

经济刺激背景下 政府绩效审计评价标准探讨

程 鸣 李卫斌

(九江学院 江西九江 332005)

【摘要】绩效审计评价标准是绩效审计的核心。本文在传统绩效审计评价标准的基础上,指出应以正当性、公平性、可持续发展作为绩效审计评价标准,并且提出了发展和完善政府绩效审计评价标准的建议。

【关键词】绩效审计 正当性 公平性 可持续发展

在世界经济形势日趋严峻、我国经济遭受冲击日益显现的背景下,我国在宏观调控方面作出了重大调整,实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策。在这一背景下,加强对公共资金的绩效审计,对于保证经济刺激方案起到应有的作用意义重大。

绩效审计,是独立的审计机关和审计人员,依照国家法律规定和人们认知的共同标准,对政府履行公共责任,配置、管理、利用经济社会公共资源的合理性、有效性、科学性进行的审查、考量、分析和评价,其目的是促进经济社会全面、协调、高效、持续的发展。绩效审计评价标准的确立是政府绩效审计实施的前提,没有评价标准等于没有管理审计,因此非常有必要探讨新形势下绩效审计评价的新标准。

一、关于政府绩效审计评价标准的主要观点

1. 西方的主要观点。公共管理学教授 Christopher Pollitt 等曾调查欧洲五国(瑞典、芬兰、荷兰、英国和法国)最高审计机关已公布的 20 世纪 80 年代中期和 90 年代中期共 611 份绩效审计报告,这些国家政府绩效审计评价所用到的主要标准如下:①瑞典国家审计局很少使用“效果性”标准,“良好管理实践”和“完成目标”是其关注的重点。另外其审计报告中是在对服务质量进行审计,但是却不重视研究用户的满意度。②芬兰的审计报告中用得最多的是“完成目标”标准;与众不同的是,芬兰审计报告特别强调“平等性”标准;它从未对“服务质量”进行审计。③荷兰绩效审计评价用得最多的两个标准是“良好管理”和“经济性”;同时由于项目效果量化的难度较大,因此不太重视效果性审计。④英国绩效审计评价的重点是“良好管理”和“经济性”;“服务质量”标准不断得到重视;但英国的绩效审计评价标准出处过于繁杂。⑤法国绩效审计评价通常用到“良好管理”、“完成目标”等标准。

2. 我国的主要观点。国内学者普遍认为,绩效审计评价标准的建立需要审计人员考虑项目的特征、审计的目标并与被审计单位及有关专家等沟通交流,通常的评价标准包括:国家制定和发布的发展规划及行业发展目标、指标,有关专业管理部门发布的规范、技术标准,行业预先制定好的标准或预算

标准,被审计单位制定的控制制度、管理办法等。其中,较具代表性的是由人事部人事科学研究院《中国政府绩效评估研究》课题组研究提出的政府绩效评估指标体系,该体系由 3 个一级指标、11 个二级指标和 33 个三级指标组成。

从上述主要观点可以看出:国外政府绩效审计通常采用本国制定的评价标准,范围较宽。我国学者提出的政府绩效审计评价标准范围也较为宽泛,主要着眼于宏观,微观指标比较欠缺。国外政府绩效审计评价中的经济性、效率性和效果性标准可为我所用。

二、经济刺激背景下政府绩效审计面临的新形势

在世界经济形势日趋严峻的背景下,为抵御国际经济环境对我国的不利影响,我国提出实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,出台十项扩大内需的措施。这次宏观经济政策重大调整反映了我国经济面临着新的形势。

1. “保增长、重民生”。据国家统计局的数据,2008 年全年国内生产总值 300 670 亿元,比上年增长 9%。面对内外部环境的深刻变化,国务院适时作出调整。财政政策由“稳健”向“积极”的转变,货币政策由“从紧”向“适度宽松”的全面转型,一方面显示出我国经济快速下滑的趋势,另一方面也明确传递出“保增长、重民生”的宏观调控基调。

2. 转变经济增长方式。此次经济刺激计划要避免违规建设“两高”和产能过剩项目,以及建设中造成资源破坏损毁、环境污染、乱占耕地等问题;避免出现不顾条件和需要乱上项目,造成重大铺张浪费和损失浪费等问题,促进提高政府投资质量和效益。

3. 财政政策在宏观调控中居主导地位。国务院推出了 4 万亿元投资计划,财政政策在宏观调控中占据了主导地位,政府主导型投资色彩浓重。

面对空前复杂的国内外经济形势,要保证我国的经济刺激方案起到预期的作用,就要解决我国经济发展过程中长期存在且亟待解决的问题:如何保证政府投资的效率;如何加强投资监管;如何保证投资效果。要解决这些问题,复杂而艰巨,本文讨论政府绩效审计的核心问题——绩效审计评价标准就

很有必要。

三、政府绩效审计评价标准再讨论

前已述及,没有绩效审计评价标准就没有真正意义上的绩效审计。绩效审计评价标准是个分层次的体系,本文在已有研究成果的基础上,重点结合我国当前经济形势来讨论政府绩效审计评价标准。

1. 传统的政府绩效审计评价标准。最高审计机关国际组织(INTOSAI)认为绩效审计评价有三种标准(3E),即与合理的行政原则、惯例和管理政策相一致的行政行为的经济性、效率性、效果性。

