



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站内搜索 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

经济责任审计评价体系构建研究——基于南京实践的经济责任审计评价体系研究

于迈 谈华（江苏省南京市审计局）

【时间:2013年03月05日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

【内容提要】经济责任审计是对领导干部经济责任履行情况的一种监督活动,审计评价是经济责任审计中最为核心的内容,它不仅是审计报告的关键组成部分,更重要的是为组织人事、纪检监察等委托机关评定领导干部功过是非提供了主要的参考依据。针对目前经济责任审计中普遍存在的鉴定模糊、缺乏具体的定性定量评价标准等状况,本文结合南京审计的实践,分析了经济责任审计评价存在的问题及成因,提出了建立经济责任审计评价体系的探索性做法。

【关键词】经济责任 审计评价 评价指标体系

近几年,为扎实推进经济责任审计,江苏省南京市审计局成立了课题组,积极探索构建经济责任审计评价体系,2010年2月正式出台了“镇街”与“部门”两个经济责任审计评价办法,为南京地区开展领导干部任期经济责任审计,提供了科学、客观、公正的评价途径。

一、构建领导干部任期经济责任审计评价体系的必要性

随着社会经济的发展,社会公众越来越关注政府的履责情况。黄溶冰等指出“责任政府目前已成为世界各国现代政府治理的普遍理念。责任政府的操作层面是政府责任,政府责任的主要代理人是党政领导干部,政府责任的履行情况依赖于党政领导干部的‘责任’与‘忠诚’”(2010),由此,以领导干部的经济责任及社会责任履行情况为主要内容的经济责任审计,已纳入了具有中国特色的权力制约制度体系。依据审计的功能划分,对党政领导干部的经济履责的功过是非进行评判,则是经济责任审计中最重要与敏感部分。

1. 从审计的目标来看,经济责任审计围绕领导干部各种经济行为及效果,采用相关数据与指标客观地评价领导干部经济履责及遵纪守法状况,以促进政府全面正确履行职能,用科学发展的方法来创建法制政府、责任政府和效率政府。

2. 从审计的内容来看,经济责任审计围绕全部政府性资金为主线展开,重点审计领导干部在事业发展、经济决策、经济管理、经济政策执行和遵守廉政规定方面的情况。

3. 从审计的法律地位来看,经济责任审计评价是《中华人民共和国审计法》赋予的法定权利,其评价的结论评语具有法律效力与约束力;

4. 从审计的特色来看,经济责任审计评价不仅是经济责任审计结果的关键组成部分,是被审计领导干部本人以及有关方面关注的焦点,更重要的是组织人事、纪检监察部门等委托机关认定领导干部功过是非的主要参考依据。由此,经济责任审计结果重点表现在评价上,评价水平高低直接体现了政府公信力及社会影响力。

如上所述,经济责任审计重要特征之一就是“审事议人”,通过对领导干部经济履责情况的鉴定,最终对“人”进行评判,因此有很强的政策性。既要审查被审计单位财政财务收支的真实、合法和效益性,又要评价被审计人的经济责任履行情况。随着公共受托责任观念的不断增强,委托机关及公众对经济责任审计更为关注的是财政支出的效果,而非传统意义上的真实性与合法性,即受托人必须对受托财产的安全、完整及其绩效状况有所交代,而目前在全国缺乏统一科学的评价标准情况下,势必将加大审计的难度与风险。对此,构建统一规范的评价体系是权力制约监督机制对当前审计工作提出的客观要求,深化经济责任审计在经济社会飞速发展的今天显得尤为重要。

二、经济责任审计评价体系的现状及特点

(一) 目前我国经济责任审计评价体系的现状

经济责任审计最大的难点就在于评价难,确立评价标准是对政府的经济责任进行评价的前提,目前全国尚未建立起统一规范的经济责任审计评价方法。纵观全国,近年来各地少数审计机关陆续出台了一些经济责任审计评价办法,办法的实施的确为当地深化经济责任审计起了积极推动作用。但不可否认,这些办法存在不同程度的缺陷,主要有:审计评价内容过于简单笼统、格式化,审计指标远未构成体系,缺乏定性与定量分析相结合的规范统一、便于操作的科学评价方法。

