

# 基于项目型政府的国家审计机关绩效管理模式建构

后小仙<sup>a</sup>,徐德祥<sup>b</sup>

(南京审计学院 a.公共经济学院;b.审计与会计学院,江苏南京 211815)

**[摘要]**推进国家审计机关的绩效管理工作有利于加快政府职能转变以及实现国家审计资源有效配置。国家审计机关具有项目型政府特征,体现在组织结构的复杂性与任务的独特性方面。基于国家审计机关的项目型特征,从项目型政府的视角建构国家审计机关的绩效管理新模式,可以充分发挥项目型政府在横向与纵向协同上的优势,更好地为实现国家良治提供制度保障。

**[关键词]**国家审计机关;绩效管理;项目型政府;服务型政府;国家治理体系;行政体制改革;项目导向管理;公共管理;政府职能转变

**[中图分类号]**F239.44 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2014)05-0023-10

## 一、引言

项目型政府是由项目型组织和项目型社会衍生而来的。项目型组织是指一系列包含创造专门工作系统的组织结构,这种结构正在受到越来越多的关注,因为它能够整合各种专业和智能资源。在知识经济的大背景下,项目型组织是一种能够快速灵活地组织知识资源的组织模式,可以打破组织变革和进步的传统壁垒<sup>[1]</sup>。项目型社会则是指由项目型组织构成、全社会的生产方式以项目型为主的社会<sup>[2]</sup>,现代社会逐渐呈现出项目型社会的特征,政府作为社会的核心,也在往项目型方向发展,项目型社会的核心组织就是项目型政府。

项目型政府具有以下功能和特征:一是在和谐社会建设方面的功能和作用,它可以从纵向和横向两个维度更好地实现政府组织和全社会的全面和谐;二是在创新型国家建设方面的主要功能和作用,它既是我国社会创新系统的核心和科技创新系统的支持与保障,又是我们创新国家建设的主导力量;三是在服务型政府建设方面的功能和作用,它使用兼顾日常运营和独特性任务的项目型“二元化”的组织结构来提供常规性和一次性的“二元化”服务;四是在公共危机管理方面的功能和作用,它能够使用自己的项目团队组织和项目管理能力来积极应对和处理社会所出现的各种公共危机<sup>[3]</sup>。构建项目型政府对转变政府职能具有重要意义。我国行政体制改革的最终目标是建立服务型政府,服务型政府建立的基础是社会高度现代化、市场高度发育、社会资源高度整合、法制高度完善、政府财政高度公共化,然而,目前转型时期的中国并不具备上述条件,所以,需要寻求一种过渡性的政府管理模式<sup>[4]</sup>,项目型政府就是一个可行的政府管理模式。因为当前我国大部分地区的政治、经济与社会的现代化程度都还不是很高,政府还不具备提供足够的社会公共产品满足群众需求的条件,所以只能通

**[收稿日期]**2014-07-17

**[基金项目]**国家社会科学基金项目(12BJY001);教育部人文社会科学项目(12YJA790047);江苏省高校人文社科重大项目(2014ZDAXM004);江苏高校公共工程审计重点实验室研究项目

**[作者简介]**后小仙(1972—),男,安徽芜湖人,南京审计学院公共经济学院教授,博士,硕士生导师,主要研究方向为公共经济与政府管理;徐德祥(1990—),男,江苏盐城人,南京审计学院审计与会计学院硕士生,主要研究方向为政府审计。

过以项目为导向逐步推进政府管理模式的改进:以项目的理念,根据社会需求选择重点领域;以项目的形式,根据项目的内在要求,集中有限资源重点满足公共需求。建设项目型政府,可以不断促进经济社会的现代化、政治生活的民主化和法制化、社会公共财富的进一步积累,从而有助于逐步过渡到服务型政府。

刘家义审计长指出,国家审计是国家治理体系的基石和保障,有效发挥经济社会运行中的预防、揭露、抵御的免疫系统功能,是捍卫人民利益和国家安全、促进政令畅通和廉洁高效、推动民主法治和公开透明、促进深化改革和科学发展的制度保障<sup>[5]</sup>。国家审计制度是整个国家政治制度体系的有机组成部分,国家审计机关是我国行政体制的重要组成部分,在整个监督体系中占据重要的地位,在监督实践中履行着十分重要功能。一方面,从行政系统内部来看,审计监督是行政机关的一个自我监督,与监察部门共同形成对行政机关的监督,能够在一定程度上约束行政机关及其公职人员依法活动。另一方面,从政治性政府和法律监督系统的关系来看,要完成对行政机关和司法机关的有效监督,一个重要途径是管好预算,而审计部门的专业优势能够提供相应的帮助。从社会监督系统关系来考察,国家审计部门积极回应社会公众关心的热点问题,公布审计结果,从而引导社会公众关注政府行为,能够加强对行政机关及其公职人员的有效监督<sup>[6]</sup>。然而,目前我国审计资源较为短缺,还不能完全满足上述功能的要求,因此,如何进一步提升国家审计机关的绩效管理,建立一套国家审计机关的绩效管理模式,对于当前政府职能转变等具有重要的意义。

