

绩效审计案例选集

JIXIAO SHENJI ANLI XUANJI

康晴华 主编



立信会计师事务所
立信会计出版社

绩效审计案例选集

康晴华 主编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

绩效审计案例选集 / 康晴华主编. —上海:立信
会计出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5429-5008-6

I. ①绩… II. ①康… III. ①效益审计—案例—
汇编—上海市 IV. ①F239.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 084603 号

策划编辑 许 颖
责任编辑 蔡莉萍
封面设计 南房间

绩效审计案例选集

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	上海天地海设计印刷有限公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	13
字 数	202 千字
版 次	2016 年 4 月第 1 版
印 次	2016 年 4 月第 1 次
印 数	1—3 000
书 号	ISBN 978-7-5429-5008-6/F
定 价	42.00 元

如有印订差错,请与本社联系调换

主 编

康晴华

副 主 编

朱 云 吕 军 朱 慧

编 委

史建辉 马文清 殷 芹 沈伟荣

李 益 李旻坤 瞿洪清

前 言

绩效审计是我国政府审计的发展方向,已日渐成为现代审计的主流和趋势。作为全球经济增速较快的发展中国家,我国正面临着经济体量的迅速扩张、粗放型增长模式难以为继的困境,这就对审计工作提出了从审查“对不对”到审查“好不好”的转型要求。因此,国家治理重要组成部分的审计从传统的真实性、合法性审计向以经济性、效益性和效果性为主要内容的绩效审计转型就成为发展的必然。审计署“十二五”审计工作发展规划明确提出“全面推进绩效审计,促进加快转变经济发展方式,提高财政资金和公共资源管理活动的经济性、效率性和效果性,促进建设资源节约型和环境友好型社会,推动建立、健全政府绩效管理制度,促进提高政府绩效管理水平和建立、健全政府部门责任追究制”。某区为加强公共资源管理,推进政府效能建设,根据《中华人民共和国审计法》、市审计条例及有关规定,结合综合配套改革的要求,制定了区绩效审计办法,分别对绩效审计范围和重点,绩效审计评价标准、法定程序和审计职权,绩效审计的配合协调、报告和整改以及绩效审计结果运用等方面进行了明确规定。

某区审计机关在长期绩效审计试点的基础上,从2012年起,按照“一年打基础,二年上规模,三年出成效”的工作目标,全面实践绩效审计,取得了可喜的成效。3年来,实施绩效审计重点项目88项(其中,独立型18项,结合型60项),累计审计资金1608.84亿元,重点关注社会民生、资源环境、部门预算、基本建设投资以及镇级财政资金管理 etc 社会关注度高、使用财政资金数量大、涉及重大公共利益的热点领域。其中许多绩效审计重点项目被评为市、区两级审计机关优秀审计项目。

《绩效审计案例选集》选取了该区审计机关近年来“绩效审计案例”评审中的部分获奖案例,反映了该区审计机关开展绩效审计的现状和水平,对目

前进一步开展绩效审计工作具有借鉴作用,也可开展绩效审计的理论研究提供素材和参考。

由于该区绩效审计仍处于探索阶段,各具体项目实施的深度有所差异,针对不同审计对象尝试设计的绩效评价指标体系及评价方法,尚需在审计实践中不断完善。古人云:“临渊羡鱼不如退而结网”,提高绩效审计水平是一个循序渐进的过程,不可能一蹴而就,本书收集的案例重在体现大胆实践、勇于创新精神。

本书将绩效审计案例分为独立型和结合型两大类,分类的标准是:独立型是审计目标以绩效为主的审计(调查)项目,结合型是在其他类型审计(调查)项目中融入相关的绩效审计内容。

愿《绩效审计案例选集》一书能起到抛砖引玉的作用,为广大审计人员带来有益的启迪,进一步拓宽绩效审计思路、探索绩效审计方法,激发审计人员大胆实践潜能,推动和促进绩效审计工作上一新台阶。

