新公共管理运动与绩效预算改革的互动:一个国际比较的视角

李　雯　睿

(中央财经大学 中国公共财政与政策研究院,北京 100081)

摘要:发达国家基于新公共管理和绩效预算的实践取得了很大成功,但对于发展中国家而言,简单移植发达国家的经验不一定能解决现实问题,因为公共管理理论和绩效预算的成功需要很强的现实条件。发展中国家在进行绩效预算体系改革时,需要时刻关注其本身的政府治理模式。特定绩效预算类型需要与特定的政府治理类型相互配合:官僚治理适宜采用基于投入的绩效预算,合约治理适宜采用基于产出的绩效预算,授权治理适宜采用基于效果的绩效预算。

关键词:新公共管理运动;政府治理;绩效预算;国际比较

中图分类号:C931.2　**文献标志码:**A　**文章编号:**1000-5315(2017)03-0088-07

"二战"后盛行的凯恩斯主义提倡政府干预经济,政府职能不断扩张,提供了过多的公共物品和服务,导致官僚体系活力下降、效率低下、资源浪费等问题。而此时私人部门以市场为导向,优化管理模式,带来市场活力的释放和生产效率的提升。因此,西方国家政府对既有政府运作方式进行反思,向私人部门学习,将企业精神引入政府治理,对公共部门和公共管理进行了一系列改革,逐步形成了新公共管理理论和实践。新公共管理运动的内在动因在于提升政府绩效,通过在官僚体系中推进分权改革、引入市场机制、强化预算管理、实行结果导向的绩效管理等措施,提高公共管理效率[1]。作为评估政府效率的重要方式,绩效预算成为了新公共管理理论的关键问题,在新公共管理运动中得以不断改进。以美国为例,美国新公共管理改革始于里根政府,克林顿执政时期开始了大规模"政府重塑运动"(Reinventing Government Movement),这一时期的改革是通过"国家绩效评估委员会"(National Performance Review)具体实现的[2]20-24。

许多发达国家基于新公共管理理论的实践取得了很大成功,对于发展中国家来讲,如何有效借鉴发达国家经验,促进本国政府治理体系和治理能力的提升,具有重要的现实意义。但新公共管理理论和绩效预算的成功需要很强的现实条件,比如市场能力和社会参与能力等,很多发展中国家并不具备这些条件,简单移植发达国家的经验不一定能解决现实问题。因而迫切需要拓展新公共管理理论,建立包容性更强的理论框架,解释不同政府治理类型与绩效预算改革的互动逻辑。

一　文献综述

自 20 世纪 70 年代末以来,新公共管理改革在发达国家和一些发展中国家不断推进[3],政府绩效预算和绩效评价成为各国政府普遍采用的政策工具,为新公共管理和绩效预算的研究奠定了理论和

收稿日期:2017-01-12

作者简介:李雯睿(1990—),女,江西赣州人,中央财经大学中国公共财政与政策研究院博士研究生,主要研究方向为宏观经济与财税政策。

实践基础。

对于发达国家来说，早已建立起相对基础的官僚体系，预算体制也相对坚实，因而新公共管理和绩效预算改革取得了一定成效。美国新公共管理改革采用授权治理模式，里根政府通过授权改革（Empowerment）给予州和地方政府使用联邦资金的充分权力，以增加财政资金使用的灵活性，降低政府运行成本。20 世纪 90 年代的克林顿政府实施新一轮以结果为导向的授权改革，简化部门采购程序，减少对下级行政干预，建立以结果为导向的预算制度和具有激励动力的人事制度[4-6]。英国富尔顿委员会在 1968 年提交的公共服务报告中提出了官员结构、招募和管理等公共管理概念[7]。20 世纪 70 年代英国政府开始应用管理学的概念、工具和技术，实施绩效战略，推进公共管理改革[8]。法国在 2001 年颁布新《财政组织法》，是法国新公共管理改革的重要体现。新《财政组织法》赋予了管理者在分配使用国家财政资源时具备更大灵活性，提高公共支出效率，并根据结果和绩效导向，强化绩效评估和监督在预算工作中的作用，改革公共财政制度[9]。澳大利亚在 1999 年颁布了新《公共服务法》，将私人部门管理方法和竞争机制引入公共管理，重视公共服务的产出和结果，倡导实行更加灵活的政府内部运行机制。绩效预算作为其公共管理改革的核心内容之一，采纳以结果为导向的绩效预算模式，提高政府公共服务效率[10]。新西兰是将市场运行方法应用于政府治理的先行者，采用合约治理模式以实现政府既定目标，并通过私人部门管理方法来推进竞争、外包、私有化和消费者服务导向[11]。1988 年，新西兰颁布“国家部门法案”和“公共财政法案”，采取以下措施将私人部门管理实践引入政府管理：其一，将政策制定权与执行权分离；其二，政府部门通过签订“顾客—供应者”合同，采购有助于达成政策目标的产品；其三，取消常任制，政府部门领导任期按绩效合同执行；其四，调整激励机制，政府部门需为部门拥有的行政管理资金和资产支付利息，保证资金使用效率。韩国在 2003 年启动了新一轮公共管理改革，把较低层次的预算决策权下放给各部门，加强项目绩效管理，推进绩效预算改革[12]。

