

公共受托责任理论对政府绩效审计的影响

尹欣妍 张冰心 刘燧颖

西京学院, 中国·陕西 西安 710100

【摘要】公共受托责任与政府绩效审计息息相关, 互促发展。随着社会的发展, 我国政府在履行公共受托责任方面取得了瞩目的进展, 但也存在一些问题, 这在一定程度上影响了我国政府绩效审计的进步。本文首先阐述了公共受托责任的内涵及其与政府绩效审计之间的关系, 其次指出了履行公共受托责任过程中出现的问题, 最后针对问题提出建议, 以促进政府绩效审计的发展。

【关键词】公共受托责任; 政府绩效审计

The Influence of Public Fiduciary Responsibility Theory on Government Performance Audit

Yin Xinyan, Zhang Bingxin, Liu Yiying

Xijing College, Xi'an, Shaanxi, China 710100

[Abstract] Public fiduciary responsibility is closely related to government performance auditing and promotes mutual development. With the development of society, the Chinese government has made remarkable progress in fulfilling its public fiduciary responsibilities, but there are also some problems, which affect the progress of our government's performance audit to a certain extent. This paper first expounds the connotation of public fiduciary responsibility and its relationship with government performance auditing, then points out the problems in the process of fulfilling public fiduciary responsibility, and finally puts forward some suggestions to promote the development of government performance auditing.

[Keywords] public fiduciary responsibility; government performance audit

1 公共受托责任及政府绩效审计的内涵

1.1 公共受托责任

受托责任这一现象早在古代人类文明中就出现过, 但其形成理论, 主要是在中世纪的英美加等国, 随后才进一步传播出去。受托责任是一种代理关系, 其中受托人要根据委托人的意愿进行一系列活动或作出决策, 并且将活动和决策的结果报告给委托人。目前, 各种企业、机构中都有受托责任的身影, 其中政府的受托责任一般称为公共受托责任。因为当政府接受公众的委托, 管理各种公共资源时, 应当依照公众的要求向公众提供各类公共服务, 这些服务并非只服务于某一特定的委托人, 而是面向整个社会公众。比如公共安全、公共教育、公共卫生、环境保护和改善等。但单纯进行管理与调配并不全面。与传统受托责任相同的是, 作为受托人的政府对其管理公共资源的情况也要向公众报告。政府不仅要从公众的立场出发, 维护公众利益, 管理好公共资源; 还应当及时、准确向公众报告责任的履行情况, 以解释自己的公共受托责任^{[1][2]}。

1.2 政府绩效审计

绩效是指成绩、成效, 最早用于社会经济管理领域, 后来扩展到其他领域。政府绩效即为对政府行为或提供产品、服务的效果进行衡量, 包括在社会经济管理活动中的业绩、效果和效率, 是政府能力的基本体现。对政府绩效进行审计, 是政府审计机关对政府部门、机构的行为或决策的效果进行客观公众的评价。

2 公共受托责任与政府绩效审计的关系

2.1 公共受托责任是政府绩效审计的根本动因

公共经济学的基本假设——“经济人假设”认为, 个人都是以个人利益最大化或个人效用最大化为动机。政府作为公共受托责任者, 同样也是“经济人”, 不可避免地存在逆向选择行为和道德风险^[3], 这是政府绩效审计产生的根本动因。具体表现在, 政府或相关人员可能会做出有利于自己而非社会公众的经济决策, 不会充分考虑委托人的利益。对政府及其相关人员的行为或决策表现进行绩效审计是监督和控制在有效手段。

2.2 公共受托责任的发展推动政府绩效审计的发展

人类社会早期, 真实性、合法性和合规性是履行受托责任的重点^[4], 资源利用效率这一观念还未深入人心, 政府绩效审计主要是指发生在政府公共资源管理活动中行为与相关规定之间的符合性审计。杨时展教授曾经说过, 在民主制度比较不发达的情况下, 受托责任以合法性为主, 支出能够“取之于民, 用之于民”, 也就认为尽受托责任的能事了。

20 世纪 70 年代, 西方世界发生经济危机, 出现生产力下降、公共财政赤字等情况, 政府管理面临挑战。由此, 西方进入行政改革时代, 行政改革国家倡导“结果导向、关注绩效”的政府营运。此时, 公共受托责任的重心也在不断转移。除了关注公共资源的使用是否合法, 还要关注公共资源的利用是否经济、高效, 这旨在提高对公共资源的管理效率。由此, 政府绩效审计从关注符合性发展到了关注效益性。

