

住房公积金运营绩效审计评价指标体系研究

陈献东^{1,2}

(1. 南京大学 商学院, 江苏 南京 210093; 2. 盐城市审计局, 江苏 盐城 224001)

[摘要] 缺乏一套科学合理、权威公认的绩效评价指标体系,是当前制约公共资金绩效审计的理论瓶颈和实践难题。基于开展住房公积金绩效审计的实践,选择住房公积金作为研究对象,运用修正后的平衡记分卡基本原理,从居民满意、内部管理、持续发展和财务结果四个维度构建住房公积金运营绩效审计评价指标体系框架及17个具体指标,并用模拟数据说明如何运用该指标体系进行绩效评价,不仅对如何开展住房公积金绩效审计具有理论价值和实践意义,而且对开展其他公共资金绩效审计评价也能起到举一反三的借鉴作用。

[关键词] 住房公积金绩效评价; 绩效审计; 平衡记分卡; 公共资金绩效评价; 非营利组织治理; 住房货币化改革

[中图分类号] F239 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-8750(2015)02-0081-11

一、引言

建立一套科学合理、权威公认的绩效评价指标体系,是对公共资金运营绩效情况进行客观、公正审计评价的前提。当前,由于缺少这样一套绩效评价指标体系,审计人员在实践中要么不评价^①,要么评价后难以得到被审计单位的认可。缺少绩效评价指标体系,已成为制约公共资金绩效审计发展的实践难题。审计署《“十二五”审计工作发展规划》要求“全面推进绩效审计,构建和完善绩效审计评价指标体系”。然而,构建一套各方都认可的公共资金绩效审计评价指标体系,是一项纷繁复杂的系统工程,需要考虑的影响因素很多。同时,公共资金涉及的领域广泛,如科技专项资金、环境保护专项资金等,不同的公共资金往往具有不同的价值使命和不同的受益对象,对其绩效的考核管理要求也不同。因此,在短时间内设计出一套“放之四海而皆准”的公共资金绩效评价通用指标体系只能是一种主观愿望。比较现实的路径是分门别类地选取单个类型的公共资金进行研究,先逐步建立起单项公共资金的绩效评价指标体系,然后在此基础上再将这些指标体系进行整合,最终形成一个既动态开放又科学权威的公共资金绩效评价指标体系。住房公积金作为关系到广大人民群众住房问题的公共资金,其制度设计初衷是推进住房货币化改革,保障住房消费资金来源的长期性和稳定性。然而,住房公积金在实际运作过程中却出现了低效和不公平的情况,甚至在部分城市出现了“济富不济贫”的情况,如有些收入较低的群体因买不起房而只能成为公积金的储蓄户,社会对此反映强烈。因此,如何全面、科学地评价住房公积金运营绩效成为社会关注的热点。而现有的关于住房公积金绩效评价指标只是散见于主管部门的政策文件或少量的文献之中,指标之间没有形成有内在逻辑关联的体系,

[收稿日期] 2014-07-07

[基金项目] 国家自然科学基金(71272100;71072042)

[作者简介] 陈献东(1969—),男,江苏东台人,南京大学商学院博士生,盐城市审计局副局长,高级审计师,主要研究方向为政府审计、会计和公共管理等。

^①在审计实务中,不评价采取的主要做法是“写实”,即在审计报告中如实陈述被审计单位改进公共资金绩效的主要做法,而不对公共资金绩效的高低、优劣给出评价结论。

难以满足全面、科学评价住房公积金运营绩效审计实践的需要。

自1994年7月全国推行住房公积金制度以来,审计署及地方审计机关先后多次对住房公积金运营情况进行审计。2005年审计署分别对内蒙古和四川各一个城市住房公积金进行审计,2006年审计署开展对全国省会城市住房公积金审计;2007年又开展更大规模的住房公积金审计,并把重点放到地级市;2011年审计署向社会公布了2009年度在住房公积金审计中发现的两起大案。地方各级审计机关也根据党委、政府的要求,依法开展本地住房公积金运营情况审计和管理中心负责人经济责任审计。本文基于开展住房公积金绩效审计的实践,选取住房公积金作为研究对象,尝试运用修正后的平衡记分卡基本原理构建一套住房公积金运营绩效评价指标体系。一方面,从理论上整合现有研究成果,构建一套有着内在逻辑关联的指标体系,从而使评价住房公积金运营绩效建立在全面、科学的基础上;另一方面,从实践上不仅可以破解住房公积金绩效审计评价的难题,而且还能对开展其他公共资金绩效审计评价起到举一反三的借鉴作用。

二、文献回顾

住房公积金制度在我国建立以来,国内学者对其建立、发展与完善的各个方面都进行了相应的研究。总体上来说,研究内容主要集中在住房公积金监管、政策性住房金融、住房公积金与住房保障体系的关系等方面,而对于住房公积金绩效评价的研究较少,评价所用的模型也较为初级^[1]。其中,关于住房公积金审计的文献主要关注两个方面:一是关注如何开展住房公积金财务收支审计,如住房公积金项目贷款审计的要点、住房公积金审计的主线和环节等;二是关注如何运用计算机开展住房公积金审计,如关注住房公积金管理信息系统审计、住房公积金联网审计的经验、住房公积金AO审计方法与实例等。这些关于住房公积金审计的文献主要围绕真实性和合法性审计目标展开,很少关注效益性,更没有提出绩效评价指标体系。

