

绩效评估:政府绩效管理系统中的元工具

卓越 赵蕾*

【摘要】 绩效管理在本质上是一种关注技术、方法和工具的机制管理,在持续发展的新公共管理运动中,承担着核心机制和重要工具箱的双重使命。绩效评估在绩效管理工具箱中发挥着基础工程、技术核心、运行导向和推动机制等多重价值效应,对于绩效目标、绩效信息、绩效预算、绩效合同和绩效审计等绩效管理工具普遍持续地起着决定、促进或保障的元工具作用。

【关键词】 绩效评估 绩效管理 机制 工具 元工具

Performance Evaluation: the Basal Tool of Government Performance Management System

Yue Zhuo, Lei Zhao

Abstract Performance management is a sort of mechanism management with focus on the technique, method and tool in itself, which is not only the core mechanism but also the important toolbox of the uninterrupted reformation of NPM. Performance evaluation plays the role of basic work, technique core, function direction and impeling mechanism in the performance management toolbox. It is also the basal tool which decides, promotes and insures the function of the other performance management tool widely and incessantly, such as performance goal, performance information, performance budget, performance contract, and performance audit.

Key words Performance Evaluation, Performance Management, Mechanism, Tool, Basal Tool

作为新公共管理运动的核心取向之一,绩效管理既是一种承载了价值取向的运行机制,又是一个包涵若干实用管理技术的改革工具箱。而绩效评估不仅是绩效管理工具箱中最重要、最基础的执行工具,同时又是促进和保证其他绩效工具发挥作用的元工具。

* 卓越,厦门大学公共事务学院公共管理系主任、教授。

赵蕾,厦门大学公共事务学院公共管理系博士研究生。

一、作为运行机制的绩效管理

绩效管理在根本上是一种关注工具、技术与方法的机制管理,在持续发展的新公共管理运动中,它承担着核心机制和重要工具箱的双重使命。

1. 绩效管理的基本特征

公共行政在范畴上通常包括三个层次:价值——制度——机制。其中价值决定公共行政根本的理性取向和演进轨迹;制度是根据某种价值和原则制定的正式或非正式的行为规则;而机制则关注价值实现与制度运行的过程和结果,并表现为解决实际问题时应用的具体工具、技术和方法及其所构成的体系。从这个角度而言,政府绩效管理在本质上是一种追求公共产出最大化的运行机制,并相应地具有操作性、功能性和价值融合性(或称管理性)等若干基本特性。

(1) 操作性。与体制变革相比,机制优化并非一定要在宏观层面、刚性制度和层级节制方面体现出来,而可以在高层政府组织没有启动的情况下,由地方政府组织在微观的层面进行积极的探索,可以在不改变现有基本制度框架的条件下,通过管理技术的更新、管理方法的优化、管理工具的升级来提高管理绩效。通过引进大量的企业管理方法和市场技术,绩效管理旨在解决公共部门运行过程中出现的大量具体问题。因此它被认为是市场理念融入政府管理的最具操作性的环节,是新公共管理最有力的“工具箱”。

(2) 功能性。机制总是为达到特定的价值目标或制度结果而存在的,并能够推进这一目标的实现。绩效管理的产生和发展源于人们对于行政高效的预期和诉求,其实施与运行主要产生了两方面的效用:一是评价和衡量的功能。在改革过程中,对绩效的定期衡量有助于将规划和项目保持在朝向既定目标的正确途径上,并更清楚地论证是否达到了目标。二是改善和提高的功能。作为一种目标结果,绩效是对公共管理过程中是否科学地运用了管理方法的有效验证,通过绩效评估和管理,可以有效推进公共管理的持续改善。

