

Research on State Audit Performance Management

政府审计绩效管理研究

李凤雏 著



科学出版社

本书是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国家经济安全与我国金融审计制度创新研究”(项目批准号:10JZD0019)的研究成果

政府审计绩效管理研究

李凤雏 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书从中国特色政府审计实践出发,以“12345”的清晰思路和体系结构对政府审计绩效管理进行了具有理论和实践指导意义的论述:“1”个研究目标——提高政府审计绩效,发挥“免疫系统”功能;“2”套指标体系——行为+结果;“3”大理论基础——公共管理、科学管理、战略管理;“4”个管理模式——目标管理、系统决策、组织均衡、资源整合;“5”条改进策略——建立管理者责任体系、强化激励激发个体动机、建立良好沟通强化协同合作、完善理性行为实行科学管理、重塑政府审计组织权威保障审计绩效。为深入探究政府审计绩效管理提供了有益的借鉴。本书可供高等院校审计专业师生阅读,也可供政府审计从业人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府审计绩效管理研究/李凤雏著. —北京:科学出版社,2012

ISBN 978-7-03-033466-4

I. ①政… II. ①李… III. ①政府审计-研究-中国 IV. ①F239.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 016675 号

责任编辑:卢秀娟 / 责任校对:刘亚琦

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:陈 静

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

铭浩彩色印务有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 3 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2012 年 3 月第一次印刷 印张: 13 1/2

字数: 258 000

定价: 30.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

审计免疫系统论认为,政府审计的本质是国家经济社会健康运行的一个免疫系统。新中国政府审计制度建立以来,各级政府审计机关履行审计监督职能,发挥审计监督作用,揭露重大的经济犯罪、损失浪费和管理不善,维护了国家财经法纪,促进了反腐倡廉建设,推动了民主法制进程。但是,随着我国社会主义市场经济的进一步发展,经济和政治体制改革的进一步深化,现行审计管理机制逐渐暴露出一些缺陷和不足,政府审计管理机制改革成为政府审计改革的重要内容之一,而政府审计绩效管理是一个重要的改革方向,有助于政府审计“免疫系统”的建设和作用发挥。

本书以政府审计绩效管理为研究对象,通过对目前我国政府审计绩效管理客观、系统的分析,提出了政府审计绩效管理的理念,并详细论述了我国开展政府审计绩效管理的基础、审计绩效评价、审计绩效管理模式的完善策略等内容。

第一,在国内外相关研究基础上,通过梳理政府审计、政府绩效、绩效管理等文献,界定了政府审计绩效和政府审计绩效管理等概念。

第二,阐述了政府审计绩效管理的基础内容。从政府审计绩效管理角度,论述了新公共管理理论、科学管理理论、战略管理理论、西蒙“效率观”和巴纳德组织平衡理论。结合中国经济、政治和政府体制现状,进一步回答了具体研究政府审计绩效管理的制度基础。

第三,论述了政府审计绩效管理的四种模式。具体包括:目标管理模式、系统决策模式、组织均衡模式、资源整合模式。著者认为,政府审计的管理者和具体工作者应当制定恰当的目标,在作出审计决策时,应满足于“足够好的”或者“令人满意的”决策,且要考量政府审计目标确定的恰当性、目标实现程度和分布价值。同时,政府审计需要以均衡为基础,借助必要的诱因,推动政府审计人员个人行为动机与政府审计绩效目标实现均衡,实现对资源的有效整合。

第四,论述了政府审计绩效管理的指标设计和评价等基本内容。政府审计绩效管理的指标设计原则包括:效率原则、均衡可持续发展原则、系统管理原则和绩效与责任均衡原则。介绍了政府审计绩效管理的评价方法:平衡计分卡和业务流程选择衡量方法;详述了政府审计绩效评价指标体系设计的 SMART 原则和具体指标;研究了政府审计绩效评估工具选择、政府审计绩效评价、误差处理和结果利用等政府审计绩效评估基本流程。