一些发展中国家也推行了新公共管理和绩效预算改革，但结果不尽如人意。印度实行的新公共管理改革更多地停留在表象，并没有什么实质成果，且政府并未履行改革承诺，仍然维持官僚体制，并伴随着民主趋势减弱和程序固化[13]。马拉维在 20 世纪 90 年代实行了多项结果导向的新公共管理改革，包括预算改革和私有化项目，但是这些改革对政府行为影响甚微，改革中的各项要素相互矛盾，例如政府分权和中央财政规划等[14]。同一时期，乌干达政府开始强调结果导向管理，但当 1992 年结果导向管理改革计划最终出台时，却全然不见任何结果导向管理的影子，它似乎只超越了消费者调查和老式落后的员工培训一点点[15]5。

纵观现有文献，尽管详细分析了新公共管理运动和绩效预算改革在某些国家的具体实施效果，但都没有系统地归纳研究新公共管理与绩效预算的理论框架和互动逻辑，以及这一互动为何对发达国家和发展中国家产生了不同影响。为弥补以上不足，本文主要回答三个问题：第一，政府治理的模式有哪些及各自特点；第二，绩效预算有哪些类型及各自特点；第三，不同的政府治理模式与不同绩效预算类型之间如何互动及互动地产出。

二　政府治理模式分析

政府治理按照分权程度分为三类：官僚治理、合约治理、授权治理。从官僚治理到授权治理，权力从上级政府向下级政府分散的程度逐渐扩大。

官僚治理，其主要特点是垄断，从公共产品服务提供的决策到执行，都是一个相对封闭的系统，依靠上下级的指令运行。授权治理的主要特点是决策权和执行权都下放，依靠市场竞争，主事官员有很大的自主权，同时承担相应责任。介于官僚治理和授权治理的中间模式称为合约治理。合约治理的特点是决策权和执行权分开，上级官员仅仅保留决策权，下层官员采用竞争方式获得提供公共产品服务的合约，其激励主要来自于完成合约要求的物质回报。

笔者通过信息处理、激励动力、约束监管、问责机制和协调统筹五个维度对不同政府治理类型进行综合评价。

（一）信息处理

信息处理指如何掌握民众的最终需求并据此设定服务目标以及在提供服务过程中信息的上传下达。信息处理的困难度主要受到公共产品服务需求的多元化影响。如果公共产品服务的需求越多样化，集中获得和处理信息的难度也就越高，越不适合用官僚体系集中处理，而比较适合用授权治理。例

如,当服务少数民众时,授权治理体系下的主事官员直接面对公共服务的需求方——民众,能够直接回应民众的多样化需求。但当公共产品服务较为基础,提供的专业化程度要求低时,官僚治理往往能够发挥规模效益。

(二)激励动力

激励动力问题关注的是提供公共产品服务的激励源自何方以及如何提供合适激励。传统观念认为公共产品服务生产决策二合为一,政府公共部门既是决策者也是生产者,但新公共管理理论认为决策和生产是可分的:如果某种公共产品服务可以由私人部门来组织生产,则其生产所需要的激励和私人产品服务类似。

