

公共政策审计的作用路径与逻辑框架

李曼^{1,2} 陆贵龙³

(1.南京审计学院国际审计学院 南京 211815 2.南京大学商学院 南京 210093 3.审计署驻南京特派办 南京 210008)

【摘要】 作为公共政策纠偏的一种工具,国家审计在国家治理中发挥重要功能,它是作为公共政策活动的内生的一部分而存在的。本文基于公共政策审计是公共政策活动一个内生因素的理论,从政策评估和分析的视角,对公共政策审计的发挥作用机理、衡量标准进行了探讨。然后,以政策的演义逻辑为基础,从问题构建、未来预测、行动建议、实施监控、执行评价五个环节构建了一套公共政策审计的逻辑框架,提出了一种“全流程”的公共政策审计观。

【关键词】 公共政策审计 政策评估 全流程

一、公共政策的本质

在公共政策领域,由于政策的多元和多样,人们对其理解各不相同。托马斯·戴伊的“所为”论认为,政府选择所为或所不为的一切事务均为公共政策,它强调的是政府作为政策制定主体的选择因素,包含做和不做的因素,忽略了政府行动的因素。而詹姆斯·安德森认为,公共政策是某一行动主体或一群主体解决问题或相关事务的有意识的行动。这一观点突出了现实中政策制定和执行的行动主体多元性,强调了公共政策是以解决问题为取向的,强调了公共政策行动主体的自觉意识。

由此可以看出,公共政策的定义是与人们现实的社会治理任务联系在一起,在不同时期,不同阶段,人们总是要概括出与现实社会治理相适应的、具有某种相对性的公共政策定义。从我国现阶段的历史特征出发,我们认为,公共政策是执政党和政府作出的以解决社会公共问题为宗旨的一系列决定,它是立足于责任和能力的范围,使社会达到良好治理的一种手段;公共政策是以解决问题为中心的、满足多元利益需求的、事实和价值相统一的能动活动;公共政策是多个利益相关者通过辩论、竞争和合作的民主活动,它是一种强调使用方法、技术和程序的科学活动。具体地讲,它具有以下几个特征:

1. 以解决问题为取向。其灵魂就在于解决那些已经对社会发展和人民生活水平的提高构成阻碍甚至造成威胁的带有普遍性的公共社会问题,发现并确认社会问题是政府公共政策中最为重要的前提。

2. 以公共权力作为依托。从根本上讲,制定一项公共政策就是决定和落实一项政治措施,制定、执行、评估公共政策的总体目标就是要保持社会稳定,保证社会公正、民主、和谐的发展。

3. 以科学民主决策为生命。公共政策活动的目标就是为了回应社会公众提出的要求,制定和实施正确的规划、方针、措施,来解决那些阻碍人民生活水平提高、妨碍社会持续发展的社会公共问题。

4. 以维护公共利益为目标。从具体的公共政策来说,其目标是为了解决已经客观存在并对社会秩序的维护和社会的正常发展已构成威胁的公共问题,由此来协调、平衡公众的利益矛盾和冲突。公共利益是一切公共政策的出发点和归宿点,政府要通过公共政策的制定、实施和评估,来进行利益选择、利益综合、利益分配、利益落实,以达到持续不断地发展公共利益的目的。

二、公共政策审计:政府公共政策活动内生的一个重要组成部分

从对公共政策活动的本质分析我们可以看出,政府对社会的治理,必然需要通过动用公共资源来制定公共政策,以协调和处理社会事务。这就涉及公共政策的公平性和公共性问题,如何保证公共政策的制定和执行不发生偏差,需要有一套公共政策评估和分析机制来对其执行进行纠偏。国家审计正是作为政策纠偏的工具而存在,也就是国家审计国家治理功能,它是作为公共政策活动的内生的一部分而存在,而不是外在的。

罗伯特·罗茨(Roberts)强调,从政治哲学的角度来看,治理是一种改变了的有序统治状态,或者一种新的管理过程,或者一种新的管理社会的方式。在国家治理的动态系统和管理中,形成的公共权力若没有相应的约束机制,极有可能会发生“治理中的寻租和权力异化”。国家审计作为国家治理的一个工具,在参与管理的过程中有着“得天独厚”的天然优势,能渗入其他治理主体的管理过程,又能保持应有的独立性,在对其他治理主体的权力进行跟踪和监督的同时,能有效保持专业领域的职业判断,提出相对专业化的改进建议,促进国家治理水平的提升。公共政策的执行与政府公共权力的利用是相伴相生的,公共政策如果发生异化,必然隐含着公共权力的滥用。因此,一项好的公共政策,一项被大多数人认可的公共政策,自身必然带有监督和纠偏工具。

