

军队开展绩效审计的制约因素及解决对策

丁翔

(军事经济学院 武汉 430035)

【摘要】在军队开展绩效审计是大势所趋。本文从军队审计的现状入手,分析了制约军队绩效审计发展的因素,并提出了几点解决对策。

【关键词】绩效审计 制约因素 解决对策

近几年来,随着我国国民经济的快速发展,国家加大了军费的投入,使军队发展适应变化的世界军事格局。但是从《2006年中国的国防》中可以清楚地看到,我国年度军费总额与世界发达国家还有明显的差距,因此提高军费使用的经济性、效率性和效果性是十分必要的。

战斗力是军队的核心,军费是保证战斗力的物质基础,军费的使用就应该以维持和提高军队战斗力为根本目标。但战斗力无法具体测量,只能通过评价来衡量,可是财务审计一般都不涉及效果评价。绩效审计则不同,它克服了传统财务审计单纯从账面上发现问题的缺陷,使军事经济效益观和科学发展观深入人心,促使各级单位重视资金的使用效益。

所谓军队绩效审计,指的是军队审计部门和审计人员按照有关法律规范,通过收集军队各级单位和部门各项经济活动的有关资料,对其经济性、效率性和效果性进行审计,针对薄弱环节提出改进意见,旨在帮助军队牢固树立科学发展观,建立和谐军营的一种监督、评价技术工具。

一、军队开展绩效审计的制约因素

1. 没有健全的绩效审计法律体系。由于军队对绩效审计的探索不够深入,绩效审计的法律依据、审计程序、审计方法没有形成有机的统一体。首先,审计人员大多根据自己的经验对经济活动的效益性进行初步审查,个人情感和喜好会影响审计人员客观、全面地收集、分析有关证据,这有违审计的基本原则,增加了审计风险。其次,没有法律的支持和执业准则的规范,审计人员和被审计单位因为各自的立场不同以及观察问题的角度存在偏差,很难在审计实施的程序和各要素重要性水平的界定等问题上达成共识,审计人员出具的审计报告不能得到被审计单位的认可,由此产生争议,激化矛盾,阻碍了绩效审计工作的开展。

2. 没有统一的绩效计量指标体系。绩效计量指标体系是绩效审计评价标准的核心组成部分,它贯穿审计的整个过程。在审计计划阶段,审计人员需要利用绩效指标评价被审计单位的管理活动,从而确定审计对象和审计重点领域;在审计执行阶段,审计人员以绩效计量指标为依据来评价被审计单位的管理活动是否具有经济性、效率性和效果性;在审计结束阶

段,审计人员需要以绩效计量指标来复核审计结果并提出适当的审计建议。没有统一的绩效计量指标体系,限制了绩效审计在军队大范围展开。

3. 绩效审计的供求矛盾突出。为了适应国民经济的发展和军事变革的客观需要,中央军委提出新时期军队建设要走精英之路,对军队编制进行了精简和调整,从事审计工作的人员大幅减少。但现阶段军队建设任务重,经费开支大,对经费使用的经济性、效率性和效果性进行审查的需求不断上升,绩效审计工作因人力资源的紧缺受到制约。

4. 审计人才队伍知识结构不全面。与军队现有的审计工作相比,绩效审计侧重对经济活动的评价,因此它的要求更高,要求审计队伍不光有掌握会计、审计、计算机和管理学知识的一般人才,还要有掌握工程建筑学、宏观经济学、统计学以及了解地方绩效考核理论和模式的专业人才,而现在审计人员大多缺乏这些知识。

二、解决对策

1. 加强理论研究和实践总结。

(1) 研究并制定相关法律法规,提升绩效审计的权威性,加强绩效审计的规范性。综观世界上开展绩效审计较早的国家,他们都有一套相对成熟的审计法律。军队要想开展绩效审计就要尽快制定和颁布《军队绩效审计工作规定》、《军队绩效审计准则》等法规。解放军审计署可以先在军队审计部门内部对绩效审计的程序、方法等做出暂行规定,为审计部门和审计人员开展绩效审计提供基本法律保障,再根据实践经验起草相关法律法规报请中央军委审查批准后在全军实行,将绩效审计的法规提升为军内高层次法律,约束审计客体的经营行为,帮助审计主体履行条例赋予的职责。

(2) 研究总结绩效计量指标,提升绩效审计的公平性和可操作性。绩效计量主要是将经济活动的整体绩效分解成若干指标,分析每个指标对整体效益的影响程度,并以权重的形式量化,最后运用定性分析和定量分析等统计学方法进行评价。

军队由诸军兵种组成,不同兵种的作战任务是不同的。理所当然,经费的使用也有所区别,衡量审计对象经济性、效率性和效果性的标准就难以统一。因此,审计人员要广泛与被审

计单位交流,掌握军队建设的关键领域,从资金使用的经济效益、社会效益和军事效益等方面研究总结军队经济活动的绩效计量指标。经过研究,笔者初步构建了一个基本指标体系,如下表。各级指标的分指标按其重要性程度分别确定原则性权重比例,审计人员在实践过程中再针对不同军队的特点灵活确定修正指标并及时改进和完善。

