

公共工程绩效审计对经济高质量发展的推动机制研究

张露璇

南京审计大学工程审计学院, 江苏 南京

收稿日期: 2025年7月10日; 录用日期: 2025年7月17日; 发布日期: 2025年8月14日

摘 要

公共工程作为优化资源配置、推动经济高质量发展的重要载体, 其绩效水平直接关系到区域协调发展和民生福祉改善。在此背景下, 本文立足新发展理念, 旨在系统解析公共工程绩效审计推动经济高质量发展的作用机制。基于公共受托经济责任理论及国家治理现代化理论, 采用文献分析法, 揭示绩效审计通过四大路径赋能高质量发展: 一是优化资源配置, 引导资金流向战略领域; 二是强化风险管理, 防范系统性风险; 三是促进科技创新, 激励新技术应用与产业链升级; 四是保障生态可持续, 推动绿色低碳转型。针对当前审计实践面临的专业能力不足、整改机制薄弱及跨部门协同障碍问题, 提出相应对策, 以期完善绩效审计制度、提升公共工程治理效能提供理论支撑。

关键词

公共工程, 绩效审计, 新发展理念, 高质量发展

Research on the Driving Mechanism of Public Works Performance Auditing for High-Quality Economic Development

Luxuan Zhang

School of Engineering Audit, Nanjing Audit University, Nanjing Jiangsu

Received: Jul. 10th, 2025; accepted: Jul. 17th, 2025; published: Aug. 14th, 2025

Abstract

Public works, serving as a crucial vehicle for optimizing resource allocation and driving high-

quality economic development, directly impact regional coordinated development and the improvement of people's livelihoods. Against this backdrop, this study—grounded in the new development philosophy—systematically analyzes the mechanism through which public works performance auditing promotes high-quality economic development. Based on the theory of public fiduciary economic responsibility and the modernization theory of state governance, and employing established literature analysis, this research reveals that performance auditing empowers high-quality development through four key pathways: 1) Optimizing resource allocation by guiding capital toward strategic sectors; 2) Strengthening risk management to prevent systemic risks; 3) Promoting technological innovation by incentivizing the adoption of new technologies and industrial chain upgrading; 4) Ensuring ecological sustainability to drive green and low-carbon transformation. Addressing current challenges in auditing practice—such as insufficient professional capacity, weak rectification mechanisms, and inter-departmental coordination barriers—this paper proposes corresponding countermeasures. The aim is to provide theoretical support for refining the performance auditing system and enhancing the governance efficacy of public works.

Keywords

Public Works, Performance Auditing, New Development Philosophy, High-Quality Development

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License(CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

公共工程作为国家治理体系中优化资源配置、补齐发展短板的重要载体，其投资规模与建设质量直接关系到经济结构调整、区域协调发展及民生福祉改善。近年来，我国公共工程建设呈现出投资额度大、覆盖范围广、社会关注度高的特点，在拉动内需、稳定增长、促进城乡融合等方面发挥着不可替代的作用。然而，部分项目存在的决策失当、资金挪用、效率低下等问题，不仅制约了公共资源的配置效能，更对经济可持续发展形成潜在阻碍。

当前，为实现建设社会主义现代化强国目标、满足人民日益增长的美好生活需要及推动绿色可持续发展，经济高质量发展的紧迫性日益凸显。其以创新、协调、绿色、开放、共享为核心要义，强调发展的质量变革、效率变革与动力变革，这对公共工程的全周期管理提出了更高要求。《“十四五”国家审计工作发展规划》明确将全面推进绩效审计，提升财政资金以及公共资源管理活动的经济性、效率性、效果性，列为审计工作的核心任务之一。在此背景下，公共工程绩效审计通过对项目决策、执行、运营全流程的评价，既是规范权力运行、防范廉政风险的制度安排，也是审计机关将绩效理念深度融入各类审计项目、全面审查公共资源运用情况的实践路径，更是推动资源集约利用、提升公共服务供给质量的重要手段。

