

中国审计 研究报告 *2008*

审计署审计科研所 编



中国时代经济出版社

中国审计研究报告(2008)

审计署审计科研所 编

中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国审计研究报告.2008/ 审计署审计科研所编. —北京: 中国时代经济出版社,
2009. 3

ISBN 978-7-80221-855-0

I. 中… II. 审… III. 审计 - 研究报告 - 中国 - 2008 IV. F239.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 030628 号

中国审计研究报告(2008)

审计署
审计科研所
编

出 版 者 中国时代经济出版社
地 址 北京市西城区西直门外车公庄大街乙5号
鸿儒大厦B座
邮政编码 100044
电 话 (010) 68320825(发行部)
(010) 88361317(邮购)
传 真 (010) 68320634
发 行 各地新华书店
印 刷 北京金鑫海达印刷有限公司
开 本 787×1092 1/16
版 次 2009年3月第1版
印 次 2009年3月第1次印刷
印 张 29.5
字 数 550千字
印 数 1~1000册
定 价 59.00元
书 号 ISBN 978-7-80221-855-0

版权所有 侵权必究

前言

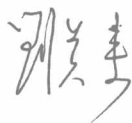
2008年《中国审计研究报告》公开出版发行了，这是审计科研所人员辛勤耕耘的成果，也是审计科研人员与广大审计业务干部和院所专家共同劳动的结晶。

过去的一年里，在审计署的正确领导下，审计署审计科研所紧密围绕审计工作中心，坚持科研工作为审计工作发展服务的指导思想，结合学习实践科学发展观活动，组织对科学发展观指导下的审计工作思路、创新中国特色国家审计制度、公共财政改革与政府会计基础、新时期国有企业审计目标及实现方式、政府审计在绩效评价中的作用、社会保障审计工作现状分析与发展战略、统筹协调中央与地方审计机关关系研究、审计机关审计项目管理、信息系统内部控制测评等课题进行了研究。在研究过程中，科研人员坚持深入实践调查研究，注意发挥审计业务人员和院校专家的作用，研究提纲拟定和研究报告初稿形成后，听取他们的意见建议，充实和完善了课题研究报告。有些研究报告是委托省级科研机构、高等院校和第一线的审计人员完成的。应该说，2008年的科研成果更加贴近审计实践，指导性和实用性有所增强，为审计工作的发展发挥了应有的作用。这些成果，已先期以《审计研究报告》和《审计研究简报》的形式在省级以上审计机关范围里进行了发送。

为了在更大范围内推广和宣传审计理论研究成果，应读者要求，我们将2008年我所编发的14期《审计研究报告》和21期《审计研究简报》编辑成册，向社会公开发行。需要特别指出的是，在这些理论研究过程中，得到了审计机关有关人员和院所专家的支持和帮助，在此一并表示感谢。

由于我们的水平有限，加之有些研究比较仓促，研究成果也只能是阶段性的，其中肯定有很多不足之处，恳请广大读者批评指正，以促进我们提高科研水平，更好地为审计事业的发展服务。

审计署审计科研所所长



2008年12月31日

目 录

上 篇 审计研究简报

新形势下国有企业审计的目标	王长友	(3)
有关国有企业效率及其评价的几个问题	王 戌	(7)
对构建我国政府绩效管理体系的几点建议	崔振龙	(11)
美英澳加四国审计机关向权力机关报告制度的研究	王大强	(15)
关于我国绩效审计发展问题的思考	刘力云	(28)
国家审计建设性作用的理论定位	官 军	(38)
切实履行汶川地震灾后恢复重建审计监督职责	崔孟修 王长友 胡胜校 韩乃志	(43)
信息系统审计的组织方式及其适用性分析	李 俊	(51)
效益审计展评项目的分析与评价	官 军	(58)
审计日记问题的再探讨	潘 博	(66)
信息系统开发审计的目标与技术方法	于 昆	(70)
国家审计“免疫”作用的历史现象初探	官 军	(76)
新规划 新目标 新思路 新要求	刘力云	(83)
从“法制化”到“法治化”的启迪	官 军	(89)
需求导向下国家审计的宏观视角	官 军	(94)
审计免疫系统论：审计理论创新的重大成果	崔孟修	(99)
用“免疫系统”论指导审计的科学发展	刘英来	(113)

