

分类号 F23/651  
U D C \_\_\_\_\_

密级 公开  
编号 10741

**兰州财经大学**

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

# 硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 基于平衡计分卡的 W 县审计机构绩  
效管理优化研究

研究生姓名: 马坤

指导教师姓名、职称: 南星恒 教授 陈虎 注册会计师

学科、专业名称: 会计硕士

研究方向: 成本与管理会计

提交日期: 2021 年 5 月 30 日

## 独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 马坤 签字日期： 2021.6.5

导师签名： 胡智恒 签字日期： 2021.6.8

导师(校外)签名： 张庆 签字日期： 2021-06-10

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

- 1.学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；
- 2.学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 马坤 签字日期： 2021.6.5

导师签名： 胡智恒 签字日期： 2021.6.8

导师(校外)签名： 张庆 签字日期： 2021-06-10

# **Research on Performance Management Optimization of Audit Institutions in W County Based on Balanced Scorecard**

**Candidate: Ma Kun**

**Supervisor: Nan Xingheng    Chen Hu**

## 摘 要

上世纪八十年代，地方政府自发实施目标管理开启了我国政府机构绩效管理的篇章，此后政府绩效管理实践发展迅速。但我国绩效管理理论研究大多还是借鉴企业绩效管理思路，在政府部门绩效管理方面还没有形成指导性的理论体系，针对基层行政部门绩效管理的研究尤其有限。在构建服务型政府的背景下，优化基层行政机关绩效管理工作十分必要。

本文选取基层单位 W 县审计机构为研究对象，借鉴平衡计分卡理论框架对基层行政部门现行的绩效管理体系进行优化。首先梳理政府部门绩效管理实践发展历程和研究现状，结合 W 县审计机构基本情况和现行体系的局限性，分析出将平衡计分卡引入政府绩效管理具有明显优势。其次，为了弥补 W 县审计机构现行绩效管理体系存在的不足，以审计机构战略地图为出发点，围绕预算控制维度、被审计单位及群众反馈维度、内部质量控制维度和学习与成长维度选择相应二级指标，利用层次分析法得到各个指标的权重，在此基础上采用模糊综合评价法计算出 W 县审计部门绩效评价结果。最后，将本文构建体系评价结果与现行评价方法得到的结果进行对比，得出采用平衡计分卡理论框架能够较为精细地反映组织绩效，进一步提高单位工作效益的结论，同时从完善制度、加强监管、人员培训、公开过程及结果应用方面提出优化 W 县审计机构绩效管理体系的保障建议。

在现有研究的基础上，本文参考平衡计分卡理论框架优化基层政府部门绩效管理，从细化组织战略出发，综合传统的经济性指标和服务质量相关指标对政府部门进行绩效评价，并从包括指标选取、绩效考核、结果运用在内的整个绩效管理过程提出优化措施，以期将平衡计分卡体系应用于基层行政部门绩效管理提供理论参考。

**关键词：** 审计机构 绩效管理 平衡计分卡 层析分析法 模糊综合评价法

## Abstract

In the 1980s, local governments spontaneously implemented goal management to open a chapter of performance management in China's government agency, and the government performance management has developed rapidly since then, but most of the theoretical studies on performance management in China are still based on enterprise, and there is a lack of a system in the performance management of government. The studies on performance management for grassroots administrative departments are especially limited, it's necessary to optimize the performance management of grassroots administrative organs.

This paper selects the grassroots unit W County Audit Agency as the research object and uses the framework of the BSC to optimize the management of grassroots administrative departments. Firstly, it compares the history of development and research status in government departments, and analyzes the obvious advantages of BSC. Combine the basic situation of W county audit organization and the limitations of the current performance system. Secondly, in order to eliminate the shortcomings of the current system, the whole performance management process including index selection, performance appraisal and result application is optimized. Taking the strategic map of W county audit department as the starting point, the corresponding secondary indicators were selected around the budget, the feedback of audited units and the public, the internal control and growth capacity. The weights accounted for by each indicator were obtained using hierarchical analysis on which the results of the overall performance evaluation of W county audit department were calculated using the fuzzy comprehensive evaluation method. Finally, the results of the balanced scorecard evaluation were compared with the results of the current performance evaluation, and it was concluded that the adoption of the balanced scorecard theoretical framework could more appropriately reflect organizational performance and further improve the effectiveness of the unit's work, while safeguards for optimizing the performance management system of the W county audit department were proposed in terms of improving the system, strengthening supervision, personnel training, and disclosing the process and application of results.

