

论加大政府公共工程效益审计力度*

陈欣彦

(盐城市审计局 江苏 盐城 224001)

摘 要 :政府机构、项目效益审计在国外已实行多年 ,而我国则刚刚起步 ,如何开展政府公共工程投资效益审计 ,则是目前急需解决的问题。本文从开展投资效益审计的必要性 ,以及如何实施政府公共工程投资效益审计作一些探讨 ,为开展政府公共工程投资效益审计实践发展探索路子。

关键词 :政府 ;公共工程 ;效益审计

中图分类号 :F239.42 文献标识码 :A 文章编号 :1008 - 509X(2005)02 - 0046 - 04

效益审计在国外 ,称为绩效审计 ,重在审计政府的效能 ,这种效果既包括资金的使用效果也包括社会效益。从发展历程来看 ,已从审计经济性、效率性、效果性也即“三 E”审计发展到“五 E”审计(经济性、效率性、效果性、环境性、适当性)。政府公共工程效益审计的总体目标就是通过对政府部门以及其它使用公共资金的单位利用公共资源投资的固定资产项目的经济性、效率性和效果性进行评价 ,促进提高管理水平 ,完善公共服务。在西方发达国家 ,绩效审计已占审计资源的 50% 以上 ,而在我国 ,效益审计则刚刚起步 ,本文着重从政府公共工程角度讨论如何投资效益审计。

一、我国政府公共工程效益审计开展的现状

我国已经搞了多年的政府公共工程投资审计 ,目前的投资审计内容仍以传统的财务审计为主 ,即以查错防弊为主 ,真实性和合法性是审计的重点。这已明显不适应我国市场经济条件下的政府运作机制 ,政府公共工程审计不仅要检查财政收支的真实、合法 ,而且应该调查资金运用的节约、效率和效果 ,评价其经济和社会效益。审计署在《2003 年至 2007 年审计工作发展规划》中提出“效益审计是审计工作水平的发展方向 ,是现代审计的主流 ,今后五年应当在这方面进行探索。”这说明今后一段时间内政府投资项目的绩效审计将

是今后审计的重心和发展方向。近年来各级审计机关在政府公共工程效益审计方面做了一些尝试 ,如长乐机场效益审计试点就取得了较好的成效 ,审计组在摸清长乐机场家底基础上 ,对项目投资效益情况进行了综合评价 ,全面查清了项目建设管理中存在的主要问题和造成机场严重亏损的各种主客观原因 ,揭示了建设体制和管理体制方面存在的弊端 ,并就完善项目投资风险约束机制、规范政府投资行为 ,提出了政策性建议。由于投资效益审计从一定程度上反映了政府和人民都关心的问题 ,审计结果引起了国务院和当地政府的重视。此次探索实践表明 ,开展投资领域绩效审计将是今后审计的重心和发展方向^[1]。

二、加大政府公共工程投资效益审计力度势在必行

1、加大政府公共工程投资效益审计力度是与国际接轨的需要。加入 WTO 后 ,政府将由权力型向责任型转变 ,由管制型向服务型转变 ,会从市场竞争中逐步退出 ,致力于宏观调控和公共管理 ,为社会提供优质高效的服务。因此形势的发展对审计工作提出了新的要求 ,使加大对提高政府管理效率和资金使用效益的效益审计显得尤为重要 ,审计工作不仅在查处违法违规方面履行好职责 ,还要在促进提高财政财务管理水平和资金使用效益方面发挥更大的作用。我们目前的投资审计往

* 收稿日期 2005 - 01 - 18
作者简介 陈欣彦(1970 -) ,女 ,江苏盐城人 ,盐城市审计局审计师 ,研究方向为建筑审计。
万方数据

往还是侧重于建设项目管理、资金管理、概算执行、工程造价控制等方面,没有在加大投资效益审计方面发挥审计的优势和职能作用,不能更好地为宏观决策和宏观经济管理服务^[2]。

