

英国审计署评估政府支出的框架与启示

张若彤

南京审计大学政府审计学院，江苏省南京市，211815；

摘要：本文以英国审计署为研究对象，深入剖析其评估政府支出的框架及其对我国的启示。英国审计署的评估框架涵盖战略性评估方法、评估规划流程、实施过程以及沟通等多方面内容。战略性评估方法注重与组织战略目标一致及借鉴过往经验；评估规划流程从早期介入，涉及全周期评估、明确问题、考虑资源与利益相关者参与等；实施过程遵循选择合适方法、评估收集数据、质量保证及项目管理等原则；沟通方面强调及时向高层领导传达、广泛发布结果及整理共享经验教训。通过中英对比分析，发现我国在评估目的战略导向、规划流程、方法数据管理及沟通结果应用方面与英国存在差异，我国可借鉴英国经验，结合国情改进，提升政府支出评估质量与效果，助力政府治理和公共资源管理。

关键词：英国审计署；审计监督；政府支出

DOI：10.69979/3029-2700.24.10.031

引言

近年来，我国政府日益重视财政支出绩效评价工作，但在实际操作过程中，仍存在一些问题和不足。政府支出评估作为衡量政府绩效、提高财政资金使用效益的重要手段，不仅可以帮助政府了解过去政策的实施效果，而且可以对未来干预措施的设计和 implementation 加以改进，从而提高实现目标的可能性。英国作为发达国家，其审计署在政府支出评估方面具有丰富的经验。本文旨在分析英国审计署评估政府支出的框架，为我国政府支出评估提供借鉴和启示。

英国政府的指导意见明确要求各部门对其干预措施进行适当和强有力的评估。中央政府在关于处理公共资金的指导意见《管理公共资金》中指出，会计官员应承担个人责任，确保其组织的采购、项目和流程得到系统评估。然而，审计工作中持续发现了许多未进行评估的案例，以及在决策中使用评估的缺陷。英国审计署在 2021 年《评估政府支出》的报告中明确了使用有效评估证据来改善结果的具体实践，并列示了评估过程中的常见挑战。

本文提供了英国国家审计署（NAO）对政策周期不同阶段的评估框架体系。该框架旨在帮助审查机构评估各部门的政策落实情况，进一步帮助政府会计人员、其他高级领导和政策制定者了解 NAO 如何评估各部门，以期实现政策目标。

1 评估政府支出的审计框架

1.1 战略性评估方法

政府选取战略性评估方法的原则是使评估策略与组织战略目标保持一致，以及事先了解先前干预措施的效果程度。当政府考虑出台一项新的政策或开展一项日常活动时，需要考虑干预措施的目的是什么，以及该政策是否能实现预期目标。采用战略性评估方法可以帮助各部门识别、优先考虑和规划整个部门的所有评估活动，包括为各部门如何高效分配有限的评估资源提供建议。

（1）使评估策略与组织战略目标保持一致

各部门应明确自身的评价优先事项，同时确定怎样在相互竞争的政策间分配评估资源。需考量的因素涵盖与部门优先事项的关联度、政策实施的风险与重要性，以及证据基础的差异。总体而言，我们期望能看到如下成果：其一，部门要有统一的评估策略，该策略能够对部门内的评估活动加以概述，以保障最急迫的评估差异得以优先规划与处理；其二，要有证据显示部门已斟酌其评估计划的合理性，确认其能否提供有力证据，并在合理期限内得出结果。

（2）了解先前干预措施的效果程度

干预措施所依据的基本原理，必须以过往对有效干预措施及其原因的评估结果与经验为根基。现有的评估证据有助于明确在英国的特定背景下，采用何种干预措施可达成预期效果。总体而言，我们有如下期望：第一，相关部门要维护并定期更新知识库，其中的证据源自对现有评估或其他可靠方法的系统审视，这些证据能够为

关键政策领域的干预措施提供支撑。第二，高层领导需借鉴以往评估的经验教训，以此来制定评估策略。最后，要对先前干预措施的证据展开评估，正视负面结果或认知上的不足。

1.2 评估规划流程

绿皮书明确要求，监测与评估应在干预措施的制定和规划初始阶段就予以开展。清晰的评估规划流程，能确保所有涉及干预措施的人员明晰自身角色与责任，填补重大漏洞，并在政策周期前期就考量评估实施的安排。需要考虑的主要原则有：计划将评估纳入整个政策周期，明确要回答的问题，在业务规划阶段考虑评估要求，让利益相关者参与规划评估。

