

分类号 _____
U D C _____

密级 _____
编号 10741 _____

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 Z市红色旅游发展专项资金绩效审计研究

研究生姓名: 任赞

指导教师姓名、职称: 王学龙 教授 李宏杰 高级审计师

学科、专业名称: 审计专硕

研究方向: 政府审计

提交日期: 2023年06月19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： 任文斌 签字日期： 2023.06.10

导师签名： 王可心 签字日期： 2023.06.15

导师(校外)签名： 李进 签字日期： 2023.06.14

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，同意（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內容。

学位论文作者签名： 任文斌 签字日期： 2023.06.10

导师签名： 王可心 签字日期： 2023.06.15

导师(校外)签名： 李进 签字日期： 2023.06.14

Research on Performance Audit of Special Funds for Red Tourism Development in Z City

Candidate: Ren Yun

Supervisor: Wang Xuelong Li Hongjie

摘 要

红色旅游不仅具有重大的政治、文化和经济价值，而且还能够激发人们的爱国热情和忠诚。根据《2016-2020年全国红色旅游发展规划纲要》的指引，中国的红色旅游业已取得长足的进步，并且已经完成了一系列重要的目标。随着近年来红色旅游的热潮，针对红色元素复兴也开展了大量的旅游基础设施建设，对其专项资金的投入也持续增加，红色旅游项目日益增加、财政拨付资金体系逐渐庞大、红色旅游遍布全国各地，加强红色旅游项目的财政专项资金绩效审计，保证红色旅游专项资金的使用能够效益最大化是审计机关的重要职责。

基于此，本文选取了甘肃省Z市作为研究对象，研究探讨Z市红色旅游发展专项资金的绩效审计评价指标体系的构建与应用。首先，文章梳理了国内外关于专项资金绩效审计的研究，介绍了红色旅游的相关概念，并运用旅游地生命周期理论和公共财政理论分析了当前Z市红色旅游发展专项资金绩效审计的现状，提出了当前绩效审计管理实施过程中存在搜集数据困难、指标选取存在片面性、专项资金管理办法不完善等问题；然后，从资金安排、项目运营、完成效益三个角度来设计该项目的指标，通过结合AHP方法和FCE方法，计算权重并最终设计完整的指标体系；最后，根据Z市审计局完成的红色旅游发展专项资金绩效审计项目进行评价指标体系的实际运用，再根据权重汇总得分情况为Z市红色旅游发展提出政策性建议。

关键词：红色旅游发展专项资金 绩效审计 评价指标体系 Z市红色旅游

Abstract

Red tourism not only has great political, cultural and economic value, but also can inspire people's patriotic enthusiasm and loyalty. According to the guidelines of the National Red Tourism Development Plan 2016- 2020, China's red tourism industry has made considerable progress and achieved a series of important objectives. With the upsurge of red tourism in recent years, a large number of tourism infrastructure construction has been carried out in view of the revival of red elements, and the investment in special funds has been continuously increased. There are many projects, a large amount of funds and wide coverage. It is an important duty of audit institutions to strengthen the performance audit of special funds for red tourism development and ensure that the use of special funds for red tourism can maximize efficiency.

Based on this, this paper chooses Z city of Gansu Province as the research object to study the construction and application of performance audit evaluation index system of the red tourism development fund of Z city. Firstly, this paper combs the research on the performance audit of special funds at home and abroad, introduces the relevant concepts of red tourism, and analyzes the present situation of the performance audit of the special funds for red tourism development in Z city by using the theory of tourist destination life cycle and the theory of public finance, and puts forward the problems such as the difficulty in collecting data, the one-sided

selection of indicators and the imperfection of the measures for the management of special funds in the process of the management of performance audit; then, it designs the indicators of the project from the perspectives of fund arrangement, project operation and completion efficiency, and calculates the weight and finally designs a complete indicator system by combining the AHP method and the FCE method; finally, it puts forward policy suggestions for the red tourism development in Z city based on the actual application of the indicator system for the performance audit project of the special funds for red tourism development completed by the Z Municipal Audit Bureau.

Keywords: Red tourism development special project funds; Performance audit; Evaluation index system; Z city red tourism

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 研究内容与研究方法	3
1.2.1 研究内容	3
1.2.2 研究方法	5
1.3 文献综述	6
1.3.1 国外研究现状	6
1.3.2 国内研究现状	7
1.3.3 文献评述	10
2 概念界定及相关理论基础	11
2.1 概念界定	11
2.1.1 红色旅游	11
2.1.2 专项资金绩效审计	11
2.2 相关理论基础	11
2.2.1 旅游地生命周期理论	12
2.2.2 公共财政理论	12
3 Z市红色旅游发展专项资金绩效审计的发展现状及其问题	13
3.1 Z市红色旅游基本情况	13
3.2 Z市红色旅游发展政策落实情况	13
3.3 Z市红色旅游发展专项资金绩效审计现状	15
3.4 Z市红色旅游发展专项资金绩效审计存在的问题	15
3.4.1 数据搜集困难，技术缺乏先进性	15
3.4.2 评价指标选取困难，内容缺乏全面性	16

3.4.3 专项资金使用管理办法不够完善, 绩效审计流于形式.....	16
4 Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系构建.....	18
4.1 绩效审计评价指标体系构建原则.....	18
4.1.1 科学性原则.....	18
4.1.2 可行性原则.....	18
4.1.3 客观性原则.....	18
4.2 绩效审计评价指标构建依据.....	19
4.3Z 绩效审计指标确定及其内涵.....	21
4.4 绩效审计评价指标方法介绍.....	24
4.4.1 层次分析法 (AHP).....	24
4.4.2 模糊综合评价法 (FCE).....	24
4.5 绩效审计评价方法.....	24
4.5.1 建立判断矩阵.....	24
4.5.2 一致性检验.....	25
4.5.3 指标权重确定.....	26
4.6 绩效审计评价综合指数测算.....	27
5 红色旅游发展专项资金绩效审计评价体系在 Z 市中的应用.....	29
5.1 确定评价标准.....	29
5.1.1 评价依据.....	29
5.1.2 评价标准.....	29
5.2 红色旅游发展专项资金绩效审计评级体系在 Z 市中的应用.....	30
5.2.1 指标权重计算.....	30
5.2.2 基于模糊层次分析法的绩效评价.....	34
5.2.3 综合得分汇总.....	36
5.3Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计评价结果分析.....	38
5.4 促进 Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计的建议.....	39
5.4.1 进一步加强组织领导, 确保红色旅游发展资金使用管理合规.....	39
5.4.2 加强红色旅游发展专项资金绩效管理.....	39
5.4.3 进一步提高政治站位, 确保红色旅游发展政策贯彻落实.....	40

5.4.4 进一步推动融合发展，确保红色旅游项目健康有序发展.....	40
6 结论与展望	41
6.1 主要结论	41
6.2 研究不足与展望	41
6.2.1 研究不足.....	41
6.2.2 研究展望.....	42
参考文献	43
致谢	47

1 绪论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

中国在“十一届三中全会”的推动下，城镇化率从还不到 20%的水平跃升到了 50%以上，取得了巨大的进步。伴随着国家经济的快速发展和城镇化的持续发展，乡村发展的不均衡和不充分问题也日益突出，从总体上讲，伴随着城市的快速发展，我国的农业基础正在逐渐退化，乡村正在逐渐被人们所边缘化。在这种情况下，中央对农业和农村的发展给予了足够的关注，从 1982 年到 1986 年，一连五年的“中央一号文件”都被用来对农村的生产和生活进行了改进。但从 1987 年到 2003 年，随着国企改革的深入，以及社会主义市场经济的发展，政府的工作重点发生了变化，“三农”问题暂时被放在了一边。2004 年以来，《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》中也特别说明了，要加快农业发展，必须加快农业发展的步伐。从 2004 年到现在，我国一直都在关注着农村和农业的发展，每年的一号文件都会提到一个“农”字。“精准扶贫”是习近平总书记于 2013 年 11 月在湘西地区第一次提出的“实事求是，因地制宜，分类指导，精准扶贫”这一新概念；2018 年 9 月 26 日，中共中央和国务院发布了《乡村振兴战略规划(2018-2022 年)》，其中涵盖了乡村空间、农业现代化、乡村产业、生态文化、政府治理、民生和人才等多个领域，为“乡村振兴”做出了详尽的规划。2022 年政府工作报告中再次强调要强化国家乡村振兴重点帮扶措施，支持脱贫地区发展特色产业，促进当地人口持续增收。为了实现“两个一百年”，国家必须担负起推进乡村振兴的重要任务。

在国家乡村振兴战略的布局和政策的引导下，在过去的一年里，红色旅游逐步走向了主流。影视剧《觉醒年代》《革命者》《1921》催生了 90 后、00 后对“新青年”的崇敬，并带动了红色热潮。参观革命地点、追忆革命思潮，逐渐成为大众的旅游选择，也促进了红色旅游的发展。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》强调，要大力发展红色旅游、文化遗产旅游、旅游演艺等产业，不断改进和完善旅游产品，以满足人们不断增长的旅游需求，促进休闲度假、乡村旅游等服务业的发展。《“十四五”

文化和旅游发展规划》为发展红色旅游提供了一个全新的视角，它将教育、乡村、生态等多个领域纳入其中，以实现更加全面、协调的发展。为了更好地发展红色旅游，我们应该完善产品体系，促进红色旅游与乡村旅游、研学旅游和生态旅游的融合，并建立一批示范区来推广这一理念。文旅部主导设计“建党百年红色旅游百条精品线路”，其中包含“体验脱贫成就、助力乡村振兴”专题。

最近几年，随着红色旅游的兴起，为了应对红色元素的复苏，也进行了大量的旅游基础设施建设，同时，对其专项资金的投入也在不断增长，项目多、资金量大、涉及面广，因此，要强化对红色旅游发展专项资金的绩效审计，确保红色旅游专项资金的使用效益达到最高，这也是各级政府和审计机关的工作重心。基于这一点，本文从国内红色旅游产业发展的现实背景入手，从资金安排、项目运营、完成效益三个角度进行阐述和研究，将红色旅游发展专项资金绩效审计的指标从经济和人文两个层面进行了区分，并通过 yaahp 软件利用 AHP 方法计算出所有指标的权重，在此基础上构建一套适用于红色旅游项目的专项资金绩效审计评价指标体系。经过多次调查、专家评估，我们建立了一套完整的评价指标体系，并将其应用于 Z 市的红色旅游项目，以提高其运作效率和质量。这一研究结果不仅有助于提升当地审计机关的绩效审计水平，也为国家的管理体制和管理能力提供了有益的参考，为政府审计的发展提供了重要的支持，为国家的管理工作提供了有力的推动力。

1.1.2 研究意义

(1) 理论意义

首先，对绩效审计的相关理论进行了扩展与完善。本论文的目的就是要建立一套对红色旅游专项资金进行绩效审计的评价指标体系，从而扩大对该问题的探讨，并为建立红色旅游专项资金进行法律上的探讨作好铺垫。其次，科学地、系统地研究了对红色旅游发展项目实施的专项资金绩效审计评价指标体系，并对其进行了评价。在这篇文章中，我们首先从财政专项资金的拨款、红色旅游项目的实际运营状态和效益完成情况入手，对其分配、管理和使用情况进行定性和定量的评价。我们基于 AHP 方法和 FCE 方法，对所有指标进行了权重计算，并综合了所有指标的得分，形成了一套科学的、全面的红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系。这项研究为我们未来的学习和实际应用提供了

强有力的理论支撑。

(2) 现实意义

第一，确保红色旅游发展专项资金的有效运用。全国各级政府每年都会拨付支持红色旅游项目发展的财政专项资金，以此来保证红色旅游项目的良性发展。通过开展对红色旅游项目的财政专项资金绩效审计，既能保证项目资金的合理高效使用，还可以将其政策和运用纳入到审计的框架内，从而有效地防止其流于形式。此外，还可以提高资金的使用效率，提高政策的落实力度，更好地发挥出红色旅游发展专项资金的作用。第二，加强和改进红色旅游业的发展，并对其进行相应的优化和调整。审计的一项主要功能就是评估和监督经济活动。关于财政专项资金决策的绩效审计工作，既要从微观的角度来找出问题所在，更要从宏观的角度来提供一些解决问题的方法和手段，只有这样，红色旅游才能真正发挥其重要的作用，帮助他们更好地理解红色历史和文化。只有对财政专项资金实施绩效审计，红色旅游政策实施的真正情况以及存在的各种问题才能被政府机关工作人员所知悉，并及时将政策实际实施情况向上级汇报，为党委和国家对红色旅游产业发展和决策提供依据。第三，要切实抓好农村经济社会发展的各项工作。红色旅游产业项目的运作状况，直接关系到国家乡村振兴战略的成败，因此应当加强红色旅游发展专项资金的运用，以促进当地经济发展，改善民生福利水平。通过对红色旅游发展专项资金绩效审计的深入研究，可以利用现有的审计模式，建立科学的评价体系，准确评估其经济性、效率性和效果性，从而有效地激发资金的潜力，并有效地监督资金的拨付和使用，以促进乡村振兴战略的实施。

