

论农村基础设施建设绩效审计法律制度的完善

何新容

(南京审计学院 法学院, 江苏 南京 211815)

摘要:目前我国农村基础设施投资的绩效审计,只是由部分审计机关零散地进行,缺乏统一的标准和规划,这与我国目前缺乏针对农村基础设施建设绩效审计的法律法规有关,因此必须尽快加强这方面的立法。结合我国国情,立法可以采用地方先行的模式,应明确立法的目的、农村基础设施投资绩效审计的内容和标准,同时还需要以法律形式建立绩效审计结果报告制度、公告制度和审计责任追究制度。

关键词:农村基础设施;绩效审计;法律制度;立法模式

中图分类号:D922.27;F239.4 文献标识码:A 文章编号:1672-8750(2011)02-0065-05 收稿日期:2011-01-10

作者简介:何新容(1974—),女,安徽天长人,南京审计学院法学院讲师,博士生,主要研究方向为经济法、商法。

基金项目:国家社会科学基金项目(10BGL060);安徽省哲学社会科学规划课题(AHSKF07-08D10)

农村基础设施是为发展农业生产和保证农民生活而提供的公共服务设施的总称。农村基础设施建设,是社会主义新农村建设的重要组成部分,是农村社会经济发展和生产生活改善的重要物质基础。近年来,我国政府用于农村基础设施建设的投资规模和比重有大幅提高。根据《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,从2006年起,我国政府开始利用公共财政资金加大向农村投资的力度。中央财政每年增加500亿元,用于兴建农村基础设施,坚持投入10年,力争全面改善农村的生产、生活条件。以2006年为例,当年中央财政对“三农”资金的支出达到3397亿元,其中农村基础设施建设投资700亿元^[1]。中央财政对农村基础设施投入的加大,不断推进了农村基础设施的改善,促进了农业生产条件和农村面貌的重大改变,但农村基础设施投资领域仍然存在着投资效益差、效率低的问题,如低水平重复建设、损失浪费、资产流失、重建设过程而忽视建成项目设施的维护保养和经营管理等等^[2]。这些问题如果得不到根本的解决,那么国家对农村投入的大量资金必然不能发挥应有的

效应。开展对农村基础设施建设投资的绩效审计是提高资金使用效率、遏制重复建设和浪费的有效途径,同时也是提高政府威信,增强审计监督权威性的重要保障。

一、农村基础设施建设绩效审计的开展状况

近年来,社会舆论对政府特别是中央政府破解“三农”困局的诚意从不怀疑,但对效果却持有一定的质疑。随着支农投入的逐年增长,各级审计机关对建设管理与运行的效率和效果应给予特别关注,因为这直接关系到农业经济安全、社会稳定和谐等问题。农村基础设施建设是政府安排用于农村交通、能源、通讯、水利、教育、卫生等生产服务设施和生活服务设施的专项支出,因此农村基础设施投资绩效审计属于专项审计的范畴。

从实践看,目前我国绩效审计还处于初级阶段,对绩效审计的经济性审计刚刚起步,效率性、效果性审计还处于探索之中。就农业基础设施投资的绩效审计实践来看,近年来,我国农业专项资金绩效审计开始试点,如江苏省2006年至2007

年财政支农资金审计将农村基础设施建设绩效评价纳入其审计范围;山东省胶南市2008年加强对农业基础设施建设资金的审计监督,关注涉农资金的使用效益;2009年新疆博湖县审计局进行的农村基础设施建设审计将资金低效浪费问题作为审查的重点之一^[3]。

由此可见,我国农村基础设施投资的绩效审计,只是由部分审计机关零散地、粗略地、弹性较大地进行着,缺乏统一的标准和规划,与真正的政府绩效审计还相差甚远。造成这一现状的原因是多方面的,除了缺乏统一的农村基础设施投资绩效审计标准和审计人员的专业胜任能力不足之外,最主要的原因就是我国目前缺乏针对绩效审计的法律法规的规定,这导致绩效审计执法依据不充分。因此,必须尽快赋予农村基础设施建设投资绩效审计以明确的法律依据,才能有效地促进新农村基础设施建设的效率、效益与效果。