发挥审计免疫系统功能 促进经济社会科学发展	胡胜校	(118)
国有企业效率和经济效果审计的有关问题	王 戎	(124)
关于国家审计人力资源管理几个问题的探讨	王 鸿	(130)
简析国家审计创新发展的若干问题	王 鸿	(136)
树立科学审计理念 发挥审计免疫作用	王长友	(141)

下 篇 审计研究报告

信息系统内部控制测评研究	胡胜校	(151)
审计机关审计项目管理研究	卢益群	(179)
科学发展观指导下的审计工作思路	王长友	(211)
新时期国有企业审计目标及实现方式	王 戎	(227)
政府审计在绩效评价中的作用	张立民	(259)
审计项目实施中质量控制的几个问题	潘 博	(287)
加强社会保障审计 促进社保制度完善	韩乃志	(298)
审计执业资格准入制度研究	潘学模	(309)
财政支出绩效审计评价标准及审计质量控制研究	曾寿喜	(328)
社会保障审计工作现状分析与发展策略 付忠伟 朱玉增 毕建荣 常 远		(355)
公共财政改革与政府会计基础	郭 彤	(368)
统筹协调中央与地方审计机关关系研究	宫 军	(387)
基于经济可持续发展的环境审计目标及其实现方式研究	毛洪涛	(406)
创新中国特色国家审计制度研究	王 鸿	(437)

上篇

审计研究简报

Year	Revenue	Profit	Change	Share
2017/18	1596.63	44.72	19.45%	12.9%
2018/19	483.58	—	6.68%	32.7%
2019/20	1782.43	-435.26	—	10.07%
2020/21	—	-458.40	2.80%	—
2021/22	261.56	—	47.1%	—

新形势下国有企业审计的目标

《审计研究简报》2008 年第 1 期

国有企业是最终产权归全体人民共同所有，由国家（或政府）出资建立的企业，其典型形态是国有独资企业和国有控股企业。国有企业作为一种企业形式是市场经济的内在要求，而与社会制度无关。在资本主义市场经济体制下，国有企业作为弥补市场失灵的缺陷，实现市场机制自身不能达到、政府也难以用其他间接干预手段来实现的某些公共政策目标，在经济全球化背景下也是国家发展战略性民族产业，提高国际竞争力和综合国力的需要；在社会主义市场经济条件下，国有企业除了具有资本主义市场经济的作用外，它还是公有制的实现形式，是社会主义的重要制度基础。因此，在社会主义市场经济体制下，国有企业是一种长期的社会存在，而且这种社会存在将发挥更大的作用。然而，目前存在的国有企业：（1）行业分布面过宽。如中央企业三级以上子企业分布在国民经济 20 个门类中，并在国民经济 95 个大类行业中涉足 86 个行业，尤其是在市场化程度高、竞争激烈的行业和领域分布的企业数量过多。此外，在同一行业或领域业务趋同、交叉重叠，由此引起的重复建设、同业过度竞争现象比较普遍。（2）国有经济的活力不足。国有企业占用了工业总资产的二分之一左右、工业贷款的三分之二以上，只创造了三分之一的工业产值。2005 年，规模以上工业企业中，国有及国有控股企业工业增加值和利润同比分别增长 10.7% 和 17.4%，而同期私营企业分别增长 25.3% 和 47.3%。（3）产权结构单一。目前，中央企业母公司 95% 以上是国有独资企业；从子企业层面看，50% 左右是投资主体多元化的股份制企业，但多为国有企业相互参股，其他经济成分较少，大多数企业激励与约束机制不健全。（4）国有经济的实力不强。我国国有企业与跨国公司相比总体规模偏小，中国石化集团的年度销售收入只有美国埃克森美孚石油公司的三分之一。（5）企业技术创新能力不强。高科技领域的发明专利绝大多数来自国外，其中无线电传输、移动通信领域来自国外的发明专利分别占 93%、91%。我国制造业总规模占世界第三，但 2006 年只有宝钢集团、一汽集团、上汽集团进入世界 500 强。在现代国际产业链中，我国尚未拥有世界级的投资、研发

和营销中心,众多国有大企业在国际产业链中处于低端的制造环节,主要依靠低端制造业、低价劳动力、高资源消耗来增加产值和获取微薄利润等方面的问题严重制约着国有企业的发展。

