

谈政府对公益组织的财务监督

侯江红

(云南大学公共管理学院 昆明 650091)

【摘要】 相对于其他监督主体而言,拥有公共权力的政府对公益组织的财务监督具有无法比拟的优势,但也存在一些缺陷。本文围绕政府财务监督的“适度”问题展开分析,并相应建立了分析模型。

【关键词】 政府 公益组织 财务监督

公益组织是对处于政府与企业之间的社会组织的统称。我国的公益组织一般包括国有事业单位、社会团体、基金会以及民办非企业单位。有必要对公益组织实施严格的财务监督,以确保在资金使用、财产管理等方面符合公益宗旨、法律法规的规定和税收减免的初衷。在构建公益组织多维监督主体的框架下,政府由于拥有公共权力而具有权威性、强制性,因而在监督方面具有其他监督主体所不具有的独特优势。

一、政府财务监督的优点

1. 政府财务监督可以保持公益组织委托代理链条的正常运转。均衡状态下的委托代理关系的维系有两个前提假设:一是委托人与受托人在地位、意志和权利上平等,委托代理契约能够在双方平等、协商一致的基础上签订;二是委托人与受托人无根本利益冲突,委托人对受托人持信任和肯定态度,受托人对委托人持有忠实履行职责的态度。但是,实际中的委托代理关系普遍存在着非均衡性。

财务信息的价值体现为它能为财务信息使用者的决策提供帮助,只有准确地反映其所依附的公益组织的实际业绩,财务信息对决策才是有用的。但由于财务信息使用者的需求、信息收集能力和理解程度等方面的差异,同样的财务信息对不同的使用者存在价值差异。另外,信息分布的不对称性决定了合约的签订在内容上是不完备的,这就需要在合约执行功能上加强监督,以保证合约的执行。公益组织资产的公益性所导致的事实上的所有者主体缺位、委托人虚拟,加之信息成本、监督成本的客观存在,使得个人出资者对合约的执行监督有限。并且,公益组织的委托人由于不拥有组织产权,不可能通过“用手投票”和“用脚投票”的方式退出委托代理关系,因而比私人企业更缺乏制约手段,其结果是使受托方处于无监督状态,偏离契约的机会主义行为难以保障委托方的权益。因此,由一个能够代表所有委托方利益的机构或者团体来监督合约的执行是非常必要的。政府由于拥有公共权力,以社会管理者的身份实施财务监督可以弥补出资者与公益组织委托代理合约的不完备性,维护委托代理链条的正常运转。

2. 政府财务监督可以降低信息成本。了解和认识公益组织实际上就是一个搜寻、检验其信息并证实其价值的过程。

社会公众只能以既有的知识、经验和承受能力来收集信息和估计信息含量水平,并以试错的方式进行决策,但与此同时,有关信息成本已经成为沉没成本、机会成本。如果搜寻的信息成本超过了从信息中获得的收益,搜寻者就会停止搜寻而处于“理性的无知”状态,信息成本的存在限制了他们进行信息搜寻的深度与广度。在许多时候,信息是一种在消费上具有非排斥性和非竞争性的公共品,从而在信息不对称状态下的资源配置就较难实现帕累托效率。因此,要解决信息不对称导致的效率损失,关键的着力点应该是解决信息成本问题。

除了利用政府的优势力量进行信息的收集和整理、免费向社会公布外,信息使用的特点决定了要降低信息成本必须从影响信息使用的源头入手。信息渠道畅通度、信息透明度、公众对信息的认识程度和信息本身的质量等因素都决定着信息使用者的搜寻成本和使用成本的高低。为了降低公益组织委托人的财务信息搜寻成本,使委托人最大限度地获取受托人的有关重要的财务信息,这就需要设计一套行之有效的财务监督机制,它能够将公益组织出资者、相关利益团体搜寻财务信息的程序和方式程序化、规范化和标准化。从而可以由政府制定和实施统一的会计规范,以提高财务信息的可比性;通过强制性财务信息披露,提高财务信息的透明度;通过强制性审计和事后惩戒,提高财务信息质量。另外,强迫拥有信息的一方公开其信息也可以有效地降低信息成本。