二、农村基础设施建设绩效审计的立法现状

笔者检索万方数据库中有关农村基础设施绩效审计的法规,没有找到符合条件的结果^①,而检索有关农村基础设施投资审计的法律法规,共找到202项。对上述法律法规进行分析后我们发现,其规定的内容仅涉及对农村基础投资的合法性进行审计的问题,而不涉及对投资的绩效性进行审计的问题。如财政部《关于进一步加强农业综合开发资金管理的若干意见》规定财政和审计等有关部门要“定期或不定期地对农业综合开发资金的筹集、使用和管理进行监督检查。建立违纪违规责任追究制度,对截留、挪用农业综合开发资金等问题进行严肃查处,责令整改,并依法追究有关人员的责任”。

因为目前尚无针对农村绩效审计的专门法律规定,所以当前开展的农村基础设施投资绩效审计主要是依据现有的有关绩效审计的相关法律规定。同样通过检索万方数据库得知,有关绩效审计的法律法规共75项,其中部门规章13项,地方法规62项。这13项部门规章都是各部委以通知的形式发出的,而62项地方法规中有55项是以通知、意见和决定的形式出现的,其中涉及绩效审计的内容都很少。其余7项地方性法规中,2010年3月1日施行的《宁夏回族自治区绩效审计办

法(试行)》是我国第一部专门针对绩效审计而制定的法规,共5章20条,对绩效审计的概念、内容和标准、方法和结果以及法律责任都作了详细规定;另外6项都是地方的审计监督条例,其中《深圳经济特区审计监督条例》对绩效审计的概念、方法、报告制度作了较为详细的规定,其他5个地方的监督条例(包括湖南省、天津市、珠海市、本溪市、青岛市)中,都仅有一条法律条文对绩效审计的概念作了规定。

对上述数据分析后我们发现,目前我国有关绩效审计的法律规定都是地方性法规和部门规章,其法律位阶较低,且现有的法规中涉及绩效审计的内容过少。值得一提的是,2006年6月1日起施行的新《审计法》第一条将“提高财政资金使用效益”作为立法目的予以明确,并在第二条规定审计机关对“财政收支或者财务收支的真实、合法和效益,依法进行审计监督”。2010年5月1日起施行的新《中华人民共和国审计法实施条例》第二条、第十五条对《审计法》第二条的内容再次进行了明确。上述规定为开展包括对农村基础设施投资在内的相关绩效审计提供了一定的法律依据,但是这些条文规定过于简单而笼统,并未明确提出“绩效审计”一词,显得有些语焉不详。而从新《审计法》及其实施条例规定的内容看,它们更关注的是财政、财务收支审计,对绩效审计并未予以充分重视,更未对绩效审计的概念、内容、方法、法律责任等做出明确规定。可见,如果法律未明确规定绩效审计的相关内容,仅靠一些行政规章或者地方性法规来开展包括针对农村基础设施投资在内的绩效审计,就颇有些“名不正、言不顺”的意味。

纵观绩效审计开展得比较好的国家,其绩效审计都是在严格的法律指导下进行的。如1993年美国国会颁布的《政府绩效与结果法案》是政府绩效审计的主要法律依据。该法规定审计长应调查一切有关公共资金的收入、支出和使用情况,并应就其效率和效益问题向国会提出建议。同时按照侧重点不同,该法又将对公共资金的绩效审计分为两种类型,即经济性、效率性审计和项目效果审计^[4]。英国1982年颁布的《地方政府法》规定,绩效审计是审计委员会的工作范畴;1983

①检索日期为2010年9月20日。

年颁布的《国家审计法》授权审计长可以检查任何部门使用资源的经济性、效率及效果^[5]。澳大利亚 1979 年颁布的《审计法》授权审计长对所有联邦机构定期开展绩效审计,审查浪费性支出,验证资金使用的效益和效果^[6-7]。

我国绩效审计立法相对国外较为薄弱,这导致审计人员在开展农村基础设施投资绩效审计时无章可循,甚至无所适从,因此,建立健全包括农村基础设施投资绩效审计在内的绩效审计法律体系,既是对绩效审计工作的规范,也是深化和拓宽绩效审计的保证。

