华南农业大学学报(社会科学版)
2014 年第 2 期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2014
(第 13 卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 13)

公共政策与我国农业政策审计研究

徐向真, 陈文慧

(济南大学 管理学院,山东 济南 250002)

摘 要: 探讨公共政策、公共政策审计的含义,从选择农业扶持项目不合理、资金拨付不到位、审计项目分散 3 个方面论述农业政策审计存在的主要问题,结合农业政策审计案例,运用六合分析法对公共政策审计进行探讨,融合主成分分析法和层次分析法对我国的农业政策进行评估研究,得出农业政策的重点应是促进农业总产值提高和加强基础设施建设,并指出对生态文明的关注应该是农业政策的发展重点。

关键词: 公共政策; 农业政策; 政策审计; 生态文明

中图分类号: F239.220 **文献标志码:** A **文章编号:**1672 - 0202(2014)02 - 0078 - 07

一、前 言

政府审计是国家审计机关对中央和地方政府各级部门及其他所有公共机构财务报告的真实性、公允性,运用公共资源的经济性、效益型、效果性,以及提供公共服务的质量的审计[1]。“现代行政之父”伍德罗·威尔逊认为公共政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规[2]。这一定义解释了政策制定的主体即政治家,阐述了公共政策的表现形式:不仅是法律和法规,还指一系列谋略、条例等。政策科学的创立者哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰认为公共政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划[3],揭示了公共政策执行的目的,即解决社会公共问题,促进社会公平与和谐发展。美国著名学者罗伯特·艾思顿认为公共政策就是政府机构与其周围环境之间的关系[4]。这一定义比较宽泛,明确了公共政策与外部环境之间的联系,这种联系也是变化的,因为公共政策是适应周围环境的变化而不断变化的。综上,公共政策是政治家随着环境的变化为解决社会问题而制定的一系列的法规和条例等。

国家审计署对公共政策审计定义是:国家审计机关在法定职权范围内,从形式、事实、价值三个维度,对公共政策、公共政策系统(政策主体、政策客体、政策环境)、公共政策过程(政策制定、政策执行、政策评估、政策终结等)和公共政策的结果和影响进行的监督、评价、建议咨询等审计活动[5]。近些年,公共政策审计的发展成为了政府审计的重要方向。特别是党的十八大以来,与公共政策紧密关联的民生问题再次被列入我国发展的关键问题。截止到2013 年,以政府审计为关键词,在中国知识资源总库可以检索到的论文和期刊有 3000 多篇。但是,从政府审计的角度进行公共政策审计研究的仅有数百篇,更缺乏从农业政策审计的视角进行的研究成果。其中不少文章仅仅是对国外文献的研究或者是国外审计案例的探讨,我国公共政策审计理论的发展迫在眉睫。(1)关于价值取向与实证主义的问题研究:对公共政策价值取向与实证主义的问题,学者们持不同

收稿日期:2014 - 01 - 10

基金项目:国家社会科学基金项目(11CGL018)

作者简介:徐向真(1975—),女,山东济南人,济南大学管理学院副教授,天津财经大学博士后,主要研究方向为审计理论。E-mail: suyaxu@163.com

观点。有的学者支持以事实判断为基础的实证主义判断，实证主义判断坚持科学的技术方法为工具，对问题进行客观的分析。政策科学的主要奠基人之一 H·D·拉斯韦尔认为政策科学的哲学基础建立在理性实证主义之上，政策分析要坚持科学的方法论[6]。当代美国的专家政治协商派认为后工业社会的政策分析者为利益集团服务必须以科学性和技术性为前提，政策分析作为一种工具，在运用时必须中立、无私[7]。有的学者则更多的关注公共政策价值取向问题，它考虑政策对社会各方面的影响，关注社会公众的感受。威廉·N·邓恩认为，如果评估者将自以为是的价值中立标准等同于社会公认的价值观并应用于政策评估，即使评估广泛使用诸如数学统计、随机抽样问卷调查和社会审计等数量化的评估方法，评估仍然是一种“伪评估”，其引导政策实践的功效将十分有限[8]。(2)关于审计标准的问题研究，邓恩提出了公共政策评估的效果、效率、充足性、公平性、反映灵敏性及适宜性标准[9]。而在我国经常研究的标准主要有公正标准、效率标准、生产力标准、效益标准、政策回应度标准。但无论是国外的还是国内目前运用的审计标准，它们都存在着内在的契合性。它们不仅都从技术上考察公共政策的执行效率和效果方面，而且从公共政策受众者的角度上进行考察，关注公共政策对社会心理、道德等各方面的影响。