为了充分发挥国有企业的作用,搞好搞活国有企业,2006年12月5日国务院办公厅转发了国有资产监督管理委员会《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》,国资委主任李荣融在随后接受新华社记者专访时,进一步明确了国有经济或中央企业控制的三个领域或行业:关系国家安全和国民经济命脉的关键领域,基础性和支柱产业领域,其他行业和领域。

关系国家安全和国民经济命脉的关键领域主要包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、航空运输、航运等行业。国有经济在这一领域要保持绝对控制力,国有资本总量增加、结构优化,其中重要骨干企业发展成为世界一流企业,由国有资本保持独资或绝对控股。

基础性和支柱产业领域包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技等行业。国有经济要对这一领域的重要骨干企业保持较强控制力,国有资本比重适度下降,国有经济影响力和带动力增强,行业内有较强影响力和带动力的重要骨干企业由国有资本绝对控股或有条件地相对控股,同时汽车、机械、电子行业的重要骨干企业要为成为世界一流企业打下坚实基础。

其他行业和领域主要包括商贸流通、投资、医药、建材、农业、地质勘察等行业。国有经济要在这一领域保持必要影响力,表现为国有资本对一些影响较大的行业排头兵企业,以及具有特殊功能的医药、农业、地质勘察企业保持控股,其他中央企业在市场公平竞争中优胜劣汰,数量明显减少。并提出了到2010年,国资委履行出资人职责的企业(中央企业)由目前的161户调整和重组至80~100户,其中30~50户将发展成为具有较强国际竞争力的大公司大企业集团。要通过股份制改造、引入战略投资者、重组上市等方式实现国企产权多元化,增强企业的活力和竞争力。

在国有资本调整和国有企业重组的历史背景下,加强审计监督,增强国有经济活力、控制力和影响力应当成为国家审计的根本目标。具体讲有以下几个目标:

第一,要把促进国有企业保值增值、增强企业的可持续发展能力作为企业审计的目标。国有企业作为弥补市场失灵的手段和社会主义国家的重要物质基础,其基本要求是在经济社会的发展过程中,不断保值增值和发展壮大。国资委《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》提出引进战略投资者,大力发展混合所有制经济,放开搞活国有中小企业。到2008年,基本完成长期积累的一批资不抵债、扭亏无望的国有企业政策性关闭破产的任

务；到2010年，中央企业调整和重组至80~100家。国内外的历史经验表明，产权转让和企业重组是国有资产流失的主要环节，在这个环节中，国有企业之间的重组，往往通过隐匿资产或夸大债务的方式流失国有资产；国有企业与非国有企业之间的产权转让，则通过低估国有资产或高估非国有资产的方式流失国有资产。同时，国有资产经营者能力低下导致的企业破产也是国有资产流失的重要方式。由于产权转让和企业重组对国有资产的认定具有终结性，这个过程中流失的国有资产很难在以后追回，因此，审计机关应当从独立第三者的身份加大监督的力度。在产权转让和企业重组过程中，国有企业审计应当关注企业资产和负债的真实性，应当关注资产评估机构选择和评估程序的合理性，应当关注经营者选择程序和结果的合理性。

第二，要把提高整个经济的活力作为企业审计的目标。国有企业存在的根本原因是弥补市场经济的缺陷，就是说私人企业当前能够发挥作用的一般性竞争领域，国有企业就不要进入；私人企业当前不能发挥作用的垄断性领域，也要注意引入竞争机制，为私人企业的进入和国有企业的退出创造条件；对于无法引入竞争机制的自然垄断领域，对于关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，要加强国有企业的力量。因此，国家审计应当加强对市场竞争领域国有企业的规模和绩效进行评估，为国有企业推出提供真实可靠信息；对国有企业退出或进入前后的行业绩效进行对比分析，为国有企业的合理布局提出意见和建议；对垄断行业国有企业引入竞争机制的可能性进行研究，为提高市场绩效提供参考。

