

香港公共图书馆绩效审计案例分析与启示

贾云洁 边淑洁

党的二十大报告指出,全面建设社会主义现代化国家,必须坚持中国特色社会主义文化发展道路,增强文化自信。当前,随着人民日益增长的美好生活需要,公共图书馆在我国文化领域的地位越发重要。中华人民共和国《公共图书馆法》第三条指出:“公共图书馆是社会主义公共文化服务体系的重要组成部分,应当将推动、引导、服务全民阅读作为重要任务。”这就奠定了公共图书馆事业在中国特色社会主义文化中的重要地位。因此,随着公共图书馆在人民日常生活中愈加普及,公共图书馆的基础建设、管理和服务水平开始被社会公众关注。如何让公共图书馆更好地发挥服务社会公众、服务国家文化发展战略的功能定位,这就需要绩效审计监督的跟进与助力。香港审计署绩效审计实践相对完善,其开展的公共图书馆绩效审计项目经验做法,对其他地方开展类似项目有较好的参考借鉴价值,基于此,本文系统剖析了香港公共图书馆绩效审计的组织保障、审计目标确定、评价标准与方法选择、报告撰写做法,在总结其经验做法的基础上,提出了进一步深化我国绩效审计实践发展的建议。

一、我国公共图书馆绩效审计的现状

(一)绩效审计的发展现状

我国的绩效审计仍然处于探索发展阶段,尚未形成系统完整的理论框架。审计机关,特别是基层审计机关,鲜有单独开展的绩效审计立项项目。目前,尚缺乏一个国家层面发布的绩效审计准则体系。我国绩效审计目标大多集中在对财务收支、公共资金的经济性、效率性和效果性审计。绩效审计涉及较多的民生项目,如环境保护、公共交通、医疗卫生、文体教育等。绩效审计评价体系主要注重经济效益指标,忽视其他方面的评价。审计方法正在由传统审计方法向新兴的大数据、云计算等方法发展。绩效审计组织开展的方式,大多是以专项调查项目开展而非审计方式开展,且多以综合模式开展而非独立项方式开展。

(二)公共图书馆审计的发展现状

公共项目绩效审计发展起步较晚。公共项目绩效审计目标主要关注资金的规范使用、管理制度的健全完善、运行机制的合理有效、服务的数量和质量、人民群众满意度等方面。公共项目绩效审计内容主要集中于对专项资金绩效的审计,重点考察为公共部门运行经费、

公用投资基本建设经费以及其他各种公用专项资金的使用情况。除公告的深圳市南山区南头街道图书馆2019至2021年运营管理情况绩效审计项目外,内地审计机关开展的公共图书馆项目绩效审计项目较少,也缺少一套可操作性的绩效审计制度规范、实施指南。因而,本文以香港审计署公共图书馆绩效审计案例为切入点,系统剖析其实施理念思路和实施路径,以助推我国绩效审计实践的深化发展。

二、香港审计署机构设置与绩效审计组织管理

(一)机构设置

香港审计署包括机构事务科、账目审计科、衡工量值科三个科室,衡工量值科细分为四个科。账目审计科专注于财务审计,确保账目处理得当,占审计署工作量约1/3;衡工量值科重点在审查履行职务时达到的节省程度、效率与效益,涵盖决策单位、政府部门、专责机构、公众团体、公共机构及受审核机构,是政府审计工作的核心,此项工作最终产出两份报告,其任务量占据了三分之二。

