



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外 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

经济责任审计强化绩效评价的初步思考——基于国家审计是国家治理重要组成部分的视角

王晔 张玉柱 (江苏省苏州市审计局 江苏省太仓市审计局)

【时间: 2012年12月21日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

内容摘要: 经济责任审计作为我国特有的国家审计创新制度, 是通过经济责任审计对领导干部权力运行情况、责任履行情况进行监控, 对领导干部履行经济责任的情况进行确认评价或解除责任, 实现国家治理的目的, 推动国家民主政治进程的发展。本文拟从国家治理的视角, 认识经济责任审计中强化绩效评价的现实意义, 分析经济责任审计强化绩效评价的一般策略, 提出经济责任审计工作强化绩效评价的措施要点。

关键词: 经济责任 绩效评价 国家治理

国家治理就是通过配置和运作国家权力, 对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务, 确保国家安全、捍卫国家利益、维护人民利益、保持社会稳定、实现科学发展。刘家义审计长提出, 国家审计是国家治理的重要组成部分, 是依法用权力监督来制约权力的行为, 其本质是国家治理这个大系统中的一个内生的起到预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”。经济责任审计作为我国特有的国家审计创新制度, 其根本动因在于公共受托责任关系的存在, 通过经济责任审计对领导干部权力运行情况、责任履行情况进行监控, 对领导干部履行经济责任的情况进行确认评价或解除责任, 实现国家治理的目的, 推动国家民主政治进程的发展。

一、经济责任审计强化绩效评价的现实意义

国家治理的目标决定了国家审计的发展方向, 作为国家审计中重要子系统的经济责任审计, 也必然承接这些特定的历史环境下的转变, 并紧跟着政府责任的深化而不断的发展变化。

(一) 促进国家治理目标的实现

在科学发展观的要求下, 国家治理从追求效率优先的发展型国家治理模式向追求价值诉求的和谐型国家治理模式转变; 从全能国家一元治理模式向市场、国家与社会多元共治转变; 国家治理从被动应付到主动应对转变。政府责任也面临转型, 要求建立法治政府、责任政府、服务政府、效益政府和有限政府。因而经济责任审计面临了比以往更加复杂的局面, 社会公众的期待比以往要高, 面临的压力更大, 审计范围和审计评价进一步拓宽, 不再仅限于传统的针对领导干部任职期间本地区、本部门、本单位财政收支、财务收支以及有关经济活动的真实、合法性, 更应当关注领导干部在履行经济责任过程中贯彻落实科学发展观情况, 对各项经济社会发展的经济性、效果性和效率性实施绩效评价, 进而推动和完善国家治理机制, 促进国家治理目标的实现。

(二) 保障国家治理机制的运行

2010年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》, 经济责任审计对象涵盖了从乡镇级到省部级党政领导干部, 以及国有企业的法定代表人。可以说, 对公共资源、公共财政、国有资产等配置、管理、使用的公共权力机构和权利人, 都纳入了审计对象范围。众所周知, 国家公权力是国家治理中至关重要的要素, 缺乏监督的权力就意味着腐败, 是国家治理最严重的威胁。经济责任审计实现了对人格化的国家权力的监督和制约, 是经济责任审计服务于国家治理机制运行的创举和突破。通过对掌握公权力的领导干部重大决策、管理行为的经济性、效果性和效率性进行审计评价, 对其自身廉政自律行为效果进行审计评价等, 增强领导干部的责任意识和进取意识, 促进领导干部遵守纪律守规矩尽责、推进依法行政, 是保障国家治理机制有效运行的重要途径。

(三) 提高国家微观治理的能力

经济责任审计是审计的人格化, 其工作载体还是领导干部所任职的被审计单位, 是公共权力机构所在, 也是国家微观治理主体。对被审计单位涉及公共资源配置、公共财政管理、公共服务提供的运行现状和实现效益纳入绩效分析和评价范围, 发现并纠正被审计单位内部运行机制存在的薄弱环节, 有利于强化被审计单位对政策的执行力度, 堵塞管理漏洞, 健全内部管理制度, 提高管理能力和效率, 从而改善治理主体的微观生态, 达到微观治理的效果。