3. 政府财务监督能为契约的签订与执行创造良好的环境。由于信息不对称问题的存在,契约的签订与执行面临着许多不确定性,严重地阻碍了公益组织委托代理链条的正常运行。政府在弥补信息不对称的市场缺陷方面能够发挥的最大作用在于,凭借其权威性为契约的签订与执行创造一个良好的环境。市场的运行依赖于政府制度的各种强制性权力,国家运用这些权力,直接提供某些基本设施,并间接地创造出信任、理解和有安全保障的环境,这种环境对公司的日常生产是非常重要的。这表明个人福利的产生不仅依靠私人部门的市场交易,而且在很大程度上依靠政府所提供的产品和服务,诸如法律制度、教育、经济基础等。同样,公益组织委托代理链条是否正常运行,取决于是否有明确的规则来界定个人拥有的

产权的性质、契约的形式,是否有解决契约纠纷和迫使遵守规则的方法,是否有健全的社会基础秩序等。政府财务监督所要提供的正是一种有序的、规范的财务环境和信息流通过程,可以大大降低公益组织委托人与受托人在监视、贯彻合约过程中的执行成本。

4. 政府财务监督在促进公益事业健康发展方面具有重要作用。在我国公益事业蓬勃发展的今天,人们有着参与公益事业的强烈动机,迫切需要获得相关信息。而公民个人受能力和成本的限制,无力分辨良莠不齐的信息,加之公益组织对财务信息披露的动力不足,在法制建设滞后的情况下,公益组织不会因虚假信息陈述而面临严厉的惩罚。因此,设计一个具有高度权威性和独立性的政府监督机构,以促使公益组织健全财务制度和财务公开、提高公益组织公信力成为我国公益事业健康发展的客观要求。

二、政府财务监督的缺点

1. 政府财务监督使协调成本增大。政府财务监督职能并非仅仅属于某个单一的部门,因此决策的效率就取决于部门之间能否相互配合、相互协调。法律上缺乏对监督部门之间协调性的规定使得现实中的监督往往带有较大的随意性,如果监督部门之间不协调,往往会导致监督效率低下。监督者之间的协调涉及权力的再分配,监督者在监督过程中往往会利用所控制的资源和手段去获取局部的利益,形成部门权力的扩张从而引发部门之间的利益冲突,形成摩擦成本,从而使协调成本增大。

2. 政府财务监督的垄断性导致政府监督行为的低效率。监督是一种权力分配,其本质是一种权力对另外一种权力的制约,是部分人借助于权力对他人实施限制,是政治权力对经济市场的介入。政府监督的垄断性使其缺乏竞争,缺乏有效的激励,缺乏关于监督效率高低的衡量标准,政府监督的质量和运行的效率难以评估;同时,政府监督的垄断性极易导致权力滥用。垄断性监督权容易导致政府官员设租、被监督者寻租和避租等现象的产生,而一切寻租、设租行为都是对社会资源的严重浪费。

3. 政府财务监督产生了新的信息不对称和外部性问题。有效监督的一个要件就是对监督对象及其行为的了解,对信息的全面、及时和准确把握,过时和失真的信息必然会带来决策的失误和监督上的顾此失彼。与市场制度中的各行为主体一样,处于政府制度框架下的监督者也不可能拥有完全的、对称的信息。政府监督者处于社会层级的塔尖,其信息不对称问题尤为明显。政府获取的信息是自下而上逐级上报、汇总的结果,政府机构的多层级将导致信息传输链条过长、层次重叠,信息的时滞、失真、隐瞒等弊端较为明显。另外,由于政府组织存在激励失灵问题,政府监督者搜寻信息的动力严重不足,也不会努力地分辨信息的真伪。这些都会加重信息失真程度,从而导致政府监督决策的失误。并且,由于监督者的权威性、监督过程的技术性和非公开性以及监督结果的非可比性,对政府的监督绩效评价较为困难,政府监督中的道德风险和逆向选择问题可能更加严重。

4. 缺乏表现一致的社会偏好的政府财务监督供求机制会导致监督过度或不足。作为公共产品的政府财务监督与其他公共产品一样,不可能通过形成一个合理的价格机制来显示统一的社会偏好,难以获得准确的财务监督所需的信息,易出现供给过度或不足的状况。监督的受益者对政府监督的积极要求而不考虑对整个社会增加的监督成本、媒体报道的扩大效应,都会导致政府监督所能发挥的作用被不适当地夸大,而政府官员的政绩压力或部门利益的争夺、政府监督不受成本效益原则的严格约束、监督效果难以考核等,都会导致政府监督过度,出现监督低效甚至无效,增大了社会成本;而由于政府制度存在的激励失灵导致的不作为则会造成监督不足。由于缺乏表现一致的社会偏好的供求机制,这就使得政府在最优规模上提供财务监督公共产品是不可能的。

