

S ZHONGGUO
SHIYOU XIAONENG
JIANCHA

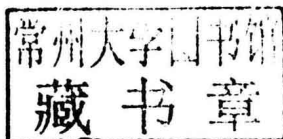
中国石油效能监察

苏琦 | 主编

石油工业出版社

中国石油效能监察

苏琦 主编



石油工业出版社

内 容 提 要

本书是一部系统、全面阐述石油企业效能监察理论知识、监督体系、管理定位、应用价值和操作方法的工具书,也是企业效能监察理论与实践相结合的最新成果。它紧密围绕企业管理效能问题,以适用的监察技术、方法为支撑,融 ERP 流程再造体系、HSE 管理体系、风险管理、内部控制等一系列国际化企业管理理论为一体。其国际化、现代化的前瞻理论,系统化、科学化的体系架构,以及程序化、规范化的工作方法,赋予了效能监察理论与实践崭新的内涵。

本书适用于石油企业管理者和广大监察人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

中国石油效能监察/苏琦主编

北京:石油工业出版社,2011.4

ISBN 978-7-5021-8111-6

I. ① 中…

II. ① 苏…

III. ① 石油工业-工业企业-经济效果-监察-研究-中国

IV. ① F426.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 217014 号

出版发行:石油工业出版社

(北京安定门外安华里 2 区 1 号 100011)

网 址:www.petropub.com.cn

编辑部:(010)64523552 发行部:(010)64523620

经 销:内部发行

排 版:北京乘设伟业科技有限公司

印 刷:北京晨旭印刷厂

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 开本:1/16 印张:14

字数:358 千字 印数:1—3300 册

定价:50.00 元

(如出现印装质量问题,我社发行部负责调换)

版权所有,翻印必究

《中国石油效能监察》

编 委 会

顾 问：李正光 刘晓莉

主 任：苏 琦

副主任：冯殿钧 王坚强

成 员：孙明涛 刘 琨 刘孝成 曹 陵

序

中国石油效能监察工作从 1991 年开始,始终坚持以促进企业管理、服务企业发展为宗旨,在企业深化改革、加快发展中发挥了积极作用,取得了明显的经济效益和社会效益。特别是自 2003 年以来,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,紧紧围绕企业经营管理的重要领域和关键环节开展效能监察,在规范管理、提高执行力、防范风险、预防腐败方面发挥了重要作用,效能监察工作的科学化、规范化和制度化水平进一步提高。

当前,在经济全球化的大背景下,中国石油面对国内外两种资源、两个市场的激烈竞争,在综合分析国内外宏观环境、以全球视野审视世界能源发展格局、把握国际大石油公司发展趋势的基础上,从肩负的历史责任和重大使命出发,提出了今后一个时期要把中国石油天然气集团公司建设成为综合性国际能源公司的奋斗目标。实现这一目标,既需要资源、技术、管理、人才等方面的保证,更需要加强内部监督约束机制建设,提高管理控制能力,强化内部执行力。随着企业管理的不断深化和内控机制的进一步健全,效能监察在企业管理中的地位和作用越来越重要。在建设综合性国际能源公司的进程中,如何在已有工作成效的基础上,进一步加强和改进效能监察工作,充分发挥效能监察作用,对于实现新的战略目标、完善企业内部控制体系、构建惩治和预防腐败体系具有重要意义。

本书是在近年中国石油天然气集团公司党组纪检组、监察部和北京石油管理干部学院联合开展的《效能监察在企业管理中的定位和发展方向》课题研究的基础上,编写的一部系统反映中国石油企业效能监察理论研究成果和工作实务的著作。这是一部系统、全面阐述石油企业效能监察理论知识、监督体系、管理定位、应用价值和操作方法的工具书,也是企业效能监察理论与实践相结合的最新成果。该书紧密围绕企业管理效能问题,以适用的监察技术、方法为支撑,融 ERP 流程再造体系、HSE 管理体系、风险管理、内部控制等一系列国际化企业管理理论为一体,其国际化、现代化的前瞻理论,系统化、科学化的体系架构,以及程序化、规范化的工作方法,赋予了效能监察理论与实践崭新的内涵。

