

关于新公共管理理论下政府绩效审计思考

李慧 夏新斌^{通讯作者}

湖南中医药大学, 湖南 长沙 410000

摘要: 新公共管理理论有着特定的内涵与特点, 其致使政府管理模式发生变革, 进而影响到政府绩效审计, 使得与传统政府绩效审计目标相比, 在新公共管理理论影响下的审计目标呈现出更注重多元价值、结果与顾客导向等新特点, 而正是这些审计目标的转变让审计实施过程的各方面有了相应体现并产生影响。基于此, 文章通过对这些内容进行梳理, 旨在为进一步完善新公共管理理论下的政府绩效审计工作提供有益参考, 以提升政府公共管理水平与公共服务质量。

关键词: 新公共管理理论; 政府绩效审计; 审计目标转变; 审计实施

社会的不断发展以及公共管理理念的更新, 出现了新公共管理理论, 而该理论的出现进而对传统公共行政模式产生了巨大冲击, 加之政府绩效审计作为监督和评估政府公共管理成效的重要手段, 在新公共管理理论冲击传统公共行政模式这样的背景之下, 传统的政府绩效审计目标及实施方式已无法适应现代公共管理的复杂需求。鉴于此, 深入思考新公共管理理论下政府绩效审计在审计目标的转变、实施过程的影响等方面的变化就显得格外必要, 这样做能够起到优化政府公共资源配置、提高公共服务质量以及增强政府公信力的作用, 所以这有着至关重要的意义。

1 新公共管理理论概述

新公共管理理论兴起于 20 世纪 80 年代, 传统公共行政模式存在一定的局限性, 需要进行革新, 才以经济学理论和私营部门管理方法为基础致力于对其加以改进, 该理论秉持着通过引入竞争机制能够提升效率与质量的理念, 进而使得强调管理的市场化导向成为其核心特点之一, 主张采用像公共服务外包等方式来达到提升效率与质量的目的^[1]。同时, 该理论认为只关注过程投入不足以全面衡量公共服务的价值, 更重要的是要知晓最终达成的成效如何, 所以注重结果导向也被纳入其核心特点范畴, 重点去关注公共服务最终达成的成效而非仅着眼于过程投入^[2]。并且, 新公共管理理论把公众视为顾客, 认为政府服务应当围绕顾客需求来开展这样才能更好地履行职责, 所以秉持顾

客至上理念也成为了它的核心特点之一, 要求政府服务要契合公众需求、提高满意度。该理论觉得适当分权能让基层依据实际情况拥有更多决策权力, 从而增强管理的灵活性, 所以突出分权化管理同样成为了它的核心特点, 旨在赋予基层更多决策权力、增强灵活性^[3]。

2 传统政府绩效审计目标及局限性

传统上绩效审计目标首先聚焦于合规性, 需要确保政府部门及相关项目严格遵循法律法规、政策方针以及既定的预算安排等, 进而达到保证公共资金使用在合法框架内的目的, 而重视经济性是出于考量要让资源投入尽可能节约, 就像在公共工程建设中, 要避免不必要的浪费, 力求以最少投入获取相应成果, 所以才着重关注成本控制情况^[4]。另外会注重效率性, 要关注投入资源转化为产出的速度与比率, 例如在公共服务提供中, 需要人力、物力投入能够高效转化为服务量的增加, 才着重对此方面进行关注。最后着眼于效果性, 必须看既定目标的达成程度, 比如一项民生政策实施后, 唯有通过考察是否切实改善了相应群体的生活状况, 才能知晓其实施效果如何, 才会将效果性纳入绩效审计目标范畴。然而传统政府绩效审计存在局限性, 一方面, 过度关注内部流程和财务层面, 往往就局限于对资金使用、账目情况等审查, 对公共服务给社会带来的外部影响、长远效益考量不足, 像一项环保项目, 仅仅着重看当下资金使用是否合规,

才忽略了对生态环境长期的改善作用^[5]。另一方面,大多是从政府部门自身角度出发,缺乏对公众满意度的足够重视,较少深入调研公众对公共服务的实际感受和需求满足程度,同时传统的绩效审计模式是基于相对固定的模式和目标构建起来的,难以应对复杂多变的社会环境变化,所以面对新出现的公共管理需求和跨领域项目,在传统目标下的审计模式较难全面、精准地衡量其绩效情况。

