政府绩效审计维护城市水安全的原理分析与实施机制

李成艾

(浙江万里学院 宁波 315100)

【摘要】政府绩效审计作为维护国家安全的“免疫系统”,对城市水安全问题给予了极大关注。绩效审计主要通过宏观的再监督评价机制、中观的调控协调机制、微观的监督、纠正和修复机制来实现维护城市水安全的职能。在路径选择上,应创新审计组织模式,构建科学的绩效审计评价体系,完善绩效审计的法规与技术保障,强化绩效审计结果的运用。

【关键词】政府绩效审计　城市水安全　耦合关系

随着城市规模的扩大,工商业日益繁荣,人口日渐密集,用水需求不断增加,水资源条件已成为许多城市发展规模和功能布局的决定性因素。同时,水污染严重威胁到居民的饮水安全和生态环境。如松花江流域污染、重庆綦河水污染、太湖蓝藻事件等严重水污染事故,以及持续干旱、洪涝灾害,对城市水安全提出了新的考验。

政府审计作为维护国家安全的“免疫系统”,对资源环境给予了极大关注。2003 年,审计署成立环境审计协调领导机构,指导从资源环境视角开展专业审计;2008 年出台审计工作五年规划,明确将资源环境审计列为六大审计类型之一;2009 年又发布《关于加强资源环境审计工作的意见》,指导资源环境审计实践。面对严峻的水资源形势,政府绩效审计进行了积极探索与实践,水环境绩效审计和用水绩效审计成效显著。审计署多次组织对重要流域治污情况进行审计,刘慧博(2004)提出水污染治理资金审计的方法,白春节(2009)对城区内河污染治理绩效审计进行探索,宁雅楠(2006)提出建立用水审计体系的思路。城市水安全内涵丰富,包含自然、生态、经济、人文多重属性,需要对相互关联的水资源开发利用各个环节进行全面审计和绩效评价。本文从城市水安全的内涵出发,根据绩效审计的功能和特点分析二者的耦合性,探索绩效审计维护城市水安全的实现机制与路径选择。

一、开展城市水安全政府绩效审计的原理分析

根据城市水安全的制约因素,可以将其定义为这样一种状态:既能满足城市用水主体的用水需求,又能满足社会、经济、生态和环境可持续发展的要求,同时又能避免涉水灾害。城市水安全内涵丰富,包括四种属性:一是自然属性,即水资源的质、量、存在形态及其时空分布特征;二是生态环境属性,生态环境是水存在的载体,水是生态环境中最活跃的因素;三是社会经济属性,水与社会经济相互影响、相互制约;四是人文属性,指城市居民对涉水灾害、水资源分配公平性的感受(赖武荣,2010)。

不同国家对绩效审计称呼不同,但本质基本相同,即对活动的经济性、效率性和效果性进行审计(简称“3E”审计)。随着经济和社会的发展,绩效审计的内涵又得到了扩充,增加了“环境性”和“公平性”两个维度,发展到“5E”审计。从政府绩效审计的发展趋势来看,越来越关注资源环境问题,对城市水安全的评价和维护是其法定职责和功能拓展。随着城市水资源形势的日益严峻,公众资源环境与民主意识的增强,更加关注全过程监控和行为实施效果评价,因此实施城市水安全绩效审计成为必然要求。

1. *水资源绩效审计是政府审计的法定职责。*审计署制定的《2008~2012 年审计工作发展规划》指出:“审计机关将以落实节约资源和保护环境基本国策为目标,维护资源环境安全,发挥审计在促进节能减排措施落实以及在资源管理与环境保护中的积极作用。”《关于加强资源环境审计工作的意见》要求对水资源的开发利用、污染防治、保护治理情况和重点生态建设工程等开展审计。2011 年刘家义审计长在全国审计工作会议上提出要强化资源和环境保护的审计监督,促进经济发展方式转变。水资源为全民所有,各种衍生水产品也具有“公共产品”的属性,政府审计是重要的宏观调控手段和高层次经济监督方式,开展水资源绩效审计与时俱进地体现了政府审计的本质职能。