This paper optimizes the performance management of government based on BSC system from the perspective of organizational strategy. It combines traditional economic indicators and service-related indicators to evaluate performance of government departments, and proposes safeguards to improve the performance management system. It is expected to

provide a theoretical reference for the application of performance management in the grassroots administration.

**Keywords:** Audit Bureau; Performance management; Balanced scorecard; Chromatographic analysis; Fuzzy integrated evaluation;

# 目 录

<b>1 引 言</b> .....	1
1.1 研究背景 .....	1
1.2 研究意义 .....	2
1.2.1 理论意义 .....	2
1.2.2 实践意义 .....	2
1.3 研究内容 .....	3
1.4 研究方法 .....	5
<b>2 文献综述</b> .....	6
2.1 关于政府部门绩效管理理论研究现状 .....	6
2.1.1 政府绩效管理发展历程 .....	6
2.1.2 政府部门绩效管理研究现状 .....	7
2.2 关于政府部门绩效考核研究现状 .....	8
2.2.1 政府部门绩效考核方法 .....	9
2.2.2 基于平衡计分卡的非营利组织绩效考核 .....	9
2.3 文献述评 .....	11
<b>3 W 县审计局概况及绩效管理现状</b> .....	12
3.1 W 县审计局概况 .....	12
3.1.1 W 县审计局基本职责 .....	12
3.1.2 W 县审计局组织架构 .....	13
3.2 W 县审计局现有绩效评价体系 .....	14
3.3 现有绩效管理体系存在的不足 .....	16
3.3.1 绩效管理与组织战略联系不够紧密 .....	16
3.3.2 指标设定合理性有待提高 .....	17
3.3.3 评价结果应用有待完善 .....	18
3.4 W 县审计局引入 BSC 绩效评价指标的必要性 .....	18
3.4.1 平衡计分卡的简介 .....	18

3.4.2 W 县审计局引入平衡计分卡的可行性 .....	20
3.4.3 平衡计分卡在 W 县审计局的适用性 .....	21
<b>4 基于平衡计分卡的 W 县审计局绩效考核体系构建 .....</b>	<b>22</b>
4.1 W 县审计局绩效考核体系优化目标 .....	22
4.2 W 县审计局绩效管理考核优化原则 .....	23
4.3 W 县审计局战略地图绘制 .....	24
4.4 审计局绩效考核指标的选定 .....	25
4.4.1 预算控制维度 .....	25
4.4.2 被审计单位及群众反馈维度 .....	26
4.4.3 内部质量控制维度 .....	28
4.4.4 学习与成长维度 .....	28
4.5 各级绩效考核指标的权重设计 .....	29
4.5.1 层次分析法在 W 县审计机构的应用 .....	30
4.5.2 基于层次分析法的审计局指标权重分配 .....	34
<b>5 绩效管理体系综合分析及优化保障机制 .....</b>	<b>38</b>
5.1 基于平衡计分卡的 W 县审计局绩效评价结果 .....	38
5.1.1 W 县审计绩效评价方法 .....	38
5.1.2 W 县审计局绩效评价结果 .....	40
5.2 W 县审计部门优化绩效管理体系保障机制 .....	43
5.2.1 紧密围绕组织战略 .....	44
5.2.2 合理设置考评方式 .....	44
5.2.3 完善管理机制 .....	45
5.2.4 畅通沟通机制 .....	45
5.2.5 注重考核结果应用 .....	46
<b>6 结论与不足 .....</b>	<b>48</b>
6.1 研究结论 .....	48
6.2 研究不足 .....	48
<b>参考文献 .....</b>	<b>49</b>



后 记..... 53

# 1 引言

## 1.1 研究背景

20 世纪 80 年代受到公共管理理论影响，我国地方政府自发开始目标责任管理，一直到近年来党中央提出要实施全面绩效管理，为了满足人们对政府部门高质量服务的诉求，提高政府部门公信力，各级行政单位越来越重视组织绩效管理体系的优化。审计部门具有公共性和非营利性的特点，起着维护国家经济良好秩序的作用，是整个国家监督体系至关重要的部分，也是保障财政资金高效使用的核心部门，因此建立一套完整的审计质量管理控制体系保证审计结果的真实准确十分必要，尤其对于数量庞大且分布广泛的基层审计单位。只有基层单位完成工作目标，审计系统的总战略目标才得以实现，建立一套完整、科学的基层审计部门绩效管理体系在促进政府廉政建设和保障经济社会健康发展上都十分必要。

