

我国养老保险绩效审计初探

上海理工大学管理学院 宋良荣(教授) 朱英梅

养老保险的绩效审计是由独立的审计机关和审计人员依照国家法律规定和人们认知的共同标准,对有关部门配置、管理和利用养老保险金的合理性、有效性、科学性进行审查、分析和评价,并发表审计意见。养老保险的绩效审计是公共财政体制下政府管理养老保险的间接监管方式和手段,是完善公共财政特别是深化社会保障改革、强化政府效益观念和责任意识的客观要求。笔者拟对养老保险绩效审计的目标、评价体系和一般审计方法作些探讨。

一、养老保险绩效审计的目标

审计目标直接影响着审计的范围、内容、所需证据的类型、审计方法与技术手段,以及审计结论的表达方式和最终的处理结果。绩效审计由于其审计项目呈现出多样化的特征,因此没有统一的目标。一般来说,绩效审计的目标主要是围绕经济性、效率性、效果性来确定的,即所谓的“3E”审计。

经济性是指对一项活动在保证其质量的前提下,将其资源消耗量降到最低。就养老保险而言,经济性目标主要是指审计养老保险金是否实现保值增值。因为社会保险管理机构的管理服务费是从养老保险基金中提取的,所以养老保险绩效审计的经济性目标还包括审计管理费的提取是否存在浪费。

效率性是指产品、服务或其他形式的产出与其消耗资源的关系。一项有效率的活动应该是在保证质量的前提下,以一定的投入实现最大的产出或实现一定的产出使用最小的投

入。养老保险绩效审计的效率性目标主要是看养老保险的覆盖范围是否广泛,是否实现“老有所养”。

效果性是指既定目标的实现程度,以及一项活动的实际效果与预期效果的关系。也就是说,养老保险绩效审计的效果性目标是与有关公共管理部门管理使用养老保险金要实现的目标联系在一起的,主要有:①是否既保障了退休职工的基本生活又没有影响到在职职工的积极性;②是否做到对各类企业和劳动者统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用养老保险基金;③社会统筹账户与个人账户管理是否严格;④是否多渠道筹措养老保险基金;⑤养老保险金的发放是否及时、足额。

二、养老保险绩效审计评价体系的框架设计

1. 养老保险绩效评价的制度规范。评价制度是评价行为应遵守的规范,是开展评价工作的依据。首先,要加快养老保险绩效管理的法制化建设步伐,在《预算法》、《审计法》、《劳动法》和《社会保障法》等法律中增加绩效管理的条款,通过强化养老保险绩效的法律地位,加强政府绩效管理的约束力。其次,各级人大要重视对政府养老保险的审查,不仅要进行合规、合理、合法性审查,而且要对绩效结果进行审查。再次,要研究制定《养老保险绩效评价准则》、《养老保险绩效评价办法》、《养老保险绩效评价指标设置及标准》、《养老保险绩效评价结果应用》等制度和办法。最后,要建立财政、劳动保障、社会保障基金管理机构以及审计监督机构、社会中介机构在绩

履行的义务,因此监督职能带有强制性;而咨询职能则是内部审计发展阶段的产物,是应管理层的需要而产生的,因此咨询职能具有可选择性。关于监督,内部审计人员要对监督的后果负责;对于咨询,内部审计人员只需要保证咨询产生过程的合理性以及咨询建议的质量,但对于咨询需求方是否采纳咨询建议以及咨询需求方应用咨询建议而产生的结果则不承担责任。因此,监督职能和咨询职能是不可替代的。

2. 监督职能和咨询职能存在兼容性。

(1) 监督职能和咨询职能的服务对象一致。两者的服务对象都是公司内部,这是连接监督和咨询职能的纽带,同时也决定了监督职能和咨询职能虽然有不可替代性但并不是相互排斥的。

(2) 咨询职能利用了执行监督职能时所获取的信息。内部审计人员在履行监督职能时,对被审计对象形成了较为全面的认识,为其提供咨询服务奠定了良好的认知基础。信息优势

和地位优势是内部审计人员提供咨询服务的前提,正如 IIA 的《内部审计实务标准——专业实务框架》中所提出的:内部审计人员利用这样的便利,使多数的审计服务既包含确认活动,也包含咨询(建议)活动;在有些情形下,可能比较适合开展将咨询和确认服务合为一体的“合并”业务。“由于内部审计师的背景和经验,以及他们对风险管理、发展和实施战略的调查,内部审计应当是这一项目(即咨询)最理想的参与者。”(《索耶内部审计学——现代内部审计实务》)

(3) 咨询的过程和结果要受到监督。对咨询过程的监督可以保证内部审计的独立性和客观性不受侵害,保护内部审计的质量。如果咨询的作用能有效发挥,是对原本未将咨询纳入内部审计职能范围观点的有力反击,而监督工作最终将促进内部审计咨询职能的发展。在对咨询的过程进行监督的同时,咨询的结果也要受到监督。由于咨询本身不具备强制性,对咨询结果的监督可以为咨询服务提供质量保证。○

绩效评价管理中的工作制度与规则,明确业务分工和职责。

2. 养老保险绩效评价的指标设计。养老保险绩效评价指标体系的设计要遵循科学性、可比性、可操作性、统一性、整体优化原则,符合长期利益原则和动态完善原则,审慎地选择评价指标。一般来说,可以根据养老保险绩效审计的目标来设计,即分为反映经济性目标、反映效率性目标和反映效果性目标三个指标。