第三，要把评价企业历史使命的履行作为企业审计的目标。国有企业的使命具有两重性，一是作为企业的共性要保值增值——盈利；二是作为国有企业特殊性的弥补市场失灵，但对每个具体的国有企业，二者并非等量齐观。如果一家国有企业承担的主要是政府职能和国家产业政策手段等方面的使命，国家必然赋予其行政性垄断地位，这种垄断地位既可以对原材料实施垄断低价，也可以对产品实施垄断高价，从而获得垄断利润，这时保值增值不能作为企业和企业审计的核心目标，企业审计应当主要评价其完成政策目标的情况和产品价格的合理性。这类企业一般为国有独资企业，包括军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、航空运输、航运等大型企业和城市供水、垃圾处理、殡葬等小型企业。如果一家国有企业没有赋予其行政目标和行政垄断地位，而是承担国有资产保值增值、国有企业自我发展壮大、增强国有经济控制力的使命，企业审计的核心就是国有资产的保值增值。企业审计应当主要评价企业的资产、负债和损益情况，企业的科技创新能力和企业的市场竞争力。这类企业一般为国有独资或国有绝对控股企业，这些国有企业既面临国际的竞争，也面临国内的竞争，包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、

钢铁、有色金属、化工、勘察设计、科技等行业的国有企业，以及商贸流通、投资、医药、建材、农业、地质勘察等行业的国有企业。当前，对于垄断行业的国有企业国家赋予了相应的行政垄断权，但却没有赋予其专门的使命，只有保值增值的一般要求，国家审计要与有关部门合作或者督促有关部门对每个产业及产业具体环节的性质与自然垄断、国家安全和发展战略的关系度进行研究，确定这些行业中国有企业应发挥的作用，对每家国有企业的具体使命进行定位。

第四，要把提高企业国际竞争力作为为企业服务的目标。随着经济全球化、世界经济一体化步伐加快，国有企业不仅要走出去，直接与大型跨国公司在国际市场上竞争，而且也要在国内市场上面临大型跨国公司的竞争，国有企业的国际竞争力将决定国有企业的生存。企业审计要对企业创新能力、企业品牌战略、企业文化建设、企业信息安全建设进行审计评价，促进企业国际竞争力的提高；要对影响企业国际发展的体制、机制问题进行研究，为有关部门完善制度和政策提供参考。

第五，要把促进建立和完善现代企业制度作为企业审计的目标。实践证明，以股份制为代表的现代企业制度是市场经济条件的内在要求，现代企业制度的建立，有利于在股东大会、董事会、监事会和经理层之间形成合理的权力配置，有利于引进战略投资者，有利于形成有效的激励约束机制，有利于提高国有企业的国际形象。2006年，国务院国有资产监督管理委员会在其管辖的196户中央企业中，只有19家进行了试点。因此，审计机关要把推进建立和完善现代企业制度作为企业审计的关键。

作者：审计署审计科研所 王长友

有关国有企业效率及其 评价的几个问题

《审计研究简报》2008年第2期

企业效率指投入与产出或消耗与结果的比例关系，是企业生产经营能力高低的具体体现。在投入或消耗既定的条件下产出或结果越多效率越高，反之效率越低，或是在产出或结果既定的条件下投入或消耗越少效率越高，反之效率越低。

国有企业效率，不仅是中外国有企业改革中争论的焦点，而且也是评价国有企业效益的重要指标，同时还是确定国有企业经济效益评价标准的难点。搞清影响国有企业效率的因素，不仅有助于国有企业改革深入进行，而且有助于国有企业效益审计、国有企业领导人经济责任审计的开展。

一、在国有企业效率争议中的两种主要观点

目前，中外对国有企业效率高低的争论主要有两种观点，一种观点认为：国有企业效率高低与所有制存在着必然的联系；另一种观点则认为：国有企业效率高低与所有制没有必然的关系。

认为国有企业效率高低与所有制存在必然联系的主要有两种观点。其中，从委托—代理理论角度出发的观点认为：民营企业处于市场竞争激烈领域，要求经营者保持清醒的头脑，而国有企业大多处于非激烈竞争领域，经营者竞争意识不强；民营企业管理目标明确，以利润最大化为惟一目标，而国有企业生产经营行为受政府影响很大，要在企业利益与社会利益之间保持平衡，国有企业行为不是一种完整意义上的市场行为，因而国有企业委托代理成本高，比民营企业效率低。从交易成本理论角度出发的观点认为，国有企业多为自然垄断企业，自然垄断企业虽然可利用规模效应降低生产成本，但企业规模巨大、内部管理复杂，易导致内部交易成本过高；国有企业产权归公众所有，政府代表公众通常要求企业为了公众的利益而违背市场规律；国有企业产权归国家所有，经营者缺乏经营主动性，所以国有企业交易成本高，比民营企业效率低下。