1.3 计划将评估纳入整个政策周期

评估在能为政策制定全周期（实施前、实施中与实施后）的思考提供依据时，作用最为显著。在这一过程的早期，评估证据可助力干预措施及其实施方式的设计。例如，试点能用于发现可能阻碍干预措施正常发挥作用的实际阻碍或风险。把评估融入整个政策制定流程，有助于各部门确定如何调整干预措施以实现其影响力的最大化。总之，各部门需运用评估证据辅助政策选项的设计，利用新干预措施实施或常规活动的评估证据来为干预措施的改进、扩大或终止决策提供参考，借助评估来判断干预措施是否达到预期效果，并在未来政策制定时运用这些证据。

（2）明确要回答的问题

评价主要有过程评价、影响评价和经济评价三种类型。为全面了解干预措施是否有效、怎样有效、为何有效、对谁有效以及成本状况，这三种类型的评估都不可或缺。清晰的评估问题有助于保障评估能提供有益见解。总体而言，干预评估计划要与部门整体评估策略有清晰关联，明确的评估问题要依据干预的预期结果和干预预期影响结果的变革理论确定，干预措施设计要考虑评估（如采用试点计划或分阶段推进），契合目的的评估要合理适度，满足高层领导与审查机构的需求。

（3）在业务规划阶段考虑评估要求，包括确定所需资源

尽早考量评估所需资源与技能等要求，利于确保计划的评估能按合适标准完成。总体来看，在投资审批阶段要对评估计划进行审查，要有明确界定的评估流程、责任与治理安排。各部门在决定开展评估时，要考虑如何在评估活动的稳健性、规模与成本和干预措施的规模、

复杂性及时间框架之间达成平衡，并尽早确定开展相应干预措施评估所需的资源。

（4）让利益相关者参与规划评估

优质的政策制定往往需要与众多利益相关者（涵盖设计者、实施者、受益者和利益团体等）广泛协作，以便从多视角了解干预措施的作用机制。外部利益相关者的参与有助于使评估契合用户需求。总之，要在评估活动全过程制定涵盖政府外机构的全面利益相关者参与计划，各部门要考量干预措施对不同人群可能产生的影响。

1.4 实施过程

评估的设计与实施，需依据时间规划、资源及方法的可行性来确定优先次序，并构建完善的项目管理安排。在初期阶段就应确立有力的基线标准，以便能从合适的起始点追踪干预进程。实施过程中需要遵循的关键原则如下：

（1）选择最合适的评估方法

有诸多方法可用于探究干预措施是否达成预期效果。方法的抉择应依据变化理论以及已明确的不确定性与假设。有效的影响评估需清晰的反事实依据，以评定无干预时的状况。考虑干预措施对不同人群的差异化影响或许很关键，这些因素都会左右评估方法的选择。

（2）评估和收集数据

若缺乏妥善的数据收集规划，评估可能无法开展、受限或成本过高。数据对于衡量因干预而产生的结果随时间的变化极为关键。通常需考量：待解答的评估问题、可提供相关数据的机构以及数据获取的限制。预先规划数据质量核查，在条件允许时关联不同数据，以构建更丰富的数据集，提升数据质量并防止重复收集。

（3）在整个评估过程中建立并执行质量保证

对评估各方面，涵盖设计、方法挑选、数据收集与报告进行质量保障，有助于确保评估结果可靠且契合目标。独立评审人员的质量反馈能够提升评估的质量与影响力，并保证评估成果的有效性。具体包括评估各阶段的质量保障举措，由独立于干预及其评估的专家开展同行评审，评定评估问题、结果测量的合理性以及所选方法与结果的可靠性，落实同行评审建议以提高评估的质量与相关性。

（4）使用良好的项目管理使评估保持在正轨上

评估管理的技能与原则和同等规模的其他项目无异。规划对于项目管理的正确施行至关重要，据经验，

项目的成功与项目启动的质量紧密相连。若委托外部机构进行评估,则需额外的技能。《良好实践指南:管理商业生命周期》提供了合同管理的相关建议。总体而言,要有清晰且适宜的治理与保障架构,实现有效监督与质疑;评估负责人对项目有个人担当,给予明确方向并具备必要的权威与影响力;制定项目计划,明确达成目标所需的要素(如人员、资金、数据获取、合作伙伴);拟定风险管理策略,凸显项目成功面临的挑战,提出风险缓解与剩余风险监控的方式。

