

美国联邦财政事权公路项目的管理与监督

杨建平 | 田春林 | 韩红云

美国的公路建设和管理涉及所有权、行政管理权和财政事权(支出责任)三项权利,其中美国联邦承担财政事权(支出责任)的公路项目,绝大部分项目所有权和行政管理权归属地方。在这种制度框架下,经过百年的发展和实践,联邦对其承担财政事权(支出责任)项目的管理,形成了联邦与州共管、联邦委托州和地方具体管理的模式。本文从美国公路管理制度框架分析入手,根据美国公路相关法律法规的最新修订成果,较为详实地描述了联邦财政事权公路项目的委托管理模式,特别说明了有关审批权和监督权的界定和划分。同时,对美国联邦监督和服务机构的情况作了介绍。

美国联邦财政事权公路项目

(一)公路建设管理中的三项权利

在美国公路建设和管理中,通常涉及三项基本权利:公路资产所有权、公路项目行政管理权和公路建设财政事权(支出责任)。所有权依土地归属而定,分为联邦、州、地方政府所有的公路。行政管理权依从于所有权而定。对公路建设财政事权(支出责任),美国宪法规定:基础设施的改善是各州的内部事务。因此理论上讲,公路的所有权、行政管理权和财政事权(支出责任)三者是统一的,即“谁的公路谁建管谁出资”。

事实上,美国联邦一直以来都为

州和地方公路建设提供资金支持。美国联邦通过立法对州和地方公路提供资金支持始于1916年,特别是在1956年开始大规模建设州际公路以来,到目前已持续百年。有关联邦对州和地方公路提供资金支持的原因,在1955年艾森豪威尔总统向美国国会提交的一份报告中给出了答案,他说:“作为一个统一的国家,是靠思想的自由交流、人员和货物的便捷流通而维系的。通信和交通运输形成的合力是国家统一的动力源泉,没有它们,我们将仅仅是一个众多相互独立地区的联合”。

(二)联邦资助公路项目(FAHP)的演变和特征

美国联邦承担财政事权(支出责任)的公路项目,有一个专有名称:联邦资助公路项目(FAHP)。这类资助项目的范围和联邦出资情况,随着时代变迁和公路发展的不同阶段,均在不断变化。

1916年美国国会批准的《联邦资助公路法案》,主要资助农村邮政公路建设。在1921年至1956年的30多年间,联邦主要资助州际、县际和城市公路建设。1956年以后,联邦主要资助的对象转移到州际公路建设上。到20世纪90年代后,随着州际公路建设的基本完成,联邦资助又转向了州际公路、国家公路系统以及多式联运项目的建设、改善和提升等领域。

此外,联邦出资比例也在不断发

生变化。1952年批准的《联邦资助公路法案》规定,联邦出资50%;1954年该法案规定出资比例变为60%;1956年该法案进一步调整为联邦对州际公路建设的出资为90%。目前,联邦的出资比例通常为80%(州际公路为90%)。

从以上分析可看出:联邦资助公路项目(FAHP)中的绝大部分,其所有权和行政管理权归属于州和地方,联邦只是承担财政事权(支出责任)。经过百年的发展和实践,联邦资助公路项目(FAHP)逐步形成了三个主要特征:一是联邦负责出资,州和地方负责执行;二是联邦并不全部出资,需要州和地方配套资金;三是联邦资金全部用于建设支出,州和地方负责管理机构运行支出和项目日常维护支出。

(三)委托管理和责任清单制

美国法律规定,联邦资助公路项目(FAHP)的管理职责,由联邦交通运输部履行。联邦交通运输部根据法律规定,将其承担的管理职责授权联邦公路局具体履行。实践中,联邦公路局主要履行资助项目的决策权和全面监督权,部分职责由联邦公路局委托州交通厅代为履行,但联邦公路局承担管理的最终责任。同时美国法律规定,联邦公路局不得将决策权委托给州交通厅。即联邦资助公路项目(FAHP)的管理职责,由联邦公路局和州交通厅共同承担。

在联邦资助公路项目(FAHP)的管理中,审批权和监督权是核心职责。在这两项核心的职责中(特别是审批权),如何界定委托州交通厅的职责范围,经历了一个漫长的演变过程。在最近的法律修订中,美国国会认识到:将更多工程领域的审批权委托给州交通厅承担是必要的;同时,不断强化联邦公路局的监督职责也非常重要。2006年,联邦公路局对美国全国联邦资助公路项目(FAHP)的管理情况进行了一次调查。调查发现,对联邦资助公路项目(FAHP)的管理没有一个全面系统的监督体系,州与州之间不相一致且监督效率不高。随后,联邦公路局驻地办事处于2007年和2008年又进行了相关的调查,进一步印证了这一调查结论。调查反映最为集中的问题是监督缺乏统一的程序和要求,联邦和州之间的监督职责划分也不尽相同。为此,联邦公路局于2014年3月制定了统一的监督办法,对监督职责的界定和划分进行了统一和规范。