许多发达国家的国家审计机关都已经开展了比较有效的绩效管理,美国的 GAO、英国的 NAO 以及澳大利亚的 ANAO 都很重视绩效审计发挥的综合性作用,并且相关的法律法规比较健全,审计职能得以很好地拓展,在国家治理中发挥了很重要的作用。我国的国家审计绩效管理起步较晚,有许多需要向国外学习借鉴的地方。比如,在衡量指标上,可以向美国的 GAO 学习,建立一套以“成本效益比”为核心的评价体系;在绩效评价框架方面,可以结合定量与定性指标,逐渐引入“结果导向”、“顾客导向”、“以人为本”等原则;基于财务、顾客导向、审计业务流程、组织学习与成长等四个方面的政府审计绩效评价体系可以很好地促进绩效管理的发展。也有学者从微观的角度提出了一些进行审计部门绩效评价的方法,比如提出了运用模糊综合评价法对国家审计机关绩效进行评估的方式<sup>[7]</sup>。

本文通过分析国家审计机关的项目型政府特征,深入阐释国家审计机关组织的复杂性与独特性,针对国家审计机关职能的项目型特征,从项目型政府的视角构建国家审计的绩效管理模式。

## 二、制度背景与可行性分析

自从 20 世纪 80 年代以来,西方国家开展了一场“新公共管理运动”,在公共责任和“顾客至上”的理念下,政府部门的绩效管理也得到广泛的研究和应用。国家审计机关作为国家行政部门的一部分,负责对其他行政部门财政收支的真实、合法性进行监督和鉴证,这对推进国家政府机关绩效管理有着重要作用。同时,国家审计机关本身的绩效管理也应该得以推行。国家审计机关推进绩效管理的必要性可以从国家审计政治地位、政府职能转变以及审计资源有效配置的需要等方面进行阐述。

### (一) 国家审计的政治地位

国家审计机关作为专门的监督部门,对党政机关、企事业单位业务经营管理活动的信息进行采集、整理和发布的一系列活动,必然涉及与政府决策机构、政府管理部门以及政府监督机构的关系,国家审计机关在政府行政运行系统中所处的位置决定了国家审计的本质特征。国家审计的本质首先是权力制衡的支持系统,在权力制衡中,审计又以信息系统的方式发挥着权力制衡的作用,因此,国家审计的本质属性是权力制衡信息系统<sup>[8]</sup>。现代国家审计制度是一种针对国家政治契约的约束机制,现代国家审计机关作为代表民意对政府实施监督的机关,不可避免地与国家政治契约相联系<sup>[9]</sup>。国家政治契约是以民意为基础的,通过政治契约赋予政府和构成政府的每个成员相对权力,国家主权属于

全体公众,政府的产生源于社会公众的委托与权力的让渡。政府的公共受托责任理论是在代理理论的基础上发展起来的,代理理论又是以委托代理关系的存在为前提和研究对象的,委托代理关系的最初产生是由财产的委托与受托而引起的,责任关系中的委托人一般是财产的所有者,受托人即代理人一般是为所有者经管财产的“管家”,因而最古老的受托责任就是一种财产经管责任。随着社会经济的发展,受托责任的范围亦不断得到扩展,尤其是进入到现代社会,受托责任不仅仅是财产或资源托付所致,而且是整个社会托付的结果。委托代理关系就其本质而言仍是一种契约关系,其基本内容是规定委托人和代理人共同认可的契约来确定他们各自的权利和责任,要点是委托人为实现自己的目标设计一套激励和约束机制,使代理人与委托人的利益尽可能地趋于一致,最大限度地增进委托人的利益。国家审计作为一种监督机制,内嵌于国家政治契约关系中,其本质目的是代表人民监督政府责任的履行和权力的行使,是国家治理控制系统中功能最完善的组成部分。国家审计本质上是政治文明的产物和工具,政治文明随着人类社会从低到高的进程不断向前发展,国家审计本质的实现也是一个与之相伴随的动态历史过程。

从国家审计的政治本质出发探讨国家审计的政治地位是深入研究各种国家审计具体问题的理论基石。新制度经济学认为,制度环境是一个国家最基本的制度规则,是决定其他制度安排的基础性制度。国家审计制度与政治文明之间存在着本质的、天然的联系,国家审计制度是整个国家政治制度体系的重要组成部分,政治制度体系对国家审计制度而言是最重要的制度环境。

当今世界,不同国家之所以选择不同的国家审计制度,原因在于期望特定的国家审计制度能够在本国政治制度体系中取得逻辑一致的政治效果,国家审计制度能够发挥多大的作用,主要是由政治制度结构决定的。选择立法、司法或独立国家审计模式的,一般是采取“三权分立”政治体制的国家,它们强调对公共权力的制衡。国家审计的目的在于与其他部门共同构建一个相互制衡的机制,以保证国家资产的安全与有效,具有较强的独立性。选择行政模式的国家,往往更加重视政府的行政操作职能,我国选择现行的行政型国家审计模式,是受我国政治制度结构深刻影响的结果,现阶段,我国的政治制度突出特征是党领导下的政府管理体制,行政型国家审计模式既有利于强化政府决策、执行与监督高度统一的体制,加强党和政府在国家政治经济生活中的控制权,也有利于提高国家审计协调社会利益冲突的效率性,及时将各种社会利益相关者的力量对比趋近于博弈均衡状态。