我们认为,国家审计作为从事经济监督的国家机关,其并不直接参与对国家和社会各种资源和代价的分配,并不直接

决定谁应当得到什么,何时得到和如何得到,而是以独立第三方的资格督促查看资源和代价是怎样进行分配的,并以独立思维进行有效的职业判断。因此,独立性的特质决定了国家审计之于国家治理的核心层面,表现为保障国家治理,保障和保证国家治理权力的运行符合既定的目标安排,为国家治理保驾护航。公共政策作为政府治理的一个主要方面和重要手段,必然会成为国家审计的重点监督对象。

在现阶段,国家审计作为公共政策活动中的一个重要监督和纠偏环节,承担的更多的是政策如何有效贯彻执行,因此,需要更侧重政策分析中的“趋后倾向”。所谓“趋后倾向”,即公共政策研究中偏重于政策周期研究的趋势。公共政策绝不仅仅是信息获取、筛选与理论设计的结果,一项公共决策往往是各种利益制定系统的改进与完善,一项好的公共政策仅仅制定在书面上远远不够,更重要的是说服和组织贯彻。这样,对公共政策的研究需要对整个政策的生命周期进行探讨,特别需要加强对公共政策执行的研究。我们的国家审计,主要也就是对公共政策的执行进行监督,对执行的程序公正性、结果的效率性进行评估,作为公共政策的一种反馈机制而存在。

总之,国家审计作为国家治理的重要组成部分,也必然是公共政策活动的重要组成部分。它是公共政策活动全链条中的一个重要环节,也是公共政策活动的一种内生工具。天然的独立性、专业性,使国家审计的这种治理职能在公共政策活动中起到了重要的政策执行纠偏和结果评估作用。

三、公共政策审计的作用机理:政策评估视角

1. 公共政策审计的作用。国家审计,作为一种独立的第三方的监督者,本身具有审计的职业判断,这一判断是基于充分的审计和调查,因此,从政策评估的视角,公共政策审计,就是依据一定的标准和方法,对公共政策方案规划、执行情况和政策效果及价值进行估计和评价的活动。在一项政策实施之后,政府和社会都需要对这项政策的执行情况和效果进行评估,以判断该政策是继续执行还是需要调整,还是总结。因此,公共政策审计,从政策评估的视角,是整个政策过程的一个环节。作用表现在以下几个方面:

一是检验政策执行效果。政策出台前,经过多方论证、多方博弈,但在实际执行时,由于各种各样的外在因素变化,能否达到预期目标,有时候在政策的制定环节是无法给出保证的答案。预期的数据和结果与运行的实际状况可能会存在相当大的差异,这就必然需要在政策执行的全过程中对其执行效果进行不间断的跟踪调查、分析和判断,给出调整的建议。

二是评估未来政策走向。一般来说,一项政策在执行后,有三种可能:一是维持既定的方针;二是进行局部调整,根据政策执行中出现的新情况和新问题,依据环境的变化,对原来的政策进行适度局部调整;三是完全终结,将不适应最新情况的政策废止,或出台新的政策来代替。以上三种情况最终选择哪一种,都需要依赖于我们对政策执行效果进行的全面系统的分析和科学合理的评估,这也是公共政策审计的主要作用之一。

三是促进政府公共政策制定的科学化。公共政策的制定

模式,总是随着社会条件的不断变化和政府活动的日益复杂而不断变化,经验化的、缺乏跟踪和反馈的、一成不变的死模式不可能适应现实需要。通过政策评估,用政策实施中产生的问题去反思政策制定中存在的失误,才能不断使政策制定和执行逐步走向科学化。公共政策审计,作为一种执行反馈工具,能不断促进政府制定公共政策时的科学论证、执行公正、结果公平,使其沿着为大多数人谋利益的方向前进。

2. 公共政策审计的标准。由于公共政策涉及面广,变量复杂,对于各种不同的公共政策的审计和评估,其具体标准和指标都不尽相同。但从公共政策的公共性和公平性这一目标导向出发,各种具体的量化的标准和指标都必须满足一些普遍性的规律。

