

赵欣

[摘要]: 很多国家政府审计的内容都是以绩效审计为主。我国绩效审计处于起步阶段, 尚未形成具有中国特色的审计模式。结合我国实际, 通过对绩效审计目标、审计范围、审计对象、审计内容、绩效审计立项原则、绩效审计准则、绩效审计方法和技术、绩效审计程序、绩效审计报告和绩效审计结果进行探讨, 形成我国政府绩效审计模式。

[关键词]: 绩效审计 中国特色 绩效审计模式

从世界范围看, 绩效审计已经成为大部分国家政府审计的主流, 许多国家已经制定了专门的绩效审计制度。有代表性的国家有美国、英国、加拿大、澳大利亚、德国、瑞典、挪威、荷兰、意大利、巴基斯坦、印度、新加坡、马来西亚等国家。美国审计总署对联邦政府财务活动的审计只占目前工作量的15%, 大部分工作是对联邦政府进行业绩审核、项目评估、编纂分析等。澳大利亚绩效审计占政府审计工作量的50%以上, 而瑞典和日本则占40%以上, 英国占35%以上。

我国绩效审计起步较晚, 1991年全国审计工作会议上, 审计署首次提出: “在开展财务审计同时, 逐步向检查有关内部控制制度和效益审计方面延伸”。这是我国政府部门首次提出绩效审计的概念。进入上世纪90年代中期, 在传统的财政收支审计中体现绩效审计思想的党政领导干部经济责任审计和专项资金审计得到发展。党政领导经济责任审计, 既包括合规、合法性审查; 又包括对党政领导任期内经济性、效率性和效果性进行评价。专项资金审计, 一方面要求检查财政资金支出的合法性、真实性; 另一方面也包括对专项资金使用效果进行评价。例如审计署组织的退耕还林还草试点工程资金审计, 一方面监督退耕还林还草专项资金的合法合规使用; 另一方面也对退耕还林还草资金的使用效果进行审计。

我国审计署于2003年制定了《审计署2003至2007年审计工作发展规划》, 该规划提出: “实行财政收支的真实合法审计与效益审计并重, 逐步加大效益审计份量, 争取到2007年, 投入效益审计力量占整个审计力量的一半左右。”我国政府审计准则制定的法律依据是《中华人民共和国审计法》。《审计法》对审计监督的原则, 审计机关和审计人员, 审计机关职责、权限和程序等作了规定。《中国国家审计基本准则》在审计机关及其人员应当具备的资格条件和职业要求, 以及作业准则, 报告准则, 处理、处罚准则方面, 将《审计法》的内容具体化。我国最早制定法规并开始实施绩效审计的深圳市, 于2001年通过市人大立法出台了《深圳经济特区审计监督条例》, 该条例规定: “审计机关应当加强对本级各部门的绩效审计工作。审计机关应当在每年第四季度向本级政府和上一级审计机关提出绩效审计报告, 并受本级政府委托, 向本级人大常委会报告绩效审计工作情况。”2002年深圳市审计局首次开展对市卫生系统医疗设备采购及大型医疗设备使用和管理情况的绩效审计试点, 2003年在试点的基础上, 拓宽了审计领域, 增加到对深圳市海上田园风光旅游区、深圳经济特区污水处理厂、深圳市经济合作发展基金、深圳市福利彩票公益金4个项目的绩效审计, 得到了市委、市人大、市政府的高度重视, 引起了社会的强烈反响。2004年, 深圳市审计局的绩效审计项目增加到了8项, 包括: 深圳大学城、市城管局下属13家市政公园建设及管养情况、城市生活垃圾无害化处理、市东胡医院建设、大沙河整治工程、市客货运场站建设及运营、市科技三项经费、市环保局部门预算。中国审计学会、广东省审计厅分别在深圳召开了绩效审计研讨会和现场会, 对深圳市开展绩效审计工作情况给予充分的肯定和高度评价, 有关专家称之为是中国绩效审计的开端。