中共十八大首次论述了中国特色社会主义道路、理论体系、制度的丰富内涵及三者之间的关系,首次向全党明确强调要坚定道路自信、理论自信、制度自信。制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性的特征,一个国家的宏伟目标能否实现,除了看其是否有科学的理论指导、切合实际的发展道路,还要看其做出怎样的制度安排。中国特色社会主义制度,在经济、政治、文化、社会等各个领域形成了一整套相互衔接、相互联系的制度体系,是中国发展进步的根本制度保障,符合中国社会主义初级阶段的基本国情,具有巨大的优越性和强大的生命力。现行的国家审计制度是中国特色社会主义政治制度体系的重要组成部分,具有经济社会发展赋予其的特定的职责和功能。国家审计作为依法用权力监督制约权力的制度安排,具有预防、揭示和抵御等功能,是国家治理这个大系统中内生的“免疫系统”<sup>[10]</sup>,其职责就是通过独立行使审计监督权,预防、揭示、查处经济社会运行中的问题,保证国家各项政策能够有效实施,使国家相关系统健康、安全地运行。

## (二) 政府职能转变的制度支撑

我国经济社会发展正经历着从以经济建设为中心到经济与社会环境等问题并重的转型,社会的转型需要政府职能的转型作为支撑。政府职能并非一成不变,而是需要随着社会的发展而转变的。经济社会的发展以及各种问题的衍生需要政府向创新、服务型政府发展<sup>[11]</sup>。

“服务”是中共十八大中的热词,十八大第一次提出了“服务型政党”的概念,指出需要建设学习型、服务型、创新型的马克思主义政党,对政府职能转变也提出了深化行政体制改革的要求:深入推进

政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。2013年的政府工作报告中也提出了与十八大报告中相同的建设服务型政府的要求。2014年政府工作报告中也指出,新的政府领导班子将从政府自身改起,把加快转变职能、简政放权作为本届政府开门第一件大事<sup>[12]</sup>。

明确了转型目标之后,推进政府职能转变还需要建立以结果为导向的考评体系,评价政府部门履行职能和转变职能的情况。这就需要政府建立一套绩效管理工作体系。审计机关作为评价其他政府部门工作的部门,在政府绩效管理工作中发挥着核心作用,其自身的绩效管理体系更应该是合理的、完善的。并且,推进审计机关绩效管理反过来也能够有效促进政府职能的转变。

在行政型的国家审计模式下,我国审计机关隶属于国务院政府部门,提高审计机关的工作绩效本身就是对政府绩效的提高,同时,审计机关作为监督其他政府部门的机构,对其他部门的审计工作可以促进其提高行政绩效,提高审计机关的绩效可以使得审计人员更加有效地执行审计工作,从而为被审计单位提供更好的审计建议,间接地提高其他行政部门的工作绩效。审计机关的绩效管理制度保证了审计人员能积极有效地完成审计工作,促进了整个政府部门绩效管理活动的有效运行,进而推动了整个政府的职能转变。

所以,政府职能转变需要通过绩效管理等手段提高行政效率,对国家审计机关进行绩效管理也能够促进政府职能的转型。审计机关的绩效管理是政府职能转变的制度支撑。

### (三) 国家审计资源整合的内在需求

随着审计工作在政府部门监督中发挥着越来越重要的作用,政府机关对审计的需求也越来越大。但是现实的情况是,现有的审计资源并不能满足越来越多的审计需求。所以,这有限的审计资源必须被合理分配到不同的项目或方向。为了使审计机关发挥最大的作用,审计机关需要对现有的资源进行合理配置。审计资源配置是指审计机关在既定的条件下,运用有效的手段或者方式,根据审计资源的需求将有限的资源进行分配,以保障审计资源有效供给、最终实现审计目标的一种活动。

国家审计资源配置的目标就是实现有效配置。经济学中所讲的“资源有效配置”和我们通常所说的“帕累托最优”有相通之处,即假定固有的一群人和可分配的资源,从一种分配状态到另一种状态的变化中,在没有使任何人境况变坏的前提下,也不可能再使某些人的处境变好。在国家审计的背景下,这句话的意思就是,如果国家审计机关的资源总量固定不变,审计资源分配的变化不会使得任何一个审计项目被做得更好。这是一种理想的状态,也是审计资源配置的目标。

要实现国家审计资源的有效整合,就需要清楚审计工作的哪些方面相对薄弱而需要投入更多的审计资源,哪些方面绩效较好而可以适当减少投入、节省资源,为了达到这个目的,就需要对审计机关的工作进行绩效管理,通过审计资源的重新配置,实施审计部门的绩效管理工作,全面提高所有领域审计工作的效率,所以,推进绩效管理工作是实现国家审计资源有效配置的需要。