编者

二〇一六年四月

目 录

区公共停车场规划建设和管理审计调查	李 萍(1)
区服务业发展引导资金管理和使用绩效审计调查	王颖慧(10)
某集团公司环保企业经营绩效审计	程金华(18)
某公交公司运营绩效情况审计	严相蓉(26)
区环境保护基金管理和使用绩效情况专项审计调查	薛赛琚(34)
区节能降耗资金管理和使用绩效情况专项审计调查	薛赛琚(43)
区科教兴医专项资金绩效情况审计调查	叶乔薇(52)
区城市化地区图书购置资金管理使用绩效审计调查	陆培智(60)
区生活垃圾分类专项资金管理使用绩效审计调查	陆培智(70)
区单位生活垃圾处理费征收及使用绩效审计调查	陆培智(78)
区教育事业发展财政专项补贴资金管理使用绩效情况 审计调查	杨艳岚(90)
区院前急救资金绩效审计调查	杨艳岚(99)
区残疾人就业保障金管理使用情况的专项审计调查	季辛蕾(109)
镇党政领导干部经济责任审计	李 萍(120)
某委经济责任审计中的信息系统绩效审计	胡晓东(129)
社区文化活动中心管理与运营情况审计调查	张宇容(141)
某金融贸易区管理委员会预算执行和其他财政收支情况 审计	程金华(149)
某国际医学园区领导人员任期经济责任审计	张睿平(157)
区国有直属企业债务情况审计调查	龚月仙(172)
某雨水泵站竣工决算审计	张亦斌(180)
某河道综合整治工程决算审计	王 一 宁(189)

区公共停车场规划建设和 管理审计调查

李 萍

一、审计项目概述

公共停车场是静态交通的重要组成部分,随着经济社会的发展,近年来,居住区、商务区、开发区停车难的矛盾日益突出。静态交通既反映了经济社会发展的质量水平,也是服务民生的重要内容。本次审计调查以区公共停车资源为对象,从公共停车场规划、建设和管理三个方面,尝试开展独立型绩效审计调查,以揭示公共停车资源配置和管理中存在的突出问题及薄弱环节,促进公共停车资源的有效利用,提升管理效能。

(一) 项目基本情况

根据市《市停车场(库)管理办法》定义,公共停车场(库)是指根据规划建设的以及公共建筑配套建设的经营性机动车停放场所,按建设形式分为独立公共停车场、对外开放的配套建设停车场(库)(以下简称配建停车场)。本次审计调查的对象既包括《市停车场(库)管理办法》所定义的公共停车场(库),还包括群众关注的道路停车场。

1. 总体规模

截至 2013 年年末,全区公共停车场泊位总数为 113 742 个,其中备案的对外开放配建停车泊位 83 662 个,占 73.6%;备案的独立公共停车泊位 5 824 个,占 5.1%;道路停车泊位 24 256 个,占 21.3%。

2. 现行管理模式

公共停车场的管理涉及交通、规划、价格、财政、执法等多个行政管理部

门,其职责具体如下:

区建设和交通委员会(以下简称建交委)作为交通行政主管部门,负责本区范围的停车场(库)的相关工作,其下属城市交通运输管理署(以下简称运管署)负责经营性停车场(库)的备案管理和行业监管,以及道路停车的委托管理和停车费征收工作。

区公安分局交警支队(以下简称交警支队)负责牵头编制道路停车场设置方案,并据此划定道路停车泊位。

区规划和土地管理局(以下简称规土局)负责控制性详细规划(以下简称控规)中公共停车场指标的落实。

区发展和改革委员会(以下简称发改委)负责公共停车场收费标准管理。

区财政局负责道路停车费收支预算安排和收支两条线管理。

区城市管理执法支队承担城市交通执法工作,对违法、违规经营停车场(库)行使处罚权。

2013年2月,区成立了由区领导担任组长的静态交通领导小组,加强对全区静态交通工作的协调推进,成员单位包括上述职能部门和18个街、镇,在建交委下设办公室。

3. 经费管理使用情况

目前,本区对外开放配建停车场、独立公共停车场按照“谁投资、谁经营、谁受益”的原则进行停车收费管理,收费管理主体主要为建设投资方或其委托的管理公司。道路停车场采取委托协管方式收费,实行收支两条线管理。截至2013年年末,全区已对46.4%的道路停车泊位实施收费管理,2011年至2013年,道路停车费收入合计2556.82万元,支出合计2335.54万元。