希望这本书的出版,能够使管理者和广大监察人员对效能监察工作更多的关注和理性思考,并结合自身实际不断创新提高,大力加强效能监察理论与实践的探索,推动企业效能监察工作不断取得新的更大的成就。



2001 年 1 月 31 日

前 言

企业效能监察作为国有企业监督体系创新的产物,在企业的实践中已经走过二十年的发展历程,在规范管理、提高执行力、防范风险、预防腐败方面发挥了重要作用,取得了丰硕的成果。实践证明,把效能监察放到国有企业改革发展的大局中来谋划和推进、融入企业的生产经营管理中,是做好国有企业效能监察工作的一条重要经验。作为经济组织,国有企业的经济效益直接关系企业的生存和发展,要把效能监察工作纳入企业改革发展的总体部署中,与企业的生产经营管理相融合,为不断提高企业的管理水平和经济效益、促进国有资产保值增值服务,这也是效能监察的生命力所在。国有企业不仅承担着重要的经济责任,还担负着重要的政治和社会责任,在贯彻落实科学发展观、加强安全生产、节约资源能源、保护环境等方面要发挥表率作用。要通过开展效能监察工作,把科学发展观的基本要求落实到企业生产经营和管理的各个方面。当前,国有企业要应对不断变化的国内外环境,确保企业持续稳定较快发展,最根本的措施是要不断推进企业管理上水平,狠抓基础管理工作,提高执行力,夯实企业的发展基础,这对效能监察工作提出了新的更高的要求。中国石油天然气集团公司作为国有特大型企业,开展效能监察工作已近二十年,取得了一定的成绩,积累了一定的经验,但与建立现代企业制度和建设综合性国际能源公司的要求相比,还有很大差距。从计划经济到市场经济,公司的体制、机制发生了根本性变化,生产经营全面步入市场化运作,并大步向海外挺进,在基本实现由国内石油公司向跨国石油公司转变、由单纯的“油气生产商”向具有复合功能的“油气供应商”转变以后,又提出构建具有国际竞争力的跨国企业集团和建设综合性国际能源公司的战略发展目标。这些变化,加上企业所有制形式的多元化,产品品种和经营方式的多样化,使得监察内容复杂化、监察范围多样化,客观上要求我们以创新的思路和方法,研究新情况,解决新问题,推进效能监察工作理论和实践的发展。

目 录

理 论 篇

第一章 效能监察的基本理论	(3)
第一节 效能监察的起源与发展	(3)
一、企业效能监察的由来	(4)
二、执法监察、廉政监察与效能监察	(4)
第二节 效能监察概念及其含义	(5)
一、企业效能监察的含义研究与分析	(5)
二、企业效能监察的概念	(6)
第三节 效能监察的基本属性	(7)
一、效能监察的作用	(7)
二、开展效能监察的重要意义	(9)
三、效能监察的基本形式	(10)
第二章 效能监察相关基础理论	(12)
第一节 企业监督活动的经济学基础	(12)
一、企业需要内部监督机制来保证其具有存在的意义	(12)
二、企业需要内部监督机制来保证契约的有效履行	(12)
三、企业需要内部监督机制来优化资源配置	(13)
第二节 公司治理理论与效能监察	(13)
一、“委托代理”理论	(13)
二、“利益相关者治理”理论	(13)
三、“内部人控制”理论	(14)
四、效能监察与公司治理的关系	(14)
第三节 效能监察与系统理论	(15)
一、系统及其特征	(15)
二、效能监察与系统理论的关系	(16)
第四节 效能监察与管理控制理论	(16)
一、控制理论介绍	(16)
二、效能监察与管理控制理论的关系	(17)
第五节 效能监察与风险管理理论	(17)

