政 支出占 全国比 (%)
2016	10321.93	9557.89	108	11721.46	13415.99	87
2017	11523.76	10911.17	106	13445.09	15739.92	85
2018	11592.78	11328.05	102	14273.63	16494.37	87

资料来源：《全国教育经费执行表》、《中国统计年鉴》数据整理得出

为更清晰反映 2004-2018 年甘肃省义务教育与全国义务教育生均财政支出的趋势，作图 3.3。从图 3-3 可以看出甘肃省初中教育生均财政支出虽然呈上升趋势但投入不足，距离全国平均水平还有一定差距，致使甘肃省义务教育整体水平有待提高。

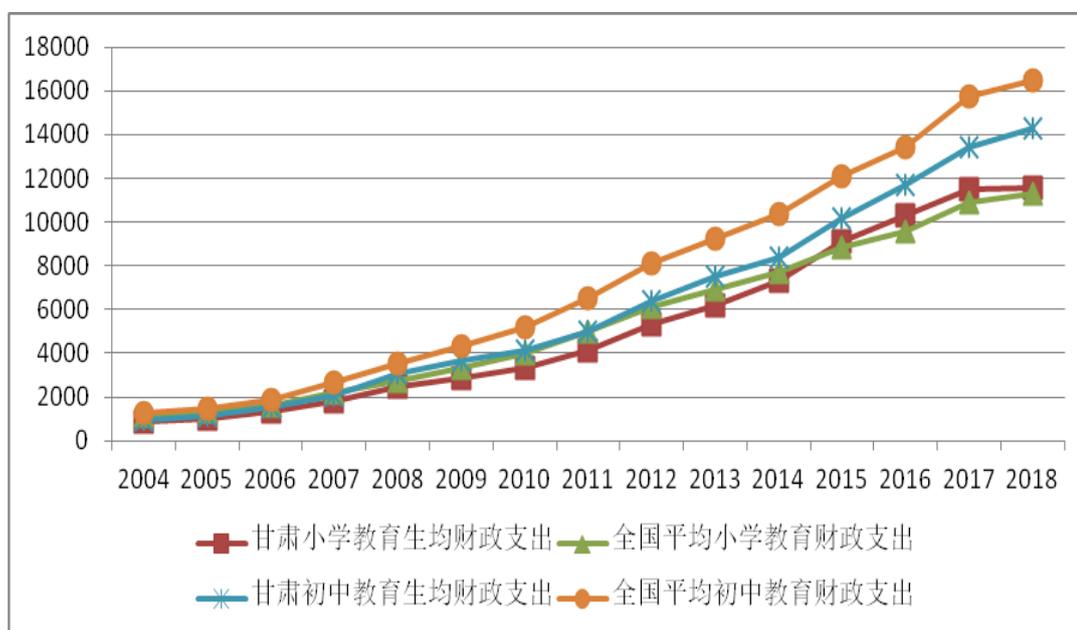


图 3.3 甘肃省及全国小学、初中生均教育财政支出

3.1.3 甘肃省城乡义务教育增速不均

从表 3.3 可以看到甘肃省 2004-2018 年农村义务教育财政支出总量持续在增长, 增长幅度相对不稳定, 城区义务教育财政支出总量变化不稳定, 于 2014 年、2016 年呈现负增长, 并且甘肃省农村义务教育财政支出总额远高于城区义务教育财政支出, 对农村义务教育的发展起到巨大支持作用。

表 3.3 甘肃省城乡义务教育财政支出情况

年份	甘肃省农村义务教育财政支出(万元)	农村义务教育年增长率(%)	甘肃省城区义务教育财政支出(万元)	城区义务教育年增长率(%)
2004	284963.9	21	95006.9	15
2005	345382.5	21	109203.9	15
2006	464177.2	34	164254.9	50
2007	622882.3	34	237686.3	45
2008	947050.4	52	315229.2	33
2009	1193173	26	402825	28
2010	1237427	4	456177	13
2011	1449719	17	524901	15
2012	1793157	24	601288	15
2013	1835517	2	729345	21
2014	2239559	22	542725	-26
2015	2607435	16	646380	19
2016	2797537	7	463110	-28
2017	2921548	4	756298	63
2018	3008145	3	832358	10

资料来源:《甘肃发展年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》数据整理计算得出

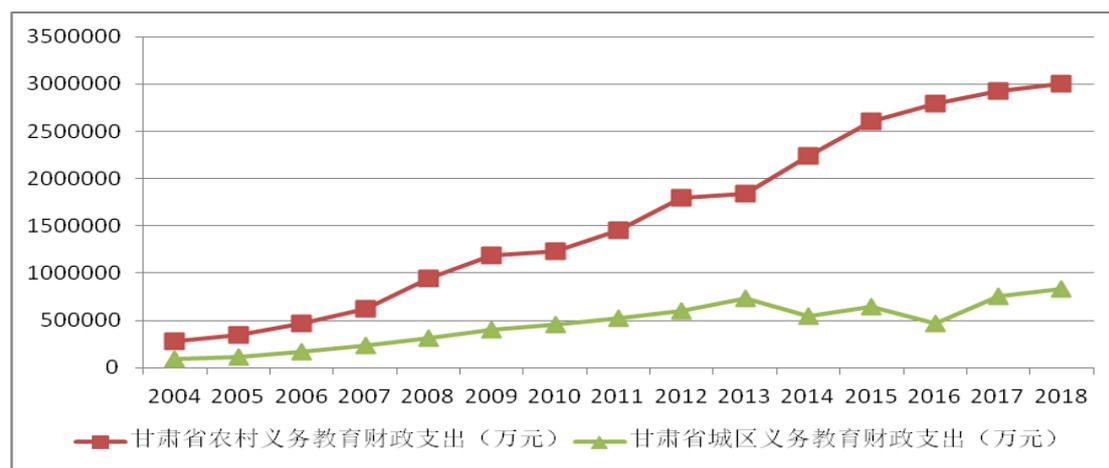


图 3.4 甘肃省城乡义务教育财政支出情况

图 3.4 更直观反映了甘肃省农村义务教育的增长幅度很大，整体上上升幅度很快，但是甘肃省城区义务教育支出 2004-2018 年间整体变化幅度很小，财政支出总量相对稳定。

3.1.4 城乡义务教育生均财政支出差异化减小

表 3.4 整理了甘肃省城乡义务教育生均财政支出数据情况，将城区和农村义务教育生均财政支出进行对比，可以看出无论小学或是初中生均财政支出，城区和农村呈现平稳增长的趋势，并且两者数值接近，并未有较大差距。

表 3.4 甘肃省城乡义务教育生均财政支出

年份	甘肃小学城区生均财政支出 (元)	甘肃小学农村生均财政支出 (元)	甘肃初中城区生均财政支出 (元)	甘肃初中农村生均财政支出 (元)
2004	1129.11	1013.8	1246.07	1073.68
2005	1327.24	1204.88	1498.25	1314.64
2006	1633.51	1505.51	1896.56	1717.22
2007	2207.04	2084.28	2679.42	2433.28
2008	2486.5	2449.78	3164.69	3149.43
2009	2967.9	2945.92	4012.31	4076.98
2010	3557.37	3582.17	4575.79	4590.1
2011	4274.1	4375.46	5343.92	5466.93

续表 3.4 甘肃省城乡义务教育生均财政支出

年份	甘肃小学生城区 均财政支出（元）	甘肃小学农村生 均财政支出（元）	甘肃初中城区生 均财政支出（元）	甘肃初中农村生 均财政支出（元）
2012	5621.62	6007.9	6869.06	7435.34
2013	6395.94	6991.63	7846.2	8509.56
2014	7462.13	7861.3	8680.94	8898.61
2015	9374.65	9964.06	10600.72	10876.33
2016	10514.89	11154.1	11898.6	12132.65
2017	10959.09	11589.17	12720.83	12995.5
2018	11592.78	12116.57	14273.63	14132.49

资料来源：《中国教育统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》数据整理计算得出

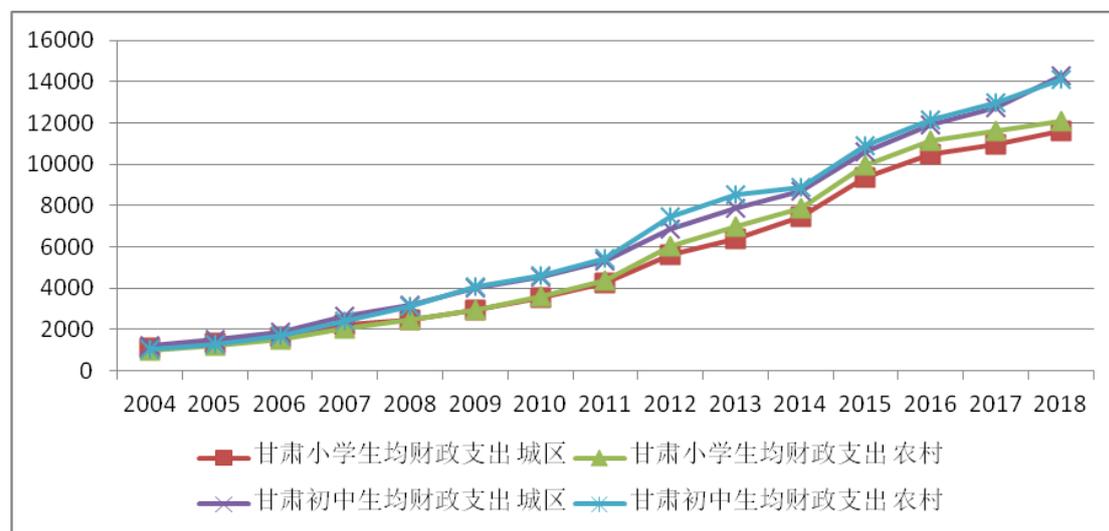


图 3.5 甘肃省城乡义务教育生均财政支出情况

图 3.5 可以直观看出 2004-2018 年，甘肃省小学生均财政支出农村约等于城区，2011 年以后，甘肃小学生均财政支出农村高于城区。甘肃初中生均财政支出无论城区还是农村在 2008-2011 年重合，2011-2014 年农村初中生均财政支出有较大幅度增长，高于初中城区生均财政支出，2014 年后农村和初中生均财政支出显示接近重合相等趋势，城乡义务教育越来越趋近平等，城乡差异化在慢慢减少。

