

无法找到该页

您正在搜索的页面可能已经删除、更名或暂时不可用

请尝试以下操作:



中国人事科学研究网  
Chinese Academy of Personnel Science

www.rky.org.cn

| 首页 | 机构概况 | 研究课题 | 获奖总汇 | 信息平台 | 科研动态 | 学术跟踪 | 学术刊物 | 院刊投稿 | 交流合作 | 咨询项目 | 服务平台 | 联系我们

和谐发展

科研动态

科研动态

学术论坛

青年论坛

热点关注

学术交流

首页 >> 科研动态 >> 学术论坛

学术论坛

## 政府绩效审计的政治学分析

2010-03-31 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-3-31

绩效审计也称3E审计, 是对一个组织利用资源的经济性、效率性和效果性进行的评价。绩效审计的目的是从第三者的角度, 向有关利害关系人提供经济责任履行情况的信息, 促进资源的管理者或经营者改进工作, 更好地履行经济责任。政府绩效审计萌芽于20世纪40年代, 形成于六、七十年代, 自70年代末80年代初进入快速发展时期。1977年, 最高审计机关国际组织第九届国际大会通过的《利马宣言——审计规则指导原则》中指出, “除了重要性和意义都不容置疑的财务审计之外, 还有另一类型的审计, 即对政府工作的绩效、效果、经济性和效率进行的审计”。这是最高审计机关国际组织第一次将绩效审计写入大会宣言。1986年, 在澳大利亚悉尼召开的最高审计机关第十二届国际会议发表了《关于绩效审计、公营企业审计和审计质量的总声明》。在该声明中, 绩效审计被定义为: 对公营部门管理资源的经济性(Economy)、效率性(Efficiency)和效果性(Effectiveness)(即“三E”)所作的评价与监督。这是第一次给绩效审计下了明确的定义, 并对绩效审计的目标、范围、审计对象选择、审计计划、资料收集与分析技术、报告程序等方面做了说明, 基本上解决了绩效审计的有关理论和技术方法问题。由于社会经济和各国民主政治的发展, 世界大部分国家政府审计一直在不断地探索和实践绩效审计, 绩效审计成为大部分国家政府审计的重要组成部分。从政治学角度来分析, 政府绩效审计的产生和发展, 有其深刻的历史背景和雄厚的理论支撑。

一、历史起源分析: 权力制衡理论为政府绩效审计产生奠定了基础

——权力制衡理论。政治学中的权力制衡思想, 最早可以追溯至古希腊、古罗马的思想家那里。如古希腊古罗马就有过权力制衡。斯巴达政体中, 由于各个政体要素的混合, 每一种个别权力都受到另一种个别权力的防范, 使它免于受到另一种权力的侵犯。但在当时, 权力制衡的政治结构只是偶然产生, 不是具有普遍性的个案。作为一种学说, 进而作为一种政治纲领和理论武器, 则是近代资产阶级思想家约翰·洛克和孟德斯鸠提出并发展起来的。约翰·洛克在《政府论》中提出了立法权、执法权、联盟权分权学说和君主立宪的主张, 试图通过三种权力的相互牵制和均衡来削弱和限制王权。孟德斯鸠丰富了分权学说, 在1748年《论法的精神》一书中, 正式提出立法、行政、司法三权分立与相互制衡的思想。他认为: “政治自由不是想做什么就做什么, 在一个有法律的社会里, 自由仅仅是一个人能够做他愿意且应该做的事, 而不是被强迫去做他不愿做的事, 为了

防止滥用权力和保证人民的自由，必须以权力来约束权力。”为此，他认为：“司法、立法、行政这三种权力必须分开，而不能，不应该彼此合并。当立法权和行政权集中在一个人或同一个机构的时候，自由就不存在了。如果司法权和行政权合二为一，法官就有压迫的权力，他们就会对公民的生命和自由实行专断。如果立法权和司法权集于一身，法官就是立法者。假如这三种权力集中在一个人和一个机构，那么一切完了。”他认为：“自由只存在于权力不被滥用的国家，但是拥有权力的人都容易滥用权力是一条亘古不变的经验。”“有权力的人们使用权力，一直到遇到有界限的地方才会休止。”“从事物的性质来说，要想防止滥用权力，就必须做到以权力来约束权力。”由此可见，任何权力都是一把双刃剑，掌权者都希望自己的权力得到无限的延伸，因此权力一旦失去制约时，权力运行者人性中的原恶——任性、贪婪、懒惰等等就往往会发作。这就是著名的三权分立制衡理论，它已成为现代民主国家的一块雄厚的基石，同时也是政府绩效审计产生的重要基础。