1.2 研究内容与研究方法

1.2.1 研究内容

首先，在对有关的文献进行整理的基础上，对红色旅游发展和专项资金绩效审计进行了分析，并对现有的研究成果进行了归纳，对当前红色旅游发展专项资金绩效审计工作进行剖析并及时找出工作中存在的漏洞；其次，从财政专项资金的拨付使用、红色旅游项目实际运营情况以及效益完成情况为出发点，将红色旅游发展专项资金绩效审计的指标从经济和人文两个层面进行了综合评价，并通过 AHP 方法和 FCE 方法计算出 27 个指标的权重和对个权重结果汇总评

分，最终建立一套适合于 Z 市红色旅游项目的财政专项资金绩效审计指标体系。经过前期的研究和理论分析，我们可以更好地了解红色旅游发展专项资金的实际运用情况，并就今后的发展规划和财政专项资金绩效评价提出有益的建议。本文的内容框架图如图 1.1 所示：

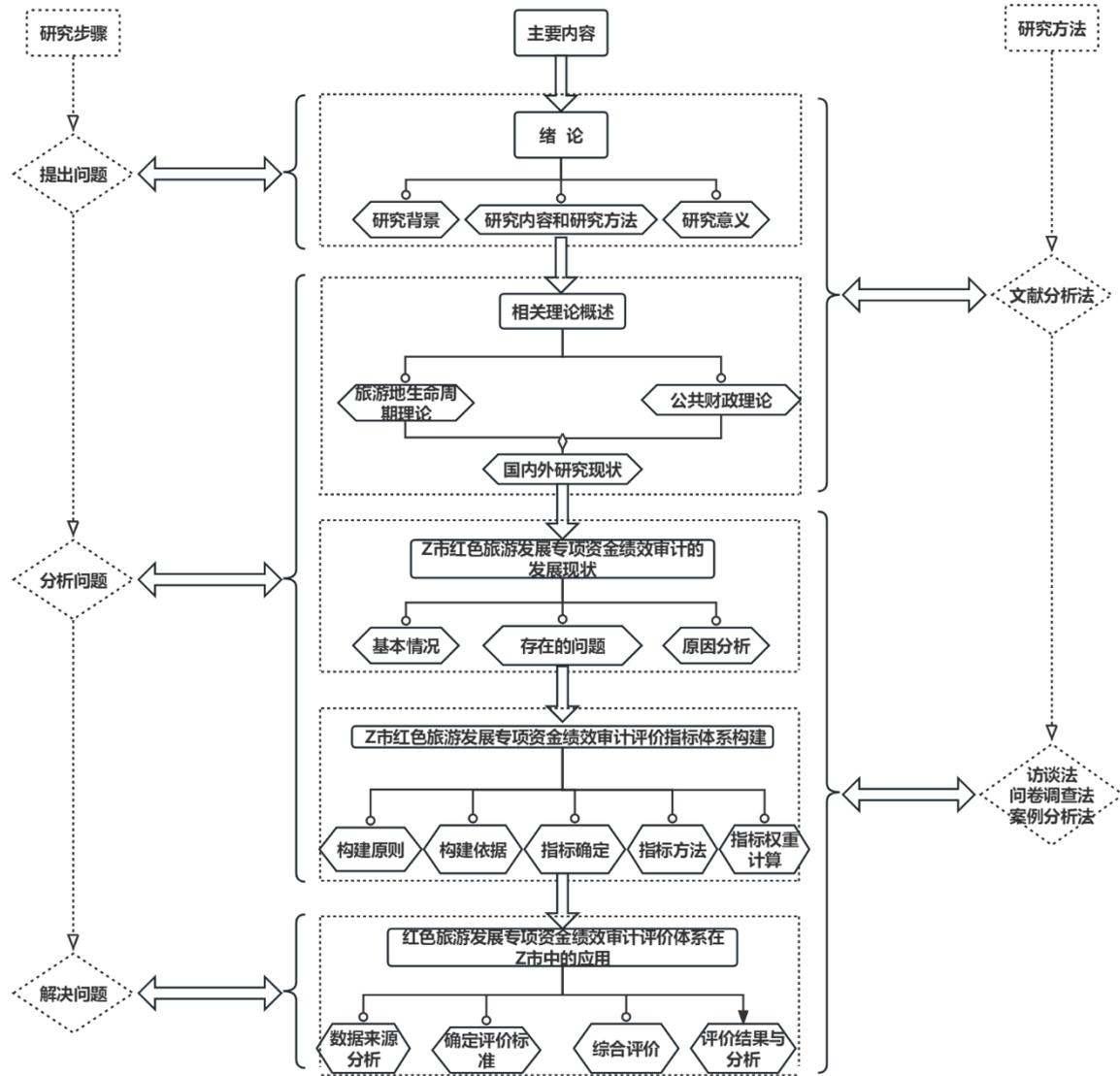


图 1.1 论文内容框架图

全文共分六个方面，具体内容如下：

第一章，绪论。本章主要包括选题的研究背景和意义、文献综述、研究内容和框架、研究思路和研究方法，主要为了阐述构建红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系的意义。

第二章，概念界定与理论基础。本文着重阐述了“红色旅游”以及专项资

金绩效审计的涵义，运用旅游地生命周期理论和公共财政理论，来为构建财政专项资金绩效审计评价指标体系夯实理论基础，并对其进行提炼。

第三章，Z市红色旅游发展专项资金绩效审计发展现状。通过调研红色旅游的发展情况，查阅相关的文献，运用文献研究法和定性分析法，对现阶段的红色旅游专项资金绩效审计进行了归纳总结，并对Z市红色旅游发展专项资金绩效审计中现在以及未来可能出现的问题进行探讨。

第四章，红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系构建。文章通过实地调研选择甘肃省Z市作为研究对象，遵循科学性、可行性、客观性的原则，采用AHP方法和FCE方法构建红色旅游项目下的财政专项资金绩效审计评价指标体系。

第五章，通过将构建的评价指标体系套用进甘肃省Z市红色旅游项目，并对评价结果进行了实证分析，验证该方法的科学性和实用性，最后根据评价结果给出政策性建议。

第六章，研究结论和展望。本章是全文的结论部分，主要是对全文进行归纳，然后从多个角度对全文进行分析，从中提取出对全文的启发，指出本研究的不足之处以及今后的发展方向。

1.2.2 研究方法

(1) 文献研究法。文章通过阅读关于国内外旅游行业的发展态势以及财政专项资金绩效审计的文献、教科书以及专业书籍等，详细了解在乡村振兴战略的大背景下我国红色旅游的相关概念和发展态势，通过浏览国家审计署、财政部、甘肃省审计厅、甘肃省乡村振兴局、甘肃省Z市财政局、甘肃省Z市文旅局等网站搜集全国范围内关于红色旅游发展项目以及财政专项资金绩效审计有关的政策和数据资料。最后，总结和建立红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标。

(2) 案例研究法。本文通过案例分析的方法，基于AHP方法，以甘肃省Z市为例，在甘肃省Z市红色旅游产业以及当地财政专项资金绩效审计的资料数据进行收集和分析，然后再根据甘肃省Z市红色旅游的发展现状总结出当前存在的各类问题以及产生问题的原因，然后构建符合其实践运用的评价指标体系，在实践中展开应用，之后以综合评价结果为依据，给出相应的政策性建议。最

后，通过对结论的推断和推导，指出该市红色旅游产业以及绩效审计的发展方向。

(3) 实地调查法。本文采用了实地调研、访谈、问卷等方式，搜集了与红色旅游产业有关的数据，并对其进行了数据分析。在这些方法中，访谈方法主要通过网上投稿、现场访谈等方法，深入剖析了 Z 市各个区县的红色旅游主要产业以及附加产业的发展现状以及未来的发展方向；问卷调查法主要是通过给当地高校学者、审计局、地方文旅局相关工作人员等专家下发调查问卷的方式获取专项资金绩效审计评价指标体系权重的判断意见。在获得了关于红色旅游发展专项资金绩效审计的发展现状、存在的问题和政策落实情况等方面的有关数据之后，通过大量的数据支持最终也更容易构建一套标准的红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系。

1.3 文献综述

1.3.1 国外研究现状

(1) 关于绩效审计的研究

1997 年《澳大利亚审计长法》第 5 节将绩效审计定义为“审查个人或机构运作的所有方面”。

鉴于 Johnsen (2001) 的研究，在上世纪八九十年代以来，新的公共行政部门逐渐引入了绩效考核，并在大部分欧洲（尤其是北欧）的地区，对当地的公共事务提供了很好的支持。卡罗琳娜·邦顿斯·罗萨 (2014) 认为，当前西班牙公众服务部门正面对着一种持续的金融危机。所以，西班牙大部分的公立机构都应该对其公务活动进行全面审查，其中也应包含改进其可提供绩效的方法。西班牙的财政部门对财政部门进行财政部门的财政部门进行了“重塑政府”，是财政部门改善财政状况的重要措施。Bambang Sutopo (2017) 运用多元线性模型，研究了电子政务与地方政府的行政绩效之间存在着一种正相关关系，并发现了电子政务维度与绩效之间存在着积极的关联，而审计意见也与预期绩效呈正相关。这一发现证实了电子政务对于提高地方政府行政效率和行政业绩具有重要作用，而且这种影响也得到了审计意见的支持。

(2) 关于专项资金绩效审计评价指标选取原则的研究

Karsten (2010) 提出，在进行绩效审核评价指标体系的时候，最起码要

遵循两项基本原则：一是准确，要具备定义清晰、严谨收集信息的能力，对问题进行准确的剖析，从而对问题进行更好的掌握；二是可操作性，要对这些指标有较好的理解，要对其内涵做出准确的诠释，这样才有利于我们对其进行深入的研究。Ragaine（2011）提出，以顾客满意度作为评价指标，应考虑到公众与政府之间的交互作用，以降低评价结果的不确定性。

（3）关于专项资金绩效审计评价指标具体内容的研究

新西兰在制定公众文化服务指数时，从公众的参与度、多元化的服务、文化的认同感、社区的团结和经济的发展等五个方面来考虑。Pat Barrett（2010）认为审计方案和个别审计本身的范围是评价的本质和水平的主要因素。

1.3.2 国内研究现状

（1）关于财政专项资金绩效审计的研究

①关于财政专项资金绩效审计目标的研究

于彩珍（2003）认为，目前我国绩效审计的目标应该以经济、效率和效果为重点，必须扩大审计范围，并根据自己的实际情况，寻找适合我国效益审计的方法。宁波市审计学会课题组（2014）、刘杰、张勇（2016）等研究小组认为，对审计结果进行符合性、准确性和可靠性的检查是对审计结果的根本需求，审计的最终目的也是为了使审计的经济、效率、效果有进一步提升。江西省审计学会课题组（2020）通过对市级财政资金审计为案例，指出市本级的具体财政资金绩效审计目标：一是财政资金的管理使用过程中存在的问题；二是推进政府财政政策的有效落实；三是监督权力的规范运行；四是发挥“治己病、防未病”的功能。从王会金（2014）和罗莹（2021）的调查发现，我国当前的财政资金绩效审计尚未达到完善的水平，而且由于缺乏可衡量的标准，无法做出横向和纵向的对比，导致无法建立起一个明确、科学、合理、具体的审计目标。审计人员在审计工作中，应当根据自身偏好、单位领导及上级的指示，确定财政资金绩效审计目标，以确保审计结果的准确性和可靠性，从而提高审计工作的效率和质量。

②关于财政专项资金绩效审计评价指标的研究

尹淑平、吴立权（2011）认为，基于“5E”理论和财政专项资金运动过程的绩效审计指标体系，不仅能反映财政专项资金的运行过程，而且能反映出审

计机关对财政专项资金的审计重点、内容和深度。李苗和崔军（2017）将新发展思想作为切入点，并在已有文献调研的基础上，从中央财政专项扶贫资金的管理使用过程出发，采用 AHP 方法对其进行权值分配，建立了中央财政专项扶贫资金绩效评价指标体系。该评价体系以新发展理念为基本出发点，考虑到了经济社会发展的总体要求，以及中央财政专项扶贫资金管理使用过程中存在的实际问题，具有较强的可操作性。为了更好地评估陕西省财政扶贫资金的使用效果，吕联盟（2019）对其进行了考察。在评价过程中，发现了一些主要问题，因此其采用了关键绩效指标法（KPI）来选择评价指标，还使用层次分析法（AHP）来构建指标重要性矩阵，并使用 Yaahp 软件进行计算分析。通过这些措施，希望能够更好地评估财政扶贫资金的绩效，并为政府提供更有效的决策支持。通过精确计算各指标的权重，建立了一套完善的财政扶贫资金绩效审计评价指标体系，以更加准确地反映陕西省财政扶贫资金的实际情况，为政府提供有效的决策参考和指导。