(二)项目组织管理

香港审计署遵循年度预设的工作流程,通过有组织的方法进行衡工量值式审计。香港审计署绩效审计的程序,一般分为策划、调查、报告3个阶段。绩效审计结果每年两次向立法会汇报,时间定于4月与10月,同时面向香港媒体及公众公开,并且香港审计署的绩效审计结果公开采用的是全文公告形式,社会公众可以从各种公开渠道了解到报告书的详细内容。从整体策划角度审视,香港衡工量值审计设有五年战略规划。审计团队首阶段进行广泛调研,搜集并评估被审计机构的相关信息,掌握其核心业务与资源配置。随后,全面考量立法会、政府、媒体与公众的建议与需求,结合过往审计经验与成效,精心制定五年战略规划。此计划采用滚动式管理,逐年评估与实施,形同动态审计项目库,为后续审计工作指引方向,设定长期任务。通过年度与项目的合理配置,有效整合与优化审计资源,确保审计工作从长远视角出发。此外,《核数条例》以及政府账目委员会于1998年2月11日向临时立法会呈交了一套准则草案,旨在明确审计人员在执行绩效审计时遵循的行为规范。

三、香港公共图书馆绩效审计案例研究

(一)案例背景

香港公共图书馆是组织培训教育、宣传文化和提供

海量信息的公众场所,也是可持续发展以及树立和平观念和丰富所有个体精神生活的重要工具。香港公共图书馆的目标是以以下五种方式为市民提供便利的服务:一是作为信息中心,为市民提供免费设施,让他们可以获取其所需的相应领域最新发展的资料;二是作为持续教育工具,让市民通过图书馆提供的资源以此提升自己的能力;三是作为推广香港文学和开展文学研究的中心;四是作为市民休闲场所;五是作为社区文化中心,为市民的日常生活增添乐趣。香港的公共图书馆服务由康乐及文化事务署(以下简称康文署)负责。该署营运图书馆网络,借以提供图书馆服务。截至2022年12月31日,网络包括70间固定图书馆和12间流动图书馆,馆藏涵盖1520万项书籍、其他印刷资料,以及非印刷资料。此外,香港公共图书馆还提供了14个电子书馆藏、83个电子数据库以及约4 500种报纸和期刊。香港公共图书馆还在3个香港铁路(以下简称港铁)车站提供还书箱服务,方便市民归还图书及其他图书馆资料;同时,香港公共图书馆营运3个自助图书站,提供24小时服务借阅和归还等服务。在2022~2023年度,其提供公共图书馆服务的预算开支为14.28亿元。

康文署下辖文化事务部的图书馆及发展科负责提供和管理图书馆服务,以推广阅读和文学艺术氛围。截至2022年9月30日,该科聘有1620名员工,包括1453名常额人员和167名非公务员合约雇员。香港图书馆组织架构图如图1所示。

(二) 审计实施

1. 绩效审计目标的确定至关重要。此步骤可为审计工作奠基,目标设定直接影响审计范围、内容、所需证据种类、选择审计方法及技术手段,进而影响审计结论表述及最终处理结果。绩效审计目标有总体目标和具体审计目标两个方面。一般来说,经济性、效率性、效果性是绩效审计的审计总体目标,也就是通常说的“3E”目标。从“3E”总体目标来看,经济性目标侧重于确保专项资金在分配、运用及管控阶段,以最低成本达成最大效益;效率性目标主要关注图书馆资金调配与调整的合理性,对于最大化建设馆舍、丰

富馆藏资源并满足读者需求至关重要;效果性目标侧重于验证公共图书馆建设项目达成的预期成果,涉及图书馆硬件设施的完善与资源供给是否有效支持受众的信息获取与文化需求满足,以及其对地方文化生态的促进作用。对于具体目标而言,由于绩效审计项目所审计对象的多样化特征,缺乏统一目标,主要是根据所审计内容及其管理服务的具体不同要求进行个性化分解。就本案例公共图书馆绩效审计而言,其具体审计目标依据图书馆运营服务涉及的馆藏发展与管理、图书馆运作机制以及信息科技应用和宣传工作三大主要审计内容进行细分确定。在三大具体审计目标确定的基础上,又可依据每个子模块审计目标涉及的具体运行服务关键内容或环节,再进一步细分确定下一级具体审计目标,由此形成一个系统的审计目标体系(详见图2)。