此外,最新修订的《美国法典第23卷:公路篇》规定,联邦公路局可委托州交通厅承担部分工程领域的审批职责,如设计,计划、规范和概算(PS&E),合同签订,检查验收等共计6项。对于不涉及审批的事项,联邦公路局可委托州交通厅代为组织开展工作、执行决策部署。

同时,为避免混乱和出现潜在法律问题,《美国法典第23卷:公路篇》要求,联邦公路局和各州交通厅之间要签订委托协议,明确双方的职责范围,并制订一份明晰的责任清单。

为了指导和规范委托协议签订行为,2014年3月联邦公路局制订了“委托协议签订指南”,“委托协议范本”

和“责任清单范本”。2015年3月至6月,联邦公路局与各州交通厅重新签订了联邦资助公路项目(FAHP)的委托协议,并制订了详实而又明晰的责任清单。

(四)审批责任清单

联邦公路局的审批职责包括:一是规划批准,即项目审批。二是资金承诺,即预算审批,资金拨付和凭证审核。三是公民权利项目审批,环保项目审批,空气质量达标审核等。四是特别试点项目审批,预防性维护工程前置审批。五是土地用途变更审批。六是困难性收购和保护性采购审批。

工程领域的审批职责方面,州交通厅的职责主要有:一是设计职责,包括初步设计,设计及与设计相关的服务,如勘察测量、图纸绘制及与建筑相关的服务等。二是计划、规范和概算(PS&E)职责,包括线型标准、施工图、工程规范、工程概算及土地使用许可证等施工前的审批事项。三是合同签订职责,包括咨询服务合同和工程承包合同签订等。四是检查验收职责,包括合同审查,材料测试、质量检查,工程检测和工程验收等。

联邦公路局的职责主要为:重点项目(5亿美元以上)的年度资金使用计划审批、工程概算审批、工程管理计划审批、承包合同审批,州际公路线路接入点变更审批,州际系统大型桥梁工程管理计划审批,以及创新性和PPP项目审批等。

(五)监督责任履行

联邦公路局全面履行资助项目(FAHP)的监督职责,对联邦资金使用管理的有效性和合规性负最终责任,对项目运行负最终责任。任何法律都不能免除其监督职责,联邦公路局有权对全国所有资助公路项目随时

介入和全面开展调查。具体监督内容和措施包括:一是项目监督职责。开展项目评估和审查,评估和审查项目管理程序和管理措施的合规性,旨在识别项目风险、查找问题。其中,项目审查是一项重要的监督措施,通常也包括财务方面的审查。二是财务监督职责。通常采用“财务完整性审查和评估(FIRE)”计划、内部审计和专项审计等方式,审查财务管理和内控体系的完整性、资金使用的合规性,旨在避免资金浪费、滥用和欺诈行为。三是工程监督职责。通常采用“工程合规性评估(CAP)”计划、工程检查等方式,对州交通厅的工程管理体系进行从立项到竣工各个阶段的年度审查,对工程管理和实施的合规性进行审查,确保工程管理和实施的有效性。此外,还要对工程造价、工程承包以及建设成本节约等情况进行定期评估。四是风险管理职责。采用风险管理体系,识别和化解(项目、财务、工程)管理中的潜在风险。五是对州交通厅履职情况的评估职责。包括从项目管理、财务管理和工程管理等多领域进行评估。

州交通厅主要对辖区内资助项目(FAHP)的工程领域履行监督职责。监督范围为其承担的审批事项和委托地方机构承担的项目。监督内容主要为工程的管理、实施以及程序化、事务性工作等。此外,州交通厅要定期向联邦公路局报告其履职情况,分季度报告和年度报告。报告主要包括:成本、预算、质量控制情况,项目实施风险、进度计划执行情况,竣工项目审计情况以及相关政策执行情况。