三、农村基础设施建设绩效审计法律制度的建立

农村基础设施属于准公共产品,具有自然垄断性、长期性和周期性、综合性和社会性、整体性和公益性等特征^[8],所以农村基础设施投资的绩效审计属于绩效审计的范畴,同时又呈现出不同于其他专项资金绩效审计的特色,因此国家要有针对性地制定有区别的农村基础设施投资绩效审计法律制度,以确保绩效审计的法制化、规范化,防范审计风险。

(一) 农村基础设施投资绩效审计的立法模式选择

从有关绩效审计的立法实践看,我国采取的是地方先行的立法模式。该模式是在国家绩效审计立法存在空白的情况下,由地方立法机关在其权限范围内先制定低位阶的法律规范,然后再制定全国统一适用的绩效审计法律规范。鉴于绩效审计的立法实际,笔者建议我国有关农村基础设施投资绩效审计的立法也采用该立法模式。选择这样的立法模式基于两个原因。第一,选择该种立法模式不违背我国的法律规定。《立法法》第六十四条的规定:“除本法第八条规定的事项外,其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的,省、自治区、直辖市和较大的市根据本地方的具体情况和实际需要,可以先制定地方性法规。”第二,这种立法模式的优点在于:首先地方或部门先行立法成本小,受现有制度形成的利益集团或组织的压力小;其次,地方政府绩效审计的实践为地方绩效审计立法创造了条件;最后,地方立法能为国家立法积累丰富的经验,减少国家立法的盲目性。

(二) 农村基础设施投资绩效审计法律制度的具体内容

对农村基础设施建设项目的审计是目前绩效审计最直接、最有效的突破口。进行农村基础设施投资绩效审计法律制度建设必须明确其立法目的、内容和标准,建立审计结果报告与公告制度,同时完善法律监督制度,提出针对性措施解决屡审屡犯的问题,实现审计与法律问责的深度结合,从而使得农村基础设施投资绩效审计真正做到有法可依、违法必究。

1. 立法目的。立法应明确进行农村基础设施投资绩效审计立法的目的,即推进政府效能建设、促进和提高政府对农村基础设施投资的经济性、效率性和效果性。经济性是指农村基础设施投资成本的节约程度;效率性既包括农村基础设施建设投资的效率性,即是否以最小的投入取得一定的产出或是以一定的投入取得最大的产出,也包括农村基础设施管理的效率性;效果性指农村基础设施建设对预期目标的实现程度,即是否达到了预期的经济效益目标和社会效益目标。

2. 农村基础设施投资绩效审计的内容。立法应明确审计机关对被审计单位下列事项进行绩效审计:(1)履行经济社会管理职责和执行财经法律、法规、政策的情况;(2)政府对农村基础设施投入资金及其他公共资源配置、使用、利用的绩效情况;(3)对地方经济社会发展重大事项的决策、目标实现情况以及对可持续发展的影响;(4)内部绩效管理制度的建立以及运行情况;(5)法律法规规定的其他绩效情况。

3. 农村基础设施投资绩效审计的标准。包括农村基础设施投资在内的公共专项资金绩效审计起源于这样一种责任关系:“政府作为受托方对公共资源进行管理和经营,在资源有限的情况下,对公共资源的所有者——公众负有不断提高公共资源的使用效率和效果的责任。但是,由于政府以非盈利为目标,其从事社会公共事务管理与服务活动基本上是免费或只收取成本补偿基础的服务费,所以,政府的业绩及受托责任就不仅仅是以经济效益为标准,而应以社会的、政治的和经济的综合效益为标准。”^[9]因此农村基础设施投资绩效审计不仅要关注投资本身所产生的经济绩效,还要关注投资对地区经济、就业、环保等各方面的影响而产生的社会绩效。审计机关应当选择

