美国国防绩效审计及其经验介绍

程 庆(博士)

(军事经济学院 武汉 430035)

【摘要】美国对国防绩效审计十分重视。本文阐述了美国国防绩效审计的基本做法和主要经验,为我国开展国防绩效审计提供借鉴。

【关键词】美国国防 绩效审计 GAO 经验

美国是政府审计最发达的国家之一,它高度重视国防审计工作。研究美国国防绩效审计的发展和做法,对于我国国防系统开展绩效审计具有借鉴和参考价值。

一、美国国防审计机构设置

美国国防审计采取外部审计和内部审计相结合的模式。外部审计由国防系统之外的政府责任办公室(GAO)负责组织实施。GAO 隶属于国会,其职责是检查公共资金的使用,评价联邦政府的投资项目和经营活动,提供政策分析、备选方案及其他支持,以便帮助国会做出有效的决策和拨款决定。其工作主要包括财务审计、项目检查和评价、政策分析、立法建议、调查和其他服务。GAO 下设的各业务局,不同程度地负有国防审计的职责,如国防能力和管理局负有对国防部、空军部、陆军部、海军部等部门的审计职责。审计涉及的内容包括国防基础设施、国防计划和部队结构、国防资源和业务改革、本土防御和临时战争、后勤、军事人员、战备等。另外,GAO 在西雅图、旧金山、洛杉矶等十余个地方设有派出机构,负有军事采购审计、国外驻军审计等职责。

内部审计由国防部监察长办公室、国防部国防合同审计局、各军种审计局等负责实施。根据 1978 年通过的《监察长法》,国防部设有监察长办公室。监察长由参议院提名,总统任命,其职位相当于副部长级。监察长办公室负责统一制定国防部内部审计政策,组织和监察全军审计工作的实施,负责国防部机关、各直属业务局、参谋长联席会议机关、各联合(战区)司令部和特种司令部的内部审计,必要时有权对全军任何部门、项目进行审计。监察系统授权对预算过程、会计和计划与统计报告监督的广泛权力,监察和审计内容包括军需活动、项目评价与分析、管理研究和资金分配等。监察长办公室的预算是独立的,由国会批准,其对投诉、举报和有关事项的调查向国会报告,国防部部长无权用经费来限制监察长办公室的业务活动。监察长的报告通过国防部部长转交国会,但国防部部长没有权利修改监察长的报告。

另外,美国国防部设有专门负责国防预算、审计、资源管理系统规划与部署等工作的副国防部长(国防部主计长)。其下属设有国防财会局和国防合同审计局。其中国防合同审计局负责独立审计和咨询工作,代表国防部审计所有国防合同,并为国防部内所有负责采购和合同管理的部门提供合同的会计和金融顾问服务。这些服务涵盖合同的谈判、管理和经费结算。在必要时,国防合同审计局还视情况为其他政府部门提供合同审计服务。国防合同审计局设局长、副局长和助理局长等岗位,其直属业务单位有国防合同审计所和技术服务中心。对于具体的合同审计,国防合同审计局还下设了合同审计分部、合同审计局驻厂办事处等现场审计部门,由它们负责指定区域、特定工业部门、特定合同的审计工作。

二、GAO 在美国国防审计中扮演重要角色

GAO 主要集中于国防审计、财政预算审计和计算机系统审计三个方面,这构成美国国家审计发展的方向。GAO 开展的国防审计深入到国防政策、军事采购、战时供给、军事通讯、项目评估等诸多领域,这已成为国防审计的主导力量。

GAO 的工作规划期一般为五年,每两年调整一次。在面向 21 世纪的 2004~2009 年规划中,GAO 确定了四个大目标和 21 个具体战略目标,为国会和联邦政府在以下几方面决策提供支持:危及国家和同盟国家、利益相关国家安全的威胁;军事力量及其准备状况;美国的国际利益;国际市场因素对美国经济和安全利益的影响;加强对与国家安全相关部门如国防部、中央情报局、联邦调查局、国家安全局、国土安全部的监督,确保其依法有效运作。

GAO 对议会负责并报告工作,议会关注的问题是国家审计机构立项的重要依据之一。众议院军事委员会的民主党议员艾克·斯凯尔顿说,“我们的工作就是了解每一个美元的去向”,如果国防部官员真试图在国防开支上误导国会,他们“根本玩不转”。近些年,GAO 对国防部及有关国防经费支出的监督愈来愈紧。GAO 公布的 2005 年联邦政府机构重大职能问题审查报告,在 25 个被认为是承担“高风险”的职能管理项目中,美国国防部就占了 8 个。报告指出,作为美国联邦政府机构中最大的部门,美国国防部同时也是最易滋生腐败和欺诈行为的部门。GAO 每两年都会出台这样一份报告,旨在帮助美国政府和国会找出联邦政府机构中存在的管理漏洞,而美国国防部已不是第一次登上这份报告了。

三、美国国防绩效审计的主要形式

美国国防绩效审计是其政府绩效审计的重要组成部分。目前,GAO 的绩效审计占其工作量的 85%。GAO 的 3 200 名雇员中包括经济学家、社会学家、国土安全专家、注册会计师、工程师、律师、精算师、计算机专家、医疗卫生专家等。GAO 的工作人员到达伊拉克能够审查从军队后勤到联合国石油换食品项目合同的成本等所有问题。据计算,GAO 在 2003 年的工作中产生了 354 亿美元可计量的财务收益,也就是说美国纳税人每在 GAO 投入 1 美元就能产生 78 美元的收益。

如何促进国防绩效责任与目标的履行和完成、降低国防资源的消耗、提高国防经费使用的效益,是美国国防审计机关最为关心的问题。从公开发表的审计报告中可以看出,美国国防绩效审计在以下方面卓有成效。