然而,一些研究住房公积金制度本身的文献却提出了一些绩效考评指标,如徐峰等人在研究住房消费中住房公积金的贡献度时,把贷款贡献度、还款贡献度、家庭月收入还贷率和利息节省率作为分析模型的指标^[2];陈瑾在分析住房公积金制度的运行效率时提出一般从使用率和运用率出发考虑相关参数和指标^[3];黄静等从行政监管角度、宏观角度和微观公平与效率角度建立了住房公积金制度有效性的分析框架,提出了住房公积金使用率、运用率、沉淀资金占缴存余额比例、覆盖率等指标^[4];刘德元把住房公积金管理战略绩效考评指标体系分为财务绩效指标、客户绩效指标、流程绩效指标和员工绩效指标,并对每一个指标进行了细化^[5];杨劲松把住房公积金财务评价指标分为杠杆比率、效率比率、盈利比率和流动比率等^[6]。

还有一些文献对如何评价住房公积金某一方面的绩效进行了研究,如李锋对如何考核住房公积金运营的载体——住房公积金管理中心的绩效进行了探讨^[7]。此外,一些法律法规和行业主管部门的规范性文件,如《住房公积金条例》、建设部和财政部联合印发的《住房公积金管理中心业务管理工作考核办法(试行)》(建金管[2005]123号)等,也或多或少地提出了评价住房公积金运营绩效的指标。

上述文献提出的关于住房公积金绩效评价的指标,主要是从实务操作的角度分析如何对住房公积金绩效进行考核,没有对设计这些指标的原因进行理论阐述,也没有将这些指标综合成一个有机的逻辑体系,但为开展住房公积金绩效审计评价提供了方法和框架,也为本文的研究提供了重要的基础和参考。

三、住房公积金运营绩效审计评价指标体系构建工具的选择

住房公积金运营绩效评价指标体系是反映住房公积金绩效执行情况的一整套指标组成的系统,我们需要运用综合分析模型对其进行分解,确立基本框架,然后再细化到具体指标。平衡记分卡

(Balanced Score Card, BSC)作为一种战略绩效管理和评价工具,可以为构建住房公积金运营绩效评价指标体系框架提供思路。该工具由美国哈佛大学教授 Robert Kaplan 和波士顿管理咨询公司咨询师 David Norton 于 1992 年共同提出,它打破了传统绩效评估中只重视财务指标的做法,从财务、客户、内部业务流程、学习与发展四个不同的方面对组织绩效进行全面评估。正是由于平衡计分卡能够克服传统评价指标体系的种种不足,为评价理论与方法注入别具一格的“新鲜血液”,因此,一经提出就引起了理论界与实务界的积极响应^[8]。本文选择平衡计分卡作为构建住房公积金运营绩效评价指标体系工具,主要是基于两个原因:

首先,平衡计分卡正越来越多地在非营利组织中得到有效利用和推广。平衡计分卡在发展初期只是被用来衡量营利组织的绩效,但是在这一方法开发之初,Kaplan 和 Norton 就认为“平衡计分卡改善政府和营利性企业管理的机会更大”^[9]。平衡计分卡的四个维度“应该被视为一种模式,而不是一种束缚”^[10-11]。现在的实践也证明,平衡计分卡正越来越多地被成功应用于政府和其他公共部门管理之中。比如,美国交通运输部的采购部门和北卡罗纳州的夏洛特市(Charlotte)1996年率先引入平衡计分卡管理方法,取得了很大成功;英国推行的地方政府最佳价值(Best Value)革新运动的绩效评价指标中,也采用了平衡计分卡的设计理念;平衡计分卡在澳大利亚、新加坡等国的政府部门中也得到了认可和应用,其中新加坡地区法院系统成为世界司法领域中使用平衡计分卡的先行者^[12]。

1998年,平衡计分卡理论开始在国内传播,除了在企业得到大范围推广使用外,一些学者尝试把它应用于非营利组织或专项资金的绩效考评中,如彭国甫等把平衡记分卡引入公共部门建构指标体系来评估地方政府绩效^[13],付同青基于平衡记分卡建立了一套政府审计绩效评价指标评价体系^[14],于吉全等引入平衡记分卡建立军队建设项目绩效审计评价指标体系^[15],齐兴利等基于修正的平衡计分卡原理构建了农村沼气工程绩效审计指标体系^[16],范经华利用平衡记分卡原理构建了内部审计质量控制评价指标体系^[17],等等。因此,住房公积金运营的载体——住房公积金管理中心作为非营利组织,同样可以应用平衡计分卡评价其管理后的住房公积金运营绩效情况。