一、风险的基本理念和性质	(18)
二、现代企业全面风险管理产生的背景	(18)
三、COSO 全面风险管理框架	(19)
四、效能监察与风险管理理论的关系	(21)
第三章 企业(监督)管理体系创新与效能监察的管理定位	(22)
第一节 宏观环境变化与效能监察	(22)
一、市场经济体制日渐成熟,要求效能监察规范运作	(22)
二、现代企业制度广泛建立,要求效能监察充分发挥监督控制作用	(22)
三、国资监管体制日趋完善,要求效能监察确保相关法规制度贯彻执行	(23)
四、法律和政策依据变化,要求规范效能监察任务与工作权限	(23)
五、新的发展战略,迫切需要加强和改进效能监察工作	(24)
六、构建惩治和预防腐败体系的新要求,迫切需要发挥效能监察的应有作用	(24)
第二节 中国石油管理体系创新	(24)
一、国企改革与创新发展历程	(25)
二、石油企业管理创新	(25)
第三节 效能监察的监督体系分析	(31)
一、大型国有企业管理系统	(31)
二、大型国有企业综合监督体系分析	(33)
三、效能监察与内部审计的关系	(36)
第四节 效能监察在企业管理中的定位	(39)

实 践 篇

第四章 中国石油效能监察工作实践研究	(45)
第一节 中国石油效能监察的发展历程	(45)
一、探索起步阶段(1991—1993 年)	(45)
二、发展普及阶段(1994—2002 年)	(45)
三、深化发展阶段(2003—2007 年)	(46)
四、创新提高阶段(2008 年至今)	(46)
第二节 中国石油效能监察的发展特点	(47)
一、效能监察内容和范围越来越广,基本覆盖了企业重点管理领域的各个方面	(47)
二、效能监察工作力度越来越大,上对下监督的作用和优势进一步显现	(47)
三、效能监察治本功能越来越强,监督监察的时效性和威慑力进一步提高	(47)
四、效能监察管理越来越规范,科学化规范化管理手段的应用促进了效能监察工作 质量进一步提升	(47)
五、效能监察经验越来越成熟,工作成效得到广泛认可和肯定	(48)

第三节 关于效能监察工作发展的思考	(48)
一、中国石油效能监察工作的基本经验	(48)
二、效能监察工作存在的主要问题与原因分析	(49)
三、深化效能监察工作的思考	(50)

探 索 篇

进一步加强中国石油境外项目监督管理问题探讨	(55)
关于企业效能监察工作创新与发展的几点思考	(63)
中国石油天然气集团公司内部监督工作实践与发展	(67)
驻外中资企业监管工作探讨	(71)
国有企业效能监察理论问题和发展方向探讨	(82)
创新企业效能监察提升企业执行力	(86)

制 度 篇

效能监察工作指南(规范)	(93)
中国石油天然气集团公司监察部门监督招标投标工作管理办法	(173)
中国石油天然气集团公司优秀效能监察项目评选办法	(178)
中国石油天然气股份有限公司工程建设项目监察规定	(182)
中国石油天然气股份有限公司重大工程建设项目稽查工作规范	(186)

附 录

陈明在中国石油天然气集团公司效能监察工作推进视频会议上的讲话	(195)
总结经验 创新发展 不断深化效能监察工作	
——刘晓莉在中国石油天然气集团公司效能监察工作推进视频会议上的报告	(200)
刘晓莉在中国监察学会石油分会效能监察工作研讨会上的讲话	(207)

理 论 篇

理论的价值,在于借助严格的理论术语来描述事物运动和发展的客观过程,揭示事物运动过程或者存在状况,并对之做出合理的解释。当我们用科学的态度去研究效能监察工作的时候,却发现人们对效能监察的认识并不统一,效能监察理论还很不成熟,在具体实施过程中还有许多值得认真研究的问题。特别是在实际工作中,理论的缺失对企业效能监察实践的影响在很多方面已经显现出来:第一,因为缺乏理论指导,效能监察往往被人看做一项仅凭经验、没有进行系统思考的工作。第二,因为缺乏理论指导,无法系统地总结出效能监察的工作规律,对其运行过程和运行机制不够清楚,使企业效能监察无法发挥其应有的作用。第三,因为缺乏理论指导,对效能监察的职责定位认识不够清晰,导致企业领导对企业效能监察工作认识上产生偏差。因此,要进一步深化企业效能监察工作,就必须加强对效能监察的理论研究,明确其内涵、定位和发展方向,为效能监察工作实践打下坚实的理论基础。