(1)经济性。经济性标准是指政府部门或机构经济使用公共资源并将其成本控制在较低的水平上,尤其是没有严重的损失浪费现象。这对于我国当前建设资源节约型、环境友好型社会以及节能减排等中央决策的执行仍具有重大的现实意义。

(2)效率性。效率性标准源于西方经济学中“帕累托最优”的概念,测度效率可以通过计算项目产出与投入之间的比率等指标来进行。判断效率问题往往需要运用比较技术。在政府绩效审计中,效率标准最适合应用于对一个项目的产出与收入的比较。

(3)效果性。效果性标准是指政府行为的最终效果。效果性标准又是核心中的核心,因为它是与绩效审计的总目标直接相关的。经济性、效率性是效果性目标的约束性目标,不能为效率而效率、为经济而经济,因此有关经济性、效率性的审计评价标准是效果性评价的辅助标准。

2. 当前经济形势下尤为重要的政府绩效审计评价标准。

(1)正当性。世界审计组织绩效审计指南指出,正当性指管理人员不应该将公共资金用于谋取私利,而项目的支出不能超过需要。正当性是一个内涵非常丰富的审计标准,结合我国当前的实际,至少有以下几方面的含义:①正当性标准是对传统的经济性标准的强调和重申,即“项目的支出不能超过需要”。这对于节约财政资金、防止铺张浪费是有重要意义的。②正当性标准的一个基本要求就是政府行为的合法性和适当性。用正当性来评价政府行为是再恰当不过了。在以往的政府绩效审计中,往往过多地强调经济、效率和效果,对于行为的评价和监督比较欠缺,这就很容易出现贪污腐败、假公济私、以权谋私等违法犯罪行为。政府当前一再强调的依法行政、文明施政就是对政府行为正当性的一个诠释。③正当性标准的另一层含义就是政府提供产品或服务的公共性。政府只能在那些非政府机构(包括私人部门、事业单位和其他社会团体)提供公众需要的产品和服务无效率时才涉入其活动,这就是公共性。这一标准是衡量政府工作的根本依据,也是其他所有绩效审计评价标准存在的基础。

(2)公平性。公平性标准体现为投入的资源以及产生的收益是否是按照公平的思想在社会不同群体间分配。从这一含义可以看出,公平包括起点公平和结果公平两方面的内容。过去我国分配制度采用的原则是“效率优先、兼顾公平”。这一原则对于改革开放初期解放生产力、激发积极性、加快发展起到

了很大作用,但随着经济的进一步发展,这一分配原则的消极作用也日益显现,主要表现为收入差距拉大、贫富悬殊和城乡二元结构,这在一定程度上阻碍了经济发展,不利于社会和谐。因此我们现在的提法是“效率和公平统筹兼顾”,由此可见公平性标准的重要性。

如何保障公平呢?笔者认为应该保证政府行为全过程的透明性。在公共资源的配置领域,透明是最有力的监督手段,也是取得良好绩效的源泉。因此在本次经济刺激计划的执行过程中,绩效审计必须特别重视政府投资是否信息公开、透明,是否给利益相关者提供了最“相关”的信息。

(3)可持续发展。根据中宣部《时事报告》(2003)的定义,可持续发展是指既能满足当代人需求又不危及后代人满足其需求的能力的发展。改革开放以来,我国经济高速发展,取得了举世瞩目的成就,但随之而来的环境污染、资源枯竭和自然灾害正在“蚕食”着我们的GDP。于是有人提出了“绿色GDP”概念,这正是可持续发展理念的重要体现。因此,绩效审计不仅要专注于项目的经济性、效率性和效果性,而且还要将政府行为的短期效益和长期效益结合起来,将当前利益和长远利益结合起来,将积极成果和消极影响结合起来,将经济发展和环境保护结合起来,作出真正经得起时间考验的绩效审计评价。

四、完善政府绩效审计评价标准的建议

我们知道,传统审计往往以定性的结论作为审计意见,与此相对的是,绩效审计却很难作出“好”或“差”等定性的结论,因为绩效是相对的。因此要真正使绩效审计发挥作用,作为其核心的绩效审计评价标准就要能够量化。只有量化的信息才具有可比性。但是绩效审计过程中经常需要对政府的行为、制度、管理等作出评价,而行为、制度、管理及其评价本质上讲就是某种精神、意图与资源的复杂集合体,是个多面体,不可能被简化为一个公式或一组可计量的标准。

为了解决这一困难,可行的办法就是组织经验丰富的审计人员,对审计项目进行深入研究,结合被审计单位具体的组织和文化,就“什么是切实可行的评价标准”与被审计单位人员沟通,并进行广泛的测试,大胆实践。对于审计过程中的典型案例,要及时总结经验,建立相关案例库,以备在以后的实践中借鉴学习。绩效审计评价标准的研究在我国尚处于讨论阶段,还存在一些争议,因此“先干起来再完善”也许是其发展的必经之路。

主要参考文献

1. 蔡春,刘学华.绩效审计论.北京:中国时代经济出版社,2006
2. 彭华彰.政府效益审计论.北京:中国时代经济出版社,2006
3. 审计署外事司编.国外效益审计简介.北京:中国时代经济出版社,2003
4. 王彦平.政府绩效标准国际比较研究.审计月刊,2008;6
5. 胡慧娟.政府绩效审计评价指标体系初探.财会月刊(理论),2006;7