二、我国农业政策审计存在的主要问题

我国自古以来一直重视农业的发展。近年来我国不仅取消了农业税，而且逐步加大对农业事业的资金投入；我国不仅设立政策银行——农业发展银行为农业经济的进步提供保障；还专门设立农业专项资金，致力于农业、农村、农民问题的解决。但在我国农业政策审计中，问题主要体现在下面三个问题上：

(一)选择农业扶持项目不合理，资金浪费严重

首先是农业政策的决策问题，它是政策的首要环节。农业政策决策的科学性对公共政策的实施结果有着重要的影响。一些地方政府领导在农业项目的选择上不科学，资金浪费严重。决策的合理与否直接关系到实施的效果问题。这里可以用奥尔森的逻辑理论来解释这些政府官员的行为。虽然科学的进行决策合乎整个社会利益群体，但人们往往都是短视的和自利的。对于公共政策来说，包含了一个很大的利益团体，而规模越大，行政人员越容易忽视集体的利益。

(二)资金拨付不到位

这个问题的产生和我国的现实状况有着非常紧密的关系。在我国，行政机构不但分布广，而且层级机构也很复杂。目前来说，公务员的思想觉悟还不够高，素质水平也有待提高。因此在公共政策执行的过程中，就很容易出现挪用公共资金甚至贪污的问题，使得资金拨付不到位，影响公共政策的落实。

(三)审计项目分散

我国农业人口众多，而且农村作为基层单位，分布范围广。我国省级行政机构就有 32 个，在省下面还有市级及县级行政机构，机构相当庞大。另外，农产品价格的调控等问题之间存在着严重的交叉性，加大了政策审计的难度。

三、基于 5W1H 法的政策审计分析

“5W”是在 1932 年由美国政治学家拉斯维尔最早提出的一套传播模式，后经过人们的不断运用和总结，逐步形成了一套成熟的“5W + IH”模式。5W1H 分析法也称六何分析法，是一种思考方法，也可以说是一种创造技法。是对选定的项目、工序或操作，都要从原因(WHY)、对象(WHAT)、

地点(WHERE)、时间(WHEN)、人员(WHO)、方法(HOW)等六个方面提出问题进行思考。政策审计作为逐步发展的政府审计内容,是国家治理的重要手段,利用六何分析,能更清晰的明确我国政策审计发展的路径,便于对各种公共政策进行审计和评价。

(一)公共政策审计的目的和意义

实施农业政策审计对于农业、农村、农民问题的解决有着重要的意义,同时在推动我国社会的发展方面也有着其特殊的必要性。具体可以从两个方面来认识农业政策审计的意义:

1. 实施农业政策审计有助于推动农村发展。我国经济在不断进步,国家的综合实力也明显提高。但是社会问题也越来越多,特别体现在近年来城乡贫富差距不断加大的问题上。这一问题长时间存在就像社会的毒瘤一样,必然会导致恶劣社会问题的产生。所以必须促进农村生产力水平的提高,大力促进农村经济发展。

2. 实施农业政策审计便于对政府进行绩效评价。涉农资金一直在公共财政资金占有重要的比例,而在我国行政机构层级复杂且分布范围广;我国的行政机构人员的思想觉悟还不够,对政策的重要性认识不足。农业资金重重下拨就容易导致资金挪用多等问题的产生。这种实际性的问题的产生迫切需要权威性的全面监督,以防止个别行政人员利用职权滥用资金。

(二)公共政策审计的主体

目前,我国现阶段的公共政策评估主要表现为政策制定者和执行者的内部评估,立法机关、政党组织、司法机关等评估主体普遍参与度不高[10]。作为公共政策评估主体的公共组织往往是公共政策制定主体本身或者是与公共政策制定主体有着千丝万缕的联系,这就难以保证公共政策评估的客观公正性,有时难以避免政策评估主体把对公共政策评价与"绩效"挂钩,使得公共政策评价深深地打上了个人利益或部门利益的烙印[11]。

(三)公共政策审计的时间

我国对农业政策资金的审计主要是对农业政策实施结束后的效果评价。专项资金拨付实施后,政府审计机关再对其实施效果进行分析和评价,这样就容易造成个别行政机构摸清规律,做好应对上级检查的工作。而为了能解决这个问题,在时间的监督上应该让政府行政机关摸不清规律,定时和不定时的进行审计的监督和评价。