现有研究多聚焦于绩效审计的技术方法或经济增长的单一维度，对于其如何通过优化资源配置、倒逼管理创新、引导投资方向等路径赋能经济高质量发展的系统性机制探讨仍显不足。基于此，本文立足新发展理念，旨在解析公共工程绩效审计影响经济高质量发展的传导路径，揭示其在促进经济结构优化、提升发展可持续性等方面的作用机理，为完善绩效审计制度、助力经济高质量发展提供理论参考与实践启示。

2. 文献综述与理论基础

2.1. 文献综述

2.1.1. 公共工程绩效审计研究现状

公共工程绩效审计作为审计监督的重要组成部分,近年来受到学者们的广泛关注。张军扩(2019)指出绩效审计是保障国家经济运行、监督公共事业的核心手段,对民生改善至关重要[1]。然而,当前我国公共工程绩效审计仍面临一些问题。陈月红(2010)发现我国绩效审计存在法律依据缺失、评价标准不足、指标体系缺位等问题[2],如现行法规未能覆盖绩效审计的操作细节,导致审计依据模糊,吴永立等(2023)补充了制度缺陷、技术短板、信息壁垒及人才制约等问题[3]。在此背景下,众多学者提出了改进方向,包括改进审计模式、构建科学的评价指标体系等。蔡春等(2011)从国家战略视角提出理念革新、模式建构等十大创新方向,强调本土化绩效审计模式的构建[4];郝利烨(2019)基于全生命周期理论,主张将审计延伸至项目全流程,结合序关系分析法与灰色评价法建立量化模型[5]。同时,黄昊(2023)等学者还强调了全过程绩效审计的重要性,指出应将绩效审计贯穿于项目的全生命周期,以提升资金效益与社会满意度[6]。

2.1.2. 经济高质量发展的研究现状

经济高质量发展的相关研究多聚焦于内涵界定与实现路径。张军扩(2019)认为其本质是“高效率、公平和绿色可持续”的发展,核心目标是适应人民日益增长的美好生活需求[1]。实现从高速增长向高质量发展的转型,关键在于形成与之相适应的体制机制。蔡春等(2011)从绩效审计的视角提出了服务经济转型的十大创新方向,涵盖理念、制度、方法等全方位改革[4]。此外,构建科学的测度指标体系也是衡量高质量发展成效的重要任务,黄昊(2023)构建的“政府审计-产业升级/绿色治理/风险防控-高质量发展”模型,实证表明审计广度与深度对经济质量有显著正向影响[6]。

2.1.3. 公共工程与经济高质量发展的关系

公共工程是经济高质量发展的重要载体,其绩效水平直接关系到经济发展的质量和效益。一方面,高质量的公共工程能够优化资源配置,促进区域协调发展,为经济高质量发展奠定基础;另一方面,经济高质量发展的要求也为公共工程绩效审计指明了方向,即通过审计监督提升公共工程的绩效,确保其符合经济高质量发展的目标[7]。

现有研究虽然对公共工程绩效审计和经济高质量发展分别进行了深入探讨,但对于二者关系的系统性研究仍显不足。尤其是绩效审计在促进公共工程高质量发展过程中具体作用机制的研究相对薄弱,针对不同类型公共工程的差异化审计路径与高质量发展适配性,也有待进一步深化。

2.2. 理论基础

2.2.1. 公共工程绩效审计

工程绩效审计是指针对工程项目在投资、建设、运营等阶段实施的全过程监督与评价活动,其核心目标是审查项目的经济性、效率性和效果性(即“三E”原则)。审计主体依据法规和标准,通过系统分析项目的资金使用、资源配置、管理流程及产出成果,判断是否以最优成本实现了预期目标。其内容涵盖预算执行合规性、招投标公正性、建设进度控制、工程质量达标情况、经济效益与社会效益的实现程度等,最终揭示管理中存在的漏洞、浪费或效能不足问题,提出改进建议,旨在提升公共资金使用效益、强化项目管理责任、推动资源合理配置,并为后续决策提供客观依据[8]。