——政府绩效审计是社会公众对公共权力进行权力制衡的需要。审计最初的产生，是由于作为国家象征的皇帝或国王，将自己的财产或国家财产授权专人或专门的部门管理和运用，皇帝或国王便委派专门的监督机构或人员对拥有保存和运用其财产权力的专人或部门进行的监督。这就是因权力制衡的需要所形成的受托经济责任，受托人必须就履行资财的安全完整性向委托人负责，并由第三者进行监督和检查，审计由此而产生。随着政治经济的发展和民主的进步，受托经济责任所反映的以委托人为代表的社会需求层次与水平在不断提高和拓展，导致了受托经济责任的内容范围及要求的不断拓展。作为确保受托经济责任全面有效履行以达到制衡权力目的的审计，在形式上也在不断创新和发展。从历史的角度看，受托经济责任的早期内容主要是要求保证资源的安全完整，承担保全责任。为此，要求受托人必须对其财政财务收支情况实施诚实经营与管理。作为保证这一责任目标实现的财务审计既是审计发展的最初形式，也是最基本的形式。在依法行政思想与原则的影响下，受托经济责任内容发展到要求受托人承担遵纪守法的责任，即所有的财政财务收支活动都必须遵循有关的法律和制度的要求。为此，从审计中逐渐分化并形成了法纪审计这一审计形式，审计本身也逐步走上法制化的道路。20世纪三四十年代，随着政府重要性的加强，公共支出规模的增加，公众民主意识的增强，受托经济责任向公共受托经济责任发展，受托经济责任的内容也开始向更高的要求迈进，即对政府、组织的活动及其使用的公共资源要求讲求节约、效率与效果。到六七十年代，审计已逐渐形成了较为成熟的以经济性、效率性、效果性等“3E”为核心内容的绩效审计。绩效审计和其他类型审计不同之处在于这是一种存在于公共领域的受托责任，即政府接受国家立法机构或全体公民的委托对公共资源进行经营和管理，从而对公共资源所有者负有的责任。公共受托经济责任是受托经济责任理论发展的高级阶段。公共受托责任理论认为，政府是社会提供公共物品的最主要的主体，依法拥有行政权并履行公共管理职能。政府受人民之托，管理和经营公共资源和财富，所以政府必须对经营的、社会公众所托付的资源或财富使用的经济性和有效性负责，必须就其经营情况向人民作出交代。这就是广泛存在于政府及其管理部门与社会公众之间的公共受托责任。公众作为资源提供者，享有监督政府运营效率、考察政府受托责任履行情况的权力。现实世界里，公众自然无法亲自进行监督和考察，绩效审计也就成了对政府权力进行监督的一种制约机制。政府绩效审计的开展符合公众作为委托人对政府进行监督的要求，符合政府作为委托人对所属部门进行监督的要求，也符合审计部门作为受托人完善自身发展适应委托人要求的需要，从而对公共权力进行有效制衡，促进公共受托经济责任的有效履行。

——政府绩效审计是立法机关制约行政权力的必然要求。国外政府审计的发展表明，审计制度的任何革新基本上都是审计机关以外的各种政治力量和权力关系博弈的结果，其中立法机关始终起着关键作用。当今国外政府审计无论选择何种模式，基本都独立于政府体制之外，把政府对立法机关承担的受托经济责任的履行情况列为主要审查和评价范围，把为立法机关的服务摆在首要或重要的地位。这与立法机关的推动作用有关，是立法权力制约行政权力的必然需要和结果。1972年美国审计总署的文件《政府机构、计划项目、活动和职责的审计标准》对绩效审计的基本目标表述为：“为了公众的利益，帮助国会履行宪法职责，改善联邦政府的绩效和责任”。可见，政府绩效审计的产生于政府公共支出不断膨胀和国家经济资源有限的矛盾发展中，公众和立法机关要求政府提高其使用和管理公共资源的能力，从而更好地履行对公众和立法机关所承担的公共受托经济责任的需要，而立法机关的权力及其实施是将这种需要变成现实的必要条件。由于政府是通过国家立法机构接受全体公民委托来治理国家的，存在委托代理关系，难免产生道德风险和逆向选择。公共选择理论也一再证明政府完全以公共利益为导向的不现实性，结果是公共选择的结果偏离公共目标，公共机构不能够代表公众利益。要从制度上减少政府道德风险和逆向选择引发的费用，在事前就必须对其拥有的权力进行某种制约，事中保证权力行使过程受到监督，事后则需要对权力行使的结果进行评价，形成有效的奖惩激励机制。在现实中，事前的权力制约演化为立法机关拥有社会重大事务决策权，政府拥有社会重大事务执行权和日常管理事务决策权；