一级指标	二级指标	三级指标
经济效益	经费保障能力	对下级部门的经费保障率、对本单位各事业部门的经费保障率
	经费运作能力	按预算执行比例、经费节约率、内部财务控制水平
	经费使用效益	人员生活待遇、各项任务完成率、装备完好率
社会效益	公共安全水平	国家主权和领土完整、国际国内安全合作与军事交流
	军民关系	军民团结、群众信任度、青年志愿参军潜力
	国民经济关系	环境、资源分配、科研成果等对经济发展的影响
军事效益	作战能力	C4ISR、快速机动能力、精确打击能力、训练能力
	军队建设水平	武器装备的数量与现代化程度、战备工程的战略性效果、军事理论的创新力、人员素质

2. 从重点领域试点,逐步扩大绩效审计范围。

(1)在项目初始设计阶段尝试进行绩效审计。军队每年有很多建设项目,这些项目花费的资金少则几十万元,多则上亿元。但不管是何种建设项目,实用性强、耐用性好、隐蔽性高始终是军队建筑设计的首要目标。据统计,项目设计阶段影响整个工程项目预算的70%~80%,因此审计人员可在项目的初始设计阶段尝试进行绩效审计。首先要充分检查设计是否满足军事意图,其次检查设计的经济性。

此外,审计人员积极开展绩效审计,可以帮助军队树立价值工程观念。价值工程观念形成后,军队在进行建设项目决策时便会主动寻求军事目标与经济性要求综合平衡的最优设计,从根本上提高工程建设费用的使用效益。

(2)在装备科研经费中尝试进行绩效审计。武器装备是现代科学技术在军事领域的物化,是军事科学技术水平的集中体现。我国军队每年都投入大量的经费用于现代化武器装备的研制。审计人员可以在研制过程中,对比已开支经费的比例与装备研制的进度,计算消耗性开支占已开支经费的比例;在研制成功后,跟踪评价成果的应用对军队战斗力的提高程度,考核军民两用的装备和技术给单位带来的预算外收益,监督科研单位高效使用科研经费,促进军队装备的更新换代,早日实现科技强军的目标。

当军队在试点领域积累了丰富的绩效审计经验后,解放军审计署可以组织在更大范围开展必要的审计调查,为军委和总部决策开展绩效审计提供有力依据,逐步推进绩效审计

在全军正式实施。

3. 开展计算机网络审计。

(1)加紧审计软件的开发。审计软件是计算机审计必不可少的基础。现在军队还没有一个关于绩效审计的软件,开发一个软件系统迫在眉睫。笔者认为,软件开发人员在开发军队绩效审计软件时要以集成化和通用化为第一原则,同时满足军队的特殊要求。开发人员可以借鉴国外审计软件的功能,还可以借鉴国外审计软件的设计思路,如澳大利亚国家审计署的SCS审计辅助系统、荷兰审计法院的OBIN项目计划和预算系统等。

(2)加快审计网络的建设。军队目前没有专门的审计网络,所以需要建立专门的审计网,将需要审计的单位都接入网内,扩大军队审计覆盖的范围。与之相配套,还要建立一个高保密性的需要身份认证的网络数据库,将数据集中,方便审计人员调阅有关财务资料和审计档案,分析和评价被审计单位经济活动的经济性、效率性和效果性。

4. 加强对审计人员的培训,提高审计人员的综合素质。审计人员作为审计主体,其素质的高低直接决定了绩效审计质量的好坏。军队可以继续利用现有的军队教育资源,一方面加强院校教育,培养高素质的审计人才;另一方面,扩大继续教育,使更多的在职审计人员掌握计算机、统计学、数学分析和其他学科的基础知识。此外,还应定期举行专业知识讲座,帮助审计人员掌握最新的会计法规和专业基础知识,提高审计人员的综合素质。

军队可以利用地方高校人才培养的专业化优势以及我国企业绩效审计实践,通过特招一批计算机软件应用娴熟、开发能力强的计算机人才,吸收熟练掌握企业管理与绩效评价的经济学优秀毕业生,聘请地方会计师事务所的资深审计师为顾问等方式,提高审计人员的综合素质,为今后开展绩效审计奠定基础。

当前,军队建设正向科学技术密集化、武器装备现代化转变,在军队现代化建设任务较重、军费供应相对不足的形势下,与时俱进,落实科学发展观,提高军事经济效益,让每一元钱投入都有效益产出已成为必然。军队审计部门要逐步加大对军事经济效益的审计监督力度,确保军队各级部门将有限的军费投入到建设与发展的关键领域,促进军队又快又好地发展。军队绩效审计的实践必将推动军队绩效审计体系的建立和完善,促进军队向节约型军队转变,也必将加快我国军队机械化、信息化复合发展的步伐,帮助军队在现代信息化战争中夺取胜利。

主要参考文献

1. 蔡春,刘兴华等.绩效审计论.北京:中国时代经济出版社,2006
2. 车春鹏,杜春艳.工程造价管理.北京:北京大学出版社,2006
3. 王文荣.中国军队第三次现代化论纲.北京:解放军出版社,2005