第五,详述了完善政府审计绩效管理的策略。具体策略包括选定政府审计项

目经理,建立管理者责任体系;激发个体动机,利用经济的和非经济的分配诱因,采用差别诱因体现公平性,强化激励;建立良好沟通,强化协同,发挥团队优势,持续优化审计绩效;借鉴开明管理思想,推动提高政府审计绩效水平,完善理性行为,实行科学管理;重塑政府审计组织权威,保障审计绩效。

本书的研究具有开创性,是一次系统研究政府审计绩效管理的探索,一次建立政府审计绩效管理体系的尝试,一个深入探究政府审计绩效管理的借鉴。其创新主要表现在4个方面。

1. 将企业绩效管理理论导入政府审计管理,提出以绩效管理为手段推动政府审计管理水平提升的新思路。本研究不仅丰富和发展了政府审计理论,还扩展了企业管理理论的应用范畴,实现了管理思想与政府审计绩效评估的有机结合。

2. 以公共管理理论、科学管理理论、战略管理理论等为理论基础,研究政府审计绩效管理,对政府审计及其绩效评价提出见解,探索性地建立了政府审计绩效管理模式,包括目标管理模式、系统决策模式、组织均衡模式、资源整合模式。有针对性地提出了提升政府审计绩效管理水平的策略,如选择审计项目经理、发挥团队优势、强化激励、借鉴开明管理等。

3. 对政府审计绩效管理的内涵进行了严密的推理论述。著者认为,政府审计绩效管理是政府审计机关依照法律法规、行业规则,运用现代管理思想和技术手段,围绕其战略和具体工作目标,对审计业务开展程度及其效果进行的计划、组织、指挥、协调与控制活动。这为今后合理界定政府审计绩效管理及其相关问题提供了有益的理论依据。在此基础上,著者构建了政府审计绩效管理指标体系,阐明了绩效评价的基本流程,为有效实施政府审计绩效管理提供了理论和应用基础。

4. 建立了政府审计绩效管理理论体系。著者认为,政府审计绩效管理可以适应当前社会对政府审计的需求,有助于提高政府审计自身能力,以及对政府审计职能的理性认识;形成了较为完整的政府审计绩效管理理论体系,深化了政府审计理论;说明了政府审计绩效管理是政府审计“免疫系统”论的一个有机组成部分,并可以成为政府治理的工具,在政府治理过程中发挥重要的作用。

李凤雏

2011年12月

目 录

前言

第一章 导论	1
第一节 研究的背景、目标 and 意义	1
一、研究背景	1
二、研究目标	3
三、研究意义	3
第二节 研究的内容、思路和方法	5
一、研究内容和思路	5
二、研究方法	6
第三节 主要创新和概念界定	7
一、主要创新	7
二、主要概念界定	8
第二章 文献综述	10
第一节 政府审计与审计绩效综述	10
一、政府审计	10
二、绩效与政府绩效	14
三、政府审计绩效	15
第二节 政府审计绩效管理综述	16
一、绩效管理	16
二、政府审计绩效管理	17
第三节 政府审计绩效影响因素	18
一、政府审计绩效影响的基本观点	18
二、审计体制与政府审计绩效关系	19
三、政府审计绩效影响构成	20
四、政府审计绩效影响因素分析的基本结论	20
第四节 政府审计绩效衡量	21
一、绩效评估的作用	21
二、绩效考核与绩效评估的区别	22
三、绩效评价方法	23
四、绩效指标的研究	24