（2）关于乡村振兴的研究

①关于乡村振兴现状的研究

宋小霞和王婷婷（2019）强调，应当充分认识到农民的重要性，尊重他们的主体地位，充分发挥他们的积极性，使他们能够从乡村文化建设中受益，并从中获得满足与快乐。一方面，要加强对传统文化资源的挖掘和整理，继承和发扬优秀传统文化，不断创新活动形式和活动载体，为广大农民群众提供丰富多彩、健康向上的精神食粮；另一方面，要加强对乡村公共文化设施建设的投入和管理，合理规划公共文化资源配置，完善公共文化服务体系建设。同时，还要进一步拓展乡村公共文化服务内容，为群众提供更加丰富、更加优质的公共文化产品和服务。研究表明，脱贫攻坚与乡村振兴之间存在着多方面的问题，刘焕和秦鹏（2020）指出，其中最主要的是：在思想上，对脱贫攻坚和乡村振兴的认识不够深入，政策制定上也存在着诸多缺陷，缺乏系统的政策体系；在规划上，缺乏规划执行和落实的力度；在工作上，也存在着诸多不足之处。牛坤玉、钟钰、普冀喆（2020）指出，为了增强乡村的吸引力，应当积极推进各项政策的实施，大力推进农村教育的发展，完善农村的养老服务，并且加大对农村社会保障的投入，以期达到更好的社会福祉。

②关于乡村振兴专项资金的研究

李成雷（2019）说明了，首先，要及时准确地掌握政府财政拨款情况；其次，要及时准确地掌握政府投资项目的实施进度情况；再次，要及时准确地掌握政府投资项目的资金使用情况；最后，要及时准确地掌握政府投资项目的资金使用绩效效果情况。只有这样才能确保重大专项资金能够真正发挥应有作用，并实现其预期目标。李兆东等（2020）研究认为，审计人员应以乡村经济发展为目标，将扶贫资金使用的效率和效益作为审计重点，从而更好地推动乡村经济发展。此外，还要在扶贫资金管理过程中，对扶贫资金的分配、管理和使用进行全面评估，以确保扶贫资金得到有效利用。刘国城等（2021）指出，审计机关应重点关注资金的分配和使用中出现的问题，以确保资金的有效利用，保护农民的利益。首先，审计机关应重点审查资金的分配和使用情况，了解资金是否按照规定的程序和要求进行分配；其次，审计机关应分析资金的使用是否符合相关法律法规；最后，审计机关还应对资金进行有效管理，及时发现资金使用过程中存在的问题。

（3）关于红色旅游资金绩效审计的研究

①关于红色旅游资金审计的研究

汤二子（2019）提出，旅游资金作为财政支出的一项主要内容，其运用状况直接关系到政府支出的分配和利用，因此需要加强对旅游扶贫资金使用情况的监督，以确保财政资金发挥其应有的作用。此外，还应加强对旅游扶贫资金使用情况的检查和审计，以便及时发现并解决问题。周峰（2019）以研究分析旅游行政管理部门主要领导干部经济责任审计为主，认为应重点关注旅游专项资金的审计问题。叶子、李吉坤（2020）通过对旅游文化节绩效审计的探讨，认为需要对旅游资金进行专账核算，建立健全专项资金具体管理制度。

②关于红色旅游项目绩效评价方法的研究

王忠、阎友兵（2009）选择 TOPSIS 法建立评价模型，并以领袖故里红三角为例进行旅游绩效评价。邹艳（2012）采取综合层次分析法和模糊综合评价法创建形成的模糊层次分析法对基于功能视角的红色旅游节事进行绩效评价研究。向延平，陈友莲（2016）采用专家咨询法和层次分析法，以韶山红色旅游融合发展为研究对象，构建了一套绩效评价指标体系，该指标体系旨在利用科学的

方法，结合韶山红色旅游的实际情况，对其进行有效评价和分析，从而推动韶山红色旅游产业发展，实现社会、经济和生态的可持续发展。

③关于红色旅游项目绩效评价指标的研究

李竹（2014）从红色旅游的共生能力评价指标出发，认为红色旅游共生单元包括文化资源、硬件设施、软件条件和环境。然后基于共生单元之间的互惠性，将红色旅游共生资源共享、共生组织共建、共生环境共营和共生价值共创。张新成、高楠等人（2022）基于五大发展理念，构建了一个全面的评价体系，以衡量红色旅游业的高质量发展。该体系涵盖了发展动力、发展结构、发展方式、发展成果、发展形态和发展基础。

1.3.3 文献评述

通过对已有的文献进行梳理，学者们虽然在现有的研究过程中有助于了解乡村振兴大背景下红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系的现状，而且可以更好地促进我国乡村振兴大背景下红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系的发展和完善，但是已有的研究仍然存在着局限和缺陷：

（1）本文仅从红色旅游发展专项资金的概念出发，结合目前国内学者关于红色旅游发展专项资金绩效审计的研究进行梳理分析，对已有文献进行综述评述，没有形成一套完整的红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系。

（2）在进行指标的选取工作时，目前仍旧是常规性指标，而没有考虑到其他方面的效益性指标。比如经济效益、社会效益等，这些效益性指标可以帮助我们更好地理解项目实施的效果、发现项目实施过程中存在的问题和改善措施。

（3）尽管研究者们提出了很多重要的绩效概念与效益、效应、价值等概念，但是在这些概念的定义方面依然存在许多问题，其中最重要的就是缺乏相关的文献研究。此外，对于红色旅游专项资金绩效审计评价指标体系的研究成果也基本处于空白状态，这些指标体系几乎不能体现出政策执行效果。

2 概念界定及相关理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 红色旅游

红色旅游，是指以中国共产党领导人民在革命、建设和改革过程中创造的革命文化和建设文化为资源，以爱国主义教育为主题，以中国革命和建设事业的巨大成就为背景，以参观游览为主要形式，融观光、休闲、度假等为一体，以丰富人们精神生活为目的的一种新型旅游活动。“红色”是中国共产党在革命和建设过程中创造的一种特殊的精神文化现象，是中国共产党领导人民取得革命胜利，实现国家独立、民族解放和人民幸福这一伟大历史过程所凝结而成的特殊文化精神。

红色旅游所承载的历史使命和爱国主义精神已经成为时代精神和民族精神的重要组成部分。在当今世界经济文化一体化趋势下，红色旅游作为一种重要的精神动力和教育手段，不仅可以增强民族凝聚力和创造力，而且能够促进社会主义精神文明建设。

2.1.2 专项资金绩效审计

专项资金绩效审计是指审计机关和审计人员对各级政府和有关部门管理的、在一定时期内使用的专项资金，按照国家或行业制定的政策、法规、标准等，通过审核其预算和决算情况，评价资金使用效果和效率，为管理部门提供建议，促使其提高管理水平。从政府审计的发展看，绩效审计是近几年才出现的一种新兴审计模式，虽然在理论上还存在着争论，但它将成为我国政府审计的重要组成部分。而专项资金绩效审计就是要对专项资金的分配、使用、管理情况进行评价、监督和鉴证，促进政府提高专项资金使用效率和管理水平。专项资金是指各级政府为发展经济、完善公共服务体系、改善民生等项目，在财政预算中安排用于基础设施建设、社会保障、文化事业建设等方面的资金。按照预算管理权限不同可分为中央财政项目专项资金和地方财政项目专项资金。从内容上看，专项资金主要包括中央政府投资和地方政府投资。从目的上看，专项资金主要是指用于某项事业发展的经费。

2.2 相关理论基础

2.2.1 旅游地生命周期理论

旅游地生命周期理论是从旅游地的空间结构和时间结构两个维度入手，将旅游地视为一个生命周期阶段的过程。它是由美国学者杰弗里·斯宾塞（Geoffrey Spencer）于1967年提出的，之后对整个旅游地发展过程进行了梳理和研究，认为在时间序列上，旅游地经历了孕育阶段、成熟阶段和衰退阶段。该理论认为，随着游客的旅游需求增加，旅游业得以快速发展，但是由于客观环境（如交通）的限制，导致旅游业持续增长的时间比较短。当环境变化使游客需求不能满足时，游客数量和收入就会下降。旅游者离开后留下的遗产就是“负资产”，它会对当地旅游发展造成负面影响，这种影响具有累积性。

2.2.2 公共财政理论

公共财政是指政府提供公共物品和服务的支出，以满足社会经济发展与社会公共需要的支出活动。它是市场经济国家实现其宏观调控的重要手段。从本质上说，公共财政是市场经济条件下政府的职能之一，具有鲜明的时代特征。财政在政府职能中居于主导地位，财政政策作为国家干预经济和调节收入分配的重要工具，对经济发展起着促进作用，并且可以起到一定的社会稳定作用。正如有的学者所说：“财政是政府配置资源与调节社会分配的一个重要工具，它通过财政活动将社会收入分配和国民收入再分配的职能从市场机制中分离出来，从而使政府不再直接干预经济运行”。

公共财政思想产生于资本主义市场经济国家，但在资本主义经济体制下，公共财政的内容及形式并不完全符合市场经济条件。20世纪30年代至今，随着社会主义市场经济的确立和发展，公共财政思想及其理论体系在资本主义市场经济体制下产生和发展起来，并呈现出与社会主义经济体制下的公共财政不同的特征。西方公共财政思想和理论体系是随着政府在经济活动中扮演角色的变化而发展起来的。在资本主义市场经济条件下，政府是经济活动的主要行为主体，在资源配置中起着重要作用。因此，以政府为主体来研究、认识和评价公共财政问题就具有重要意义。

3 Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计的发展现状及其问题

3.1 Z 市红色旅游基本情况

Z 市地处河西走廊中部，北连内蒙古，西邻青海，南接兰州、青海，是古丝绸之路重镇和甘肃的交通咽喉。境内河西走廊是古代中原通往西域的交通要道，历史上就是中原通往西域、连接中亚和西亚的重要通道。Z 市境内红色旅游资源丰富，在全国城市中名列前三甲。Z 市的革命活动可追溯到 20 世纪 20 年代初至 30 年代中期，先后涌现出陈树藩、徐向前、李先念、许世友等一批对党和人民革命事业做出巨大贡献的杰出人物，积累了丰富的红色旅游资源。全市红色旅游资源较为丰富的主要有 Z 市博物馆、Z 市军分区党史军史陈列馆、平山湖大峡谷等红色景区（点）。其中，平山湖大峡谷是全国十大最美峡谷之一，也是国内少有的丹霞地貌与原始森林相结合的景区。此外还有河西师范、肃南裕固族自治县民族博物馆等红色旅游景点。除平山湖大峡谷外，Z 市境内还有红西路军纪念馆、高台山战役遗址、甘州区烈士陵园等一批红色旅游景区（点）。可以说，Z 市是一个红色旅游资源极为丰富的城市。在新形势下传承革命传统，弘扬红色文化，发展红色旅游产业成为 Z 市的重要使命。

Z 市是中国革命的重要策源地、红军长征的重要落脚点，是西北革命根据地的核心区之一。为了缅怀先烈，弘扬先烈精神，2004 年起，Z 市开始对平山湖大峡谷、红军长征纪念馆等红色旅游景点进行改造提升和深度开发。2013 年 9 月，习近平总书记视察平山湖大峡谷时指出“这里是中国工农红军长征经过的地方。红军长征时，在这里留下了许多革命遗址和战斗遗址，这些遗址是我们进行爱国主义和革命传统教育的重要基地”。党的十八大以来，习近平总书记先后两次视察 Z 市，并作出重要指示、提出明确要求。2015 年 7 月 9 日至 12 日，习近平总书记在甘肃考察期间，强调要把弘扬伟大长征精神作为坚定理想信念、增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的重要举措，自觉担当起传承红色基因的使命，坚定信念跟党走，把党的理想和信念落到实处。2017 年 10 月 18 日至 20 日，习近平总书记视察甘肃时强调：“要深入挖掘红军长征精神和红色文化内涵，创新教育方式方法，讲好党的故事、英雄的故事，让红色基因代代相传。”

3.2 Z 市红色旅游发展政策落实情况

Z 市以打造“西路军魂传承地”特色品牌为抓手，加大烈士纪念设施规划保护力度，配套完善纪念场馆功能，构建起以中国工农红军西路军纪念馆为统领、覆盖全域的红色阵地。研究制定《Z 市“十四五”烈士纪念设施提质改造规划》，与发改部门对接，将中国工农红军西路军纪念馆、临泽战役纪念馆、石窝会议纪念馆、甘州区红西路军纪念馆及梨园口、汪家墩、三道柳沟等 27 处设施纳入全市烈士纪念设施建设管理保护“十四五”规划。积极争取中国工农红军西路军纪念馆、临泽战役纪念馆两个国家级纪念设施改扩建项目批复立项，并完成项目规划设计和改陈布展方案。