(六)监督和服务机构设置

为有效履行监督职责和方便服务,联邦公路局在全国各地区设置了

驻地办事处、区域办公室和技术服务中心等机构。

联邦公路局驻地办事处,对州的公路规划、建设和维护等方面实施监督和指导;与州交通厅合作,确保国家公路(桥梁、隧道)的安全和现代化、支撑经济增长和环境可持续发展;开展技术研发,提高公路系统的绩效。驻地办事处为联邦资助项目(FAHP)的实施提供最直接的监督和服务。联邦公路局在全国共设立了52个办事处(其中:50个州各设1个,哥伦比亚特区1个,波多黎各地区1个)。每个办事处与州交通厅同处一个城市,通常为州府城市。此外,联邦公路局与联邦公共交通局共同在费城、纽约、芝加哥和洛杉矶设立了4个城市办事处,作为驻地办事处的分支机构,为地方、州和城市的其他联邦机构提供政策指导和信息交流等服务。

联邦公路局核心管理层包括局长、副局长和行政执行主任。区域办公室是行政执行主任办公室的派出机构,负责对辖区内的驻地办事处实施监督和指导。目前,联邦公路局在美国的北部、南部、中部和西部地区设置了4个区域办公室。其中:北部区域办公室设在巴尔的摩(马里兰州)、南部区域办公室在亚特兰大(佐治亚州首府)、中部区域办公室在马特森(伊利诺伊州)、西部区域办公室在盐湖城(犹他州)。

联邦公路局还在亚特兰大(佐治亚州首府)、巴尔的摩(马里兰州)、莱克伍德(科罗拉多州)、马特森(伊利诺伊州)和旧金山(加州)5个地区设立了技术服务中心,通过技术支持和培训,为驻地办事处、州交通厅等提供技术服务。

技术服务中心内设12个技术服

务组,包括工程建设服务组,环保和征地服务组,岩土工程技术组,桥梁结构技术组,路面材料技术组,水利技术服务组,规划和运输技术组,安全设计服务组,运营管理服务组,财务服务组,空气质量服务组,公民权利服务组。

对我国的启示和借鉴

我国国土面积广阔,路网规模大,公路财政事权管理任务重且繁琐。同时,财政事权和支出责任划分改革,是我国进行的一项全新财政体制改革。2016年8月,国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》〔国发〔2016〕49号〕,要求科学合理划分中央与地方财政事权和支出责任,形成中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的财政事权和支出责任划分模式,落实基本公共服务提供责任,提高基本公共服务供给效率。对于公路交通领域,国防公路、全国性大通道等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权,农村公路等确定为地方的财政事权,跨省(区、市)重大基础设施项目建设确定为中央与地方共同财政事权。文件提出,要建立财政事权划分动态调整机制,财政事权划分要根据客观条件变化进行动态调整。中央的财政事权由中央承担支出责任,地方的财政事权由地方承担支出责任,中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任。

通过前文对美国联邦财政事权划分和支出责任履行的梳理,结合我国公路财政事权和支出责任划分改革,笔者提出以下几点建议:

(一)公路交通财政事权的范围和支出标准应该动态调整。美国联邦政

府在1916的法案规定支持的主要是农村邮政公路,1921—1956年期间支持的对象改为州际、县际和城市公路建设,支出标准为1952年50%、1954年60%,1956年将州际公路的支出标准提高到90%。到20世纪90年代,联邦政府支持的范围转向州际公路、国家公路和多式联运领域,支出标准州际公路为90%、其他为80%。在我国公路交通财政事权和支出责任划分改革以及制度设计中,应根据国发〔2016〕49号文的要求,建立公路交通的财政事权划分动态调整机制,要根据公路交通发展不同发展阶段的任务需要,动态调整财政事权范围和支出标准,以适应不同阶段的发展需要。

(二)公路交通财政事权和支出责任履行采取委托制。我国路网规模庞大,财政事权管理任务重且繁琐,中央财政事权和支出责任履行宜采取委托制。委托主体为各省交通运输厅、局、委。委托管理的范围应为公路交通项目的具体管理事宜,但战略规划、项目审批、资金审批等决策权和项目监督、资金监督等监督权不能委托。

(三)建立公路交通财政事权和支出责任委托监督制度。按照国发〔2016〕49号文的要求,委托各省交通运输厅、局、委行使的管理职责和对其的监督责任,制定相应的法律法规予以明确。受委托地方在法律法规规定的委托范围内,以委托单位的名义行使职权,承担相应的法律责任,并接受委托单位的监督。同时,为了有效履行监督职责,可在各地设立财政事权和支出责任履行监督机构,依法履行监督权。□

(作者单位:交通运输部科学研究院)

责任编辑 李燕