



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内 站外

搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

法国企业绩效评价标准对我国绩效审计的五点启示

徐贵春（审计署兰州特派办）

【时间: 2012年10月23日】

【来源: 】

【字号: 大 中 小】

早在20世纪40年代中期,美国就出现了政府绩效审计,1976年法国审计法院也迈出了审计史上关键的一步,步入了政府绩效审计的领域。法国审计法院开展绩效审计以来,积极关注国家经济、社会、教育、保险、环保等领域的发展,并成为法国社会发展的改革者和推动者,从而在国家中的地位被更大程度认可、日益受到社会的好评。

法国是一个以市场为基础,以私人经济为核心,自由竞争与国家计划相结合,私人经济与国有经济并存的混合型经济国家。绩效审计的范围也带有法国经济的特色。绩效审计涉及的主要范围是政府各个部门以及其公共机构;社会保险机构;国有企业以及国家拥有部分资产的合资企业;国家给予财政补贴或享受国家税收优惠的企业。1976年议会通过法律把所有国有企业划归审计法院审计。1982年以后地方审计法院负责地方国有企业。

法国国有企业绩效审计实质上是一种综合性审计,涵盖了财务、效益、责任等方面的内容,旨在对企业管理活动的项目的合规性、有效性、效益性进行评估,并提出改善管理和优化政策的意见和建议。

法国企业绩效审计的特点决定了其在审计评价标准有其自身独特的方法。下面我们就法国巴黎A国有供水公司三个水处理项目审计案例为例,对法国政府绩效审计的审计评价进行分析研究。

一、评价标准

法国国有企业开展企业绩效审计,在评价标准的选择上,有几个原则和具有几个特征。因为确定绩效审计的评价标准是绩效审计的关键问题,审计标准的确定增强了审计报告的价值和可信度。

(1)选择和确定评价标准的原则

法国在对国有企业进行绩效审计过程中为评价标准确立了一个普遍遵循的基本原则。这些原则可以概括为。SMART”原则: S——specific,评价标准应该具体、明确、切中目标,而不是模棱两可、抽象的; m——masurable,评价标准最终可以衡量的、可评价的,能够形成数量指标或行为强度指标,而不是笼统地、主观的指标; a——achievable,评价指标是可以实现的,而不是过高、过低或不切实际的; R——realistic,评价指标是现实的,而不是凭空想象的或假设的; T——timebound,评价指标要有时限性,而不是仅仅存在模糊的时间概念或根本不考虑完成期限。

(2)评价标准应具备的特征。适当的评价标准应具备以下几个特征:可靠性,是指在相同的环境和条件下,不同的评价人应用同样的标准能够得出同样的结论;客观性,是指评价标准本身应该是客观的,不受任何单位和个人的偏见或分歧的影响;全面性,是指评价指标覆盖在特定的环境和条件下绩效的所有重要事项和方面;代表性,是指与被评价企业或项目的整体特征、目的和宗旨相符;明确性,是指评价标准应该被明确表述而不致引起歧义;可比性,是指类似的被评价事项之间和不同的审计年度之间应用的标准应该是一致的;可获得性,是指评价标准是可以以可接受的成本获得,是可以计量的。

(3)评价标准的来源。绩效审计评价标准的来源包括:法律法规和方针政策;国家行政或地区性的正式标准;专业机构研究或指定的专业标准;公认的或良好的实践标准;其他国家的标准和经验;被评价组织或单位制定的标准;以前的评价经验;审计机关自行制定的评判标准,等等。如:在马赛地中海高速铁路的绩效审计中,审计法院对这个工程的评价以预算为标准,指出了国营铁路部门没有做好有效的事前调查,导致决算费用超标。批准文件规定这个铁路工程的原定的完工时间是2000年初,而实际完工的时间是2001年的6月,也就是比预期慢了1年半的时间。在大学发展规划的绩效审计中,审计标准运用了第三国与世界平均水平的数据。根据世界经济合作与发展组织资料,2003年法国大学生享受的教育投入只有10704美元,远低于瑞士的25900美元/大学生,美国24074美元/大学生的指标。而且法国还低于28个被调查国的平均水平11254美元/大学生。