事中通过政府对外报告体系保持权力行使过程的公开和透明;事后的结果评价和处理主要有赖于对权力资源受托情况进行考察的绩效审计。绩效审计就是通过对政府运行结果的评价来制约权力的。我国作为发展中国家,政府公共支出需求与国家财力供给之间的矛盾非常突出,提高政府管理的公共资源的“经济性、效率性、效果性”的要求更为迫切。但我国审计机关自成立以来一直紧紧围绕着党政工作中心实施审计监督工作,这种审计定位在特定的历史时期发挥了重要的作用,但在一定程度上也影响了审计监督为人大立法机关监督的服务。近年来,随着我国政治、经济的不断发展和改革开放的不断深化,人民知情权、政府透明度、政府可问责性等符合世界潮流的理念广泛传播,引发了社会公众对公共权力制约、政府责任与绩效评估等问题的思考,社会公众对政府行为公开、公正、公平的要求也越来越强烈。与此同时,立法机关也加大了探索约束公共权力、提高政府绩效之路的力度,政府绩效审计逐步成为立法机关对政府行政权力进行监督和制约的重要手段。

## 二、发展动力分析:新公共管理运动为政府绩效审计的发展创造了条件

——新公共管理理论。自二十世纪70年代末至80年代初开始,西方各国掀起了一场声势浩大且旷日持久的政府改革运动,它起源于英国、美国、新西兰和澳大利亚,并迅速扩展到其他西方国家,这就是“新公共管理(New Public Management)”运动。新公共管理运动是一个公共行政模式由权利至上发展到责任至上的进化历程,其核心特征是对政府绩效及其责任的高度关注。新公共管理运动采用商业管理的理论、方法和技术,引入市场竞争机制,提高公共管理水平和公共服务质量,其实质是在公共责任与顾客至上理念的指导下,政府部分职能和公共服务输出市场化,以及政府责任机制的改变和再造。在这种新的责任机制下,公共管理实践中又逐渐引入竞争与市场机制、绩效管理与评估等灵活有效的管理方式。新公共管理运动对于西方公共部门管理尤其是政府管理的理论与实践产生了重大而深远的影响,同时也促进了西方国家绩效审计的快速发展。