第三章 政府审计绩效管理的理论基础	26
第一节 公共管理理论	26
一、传统行政模式解析	26
二、新公共管理解析	31
第二节 科学管理理论	38
一、科学管理运动及一般管理理论	38
二、德鲁克的企业管理思想	39
第三节 效率准则与西蒙效率观	42
一、西蒙其人	42
二、效率准则认识上的分歧	43
三、西蒙的效率观	44
四、西蒙效率观与政府审计绩效管理	45
第四节 巴纳德组织平衡理论	46
一、巴纳德其人	46
二、组织构成过程	46
三、组织平衡体系	47
四、政府审计组织均衡	49
第五节 战略管理理论	49
一、公共部门战略管理的兴起	49
二、战略化政府审计绩效管理	50
第六节 政府审计绩效管理制度基础与现状	52
一、制度基础	52
二、制度环境现状分析	57
三、政府审计绩效现状分析	61
第四章 政府审计绩效管理模式	63
第一节 目标管理模式	63
一、目标管理——管理哲学	63
二、政府审计绩效管理目标制定	65
三、政府审计绩效管理目标设定领域	67
第二节 系统决策模式	72
一、管理和决策的特征	72
二、决策的价值与审计效率	78
三、政府审计中的事实要素与价值要素	80
第三节 组织均衡模式	82
一、组织均衡原理	82

二、组织均衡与政府审计绩效	84
第四节 资源整合模式	86
一、资源整合与优化配置	86
二、政府审计中的资源整合	89
第五章 政府审计绩效管理:指标设计与评价	92
第一节 政府审计绩效管理原则	92
一、效率原则	92
二、均衡可持续发展原则	96
三、系统管理原则	98
四、责任与绩效相均衡原则	100
第二节 政府审计绩效评价的方法	103
一、平衡计分卡法	103
二、工作流程选择衡量法	105
第三节 政府审计绩效评价指标体系设计	107
一、评价指标设计的 SMART 原则	107
二、政府审计绩效指标及内容	110
第四节 政府审计绩效评价基本流程	122
一、政府审计绩效评价工具选择	122
二、政府审计绩效评价的实施	125
三、政府审计绩效评价误差处理	127
四、政府审计绩效评价结果	129
五、政府审计绩效评价结果的利用	130
第五节 政府审计绩效评价有关问题	132
一、绩效评价的多重价值标准	132
二、绩效评价的多向维度	133
三、绩效评价的多元主体	134
第六章 完善政府审计绩效管理的策略	136
第一节 选定政府审计项目经理 建立管理者责任体系	136
一、恰当选定审计项目经理	136
二、明确审计项目经理的职责	138
三、增强管理者责任感,提升政府审计绩效管理水平和	142
第二节 利用分配诱因 激发个体进取	145
一、将个体绩效置于政府审计绩效体系之中	145
二、营造环境,促使审计人员自我价值实现与政府审计绩效提升相统一	147
三、借助分配诱因,完善政府审计激励机制	147

第三节 建立良好沟通 强化团队协同	150
一、沟通理论与沟通系统	151
二、加强沟通联系,优化审计绩效	153
三、强化协同,发挥团队优势	157
第四节 实施开明管理,完善理性行为	164
一、借鉴开明管理思想	164
二、实施开明管理,提升政府审计绩效水平	166
三、完善理性行为,实行科学管理	168
第五节 建立权威机制,保障审计绩效	179
一、权威内涵与功能	179
二、命令统一是权威的保障	182
三、政府审计组织权威的构建	185
四、政府审计权威运行和保障	188
参考文献	199

第一章 导 论

政府审计（亦称国家审计，虽然在汉语言中二者并非同义，但从职能、作用等角度考察，二者并无根本性区别，因此本书取政府审计与国家审计等义使用）制度是国家的基本政治制度之一，是国家基本政权组织形式的重要组成部分（项俊波，2001）。政府审计的产生和发展源于国家治理，国家治理的需求决定了政府审计的产生，国家治理的目标决定了政府审计的方向。政府审计是国家治理系统的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”。中国政府审计机关成立以来，在促进政府提高财政透明度、打击权力腐败、改善政府形象，以及强化公共责任等诸多领域发挥了重要作用。与此同时，贯彻落实科学发展观，树立科学审计理念，要求进一步深入研究如何更加全面准确地界定政府审计绩效，如何更加充分地发挥政府审计的功能，如何进一步加强政府审计绩效管理等一系列问题。

