



审计名著译丛
(第一辑)

王家新 晏维龙 主编

绩效审计

——问责政府的利剑

PERFORMANCE AUDITING

Contributing to Accountability in Democratic Government

[英]杰瑞米·朗斯代尔 [澳]彼得·威尔金斯 [英]汤姆·林 编著
Edited by Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins & Tom Ling
季益广 译

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

审计名著译丛
(第一辑)

王家新 晏维龙 主编

绩效审计

——问责政府的利剑

PERFORMANCE AUDITING

Contributing to Accountability in Democratic Government

[英]杰瑞米·朗斯代尔 [澳]彼得·威尔金斯 [英]汤姆·林 编著
Edited by Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins & Tom Ling

季益广 译



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效审计：问责政府的利剑/(英)杰瑞米·朗斯代尔，
(澳)彼得·威尔金斯，(英)汤姆·林编著；季益广译。
—北京：经济科学出版社，2018.3

(审计名著译丛/王家新，晏维龙主编. 第一辑)

书名原文：Performance Auditing: Contributing to Accountability
in Democratic Government

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9148 - 6

I. ①绩… II. ①杰…②彼…③汤…④季… III. ①政府
审计 - 研究 IV. ①F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 045907 号

责任编辑：李 雪 刘战兵 张庆杰

责任校对：王苗苗

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

绩效审计

——问责政府的利剑

PERFORMANCE AUDITING

Contributing to Accountability in Democratic Government

[英]杰瑞米·朗斯代尔 [澳]彼得·威尔金斯 [英]汤姆·林 编著

Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins & Tom Ling

季益广 译

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcs.tmall.com

固安华明印业有限公司印装

710×1000 16 开 26 印张 420000 字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9148 - 6 定价：68.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

Performance Auditing

Contributing to Accountability in
Democratic Government

Edited by

Jeremy Lonsdale

Peter Wilkins

Tom Ling

Edward Elgar

Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA

© Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins and Tom Ling 2011

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical or photocopying, recording, or otherwise without the prior permission of the publisher.

Published by
Edward Elgar Publishing Limited
The Lypiatts
15 Lansdown Road
Cheltenham
Glos GL50 2JA
UK

Edward Elgar Publishing, Inc.
William Pratt House
9 Dewey Court
Northampton
Massachusetts 01060
USA

《审计名著译丛》编委会

主 编：王家新 晏维龙

副 主 编：尹 平 王会金 时 现 裴 育

执行主编：郑石桥 喻一文

译者序

一、本书的特点

本书是一本有关绩效审计方面的论文集。对于从事公共管理的人来说，本书的问世无疑是大受欢迎和令人振奋的。因为它是为数不多的详细论述审计机构如何履行绩效审计职责的专著。为了了解绩效审计方面的最新动态，审计师很可能会阅读此书。同时，文集作者经过精心设计使其适合更多读者阅读，当然也包括那些常常成为绩效审计对象的公共管理者。

本书第一个值得关注的优点是，文集中各篇文章的作者均是审计从业人员和审计机关的专家学者。这一点不但特别少见，也极其难得。事实上，许多作者都是“实用理论家”（pracademics），他们一方面在公共机构任职，另一方面在学术界从事教学或研究工作。美国公共管理领域的奠基者，如伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）、卢瑟·古利克（Luther Gulick）、查尔斯·梅里亚姆（Charles Merriam）等，都是实用理论家，他们在政府部门的出色工作，一方面丰富了其理论的内涵，另一方面他们的理论又指导了他们的实践。这些作者集一手的实际经验和深厚的学术素养于一身，而这些对于深刻理解这一领域的发展至关重要，读者也将

受益匪浅。

本书另一个引人注目的特点是，文集的各个章节内容翔实丰富，案例和图表生动清晰，涵盖了多个主题，涉及许多重大问题。这些章节囊括了从组织策略、审计工具和方法到审计标准的论题，提供了一种许多公共管理者难得一见的探讨审计操作的视角。国内读者从中不仅可以领略到西方主要发达国家审计环境的现状，也可以了解全球审计环境的变化以及各国审计领域为迎接这些挑战而付出的努力。本书有关章节对绩效审计影响的探讨颇具启发性，有助于我们在更为广泛的政策制定过程中更好地理解绩效审计所发挥的作用。审计师需要就他们如何影响政策制定进行更精辟的分析，而本书为他们理解自己的工作产生的预期的和非预期的效果提供了丰富的资料。