2、社会环境的改变,使政府公共工程审计的重点和目标发生变化。随着民主与法治的极大进步,公众参政议政的意识和能力也日益增强,不仅要求政府转变作风、提高效率 and 惩治腐败,而且希望委托给政府管理的公共资源,能够合理有效的运用。公共资源运用的如何,需要对投入和产出的结果进行分析评价。政府公共工程投资,说到底还是政府代表人民,使用纳税人的钱在投资。既然使用了纳税人的钱,当然应当让纳税人知道这些钱的使用项目和使用效果。目前少数地方存在着凭领导主观意志决策投资项目,投资效益缺乏评估,想干什么就干什么,愿上什么项目就上什么项目;“形象工程”、“政绩工程”一个接着一个,建设项目超概算,挤占、挪用建设资金时有发生,项目浪费严重。加大对政府公共工程投资效益审计是促进优化政府职能,改善行政管理的有效途径,促进政府公共投资决策主动接受社会监督,避免那些热衷于乱铺摊子乱上项目,只问投入不问产出的盲目性和随意性。通过对政府公共工程投资效益审计还可以揭露由于管理不善、决策失误造成的严重损失浪费和国有资产损失等问题,能促进提高财政资金管理水平和使用效益,防止不重视经济效益而片面追求“形象工程”、“政绩工程”的现象给国有资产带来极大损失和浪费。

3、加大政府公共工程效益审计力度是解决政府投资项目领域存在问题的必然选择。自1983年审计机关成立以来,我国投资审计主要是以工程管理、财务收支为主体的真实性、合法性审计。由于我国尚处于经济改革和转轨的时期,这个时期,建筑市场管理、经济秩序都比较混乱,违法违纪和腐败现象都比较容易滋生。因此,我国投资审计在一个较长时期内以查错防弊为主要任务,是从实际出发的必然选择。随着社会主义市场经济的发展,改革开放的不断深化,特别是党的十六大提出了审计机关要在权力的制约和监督方面发挥职能作用,这对投资审计工作提出了新的要求,而这一职能通过财政财务收支是无法完成的,加大投资效益审计是加强对权力的监督和制约的重要手段。近年来的投资审计表明,我国目前投资领域存在一些不容忽视的问题,具体表现在:一是
万方数据

工程立项可行性研究不足,低水平重复性建设仍较普遍;二是因管理不规范、决策失误造成的损失浪费和资产流失比较严重;三是建设秩序尚不规范;四是投资领域重大违纪违规行为和经济犯罪现象时有发生。上述问题的产生固然有监督不力、体制不适应、法制不健全等多方面的原因,但其主要原因就是缺乏对权力的有效制约,从而导致投资盲目、轻率决策等问题,因此只有加大投资效益审计力度,才能从根本上预防和避免上述问题的发生^[3]。

三、开展政府公共工程投资效益审计要做到六个结合

1、政府公共工程投资效益审计评估体系和规范实施相结合。投资效益审计主要围绕三个方面进行评估。一是经济性,经济是成本向投入的转换率,是否以最低的成本取得一定质量的资源,要花得少;二是效率性,效率是投入向产出的转换率,是否以最小的投入取得一定的产出,或者以一定的投入取得最大的产出,即花得好;三是效果性,效果是产出向效益的转换率,是否达到了预期的目标,究竟花得值不值。政府工程投资效益审计要围绕上述三个方面进行评估规范实施,必须建立科学的评估体系,既关注其经济效益,又关注其社会效益。因此要根据不同行业、不同性质的项目制定不同的、可操作的、有价值的项目评价标准体系,可以从公共工程工作效率(建设的工作效率、建设速度、投资完成情况)、质量效益(工程质量优质品率)及费用效率等方面进行考察,使得效益审计建立在科学分析的基础上,做到规范实施。