追溯我国近年来发布的相关政策文件，2011 年中央发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》，要求各部门“全方位、全过程、全覆盖”推动绩效管理；2013 年中央做出了全面深化改革战略部署，加快了政府机构整合调整的步伐；2015 年“放管服”改革第一次进入公众视野，“放管服”改革强调服务群众和社会参与；2016 年为了缩减政府行政成本，提高政府行使行政权力的透明度，进而提高政府管理效率，国务院围绕取消、下放和减少审批项目印发《清理规范投资项目报建审批事项实施方案》。这一系列文件始终围绕实现行政机关简政放权、优化服务、更好地推行全面绩效管理展开。

与企业组织不同，我国行政机关绩效管理在理论和实践上都不够完善，基层行政部门绩效考核指标选择比较单一，评价结果对实际工作的指导作用有限。我国现行的政府绩效管理方式是上世纪九十年代从西方引入，考核重点一般放在公共预算，重点强调财政资金的经济性，其他方面考虑较少，形成这种局面的原因有以下两点：（1）我国政府绩效管理起步较晚，一些基层单位并不太了解其绩效目标。（2）设定绩效目标需要较强的政策性和技术性，国家针对不同机关暂时还没有统一标准。各级地方政府对行政机关绩效管理越来越重视，意味着我们需要进一步探索基层部门实施绩效管理的具体要求，从而提高基层单位绩效管理水平、提升机关服务质量。

综上所述，本文尝试借鉴平衡计分卡理论，以 W 县审计机构为案例，通过分析现行的《D 市县（区）审计机关目标管理督察评价标准》考核指标中的不足，从财务

和非财务两方面选择考核维度。尽量找到量化指标以减少考核时人为因素的影响，使绩效评价更客观，利用 AHP 和模糊综合分析得到考核结果，通过对比优化前后结果得出优化绩效管理的保障措施，以期对基层审计部门绩效管理提供建议。

## 1.2 研究意义

### 1.2.1 理论意义

我国政府绩效管理实践发展迅速，从地方政府自发实施目标管理至今政府绩效管理取得了显著成效。但我国很多绩效管理理论依然是基于对企业绩效进行考核，目前在政府部门绩效管理，特别是基层行政部门的绩效管理方面还没有普适性的理论体系。同时，现如今人们将政府绩效考核目光大多放在省级及以上级别较高、业务较广的单位，对下属基层部门的研究相对较少。事实上，基层单位数量庞大且分布广泛，对基层审计单位绩效管理的不足进行优化，不但能丰富绩效管理理论体系，还能进一步促进审计部门实现其经济监督功能。

近年来，审计系统越来越重视绩效管理的作用，但是在实施绩效管理具体工作时仍存在问题等待解决与完善。实施绩效管理不能只关注绩效考核过程，需要关注到从制定绩效计划到最终结果应用的各个阶段，基于组织发展战略选取考核维度能够从源头上保证绩效考核的有效性，重视考核结果的应用才能真正发挥绩效考核的激励督促作用。本文以 W 县审计单位为例，对现行的绩效管理体系改进完善，提高工作人员对绩效管理的认知水平，建立与其发展战略一致的绩效管理体系，能够为非营利组织绩效管理提供理论参考依据，为政府绩效管理提供一个可行的思路。

### 1.2.2 实践意义

本文选取的研究对象是最基层的审计部门，与被审计单位和群众的联系最直接，提高基层单位工作效率对于建立服务型政府至关重要。由于现行绩效考核指标容易受主观因素影响，直接导致了考核结果的不严谨，考评结果的督促作用有限，运用层次分析法和模糊综合评价法能够为审计部门绩效考核提供数据支撑，不让绩效考核流于形式，使绩效考核能够更客观、更真实、更全面。

以 W 县审计部门为研究对象，发现、分析现行绩效管理体系的不足，对现行绩效体

系进一步优化,从指标选取到结果应用提出相应建议,重点落在绩效考核过程的重构上。根据实际情况从预算控制维度、被审计对象及群众反馈维度、内部质量控制维度和学习与成长维度四个方面改进现有绩效评价方法,将总体战略和实际工作相联系,建立适合 W 县审计部门的绩效考核模型,能为提高该单位绩效管理水平提供帮助,更好地发挥其社会职能。