(二) 经济责任审计评价体系应具备的基本特点

1. 适应当地经济社会发展的需要

在当前国家尚未统一规范审计评价体系的状况下,各地构筑经济责任审计评价体系的关键在于:将审计工作目标与当地政府工作目标紧密结合起来,建立适应当地经济社会发展的评价标准,将审计服务于审计监督之中的完整体系。

2. 适应经济社会发展变化的需要

评价体系应充分考虑到随着经济社会不断发展与变化,仍然能够科学反映领导干部履行经济责任的现状与变化趋势。其中应包含:一是对党政领导干部经济责任审计。以全部政府性资金为载体,重点评价财政性资金运用的效果情况;重大经济事项决策、国家与地方经济政策执行合规合法情况;经济综合实力变化情况以及党风廉政建设情况。二是对政府部门及事业单位领导干部经济责任审计。以围绕提高政府性资金使用效率为主要目标,重点评价财政财务重点资金、重点部门、重点项目的投入产出效益及资金管理水平情况;行政成本情况以及公共产品提供能力等情况。

(三) 南京经济责任审计评价办法的主要特点

南京经济责任审计评价办法课题组集全市审计系统之力,依据国家与地方有关法律、法规及政策,借鉴同行经验,经过从理论到实践的反

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

审计资讯

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

网上服务

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

互动交流

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

复研究与探讨，构筑成的经济责任审计评价办法主要特点如下：

1. 评价原则与方法具有实用性

综合南京区域经济责任审计发展的实际状况，将客观性原则、重要性原则、谨慎性原则、定量分析与定性分析相结合的原则，定义为审计评价应遵循的原则；将业绩比较法、量化指标法、环境分析法与责任区分法，规定为审计评价应采用的方法。

2. 审计评价内容定位明晰

南京“镇街”与“部门”两个经济责任审计评价办法各包括七个方面内容，对如何把握定位作了明晰定义。审计评价内容规定，不仅要反映经济增长的总量和速度，而且要体现可持续发展的能力；不仅要反映经济发展中的主要矛盾，而且要体现经济与社会、环境、资源的和谐发展；不仅要反映经济效益，而且要体现社会效益与生态效益。

3. 审计指标体系选定合理

围绕近年来地方政府对科学发展考评的要求以及国家、省相关法规规定，南京镇街政府领导干部任期经济责任审计评价办法确立了经济发展、民生改善、生态文明“三类十二项”指标体系，突出了区域特色；针对政府各部门工作目标与任务的相异性，南京部门领导干部任期经济责任审计指标确立为与预算收入与执行情况、以及与其他财政财务收支相关情况。

南京评价办法全面实施结果表明，通过遵循统一评价模式，能有效实现审计评价“到位”，而不“越位”或“缺位”，2010年南京地区经济责任审计工作的整体质效获大幅提高。

三、南京领导干部经济责任审计评价办法的主要内容

（一）镇街与部门领导干部经济责任审计评价内容的相同部分

1、对重要经济决策与执行情况的评价

决策程序评价。主要评价决策程序是否按议事规则执行，决策的内容有无违反国家经济政策和财经法规，有无可行性研究报告和专家论证意见等。

决策监管评价。主要评价决策后是否采取有效的监督管理措施以保障执行，有无存在随意更改决策的行为。

决策成效评价。主要评价领导干部有无因决策失误或盲目决策造成重大损失浪费、效益低下或潜在损失，重要经济决策是否全面执行并达到预期的效果。

2、个人遵守有关廉洁自律规定情况的评价

主要通过列示事实的方式进行评价。若审计核实领导干部有违反廉政规定情况，则如实描述并列示所违反的规定；若在实际审计过程未发现领导干部在个人廉洁自律方面存在违法违纪等问题，则不做关于“个人廉洁自律情况”的评价。主要关注范围有：领导干部用公款开支应由个人负担的费用情况，包括公款出国、消费以及用车情况等；领导干部有无利用职务便利，在财政收支、基建维修项目中存在个人经济问题，有无利用职权为他人谋取不正当利益的问题等。