3.2 甘肃省义务教育财政支出绩效审计现状

甘肃省 2018 年义务教育财政支出绩效审计以省财政厅带头联合全省各级审计机关,选取甘肃省范围内小学、初中义务教育财政支出专项经费情况进行专项审计,小学、初中学校的选取在各市县分别不少于 10 所。2018 年,甘肃省获得中央财政教育项目资金 109.21 亿元,比上年 103.41 亿元增长 6.23%,协调省财政厅、省发改委等部门健全完善财政教育经费投入保障机制,继续加大财政教育投入,2018 年全省一般公共预算教育经费投入 592.59 亿元,比上年的 567.36 亿元增长 4.45%。甘肃省义务教育总经费 781.1 亿元,义务教育财政支出 318.14 亿元,其中小学教育财政支出 246.42 亿元,初中教育财政支出 131.72 亿元,按照城乡义务教育财政支出划分,农村义务教育财政支出 300.81 亿元,城区义务教育财政支出 83.24 亿元。甘肃省小学教育的财政支出是初中教育财政支出的两倍,并且甘肃省积极推进农村义务教育的发展,统筹城乡义务教育均衡,符合义务教育发展规划要求。在本年度义务教育财政支出绩效审计项目中,由于绩效审计项目繁多、审计人员有限等客观条件的限制,审计工作的开展主要采取重点抽查和其他项目随机抽查的方式,审计依据是义务教育专项资金相关文件资料,包括法律法规、制度政策、标准规范等,如《中华人民共和国国家审计准则》、《甘肃省义务教育经费管理办法》等进行审计。

审计调查的重点内容包括:(1)甘肃省义务教育财政支出经费保障制度的基本情况。各财政部门和教育部门对义务教育财政支出的管理是否制定具体制度和规定;资金分配流程是否繁多且时间冗长;分配的专项资金是否向办学条件薄弱的学校倾斜。(2)甘肃省义务教育财政支出的拨付及落实情况。各市县的财政部门和教育部门是否及时、足额的拨付小学、初中财政支出经费,对贫困生发放补助金,对办学条件较差的学校帮助建立校舍;义务教育生均公用经费是否符合小学、初中教育财政拨款标准;是否按照政策规定对义务教育专项资金专款专用;地方各小学、初中学校是否将义务教育资金严格编制预算。(3)甘肃省义务教育财政支出使用情况。省内各市县小学、初中是否按照义务教育经费使用政策要求合法、规范使用义务教育财政支出资金,未超出义务教育财政支出适用范围;遵守义务教育财政支出的财务管理规定,资金支出手续完备。(4)甘肃省义务教育管理责任制度的建立和落实情况。各省市财政部门、审计部门等是否建立完善的

义务教育责任追究制度，检查监督项目完成情况，对项目进行评估，对义务教育财政支出的管理和监督明确职责。

审计流程包括审计计划、审计实施、审计报告和后续审计四个阶段，总历时5个月。审计计划阶段由甘肃省财政厅组织制定统一的工作方案规划，各市县的审计部门成立专门义务教育财政支出审计小组，收集小学、初中学校义务教育财政支出相关资料，包括资金预算管理制度、财务管理制度、往年各市县义务教育财政支出自我评估报告等，了解审计项目的具体情况，制定审计计划。审计实施阶段，对已确定的各市县财政厅、教育部门及重点抽查的学校，审计人员前往各市县教育局、小学、初中学校搜集审计相关证据，审核相关数据，编制审计工作底稿，就工作底稿中存在的重大问题与教育部门及时沟通。审计过程中审计人员主要使用检查、观察、询问等传统财务审计方法，并以大数据方法作为辅助。审计报告阶段，审计人员汇总审计工作底稿，编制审计报告，对审计报告中存在争议的地方与教育部门进行沟通解决，并对审计工作内容、审计发现的问题及原因、建议解决的措施撰写进审计报告并出具审计报告。后续审计阶段，审计人员对审计后存在问题的市县教育部门和学校责任更改，并关注整改情况。

甘肃省义务教育专项资金绩效审计报告表明甘肃省整体完成了义务教育专项资金审计调查的目标，甘肃省各财政及教育部门认真履行了义务教育专项资金的有关政策和规定，义务教育专项资金保障制度基本得到有效执行；义务教育专项资金的组织管理健全、规范，各小学、初中学校能够按照财务管理的要求严格执行各项义务教育专项资金管理制度，会计核算及时、准确。但在审计人员审计过程中发现甘肃省积极发展小学教育，生均义务教育财政支出较低，初中生均财政支出水平低于全国平均水平，小学生均财政支出仅略高于全国平均水平，整体甘肃省义务教育生均财政支出偏低，农村义务教育的财政支出高于城区义务教育财政支出。部分学校存在公用经费支出超范围、部分财政专项资金未及时拨付、部分财政专项资金使用率低、财政拨款财务手续不完备等问题。例如个别单位对义务教育专项资金与其他资金统一核算，未单独设立专账，且义务教育专项资金的使用与其他非专项资金合并支出，导致无法具体分清每项专项资金的支出情况，资金的使用不够规范；部分市县财政部门、教育部门和学校存在项目资金未及时的拨付，未按照义务教育专项资金管理要求编制具体项目的预算、实施进程

缓慢，部门专项资金合同截止日未完成资金使用，存在资金的结余；部分项目超支使用项目经费项目等。各财政部门、教育部门在具体的义务教育专项资金管理中取得了预期的成果，但是相较绩效方面的完成情况和完成效率更多侧重合规性的审查。

3.3 甘肃省义务教育财政支出绩效审计存在的问题

3.3.1 绩效审计未全面展开

甘肃省义务教育专项资金绩效审计在实际工作中未完全实现绩效审计，审计过程中重点关注各财政部门在义务教育财政支出的使用是否符合有关法律法规，义务教育财政资金的组织管理是否规范，是否严格履行各项义务教育专项资金管理制度，是否存在资金挪用浪费、未及时拨付、未专款专用、专项核算等，审计重点是对义务教育专项资金的管理制度和规定的制定情况与遵循程度，以保障义务教育财政支出经费的合理、合法、合规。在发现义务教育财政支出审计出的问题的基础上没有深层次分析问题原因，一定程度上轻视了对绩效的关注，对资金投入产出比未有深入分析。审计的重点依然在义务教育财政支出的合规性审计，是传统的审计方式，对绩效的关注较少，绩效审计需要对义务教育财政支出项目的经济性、效率性和效果性进行评价，履行审计机关的监督义务，在实际审计工作过程中对义务教育财政支出在合规性审计的基础上关注资金使用的合理性、有效性。

3.3.2 部分评价指标缺乏灵活性

甘肃省义务教育教育绩效审计实施管理的文件尚未出台，义务教育教育绩效审计在实际开展过程中按照省内实际情况制定绩效审计评价指标，以国家财政部出台的《财政专项绩效评价办法》和甘肃省地方制定的《甘肃省财政专项资金管理办法》和相关义务教育的管理的条例和文件作为甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标构建的依据。省政府应用财政部出台的财政专项绩效评价办法设置教育财政支出专项资金的评价指标，未针对义务教育财政支出做出具体的指标构建，省内各市县评价指标的选择存在地区差异，并且专家团制定的义务教育财政

支出绩效审计的评价指标在保持了专业性的同时存在一定的缺陷,指标在实际应用中由于客观条件的限制,部分指标的数据难以收集,收集成本高昂,耗时长,对审计人员的要求高,完成度较为艰难,部分指标的设计缺乏灵活性,指标在评价体系中存在意义,但在实务工作中开展较为困难,不便于省内市县之间进行指标应用效果的对比。