研究出台《Z 市烈士纪念设施规划建设修缮管理维护工作实施方案》，通过调研督查，积极推动各烈士纪念设施单位转隶至退役军人事务部门管理。争取省级以上修缮维护资金 1030 万元，多渠道自筹资金 1860 多万元，启动实施红色纪念场馆建设和遗迹修缮项目 29 个，改造提升纪念馆多媒体辅助陈展设施。按照全国部署，开展三个波次的烈士纪念设施校核，校核纪念设施 734 处，与检察院联合开展县级及以下烈士纪念设施管理保护专项行动，下发检察建议书 6 份，开展县级及以下英烈纪念设施专项整修行动，申请中央专项经费 762.5 万元，自筹资金 50 多万元，将 25 处纪念设施纳入整修范围。目前已完成项目规划设计和部分设施的整修，计划 2022 年上半年全部完成整修任务。

在政府门户网站设立“Z 市英烈”专栏，指导 10 个烈士纪念设施单位建成微信公众号，率先在全省建成中国工农红军西路军纪念馆、L 县战役纪念馆、G 区红西路军纪念馆、石窝会议纪念馆等 4 个网上 VR 实景纪念馆。2019 年以来，通过 VR 网上纪念馆瞻仰陵园 63.54 万人次，网上留言 6.63 万余条。利用快手、抖音等直播平台，开展“红色故事 100 讲”活动，以短视频形式，讲述红西路军的河西征战史，介绍董振堂、陈海松、杨克明等著名西路军英烈故事，借助网络打造传播红西路军精神的理论新阵地。

积极搜集整理、挖掘抢救革命先烈英雄事迹，编撰《Z 市烈士英名录》，收录 Z 市籍烈士 475 名，整理烈士事迹 47 篇。遍访西路军老战士及其后代，探寻西路军将士征战河西的红色历史和感人故事，制作《董振堂的书箱》《跨越 82 年后的重逢》《红色地标》《西路军魂》《祁连大爱》《杨克明四次化名为革命》等红色微视频 33 部。寻访健在的参战老兵，回忆战争往事，缅怀牺牲战友，制

作抗美援朝老兵专题访谈纪录片《荣光——追忆战火纷飞的往事》(上、中、下集), 优选 4 名各时期的战斗英雄、功臣模范, 拍摄访谈录, 撰写回忆录, 为红色教育注入“Z 市印记”。

3. 3Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计现状

红色旅游是以革命传统和爱国主义为核心的民族精神教育活动, 是当今旅游业的重要组成部分。Z 市红色旅游资源丰富, 根据《Z 市“十三五”文化产业发展规划》, 将把红色旅游作为重要的文化产业进行打造, 旨在丰富人们精神世界、继承革命优良传统、加强爱国主义教育、传播社会主义核心价值观, 促进文化繁荣和经济发展。2017 年 4 月, Z 市成立了“Z 市红色旅游发展专项资金管理领导小组”, 从市级财政拨付专项资金、县区财政配套、专项资金使用单位自筹资金等三个方面对红色旅游发展专项资金进行整合。截至 2017 年 9 月底, Z 市共投入红色旅游发展专项资金 15279 万元。近年来, 为了提高财政资金使用效益, 红色旅游发展专项资金的规范管理和使用为 Z 市红色旅游发展提供了有力保障, Z 市审计局将 Z 市红色旅游发展专项资金管理、使用情况纳入预算执行审计范围。

Z 市首先通过建立“1+X”工作模式, 即由 1 个部门牵头, N 个部门配合, 采用“1+X”工作模式。“1”为成立领导小组; “X”为各成员单位抽调人员组成工作小组, 在审计前各成员单位形成工作小组。其次是细化审计范围。在预算执行审计中, 将红色旅游发展专项资金纳入了审计范围。主要检查其政策执行、项目管理、资金拨付、支出结构、效益发挥等情况, 对发现的问题及时督促整改。最后是细化工作分工。从 2015 年开始, Z 市审计局每年均委托甘肃省审计厅进行红色旅游发展专项资金绩效审计。同时, 委托国家审计署驻西安特派办对全市红色旅游发展专项资金进行跟踪审计; 委托甘肃省委党史研究室对 Z 市红色旅游发展专项资金进行调查核实; 委托 Z 市财政局对 Z 市红色旅游发展专项资金进行跟踪审计。

3. 4Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计存在的问题

3. 4. 1 数据搜集困难, 技术缺乏先进性

红色旅游项目的发展以及资金拨付涉及多个行政部门, 导致各类数据种类

繁多，且各部门之间存在着信息不对称等问题，这就给红色旅游发展专项资金的绩效审计实际工作带来了很大的挑战。同时，Z市的产业基础较差，与全国其它地区相比存在较大差距，因此，在一定程度上也会影响到政府的信息化工作。

3.4.2 评价指标选取困难，内容缺乏全面性

目前，我国部分地区审计机关在选择评价指标时，缺少了系统的思考，造成了目前我国对红色旅游发展专项资金的绩效评价构成简单和不够全面等问题。主要表现在以下三方面：第一，定量指标为主，定性指标缺乏。根据古德哈特（Gudhart）定理，英国知名的经济学家查尔斯·古德哈特（Charles Goodhart）的观点，任何可以观测到的数量统计数据，一旦被确定为政策目标，其效果就会显而易见地减弱，因为政府会把更多的资金用于量化数据，从而损害了其他行业的经济利益。与此类似的是，目前在全国各地的红色旅游发展专项资金绩效审计评价中，部分都是以定量的指标为主导，而缺少了定性的指标；第二，合规指标为主，绩效指标缺乏。绩效审计的主要内容应当是对红色旅游发展专项资金的效益进行考核和评估，但是由于在实际操作中，绩效目标的设置和绩效审计的执行都是由不同的政府机构负责的，大多数地方政府也没有建立起一系列的专项资金绩效管理的统一程序。这就导致了当前在现实的审计工作中所使用的评价指标，仍旧以合规性指标为主要内容，绩效指标过于单一化；第三，过分重视经济类指标，忽视政治和文化功能类指标。目前在我国一些地方的红色旅游产业一味的追求经济效益，而对于弘扬民族文化、传播红色文化、促进文化交流等议题，却没有给予足够的重视。在对红色旅游发展专项资金进行绩效考核时，要充分发挥“指挥棒”的作用，增加对政治和文化功能的反映，使其更好地反映出红色旅游发展专项资金的政治和文化功能。

3.4.3 专项资金使用管理办法不够完善，绩效审计流于形式

目前Z市红色旅游专项资金主要采取项目法进行管理和使用。因为地域差异以及沟通不频繁，导致财政部门、项目主管部门、专项资金使用单位等间缺乏沟通协调的有效机制，在实施过程中存在职责不明确的现象，使得资金使用效益不高、绩效审计流于形式。

政府投资项目的绩效管理机制有待完善。政府投资项目的绩效管理工作目

前仍处于起步阶段，Z市红色旅游专项资金使用管理办法的相关内容尚不健全，尚未制定相应的配套措施，无法对项目执行过程进行有效监管，从而导致专项资金的使用效率不高。由于没有建立健全政府投资项目绩效管理机制，导致Z市红色旅游专项资金的绩效评价体系不够完善，在实际操作过程中，存在只注重资金拨付数的变化、对项目建设质量和经济效益关注不够的现象。由于缺乏相应的绩效评价标准和指标体系，导致绩效评价结果应用不充分、后续管理薄弱、跟踪问效不足等问题。

4 Z市红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系构建

4.1 绩效审计评价指标体系构建原则

4.1.1 科学性原则

绩效审计评价指标体系是在传统的会计指标和财务指标的基础上，根据专项资金的特点，从财务和非财务两个方面来设置的。首先，从财务方面，在评价专项资金的绩效时，主要采用会计指标作为评价指标；其次，在评价非财务目的时，我们应该将经济性、效率性和效果性作为重点考虑因素，并设定评价指标。具体而言，经济性主要通过投资收益率来衡量，效率性则通过投资增长来评估。最后，效果性则通过投资效果率来评估。在构建专项资金绩效审计评价指标体系时应充分考虑其科学性原则，同时可以将国家宏观政策、上级财政部门的有关规定与其相结合而确定出具有一定针对性和可操作性的具体指标。

4.1.2 可行性原则

绩效审计评价指标体系的建立应根据绩效审计的需要，在充分研究和掌握被审计单位的总体状况和特点、历史经验、现行政策和法律法规以及其他相关信息资料的基础上，在各种客观因素影响下进行评价，在不违背原则的前提下，考虑指标体系应具有可量化性。一个好的指标体系，需要由三个方面来构成：一是评价指标体系要能充分反映被审计单位所处的历史发展阶段，反映被审计单位或项目从创建到现在的变化趋势；二是评价指标体系要能够充分反映被审计单位或项目所取得的财务成果或效益；三是评价指标体系要能够充分反映被审计单位或项目在经济效益和社会效益方面所取得的成果。否则，再好的评价指标体系也只能是一种空谈。

4.1.3 客观性原则

客观性原则是绩效审计评价指标体系的基本准则，它要求指标体系以审计对象的实际情况为基础，客观地反映出审计对象的真实状况，以便更好地评价其绩效，所设计的评价指标必须能够客观地反映被审计对象的实际状况，并能准确地揭示其影响效益形成的相关因素。一方面，指标体系的建立应遵循客观性原则，绩效审计评价指标体系必须从审计对象的实际情况出发，选择、确定具有可比性、适用性和可操作性的评价指标。另一方面，指标体系应以客观数

据为依据。随着时间的推移以及客观环境的变化,相关数据也会发生变化,因此绩效审计评价指标体系应以一定时期内、某一时点或某一方面的客观数据为依据,建立起综合反映被审计单位或项目绩效情况的评价体系。同时由于绩效审计是基于特定单位或项目进行专门审计监督活动,所以应以客观数据为基础确定评价标准。

4.2 绩效审计评价指标构建依据

通过对红色旅游发展专项资金的有效运用,可以更好地反映出其管理和使用的成效,从而为当地的经济的发展提供强大的支撑力,并且可以更好地推动当地的社会可持续性发展。本文根据 Z 市红色旅游发展专项资金使用情况,从经济性、效率性、效果性三个方面构建了评价指标体系,并运用层次分析法确定了评价指标的权重。“十三五”期间,国家大力推进文化强省建设,为促进全省文化产业大发展大繁荣和经济社会全面协调可持续发展,国家出台了一系列重大政策措施,如表 4.1 所示:

表 4.1 红色旅游发展专项资金绩效审计相关制度

编号	指导文件	发文单位	印发时间
1	2016-2020 年全国红色旅游发展规划纲要	中共中央、国务院	2017-03-29
2	乡村振兴战略规划(2018—2022 年)	中央农村工作领导小组 办公室	2018-05-31
3	审计署关于在乡村振兴战略 实施中加强审计监督的意见	审计署	2018-08-30
4	旅游发展基金补助地方项目资金管理办法	财政部、国家旅游局	2019-06-24
5	国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见	国务院	2021-01-24
6	“十四五”支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果 衔接推进乡村振兴实施方案	国家发展改革委等 15 部门	2021-11-22
7	“十四五”旅游业发展规划	国务院	2021-12-22
8	推动革命老区红色旅游高质量发展有关方案	国家发展改革委、文化和 旅游局、国家文物局	2022-01-30

注:以上资料均来源于国务院、审计署等相关文件

2017年03月29日，中共中央、国务院印发《2016-2020年全国红色旅游发展规划纲要》，提出要以“以党和政府为中心”，准确把握“红色旅游业”的基本特点，突出新时期的发展特点，以求真务实为原则，以发展为导向，以科学发展观为指导思想，全面推行可持续发展战略；2018年05月31日，《乡村振兴战略规划》在中共中央政治局会议上获得了批准，该“规划”明确了培育新的经济增长点、发展新的休闲农业、发展新的农村特色文化，并在资金使用、监管等方面加强了对农村特色文化的管理，健全农村地区农村发展的相关法律制度和规范，使乡村振兴的立法更好地起到保障、促进民生发展的作用；2018年08月30日，审计署农业农村审计司印发《审计署关于在乡村振兴战略实施中加强审计监督的意见》，“意见”里特别强调要加大对各类涉农经费的审计力度；2019年06月24日，财政部、国家旅游局颁布《旅发基金补助地方项目资金管理办法》，要求各省市、自治区、直辖市人民政府对各地使用的各类旅游专项资金进行实地核实，并在此基础上进一步完善相关政策措施；2021年01月24日，国务院颁布了《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》，“意见”中指出，中央财政在安排红色老区转移支付、地方政府专项债券时，要向红色老区所在省份提供一定的倾斜，并研究建立红色老区转移支付绩效评价和奖罚激励机制，要把振兴和发展红色老区列为该区域的首要任务，要强化组织领导，健全工作机制，明确职责和任务，制定相关的配套措施，建立起对红色老区的差异性考核制度，在重点城市、城镇化区域，应注重对居民生活质量、社会保障水平、等的评价，在重点生态功能区和农产品主产地，要对生态服务功能和农产品供应能力的有关指标进行更多的加强，要对其进行深入的分析，并对其提出一些对红色旅游等关键方面的支持的实施方案，同时还要对一些具体的扶持政策展开详细的阐述，并对这些方面的内容进行了详细的介绍，并指导当地进行关于红色旅游发展规划的修订工作；2021年11月22日，国家发展改革委等15部门联合颁布了《“十四五”支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴实施方案》，“方案”中明确指出这是“十四五”时期支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴的工作指导方针，并要求中央政府及相关单位健全对口支援、定点帮扶的机制，加大对口支援力度，不断夯实和提升帮扶成效。对相关省（区、市）建立省级政府机构和相关部门之间的