——新公共管理运动为绩效审计创造了良好的政治环境由于绩效审计的目标是评价政府的工作业绩及其活动的经济性、效率和效果的,因此绩效审计往往比财务收支审计揭露出更加严重或深层次的问题,政府对绩效审计的排斥会更大。同时,由于对绩效的评价往往需要超出传统的帐簿审计范围,需要了解被审计单位的更多的信息,也更容易引起被审计单位的反感,甚至怀疑审计机关是否是超出其工作职责范围,审计机关在绩效审计中受到的阻力可能也就会更大。因此,政治环境对绩效审计的发展起着至关重要的作用。绩效审计有没有法律依据、谁关心绩效、绩效审计向谁报告、绩效审计建议是否能够得到重视和支持,这些都是开展绩效审计的重要条件。绩效审计的这些特点要求它必须要在具有明确法律依据的基础上,依靠政治力量从上而下的推行。如果立法机构不能给予强有力的支持,行政部门又缺乏绩效意识,民众对政府绩效关注力不强,绩效审计就很难推开。而新公共管理的核心特征就是对政府绩效和责任的高度关注。在新公共管理运动中,政府绩效和责任成为西方各国政府改革的核心内容,建设一个优质、高效、经济、更负责任的政府成为国家、政府和民众的共识,并采取了切实可行的行动推动这项运动。新公共管理为绩效审计所创造的政治环境从根本上说是一种政治需求,一种对绩效审计结果的需求,正是国家、政府和社会民众对政府绩效的高度关注产生了绩效评价的政治需求。政治家需要通过绩效评价来验证政策制度的效果,争取更多的选票;政府需要有独立的部门来评价自己的绩效,获得民众的肯定;民众需要独立的部门评价政府的绩效,以了解政治家和政府是否真正在高效率、低成本、负责任地运行。来自国家、政府和社会民众的这种政治需求就是绩效审计的目标和任务,也是绩效审计的意义之所在,绩效审计工作成为一种必要。有意义、能够满足各方需要的工作自然就是重要的工作,认识到绩效审计的重要性,议会、政府、民众对审计机关开展绩效审计就会给予重视和支持;审计机关自身也把发展绩效审计作为自身的一项重要任务来抓。在这种政治环境的影响下,绩效审计的发展成为一种必然。绩效审计是议会、政府对审计机关的基本要求;而接受绩效审计被政府看来是理所当然的事情,在他们看来,绩效审计可以帮助政府改进绩效管理,获得更好的绩效评价结果;向社会公布绩效审计结果满足了公众对政府绩效状况了解的迫切需求。在新公共管理所创造的这种良好的政治环境下,西方一些国家的绩效审计取得了显著的成绩并获得很大发展。许多国家绩效审计的快速发展时期与其国内公共行政改革时期相一致正是从实践上证明了这一推论。

——新公共管理运动为绩效审计创造了良好的管理环境。仅有对绩效审计的重视是不够的,任何一个国家在开展绩效审计时,都会遇到一个重大的障碍,这就是绩效评价指标问题。绩效评价指标无法确定,审计机关就失去了绩效评价依据,绩效审计就无法进行。由于公共部门具有垄断性、目标多元性和目标弹性,公共部门的产出、生产过程和管理环境的特点也都决定了公共部门绩效衡量的困难性,给审计机关确定绩效审计的目标、明确绩效评价标准和判断经济责任的界限带来很大的困难。新公共管理运动以来,一些国家为公共部门绩

效评估进行了深入的研究和不懈的努力，在理论和实践方面都取得了积极的成果，也为绩效审计提供了良好的条件，使绩效审计不仅有必要到而且成为可能。公共管理为绩效审计创造良好的管理环境就是绩效管理环境。除英、美之外，荷兰、澳大利亚、丹麦、芬兰、挪威、新西兰等国家都引进实施了政府绩效评估，绩效评估在西方国家得到广泛应用。在绩效管理的环境下，绩效管理过程中的绩效目标、绩效协议、绩效指标等就成为绩效审计的重要绩效评价依据，绩效审计也成为绩效管理中的一个重要环节，发挥着监督、促进绩效管理有效实施的作用。此外，新公共管理运动中的其他一些变化也对绩效审计的发展带来了积极的影响。如在公共部门管理中引入企业管理模式，使得企业管理的一些技术方法在公共管理中得以运用，绩效审计中的重要技术——绩效评估技术就是借鉴了企业管理的绩效评估技术。又如绩效预算的采用，成为绩效管理的重要手段，也为绩效审计提供了重要的审计依据，等等。

### 三、现实需求分析：强化政府绩效审计是发展社会主义民主政治的时代需求

——民主政治理论。民主是人类社会文明程度和进步状况的标志，政治发展的过程是从原始民主到国家民主，从初级民主政治到专政政治，再从专制政治到现代民主政治的历史循环。民主政治是奉行多数人统治的一种政治制度，与君主制、寡头制和独裁制相对立。作为一种比较完整的国家体制和政治制度，民主政治最初产生于古希腊的城邦国家。资产阶级在反对封建专制统治的过程中，扩大了古代民主政治的基础，确立了以普选制和议会制为中心的资产阶级民主政治制度。民主政治具有两重性：一方面，民主政治反映国家的阶级本质，不同阶级统治的国家，民主政治的性质是不同的，并由此表现出特殊性和差异性；另一方面，民主政治又有共同性和普遍性，不同的民主政治制度在实现其阶级统治时必须遵循民主政治的一些基本原则，如多数原则、确认和保护公民权利原则、代议制原则、有限权力原则、法律面前人人平等原则等。根据马克思主义对于民主内涵的论述，可以把民主定义为在特点的经济关系和利益关系基础上，保障公民政治权利得到平等实现的政治形式。当前，我国正处于建立和完善有中国特色的社会主义民主政治的伟大历程中，政府绩效审计作为加强民主政治建设的重要手段必将发挥不可替代的作用。