在社会需求和监督者权力欲的支配下,监督不足的问题由于存在显而易见的“行政不作为”而容易受到公众的指责,因此容易及时得到纠正,而且市场具有一定的自我修正机制,在一定程度上能得到弥补的机会。但是,解决监督过度问题却要涉及对监督主体权力的限制或削减,理性经济人都存在着获取更多权力和把持已有权力的本性。部门利益的存在和对其保护决定了一旦形成监督过度的局面,要改变是非常困难的。监督者往往打着维护公众利益的旗号以维护自身的利益而实施变本加厉的监督,这不仅会增加监督成本,而且会导致政府权力的滥用。监督过度的负面效应往往不易被察觉,从而不易于引起重视,相对于监督不足,监督过度将会产生更加严重的后果。

显然,重复、无效率的监督必然会导致成本的增加、公共资源的浪费。而监督过度会滋生更多的权钱交易,监督越多,政府人员的设租行为和被监督主体的寻租行为也会越多,双方获取的利益就越大,产生更大的寻租空间,导致的直接后果是公益组织的追求不是致力于公益目标,而是一味地寻求包括滥用寻租方式以对既有财富进行重新分割;政府过度监督会限制、替代其他监督主体的职能,挤占其他监督主体发挥作用的空间,难以形成高效率的监督体系,这样既耗费了财政资金,又降低了监督效率。总之,政府的过度监督会造成社会福利总体水平的下降。

三、关于政府“适度”财务监督的分析

政府制度中客观存在的经济人动机、决策程序的缺陷、信息失灵、激励失灵等因素导致的监督不足或过度会造成监督的低效甚至无效,这就是政府监督失灵。要解决政府监督失灵问题,那么就必须基于成本效益分析的基础上进行适度的政府监督。

1. 政府财务监督的成本分析。政府监督成本应包括直接成本和间接成本。直接成本可以根据财政预算拨款计算,计算范围应包括政府各监督机构的人、财、物等资源的直接成本消耗;间接成本应该是强加给执行和服从监督规章的支出,包括被监督者的制度转换成本(包括学习成本、新旧制度的衔接成本和契约重拟成本)、设租和寻租成本(包括有关利益集团的游说成本)、效率降低成本(如增加信息披露而导致的竞争劣

势成本)、协调成本、违规成本、诉讼成本、机会成本等成本消耗,而将这部分消耗作为监督的间接成本支出,是因为如果没有政府的监督,这部分资源可以用作其他用途。

2. 政府财务监督的效益分析。效益包括直接效益和间接效益。直接效益表现为在政府监督下,被监督单位可能会降低被监督项目或活动的成本而产生与质量保持不变,对公益组织来说,这种效益的提升更主要表现为间接效益的提升,包括公益组织财务监督被认可的程度、出资者和捐赠者信心的维持程度、筹资及经营活动回归组织宗旨、财务信息不对称的改善程度、虚假信息的减少幅度、财务制度的完善程度、财务腐败现象减少、社会福利水平的提高。特别值得注意的是,有些效益可能要等到数年以后才能体现出来,有些效益可能难以量化,应尽可能地量化执行和服从政府监督规章后产生的效益。可以根据监督的具体对象和要达到的目标,通过贴现将未来效益折算成现值的方法估算效益,以便和管制成本进行比较分析。

3. 政府“适度”财务监督的模型分析。适度监督是一个量的标志,涉及监督的频率和强度,实质上就是政府监督的严格程度。由于监督涉及面广、影响因素复杂、计量难,单从纯理论意义上进行分析,监督的“度”难以把握。笔者将依据公共选择理论,将经济分析工具运用于政治领域研究,采用经济方法对政府监督适度性进行量化分析。