联系，建立起对全国各地的红色老区进行对口支援和定点帮扶的制度，并进一步强化东西部合作等各种形式的援助，同时对相关省、自治区、直辖市提出了要强化组织领导，健全工作机制，对红色老区的重要城镇、县城、市辖区进行分类指导，实行分级评价；2021年12月22日，国务院制定《“十四五”旅游业发展规划》，提出要进一步完善红色旅游的资源配置，推进城乡地区的和谐发展，促进红色旅游业发展；2022年01月30日，国家发展改革委、文化和旅游部、国家文物局联合颁布了《推动革命老区红色旅游高质量发展有关方案》，“方案中”明确指出，要深入发掘和弘扬红色文化的文化底蕴，充分利用党在革命、建设、改革各个阶段的宝贵经验，继续继承和弘扬中国共产党人革命、建设和改革的光辉历史，探索实现乡村振兴的新思路，提出要加强两个地区之间的协作，讨论共同制订发展红色旅游的规划，并联合举办一批红色旅游的相关活动，使两个地区的红色旅游资源达到分享、互利的目的。

4.3Z 绩效审计指标确定及其内涵

文章主要通过设置三大类指标：资金安排类指标、项目运营类指标、完成效益类指标。其中，预算执行和绩效管理这两个二级指标隶属于资金安排类指标层面，这类指标综合囊括了红色旅游发展专项资金的预算编制和执行情况，以及绩效管理层面的合法性和有效性；项目运营类指标包含了项目管理和财务管理这两个二级指标，这类指标可以说明红色旅游项目的项目管理层面中的相关制度的合法性、有效性以及相关单位是否进行自查情况，财务管理这个层面则能体现出财务制度管理是否健全以及合理有效；项目完成、政治功能、经济功能、文化功能这四个内容被包含在完成效益类指标中，通过对红色旅游开发项目的绩效审计，可以深入了解其实现的目标、政治影响、经济和文化效益等情况，表 4.2 列出了各级指标的选取，以便更好地评价红色旅游发展的效果：

表 4.2 红色旅游发展专项资金绩效审计指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
资金安排 (A ₁)	预算执行 (B ₁)	预算执行率 (C ₁)	在当地财政批准的财政拨款中, 红色旅游发展专项资金所占的比重
		资金使用率 (C ₂)	与预算批准数额相比, 红色旅游发展专项资金的实际开支所占的比重
		预算执行监控情况(C ₃)	上司是否按照规定对预算实施进行监督, 并填写监控表格和监控报表
		预算执行管理组织保障情况 (C ₄)	地方政府是否在当地建立一个绩效预算管理团队、评价工作团队
	绩效管理 (B ₂)	目标编制数量 (C ₅)	专项资金期初绩效目标编制的数目
		目标个性化程度 (C ₆)	专项资金期初绩效目标编制的个性化程度
		目标全面程度 (C ₇)	专项资金期初绩效目标编制的全面程度
		目标完成质量 (C ₈)	专项资金实际补助金额是否满足红色旅游产业示范区
项目运营 (A ₂)	项目管理 (B ₃)	项目管理制度健全性 (C ₉)	被审计单位是否制定相关项目管理制度
		项目管理制度执行有效性 (C ₁₀)	被审计单位项目管理是否遵守有关的企业计划管理体系
		业务部门自查情况 (C ₁₁)	被审计单位业务部门进行自我检查和纠正问题
	财务管理 (B ₄)	财务管理制度健全性 (C ₁₂)	被审计单位是否制定相关财务管理制度
		财务管理制度执行有效性 (C ₁₃)	被审计单位资金管理是否符合专项资金管理办法
		上级主管单位检查情况 (C ₁₄)	红色旅游开发项目是否被财政部门、文旅局等主管单位列为检查对象并实施检查
完成效益 (A ₃)	项目完成 (B ₅)	项目达标率 (C ₁₅)	红色旅游开发项目的质量达标产出数占实际产出数的比例
		目标完成率 (C ₁₆)	红色旅游开发项目的实际完成数占计划产出数的比例
	政治功能 (B ₆)	弘扬爱国主义精神 (C ₁₇)	对红色旅游的发展所产生的弘扬爱国主义的影响进行衡量, 是否具备爱国主义教育意义, 是否能激发出人们的爱国主义情感, 是否能在社

	传承革命优秀传统文化(C ₁₈)	会上产生出一种爱国主义的品牌效应 对红色旅游项目发展所产生的对革命优秀传统文化的继承作用进行衡量，是否将革命优秀传统文化完全展示出来，是否能陶冶人们的革命优秀传统文化情趣，是否能实现某种社会传承效应
	加强党性教育(C ₁₉)	对红色旅游项目发展所起到的党建工作的成效进行衡量，是否对党的良好做事风格和宗旨进行了宣传，是否加强了对党员的教育，是否达到了对党员的教育熏陶的作用
	巩固社会主义理想信念(C ₂₀)	对红色旅游项目所发挥的对社会主义信仰的加固作用进行衡量，是否有利于宣传社会主义核心价值观体系，是否加强了人民对社会主义建设和路线的认识与拥护，是否有利于坚定人民的社会主义理想信念
经济功能 (B ₇)	红色旅游经营总收入(C ₂₁)	当地红色旅游经营总收入占绩效目标值的比例
	辖区红色旅游产业累计接待游客数(C ₂₂)	当地红色旅游累计接待游客总人数占绩效目标值的比例
	辖区旅游产业累计接待游客数(C ₂₃)	当地旅游累计接待游客总人数占绩效目标值的比例
文化功能 (B ₈)	弘扬民族文化(C ₂₄)	衡量红色旅游项目起到的弘扬民族文化的效果，是否增强民族文化氛围，如红歌、书画、汇演等对民族文化的渲染效果
	传播红色文化(C ₂₅)	对红色旅游项目所起到的弘扬民族文化的作用进行衡量，是否对民族文化氛围进行强化，比如红歌、书画、汇演等对民族文化的渲染效果
	挖掘与保护地方文化(C ₂₆)	对红色旅游项目所发挥出的对地方文化的发掘与保护的成效进行衡量，是否将地方特色文化、是否提升了地方的对地方的更好的保护和使用的。
	促进文化交流(C ₂₇)	对红色旅游项目发挥到的推动和推动文化交流的作用进行衡量，它对“走出去、引进来”的多元化文化有没有加强

4.4 绩效审计评价指标方法介绍

4.4.1 层次分析法 (AHP)

层次分析法 (AHP) 是由美国运筹学家 T.L. Saaty 教授于 20 世纪 70 年代末提出的一种多目标决策分析方法。层次分析法从总目标出发, 将影响总目标实现的因素分解为相互关联、层次分明、各要素相对权重易于确定的多个因素, 按其重要程度进行排序, 从而可以获得实现总目标的最佳方案。该方法通过将问题分解为相互关联、层次分明、要素相对权重易于确定的多个层次, 用标度法进行两两比较, 对各层中各因素重要性进行综合排序, 再通过算术平均法求出权向量, 最后得出各层因素的权向量。

4.4.2 模糊综合评价法 (FCE)

模糊综合评价法是通过对被评价对象的各种因素进行综合分析, 再将其按一定的标准划分成若干等级, 然后利用模糊数学方法对各类因素进行定量和定性分析, 求得综合评价值, 以作出定性定量的决策。该方法能反映事物的部分与整体、现象与本质、静态与动态相结合、定量与定性相结合的特点。

4.5 绩效审计评价方法

4.5.1 建立判断矩阵

(1) 建立系统的层次结构模型。通过分析事物发展的内外环境和内在联系, 把问题分解为不同层次, 并明确各层次中因素及其相互关系。比较结果采用九级标度法表示, 如表 4.3 所示:

表 4.3 判断矩阵重要性标度及含义描述

标度值	1	3	5	7	9	2、4、6、8	倒数
含义	指标 X_i 和指标 X_j 重要性相同	指标 X_i 比指标 X_j 稍微重要/有优势	指标 X_i 比指标 X_j 比较重要/有优势	指标 X_i 比指标 X_j 十分重要/有优势	指标 X_i 比指标 X_j 非常重要/有优势	指标 X_i 和指标 X_j 的重要性比较介于上述判断之间	指标 X_j 和指标 X_i 的重要性比较结果

(2) 构造两两比较矩阵。根据系统功能目标体系和影响因素间的相互关系，构造两两比较矩阵。并给予了各层次指标重要性的两两比较，依据九级标度法形成判断矩阵如表 4.4 所示：

表 4.4 判断矩阵的一般形式

Q	Q ₁	Q ₂	Q _n
Q ₁	A ₁₁	A ₁₂	A _{1n}
Q ₂	A ₂₁	A ₂₂	A _{2n}
.....
Q _n	A _{n1}	A _{n2}	A _{nn}

4.5.2 一致性检验

根据正矩阵的理论，可以证明：若判断矩阵有以下特点：

- ① $A_{ii}=1$
- ② $A_{ij}=1/A_{ji}$, ($i, j=1, 2, \dots, n$)
- ③ $A_{kj}=A_{ij}/A_{ik}$, ($i, j=1, 2, \dots, n$)

如果矩阵的特征值 λ_{max} 为 0，那么它的最大特征值就是 n。

如果一个判定矩阵满足以上条件，那么这个判定矩阵就是完美相容的。但是，在社会学的学习中，由于对一个复合对象的成对的对比，常常出现不具有完美的相容性，此时就要求对一个判定矩阵的相容性进行验证。以下是详细的计算过程：

①通过对矩阵进行评估，我们可以确定最大特征根 λ_{max} ，这个值可以通过公式 (4.1) 来计算得到：

$$\lambda_{max} = \sum_{i=1}^n \frac{(Bw)_i}{nw_i}$$

②通过计算 λ_{max} 和 CI，我们可以使用公式 (4.2) 来确定一致性指标的值：

$$CI = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1}$$

③通过使用随机一致性指标 RI 和一致性指标 CI，我们可以通过公式 (4.3) 来评估系统的一致性：

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

如果 CR 小于 0.1，那么这个判定矩阵是一致的；否则，它不符合要求。随机一致性指标 RI 的取值可以在表 4.5 中找到：

表 4.5 随机一致性指标 RI

n	RI
1	0
2	0
3	0.52
4	0.89
5	1.12
6	1.26
7	1.36
8	1.41
9	1.46
10	1.49

4.5.3 指标权重确定

以最大特性根 λ_{\max} 为基础，找出最大特性根所相应的特性向量点 Z_i ，并将其归一化，从而获得了评价指标的上一层次的相对加权点 W_i 。

4.5.4 模糊层次分析法应用于红色旅游发展专项资金绩效审计的模型

层次分析法可以通过层次结构分析出各个指标间的关系，从而确定每一层指标的权重，而模糊综合评价法则可以将专家给出的各指标打分进行加权处理，从而计算出最终的综合评价结果。具体模型如图 4.6 所示：