审计资源配置不仅包括现有的资源在不同的主体之间的分配,还包括对已经配置在不同区域的资源进行重新分配和调整。从宏观角度说,不同方向的审计项目呈现出不同的绩效,审计资源有效配置的目标就是使尽可能多的审计项目的绩效无法再被提高,绩效评估的结果可以让审计部门了解到哪个方向的审计效率比较低,在分析过原因之后,向绩效低的方向分配更多的审计资源。从微观角度说,审计工作包括制定审计计划、初步业务开展、风险评估、实施控制测试和实质性程序、完成审计工作以及编制审计报告,每一种业务、每一个审计步骤所包含的风险都各不相同,对于专业性较强或者高新科技领域,风险评估程序就显得比较困难,对于某些大型建筑工程如桥梁建设等,由于原材料投入后不可检查,审计证据获得这个环节就是高风险环节,需要分配经验更丰富的专家或者增加更多的设备。通过对审计项目的绩效管理,审计机关可以总结出审计项目中绩效不好的部分,从而在审计相关环节时能够调配更多的资源,保证审计工作的质量;在其他的程序中使用较少的审计资源,保证审

计资源的利用效率。

综上所述,国家审计的重要地位、政府职能转变以及国家审计资源的整合与有效配置迫切需要国家审计机构构建一种有效的绩效管理新模式。

### 三、项目型政府的结构分析

项目型政府的概念来源于项目型组织和社会,当一个社会主要是由项目型组织构成,并且社会活动以项目为单位进行时,这个社会就是项目型社会。在项目型社会中,项目制不仅仅是一种组织结构的形式,也是指整个社会在提供社会产品、加工生产要素的方法,更是个人、社会团体乃至国家的发展、思维模式<sup>[13]</sup>。在项目型社会中,政府起到了资源分配的关键作用,同样作为一个项目型组织,项目型政府是整个项目型社会的核心。

项目型政府是一种结合了传统的适于完成重复性日常行政管理任务的日常运营组织与适于完成各种独特性任务的项目组织特点的新型政府组织模式。项目型政府日常运营组织的任务是开展政府的各项日常行政管理工作,根据管理工作的内容,可以分为不同的机构与部门;项目组织实质是开展各种项目管理过程中所形成的项目团队或组织,其主要任务是完成政府管理中的各种项目。项目型政府组织结构如图1、图2所示,它是一种包含日常运营组织和项目组织的二元组织结构。项目型政府组织中的项目组织是根据独特性任务的需要而设置的,这种独特性任务可能来源于社会需要,也可能来源于政府管理本身。项目组织设置的出发点是更好地完成独特性任务。

项目型政府具有传统职能式的政府组织结构所不具有的优越性,它拥有在项目制背景下的新的政府特征:

一是结构上设有永久性和临时性并存的二元组织结构。这是项目导向型组织所必须具备的特征,永久性机构处理持续性的日常管理工作,临时性机构则是负责一次性的项目工作以及处理突发的事件。

二是具有最全面的项目管理能力。作为项目导向型社会的核心机构,政府负责整个社会的资源配置,所以应该具有对所有社会项目进行统一管理的能力。

三是能很好地开发个人和团队的能力,有学习型和合作型的组织文化。因为不同部门的公务人员有可能会被组织到一个项目中,相同部门的工作人员也会根据需要前往不同性质的项目,所以政府公务人员应该具备更加全面的知识和经验,学习与合作是不可或缺的。这样的政府组织可以在横向与纵向两个方面更好地实现政府与社会的和谐发展。

改革开放以来,项目型社会的特征在我国社会正在慢慢地浮现出来。这种特征的出现并不是偶然,而是由政治与经济制度的发展衍生出来的<sup>[14]</sup>。在中央政府与地方政府财权与事权的分配过程中,各类项目是重要的依托。尤其是2008年以来,中央政府通过4万亿投资拉动经济增长,这些资金必须通过各类项目的形式来投放到社会中去,如果全部由政府安排资金的去向,那么这就像当初的计划经济一样,资金对市场的支持就失去了意义;如果全部由市场安排,那么就不能实现政府要推进经济增长、提升社会保障和公共服务的目标,并且不能使资金达到