第一节 研究的背景、目标 and 意义

一、研究背景

政府审计制度基于国家治理的受托经济责任关系模式对加强经济监督的需要而产生和发展，是政府公共治理的核心机制之一。政府审计是保障国家经济社会健康运行的一个“免疫系统”，其最高目标是维护国家和人民群众的根本利益（刘家义，2008）。政府审计绩效是政府审计职能发挥的最终结果，体现了政府审计履行职责程度和经济监督的水平，因而有必要对政府审计绩效进行研究。本书具体的研究动因和目的主要包括五点。

第一，政府审计绩效的体制约束。我国政府审计机关被称为“政府审计”是恰当和准确的，因为它不同于立法模式、司法模式和独立模式，是由政府首脑领导、归属于政府的一个职能部门，属于真正意义的“政府审计”。在这种体制下，传统的体制弊端必然会影响到审计部门，进而影响到政府审计绩效。秦荣生（1994）、项俊波（2001）、吴联生（2002）、美国政府责任署（Gao，2004）和杨肃昌（2004）等从影响政府审计独立性的角度，对这一观点进行了研究。但是，他们都没有作进一步研究：我们该如何改进？这正是本书要回答的问题。

第二，政府审计目标模糊，对绩效关注度不高。我国政府审计目标过于笼

统、模糊,易引起政府审计责任追究机制失灵,影响审计质量。有调查结果(宋夏云,2008)显示,审计目标模糊导致了政府审计责任追究机制失灵的支持比率占到被调查专家人数的30.08%。我国建立政府审计体制以来,尽管各级政府审计机关发挥审计监督职能,为维护国家经济安全做出了重大贡献,但是不可忽视的是政府审计人员的使命感和责任感还不够高,审计的公正性和客观性仍然有需要改进之处,政府审计获得的社会支持度仍有待于进一步提高。政府审计绩效管理把绩效作为管理的核心,重视政府审计的价值取向和社会效应,有助于改善政府审计现状,提升政府审计质量和效率。

第三,绩效管理是推动政府改革的有效措施。中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《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。”我国政府改革的方向,就是要建立一个职能明确,高效廉洁的责任政府。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。实施绩效管理,将绩效与政府职责相联系,确定政府及其部门、机构职能,明确对其绩效的要求,提出具体的可以计量的产出和结果方面的绩效指标,以绩效水平考核计量其实际职责履行情况,既可以有力地推动政府改革,也可以将绩效管理落到实处,促进高效政府和责任政府的建立。

第四,政府审计绩效管理是完善国家治理结构的重要途径。在国家治理结构中,不同的机构分别担负决策、执行和监督控制职责,形成相互联系、相互作用、相互制约和相互依赖的决策系统、执行系统和监督控制系统。这是国家政治制度设计的基本原理。政府审计是政治制度体系中的监督控制系统。其主要功能是监督执行系统执行决策的情况,并将对决策执行情况的审计结果反馈给决策系统,推动决策系统及时修正决策,同时,根据决策执行情况审计结果实施奖惩,进行区别激励,从而推动政府政策目标落实。因此,实施政府审计绩效管理的作用不仅仅体现在政府审计自身绩效水平的提高和改进,更为重要的作用是促进完善国家治理结构,提高整个国家治理结构的运行效果。

第五,实施绩效管理是发挥政府审计“免疫系统”功能的必由之路。国家审计本质的“免疫系统论”认为:国家审计从促进广泛的社会受托责任履行、维护经济社会发展秩序的角度,发挥着预防、揭示和抵御经济社会运行中的障碍、矛盾和风险的免疫系统功能。国家审计发挥免疫系统功能,要围绕经济发展大局,做好支持科学决策的“孵化器”;要加快推进效益审计,做好提高行政效能的“催化器”;要狠抓审计跟踪整改,做好依法行政的“助推器”;要加强审计查错纠弊,做好经济运行的“矫正器”;要加强审计预警预防,做好经济社会发展的