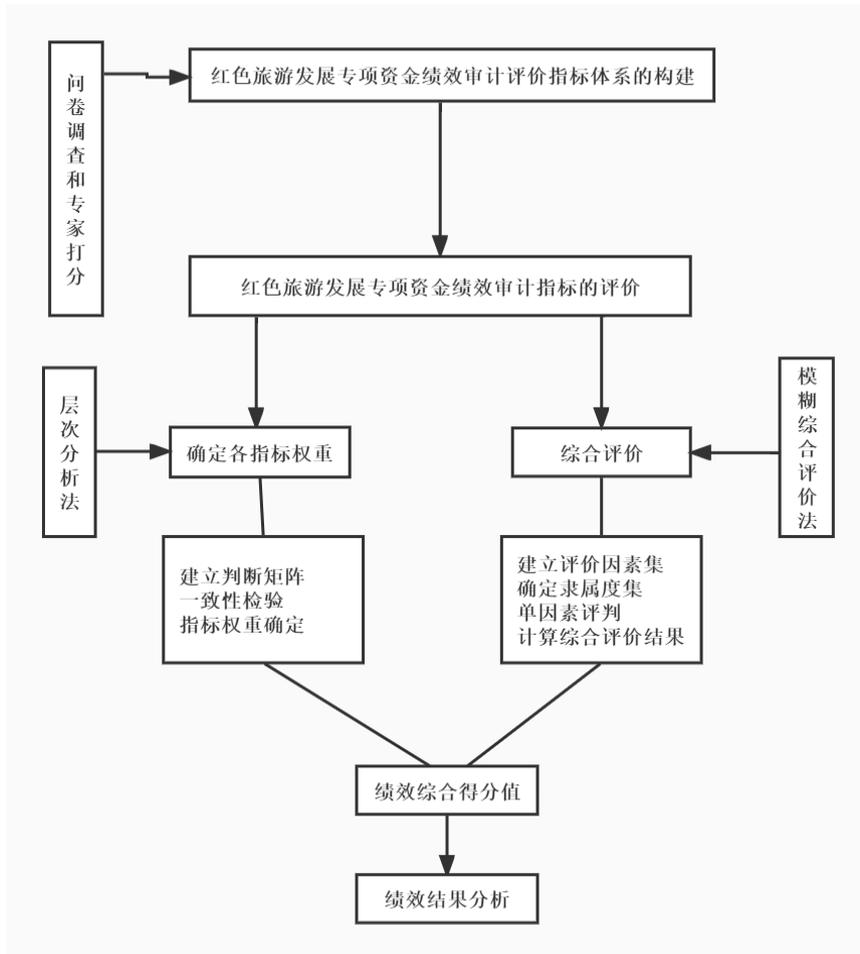


图 4.6 红色旅游发展专项资金绩效审计评价模型

4.6 绩效审计评价综合指数测算

采用层次分析法确定了一个分层次的综合评价指标体系后，对各指标层及其组合层进行了详细分析，然后对目标层中每一指标进行了综合评价。然后根据每一指标层所占权重确定各层次的最终权重。最后对各目标层中每一个指标进行综合排序并对其进行比较。这样便得到了评价结果和排序结果。通过综合得分评价表判断该地区红色旅游发展专项资金管理绩效情况，如表 4.7 所示：

表 4.7 绩效审计评价综合得分等级区间表

综合得分 分值	[90,100]	[75,90)	[60,75)	[0,60)
评价等级	优	良	中	差
得分评价	该地区红色旅游发展专项资金管理使用水平很高	该地区红色旅游发展专项资金管理使用水平较高	该地区红色旅游发展专项资金管理使用水平一般	该地区红色旅游发展专项资金管理使用水平较差

5 红色旅游发展专项资金绩效审计评价体系在 Z 市中的应用

5.1 确定评价标准

5.1.1 评价依据

根据甘肃省财政厅、文旅局发布的《甘肃省省级旅游发展专项资金管理办法》，将该项目的经费由该省财政厅直接下达给省旅游局（文化和旅游局），并接受有关部门的审核和财务监管。

5.1.2 评价标准

根据 Z 市对红色旅游发展专项资金的管理运用和对其进行监督的实际情况，当前 Z 市红色旅游发展专项资金的审计监督工作主要以对其进行的合法、合规性的审计工作占主导地位。表 5.1 汇总了甘肃省 Z 市红色旅游发展专项资金以及相关绩效审计方面的有关政策性文件：

表 5.1 Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计相关主要政策

级别	出台主体	指导文件
中央政府	财政部	《财政旅游资金使用管理暂行办法》
中央政府	审计署	《关于在乡村振兴战略实施中加强审计监督的意见》
中央政府	国务院	《“十四五”旅游业发展规划》
中央政府	国家发展改革委等 7 部门	《文化旅游提升工程实施方案中央预算内投资管理办法》
中央政府	中央农村领导小组	《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》
省级政府	甘肃省委、省政府	《关于加快建设旅游强省的意见》
省级政府	甘肃省委、省政府	《甘肃省“十四五”文化和旅游发展规划》
省级政府	甘肃省委、省政府	《甘肃省“十四五”红色旅游发展规划》
省级政府	甘肃省人民政府、文旅 厅	《甘肃省省级旅游发展专项资金管理办法》
省级政府	甘肃省人民政府、省脱 贫攻坚领导小组	《中共甘肃省委、甘肃省人民政府关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果 同乡村振兴有效衔接的实施意见》
市级政府	Z 市文广旅游局	《Z 市支持文化旅游产业发展若干措施》
市级政府	Z 市市委、市政府	《Z 市红色基因传承创新示范区建设实施方案（2022—2025 年）》

注：相关文件均来自于国务院、省市级机关单位政府网站

5.2 红色旅游发展专项资金绩效审计评级体系在 Z 市中的应用

5.2.1 指标权重计算

为了计算出绩效审计评价体系中相关指标的权重，本文运用专家打分法，调查访谈了大学专家教授、政府机构、红色旅游产业工作者等各行业专家及工作人员。打分方法为上文所述的“1-9”标度判断法。设置 10 人专家组，调查对象基本情况如表 5.2 所示：

表 5.2 调查对象基本情况统计

类别	工作单位			学历情况				工作年限		
	政府机构、社会审计工作人员	大学专家教授	红色旅游产业工作者	大学专科	大学本科	硕士研究生	博士研究生	1—5年	6—15年	15年以上
问卷量	3	5	2	1	2	3	4	4	3	3
占比	30%	50%	20%	10%	20%	30%	40%	40%	30%	30%

通过问卷调查，本研究旨在收集专家对红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系权重的评价意见，以期获得更加准确的结论。使用 AHP 方法中常用的 yaahp 辅助工具来实现高效的计算。在这当中，针对与标准不符的地方，根据系统的提示根据系统的指引，我们可以及时调整与标准相悖的部分，本文将以专家 1 的数据作为基础，构建一个判断矩阵，详见表 5.3—表 5.14：

表 5.3 一级指标判断矩阵

	A ₁	A ₂	A ₃	λ_{\max}	CR	一致性
A ₁	1	7	0.5			
A ₂	0.1429	1	0.1111	3.0217	0.0187	CR<0.1
A ₃	2	9	1			

表 5.4 资金安排类指标判断矩阵

A ₁	B ₁	B ₂	λ_{max}	CR	一致性
B ₁	1	9	2.0000	0.0000	CR<0.1
B ₂	0.1111	1			

表 5.5 项目运营类指标判断矩阵

A ₂	B ₃	B ₄	λ_{max}	CR	一致性
B ₃	1	0.5	2.0000	0.0000	CR<0.1
B ₄	2	1			

表 5.6 完成效益类指标判断矩阵

A ₃	B ₅	B ₆	B ₇	B ₈	λ_{max}	CR	一致性
B ₅	1	2	1	4	4.0457	0.0169	CR<0.1
B ₆	0.5	1	0.3333	1			
B ₇	1	3	1	3			
B ₈	0.25	1	0.3333	1			

表 5.7 预算执行类指标判断矩阵

B ₁	C ₁	C ₂	C ₃	C ₄	λ_{max}	CR	一致性
C ₁	1	0.5	0.5	2	4.0406	0.0150	CR<0.1
C ₂	2	1	0.25	3			
C ₃	2	2	1	5			
C ₄	0.5	0.3333	0.2	1			

表 5.8 绩效管理类指标判断矩阵

B ₂	C ₅	C ₆	C ₇	C ₈	λ_{max}	CR	一致性
C ₅	1	0.5	2	0.2	4.0076	0.0028	CR<0.1
C ₆	2	1	5	0.5			
C ₇	0.5	0.2	1	0.1111			
C ₈	5	2	9	1			

表 5.9 项目管理类指标判断矩阵

B ₃	C ₉	C ₁₀	C ₁₁	λ_{max}	CR	一致性
C ₉	1	2	9	3.0012	0.0011	CR<0.1
C ₁₀	0.5	1	5			
C ₁₁	0.1111	0.2	1			

表 5.10 财务管理类指标判断矩阵

B ₄	C ₁₂	C ₁₃	C ₁₄	λ_{\max}	CR	一致性
C ₁₂	1	2	9			
C ₁₃	0.5	1	6	3.0092	0.0079	CR<0.1
C ₁₄	0.1111	0.1667	1			

表 5.11 项目完成类指标判断矩阵

B ₅	C ₁₅	C ₁₆	λ_{\max}	CR	一致性
C ₁₅	1	0.5	2.0000	0.0000	CR<0.1
C ₁₆	2	1			

表 5.12 政治功能类指标判断矩阵

B ₆	C ₁₇	C ₁₈	C ₁₉	C ₂₀	λ_{\max}	CR	一致性
C ₁₇	1	2	2	1			
C ₁₈	0.5	1	2	0.3333	4.0812	0.0301	CR<0.1
C ₁₉	0.5	0.5	1	0.3333			
C ₂₀	1	3	3	1			

表 5.13 经济功能类指标判断矩阵

B ₇	C ₂₁	C ₂₂	C ₂₃	λ_{\max}	CR	一致性
C ₂₁	1	0.5	0.5			
C ₂₂	2	1	2	3.0536	0.0462	CR<0.1
C ₂₃	2	0.5	1			

表 5.14 文化功能类指标判断矩阵

B ₈	C ₂₄	C ₂₅	C ₂₆	C ₂₇	λ_{\max}	CR	一致性
C ₂₄	1	0.1667	0.25	0.2			
C ₂₅	6	1	1	0.5	4.0921	0.0341	CR<0.1
C ₂₆	4	1	1	1			
C ₂₇	5	2	1	1			

通过应用算术平均法，对各专家的判断矩阵进行群决策，我们可以计算出具体的指标权重，如表 5.15 所示，以便更好地评估和分析问题：

表 5.15 红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系权重计算结果

一级指标	二级指标	三级指标
资金安排(0.3458)	预算执行(0.9)	预算执行率(0.0557)
		资金使用率(0.0871)
		预算执行监控情况(0.1400)
		预算执行管理组织保障情况(0.0283)
项目运营(0.0572)	绩效管理(0.1)	目标编制数量(0.0042)
		目标个性化程度(0.0093)
		目标全面程度(0.0020)
		目标完成质量(0.0191)
项目运营(0.0572)	项目管理(0.3333)	项目管理制度健全性(0.0117)
		项目管理制度执行有效性(0.0061)
		业务部门自查情况(0.0013)
		财务管理制度健全性(0.0231)
完成效益(0.5969)	财务管理(0.6667)	财务管理制度执行有效性(0.0127)
		上级主管单位检查情况(0.0023)
		项目完成(0.3663)
		项目达标率(0.0729)
完成效益(0.5969)	政治功能(0.1392)	目标完成率(0.1458)
		弘扬爱国主义精神(0.0264)
		传承革命优秀传统文化(0.0142)
		加强党性教育(0.0100)
完成效益(0.5969)	经济功能(0.3773)	巩固社会主义理想信念(0.0324)
		红色旅游经营总收入(0.0441)
		辖区红色旅游产业累计接待游客数(0.1111)
		辖区旅游产业累计接待游客数(0.0700)
完成效益(0.5969)	文化功能(0.1171)	弘扬民族文化(0.0044)
		传播红色文化(0.0191)
		挖掘与保护地方文化(0.0205)
		促进文化交流(0.0258)

5.2.2 基于模糊层次分析法的绩效评价

通过专家评估和层次分析法构建的绩效评价指标体系，对 Z 市红色旅游发展专项资金的绩效进行了模糊评价，具体流程如下：

(1) 模糊元素权重及评语集分值

给出各个层级指标的权重：

$$W = \{0.3458, 0.0572, 0.5969\}$$

$$W_A = \{0.9000, 0.1000\}$$

$$W_B = \{0.3333, 0.6667\},$$

$$W_C = \{0.3664, 0.1392, 0.3773, 0.1171\}。$$

$$W_{A1} = \{0.1790, 0.2801, 0.4500, 0.0909\}$$

$$W_{A2} = \{0.1201, 0.2685, 0.0583, 0.5531\}$$

$$W_{B1} = \{0.6153, 0.3187, 0.0660\}$$

$$W_{B2} = \{0.6056, 0.3333, 0.0611\}$$

$$W_{C1} = \{0.3333, 0.6667\}$$

$$W_{C2} = \{0.3183, 0.1710, 0.1209, 0.3898\}$$

$$W_{C3} = \{0.1958, 0.4934, 0.3108\}$$

$$W_{C4} = \{0.0628, 0.2736, 0.2940, 0.3697\}$$

给出评语集及对应分值为：

$$Y = \{\text{差, 较差, 中等, 良好, 优秀}\} = \{60, 70, 80, 90, 100\}。$$

(2) 一级模糊综合评价

表 5.16 预算执行类模糊矩阵（隶属度矩阵）

A ₁	差	较差	中等	良好	优秀
A ₁₁	0.0000	0.1000	0.1000	0.3000	0.5000
A ₁₂	0.0000	0.0500	0.0500	0.3500	0.5500
A ₁₃	0.0000	0.0000	0.1500	0.2000	0.6500
A ₁₄	0.0000	0.0500	0.0500	0.4000	0.5000