(3) 价值融合性(或称管理性)。机制通常不具有绝对的价值取向,并可以在一定范围内不同的具体情境下通用。虽然新公共管理的兴起伴随着强烈的价值争论,但作为其核心机制,绩效管理本身具有很强的价值融合性,即它不要求所有接纳者具有绝对一致的价值取向、改革目标、制度基础或改革模式,而只要求政府对公共资源的投入与绩效负责。凯瑟琳·纽科默说道,尽管新公共管理被怀疑与我们所信奉的自由、分权、公正与平等诸价值产生了冲突,但结果导向型管理是为了提升公共和非营利组织的绩效,而不是取代这些价值(凯瑟琳·纽科默,2003)。也正是在这个意义上,政府绩效管理被认为是一种“融入多种判断价值的工具模式”(Joseph, 1989)。事实上,任何政府都应把行为绩效

放在首要位置。新公共管理能够在不同的国家如此风靡,很重要的原因之一,即是改革对工具理性和管理主义的需求已经超越了意识形态,而这种需求在某种程度上并不影响价值理性的追求。

作为新公共管理的核心领域,绩效管理是一种融合了若干价值诉求并能够评价和改进公共组织绩效的运行机制。正如休斯指出的:“如果政府想要维持对政策执行的控制,而同时又对日常责任实施监督,那么,绩效就成为一个基本工具。”(休斯,2001)。

2 新公共管理:机制管理与工具革命

新公共管理最初的兴起是作为应对政府财政危机的解决工具,因此,它追求的是现实的“结果导向”(orientation for results)而非程序和规则。在其看来,程序和规则固然重要,但能否产生好的结果,是否符合服务、市场和社会三种取向则更为重要。^[1]作为一种评价和改进政府行为结果的管理机制,绩效管理逐渐得到普遍应用,并成为新公共管理运动的重要内容和核心取向。在改革实践中,新公共管理运动也始终将绩效管理视为整合组织资源、达成组织目标,并能够代表组织全方位管理工作的关键环节。因此,在各国新公共管理的改革过程中,对绩效管理的核心地位始终表现出持续的认同和支持。如同国际经济合作组织所指出的,新公共管理就是增强和提高公共产品和服务能力,其有效途径之一即为“提高公共组织的生产绩效”。胡德则从管理过程的角度,将绩效的明确标准和测量视为新公共管理的主要内容之一。

如果将传统的行政管理归于政治价值、制度和政策以及结构方面的变迁,那么新公共管理更加凸现管理主义的色彩,更加重视运作机制方面的管理技术,讲求工具与目标的统一,积极寻求和开发可操作性的管理方法,提高管理绩效。其在本质上是通过运行机制的探索与变革,实现制度的高绩效以及特定的价值取向,即关注管理技术与工具等机制层面而非制度和价值层面。在这种情形之下,新公共管理就完全不是由于它在意识形态领域拥有至高无上的地位才被接纳,而是由于其自身具有的工具效应和技术效率才被启用(克里斯腾森,2003)。

事实上,公共管理改革的轨迹和趋势理应是宏观的体制结构逐渐过渡到微观的运行机制。所以当宏观改革已经深入到一定程度,而具体的管理工具与技术系统又相对缺乏时,改革就会陷入僵局。在这个意义上,新公共管理运动被认为虽然是一种政治风险和成本都相对较小的“宁静革命”,但其意义却可以与以“自由、平等、博爱”为口号的法国大革命相媲美(Shafrits, 1998)。

[1] 笔者认为,政府绩效管理是近20年来行政改革的目的取向,而服务取向、市场取向和社会取向可以看成是围绕这一目的取向的三种手段式取向。详见卓越,2006,《政府绩效管理导论》,北京:清华大学出版社,第18—27页。

3 绩效管理:系统化的改革工具箱

绩效管理首先是一个完整的管理过程,包括绩效评估、绩效反馈、绩效沟通以及绩效改进等若干个纵向依次相连的管理要素。在此,绩效管理突出强调过程的完整性,以提高管理绩效。企业的绩效管理就是以过程为中心的。政府绩效管理既是一个管理过程,同时又是一个管理系统,由于政府绩效管理的特殊性,可以分为绩效信息、绩效预算、绩效审计等若干个横向并列的管理环节。也就是说,政府绩效管理还是一个管理工具箱。关于工具,最通俗的解释是“用以达到目的的事物。其对于既定目标的实现具有决定性的作用。休斯将政府工具定义为:“政府的行为方式,以及通过某种途径用以调节政府行为的机制。”(休斯,2001)。奥斯本则将新公共管理意义上的工具简单地定义为改革过程中应对将会面临的障碍时所需的装备(奥斯本,2000)。在政府绩效管理系统化的工具箱中,最主要的有以下几种管理工具:

(1) 政府绩效评估。它是政府绩效管理机制中最为重要和关键的环节,也是绩效管理工具箱中最有力的工具之一。

(2) 政府绩效目标。政府绩效的有效性就在于有效地了解和实现绩效目标。凡是取得了绩效改进的机构都是那些高度重视组织使命、组织目标和绩效目标等问题的组织(奥斯本,2002)。作为一种目标结果导向的管理机制,绩效管理的基础要素和首要环节就在于绩效目标的确定与凸显。

(3) 政府绩效信息。有效的绩效信息是政府绩效管理过程中重要的辅助工具。从政府内部管理过程来看,关注并运用那些与绩效紧密相关的信息,能够减少政策制定的不确定性,增强公共政策的理性和科学成分,从而实现预期的管理目标和政治追求;从公共组织的外部关系来看,绩效信息可以加强政府与社会之间的互动,增强政府的公信力,间接提升政府的管理绩效。

(4) 政府绩效预算。绩效预算的根本目的及其与传统预算最主要的区别在于,在放松甚至解除对预算投入的可行性分析与控制的同时,明确要求使用者承担起对结果和产出的财政绩效的受托责任(accountability),即使用者不仅应对财政支出(投入)负责,更应对产出绩效负责。因此,绩效预算被认为是一种将预算与组织绩效及战略目标结合起来的有效工具(奥斯本,2000),通过对结果的关注实现对预算乃至整个绩效管理过程的控制,起到内在的导向和规范作用。

(5) 政府绩效合同。政府绩效合同是指政府为达到公共管理和提供服务的目的,在处理内部要素及外部公共关系的过程中对相关的绩效做出的合同规范。从传统管理链条中行政命令的单向运行,到绩效管理中绩效合同的双向约束,合同制(也称为契约制)被称为政府管理工具的一大创新,它的出现和广泛运用丰富了政府的管理工具箱,在很大程度上提高了公共管理的绩效水平。

(6) 政府绩效审计。绩效审计是一种对政府部门使用公共资源履行其职责的经济性(少花钱)、效率性(会花钱)和效果性(多办事)的审计。在绩效管

理的工具箱中,绩效审计不仅是约束政府的有力工具之一,也是衡量一国的政府审计是否走向了现代化的重要标志,因为它实现了从传统的合规性、合法性审计到合理性审计的进化,即根据结果和产出衡量成功而不是根据投入和过程来衡量(科恩,2001),同时用绩效指标而不仅仅是用法律规章来评价政府行为。此外,在机制功能上,绩效审计也区别于传统审计的保护性(即保护资财的完整性使其不受侵害)作用,而是发挥了更为突出的建设性作用。

二、作为绩效管理核心环节的绩效评估

作为绩效管理工具箱中最为重要的工具,绩效评估发挥着基础工程、技术核心、运行导向和推动机制等积极作用。

1. 绩效评估是绩效管理的基础工程

在一个系统连续的管理过程中,要改进绩效,首先必须确立一个信息获取机制,了解目前的绩效水平,包括组织及个人的工作现状、水平以及预期目标的实现程度。评估就是这样一个了解机制,通过真实有效的评估,可以帮助我们比较全面客观地把握一段时间以来管理过程的相关信息,为提高总体绩效水平提供依据。因此,“评估是绩效管理的一个关键环节,如果无法衡量,就无法改善,除非能在绩效目标实现程度的衡量方法方面取得共识,一切确定绩效目标或标准的努力都是徒劳无益的。”(胡宁生,1998)。奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中亦强调了评估的基础作用:测量能推动工作;若不测定效果,就不能辨别成功还是失败;看不到成功就不能给予奖励;不能奖励,就有可能是在奖励失败;看不到成功,就不能从中学习;看不到失败,就不能纠正失败;展示成果,才能赢得公众的支持(奥斯本、盖布勒,1996)。