3.3.3 绩效审计评价标准不统一

由于客观条件的限制,指标的收集和评价在实际工作中划分统一标准存在难度,甘肃省拥有临夏回族自治州和甘南藏族自治州,存在汉、回、藏、东乡等 54 个民族,少数民族的义务教育扶贫政策具备特殊性,甘肃省积极推进民族地区义务教育发展及省内重点贫困县的教育扶贫政策存在一定的特殊性,甘肃省义务教育财政支出评价标准在上述地区的实际工作中难以统一标准,各市县义务教育的数据未与其他地区共享,义务教育财政支出专项审计结果公开数据极少,省内各市县的义务教育相关数据缺乏与其他地区义务教育数据的横向比较,各市县义务教育财政支出审计情况因地区差异存在审计结果不同,制定的评价标准缺少规范性,地区之间存在差异性。省内使用的义务教育财政支出绩效审计评价体系中包含定量指标和定性指标,定性指标数量较多,在采集数据、数据分析受到审计人员工作能力的限制,当前审计机关人力资源紧张,审计项目繁多,各市县审计人员能力不均衡,出具的审计结果在与省内市县进行对比时缺乏客观性及公正性。

3.3.4 评价指标体系不完善

甘肃省义务教育绩效审计评价指标体系未包含全面的评价指标。评价体系应当科学、严谨的反映义务教育财政支出绩效审计的内容实质,不仅应合理评价义务教育财政支出的使用,而且要站在绩效审计的角度上发现义务教育财政支出存在的问题,我省义务教育财政支出评价指标体系的制定重点参考了专家团的意见,以及听取向社会公开招募的独立第三方出具的评价指标体系构建意见,缺乏与省内市县财政部门、教育部门就实际义务教育的评价指标的选取进行充分的沟通,向其了解义务教育评价考虑的多方面问题,存在主观性过强,甘肃省内 86

个县，23个深度贫困县，两个自治州，设置的指标尚未对省内所有地区准确的适用，未与各地方市县审计部门就历年审计过程中发现的问题进行深入分析，义务教育绩效审计报告中出现的高频问题是否得到解决，是否设置相应的指标评价，对各指标的重要性的排序在与审计部门的沟通中对构建评价指标体系具有重大的意义。指标体系中定性指标和定量指标的配比存在不够科学，未进行严格论证。

3.4 构建甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标的必要性

科学、合理的义务教育财政支出绩效审计评价指标是构建一套完善的评价体系的基础，是开展绩效审计的重要评价标准和依据。脱离了评价指标体系的绩效审计无从实施，即便实施了也没有意义。绩效审计的核心是对审计项目的绩效的评价，通过对义务教育财政支出绩效审计项目的绩效评价，可以发现资金在管理、运行过程中存在的问题，是否存在城乡发展差异、资源分配不均、财政资金挪用等现象，构建义务教育财政支出绩效审计评价指标可以更加快速、合理的帮助审查审计绩效目标的完成，反映绩效审计评价内容。以指标为检查成果的媒介可以发现审计重点存在的问题，对绩效审计评价工作具有重大意义，同时促进义务教育公平。

4 甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标构建

4.1 指标构建的原则和方法

4.1.1 指标构建的原则

构建甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标,可以反映甘肃省义务教育财政支出在实际使用过程中的经济性、效率性和效果性。合理、科学的构建甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标直接关系到义务教育财政支出绩效审计的质量。在构建指标的过程中,应当遵循以下原则:

(1) 合理配比定量与定性指标原则。定量指标可以反映义务教育财政支出的使用效益的大小,定性指标可以反映义务教育财政支出的经费保障制度的规范性。两者相互联系,相互补充,科学的配比定量指标与定性指标才能合理评价义务教育财政支出情况,增强审计结论的正确性和权威性。

(2) 导向性原则。导向性原则是指指标的构建是服务于义务教育财政支出的绩效审计评价工作,要以具体项目的绩效审计目标为导向,满足审计工作的实际内容要求,不脱离绩效审计工作实质,并且绩效目标得到被审计对象的认可,促使被审计对象在实际工作应用评价指标完成绩效目标。

(3) 可操作性原则。构建指标要运用于实践检验指标的合理性和科学性,如果构建的指标不具备可操作性,那么构建的指标不存在应用价值,对甘肃省义务教育财政支出的绩效评价不能起到任何的作用。并且,收集指标数据的成本高昂,需要耗费大量的时间成本、人力成本和资金,设计的指标要可在实际中获得,而实际应用价值低的指标会造成采集成本的浪费。

(4) 可比性原则。指标的构建应当具备横向可比性和纵向可比性。横向可比性指构建的甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标可以与同一时期其他省份的义务教育财政支出绩效审计评价比较、与本省内市县高中教育、普通高等教育的财政支出绩效审计评价比较,具备一定的参考价值。纵向可比性指构建的指标在相同条件下,可以在不同年份之间进行比较。

4.1.2 指标构建的方法

数据包络分析 (Data Envelopment Analysis, 简称 DEA) 最早由 Farrel 于 1957 年提出, 随后由 A.Charnes 等学者研究并发展起来, 方法被用于投入与产出的测量, 后面陆续有学者对该理论进行研究拓展, 提出了一系列新的 DEA 模型, 并应用于各行业、企业层面的效率评价。

DEA 方法通过对决策单元 (Decision Making Units, 简称 DMU) 的投入产出数据进行综合考察, 可以得出各个 DMU 效率分值, 根据分值来评判决策单元效率大小, 并通过投影分析得到的投入产出优化调整数据, 以及规模报酬状态等信息给出无效单元提升效率的方向。

传统 DEA 模型 (如 CCR、BCC 等) 是按照等比例方式对投入或产出指标进行规划求解, 处理方式较为简单粗暴, 因而效率测算结果可能存在较大误差。Tone K 提出的 SBM (Slack Based Measure) DEA 模型变化了投入产出无效率的计算方式, 以松弛变量的形式进行规划求解, 使得效率结果相对更为合理。因此本文在进行甘肃省中小学教育财政支出效率测度时, 将使用 SBM 模型。

假定被评价系统有 n 个决策单元 (本文指各年份), 其均有 m 个投入和 s 个产出: 投入、产出要素可表示 $x \in R^m$, $y \in R^s$, 定义矩阵 X 、 Y 如下:

$$X = [x_1, \dots, x_n] \in R^{m \times n}, Y = [y_1, \dots, y_n] \in R^{s \times n},$$

其中, $x_i > 0, y_i > 0, i=1, 2, \dots, n$ 。生产技术集 P , 即投入要素 x 得到 y 的所有组合, 可以定义为:

$$P = \{(x, y) | x \geq X\lambda, y \leq Y\lambda, \lambda \geq 0\}$$

其中, λ 为权重变量, 且 $x \geq X\lambda$ 表示实际投入不小于前沿投入水平, $y \leq Y\lambda$ 表示实际产出不大于前沿产出水平。

SBM 模型的规划式如下:

$$\left\{ \begin{array}{l} \gamma^* = \min \frac{1 - \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m \frac{s_i^-}{x_{io}}}{1 + \frac{1}{s} \sum_{r=1}^s \frac{s_r^+}{y_{ro}}} \\ \sum_{j=1}^n x_{ij} \lambda_j + s_i^- = x_{io}, \quad i = 1, \dots, m, \\ \sum_{j=1}^n y_{rj} \lambda_j - s_r^+ = y_{ro}, \quad r = 1, \dots, s \\ \sum_{j=1}^n \lambda_j = 1, \quad (vrs) \\ \lambda_j \geq 0, \quad s_i^- \geq 0, \quad s_r^+ \geq 0 \end{array} \right.$$

其中, s_i^- 和 s_r^+ 分别表示投入和产出的松弛变量, 即投入和产出可以优化改进的量; λ 是线性规划权重向量。目标函数 γ^* 满足 $0 < \rho \leq 1$ 。对于被评价年份, 如果 $\gamma^* = 1$, 则该年份位于生产前沿面上, 处于 DEA 有效状态, 否则为 DEA 无效, 存在优化空间。

DEA 模型通过对义务教育财政支出的投入指标和产出指标数据的分析, 可以反映投入规模的合理性。

4.2 义务教育财政支出绩效审计评价指标的选取与设计

目前, 义务教育财政支出评价指标构建的相关文献中, 不同学者确定评价指标存在差异化, 建立的评价指标体系具有多样化特点, 对义务教育财政支出绩效审计的评价指标未有统一的共识, 国家尚未出台义务教育绩效审计评价指标的文件, 由地方各省根据义务教育财政支出的实际情况, 制定本省的义务教育绩效审计评价指标。本文查阅有关部门颁布的多项有关公共财政支出绩效相关文件, 文件对绩效评价相关问题做出相应规定。其中, 2013 年财政部印发《预算绩效评价共性指标体系框架》, 对政府项目构建绩效评价指标提供了指导和借鉴, 本文关于甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标构建是在此框架基础上来构建本文的评价指标。指标框架见下表 4.1。

表 4.1 《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）

一级指标	二级指标	三级指标	
项目决策	项目目标	目标内容	
	决策过程	决策依据 决策程序	
项目管理	资金分配	分配办法 分配结果	
	资金到位	到位率 到位时效	
	资金管理	资金使用 财务管理	
	组织实施	组织机构 管理制度	
项目绩效	项目产出	产出数量 产出质量 产出时效	
		项目效益	产出成本 经济效益 社会效益 环境效益 可持续影响 服务对象满意度