(四)公共政策的审计范围和地点

一般来说,公共政策的审计范围较大,这就加大了审计的难度。在针对涉农资金政策的审计中,鉴于其重要性和意义,我们应延伸审计的范围。针对涉农资金的审计,根据我国的现实状况,如果要层层进行审计,就浪费了大量的审计资源。所以就要开动脑筋,在具体审计项目上,灵活布置审计地点,并且运用数学等技术方法以使抽样的数量更具有代表性[12];另外一方面,要积极争取具体的行政部门的配合,以使得政府审计顺利进行[13]。

(五)公共政策审计的内容

在计划审计工作之前,应该明确审计的内容。对于公共政策审计,现在的审计内容主要就是政策的产出。对于农业政策的实施,主要考虑政策的实施效果[14]。投入资金进行农业补贴和农业基础设施的建设,在进行审计时,要衡量其效果就要综合考虑各方面因素。例如可以从增产和增收方面来进行研究,可以从水利和设施的情况进行研究,也可以从受众者满意度方面进行研究等。

(六)公共政策审计的方法

在选用审计评估方法时要灵活,不断结合实际进行创新和改革。这里在定量分析方法上采取主成分分析法。另外,还选用层次分析法对涉农政策进行效果评估[15]。

四、农业政策审计实证分析

（一）主成分分析法

在理论与实例研究的基础上，以“经济繁荣，生活提高，生态文明”为方向，构建政策效果评价指标体系。“经济繁荣”指的是农业经济的发展，为此选取农用机械总动力、农业总产值和乡村水电站个数指标。“生活提高”描述农民的生活状况，这里用农村用电量、农民家庭固定资产数和人均粮食拥有量指标。而就“生态文明”方面，采取有效灌溉面积、化肥施用量和水资源总量指标。本文选取 2000—2011 年的数据，见表 1，样本数据来源于中国统计局统计年鉴。

表 1　选取变量的时间序列数据

N	*X*1	*X*2	*X*3	*Y*1	*Y*2	*Y*3	*Z*1	*Z*2	*Z*3
2000	52573.6	13873.6	29962	2421.3	4676.98	366	53820.3	4146.4	27700.8
2001	55172.1	14462.8	29183	2610.8	4883.80	356	54249.4	4253.8	26867.8
2002	57929.9	14931.5	27633	2993.4	5221.33	357	54354.9	4339.4	28261.3
2003	60386.5	14870.1	26696	3432.9	5586.34	334	54014.2	4411.6	27460.2
2004	64027.9	18138.4	27115	3933.0	5956.18	362	54478.4	4636.6	24129.6
2005	68397.8	19613.4	26726	4375.7	7155.55	371	55029.3	4766.2	28053.1
2006	72522.1	21522.3	27493	4895.8	7647.09	380	55750.5	4927.7	25330.1
2007	76589.6	24658.1	27664	5509.9	8389.84	381	56518.3	5107.8	25255.2
2008	82190.4	28044.2	44433	5713.2	9054.92	399	58471.7	5239.0	27434.3
2009	87496.1	30777.5	44804	6104.4	9970.57	399	59261.4	5404.4	24180.2
2010	92780.5	36941.1	44815	6632.3	10706.38	409	60347.7	5561.7	30906.4
2011	97734.7	41988.6	45151	7139.6	16087.52	425	61681.6	5704.2	23256.7
2012	102559.0	46940.5	45799	7508.5	16974.09	437	63036.4	5838.8	29526.9

注：*N* 代表年份，*X*1 表示农用机械总动力，*X*2 表示农业总产值，*X*3 表示乡村水电站个数；*Y*1 表示农村用电量，*Y*2 表示农民家庭固定资产数，*Y*3 表示人均粮食拥有量；*Z*1 表示有效灌溉面积，*Z*2 表示化肥施用量，*Z*3 表示水资源总量。

表 2　相关矩阵

	*X*1	*X*2	*X*3	*Y*1	*Y*2	*Y*3	*Z*1	*Z*2	*Z*3
*X*1	1.000	0.982	0.860	0.993	0.947	0.940	0.978	0.996	0.012
*X*2	0.982	1.000	0.870	0.959	0.977	0.961	0.993	0.966	0.068
*X*3	0.860	0.870	1.000	0.810	0.803	0.871	0.915	0.835	0.110
*Y*1	0.993	0.959	0.810	1.000	0.924	0.917	0.949	0.998	−0.032
*Y*2	0.947	0.977	0.803	0.924	1.000	0.933	0.963	0.927	−0.019
*Y*3	0.940	0.961	0.871	0.917	0.933	1.000	0.962	0.931	0.043
*Z*1	0.978	0.993	0.915	0.949	0.963	0.962	1.000	0.961	0.076
*Z*2	0.996	0.966	0.835	0.998	0.927	0.931	0.961	1.000	−0.024
*Z*3	0.012	0.068	0.110	−0.032	−0.019	0.043	0.076	−0.024	1.000