“报警器”；要加大经济案件查处，做好反腐倡廉的“免疫器”。实现政府审计的“六器”作用，其核心在于政府审计绩效的改进和提高。

综上所述，政府审计依法对财政财务收支真实、合法、效益进行审计监督，同时政府审计自身也必须遵循效益原则，努力提高绩效水平。研究政府审计绩效管理相关问题，有利于提高对政府审计绩效管理的认识，推进政府审计绩效管理。

二、研究目标

现有文献研究是本书基础。著者力求所作研究对我国政府审计绩效改进有所借鉴，因此，在研究政府审计绩效管理相关理论的基础上，与我国政府审计的现实背景相结合。本书试图进一步回答的问题是：

1. 开展政府审计绩效管理的必要性。
2. 政府审计绩效管理的可能模式，以及在运用各种管理模式的过程中管理者需要注意的方面。
3. 政府审计绩效的评价方法和评价指标有哪些，如何开展政府审计绩效评估，在政府审计绩效衡量中需关注哪些问题。
4. 完善政府审计绩效管理的策略和途径。

对上述问题的回答构成了本书的研究目标。也即：从我国政府审计现状、理论和制度基础入手，综合分析我国政府审计绩效情况，指出我国开展政府审计绩效管理是必然趋势，需要对我国开展政府审计绩效管理进行研究；以公共管理理论、科学管理理论、组织平衡理论及制度环境等为基础探讨开展政府审计绩效管理的理论前提和科学支撑；通过界定我国政府审计及其绩效管理的概念、绩效评估指标、审计绩效管理模式等，构建我国政府审计绩效管理理论体系；结合我国的实际情况，进一步研究完善政府审计绩效管理的策略和途径。

三、研究意义

（一）理论意义

本研究通过对政府审计绩效管理的探索性研究，丰富和发展了政府审计理论，具体表现在三个方面。

1. 企业管理理论应用范围的扩充。

改革开放以来，随着政治经济形势发展，我国政府审计发生了深刻的变化，得到了长足的发展。政府审计发展到今天，所面临的政治法律环境、社会经济环境、文化科技环境、国际审计环境均发生了重大而又深刻的变化。如果我们要推进其与时俱进，促进政府审计事业可持续发展，进一步提高政府审计绩效水平，

借鉴管理科学理论与实践的新成果,借鉴现代企业管理理论的成果及其在实践中运用的经验,已经成为必然的要求和必须借助的重要手段。

2. 充实现有审计理论体系。

我们面对的现实是,一方面政府审计系统化的审计绩效管理研究成果还没有形成,另一方面已有的政府审计绩效理论研究与政府审计绩效管理实践之间还存在一定程度的脱节。这就决定了对实践中遇到的一系列问题及其解决思路进行理论总结已经成为一种迫切需要。本书研究政府审计绩效管理理论运用了公共管理理论、科学管理理论以及战略管理思想等,进一步充实了我国政府审计理论体系。

3. 政府审计管理问题的系统理论研究。

就我国乃至世界政府审计理论研究来说,本书对政府审计绩效及其管理的研究是政府审计管理学科的前沿性课题,是一种十分有益的探索。其重要意义之一是弥补了理论研究的不足。因为综合现有最新文献资料,政府审计管理方面的研究论文与研究课题,多数仍集中在对政府审计范围、内容、方法以及实际工作经验总结,对政府审计绩效管理以系统性视角进行研究尚属少见。