表 5.17 绩效管理类模糊矩阵（隶属度矩阵）

A ₂	差	较差	中等	良好	优秀
A ₂₁	0.1000	0.4000	0.1000	0.1500	0.2500
A ₂₂	0.2000	0.2000	0.4000	0.1500	0.0500
A ₂₃	0.2500	0.2500	0.2500	0.1500	0.1000
A ₂₄	0.0500	0.0500	0.1500	0.3500	0.4000

表 5.18 项目管理类模糊矩阵（隶属度矩阵）

B ₁	差	较差	中等	良好	优秀
B ₁₁	0.0000	0.0500	0.1500	0.2000	0.6000
B ₁₂	0.0000	0.0000	0.2000	0.3000	0.5000
B ₁₃	0.1500	0.5000	0.2500	0.0500	0.0500

表 5.19 财务管理类模糊矩阵（隶属度矩阵）

B ₂	差	较差	中等	良好	优秀
B ₂₁	0.0000	0.0000	0.2000	0.4000	0.4000
B ₂₂	0.0000	0.0500	0.1500	0.4500	0.3500
B ₂₃	0.2500	0.3500	0.2500	0.1000	0.0500

表 5.20 财务管理类模糊矩阵（隶属度矩阵）

C ₁	差	较差	中等	良好	优秀
C ₁₁	0.1000	0.3000	0.5500	0.0500	0.0000
C ₁₂	0.1000	0.2500	0.6000	0.0500	0.0000

表 5.21 政治功能类模糊矩阵（隶属度矩阵）

C ₂	差	较差	中等	良好	优秀
C ₂₁	0.0000	0.0000	0.2000	0.2500	0.5500
C ₂₂	0.0000	0.0000	0.3000	0.2000	0.5000
C ₂₃	0.0000	0.0000	0.2000	0.3500	0.4500
C ₂₄	0.0000	0.0000	0.1000	0.4000	0.5000

表 5.22 经济功能类模糊矩阵（隶属度矩阵）

C ₃	差	较差	中等	良好	优秀
C ₃₁	0.0500	0.1500	0.6000	0.1500	0.0500
C ₃₂	0.0000	0.0500	0.7000	0.2000	0.0500
C ₃₃	0.0000	0.1000	0.8500	0.0500	0.0000

表 5.23 文化功能类模糊矩阵（隶属度矩阵）

C_4	差	较差	中等	良好	优秀
C_{41}	0.3000	0.2000	0.3500	0.1500	0.0000
C_{42}	0.0500	0.0500	0.4000	0.4000	0.1000
C_{43}	0.1000	0.2000	0.4500	0.2000	0.0500
C_{44}	0.0000	0.0500	0.7500	0.2000	0.0000

以下进行二级模糊综合评价：

$$W_A * R_A = [0.0108, 0.0472, 0.1153, 0.2763, 0.5504]$$

$$W_B * R_B = [0.0135, 0.0466, 0.1818, 0.3395, 0.4186]$$

$$W_C * R_C = [0.0476, 0.1419, 0.5762, 0.1454, 0.0889]$$

(3) 三级模糊综合评价

得到 U 对应的模糊矩阵（隶属度矩阵）为：

表 5.24 红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系模糊矩阵（隶属度矩阵）

U	差	较差	中等	良好	优秀
A	0.0108	0.0472	0.1153	0.2763	0.5504
B	0.0135	0.0466	0.1818	0.3395	0.4186
C	0.0476	0.1419	0.5762	0.1454	0.0889

以下进行三级模糊综合评价：

$$X = W_U * R_U = [0.0329, 0.1037, 0.3942, 0.2018, 0.2674]$$

令等级分值 $Y = [60, 70, 80, 90, 100]^T$,

因此，可得到最终评价得分 $Z = X * Y = 85.6699$,

由此可得到样本整体水平处于中等和良好之间，更接近于良好。

5.2.3 综合得分汇总

基于 Z 市红色旅游项目的绩效评价报告，我们结合建立的红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系及其相关计算方程，精心挑选并整理出了相关数据，以期获得更准确的结果。经过 Z 市红红色旅游发展专项资金的绩效评价，具体数据可参考表 5.16：

表 5.25 Z市红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系计算结果

一级指标	标准分数	二级指标	标准分数	三级指标	标准分数		
资金安排 (0.3458)	93.0838	预算执行 (0.9)	94.0467	预算执行率(0.0557)	92		
				资金使用率(0.0871)	94		
				预算执行监控情况(0.1400)	95		
				预算执行管理组织保障情况(0.0283)	93.5		
		绩效管理 (0.1)	84.4179	目标编制数量(0.0042)	80.5		
				目标个性化程度(0.0093)	76.5		
				目标全面程度(0.0020)	76		
				目标完成质量(0.0191)	90		
				项目管理 (0.3333)	92.0205	项目管理制度健全性(0.0117)	93.5
						项目管理制度执行有效性(0.0061)	93
项目运营 (0.0572)	91.0306	财务管理 (0.6667)	90.5357	业务部门自查情况(0.0013)	73.5		
				财务管理制度健全性(0.0231)	92		
		项目完成 (0.3664)	75.8333	财务管理制度执行有效性(0.0127)	91		
				上级主管单位检查情况(0.0023)	73.5		
完成效益 (0.5969)	80.8608	政治功能 (0.1392)	93.3175	项目达标率(0.0729)	75.5		
				目标完成率(0.1458)	76		
				弘扬爱国主义精神(0.0264)	93.5		
				传承革命优秀传统文化(0.0142)	92		
		经济功能 (0.3773)	81.0781	加强党性教育(0.0100)	92.5		
				巩固社会主义理想信念(0.0324)	94		
				红色旅游经营总收入(0.0441)	80		
				辖区红色旅游产业累计接待游客数 (0.1111)	82.5		
文化功能 (0.1771)	81.0833	辖区旅游产业累计接待游客数 (0.0700)	79.5				
		弘扬民族文化(0.0044)	73.5				
		传播红色文化(0.0191)	84.5				
		挖掘与保护地方文化(0.0205)	79				
				促进文化交流(0.0258)	81.5		
总计					85.67		

5. 3Z市红色旅游发展专项资金绩效审计评价结果分析

根据上面的计算可以分析得出：

(1) 资金安排类指标得分部分优秀。从预算执行类指标中的得分情况看出，Z市在甘肃省进行资金下发拨付之后，针对专项资金的拨付使用方面能力突出，而且也侧面说明了Z市对资金的保障体系较为完整，而且预算执行类指标中的预算执行率指标和资金利用率指标得分都比较优秀，也侧面表明Z市政府机构能够充分利用专项资金发展旅游产业。但是表现一般的地方也体现在Z市红色旅游发展专项资金的绩效管理方面，虽然Z市绩效目标的完成率较高，但是绩效目标编制数量较少，以及个性化程度和全面综合程度严重缺乏，这也导致了资金安排类指标总体得分会受到很大的影响。

(2) 项目运营类指标整体情况一般。尤其需要特别关注的是，得分较低的情况基本是集中在了业务部门的自查情况和上级主管单位的检查情况这两个指标当中，也就说明了在Z市红色旅游发展专项资金的监管以及拨付使用的过程中，严重缺乏相关监管部门的有效监督，尤其是上级主管部门没有尽责。但是在总体表现一般的情况下，仍有部分指标分数较高，表现优秀，例如项目管理、财务管理制度的健全性和执行有效性这几类指标，这也从侧面说明了虽然Z市没有形成良好的资金管理标准，但是工作人员个人综合素养较高，仍能保持着科学规范、严谨高效的状态进行财务审计工作。

(3) 完成效益类指标得分情况良好。Z市的政府转移支付的红色旅游发展财政资金在项目的实施情况和直接的经济职能产出上取得了良好的成效，项目的数量、质量、营业总收入以及游客接待等都达到了预期的目的。然而，在弘扬民族文化的主观评价类指标得分均不够理想。这也向Z市的相关部门提出了一个建议，那就是在未来实行相关旅游政策的同时，同时也应将宣传民族文化作为主要的考虑因素，以保证在实施乡村振兴战略的过程中，能够提高居民的综合素质，并对民族文化进行积极的宣传。

综合来看，Z市红色旅游发展专项资金管理使用情况最后的汇总得分为85.67分，评价结果为良。值得注意的是，在对Z市红色旅游发展专项资金的管理使用评价有较大影响的绩效管理和财务管理类指标的评分仍有很大的提升余地。为此，Z市应该在未来的对红色旅游发展专项资金的管理和运用过程中，

加强对其的绩效和财政的控制，从而使财政专项资金的质量和效率得到进一步的提高，切实提高红色旅游项目的可持续发展策略。

5.4 促进 Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计的建议

5.4.1 进一步加强组织领导，确保红色旅游发展资金使用管理合规

Z 市的红色旅游发展专项资金的绩效审计不仅可以为当地的红色旅游业带来一次完整的考核，更可以为推动当地的红色旅游业的发展提供一个宝贵的机会。按照习近平新时代中国特色社会主义思想的指引，各级审计机关要紧紧围绕省委省政府、省审计厅、市委市政府的统一部署，积极推进专项资金审计工作，加强领导干部的指导和协调，确保审计工作的有效实施。各相关部门要高度重视、密切配合、形成合力。为了促进红色旅游业的可持续发展，财政部门将对该领域的资金进行有效的绩效评估，并将其纳入相关项目的规划和执行之中；为了更好地执行计划，各地区和相关部门应该迅速制定并落实具体措施；审计机关应当及时处理在专项资金绩效审计过程中发现的问题，并将其记录在相应的台账上，以便在规定的时限内完成整改。通过建立健全长效机制、加强过程管理等措施，督促红色旅游发展专项资金政策执行到位、项目实施到位、资金使用到位、监管责任到位，提高红色旅游发展专项资金使用效益。切实提升政治站位和政治担当，高标准高质量推进 Z 市红色旅游发展专项资金绩效审计工作。

5.4.2 加强红色旅游发展专项资金绩效管理

对红色旅游发展专项资金进行全面分析评价，做到定性与定量相结合；实施科学的绩效评价方法。

在革命老区红色旅游发展专项资金绩效管理中，要始终坚持“目标导向、绩效导向”，用好红色资源，传承红色基因，激发人民群众的爱国热情。一是在资金安排上向革命老区倾斜，加大资金支持力度，将更多资金投入革命老区红色旅游发展。二是科学合理安排项目，做好项目前期工作，突出项目建设的质量和效益。三是提高绩效管理意识，将绩效目标的编制和完成情况作为项目实施管理的重要依据，确保项目按照预期目标顺利实施。四是建立健全管理制度和考核机制，对项目实施情况进行全面评估和动态监控。五是健全考核评估

机制，加强绩效评价结果运用。六是完善项目管理机制，确保各项政策措施落到实处。目前在革命老区红色旅游发展专项资金绩效管理方面仍存在一些问题和不足，如绩效评价指标体系不够完善、对政策实施效果的评价不够准确等。今后要不断加强预算绩效管理理念的宣传力度，以资金为导向强化管理工作的组织保障，推动绩效管理工作规范化、标准化建设。

5.4.3 进一步提高政治站位，确保红色旅游发展政策贯彻落实

要把红色文化融入旅游景区、融入旅游活动，就要在以下方面下功夫：一要做大做强“红色”品牌。为了更好地利用“全国爱国主义教育示范基地”和“全国重点文物保护单位”的品牌优势，加强“传承红色基因，弘扬革命精神”的主题意识，更加全面准确地展现“红色”的文化精髓，更加精心设计“红色”的元素，以及更加现代化的技术应用，我们将继续深入推进爱国主义教育，让更多人受益。二要加强景区基础设施建设。要以提升基础设施水平为抓手，加快推进红（工）军营地建设、红色旅游公路建设、红色景区景点停车场建设等项目。加强景区内道路、排水、供电等基础设施的改造。努力改善景区的公共设施，丰富景区的文化内涵，提升旅游服务质量，满足游客的需求。三要必须大力推动红色旅游业与文化产业的融合发展。

5.4.4 进一步推动融合发展，确保红色旅游项目健康有序发展

Z市红色旅游项目发展基础较好，但仍存在基础设施建设不够完善、项目布局缺乏整体谋划等问题。各县区、各相关部门应充分利用政策机遇，紧紧围绕省委省政府和省文化和旅游厅提出的红色旅游高质量发展目标，进一步推动融合发展，加快建设一批高质量的红色旅游项目。要把红色旅游和乡村旅游、研学旅行、研学实践教育等结合起来，实现红色旅游资源优势向经济优势转化。要把红色景区景点的文化内涵与乡村振兴战略结合起来，让群众在参与活动中接受教育，在潜移默化中接受文化熏陶，让红色基因融入群众日常生活。