(二) 审计目标

通过对公共停车场规划、建设和管理现状进行调查:一是摸清公共停车场总体规模及分布情况,客观评价公共停车场布局的合理性;二是揭示公共停车场建设管理中存在的突出问题及薄弱环节,提出有针对性的意见和建议;三是对公共停车场收费标准的合理性以及运营效率进行分析,促进公共停车资源的有效利用;四是分析公共停车场规划建设和管理方面存在问题的主要原因,揭示体制机制方面存在的薄弱环节,促进健全独立公共停车场建设的配套政策。

二、审计项目选择

本区是市重要的交通枢纽,随着城市机动车的快速增加,近年来,区内停车供需矛盾日益突出,停车难、交通拥堵等问题成为社会关注的热点,也引起了区政府的高度重视。选择本审计项目,旨在从审计的视角对政府部门履行特定公共服务管理职能和合理配置公共资源进行客观评价,为有效解决这一重要民生事项发挥审计“谋士”作用。此外,这也是审计机关开展公共资源审计的一种探索。

三、审计评价指标、标准及方法

(一) 评价指标

根据本次审计调查对象的实际情况,主要围绕规划、建设、管理三个方面,设置目标任务完成情况、公共停车场布局结构情况和公共停车场收费标准设置及执行情况三方面评价指标。

(二) 评价标准

资金使用真实性、合法性评价主要依据国家的有关财经法规;公共停车场规划建设和管理的效率性、效果性及公平性评价主要依据市《停车场(库)管理办法》、市《道路停车场管理者确定和监管规定》、区《规范机动车停车管理实施办法》、区《“十二五”公共交通专项规划》等。

(三) 评价方法

1. 目标任务的完成情况

以市静态交通管理领导小组下达的任务目标、《区“十二五”公共交通专项规划》为标准,评价年度公共停车场规划和建设任务完成情况、规划的公共交通换乘停车场建设情况,以反映公共停车场规划落实和建设的效率性。

2. 公共停车场布局结构情况

以区公共停车系统布局规划原则为标准,评价现有公共停车泊位结构是否合理,以反映公共停车场建设的效果性。

3. 公共停车场收费标准设置及执行情况

以市、区停车场收费规定为标准,评价公共停车场收费标准设置是否合理,是否严格执行,以反映公共停车场收费管理的公平性、效果性。

四、审计程序及方法

(一) 审计总体思路

本次审计突破以资金为主线的传统审计方法,从公共停车场管理的各环节入手,包括公共停车场规划编制、布局结构与落实环节;公共停车场建设的审批与验收、P+R 停车场的建设实施环节;公共停车场的收费管理、资金管理以及运营管理等环节。通过审计揭示公共停车场管理中存在的薄弱环节,提出相应的审计建议,以促进公共停车场合理布局、规范管理和有效利用公共停车资源。

(二) 审计步骤

一是学习相关法律、法规,使审计组成人员具备审计该项目的专业知识和能力,为审计打下良好基础。

二是进行充分的审前调查,确定审计重点,制定切实可行的审计方案。在审计实施前,审计组走访了区建交委、规土局、交警支队等相关单位,收集整理业务资料,分析研究公共停车场规划,根据调查结果确定审计目标、范围和重点,确定审计方式方法和评价标准。

三是围绕审计目标,以业务管理环节为主线,资金管理为辅线,实施审计。一方面,从规划编制与落实、项目建设立项与实施、停车场(库)验收审核等业务管理环节入手,查阅相关资料,察看项目现场,访谈道路停车场收费人员,对比分析相关数据,揭示管理薄弱环节。另一方面,从预算编制、道路停车费收缴与使用等资金管理入手,延伸区运管署和道路停车场受托管理单位,审查预算、委托合同及会计资料等,揭示资金管理不规范问题。