本书最突出的一个特点就是它的比较性和实践性。在经济全球化的背景下，审计也必须不断变革，以适应不断变化的环境。本书提供了有关比利时、荷兰、英国、澳大利亚和美国的审计机构的材料，这为我们学习其他国家的先进经验并与国际接轨提供了有益的借鉴。同时，这也让我们在审计研究的过程中有了全新的感知和整体的了解与认识。本书是一本融合公共管理理论与实践的论文集，作者均具有丰富的审计实践经验，并且都从事过有关审计和管理方面的研究，其中有几位来自学术界或与学术机构有某种联系。因此，本书既具有从业者熟悉的审计文献，又具有学术界参与审计实践的双重视角。它的编辑出版旨在引起绩效审计有关人员的兴趣，这些人员包括世界各地公共部门的官员，以及将绩效审计报告用于绩效改善目的的其他人员。

二、本书的结构

本书分为三个部分。

在引言（第1章）之后，在本书的第2章中，简·埃里克·

福如博 (Jan - Eric Furubo) 进一步审视了绩效审计的内涵, 探讨了绩效审计的性质。他在本书中为绩效审计提供了一个具有可操作性的定义, 而在本书的结论部分再次讨论了这一主题。

本书的第一部分就绩效审计在若干国家的运作情况进行了反思并提出了一些思考。首先, 将目光集中在审计机构如何选择其研究的审计项目上, 因为, 这是绩效审计师独立性的重要标志。维塔尔·普特和鲁迪·特克斯马 (第3章) 这两位学者都有在审计机构工作的经验, 他们首先选择了荷兰和比利时并对这两个国家的审计情况进行了考察和研究, 因为这两个国家从事审计的方法与众不同。其次, 维塔尔·普特 (第4章) 对绩效审计中使用的准则和标准进行了思考, 审计师就是用这些准则和标准评估被审计机构的绩效。这一章考察了荷兰和英国审计机构所选择的审计准则。在选择了一个审计项目并决定如何进行评估后, 下一步绩效审计师要做的是选择收集和分析证据的方法。杰瑞米·朗斯代尔 (第5章) 专门考察了英国, 对审计署在过去20年中积累的方法进行了思考, 尤其是将重点放在审计工作的环境对选择审计方法的影响上。再次, 亚历克斯·沙拉施金 (第6章) 观察了审计师如何利用证据来构建其论点。这一章考察了审计师认为什么是恰当的证据以及他们如何利用这些证据。这样, 审计师就能以清晰的思路回应来自那些对审计项目提出质疑的人。与此相联系的是贾斯廷·基恩 (第7章), 他是一位来自卫生保健领域的学者。20世纪90年代末, 他在国家审计署做了两年的研究员。他思考的问题是审计师如何得出结论。绩效审计涉及如何从一系列不同的资料来源中挖掘证据进行分析。在制定一个讨论绩效审计师用来得出报告的策略框架之前, 这一章详细地考察了审计师在得出审计结论时的思维过程以及对审计师的影响。最后, 在有关审计行为的部分, 彼得·威尔金斯和理查德·博伊尔 (第8章) 考虑了标准和质量问题。绩效审计的质量对于国家审计机构的地位

和信誉至关重要。在过去这些年里，审计师制定了自己的标准，建立了质量保证安排以协助维护和提高标准，但还有一些审计师则越来越多地参与标准制定的过程。

本书第二部分评价了绩效审计对提高政府效率的促进因素。这是一个充满挑战的领域。艾迪·范·洛克和维塔尔·普特（第9章）考察了绩效审计影响力的实证证据，并利用14项实证证据得出结论：有证据显示，审计影响力有时巨大，有时根本不存在。马克·芬克豪泽（第10章）是美国堪萨斯州一名久负盛名的审计师，他支持绩效审计，并引用了两位绩效审计学术评论家罗布特·本恩和梅尔文·达布尼克的观点。他们认为，审计师有理由相信他们的工作具有影响力。尽管存在疑虑，这一章还是显示了来自美国的证据：绩效审计能够并且的确对政府运作的方式产生了实质的影响。弗兰斯·L. 莱乌（第11章）提供了一个更加令人质疑的观点，一种对审计、政府、评价和学术界持模棱两可的态度的视角。他思考了那些绩效审计证据有悖常理的效果。这一章利用大量的文献展示了作者对于绩效审计问题的观点。上述三章都强调了解绩效审计师工作价值的重要性，而卡特瑞恩·维茨（第12章）对此进行了进一步探讨，考虑了在地方政府层面上绩效审计的效果性。她利用其他学者创造的方法，探讨了在何种程度上绩效审计是真正有效的，并且分析了哪些因素会影响绩效审计发挥其影响力，并特别探讨了荷兰鹿特丹市审计机构的工作。在随后的两章中，本书探讨了绩效审计师提高其工作价值的方法，即通过知识共享和与被审计单位交流。杰瑞米·朗斯代尔和埃琳娜·比彻伯格（第13章）探讨了绩效审计师如何进行知识共享，同时在责任审计过程中发挥审计的作用。近年来，许多国家的审计师得出结论，单纯出炉审计报告和发布审计结果不足以推动产生有利的变化。这一章考察了审计报告其他形式的进展，包括有效的实践指导和旨在帮助政府官员提高工作绩效的工具箱。通过