2. *关注城市水安全是绩效审计的功能拓展。*政府绩效审计产生的根本动因是受托公共责任。随着社会环境的变迁,政府公共受托责任的内涵不断拓展。面对日益严峻的城市水资源短缺、水环境恶化等问题,维护城市水安全和社会可持续发展成为公共受托责任的一项重要内容,政府绩效审计的范围必然延伸到城市水资源领域。绩效审计已广泛运用于水利建设和水污染治理项目,初步形成了评价体系和工作模式,进一步要求向水资源的开发、供给、利用等方面延伸。而且城市水资源的开发、调配、供给、利用、治理以及保护涉及政府多个职能部门及相关企业,关系极为复杂。因此,城市水资源绩效审计必须拓展绩效评价的内容,改进审计技术和方法,形成新的绩效审计模式。

3. *开展绩效审计是维护城市水安全的内在要求。*水质和水量关系居民的饮水安全,用水价格影响居民的生活支出,水环境的优劣和水灾害的发生频率对居民的物质和精神生活有重要影响。关注民生、保障民生是政府审计的一个重要理念,对水资源的来源、供给和水环境的治理进行绩效审计,有利于保障居民的切身利益,维护社会稳定。基于城市水安全的社会经济属性,水资源绩效审计有利于促进城市全面协调发展。胡锦涛总书记指出要"促进人与自然的和谐,实现经济发展和人口、资源、环境相协调"。随着经济的发展,城市生态破坏、水环境污染、水资源的短缺等问题日益突出。绩效审计通过分析经济发展与资源短缺和破坏之间的矛盾,提出科学的意见和建议,为政府的宏观决策和单位内部管理提供依据,促进社会全面可持续发展。

4. *审计绩效评价与城市水安全评价存在职能重叠。*水安全评价是建立城市水安全保障体系的基础,绩效评价是城市水资源绩效审计的关键环节,二者都至关重要,而且在评价内容、评价方法和指标体系的设计方面存在职能重叠。水安全评价体系应该包括水供需安全、生态环境安全、社会经济安全、害防治安全及管理安全五个方面。根据水资源生态链,绩效评价应该包括水资源管理绩效评价、环保资金绩效评价、水资源开发利用和治理项目绩效评价、供水系统绩效评价等。由此可见,二者都需要对水资源的管理体系、生态环境状况、经济效益和社会效益进行评价。在评价方法上,二者都强调综合运用统计学、工程学、环境学、管理学的知识,从定性和定量的角度进行评价,具体包括层次分析法、模糊数学分析法、PSR(压力——状态——响应)模型法、平衡计分卡评价法等。

二、政府绩效审计维护城市水安全的实现机制

实现机制是政府绩效审计发生作用的方式与路径,是在目标分解的基础上,将绩效审计功能与城市水安全内涵适配的过程,具体可分为三个层次:宏观层面的再监督评价机制、中观层面的调控协调机制、微观层面的监督、纠正和修复机制,基本框架与关系如下图所示:

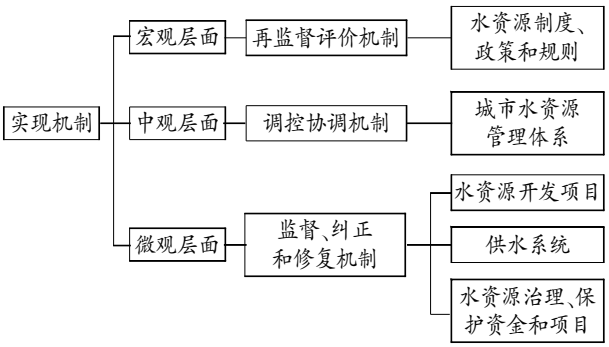

图 1　政府绩效审计维护城市水安全的实现机制

1. *宏观层面:水资源制度、政策和规则的再评价监督机制。*为了保障水资源的可持续发展及社会的全面协调发展,国家往往利用法律、行政等手段进行约束、规制和引导。绩效审计维护城市水安全的功能在宏观层面主要表现为再监督评价机制,评价对象为水资源相关制度、政策和规则制定的科学性和执行的有效性。按照弗里曼(Freeman,1989)等人的观点,制度评价可分为制订前的需求评价、执行中的过程评价和执行后的结果评价。首先要深入分析城市水资源状况,把握其焦点、难点问题,评价现有制度安排、政策和法规供给的充分性,是否存在规制空白和漏洞;其次要评价制度、政策和法规是否得到有效执行,是否存在有令不行的现象,执行中是否遇到障碍或存在缺陷;最后是评价制度、政策和法规执行的效果,是否具有导向性、约束力和公平性。目前,绩效审计在全面监测水资源生态链各个环节的基础上,要重点关注城市水资源短缺、用水浪费、水污染等突出问题,对取水许可、有偿使用、排污许可等制度安排,水污染防治、城市供水、节约用水等法律法规,水资源管理、水价调节、产业结构调整、水利建设和污染治理等政策的制定和执行进行评价。

