

政府重大投资项目实行绩效审计的思考

朱颐和(教授) 张则宁

(湖北工业大学管理学院 武汉 430068 北京师范大学—香港浸会大学联合国际学院 珠海 519085)

【摘要】当前,从中央到地方各级政府及有关部门极其重视对政府投资项目的监督与管理,几乎对所有重大政府投资项目进行了跟踪审计,但是开展政府重大投资项目绩效审计还存在不少困难,因此需要在法律环境、体制和人力资源等方面采取相应的对策。

【关键词】政府重大投资项目 绩效审计 财务审计

对政府性资金的投资实施监督与管理最有效的方式是进行绩效审计,因为绩效审计作为政府审计的一部分,是国家财政管理民主化的重要内容。绩效审计是由国家审计机关对政府机关和事业单位及其所管理、实施的预算支出项目的经济性、效率性和效果性进行独立监督和评价的活动。它除了传统的合规性审计,更重要的是对项目的效率和效果进行评价和分析;它除了提出审计结果和结论,还要为监督和采取纠正措施的有关各方在改进项目经营和决策以及加强公共责任方面提出建议。

一、对政府重大投资项目实行绩效审计的困难

近年来,随着政府性资金投资的逐年增多,中央及地方政府有关部门极其重视对政府重大投资项目的监督与管理。对政府重大投资项目,政府有关部门均按各自的职责进行监督与管理,审计机关为了使政府重大投资项目绩效审计能够有效地开展,制定了政府投资项目审计条例,把政府重大投资项目绩效审计作为审计工作的重点,以提高绩效为目标,建立了“事前介入、事中跟进、事后监督”的政府投资项目绩效审计模式,提出了许多富有建设性的审计建议,取得了较好的社会效益。但在目前条件下,开展政府投资项目绩效审计还存在不少困难。

1. 我国绩效审计的地位不明确,影响其独立性。随着我国民主法制的日益建立健全,目前政府重大投资活动中存在的严重违纪违法、经济犯罪问题在逐渐减少,但是因盲目进行投资决策造成的资源浪费、高投资而形成的国民经济的高速度低效益且重速度轻效益问题依然存在。这些问题的存在是由于以下原因:政府投资项目管理模式落后;政府投资项目的决策、管理机制不到位;重视项目争取、轻视项目的现象依然存在;政府投资项目的监管水平和效率不高等。目前审计人员虽然在审计严重违纪违法、经济犯罪行为时可以理直气壮地提交纪委、检察等执法机构查处,但是对于政府管理责任履行不到位造成的失误及低效率等问题不便追究,因为我国《审计法》对此未予专门的授权。目前我国《审计法》除在总则中规定审计机关要对财政财务收支的效益性进行审计监督

外,并没有在审计职责中对绩效审计职责作出规定,公开、公示、追究制度也缺乏法律规定。绩效审计的地位不明确,缺乏充分、具体的法律依据,审计人员在开展审计活动的过程中困难重重,所做的工作也难以获得认同。

2. 平面型的政府监管体系制约了绩效审计活动的开展。政府重大投资项目涉及决策、规划、设计、招标、采购、施工、监理、资金拨付与使用、运营等诸多环节,涉及我国政府众多部门的管理监督。如发展与改革委员会负责项目的立项、审批及招投标,其内部还设有重大项目稽查处;财政部门负责项目资金的拨付与财务管理,其内部设有监督检查处;建委负责项目的设计、建设与监理的管理;审计机关负责资金运用的监督;主管部门负责项目的运营。实践中,存在多头监管、责权划分不明确、部门之间配合不协调、责任落实不到位等问题,在这种情况下,政府只好寄希望于审计机关,要求其进行跟踪审计。另外,我国行政型的审计体制使审计机关与政府其他部门同属于政府机构,这种同级关系使得审计机关的审计活动局限于采购、施工、监理、交付使用等建设环节,主要对其进行合规性的财务审计,而不便于对事前的决策、规划和设计及事后的运行进行评价,因为这类审计活动涉及同级政府部门的管理水平。在这种平面型的政府监管体系下,审计机关只能对建设过程所涉及的下级单位的活动进行财务审计监管,难以对同级政府部门的实施实施监管,而对事前的决策、规划和设计及事后的运行效果的审计评价恰恰是绩效审计区别于合规性财务审计的关键。

3. 目前有关政府重大投资项目审计的法律、法规建设滞后。当前,审计人员在开展政府投资项目绩效审计活动时,感到调查取证、收集资料存在困难;对政府投资项目绩效审计情况也只是作为执行情况的说明随同同级审计工作报告一并提交给人大常委会,没有单独报告审议并向社会公众公开、公示;社会对政府投资项目绩效审计价值的认同也不够。这些问题的存在,除我国《审计法》未予授权外,如前所述,由于我国审计机关与政府其他部门同属于政府机构,这种行政型的审计体制产生的同级关系,影响了审计机关以独立身份对政府