这里,我们借鉴美国学者威廉·邓恩的公共政策评估理论,将公共政策审计的标准归纳为六个方面:一是效果标准。这是一项公共政策是否有效首先需要回答的一个问题。这一标准关注的是政策实际效果与理想目标是否相符,在多大程度上相符,与实际还有什么偏差。二是效率标准。该标准的目的是要衡量一项政策要达到某种水平的产出所需的投入量或是一定量的政策投入所能达到的最大价值,它表现为政策效益与投入量之间的关系和比例。三是充足性标准。它需要解决的是一项政策的实施所导致或产生的政策结果能否解决全部问题,在多大程度上解决了预先目标设定的问题。四是公平性标准。公平是衡量政策效果的一项重要标准,就某项政策来说,它即使达到了效能、效率、充足的标准,但如果这是建立在不公平的利益分配基础之上,那这项政策就不是一项成功的政策,其实质包含着公平和效率的关系。五是回应性标准。所谓回应性,是指政策实施后满足特定的利益群体需求的程度,该标准的目的是要从整体上衡量某项公共政策的实施对社会的宏观影响,也就是通俗意义上的“人们的口碑”。六是适宜性标准。这项标准主要针对的是政策最后结果的价值衡量,一项公共政策是否有价值,要评价其政策目标的公平性和结果的公平性,要在最求政策效率的同时,关注和重视政策的公平性问题,也就是“是否有价值去做”的问题。

公共政策审计六类标准的具体说明如下表所示:

标准	问题	说明性的指标
效果	结果是否有价值	服务的单位数
效率	为得到这个有价值的结果付出了多大代价	单位成本;净收益;成本收益比
充足性	这个有价值的结果的完成在多大程度上解决了目标问题	固定成本固定效果
公平性	成本和收益在不同集团之间是否等量分配	帕累托准则;卡尔多-希克斯准则;罗尔斯准则
回应性	政策运行结果是否符合特定集团的需要、偏好或价值观念	与民意测验的一致性
适宜性	所需结果(目标)是否真正有价值或者值得去做	公共计划应该效率与公平兼顾

需要说明的是,公共政策审计就是要检查政策执行得是否顺利、政策是否得到了预期的收益。对公共政策进行检验必不可少。但由于公共政策自身的特殊性,政策目标并不总是容

易量化的。许多公共政策的出台,往往包含了诸多目标,而且这些目标又不可能一一进行具体量化,这也为评估目标的确定带来了一定的难度。除此之外,随着环境的多变,政策目标在执行过程中可能因客观环境的变化或政策制定者观念的改变而发生变更。因此,公共政策就在这种不确定中变更着,也就给政策审计目标带来了困难。以上公共政策审计的衡量标准只是一种理想状态下,按照正常逻辑架构,从一项政策所应发挥的社会治理功能角度来进行的一般阐述,具体到某一项具体的公共政策,需要按照上述六类标准,更深入地对其政策出台的背景、其所处环境的变化以及复杂的群众情绪等方面来设置更详细和更贴近的衡量和评价指标。

四、公共政策审计逻辑框架:政策分析视角

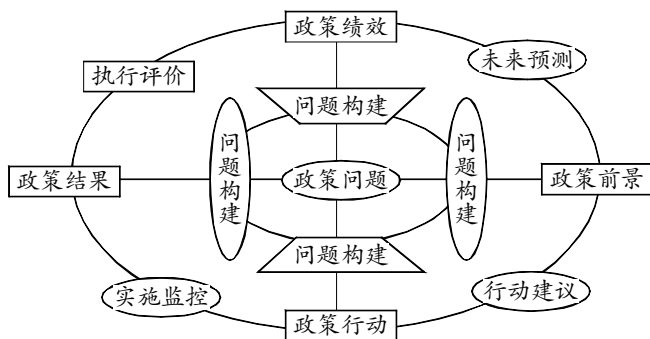
邓恩在《公共政策分析导论》中指出,政策分析是努力改善政策制定过程及结果的开始,而不是结束。虽然说好的政策分析并不必然带来政策制定过程的改善,甚至并不必然用来为政策制定者、政策利益相关人服务,但是,公共政策分析的结果要是被用来交流和利用,能够满足政策制定过程中不同阶段的政策利益相关者对政策分析的知识或建议需求,则这种分析对政策制定过程及绩效的影响也会是一种积极的导向。同理,公共政策审计,从政策分析的视角,也是一种对政策评价的过程,也需要通过对政策自身及效果的评价,来得出我们自身的审计结论,来推动公共政策的科学化和民主化。因此,从广义上讲,公共政策审计是一种更独立的政策分析过程,审计过程本身就是一种政策的分析和评估过程。