第一章 效能监察的基本理论

随着企业管理的不断深化和内控机制的进一步健全,企业效能监察的地位和作用越来越重要。但由于效能监察至今没有一个学术上的严谨定义和阐释,使人们对效能监察内涵的理解千差万别,有些是属于“仁者见仁,智者见智”,有的则谬之千里,以至于影响了效能监察工作的实践发展。为了使效能监察走上科学、规范、可持续的发展轨道,我们应当加强对效能监察基本理论的研究,逐步揭示其内涵本质,从而理清工作思路,推动效能监察工作深化发展。

第一节 效能监察的起源与发展

监督是指将实际情况与目标、计划、标准相比较,并采取相应行动纠正偏差,以求目标的实现。所谓“监察”,就是监视、审评、督察。行政监察的概念就是国家行政机构内专门行使监督职权的机关,依法对国家行政机关、国家公务员行使行政权力的行为进行的监视和督察。行政监察制度自古就有,从秦朝的御史到现在,至今已有 2100 多年的历史,秦朝时的御史府只对皇帝负责,与总管行政的宰相府并立。行政效能监察包括两个方面,一是行政效率,即在行政活动中所投入的工作量与取得的行政效果之间的比率。二是行政效果,即行政行为引起的社会的、经济的、政治的效果。它是行政管理结果的社会评价。一般来说,投入小,效率高,成果越大;反之,投入大,效率低,则效果越小。但是,行政效率高不能等同于行政管理的效果就一定好,假如行政目标偏离了正确方向,则行政效率越高,行政效果反而越差。因此,考察行政效能,要把行政效率、行政效果统一起来考察。

改革开放以来,我国在推进经济体制改革的同时,不断推进政治体制改革。在监督监察体制改革中,确定监察机关是政府行使监察职能的专门机关,依法对国家行政机关及其公务员的行政行为实施监察。《行政监察法》规定:监察机关的基本职能是保证政令畅通,维护行政纪律,促进廉政建设,改善行政管理,提高行政效能。

效能监察这个概念是在 1989 年我国行政监察体制恢复确立以后,监察部领导在研究借鉴当时苏联和东欧社会主义国家监察工作经验,结合我国行政监察的实际提出的。1987 年我国恢复行政监察体制。1989 年 12 月,尉健行同志在第二次全国监察工作会议上的报告中指出:“围绕治理整顿,深化改革,加强执法监察。执法监察是行政监察机关的基本职能和主要手段,既包括效能监察,也包括廉政监察。”这是我国第一次正式提出效能监察的概念。国家监察部在其门户网站的监察知识栏目中,将效能监察定义为:“效能监察又称勤政监察,是监察机关依法对国家行政机关和国家公务员的各种失职、渎职行为和事件进行监督、纠举和惩戒的一种职能活动。其主要任务是监督、检查政府和国家公务员行政管理工作的效率和效力,查处各种失职、渎职案件,从而保证政府各部门、各环节的协调一致,保障正常工作秩序,促进公务员的尽职、尽责和工作的高效率。”

一、企业效能监察的由来

企业效能监察工作由于历史的原因和当时企业所处的时代环境,最早始于国家的行政管理范畴,是国家行政效能监察的延伸和发展。1990年8月29日,尉健行同志在监察部企业监察干部培训班讲话中,首次阐述了企业效能监察问题。他说:“从长远发展来看,在企业开展执法监察,尤其是执法监察中的效能监察将是主要的,当然,这需要一个过程。但这种转变企业可能要比政府快一点,早一点。”从此,以中国国有企业为主体,开始了企业效能监察的创建过程。1991年,监察部驻化工部监察局发出《关于开展效能监察工作的通知》,开始企业效能监察的实践。此后,效能监察工作在我国国有企业普遍展开。