官僚治理体系内上层指令构成下层官员的主要激励。对于上层官员,其作为代理人面对的是民众,但民众施加的激励受到既定政治架构和公民能力的影响。如果民众能够较好地控制上层官员,则激励充分,反之无法提供有效激励。就整个官僚治理类型来讲,由于层层依赖指令按部就班,一般不太强调各层官员基于主动性的激励。权力和责任自上而下,不利于下层官员发挥能动性。

授权治理中主事官员获得足够的自主权力,在委托代理问题上能够做到激励相容,但现实操作中要求比较高。其一,因为强调与民众互动,如果民众不愿参与,则无法提供激励[16];其二,需要设计激励机制。私人部门可提供物质奖励作为激励,但是公共部门是否可以采用此类激励尚不明确。另外一种方式是给予官员晋升,让其在政治职业上得到回报,但这种激励可能性不高。

(三)约束监管

约束监管问题关注整个政府治理体系为什么需要以及如何提供约束监管。对于前者,权责越不匹配,就越需要约束监管;对于后者,通常预防性的事前约束监管更操作简便。

官僚治理体系内所有责任在上层而具体执行在下层,上层需要施加约束监管,避免下层官员不负责任的行为。因为采用自上而下的监督,官僚体系更多地依赖各种规章制度。总体来讲,官僚体系对于官员队伍的约束监管最严格,同时侧重于事前预防。

授权治理着重于激励相容,即权力和责任相匹配,所以较少需要约束监管,即使有也主要是事后监管。理论虽然如此,但现实中激励相容的机制设计难度非常大。主事官员的直接约束监督方为民众,监督机制设计不好时,民众将无法提供有效监管,造成监管缺失。

(四)问责机制

问责机制关注的是公共产品服务是否有效提供的问责问题。

对于官僚治理,首先,因为下层官员自主权力不多,如果上层指令得当,一般较少出现下层官员把事情做坏的情况。其次,因为整体运作建立在指令体系上,较少依赖外部对抗性体系,如法律和市场规则等,问责机制直接在内部操作,相对简便高效。但是,官僚体系缺乏外部的制衡机制,一旦顶层失灵,没有很好的修正措施。

对于授权治理,主事官员直接面对民众,权力来自于民众,如果事后出现问题,处理相对及时。但是,因为自身并没有完整的系统,如果出现负面结果,很可能需要外部的体系来补救,例如依靠法律、市场规则、政治规则等补救。

(五)协调统筹

协调统筹首先关注的是外部性问题。外部性包括两种情形:其一,公共产品服务的提供具有跨区域和需求方的外溢性;其二,公共产品服务很可能具有长期跨代的外溢性。其次,还有一种情况也需要协调统筹解决,即如果民众的需求和价值评价不正确,整个政府治理体系如何应对?总体讲,如果公共产品服务的外溢性越大,就越需要协调整体和局部的利益;公共产品服务产生作用的周期越长,就越需要协调长期和短期的利益。此外,如果民众的需求和价值评价体系越不正确,也就越需要协调统筹。

官僚治理因为上层具有领导力,通过指令来治理,协调成本最低。但是,官僚制的治理类型也可能因为过于简单粗暴,尤其是过于把握整体而牺牲个体和局部,也有可能过于自负而把民众的正确需求和价值取向认为不合理不正确。

授权治理一方面可能导致碎片化,忽视整体利益,另一方面受到短期压力的影响,忽视长远利益,因而需要的协调统筹比较多。此外,因为主事官员和民众关系过于紧密,虽然较少出现践踏民众需求和价值取向的情形,但是很可能丧失独立性,无法纠正民众不合理不正确的需求和价值取向。

对介于官僚治理和授权治理之间的合约治理模式而言,其重要特点是通过合约化的形式将公共产

品服务的内容和要求，以内包的形式交给主事官员，或以外包的形式交给市场。其优点在于兼顾官僚体系的权威性和保障性，同时又获得授权体系的分权灵活性。但缺点也很明了，相对于官僚治理，合约治理实施难度高。例如，如果采用内部分包形式，要求在官僚系统内部建立互相竞争的同级部门，而这和官僚系统的分层运作方式是直接相悖的；如果是采用外包给市场的形式，一是要求公共产品服务部门直接放弃原本控制的权力，二是要求运作完善的市场体系来辅助支撑，这两点也都非常困难。所以，采用合约治理的主要困难在于把握分寸，如果无法充分放权或者过于放权，都会导致实施效果不理想。

