

根据安徽省厅统一安排，由黄庆禄副厅长带队，外资处、投资处、综合法规处一行5人于2004年9月9日赴深圳市审计局学习考察效益审计工作经验，考察期间受到了深圳市审计局的热情接待，深圳市审计局对这次考察非常重视，该局专门准备了视频和文字材料，制定了座谈交流计划。该局总审计师陈华和综合处处长赖火云专题介绍了深圳市审计工作和绩效审计工作经验，通过这次学习考察，了解绩效审计工作方法、步骤，开拓了视野，深受启发，下面将这次学习考察情况报告如下：

一、深圳市绩效审计工作的背景

深圳作为一个已经发展了二十多年的经济特区，为在我国率先开展绩效审计提供了较为有利的经济、政治和社会环境。2003年，深圳市实现国内生产总值2860亿元，人均国内生产总值5.4万元（折合6529美元），地方财政收入337亿元。从初建特区直到现在，深圳坚持了小政府、大社会的行政管理模式，市场经济较为发展，政府职能较倾向于公共服务。深圳1992年就取得了经济特区立法权，深圳市民也具备一定的民主意识和效益观念。与经济和社会的发展相适应，相对充裕的深圳财政已逐步构建起公共财政的框架，不断加大了对教育、环保和基础设施等方面的投入，同时全面推行部门预算，明细支出计划，优化财政资金的分配使用。2003年7月，审计署制定《审计署2003至2007年审计工作发展规划》，提出实行财政财务收支的真实合法审计与效益审计并重，逐年加大效益审计份量，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。这些条件，成为深圳开展政府绩效审计的客观基础，而预算执行审计的不断深化也引导了政府绩效审计的开展。深圳市审计局现有行政编制183人，下辖两个副局级专业局。其中市局编制93人，内设一室七处；经济责任审计专业局编制30人，内设二个处；政府投资审计专业局编制60人，内设二室四处，为绩效审计的开展提供人力资源保证。

二、深圳市绩效审计的前期准备

（一）立法支持。

2001年2月，深圳市人大三届五次会议通过并颁布了《深圳经济特区审计监督条例》。《条例》根据《审计法》关于对财政收支效益性审计的规定，提出了绩效审计的概念（《条例》第二章第十三条），“是指审计机关在对政府各部门财务收支及其经济活动的真实性、合法性进行审计的基础上，审查其在履行职务时财政资金使用所达到的经济、效率和效果程度，并进行分析、评价和提出改进意见的专项审计行为。”《条例》规定审计机关每年第四季度提交绩效审计报告（《条例》第二章第十五条），使之成为深圳审计机关每年的法定审计项目，把绩效审计提到了与预算执行审计相同的地位。此外，正在审议中的《深圳经济特区政府投资项目审计监督条例》也对政府投资项目绩效审计有具体规定。

（二）资源配置。

一是增加机构编制。在2001年深圳政府机构改革过程中，为适应加强和改进审计监督的需要，审计机关扩充了机构，增加了人员，调整和优化了资源配置。深圳市审计局新设政府投资审计和经济责任审计两个直属专业局，内设机构也更集中于财政资金的审计。二是优化人员结构。深圳市审计局一方面通过竞争上岗和双向选择，优化了现有人员的组合，增强了审计力量。另一方面，由于增加编制而大量招进公务员，改善了专业结构，提高了业务能力。市审计局前两年面向全国招考了28名公务员，其中工程、金融、法律、计算机和经济管理等专业人员19名，占新进人员的三分之二。多元化的审计人员组合，为绩效审计的开展提供了优质资源。

（三）考察调研。

近年来，市审计局和市人大常委会合作，派人考察香港及国外的绩效审计，并经常交换工作意见，从认识和操作两个层面，把对绩效审计的立法支持具体化。2001年11月，由深圳市审计局和人大法制委员会、计划预算委员会组成的审计考察团访问了丹麦国家审计署，听取了丹麦政府绩效审计情况的介绍。2002年4月，深圳市审计局会同人大计划预算委员会到香港考察，访问了香港审计署和立法会的政府帐目委员会，就绩效审计进行学习和交流。