2.2.2. 公共受托经济责任理论

公共受托经济责任理论是公共工程绩效审计的核心理论基础。1985年5月,最高审计机关亚洲组织

第三届大会发表的《关于公共受托经济责任指导方针》的东京宣言中给予其赋予如下的定义：“公共受托经济责任是指受托经营公共财产的机构或人员有责任汇报对这些财产的经营管理情况并负有财政管理和计划项目方面的责任”。在我国，政府部门和国有企业同样存在着公共受托经济责任关系。各级政府依据本级人民代表大会所体现的人民意志(即民意)，对公共财产行使管理经营权，从而对人民负有公共受托经济责任。这种责任源于公共资产管理权与所有权分离的逻辑，强调政府作为受托方需尽责履职[9]。

公共工程绩效审计通过核查项目是否实现既定目标，实质上是对政府履行公共受托经济责任的监督与验证。审计结果的公开与应用，既保障了公众的知情权与监督权，也督促政府部门提升责任意识，确保受托责任的全面履行。

2.2.3. 国家治理现代化理论

2013年党的十八届三中全会首次明确提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”，此后，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步系统阐述了该理论的内涵与实践路径。国家治理能力现代化理论是当代中国全面深化改革的核心目标，强调通过制度化、科学化、规范化和程序化的治理体系提升国家效能。该理论以中国特色社会主义制度为基础，要求完善党的领导机制，强化法治建设，推动政府职能向服务型转变，并构建多元主体协同的治理格局。其核心在于运用现代管理理念和技术手段，优化决策流程与执行效率，同时注重社会参与和民主协商，提升治理的适应性与回应性。该理论旨在解决传统治理中的碎片化、低效问题，适应全球化与信息化挑战，最终实现国家长治久安和可持续发展，为中国特色社会主义制度优势转化为治理效能提供路径支撑[10]。

3. 公共工程绩效审计推动经济高质量发展的作用机制分析

3.1. 优化资源配置

3.1.1. 识别低效、无效投资，促进资金精准投入

公共工程项目具有投资规模大、建设周期长、涉及主体多等特点，易因可行性论证不足、决策程序不严或重复建设等原因导致低效或无效投资。绩效审计通过构建科学的评价指标体系，能够对项目资金的使用效率、成本控制水平及经济社会效益进行全面评估，精准识别出那些投入与产出失衡、无法实现预期功能的低效投资项目，以及因规划不合理、重复建设等产生的无效投资。基于审计结果，相关部门可在后续项目中调整资金投向，使公共资金从低效益领域退出，转而流向民生急需、效益显著的公共工程，实现资金的精准投放与高效利用。

3.1.2. 提升后期项目规划与决策的科学性

绩效审计通过对已建成项目可研报告、立项审批和规划设计等环节进行追溯性审查，可以发现项目是否存在规划目标与发展需求不匹配、是否进行多方案比选、是否存在决策程序不规范等问题。基于审计发现，能够为后续项目提供有效借鉴，完善决策流程，建立多方案比较的量化评估机制，确保各方案的经济性、效率性、效果性得到充分评估，从而减少资源错配风险。

3.1.3. 引导资源流向重点领域和短板领域

经济高质量发展要求资源向国家战略重点领域与民生短板领域倾斜，公共工程绩效审计通过对标高质量发展指标体系，将审计重心聚焦于重大战略配套工程、民生保障工程、基础设施薄弱地区等。在区域协调发展战略中，审计可监督跨区域水利、交通等重大工程的资源投入效益与对区域发展的促进作用，为后续资源向重点区域流动提供参考；在民生领域，通过对教育、医疗、养老等公共服务设施项目的审计，揭示资源投入不足或分配不均问题，引导资金向农村、偏远地区等短板区域倾斜。此外，审计报告

通过突出评价项目创新驱动、绿色发展的指标，促使资源更多流向新基建等战略性新兴领域。简言之，绩效审计通过评价投入产出，推动资源从“多而散”向“少而精”转变，实现资源配置的优化。