2. *中观层面:城市水资源管理体系的调控协调机制。*对水资源开发利用合法合规性的日常监管,属于水利、城管等相关职能部门的法定职责,政府审计一般不直接参与水资源管理,而是对水资源管理体系进行再监督和评价。因此,绩效审计在中观层面上表现为一种调控与协调机制。目前我国城市水资源管理普遍呈现"多龙管水"的特点,水利开发、供水、排水、节水、防洪、污水处理等涉水事务的管理职能,分别由水利、城管、城建、环保等不同部门承担。部门分割的水资源管理体系有利于职责划分和相互牵制,但不利于沟通协调,会影响行政效率。政府绩效审计应该在职能部门专业监管的基础上,对重点项目、资金和单位进行抽样或专项审计,揭露水资源管理工作中存在的监管失灵和监管真空等问题。在评价水资源管理绩效的基础上,确立一种各机构互相协调合作的机制如联席会议制度,互通情况和资源共享。以水资源高效配置、利用为目标,提出水资源管理体制改革的建议。

3. *微观层面:涉水项目与利益主体的监督、纠正和修复机制。*在微观层面,绩效审计主要履行对水资源开发、保护和治理项目,水资源供给系统的监督、纠错和修复职能。合理的水资源开发是水量安全的重要保障,有效的水资源保护和治理是居民饮水安全和生存环境的重要保障,政府投入大量资金用于水资源开发、保护和治理项目。绩效审计在总体评价城市水资源供需平衡、水环境的基础上,具体评价水资源开发、保护和治理项目的可行性,监督项目资金使用的合理合规性,跟踪审计项目的实施效果,及时发现和纠正低效行为或违法违规问题。

供水系统绩效审计有助于保障各类用水的水质、水量、水压,同时提高节水和环保效益。主要从两个方面来实施:一是通过对供水企业的水源工程、制水系统、引水输水系统、供水服务系统、水质监测系统等方面的审计来评价供水状况;二是从分质供水、分类供水、供水定价机制等方面来评价供水管理绩效和节水环保效益。

三、政府绩效审计维护城市水安全的路径选择

政府绩效审计要有效发挥在维护城市水安全中的监督、评价、调控、纠正及修复作用,必须依赖一定的路径。根据城市水安全的现实需求和政府绩效审计的现状,应从审计工作组

织、审计评价体系、审计保障机制、审计结果运用等方面加以完善,具体实施路径如下:

1. 创新绩效审计组织模式。城市水资源绩效审计的组织模式包括审计的领导体制、组织结构和运行机制。鉴于水资源的重要性、复杂性和专业性,领导体制上要保障审计的权威性和独立性,组织结构上要保障审计力量的充足性和专业性,运行机制上要体现多方力量的合作与协调性。

(1)领导机制的设计。由国家审计机关为主导对城市水资源进行审计监督与绩效评价,适应了国家利益的需要。水资源审计涉及面广、技术性强、时间跨度长,对审计的权威性要求比较高,而且社会效益大于经济效益,只有国家审计机关才能胜任。

(2)组织结构的设计。包括审计机构的存在形式、隶属关系、经费来源、人员配备、工作方式、责任归属等。审计机关应设立专门的资源环境审计处,下设水资源审计办公室,人员结构多元化,融合审计、财务、水利、计算机等方面的专业人才,并加强审计人员的后续教育,提高其识别和解决新问题的能力。

(3)运行机制的设计。城市水资源绩效审计应该建立利益相关者的合作联盟,关键包括两点:一是以国家审计为主导,同时借助内部审计和民间审计的力量,实现内外合璧的高效监督;二是建立审计部门与政府、水利部门、环保部门、城管部门等相关利益者的合作与协调机制,审计工作的开展可采用常规项目、重大项目与临时项目相结合的方式。创新型城市水资源审计组织模式如图2所示:

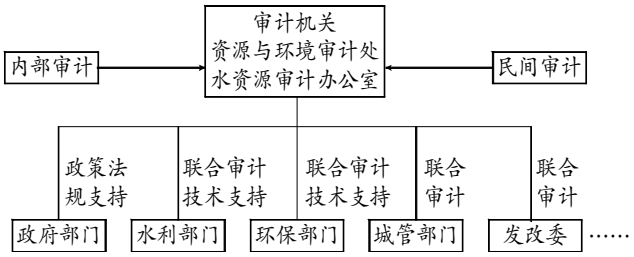

图2 城市水资源绩效审计组织模式

2. 构建科学的绩效审计评价体系。由于水安全涉及资源、环境、经济和社会多个因素,关系政府、企业、居民多方利益主体,绩效审计综合评价体系是多层次、定量与定性相结合的。具体可分为三个层次,如右上表所示。

(1)职能指标测量政府水资源管理绩效,首先表现在水资源法规政策的完善程度和执行效率,可用法规政策数目、执行率、功效来衡量;其次是水资源管理效率问题,可从服务质量、公众满意度等角度评价。

(2)效益指标测量城市水资源开发、利用和治理成效以及对经济、社会、生态发展的影响和贡献。经济效益反映水资源投入产出比,可用用水产出系数、居民收入、用水结构等指标测量;社会效益反映水资源的社会影响,可从水资源供需平衡、社会公平性、节水状况、洪涝灾害等方面评价;生态效益反映水资源开发利用对生态环境的影响,可从水污染状况和治理状况两个方面设计指标。

(3)可持续性指标测量水资源的承载能力,包括水资源可开发利用率、已用水资源比重、水资源循环利用率、代际补偿系数等。

城市水资源绩效审计评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
职能指标	水资源法规政策	法规政策数目;法规政策执行率;法规政策导向性、效率性
	水资源管理	水利设施维护程度;饮用水质达标率;水事纠纷发生率;水事行政处罚率;水事公众参与程度及意见采纳率;公众水环境满意度;水费收缴率
效益指标	经济效益	人均GDP;万元GDP用水量;部门用水产出系数;灌溉水综合利用系数;城镇居民可支配收入;城市用水结构比例
	社会效益	人口增长率;水资源供需平衡指数;自来水普及率;水费支出比例;水价合理指数;群众节水意识指数;洪涝灾害发生率;城市防洪级别;水利投资占GDP比重
	生态效益	人均COD排放量;水体富营养化率;水污染综合指数;水质综合达标率;生活污水达标处理率;工业污水达标排放率;城镇人均生态面积
可持续性指标	水资源承载特征	水资源可开发利用率;用水总量占储量比重;人均水资源可利用量;单位GDP水资源可利用量;循环利用率;代际补偿系数

3. 建立健全相关法律法规。主要从水资源法规与水资源绩效审计法规两个方面加以完善。在水资源开发、利用、保护和治理方面,要建立健全城市水资源管理法规,填补水资源交易制度的法律空白,健全水环境保护法律体系。在水资源绩效审计立法方面,从指导性和操作性两个层面入手。一方面,通过修改《审计法》等相关法律,将资源绩效审计置于常规审计准则之下,明确审计机关在资源绩效审计中的地位、权力和责任。另一方面,建立起一套层次清晰、易于操作、纲目兼备的审计规范,制定相应的工作程序、方法,使水资源绩效审计的范围、内容、程序和方法等制度化、规范化,以便为审计人员开展审计工作提供具体指南。

4. 创新绩效审计技术与方法。城市水资源网络结构复杂、数据庞大,应充分利用计算机辅助审计,从了解被审计单位信息化建设入手,采集、筛选、整理、分析数据,不仅能提高审计效率,也能及时发现问题,保障审计效果。鉴于审计对象广泛,关系网复杂,审计工作必须深入实践。审计部门可以利用网络平台、信箱、信访、收集人大提案等方式广泛征集社会各界意见,把握民众的真正需求和水安全中的突出问题,作为审计工作的重点。对被审计对象、相关政府职能部门进行审前调查,形成审计的基本思路与计划,编制科学的审计实施方案。加强互动,增强审计的透明度和威信力。可以吸收民众代表为特约审计员,全程参与和了解水资源绩效审计工作的实施情况,为群众答疑解惑;及时向审计机关反馈民众意见和建议,真正实现关注民生;还可以监督检查审计人员的审计执法行为及廉洁自律情况。

中小板公司每股收益影响因素分析

丁 华(博士)

(东北林业大学经济管理学院 哈尔滨 150040)