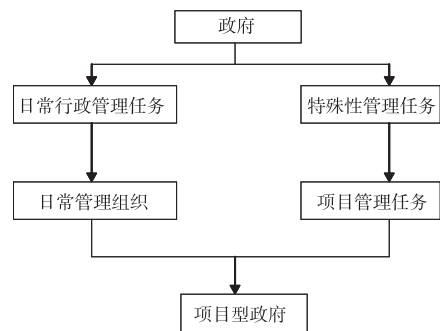


图1 项目型政府组织基本构成图

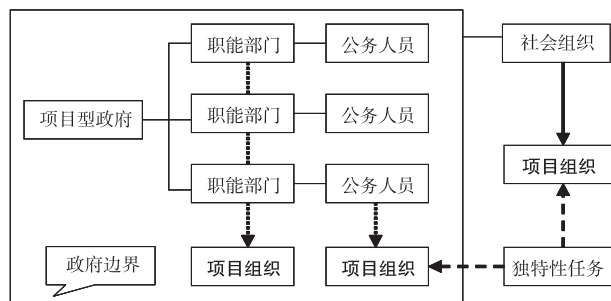


图2 项目型政府组织结构示意图

提高整个社会消费需求的目的。所以,为了使得资金能够被比较规范、专业地分配到社会各个领域之中,项目导向的管理是最有效的方法。不但政府自上而下分配资金是以项目的方式进行的,下级向上级政府申请资金也是走项目的程序。为了拉动经济增长,地方政府进行了大规模投资,开展了各种基础建设项目工程,通过抓项目、做项目,地方政府不但可以推动地方经济增长,还可以利用专项资金填补各种财政缺口。另外,许多企业也以项目的方式申请政府资金。可以说,国家财政资金以项目为单位分配已经成为一种制度。在其他方面,我国社会也呈现出来越来越多的项目型特征,譬如科研活动需要在足量资金的支持下大力发展,而科技创新是一种绝对的、没有重复性的、具有很强的项目特征的活动。要建设创新型社会主义社会,科研活动必须得到有力的发展,在一个创新的社会中,也必然不会缺少科学研究活动,项目导向就成为整个社会的发展趋势。因此,项目导向这种制度的形成,并不是政府某一决策形成的,而是一定的历史条件和社会背景的产物。

在项目型社会日渐成熟的今天,政府作为整个社会的核心,也逐渐呈现出项目型政府的特征<sup>[15]</sup>。前文已述,政府以项目为单位向下拨付资金,除此之外,政府应对突发事件和社会危机也是通过项目进行的。比如,在对抗“非典”期间,政府在总结了前期的工作经验之后,迅速组织了对抗疫情的项目组,从各个部门抽取人员组成专业的团队,工作效率大大提高。项目型政府有一个非常明确的特点,即它并不属于某个常规的组织结构层级,既能很好地协调横向与纵向关系,打破常规的层级“条条框框”的约束,又能融合各个方面的专业资源,为完成独特性任务提供保障。从全生命周期角度来看,项目型政府的有效运行需经历目标设计、可行性研究、组织实施、后评价等全部过程,项目型政府的绩效管理与此存在着一定的对应关系,从初期的绩效计划到实施中的绩效控制,再到后期的绩效评估与绩效反馈。具体模式如图3所示。

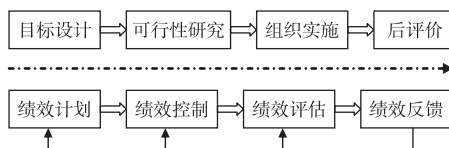


图3 项目型政府组织结构示意图

#### 四、国家审计机关的项目型特征

作为行使中央政府监督权力的国家审计机关更加需要提升管理绩效,国家审计机关的工作本身也变得更加复杂。当前,国家审计项目既包括传统型的审计项目,如固定资产投资审计、财务收支审计、专项审计等项目,又包括服务性审计项目,如经济责任审计、绩效审计等项目。

##### (一) 国家审计机关组织结构的复杂性

组织结构的复杂性主要是指一个组织的差异性,可以从三个方面来衡量:一是横向差异性,它是指一个组织中部门或成员之间由于专业方向和技能以及工作的性质和任务等方面的不同而形成的差异性;二是纵向差异性,它是指由管理层级不同而带来的差异性;三是空间差异性,它是指一个组织的部门或人员在空间分布上的差异程度。

我国审计署的组织结构较为复杂,具有规模大、维度多等特点。由审计署机构组织结构示意图(见图4)可以看出,当前审计署设置了包括办公厅、法规司、财政审计司、金融审计司、行政事业审计司等16个内设机构、25个派出审计局、18个驻地方特派员办事处,另外还有相当数量和规模的直属事业单位。从横向差异性来看,同一层级中的不同部门具有很强的专业性,涉及的专业领域有所差异。比如审计署中的法规司与金融审计司,它们的工作涉及的

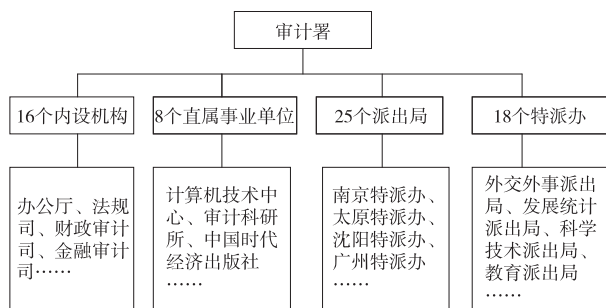


图4 审计署组织结构示意图

专业知识就有比较大的差异:法规司的工作更多的是对被审计对象遵守法律法规的情况进行检查;而金融审计司的工作人员则要具备一定的金融经济知识,这样才能够胜任这项工作。从纵向差异性来看,审计署负责全国性的审计项目,对全国最大的建设、财政工程进行审计,省级的审计厅则是主要负责自己省内的审计项目,县市级的审计局则针对县市内的被审计对象开展工作。从空间差异性上看,审计署的下属单位遍布全国各地,相去甚远,空间差异性很强。综上所述,我国的国家审计机关组织结构十分复杂。