2001年,在《中国石油天然气集团公司效能监察工作规定》中提出,国有企业效能监察是监察部门在本企业行政负责人领导下依据有关法律、法规,有计划、有目的地针对监察对象在企业生产和经营管理中的质量、效果、效率和效益等情况开展的监督监察活动。

国资委2006年发布《中央企业效能监察暂行办法》,将企业效能监察定义为“效能监察是企业监察机构针对影响企业效能的有关业务事项或活动过程,监督检查相关经营管理者履行职责行为的正确性,发现管理缺陷,纠正行为偏差,促进企业规范管理和自我完善,提高企业效能的综合性管理监控工作。”效能监察演化图如图1-1所示。

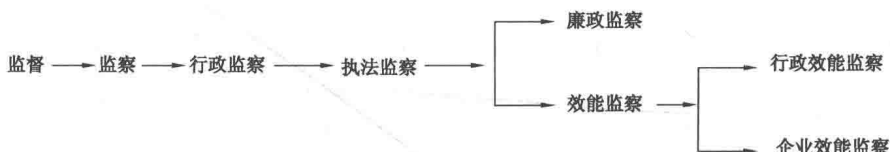


图 1-1 效能监察演化图

二、执法监察、廉政监察与效能监察

执法监察是监察机关依法对行政机关和国家公务员,以及行政机关任命的其他人员贯彻、执行国家政策、法律、法规、规章和各种行政命令的情况进行系统监督、检查的一种职能活动。行政机关和国家公务员必须依法行政,这是建立法治国家的关键所在,离开法律对行政权力的控制和制约,行政权力就会走向腐败,国家就无法治可言。执法监察就是通过对行政执法的监督检查,对行政执法中的偏差进行纠举和调整,对违法违纪行为进行惩戒,从而保障行政机关和公务员的依法行政。执法监察在整个行政法制监督体系中有其不可替代的特殊地位和作用,其特殊性表现在:它注意对行政执法工作综合性的监督、检查,注重对行政机关和国家公务员在整个执法过程的各个环节依法办事的一贯性和彻底性的监督、检查;它既注重事前对违法违纪现象的防范,又注意执法过程中的跟踪检查、纠偏,更注重事后的检验、考核和对违法违纪行为的惩处。执法监察,是监察机关的一项基本职能和经常性的工作。

廉政监察是监察机关依法对国家行政机关和国家公务员的各种腐败行为进行监督、纠举和惩戒的一种职能活动。国家行政机关和国家公务员肩负着管理各种国家事务的重任,掌握着为做好管理工作由国家授予的各种管理权力,只有正确使用这些权力,国家的各项管理工作才能正常运行。如果以权谋私、贪污、行贿受贿,行政权力成了非法攫取各种私利的手段,这就不仅会直接损害被管理者的权益,而且会给国家利益、国家行政管理秩序、政

府在人民群众中的威信带来巨大损害。廉政监察正是针对各种行政管理中的腐败现象的职能活动。其主要任务是监督国家行政机关和国家公务员执行廉政制度的情况、查处各种贪污、贿赂、以权谋私等腐败问题的违法违纪案件,促进廉政建设进行廉政教育,以保证国家行政机关及国家公务员的为政清廉。廉政监察是当前及今后相当长时期内监察机关的主要监察职能之一。

对效能监察的认识,1990年8月,尉健行同志在监察部企业监察干部培训班结业典礼会上讲到“效能监察”的名称问题:“关于效能监察,有的同志提出相对廉政监察来讲,是不是提勤政监察。勤政与廉政都是对从政者、从政机关的要求。勤政这个词也有局限性,它和效能的含义不一样,用效能这个词概括恐怕要准确一些。我感到对企业干部的考察,主要也有两条:一是是否廉洁,二是是否有效率。不勤政肯定没有效率,但是光勤政也不一定有效率。所以提效能监察更贴切、更准确,我们主张还是提效能监察”。