6 结论与展望

6.1 主要结论

通过对红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系的深入探讨，我们从概念界定开始，经过理论提炼，总结现状，分析问题，构建评价指标体系，并将其应用于实践中，最终得出了如下结论：

第一，本文旨在通过对红色旅游发展专项资金的绩效审计，深入探讨当前该领域的管理和使用情况，并对其中的问题进行剖析。通过对问题的深入分析，我们可以为建立一个完善的绩效审计理论体系奠定坚实的基础。

第二，从一级指标的三个方面入手，对红色旅游发展专项资金的绩效进行定性和定量的评价，采用 AHP 方法对指标进行加权计算，从而建立红色旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系。

第三，利用文章中构建的评价体系，对甘肃省 Z 市红色旅游产业的财政专项资金绩效审计进行数据计算，并对其进行分析，从而给出了相关的改进意见。在此基础上，针对评价结果提出政策性建议，使得评价体系更具备实际可利用性。

6.2 研究不足与展望

6.2.1 研究不足

鉴于 Z 市红色旅游发展专项资金的绩效审计工作日益受到重视，本文将对其当前的情况及其存在的问题进行深入探讨，并给出有益的建议。关于红色旅游专项资金绩效审计的研究不够全面，由于红色旅游发展专项资金具有投入大、回收周期长等特点，因此，各地在开展红色旅游发展专项资金绩效审计工作中也会存在很多问题：

(1) 红色旅游发展专项资金绩效审计的重视程度不高，还未将其作为一项常态化审计工作。部分地区虽然建立了红色旅游发展专项资金绩效审计的制度，但对红色旅游发展专项资金绩效审计的重要性认识不足，还没有将其作为一项常态化审计工作，未将其作为一项重点内容纳入年度绩效审计计划。因此，在实际工作中，不能全面有效地开展红色旅游发展专项资金绩效审计工作。

(2) 红色旅游发展专项资金绩效审计的指导思想、范围界定、实施重点、评

价标准等不够明确，使红色旅游发展专项资金绩效审计失去了指导和依据，这是开展红色旅游发展专项资金绩效审计的重要环节。

6.2.2 研究展望

目前，在红色旅游发展专项资金绩效审计研究方面，学者们主要从红色旅游发展专项资金的定义、分类、监管机制以及绩效审计方法等方面对其进行了研究。但是，这些研究较多地从政府层面来进行，而从企业或市场的角度对红色旅游发展专项资金绩效审计研究较少，这主要是因为目前我国关于红色旅游发展专项资金的研究还不够系统和深入，很多地方都是根据当地实际情况来制定相应的政策和措施，缺乏政策层面的指导。此外，由于红色旅游发展专项资金涉及到多方利益主体，如政府部门、红色旅游企业、社会公众等。因此对其开展绩效审计不仅要从政府层面考虑，还需要从社会公众角度考虑，通过社会公众的广泛参与来促进 Z 市红色旅游更好地发展。所以，在之后的审计工作中，可以从下列几个角度来进行深入的探讨：

（1）拓展案例研究的广泛性

以甘肃省为例，红色旅游发展专项资金的管理和使用经验和教训可以从多个方面进行分析，包括但不限于管理模式、资金使用方向、具体实施办法以及监督检查等。同时，为了更好地推动乡村振兴战略的实施，根据我国的相关法律法规，对基层政府在实际操作中所存在的问题进行了研究，并且对如何解决这些问题提出了一些建议。

（2）探索红色旅游绩效审计全过程跟踪审计的评价指标体系

通过对红色旅游发展专项资金的绩效审计，取得了显著的进步，为未来的发展提供了有力的支持。然而，在我国，还没有一个人对红色旅游发展的政策实施过程中实行全过程跟踪审计，对于评价指标体系构建的更是无人问津，对红色旅游发展专项资金实施全过程跟踪审计是促进红色旅游可持续发展的需要。

由于红色旅游项目涉及面广，且资金投入多，从项目立项到项目实施、项目完成后的验收、交付使用等一系列过程都会涉及到不同部门，如果不能对红色旅游发展专项资金实施全过程跟踪审计，就难以保障政策目标的实现。因此，如何对红色旅游发展专项资金实施全过程跟踪审计，使其发挥最大效益成为现阶段亟待解决的问题。

参考文献

- [1] Åge Johnsen, Pentti Meklin, Lasse Oulasvirta, et al. Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway[J]. *European Accounting Review*, 2001, 10(3):583-599.
- [2] Bambang Sutopo, Trisninik Ratih Wulandari, Arum Kusumaningdyah Adiati, et al. E-Government, Audit Opinion, and Performance of Local Government Administration in Indonesia[J]. *Australasian Accounting Business & Finance Journal*, 2017, 11(4):6-22.
- [3] Bernard Lane. What is rural tourism?[J]. *Journal of Sustainable Tourism*, 1994, 2(1-2).
- [4] C. A. E. Goodhart. *Monetary Theory and Practice*[M]. Palgrave, London.
- [5] Carolina Pontones Rosa, Rosario Pérez Morote, Malcolm J. Prowle. Developing performance audit in Spanish local government: an empirical study of a way forward[J]. *Public Money & Management*, 2014, 34(3):189-196.
- [6] Karsten S, Visscher A, Dijkstra A. Towards Standards for the Publication of Performance Indicators in the Public Sector: The Case of Schools[J]. *Public Administration*, 2010, 88:90-112.
- [7] Mariana Nedelcu (Bunea), Marian Siminică, Carmen urlea. The Correlation between External Audit and Financial Performance of Banks from Romania[J]. *Amfiteatru Economic*, 2015, 17(Special Issue 9):1273-1288.
- [8] Pat Barrett. Performance auditing—what value?[J]. *Public Money & Management*, 2010, 30(5):271-278.
- [9] Ragainne, A. Functions of the evaluation of public services by users' satisfaction, between discipline and learning. *Comptabilite Controle Audit* 2011. 17(2):12-36.
- [10] T.L. Saaty. How to Make a Decision: The Analytic Hierarchy Process[J]. *Aestimum*, 1994, 0(24).
- [11] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 中国人民大学出版社, 2007:82.

- [12]陈希晖,张钰娟.国外有关绩效审计影响的研究与启示[J].审计研究,2022(01):44-50.
- [13]谷俊涛.财政科技专项资金绩效评价指标体系探索[J].学术交流,2011(07):112-114.
- [14]贾楠.21世纪以来中国红色旅游研究述评[J/OL].中国井冈山干部学院学报:1-11
- [15]江西省审计学会课题组,刘达,康波,熊旭黎.财政资金绩效审计研究[J].审计研究,2020(01):24-32.
- [16]李成雷.乡村振兴重大专项资金审计问题研究[J].审计月刊,2019(08):7-9.
- [17]李苗,崔军.中央财政专项扶贫资金绩效评价指标体系构建[J].行政管理改革,2017(10):65-71.
- [18]李兆东,巫心培,李鹏,周海楠.乡村振兴战略下扶贫审计研究[J].财会月刊,2020(21):86-90.
- [19]李竹.红色旅游共生绩效评价指标研究[J].旅游纵览(下半月),2014(20):86-88.
- [20]梁瑞静.云南省乡村旅游扶贫政策绩效评价研究[D].昆明:云南财经大学,2021.
- [21]刘国城,高春晗,李庭燎.国家审计促进乡村振兴政策落实的研究——基于功能定位和实现路径的视角[J].财会通讯,2021(17):8-13+121.
- [22]刘焕,秦鹏.脱贫攻坚与乡村振兴的有机衔接:逻辑、现状和对策[J].中国行政管理,2020(01):155-157.
- [23]刘杰,张勇.财政专项资金绩效审计问题研究[J].财会通讯,2016(10):77-80+4.
- [24]陆平.湘江战役红色经济产业开发与管理探究——评《红色旅游开发绩效评价研究》[J].科技管理研究,2020,40(15):266.
- [25]罗莹.财政资金绩效审计的目标和内容[J].广西质量监督导报,2021(01):220-221.
- [26]吕联盟.陕西省财政扶贫专项资金绩效审计评价指标体系构建研究[J].辽宁农业科学,2019(03):46-50.

- [27]孟奕爽,马天琪.基于CiteSpace的中国红色旅游研究现状分析[J].广西职业师范学院学报,2022,34(01):48-55.
- [28]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.
- [29]牛坤玉,钟钰,普莫喆.乡村振兴战略研究进展及未来发展前瞻[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(01):48-62.
- [30]审计署哈尔滨特派办理论研究会课题组,罗键,姜慧娜,周旭亮.中国特色绩效审计方法体系探讨[J].审计研究,2013(04):49-56.
- [31]审计署深圳特派办理论研究会课题组,胡尊锴,李忠,刘文杰,李贤飞,胡祥,林浩,何理路,于浩,张心严,李纳.财政专项资金绩效审计现状及策略研究[J].审计研究,2020(01):7-15.
- [32]宋小霞,王婷婷.文化振兴是乡村振兴的“根”与“魂”——乡村文化振兴的重要性分析及现状和对策研究[J].山东社会科学,2019(04):176-181.
- [33]汤二子.新时代全面深化改革之战略及策略的国家审计研究——以旅游扶贫审计为例[J].财贸研究,2019,30(02):102-110.
- [34]王会金.国外后新公共管理运动与我国政府绩效审计发展创新研究[J].会计研究,2014(10):81-88+97.
- [35]王忠,阎友兵.基于TOPSIS方法的红色旅游绩效评价——以领袖故里红三角为例[J].经济地理,2009,29(03):516-520.
- [36]向延平,陈友莲.韶山红色旅游融合发展绩效评价研究[J].湖南人文科技学院学报,2016,33(03):65-67.
- [37]徐妍婷.乡村旅游扶贫绩效评价研究[D].武汉:武汉轻工大学,2021.
- [38]燕连福,李晓利.习近平乡村振兴重要论述的丰富内涵与理论贡献探析[J/O L].北京工业大学学报(社会科学版):1-12.
- [39]叶子,李吉坤.旅游文化节绩效审计初探——以H街道西瓜节绩效审计为例[J].北方经贸,2020(05):158-160.
- [40]尹淑平,吴立权.论完善财政专项资金绩效审计评价[J].财会月刊,2011(13):39-41.
- [41]于彩珍.浅谈财政资金的绩效审计[J].审计理论与实践,2003(06):18-19.

- [42]张新成,高楠,王琳艳,李锦敬.红色旅游高质量发展评价指标体系与培育路径研究——以红色旅游城市为例[J/OL].干旱区地理:1-12.
- [43]浙江省审计学会课题组,陈英姿,江景叨,韩冰,陈怡璇.全面预算绩效管理背景下财政资金绩效审计研究[J].审计研究,2020(01):16-23.
- [44]郑小荣,肖婉琳.中国公共政策绩效审计立法路径研究——来自美国政府绩效与结果法案历史变迁的现实启示[J].财会通讯,2022(05):156-161.
- [45]周秉.乡村旅游发展专项资金绩效审计评价指标体系构建与应用研究[D].重庆:重庆工商大学,2021.
- [46]周峰.旅游行政管理部门主要领导干部经济责任审计对策研究[D].成都:四川师范大学,2019.
- [47]朱江.财政科技资金绩效审计研究[D].北京:财政部财政科学研究所,2011.
- [48]邹艳.基于功能视角的中国红色旅游节事绩效评价研究[D].湘潭:湘潭大学,2012.

致 谢

论文可以停留在第六章，但是人生还要继续书写新的篇章。

行文至此，落笔为终。人生二十多年的求学生涯也到此结束。研究生三年，也是一个特殊的三年，始于疫情，终于疫情。纵有万般不舍，但仍心存感激。

桃李不言，下自成蹊。求学十余载，良师难得，首先感谢我的导师王学龙老师，王老师专业知识渊博，为学严谨认真，待人和蔼可亲，是我的良师益友；其次是感谢在校学习期间的各位授课老师，在我的学业上给予了许多的帮助和关心。

父母之爱子，则为计深远。感谢我的父母二十多年的养育之恩，是你们用自己的方式全心全意的爱我，给予我追求真理的勇气，是你们见证了我人生的每一个成长的时刻，做我的坚实后盾，让我站在你们的肩膀上看见这繁华的世界。

平生感知己，方寸岂悠悠。感谢这些年陪伴在我身边的各位好友，感谢三年来室友对我的照顾，感谢王总在封校期间给我带来各种好吃的，缓解我的焦虑情绪，带给我的各种快乐。我们相遇在彼此最灿烂的年纪，是你们的出现让我平淡的日子里泛着光。

往事暗沉不可追，来日之路光明灿烂。