二、企业绩效审计实例分析

(一)项目基本情况

本文选择了法国国有企业投资的三个水处理项目形成一组企业供水绩效审计的对象,作为一个整体予以探究。国有企业投资的公共供水工程是在一定程度上以满足社会公众的需要为其主要责任,是否以最少的投入取得最大的产出,建设项目是否达到了预期目的,项目不以营利为目的,衡量其绩效应从项目自身的经济效益出发,进一步向更高层次的社会效益和环境效益延伸,综合评价项目的投资效益。



政府信息公开指



政府信息公开目



政府信息公开申



政府信息公开年

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
- 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
- 报刊图书
- 订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿邮箱及须知

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
- 地方在线直播

这三个项目分别是：法国巴黎A国有供水公司80万吨供水处理项目，法国巴黎B河污水截流项目，A国有供水公司污水处理项目。上述三个项目都是国有企业投资与水环境保护密切相关的水处理项目，按照水循环的先后顺序依次为：供水处理项目、污水截流项目、污水处理项目，具有一定的内在联系且都处于正常运行阶段，具备了绩效审计的条件。

三个被审计项目的基本情况如下：1、供水处理项目。该项目总投资为5.7亿欧元，其中工程费5.5亿欧元，前期动拆迁费0.2亿欧元。资金来源：全部资金由A国有供水公司专项投资，由A国有供水公司负责筹措。该项目新建絮凝沉淀池30万立方米/日3座、均质滤料滤池40万立方米/日2座、输水100万立方米/日能力二级泵站1座等。项目按计划于2007年6月开工。主体工程改造于2009年6月建成投产通水，该项目是一项城市基础设施改造项目，以服务于社会为主要目的；2、污水截流项目。投资为23.19亿欧元，项目资金来源全部由A国有供水公司专项投资，由A国有供水公司负责筹措。该项目主要包括污水截流干管工程和污水截流配套工程等，对法国巴黎B河水环境和陆域环境，起着举足轻重的作用。3、污水处理项目。总投资5.3亿欧元，项目资金来源全部资金由A国有供水公司专项投资，由A国有供水公司负责筹措。该项目新建加药间、储泥池、污泥脱水机房及干污泥填埋场各2座；污泥储存罐3套；高效沉淀池3座等，2007年3月投入运营。

（二）供水项目绩效审计范围

1、项目投资审查及评价。侧重于对整个项目建设成本、工程造价、投资控制和行业投资“投入—产出”分析。2、项目执行绩效审查及评价。侧重对项目建设实施过程和结果的有效性进行评价。3、执行项目后评价制度，是指对投资项目投产后或投入使用后一定时间，对项目运行进行的全面评价。侧重对项目决策初期效果和项目实施后终期效果进行对比考核，对建设项目投资产生的财务、经济、社会和生态环境等方面效益与影响及可持续发展情况进行评估。4.项目效益分析及评价。主要对政府投入的项目财政性建设资金使用效益以及对社会发展的影响进行分析，并得出结论。

（三）供水项目绩效审计的重点内容

法国国有企业绩效审计项目，以项目真实性、合法性为前提，项目绩效审计的重点内容包括：

1. 项目立项决策的审计和评价

（1）审查项目立项的完整性、规范性，主要包括立项批复、项目建议书、可行性报告、初步设计等环节。（2）审查项目立项各环节责任人是否具有独立性，对项目的匡算、设计、论证、评审是否充分、可靠，是否具有科学性和应用性。（3）审查项目是否存在因决策失误、重复建设，损失浪费等现象，重点评价项目的经济性。

2. 项目实施过程的审计和评价

（1）审查与项目有关的会计帐册所反映的经济活动是否真实，会计核算是否正确，有无虚列费用，挤占建设成本，违反会计制度和财经法规等问题。（2）审查项目招投标情况，主要审查项目设计、施工、监理是否实行招投标，招投标程序是否合法、合规，招标文件是否规范；（3）审查工程物资采购及管理情况，主要是采购是否按设计要求进行，有无盲目采购造成损失浪费的行为，材料物资的验收、保管、维护工作是否有效；（4）重点审查项目招投标制度、工程合同制度、工程监理制度、提款报账制度、决算审计制度的落实情况，评价建设资金的使用效益，项目内部的管理效率。