资料来源：中华人民共和国财政部官网

财政部印发的《预算绩效评价共性指标体系框架》中设置的指标是包括部门支出、财政预算和项目支出三部分的绩效评价共性指标框架体系，具体指标的选取因绩效对象的不同而有所取舍，因此指标是提供给各部门的参考性框架模式，帮助各部门设立具体绩效评价指标，需要在设置时根据实际工作的状况不断完善，有选择性的选取框架中的共性指标，对共性指标进行具体的设置，同时，根据依据绩效对象的特征设置符合绩效评价管理标准和原则的指标，与共性指标一同构成完整的绩效评价指标体系。

本文在进行指标构建时，对义务教育财政支出绩效审计评价指标的选择保留上述框架中的一级指标，二级指标设立为预期目标、项目立项申报、资金使用、资金管理、组织实施、项目投入与项目产出 7 个，具体三级指标部分保留《预算绩效评价共性指标体系框架》的指标，通过结合国内外学者研究及《中国教育经费统计年鉴》《中国教育统计年鉴》《甘肃发展年鉴》等相关年鉴中的指标设置，

构建了甘肃义务教育财政支出绩效审计评价指标。本文构建的三级指标共 21 个，二级指标预期目标、项目立项申报、资金管理、组织实施设立为定性指标。

预期目标指标考查义务教育财政支出具体审计项目设立前是否进行了充分的可行性论证、项目完成的预期效果等是否可以达到绩效目标的标准，以此评价预期目标的合理性。

项目立项申报考查义务教育财政支出具体审计项目申报是否符合国家相关法律法规；项目的设立是否严格遵循的部门项目的制度管理规定；项目申报是否符合学校、教育部门、财政部门的发展要求等评价立项申报的规范性。

资金管理考查义务教育财政支出审计项目对专项资金的支出和管理是否制定严格规范的标准；专项资金的核算是否设立专账单独核算；专项资金的支出是否具备严格的财务制度实行专款专用的办法等来评价资金管理的合规性。

组织实施考查义务教育财政支出是否遵守相关法律法规和业务管理规定；是否已制定或具有相应的项目质量要求或标准来评价组织实施管理的有效性。

资金使用构建三级指标资金使用率、资金到位率、资金到位及时率。资金使用率是义务教育财政专项资金实际使用数与财政专项资金拨付数的比率，用以反映义务教育专项资金在完成过程中是否闲置或超支。资金到位率是义务教育财政支出的实际到位数与计划投入数的比率，用以反映义务教育专项资金的落实情况。资金及时到位率是义务教育财政支出专项资金与应到位资金的比率，用以反映专项资金落实的及时性程度。

项目投入构建三级指标义务教育财政支出占教育经费总收入比例、义务教育财政支出占 GDP 比例、义务教育生均财政支出、义务教育财政支出 4 个。义务教育占教育经费总收入的比重可以反映义务教育投入对比整体教育的重视程度。义务教育财政支出占 GDP 比例反映我国义务教育水平，历年国家财政性教育经费占国内生产总值投入指标是衡量教育水平的基础，以义务教育占国内生产总值的比例具有实际意义。义务教育生均财政支出指标将义务教育财政支出分配到义务教育个体，反映义务教育投入的实际效果。义务教育财政支出反映不同年份相同指标的投入趋势。项目产出构建三级指标生均校舍面积（小学/初中）、升学率（小学/初中/城区）、在校学生数（小学/初中）师生比（小学/初中）专任教师数（小学/初中）5 个，每个指标都分为小学和初中单独设置，升学率通过小学升学率、

初中升学率来具体反映城乡之间、小学与初中之间的升学率差异。下表为具体指标带入财政部颁发的框架形成的《义务教育财政支出绩效审计评价指标体系框架》。

表 4.2 《义务教育财政支出绩效审计评价指标体系框架》

一级指标	二级指标	三级指标
项目决策	预期目标	目标依据充分性、绩效目标合理性
	项目立项申报	项目立项可行性、立项程序合规性
项目管理	资金使用	资金使用率、资金到位率、资金到位及时率
	资金管理	管理制度健全性、资金使用合规性、资金管理安全性
	组织实施	项目实施合规性、项目实际完成率
项目绩效	项目投入	义务教育财政支出占教育经费总收入比例、义务教育财政支出占 GDP 比例、义务教育生均财政支出、义务教育财政支出
	项目产出	生均校舍面积（小学/初中）、升学率（小学/初中）、在校学生数（小学/初中）师生比（小学/初中）专任教师数（小学/初中）

4.3 义务教育财政支出绩效审计评价标准

科学的评价标准是衡量义务教育财政支出绩效审计的尺度，通过与评价标准相比较，有利于审计人员合理、客观的评价绩效审计结果，保证绩效审计结果的准确性和公正性。评价标准的制定随着社会经济发展而发生相应的变化，一般情况下，评价标准分为行业标准、计划标准、经验标准和历史标准四种，根据具体审计对象的不同，在实际审计工作因地制宜的选择不同的评价标准。为了使评价结果更加合理，本文主要根据行业标准进行评价，按照定量指标和定性指标分别分析行业标准试图建立甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价标准，便于省内各

市县对义务教育绩效审计评价。

4.3.1 定性标准的制定

定性标准分为四个等级,以绩效审计目标的完成度及绩效审计实施过程的合理性划分为“优秀”、“良好”、“合格”和“较差”。评定主要由专家团依靠自身的经验对甘肃省义务教育财政支出绩效审计在特定的时间间隔内对绩效审计目标的完成度做出判断评定等级。具体评价标准主要包括《甘肃省中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》、《甘肃省省级专项财政资金管理辦法》、《甘肃省义务教育条例》、《甘肃省县域义务教育发展基本均衡县督导评估标准》、《甘肃省义务教育学校办学基本标准》。评价标准可以从具体审计项目的绩效审计目标是否实现、义务教育财政支出的规范性、执行力度按相关文件的制定作为评价等级的确定。

(1) 绩效审计目标是否实现。

义务教育财政支出绩效审计项目在实施前都有具体的目标。具体项目的绩效目标是结合《甘肃省中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》提出的甘肃省义务教育整体目标所制定,整体目标为到2020年,甘肃省义务教育实现城乡发展均衡,市县的小学与初中的学校建设达到标准,提高九年义务教育的普及率,并且,省内民族地区义务教育的整体水平要与甘肃省义务教育平均水平保持持平。具体项目的绩效审计目标的实现程度应以上述整体目标为参考。

(2) 义务教育财政支出的规范性。

义务教育财政支出的使用和管理是否依据义务教育专项资金的相关文件规定,符合财务制度、会计制度相关要求。《甘肃省义务教育条例》适用于省行政区域内义务教育的实施和管理,义务教育支出都应严格遵循其制定的规范标准。例如每个学校建设项目都具有批复文件,文件规定了学校的建设面积和具体建设内容等,建设资金的规范性依据文件规定作为标准进行评分。

(3) 义务教育财政支出程序规范是否执行。

义务教育财政支出是财政专项资金,资金的支出有严格的程序规范,审计部门就资金的支出参照有关规定的执行情况进行评定。

由于定性标准的评定主要由专家经验法来进行,评价结果受到专家自身的经

验、对定性指标的了解程度和判断能力等影响，一定程度上存在的主观性，为了降低评价结果的主观性，提升评价结果的公平性及正确性，对专家团的人员要严格选取，选取与被审计对象无利益关系的独立人员，并且专家团人员需要具备评审能力。

4.3.2 定量标准的制定

定量标准与定性标准相同，分为四个等级，以绩效审计目标的完成度划分为“优秀”、“良好”、“合格”和“较差”。评定主要由义务教育财政支出绩效审计的相关国家法律、法规、政策要求及地方政府制定的相关标准、颁布的相关文件来进行分析绩效审计目标的完成度。具体评价标准主要包括《甘肃省义务教育条例》、《甘肃省县域义务教育发展基本均衡县督导评估标准》、《甘肃省义务教育学校办学基本标准》《甘肃省人民政府办公厅关于实施中小学教职工编制标准的意见》（甘政办发〔2002〕42号）。

按照甘肃省义务教育财政支出的相关法律与政策规定，甘肃省义务教育财政支出占教育经费总收入比例指标应保持近三年比例逐年提高。义务教育财政支出占国内生产总值的比例达到4%以上。近三年教育经费达到在校学生人均教育经费逐年增长、教职工工资和学生人均公用经费逐年增长。

生均公用经费执行国家统一基准定额补助标准，农村公办学校校舍单位面积补助测算标准由国家统一制定。城市公办学校相关标准按照学校隶属关系，由省、市、县各自制定。

生均校舍面积具体标准为中心城区（非全寄宿制）学校小学、初中生均面积11.4平方米，主城区小学生均面积15平方米，初中20平方米。中心城区以外地区（非全寄宿制）学校小学生均面积20平方米，初中25平方米。全寄宿制学校小学生均面积32平方米，初中34平方米。九年义务教育在校生到2020年384万人，初中升学率到2020年达到93%。