3.2. 强化风险管理与风险防控

3.2.1. 揭示项目全周期风险

公共工程从前期立项到后期运营的每个阶段都存在风险点：立项阶段可能因可行性论证不足导致决策风险；建设阶段易出现资金挪用、工程质量不达标、安全生产事故等风险；运营阶段可能面临维护成本过高、功能闲置等问题。绩效审计运用风险矩阵、关键指标监测等方法，对各类风险进行系统梳理与总结，并将结果反馈给项目单位和相关主管部门，为项目风险防控提供科学参考。

3.2.2. 推动完善内部控制与风险管理体系

部分公共工程项目因内部控制薄弱、风险管理机制不健全，导致风险频发。绩效审计通过评估项目单位内部控制制度和执行情况，能够揭示岗位职责不清、流程管控薄弱、风险应对机制缺失等问题。针对这些问题，审计建议往往根据其揭示的问题推动被审计单位完善内控制度建设，明确各环节风险责任，更推动建立覆盖项目全周期的风险管理体系，完善应急预案、定期开展风险评估，从根本上提升公共工程项目抵御风险的能力。

3.2.3. 降低重大损失浪费和系统性风险，维护经济稳定

绩效审计通过对高风险项目的重点审计与问题整改跟踪，能够有效降低损失规模。同时，审计关注公共工程领域的共性风险与系统性隐患，如行业性产能过剩、标准体系不统一等，通过专题报告向决策层反映，推动出台针对性政策，维护宏观经济稳定。

3.3. 促进科技创新与应用

3.3.1. 为项目采用新技术、新工艺、新材料提供引导

公共工程建设为新技术、新工艺、新材料(以下简称“三新”技术)提供了规模化应用场景。绩效审计将“三新”技术的应用情况纳入评价体系，通过设置技术创新性、应用效果、成本节约等指标，引导项目单位积极采用创新成果。例如，在市政工程审计中，对采用装配式建筑技术、BIM技术的项目给予正向评价，其结果可为后续项目提供借鉴。对于因技术创新导致初期成本上升但长期效益显著的项目，审计应建立综合评价指标进行客观评估，防止简单用成本升高来否定其创新价值。通过审计报告的正向反馈，为“三新”技术的推广扫清障碍，促进在工程建设中的应用。

3.3.2. 推动工程项目管理信息化、智能化水平提升

传统工程项目管理模式存在信息不对称、流程繁琐、效率低下等问题，制约了工程建设质量与效益。绩效审计通过审查项目管理信息化建设情况，评估信息系统的覆盖范围、数据共享程度及智能分析能力，能够揭示管理手段落后、数据孤岛等问题，推动项目单位引入大数据、人工智能等新兴技术，构建一体化智能管理平台，实现工程进度、质量、安全、成本等数据的实时汇聚与智能分析，提升管理精准度与决策效率。同时，审计通过促进跨项目、跨区域的管理数据共享，能够为行业信息化标准制定提供依据。

3.3.3. 间接促进建筑产业链相关科技创新

公共工程对“三新”技术的规模化应用，会产生强大的市场需求，倒逼建筑产业链上下游企业加大研发投入。绩效审计通过评价已建成工程采用创新技术的效果，在审计报告中肯定该项技术的长期效益，能够鼓励更多企业跟进研发使用，间接拉动产业链科技创新。此外，审计发现已建成项目技术应用痛点也是产业链创新的重要方向，如施工工艺与新材料不匹配、智能化设备兼容性不足等，这些问题能够引

导产业链企业进行技术改良，推动形成“工程应用 - 技术反馈 - 创新迭代”的良性循环，提升整个建筑产业的技术水平与竞争力。

3.4. 保障生态环境可持续发展

3.4.1. 强化项目环境影响评价与生态合规性审计

公共工程建设易对生态环境造成扰动，环境影响评价是预防生态破坏的关键环节。绩效审计对项目环境影响评价报告的编制质量、审批程序及结论落实情况进行严格审查，评估其是否充分考虑项目对周边生态系统、生物多样性、水土资源等的潜在影响。同时，检查项目是否取得环评批复、是否按要求落实生态保护措施，对未批先建、环评结论与实际不符等违规行为进行揭示与纠正，确保项目建设在生态合规的框架内进行。

