

生态治理财政专项资金绩效审计评价现状研究

——以湖北省生态治理专项资金为例

肖竹菲

广西财经学院, 广西 南宁

收稿日期: 2021年11月1日; 录用日期: 2021年11月30日; 发布日期: 2021年12月7日

摘要

粗犷的经济发展方式虽然带来了经济的高速发展, 同时给环境造成了较大的压力。近年来, 伴随着频发的自然灾害, 使得环境问题日益凸显, 因此, 有关环境保护与污染防治问题也成了人们关注的重点。随着“绿水青山就是金山银山”的观念逐渐深入人心, “绿色”发展理念也成为了近期的旋律。而生态治理专项资金也是绿色治理的重要部署。随着十四五规划的开展, 政策层面要求开展好绿色生态模式, 解决现行存在的治理问题。文章通过湖北省生态治理专项资金为例, 对该财政专项资金绩效审计评价发展中所存在的问题进行剖析, 并指出目前存在的问题产生的原因, 并提出有针对性的解决方案。最终实现财政专项资金绩效评价的“高质量”发展, 为后续的生态治理专项资金绩效审计提供帮助, 使其成为真正的低碳、高效、绿色的审计模式。

关键词

财政专项资金, 绩效评价, 环境治理

Research on Performance Audit and Evaluation of Special Financial Funds for Ecological Governance

—Taking the Special Fund for Ecological Governance in Hubei Province as an Example

Zhufei Xiao

Guangxi University of Finance and Economics, Nanning Guangxi

Received: Nov. 1st, 2021; accepted: Nov. 30th, 2021; published: Dec. 7th, 2021

Abstract

Although the rough economic development mode has brought rapid economic development, it has also caused great pressure on the environment. In recent years, with frequent natural disasters, environmental problems have become increasingly prominent. Therefore, environmental protection and pollution prevention have become the focus of attention. With the concept of “green water and green mountains are golden mountains and silver mountains” gradually gaining popularity, the concept of “green” development has also become a recent melody. The special fund for ecological governance is also an important deployment of green governance. With the development of the 14th five year plan, the policy level requires to carry out the green ecological model and solve the existing governance problems. Taking the special fund for ecological governance in Hubei Province as an example, this paper analyzes the problems existing in the development of the performance audit evaluation of the special financial fund, points out the causes of the existing problems, and puts forward targeted solutions. Finally, achieve the “high-quality” development of the performance evaluation of special financial funds, provide help for the follow-up performance audit of special ecological governance funds, and make it a real low-carbon, efficient and green audit model.

Keywords

Special Financial Funds, Performance Evaluation, Environmental Governance

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

粗犷的经济发展方式虽然带来了经济的高速发展，同时给环境造成了较大的压力。近年来频发的自然灾害也使得环境问题日益凸显，因此，环境问题也成了人们关注的重点。随着“绿水青山就是金山银山”的观念逐渐深入人心，也需要我们对于生态环境问题给予更多的关注[1]。

从目前的研究结果来看，我国开展绩效审计的时间起点较晚，对于绩效审计的研究不够充分。尤其是关于财政资金专项审计，大部分停留在传统审计上，使得绩效审计评价工作并没有真正发挥作用。在2021年6月，审计署印发了《“十四五”国家审计工作发展规划》，明确提出：加强资源环境专项资金审计。围绕节能减排、污染防治、生态保护修复、资源开发利用等财政专项资金投入、分配、管理和使用情况，重点关注生态环境保护修复重大工程、环境基础设施、资源循环利用等重点项目的实施效果，保障资金安全，促进政策目标实现。这类文件的出台，对我们推进绿色和谐发展理念有着重要指导作用。但我们需要结合我国国情，及所处的时代特征，选取可操作性强的方法，并依据相应的法律法规和制度展开绩效审计评价的研究。为新时代政府环境绩效的提升，财政专项资金绩效审计工作的推进，以及我国绩效审计相关理论的发展提供一定的借鉴和参考[2]。

我国目前关于生态治理专项资金绩效审计的内容有待深入，因为涉及到了不同学科的融合与利用，单一的环境资源类审计乃至单一的财务审计并不能完全适用，并未能真正意义上建立上述绩效审计的理论框架。由于缺乏理论框架，导致了环境绩效的综合效益难以进行量化的标准考核评价。本文通过湖北