5 义务教育财政支出绩效审计评价指标应用-以甘肃省为例

通过选用 2004-2018 年甘肃省小学教育与初中教育的升学率、师生比等具体指标数据,借助 Max DEA 软件对构建的义务教育绩效审计评价指标进行实证分析。由于本文构建的甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标中包含定量指标和定性指标,实证分析时针对甘肃省小学教育和初中教育,非单一的具体项目,无法对项目决策、项目管理的相关定性指标进行数据分析,因此我们对一级指标项目绩效下的项目投入和项目支出共 9 个定量指标进行实证分析。

5.1 甘肃省小学教育财政支出绩效审计评价指标应用

小学教育财政支出绩效审计的评价指标通过整理汇总 2004-2018 年相关数据作为原始数据运用软件 Max DEA 进行分析,具体数据见下表。

表 5.1 甘肃省小学教育财政支出绩效审计评价指标数据

年份	小学升学率	小学师生比	小学在校学生数(万人)	小学教育财政支出占教育经费总收入比例	小学教育财政支出占甘肃省 GDP 比例	小学生均校舍面积(平方米)	小学专任教师数	小学教育生均财政支出(元)	小学教育财政支出(万元)
2004	96.36	0.041	3155535	26.29	1.59	3.67	128725	857.14	271195
2005	96.85	0.042	3046873	24.99	1.65	4.28	131789	1007.01	308532
2006	98.97	0.044	2977845	27.89	1.77	4.41	134851	1297.68	409583
2007	98.45	0.047	2786813	29.97	2.01	4.67	136189	1780.13	538269
2008	99.98	0.050	2698752	30.76	6.89	5.10	142483	2485.22	769491
2009	98.01	0.054	2534852	32.12	2.91	5.59	139887	2789.79	928954

续表 5.1 甘肃省小学教育财政支出绩效审计评价指标数据

年份	小学升学率	小学师生比	小学在校学生数	小学教育财政支出占教育经费总收入比例	小学教育财政支出占甘肃省GDP比例	小学生均校舍面积(平方米)	小学专任教师数	小学教育生均财政支出(元)	小学教育财政支出(万元)
2010	94.89	0.058	2410201	30.21	2.39	3.66	140473	3412.29	9802741
2011	95.32	0.062	2212346	29.78	2.22	4.42	141212	4212.73	1214552
2012	94.11	0.065	2034645	29.36	2.49	6.53	140356	5403.41	1438324
2013	90.16	0.074	1874234	29.89	2.27	7.19	140432	6089.78	1543020
2014	97.06	0.076	1814335	31.12	2.61	7.39	140532	7481.34	1743748
2015	97.04	0.077	1812466	32.38	3.21	7.59	140421	9223.42	2120251
2016	97.07	0.076	1819489	32.73	2.22	7.82	141113	10321.93	2316052
2017	97.09	0.076	1861320	32.59	3.26	7.97	141962	11523.76	2435038
2018	98.61	0.077	1896471	31.18	2.95	8.03	143260	11592.78	2435038

资料来源：根据《甘肃发展年鉴》、《中国教育经费年鉴》有关数据整理得出。

表 5.2 甘肃省小学教育财政支出效率值

年份	综合技术效率	纯技术效率	规模效率	规模报酬
2004	1	1	1	-
2005	1	1	1	-
2006	0.850219	1	0.850219	drs

续表 5.2 甘肃省小学教育财政支出效率值

年份	综合技术效率	纯技术效率	规模效率	规模报酬
2007	0.72259	1	0.72259	drs
2008	0.534613	1	0.534613	drs
2009	0.693984	1	0.693984	drs
2010	0.747914	1	0.747914	drs
2011	0.830958	1	0.830958	drs
2012	1	1	1	-
2013	1	1	1	-
2014	1	1	1	-
2015	0.769749	1	0.769749	drs
2016	1	1	1	-
2017	0.792243	1	0.792243	drs
2018	1	1	1	-
均值	0.862818	1	0.862818	

表中综合效率可以分解成纯技术效率和规模效率两个维度来分析,纯技术效率反映的是管理和创新带来的财政效率,规模效率反映的是投入规模的合理性,效率值都位于0-1之间。从表中效率可知甘肃省小学教育财政支出在2004-2018年的纯技术效率都为1,说明甘肃省小学教育教育的财政效率很高。规模效率在2004年、2005年、2012年、2013年、2014年、2016年和2018年达到1,说明甘肃省小学教育在上述7个年份达到最优效率,其余的8个年份需要通过优化投入产出来达到最优,具体能够优化多少详看表5.3松弛变量

表 5.3 甘肃省小学教育财政支出松弛变量

年份	Score	小学教育生均财政支出 S-	小学教育财政支出 S-	小学财政支出占甘肃省 GDP 比例 S-	小学升学率 S+	小学师生比 S+	小学在校学生数 S+	小学生均校舍面积 S+	小学专职教师数 S+
2004	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	0.8	-291.	-77972.	-0.0493	5.4168	0.001	333418.	0	6403.8
2007	0.7	-679.	-197953	-0.1280	13.087	0.001	736249.	0	13669.0
2008	0.5	-1035	-345377	-5.3346	15.519	0	897779.	0.0787	15944.8
2009	0.6	-599.	-334015	-0.7108	17.327	0.003	902581.	0	19585.8
2010	0.7	-356.	-213954	-0.3356	9.2521	0	583285.	1.9079	8116.59
2011	0.8	-90.8	-149849	-0.1695	3.8425	0	366715.	1.9100	3457.77
2012	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2014	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	0.7	-2777	-530182	-0.5208	2.3250	0.001	338116.	0	12524.6
2016	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2017	0.7	-3448	-551556	-0.5157	2.2229	0.003	162745.	0	10009.2
2018	1	0	0	0	0	0	0	0	0

图表 5.3 中负数代表需要减少的投入量，正数代表需要增加的产出量，通过减少以及增加相应的量，原先效率小于 1 的年份就可以实现有效，即效率=1。从表中可以看出年 7 个年份达到效率有效，说明这这些年份的小学教育财政支出整体投入产出结构是合理的，财政资金被合理的使用。在其余 8 个年份的小学教育财政支出投入产出情况没有达到最优，需要增加投入或减少的支出数额在表 5.3

中显示,并且根据得分来看,投入产出未达到最优的年份中 2006 年>2017 年>2015 年>2010 年>2007 年>2009 年>2008 年。

表 5.4 小学教育财政支出未达到最优投入产出年份修改前后值

年份		小学教育生均 财政支出	小学教育财政 支出	小学 财政 支出 占甘 肃省 GDP 比	小学 升学 率	小学 师生 比	小学在 校学生 数	小学 生均 校舍 面积	小学专 职教师 数
2006	修正前	1363.45	408694	1.7	99.6	0.04	2984425	4.41	135491
2006	修正后	1071.76	330721	1.7	105	0.04	3317843	4.41	141894.9
2007	修正前	1818.37	541231	1.9	99.1	0.04	2933271	4.48	140232
2007	修正后	1094.82	340418	1.8	112	0.04	3582561	4.48	150818.0
2008	修正前	2476.17	771593	7.2	100	0.05	2689631	5	141371
2008	修正后	1440.84	426215	1.9	115	0.05	3587411	5.07	157315.8
2009	修正前	2832.09	946946	2.8	97	0.05	2525962	5.57	139966
2009	修正后	2232.28	612930	2.0	115	0.05	3428543	5.57	159551.8
2010	修正前	3287.23	987332	2.3	94	0.05	2423638	3.84	143247
2010	修正后	2949.44	774755	2.0	104	0.05	2953692	5.65	148497.5
2011	修正前	4113.89	117408	2.3	95	0.06	2200743	4.23	141324
2011	修正后	4023.04	102423	2.1	99	0.06	2567459	6.14	144781.8
2015	修正前	9326.32	2212349	2.9	98	0.07	1796705	7.58	139574
2015	修正后	6340.84	1571897	2.5	99	0.07	2140517	7.58	152844.6
2017	修正前	11523.7	2435038	3.2	97	0.07	1855722	7.97	141962
2017	修正后	8075.45	1883481	2.7	99	0.08	2018468	7.97	151971.2

表格 5.4 中表格显示修正前的数据是原始数据,修正后的数据是达到有效之

后的投入和产出。修正后数据可以看出 2006 年、2007 年、2008 年、2009 年、2010 年、2011 年、2015 年，2017 年的小学教育生均财政支出和小学教育财政投入都存在冗余现象。