(二) 实践意义

目前,我国处于经济转型期,虽然政府审计管理机制正在逐步完善,但仍存在传统审计人才模式与新形势下人才需求的矛盾,审计的“滞后”性与发挥预防功能需求之间的矛盾,注重合规合法审计与经济发展对效益追求向审计提出要求之间的矛盾,运用传统的运行方式和业务流程与现代审计讲究成本效益原则之间的矛盾。如此种种现象,明显滞后于社会主义市场经济的发展需求。因此,改革政府审计管理机制,推行政府审计绩效管理,既是我国各级政府审计长远发展的需要,也是提升我国政府审计效能的现实需求。

1. 实施政府审计绩效管理有利于政府审计践行科学发展观。

政府审计绩效管理突出地表现在落实科学发展观上。新中国政府审计体制始建于20世纪80年代初期,其运行模式和管理方法与当时的客观条件是相适应的,并发挥了应有的作用。随着民主政治和市场经济的进一步发展与深化,政府审计的外部环境发生了深刻的变化。随着改革开放的深入与经济的持续发展,政府审计承担越来越重要的职能。政府审计绩效管理有助于统筹兼顾审计行为、过程和结果,全面协调发挥审计职能,促进经济建设的可持续发展。

2. 实施政府审计绩效管理有利于发挥政府管理的整体力量。

在现代社会,无限政府、人治政府、专治政府、集权政府应当被有限政府、法治政府、民主政府、分权政府所替代,政府应当成为以提高行政效率为目标的“企业家式政府”,强调公共管理以市场为导向来提高政府绩效。实现政府管理效

能需要依靠政府管理的整体力量。从法律规定而言,我国宪法规定,政府审计在各级政府首脑领导下开展工作,其机构属于政府的一个职能部门,因此,政府审计绩效管理是与政府使命、价值观、愿景等整合在一起的绩效管理系统。这种来自于法律规定、具有客观存在社会基础的“血缘”关系,决定了政府审计因熟悉政府法规规制、管理流程和价值取向、运行路径,能够更好地规范其运行机制,正确、有效地发挥政府审计在经济社会运行中的监督作用,从而推动政府各部门、各行业互相支持互相配合,减少摩擦,增强契合力和凝聚力,实现政府管理整体力量优化。

3. 促进政府审计更好地发挥监督作用。

改革开放以来,我国经济体制、政治体制、文化理念、价值观念、社会关系等很多方面呈现出一个立体的、全方位的变化趋势。这种转轨时期的特点对政府审计独立审计及其审计绩效已经和正在产生根本性影响。本书的论述从理论和实践上回答了开展政府审计绩效管理的必要性,以及怎样和如何进行政府审计绩效管理,所提出的理论基础和实践途径旨在加强和改进对政府审计机关的监督管理,促进政府审计更好地发挥监督作用。

第二节 研究的内容、思路和方法

一、研究内容和思路

本书以定性研究方法为主,研究路径遵循提出问题、分析问题和解决问题的逻辑思路。其主要内容及观点如下:

第一,梳理了国内外相关文献,探讨了政府审计及绩效、政府审计绩效管理、政府审计绩效影响因素及绩效衡量等问题。在相关研究基础上,认为政府审计绩效管理是政府审计机关依照法律法规、行业规则,运用现代管理科学和技术手段,围绕战略和具体工作目标,以促进和提高审计业务开展程度及其效果为目的,进行的计划、组织、指挥、协调与控制活动。

第二,以公共管理理论、科学管理理论、组织平衡理论及制度环境分析为基础阐述了开展政府审计绩效管理的必要性。一方面,从理论上,我们认为政府审计绩效管理借鉴市场经济相关机制以克服传统体制弊端,实现组织平衡,有助于提高政府审计效率;另一方面,从环境条件上,我们证明实施政府审计绩效管理要与中国经济环境、政治环境及法律环境相适应。

第三,建立了政府审计绩效管理的目标管理模式、系统决策模式、组织均衡模式、资源整合模式四种模式。主要观点是:一是政府审计制定的目标应当包括四个方面特征,即目标是明确的,根据整体目标制定具体目标,说明每位管理者