从效能监察的产生和发展的过程来看,它与执法监察、廉政监察虽然在方式方法上有一定的区别,但其监察的本质属性是相同的,都是监察机关针对监察对象开展的相对独立的监察活动。

第二节 效能监察概念及其含义

效能监察发展近二十年来,由于存在对效能监察内涵的不同理解,导致效能监察实施工作产生偏差,影响了效能监察作用的发挥。比较突出的问题主要有三个:一是在效能监察工作中,没有明确监察对象,或确定监察对象不准确。有的是只对事不对人,实施中只对检查发现问题进行直接处理,没有从管理上、制度上分析问题产生的根源。有的只把基层的具体业务人员作为监察对象,对于发现问题只批评当事人,而不追究管理责任。有的甚至把为其提供服务的乙方单位人员作为监察对象,对于发现的诸如盗卖油品、偷工减料、虚计工作量等损害甲方利益的行为,只对乙方当事人进行处罚,不从甲方自身的管理环节上、从合同的约束条款和执行上查找原因和对策。二是混淆监察与被监察的关系。错误地理解“融入管理”的含义,将效能监察任务直接分配到业务管理部门或管理岗位。虽然工作的大目标一致,但用自我监督代替异体监督,削弱了监督制约的作用。三是违背“分级管理、分级负责”的原则。立项不区分层次,不履行对本级监察对象的监督职能,只是将效能监察工作任务布置给基层监察机构开展。虽然组织了对其效能监察工作的检查或抽查,但由于没有按照检查程序对其经营管理工作进行认真检查,许多问题(包括基层不敢上报的问题)不能被及时发现。在这种情况下,对基层单位领导人员的监督实际上处于缺失状态。

一、企业效能监察的含义研究与分析

如何理解效能监察这一概念的内涵,对于效能监察工作实践有着重要影响。效能监察的定义是对效能监察这一概念内涵本质最直接的描述。逻辑学认为概念是反映客观事物的一般的、本质的特征,定义是对概念的内涵或语词的意义所做的简要而准确的描述。给概念下定义,最常用的是类加种差的方法。这里所说的“类”,是指和被下定义的概念相邻近类;这里所说的“种差”,是指在同一个类下面几个并列的种之间的差别,不是一般的差

别,而是反映各个种的特点或本质的差别。例如,在“人是能够制造和使用劳动工具的动物”这一定义中,“动物”就是邻近的类,“能够制造和使用劳动工具”就是人和其他动物的本质差别,即种差。

按照上述定义方法分析,“效能监察”这一概念的类是“监察”,种差是“效能”。由概念的类说明效能监察是监察的一部分,效能监察概念的外延比监察概念的外延要小,因此,效能监察的概念应当从属于监察的概念,效能监察的内涵属性从属于监察的内涵属性。由概念的种差说明,效能监察的定义就是要在监察的概念上,加上“效能”这一种差,即效能监察就是对效能的监察。如果分析到此为止,未免太过于简单。要准确把握效能监察的内涵,还需要进一步对“类”和“种差”进行分析和描述。

关于“监察”,从字面上的解释来看,“监察”意指监视、监督。在经济学中,监督作为企业的一种基本管理职能,是指将实际情况与目标、计划、标准相比较,并采取相应行动纠正偏差,以求目标的实现。从《行政监察法》来看,行政监察的职能,一是通过监察活动,监察国家行政机关和国家公务员以及国家行政机关任命的其他人员的行为,保证其遵纪守法,廉洁奉公,促进和保证政府机关实现廉政;二是通过监察活动,监察国家行政机关和国家公务员以及国家行政机关任命的其他人员,促使其不断改善和加强行政管理,提高行政效能,实现勤政。行政监察工作是国家行政管理的重要内容和必要环节,也是国家机关内部监督的重要形式。监察对象是国家行政机关和国家公务员以及国家行政机关任命的其他人员。企业监察是从行政监察延伸转化而来。所以,企业监察也是企业管理的一部分,是企业内部监督的重要形式。监察的对象是内部所属的部门、单位和管理人员。