持国有企业效率高低与所有制没有必然关系的观点则认为：对于多数私营企业来说，股东同经营者之间有明确的报酬约定，企业利润多少直接与经营者的报酬挂钩，如果经营不善，经营者会被解雇，从而能够形成对经营者的有效激励和压力，而国有企业中经营者同时还兼具有政府雇员身份，没有被随意解雇的压力；大多数国有企业为自然垄断企业或是行业内垄断企业，面临的竞争压力很小，使得国有企业对市场信息反应迟钝，易忽视公众的多样化需求；国有企业承担着维护公共利益的社会责任，是政府解决市场失灵的工具，为了履行社会责任，不得不牺牲企业效率，因而国有企业效率低源于缺乏有效竞争的激励和监督机制，并由垄断引起的与国有产权无关。降低国有企业内部交易成本，不在于改变产权性质，而在于打破垄断、引入竞争和加强监督。

二、在国有企业效率争论中被忽略的三个因素

在国有企业效率的争论中，不论是认为国有企业效率低与所有制存在必然联系的观点，还是认为国有企业效率低与所有制没关系观点，都忽略了下面将要谈到的确定国有企业产出的三个因素，因而产生一种错觉：国有企业比民营企业效率低。

国有企业产出或效果难以具体衡量。从企业产出价值角度看，私人产品是谁付费谁享用，非经物主许可，任何人不得使用该物品，而公共产品通常无法分割，所有使用者无论付款与否，都可以从中受益，公共产品具有“非排他性”，即如果向一个人提供，则所有人皆可享用。这往往使公共产品产出的价格和单位成本以及计划结果难以衡量。从公共产品使用价值角度看，公共产品质量很难用客观具体的数据来衡量，例如：顾客的满意程度，生产者的责任心等，因而在实践中往往导致一些用“硬指标”代替“软指标”、“软指标”等于没有指标并被忽略的现象。

国有企业产出中存在着公平因素。政府对个人收入征税的基本原则是：收入越高，税率越高；收入越低，税率越低。这样可以在一定程度上缩小贫富差距，实现收入再分配。政府把税收的一部分用来对部分国有企业进行补贴，使国有企业为老百姓提供价格相对低廉的公共产品和服务，如城市基础设施、交通、能源供应等。相反，这些产业如果由民营企业投资经营则会收取相对较高的费用，使普通老百姓无法承受。政府对部分国有企业的这种补贴实际上就是一种转移支付形式，它能在一定程度上减轻贫富差距带来的不良后果，增进社会公平。

国有企业在解决外部性问题中的作用。外部性问题，是指一个组织或个人的生产行为给其他组织和个人生产活动带来的无法以价格计算的影响。外

部性问题会产生正外部效应和负外部效应，外部性问题的正面效应，意味着其他组织或个人因为一个组织或个人的生产活动降低成本、获取收益。外部性问题的负面效应，则意味着其他组织或个人因为一个生产组织的生产活动增加生产成本、降低收益。在市场经济条件下，由于外部性问题无法计入成本，因而产生了市场经济无法解决的问题：私人企业尽量避免正面效应行为，而放任负面效应行为，从而扭曲了经济生活。政府建立国有企业，通过补贴政策，将解决外部性问题的费用转入企业内部成本或销售收入，以解决市场经济中存在的外部性问题。例如，政府投资建立电信、电力、铁路、煤气和自来水产业，不仅会促进这些产业相互发展，也将推动整个国民经济的发展。再例如，政府投资建立环保产业，可防止人类生态环境的恶化，促进社会经济的可持续发展。

三、分类评价国有企业产出或效果将是效益审计方式的现实选择

国有企业产出或效果，不仅是衡量国有企业效率的主要标准，而且是确定国有企业效益高低指标之一，同时还是确定国有企业领导经济责任履行情况的重要指标。国有企业产出评价标准因其存在价值不同而不同，随着国有资产经营责任的不断细化，国有企业产出或效果评价应分类进行，因而，国有企业经济效益审计和国有企业领导人经济责任评价也应分类进行。