### 1.3 研究内容

本文基于平衡计分卡理论框架对 W 县审计机构现行绩效管理体系进行优化,文章主要有以下几部分:

第一部分:绪论。简述本文的研究背景和意义,介绍文章的内容框架,并指出文章所用的研究方法。

第二部分:文献综述。首先梳理中西方国家政府绩效管理实践的演进过程,归纳学者对于政府机构实施绩效管理提出的观点,其次,通过总结政府部门绩效考核方法和理论现状,从审计部门角度分析中美绩效管理差别,为下文将平衡计分卡引入审计部门绩效管理做铺垫。

第三部分:W 县审计部门概况及绩效评价现状。简单介绍 W 县审计机构的基本职责和组织架构,通过研究 W 县审计局现有的绩效评价体系,分析不足及原因,说明将平衡计分卡引入该单位能弥补现有不足。

第四部分:基于平衡计分卡的 W 县审计局绩效考评体系构建。基于绩效管理体系优化目标及原则,绘制该单位战略地图。借鉴 BSC 理论框架,针对 W 县审计局实际情况建立新的绩效考核体系,从预算控制维度、被审计单位及群众反馈维度、内部质量控制维度以及学习与成长维度找到相应的量化指标建立考核体系,并介绍选择这些指标的原因,利用层次分析法得到这些指标在应用中的权重及评分方法。

第五部分:绩效管理体系综合分析和优化保障机制。通过上文建立的考核体系运用模糊综合评价法计算 W 县审计机构 2019 年绩效分数,与现有考核体系对比分析基于平衡计分卡考核体系的优势。在此基础上,提出优化审计部门绩效管理体系的保障机制,促使该绩效管理体系发挥更好的绩效管理效果。

第六部分:结论与不足。通过分析案例,得出将平衡计分卡引入基层审计单位绩效管理能够弥补现有体系不足的结论,并指出本文存在的局限性和不足。

本文逻辑框架如下:

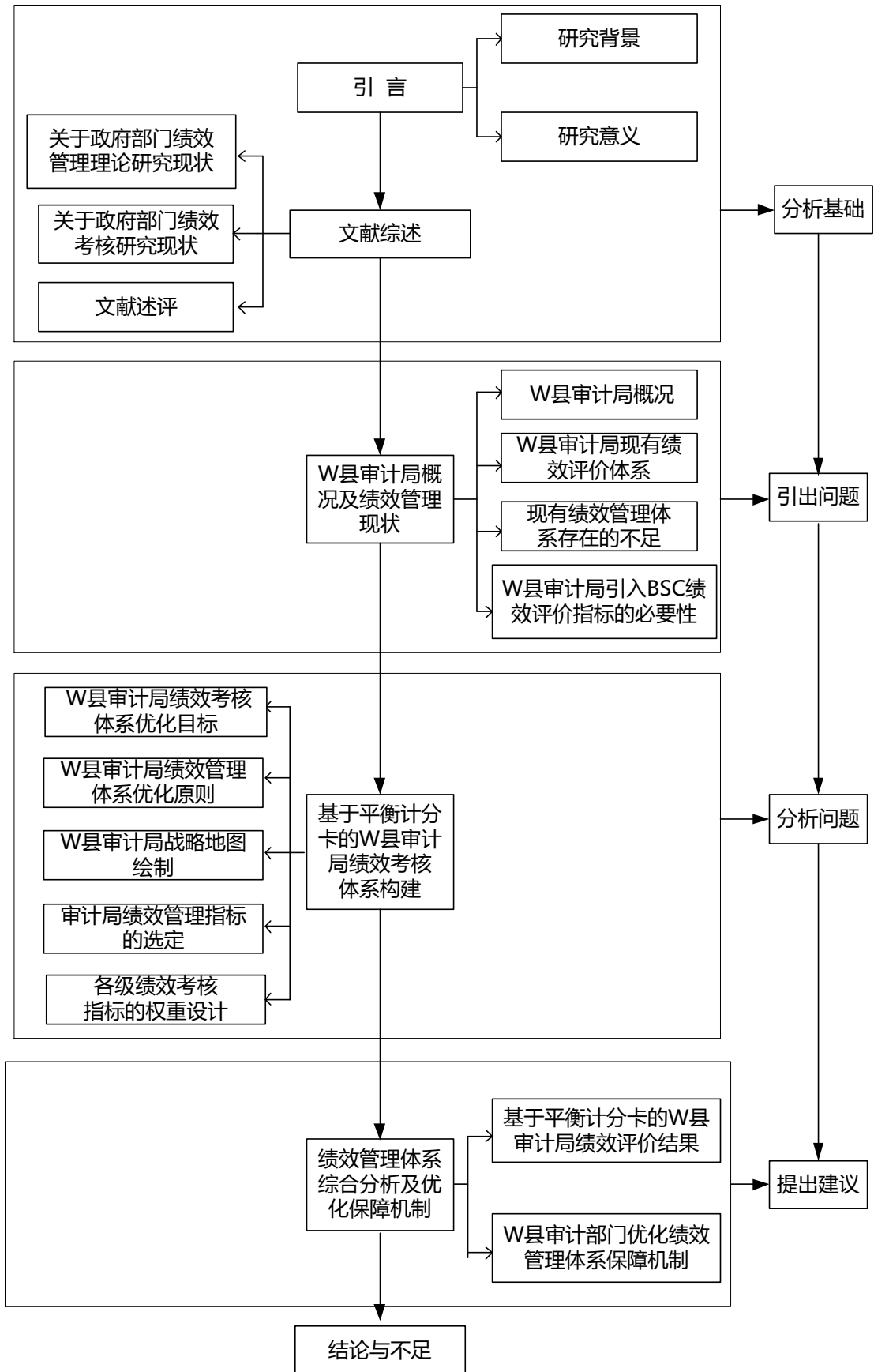


图 1.1 论文研究框架

## 1.4 研究方法

### （1）案例分析法

以 W 县审计单位为例，通过归纳、总结现有的绩效管理理论，以平衡计分卡为工具优化 W 县审计部门考核体系，运用层次分析法和模糊综合评价法得到 W 县审计部门绩效评价结果，以此为基础提出优化绩效管理体系保障措施，期望能够对基层审计部门绩效管理提供参考。

### （2）层次分析法

结合 W 县审计机构实际情况从战略地图出发，选取二级指标，根据标度表邀请部门负责人打分，借助 Matlab 编写计算程序，确定各指标的重要程度，得到每一级指标的权重。

### （3）模糊综合评价法

由于获取到的实际数据计量方式存在差异，直接使用会导致较大误差，通过模糊关系矩阵将多类别指标量化分析，是所有指标单位一致，提高了评估结果的准确性。

## 2 文献综述

### 2.1 关于政府部门绩效管理理论研究现状

#### 2.1.1 政府绩效管理发展历程

20 世纪 70 年代,英国在“创建一个评估性的国家”战略基础上开展行政改革运动,评估内容围绕着经济、效率和效益展开,这场改革发起的背景是为了解决财政危机。一直到上世纪 90 年代,英国政府为了缩减行政成本和提高行政效率,将绩效评估范围从财政资金延伸到工作质量和公共服务(宁有才,2004)。20 世纪 50 年代美国政府以产出和效率为核心开展绩效管理,后来在新公共管理理论影响下绩效管理更强调结果和责任,美国立法机构开始提倡“政府对结果负责”,Caiden N(1998)认为该理念是为了应对社会公众对政府失去信心和财政紧缩而提出。由此可见,西方国家政府部门绩效管理是由立法机构制定法律,各级政府部门积极配合的理性管理,强调国家法律赋权,政府绩效考核中第三方机构和人员占有重要比例。

对于政府机构绩效管理,我国行政管理学会的定义是:通过科学的方法程序评价行政机构工作成果,基于该评价提升工作效率。该定义表明绩效考核是绩效管理的重点,通过应用评价结果可提高政府机构实际工作效率和公信力。但在较长一段时间内,我国政府部门实行绩效管理的重点是财政资金的使用效益,目的是促进经济增长(卢海燕,2014)。

中国政府部门绩效管理实践在不同阶段推行的机制有明显差异,上世纪末一些地方政府自发实施了目标管理责任制。九十年代初期政府绩效考核关注点从地方经济增长转变为可持续发展,与此同时,监察部系统推进了效能监察,到 1999 年我国已有二十三个地区开展效能监察。2005 年中央提出“构建科学的地方政府绩效评估体系”,此时目标管理转为绩效评估。2007 年,从省政府到县政府不同级别选定了 5 个政府绩效评估点,进一步实践如何合理实施政府绩效管理。2008 年,国务院提出“推行政府绩效管理和行政问责制度”。2010 年,成立绩效管理监察室进一步规范政府机构绩效管理。2011 年,建立绩效管理工作会议制度。2018 年十九大报告指出:“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。追溯历史可以看出,起初我国