（二）镇街领导干部任期经济责任审计评价内容的专属部分

1、对镇街经济和社会事业发展状况的评价

评价推进经济发展、保障民生改善及生态文明的目标完成情况。以镇街财政收支审计为基础，通过考察对上级下达的经济发展、民生改善及生态文明等各类指标的完成状况，参照“三类十二项”审计指标，评价镇街在区域经济社会协调发展中所作的贡献以及地区经济可持续发展水平。

评价促进镇街经济和社会事业发展而采取的重大措施情况。指金额较大或对该地区发展有着重要影响的政策，如建设规划、重要投融资、招商引资政策、大额担保等，评价是否与国家的发展目标与规划相违背，是否将促进国家发展的大政方针与地方区域的发展政策相结合等。

2、对财政管理情况的评价

预算筹集与分配管理情况。主要包括收支预算是否全额纳入财政预算管理、资金分配是否符合政策导向等。

预算拨付管理情况。主要包括有无建立健全预算资金申领和拨付等相关审批工作的制约机制，拨款是否符合规定、有无超越权限和程序随意调整预算以及拨付资金，是否随意扩大现金的支付范围，是否存在“套现”行为等。

资产处置管理情况。主要包括属于政府采购范围的项目是否列入政府采购预算、资产处置有无经过评估、审批、收款及登记备查以及其收益是否纳入财政等。

账户管理情况。主要包括账户开设是否按规定经过批准，其使用是否按规定要求等。

其他情况。主要包括有无实行财政集中支付，内部审计是否建立及独立开展工作等。

3、对贯彻执行财经法规、国家其他规定及国家政策的评价

贯彻执行国家土地管理、使用政策情况。包括土地转让有无执行“招”、“拍”、“挂”，是否存在低于省定最低保护价违规出让行为；其收入是否及时、足额上缴财政，返还的使用与管理是否违规；被征地农民补偿及基本生活保障情况；上级批复新增土地计划及实际土地开发与利用的情况等。

贯彻执行国家节能降耗、环境保护的法规和政策情况。主要包括上级拨入的环保专项资金管理及使用、镇街投入的环保资金增减情况；辖区新办企业、新开工建设项目和各类工业园区的环境政策执行情况；主要污染排放指标的达标排放和控制情况。

贯彻执行国家科学、教育、文化、卫生等社会民生政策情况。主要根据上级社会事业专项资金与本级配套资金对科学、教育、文化、卫生等社会事业投入，从规模、变动趋势及增长幅度以及使用、管理及效果方面，评价镇街在执行社会民生政策中是否符合国家政策。

贯彻执行国家社会保障事业政策情况。主要根据完成上级年度下达的对农村养老保险、农村新型合作医疗的参保率要求，有无做到应保尽保及社会化发放；农村社会保障预算支出是否做到逐年增长等。

4、对财政收支及资产管理状况的评价

主要指对财政收入评价、对财政支出评价以及对领导干部任期内债务的评价。通过在总体规模上对收入的来源、对支出的方向以及债务的项目，进行结构及其变动趋势分析，评价反映任期内经济增长真实水平及镇街可支配财力，评价领导干部任期内财政管理情况，以及任期内镇街债务变动状况和所具备偿债能力。以定量分析为主，相关指标应结合上级部门的考核重点进行相应的选择或补充。定量分析可采取对比的方式，如与年初的考核任务、自定目标的对比，年度间的对比，排名变动的对比等。