(三) 审计方法

在审计过程中,审计人员一是实地走访各相关单位收集数据,到现场查看建设和运作情况;二是利用计算机辅助审计,采用查账与审阅、统计、比较、分析、调查询问等相结合的审计方法;三是采用向相关管理单位发放调查表、

借助社会专业力量对社会公众开展随机问卷调查、到现场拍摄照片等多种取证手段。这些方法的综合运用,提高了审计效率,保证了审计质量。

五、审计结果与审计建议

(一) 审计评价

审计调查结果表明,由于区委、区政府高度重视静态交通工作,建交委等相关职能部门和单位积极履行管理职责,区静态交通管理工作取得了明显的成效:一是有序推进静态交通专项规划工作;二是大力挖潜改建、增建公共停车设施;三是不断加强道路停车收费服务和管理。

同时,审计调查结果也表明,公共停车场建设与管理仍需进一步加强:审计组委托第三方对停放车辆驾驶员、停车场管理员进行了问卷调查,结果显示,在公共停车场建设方面,58%的受访者认为现有公共停车场泊位数不足,受访者因找不到停车位而违章停车被罚款的占到65.7%;在公共停车场收费服务方面,63.4%的受访者收到的收费票据是正规发票,53.8%的受访者认为公共停车场的收费标准偏高,75.3%的受访者所能承受的收费标准是5~10元/小时;在公共停车场运营方面,区公共停车场高峰时段车流量约为非高峰时段的8倍,40%的公共停车场在高峰时段供不应求,50%的公共停车场在非高峰时段供大于求。

(二) 审计发现的主要问题

1. 公共停车场规划方面

独立公共停车场用地规划缺少落实保障机制。全区现有控规中独立公共停车场用地共计64个地块,可规划公共停车场泊位25 593个,现有运营的独立公共停车场主要为临时停车场,随着土地开发和项目的建设,这些停车泊位将会因不符合地块规划功能而减少,并加大规划停车场的实施建设压力,控规中64块停车用地规划如何保障落实尤为迫切。

2. 公共停车场建设方面

(1) 公共交通换乘停车场建设缓慢。区规划了10个配套建设机动车换乘停车场的公交枢纽,但这些停车场的建设进度缓慢。其原因一是部分公交枢纽的控规尚未落地;二是部分处于前期审批阶段;三是属于综合开发项目,

开发主体一般结合整个地块开发建设。

(2) 公共停车泊位现状结构不够完善。2011年至2013年,区外环线内独立公共停车泊位占总数的4.9%,道路停车泊位占总数的19.9%,对照“以配建为主,独立停车场建设为补充,道路停车为调节”的规划要求,目前公共停车泊位过度依赖道路停车泊位。

(3) 个别项目应建公共停车泊位未配足。例如,某滨江绿地及公共环境项目需配套停车泊位171个,但该项目在申请停车场(库)投入使用验收时只配建了地下车库90个泊位,其余81个泊位未建。

3. 公共停车场管理方面

(1) 道路停车场委托管理费支出预算标准不够完善。2011年至2013年,区运管署主要以协管单位当年实际上缴的收费收入支付道路停车场委托管理费用,并将协管单位的人员和管理成本作为预算依据,未能在预算安排中结合收费管理的规范性、服务质量和考核标准等要求。

(2) 协管单位收费管理不规范。一是部分路段的道路停车泊位存在包月收费。2013年,A协管单位将部分路段的195个停车泊位包月给附近的3家企业,用于员工上班停车,收入合计33.9万元,其中29.5万元未及时上缴财政。二是未及时足额上缴收入。B协管单位将2012年12月、2013年11月的部分收入在下一年度分摊入账后再上缴财政,涉及金额37.42万元。

(3) 个别区域道路停车未统一委托管理。根据相关规定,目前,区运管署委托了A、B两家公司协助管理道路停车场,但在上述单位协管范围之外,个别地区对交警设置的道路停车泊位存在地方自行管理情况。