注：KMO = 0.749，大于 0.7，处在基本可以用主成分分析求权重的区域。

从表 3 中可以看出前两个特征值大于 1，提取前 2 个主成分的累计方差贡献率达到 95.14%，超过 80%，因此前 2 个主成分基本可以反映全部指标的信息，可以代替原来的 9 个指标，所以这里

用这两个新变量 $F1$、$F2$ 来代替原来的九个变量。

表3 总方差分解

	初始特征值	方差/%	累积/%	提取平方和载入合计	方差/%	累积/%
1	7.539	83.767	83.767	7.539	83.767	83.767
2	1.024	11.373	95.140	1.024	11.373	95.140
3	0.242	2.684	97.824			
4	0.126	1.403	99.227			
5	0.061	0.681	99.908			
6	0.006	0.064	99.972			
7	0.002	0.020	99.992			
8	0.001	0.006	99.998			
9	0.000	0.002	100.000			

表4 成分矩阵

	$F1$	$F2$
Zscore($X1$)	0.995	0.047
Zscore($X2$)	0.994	0.032
Zscore($X3$)	0.992	−0.029
Zscore($Y1$)	0.981	−0.067
Zscore($Y2$)	0.973	−0.079
Zscore($Y3$)	0.968	0.015
Zscore($Z1$)	0.963	−0.058
Zscore($Z2$)	0.895	0.111
Zscore($Z3$)	0.034	0.996

根据表3和4计算可得：

$F1 = 0.362X1 + 0.362X2 + 0.361X3 + 0.357Y1 + 0.354Y2 + 0.353Y3 + 0.351Z1 + 0.326Z2 + 0.012Z3$

$F2 = 0.046X1 + 0.032X2 - 0.028X3 - 0.066Y1 - 0.077Y2 + 0.015Y3 - 0.057Z1 + 0.109Z2 + 0.985Z3$

设 F 为政策效益总目标，

$F = 0.324X1 + 0.323X2 + 0.314X3 + 0.306Y1 + 0.302Y2 + 0.313Y3 + 0.302Z1 + 0.300Z2 + 0.128Z3$

经过归一化可得：

$F = 0.124X1 + 0.123X2 + 0.120X3 + 0.117Y1 + 0.116Y2 + 0.120Y3 + 0.116Z1 + 0.115Z2 + 0.049Z3$

根据以上公式，从权重中可以看出，当前农业政策的重点应是：1. 加强基础设施建设。农用机械总动力对政策效益的影响最为明显，证明我国的农业机械化水平总体较低，在此方面投入，将会获得更大的效益，另外还应该增加灌溉的面积，兴修水利；2. 促进农业总产值提高。农业总产值的提高对政策效益的影响也非常明显，同时也关系着国民经济总值的提升。政府应从各个方面着手提高农业总产值，不仅要在科技发面增加投资，还要在经济上给予农民实质性的收入。

（二）层次分析法

沿用上面的案例，继续用层析方法对涉农政策的效果进行审计评估。首先，要构建层次分析模型，其分为目标层、一层评价指标层和二级评价指标层，经济繁荣，生活提高，生态文明分别代表为 $X1$、$X2$、$X3$，下一层指标用 $Y1$ 到 $Y9$ 表示，然后要进行权重的确定，进行判断矩阵的构建。根据九级标度法，构建矩阵如下：

$$A = \begin{bmatrix} 1 & 2 & 6 \\ 1/2 & 1 & 4 \\ 1/6 & 1/4 & 1 \end{bmatrix}$$

对此矩阵要进行一致性检验：

经过计算，得出矩阵特征值 $\lambda = 3.009$，其权重 w 为（0.588　0.322　0.090）

$$CI = \frac{\lambda - n}{n - 1} = 0.0045$$

表 5　RI 判断结果表

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9
RI	0	0	0.58	0.9	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45

$CR = CI/RI = 0.0078 < 0.1$，所以通过一致性检验。

依次类推，对第二指标层进行权重的确定，如下表：

表 6　评价指标权重

第一层次指标	第一层次指标权重	第二层指标	第二层次指标相对于第一层次指标	第二层次指标相对于总目标权重
		Y1	0.595	0.350
X1	0.588	Y2	0.277	0.163
		Y3	0.129	0.076
		Y4	0.082	0.026
X2	0.322	Y5	0.236	0.076
		Y6	0.682	0.220
		Y7	0.166	0.015
X3	0.09	Y8	0.166	0.015
		Y9	0.688	0.062