维度多是复杂组织结构的另一个重要的特点,是指相对于传统的职能制组织结构而言,复杂组织结构具有一套纵向管理系统和一套横向管理系统。审计署内部存在管理维度多元化的特征(如图5所示)。我们从图5可以看出,国家审计机关组织结构比较复杂,层级设置较多,从审计署到审计厅到审计局,是一套严格的纵向管理系统,统筹全国的审计工作重点。同时,在横向管理上,同一层级的不同审计部门也需要很好的协调,既要做好日常管理工作,又要协调好职能机构工作与本部门内的审计项目组的工作,另外,分布在全国各地的18个审计署特派办也需要分配好工作范围,因此,横线管理工作也十分重要,甚至比纵向管理更为复杂。

在市场经济和信息化背景下,审计领域逐渐拓宽,“单一化”的审计目标、“规范化”的流程设计与业务部门的管理方式已不再能够满足审计需求变化的发展。同时,审计领域逐渐拓宽,审计项目逐渐呈现出跨行业的趋势,独立型的事事业部制的审计组织结构已不再适合市场经济和信息化背景下的跨行业、跨领域的审计项目。因此,审计项目组的成员便更加可能来自于各个不同的审计部门,甚至是不同层级、不同部门的审计工作人员,项目组的负责人必须要协调好项目组成员内审计人员的工作,利用各位审计工作者的专业技能,以最高的效率完成任务。同时,项目组的审计人员还要协调好自己所在职能部门的工作与所在审计项目的关系。多维度的特点使得国家审计机关的组织结构显得更加复杂。

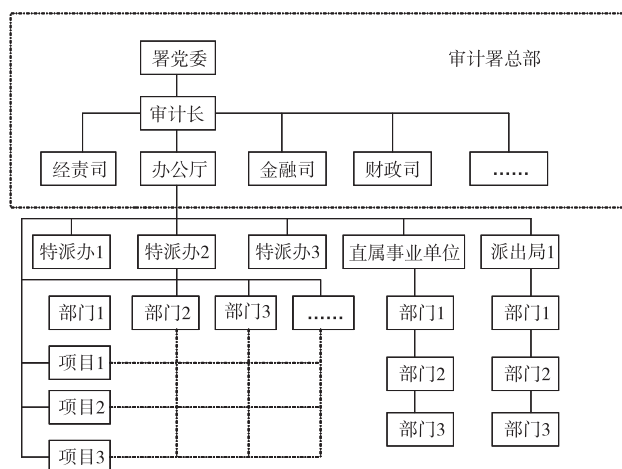


图5 审计署复杂组织结构示意图

多维度的特点使得国家审计机关的组织结构显得更加复杂。

## (二) 国家审计机关任务的独特性

国家审计机关工作内容的特殊性使得其本身与一般行政部门有着很大的不同。审计机关的主要任务是对其他政府部门的财政情况进行检查。审计工作是以项目为单位开展的,因此审计机关的管理工作也具有很强的项目型特征。

审计署作为一个结构复杂的政府组织,其绩效管理系统也具有复杂性、协同性等特点。从组织的构成形式及组织动态运行上来看,审计署绩效管理系统不同于一般中央部门的绩效管理系统,它具有一般政府组织绩效管理系统所不具有的复杂性特点。审计署绩效管理系统除了包括日常管理政府组织绩效管理系统都具备的绩效管理计划、绩效实施、绩效考核、绩效监控、绩效反馈、绩效应用等流程体系之外,还应包括审计署政府组织整体绩效管理系统、各特派办及派出局绩效管理系统、各职能部门绩效管理系统以及各审计项目绩效管理系统。从绩效考核的复杂性来看,与一般政府组织绩效管理系统相比,审计署绩效管理系统考核的规模、层次、维度和多样性等方面都要更加复杂。审计署绩效管理系统不仅包括对人员(人力资源)流、资金(部门预算)流、物(资产)流、信息(审计信息)流、决策(制度与政策)流进行有效的控制和协调,还包括每个审计项目的审计计划、执行、结果、反馈等各

环节进行有效的监控和绩效考核,将各子系统有机地整合起来,进行集成管理,达到全署动态最优目标,以实现国家良治目标下的国家审计功能。

从理论上讲,存在两个或两个以上子系统就必须要进行协同,政府绩效管理的有效实现需要纵向、横向、内部的协同。无疑,审计署绩效管理系统的复杂性决定了该系统的协同性特点。随着国家审计专业化分工的不断增加,审计署组织内部不同层级的绩效管理与不同维度的绩效管理系统之间将出现新的协同问题。审计署绩效管理系统是一个高度协同的整体,审计署绩效管理系统并非由几个不相关的子系统简单相加,而是作为一个整体组织绩效管理系统存在,为了实现国家审计的共同目标,客观上审计署内部各绩效管理子系统需要在各项绩效管理业务活动中协同运作,形成整体优势,实现审计署绩效管理系统的整体层次的协同效应。