——强化政府绩效审计，是发展社会主义民主政治的内在需要。民主政治是一种社会政治形式，更准确地说，它是一种政治管理形式。由于政治管理是以社会政治统治为前提，民主也必须以特定政治统治的确定和存在作为自己确定和存在的基本前提。政治统治对于民主政治的前提意义，决定了民主政治的社会性质、基本构成和政治作用。就其社会性质来说，在不同的政治统治下，民主政治有不同的性质。社会主义民主政治是无产阶级掌握国家政权，管理国家的政治制度。其本质和核心是人民当家作主，国家的一切权力属于人民。人民有权管理国家和社会各项事务，监督国家机关及其工作人员，依法享有人身、言论、出版、集会、结社、游行、示威等自由权利，在法律面前人人平等，其经济基础是社会主义生产资料公有制。在人民内部，是民主和集中的统一，人民既享受着广泛的民主和自由，同时又必须用社会主义的纪律约束自己，遵守社会主义法制。社会主义民主的本质是由社会主义政治关系决定和保证的。由于社会主义社会是以公有制为主体的社会主义经济关系为基础建立起来的，社会主义公有制的建立一方面使社会主义国家的公民形成了本质上一致的共同利益，另一方面也为协调各种不同的利益关系，解决不同利益之间的矛盾创造了前提。这些矛盾的诉求，使政府绩效审计成为维护社会主义民主政治，保护全体公民共同利益的重要手段。政府绩效审计可以通过对社会经济活动的经济性、效率性和效果性的评价，促进科学决策、科学执政、民主执政、依法执政，维护社会公平正义，促进人民当家作主，将社会经济活动与社会主义民主政治建设有机结合起来。可以说开展政府绩效审计是我国社会主义民主政治发展的结果，也是我国社会主义民主政治建设的内在需要。

——强化政府绩效审计，是发展社会主义民主政治的现实需要。党的十七大报告明确提出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”这是对我们党领导人民发展社会主义民主政治的伟大历程和显著成就的科学总结，也是激励全党全国各族人民为推进中国特色社会主义民主政治制度化、规范化、程序化而继续奋斗的重要思想观点。在实践上，发展社会主义民主政治的奋斗目标生动地表现为我们党带领人民推进社会主义政治建设的不懈努力。随着国家政治体制和经济体制改革不断深化，民主与法治的进程加快，人民作为委托人的民主意识不断增长，人民不仅要求政府履行管理公共事务的职能，而且要求政府在履行职能过程中要做到节约、快捷、高效，所以对政府绩效审计的要求也越来越高，越来越迫切。近几年来，随着国家对交通、电力、水利、城市基础设施等公共领域投资规模的日益扩大，对国民经济增长起到了巨大的拉动作用，但同时也造成了经济过热，增大了经济运行的系统风险。通过开展政府绩效审计，可以加强对政府管理和使用资金活动的监控，促使各级政府在经济活动中慎重行事，经济有效地使用公共资金，提高政府决策水平，以最少的资源投入换取最大的经济效果，解决我国自然资源和财力不足的矛盾。同时也可以为

政府完善决策提供重要依据，促进有效利用自然资源和财力，提高公共资金的使用效益。由此可见，大力加强政府绩效审计，对于推进社会主义民主政治，具有重大现实意义。(张晓峰 山东省审计厅)

作者：张晓峰

来源：审计署 2010年01月27日

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- 从“管理主义模式”到“参与式治理模式” 2010-03-31
- 关于我国政府绩效评估结果有效利用问题的思考 2010-03-31
- 公共服务能力建设在民族地区和谐社会构建中的作用 2010-03-31
- 论政府绩效管理的三大非理性逻辑 2010-03-31
- 中央预拨6293万资金促进焦作市就业工作 2010-03-31
- 信息时代国际人才交流的机遇与挑战 2010-03-30
- 法国：让人才成就新世纪里的新突破 2010-03-30