5.2 甘肃省初中教育公共财政支出绩效审计评价指标应用

初中教育财政支出绩效审计的评价指标通过整理汇总 2004-2018 年相关数据来作为原始数据运用软件 Max DEA 进行分析，具体数据见下表。

表 5.5 甘肃省初中教育财政支出绩效评价指标数据

年份	初中 升学 率	初中 师生 比	初中在校 学生数	初中 教育 财政 支出 占教育 经费总 收入 比例	初中 教育 财政 支出 占甘 肃省 GDP 比 例	初中均 校舍面 积(平 方米)	初中 专职 教师 数	初中教育 生均财政 支出(元)	初中教育 财政支出 (万元)
2004	46.95	0.050	1344797	21.51	0.13	3.26	67566	952.49	221907
2005	47.89	0.050	1383242	12.32	0.08	3.48	70163	1067.89	153437
2006	47.76	0.052	1432478	14.56	0.09	3.89	73965	1479.65	2354333
2007	44.68	0.054	1425335	17.89	0.99	4.12	75644	2137.92	3175943
2008	45.33	0.057	1418931	20.10	0.13	4.87	78932	3203.34	487384
2009	46.32	0.058	1408326	21.67	0.18	5.21	81385	3765.46	651374
2010	47.89	0.058	1397432	21.48	0.17	10.10	82875	4034.46	718438
2011	47.91	0.063	1291635	20.56	0.15	11.21	84881	5132.35	818575
2012	50.89	0.069	1178337	19.68	0.16	7.21	84427	6532.12	979824
2013	51.76	0.078	1055377	20.12	0.17	9.01	84431	7520.11	1026833

续表 5.5 甘肃省初中教育财政支出绩效评价指标数据

年份	初中 升学 率	初中 师生 比	初中在校 学生数	初中 教育 财政 支出 占教 育经 费总 收入 比例	初中 教育 财政 支出 占甘 肃省 GDP 比 例	初中均 校舍面 积(平 方米)	初中 专职 教师 数	初中教育 生均财政 支出(元)	初中教育 财政支出 (万元)
2014	58.57	0.086	972471	19.21	0.14	10.31	85143	8435.68	1065423
2015	59.57	0.091	913225	17.91	0.16	11.33	84671	10321.3	1149543
2016	61.81	0.094	876171	16.78	0.16	12.72	82364	11721.5	1187019
2017	61.27	0.095	856127	16.64	0.17	13.57	81032	13445.1	1242808
2018	60.95	0.092	870014	16.86	0.16	13.81	79952	14273.6	1317171

资料来源：《甘肃发展年鉴》、《中国教育年鉴》、《中国教育经费年鉴》数据整理得出

表 5.6 甘肃省初中教育财政支出效率值

年份	综合技术效率	纯技术效率	规模效率	规模报酬
2004	1	1	1	-
2005	1	1	1	-
2006	0.779679	1	0.779679	drs
2007	0.599741	1	0.599741	drs
2008	0.485044	1	0.485044	drs
2009	0.416741	1	0.416741	drs
2010	1	1	1	-
2011	1	1	1	-
2012	0.518939	0.849484	0.610887	drs
2013	0.605175	0.910962	0.664326	drs
2014	0.744837	1	0.744837	drs

续表 5.6 甘肃省初中教育财政支出效率值

年份	综合技术效率	纯技术效率	规模效率	规模报酬
2015	0.840236	1	0.840236	drs
2016	1	1	1	-
2017	1	1	1	-
2018	1	1	1	-
均值	0.799359467	0.984029733	0.809432733	

从表中效率可知甘肃省初中教育财政支出在 2012 年、2013 年的纯技术效率都不为 1 但接近 1，其余 13 个年份的纯技术效率等于 1，说明甘肃省初中教育财政支出资金使用效率高。规模效率在 2004 年、2005 年、2010 年、2011 年、2016 年、2017 年和 2018 年达到 1，说明甘肃省初中教育在上述年份达到最优效率，相应的其余的年份并没有达到最优，具体需要优化多少详看表 5.7 松弛变量。

表 5.7 甘肃省初中教育财政支出松弛变量

年份	Score	初中生均财政支出 S-	初中财政支出 S-	初中财政支出占 GDP 比例 S-	初中升学率 S+	初中师生比 S+	初中在校学生数 S+	初中均校舍面积 S+	初中专职教师数 S+
2004	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	0.779679	-223.2	-46729	-0.007	9.9	0.008	198730	0.29	9495
2007	0.599741	-391.5	-105816	-0.008	26.8	0.021	632424	1.23	28233
2008	0.485044	-1272.6	-253278	-0.027	32.8	0.025	834693	1.17	35170
2009	0.416741	-1625.2	-386791	-0.054	41.0	0.033	1079955	1.11	46174
2010	1	0.0	0.0	0	0.0	0	0	0	0
2011	1	0.0	0.0	0	0.0	0	0	0	0
2012	0.518939	-2552.7	-531676	-0.035	27.7	0.016	881241	0	27936
2013	0.605175	-1459.0	-426848	-0.011	27.2	0.011	902557	0	27330

续表 5.7 甘肃省初中教育财政支出松弛变量

年份	Score	初中生均 财政支出 S-	初中财政 支出 S-	初中财政 支出占 GDP 比例 S-	初中 升学 率 S+	初中师 生比 S+	初中在 校学生 数 S+	初中 均校 舍面 积 S+	初中 专职 教师 数 S+
2014	0.744837	-658.4	-261023	0	14.5	0.005	630399	0	17484
2015	0.840236	0	-182969	-0.011	7.2	0.000	356866	0	7847
2016	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2017	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	1	0	0	0	0	0	0	0	0

表中可以看出甘肃省初中教育财政支出 2004 年、2005 年、2010 年、2011 年、2016 年、2017 年和 2018 年 7 个年份达到 DEA 有效,说明这这些年份的初中教育财政支出整体投入产出结构是合理的,财政资金被合理的使用。在其余 8 个年份的初中教育财政支出投入产出情况没有达到最优,需要通过修改投入或产出来达到投入产出有效。

表 5.8 初中教育财政支出未达到最优投入产出年份修改前后值

年份		初中 生均 财政 支出	初中财 政支出	初中 财政 支出 占总 教育 经费 比	初中财 政支出 占 GDP 比例	初中升 学率	初中 师生 比	初中在 校学生 数	初中均 校舍面 积	初中 专职 教师 数
2006	修正前	1549.8	219737	14.48	0.097	48.04	0.051	1444489	3.95	74025
	修正后	1326.6	173008	14.48	0.089	57.94	0.059	1643219	4.246	83520
2007	修正前	2050.8	322196	18.11	0.12	45.59	0.053	1422734	4.08	76225
	修正后	1659.2	216379	18.11	0.111	72.47	0.074	2055158	5.311	104458
2008	修正前	3093.1	490686	19.87	0.151	46.64	0.056	1420194	4.65	79439
	修正后	1820.4	237408	19.87	0.122	79.51	0.081	2254887	5.82678	114609

续表 5.8 初中教育财政支出未达到最优投入产出年份修改前后值

年份		初中 生均 财政 支出	初中财 政支出	初中 财政 支出 占总 教育 经费 比	初中财 政支出 占 GDP 比例	初中升 学率	初中 师生 比	初中在 校学生 数	初中均 校舍面 积	初中 专职 教师 数
2009	修正前	3636.3	649052	21.95	0.190	46.83	0.057	1410974	5.32	80433
	修正后	2011.0	262260	21.95	0.135	87.84	0.090	2490929	6.437	126607
2012	修正前	6411.4	966829	19.97	0.17	51.08	0.071	1180171	7.41	84377
	修正后	3858.6	435152	19.97	0.130	78.85	0.087	2061412	7.41	112313
2013	修正前	7494.2	1034947	20.27	0.160	52	0.081	1035940	8.99	84348
	修正后	6035.1	608098	20.27	0.148	79.25	0.092	1938497	8.99	111678
2014	修正前	8377.7	1055445	19.19	0.150	59.18	0.087	970919	10.1	84838
	修正后	7719.2	794421	19.19	0.150	73.68	0.092	1601318	10.1	102322
2015	修正前	10187.	1151735	17.78	0.170	60	0.092	909255	11.48	83857
	修正后	10187.	968765	17.78	0.158	67.27	0.092	1266121	11.48	91704

表格 5.8 中表格修正后中数据可以看出 2006 年、2007 年、2008 年、2009 年、2012 年、2013 年、2014 年，2015 年的初中教育生均财政支出或初中教育财政投入存在冗余现象。初中教育财政支出和初中教育生均公共财政支出指标在修正后的数值低于原始数值。

5.3 评价结论与建议

5.3.1 评价结论

甘肃省小学教育财政支出绩效审计评价指标在 2004-2018 年 15 个年份中超过一半的年份没有达到最优效率，投入规模的合理性较差，8 个年份的小学教育财政支出整体投入产出结构存在不合理的情况，且都是需要减少投入，存在冗余，

财政支出的使用效率不高，需要通过优化投入产出来达到最优，并且，小学财政支出的最优效率年份存在波动情况，未得到稳定的控制。未达到最优效率年份的具体指标的数据显示，小学教育生均财政支出、小学教育财政支出存在冗余的情况，没有达到合理的使用，应当减少投入提高财政支出的使用效率。小学升学率、小学在校学生数、小学专职教师数三个指标未达到有效值，小学升学率应当继续提高，小学在校学生数和小学专职教师数应当继续增加。小学师生比、小学生均校舍面积两个指标较为合理。年份最新的 2018 年达到了合理的投入产出比，说明以后的年份小学教育财政支出的投入产出比有望持续达到合理。

