

政府购买会计服务质量 控制体系构建探析

谭晖

目前,很多省市已将会计服务纳入政府集中采购目录。然而在加快了政府职能转变的同时,政府购买会计服务质量控制也逐渐显现,如缺乏监督体系支撑、违规承接主体信用缺失惩治力度过轻、服务质量绩效考核机制不全、服务管理职责划分不够清晰等问题。此外,笔者还发现,目前政府在会计服务购买方面存在承接主体单一、配备力量薄弱、阶段性一哄而上、后续服务难以保证等问题。由于无法全面掌握参与投标的承接主体过往信用情况,无法对其故意溢价进行有效鉴别,有时明知价格不合理,也只能完全按照招标文件的条款进行招标,导致最低价中标,而非最优方案中标,最终破坏市场经济的整体利益和政府公信力。为此,笔者建议应从制度体系、信用体系、会计服务评价和监督体系以及责任追究机制等方面构建我国政府购买会计服务质量控制体系。

一、健全政府购买会计服务制度体系

笔者认为,目前我国政府购买服务问题产生的主要原因之一是缺乏政府购买会计服务制度体系,因此,政府相关部门应加强顶层设计,建立健全科学、规范的招投标等系列制度,完善政府购买服务专门法律、法规,出台政府购买会计服务规范和指南。具体措施包括:明确规定科学、系统、

完备的评分细则,鼓励最优者中标,而不是低价者中标,且采购过程应加大对高质量、高信誉者的充分支持,让低价、低信誉者无法生存;明确会计师事务所应执行相关的服务规范和指南,提高对执业的人员思想和业务素质要求,以增强政府购买服务的可操作性,保证会计服务的质量;明确采购方评价会计服务质量的依据和指南,以利于评价质量,支付服务费用;明确相应的质量监督措施,对承接主体中标后提供的服务质量进行追踪管理,发现中标后执业质量不达标的,严厉处罚。

二、构筑政府购买会计服务信用体系

为解决供应商为中标不惜恶性竞争所导致的失信问题,笔者认为,会计行业和相关行政主管部门应建立承接主体信用等级评价制度,利用大数据、云服务等技术开放信用信息平台,将承接主体信用等级和执业记录及时纳入,定期公示,形成政府监管、市场他律、行业自律和承接主体自觉的良好信用氛围。以流程为导向,构建政府购买会计服务承接主体信用体系包括事前、事中、事后三个环节(见表1)。

三、构建政府购买会计服务评价和监督体系

由于政府购买会计服务的“软服务”特性,加之缺乏以绩效目标为基础的考核指标,服务质量高低不能得到准确衡量,费用价格不易计算,因此,笔者认为应从质量角度出发,建立健全政府购买会计服务评价和监督体系。

1. 强化对承接主体的考核评估

应对承接主体服务建立分期评估体系,并依据绩效评估结果确定后续服务事宜。在评估过程中,不但要重视评估会计服务项目本身,还应重视评估承接主体的服务数量、质量、服务效率、时间节点、服务结果以及廉政等方面。比如,湖南省长沙县审计局、监察局、财政局、招投标中心联合组成评估领导小组,由县审计局牵头负责绩效考核评估工作的实施,每年评估一次。对考核过程中发现的问题可以进行扣分,对考核中的高质量、高效率服务可以有针对性地加分,然后以权数来计算最后的支付金额。这样,一方面使采购方对承接主体有了话语权,另一方面也可调动承接主体的积极性和创新性。