投资项目涉及决策、规划、设计、招标、采购、施工、监理、资金拨付与使用、运营等诸多环节全过程、全方位的审计监督。

4. 繁重的财务审计任务影响绩效审计活动的开展。多年来各级政府要求其审计机关对所有政府重大投资项目进行跟踪审计。向每一个政府重大投资项目派驻审计特派员,对政府投资项目进行过程监管,这一措施在保障政府投资建设资金安全运行、节约资金等方面发挥了积极的作用。如在核减工程造价、查处违规资金、以审计结论作为工程的最终造价,并指导这些单位建立健全规章制度等方面把关,且取得了显著的成效。但是传统的财务审计工作量过大,耗费了政府审计机构大量的人力、财力和时间,使审计机关陷于日常的过程监督,做了大量应由相应政府管理部门做的监督工作。这种跟踪审计实质上又是一种内部审计,是审计机关作为政府的一个部门对与投资项目有关的政府其他部门实施的过程监督,这种过程监督其实是合规性的财务审计。政府审计机关承担着繁重的合规性审计工作,而没有更多的精力投入真正的绩效审计活动,不能对投资项目的经济性、效率性与效果性进行全面系统的分析评价,并从宏观的角度评价政府投资的效益,从而忽视了政府投资的真正目的。

二、政府重大投资项目绩效审计的相关建议

政府重大投资项目绩效审计是一项系统工程,需要有良好的法律环境、有效的机制和恰当的人力资源作保障,为此提出以下对策:

1. 改革国家审计体制,加快绩效审计活动的立法工作。如前所述,行政型的审计体制产生的同级关系,影响审计机关以独立身份对政府投资项目进行全过程、全方位的审计监督。目前世界各国采用的国家审计体制有立法型、司法型、独立型和行政型,各种不同的审计体制有其优缺点。各国也有不同的实践,如英国、美国最初是采用行政型,后来发展为立法型;而德国经历了从立法型、行政型到独立型的过程。我国到底采用哪一种审计体制,理论界和实务界有过多年的探索,我们可以进一步探讨改革国家审计体制的思路。目前在我国还不能全面实施绩效审计的情况下,有人提出绩效审计应以政府重大投资项目作为突破口,我们较赞同。以此为突破口,在人大设立政府重大投资项目审计监督委员会,国家审计机关由该委员会直接领导,是该委员会的办事机构,接受该委员会的指导,对政府投资项目实施绩效审计。“政府花钱,人大监督”是我国《宪法》赋予人大的神圣职权,同目前基本属于政府部门之间的政府内部审计相比,来自人大的外部监督将防线前移,更有利于对政府投资项目的监管。

另外,应在我国的《审计法》或相关法律、法规中对国家机关开展绩效审计的法律地位、审计权限、范围、目标、公开及公示制度等内容以法律形式固定下来,这样才能最大限度地保障国家审计的独立性和权威性,为政府投资项目绩效审计的开展提供良好的法律环境。

2. 建立多元化的立体型监督体系,理顺政府各部门的监督关系和监督职能。以多元化的立体型监督体系代替目前的以多部门为主体的平面型的监管体系,理顺政府各部门的监

督关系和监督职能。政府各部门对政府投资项目各负其责,对项目进行初次监督,政府审计机关则从日常的过程监督中解脱出来,主要对政府各部门涉及的政府投资项目的监管职责实施全过程、全方位的再监督,并对政府各部门履行责任情况进行评估。因为绩效审计主要是对管理或运营结果的审计,结果导向审计(事后审计)是绩效审计的最基本(主要)模式。

3. 政府重大投资项目绩效审计报告应单独提交人大审议并予以公示。政府审计将审计结果、结论及建议提交政府相关部门和被审计单位,并以此作为工程的最终造价,指导这些单位建立健全规章制度,如前所述,这些政府审计活动是在履行内部监督的职责,仅此是不够的。绩效审计报告出具后,政府审计机关应当通过各种新闻媒介,以新闻发布会、公报、公告等形式,向社会公布其绩效审计结果。审计结果公告是政府或审计机关主动向社会公开政府相关部门和利益相关人管理和使用公共资源政府审计结果的一种制度安排。从世界范围看,积极推行审计结果公告制度已成为一种国际通行做法,成为保障政治民主和公共受托责任有效履行的关键措施,是现代审计的一个标志性特征。但是,在目前我国专门的绩效审计未得到《审计法》授权的情况下,审计报告可以向人大提交,接受人大监督,扩大其影响,从而提高公众的认同度。过去政府投资项目绩效审计情况也按要求提交给人大常委会,但它是作为执行情况的说明随同同级审计工作报告一并提交。为了反映政府重大投资项目完成后的整体投资效益,需要在项目完成运行大约一年后,进行整体的绩效审计,并将其提交人大,由人大组织有关专家进行专门评价,以取得更好的监督效果。

4. 结合财务审计开展绩效审计,提高政府重大投资项目的投资效益。目前对政府重大投资项目的监管已实施了合规性财务审计,而专门的绩效审计未得到国家法律的专门授权,因此在实践中,只能结合财务审计开展绩效审计。审计机关对政府投资项目的审计除了进行过程监督,还要对项目的最终结果进行分析评价。有些政府投资项目投入的政策性强,主要作用是有助于宏观经济的调控,项目本身的效益相对较低,但是其宏观效益较高。这种宏观效益能够通过绩效审计的效果性要求从经济效益、社会效益、环境效益三方面来评价。如对重大基础设施的交通项目完成运行一年后安全通过率、容量,污水处理工程完成后的污水处理能力及水源的清洁度等的评价。结合财务审计开展绩效审计,提高政府投资项目的投资效益,既符合我国的实际,又能充分地利用审计资源,有效地开展绩效审计活动。

主要参考文献

1. 廖洪. 审计论文选集: 论我国国家审计体制改革. 北京: 中国时代经济出版社, 2005
2. 吴秋生. 政府审计职责研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2007
3. 施青军. 中国特色的绩效审计探索. 北京: 中国财政经济出版社, 2007