随着我国财政体制改革的深化, 加强财政资金管理, 提高财政资金综合绩效成为我国财政管理和改革的重要目标。由于我国绩效审计处于起步阶段, 尚未形成具有中国特色的审计模式。因此, 探索我国政府绩效审计模式, 对于促进适合中国国情的政府绩效审计制度的建立具有重要意义。本文结合我国实际, 尤其是深圳政府绩效审计的实践, 就我国政府绩效审计模式进行探讨。

国家审计署与政府的经济、效率和效果密切相关。国家审计署的大部分工作应该是项目评估、政策分析等, 这些工作的内容涉及广泛的政府项目和行动, 其中既包括国内的, 也包括国外的。而财务收支审计, 这样的事后审计应该占很少的部分。

一、绩效审计目标: 业绩审核、项目评估、促进管理

国家审计署实施的国家审计，不应该只关注财政资金是否适当使用的问题，而是更应该扩展到了政府项目和政策是否达到了他们的目标，满足了社会的需要。国家审计关注的是部门和机构使用纳税人的钱的结果。国家审计是政府运作的真实和透明的信息披露的有力保证，国家审计还可以减少在公共部门发生的失误。

国家审计结果的公开报告是至关重要的，报告除了指出政府失误的地方之外，还报告政府运作良好的项目和政策，并说明有关的进展和提高。国家审计应该向立法机构和在促使政府更好工作方面起主导作用的组织提出建议，建议的内容包括更新最佳实务和合并或淘汰不必要的项目。

公众应该得到政府运作的全面信息，从费用到政策制定。要评估纳税人的钱花得是否有效。国家审计不仅仅局限于政府部门的财务收支状况，而且对其组织和其他系统管理活动的效益做出评价并提出改进建议，因而绩效审计可以为政府和人大大的财政预算和决算的审批提供决策依据，为提高财政资金最大使用效益发挥作用。

因此，政府绩效审计的目标是：通过审计，对被审计单位履行职责时财政资金使用所达到的经济、效率和效果程度（或利用资源的经济性、效率性和效果性）进行审核评估，确定其是否进行了有效管理（经营），资金使用是否得当，政府项目和政策是否达到了目标，满足了社会需求。

政府绩效审计首要任务就是提高政府的工作绩效，保证政府尽到对国家和人民应尽的责任。政府绩效审计是从第三者的角度，向有关利害关系人提供经济责任履行情况的信息。同时通过审计，揭露其管理不善造成效益差效率低、决策失误造成严重损失浪费和国有资产流失问题，提出改进建议，促进改进管理，改善服务质量，完善法制建设，提高财政资金管理水平和使用效益，维护国有资产安全，更好地实现政府的绩效目标。

## 二、审计范围：经济性、效率性和效果性。

政府绩效审计工作主要是就行政部门财力、人力、物力和时间资源使用的经济性和效率、效果进行审计。

政府绩效审计的范围是根据审计目标确定的。政府绩效审计范围包括对政府组织、项目、活动或职能的经济性、效率性、效果性进行客观和系统的检查。所谓经济性，是指以最低费用取得一定质量的资源，即支出是否节约。主要审查和评价政府投入的各种资源是否得到经济合理的利用；效率性，是指以一定的投入取得最大的产出或以最小的投入取得一定的产出，即支出是否讲究效率；效果性，是指在多大程度上达到政策目标、经营目标和其他预期结果。在审计一个具体目标时，既要从一个审计对象的角度看问题，又要从整体上全局上去看问题；既包括直接的经济效益，又包括与此相联系的社会效益。

我国政府管理在相当程度上存在着无效的管理成本、运行成本和决策成本。我国是目前世界上政府成本比较高的国家，但效率却是比较低的国家。而要控制政府成本就需要引进市场机制和改革公共财政体制。公众需要一个成本最小化的政府，或者最大限度地控制政府成本。在社会总成果一定的情况下，政府成本越大，政府政绩就越小，政府就是低效率的；政

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作

协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号

联系电话：010-82199846/47 电子邮件：[xinxibu@263.net](mailto:xinxibu@263.net)

Copyright (C) 2003 . All rights reserved