因此,尽管理论家和改革者们对于绩效管理的具体内涵、体系架构与运行环节尚存在诸多争鸣^[1],但却几乎都将绩效评估视为绩效管理的核心环节和基础性工程,并普遍强调其在绩效管理过程乃至新公共管理运动中发挥的毋庸置疑的巨大威力。

2. 绩效评估是绩效管理的技术核心

在新公共管理看来,管理的有效性和管理方法、技术的有效性是一致的。

[1] 例如布雷德拉普认为,绩效管理由计划、改进和评价(衡量)三个环节组成;安奎因也设想了一个计划、管理、评价的过程,并非常明显地阐明了绩效评估是绩效管理过程中的一个重要环节;波伊斯特则直接将绩效考评作为绩效管理的支持工具。参见理查德·威廉姆斯,2002,《组织绩效管理》,北京:清华大学出版社,第15—18页。西奥多·H.波伊斯特,2005,《公共与非营利组织绩效考评:方法与应用》,北京:中国人民大学出版社,第10页。

传统的行政管理当然也讲求行政方法,但在总体上看只是依附性的或只停留在理论层面,实际运用相当少。相比较而言,以绩效管理为核心的新公共管理更重视机制的运作,讲求方法与目标的统一,积极寻求和开发可操作性的管理方法,并以此提高管理绩效。

当然,绩效管理的机制效应不会自动实现,而是有赖于绩效评估体系的精心设计,换言之,绩效评估是绩效管理体系的技术核心。绩效评估根据预定的管理目标,运用一套力求全面、客观、公平的评估指标,对特定时期公共组织和人员的管理状况进行测评,不仅可以反映管理信息,而且可以通过对管理结果的多维度比较,形成压力、产生激励、提高管理绩效。绩效评估过程中的指标设计、指标要素确定、维度与结构的模式构建、具体的组织实施和方法运用以及在实践过程中不断实现信息化和功能化等,都直接影响着绩效管理的效用发挥。因此,绩效评估一方面被认为是绩效管理工具体系中技术含量最集中、最核心的支持系统,是私营部门绩效管理理念与方法融入公共部门管理的最具操作性和现实效用的技术环节;另一方面,绩效评估也因此成为政府绩效管理系统中技术难度最大的环节之一,其运行状况直接决定了新公共管理所倡导的绩效理念能否成功地在政府运行过程中发挥预期的推动效应。

3 绩效评估是绩效管理的运行导向

如前所述,绩效管理是融合了一定价值取向的管理机制与工具体系,而作为绩效管理核心环节和基础工程的绩效评估,其指标的设计正是这种价值取向的具体体现与外化过程,指标的运用和实现,在很大程度上为价值的实现提供了前提和证据。因此,绩效评估的指标体系与运行模式一旦生成,即成为整个绩效管理体系的运行导向。

在新公共管理运动中,政府绩效管理承载了服务取向、市场取向和社会取向等多元化的价值,其实现最终要依赖于绩效评估指标体系的科学设计,以及在其具体运行过程中融入相应的设计理念、技术要素与程序方法(例如,在评估指标体系设计中对公众满意程度等指标的关注和倾向以及在评估主体构建中强调公民的参与和权力,就明显地体现了绩效管理对服务取向的偏好与选择)。

进一步而言,以绩效评估及其指标体系为外在表现形式,构成了公共管理价值取向与绩效管理工具体系之间的辩证关系:一方面,评估指标是价值取向的基础载体和实现保证,一定的价值取向决定了绩效管理的运行轨迹与评估指标的设计,与此同时,指标体系也制约着一定的价值取向实现的程度与效果。在这个意义上,价值取向是无法脱离指标体系而独立存在并发挥作用的。离开科学的指标设计,价值取向只能被束之高阁,只能流于形式。