### 五、国家审计机关绩效管理模式建构

绩效管理过程通常被视为一个循环,这个循环分为五步:绩效计划、绩效实施、绩效考核、绩效反馈以及绩效改进<sup>[16]</sup>。基于项目型政府组织的审计署绩效管理过程也应该由上述几个过程构成。建立合理的项目型政府绩效管理组织体系和科学的绩效评价流程,是实施项目型政府绩效评价与管理的前提和保证。组织架构的不合理,会导致项目型政府的权责界定不清,从而影响到政府部门的有效运行。要构建科学合理的项目型政府的绩效管理组织体系,实际上就是要构建有效的项目型政府的治理结构与治理机制,这就需要对项目型政府的治理机构与机制进行深入分析。考虑到审计署是由许多部门、特派办、派出局以及各种审计项目组织结合而成的,而且除了这些有形的组织机构外,在各部分之间还存在着一些相对稳定而复杂的关系以及较多的纵向等级关系和横向分工协作关系,因此,审计署的绩效管理系统的机构与一般政府组织的绩效管理系统结构也有很大的区别。审计署绩效管理系统是基于“国家良治”战略层面的全绩效管理,除了包括绩效计划系统、绩效实施监控系统、绩效评估系统、绩效反馈系统、绩效改进系统这些一般政府组织绩效管理系统都具备的部分之外,还应包括审计署整体绩效管理系统、各职能部门绩效管理系统、各特派办及派出局绩效管理系统以及审计项目绩效管理系统等。国家审计机关的项目型绩效管理模式如图6表示,这个模式具有审计署组织结构所具有的复杂性与系统性的特点。

1. 国家审计机关管理的维度绩效管理系统。它反映国家审计机关的永久性常设机构在管理重复性的、日常工作方面的工作效率,可分为三个层次。一是审计署总部绩效管理系统,这是国家审计机关最高层次的审计署的绩效系统,用来反映全国审计机关的工作绩效情况,对国家审计的发挥“免疫功能”作用的具体情况做出评价,同时对提高绩效做出要求和指导;二是各司(办、局)部门的绩效管理系统,这是属于第二层级的绩效管理系统,其评价审计署下一层级的各部门工作绩效,同一层级的不同部门之间应该设立合理的绩效评价系统,这样可以在同一层级的不同审计部门

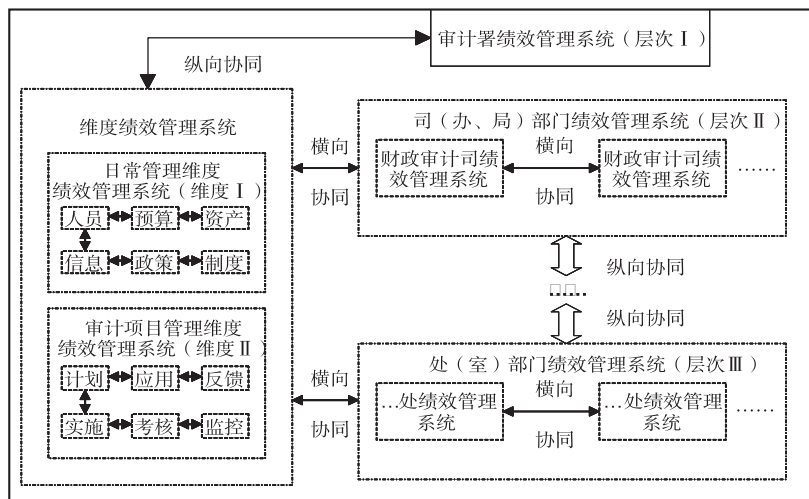


图6 审计署绩效管理系统结构示意图



之间做出比较,对哪个部门工作较好做出判断,用于根据绩效进行评优活动;三是处(室)部门绩效管理系统,这是属于第三层级的绩效管理系统。图中没有把各个层级一一列示出来,每一个层级都要设置适用于自身的绩效管理系统。

2. 国家审计项目管理的维度绩效管理系统。这是国家审计机关绩效管理模式中十分重要的部分,因为在项目型政府的背景下,国家审计机关以项目为导向开展审计工作,是最需要做好横向协调的部分,因此,审计项目这个绩效管理的维度是整个审计署绩效管理系统的核心部分。

3. 国家审计机关纵横协同治理的绩效管理管理系统。它是以协同治理思想为指导,综合运用现代审计科学的管理方法与技术,在国家审计机关绩效管理系统处于变革或临界状态下,促使系统内部各子系统或要素按照协同方式进行有效整合,相互合作并协调发展,进而实现互补性和一致性,使国家审计机关绩效管理系统实现自组织管理,产生整体作用大于各子系统作用力之和的绩效管理效果。

这样一个复杂的绩效管理系统,如何能够运用得好?这就要求各个子系统之间具有非常统一的协调性。如前文图6所示,在不同层级的绩效管理系统之间必须有纵向协同,每一层级都要管理好本身和下一层级的绩效管理系统,因为某个层级的审计机关绩效管理系统需要由上一层级进行管理才能够具有一定的权威性,上一层级必须要根据下一层级的具体情况进行绩效评价以及提出改进绩效的建议。

