



英国绩效审计对我国的启示

山东经济学院 邵伟然 山东大学管理学院 张健梅

目前,世界上许多国家已开展了绩效审计工作,并取得了一定成效,有的国家还总结出一套相对成熟的绩效审计理论和方法,其中英国的绩效审计就走在世界的前列。

一、英国绩效审计的特点

1.绩效审计项目确定的特点。英国的绩效审计一般分为四类:第一,对严重的铺张浪费、效率或效益低下和控制薄弱的现象进行的检查;第二,针对特定的部门、重大项目、工程进行的调查;第三,对管理活动进行的检查;第四,其他较小规模的检查。英国国家审计署是1983年根据《国家审计法》成立的,每年大约设立50个绩效审计项目。每年在制定审计工作计划时,有关审计小组要对社会关注的重点、国家建设项目、议会关注的重点进行分析,并根据过去的审计工作经验及查阅有关文件和资料等方式,对通过审计可能发现问题的领域以及通过审计可以大大改善项目绩效的领域提出项目建议。审计署称这项工作为前期调查。前期调查的报告经部门汇总后提交审计长,由其根据审计署工作安排情况和工作重点审批并确定当年开展哪些项目的绩效审计。

住户需求,使他们感到满意;另一方面增强服务的针对性,提高物业管理企业的收益水平。

三、业务流程再造带来的物业管理企业会计工作的变革

1.会计目标的主体将由房地产公司、开发商等转变为物业管理企业这个独立的经济主体。随着物业管理行业的发展、完善和业务流程再造观念的深入,物业管理企业的工作重点将放在如何满足物业所有人和使用人的需求上。因此,物业管理企业的经营模式将由“产销经营模式”逐步向“代理经营模式”转变,即以代理经营者身份代表物业所有人和使用人进行物业管理,实现所有权和经营权的分离。

2.会计人员的培养方向将由低知识存量、低技能型为主转变为高知识存量、高技能型为主。物业管理企业的会计工作具有很强的专业性与综合性,不仅要求从业人员要有较强的服务意识,还要有较扎实的专业知识,所以必须对物业管理企业的会计人员进行持续的专业和职业培训。同时,要培养出符合物业管理企业实际需要、能够增强企业市场竞争能力、具有较好沟通协调能力的会计电算化人才。应以学习有关会计信息系统理论知识和软件操作为契机,培养一批既具有专业财务会计知识和计算机知识,又具有最新经营理念的高层次综合型人才。

3.会计人员工作方式的变革。计算机网络的应用,使交易可以在瞬间完成,会计人员的工作方式也需要进行相应的变

2.绩效审计程序的特点。英国的绩效审计将审计过程分为初步调查、全面调查和后续检查三个阶段,整个过程又可细分为制定审计计划、初步调查、初步报告、制定审计方案、全面调查、最终报告和后续检查七个阶段。审计项目确定后,审计小组便可根据审计程序制定审计方案,实施现场审计,进行全面调查。进入审计全面调查阶段后,审计小组的主要工作是收集审计所需要的充分、相关和可靠的证据,审计小组一般可在四个月内结束大部分现场审计工作。现场审计结束后,审计小组与被审计单位沟通并最终形成审计报告。后期通过一系列的后续检查,了解审计建议的执行情况,以及被审计单位或项目的绩效是否通过审计得到了改善。

3.绩效审计报告及其公示的特点。审计署审计报告中的审计建议不具有强制性,被审计单位可以不执行审计建议。审计署将审计报告提交议会并公开发表,并且通过加强和被审计单位的合作来确保审计建议得到执行。审计署非常重视审计建议的质量,强调审计建议必须具有前瞻性、全面性,审计报告的内容必须准确、经得起推敲,语言表达也必须实事求是

革。会计人员可采用在线办公、分散和移动办公、远程传输和查询等先进的工作方式。在网络经济环境下,会计人员将不再只是面对算盘、计算器和纸质的账本、凭证,其大部分甚至所有工作均可在网络终端完成。