具有科学性、客观性、先进性、有效性、可操作性的标准作为绩效审计的标准,具体可包括:(1)经济效益标准。包括财政支农资金增加生产能力指标、增加农产品产量指标以及提高劳动生产率、促进农民收入水平变化等指标。(2)生态效益评价标准。包括林草覆盖率变化、水资源利用率变化、土壤有机质含量变化指标以及水土流失治理程度指标等。(3)社会效益评价标准。包括农村剩余劳动力转移率、农村贫困人口变化率、农村居民恩格尔系数以及农业科技贡献率等指标^[10]。(4)民众满意度标准。要建立绩效评估中的公众参与机制,要在评估指标中设立民众满意度指标,让农民参与评估。

4. 审计结果报告制度。目前,规定审计结果报告制度的法律法规仅有《深圳经济特区审计监督条例》,它的第十五条规定:“审计机关应当在每年第四季度向本级政府和上一级审计机关提出绩效审计报告,并受本级政府委托,向本级人大常委会报告绩效审计工作情况。”其他立法应明确农村基础设施建设投资绩效审计结果向本级人大常委会报告的制度,因为人大常委会是我国人民民意代议机构的常设机构,有权监督全部公共资金的收支情况。原则上全部公共资金的收支情况和结果都应向人大常委会报告,而目前仅仅是向人大常委会报告预算执行情况的审计结果。

5. 审计结果公告制度。对于政府及其部门审计的结果,除了涉及国家机密外,都应及时完整地向公众报告,并接受公众对审计程序和结果的监督^[11]。实行审计公告制度是市场经济发展的客观要求,也是国际上的通行做法。例如,英国的每个公民都有权知道绩效审计的结果,审计部门不仅每年要公布这些审计结果,还要将审计结果邮寄到公民手中^[12]。美国会计总署的所有评价报告,除非涉及国家安全机密,都在刚出台或出台后的几个星期内提供给新闻界和公众^[13]。我国《审计法》第三十六条规定“审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果”,但并未明确发布审计公告的是国家审计机关的权利还是义务,这使得审计机关在是否发布审计公告上有绝对的话语权,因而导致在现实生活中有些审计机关只向本级政府、上一级审计机关和被审计单位报告审计结果,而并不向社会公布。在现代民主制度下,一切权力归属于人民,人民有权知道

审计的结果。虽然政府报告责任履行的方式有多种,但对于普通民众而言,经过专业人员审计过的信息更值得信赖。因此,向社会公众公布审计结果绝非审计机关的权利,而是审计机关应当履行的义务^[14]。而农村基础设施建设投资都是些事关国家、社会和农民个人的民生工程,通过推行农村基础设施投资绩效审计结果公告制度,让绩效审计的结果接受社会舆论的监督,有利于提高政府的威信,加强对政府的监督,有利于提高审计工作的透明度,增强审计监督的权威性,同时也有利于提高审计公告的质量,因此,应该在《宪法》中明确规定国家审计结果公告制度,以国家根本大法形式将审计公告规定为审计机关的一项法律义务,真正确立国家审计结果公告制度的独立性和权威性,同时,还应以此为依据修改《审计法》相关规定,并在新制定的《绩效审计法》中明确绩效审计公告制度的原则、批准程序以及发布方法。就农村基础设施投资绩效审计的公告具体发布而言,立法机关应针对其特点制定专门的审计公告实施办法,通过电视、广播、网络及其他形式,多方位、多角度地向农民公告绩效审计结果。如果绩效审计项目重大,还可以通过举行专题新闻发布会等形式来保证审计结果公告制度的实施效果。

6. 审计责任追究制度。过去的审计实践说明,审计监督职能确实发挥了应有的积极作用,但我们也应当承认,在农村基础设施投资方面,也出现了年年审计、年年有问题的状况,其主要原因是我国尚未建立完善的绩效审计责任追究制度,绩效审计问责范围过窄,多局限在“贪污、行贿受贿和违规资金运用”层面,不曾涉及“重大决策失误、监督不力、浪费挪用资金”等领域,所以使得农村基础设施投资项目绩效审计呈现“只开花不结果”的局面。为了防止绩效审计成为一种形式化的程序,国家应通过建立和完善绩效审计责任追究制度,明确法律责任。以农村基础设施投资绩效审计为例,针对普遍存在的虚假“形象工程”和“政绩工程”、急功近利寻求短期收益以及管理不善造成损失浪费等问题,审计部门应将县乡党政领导干部和涉农部门领导干部作为绩效审计的重点对象,及时发现和揭露他们在农村基础设施建设中出现的问题,加强对他们的经济责任审计,重点检查他们在任期内所提出的农村基础设施建设规划是否符合广大农民的切身利益,各类农村