(1)反映经济性目标的指标包括基金投资收益率、基金保值增值率和管理费占养老保险基金的比率等。①基金投资收益率=投资收益÷(期初养老保险投资额+期末养老保险投资额)÷2×100%。该指标反映社保基金管理机构利用养老保险基金进行长、短期投资的获利能力。②基金保值增值率=期末养老保险基金÷期初养老保险基金×100%。基金保值增值率等于100%,为养老保险金保值;基金保值增值率大于100%,为养老保险金增值。该指标反映的是管理机构对养老保险金的管理水平。③管理费占养老保险基金的比率,反映了管理费的支付是否合理、经济。

(2)反映效率性目标的指标主要指养老保险覆盖率,该指标反映的是有关部门征缴发放养老保险的管理效率。

(3)反映效果性目标的指标包括养老保险替代率、养老保险金与最低生活保障的比率等。①养老保险金替代率是指一定地区当年离退休(含退职,下同)人员的养老保险金平均水平(R_1)与该地区当年职工平均工资水平(W_1)的比率,又可以称为社会养老保险金替代率(S)。替代率属于动态指数范畴,用公式表示为: $S=R_1\div W_1$ 。社会养老保险金替代率过高,将不利于调动在职职工的工作积极性;替代率过低,将难以保障退休人员的基本生活。②养老保险金与最低生活保障的比率,反映的是发放养老保险金能否保障退休人员的基本生活,能否实现养老保险的目标。

3. 养老保险绩效评价标准体系。养老保险绩效评价标准分为定量标准和定性标准,根据取值基础不同,可分为行业标准、计划标准、历史标准、经验标准等四种类型。由于各标准的技术方法、统计口径、适用范围各不相同,审计实施者应根据评价目标和评价对象的不同来确定适当的评价标准。

(1)行业标准。是以一定行业许多群体的相关指标数据为样本,运用数理统计方法计算和制定出的该行业评价标准。

(2)计划标准。是指以事先制定的目标、计划、预算、定额等预定数据作为评价支出绩效的标准。

(3)历史标准。是以本地区、本部门、本单位或同类部门、单位、项目的绩效评价的历史数据作为样本,运用一定的统计学方法计算出的各类指标的历史平均水平。历史标准也可以是该地区、部门、单位或项目过去形成或存在的某个数据。需要注意的是,运用历史标准的基本假设是现行评价对象所处的环境与历史标准所涉及的那段时间的环境大体一样。

(4)经验标准。是根据长期的经济活动发展规律和管理实践,由各领域经验丰富的专家学者,在经过严密分析后得出的有关指标标准或惯例。经验标准适用于缺乏同业比较资料,尤其是缺乏行业标准的绩效评价。即便两种标准同时可供使用,

当行业标准不如经验标准权威性高时,为保证评价结果得到评价对象和社会公众的认可,也应当选择经验标准而非行业标准。

三、养老保险绩效审计方法的选择

1. 调查法。调查法是一种用于在某个审计领域收集标准化信息的方法。它是一种极具创造性、增值性和说服力的取证方法,可用于收集题材广泛的数据资料。具体来讲,调查法可以分为全面调查、抽样调查、民意调查、网上调查、自行调查、委托调查等。就养老保险绩效审计而言,应以全面调查为主,抽样调查为辅,并充分发挥网络技术的作用。

2. 问题解析法和碰头会法。问题解析法是一种通过确定一个总括性问题、相关性问题,以及用来解答这些问题的具体审计任务来规划绩效审计工作的方法。通过问题解析法,审计人员能够按照严密的、结构化的步骤把总括性问题分解为具体的审计任务,从而指导现场工作。一份完整的问题解析的文件,记录了按等级分类且只能做出肯定或否定回答的问题。这些问题的结构类似于金字塔,总括性问题在塔尖,依次往下是第二层问题、第三层问题等等,塔底是审计人员通过一定的方法完成的审计任务。碰头会是把审计证据整理成任何人都能理解的一系列提纲性观点,并据此召开审计组会议。一般情况下,应在审计现场工作结束后召开碰头会。

因此,问题解析法和碰头会法是审计组在不同阶段组织审计工作的方法。审计组在审计工作的计划阶段解析总括性审计任务,规划现场审计工作;在审计工作收尾阶段应用碰头会法,以现场审计的证据为基础,通过对问题解析法设计的问题逐个做出肯定或否定的回答,形成审计结论。

3. 统计分析法。在收集和分析数据资料时,统计分析法是绩效审计最常用的技术方法之一。它是指人们在研究某一问题时,为了做出准确、具有说服力的结论,在收集、整理、分析数据资料时所采用的一整套数理技术方法。它以定量分析的形式提供证据,具有客观、准确的特征。获得数据资料的途径可以是检查被审计单位的文件以及政府部门公布的数据、文献检索等。

4. 质量控制法。质量控制法是审计机构为确保高质量的审计工作而采用的控制措施,可以采用“质量环节”控制的方式。质量环节是指在质量控制中一种环环相扣、层层递进的关系,也就是说只有满足了上一个环节的质量要求,才能开展下一环节的审计工作。它是一个贯穿于绩效审计全过程的质量控制系统,系统内部具体分为审计准备、审计实施、审计报告、审计信息发布和总结经验五个“质量环节”。在每个“质量环节”都列出相关的问题,以及回答该问题应取得的证据类型和应完成的工作内容。审计人员只有在对每一环节中提出的问题全部回答“是”的情况下,才能开始下一阶段的工作。

以上四种方法,可以视养老保险绩效审计的目标和具体情况选择一种或几种交叉使用。

【注】本文系上海市重点学科项目(项目编号:T0502)和上海市教委人文社会科学基金项目(05ES85)部分研究成果。