4 绩效评估是提高管理绩效的推动机制

绩效管理的精髓在于落实责任,而责任的实现需要一定的推动机制。传统

的行政管理要求行政人员对过程与程序负责,并将这种责任的兑现作为提高行政效率的主要依据。而绩效评估就是要改变照章办事的政府组织,谋求有使命感的政府;即改变以过程为导向的控制机制,谋求以结果为导向的控制机制(奥斯本、盖布勒,1996)。换言之,绩效评估的运行不再一味地要求政府组织及其行政人员对过程和规则负责,而更多的是对结果负责。这种责任链条的直接性和精确性为提高政府绩效提供了机制上的动力和保障。

进一步而言,虽然绩效评估本身只是一种工作状况的综合反映,但由于这种反映往往与既定的绩效目标和绩效结果紧密联系,通过纵向(如历史的)与横向(如部门间的)的对比分析,可以提供大量直观、清晰的绩效信息,并借此形成巨大的压力和动力。同时绩效评估往往与绩效奖惩直接联系,它为奖优罚劣、奖勤罚怠提供了直接依据。

此外,在政府提供服务的过程中,由于缺少竞争环境、利润刺激以及市场交易和价格信号,所以普遍存在绩效低下的现象。而绩效评估可以提供组织绩效方面的大量信息,有助于公众的监督,鼓励和促进内部与外部的竞争,诊断组织中的问题并提出针对性的改进措施,从而推动效率和服务质量的提高(周志忍,2000)。也就是说,评估为绩效管理提供了一个纵向与横向的比较参数,反映了服务需求、服务质量的真实信号,在某种程度上,起到了价格信号的功能作用,也正因为如此,绩效评估被认为是市场信号的替代物。

三、作为绩效管理元工具的绩效评估

所谓元工具,就是在一定范畴内对其他若干工具的效用的发挥能够起到普遍持续的、决定、促进或保证作用的基础性工具,即所谓工具的工具。绩效评估在绩效管理系统中的核心作用,决定了其必然成为促使系统内其他工具更好地产生效用的元工具。正是在这个意义上,奥斯本将绩效评估视作政府再造过程中的一种“关键的能力”,并作为一种元工具贯穿于他的整个改革工具箱中(奥斯本等,2000)。也正因为此,我们认为,政府绩效管理就是以绩效理念为导向,以绩效评估为最基本的工具,着重体现方法、技术和工具特征,可以在政府管理的各个环节中体现出来的管理系统和管理机制。或者说,政府中的诸个管理环节之所以可以被纳入绩效管理的范畴,就是因为它以某种方式、在某种程度上运用了绩效评估的内容与方法,以下着重分析的绩效目标、绩效信息、绩效预算以及绩效审计都是如此。

1. 绩效评估对绩效目标的元工具效用

绩效目标的确定过程,就是一整套与组织目标相关的评估指标体系的构建过程,政府绩效目标总是用多个绩效指标来表现和衡量的。要实现从空洞的目标到具体的有效行动的转变,可测量性(可评估性)便成为确定政府绩效目标的

根本原则。例如,在美国政府的绩效评价体系中,绩效目标被认为是一种以切实的、可衡量的指标表示的期望达到的绩效水平,并可以作为对比和衡量实际成果的参照标准,包括数量指标、价值或比例表示的指标等。可以说,绩效目标就是一套评估体系,就是一系列评估指标。

其次,对于绩效目标的实现,评估也是一种有效的控制工具。绩效评估在很大程度上就是评价政府实现预定绩效目标的程度。因此,通过对政府组织及其行政人员进行全面的绩效评估,可以帮助其明确目标责任与使命,促使其完成那些确保成功的必要指标,进而能够始终围绕绩效目标及其轨迹运行或发展,达到预期的目的和目标。相反,没有绩效评估的管理方案或管理机构很可能是盲目运行的,并且没有恰当的工具来表明组织的发展方向(西奥多,2005)。因此可以说,绩效评估是实现绩效目标的重要途径和关键环节,如果不能在目标实现程度的衡量和评估方面取得共识,一切确定绩效目标或标准的努力都是徒劳无益的。

