



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站内搜索 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 浅议现阶段我国财政涉农资金绩效审计中存在的一些问题及解决对策

刘伟 张磊 (审计署京津冀办)

【时间: 2013年01月25日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

近年来, 财政涉农资金绩效审计更加注重对经济活动效益性的分析与评价, 笔者结合审计实践, 对现阶段我国财政涉农资金绩效审计中存在的一些问题进行了思考, 并提出相关的解决对策, 供大家借鉴、参考。

### 一、目前我国财政涉农资金绩效审计存在的一些问题

(一) 相关的法律法规不健全。目前, 我国开展绩效审计, 虽然有审计法等文件作为法律依据, 但是现有的法律规定仍不够明确具体。如修订的审计法中, 将“提高财政资金使用效益”作为立法目的予以明确, 并在第二条规定审计机关对财政收支或者财务收支的真实、合法、效益, 依法进行审计监督。除此之外, 现有的法律法规对财政资金绩效审计的内容、范围等没有明确规定。在这种情况下开展财政资金绩效审计, 特别是容易被挤占挪用的财政涉农资金绩效审计, 缺乏充分、具体的法律依据, 大大增加了审计风险。其次, 审计署颁布具体准则和规范, 主要是针对真实性和合规性审计, 真正适用于绩效审计的审计准则尚未建立。缺乏绩效审计准则的指导与规范使财政涉农资金绩效审计工作遇到许多困难。很多审计人员在财政涉农资金绩效审计实施程序、审计准备、审计取证、审计结论的质量要求和控制, 以及审计成果运用等方面, 无法选择应遵循的行为准则和规范, 使开展绩效审计工作存在一定的随意性、降低了审计质量。

(二) 外部审计环境较差。由于财政涉农资金的特殊性, 开展绩效审计面对的是基层的农村乡镇所属部门和村组织。首先基础信息不完备。财政支出绩效评价活动的开展, 离不开一定规模与容量的数据库, 需要针对各类支出的投入、效益与影响, 进行必要的横向与纵向比较, 保证绩效评价工作的持续、高效开展。而目前财政支出绩效评价的信息收集网络尚不全面, 基础资料、数据库更不完备。如在审计调查中发现的基层政府农户基础数据库资料不全、数据错误等问题普遍存在, 财政、农业、国土、公安、统计等各职能部门的数据之间存在大量冲突, 在耗费大量时间精力清理、甄别数据, 得到的合理结果却得不到各相关部门的认可。其次, 财会人员力量不足, 财务会计基础工作薄弱, 会计资料不规范、会计处理方法不正确, 白条、收据入账的现象非常普遍, 真实性无法准确核实, 可信度大打折扣。再次, 在审计实践中一些基层干部对审计工作配合不够, 甚至还有抵触情绪, 利用复杂的社会关系故意设置障碍想方设法阻挠审计, 影响审计人员调查取证工作。充分、适当审计证据的获得是得出恰当审计结论的基础, 审计证据不充分或缺乏证明力, 会导致审计结论有失公正, 并造成严重后果。在审计人员难于收集到足够的审计证据, 或是在被审计单位拒绝提供证据的情况下, 审计人员必须采取其他方式获取间接证据或者自己建立有效的证据, 从而给绩效审计增加难度。

(三) 审计评价体系尚不完善。财政涉农资金绩效审计中最大的难题就是难以找到合适的衡量、评价效益好坏的评价体系。涉农资金的范围广泛, 不仅包括涉及农民切身利益农村合作医疗、社会保障、扶贫济困、直接补贴等最直接的惠民项目, 还有很大部分是用于改善农村生产生活条件的公益性项目, 如能源、水利建设工程、通讯电网改造、农机具推广、农村公路建设等。因此, 衡量审计对象的经济性、效率性和效果性的标准难以统一。即使针对同一项目, 若采用的标准不同, 得出的结论就会有天壤之别。同样, 即使面对同类项目, 但由于其所处自然环境或社会环境的不同, 衡量标准也应有所不同。同时, 被审计单位也容易从多变的环境条件中找到绩效不高的借口, 审计机关做出的审计结论和提出的审计建议很难被审计单位接受和落实。到目前为止, 我们还没有财政涉农资金绩效审计方面的指标评价标准, 缺乏一套建立在严密数据分析基础上的科学、统一、完整的评价指标体系。在财政涉农资金方面, 由于其追求的多为政策执行中的社会效益, 并非经济效益, 而社会效益的衡量缺乏准确的定量评价指标和可靠的评价方法及技术, 由于缺乏科学、规范的方法和指标, 直接影响财政支出绩效评价结果的公正合理性。由此形成的标准空白、技术性缺陷是当前开展财政支出绩效审计工作面临的最大问题。