关于“效能”,根据语言文献的解释,效能有两种基本含义:一是指机械、电器等工作时,有用功在总功中所占的百分比;二是指单位时间内完成的工作量。在经济学中,这一词汇主要指办事的效率和工作的能力。效率是单位时间内完成的工作量,效能是衡量工作结果的尺度,效率、效果、效益是衡量效能的依据。效能建设是管理科学的重要组成部分,是一种高层次的管理形式和载体,是以效能为基本目标,以实现优质高效为目的,把管理的诸要素有机结合在一起依法履行职责的管理活动。结合监察对象来看,效能监察所指的效能应当是监察对象的效能。效能监察也就是对内部单位和管理人员的效能的监察。内部单位的效能又体现为该单位管理人员的效能,对单位效能的监察最终归结到对管理人员的效能的监察。管理人员的效能,是通过履行职责,从事一系列管理活动来体现的,所以对管理人员的效能的监察,也就是对其履行职责的效能的监察。

二、企业效能监察的概念

企业效能监察的定义表述为:企业效能监察是企业监察部门在企业负责人领导下,依据国家法律法规和企业内部规章制度,对企业内部管理人员履行职责效能的监察活动。

综合以上分析,可以形成以下基本认识:

(1)企业效能监察,是企业内部的监察活动。其中,监察是对监察对象的监察。在企业,监察对象是内部各单位、部门及其管理人员。而各单位、部门的管理工作,必然要分解、体现为具体管理人员的工作,因此,监察对象主要是人。效能指的是监察对象的效能。单位、部门的效能又源自管理人员履行职责的效能。管理人员履行职责的效能,具体体现为经营管理活动

过程的成果,并最终体现为企业管理的效能。

(2)企业效能监察是企业内部监察部门的工作,接受企业负责人的领导。企业效能监察的依据,除了国家法律法规外,还包括企业内部的规章制度。

(3)企业效能监察的方式,是通过监督检查企业内部的各项经营管理活动,对管理人员履行职责情况进行评价,纠正存在问题,查处违规违纪人员,追究有关领导人员的责任。

(4)企业效能监察的目的,是监督控制管理行为、提高管理人员履行职责效能,预防腐败、防范风险。

根据上述概念和基本认识,开展效能监察应注意以下几个问题:

(1)要明确监察的对象,即对哪一层级管理人员的监督。由于监察对象是按层级管理的,每个监察机构都应当明确本层级的监察对象。检查中,越级检查不可避免,甚至会比较多次,但检查的结果应当是作为对本层级监察对象的评价依据。

(2)检查监察对象履行职责的情况。检查的侧重点可以因工作任务不同而有所不同。一般是对某一方面管理工作进行检查,相应的也是评价在这一方面的履行职责情况。

(3)在实施检查中,应突出关注“风险”和“责任”问题。既要注意发现已造成事实的问题,又要注意发现管理上的薄弱环节;既要认真纠正问题,又要落实管理责任,还要帮助从制度上进行完善。

(4)及时反馈管理中存在的问题。对于基层,除了严格纪律,维护政令畅通外,还要注意分析和发现上级管理上的问题,包括体制、机制、制度上的问题,及时反馈情况,积极提出建议,把加强上级的管理和提高监察对象履行职责的效能结合起来,使效能监察的成果更好地转化为企业管理的成果。

第三节 效能监察的基本属性

一、效能监察的作用

效能监察作为企业管理中一项发挥监督职能的工作,与企业其他监督形式一样发挥着预防风险、监督控制和提升管理水平的作用。但是,效能监察本身在发挥上述作用的过程中,尤其在以下几个方面表现更加突出。