其次,住房公积金资金绩效目标的多维性与平衡计分卡强调多种平衡的特征相一致。我国住房公积金制度是在借鉴新加坡中央公积金制度、德国合同住房储蓄、韩国国民住宅基金制度、美国住房保障制度等国外住房保障体系建设经验的基础上于 20 世纪 90 年代初发展起来的,由在职职工及其所在单位缴存长期住房储金,属于职工个人所有,管理实行住房公积金管理委员会决策、住房公积金管理中心运作、银行专户存储、财政监督的原则,强制性、互助性和保障性是其存在和发展的核心价值和本属性^[18]。住房公积金制度设立的目的不是为了追求利润,而是以人性化、高效率的方式为改善城镇居民住房水平提供服务。非营利组织治理中的监督机制与公司治理中的监督机制有所不同,在构建我国非营利组织监督机制时要借鉴公司治理的先进经验,但不能盲目模仿、照抄照搬^[19]。因此,城镇居民是否满意处于绩效指标体系四个维度的核心位置。但住房公积金也要关注财务绩效,并在财务指标和非财务指标之间进行平衡,因为住房公积金管理中心耗费的成本费用需要通过资金运营过程中取得的收入来进行弥补。同时,行政主管部门要求住房公积金资金必须安全和长期可持续使用,所以,住房公积金也要强调短期绩效和长远绩效的平衡。此外,住房公积金也十分重视内部管理,重视结果与驱动因素之间的平衡。可见,住房公积金绩效目标具有多维性,注重财务指标和非财务指标、长期绩效与短期绩效、结果与驱动因素之间的平衡,这与平衡计分卡强调多种平衡的特征不谋而合。

四、住房公积金运营绩效审计评价指标体系构建

(一) 住房公积金运营绩效审计评价指标体系框架的构建

平衡记分卡作为一种绩效衡量工具,虽然可以适用于各种类型的组织,但它只是一种模式,要使

其在特定组织的管理中发挥作用,就必须根据组织的特点度身定制^[20]。运用平衡计分卡衡量、评价营利组织绩效时,一般按照财务维度、客户维度、内部流程维度、学习与创新维度这样的顺序依次进行,但在运用平衡计分卡衡量公共组织绩效时,这四个维度的顺序需要作适当调整。因为公共部门与营利组织不同,两者最大的区别在于公共部门负有崇高的使命和不可或缺的社会综合协调功能。公共部门从使命出发,应该更关注其服务对象或顾客^[21]。同时,绩效审计形成与发展的重要理论支点新公共管理理论特别强调“顾客至上”的理念。从一定意义上讲,公众可视为政府的顾客,公众对政府的依赖和忠诚取决于公众对政府的满意程度^[22],具体到评价住房公积金绩效,城镇居民缴纳住房公积金并不要求资金上的回报,而是关心公积金管理中心是否能够有效利用这些资金帮助他们改善居住水平。城镇居民是住房公积金的顾客或客户。因此,城镇居民的满意是住房公积金追求的最高目标,处于住房公积金绩效评价指标体系框架四个维度的核心位置。而财务主要是一种信息披露的工具,方便相关利益方清楚地掌握公积金管理中心的资金运用情况进行监督。据此,住房公积金绩效评价指标体系的框架顺序可以调整为:居民满意维度放在首位,然后是为满足居民需要对内部管理维度提出的要求,接下来是内部管理对持续发展维度的要求。而财务成果维度对以上三个维度来说是支持性的、基础性的,所以放在框架的最底层。

1. 居民满意维度。根据《住房公积金管理条例》,建立住房公积金的目的,是要促进城镇住房建设,提高城镇居民的居住水平,因此,城镇居民是住房公积金的客户。住房公积金管理中心要从“促进城镇住房建设,提高城镇居民的居住水平”这一使命出发,把服务于城镇居民并努力让其满意作为追求的最高目标。

2. 内部管理维度。住房公积金管理中心虽然不以利润最大化作为其活动的目标,但并不等于就不注重其活动的经济效率。相反,作为一种社会经济组织,管理中心同样需要有效的经营管理手段来改善与提高其活动的经济性、效率性和效果性,并降低成本。为加强对住房公积金的管理,国务院出台了《住房公积金管理条例》^①,行政主管部门国家建设部单独或会同财政部、中国人民银行等制定了一系列加强住房公积金管理和考核的细化规定^②。一些地方地府及主管部门也根据上级的部署要求,出台了适用于地方的细化规定或实施细则^③。

3. 持续发展维度。运用平衡记分卡衡量企业或非营利组织的绩效时,一般采用创新与学习成长维度,本文将此维度修正为持续发展维度,主要有两个原因:一是构建住房公积金绩效评价指标体系必须从“服务国家治理”和“发挥预防、揭示和抵御功能”的国家审计本质出发^[23],把促进实现住房公积金政策目标、完善住房公积金管理体制和机制作为根本目标。住房公积金的持续发展,特别是资金安全性对住房公积金长期运营至关重要,需要重点关注。二是审计监督的落脚点是财政财务收支及其相关的经济活动,对学习成长维度中经常使用的员工能力、员工培训和员工激励等进行评价超出了审计职责范围。