(4) 停车场经营监管存在薄弱环节。例如,由某公司经营管理的停车场未按规定办理经营备案手续。

(三) 审计建议

1. 加大公交优先力度,调控停车需求

一是进一步以发展公共交通、落实“公交优先”战略为契机,加大公共交通投入,提升公共交通能级和服务质量,倡导公共交通为主的出行方式,积极调控中心城区的停车需求;二是进一步将公共停车场的规划建设与动态交通相关管理工作有机结合,完善综合交通管理体系,保持停车供需的相对平衡,促进交通结构的合理化。

2. 健全建设管理机制，加快建设步伐

建议相关部门充分依托静态交通领导小组，充分发挥静态交通领导小组的组织协调作用，进一步形成工作推进合力。一是积极研究制定公共停车场建设的用地供给、投资运营、财政扶持等政策，明确独立公共停车场规划实施建设的土地供应和投资机制，探索以市场机制吸引和鼓励国有资本、社会资本参与公共停车场的建设；二是加强静态交通专项规划与控制性详细规划审批的有效衔接，落实公共停车场用地，加快推进公共停车场建设，逐步优化公共停车泊位结构。

3. 完善监督管理机制，提高管理效能

一是相关部门建立公共停车场分类管理规范，按公共停车场服务对象和经营主体性质，明确公益类和商业类公共停车场的管理要求，进一步完善公共停车场收费管理和运营管理；二是进一步明确各类道路停车场的管理者、职责、范围和要求，根据供需关系合理划定纳入收费管理的范围，逐步引入竞争机制选择协管单位，健全协管单位考核激励制度，加强道路停车服务监管，进一步规范协管单位的收费行为；三是建立联合执法长效机制，加大对违法停车、违规经营停车场以及停车设施配建不足的执法力度，确保停车行业有序发展。

4. 优化管理平台，提高运营效率

一是加快推进停车引导系统建设，实现停车引导标志全覆盖，建立“停车电子地图”，公开收费标准、监督电话等信息；二是加强文明停车宣传力度，引导良好停车习惯，对停车难突出地区，以计时收费为主，计次收费为辅，提高泊位周转率。

六、审计成效

（一）发挥审计建设性作用

本次审计调查结果引起了区领导高度重视，批示要求“建交委会相关部门认真研究，对审计中发现的问题认真整改”。区建交委督促相关部门和单位对审计报告中涉及的问题进行了梳理，积极落实整改：

一是完善相关制度，规范管理。会同区财政等相关部门，拟定了《区道路停车场协管单位服务管理效能考核评价办法》，从制度层面进一步规范道路

停车场的委托管理。

二是突出重点项目,抓紧落实。为进一步推进区公共换乘停车场规划和建设的相关工作,一方面,区规土局已启动某轨道交通线一个公共换乘枢纽的控规编制,并完成两个公共换乘枢纽区级层面意见征询,上报区政府。另一方面,其他开发主体承担的项目中,某枢纽配套停车场正在建设中,另一枢纽已完成立项,建设主体正在开展方案设计工作,预计审计当年动工。

三是即知即改,加强管理。对公共停车泊位配建、协管单位收费管理、停车场经营监管等方面存在的问题,部分边审边改,及时纠正;部分责成相关单位整改到位,还举一反三,推动面上管理水平的提高。

(二) 扩大审计成果利用

本次审计调查对区公共停车场建设和管理的现状,专门向区政府提交了问卷调查报告,问卷调查报告引起了区政府高度关注,区领导批示“该调查报告很好,相关建议具有建设性,请发改委、建交委、规土局结合我区的停车矛盾、供需矛盾综合研究,另外,停车位的设置应综合考虑动态交通和静态交通,综合考虑整体交通影响,涉及交通方式的引导,不是简单的供需匹配”。审计组撰写的“审计局开展公共停车场规划建设和管理情况专项审计调查,促进民生项目整体绩效提升”“某区开展审计调查积极服务解决群众停车难题”“区公共停车场运营良好,效能尚有提升空间”等多篇审计信息分别被区有关刊物录用。