1. *进行工作业绩常规考核*。根据美国 1993 出台的《政府绩效与结果法案》,GAO 每年对国防部工作业绩、业绩目标与计划进行考核和评价,这已经成为一种制度。绩效审计早已突破经费使用是否合法、合规的范畴和局限,更加注重经费使用的效果。例如 2000 年,也就是"9.11"事件前,GAO 在对各机关的保密制度进行审计时,发现安检非常松懈,有些机关和办公室可自由进出,办公室的文件随手可取,电传机随便使用,许多内部网站都可以打开阅读。GAO 在审计报告中严肃地指出了这些机关(含军事机关)的安检和保密制度松懈的危害性。

2. *开展国防项目评估工作*。目前,项目评估已成为美国国防绩效审计的主要形式。国防项目评估主要针对投资大、影响大、重要的国防建设项目,即使是一些技术含量非常高的项目,审计部门也涉足其中。项目评估分为四类:①程序评价,即评价某个项目按照原定目标实施的程度,通常它与项目活动遵守法律和法规规定、程序设计和职业标准或客户期望相关。②产量评价,即评价某个项目实现以产量为导向和以客户为导向的目标的程度。③结果评价,即将实施与不实施这一项目的结果进行比较,并对其差异进行评价。④成本效益分析,即将项目的产出或结果与制造成本(消耗的资源)进行比较,以获得实现目标的最低成本的方法。

3. *分析并披露资源消耗和损失浪费问题*。对于国防资源的消耗,特别是一些带有全局性和普遍性的损失、浪费问题,审计机构非常重视。如审计报告显示,美军现在每年使用 18 亿发小武器弹药,5 年内总量翻了一番还多。从 2002 年到 2005 年美军耗用了大约 60 亿发子弹。报告说:"有多少恶人是我们用子弹而不是用炸弹打死的不清楚。但是根据这些数字可以算出,平均(击毙)每个抵抗分子大约消耗 30 万发子弹。我们做一下保守估计,这个数字最少也有 25 万发。"报告认为,必须加强弹药管理,堵塞漏洞,以减少弹药消耗。

GAO 对国防经费使用的合理性审查很细。另一份审计报告揭示,在 1997~2003 年里,国防部曾预先购买了约 6.8 万张头等舱和经济舱的机票,供其员工出差使用。其中,仅 2001 年和 2002 年两年,五角大楼就由于出差计划改变或取消而浪费了 5.8 万张机票。还有,购买的 8.1 万张机票只得到了部分使用,也就是说,员工搭乘了飞机,但没有完成全部旅行。GAO 估计,国防部因为购置飞机票至少白白浪费了 1 亿美元,而这些浪费在国防部的管理部门那里丝毫未被察觉。但是,在国防部官员浪费大量机票的同时,一些结束了在伊拉克的战斗任务返回家园的美军士兵却不得不自己掏路费。

四、美国国防绩效审计的基本经验

1. *独立、健全的审计体制是绩效审计的组织保证*。独立性是审计工作的灵魂。美国国防审计做到了在组织、人员和经费保障上与被审计单位和被审计个人保持独立,审计工作具有公正性、客观性和权威性,因而其在国防建设中发挥了监督的积极作用。美国国防审计采取内部审计和外部审计相结合的模式,强调 GAO 在国防审计中的突出地位,这充分体现了对审计机构独立性的重视。

2. *绩效考核和项目评估是绩效审计的常规方式*。美国对政府部门的绩效考核包括年度绩效考核和计划、项目、专项工作的绩效评估两大块,考核和评估的内容涉及目标相关性、投入、产出、影响、效果等各方面。GAO 代表国会对联邦政府各执行部门进行绩效考评,审计是政府绩效考核的主体,GAO 对国防部业绩成果和绩效计划的审计,已经成为一种制度和常规绩效审计工作,这说明美国政府绩效管理理念的先进性和控制的严密性。项目评估的方式包括定期(每年)评估和专题评估,并将评估结果公开或作为国会听证会上的证词。

3. *是否与财政财务收支相联系是划分绩效审计类型的重要标准*。美国国防绩效审计分为两种:一种是以财政财务收支为基础,围绕财政资金分配、管理和使用开展的绩效审计;另一种是脱离财政财务收支,围绕部门(单位)和个人职责履行、管理效率、工作机制开展的绩效考核。美国国防绩效审计相当一部分与财务收支无直接联系,其注重从管理制度、政策、机制、计划、标准的角度看问题,关注职能的履行、管理的效率和最后的结果,需要回答的问题诸如:结果与政策目标是否一致?政策运用的方法与既定的目标是否一致?政策的影响和效果是由于政策还是其他原因引起的等?

4. *法律法规支持和审计界自身努力是绩效审计发展的动力*。美国国防绩效审计有法律、法规、规范作为保证和支持。首先,美国 1993 年出台的《政府绩效和结果法案》是对政府部门绩效考核和项目评估的最主要的法律依据,被审计单位、项目按照法律要求,必须接受审计,这是前提。其次,审计机构内部要健全绩效审计规范,如 GAO 于 1972 年颁布的《政府组织、项目、活动和职能的审计准则》,俗称"黄皮书",其中提出绩效审计的准则,包括经济和效率审计、项目效果审计。国防部内部也制定了绩效审计的相关规则,如国防合同审计局颁发了《国防合同审计手册》,对国防合同审计做出具体指导。

主要参考文献

1. 世界主要国家审计编写组.世界主要国家审计.北京:中国大百科全书出版社,1996

2. 审计署审计科研所.美国审计署质量控制手册.北京:中国时代经济出版社,2006

3. 魏刚,艾克武.武器装备采办合同管理导论.北京:国防工业出版社,2005