4. 财务结果维度。住房公积金管理中心是不以营利为目的的独立的事业单位,但这并非意味着管理中心不能从其运营中营利,因为管理中心在运营中也要耗用一定的资源成本,所以,它在活动过程中取得的收入,首先要用于抵消自身的消耗,剩余部分可用于扩大向城镇居民提供服务的数量和提高服务质量。因此,财务评价指标与管理中心的非营利特征并不冲突。

(二) 住房公积金运营绩效审计评价指标体系具体内容的构建

构建住房公积金绩效审计评价具体指标,既要考虑绩效评价的一般性要求,又要考虑我国绩效审

^①1999年4月3日中华人民共和国国务院第262号令发布《住房公积金管理条例》,2002年3月24日中华人民共和国国务院第350号令《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》对其进行了修订。

^②如2005年建设部、财政部、中国人民银行发布的《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》,建设部、财政部发布的《住房公积金管理中心业务管理工作考核办法(试行)》等。

^③如2005年江苏省建设厅、财政厅、人民银行南京分行《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》发布的等。

计的实际情况。从绩效评价的一般性要求来看,目前国内外学术界所普遍认可的设计原则和思路主要包括 SMART 原则^①和 CREAM 原则^②。这两个原则也是本文构建住房公积金绩效评价具体指标时遵循的准则。此外,从我国绩效审计的实际情况看,我国还处于社会主义初级阶段,绩效审计评价所需的基础数据、技术参数和标准等还不完整、不健全,因此在构建具体绩效评价指标时就要有所取舍,收集不到的数据或收集数据成本较大的指标,暂时不放在指标体系当中,待条件成熟后再逐步增加,因为本文构建的绩效评价指标体系是动态的、开放的。

1. 居民满意维度

(1) 住房公积金的收益性指标。审计目标是审计行为要达到的目的,也是审计工作的出发点和归宿。审计过程以审计目标为核心,审计评价就是要回答审计目标中提出的问题,得出审计结论。因此,审计评价应针对具体的审计目标做出,而不是对被审计单位绩效进行全面评价,而后者常常是管理当局的功课^[24]。1986年,第十二届最高审计机关国际组织(INTOSAI)悉尼会议发布的《关于绩效审计、公营企业审计和审计质量的总声明》中,把经济性、效率性和效果性(即“3E”)作为绩效审计的目标。在经济性、效率性和效果性三者的关系中,效果性是决定性的,因为只有预期效果实现的情况下,讨论经济性和效率性才有意义。如果预期效果没有实现,或效果很差,再经济、再有效率也没有意义。同时,“结果导向”也是新公共管理理论强调的重要理念之一。具体到住房公积金的绩效评价,其效果性主要表现为城镇居民因住房公积金制度而受益。根据绩效指标设计的原则性要求和我国国情,住房公积金绩效的效果性指标可用住房消费公积金贷款贡献率、利息节省率和住房公积金个人贷款比率等来表示。

住房消费公积金贷款贡献率 = 住房公积金贷款金额 / 家庭购房款总额 × 100%。这个指标表示住房公积金对城镇居民购房的贡献程度,住房消费公积金贷款贡献率越大,说明住房公积金制度对帮助城镇居民提高居住水平贡献越多。

利息节省率 = 住房公积金贷款节省的利息额 / 全商业贷款利息额 × 100%。这个指标表示城镇居民因参加住房公积金制度而节约利息支出的情况,利息节省率越高,说明城镇居民受益越多。

住房公积金个人贷款比率 = 年末住房公积金个人贷款余额 / 年末住房公积金归集余额 × 100%。这个指标表示住房公积金服务城镇居民的情况。住房公积金只有被使用,即被用于向城镇居民购买住房进行贷款,才能实现制度设计的初衷。住房公积金个人贷款比率越高,说明住房公积金制度效果实现得越好。

(2) 住房公积金的公平性。随着绩效审计理论研究的深入与实践的发展,绩效审计的目标又从“3E”拓展为“5E”标准,即增加了环境性和公平性。保持公平性是公共部门的重要职责和使命,也是住房公积金制度设计的初衷之一。然而,目前在住房公积金制度运行过程中,社会反应比较强烈的问题就是住房公积金制度受益的不公平性。因而,公平性是衡量住房公积金效果绩效的重要指标。本文用住房公积金覆盖率、实际使用住房公积金贷款比率、高收入人群使用住房公积金贷款比率等来表示。

住房公积金覆盖率 = 已设立住房公积金账户的职工人数 / 应建立住房公积金制度的职工人数 × 100%。这个指标主要衡量城镇居民是否有机会参加住房公积金制度。国务院《住房公积金条例》规定:“单位录用职工的,应当自录用之日起30日内到住房公积金管理中心办理缴存登记……违反本条例的规定,单位不办理住房公积金缴存登记或者不为本单位职工办理住房公积金账户设立手续的,由住房公积金管理中心责令限期办理。”但现实情况是,有许多单位,特别是个体、私营单位很少给职工缴纳住房公积金,从而产生机会不公平问题。住房公积金覆盖率越高,说明住房公积金制度的公平

①该原则要求指标体系要具备明确(Specific)、可衡量(Measurable)、可实现(Achievable)、相关性(Relevant)、时限(Time-based)等特征。