绩效管理的关注焦点在公共预算上,有地方政府自发实施目标责任制管理,逐渐发展为主要由财政部门向下推动,这可能导致单位绩效目标与政府长期规划不匹配以及绩效考核流于形式等问题。近年来,随着全面实施绩效管理改革总体目标的确立财政部发布了一系列文件,我国政府绩效管理逐渐开始“自上而下”和“自下而上”共同作用。

从新公共管理热潮席卷以来,政府绩效管理越来越重视人民群众满意度的影响。哈佛大学巴达赫教授提出新公共管理是为让“顾客”满意而管理,对政府机构来说“顾客”就是人民,政府绩效管理最终目的应该是提高人民满意度,通过不断地评价、反馈和沟通实现政府部门持续改进。我国部分学者与他观点一致,同样提出了政府绩效考核应该涉及满足群众需求程度。蔡立辉(2002)指出政府绩效管理包括两个方面,一方面政府部门作为公众服务的提供者,实施绩效管理能够在完善组织内部管理的同时体现市场化方向。另一方面,政府实施绩效考核能够拉近政府部门与社会公众的关系,政府应该及时回应公众需求,体现服务至上的管理理念。弗雷德里克森(2003)认为让公众满意是进行公共管理的主要目标,他在《公共行政的精神》中指出政府部门公共管理从政府能力、工作质量以及公众满意度出发,衡量机构运营中的投入产出关系,这需要有四个基本条件:(1)要以宪法为基本准则;(2)以强化了公民精神为基础;(3)建立在公众回应的基础之上;(4)需要仁爱之心。我国学者卢海燕(2014)提出了相似的观点,她认为我国政府以往的经济增长型绩效管理无法全面地体现政府机关社会职能履行情况,政府机构的工作核心是服务大众,因此需要向服务型绩效管理转型,检测政府履行公共服务职能是否到位,提出改进措施以提高公共服务效能。

## 2.1.2 政府部门绩效管理研究现状

尚虎平,雷于萱(2015)通过比较和分析国内七十四个绩效评估案例和其它七个国家的绩效评估模式,得出我国绩效评估模式多采用“地方试行”展开,多是以地方规定为主自己担任评估者角色,不同部门绩效评估体系缺乏统一性的结论。他们指出对于我国而言,在建立政府绩效考核管理的过程中首先需要关注各地区发展速度不同,不同层级的政府部门工作人员知识水平不同,对绩效考核的接受程度以及获取和分析考核结果等能力也有差异。政府部门绩效管理体系很难具有普遍适用性,不仅因为不同类型和地域的政府机关战略目标有区别,牛美丽和马骏(2007)研究我国预算绩效管理实施情况时指出,政府绩效管理与地方人大和各职能部门领导息息相关,领导重视在预算绩效管理



改革中占据非常重要的地位。王红梅、李佳鹏和曹堂哲(2020)提出领导者的个人风格和改革理念对绩效管理有不容忽视的影响。由于各种因素会对政府绩效管理产生影响,鲍静和曹堂哲(2018)提出政府绩效管理要以各个组织战略定位为前提,将战略目标与年度目标相结合,衡量本部门实施绩效管理的难易以及所处的客观环境,对不同部门制定差异性绩效管理体系。

政府绩效管理并不局限于绩效考核,它是由许多环节组成的体系,除了绩效考核还包括计划制定、监控体系完善以及评估结果的使用(何琪,2007)。臧志鹏(2013)提出政府绩效管理实质是从制定绩效计划、重视实施过程、科学考核评价、应用评价结果这四个阶段不断循环改进的机制。

在绩效运行监控方面,20世纪80年代西方国家主要从顾客至上和公共责任两个维度出发进行政府部门绩效考核,在此基础上逐渐形成了较为完备的绩效监控体系,从绩效运行流程、绩效考核工具和方法不断加以完善。为了保证考核结果的客观性,西方国家在政府绩效管理中引入独立的第三方,并颁布了专门的制度保障绩效管理科学性,如1993年美国颁布《政府绩效与结果法》和《设立顾客服务标准》第12862号行政命令。我国学者对绩效运行监控也进行了研究,但大多依旧停留在理论层面,例如:孙亦军(2012)的研究提出,绩效问责制度是实现全过程监督的有用机制。童伟(2013)考虑到预算周期,构建了结果链预算绩效管理的监管框架。王海涛(2014)也指出相较来说西方国家政府绩效运行监控已经具有较完整的体系。