对于政府审计所有目标的贡献,兼顾短期和长期并包含有形的效果性目标 and 无形的作用性目标;二是审计决策应满足于“足够好的”或者“令人满意的”标准;三是需要考量政府审计目标确定的恰当性、目标实现程度和分布价值,而审计资源配置是这些方面最基本的和具有决定性的因素;四是政府审计绩效管理需要以均衡为基础,通过必要的诱因,推动政府审计人员个人行为动机与政府审计绩效目标实现均衡,为政府审计绩效目标实现提供保障;五是要求内外部资源统一整合,控制与授权两种方式同时运用,固定资源与流动资源相辅相成,信息系统和文化建设有机结合。

第四,设计了政府审计绩效管理的指标和实现路径。提出政府审计绩效管理指标设计必须遵守的原则是效率原则、均衡可持续发展原则、系统管理原则、责任与绩效相均衡原则、SMART 原则。政府审计绩效评价可以选择平衡计分卡和业务流程选择等衡量方法。重要的评价指标可以分为“结果方面”(分行业 and 分专业)和“行为方面”两类。评估基本流程包括政府审计绩效评估工具选择、政府审计绩效评价信息收集和实施评估等。此外,特别强调政府审计绩效评价中一些需要关注的问题,如绩效衡量的多重价值标准、多向维度和多元主体等。

第五,提出了完善政府审计绩效管理的策略。一是选定政府审计项目经理,建立管理者责任体系;二是利用经济和非经济的分配诱因,采用差别诱因体现公平性,激发个体动机强化激励,个体绩效置于政府审计绩效体系之中,使审计人员在创造绩效中超越自我;三是建立良好沟通,强化协同,发挥团队优势,持续优化审计绩效;四是借鉴开明管理思想,完善理性行为,实行科学管理,推动提高政府审计绩效水平;五是提出命令统一是权威的保障,建立权威机制,保障审计绩效。

总之,本研究确立的总体思路是,从我国政府审计的理论和制度基础入手,综合分析我国政府审计绩效情况,指出我国开展政府审计绩效管理是必然趋势,当前迫切需要对我国开展政府审计绩效管理进行研究。通过界定我国政府审计及其绩效管理的概念、绩效评估指标、审计绩效管理模式等方面,构建起我国政府审计绩效管理理论体系。

二、研究方法

王德河和刘力云(2003)认为,政府审计是一种政治制度安排,是政府进行有效行政管理的手段,涉及到政体和政策性问题的,很难运用数学建模的方法研究。本书在研究过程中,整体为定性研究,具体运用了资料分析法、比较法、系统分析法等方法,作为构建我国政府审计绩效管理理论体系的方法体系。定量研究主要通过设计一系列可以量化的指标实现。定性研究是由一组复杂、相互关联的术语、概念和假设等组成的一组跨学科、跨专业、跨领域、跨主题的研究方法

(Denzin and Lincoln, 1994)。其特点是对研究对象的“质”进行分析,以发现事物的规律,认识事物的本质。

1. 资料分析法。

资料分析法是归纳分析与论著相关的学术著作、学术论文和专题研究等中外文献资料的一种方法。研究主体通过文献界定并获得概括性的原理,从而丰富探索性研究领域的新知识。迄今为止,直接研究政府审计绩效管理的文献较少。鉴于此,基于研究思路和具体研究内容的需要,本书从四个方面回顾和梳理文献:政府审计和审计绩效、政府审计绩效管理、政府审计绩效的影响因素,以及政府审计绩效的衡量。

2. 比较研究法。

比较研究法是通过类比认识事物的方法,在比较中鉴别认清事物本质,为经验借鉴提供支持。本研究比较的客体包括两个层次,一是传统行政模式与新公共管理、科学管理原理之间的比较,研究摆脱传统行政模式的效率困境,推进政府审计绩效管理;二是将我国政府审计与绩效管理、政府审计绩效管理的研究成果与英、美等国的研究成果进行对比,揭示绩效管理在我国政府审计实施的途径和策略。