2. 绩效审计标准选择。绩效审计标准是指在绩效审计过程中,审计人员用以指导审计活动、界定被审事实、

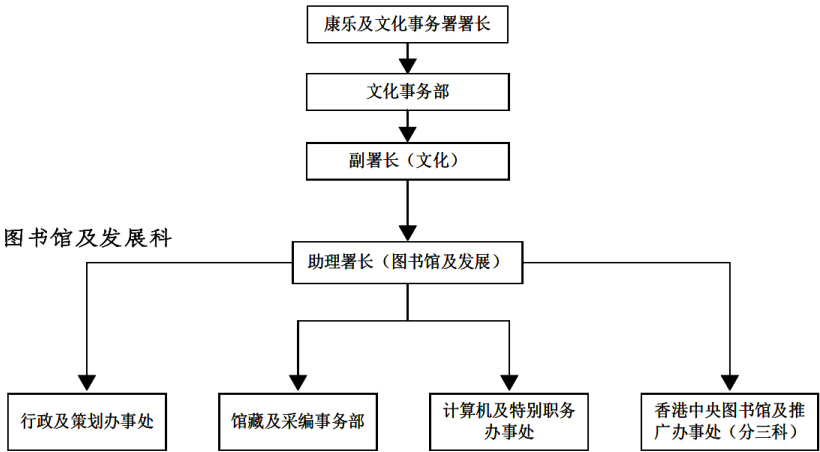


图1 香港图书馆组织架构图

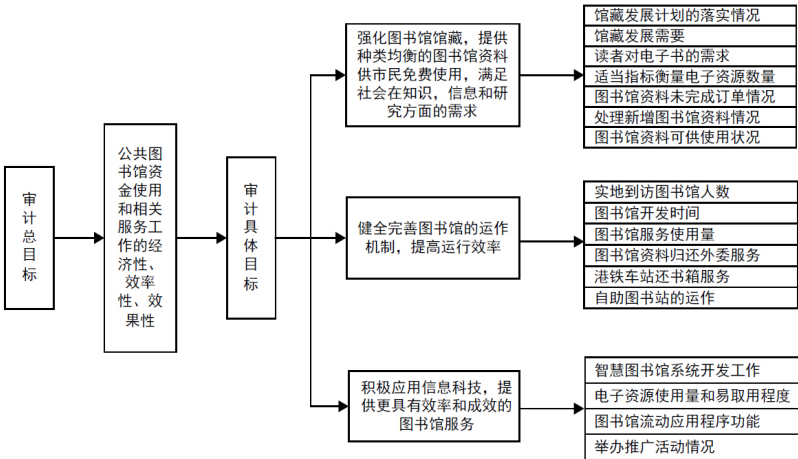


图2 审计目标体系

界定绩效质和量的标准,绩效审计标准指引审计人员对被审计单位经济活动进行客观事实调查取证,并运用鉴别、分析与判断,以支持形成审计结论的全过程。香港审计署在审计过程中,根据审计内容的不同,选取的相应审计依据也因此不同。香港审计署所选用的审计依据按照来源渠道不同,可分为外部制定的审计依据,如《香港国安法》《财务通告》《物料供应及采购规例》《书刊注册条例》《政府无障碍流动应用程序基础标准》《政府网页发放资料指引》等,以及内部制定的审计依据,如香港公共图书馆策略计划等。

3. 审计方法选用。香港审计署采用的绩效审计方法主要分为审计资料收集方法和审计资料分析方法两大类。在资料收集方面,香港审计署主要运用了审阅法和抽样法,其中审阅法在馆藏的发展与管理、图书馆的运作机制以及信息科技应用和宣传工作均会用到,主要是审阅公共图书馆相应数据资料 and 文件;而抽样法在信息科技应用和宣传工作中用到,主要是为了确定电子书的借阅需求,香港审计署抽取了电子书馆藏平台推荐的、最受欢迎的 30 本书籍进行了审查。在资料分析方面,主要运用了比较分析法。在本案例的绩效审计项目中并未选用很多复杂的方法,使用较多的是比较分析法,其分析结果更多是以文字和图文表述相结合的方式呈现。