三　绩效预算类型分析

绩效预算按照侧重点不同，分为三种类型：基于投入、基于产出和基于项目的最终效果。具体而言，基于投入的绩效预算类型，主要是指在确定预算的内容和目标上，以投入的人力和物力为标尺。基于产出的绩效预算类型，主要是指预算的主要内容和目标以所要实现的直接产出为标尺，所有预算投入的安排都是为了实现特定的可以量化的产出。基于效果的绩效预算类型，和基于产出的预算类型相似，都以结果为侧重点，不同在于效果要比产出指标更为贴近民众需求，更为长期。以教育为例，产出可以指学生的考试成绩、学生的升学率和退学率、学生取得的资格证书，而效果主要指是不是教育出了高素质的社会公民、毕业生是不是具有和经济发展相符合的专业劳动技能。

本文提出以下指标衡量绩效预算的优缺点，分别为操作性、目标性、经济性和可控性。

（一）操作性

操作性主要是衡量绩效预算体系能否简单便利施行。预算计划的首要前提是能够付诸实施，以保证基本的公共产品服务的供应。绩效预算体系的可操作性主要受公共产品服务的特性及供给方专业程度影响。

基于投入的绩效预算具有最高的可操作性。项目的投入计划容易分配和确定，项目支出的进度信息容易跟踪，对于公共产品服务涉及的官员能力的要求比较低，弥补了其无法提供充分的物质激励的天然不足。

基于产出的绩效预算可操作性低于基于投入的绩效预算，但远高于基于效果的绩效预算体系。其选取的产出指标一般含义明确，便于量化比较，能够提供充分的评估信息，但同时存在产出指标度量可能需要市场价格体系辅助、指标量化困难、需构建新的评估系统等困难。

基于效果为主的绩效预算可操作性最差。因为，首先最终效果本身的含义可能模糊且难以量化；其次可能需要依赖相关专家来具体操作；最后，很多时候效果事后才知道，而预算工具本身的逻辑却要求事前确定计划目标。

（二）目标性

目标性主要是指公共产品服务提供的目标以及目标是否符合民众需求。总体上看，从基于投入的绩效预算体系到基于产出和效果的绩效预算体系，其目标性越来越强。

基于投入的绩效预算，明显的缺点就是其目标导向性不足。基于产出的绩效预算，在目标性上比前者有很大提升，但是和基于最终效果为主的绩效预算体系相比，还是不足。这主要由于直接的产出并不一定和最终效果有紧密联系。基于效果的绩效预算直接对接民众需求，目标导向性最强。同时，最终效果往往需要在更长的时间中才能准确评估，因而此种预算类型能够保证长远统筹性。

（三）经济性

经济性指基于给定的公共产品服务的提供目标，某种绩效预算类型能否有助于把生产成本降到最低。根据一般经济学逻辑，组织生产过程提供的激励越多，越能发挥现有的生产技术来提高生产力。同时，如果结果参考比照点越清晰，也越能提高激励，降低成本。

利用如上原理，可发现基于投入的绩效预算体系的经济性比较差。其一，因为并不以产出和结果来设定计划、执行和考核，无法提供有效的激励，因而公共产品服务的供给成本不可能是最低的。其二，过于僵化的投入预算，会产生错误的激励，比如突击花钱或因为缺乏足够资金无法提供某些公共产品服务。

基于产出的绩效预算体系，有明确的指标指引，有助于设定预算，并提供有效的激励，经济性比较好。但缺点在于给出产出评价后，如何运用这些评估结果。如果实现了较低的供应成本，需要给予供应者以回报，但是采用物质金钱或者职位的奖励本身又会带来成本。

基于效果的绩效预算体系,其经济性会高于基于投入的绩效预算体系,但是并不必然高于基于产出的绩效预算体系。主要原因在于,效果本身可能无法准确量化,其参考比照点也不清晰,因而经济性不确定。

(四)可控性

可控性指在一个投入和产出联系不确定的世界里,如何在设定预算时处理不确定性实现可控。一般来讲,公共产品服务生产本身的特性会决定可控性,有的公共产品服务提供较少涉及不确定性,而很多的产品服务则相反。

