

美国联邦政府审计绩效管理及其启示

李永强

(浙江林学院 浙江临安 311300)

【摘要】 绩效管理是西方国家公共组织改革的主要内容,但在我国还没有受到应有的重视。本文介绍了美国联邦政府审计绩效管理的基本情况,并结合我国政府审计的现状提出若干建议。

【关键词】 美国 政府审计 绩效管理

美国政府责任署(GAO)为美国联邦政府审计机构,其前身是美国总审计署(GAO)。《1993年政府绩效与结果法案》规定美国所有的联邦政府机构都必须根据各自使命编制战略计划、绩效计划和绩效报告。美国联邦政府审计机构是国会的分支机构,不受法案的制约,但其自愿遵循法案,编制战略计划、绩效计划和绩效报告,实施绩效管理。

一、编制战略计划

GAO的历史使命是支持国会履行宪法赋予的责任,帮助联邦政府提高绩效、履行受托责任,从而服务于美国人民利益。GAO根据历史使命,分析面临的外部环境和内部挑战,制定审计绩效管理的战略计划。2000年GAO编制了第一个战略计划,并分别在2002年、2004年、2007年进行了定期更新。2007~2012年战略计划(详情见表1)包括四个层次,分别为战略目的、战略目标、绩效目标和主要工作方向。每一个战略目的又细分为战略目标、绩效目标和主要工作方向,战略目标、绩效目标进一步提供详细的计划描述,主要工作方向为支持每一个绩效目标提供具体措施。

二、设计绩效评估指标体系

绩效评估是绩效管理的核心活动。为了进行绩效评估,必须设计一套指标体系。绩效评估指标体系的设计是绩效管理实践面临的重大难题,现实性也最强。GAO主要使用数量化指标评价战略目的和目标的实现程度,表2是GAO数量化绩效评估指标体系,包括结果、顾客、员工和内部管理四类指标。

三、编制绩效计划和绩效报告

GAO每年根据绩效评估指标体系制定绩效计划,并编制绩效报告评估绩效计划的执行情况。表3为2003~2006年绩效计划和绩效报告中的数量化绩效评估表,从中可以看出:2004年及以前只有两类指标,即结果和顾客,2005年增加了员工指标,2006年又增加了内部管理指标,绩效指标不断完善,已初步形成了一系列平衡性指标;绩效计划制定合理,工作措施有效,在整体上取得了预期效果;从发展趋势看,指标值没有大幅度的波动,各项工作的质量在稳定中不断提高。

四、人力资源管理和改革

在西方国家公共组织再造运动中,人力资源改革是公共

表1 2007年编制的2007~2012年战略计划

战略目的	战略目标	绩效目标	主要工作方向
1.向国会和联邦政府提供及时、高质量的服务以应对面临的社会福利和财务安全的挑战	①满足老龄化和多样化社会的健康需要;②终生学习以提高美国的竞争力;③保护工人、家庭和儿童的利益;④保障老龄化社会的财务安全;⑤保障公正和有效的司法系统;⑥倡导切实可行的社会生活;⑦履行自然资源和环境的管理责任;⑧提供安全、可靠和有效的国家基础设施	33项	134项
2.向国会和联邦政府提供及时、高质量的服务以应对不断变化的安全威胁和全球化的挑战	①保护国家免受威胁和灾难;②保证军事能力和战备力;③发展和保护美国的国际利益;④应对全球化市场对美国经济和安全利益的影响	26项	100项
3.通过对联邦项目的广泛审查支持政府改革	①审查联邦政府在实现国家发展目标中的角色;②支持结果导向、高绩效的政府改革;③支持国会对政府面临的主要管理挑战和项目风险的检查以提高政府的运作效率;④分析政府财务状况,探讨处理当前和未来财政差距的方法	15项	65项
4.使GAO成为一个优秀的联邦机构和国际一流的专业服务机构,实现组织价值最大化	①提高外部顾客和内部雇员的满意程度,加强与利益相关者的联系;②实施战略管理以提高组织绩效;③提升组织的知识水平和经验;④加强业务和管理程序;⑤成为一个优秀的专业服务雇主	19项	93项

组织绩效管理改革的首要环节,人力资源管理在绩效管理实际操作中也被认为是关键所在。人力资源管理在GAO得到高度重视,在其价值观、战略计划和绩效评估指标中都得到了充分体现。

《2004年审计总署人力资源改革法案》赋予GAO人力资源管理方面更大的自主权。主要表现在:①将GAO从联邦雇员薪酬系统中分离出来,赋予GAO人力资源管理方面更大的灵活性;②授权GAO建立以绩效为导向和以市场为基础的