除此以外,在许多政府部门绩效评价结果的应用还有待加强,考核结果的价值还有待挖掘,有效应用绩效评估结果能够调动政府部门主观能动性,以提供更好的服务和更高效的工作。李建(2017)指出实际工作中,绩效评价结果非常容易走入两个极端,一是将评价结果与后期工作的展开脱节,考核结果仅仅停留在评价上,不深究绩效差的原因和寻找进步的空间。二是过度在意绩效评价结果,过于激进的“主张末位”淘汰制,加剧弄虚作假和完成任务式工作,这与绩效考核持续改进的初衷相悖。加强对评估结果的重视,深入分析出现问题的原因,是发挥绩效管理作用的必要保障。因此,构建一个合理的绩效管理体系不仅仅要谨慎选取绩效考评指标,考核全过程以及考评结果的应用都需要关注,避免造成“短板效应”。

## 2.2 关于政府部门绩效考核研究现状

## 2.2.1 政府部门绩效考核方法

政府绩效管理的信息化和民主化需求催生了绩效考核，对行政机关进行绩效考核，不仅是要衡量投入与产出的关系，还要考虑其社会价值的实现。政府部门的价值目标与营利组织不同，Michael Edwards（1996）认为政府绩效考核需要重视组织责任的履行。Alexander, Nank（1999）指出，基于效率的绩效评价对于实现非盈利组织目标作用十分有限。彼得·德鲁克（2003）提出，不能仅仅用单位盈利水平衡量组织绩效，还需要参考例如员工成长，组织成长等其他的标准。博尔曼指出现代绩效评估有两方面内容，一是任务绩效，其关注的焦点是工作产出，二是包括员工工作态度因素的周边绩效。

相较于企业以业绩为中心的考核方式，我国学者认为以绩效为导向的考核方式更适合非营利组织。仲理峰和时勘（2002）认为绩效考核可以激发组织和员工潜能，并提高工作满意度，帮助组织实现持续发展。邓国胜（2001）认为非营利组织相较于企业来说，缺乏个人利益导向的动力机制，业绩也难以明确衡量，因此他主张从诚信、使命与战略、项目绩效以及组织能力这四个角度出发构建非营利组织绩效考核体系。廖建桥（2013）提出应该由组织战略驱动绩效管理，应该使绩效管理科学化，绩效导向的绩效管理与传统绩效至上有本质区别，改变以往绩效至上的思想，要用绩效来指导组织和员工的行为。

政府绩效考核主要有“3E”评价、标杆管理和平衡计分卡等方法。上世纪六十年代美国行政权力增加的同时支出显著增加，为了控制资金支出，通过经济、效率、效益对政府机构工作进行评价，就是“3E”评价法。其中经济表现费用降低程度，效率反应所消耗资源带来的成果，效益衡量工作目标实现情况，可以看出这种评价方法强调对成本的控制。由于“3E”单纯强调的经济型无法满足社会发展过程中所追求的价值观，又加入了公平这一指标，成为“4E”评价，但这种改进并不能从根本上弥补其本质的不足。到20世纪80年代，新公共管理理论的普及使得政府企业化的呼声越来越高，催生了标杆管理法，该方法的核心是制定一套全面、合理的指标体系，以理想的最佳状态为标杆与实际表现进行对比，为未来工作指明改进方向，起到引导和激励的作用。但这种方法不容易确定恰当的标杆，很容易造成指标过多，考核过程太复杂。1992年卡普兰和诺顿教授将绩效考核与组织战略结合提出平衡计分卡，从财务、客户、内部流程和学习与成长四个维度进行绩效评估。

## 2.2.2 基于平衡计分卡的非营利组织绩效考核

为了更好地适应非营利组织实际情况,我国学者积极地对平衡计分卡研究,何辽平(2014)指出,在平衡计分卡理论框架基础上,战略地图可以细化总体战略。有些学者在借鉴现有理论研究成果的基础上,将传统平衡计分卡四个维度进行加工以适应组织实际情况,刘磊和邵伟波(2014)构建了政府信息公开绩效评价体系,从信息公开内容、公开方式程序、监督保障、公众参与四个维度出发。张菁芳,李佳承(2017)等人建立医院绩效评价指标体系时,以财务、业务流程、患者以及医院成长为基础,在此基础上选择了十个二级指标。