基于投入的绩效预算体系,其可控性体现在便于严格控制支出。基于产出和效果的绩效预算体系则不同,投入和产出效果之间的关系不确定,投入了多少资源并不意味着会得到想要的结果。如果严格盯住结果,往往需要不断修改和突破投入,可能导致整体支出规模的失控。其二,在面对如何评估产出和效果时,理想状态是,我们能够区分人为努力因素和不确定因素。对于前者,可以通过相关的事前机制设计和事后奖罚来调控,后者却并无好的方式来规避。如果不能加以区分,则事前预算就无法有针对性的设定。

四　政府治理和绩效预算的互动

本文建立一个描述政府治理与绩效预算互动的二维框架,横坐标刻画政府治理模式,纵坐标刻画绩效预算体系。横坐标轴左边为官僚治理模式,中间是合约治理模式,右边为授权治理模式。从左至右,官僚体系的指令色彩依次递减。纵坐标轴下方为基于投入的绩效预算,上方为基于效果的绩效预算。从下往上,预算的绩效考核成分依次加强。总体而言,对于这个二维框架,对应于不同的政府治理体系(横坐标的任意点),可以采用不同的预算绩效体系(纵坐标上的任意点)。反之,不同的绩效预算体系,也可以推动政府治理类型的变革,而与其相匹配。下文将具体分析不同治理模式和绩效预算类型的特点及二者之间如何互动。

表 1.政府治理与绩效预算的互动类型

官僚治理+效果评估	合约治理+效果评估	授权治理+效果评估
官僚治理+产出评估	合约治理+产出评估	授权治理+产出评估
官僚治理+投入评估	合约治理+投入评估	授权治理+投入评估

将不同的政府治理类型和绩效预算类型相结合,用以分析不同搭配组合的效果,重点关注哪些组合合理、哪些不合理。根据三种政府治理类型和三种绩效预算类型,可得九种不同的组合(见表 1)。

(一)官僚治理

如前所述,官僚治理不善于高效处理信息,此治理类型对于可操作性要求比较高,适宜于采用基于投入的绩效预算。但这种组合不可避免地带来公共产品服务供给成本较高、供给的目标性不足等问题。

如果官僚治理采用基于产出的预算体系,遇到的问题是如何操作。基于产出的预算体系,要求产出目标必须清晰且可被量化,这对于官僚治理提出了较高的能力要求,往往需要额外构建评估体系,这又会带来财政支出的大幅提高。其次,一旦得到了产出的评估结果,官僚体系面临的问题是如何采用这一结果。逻辑上可以有两种使用方法:第一种,根据评估结果来进行奖罚;第二种,根据结果来修正预算规划,并作为经验教训在未来参考。因为官僚制的治理类型一般并不把激励作为主要工具,因而根据评估结果来进行奖罚并不是合理的方式,很可能需要采取第二种的方式,即仅仅把评估结果作为决策参考,而这会降低基于产出的绩效预算工具的价值。

如果官僚治理采用基于效果的绩效预算体系,同样面临操作性问题。由于天生的处理信息能力不足,远离公共产品服务需求方,基于效果的绩效预算体系对于官僚体系的能力提出了非常高的要求。

(二)合约治理

合约治理的初衷是,相比于官僚治理,提供了较多的激励,因而采用基于投入的绩效预算并不合理,此种搭配组合给予了主事官员一定的自主性,但却并没有在结果上提高要求,存在权责不相容的严重缺点。相反,合约治理却与基于产出的绩效预算天然搭配。因为产出的指标容易量化写入合约,同时又赋予了主事官员一定的自主权力,能够发挥其能动性,为实现产出目标而降低成本。

如果合约治理采用基于效果的绩效预算,主要问题是操作性。一般来讲,最终效果事前很难确定,事后很难量化,因而无法在制定预算时写入合约,评估的结果也就无法用来进行奖罚。所以一般来讲,合约治理不应采用基于效果的绩效预算。