1.5 及时与相关部门沟通

为使评估发挥最大影响力,需将调查成果清晰地传达给相关利益方。高层领导若能充分知晓评估结果,就更有机会了解干预举措的成效,并考量潜在的改进策略。把最新的评估依据纳入现有知识库,能为后续干预方案的设计提供参考。各部门应对干预结果秉持透明态度,及时公布评估结果以落实问责制度。沟通时须遵循的主要原则如下:

(1) 在关键决策点向高层领导传达评估结果

及时将评估结果呈递给高层领导,有助于判定干预措施是继续推进、加以修正还是予以终止。政府中心期望各部门汇报评估结果并付诸行动。大体上,需具备以下内容:确保存在定期向高层领导分享新评估结果的流程;干预措施的治理架构中应包含负责监督评估的高级官员;记录针对评估结果所做的决策与行动。

(2) 及时发布并与适当范围的利益相关者分享调查结果

《政府社会研究出版协议》明确指出,政府应公开评估结果。发布评估结果彰显了对透明度的追求,利于外部的审视与借鉴。与利益相关者分享评估结果,可提升调查成果的关注度,助力改善结果。总体而言,期望能做到:依据《政府社会研究出版协议》的要求以及英国财政部设定的条件,及时发布客观且详尽的评估报告;附上包含基础数据的技术附录以及对支撑研究结果的方法的细致说明;各部门借助多种沟通途径分享评估结果,以触达广泛的利益相关者。

(3) 整理评估结果和经验教训,以便轻松获取和共享

新评估结果扩充了各部门已有的证据储备。这有助于将所学应用于后续政策,避免重蹈覆辙。便捷地获取有效措施的信息可节省时间,确保未来干预措施的战略依据更为坚实。在合适情形下,各部门可自行或委托(例

如委托给有效措施中心)对其政策领域内干预措施的有效性展开系统评估,以便深入了解措施的成效差异。总体来看期望达成:开展“经验教训”总结活动,识别并捕捉干预措施的经验教训,涵盖未达成目标的干预措施;评价评估设计的优劣与评估实施过程中的挑战;构建由部门及受委托进行评估的第三方所产生的评估证据及类似证据的中央存储库。

2 中英评估政府支出框架的比较分析

2.1 评估目的与战略导向

英国审计署强调评估应与组织战略目标一致,通过战略性评估方法,使各部门在规划评估活动时充分考虑政策优先性、实施风险及证据基础等因素,以确保评估资源的有效分配和利用。同时,注重从过往干预措施中汲取经验,为新政策的制定提供依据,从而提高政策干预的效果。

我国政府支出评估同样重视服务于政策目标,但在战略层面,目前可能更多侧重于满足财政资金管理和监督的需求,对如何将评估全面融入部门整体战略规划以指导资源分配的考虑相对不够深入。在借鉴过往经验方面,虽然也在逐步积累,但在系统性和常态化更新知识库方面,可能仍有提升空间,以便为政策制定提供更及时、有力的支撑。

2.2 评估规划与流程

在评估规划流程上,英国有着明确且细致的要求。从政策周期的早期阶段就开始介入评估,如绿皮书规定监测与评估在干预措施制定和规划初始就应开展。要求各部门全面规划评估在整个政策周期(实施前、实施中与实施后)的应用,明确不同类型评估(过程、影响、经济评价)的问题,在业务规划阶段就确定所需资源,同时积极让利益相关者参与评估规划,以确保评估的全面性、针对性和实用性。

我国在政府支出评估规划方面也在不断发展,但在规划的完整性和细致度上可能存在差异。部分评估可能在项目实施过程中或后期才介入,前期规划对评估的考量不够充分,导致评估与项目实施过程结合不够紧密。在利益相关者参与方面,虽然也意识到其重要性,但实际操作中可能未能充分涵盖所有相关方,影响评估对于干预措施作用机制的全面理解。此外,在明确评估问题时,可能对于依据变革理论等确定问题的方法运用还不够成熟,使得评估问题的针对性和深度有待加强。