3.4.2. 监督资源节约和环境保护措施落实

公共工程在建设运营过程中往往消耗大量资源，并可能产生污染。绩效审计通过现场核查、数据比对等方式，监督项目是否落实节能、节水、节地等资源节约措施，以及是否按要求实施污染防治和生态修复工程。对措施落实不到位的情况，督促限期整改，并跟踪整改效果，确保资源节约与环保措施从“纸上”落到“地上”，减少工程建设对生态环境的负面影响。

3.4.3. 推动绿色工程建设和低碳发展模式

在“双碳”目标背景下，推动公共工程绿色化、低碳化是实现高质量发展的重要路径。绩效审计将绿色低碳指标纳入评价体系，重点关注项目的碳排放强度、可再生能源利用比例、绿色建材使用率等，对高耗能、高排放的项目，揭示其与低碳发展要求的差距并提出改进措施，如采用低碳技术、使用清洁能源、优化能源结构等。同时，推动建立公共工程全生命周期碳足迹核算制度，完善绿色工程标准体系，引导工程建设从“末端治理”向“全过程绿色管控”转变，促进绿色技术和低碳模式的推广。

4. 公共工程绩效审计推动经济高质量发展面临的挑战

4.1. 审计专业能力不足，限制监督深度

公共工程绩效审计的效能发挥高度依赖审计主体的独立性与专业性，但当前审计专业性存在短板，复合型人才短缺。其一，公共工程绩效审计需融合工程管理、生态环保、数据分析等跨学科知识。部分地方审计中存在技能匮乏问题，审计人员多擅长财务核查，缺乏工程技术鉴定、环境影响量化等复合能力[11]。其二，大数据时代下审计人员数据素养不足，难以运用智能分析工具挖掘项目全周期绩效问题，导致对“高效”“绿色”等高质量发展指标的评估流于表面。

4.2. 审计整改与结果运用机制薄弱，削弱治理效能

审计整改是绩效审计价值实现的最终环节，其成效直接关乎审计工作能否转化为治理效能。但当前“重问题揭示、轻结果运用”的现象突出，主要体现在整改责任虚化、结果运用脱节、责任传导不明等方面。导致审计成果难以转化为治理效能，甚至出现“屡审屡犯”现象，削弱了审计监督的权威性与长效性。与此同时，对于公共工程项目而言，若审计揭示的问题得不到彻底整改，极易引发工程延期、质量隐患与资金浪费等问题，既延缓民生福祉落地，也可能因监管失效滋生寻租空间，损害公众对公共服务的信任根基。

4.3. 跨部门协同与数据共享障碍，制约审计效率

公共工程全周期涉及发改、财政、住建、环保等多部门，但当前存在信息壁垒与机制壁垒[12]。第一，

数据共享机制缺位。工程数据、财政支付系统的进度款数据、环保部门的扬尘监测数据未向审计机关开放接口，导致跟踪审计依赖人工采集，难以及时捕捉工程进度偏差或环保超标等问题，延误风险预警。第二，监管标准冲突。不同部门的合规标准存在差异，如住建部门侧重工程质量验收规范，财政部门强调资金使用程序，审计人员需耗费大量时间验证、协调，可能延缓工程节点审批。第三，协同整改乏力。项目建设中出现的违规问题往往牵涉多环节，却因部门权责交叉，易陷入“谁都管谁都不管”的僵局，导致安全隐患、偷工减料等问题难以及时纠正，阻碍公共工程项目高效推进。