②该原则要求指标体系应具备清楚(Clear)、相关(Relevant)、经济(Economical)、充分(Adequate)、可监测(Monitorable)等特征。

性越好。

实际使用住房公积金贷款比率 = 实际使用住房公积金贷款居民数 / 实际缴存住房公积金居民人数 $\times 100\%$ 。这个指标主要衡量已经参加住房公积金制度的城镇居民是否享受到住房公积金的益处。因为只有实际使用住房公积金贷款,才能享受住房公积金的益处,否则只能成为长期储户。实际使用住房公积金贷款比率越高,说明住房公积金制度的公平性越好。

高收入人群使用住房公积金贷款比率 = 高收入人群使用住房公积金贷款居民数 / 实际使用住房公积金贷款居民数 $\times 100\%$ 。这个指标主要衡量已经使用了住房公积金贷款的城镇居民分布是否体现“济贫不济富”的特征。这里的高收入没有统一的标准,而要根据统计部门公布的当地经济发展状况、工资收入水平、人均可支配收入等,由审计人员与住房公积金管理中心协商确定。高收入人群使用住房公积金贷款比率越高,说明住房公积金制度的公平性越差。

2. 内部管理维度

为加强对住房公积金的管理,国务院、建设部以及地方政府都出台了一系列加强住房公积金管理和考核的细化规定。这些法规或考核管理规定包含了大量的绩效指标,又具有强制性,从而成为构建住房公积金绩效评价指标体系的重要来源。比如,国家建设部、财政部2005年出台了《住房公积金管理中心业务管理工作考核办法(试行)》,江苏省建设厅、江苏省财政厅根据国家建设部和财政部这个考核规定,2008年出台了适用于江苏省的《关于对2007年度住房公积金管理工作进行考核的通知》。以后每年的考核细则虽然都有所调整,但基本框架保持稳定。这些考核规定把住房公积金年度考核工作分为综合考核和单项考核:综合考核又分为业绩考核和管理工作考核;单项考核设立归集业务、贷款业务、财务统计管理、信息系统建设、档案管理、清理回收项目贷款和挤占挪用资金等六项。本文根据绩效审计的特点,选取缴存环节和运营环节的部分考核指标作为内部管理维度的绩效指标。

(1) 缴存环节。缴存环节主要衡量实际收到的缴存资金与预计收到的住房公积金缴存资金的比率,反映住房公积金缴存的实际效果,用住房公积金归集率表示。

住房公积金归集率 = 当年住房公积金实际归集额 / 当年住房公积金应归集额 $\times 100\%$ 。这个指标越高,说明住房公积金的归集效果越好,也说明管理中心宣传和催缴效果越好。

(2) 运营环节。运营环节主要衡量住房公积金是否被用好用活,是否提高了居民的住房消费能力。

住房公积金提取率 = [当期住房公积金提取额 / (当期住房公积金提取额 + 当期住房公积金余额)] $\times 100\%$ 。住房公积金除了能帮助城镇居民改善居住条件外,还在一定程度上为城镇居民的生活提供保障。根据《住房公积金管理条例》,职工有下列情形之一的,可以提取职工住房公积金账户内的存储余额:购买、建造、翻建、大修自住住房的;离休、退休的;完全丧失劳动能力,并与单位终止劳动关系的;出境定居的;偿还购房贷款本息的;房租超出家庭工资收入的规定比例的;等等。住房公积金提取率从提取的角度衡量住房公积金使用的情况。住房公积金提取率越高,说明住房公积金运用效率越高。

住房公积金使用率 = (个人贷款余额 + 个人提取总额 + 国债总额) / 归集总额 $\times 100\%$ 。这个指标比较全面地反映住房公积金使用情况。住房公积金使用率越高,说明住房公积金运用效率越高。

住房公积金运用率 = (个人贷款余额 + 国债余额) / 归集余额 $\times 100\%$ 。这个指标从经营运用的角度反映住房公积金运营能力(提取公积金不产生收入,而对个人贷款和购买国债会产生利息收入)。住房公积金运用率越高,说明住房公积金运用效率越高。

3. 持续发展维度

《住房公积金管理条例》将住房公积金定性为“长期住房储金”。因此,住房公积金能否持续运营,关系着这一制度的成败。要使住房公积金能够持续发展和运营,必须保证资金的安全性并保持资

金的流动性。如果资金的安全性得不到保证,改善城镇居民住房水平只能是无源之水、无本之木。

(1) 安全性。本文参考商业银行风险管理办法,选择个人住房贷款逾期率和风险准备金充足率作为评价公积金运行安全性的指标。

住房公积金个人贷款逾期率 = 年末住房公积金个人贷款逾期额 / 年末住房公积金个人贷款余额 $\times 100\%$ 。住房公积金个人贷款如果不能按期收回,则存在资金安全方面的风险。这个指标反映了这方面的风险。住房公积金个人贷款逾期率越高,说明住房公积金安全方面的风险越大。

住房公积金贷款风险准备金充足率 = 年末住房公积金贷款风险准备金余额 / 年末住房公积金贷款余额 $\times 100\%$ 。住房公积金贷款如果收不回,但有充足的贷款风险准备金进行弥补和冲抵,则能有效化解安全方面的风险。这个指标反映了抵冲这方面风险的情况。住房公积金贷款风险准备金充足率越高,说明住房公积金安全方面的风险越小。