从国家审计的价值趋向来看,公共政策的审计还是一种分析形态,其功能在于产生和提出信息,用来改善决策者进行判断的基础。它是一种以审计特有的程序和视角,在公共政策领域内创造和应用知识的复杂的社会过程。其目标不是产生一成不变的建议,而是帮助决策和其他利益相关者对现实可能性和期望达到逐渐的一致性,它是一种导向性的公共政策建议。由于公共政策自身的动态性、多层次性,公共政策审计的具体过程也必然是动态的,也就是我们常说的需要采取“跟踪的方法”来解决公共政策的动态变化带来的“审计反馈滞后效益”。

因此,从政策分析视角,按照公共政策自身的演义逻辑,结合国家审计的特点,构建了一个公共政策审计的执行框架,其目的就是要回答公共政策审计通过什么样的过程程序来实现促进公共政策沿着预定的方向和公平性的方向前进,起到一种纠偏的作用。从政策的演义逻辑,审计框架由五个相互联想的程序环节构成:问题构建、未来预测、行动建议、实施监控、执行评价。这是从公共政策运行全链条出发,来对公共政策的整体进行的一种分析框架构建,体现的是一种“全流程”的公共政策审计观。

从右栏的逻辑框架图可以看出,公共政策审计的主要步骤可以分为:政策问题的构建、政策的未来预期评价、政策行动后的建议分析、政策实施时的监控落实、政策执行后的评估。需要指出的是,我国的国家审计,作为政府的一个组成部门,自身的行为本身就是政府活动的一部分。政府的公共政策

从论证、起草到制定、执行,乃至修正、废止的全过程中,国家审计都可以发挥作用,审计对这轮政策的分析和建议可以作为下轮政策重新论证的重要参考,这是一个循环乃至无穷尽的轮回。国家审计要在政府的公共政策中发挥独特的治理功能,就必须树立这样一种主动“靠近”公共政策的“前端”,重点监控公共政策执行和运行之后的“后端”,主动作为,这也是逻辑框架图中国家审计要从公共政策问题的构建开始,经历政策前景、政策行动、政策结构再回流到政策问题的根源所在。



五、结语

公共政策,已经日益成为社会的日常语言和社会公共治理的重要手段,公共政策对社会的导引功能、调控功能、分配调节功能,使其成为社会均衡发展稳定器。公共政策审计,作为国家治理的重要组成部分,发挥“免疫系统”功能的一个较好的实施载体,切合了公共政策发展的这样一种趋势。目前,公共政策审计研究还主要集中在内涵、功能、目标等理论上的探讨。本文也仅仅是从公共政策评估和分析的视角,对公共政策审计和公共政策活动的关系,其作用途径和分析框架构建进行了探索。在今后的研究方向上,笔者认为,应该充分运用实证研究的方法,构建具体的公共政策审计模型,以量化的指标来具体论证公共政策审计对公共政策活动产生的作用,以及作用的大小等等,以更进一步推进我国公共政策审计这一研究的深入开展。

【注】 本文受国家审计署 2011~2012 年度重点课题“国家审计与民主法治”(项目编号:11SJ02002)、江苏省高校哲学社会科学基金项目“大型工程跟踪审计业绩评价研究:以江苏省为例”(项目编号:2011SJB790021)、江苏高校优势学科建设工程(PAPD)的资助。

主要参考文献

1. 胡宁生.现代公共政策研究.北京:中国社会科学出版社,2000
2. 严强.公共政策学.北京:社会科学文献出版社,2008
3. 程样国.当议第三方政策评估对我国的启示.行政与法,2006;3
4. 刘家义.国家审计与国家治理.中国审计,2011;16
5. 李金华.关注责任完善治理促进民主与法制.中央财经大学学报,2005;1
6. 秦荣生.深化国家审计监督完善国家治理机制.审计研究,2007;1