5. 提升公共工程绩效审计推动经济高质量发展效能的对策建议

5.1. 推动绩效审计方法的智能化转型与落地实践

推动审计方法体系从传统经验判断向数据驱动型转变，需以智能化审计为核心，重点从以下三个方面突破。一是建立以大数据挖掘和智能算法为核心的绩效评价模型，通过关联分析等手段对财政资金投入产出关系进行实时评估，既能精准量化资金使用效率，又能为及时纠偏提供数据支撑。二是在审计过程中嵌入人工智能辅助判断系统。如依托自然语言处理技术解读政策文本，可快速提取核心要求并比对审计对象执行情况，提升政策合规性判断的精准度；借助图神经网络分析项目关联关系，能高效识别隐蔽性风险点，强化风险预警的时效性。三是推动智能化行为审计试点，将组织行为学、心理学等多学科方法引入公共工程绩效审计，对责任主体的目标偏离、资源配置动机与执行行为关联性进行评估，提升审计结论的解释力与行为纠偏能力。地方审计机关应率先开展试点，通过与科研机构、高校合作，开发适配民生工程、重大公共工程等项目的智能分析工具库，将上述方法转化为实践，推动审计方法智能化与地方治理需求深度融合。

5.2. 完善绩效审计制度体系，强化结果运用与过程监督

要将公共工程绩效审计结果有效转化为治理效能，应从顶层设计出发，建立“审计全生命周期治理”制度体系。一是推动审计结果法定化与整改闭环管理。将审计结果纳入预算调整、项目评估、干部考核等制度环节，使审计成为监督财政与行政权力运行的重要保障力量。如设立、健全“绩效审计问题整改清单+限时复核+整改成效评估”的全链条机制，通过清单明确整改责任主体与时限，依托复核机制验证整改实效，最终将整改情况纳入治理效能评估体系，形成闭环。二是完善全过程绩效监督协同机制。在项目立项、资金拨付、建设中期、结果评估等阶段嵌入绩效审计监督，构建全流程监督链。可依托绩效审计数据平台建立跨部门联动机制，推动财政、发改、行业主管部门共享监督数据，实现对政府投资项目、专项资金等领域的协同监管，提升制度执行力与治理协同效能。

5.3. 强化审计队伍能力建设与执行保障

审计人员作为公共工程绩效审计的直接执行者，其专业能力、组织协同能力和执行保障力度直接影响审计目标的实现。第一，建立复合型审计人才培养机制，通过专题培训、项目实操、跨部门交流等方式强化人才储备。鼓励设立专项项目审计小组等形式，以项目为单位积累绩效评价模型和案例经验。第二，提升执行保障力度。如在地方财政预算中设立绩效审计专项经费，为审计技术升级、第三方服务采购、人才引进等需求提供保障。同时，对重大绩效偏差问责中出现的权责不清问题，通过多部门共同研判、联合问责等方式，确保审计建议精准落地，提升审计建议的刚性约束力。

参考文献

- [1] 张军扩, 侯永志, 刘培林, 等. 高质量发展的目标要求和战略路径[J]. 管理世界, 2019, 35(7): 1-7.

- [2] 陈月红. 公共工程绩效审计发展和提升研究[J]. 商业文化, 2010(4): 153-154.
- [3] 吴永立, 王焱. 政府公共工程绩效审计研究[J]. 中国农业会计, 2023, 33(6): 88-90.
- [4] 蔡春, 蔡利, 朱荣. 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(4): 32-38.
- [5] 郝利焯. 大型公共工程项目全过程绩效审计研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 长沙理工大学, 2018.
- [6] 黄昊. 政府审计与经济高质量发展: 内在机理与实现路径[D]: [博士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2019.
- [7] 王晓生. 公共工程项目绩效评价的经济学分析[J]. 审计研究, 2009(3): 41-44.
- [8] 郑石桥, 时现, 王会金. 论工程绩效审计[J]. 财会月刊, 2019(20): 82-86.
- [9] 秦荣生. 公共受托经济责任理论与我国政府审计改革[J]. 审计研究, 2004(6): 16-20.
- [10] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1): 5-8, 13.
- [11] 张舒娅. 江苏省东海县政府投资项目绩效审计研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2019.
- [12] 连文涛. 大数据环境下审计促进经济高质量发展的机理与实证研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 杭州电子科技大学, 2021.