【摘要】本文运用相关性分析和多元回归分析方法对深圳证券交易所中小板上市的579家公司发布的2010年年度报告进行实证分析后发现:在影响中小板上市公司每股收益的众多因素中,每股净资产是影响每股收益的最主要因素,其次是销售毛利率、销售增长率、每股经营净现金流量,存货周转率和应收账款周转率对每股收益影响不大。这将为中小板上市公司提高每股收益提供有益借鉴。

【关键词】中小板上市公司 每股收益 每股净资产

每股收益是将公司的净利润除以公司发行在外的普通股股数,是投资者、债权人等利益相关者据以评价公司盈利能力、预测公司成长潜力进而做出相关决策的一项重要的财务指标。由于"每股收益=销售净利率×资产周转率×权益乘数×每股净资产",所以要提高每股收益,就要提高公司的盈利能力、加速资产周转、提高权益乘数、提高每股净资产。显然,这样的做法是建立在四个因素对每股收益具有相同影响权重的基础之上的。本文通过实际数据分析得出对每股收益产生影响的重要因素,从而为中小板上市公司提高每股收益指明具体的途径,并填补这方面研究的空白。

一、研究假设

由于"每股收益=销售净利率×资产周转率×权益乘数×每股净资产",所以每股收益要受到盈利能力、营运能力、偿债能力以及每股净资产的影响,除此以外,现金流量、发展能力等对每股收益也会产生影响。基于此,本文提出以下假设。

假设1:销售毛利率(GMR)越高,企业的每股收益(EPS)越高。

销售毛利是企业在扣除期间费用和所得税费用之前的盈利额。销售毛利率表示每一元销售收入扣除销售成本后,有多少钱可以用于弥补各项期间费用以后进而形成盈利。可见,在

---

5. 强化绩效审计结果的运用。审计结果的运用是绩效审计工作功能的最终体现,它直接关系到绩效审计在城市水资源监管中发挥作用的大小、社会影响力和可持续发展。

(1)审计结果运用的主要途径。因为城市水安全关系社会可持续发展和国家安全,审计结果最重要的运用途径是为政府宏观决策做参考。审计机关归纳提炼出城市水资源管理和运行中存在的突出矛盾和制约瓶颈,以信息专报的形式报送党委、政府,促使其从体制、机制上研究解决方案和调整措施,保障政府决策的科学性、可行性和前瞻性,维护城市水安全。其次是被审计单位及其上级主管部门对审计结果的运用。对审计结果报告中反映的问题,被审计单位应认真分析、查找原因,不断完善内部管理制度和内部控制机制,提高水资源开发、供给和治理的效率和效果。上级主管部门应在职权范围内进行调查处理,根据问题性质、情节轻重和责任大小,追究相关人员的责任,督促检查整改情况,并对突出或共性问题制定相应的管理和监督措施。

(2)审计结果运用的保障机制。为了保障城市水资源绩效审计结果的充分高效运用,必须建立完整的保障措施,以促进审计结果的顺利传递、有效运用和及时反馈:①及时报告和信息交流机制。重要情况形成专题要情,普遍性、全局性和倾向性问题形成综合报告,及时报送政府、相关部门及被审计单位,对与群众利益密切相关的问题以适当形式向社会公布,对审计发现的严重违规违纪问题及时移交纪检监察和司法机关。②工作协调配合机制。建立由政府、水利、环保、城管、国资、审计等部门组成的联席会议制度,加强沟通协调,形成信息共享,为审计工作提供权力、技术和信息支持。③问责和责任追究制度。针对审计发现的重大问题,应追究相关部门和人员的责任,责令整改或给予相应的处罚。④审计结果运用情况检查考核制度。定期对有关部门、单位审计结果运用情况进行督促检查,防止出现审计结果弃置不用或利用不充分等问题,达到查漏补缺、纠偏匡正的作用。

【注】本文受浙江省哲学社会科学规划常规课题(编号:11YD37YB)资助。

主要参考文献

1. 贾绍凤等. 区域缺水指标与水资源安全评价指标体系.地理科学进展,2002;6

2. 王晓梅.政府绩效审计:理论基础与风险分析.审计研究,2007;2

3. 蔡春等.政府审计维护国家经济安全的基本依据、作用机理及路径选择.审计研究,2009;4

4. 黎仁华.政府审计维护国家金融安全的实现机制.管理世界,2010;2