（三）部门领导干部任期经济责任审计评价内容的专属部分

1、对事业发展情况的评价

主要评价领导干部任职期间贯彻落实党委、政府有关经济工作的重要决议、决定和工作部署所取得的工作业绩，或任职期间发生的重大经济问题，以及造成的不良社会影响情况等。内容包括：任职期间主要工作目标、任务完成情况；任职前、任期内主要业务指标、计划比较情况；业务工作思路和措施情况；考评结果、获得荣誉情况。

2、对与经济事项有关的内部管理情况的评价

主要评价部门制定的各项管理措施和制度在转变职能、管理创新、行政效能等方面发挥的实际效果。内部管理制度的健全性评价：主要评价有无建立各种重要规章制度，制度的各关键点及控制系统有无缺陷。内部管理制度的有效性评价：从部门执行各项规章制度的实际效果情

况，评价有无实现预期控制目标。内部审计的独立性与权威性评价：主要评价内部审计是否能够独立开展工作及监督实效。

3、对执行财经法规、政策制度和其他规定情况的评价

通过审查部门财政财务收支与资产管理的总体情况，评价部门执行项目预算、国库集中支付、政府采购、非税收入、国有资产管理所取得绩效以及财政财务收支真实性情况。对政府性基金、各类专项资金：从预算、拨付、管理和使用方面，对其合规性和绩效情况进行评价；对政府代管的各类专项资金：从资金的筹集、管理、使用方面，对其合规性和资金保值增值情况进行评价；对贯彻执行政府非税收入情况：对来源是否真实合规并统一纳入财政，对有无私设“小金库”以及票据管理情况等方面，评价是否严格执行财政相关规定。

4、对财政财务收支与资产管理情况的评价

收入预算执行的真实性、合规性情况评价。对领导干部任职前、任职内部门预算收入、非税收入（增长率）的变化情况，评价有无违反国家规定问题。

支出预算执行的真实性、合规性情况评价。对支出预算编制、预算调整、执行率、结余与滞留实际情况，评价是否存在预算调整未履行手续、编制虚假项目、重复申报项目、超标准申报等手段套取财政资金等问题。

部门资产处置以及产权管理情况评价。通过审查固定资产是否账账相符、账实相符，资产处置是否公允，产权是否清晰，评价固定资产管理状况。

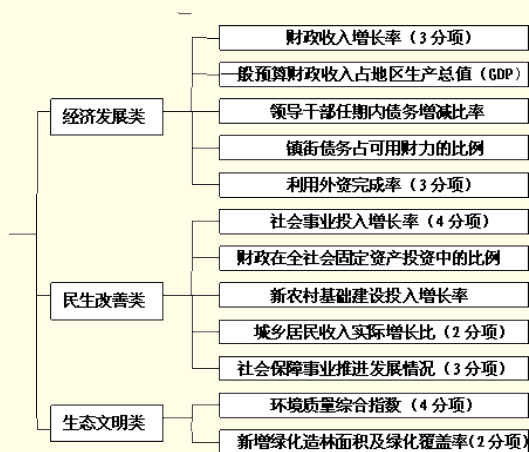
对本级及下属二、三级单位财务监管情况的评价。通过考察对下属二、三级单位在设立、运转、撤并过程中是否存在违纪违规问题，评价领导干部对其监督管理情况等。

四、南京运用领导干部任期经济责任审计评价指标的实践

经济责任审计评价体系中，审计评价指标是审计评价的重要支撑与依托，其作用如同法典与工具书，是对审计内容实施量化的体现。审计人员通过对量化指标分析，能有效地避免评价结论的主观与片面性，使评价更加符合实际。

（一）审计评价指标的具体内容

通过对镇街领导干部任职前后对比以及任职期间环比等方式，将重点领域资金投入增减变化及效果的情况进行量化分析，以求证在经济社会发展及社会文明进步中的经济履责情况。南京市镇街经济责任审计评价“三类十二项”指标如下图：