3. 系统研究方法。

政府审计绩效管理受到经济环境、制度环境和法制环境等多方面的影响,是一个复杂的系统。系统考察政府审计有利于全面清晰地剖析我国政府审计现状,尝试构建政府审计绩效管理模式,并设计政府审计绩效管理的指标体系和评估流程,在此基础上提出进一步提升我国政府审计绩效管理水平的策略。

第三节 主要创新和概念界定

一、主要创新

随着我国经济社会的深入发展,未来政府将扮演一个“服务者”角色,因此借鉴企业的管理模式并运用于政府管理具有重要的理论和现实意义。本书基于对我国政府审计现状分析,通过文献研究、系统研究及比较研究等多种方法,以基本原理和客观事实为依据,广泛借鉴国内外政府审计及其绩效管理的理论成果和实践经验。本书的最大特色就是,通过理论研究将企业绩效管理理论导入政府审计绩效管理,以提升政府审计效能。当然,这是一项有难度的研究,但也是一项具有开拓性和创新性的研究。

本书的创新可归纳如下:

1. 创新性地企业绩效管理理论导入政府审计绩效管理,提出以绩效管理

为手段,带动政府审计管理水平提升的新思路。本研究不仅丰富和发展了政府审计理论,还扩展了企业管理理论的应用范畴,实现了管理思想与提高政府审计绩效的有机结合。

2. 以公共管理理论、科学管理理论、战略管理理论等为理论基础,研究政府审计绩效管理。本研究对政府审计及其绩效评价提出见解,并探索性地建立政府审计绩效管理的目标管理模式、系统决策模式、组织均衡模式、资源整合模式,有针对性地提出了选择审计项目经理、发挥团队优势、强化激励、借鉴开明管理等提升政府审计绩效管理水平的策略。

3. 对政府审计绩效管理的内涵进行了推理阐述。我们认为,政府审计绩效管理是政府审计机关依照法律法规、行业规则,运用现代管理科学和技术手段,围绕其战略和具体工作目标,以促进和提高审计业务开展程度及其效果为目的,进行的计划、组织、指挥、协调与控制活动。这为今后合理界定政府审计绩效管理及其相关问题提供了有益的理论依据。

4. 为建立政府审计绩效管理理论体系进行了尝试性探索。本研究认为,政府审计绩效管理可以适应经济社会发展对政府审计的需求,有助于提高政府审计自身能力,以及对政府审计职能的理性认识,形成了较为完整的政府审计绩效管理理论体系,丰富了政府审计理论。

二、主要概念界定

根据马克思主义的国家学说,从审计服务于国家政权建设的角度,现代政府审计是国家政治制度的组成部分,既是民主法治的产物,也是推进民主法治的工具。政府审计绩效是指,政府审计机关及其工作人员按照国家的法律法规和行业规则履行职责的程度及效果。

政府审计绩效的定义回答的是“是什么”的问题,那么政府审计绩效管理应当回答“怎么办”的问题。不能将政府审计绩效和政府审计绩效管理等同起来,或扩大政府审计绩效的内涵。基于这样的认识,我们将政府审计绩效管理定义为:政府审计机关依照法律法规、行业规则,运用现代管理科学和技术手段,围绕其战略和具体工作目标,以促进和提高审计业务开展程度及其效果为目的,进行的计划、组织、指挥、协调与控制活动。

政府审计绩效管理的定义包括三层含义:一是从政府审计战略目标出发,运用政府审计绩效管理使人力资源分配有助于政府审计战略目标的实现;二是作为政府审计管理系统的组成部分,运用一套系统的、一贯的制度性规范、程序和方法进行管理;三是对审计人员在日常工作中显示出来的工作能力、工作态度和工作成绩进行以事实为依据的评价。实施政府审计绩效管理可以将审计人员的工作活动和审计机关的战略目标联系起来,促进对审计人员潜能的进一步开发,使他