3 新公共管理理论下政府绩效审计目标的转变

3.1 理论影响下审计目标的新特点

新公共管理理论强调公共服务的多维度价值,所以政府绩效审计目标呈现出更加注重多元价值综合考量的新特点,不再局限于单一的经济和效率层面,鉴于此,如今在进行审计时,除了关注传统的经济性以及效率性外,还将公平性纳入重要考量范畴。同时,也是当下社会对可持续发展愈发重视且公共项目需具备长远效益,对可持续发展价值的重视才日益凸显,例如在基础设施建设项目审计时,为了确保项目能在长期运营中实现良好的资源利用及符合环保要求,会着重分析项目是否符合环保要求、能否在长期运营中实现资源的可持续利用,而不是只看短期的建设成果与成本控制。新公共管理理论秉持顾客至上的理念,促使审计目标更聚焦于最终的服务结果以及公众满意度,进而强化了以结果和顾客导向为核心这一特点,要切实了解公共服务给公众带来的实际效果,审计不再仅仅盯着政府部门内部的管理流程和资金使用过程,而是把目光投向公共服务提供给公众带来的实际效果,比如在医疗卫生服务绩效审计中,基于公众满意度是衡量绩效的关键指标之一,重点会放在民众就医的便捷程度、医疗服务质量是否切实提高、患者的健康状况改善情况等方面,通过问卷调查、实地走访等方式收集公众的反馈,而且以结果为导向意味着更看重项目最终达成的目标,所以对于那些未能实现预期社会效益的项目,即便在资金使用和建设过程中看似合规高效,也要改进公共服务质量、提升社会效益,审计就会深入探究原因并提出改进建议。

新公共管理理论有着市场化导向的影响,审计目

标开始注重与市场机制的衔接,突出与市场机制的融合与适配这一特点,一方面引入市场竞争有助于提升公共服务质量,在公共服务引入市场竞争后,例如在公共交通服务外包的审计中,为了确认市场竞争是否发挥积极作用,会考察不同运营企业之间的竞争是否促使服务更加准时、舒适、票价更合理等,另一方面,要衡量政府投入资源的效益情况以及判断资源配置是否合理,会参照市场中的成本效益标准来衡量公共项目,分析政府投入资源后所产生的效益是否达到了市场平均水平或行业标杆的水准,进而判断资源配置的合理性。同时,要让公共项目能更好地适应市场变化、满足公众不断变化的需求,也会审视在市场环境下,公共项目是否具备足够的应变能力和创新能力,能否根据市场变化及时调整服务内容和运营模式。新公共管理理论下需要从更宏观的角度去统筹公共项目,使其与地区或国家整体发展战略相契合,发挥更大的社会效益,所以审计目标逐渐从微观的具体事务审查向宏观的战略层面延伸,强调战略与宏观层面的把控这一特点,例如在区域产业扶持政策的绩效审计中,要确保政府绩效审计能为整体的公共管理战略布局提供有力支撑,不仅要看具体企业得到了多少资金支持、创造了多少税收,更要分析这些政策对整个区域产业结构优化、创新能力提升以及就业带动等宏观层面所起到的作用。

3.2 结合案例具体分析目标转变体现

在某城市老旧小区改造项目中,传统审计目标下往往侧重于审查资金拨付是否合规、各项改造费用是否严格控制在预算范围内等财务方面的情况,且重点关注经济性,像着重核对工程款项的支出明细以查看是否存在超支或违规挪用资金的问题,而在新公共管理理论影响下,要适应新的管理理念及公共项目发展需求使得审计目标发生了显著变化。公平性对于公共项目的合理开展以及社会资源的均衡分配有着重要意义,除财务层面外公平性成为重要考量内容,进而在老旧小区改造项目里审计就会去关注不同小区在资源分配上是否公平,例如有的老旧小区基础设施老化严重却没能获得相应足够的改造资源,而有的小区资源相对过剩这种情况便反映出公平性问题。同时社会对

可持续发展的重视以及老旧小区改造须具备长远效益的要求，可持续发展价值也备受关注，这就导致在改造过程中审计会审查是否采用了环保节能的材料用于小区的道路铺设、照明设施安装等，以及改造后的小区绿化布局能否长期维持生态平衡，提升小区整体的居住环境质量，而非仅仅着眼于当下改造任务的完成，像有的小区安装了太阳能路灯，既节省能源又符合可持续发展理念，其便成为审计关注的新要点。

在审计从过程导向到结果与顾客导向的转变方面，传统审计主要着眼于政府部门自身的管理操作规范，认为改造项目的实施过程规范与否是衡量项目质量的关键，所以以往多聚焦于改造项目的实施过程，比如施工流程是否规范、招投标环节是否合规等，然而当下随着对公共项目社会效果及居民实际感受重视程度的提升，基于居民的实际体验和满意度是衡量老旧小区改造项目是否成功的重要标准，使得审计目标以结果和顾客导向为核心凸显出来，进而在老旧小区改造完成后审计重点便转向了居民的实际体验和满意度。通过问卷调查、居民座谈会等方式收集反馈，了解居民对于小区居住环境改善程度的评价，像小区停车位是否充足、休闲健身设施是否满足需求、物业服务质量有无提升等，例如某老旧小区改造后，尽管建筑外立面翻新、道路拓宽等工程都按计划完成，但居民反映小区内缺乏无障碍通道，给老年人和残障人士出行带来不便，这一关乎居民实际使用效果的问题直接影响了居民对改造项目的满意度，也反映出项目最终达成的社会效果，所以它成为审计重点关注的方面。