2. 合理制定绩效考核考评规则标准

具体措施包括:一是针对政府购买会计服务所制定的实施方案进行全面评价,主要检查实施方案所规定的内容是否全部完成,预期的设定目标是否实现,尤其是检查关键事项是否

表1 政府购买会计服务承接主体信用体系建设方案

过程	负责部门(人)	内容	措施
事前	财政部门、政府发展信息中心、相关职能部门	建立承接主体诚信等级数据库	依托政务外网,利用大数据、云服务等技术,及时收录承接主体信用和执业记录情况,按照统一标准评定信用等级,并开放信用信息平台,单点登录,全网通用,实现与财政、审计、协会等相关部门共享承接主体信用信息。
	财政部门、相关职能部门	确定承接主体备选库	通过公开招标等对承接主体的规模、技术水平和业务能力、经验、过往信誉记录、人员情况、职业道德等方面综合考虑,从中择优选择进入承接主体备选库。按不同的类别(资产清查类、社会审计类、资产评估类,课题研究类、监督类、绩效评价类、工程服务类项目评审类、咨询类、技术业务培训类等),对备选库中的承接主体进行授信评级,如ABCD等级。
事中	评审专家	调用诚信数据库数据	结合招标文件,对报名的供应商进行评审,但赋予现场评审组专家更多的自由裁量权,调用诚信数据库提供的诚信数据,对报价明显偏离的供应商,经一致认定后有权进行否定,防止“最低价”中标。
	省直行政事业单位	从备选库中选择承接主体	按规定程序从备选库中选择承接主体进行委托项目服务,签订合同,明确权利和义务。
	省直行政事业单位	评价承接主体的服务质量并上传	按质量指标体系,依据合同条款,对承接主体提供的服务质量进行细化评价,上传至诚信等级数据库,做为付费和下一次备选库评级的依据。
事后	财政部门、相关职能部门	明确承接主体退出机制	对备选库实行优胜劣汰动态调整,对承接主体在提供项目服务的过程中的履约情况予以动态记录,对守信的供应商给予较高的备选库信用等级,予以推广。反之对信用记录不良的给予惩处,且在备选库中删除该供应商,使其没有再参加采购活动的机会。
	财政部门	结果运用	财政部门、各省直行政事业单位,利用诚信等级数据库中的信息,运用到对承接主体的考核、评先评优等方面,进一步优化备选库。

有完整的核对记录,内容和数据是否真实准确。二是考核项目服务质量、报告、时限、流程、内容、效果,评价项目主要环节服务的深度和广度。三是将绩效评价结果与弹性付费对接,将绩效评价结果作为完成服务后正常费用结算、奖励支付以及后续备选库动态调整的重要依据,对绩效评估优秀的服务供应单位或个人可实行正常付费和奖励。比如,长沙县对实施会计服务的承接主体实行固定基数加浮动综合计费办法,对于收缴违纪违法资金按比例给予奖励,发现重大问题一次性奖励,评选优秀项目进行奖励,以此调动承接主体认真执行审计工作的积极性;对绩效评估结果较差的,采取惩罚措施,并从备选库中予以剔除。长沙县考核领导小组按考核审计质量的六个方面评分,项目出现重大质量问题的实行一票否决,且评价结果作为下一年承接主体继续或停止服务的依据。

3. 建立健全第三方评估机制

在购买会计服务的项目结束时,

可以考虑引入专家评审委员会,专业评审机构和社会公众等独立的第三方对项目进行客观评估。不同于行业专业质量检查,第三方评估工作重点是对过程进行评估,即对项目入选、实施和监督等全过程进行评估和评价,且将评估结果作为服务费用支付的依据以及备选库动态更新调整的重要参考。

四、完善政府购买会计服务责任追究机制

在完善政府购买会计服务责任追究机制中,笔者认为,要突出政府监管者身份,强化其作为监管者的责任,明确政府在购买会计服务中的主要职能,对承接主体的资质、信用进行严格审查,从中选择信誉良好、具有对应资质的承接主体、专业技术人员。要分清参与各方的责任,政府与承接主体签订协议书时应明确双方职责和权利,承接主体中标后,政府部门也应与其签订法定合同,明确双方职责、违约后果和法律责任;承接主体应严

格依据合同规定的内容程序等提供会计服务,并有权在合同规定范围内独立实施项目活动,任何部门和人员无权干预其独立开展业务。对承接主体独立完成的会计服务项目,政府部门应不定期地进行合规质量检查,对专业实施人员完成的工作进行监督和指导,若在复核检查过程中发现徇私舞弊的情况,应依法追究承接主体和相关部门、人员的责任,触犯法律的,移送司法部门处理,这样可促使承接主体及专业实施人员提高自身服务质量,减少相关人员徇私舞弊的机会。

(作者单位:长沙理工大学)

责任编辑 李卓

主要参考文献

- [1] 王仲兵. 基于服务型政府理念下的政府绩效审计质量控制研究[J]. 财政科学, 2016, (9): 101-106.
- [2] 孙颖. 英国地方政府公共服务审计质量控制方法[J]. 中国内部审计, 2014, (2): 56-57.