基础设施投入资金是否全部使用到位,实施的有关项目是否达到了预期效果等。在绩效审计的基础上,国家要追究相关单位和人员的法律责任,如追究被审计单位造成国家投资资金损失的赔偿责任,强化建设单位负责人及项目主要责任人员的经济责任,情节严重的还要追究其刑事责任。

开展农村基础设施投资绩效审计是我国农村经济发展的需要,是建立高效廉洁政府的需要,也是发挥国家审计“免疫系统功能”的需要。当然,农村基础设施绩效审计是复杂的系统工程,仅靠立法的完善是不够的,为了加强农村基础设施绩效审计,首先,在有法可依的基础上,必须加强执法力度,做到有法必依、执法必严、违法必究;其次,将农村基础设施建设投资绩效审计与组织部门的考察任用干部结合起来,将绩效审计的结果作为科学评价农村干部政绩的重要依据之一;再次,将绩效审计与建立绩效预算制度结合起来,以绩效审计结果为依据调整预算,建立起正确的激励机制与约束机制;最后,将绩效审计结果与政务公开结合起来,以舆论监督带动公众监督、行政监督和党内监督,让绩效审计的建议不总是成为“内部建议”,而是在公众的知情与参与下得到监督和落实。

参考文献:

- [1]张志英,夏丽萍,张丽宇.我国农村基础设施建设引入民间资金的思考[J].农村经济,2004(3):66-68.
[2]朱晖.对公共投资绩效审计的思考[J].浙江师范大学

学报:社会科学版,2006(3):31-33.

- [3]徐丽,夏存路.农村基础设施建设资金绩效审计评价指标探讨[J].审计月刊,2009(8):14-16.
[4]Carmicheal D R, Willingham J J. The evolution of audit reporting, perspectives in auditing[M]. 4th ed. Singapore: McGraw-Hill Press, 1985:46-57.
[5]厉国威.西方国家开展政府绩效审计情况及对我国的启示[J].经济问题,2006(8):7-11.
[6]董丽英,孙拥军,周海鸥.中外政府绩效审计比较研究[J].经济与管理,2005(6):85-89.
[7]陈亮,李建新,王云峰,等.析英国、美国和澳大利亚政府绩效审计的内容和评价标准[J].审计与经济研究,2007(4):11-16.
[8]梁欣.加强农村基础设施建设[J].经济研究参考,1999(16):20-29.
[9]贝洪俊.公共受托责任与政府效益审计[J].中国审计,2004(5):42-45.
[10]赵珊,齐兴利.关于财政支农资金绩效审计的思考[N].中国审计报,2006-12-20(6).
[11]刘笑霞.政府公共受托责任与国家审计[J].审计与经济研究,2010(2):23-31.
[12]王波.英国绩效审计的成功经验及启示[J].商业会计,2007(1):24-26.
[13]申书海,陈学安.财政支出效益评价[M].北京:中国财政经济出版社,2002:12.
[14]朱登云.审计结果公告制度的法律研究[J].中国审计,2004(4):12-15.

(责任编辑:黄燕 许成安)

The Perfection of Performance Audit on the Infrastructure Construction in Rural Areas

HE Xin-rong

Abstract: Currently, the performance audit of infrastructure construction in rural areas of China is carried out by some individual auditing administrations, which lack uniform standard and plan. The above mentioned situation is related to the absence of laws and regulations in such areas, so we should strengthen the legislation in these areas. Considering the unique circumstances of our country, we should let the related provinces to make such legislation first. The legislation should clarify the purpose, the standard and the content of the performance audit of infrastructure construction in rural areas, and cover the system of the reporting and publication of the result, as well as the system of pursuing the responsibility.

Key words: infrastructure in rural areas; performance audit; legal system; legislation mode