甘肃省初中教育财政支出绩效审计评价指标在 2004-2018 年 15 个年份中同样超过半数的年份没有达到整体最优的投入产出比，但在 2016、2017、2018 连续三个年份评价指标都达到了最优效率，初中教育财政支出整体投入产出结构是合理的，财政资金被合理的使用，可以合理的推断在以后的年份初中教育财政支出绩效审计评价指标会保持这种良好的态势，继续提高义务教育财政支出的使用效益。未达到最优效率的八个年份的具体指标的数据显示，初中财政支出占总教育经费比保持合理，初中财政支出占 GDP 比例没有达到最优，应当减少初中教育财政支出，初中升学率普遍较低，需要努力提升。初中师生比不够合理，主要在于初中在校学生数不足，需要提高在校学生数，初中均校舍面积在早期 4 个未有效年份应当增加，后 4 个年份达到合理值。初中专职教师数不足，需要增加初中专职教师的数量。

整体上甘肃省义务教育财政支出的 9 个定量指标的整体情况在 15 个年份中较为不乐观，尽管在 2018 年小学、初中整体情况都达到最优效率，但是未有稳定持续的保持。在早期年份中资金的投入产出比在半数年份中都存在不够合理，资金使用的绩效水平不高。小学教育与初中教育财政支出的问题存在一定的共性，升学率、在校学生数、专职教师数都存在不足，应当努力增加在校学生数量和专职教师数量，提高义务教育升学率。早期的义务教育生均财政支出与总财政支出在指标应用结果中显示需要减少投入，这是由于投入的财政支出没有达到有效的使用，资金的使用效率不高，在上一章节甘肃省义务教育财政支出情况分析中得出甘肃省的生均义务教育财政支出较全国平均水平明显偏低，初中生均义务教育财政支出未达到全国平均水平，小学生均财政支出基本与全国平均水平持

平，与其他发达省份相比，甘肃省的义务教育财政支出有限，并且资金使用情况不佳。

结合上述结果分析，本文提出如下建议。

5.3.2 建议

(1) 加强义务教育财政支出绩效审计的实施

审计机关的工作人员应加强对义务教育财政支出绩效审计的具体实施，绩效审计不能只是审计工作的口号，要在思想上转变传统的合规性审计理念，在审计项目实施中改变行动惯性。审计绩效审计在关注义务教育财政资金使用情况是否合理、合规、合法的基础上需要更加关注资金使用的经济性、效率性和效果性。绩效审计是对传统合规性审计的延展，审计人员应从实际工作中应用绩效审计模式，对审计部门人员进行定期的培训教学，更新审计人员对绩效审计理论的认识、对绩效审计具体实施的方式、方法、辅助的技术手段的了解和应用。省财政厅、主管部门应建立完善义务教育资金绩效目标管理机制和绩效评价体系，对义务教育资金实行绩效管理，确定明确、合理可行的义务教育资金绩效目标，有助于审计部门人员将绩效审计理念贯穿到审计工作始终，合理、有效的开展义务教育财政支出绩效审计评价工作，出具的审计报告列明审计过程中存在的具体问题和审计建议，为今后义务教育财政支出的绩效管理提供指导方向。

(2) 建立统一的义务教育财政支出绩效审计评价标准

义务教育财政支出绩效审计评价标准的统一有利于对义务教育财政支出审计工作的指导作用。省财政厅召集省内专家学者、独立第三方与各市县教育局部门、审计部门、小学、初中学校管理部门的部分代表，商议义务教育财政支出绩效审计评价标准。从专家学者提供理论研究的支持，各市代表人员提供义务教育实务工作的反馈，理论与实际相联系，制定出符合甘肃省义务教育财政支出绩效审计实际情况的评价标准，确保省内各市义务教育财政支出绩效审计评价在实际应用的标准统一。甘肃省是多民族的省份，两个自治州和 16 个重点贫困县，义务教育财政支出绩效审计标准要综合考虑到这些地区的特殊性，同时，统一的评价标准有利于对构建的义务教育财政支出绩效审计评价指标在实际应用的横向与纵向的比较，横向比较是同一绩效审计指标的数据与省内各市县的比较，纵向

比较是同一指标在不同的时间跨度内的分析。需要注意的是，审计评价标准并不是一成不变的，审计评价标准可以根据省内经济发展、国家政策的变动有所调整以增强适用性。

（3）促进义务教育财政支出信息公开

将义务教育财政支出的管理办法、评价指标体系、资金实际使用情况、审计结果、审计建议等在省政府网站公开。审计结果的公开便于省内各市县对自身义务教育财政支出绩效审计有清晰的认识，也可与其他市县进行横向的比较，认识到自身绩效审计存在的不足，向实施义务教育财政支出绩效审计优秀的市县学习，借鉴绩效审计实施经验，完善自身对义务教育财政支出绩效审计的实施。并且，义务教育财政支出的全信息公开是接受人民监督的根本举措，使对义务教育财政支出审计出的问题有明确的了解，减少信息渠道不畅通造成的人民对义务教育财政支出情况的关注度，便于社会公众对义务教育财政支出的情况随时提出质疑和询问，有利于人民的主体权益的保障，促使教育部门工作人员、审计部门人员、省内小学、初中学校工作人员等义务教育绩效审计相关评价对象在实际工作中认真负责，遵守义务教育财政支出相关政策法规，接受人民对工作的监督，减少财政资金的挪用、浪费等行为最终损害人民利益。

（4）加大义务教育财政支出执行惩罚力度

义务教育财政支出的管理需要严格的惩戒制度配合才能最大程度减少专项资金使用的不规范现象。义务教育财政支出绩效审计报告显示义务教育财政支出多次出现挪用、套取的现象，专项资金的使用未按照规定实行专款专用、专账核算、未经批准变更项目内容或调整预算等，影响义务教育财政支出的使用效果，这与当前义务教育财政支出执行惩罚力度不高息息相关。因此，对义务教育财政支出的使用未按照相关管理的单位、个人应当按照影响恶劣程度进行惩处，程度严重者给予行政处分，削减或取消上述单位的以后年度专项预算，并且，严格监督单位及个人进行整改。省财政厅对义务教育财政支出的执行部门和单位的绩效审计评价结果作为安排以后年度预算的重要依据，可以提高义务教育财政支出预算的执行的效率和效果，加强义务教育财政专项资金的规范使用。

6 结论及展望

6.1 研究结论

义务教育是实现人才培养的基础保障，是国家发展和民族繁荣的基石，义务教育的重要性决定了义务教育的财政支出绩效审计评价的重要意义，构建合理的义务教育财政支出的绩效审计评价指标是防止义务教育财政支出在实际运用过程中的资金浪费、分配不均、资金挪用现象的有效监督手段。立足甘肃省实际，义务教育财政支出绩效审计结果公开较少，在实际审计工作中注重合规性审计，重视义务教育财政支出专项资金的相关管理规定是否被遵循以保障义务教育财政支出经费的合理、合法、合规，对资金使用的经济性、效率性、效果性审计不全面，评价指标的标准不统一，指标体系不完善等，合理、科学的构建义务教育财政支出绩效审计评价指标是对完善指标评价体系的基础，是减少省内义务教育财政支出的损失浪费和提高财政资金使用效益的保障，有效使用国家财政资金，同时也有力推动了甘肃省义务教育的进步，推动了国家教育事业的发展。

本文在借鉴国内外相关文献研究、相关年鉴的基础上，保留财政部颁发的《预算绩效共性指标框架》的一级指标，构建具体指标，使用 Max DEA 软件对甘肃省小学和初中进行指标实证验证，在一定程度上达到了绩效审计评价作用。

6.2 研究不足

首先，由于客观条件的限制，义务教育财政支出及绩效审计方面的部分数据的获取存在困难，对甘肃省义务教育财政支出构建的指标不够全面，无法完全依存实际情况进行构建，指标构建具有局限性。某单一指标的实际可操作性存在疑问，缺乏数据获取的途径可能导致构建的指标在实际应用中需要再次修改。

其次，在对甘肃省义务教育财政支出绩效审计评价指标进行实际应用的实例，只运用了单一的软件进行验证评价指标，且方法的选取了三级指标中的定量指标进行验证，且由于是针对甘肃省小学和初中进行指标验证，非具体的一项目，因此对定量指标资金使用率、资金到位率无法验证。