(三) 审计结果与报告

1. 审计结果。审计署审查了馆藏发展与管理、图书馆运作机制以及信息科技应用和宣传工作三个方面的服务及运行情况,具体如表 1、表 2 和表 3 所示。

针对以上公共图书馆服务的不足,香港审计署建议:

一是关于馆藏发展与管理。要加强馆藏发展计划落实情况监察,尤其是按类别的落实率。在可行情况下,尽量满足分馆馆藏发展需要,包括鼓励更多分馆提出具体书目建议;要持续检视读者需求并采取适当跟进行动,探讨是否有适当指标衡量电子资源的数量;应采取措施改善监察未完成订单和处理新增图书馆资料的机制;汇报公共图书馆馆藏资料总数时同步披露其可供使用状况。

二是关于图书馆运作机制。需持续检视到访香港公共图书馆的人次,采取措施鼓励公众到访公共图书馆,延长服务时间;密切监察图书馆服务使用量达标情况,查看主要服务表现目标和指标报告,并采取跟进行

表 1 馆藏发展与管理审计发现的问题

序号	审计发现的问题
1	在外借馆藏中,部分类别的实际新增数量与馆藏发展计划中所订数量有显著差距,但康文署并未记录出现差距的原因
2	康文署未备存有关分馆层面落实率的管理资料
3	康文署未建立指标以衡量电子资源数量
4	康文署缺乏管理资料以监察所有订单的整体情况
5	康文署未就处理工序中的若干主要阶段订立目标时间要求
6	截至 2022 年 12 月,香港公共图书馆网站所报存的 1520 万项图书馆资料中,有 130 万项未供公众使用

表 2 图书馆运作机制审计发现的问题

序号	审计发现的问题
1	由于新冠疫情的影响,去公共图书馆的人数自 2019 年以来锐减
2	为增加公共图书馆开放时间,康文署拟定了长期计划和短期计划,均未得到如期落实
3	部分主要服务表现目标未能达标香港公共图书馆在 2015 至 2022 年连续 8 年为外借图书馆资料所订立的目标
4	康文署直接采购香港邮政提供的归还图书资料处理服务,未进行竞投
5	在港铁车站还书箱服务中,还书箱服务的使用率大致呈下跌趋势
6	康文署设立 3 个自助图书站以提供 24 小时服务,根据合约,未能达到承诺的最少 99% 可供使用水平

表 3 信息科技应用和宣传工作审计发现的问题

序号	审计发现的问题
1	智慧图书馆系统的推行时间有所延迟
2	电子书和电子数据库的易于取用程度较低
3	图书馆流动应用程序和多媒体信息流动应用程序的每年使用量,由 2017 至 2022 年分别减少约 36% 和 14%;热门数码馆藏“香港艺术及艺术家剪辑”只可由图书馆终端机阅览
4	香港公共图书馆就推广活动参加人数和所举办推广活动的数目订立了主要服务表现目标,但审计发现,该项指标偏低

动;检视处理图书馆资料归还外委服务规定,在可行情况下,采用公开竞投方式购买服务,在今后的外委服务协议中加入未达标的惩罚措施;查明部分港铁车站自助图书站可供使用情况以及持续不符合服务表现标准的原因。

三是信息科技应用和宣传工作。加强监察智慧图书馆系统的开发进度,持续检视是否让更多电子数据库可经互联网使用,或可在更多图书馆内使用;在推出智慧图书馆系统时提升图书馆网站和流动应用程序的搜寻功能;强化个别电子书使用量的监察,加强智慧图书馆系统下新图书馆的流动应用程序功能,举办推广活动。