(三) 公开审计结果接受公众监督

鉴于本审计调查项目涉及内容是近年来社会和群众密切关注的焦点,审计机关按照相关规定和程序,对项目基本情况、审计发现的问题及其整改情况进行了信息公开,加大社会公众对审计工作的监督力度,促进政府相关部门提高公共资源管理水平,努力为群众提供高品质的公共服务。

七、经验与体会

本次审计调查对开展独立型绩效审计进行了一些尝试,从项目实施过程来看,有以下体会。

1. 聚焦民生探索独立型绩效审计

随着经济社会的不断发展,各级政府越来越重视关乎群众切身利益的民

生问题,审计机关作为政府监督部门之一,对民生资金和事项进行审计,有利于更好地发挥审计“免疫系统”功能。从本次审计的效果来看,公共资源配置、管理和使用的情况是社会公众高度关注的民生问题,审计机关可以尝试对更多的民生事项开展独立型绩效审计,以扩展绩效审计的范畴,丰富绩效审计的成果。

2. 加强与专业部门的沟通是基础

本次审计的对象涉及管理环节较多,相应涉及的政府职能部门也较多,各部门的管理职责、工作要求、管理现状有所不同,审计人员必须要加强与各部门的审前、审中、审后沟通,才能全面了解审计事项的基本情况,客观反映存在的问题以及提出合理建议。特别对公共停车场这类以往审计中涉及较少的审计对象,更需要向专业部门多学习,避免班门弄斧。

3. 因地制宜地制定评价标准

一方面,由于对非自然资源的公共资源进行绩效评价,目前从区域层面要找到参照体系比较困难,各地、各区需求和管理要求不同,国内外发展水平不同,故此次审计调查仍以定性评价为主,辅以行业管理的任务目标、规划计划等作为定量评价标准。另一方面,对涉及财政资金较少的绩效审计项目,可以从效果性、公平性和社会效益等内容着手予以重点关注。

4. 强化审计手段提高审计效率

本次审计调查涉及全区范围,覆盖中心城区和城乡结合地区,区域面积广,分布点较多,体量较大,仅依靠有限的人力难以满足项目实施需求。在审计实施过程中,审计人员一是积极借助外部力量,与专业调查机构合作,共同完成社会评价调查。这样,既缓解人力与时间的矛盾,又获取了第三方更为客观的数据;二是借助计算机辅助手段,对大量数据进行整理、汇总、比对,深入分析公共停车场分布结构,寻找审计重点,提高了审计效率。

案例点评

本案例围绕社会公众高度关注的停车难问题对公共停车场开展审计调查,立项紧贴民生;调查内容涉及公共停车场布局结构、建设实施、收费管理等,涵盖环节全面。通过调查揭示了在规划、建设、管理方面存在的问题,提出相应审计建议,引起政府领导和主管部门的重视,对完善停车场布局、推进停车场建设、提高停车场管理水平发挥了积极作用。

区服务业发展引导资金管理和 使用绩效审计调查

王颖慧

一、审计项目概述

(一) 审计项目基本情况

为进一步改善服务业发展环境,加快形成以服务经济为主的产业结构,发挥财政资金引导各类社会资本加大对服务业投入的带动作用,按照国务院加快发展服务业若干政策措施的精神,市政府专门设立了服务业发展引导资金。该项资金主要用于服务业发展中的薄弱环节、关键领域、重点区域和新兴行业,促进服务业的国际化、市场化、社会化和规模化发展。

服务业发展引导资金是指由地方财政预算内安排的专项用于服务业发展的补助性资金,由市区两级财政共同筹措。市级财政预算每年安排2亿元,获得市级引导资金支持区应按照不低于1:1的比例安排配套资金。

2007年以来,市政府相继出台了《服务业发展引导资金使用和管理试行办法》和《服务业发展引导资金使用和管理办法》,市发改委配套制定了《服务业发展引导资金操作规程》和《服务业发展引导资金操作规程(2011—2012年)》。

区发展和改革委员会是区层面引导资金使用的主管职能部门,也是项目日常监管的牵头单位。其主要负责对申请引导的资金项目进行初筛及转报,对通过市级评审获得资金支持的项目的实施、推进情况进行检查,并负责日