(一)防范风险作用

内控体系是企业防范经营风险的保障,在建立健全企业内控体系过程中,效能监察发挥着防范经营风险的作用。一套健全的内部控制体系,要求企业内部所有的活动都必须受到监控。从内控体系的五项要素(控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监控)来分析,效能监察主要是对“控制环境”(如管理层如何进行授权和职责分配,高级管理层的控制能力和管理行为以及职业道德、管理风格等)层面进行监控。通过效能监察,可以加强对所属单位领导人员用权行为监督,防范所属单位高层决策失误、用权不当等风险,维护良好的控制环境,维护政令畅通,确保内控体系的有效性。

(二)预反腐败作用

建立健全惩治和预反腐败体系是党中央在新形势下对反腐倡廉工作做出的重大战略决

策。国有企业要贯彻落实好《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，就要把中央的要求同企业内部的管理相融合，使惩防体系与企业的内控体系相统一。

在惩防体系中，惩治与预防是有机统一的，惩治有力，能够增强教育的说服力、制度的约束力和监督的威慑力；预防有效，能够逐步铲除滋生腐败的土壤和条件，从根本上解决腐败问题。效能监察可以在问题没有暴露出来之前或问题尚在萌芽之时，针对问题易发、多发部位和环节，提前介入开展经常性的检查活动。通过效能监察发现案件线索，查处腐败分子；在问题没有暴发或没有恶化之前，及早发现并进行纠正，堵塞管理漏洞，将问题消灭在萌芽状态。从整体上看，效能监察更侧重于预防，这也正是体现了“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针。

通过效能监察，可以切实加强对权力运行的约束和监督，抓好对制度执行和落实情况的监督检查，有效防范国有资产流失，促使企业领导人员增强廉洁从业的自觉性，提高自身素质，不犯或少犯错误，促进干部队伍建设。

（三）监督控制作用

从现代企业制度的角度分析，企业效能监察不属于法人治理结构层面，而是属于企业内部的经营管理层面，是在企业负责人领导下的企业内部高层管理的一部分，是企业负责人为完成所承担任务、加强内部管理的重要监督控制手段，是企业内部监督约束机制的重要组成部分。在企业控制过程当中，促使负责人员按预定计划进行的方法有两个：一是培养更好的主管人员，使他们能娴熟地运用概念、技术以及原理，并使他们能够从系统的角度来看待管理工作和管理中的问题，从而减少由于管理不当而造成的不良结果，这可以称之为“直接控制”。二是追究那些不令人满意的结果产生的原因，明确人们对它所负有的责任，并使他们在实际工作中改正，这种方法称为“间接控制”。效能监察正是企业监察部门以符合国家方针政策的企业战略目标、规划计划以及规章制度为标准，对其监察对象的行为进行检查衡量、并纠正存在问题、追究有关人员责任的一种监督形式。所以，从企业管理理论角度分析，效能监察属于管理控制职能的“间接控制”范畴。效能监察通过监督企业内部的管理活动，落实管理人员的责任，既监督事，又监督人，对监察对象履行职责的监督较企业其他监督更综合、更全面。

（四）提高管理效能作用

效能监察针对企业生产经营管理中存在的突出问题和薄弱环节，通过开展有效工作，督促管理人员明确职责，提高责任心和工作效能，不断加强管理，为企业生产经营健康发展创造良好的条件，促进企业效能的提高。

（1）效能监察能够督促企业制度的落实。虽然企业各职能部门也负有监督企业各项制度落实的责任，但从实践上看，有了效能监察这种上对下的外部力量的介入，对照标准进行监察，更能提高有关制度落实的效果。效能监察一般通过检查经营管理者履行职责、执行国家法律法规和企业管理制度、完成经营管理目标任务的情况来督促企业制度的落实。

（2）效能监察能够帮助界定责任。提高企业管理效能的前提是落实各方面的责任，最理想状况是在实施工作之前就分清责任。效能监察针对发现问题进行责任追究，这一点对提升企业效能非常关键。

（3）效能监察能够督促提升人员的执行力。人员的执行力，尤其是领导人员的执行力是