

## ——从公共责任机构的角度分析国家效益指标

文/大冢宗春 译/姜海鹰

### 公共问责制度

公共问责制度一词的意思是公务员应对其所管理和使用的从公众处所征收的资金与资产负有完全责任。这个词的意义、内容随着时间的推移不断发生着变化。但一般认为问责制一词的原始意义，是当初这个词在中世纪欧洲出现的时候，国王派往各地乡村中的官员有责任向国王报告他们从臣民手中收取到了多少钱财，以及他们支出了多少，用于什么目的等等。随着时间的推移，报告的对象由国王演变成了公众和议会。

近年来，公共政策的成果和绩效的公共问责制度在公共部门中正发挥着越来越重要的作用。这主要是因为公共部门已经逐步引入了私营部门的自由市场原则，其工作重点也因此而由“投入与过程”转到了“产出成果和结果”。因此，现在的公共问责制度中，议会不但要求公共部门提供财务报表，报告财务数据，也要求其提供绩效评价报告。

### 指标和公共问责制度

很明显，公共问责制的发展证明指标的作用在过去几十年中大大增强了。这主要是因为指标可以方便政府向公众和立法机构更准确和全面地解释评价的结果。同70年代制定的狭义社会指标相比，现在的指标的范围已经扩大而且作用也得到了加强。近期一些国家制定的指标已经开始衡量全国的社会经济进步情况，衡量结果向公众公布，引发公众的讨论，从而帮助政府就重要事项做出决策。在此，我谨将这类指标称为“国家绩效指标”。国家绩效指标对于履行注重成果与产出的公共问责制具有非常重要的意义。

### 制定和使用国家绩效指标中的三个要点

我个人认为，在制定和使用国家绩效指标，保证政府履行公共问责制的过程中有三个要点。

第一，政府应制定符合逻辑和现实情况的指标，指标要与本国的政策相一致，制定指标前要经过科学和公正的分析。政府通过使用指标系统履行其管理和使用国家资产的责任。保证政策和指标间的一致性非常重要，因为政府必须公布其利用指标对现在和将来政策的绩效评价结果，一致性应通过客观且科学的分析得到保证。

第二，指标的制定过程也是十分重要的。为使国家绩效指标服务于政府的问责制，必须保证公众和立法机构对指标的信任。不过，也必须明确没有一种国家绩效指标是完美无瑕的，也不可能有人人满意的指标。况且，制定和衡量某个指标时，通常会由于公众意见不统一而面临诸多问题。为解决这一问题，必须保证在指标制定阶段公众和立法机构能最大限度地参与。政府也应该及时公布指标制定的情况并保证制定过程最大限度地公开透明。

第三，最高审计机关应该不断检查并评价国家绩效指标，从而保证指标的可信度。英国行政管理专家诺曼顿在《问责制和政府审计》一书中指出，“如果没有审计，就不能保证问责制。没有问责制，就没有控制；没有了控制，权利也就没有了基础。”最高审计机关在保证政府问责制的过程中发挥着重要的作用。对政府来说，不论是多么明确或简单的国家

绩效指标，其制定过程都需要多种广泛的信息以及高度的开发技术为基础。而且，随着社会状况和人民生活状况的变化，有关指标也会发生变化。由于指标性质复杂，变化性强，最高审计机关必须通过自身的独立审计来保证指标的可信程度。

## 日本主要的指标

### 概 况

在日本，公共部门制定了许多领域的指标，包括经济、教育、环境等。这些指标包括失业率、高中入学率、每户垃圾收集量等。政府部门或机构往往根据这些指标制定相关政策。日本的纳税人也非常信赖这些指标。议会也根据有关指标就政府的政策和绩效展开辩论。大众媒体会根据指标对热点问题进行报道与分析，许多学者也参考指标撰写研究论文。由此可见，在日本，不论是中央、地方政府还是其他公共机构制定的指标都会得到全社会广泛的信赖。

日本政府根据统计指标公布了一些主要的指标，这些指标主要是生活指标，而不是国民生产总值或人均收入等经济指标。日本政府通过简单、全面的方式向公众和政策制定者介绍这些指标，比如，可以通过将指标中的某些系数同上一年度的况对比，显示发生的变化向外界说明指标现状。

人民生活指标作为政府制定的指标之一是在1992年公布的。这一指标制定的背景是20世纪80年代日本发生的一些变化。首先，80年代末期，尽管日本的人均收入水平已经增长到世界第一，而人民却并不能够在日常生活中感受到这种高水平，为此，日本政府必须制定出更符合实际的指标。其次，日本政府需要指标来衡量人口稠密的东京和其他各个地区不均衡的生活水平状况。

人民生活指标并非为衡量政府政策是否实现其预定目标而设立。迄今为止，日本政府为衡量其政策成果而设立的惟一指标是生活状况改变指数。这一指标是当今的小泉政府引入的。这一指数旨在评价机构改革项目的实施结果，2003年2月首次公布。

生活状况改变指数将日本政府机构改革项目中直接影响到人民生活的部分进行结果量化。这一指数将每个机构改革项目中的指标划分为10个指数，比如创造良好的生活条件、创造良好的学习条件和创造良好的工作条件等。10个指数又细分为多个二级指数。例如，创造良好的生活条件分为住房市场的公平自由竞争、路途时间缩短、更好的购房条件等。这些政策的实施结果可以通过二手房购销次数、平均交通时间、新购房平均面积以及年平均收入与购房支出比率等指数进行评价。

由于这种政策评价工作刚刚开始，日本政府还没有明确今后是否会继续开展相关工作。

### 日本全国指标所面临的挑战

日本政府已经制定了一些关于人民生活水平的全国性指标。但这些指标也面临一些挑战。

第一，由于日本人民的社会和道德价值不断变化，选择和制定指标的工作越来越困难。例如，就离婚率指标而言，在目前的社会状况下，人们对于离婚到底是好事还是坏事的态度分歧越来越大。日本政府面临的挑战之一是如何在不同的社会和道德价值中间挑选能够为大多数公众所接受的指标。

第二，有公众曾抱怨说，他们不能体会出日本的有关指标反映出的日本生活水平很高的状况。这说明，指标反映的状况同人民的切身体会之间有很大的差距。政府需要重新对指标的统计数值进行核实。

第三，这些指标只注重评价不断变化的日本社会中的人民生活水平，但不一定能够评价日本政府的绩效和政策目标实现的情况。政府需要进一步加强其刚刚开展的评价政策目标实现情况以及政策效果的工作。

情况

现 状

日本政府已经制定了人民生活指标和生活状况变化指数。但是，还没有开始制定国家绩效指标，也就是衡量全国社会经济进步情况的指标。

另外，对于日本会计检查院是否已经审计了人民生活指标和生活状况改变指数的结果

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作

协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号

联系电话：010-82199846/47 电子邮件：[xinxibu@263.net](mailto:xinxibu@263.net)

Copyright (C) 2003 . All rights reserved