3. 项目运行审计和评价

（1）审查项目实际达到建设规模、运行处理能力、服务范围与设计能力比较分析。审查项目建设资金物化形成设备等资产的使用效益，包括两个方面：一是设备利用效率，是否存在闲置情况和未充分利用情况；二是设备使用效果，设备使用性能是否达到技术标准，是否存在影响生产正常进行的情况。

（2）审查项目经济效益、社会效益、环境效益，主要通过尝试建立相应的审计评价体系予以实现：一是对经济效益的评价：A、财务指标，。B、实际达到能力年限，指项目从建成投产之日起达到设计生产能力为止所经历的全部时间。C、实际单位生产(或营运)能力投资，指项目实际投资完成额与投产后实际生产(或营运)能力之比值。D、节能指标，指项目建成后所节约的能耗指标。二是对社会效益的评价，主要指项目完成后由于水量及水质的提高，不但满足社会的需求及增加供水覆盖面，以及所带来的就业机会，包括：A、就业效益指标，按目前一般采用的单位投资就业人数计算；B、单位投资占用耕地；C、项目的单位净产值综合能耗。三是对环境效益的评价，促进项目对治理环境污染的重视，包括：A、对水质参数对比后的评价；B、对噪声控制参数对比后的评价；C、对污水排放参数对比后的评价；D、对脱泥工艺所带来的优劣做出评价。

审计机构审计后发现，法国实施供水处理、污水截流、污水处理等三个项目，对提高当地市民饮水质量、改善B河水质污染情况和当地水环境等取得很好的效果，社会效应很好，项目实施运行后能够达到初步设计供水能力、污水截流、处理能力，水质净化、污水排放基本达到了可行性报告要求。但在建设管理和项目的投资效益上还存在供水处理配套工程未按期完工，污水处理项目部分场地、设备闲置等问题。

三、法国企业绩效审计评价标准的运用对我国构建企业绩效审计评价标准的启示

通过上三个供水项目案例分析，法国国有企业绩效审计在评价标准上在项目的不同阶段采用各异的标准，并采用了定量标准和定性标准相结合的评价技术，这些标准的使用最终需要国家加快法制建设、审计机关加快推进审计手段现代化建设、审计人员理念和角色的转变、良好的审计评价标准体系及合理恰当的审计技术方法。

（一）加快法制建设步伐，要加强绩效审计立法工作。我国审计法为实施企业绩效审计提供了法律依据，但不具有操作指南的作用，应考虑制定暂行国有企业绩效审计条例，明确绩效审计的法律地位，使其具有必要的法律制度的保障，从而增强审计机关监督权力的效果，全面提升审计工作质量。

（二）加快推进审计手段现代化建设，加强专业培训，提高审计人员的综合素质和水平，我们正处在科学技术突飞猛进的年代，审计环境信息化趋势日益明显，审计工作必须适应信息化社会的需要。加强审计手段现代化建设。因此，大力推广运用计算机审计，是信息化社会对审计监督的客观要求，也是规范审计作业，提高审计工作质量和效率的需要。

（三）积极转变审计人员理念和角色。国企绩效审计不同于一般财务收支审计，其目标已经不再是单纯的查错纠弊，其目的在于发现公共资金管理和运用中以及公共政策方面的不足，并向有关部门提出建议，促进政府管理工作和公共政策效率的提高。政府绩效审计的目标转变，需要审计人员打破原有观念，转变角色，由原来威严的处理处罚者转变成亲和的建议者和参谋，共同服务于经济建设的大局中。

（四）恰当选择审计评价标准。绩效审计与财务收支审计不同，对于审计评价没有一个既定的标准，而需要审计人员因审计项目的不同，

合理地选择标准。如国家制定法律、法规，区域或世界平均水平指标、专家意见等都可以作为审计评价标准。但不管审计人员选择何种评价标