此外,对于绩效目标而言,绩效评估又是一种调整工具。评估的功能不仅仅在于反映过去的状况,更重要的是通过评估发现问题,找出差距,并借此调整目标,重新整合资源。因此,绩效评估往往既意味着一个管理过程的结束,又标志着一个新的发展目标的开始。

2 绩效评估对绩效信息的元工具效用

绩效政府、民主政府需要政务公开。在实践中,通过多年的不懈努力,我们也取得了积极的成效。但是,在政府管理过程中,由于利益驱动、部门割裂等各种主客观原因,在诸多环节中仍然存在政务信息不公开、不透明的现象,在政府对外、对社会的领域尤其如此。在相当程度上可以说,只有信息公开透明,管理才能有效。如前所述,绩效是一种运行机制、是一种需求反应,绩效评估指标设计、绩效评估结果运用可以构成最有价值的绩效信息集合,绩效评估在绩效信息的来源方面体现了元工具作用。通过绩效评估的指标设计,可以帮助我们发现社会、公民需要什么样的信息,可以促使政府提供我们需要的绩效信息。

在信息处理的另一端,互联网时代存在大量的信息过量、信息超载,所以政府管理需要进行有效的信息过滤和信息筛选。绩效评估机制的科学性决定了绩效信息的科学性,同样,通过绩效评估的指标设计,按照绩效标准纳入绩效体系的信息才是真正有用的绩效信息。例如,电子政务近年来发展很快,但发展的层次不一,不少地方政府仅仅停留在一种静态的职能描述层面,或者是一般的信息发布层面,还谈不上在执行功能、决策功能方面有所作为。通过电子政务绩效评估的指标设计,可以帮助我们进行信息过滤和信息筛选,获取需要的绩效信息。

3 绩效评估对绩效预算的元工具效用

绩效预算是针对政府财政管理和支出状况发表评估意见的基础性工具,其与传统预算最首要的区别就在于绩效预算对绩效评估的吸纳与运用。在绩效预算的体系框架内,关注点与预算依据不再是传统预算的“花多少钱”、“做什么事”的可行性论证,而是对“钱怎么花”、“达到什么样的成果”等进行量化的指标评估,而管理者也相应地要对预算产出(绩效)而不是预算投入负责。

事实上,绩效预算本身也是一种绩效评估的过程,科学的预算目标值本身就是政府绩效管理指标的比较标杆:预算方案获得批准前,必须确立其绩效的期望值(指标和标杆);预算执行过程中,部门需定期提交绩效结果自评报告,并以此作为奖罚及制定下次预算方案的管理依据。绩效预算实施过程中制定的一系列绩效指标和标杆,在为绩效管理者提供参照值的同时,也成为评估实际执行结果和不断修正、优化预算方案与绩效管理体系的有效依据。同时,绩效预算也只有借助于严密的评估体系,才有可能对预期效果和实际效果进行科学有效的评价并责任落实。因此,从总体上说,绩效评估是实现绩效预算的关键手段和中心环节,是促使其发挥工具效应的元工具。

4 绩效评估对绩效合同的元工具效用

绩效合同能够实现从传统的单向的行政命令,向绩效管理中的双向约束的转变,主要是将政府管理中的相关宏观或微观指标作为合同确定下来。在这一转化过程中,评估指标成为绩效合同中对双方进行约束的直接手段和执行工具,同时也是一种参照性的评价标准,因此必然成为整个绩效合同的核心内容。此外,绩效合同的签订并不意味着就能够顺利实现合同目标,只有依据系统内外部的真实信息,对合同当事人的绩效表现进行公正、合理的评价,进而对绩效合同的履行进行监督、测评和改进,才能保证绩效合同的顺利推行与目标的实现。因此,在绩效合同的起草与设计过程中,往往涉及了大量的宏观或微观的绩效指标,这些指标成为判断绩效合同实现程度的重要工具。

更重要的是,尽管绩效合同意味着政府出让了部分公共产品或服务的提供权,但治理和监管的责任却不能移交。尤其是绩效合同的签订往往伴随着对立法不足的弥补与对相关立法规制的代替,这就导致绩效合同的履行比普通意义上的公共服务提供行为获得了更大的自由空间和更少的监督依据与监督手段。在这种情境下,通过对合同绩效指标的原则设计与实现程度的评价,来实现对绩效合同的监控和管理就显得尤为重要。