省生态治理专项资金为例，对该财政专项资金绩效审计评价发展中所存在的问题进行剖析，并指出目前存在的问题产生的原因，并提出有针对性的解决方案。最终实现财政专项资金绩效评价的“高质量”发展，提出展望未来的财政专项资金绩效审计研究方向[3]。

2. 生态治理专项资金绩效审计评价的研究意义

2.1. 理论意义

由于我国绩效审计发展时间较短，执行方面存在困难，相关的法律法规并不完善，评价标准也并不明确。这类问题在一定程度上影响着我国财政专项资金绩效审计的实际功能，也削弱了审计的“免疫力”作用[4]。通过财政专项资金绩效审计的研究可以在一定程度上丰富现有的审计理论与实践，也能完善现有的理论体系，规范现行的评价指标与标准。促进绩效审计的“高质量”发展。

2.2. 实践意义

近年来经济的飞速发展，政府公共财政的发展进程更快，政府为满足社会公众的需求，需要进行资金筹集。而绩效评价对于财政专项资金是如何有效率、有效果、有环境性、有公平性的发挥作用有着重要的指导意义。完善生态治理专项资金绩效审计评价也有助于发挥绩效审计在国家监督审计监督体系中的作用[5]。此外，“十四五”规划更是明确提出了，建立健全环境治理体系，推进精准、科学、依法、系统治污的具体要求。为了更好地完成规划目标，我们需要通过科学、合理以及有效的绩效审计评价指标体系的构建，提高财政专项资金的使用效率，并通过覆盖财政专项资金各个环节和流程的评价体系，使生态治理财政专项资金真正发挥作用。

3. 湖北省生态环境治理资金绩效评价存在的问题

3.1. 生态环境治理资金绩效审计评价内容不完善

当前审计工作大多为合规性审计，对于量化评价的要求不高，重点是审查被审计单位是否按照政策开展工作，审计内容较为简单。有些部门虽然已经开展绩效审计工作，但是绩效审计评价目前还更多地关注于事后财务方面的评价，对财政专项资金项目的事前和事中的相关指标评价较少，会导致评价缺乏动态的、长期的、全程性绩效变量的评价，这会影响对财政专项资金的绩效审计的评价结果。而且对于财政专项资金管理的方面，没有重点关注合规性，会使得其缺少对资金的经济性、效率性的监督和评价。其次，对于生态环境方面的特殊性并没有考虑进去，生态环境效益不能简单地用经济效益加以概括。涉及的环境学等相关知识，那么现行的评价标准也不能全面反映现实状况，也就不能直接套用、通用。

3.2. 生态环境治理资金绩效评价设置不全面

首先在财政专项资金绩效审计评价时，我国对评价体系和指标的设立一直没有统一的规范，审计部门只能单一地依靠财政专项资金的管理指标、政府对于财政专项资金的相关建议以及专项设立的各种要求等进行指标设置，有时依靠审计人员的主观判断，有可能会使审计结果具有偏向性，缺乏可靠的结论。其次，无法对政策没有规定的部分定性，使得绩效评价不能将真实存在的问题反映出来，导致绩效审计缺乏灵活性，不利于对被审计单位和项目的综合评价。目前的评价标准尚不完全，带有一定的侧重性，很多指标都没有涉及到，比如在专项资金设立的方面，项目设立的合理性等指标；资金分配的科学性、是否存在项目全过程跟踪审计；政策执行参与度、公众满意度等指标都是应该给予考虑但实际情况未涉及的指标。

3.3. 生态环境治理资金绩效评价体系结构不合理

财政专项资金绩效考核评价体系结构比较独特，层次不明确，质量标准低于量化标准。量化标准更加清晰具体，质量标准则难以界定，存在一定的主观性，缺乏定性指标。在对财政专项资金的绩效和评价进行审计的过程中，我国大多数审计服务都关注财政收支的合法性、合法性和真实性，还存在很大的发展空间。评价体系中财务状况指标较多，但与其他评价相比，经济效益指标较少，效益指标主要集中在财政专项资金使用的合法性上，资金使用的数量和质量以及管理绩效方面的缺陷；其次，目前各部门专项资金绩效考核指标比较独特，比较严谨。能够满足不同层次、不同行业的需要，由于我国还没有建立专项金融基金绩效审计数据库，也没有对专项金融基金绩效数据进行分类和积累，现行的评价指标体系对绩效审计实践的指导作用不大，必须在实践中不断完善。