在协同治理的过程中,最重要的是横向协同:一是同一层级中的各个不同部门之间的绩效管理系统之间需要进行协同性管理。因为各个部门的工作情况不尽相同,为了比较不同部门的工作情况,必须设置合适、合理的绩效评价系统,这样才能比较公平地实现根据工作绩效评优评先,进而在此基础上进行绩效改进。二是国家审计项目绩效管理系统需要与各个层级的绩效管理系统进行良好的协调,因为审计工作以项目的方式进行,所以对审计项目的评价是关键。许多大型的审计项目涉及许多不同部门、不同层级的审计人员,他们的工作绩效既包括其所在部门的工作绩效,又包括其所参与的审计项目的绩效。三是在同一层级的同一个部门之中,审计项目的绩效管理亦需要与日常管理维度的绩效管理系统协调起来,同一层级不同部门之间审计项目的绩效管理系统更应该进行协调,在评价不同部门的审计项目工作效率的同时,又能够使得各个部门之间进行交流和学习的<sup>[17]</sup>。只有做到了这些协同性,才能够使得这样一个绩效管理模式发挥最大的作用,产生“1+1>2”的整体管理效应。

通过以上叙述,我们可以发现,国家审计机关由于其自身结构和工作性质的特殊性,它的绩效管理系统也具有十分复杂的结构。

## 六、结语

我国社会逐渐呈现出越来越强的项目型特征,建设项目型政府在我国有一定的现实性,在项目型政府的背景下,国家审计机关具有典型的项目导向型特点,其绩效管理系统也应该具备项目导向的特征。由于政府职能转变以及审计资源有效配置的需要,推行国家审计机关的绩效管理系统具有很强的现实意义,因为工作内容的特殊性,国家审计机关的绩效管理系统具有一般行政部门的所不具有的复杂性与协同性。因此,国家审计机关的项目导向绩效管理系统应该包括国家审计机关管理的维度绩效管理系统、国家审计项目管理的维度绩效管理系统、国家审计机关纵横协同治理的绩效管理管理系统三个部分。只有做到这些要素的纵向、横向协同,才能够使得国家审计机关的绩效系统发挥最大的作用,改进审计机关的工作绩效,为实现“国家良治”提供支持。

### 参考文献:

- [1] DeFillippi R J, Arthur M B. Paradox in project-based enterprise: the case of film making[J]. California Management Review, 1998, 40: 125 - 139.

- [2] Lindkvist L. Governing project-based firms: promoting market-like processes within hierarchies[J]. Journal of Management and Governance, 2004, 8: 3 - 25.
- [3] 戚安邦,于波. 面向和谐社会与创新型国家建设的项目导向型政府研究——兼论我国政府的社会服务和危机管理能力[J]. 生产力研究, 2008(1): 11 - 14.
- [4] 惠冰,杨国鹏. 中部地区城市政府公共服务的工具选择——构建项目导向型政府[J]. 天津师范大学学报:社会科学版, 2008(4): 12 - 17.
- [5] 刘家义审计长来校出席“国家审计与国家治理座谈会”[EB/OL]. (2014-06-21)[2014-07-02]. <http://news.nau.edu.cn/s/32/t/8/3c/10/info15376.htm>.
- [6] 王家新,等. 国家审计的政治经济分析[M]. 上海:上海三联出版社, 2013.
- [7] 欧阳程,陈莉. 国家审计机关绩效的模糊综合评估[J]. 中国管理信息化, 2010(24): 21 - 24.
- [8] 马志娟,刘世林. 国家审计的本质属性研究——基于国家行政监督系统功能整合视角[J]. 会计研究, 2012(11): 79 - 86.
- [9] 章轲. 基于国家产权理念的国家审计本质研究[J]. 审计研究, 2012(6): 3 - 9.
- [10] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. 中国社会科学, 2012(6): 60 - 72.
- [11] 刘雪华. 论服务型政府建设与政府职能转变[J]. 政治学研究, 2008(4): 108 - 113.
- [12] 李克强. 2014年国务院政府工作报告[EB/OL]. (2014-03-05)[2014-07-02]. [http://www.china.com.cn/news/2014lianghui/2014-03/05/content\\_31678795.htm](http://www.china.com.cn/news/2014lianghui/2014-03/05/content_31678795.htm).
- [13] 戚安邦. 浮现中的中国现代项目导向型社会与组织[M]. 北京:电子工业出版社, 2009.
- [14] 渠敬东. 项目制:一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113 - 130.
- [15] 韦如梅. 论项目导向型政府及其对于构建服务型政府的意义[J]. 江苏行政学院学报, 2009(3): 111 - 115.
- [16] 徐相锋,鲍春雷. 协同性政府绩效管理探讨[J]. 中州学刊, 2010(5): 15 - 18.
- [17] 安海忠,于文静. 项目导向型社会的复杂适应系统结构模型研究[J]. 改革与战略, 2008(11): 77 - 79.

[责任编辑:黄 燕]

## The Construction of the National Audit Office Performance Management Model Based on Project-oriented Government

HOU Xiaoxian, XU Dexiang

**Abstract:** The propulsion of performance management in the national audit office is conducive not only to speeding up the transformation of government functions, but also to achieving effective allocation of audit resources. The national audit office has the characteristics of project-oriented government, reflecting the complexity of structure and the uniqueness of task. Based on the characteristics of project-oriented government of national audit office and from the perspective of project-oriented government, a new performance management model of national audit office is constructed, which can give full play of the advantages of project-oriented government in the horizontal and vertical coordination and provide better institutional guarantee to the implementation of national governance.

**Key Words:** national audit office; performance management model; project-oriented government; service-oriented government; national governance system; reform of administrative system; project orientation management; public management; transformation of government functions