观察荷兰审计法院如何参与选择审计单位、审计方法和审计方式，彼得·范德克纳普（第14章）分析了最高审计机关如何加强与被审计单位的沟通，以使其工作更有效。

通过前面几章的讨论，本书第三部分回答了怎么办的问题。杰瑞米·朗斯代尔、汤姆·林和彼得·威尔金斯（第15章）探讨了审计结果对审计署和政府来说意味着什么，并分析了绩效审计在多大程度上能帮助改善政府的绩效。

三、本书的翻译

本书充分反映了英美等多个国家在绩效审计理论和实务方面的最新研究成果。书中介绍的一系列新概念、新方法，有的在国内尚无相应的通用译法，译者只能根据自己的理解尽量选择意译以贴近原文的意思，同时在书后索引中以英汉对照的形式列出，以方便读者理解和查阅。书中出现的专业术语已有通用译法的，以通用译法为准。全书英文人名翻译以商务印书馆《英语姓名译名手册》（第4版）为准，涉及书名已有中文译名的，以已有中文译名为准。在较短的时间内翻译一本专业性很强的鸿篇巨制其难度可想而知，加之译者水平有限，疏漏错误之处在所难免，恳请读者批评指正。最后，感谢南京审计大学的项目资助。

季益广

2016年10月于南京

作者简介

埃琳娜·比彻伯格 (Elena Bechberger) 是总部设在伦敦的英国国家审计署 (NAO) 方法和创新部负责人。她曾在德国的康斯坦茨大学 (University of Konstanz) 学习公共政策，拥有伦敦经济政治学院 (LSE) 政府治理博士学位。2006 年，她作为研究员加入英国国家审计署，此前她曾在德国经济部工作，并且担任欧洲委员会 (European Commission) 项目的评估师。她从事项目评估定性和定量方法的研究与培训，以及财政和社会政策方面的研究和培训。

保罗·波斯纳 (Paul L. Posner) 是乔治梅森大学 (George Mason University) 的教授、公共管理硕士项目主任，曾任华盛顿特区政府责任署联邦预算和政府间关系处主任，在哥伦比亚大学获得博士学位。

理查德·博伊尔 (Richard Boyle) 是爱尔兰都柏林公共管理学院研究、出版和公司关系部负责人。1986 年以来，他一直在国际认证协会 (IPA) 工作，早先曾研究过英国地方政府有关政策和评估问题。他的研究兴趣主要集中在公共服务现代化、公共部门成果的管理，以及开发和应用有效的绩效管理与评估系统。他研究并撰写了大量有关公共服务改革、绩效计量和评估方面的论文。他在爱尔兰中央和地方政府、经合组织 (OECD) 和世界银行有过广泛的任职经历。2002 ~ 2005 年，他是欧洲评估协会董事会的成员，并担任爱尔兰评估网络的主席。

马克·芬克豪泽 (Mark Funkhouser) 目前是美国密苏里州堪萨斯市市长。他拥有政治学学士学位、社会工作硕士 (MSW)、工商管理硕士 (MBA) 以及公共管理和社会学博士学位。他的著作《诚实、胜任的政府：绩效审计的承诺》(*Honest, Competent Government: The Promise of Performance Auditing*) (2009) 展示了审计如何提高公民对政府的信任。他还撰写了大量的文章和论文，这些文章和论文都发表在《公共管理评论》(*Public Administration Review*) 等刊物上，以及《公共管理：管理角色发挥案例》(*Public Administration: Cases in Managerial Role - Playing*) 等著作中。马克还担任了9年的《地方政府审计》(季刊) (*Local Government Auditing Quarterly*) 的编辑。在他40年的职业生涯中，他担任过职业康复咨询师、助理教授，以及城市审计师。2003年，马克被《治理杂志》(*Governing Magazine*) 评选为“年度最佳公职人员”之一。

viii 简·埃里克·福如博 (Jean - Eric Furubo) 就职于位于斯德哥尔摩的瑞典国家审计署，负责关注绩效审计的长期发展。他的著作范围广泛，主要涉及评估方法论、评估在民主决策过程中的作用及其与预算和审计的关系。他与其他学者合作主编了《国际评估图表集》(*International Atlas of Evaluation*) (2002) 和《评估——寻求真理还是权力?》(*Evaluation - Seeking Truth or Power?*) (2010)。他还为《公共政策分析手册——理论、政治和方法》(2007) (*Handbook of Public Policy Analysis - Theory, Politics and Methods*) 撰稿，与他人共同在《评估》(*Evaluation*) (2008) 上发表了一篇有关评估系统的论文，并为《国际视野下的公共政策评估改善公益行动》(2009) (*Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique, Une perspective internationale*) 撰稿。