(四) 审计人员素质有待提高。财政涉农资金绩效审计既要审查资金的合法性和合规性, 又要评价其经济性、效率性和效果性, 提高资金使用效益。由于涉农项目范围极广, 形成了财政涉农资金绩效审计工作内容涵盖广、技术要求高、工作难度大的特点。在这种情况下开展绩效审计, 要求审计人员不但要具有财务收支审计的专业胜任能力, 还要具有较宽的知识结构、较准的判断力和较强的综合分析能力, 既负责任又善于沟通和协调。但目前我国审计队伍的结构和素质尚未达到要求, 主要体现在两个方面。

一是国家审计机关人员的配置结构不合理。目前审计人员财经类专业的较多, 而其他工程经济类, 管理学、社会学、技术经济、计算机、法律等方面知识的非财经类专业人员则严重缺乏。以2008年3月的数据为例, 全国审计机关工作人员中会计审计、经济类专业背景的占总人数58.9%, 而管理学、计算机、法律和工程等审计相关专业仅占17.1%。这种人员配置状况已成为制约绩效审计发展的关键因素, 将不利于对绩效进行全面、客观、公正的分析评价。二是我国审计人员培养机制尚不健全, 知识更新不够, 整体素质还难以适应财政涉农资金绩效审计综合性强、层次高的需要。开展财政涉农资金绩效审计, 除了需要了解具备财经知识、审计知识外, 还需熟悉党的农村政策、农村经济社会发展情况、区域发展战略等。目前, 审计人员普遍存在审计实务知识较多, 而理论基础薄弱; 对传统审计技术方法较为熟悉, 对现代审计技术比较陌生; 揭露微观问题经验丰富, 而宏观分析问题的能力不强等问题。

(五) 审计技术方法不成熟。审计技术和审计方法不成熟也制约了财政涉农资金绩效审计的开展。财政涉农资金绩效审计主要是对被审

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

### 审计资讯

- 近日要闻
- 图片新闻
- 要闻回顾
- 机关动态
- 特派办动态
- 地方动态
- 审计结果公告
- 审计工作通告
- 国际交流
- 案件披露
- 综合论坛
- 理论与方法
- 审计播报

### 网上服务

- 考试信息
- 教育培训
- 资料下载
- 成绩查询
- 审计知识
- 公共信息
- 网站地图
- 历史上的今天
- 报刊订阅
- 投稿信箱及投稿须知

### 互动交流

- 信访举报
- 在线访谈
- 图文直播
- 网上调查
- 意见征集
- 审计长信箱
- 投稿信箱
- 地方在线访谈
- 地方在线直播

计单位或项目的经济性、效率性和效果性进行审查，由于审计对象的千差万别及其内容的广泛和复杂，因此绩效审计的开展具有较高的技术要求和技术难度。在具体操作手段上，除运用传统的财政财务收支审计方法外，还要综合运用各种统计和数学方法生产经营和行政管理方法、成本效益分析方法、项目评估方法和投入产出分析方法等。但目前我国财政涉农资金绩效审计大部分仍停留在传统的方法和较低的一级审计层次上，即只重视财政、财务收支审计，而忽视了结合其经济性、效率性、效果性而进行的全面绩效审计。在审计项目中，限于审计人员的专业水平和审计成本的约束，未能避免孤立和片面的倾向，致使得出的绩效评价结果并不全面科学。如设计指标时，对国家增加农业投入，由此带来的消费和生产的结构升级和投资增长，其直接拉动相关产业发展、技术进步的乘数效应和间接经济效益并未考虑，而增加农业投入，围绕社会进步的薄弱环节，突破经济发展的瓶颈，对其相关社会效益和环境效益，也未设计相关指标。此外，在具体运用审计和评价方法时，在规避主观倾向对调查结果的影响方面所做工作不尽理想，如抽样样本选取与分析，缺乏标准，存在相当的盲目性，在执行问卷调查等社会调查方法时，没有注意采用回避制度或网络问卷调查方法，忽视了被调查人面临的压力，可能对调查结果的真实度产生一定影响。

## 二、如何完善我国财政涉农资金绩效审计

财政涉农资金绩效审计的开展是一个系统工程，需要多方面的配套建设，否则绩效审计难以实现审计目标，达到预期的目的。从我国目前的审计环境看，审计主体和审计客体都还没有完全树立绩效审计的观念，相关法规还很不健全，绩效审计方面的理论研究还很不深入，这诸多原因都影响到财政涉农资金绩效审计的顺利推进。针对我国财政资金绩效审计开展现状，提出一些对策和建议。