总之，本文的具体内容及指标构建存在诸多不足，望老师批评指正。

参考文献

- [1] Charnes, A. Cooper, W. W., & Rhodes, E. Measuring the efficiency of decision making units[J]. *European Journal of Operational Research*,1978, 2:429-444.
- [2] Farrell M J. The Measurement of Productive Efficiency[J]. *Journal of the Royal Statistical Society*, 1957, 120(3):253-290.
- [3] Ifa Adel; Guetat Imène. Does public expenditure on education promote Tunisian and Moroccan GDP per capita? ARDL approach[J].*Journal of International Journal of The Journal of Finance and Data Science* ,2018,4(4):234-246.
- [4] Kyriakides, Leonidas; Stylianou, Andreas; Eliophotou Menon, Maria. The link between educational expenditures and student learning outcomes: Evidence from Cyprus [J]*Journal of International Journal of Educational Development*,2019,70(1):102-108.
- [5] Nabil Annabi; Simon Harvey; Yu Lan. Public expenditures on education, human capital and growth in Canada: An OLG model analysis [J]. *Journal of Policy Modeling*, 2011,133(6):852-865.
- [6] Tone K. Tone, K.A slacks-based measure of efficiency in data envelopment analysis. *Eur. J. Oper. Res.* 130, 498-509 [J]. *European Journal of Operational Research*, 2001, 130(3):498-509.
- [7] Panos Tsakloglou, Manos Antoninis. On the distributional impact of public education:from Greece [J]. *Journal of Economics of Education Review*,1999,10(18):439-452.
- [8] Paul Morris,John Cogan.A comparative overview: civic education across six societies [J]. *Journal of International Journal of Educational Research*,2001,35(1):109-123.
- [9] 蔡春,蔡利,系荣. 关于全面推进我国绩效审计创新发展的十大思考[J]. *审计研究*,2011(04) :32-38.
- [10] 曾琼丽. 广西义务教育绩效审计研究[D]. 广西大学, 2017.
- [12] 陈海霞. 财政专项资金绩效评价的基本问题研究[J]. *现代经济信息*, 2017(22) :32-34.
- [13] 崔海红. 教育行政部门绩效审计指标探析[J]. *合作经济与科技*, 2011(15) : 62-64.
- [14] 韩三瑞. 明确工作思路,开展教育审计[J]. *甘肃教育*, 2013(02) :18.
- [15] 成刚, 孙宏业, 杜育红. 教育财政经费反腐模式研究——基于中美中央政府教育经费

- 监管体系的比较[J]. 教育发展研究, 2015, 35(11):15-21.
- [16]程莹. 财政支出绩效审计研究[D]. 苏州大学, 2005.
- [17]查天舒, 任桂荣, 杨玲. 财政专项资金绩效审计研究[J]. 当代经济, 2016(26):22-23.
- [18]东北财经大学课题组, 吕炜. 我国公共教育支出绩效考评体系的历史沿革与现状分析[J]. 经济研究参考, 2006(92):25-32.
- [19]傅光明. 基础教育审计出的有关问题及其深层的体制原因[J]. 审计月刊, 2004(11):38-39.
- [20]樊燕, 邢天添. 中国义务教育财政支出绩效评估[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2013(02):131-135.
- [21]高飞. 义务教育经费的绩效评价及审计监管研究[D]. 重庆理工大学, 2013.
- [22]郝军. 关于加强教育内部审计工作的思考与建议[J]. 财会学习, 2017(19):143-144.
- [23]贺洪强. 政府审计视角下重庆市义务教育经费优化配置研究[D]. 重庆大学, 2011.
- [24]黄玉龙. 我国政府绩效审计制度研究综述[D]. 中南财经政法大学, 2011.
- [25]乐欢. H省2016年教育专项资金绩效审计改进研究[D]. 湖南大学, 2018.
- [26]李程. 义务教育阶段学校经费审计中存在的问题及对策[J]. 课程教育研究, 2014(31):11.
- [27]李荟, 张佳春. 教育内部审计质量控制要素探析[J]. 财会通讯, 2012(25):82-83.
- [28]李红燕. 义务教育财政专项资金的绩效评价指标体系构建及其实施[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2011(05):146-151.
- [29]栗玉香. 教育财政效率的内涵、测度指标及影响因素[J]. 教育研究, 2010(03):15-22.
- [30]陆颖琰. 浅谈地方财政支出绩效审计评价指标体系的构建[J]. 审计月刊, 2009(10):16-18.
- [31]刘俊民. 教育绩效审计的方法[J]. 审计与理财, 2008(07):13.
- [32]李冰梅. 教育资助资金审计实务探析[J]. 审计月刊, 2012(06):22-24.
- [33]刘建发, 文炳勋. 义务教育财政投入审计监督方式的障碍及思路创新[J]. 财政研究, 2012(06):48-51.
- [34]吕炜, 王伟同. 中国公共教育支出绩效:指标体系构建与经验研究[J]. 世界经济, 2007(12):54-63.

- [35] 马国贤. 教育支出绩效指标难题的破解路径[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版) 2008(05):110-114.
- [36] 马锦娜. 甘肃省义务教育公共财政支出绩效评价[D]. 兰州大学, 2017.
- [37] 宁波市审计学会课题组, 何小宝, 徐荣华. 财政专项资金绩效审计研究[J]. 审计研究, 2014(02):3-8.
- [38] 任晓辉. 义务教育支出绩效评价指标体系设计[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008(04):16-21..
- [39] 邵亚勇. 教育资金审计:问题与解决路径[J]. 河南工业大学学报(社会科学版), 2015(03):66-68.
- [40] 田林. 教育行政部门绩效审计指标探讨[J]. 财会通讯, 2011(34):93-94.
- [41] 田冠军, 李岚. 公共财政支出的公平性及其审计监管:历史和现实[J]. 华东经济管理 2012(08):75-78.
- [42] 魏今. E区中小学教育经费审计案例研究[D]. 中国财政科学研究院, 2018.
- [43] 王阿莉. 加强农村义务教育经费保障机制的审计监督. [J]. 现代审计与经济 2006(05):7.
- [44] 王世田, 张世峰. 强化审计监督服务教育改革——河南省开展教育审计的基本做法[J]. 理财, 2013(10):65-67.
- [45] 王佳凡. 基于BSC的公共教育绩效审计指标体系构建[J]. 财会通讯, 2010(07):37-38.
- [46] 王定迅. 教育行政部门绩效审计指标体系构建[J]. 经济管理, 2009, (06):132-137.
- [47] 王良健, 胡盛娟, 陶娟我国省域城乡教育绩效分析——基于DEA方法(1998-2007)[J]. 教育科学, 2010, 26(05):33-37.
- [48] 王洪成. 关于我国义务教育经费法律保障机制的思考[J]. 中国教育学刊, 2005(10):12-16.
- [49] 教育部赴美教育经费监管培训团, 王守军, 刘景, 杜育红. 美国高校经费监管的主要做法与启示[J]. 教育财会研究, 2014(02):3-8.
- [50] 王会金. 国外政府绩效审计评析与我国绩效审计战略[J]. 会计研究, 2010(05):75-82.
- [51] 温美琴, 胡贵安. 基于政府绩效评估视角的政府绩效审计研究[J]. 审计研究, 2007(06)27-30.

- [52]王华星,段平方.我国义务教育财政资金支出效率研究——基于三阶段DEA模型的实证分析[J].兰州财经大学学报,2017(05):99-108.
- [53]肖林华.论新时期教育审计的重要性及提高其质量和水平的对策[J].当代教育实践与教学研究,2017(10):50.
- [54]杨晋,哈巍.新机制改革对义务教育经费支出水平及其结构的影响研究——基于中西部县级短面板数据的估计[J].教育发展研究,2017,37(08):46-55.
- [55]王华星,段平方.我国义务教育财政资金支出效率研究——基于三阶段DEA模型的实证分析[J].兰州财经大学学报,2017(05):99-108.
- [56]姚艳燕,邢路姚远.义务教育财政资金配置效率的统计测度——以广东省的实践为例[J].财政研究,2016(05):54-67.
- [57]袁月,孙光国.基于国家治理视角的全面预算绩效管理研究[J].财经问题研究,2019(04):70-76.
- [58]郑方辉,廖逸儿.财政专项资金绩效评价的基本问题[J].中国行政管理,2015(06):46-52.
- [59]张楠,糜迪.省级政府义务教育效率指标体系的构建[J].统计与决策,2013(19):13-16
- [60]周茜.强化教育审计推进教育发展[J].金融教学与研究,2007(02):58-59.
- [61]朱林.预算与绩效整合视角下财政专项资金绩效审计研究——基于PART的借鉴[J].生产力研究,2018(03):34-37.

后记

时间飞速即逝，在兰州财经大学已经度过了三年的时间，完成了研究生生涯的学习。在兰州财经大学的三年中，认识了多位不仅学识渊博，而且耐心的回答学生每一个提出的问题，真诚的为学生答疑解惑的老师，当学生遇到困惑，不论生活中的或是学习中的问题都可以找老师沟通，他们总是抽出时间，借助他们的人生经验为我们出谋划策。并且，师门的师兄师姐们在开学之初就热情的欢迎了我们，同为师门的时光里总是帮助我们，与我们相处如同朋友一般，同级的同学们都亲切的对待每一个人，研究生的大家庭总是让人觉得那么温暖。

在兰州财经大学的三年，非常感谢我的导师。三年前有幸成为老师的学生，老师总会利用闲暇的时间带着师门的伙伴们去进行爬山等活动，让我们更加团结在一起。学习上我们每月都开展读书交流会，老师与我们亲切交流读书带来的感悟，还会像朋友般告诉我们学习中、生活中应注意的事情，我们与老师之间培养了深厚的感情。论文选题到撰写过程中，老师不断提出建议，给予了我莫大的帮助，当论文出现问题时，即刻与我们沟通，帮助我们完善论文的内容，论文的顺利完成离不开老师对我的指导。

除此之外，还要感谢所有会计学院的老师，你们在课堂上教导了我丰富的审计专业知识，感谢审计专硕的同学们，让我感受审计大家庭带来的温暖。

最后，我还要感谢我的父母，你们为我的生活提供了无微不至的照顾，让我心无旁骛于研究生的学习。