(三)授权治理

对于授权治理而言,如果仅仅是采用基于投入

的绩效预算，则和合约治理一样，权力责任不匹配，应该首先被排除。

如果是基于产出的绩效预算工具，具有一定操作性，也能够降低公共产品服务的提供成本，但是存在的问题是产出和最终效果可能并不紧密联系。而授权的治理体系给予了主事官员非常大的权力，同时他们直接面对终端需求方民众，可以很好地处理民众特定的需求，因而采用基于最终效果的预算体系可能更合理。

综上，官僚体系搭配基于投入的绩效预算体系、合约体系搭配基于产出的绩效预算体系、授权体系搭配基于效果的绩效预算体系较为合理。从绩效预算的角度出发，也可得到相同的分析。比如，如果计划采用基于产出的绩效预算体系，宜采用合约治理。对于很多国家来讲，如果政府治理类型建立在官僚体系之上，为了能够利用基于产出的绩效预算体系，强调提供公共产品的经济性，并提供相应的激励，逻辑上需要改革官僚体系，向合约治理过渡，依靠内部或者外部的合同来重新安排治理层级。再比如，对于某些处于合约治理的国家，如果为了更多地强调公共产品提供的目标性，满足更多元的需求，采用基于效果的绩效预算，客观上同样要求改革政府治理类型，相对于合约治理，需要更多地放权，向授权型的治理类型过渡。

除了内在逻辑，在分析不同政府治理体系和预算体系的搭配时，还需要同时考虑现实性和优先性。民众在不同经济社会发展阶段对于公共产品服务的需求不同，在初级、中级阶段，对于基本保障性的公共产品服务需求多，需求同质性大。基于此，可能官僚治理比较适合，如果能够建立起高效可依赖的官僚体系，可以很好地提供保障性的基本公共产品服务。随着经济发展水平的提高，民众对于公共产品服务的需求开始出现分化，特定需求释放，此时官僚治理的优点不再明显，缺点开始显现，政府治理体系开始向合约或授权型发展比较合理。同时，因为经济社会发展，各种配套的辅助体系开始建立完善，如高效的法律体系和市场规则，客观上也为采用合约或授权治理提供了基础。最后，人力资本的积累，主事官员和民众的能力素质的提高，都能够为采用更分权的治理类型提供保障。

五　政策建议

根据上述框架，将不同的国家放置于二维坐标系的不同位置来整体分析。对于发达国家来讲，早已经建立起相对基础的官僚体系，同时预算体系也相对坚实，依赖于国家的政治文化状态，采用了不同政府治理类型和预算工具的搭配。例如，美国联邦政府采用了部分授权的政府治理类型，对其来讲，基于效果的绩效预算更为合理。部分规模较小的发达国家，如新西兰，逐步向合约性的政府治理类型迈进，同时在预算工具上采取基于产出的绩效预算模式。因为这些国家规模较小，政府规模相对小，同时也有相对发达的市场和法律体系的辅助，所以合约性的治理类型和基于产出的绩效预算的搭配较为合理。

对发展中国家总体来讲，其政府治理和绩效预算状况都和国家整体的政治经济发展状态一致，很多发展中国家未建立起相对系统有效的官僚治理体系，政府治理的状态还处在马克斯韦伯所论述的前现代化状态。对于这部分国家来讲，官僚治理的优点都无从实现，基本也不用分析其在当今经济社会发展中遇到的问题了。因而，对于这些国家而言，首要任务是建立符合现代要求和有效的官僚治理体系，只有在此基础上，才能够探讨由官僚制向合约以及授权治理过渡的问题。但是对于这些发展中国家，改革政府治理本身难度非常大，对于官员的能力素质、政治体制和法律体制要求都非常高。因而从改革的可行性来讲，关注于绩效预算体系的改革和改善，从而推进建立规范的政府治理，也许更具合理性。

基于我国国情，推动绩效预算改革，有利于推进我国治理体系和治理能力现代化。其一，推动绩效预算改革有利于规范政府运作。绩效预算是一个非常有用的工具，能够极大促进政府公共管理的运作，因为预算工具的特点在于各项支出的计划、执行和评估都要符合既定的规则与标准，能够有效地避免事前的准备计划不足、实施过程中的执行混乱和方向偏差以及事后难以评价等问题。对我国而言，建立完善绩效预算体系有利于规范政府运作。其二，推动绩效预算改革有利于提高公共产品服务价值。政府治理具有不同的模式，大多由历史的、文化的和政治的因素决定，但是对于任何的政府治理模式，绩效预算这一工具都可以采用。虽然不同的政府治理体系要求与不同侧重点的绩效预算体系相配合，但是总体上讲，从基于投入向基于产出和效果的侧重