（二）审计评价指标的实际运用

2009年南京市审计机关受托在对某镇长期经济责任审计中全面运用了上述审计指标，其主要结论贯穿于审计报告评价的各相关内容中，指标全套运用结果作为审计报告附页。运用实践表明：评价指标能较真实地反映镇街领导干部任期履行经济责任的综合能力与业务水平，反映在促进可持续发展与统筹发展中的工作业绩，对现职领导的公共管理与服务的意识有较强的促进与警示作用；同时为审计人员提供了评有所据的“利器”，初步解决长期困扰审计人员“怎么评”的老问题。另外，结合镇街实际灵活选用审计指标尤为重要，应充分考虑到与领导干部经济履责的相关性与密切性，以为评价提供实用可靠的依据。对某镇审计评价指标运用结果部分如下：

1、经济发展类

（1）财政收入增长率。这是衡量一个地区经济发展水平最显著的指标，能够客观地反映和评价任期内经济工作的实效。经查证，对比2005年，2008年全口径财政收入任期增长率为47.72%，一般公共预算收入任期增长率为26.34%，可用财力任期增长率为18.43%，数据表明，任职期间该镇经济增长较为迅速。

（2）一般公共预算收入占地区生产总值（GDP）比重。该指标一定程度上起到了挤干“地区生产总值”虚高水份的作用，能够客观地反映地方财政对GDP的贡献值。经查证：一般公共预算收入占地区生产总值（GDP）比重2005年任职前为4.18%，2008年任职后为2.86%，数据表明，比例下降原因在于辖区内纳税行为欠规范，未做到应收尽收，以及对招商引资企业实行返税政策等。

（3）政府负债占可用财力的比例。这是反映镇街领导干部任期内所具备的实际偿债能力指标。经查证，政府负债占可用财力的比例，任职前为87.28%、任职末为97.88%，数据表明，政府负债规模在逐步扩大，加重了政府的财政负担，偿债能力减弱。

2、民生改善类

（1）城乡居民收入实际增长率。这是考量政府改善民众生活所作贡献的指标，能够客观反映任期内地区经济稳定增长、城乡差距逐步缩小的状况。经查证，2006年至2008年农民人均纯收入环比增加14.45%、14.52%、11.9%，数据表明，任职期间农民人均纯收入逐年增长较快。

（2）社会保障事业推进发展情况。这是建立与地区经济增长相适应的农村保障体系情况的指标，能够客观地反映农村维持稳定脱贫解困以及为农民生活带来的实惠状况。经查证，新农村养老保险2008年启动，参保率达53%；农村新型合作医疗参保率2006年启动，2006年至2008年完成计划参保率为90.3%、100%、100%；农村新型合作医疗环比增长率为15.05%、4.64%；社会保障支出环比增长率为-23.37%、54.3%，数据表明，任职期间社会保障事业在逐年递增，全面实施了新农村养老保险与农村新型合作医疗保险，做到“应保尽保”。

3、生态文明类

（1）环境质量综合指数。这是衡量地区环境质量，建设和谐社会的重要指标，能够客观地反映经济发展对区域环境的影响。经查证，根据某县环境监测站报告，经对某镇污染物化学耗氧（COD）与二氧化硫（SO₂）检测，该区域水、声、气符合标准达到环境规划功能区要求；根据2008年底政府联合检查结果（环保局、发改局、安监局、工商局、供电公司），该镇基本完成《某县水环境综合治理目标责任书》中的要

求，关停10家化工企业；对5家食品企业的废水处理设施进行提标改造；对两个养猪场实施了废水综合利用，确保不外排；规划建设处理能力达5000吨的某镇生活污水处理厂。由于上述措施，确保了污染物化学耗氧（COD）的消减量与二氧化硫（SO₂）排放消减量达到《某县2008年主要污染物总量减排目标任务》的要求。

（2）新增绿化造林面积及绿化覆盖率。这是反映镇街生态文明建设成果之一的指标，能够客观地体现出任期改善生态环境、促进区域可持续发展的状况。经查证，任职前后新增绿化造林面积实际完成增长率为58.54%、2006年至2008年镇街绿化覆盖率环比增长15.80%、17.2%、