从忽视市场机制到与之融合的转变体现上，过去老旧小区改造基本是政府主导推进，审计习惯从政府管理角度出发，所以较少考虑市场因素在其中的作用，而如今市场机制在提升公共服务质量、优化资源配置等方面能发挥积极作用，使得审计目标开始注重与市场机制的衔接。在这个案例中，部分小区的物业管理服务通过公开招标外包给了专业的物业公司，由于物业服务质量直接关系到居民生活品质以及改造项目的整体效果，所以审计会关注引入市场竞争后，物业服务质量是否提高，如物业费与服务水平是否匹配，相较于以往政府自主管理时，小区的环境卫生、安保等

方面是否有明显改善。同时要衡量政府投入资源是否实现了最佳的资源配置，为后续类似项目提供效益参考，所以参照市场上类似小区改造的成本效益标准，衡量该城市老旧小区改造项目投入资源后产生的效益情况，分析政府投入资金是否实现了最佳的资源配置，比如对比其他城市同等规模老旧小区改造，看本城市在改造资金使用效率、小区后续增值空间等方面的表现。在从微观事务审查向宏观战略把控的转变方面，传统审计更关注项目具体实施细节是否达标，以往主要着眼于小区改造项目本身的具体事务，像某一栋楼的外立面修缮、某一处管道的更新等微观层面，而当下由于城市发展需要从更宏观的角度去统筹公共项目，使其与城市整体规划相契合，发挥更大的社会效益，所以审计目标上升到宏观战略层面，审计会站在城市更新、提升居民整体生活品质的战略高度来看待老旧小区改造项目，基于分析该项目对城市形象塑造、拉动周边消费、促进社区和谐稳定等宏观层面的作用，比如老旧小区改造后周边商业活跃度是否增加，是否有助于吸引人才流入等，从而能够判断项目是否契合城市长远发展规划，进而为后续类似的公共项目实施提供战略层面的参考依据。

3.3 目标转变对审计实施过程的影响

传统审计目标多聚焦于合规性与经济性，故而常采用财务审计常用的查账、核对账目等方法开展审查工作，然而当下审计目标朝着多元价值考量、结果与顾客导向等方向转变，使得审计方法随之变得更为多样化。要评估公共服务的公平性和可持续发展价值就需运用数据分析方法收集不同区域、不同群体享受服务的数据进行对比分析，且要引入环境评估专业方法对项目的生态影响进行测评，例如在生态保护项目审计中为衡量项目是否达成可持续发展目标采用生态足迹分析法等科学手段，同时鉴于获取公众满意度这一结果导向的关键指标的需求，还得大量运用问卷调查、访谈等社会调查方法广泛收集民众对公共服务的感受和意见以确保审计能全面掌握项目实际效果。在审计范围拓展方面，以往审计主要着眼于项目内部的资金使用、流程规范等有限范围，所以开展的工作范围相对较窄，而随着审计目标的转变，为了能更全面地审

视项目对社会产生的综合影响，审计范围便从仅仅关注单一项目本身大幅拓展到与之相关的整个公共服务链条以及众多利益相关者，就像教育资源分配审计中，要全方位了解教育资源分配的公平性及实际效果，不仅要审查学校建设资金使用情况，还要调研师资调配、教学设备更新、不同区域学生的受教育机会等多方面内容，同时将家长、教师、学生等纳入调查对象范畴。在审计人员能力要求方面，审计目标已经更新，对审计人员的专业素养提出了更高要求，过去专注财务审计技能即可，如今审计人员需要具备跨学科知识，在像对城市交通项目进行绩效审计等实际工作中，审计人员只有既掌握传统的财务、审计知识，又了解公共管理、社会学、环境科学等多领域内容，懂得交通规划原理，明白如何衡量交通拥堵缓解程度对市民出行

的影响，还知晓环保要求以评估项目对周边环境的作用，才能适应目标转变后的审计实施工作，准确判断项目绩效情况，进而提出合理有效的审计建议。

4 总结

新公共管理理论给政府绩效审计带来了全新的视角与要求，这促使审计目标从传统朝着多元、结果与顾客导向等方向转变，而该审计目标的转变进而影响到审计实施的诸多环节，取得了像更全面准确地衡量项目绩效、提升公众满意度等一定成效。为了更好地适应新公共管理理论要求，未来需要不断完善审计机制、加强审计人员综合能力培养并进一步优化审计方法，只有这样才能让政府绩效审计在提升公共管理水平和服务质量方面发挥更大作用，进而推动公共管理事业持续健康发展。

参考文献

- [1]李媛敏. 南宁市政府绩效审计的优化路径研究[D]. 广西民族大学, 2024.
- [2]苏宏伟,卢慧颖,宋思瑶. 我国政府绩效审计改革研究 [J]. 中国管理信息化, 2023, 26 (11): 7-10.
- [3]陈军梅. 基于利益相关者的政府绩效审计能力提升路径研究 [J]. 中国市场, 2023, (14): 44-49.
- [4]宋亚楠. 政府绩效审计方法选择策略研究[C]// 中国国际科技促进会国际院士联合体工作委员会. 2023 年财经与管理国际学术论坛论文集 (五). 深圳市深汕特别合作区审计局; 2023: 45-47.
- [5]何兴勇. 政府绩效审计研究 [J]. 活力, 2022, (14): 124-126.