(2) 流动性。住房公积金存定期的期限和额度必须以确保缴存者提取资金和获得个人住房贷款的需要为前提。也就是说,住房公积金必须保持一定的流动性。只有住房公积金的流入大于流出,才能持续为城镇居民提供住房服务,具体可通过住房公积金沉淀资金率来表示。

住房公积金沉淀资金率 = [(当期缴存额 + 当期回收的贷款额 + 赎回的国债 + 各项业务收入) - (当期的提取额 + 当期贷款额 + 各项业务支出)] / 当期缴存余额 $\times 100\%$ 。这个指标反映住房公积金积余情况。住房公积金沉淀资金率越高,说明住房公积金持续运转能力越强。

4. 财务结果维度

住房公积金财务结果,一方面是作为一种信息披露的工具,方便相关利益方掌握公积金管理中心的资金运用情况并进行有效监督,另一方面,财务结果特别是盈利情况也是住房公积金制度得以长久运行的根本保证。因此,本文分别从财务状况和盈利状况分别设计。

(1) 财务状况。住房公积金财务状况可以用资产负债比率表示,是中心资产期末余额与负债期末余额之比率,即资产负债比率 = (资产 / 负债) $\times 100\%$ 。这个指标反映住房公积金资产对中心运营资金的保障程度。资产负债比率越低,资产对中心运营资金的保障程度越高。

(2) 盈利状况。住房公积金管理中心虽然是非营利组织,但管理中心在运营过程中也要发生人工成本和管理费用支出需要通过资金运营产生的收入来进行弥补。盈利状况是住房公积金制度得以长久运行的根本保证,具体指标可以通过增值收益率、资金收益率和管理费用率等来考察。

增值收益率 = (增值收益 / 缴存余额) $\times 100\%$ 。增值收益是住房公积金运作过程产生的业务收入与业务支出的差额。增值收益率越高,说明住房公积金的营利能力越强。

资金收益率 = [(个人贷款利息收入 + 银行存款利息收入 + 国债投资利息收入) / 归集余额] $\times 100\%$ 。这个指标反映住房公积金使用过程中产生的收入。资金收益率越高,说明资金运用效益越好。

管理费用率 = 当期管理费用支出额 / 住房公积金增值收益额 $\times 100\%$ 。这个指标反映单位增值收益弥补管理费用支出的情况。管理费用率越低,说明增值收益保障费用支出能力越强。

上述住房公积金绩效评价指标体系框架及具体构成可见下页表 1。

五、住房公积金运营绩效审计评价指标体系的运用

完成住房公积金运营绩效审计评价指标体系构建后,我们就可以运用这一模型对某市住房公积金绩效情况进行评价。本文所用数据并非真实数据,而是模拟数据,旨在说明如何运用这一评价指标体系。

(一) 确定各个指标的等级

本文借鉴李克特五级量表方式(Likert-Scale),将住房公积金评价指标体系划分为五个等级,用

1—5分分别表示,其中:1分以下表示该指标存在很多问题,与绩效目标存在很大差距;1—2分表示该指标虽然存在一些问题,但基本上达到绩效目标;2—3分表示该指标完成情况一般,在绩效方面取得一定成果,但还有很大的改进空间;3—4分表示该指标取得了较好的绩效,但可以做得更好;4—5分表示该指标高水平地完成了绩效目标。

本评价指标体系均为定量指标,可先根据指标定义计算、核实各个指标的实际完成值,然后对照评价标准计算各个指标的百分比,按百分比值将其划入相关等级。由于各项定量指标含义不同,不能统一划分评价标准,需要审计人员在具体工作时依据法规和上级主管部门考核要求,并借鉴专家意见,然后与被审计的住房公积金中心沟通协商后确定。本文将某市住房公积金绩效评价等级进行划分,如表2所示。

(二) 确定各个指标的权重

各个指标的权重取决于该指标与评价目标的相匹配程度。匹配程度越高,所赋的权重就越高。一级指标的取值方法是:邀请若干名专家采用德尔菲法背对背多轮打分得到各个指标的重要性水平得分,然后根据本指标的重要性水平与本级指标的总体重要水平的比值来确定本指标的权重。二、三级指标体系的权重取值也遵循这一原则,但其取值依据是该指标内容对其上一级指标评价目的的贡献程度。需要注意的是,每一级指标体系权重之和应该为1。各个指标权重的具体计算方法如下:

1. 计算一级指标权重

分别汇总居民满意维度、内部管理维度、持续发展维度和财务

成果维度重要水平的得分以及所有维度重要水平的总得分,然后,利用下述公式算出某一维度的权重,形成一级权重:

$$\text{某一维度的权重} = \text{某一维度重要水平的得分} / \text{所有维度重要水平的总得分}$$

表1 住房公积金绩效审计评价指标体系

评价维度	二级指标	三级指标
居民满意维度	收益性	住房消费公积金贷款贡献率
		利息节省率
	公平性	住房公积金个人贷款比率
		住房公积金覆盖率
		实际使用住房公积金贷款比率 高收入人群使用住房公积金贷款比率
内部管理维度	缴存环节	住房公积金归集率
	运营环节	住房公积金提取率
		住房公积金使用率
		住房公积金运用率
	持续发展维度	安全性
流动性		住房公积金沉淀资金率
财务结果维度	财务状况	资产负债比率
		增值收益率
	盈利状况	资金收益率 管理费用率