科技进步推动社会经济不断发展, 但各国政府致力于发展经济的同时忽视了经济增长给社会、环境带来的影响。臭氧层破坏、全球变暖及海洋污染等问题致使生态环境不断恶化。并且各国在社会转型过程中形成一些诸如地区发展不平衡、收入分配不公等问题导致社会矛盾日益突出。比如我国的东南沿海地区经济普遍比西北地区更加发达, 整个社会也存在富人更富, 穷人更穷的普遍现象。此时政府承担的受托管理责任也演变为要关注环境问题、社会问题等多方面问题的受托社会责任。相应的, 政府绩效审计发展到了关注政治绩效、经济绩效、社会绩效、文化绩效和生态绩效的全面绩效阶段。

2.3 绩效审计促使公共受托责任更好履行

政府在现代市场经济中扮演着公共物品的提供者这一角色。公共物品的最显著特征是消费的非排他性, 这种非排他性导致以价格为核心的市场不能使得生产和供给达到最优。所以, 政府提供的大多公共物品远非以市场为基础或以市场秩序为主导, 传统的市场经济标准衡量很难对其进行衡量。作为一个评价框架, 绩效审计可以评价政府提供公共物品和行为的经济性、效率和效果性, 其结果可以无形中给予政府一定压力, 从而督促政府尽职尽责。

3 我国履行公共受托责任中存在的问题及对政府绩效审计的影响

3.1 政府与公民之间的公共受托关系“脆弱”

首先, 监督政府的审计机关本身隶属于政府, 其审计缺乏独立性, 而审计的核心就是独立性。政府绩效审计的审计客体大多是政府机构或相关人员, “官官相护”的情况时有发生。在现实中, 因为审计机关的双层领导体制, 二者往往倾向于“互相合作”, 从而使监督流于形式。其次, 政府行为缺乏透明, 也就是说政府没有对自身的财政活动信息进行完整、及时地公开, 再加上公民对于政府活动的参与度极低, 他们往往不知道政府运用公共资源的目的和效果。最后, 政府的授权范围缺乏明确的界限, “灰色地带”依旧存在, 强权镇压、仗势欺人的现象比比皆是。官商勾结、权钱交易等现象也是层出不穷。公民无法有效约束和限制政府, 且缺乏有效的民意表达方式。每年一次的全国人民代表大会可能是公众意愿的表达方式, 但其有效性也有待考证。在这种脆弱的政府与公民间的公共受托责任关系的基础上, 政府的绩效审计也只能是局限性、形式上的开展。

3.2 对政府部门或官员缺乏监管和问责

首先是缺乏有效的监管制度。Smith最早提出了“平静生活”假设。假设: 管理者享受一种“轻松”和“感觉良好”的环境; 追求“平静生活”, 减少困难的决策。从而提升薪水和社会地位。政府部门人员的“平静生活”就是“懒政”, 怕担责任、动力不足的“不作为”行为。政府部门处于垄断地位, 并不倾向于目标最大化, 最好的选择是“平静生活”。追求“平静生活”的主要原因是监管缺失。当部门缺乏监督, 官员为了降低政治风险倾向于“不作为”, 很显然这是未尽公共受托责任的行为。现实中不乏有这种情况, 许多政府部门整体行事懒散, 靠“铁饭碗”浑浑度日, 其行为只是简单的“指令行为”, 即“上级领导让我怎么做我就怎么做”, 不关注日常运行中出现的问题, 不思考问题出现的原因, 不愿做出改变, 不愿变得高效。其次是缺乏科学且严格的问责制度。有效的问责制度是受托责任的重点和保障, 如果不能做到有责必问, 那么就意味着对于受托责任履行情况的评价结果不足轻重, 必然会使受托人懈怠责任。就国外来说, 公民集体诉讼是一个常见的方式。然而目前我国, 尚无真正意义上的行政问责相关规定。从实践来看, 公众的参与度过低, 行政问责制也存在许多问题。从责任形式上来说, 侧重于行政处分或党纪处分, 对于民事责任和刑事责任关注过少。更有甚者, 例如我们常听说的某某领导的“引咎辞职”, 其实是一种自我追究过失责任的一种形式, 其既不属于行政处分, 也不属于党纪处分, 更别说对于相关的民事责任或刑事责任, 许多时候都是疏于追究, 这就使得引咎辞职制度成为了某些官员的“避风港”。对于一些政府官员来说, 小问题无人查处, 大问题引咎辞职, 待到几年之后风波渐息, 换个地方“重出江湖”, 这使得通过政府绩效审计促进公共受托责任履行这一目的成为“泡影”。