(一) 增强对财政涉农资金绩效审计重要性的认识。绩效审计工作已经成为世界政府审计工作的主流，是客观经济发展的要求，也是审计机关审计使命所决定的。但在现阶段，要使财政涉农资金绩效审计在我国顺利开展，应大力宣传实施绩效审计的意义，提高全社会尤其审计人员和被审计单位对绩效审计重要性、必要性的认识。为此，必须做好以下工作：一是审计机关必须发挥主观能动性，积极采取措施，开展对绩效审计重要性的宣传，让财政涉农资金绩效审计的理念深入人心。二是审计部门要运用所取得的效益审计成果，积极争取各级党委、政府对效益审计的重视，得到广大人民群众的支持。三是通过宣传教育，使全国审计系统的工作人员进一步明确绩效审计中所要承担的职责，增强审计人员开展效益审计的自觉性和责任感。四是须加强社会舆论的引导工作，引导人们重视绩效审计，关注财政涉农资金继续审计发现的问题，以此为涉农资金绩效审计工作创造好的环境。

(二) 建立健全相关法律法规体系。法规制度建设是推进财政涉农资金绩效审计的根本保证。因为依法审计是审计的基本原则，只有以法律、法规的形式把绩效审计确定下来，审计人员在进行审计时才有法可依。而我国针对于财政涉农资金绩效审计的问题在法律方面还有较大空白需要去填补。因此，应积极开展财政涉农资金绩效审计的法制建设。一是做好财政资金绩效审计的立法工作，修改《审计法》及其实施条例，明确和强化财政资金绩效审计的法律地位。要把关系国计民生的财政资金，特别是财政涉农资金的管理和使用绩效审计列为法定审计项目；明确重大绩效审计项目必须提交同级人大审议并将审计结果公告的制度；明确审计查出问题的责任追究制度，对财政涉农资金未能经济合理地使用，无效率或效果的状态进行责任追究，以加强对公共权力的制约等。二是在《审计法》的基础上，制定财政涉农资金绩效审计的一般准则、现场作业准则、报告准则等，为科学化、标准化、高效率、低风险地开展审计提供保障。三是制定具体的财政涉农资金绩效审计职业规范，为审计人员进行绩效审计指明方向。

(三) 完善审计评价体系。财政涉农资金绩效评价标准是用来评价审计对象涉农资金绩效高低的标尺与准绳，审计人员按照绩效评价标准对所出具的审计报告负责。开展财政涉农资金绩效审计工作最大的难点就是绩效审计评价标准体系的建立，评价指标确定的科学与否直接影响着绩效审计成果的可信程度。我国财政涉农资金绩效审计的标准及指标体系应是在充分总结我国财政审计工作经验的基础上，借鉴国外绩效审计有益的经验，建立具有中国特色、适应社会主义市场经济体制要求的，有利于国家财政涉农资金收支监督的标准体系。一是要有利于规范和引导财政涉农资金在农业项目中的使用符合市场经济规则。二是要根据不同类型农业项目的特点，按照支持农村建设、支持和促进农业发展和农业产业化等不同类别，分类地建立其评价标准。并从指标的适用性角度考虑，将各类指标划分为通用指标、专用指标、补充指标和评议指标四种类型。三是要立足于效果的考核，效果既包括经济和社会的，也包括当前的社会发展的影响，同时要考察涉农项目对区域经济有何影响，即是否恰当等问题。总之，建立一套适合我国国情的财政涉农资金绩效标准评价体系，是保证我国财政涉农资金绩效审计科学化的根本要求和基本措施。

(四) 优化审计人员结构，提高审计人员素质。优化审计人员结构，提高审计人员素质是审计工作客观上的需求，也是广泛开展财政涉农资金绩效审计的必要保障。一是要加大对现有审计人员的知识培训，改善其知识结构，使其由单一型人才向复合型人才转变。在开展财政涉农资金绩效过程中，审计人员一方面需要领会和掌握国家关于农业专项资金管理使用方面的政策要求，以客观、实事求是的态度，从宏观决策要求和微观管理的角度，客观分析问题存在的原因，提出切实可行的整改措施和意见。另一方面需要运用农业、林业、水利、环保、计算机系统分析、工程设计、施工等方面的专业知识，对涉农项目进行绩效评价。因此审计人员必须及时更新和充实相关的专业知识，使其由“财会型”审计人员向“复合型”审计人员转变。二是要优化“增量”，通过招聘等方式积极吸收相关的各种专业人才，提高各种专业人员的比例，促进审计队伍人员结构的优化。三是借用民间审计和内部审计部门的力量，建立涉农资金绩效审计专家库，实施政府审计的外聘专家制度，充分利用外部力量，以优化审计人员结构，弥补审计队伍的专业知识和专家力量的不足。最后，有效整合审计人力资源。审计机关要认真分析审计队伍现状，合理配置人力资源，充分发挥审计人员的整体优势。