4. 对于完善湖北省生态治理专项财政资金绩效评价的建议及对策

4.1. 构建科学生态治理专项财政资金绩效评价体系

在目前制定评价指标的过程中，仍然存在着只关注短期利益而忽视长期利益的问题。绩效评估应评估长期动态评估指标[6]。尤其是关于生态环境方面，生态环境本身就具有动态平衡的特性，其特性也决定了在综合考评时需要关注更多的动态指标。因此在针对生态治理财政专项资金绩效考核体系的设计过程中，不能仅限于表面情况，我们不仅要考虑微观效益的评估，还要考虑宏观综合动态评价，尊重经济、效率、效益、环境和公平的“5E”原则。

4.2. 完善生态治理专项资金有关法律法规

如果需要审计发挥建设性的作用，更高层次也在于从制度的源头发现对全局有重要影响的因素。依赖于健全的法规体系，审计的作用与免疫能力才能得到最大限度地发挥[7]。目前关于生态治理专项资金的管理上还存在一些制度性的不足。还是存在着挪用、盗用专项资金的违法情况。相比于传统合规性审计，只关注于财务数据的不同，生态治理专项资金绩效审计有其特殊性，涉及到的学科较为多样，非财务数据也更多。因此，为了实现针对生态治理专项资金的审计目标，更需要完善配套的法律法规为其保驾护航，将其提升至制度层面，才能有效降低审计成本，提升审计效率。

4.3. 鼓励公众参与监督

环境保护不能仅仅局限于某些企业责任，社会公众也是同样责任的主体。民众们作为责任主体也有权得知当前的环境现状和环境保护情况，并为其环保责任出一份力。审计的监督需要公众参与其中，才能更好地发挥其作用。此外，鼓励公众参与环境监管，有利于提升国民的环境保护意识，激发公众责任意识，二者相互促进，形成良性循环，也有利于提升国家整体社会绩效与环境绩效。

4.4. 创新生态治理专项资金绩效评价方法

对待此类涉及到环境绩效的审计评价，需要构建合适的评价指标体系[8]。针对评价体系的构建可以参照的模型有很多，现在较为通用的模型有 3E 模型、5E 模型、平衡积分卡模型、PSR 模型和改进版的 DSR 模型等。例如 DRS 模型，是从驱动力因素、状态因素、响应因素等视角设计指标体系。这些模型都将环境因素很好融入考量范围在内，可以为生态治理财政资金专项绩效审计评价指标体系构建提供一些参考。在评价过程中也许需要体现社会效益、经济效益与环境效益的三者相统一。当然更可以拓展适用于环境绩效的各类审计方法。

5. 总结与展望

财政专项资金绩效审计评价是能够帮助审计人员合理且综合科学地评价项目的依据。以湖北省生态治理专项财政资金为例,针对目前缺乏行之有效、科学合理的绩效审计评价指标体系的现状,通过 DRS 模型构建适用于环境治理项目的财政专项资金绩效审计评价指标体系。对于具体的评价指标需要审计人员针对项目特性,区域特征等因素综合考量。指标选取不要过于拘束,可以适当选取综合类指标。如果有更科学更适合的评价指标需要及时补充,这样才能使得该评价体系更具实用性与参考性。为后续的生态治理专项资金绩效审计提供帮助,使其成为真正的低碳、高效、绿色的审计模式。

参考文献

- [1] 张军. “两山理念”的经济学思考[J]. 中国发展, 2018, 18(5): 19-24.
- [2] 吕文慧. 财政专项资金绩效审计问题分析及应对措施[J]. 交通财会, 2020(4): 37-39.
- [3] 马芷萱. 财政专项资金绩效审计评价指标体系构建研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 哈尔滨商业大学, 2018.
- [4] 孙梅梅, 冀丽. 低碳经济下西安市区域生态环境绩效审计评价现状研究[J]. 现代营销(学苑版), 2021(7): 166-167.
- [5] 郑石桥, 许玲玲. 国家审计促进经济高质量发展的机理研究——基于中国省级面板数据的实证分析[J]. 新疆财经, 2020(1): 39-52.
- [6] 文英平. 试论适应性政府绩效评估体系的选择优化[J]. 丝绸之路, 2011(6): 103-104.
- [7] 黄兆刚. 现代企业制度下的内部审计探讨[J]. 新财经(理论版), 2012(3): 156+158.
- [8] 李洁, 孟志华. 环境绩效审计评价指标体系构建及应用研究——来自甘肃省环境质量数据的分析[J]. 兰州商学院学报, 2012, 28(3): 48-53.