表 7　政策目标排序总表

二层评价指标	指标因子值	第二层次指标相对于总目标权重	评价指数	二层评价排序	一层评价指数指标	评价指数	一层评价排序
Y1	0.324	0.350	0.113	1	X1	0.190	1
Y2	0.323	0.163	0.053	3			
Y3	0.314	0.076	0.024	4			
Y4	0.306	0.026	0.008	6	X2	0.100	2
Y5	0.302	0.076	0.023	5			
Y6	0.313	0.220	0.069	2			
Y7	0.302	0.015	0.005	8	X3	0.017	3
Y8	0.300	0.015	0.005	9			
Y9	0.128	0.062	0.008	7			

从表的结果可以看出，影响农业政策最大的因素是 Y1、Y6，也就是农用机械总动力和人均粮食拥有量，农业总产值和乡村水电紧随其后。就一级指标而言，基本按照经济繁荣，生活提高，生态文明的顺序说明其政策的效益，可见农业资金的投入以及各项惠农政策，对于农村经济繁荣的影响较大，但是在生态文明方面影响偏小，因此以后的农业政策应该在保持对前两大类要素持续关注的基础上，加大对生态文明方面的政策构建和资金投入。

公共政策的手段和对象是借助公共权力解决公众问题。对于农业资金的投入，要灵活运用审计方法，一味的采用经验主义只会使得政府的公共政策审计停滞不前；不仅如此，还要不断创新审计方式，将公共政策审计与其它审计方式相结合，以充分节约审计资源，提高审计水平。政府审计在政府运作和公共责任上扮演着重要的角色[16]，政府审计的结果通常被作为对个人奖惩和预算分配的依据，同时也是政府再造的重要评价尺度。

参考文献：

[1] 徐向真，吴　娜. 政府审计保障国家经济安全：内在特性和外在需求[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，2013，5(13)：111－115.

[2] 伍启元. 公共政策[M]. 香港：商务印书馆，1997，(4)：9.

[3] 林永波，张世贤. 公共政策[M]. 台北：五南图书馆出版公司，2000，2：3.

[4] ROBERT E. The Threads of Public Policy[M]. New York：Indianapolis，1971：4－6.

[5] 王　勇. 公共政策审计的若干思考[J]. 审计月刊，2012，(10)：4－5.

[6] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:中国经济出版社,1996:70-72.
[7] 陈云萍.从批判实证主义的视角构建公共政策评估的综合价值取向模型[J].成都行政学院学报,2009,(3):33-35.
[8] WILLIAM N,DUNN. Public Policy Analysis An Introduction[M]. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1994:343-345.
[9] 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2002:86.
[10] 高先维,曹志敏.从煤矿政策中看我国公共政策评估[J].中国商界,2009,(2)34-37.
[11] 陈 骏.我国政府绩效审计发展机制研究-基于新公共管理背景下的辩证思考[J].审计与经济研究,2006,21(3):16-20.
[12] 白日玲. 基层领导干部经济责任审计在建设社会主义新农村中的地位与作用[J]. 审计研究,2008,(3):38-43.
[13] 蔡 春,田秋蓉,刘 雷. 经济责任审计与审计理论创新[J]. 审计研究,2011,(2):9-12.
[14] KAMIL,OMOTESO. The Application of Artificial Intelligence in Auditing: Looking Back to the Future[J]. Expert Systems with Applications, 2012,(39):8490-8495.
[15] 徐 震,李 飞.借美国公共政策审计评估的经验推动我国国家审计的科学发展[J].审计与理财,2012,(4):13-15.
[16] 徐向真. 我国政府审计制度建设研究[J].西安财经学院学报 2013,(4):41-42.

On the Auditing of Agricultural Policy in China: from the Perspective of Public Policy

XU Xiang-zhen, CHEN Wen-hui
(*School of Management*, *University of Jinan*, *Jinan* 250002, *China*)

Abstract: This paper explores the meaning of public policy and public policy auditing. It analyzes three main problems of agricultural policy auditing: the unreasonable agricultural support projects selection; the off-position of fund allocation; and the decentralized audit projects. It then uses the 5W1H method and combines agricultural policy auditing cases, to explore the public policy auditing; Finally, China's agricultural policy is evaluated by using the principal component analysis and analytic hierarchy process. It concludes that the focus of agricultural policy should be to promote the agricultural total production value and to improve and strengthen the construction of infrastructure, and that the developing focus of agricultural policy should be on the ecological civilization.

Key Words: public policy; agricultural policy; policy audit; ecological civilization