(四) 满足国家宏观治理的需要

经济责任审计是一项系统工作, 需要有超越单个项目审计评价的视角, 就是通过关注对同一行业或同一类别领导干部的经济责任履行总体情况的审计绩效评价, 分析结果中带有普遍性、规律性、突出性的相关问题; 通过对地方政府和国有企业执行国家重大经济政策过程和结果的审计绩效评价, 分析国家公共政策实施、体制机制运行等方面的宏观效应, 注重以宏观视角从体制、机制上来分析判断产生的问题和履行经济职责上出现的偏差, 为党委和政府加强宏观管理和干部监督工作提供有针对性、建设性和前瞻性的政策依据和建议, 从而满足国家宏观治理要求。

二、经济责任审计强化绩效评价的一般策略

经济责任是个动态发展的概念, 从低级的财务责任向高级的管理责任、绩效责任演化, 是经济责任发展的基本规律。因此, 由公共受托责任而来的经济责任审计, 面临着由传统的经济责任审计评价重心逐步向经济责任绩效评价转移, 以适应国家治理要求的外部压力和经济责任发展规律的自身要求。

(一) 审计目标是前提, 在确定目标上树立绩效理念

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

网上服务

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

互动交流

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

首先要在确定经济责任审计的目标时体现绩效评价的理念,提升经济责任审计目标的层次,将经济责任审计目标从“问责”向“问效”拓展。具体来讲,要以促进体制效率、政策效用、管理效能、工作成效、资金效益、资产安全、资源节约、生态环境改善等为主要具体审计目标;揭示损失浪费、效率低下等重大问题,评价领导干部在职能履行、内部管理、重大决策等方面的绩效水平,既是对领导干部任职期间行为的一种激励,又是对领导干部在履行自身经济责任时达到效果的一种约束;促进被审计单位改善管理,节约、高效地使用财政性资金及其他公共资源,推动建立健全政府绩效管理制度,提高绩效管理水平。

(二) 审计内容是基础,在重点内容上突出绩效分析

经济责任审计的实质是对领导干部权力运行状况的审计,通过对重点内容的绩效分析,客观公正的评价领导干部的业绩和责任,促进国家治理效率。在审计过程中,结合被审计单位的实际情况突出绩效内容的审计分析。可以从以下几个方面着手:一是分析专项资金使用效益。对照专项资金的相关规定、项目计划、质量控制标准、考核方案等基本指标,审查专项资金运用的效率和效果以及存在的问题,分析评价专项资金项目完成所带来的经济、社会和生态效益,以此对领导干部进行全面的评价。二是分析重大投资项目的绩效。领导干部决策执行的重大经济项目是否切实可行和有利民生,有无环境污染和资源浪费,投资效果如何,经济效和社会效益如何等。三是分析经济目标的实现情况。如财政收入、固定资产投资等指标的完成落实情况。以各项计划经济目标为标准,与实际完成额和以前年度相比,从中发现规律,找出问题,从而对经济责任进行绩效评价。四是分析宏观政策执行情况。检查政策执行和决策的目标实现情况,尤其是关系民生保障、生态环境的政策落实情况,各种惠民政策是否真正落实到位,产生的实际效果如何,分析有关问题产生的原因及其后果,从体制、机制、制度层面提出对策建议,发挥审计的建设性作用。

(三) 审计方法是手段,在技术方法上提升绩效水平

除了常规财务审计一般方法外,经济责任审计需要运用更多的绩效评价的适用方法,如座谈会、个别访谈、比较、咨询,甚至民主测评等;在指标量化的技术方法上,在常用的比较分析、趋势分析、因素分析等统计分析方法外,还可以采用管理分析、可行性研究评估、体制机制模式分析等。审计方法的选取事关审计风险,方法短缺,抓不住实质,分析不到,绩效评价的说服力就不强。在运用各种审计方法的同时还需要注意,一是抓住重点,以领导干部主要分工和所在单位的主要职责为重点;量化指标精心筛选,突出主要问题、普遍性问题和规律性问题;同时不能忽略重大问题和原则问题。二是注意指标兼容,绩效评价不仅需要财政财务指标分析,还需要结合业务指标,并关注其他重要信息资料,指标兼容体现综合分析,避免评价不公;要将经济责任审计评价共性指标和各单位独具特色的个性指标相结合,将个性指标融入共性指标中;将定性指标和定量指标相结合,突出量化指标;将经济责任审计评价与绩效审计评价相结合,充分利用“独立型”绩效审计成果。