2、将投资决策、投资管理、资金使用、投资效果的审计和经济性、效率性、效果性相结合。投资领域开展效益审计的最终目标,即节约政府投资,减少损失浪费,促进提高投资效益。即不仅要关注投资本身产生的效益,而且要关注该投资对地区经济、就业、环保等各方面的贡献率。在投资决策环节,应将项目决策程序的审计、可行性研究的审计和投资项目的经济性和效果性结合,尽量避免或减少因决策失误造成严重损失浪费,维护国有投资的安全有效;投资管理环节要反映项目的管理情况,揭露财政投资管理中的问题、建设领域的弊端,同时通过审计核减,体现审计效益,发挥审计在建设项目后续管理方面的作用,促进加强财政投资管理;在资金使用环节应该从资金的拨付、管理、使用入手,重点审查投资项目的效率性;

在投资效果环节,由于政府投资的项目是非营利项目,效益审计要从社会效益、生态效益等方面进行综合评价^[4]。

3、实现效益审计与项目真实性和合法性审计有效结合。投资效益审计要在真实性、合法性审计的基础上,评价项目建成后的经济效益、社会效益、环境效益是否达到项目可行性研究报告、设计文件提出的预期指标。审计过程中,注重审计资源的共享互通和审计方式的有机结合,把项目建设过程中因决策失误、管理不善造成的损失浪费作为审计的重点,通过对项目可行性研究、初步设计、招投标、合同履行、工程价款结算以及建设资金使用等情况与投资的经济性、效率性和效果性相结合,实现项目效益审计与真实性和合法性审计有效结合,从而对项目投资效益进行综合评价。

4、工程投资效益审计应与事前、事中、事后审计相结合。目前我们审计机关所开展的建设项目审计大多以竣工决算审计为主,也就是事后审计。投资审计未能真正渗入建设全过程,缺乏必要的事前预防和事中监控,对建设过程中因决策失误、管理不完善造成的损失浪费,即使发现问题了,却于事无补。而通过实施建设项目跟踪审计则更能充分的发挥审计职能,有利于在源头上遏制腐败。政府公共工程投资效益审计只有将事前预防、事中控制和事后监督有机的结合起来,做到“关口”前移,把节约投资和规范政府投资行为的工作做在项目开始之时,贯穿于可行性研究、立项、初步设计、施工图设计、施工、竣工决算等项目建设全过程,才能提高审计监督效果。具体做法一是开展以施工图预算为核心的事前审计,从项目计划控制、施工图预算控制、合同管理控制、内控制度等方面着手,解决项目计划执行不严、超概算严重等问题,堵塞合同签订中的漏洞;二是抓好以工程结算为主要内容的期中审计,通过对重大设计变更、现场签证等情况进行审计,及时发现违规招投标、违法分包、监理不到位等问题,堵塞漏洞减少损失浪费;三是强化项目决算审计,避免建设单位多付、超付工程款问题的发生。

5、在政府公共工程投资效益审计中,要实现审计与审计调查相结合。开展政府公共工程效益审计不限于查账,更多的是了解事实、收集数据,进行分析和评估。所以,效益审计的实施更多的是调查而不是检查。审计人员在了解基本情况、确定审计目标、建立评价标准、取得审计证据、形

成审计结论以至提出审计建议等一系列工作环节上,都需要听取被审计单位管理层、执行层等各方面的意见,整个过程都要将审计与审计调查结合起来实施。

6、政府公共工程投资效益审计与审计结果公告相结合。政府公共工程社会影响大,各级领导和群众都十分关注,因此要建立健全审计结果公告制度,对所有的重大政府公共工程项目的审计结果都要向社会公布。既满足公众的知情权,又让社会对政府活动进行了有效监督,促进投资项目审计工作的不断完善和发展。并要建立投资要情制度,向当地政府和上一级审计机关报告项目建设情况,为政府宏观决策和管理提供依据。