表2 某市住房公积金绩效审计评价指标评分等级

评价维度	二级指标	三级指标	评分等级
居民满意维度	收益性	住房消费公积金贷款贡献率	3.02
		利息节省率	5
	公平性	住房公积金个人贷款比率	3.67
		住房公积金覆盖率	3.24
		实际使用住房公积金贷款比率 高收入人群使用住房公积金贷款比率	3.75 1.89
内部管理维度	缴存环节	住房公积金归集率	4.21
	运营环节	住房公积金提取率	4.32
		住房公积金使用率	4.37
		住房公积金运用率	4.27
	持续发展维度	安全性	个人贷款逾期率 贷款风险准备金充足率
流动性		住房公积金沉淀资金率	3.02
财务结果维度	财务状况	资产负债比率	3.87
		增值收益率	4.17
	盈利状况	资金收益率 管理费用率	4.29 3.89

2. 计算三级指标权重

在评价指标体系中按维度分类,分别汇总各个三级指标重要水平的得分以及该三级指标对应维度重要水平的总得分:

某一指标的权重 = 该三级指标重要水平的得分/对应维度所有指标的得分

三级指标权重 = 某一指标的权重 × 对应的一级权重。

3. 计算二级指标权重

二级指标权重为对应的三级指标权重之和。

通过计算,某市住房公积金指标评价体系的权重如表3所示。

表3 某市住房公积金绩效审计评价指标权重

评价维度	一级权重	二级指标	二级权重	三级指标	三级权重
居民满意 维度	0.35	收益性	0.2	住房消费公积金贷款贡献率	0.07
				利息节省率	0.02
				住房公积金个人贷款比率	0.11
		公平性	0.15	住房公积金覆盖率	0.06
				实际使用住房公积金贷款比率	0.05
				高收入人群使用住房公积金贷款比率	0.04
内部管理 维度	0.25	缴存环节	0.07	住房公积金归集率	0.07
		运营环节	0.18	住房公积金提取率	0.04
				住房公积金使用率	0.08
				住房公积金运用率	0.06
持续发展 维度	0.22	安全性	0.18	个人贷款逾期率	0.1
				贷款风险准备金充足率	0.08
		流动性	0.04	住房公积金沉淀资金率	0.04
				财务状况	0.02
财务结果 维度	0.18	盈利状况	0.16	增值收益率	0.09
				资金收益率	0.05
				管理费用率	0.02

(三) 计算评价结果

在确定了住房公积金绩效评价指标的评分和权重后,我们可以通过简单的计算得到各具体指标的评分结果。令 P 表示指标评价结果, M 表示评分, C 表示权重, 则

$$M_j = \sum_{k=1}^n M_k C_k, M_i = \sum_{j=1}^n M_j C_j, P = \sum_{i=1}^n M_i C_i。$$

其中, $i(i=1,2,3,4)$ 为一级指标体系, $j(j=1,2,3,\dots,n)$ 为二级指标体系, $k(k=1,2,3,\dots,n)$ 为三级指标。计算出最终结果,参照评分标准确定该市住房公积金绩效评价结果,如下页表4所示。

从表4可见,该市住房公积金绩效评价结果得分为3.859分,介于3分和4分之间,说明该市住房公积金取得了较好的绩效,但还有改进的余地,可以运营得更好。

六、结语

本文通过总结住房公积金绩效审计实践,在深入剖析我国住房公积金特点的基础上,运用修正后的平衡记分卡基本原理,整合现有关于住房公积金绩效评价的研究成果,构建了住房公积金运营绩效审计评价指标体系。这套评价体系指标之间有着内在的逻辑关联,简明清晰,具有较强的适用性和可

表4 某市住房公积金绩效审计评价结果表

评价维度	一级指标得分	二级指标	二级指标得分	三级指标	三级指标得分
居民满意 维度	1.173	收益性	0.715	住房消费公积金贷款贡献率	0.211
				利息节省率	0.1
				住房公积金个人贷款比率	0.404
		公平性	0.458	住房公积金覆盖率	0.194
				实际使用住房公积金贷款比率	0.188
				高收入人群使用住房公积金贷款比率	0.076
内部管理 维度	1.074	缴存环节	0.295	住房公积金归集率	0.295
		运营环节	0.779	住房公积金提取率	0.173
				住房公积金使用率	0.350
				住房公积金运用率	0.256
持续发展 维度	0.867	安全性	0.746	个人贷款逾期率	0.45
				贷款风险准备金充足率	0.296
		流动性	0.121	住房公积金沉淀资金率	0.121
财务结果 维度	0.745	财务状况	0.077	资产负债比率	0.077
		盈利状况	0.668	增值收益率	0.375
				资金收益率	0.215
				管理费用率	0.078
总得分	3.859	—	—	—	—