贾斯廷·基恩 (Justin Keen) 1996~1998年担任英国国家审计署第一任审计和评估方面的研究员。此后，他就职于总部位于伦敦的一家慈善机构——国王基金 (King's Fund)，并曾供职于英国的伦敦大学学院。从2001年至今，他在利兹大学担任健康政治学教授。在过去的20年中，他对健康政策进行了大量评估，对开发更加稳健的政策分析方法具有特别浓厚的兴趣。

弗兰斯·L·莱乌 (Frans L. Leeuw) 是隶属于荷兰安全与司法部的司法研究、统计和信息中心主任，荷兰马斯特里赫特大学法律、公共政策和社会科学研究教授。他也是一位社会学家（1983 年获莱顿大学博士学位）。早期他曾担任乌得勒支大学评估研究学教授、荷兰国家审计署绩效审计与评估部主任、荷兰开放大学人文和社会科学系主任、荷兰高等教育总监和莱顿大学政策研究的副教授。他是欧洲评估协会的创始人之一，并且担任过该机构的会长。目前，他是荷兰评估协会的会长，还是国际开发评估培训项目（IP-DET）的成员。他曾就职于世界银行、欧盟以及荷兰政府的许多机构和部门。

汤姆·林 (Tom Ling) 是总部设在英国剑桥的兰德欧洲评估和绩效审计部主任。他在英国剑桥大学学习社会政治学，并在英国埃塞克斯大学 (Essex University) 获得政府治理博士学位。在英国国家审计署担任了 4 年的研究员后，他加入了兰德公司。他曾参加了欧洲委员会、英国政府部门、健康基金会的评估项目，以及许多其他的项目。他发表了多篇有关评估、责任和相关主题的论文。最近，他为兰德欧洲公司编写了《绩效审计手册》，并且与他人合作编写了《证据手册》(The Evidence Book)，论述了在公共政策和服务交付中对证据使用的严格审查（由 Transaction 出版公司于 2010 年出版）。他是英国安格利亚鲁斯金大学 (Anglia Ruskin University) 公共政策教授（名誉）、英国剑桥大学名誉高级客座研究员。

杰瑞米·朗斯代尔 (Jeremy Lonsdale) 是总部设在伦敦的英国国家审计署绩效审计部主任。他曾在伦敦大学国王学院学习历史，后成为一名合格的会计师，并于 2000 年在国家审计署的资助下在布鲁内尔大学 (Brunel University) 获得了博士学位。他与其他学者合著了《绩效还是合规？5 个国家的绩效审计和公共管理的实践》(Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries)（由牛津大学出版社于 1999 年出版），并与其他人共同编著了《使责任发挥作用：评估和审计的困境》(Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit)（由 Transaction 出版公司于 2007 年出版）。他最近的一篇论文《审计社会：培养还是损害对政府的信任》(The Audit Society: Helping to Develop or Undermine

Trust in Government) [与欧文·拉普斯利 (Irvine Lapsley) 合著] 发表在由迈克尔·阿德勒 (Michael Adler) 编辑的《语境中的行政公正》(*Administrative Justice in Context*) 上。

维塔尔·普特 (Vital Put) 从 1998 年至今一直就职于总部设在布鲁塞尔的比利时审计法院, 开始作为一名绩效审计师, 后来担任绩效审计主管。除此之外, 自 2003 年起, 他在鲁汶大学公共管理学院担任研究员。早先他曾在比利时多个部门 (司法部、劳动部, 以及社会事务部) 工作。维塔尔拥有公共管理和犯罪学的硕士学位和社会科学博士学位, 曾发表过一些关于绩效审计方面的文章并在相关著作中撰写过一些章节。

亚历克斯·沙拉施金 (Alex Scharaschkin) 是位于伦敦的英国国家审计署的消费者和竞争绩效研究中心的主任。目前, 他领导国家审计署有关经济管制和在公共服务提供中运用市场机制的绩效评估工作, 先前曾主持过健康领域的绩效研究工作。他对绩效评估中统计和经济方法的使用, 以及对一般绩效结论证据支持的性质感兴趣。他先前曾在行政部门、教育部门以及伦敦大学和墨尔本大学任职, 2000 年加入了国家审计署。他的学术背景为数学领域, 但也从事过应用心理学和教育计量方面的研究并发表了研究成果。