对分布在非竞争领域并承担巨大公共责任的国有企业产出，侧重评价边际收益。分布在非竞争领域、承担着大量的公共责任的国有企业主要是水、电、气供应及电信公司等自然垄断企业。这些企业只有发挥规模效应，生产成本才能不断递减，只有一两家企业进行经营才能提高企业经营效益，如果企业数量增多，不仅会增大建设成本，而且也是一种浪费。政府投资并控制这些企业，主要是为了保证老百姓的日常生活。这种企业一旦建立起来，基本不会遇到来自行业内的竞争。所以，对这类企业产出应侧重评价边际收益，以成本降低情况和边际收入确定企业效率。

对分布在可竞争领域、承担直接公共责任的国有企业产出，侧重评价政策性业务指标完成情况。分布在可竞争领域、承担直接公共责任的国有企业主要是工交、铁路等企业。这类企业虽然在行业内居于垄断地位，但面临着来自相关替代行业的竞争，例如，公交公司面临着民营出租车、巴士的竞争；铁路面临着公路客运或货运的竞争。这些国有企业一般情况下都是亏损经营或盈利甚微，但是与公众利益息息相关，政府不能随意提高价格，有时还要进行补贴。因而，对这类企业产出侧重评价其政策性指标完成情况，并结合成本降低情况确定企业效率。

对适应垄断但不承担直接公共责任的国有企业产出，侧重评价技术创新投入和产出指标完成情况。适应垄断但不承担直接公共责任的国有企业主要指电子信息制造、生物、航空航天、新材料等高新技术产业。高新技术产业不仅对国家经济和社会的长期发展有着重要的战略意义，而且投资巨大、风险极高。政府投资建立高新技术产业，可集中力量进行科技攻关，使科技水平在短期内跨越发展，并能保证及时注入大量资金，使科技成果迅速转化为科技产品，以提高国家综合竞争力。所以，对高新技术的国有企业产出侧重评价技术创新投入、产出指标完成情况，并结合成本管理情况确定企业效率。

对适应竞争但不承担直接公共责任的国有企业产出，侧重评价国有资产保值增值率和主营业务收入增长率指标完成情况。适应竞争但不承担直接公共责任的国有企业主要是重大装备制造、能源、原材料等基础产业或支柱产业。这类企业不仅可以盈利，而且是国民经济命脉，对国家经济发展具有战略意义。政府介入基础产业，主要是为经济发展提供必不可少的基本产品和服务，创造良好的基础和环境，预防经济增长的“瓶颈”，维护国家经济安全。所以，对营利性基础产业或支柱企业的产出，侧重评价其保值增值率和主营业务收入增长率指标完成情况，并根据所处行业特点，综合评价企业的技术创新能力、资源节约和环境保护水平、可持续发展能力及核心竞争力，以成本降低和营业收入确定企业效率。

作者：审计署审计科研所 王 戌

对构建我国政府绩效管理体系的几点建议

《审计研究简报》2008年第3期

党的十七大报告提出,行政管理体制改革要“着力转变政府职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体系”。对政府实施绩效管理是加快行政管理体制改革,建设服务型政府的一个重要方面。中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》提出:“推行政府绩效管理和行政问责制度。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制。健全以行政首长为重点的行政问责制度,明确问责范围,规范问责程序,加大责任追究力度,提高政府执行力和公信力。”推行政府绩效管理制度,已经成为当前政府体制改革的一个重要内容和措施。

政府绩效管理是一项系统工程,要建立我国的政府绩效管理体系,推动政府绩效管理水平的提高,应重点做好以下几个方面的工作。

1. 政府绩效管理是一个完整的体系

实施政府绩效管理,提高政府绩效水平,必须要有一个完整的体系和框架。政府绩效管理体系是由多个要素构成的一个系统。

从组织层面看,它包括:政府机构的科学设置、政府职能的明确定位、相关管理部门的协调配合等。在政府机构设置时就应考虑其对绩效的影响,科学配置机构,对其职能作出明确规定,并统筹考虑部门机构之间的协调配合是否符合绩效要求。如果在组织层面不科学,必然会影响到整个政府体系的绩效。

从制度层面看,它包括:与政府绩效相关的国家立法、为有效实施绩效管理而制定的行政法规,政府执行部门的战略规划与具体措施等。首先是通过立法来确定政府在绩效管理方面的责任和相关要求,为绩效管理提供相应的立法保障;其次行政管理当局要在总体上提出绩效管理的总体框架,明确绩效管理的要求;政府部门要有相应的计划与措施,以落实绩效管理要求。

从实施措施看,它包括:对政府(部门、机构)绩效目标的确定,与绩