（四）人员培训。

2002年以来，深圳审计机关已多次组织了绩效审计的学习培训。2002年8月，深圳市审计局和内审审计协助举办了为期两天的绩效审计培训班，请香港中文大学教授来深讲课。11月，市审计局派出由18名业务骨干组成的绩效审计培训团赴澳大利亚，听取专家学者讲课，并访问了当地审计机关。2003年4月召开了绩效审计研讨会，由完成了绩效审计任务的审计人员介绍经验和体会，进行专题研讨。2003年12月和2004年2月，市审计局先后派出两批业务骨干共计23人赴美国参加审计业务培训。

三、深圳市绩效审计工作情况

（一）2002年绩效审计工作情况。

1、选择项目。

2002年3月深圳市第三届人民代表大会第三次会议上，代表们在审议本年度政府投资项目计划时，对某医院购置价值4000万元的核磁共振设备预算提出质疑，认为综合利用全市各医院同类设备的配置，已经可以满足市民看病需要，根据资源共享以节约财政支出的现实情况，目前不必再添置此类设备。这项预算被暂缓安排，同时引起了审计局的注意。考虑到医疗设备购置所受到的关注，负责绩效审计选项的审计人员走访了数家医院，对医疗设备的采购和管理使用情况作了初步调查，认为该项目在增值性等方面较优于其他项目，而主管部门也愿意积极配合，于是提出了意见，由审计局研究确定立项。

深圳市审计局布置由财政处负责这项绩效审计任务，尽量收集该项审计的背景资料，包括所涉及部门和单位的有关运作机制、制度规定和管理状况等，还从财政局取得了有关投资、拨款的全部资料。审计人员与主管部门商讨，建立了该项绩效审计的考核指标，并编制了取证表格，在此基础上，制定了审计方案。

2、实施审计

首例审计深圳市局并没有集中许多人力，由财政审计处几名审计骨干组成审计组。审计组先选点进行制度测试，试用考核指标。根据实现发现的问题，适当修正审计目标和评价标准，适当收窄审计范围，确定深圳市人民医院等12家市属医院作为被审计对象，及时调整审计方案，进一步明确审计内容和工作步骤。

在审计过程中，注意按照统一的标准规范审计工作，设计审计取证表格，对所有被审计单位实施审计取证，获取并核实数据。对审计中确定的重点设备和部门，加强现场观测和实地调查，同时注意与被审计单位的沟通，以各种方式征询他们的意见。现场工作完成后，对审计取得的数据和资料进行汇总、综合和分析，从中找出影响财政资金使用绩效的问题和制度执行上的薄弱环节。经与被审计单位和有关专家交换意见，初步形成审计结果，完成了审计报告。审计报告包括基本评价、主要问题、审计建议和被审计单位反馈意见四部分，总体构架在参照一般审计报告的基础上增加了“被审计单位的反馈意见”这一部分。

3、报告结果。

审计结果显示，一些医院存在重购置轻管理、医疗主管部门对医疗设备配置使用缺乏统一规范的评价分配体系等问题。为此，深圳市审计局提出了建立全市统一的医疗设备申购管理办法、建立医疗设备管理数据库等建议。

审计报告上报深圳市政府审核同意后形成《深圳市2002年度绩效审计工作报告》，提交市人大常委会。报告首先由人大计划预算委员会进行审议，并向深圳市人大常委会提出初审报告，指出“这是我市乃至全国政府审计系统的一项创新工作，对于科学评价财政资金使用所达到的经济、效益和效果程度，规范预算执行，转变部门和单位使用财政资金观念，不断改善部门和行业的管理水平，提高财政资金使用效