鲁迪·特克斯马 (Rudi Turksema) 是位于海牙的荷兰审计法院的绩效审计专家。他的工作主要集中在绩效审计的质量和有效性上, 还包括绩效信息的质量、评估研究, 以及以结果为导向的预算。在到荷兰审计法院工作前, 他获得了荷兰乌得勒支大学的社会学博士学位 (研究有关政府政策对日托服务供给的影响)。

彼得·范德克纳普 (Peter van der Knapp) 是位于海牙的荷兰审计法院绩效审计部主任。在此之前, 他是位于海牙的财政部政策评估处的负责人, 主要职责是引进以绩效为导向的预算体系和相应的评估框架。此前, 他曾担任过预算督查, 并且在鹿特丹的伊拉斯姆斯大学 (Erasmus University) 学习, 1997 年获得博士学位。他发表过有关政策审计和评估、以绩效

为导向的预算，以及以政策为导向的学习方面的论文，并讲授这方面的课程。

艾迪·范·洛克 (Eddy Van Loocke) 1985 年以初级审计师的身份进入了位于布鲁塞尔的比利时审计法院。1998 年，当审计法院依法拥有绩效审计的权力时，他将其活动重点放在了这项新的工作上。2004 年以来，他一直担任审计主管，主持过多项绩效审计，并且经常参加同业互查和审计监督委员会的工作。他向规划与执行绩效审计的审计团队提供指导。他对计划和执行绩效审计的团队成员进行培训。另外，他还是佛兰德评估协会 (Flemish Evaluation Society) 协调委员会的成员。

卡特瑞恩·维茨 (Katrien Weets) 自 2007 年以来一直担任比利时鲁汶天主教大学公共管理学院的研究员。她拥有政治学 (公共管理) 硕士学位。作为与政策研究中心 (佛兰德斯的政府组织) 关系紧密的研究员，她主持了基础研究和以实践为导向的研究。她的主要研究兴趣包括公共绩效管理、公共预算和公共审计。目前，卡特瑞恩正在佛兰德斯攻读有关市政规划和预算方面的博士学位。

彼得·威尔金斯 (Peter Wilkins) 是西澳大利亚的副巡视官，曾任审计长助理若干年，负责西澳大利亚审计长的绩效审查。在公共部门绩效审查、报告和责任方面，他拥有广泛的实践和研究经验。他与澳大拉西亚、北美和欧洲的巡查员和审计机构保持着定期的联系，并且对本国和国际审计工作做出了贡献。他还担任西澳大利亚科庭科技大学 (Curtin University of Technol- xi
ogy) 会计学院和约翰科庭公共政策学院的兼职教授、澳大利亚维多利亚州拉筹伯大学 (La Trobe University) 公共部门治理和责任研究中心副主任，同时也是国际评估研究组织的成员。

前言

保罗·L. 波斯纳

(Paul L. Posner)

在任何民主体制下，责任对于公共管理实践来说一直都是至关重要的。^{xii}作为人民监督其领导人的主要工具，公共管理领域对于责任的概念一直十分重视。

在许多经合组织国家里，责任一词已经拥有了重要的地位，具有了象征性的意义，使得这个具有多种含义的词汇与一系列理想和议题联系在一起。^[1]随着人们对公共服务的期望越来越高，作为范围广泛的利益相关者和参与者在制定政策的过程中感到责任的压力也越来越大。公共组织注定要生活在一个与公共项目有关的风险越来越大的世界里，但其中的众多参与者对于目标、预期或标准却很难达成共识。

过去那种直截了当的、简单的公共管理已不复存在，取而代之的是公共领导人和管理者必须设法满足人们相互矛盾的责任预期。实际上，现代观点认为，责任是一个多面的概念，包含着对于内部和外部利益相关者来说相互独立且常常相互矛盾的责任。一个经典的观点认为，大多数政府机构同时受惠于下列四种责任体制：（1）官僚体制；（2）法律体制；（3）专业体制；（4）政治体制。毋庸置疑，这些相互冲突的观点使得公共管理者难以在不同的责任之间取得平衡。^[2]实际上，大多数公共机构就是为机构内部和外部形形色色的委托人服务的代理人。有些人甚至暗示，大多数公共机构因这种多重责任混乱而苦不堪言。^[3]

大多数发达国家通过聚焦于政府运作和项目绩效与结果的明确的制度改