5 绩效评估对绩效审计的元工具效用

政府绩效审计强调对政府经济活动和业务活动的“经济”和“有效”的程度进行评价和监督,揭示影响绩效的问题所在,并向被审计单位提出改进建议。

通过推行绩效审计,有助于促进公共部门合理配置和使用资源,提高政府提供公共服务的质量。如前所述,绩效审计与传统审计最重要的区别就在于它是用绩效指标而非单纯的法律法规来衡量政府行为,是一种合理性审计而非合规性、合法性审计。在这个意义上,如果无法确定绩效评估指标,审计机关就失去了绩效评价依据,绩效审计也就无法进行。因此,绩效评估是绩效审计发挥工具效应的基础核心。

此外,可以将绩效审计视为一种由专门的审计机关或人员进行、针对某一个或一类经济问题进行的一系列外部绩效评估。在政府绩效审计过程中也存在一个指导绩效审计活动、衡量审计事实、鉴定经济效益质量的关键环节,即评估指标体系的构建。绩效审计指标是绩效审计人员对实际效果进行衡量或评价的鉴定要点,是衡量效益优劣的尺度,也是绩效审计人员分析、评价并出具审计意见的依据。“审计准则的作用就是在于为审计本身提供可靠性。”(斯坦泼等,1993)。如果缺乏一个科学、完善的评估机制和指标体系,则意味着审计工作大量的前期成果无法转化为具有倾向性和引导性的审计结论,绩效审计的工具效应也必然难以得到真正的发挥。

兴起于20世纪80年代的新公共管理,在本质上是一种机制管理与工具革命。新制度经济学认为,运行机制是制度得以存在和产生效用的关键前提,离开了实施机制,任何制度尤其是正式规则就形同虚设。传统行政改革的缓慢与停滞在很大程度上归因于机制层面上的工具缺乏或技术缺陷。这意味着绩效管理必然成为各国政府改革的现实引擎与最佳切入点,而作为其基础工程与核心技术的绩效评估,必然成为新公共管理改革要素中基础与核心,并进一步发挥其元工具的动力效用。

参 考 文 献

- 爱德华·斯坦泼等,1993,《国际审计标准》,北京:中国财政经济出版社。
- 财政部财政科学研究所“绩效预算”课题组,2004,《美国政府绩效评估体系》,北京:经济管理出版社。
- 戴维·奥斯本,特德·盖布勒,1996,《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海:上海译文出版社。
- 戴维·奥斯本等,2000,《政府改革手册:战略与工具》,北京:中国人民大学出版社。
- 戴维·奥斯本等,2002,《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,北京:中国人民大学出版社。
- 胡宁生,1998,《中国政府形象战略》,北京:中共中央党校出版社。
- 经济合作与发展组织—发展援助委员会绩效管理合作组,2006,《发展绩效管理——行政原则与经验集萃》,北京:经济管理出版社。
- 凯瑟琳·纽科默等,2003,《迎接业绩导向型政府的挑战》,广州:中山大学出版社。
- 欧文·E·休斯,2001,《公共管理导论》,北京:中国人民大学出版社。
- 史蒂文·科恩,2001,《新有效公共管理者》,北京:中国人民大学出版社。
- 汤姆·克里斯滕森,2003,《新公共管理》,郑州:河南人民出版社。

- 西奥多·H.波伊斯特,2005,《公共与非营利组织绩效考评:方法与应用》,北京:中国人民大学出版社。
- 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编,1986,《现代汉语词典》,北京:商务印书馆。
- 周志忍,2000,《公共性与行政效率研究》,载《中国行政管理》2000年第4期。
- Joseph S Wholey, Kathryn E ,1989, *Improving Government Performance: Evaluation Strategies for Strengthening Public Agencies and Prognm.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Shafrits, H. M. , 1998, *Intemational Encyclopedia of Public Policy and Administrative Organization.* New York: The Free Press

www.cnki.net