3.3 公共受托责任的评价存在困难

政府行为效果无法准确量化。投入一定量的公共资源, 是否应该达到这样的行为效果或者说本应该达到更好的行为效果但并未达到, 公众往往无法评判。目前来说, 政府绩效审计对公共受托责任履行情况的评价, 大多还是评价经济性、效率性和效果性, 或者说实现的目标和既定目标之间的差距。但评价经济性、效率性的指标又过于注重数量指标, 即定量指标, 对于定性指标则关注较少。再者说, 未达既定目标的原因往往是复杂且多重的, 有时会在既有政府行为决策方面的问题, 又有社会现实困难且短时间内无法解决的情况, 此时的绩效审计评价结果就很难做到完全公允。

4 促进政府绩效审计发展的建议

4.1 弥补政府与公民之间“脆弱”的受托关系

4.1.1 加强政府信息公开度

政府信息公开可以有效增强公众对政府的信心。首先, 政

府信息公开可以给相关领导人或决策者增加“压力”, 因为自己的相关行为或决策一旦出现问题, 公众将会很快知道并且对自己产生不利影响。这促使相关人员在做出行为或决策时更加谨慎, 切实从公众利益出发, 做出尽量科学的行为或决策, 政府绩效审计也就更有公信力。其次, 政府信息公开可以有效遏制官员腐败行为。公众在了解到官员腐败行为后, 往往会从个人映射到政府, 尤其是近年来官员腐败行为层出不穷, 直接导致公众对政府的信任度大大下降。如果政府内部的行为或决策及时、完整、准确地公开, 就能加大在腐败行为开始或过程中被察觉的可能性。在政府信息公开的情况下, 对政府行为进行绩效审计, 才真正能够“审”出结果, 而不是流于形式。

4.1.2 采用“双轨制”, 加强人大对政府履行公共受托责任情况的监督

公共受托责任可以分为外部责任和内部责任。杨肃昌和肖泽中教授提出了“双轨制论”。从外部来说, 人大是公众的代表, 在“双轨制”中, 部分政府审计职能将从政府内部转移到人大系统中来, 运行现有行政体系的基础上, 在人大系统中构建新的立法型审计系统[7]。这一举措可以一定程度上改善政府审计机关独立性缺失的问题。人大在政府系统之外, 对政府部门进行绩效审计, 评估政府公共受托责任履行情况, 更具有独立性。从内部来说, 政府审计机关对政府机构进行绩效审计, 可以改善政府管理, 提高管理效率。采用“双轨制”, 一定程度上弥补了政府与公民之间脆弱的公共受托关系, 提高政府公信力, 从而促进政府绩效审计的发展。

4.2 完善政府问责制度

“善治”要求建立合法、法制、透明、高效、负责、开放的政府。建立一个廉洁高效的政府, 完善问责机制刻不容缓。无论是造成严重影响的贪污腐败、权钱交易, 还是较轻影响的管理不当、效率低下, 都属于未尽公共受托责任, 必须切实追究。制定政府问责的规则, 使之制度化、透明化和正规化。除了党纪和行政处分, 民事责任和刑事责任也要追究。还要加强和完善引咎辞职制度, 避免相关责任人员“钻漏洞”。从问责的动因来说, 切实从政府的绩效评价结果出发, 依据政府及相关部门对于公共受托责任履行情况进行问责, 从而使政府绩效审计更具有实际意义。

4.3 加快建立科学合理的绩效评价标准

难以评价的未尽公共受托责任行为需要更为科学合理的绩效评价标准。在指标选择方面, 不仅要注重数量性指标, 更要关注质量性指标, 例如社会公共服务质量和群众满意度、生活幸福指数等等, 做到定量与定性有机结合, 建立均衡的评价标准。

5 结语

从国防到治安, 从医疗到教育, 政府行为渗透在公民生活的每个角落。公共受托责任是政府绩效审计的出发点, 也是落脚点。在公共受托责任不断发展的基础上, 政府绩效审计也在不断完善中。目前来说, 我国的公共受托责任履行情况存在许多问题, 还有很大的改进空间, 这就致使政府绩效审计无法发挥其最大作用。我们应当不断推进公共受托责任的履行, 从而推进政府绩效审计不断完善。

参考文献:

- [1] 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, 25 (02): 23-31.
- [2] 蔡春, 朱荣, 蔡利. 国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨——基于受托经济责任观的视角[J]. 审计研究, 2012 (01): 6-11.
- [3] 黄镇. 基于公共受托责任理论: 政府绩效审计的审计期望差研究[J]. 商业会计, 2015 (19): 92-94.
- [4] 厉国威. 公共受托责任的发展及对政府绩效审计的影响[J]. 山西科技, 2008 (06): 17-18.