4.会计运作模式的变革。物业管理企业资金运动的核算涉及物业维修专项基金、物业管理服务费、代收代缴费用、其他物业管理经营收入等。这对物业管理企业会计运作模式提出了变革要求,例如对于代管资金,为了利于会计职能的发挥,物业管理企业需增设辅助账簿对总账、明细账中不能详细记载的业务进行补充登记,如设备的大修理记录、住户收费情况的欠缴、少缴记录等。总之,物业管理企业代管资金的核算要体现现阶段物业管理的特点,满足资金所有人检查与监督的需要。物业管理企业的会计信息需要有一定的公开性,除了向企业管理层提供会计信息之外,更多的是向物业所有人和使用人及多级行政主管部门提供信息。其中后者更关心企业是否能促使物业保值增值,是否提供了高性价比的服务。因此,物业管理企业会计部门要结合信息使用者的特殊要求,提供相关、真实、及时、重要和清晰的会计信息。

物业管理行业的繁琐性、特殊性使得传统的会计工作流程也不可避免地要接受挑战,物业管理企业只有主动采取措施,重新认识会计工作,树立新观念,提出会计工作的创新思路,才能给物业管理企业的会计工作带来生机和活力。□

是,不能含糊其辞。

为最大限度地达到审计工作效果,审计署非常注重审计结果的公示,审计署所有审计报告全部在审计署网站上刊登,任何人都可随时查阅。审计署内有一个处专门负责对外宣传并协调审计署与议会公共账目委员会的关系。审计署同新闻媒体保持着良好的关系,通过发布新闻通告和举行专题新闻发布会的方式,通报有关信息,必要时还会安排新闻媒体采访有关审计项目负责人。审计署认为,新闻媒体的曝光可以对被审计单位形成一种压力,使其更愿意执行审计署的审计建议。除正式审计报告外,审计署还印发一些宣传册或宣传资料,一目了然地介绍绩效审计项目的审计内容和发现。作为扩大审计报告影响的一项工作,审计署还经常举办一些专题会议,邀请有关人员或相关领域的专家就审计发现的内容进行研讨,总结如何进一步提高公共部门的运作绩效。总之,审计署的目的是通过各种手段尽量扩大审计报告的影响。所以,虽然审计署的审计建议没有强制性,但执行状况却比较理想。

4. 审计机关的独立性特点。审计署作为政府的外部审计机构,完全对议会负责并向议会报告工作。审计署的首长是主计审计长,主计审计长为议会下院法定官员,由首相和议会公共账目委员会提名、女王任命,非经议会上下两院同意不得免职,其薪金由国家统一基金支付。审计署依法独立对政府机构、公共实体运用公共资金的情况及其经济性、效益性和有效性进行审计,其审计范围涵盖所有使用财政资金提供公共服务的机构。

二、英国绩效审计对我国的启示

在现代审计史上,绩效审计的采用与否已成为衡量一个国家的审计是否具有活力的标志之一。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,财政财务收支中的不真实、不合法问题将逐步得到解决,财经秩序将发生根本好转,开展绩效审计的条件也日趋成熟。因此,我国国家审计应当根据客观情况的发展变化,积极借鉴国外特别是英国绩效审计的先进做法,不失时机地扩展审计内容,逐步使审计重点由目前的真实、合法为主向真实、合法、效益三者并重转变。

1. 审计项目的选择。我国在借鉴英国绩效审计的做法时,应结合我国的实际情况,遵循三个原则:一是重要性原则,重点选择群众关心、人大关注、政府重视、财政投入大的项目;二是实效性原则,重点选择与当前中心工作相关而且容易形成热点话题的项目;三是可行性原则,重点选择审计机关力所能及而且能够获得被审计单位支持配合的项目。例如,2002年深圳市审计局在确定绩效审计项目时,就根据上述原则在众多的备选项目中选择了受市民广泛关注的、改进空间比较大的、极具增值性的卫生系统医疗设备购置和使用情况作为首个绩效审计项目,安排财政审计处负责组织实施审计,对绩效审计工作进行了大胆的探索。