2. 报告撰写。公共图书馆绩效审计报告撰写框架,从介绍审计工作的背景以及审计目的和审计范围开始,然后分章节阐述馆藏的发展与管理、图书馆的运作和信息科技应用和宣传工作这三个重点审计内容,详细描述了香港公共图书馆的做法以及香港审计署运用专业审计方法进而发现的相应问题,以及提出的有关建议,报告最后还写明了被审计的政府机构对香港审计署得出结论及提出该建议的回应。香港审计署的绩效审计报告撰写思路逻辑清晰明了,在每一个重点审计内容章节的写作逻辑上,均按照“识别问题—分析问题—提出问题—解决问题”的逻辑展开。更为重要的是,香港审计署公共图书馆绩效审计报告在撰写形式体例上,大量运用图形分析和表格数据,共用了十六张表和五张图直观展示审计人员的分析思路及审计结论。这些图表的有效应用,可以给报告阅读者鲜明而直观的感性认知,突破了以往文字和数字为主的表达形式,更具有开放性和可视化特征。通过贴切适当、可视化的图表应用,更加全面、清晰地展示了绩效审计的过程和结果,大大提升了报告的可读性。

(四) 案例总结

香港审计署运用审阅、抽样以及分析的方法,通过精准的公共图书馆服务运行管理关键事项分析确定绩效审计目标、重点内容事项及相应的绩效评价体系,发现了公共图书馆在三个方面的不足,并提出相应的解决措施。香港审计署对公共图书馆的审计,充分体现其绩效审计业务实施的专业性、系统性与规范性特征,且最终呈现出的审计报告,采用图文有机融合体例形式,清晰明了、简洁直观地反映出了公共图书馆绩效审计的结果,大大提升了报告的易读性与公众友好性。

四、启示和建议

(一) 强化绩效审计关注内容重点的时效性

受新冠疫情的影响,香港公共图书馆加大了智慧图书馆的投入,打造线上线下一体化的服务模式。因此,香港审计署在对公共图书馆绩效审计时,特别关注了公众对电子书借阅的需求以及智慧图书馆的建立情况。由此可见,香港审计署对于被审计单位工作内容和方式的变动反应迅速,在香港公共图书馆打造智能型图书馆的同时,其审计内容就增加了对在线智慧图书馆的

审计以及新兴科技在图书馆的运用审计。内地审计机关可以学习借鉴其做法,及时根据被审计单位的业务内容变化调整当年的审计内容和重点,确保审计内容的时效性,以准确、及时地反映当下被审计单位的运行环境、方式的变化。

(二) 强化绩效审计评价标准体系建设

香港审计署绩效审计的审计评价标准囊括了《香港国安法》《书刊注册条例》以及香港公共图书馆策略计划等,可以看出绩效审计评价标准的来源依据,不要拘泥于财务相关的法律法规和规章制度,而要包含明确、细化的图书馆服务管理标准及策略计划书绩效要求。其绩效审计标准的来源依据明确、合理,公认度高。香港公共图书馆通过可行、先进的管理服务标准或目标建设,使得审计人员开展绩效审计过程中,有明确、细化、公认的审计标准可依,大大降低了审计人员评判的难度、主观性、模糊性,从而易于客观、全面评价图书馆运行服务的实际成效,确保了审计结果的质量和公信力。

(三) 丰富绩效审计报告的形式体例

纵观香港审计署的审计报告,多数是采用文字加图表的形式,香港审计署要求康文署提供相关数据依据,并根据数据进行分析比较,算出比率,做成图表融入审计报告里,用数据、图表将审计的过程和思路清晰展示在审计报告中,增强报告的说服力和可读性,使得报告更加通俗易懂,更加直观地反映问题。因而,在绩效审计报告撰写体例上,可以充分参考借鉴香港审计署报告转型体例形式和经验做法。

(四) 完善绩效审计结果公告制度

审计结果公告制度作为推进民主与法制的有效工具,是国家民主与法制建设的具体体现。我国的审计结果公告制度还有待细化。就近几年结果公告的情况来看,公告的总体数量上还较少,且信息要素不完整、信息量有限,审计结果的透明度、公开度和公告质量均有待进一步提升。

作者简介:贾云洁,南京审计大学政府审计学院,教授,硕士生导师,研究方向为政府审计。

原载《商业会计》,2024.20.58~61