(四) 审计评价是核心,在审计评价上抓住绩效指标

审计目标、审计内容、审计方法最终都是为审计评价服务。在经济责任审计评价中,结合单位性质、所属领域、行政职能和相对应的政策法规等实际情况,重点抓住绩效评价指标,对领导干部的经济责任进行绩效评价,有效的监督公共权力的运行,预防和治理腐败、促进领导干部树立正确的政绩观,提高政府的执行能力,推进国家良治、善治。仅以党政领导干部经济责任审计绩效评价为例,可以从以下层面分析评价。如图:

目标层	子目标层	评价内容	重点绩效指标
经济责任审计绩效评价	管理责任	资产管理水平	资产保值增值增长率、资产(资金)闲置率
		资金管理使用情况	人员支出率、公用支出率、招待费支出率、人均行政成本等
		预算执行情况	基本支出预算执行率、未纳入预算管理的收入(支出)比例、基础支出执行差异率、项目支出差异率等
	决策责任	专项资金	资金到位率、资金使用率、项目资金节约率、经济(社会)效益增长率、管理制度有效度等
		重大投资项目	计划完成率、投资增减变化率、投资结构变化率、设计规模达成率、财务净现值率、投资收益率等
		经济决策与执行	重点评价国家制定的宏观政策执行过程和落实结果,具体行业政策具体分析。如土地管理政策方面,违规出让经营性土地的比率、减免土地出让金的比率、违规审批建设项目用地的比率等;节能环保政策方面,未批先建、越权审批重大污染项目所占比重、环评前置政策执行的企业百分比、排污企业污染排放许可证申报率等;在产业结构调整方面,关注高耗能、高污染或产能过剩项目减少率。
	发展责任	经济指标完成情况	财政收入增长比例、一般预算收入占财政收入比重、人均GDP增长率、实际利用外资增长率、固定资产投资增长率、高新技术产业总产值比重、城市化发展水平、万人发明专利拥有量等
		人民生活水平情况	人均居民收入增长率,城乡基本养老保险覆盖率、城乡基本医疗保险覆盖率、失业保险覆盖率等指标增长变化情况等
		社会事业发展水平	社会事业投入增长率、基尼系数变化情况、文化产业增加值占GDP比重增长率、村庄环境整治达标率等
		可持续发展情况	耕地节约集约率、节能减排达标率、下达污染物COD和SO2削减指标完成达标情况、单位GDP能耗(吨标煤/万元)、污水管网覆盖率、生活污水集中处理率以及行业具体评价指标等
	廉洁责任	个人违纪违法情况	个人职务消费违纪金额及所占公用支出比重、个人收入违纪金额及所占个人总收入比重等
		地区(部门)经济违纪违法情况	党风廉政建设满意度、本级违纪违法金额所占比率
		所辖地区(部	

	门) 干部违纪 违法情况	下属单位违纪违规金额所占比率
--	-----------------	----------------

三、经济责任审计强化绩效评价的措施要点

经济责任审计是国家治理机制的一个组成部分，也是具体的国家治理行为。经过十多年的实践，经济责任审计在国家治理机制中发挥了积极的作用。但是，由于法规、体系不健全等原因，造成对领导干部履行经济职责的成效关注太少，影响了经济责任审计服务国家治理的作用。以国家治理理论为指导，强化经济责任审计绩效评价工作应注意的事项如下：

(一) 建立绩效评价标准。结合经济责任在国家治理中的功能作用，依据国家或者行业的政策、制度、考核等要求，建立经济责任审计绩效评价指标体系；同时，根据区域不同、时间不同，设定绩效评价指标的标准，以此来指导经济责任审计绩效评价，保障经济责任审计质量。