2. 绩效审计的程序。可借鉴英国的做法,将整个绩效审计过程划分为制定审计计划、初步调查、初步报告、制定审计方案、全面调查、最终报告和后续检查七个阶段。深圳市审计局在对卫生系统医疗设备购置和使用情况进行绩效审计时的做法是:审计项目确定后,成立审计小组,审计人员继续做好背景资料的搜集工作,审计局领导要求审计小组加强与市卫

生局的联系与沟通,共同商讨建立绩效考核指标。审计小组确定初步审计方案后,通过制度测试,试用考核指标,根据发现的问题适当修正审计目标和评价标准,调整和完善审计方案,进一步明确审计内容和工作步骤,确定详实可行的审计方案,然后对医院逐家开展审计。经过近两个月的工作,审计小组撰写了绩效审计报告,并向审计局正式提交审计报告。审计结果的后续检查在我国《审计法》中也有相应的规定,但在具体实施过程中却很少涉及,使得审计的效果大打折扣,在这方面我们应积极借鉴英国的做法。

3. 绩效审计结果的公开。笔者认为,英国绩效审计工作比较值得借鉴的一点在于审计结果的完全公开。英国审计署通过发布新闻通告和举行专题新闻发布会的方式通报有关信息,其所有审计报告全部在审计署网站上刊登,任何人都可随时查阅。我国《审计法》以前对审计结果的公开有许多限制,直到2003年12月,我国审计署的审计结果公告制度才正式实施,根据这一制度的规定,审计署将通过公开出版《中华人民共和国审计署审计结果公告》,不定期地向社会公布对中央预算执行情况和其他财政收支审计的结果、对政府部门或者国有企事业单位财政财务收支审计的结果、对党政领导干部和国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任审计的结果。另外,在我国2005年审计署的工作计划中提到,审计署将于2007年全面推行审计结果公告制。只要公告制得到完全落实,审计结果能够完全公开,就可以对被审计单位形成一种压力,使其更愿意执行审计署提出的审计建议,切实改善自身的工作。

4. 审计机关的独立性。英国的审计体制是立法型模式,其审计署作为政府的外部审计机构,完全对议会负责并向议会报告工作,独立性较强。而我国的审计体制是行政型模式,审计机关是政府机构的一个组成部门,国家审计事实上就是政府的“内部审计”。这种审计体制是在我国刚刚结束“十年动乱”和实施改革开放的特殊历史背景下确定的,在治理经济、管理国家等方面发挥了积极的作用,但随着我国改革开放和民主化进程的不断深入,这种审计体制逐渐显示出以下弊端:①审计监督在政府层次上留有空白,对某些问题特别是那些与政府或政府领导有直接关系的问题,审计机关无可奈何;②审计监督成效受政府领导个人意志左右,审计机关审查哪些部门、哪些方面、哪些事项、哪些重点以及问题如何披露、如何处理等方面无不受政府领导个人意志的影响;③现行审计体制下,审计监督是为了强化党政监督而不是人大立法监督。在这种审计体制下,审计机关缺乏独立性,这对审计机关开展绩效审计是不利的。而要真正开展绩效审计,就必须使审计机关建立在能够独立、客观和公正地审查和评价政府层次在财政预算管理中的职责和行为的制度基础上。

为此,我们要积极探索审计体制改革的道路。一种比较可行的办法就是在人大和政府分别建立履行不同审计职责的审计组织:人大所属的审计组织主要负责预算审计监督,政府所属的审计组织主要承担除预算审计以外的政府经济监管所需要的各项审计监督任务。这样既扩展了人大在预算监督上的新途径,又继续保留了政府为履行经济监管职能所必需的审计监督体系;既可以从整体上提高审计机关的独立性,又有较强的现实可行性。□