点的转移,可以带来公共产品服务价值的提升。尤其是基于产出和效果的绩效评估,能极大促进公共产品服务提供的标准化和专业化。其三,推动绩效改革有利于改进治理能力。绩效预算工具不仅能够起到价值增殖服务,还能够从基础上指导政府治理体系的改革和重建,从而提高政府治理的能力。比如,如果政府治理体系是官僚型的,则采用产出和效果为主的绩效预算体系根本上存在内在的逻辑矛盾。如果我们为了能够采用以产出和效果为主的绩效预算体系,这必然反推出需要我们放弃采用以官僚型为主的政府治理体系。根据这一逻辑,针对特定的公共服务项目以及与之相配套的合理高效的绩效预算体系,可以相对清晰地回答现存的政府治理体系是否需要改革以及如何改革。此外,对于新的公共产品服务的提供,如果并没有现存的历史路径依赖的政府治理体系,可以根据绩效预算的要求来设计和建立相配套的政府治理体系。

本文分析具有一般的理论指导意义,但是现实中对于政府治理类型和绩效预算类型进行全盘改革并不是一件容易的事情,会遇到各种的障碍。联系我国国情,笔者认为,一个可行的突破口是可以在公共产品服务供给的细分领域选择特定的项目进行推进。这些细分的项目一般需要满足两个特点:其一,对其进行改革的边际效用相对较大;其二,其属于基本的公共服务的范畴。一旦确定,需要尽力做到产品服务提供的标准化。而基于产出的绩效预算模式会有很大的帮助,原因在于其对于产出的可量化和可比较的重视。在推进改革的过程中,也要注意循序渐进,由注重投入规则的建设和规范的建立,慢慢过渡到重视公共产品服务提供的产出和最终效果上。

参考文献:

[1]王会金.国外后新公共管理运动与我国政府绩效审计发展创新研究[J].会计研究,2014,(10):81-88.

[2]GORE A. *The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Costs Less* [M]. Times Books, 1993.

[3]BOVAIRD T, LOFFLER E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2003,(3):313-328.

[4]胡业飞,敬乂嘉.优先绩效目标:美国联邦政府绩效管理的新工具[J].山东社会科学,2013,(10):154-159.

[5]任晓辉.美国联邦政府的绩效预算改革历程及启示[J].财政监督,2012,(13):27-32.

[6]胡晓东,刘兰华.美国联邦政府公务员绩效评价及其启示[J].中国行政管理,2012,(2):99-103.

[7]FULTON L. Report of the Committee on the Civil Service[J]. *Australia Journal of Public Administration*, 1968,(4):295-310.

[8]METCALFE L. Public Management: from Imitation to Innovation[J]. *Australian Journal of Public Administration*, 1993,(3):292-304.

[9]黄严.新 LOLF 框架下的法国绩效预算改革[J].公共行政评论,2011,(4):101-128.

[10]陈志斌.澳大利亚政府绩效预算管理及借鉴[J].中国财政,2012,(9):71-73.

[11]PALLOT J. New Public Management Reform in New Zealand: the Collective Strategy Phase[J]. *International Public Management Journal*, 1998,(1):1-18.

[12]郭智.韩国推进绩效预算改革的经验做法[J].中国财政,2013,(15):70-71.

[13]DESAI V, IMRIE R. The New Managerialism in Local Governance: North-South dimensions[J]. *Third World Quarterly*, 1998,(4):635-650.

[14]ADAMOLEKUN L, KULEMEKA N, LALEYE M. Political Transition, Economic Liberalization and Civil Service Reform in Malawi[J]. *Public Administration and Development*, 1997,(2):209-222.

[15]POLIDANO C. *The New Public Management in Developing Countries* [M]. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 1999.

[16]周暨毅,刘德兴.论我国行政程序中公众参与机制的完善[J].四川师范大学学报(社会科学版),2012,(3).

[责任编辑:钟秋波]