2.3 评估方法与数据管理

在评估方法选择上,英国依据变化理论、不确定性和假设等因素,强调选择最合适的方法,并注重考虑反事实依据和干预措施对不同人群的影响。在数据管理方面,高度重视数据收集规划,强调预先规划数据质量核查,通过关联不同数据构建丰富数据集,以提高数据质量和评估效果,同时在整个评估过程中建立严格的质量保证机制,包括同行评审等,确保评估结果的可靠性和有效性。

我国在评估方法选择上,也在不断探索多样化的方法,但可能在方法与理论的结合以及对特殊因素(如不同人群影响、反事实依据)的考虑上不够精细。在数据管理方面,虽然数据收集工作在逐步规范,但在数据质量保障方面,尤其是预先规划和多源数据整合利用方面,可能相对薄弱。质量保证机制在部分评估中可能尚未健全,对评估结果的准确性和科学性可能产生一定影响。

2.4 沟通与结果应用

英国审计署注重评估结果的及时沟通与广泛分享,要求在关键决策点向高层领导传达评估结果,依据相关协议及时发布客观、全面的评估报告并向广泛利益相关者分享,同时强调整理评估结果和经验教训,构建中央存储库以方便获取和共享,从而使评估结果能够有效支持问责制、为未来干预措施提供参考并促进外部审查和学习。

我国在评估结果沟通方面,也在努力提高透明度,但在向高层领导汇报的及时性和系统性、报告发布的规范性以及与利益相关者分享的广泛性上可能仍有进步空间。在结果应用方面,虽然意识到经验教训总结的重要性,但在构建统一的存储库和有效应用经验于后续政策方面,可能还需要进一步加强制度建设和实践推动,以更好地发挥评估对提高政府支出效益和改进政策的作用。

通过以上比较分析可以看出,英国审计署在政府支出评估框架方面有诸多值得我国借鉴之处,我国可以结合自身国情和实际工作需求,有针对性地吸收和改进,以提升政府支出评估的质量和效果,更好地服务于政府治理和公共资源管理。

3 总结

政府支出评估对于优化财政资金使用、提升政府绩效具有关键意义。英国审计署构建的评估框架为我们提供了多方面的启示。在评估目的与战略导向层面,应强化评估与组织战略规划深度融合,促使评估在资源分配决策中发挥更大作用。同时,建立更为系统且常态化的知识库更新机制,增强对过往经验的有效利用,为政策制定提供更坚实的依据。评估规划与流程方面,需进一步优化规划的完整性与细致度,确保评估从项目伊始就全面介入,加强与项目实施过程的紧密结合。积极拓展利益相关者的参与范围,充分挖掘不同视角对干预措施的理解,提升评估问题设定的科学性,依据成熟理论明确评估方向。评估方法与数据管理领域,应深化评估方法与相关理论的融合,充分考量特殊因素对评估的影响,提高方法选择的精准性。着重加强数据质量保障工作,尤其是预先规划和多源数据整合,完善质量保证机制,提升评估结果的可靠性。沟通与结果应用环节,要加快完善向高层领导汇报的机制,确保汇报的及时性和系统性;规范评估报告发布流程,扩大与利益相关者分享的范围。通过制度建设和实践探索,构建有效的经验教训存储库,并将其切实应用于后续政策制定与改进中。

我国在政府支出评估实践中,应充分借鉴英国经验,结合自身实际情况,持续优化评估框架和流程,提升评估工作的质量和效益,进而推动政府治理能力的现代化和公共资源管理的高效化。

参考文献

- [1] Evaluating government spending: an audit framework. 12 Apr 2022. <http://www.nao.org.uk>
 - [2] 严成樑, 龚六堂. 政府公共支出理论框架评述[J]. 财经问题研究, 2011, (01).
 - [3] 郭凯明, 丁子涵. 政府支出管理、需求结构与产业结构转型[J]. 管理科学学报, 2024, 27 (07).
 - [4] 李国威. 浅谈政府支出存在的问题及改革方向[J]. 现代经济信息. 2015, (10).
- 作者简介: 张若彤(2000年—), 女, 汉族, 江苏省徐州市人, 硕士研究生在读, 南京审计大学政府审计学院, 研究方向政府审计。
- 课题项目: 江苏省2024年度研究生科研与实践创新计划(KYCX24_2392)