操作性,能够为广大审计工作者全面、科学评价住房公积金绩效提供基础和框架。这一绩效评价指标体系框架,然后根据当地实际并与住房公积金管理中心协商后确定双方都认可的二级指标和三级指标,接着再邀请专家背对背多轮打分获得各个指标的重要性水平并计算每个指标的权重,最后计算最终评价结果。

当然,这一评价指标体系还存在一定的局限性,主要是在设计二、三级指标时可能考虑不全,需要审计人员根据当地住房公积金管理的特点和所在城市的经济社会环境进行必要的调整和修正。

参考文献:

- [1]谢虎,余劲.我国住房公积金制度研究[J].现代商贸工业,2012(4):47-48.
- [2]徐峰,胡昊,丛诚.住房消费中住房公积金的贡献度——以典型城市为例的实证研究[J].建筑经济,2007(4):47-50.
- [3]陈瑾.论住房公积金制度的运行效率[J].建筑经济,2008(1):87-89.
- [4]黄静,胡昊,屠梅曾.我国住房公积金制度有效性分析[J].武汉理工大学学报:信息与管理工程版,2009(5):825-833.
- [5]刘德元.住房公积金管理战略绩效考评指标体系研究[J].中国乡镇企业会计,2012(1):102-103.
- [6]杨劲松.住房公积金财务指标评价[J].经营管理者,2013(9):185-186.
- [7]李锋.住房公积金管理中心绩效考核之探讨[J].中国房地产,2010(8):69-70.
- [8]俞静,徐斌,钟颺.基于平衡计分卡视角的企业相对绩效评价研究[J].南京审计学院学报,2012(6):34-40.
- [9]张秀娥,李硕.平衡记分卡在非营利组织绩效评估中的应用研究[J].吉林广播电视大学学报,2011(11):63-70.
- [10]Kaplan S R, Norton P D. Using the balanced scorecard as a strategic management system[J]. Harvard Business Review, 1996, January-February:75-85.

- [11] Niven R P. Balanced scorecard step-by-step: maximizing performance and maintaining results[M]. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2002:297.
- [12] 严强. 公共行政学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2009:335.
- [13] 彭国甫, 盛明科, 刘期达. 基于平衡记分卡地地方政府绩效评估[J]. 湖南社会科学, 2004(5):23-26.
- [14] 付同青. 基于平衡记分卡的政府审计绩效评估指标构建[J]. 审计与经济研究, 2008(3):18-23.
- [15] 于吉全, 孙晓霞. 基于 BSC 的军队建设项目绩效审计评价指标体系研究[J]. 军事经济研究, 2009(10):50-53.
- [16] 齐兴利, 倪良辉, 张鹏. 农村沼气工程绩效审计指标体系的构建[J]. 南京审计学院学报, 2011(3):31-37.
- [17] 范经华. 基于平衡记分卡的内部审计质量控制评价指标体系探讨[J]. 审计研究, 2013(2):82-89.
- [18] 龚胜华. 对经济社会转型时期住房公积金几个问题的浅论[J]. 中国房地产金融, 2013(3):39-41.
- [19] 张立民, 李晗. 国外非营利组织监督机制研究综述[J]. 南京审计学院学报, 2012(3):9-17.
- [20] 丁晓筠. 平衡记分卡在非营利组织中的运用[J]. 事业财会, 2004(5):17-18.
- [21] 尼文. 政府及非营利组织平衡记分卡[M]. 胡玉明, 译. 北京: 中国财政经济出版社, 2004:29.
- [22] 赵保卿, 李文娟. 基于审计角度的政府绩效公众满意度分析[J]. 审计与经济研究, 2011(5):14-20.
- [23] 《中国特色社会主义审计理论研究》课题组. 国家审计功能研究[J]. 审计研究, 2013(5):3-9.
- [24] 刘力云. 正确认识绩效审计过程和绩效审计评价[J]. 审计月刊, 2011(6):4-6.

[责任编辑:黄 燕]

Research on the Performance Measurement Indicators of Housing Accumulation Fund

CHEN Xiandong

- (1. Business School, Nanjing University, Nanjing 210093, China;
2. Audit Bureau of Yancheng City, Yancheng 224001, China)

Abstract: It is a theoretical difficulty and a practical problem to audit the performance of public fund without scientific, rational, authentic, and generally-realized performance measurement indicators. Based on the practice of auditing the performance of housing accumulation fund, the paper chooses housing accumulation fund as the research target, uses the revised BSC (Balanced Score Card) to set up a framework and 17 detailed indicators of the performance measurement indicators of housing accumulation fund, from such four aspects as client satisfaction, internal management, sustaining development and financial result. This paper also applies imitative data to show how to use the performance measurement indicators of housing accumulation fund. The research result, not only has theoretical value and practical significance on how to audit the performance of housing accumulation fund, but also plays a referential role for the development of auditing the performance of other public funds.

Key Words: performance measurement indicators of housing accumulation fund; performance audit; Balanced Score Card; public funds performance measurement; non-profit organization governance; reform of housing monetization