表2 美国政府责任署数量化绩效评估指标体系

绩效评估指标	指标涵义
结果	
财务收益	反映审计在提高公众服务质量、完善法律制度和改进政府运作等方面的贡献,可以用货币计量,单位是10亿美元
非财务收益	反映审计在提高公众服务质量、完善法律制度和改进政府运作等方面的贡献,不能用货币计量,单位是次
以前建议实施情况	反映四年以前所提审计建议的执行和落实情况
有建议的报告比率	旨在鼓励审计师在指出问题的同时,向被审计单位提供改进建议(当然并不是所有的报告都要求包含建议,一些报告仅仅是为了传递信息)
顾客	
证词	反映在国会听证会上发表证词的次数
及时性	评价向国会客户报送重要书面材料是否达到时间要求
员工	
新员工雇用计划完成率	反映计划雇用员工数的完成情况
录用率	反映录用数占应聘数的比率
保留率	反映当年雇员的去留情况
包括退休	
不包括退休	
雇员发展满意率	反映对内部、外部和在职培训等方面满意的雇员占总体雇员的比率
知识和技能运用满意率	反映对知识和技能等运用满意的雇员占总体雇员的比率
领导能力满意率	反映对管理者的能力(如是否公正地对待员工、及时做出决定、示范GAO核心价值、有效实施转变和处理复杂问题等方面)满意的雇员占总体雇员的比率
组织环境满意率	反映对团队协作、精神面貌以及组织总体满意的雇员占总体雇员的比率
内部管理	
工作指导	通过复合评分反映内部管理对雇员工作的帮助,复合评分内容由重要水平和满意程度两个方面组成,分值分别从1(低)到5(高)
工作质量	通过复合评分反映内部管理对工作质量的影响,复合评分内容由重要水平和满意程度两个方面组成,分值分别从1(低)到5(高)

薪酬支付系统;③给予GAO长期授权,为雇员提供自愿提前退休的机会;④授权GAO中的某些官员和雇员获得更长的年假;⑤授权GAO和私人组织交换项目。

五、启示

1. 建立科学、有效的绩效管理机制。绩效管理要求审计机构通过使命分析,明确战略目标,以目标指导组织的管理活动,并在管理过程中及时反馈目标的实现程度和存在的问题,实现绩效管理的良性循环。因此,建立绩效管理机制至关重要。首先,通过制度建设打造审计文化,形成良好的绩效管理氛围;其次,建立良好的内部控制和自我评估机制,及时对绩

表3 2003~2006年数量化绩效评估表

结果	2003		2004		2005		2006	
	计划	实际	计划	实际	计划	实际	计划	实际
财务收益	32.5	35.4	35.0	44.0	37.5	39.6	39.0	51.0
非财务收益	800	1 043	900	1 197	1 000	1 409	1 050	1 342
以前建议实施情况	77%	82%	79%	83%	80%	85%	80%	82%
有建议的报告比率	50%	55%	50%	63%	55%	63%	60%	65%
顾客								
证词	180	189	190	217	185	179	210	240
及时性	98%	97%	98%	97%	98%	97%	98%	92%
员工								
新员工雇用计划完成率	-	-	-	-	97%	94%	97%	94%
录用率	-	-	-	-	75%	71%	75%	70%
保留率								
包括退休	-	-	-	-	90%	90%	90%	90%
不包括退休	-	-	-	-	94%	94%	94%	94%
雇员发展满意率	-	-	-	-	72%	72%	74%	76%
知识和技能运用满意率	-	-	-	-	74%	75%	75%	75%
领导能力满意率	-	-	-	-	80%	80%	80%	79%
组织环境满意率	-	-	-	-	75%	76%	75%	73%
内部管理								
工作指导	-	-	-	-	-	-	4.00	N/A
工作质量	-	-	-	-	-	-	4.00	N/A

效目标的实现情况做出自我评价;最后,将绩效管理的长期稳定性和短期适应性相结合,实现绩效管理的可持续发展。

2. 引入基于平衡计分卡的绩效管理方法。GAO利用平衡计分卡的基本原理,为组织衡量绩效提供了四个基本维度:财务层面、顾客层面、员工层面和内部管理层面。为了使平衡计分卡在实践中操作层面切合实际,在四个基本层面上设计了具体指标。同时,平衡计分卡又是一种将组织使命与企业业绩驱动因素相结合的战略管理系统。作为一个强大的管理工具,平衡计分卡以一种深刻而协调的方法描述了组织战略在组织各个层面的具体体现,为GAO实施战略管理提供了现实操作方法。因此,平衡计分卡对审计机构绩效管理有着根本性的战略意义。

3. 完善审计人员激励和约束机制。我国政府审计工作任务重、责任大,审计组织也制定了比较严格的内部管理制度,如审计署出台了“八不准”规定等,从整体氛围上强调了审计人员的无私奉献精神,这从一个方面展示了我国政府审计的良好风貌。但是,从另一方面讲,激励比约束更为重要。如何激发审计人员的工作热情,吸引更多的优秀人才加盟政府审计事业,应是我国政府审计亟待解决的问题。

主要参考文献

卓越.政府绩效管理导论.北京:清华大学出版社,2006