四、提高政府公共工程投资效益审计要完善相应的配套措施

1、完善投资效益审计的制度体系。要在《审计法》等法律法规的基础上制定政府公共工程投资效益审计的相关准则及审计工作指南,确定重点建设项目跟踪审计监督办法,对审计内容、审计形式、审计组织、审计行为和审计报告等作出明确规定,为开展政府公共工程投资效益审计提供依据。此外,不仅在制度层面上对政府公共工程效益审计予以规范,还要从项目立项、可行性研究、预算编制、预算申报、审议、执行、监督等全过程跟进方面,建立一套完善有效的监督机制。如对决策失误进行审计,要在相关部门领导作出重大决策之前,提前介入决策程序,预测决策可能存在的风险。应完善政府公共工程投资责任追究制度,监督政府花钱,政府公共工程投资效益审计完善了财政资金的监管链条,但是,如何追究当事人的责任,怎样追回损失的国有资产等,应该有相应规定,因此要通过建立政府公共工程投资经济、效率、效果评价和投资责任追究制度,使审计更加规范化。

2、创新审计方法,提高审计技能。随着政府公共工程投资效益审计的开展,审计的内容大大超出以往的财务收支审计范围,我们要在沿用传统审计方法和手段的基础上,积极积累效益审计的知识和经验。可以通过调查询问、调查笔录、现场观测、拍照、走访有关部门、专家访谈、数理统计分析等方法,对项目可行性研究报告提出的经济、效率、效果性指标进行研究,将分析结果与所掌握的情况进行对比和评价。并要充分应用计算机技术,开发现代审计技术手段和方法,提高审计效

率,逐步寻找一套适合政府公共工程投资效益审计需要的具有实用性、指导性的技术和方法。

3、加强人才培养,优化审计队伍结构,完善投资效益审计的条件。政府公共工程投资效益审计具有建设性、广泛性、复杂性等性点,它需要审计人员不仅具有财务会计、工程技术、经济管理、审计和法律等方面的知识,还要系统掌握系统论、控制论和信息论等现代科学管理知识。因此,审计机关一要采取有效措施提高队伍素质,对现有投资审计人员加强专业知识和技能培训,使其向复合型人才发展;二要配备工程造价、投资经济、项目管理等投资审计人员,以及法律、计算机、交通、市政、园林、环保等相关专业人员的,进一步改善队伍结构;三要建立审计专家库,在审计力量不足时,适当聘用外部专家,完善和优化审计队伍的专业知识结构,以弥补审计专业知识和力量的不足,

参考文献:

[1] 曹慧明.论建设项目跟踪效益审计[J].审计研究,2005(1):53-57.
[2] 赵慧容,郝光荣.如何开展效益审计[J].中国审计,2004(11):21-22.
[3] 刘明明.投资审计在投资多元化进程中的创新和发展[J].审计月刊,2005(1):16-17.
[4] 郑艳茹.政府投资项目的绩效审计[J].审计月刊,2005(1):6-7.
[5] 常琪,付敏.效益审计:现代审计的主流[J].中国审计,2004(2):30-35.

适应投资效益审计工作的需要^[5]。

4、改革我国现行的审计体制。根据我国《宪法》和《审计法》的规定,我国目前的审计体制是行政型审计监督体制,实施审计的主体实际上仅是政府下的一个机关。把审计放在行政框架内,由于审计机关的人财物等权力均由地方政府掌管,不可避免地影响了审计监督的独立性。财政投资项目,是政府圈定的,投资数额也是政府决定的,对投资运作的情况进行所谓的绩效审计,也是由属于政府职能部门之一的审计部门来进行审计的,审计报告由政府决定向人大提交,政府在选择哪些审计事项和报告不向人大报告方面,是有决定权的。这一套实行了多年的审计制度和审计程序,实际上就是自己审计自己,其独立性和公正性不能得到根本保障。因此解决好审计机关的独立地位,才能使政府公共工程效益审计更好的发展。

On Strengthening the Benefit Audit of Public Government Projects under the New Investment System

CHENG Xin - yan
(Yancheng Municipal Audit Bureau ,Jiangsu Yancheng 224003 ,China)

Abstract :The benefit audit of government projects has been carried out abroad for several years while it has just started in our country . How to perform the benefit audit becomes a problem in need of urgent solution . This paper explores a new path for the development of public government projects practice with view to its necessity .
Keywords :government ; public projects ; benefit audit