(1)政府财务监督的成本效益模型(见图1)。图1表明,在无监督时,市场失灵足以导致无穷大的社会成本,公益组织财务质量逐步向左下滑;当政府实施监督后,随着监督机制的逐步健全,监督力度逐步增大,公益组织财务质量逐步提高,监督成本开始下降,至A点取得了最大的成本收益差,监督效果最好。越过A点,再强化监督,则会导致如下后果:加强监督产生的资源消耗将增大直接成本;提高对监督部门之间协调性的要求将增大协调成本;引起被监督者的抵制,引发更多的违规,增大违规成本;引起更多利益集团的参与,增大游说成本,阻碍组织创新和发展,导致僵化;产生因无监督的效率增加的机会成本等。由于多种因素的影响,此时增强监督非但不能提高财务质量,反而会导致收益线下滑,至C点监督产生的收益会被全部抵消。这说明,无监督(B点向左)和过度监督(C点向右)会导致市场失灵和政府失灵。政府监督必须适度,监督过度或不足都不利于有效的资源配置。

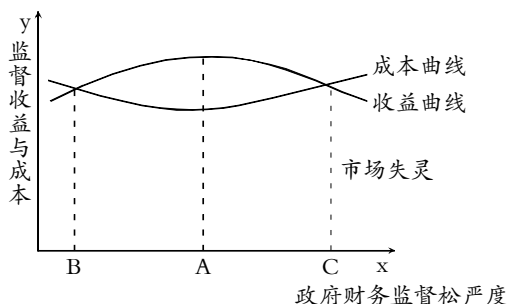


图1 政府财务监督成本效益图

(2)政府财务监督的供求模型(见图2)。公益组织的财务

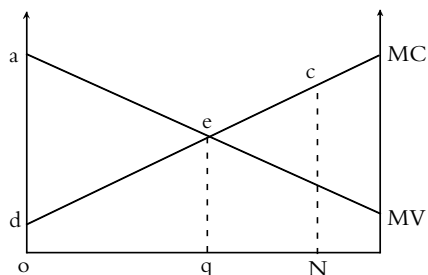


图2 政府财务监督的供求模型分析图

监督机制是一个三维机制,监督主体包括政府、社会以及公益组织。适度的政府财务监督应该是在良好的监督环境下各监督主体相互协调所达到的供求均衡。政府的适度监督是一个协调的体系,包括各政府监督部门之间的协调以及政府与非政府监督主体之间的协调,只有当政府各监督部门之间、政府与非政府监督主体之间相互协调,才能形成有效的监督体制。监督活动由谁执行,与所监督的具体经济事务和监督所要达到的具体目标以及所支付的成本有关,也与监督的外部环境有关。相比较而言,政府监督更注重从宏观层面上督促公益组织及时、充分地公开其财务信息,接受社会监督,并建立一套完善的财务信息披露机制,为社会监督的开展创造一个良好的环境。

图2中,左纵轴代表政府监督边际价格,右纵轴代表非政府监督边际价格,横轴代表监督活动,MV代表政府监督需求线(非政府监督边际成本线),MC代表政府监督边际成本线(非政府监督需求线)。从左至右,表示由政府主体执行时成本逐渐增加的监督(逐渐趋向政府监督失灵);反之,从右至左表明由非政府主体执行时成本逐渐增加的监督(逐渐趋向市场监督失灵)。政府监督量的最优点是q,此时政府监督边际成本等于非政府监督边际成本,其是政府监督和非政府监督的分界点。越过该点,向右表示政府监督过度;向左表示政府未能履行好自身应尽的监督职能,出现了政府监督不足。假设政府实际付出的监督量处于N点,此时政府监督的边际收入小于其边际成本,由政府实施监督得不偿失,而如果由非政府主体实施监督却能获得净收益。这说明政府监督的适度是一个政府监督主体与非政府监督主体之间相互协调的过程。

上述模型分析只是经济学理论意义上的抽象判断,可用于指导政府财务监督与非政府财务监督之间的调整。模型所表明的政府监督的适度只是针对一个点上的量来说的,是相对静止的,而现实中适度的政府监督是一个动态的变量,只要该变量不超过一定的变动幅度就符合适度的要求。但幅度多大为合理,不同的价值观念有不同的理解,这就加深了对监督是否适度评价的难度。

主要参考文献

1. 徐曙娜. 公共支出过程中的信息不对称与制度约束. 北京: 中国财政经济出版社, 2005
2. 毕秀玲. 政府会计监管论. 厦门: 厦门大学出版社, 2004
3. 陈东琪. 新政府干预论. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2000