部分学者对平衡计分卡的四个战略维度进行拓展,陈俊龙等人(2003)构建非营利组织绩效考核体系时,以投入产出替代财务维度,将顾客维度修正为满意度和使命完成与社会接受程度,以组织运作效率和配置平衡度表示内部流程,用角色转换度替代学习与成长角度。刘宇喆(2005)从服务质量、资产数量、融资能力、抵抗风险能力、评估主体研究非营利组织绩效评估。唐跃军(2005)从六个维度构建非营利组织绩效考核体系,以基本情况和治理能力两个角度考核组织内部控制,以公共责任和信息披露两个角度衡量组织对客户需求的满足程度,用资金使用和筹资活动表现组织财务状况,在此基础上,他提出运用层次分析法获得指标权重。王晗(2007)建立公共部门绩效评估模型时,在传统四个维度的基础上加上问责和组织能力,利用层次分析法计算权重,使评估结果更严谨。

就审计部门来说,美国审计署从"结果、顾客、员工、内部运作"角度出发对各部门进行绩效评价,选取了包括财政拨款、在国会作证的次数、完成招聘计划等15个考核指标,显而易见美国审计署考核体系理论基础是平衡计分卡。与美国等其他一些国家相比,中国审计单位具有审计处理处罚权,通常审计机构考评体系纳入了上缴财政资金、政府拨款补贴、罚款金额等特色指标,但这依然属于经济增长性绩效评价。我国学者在将平衡计分卡引入审计部门绩效考核方面不断探索,如欧阳程、陈莉(2010)基于平衡计分卡框架,用审计结果替代财务维度,从四个方面选取合适的指标,在此基础上运用模糊综合评价法对审计部门打分。罗平丰(2012)针对审计单位实际工作内容,建议将业务成果、上级满意度、审计报告公开率、人员培训等指标纳入考核范围。赵洁(2020)将传统客户维度修正为服务维度,从财务、服务、业务流程、学习与成长构建地方审计考核体系。

## 2.3 文献述评

从政府绩效管理发展历程来看,英美等国家政府绩效考核体系最早是直接参照企业的管理技术,从财政支出经济性出发提出绩效管理,此时考核方法主要为“3E”评价法,考核重点为经济效益。直到公共管理理论兴起,绩效管理重心调整为工作质量和公共服务,将公民满意度等指标纳入考核范围,试图强调经济效益和社会效益平衡,此时主流考核方法是标杆管理法和平衡计分卡。我国为了改善和提升政府机构的工作效率和公信力,发布了政府机构改革、“放管服”改革、审批事项清理等一系列改革政策优促进我国从经济增长型政府转型为服务型政府。同时,部分学者提出政府绩效管理受地域、工作人员知识水平、领导风格等因素的影响,难以制定普适性的绩效管理办法。

在考核方式上,西方国家强调国家法律赋权,我国考核体系由“自上而下”和“自下而上”共同作用,可见,国外法律约束性更强,绩效评价结果更为有效,但我国绩效考核方法和指标设置更灵活。在绩效运行监控方面,西方各国在政府绩效管理中引入第三方评估机构,并颁布了专门的管理制度保障绩效运行机制,相比较而言,我国绩效运行监控研究大多依旧停留在理论层面。此外,政府部门还有待挖掘考核结果的潜能,更好的发挥激励督促作用。

单从审计部门来看,西方国家政府绩效考核指标主要是基于提高效率和效果为目标的效益性,以美国审计署为例,绩效管理理论基础始终围绕着平衡计分卡,而我国审计部门绩效管理主要基于财政财务收支真实合法的范畴。虽然我国许多学者从平衡计分卡理论框架出发,对四个维度改进拓展以适应我国审计部门,但许多观点研究仍然止步于理论,缺少实证检验和基层部门研究。基于此,本文以基层审计单位为例,借鉴平衡计分卡理论框架,参考现有体系建立新的绩效管理框架,期望对基层审计单位考核提供理论参考。

### 3 W 县审计局概况及绩效管理现状

近年来国家领导人在政府工作报告会上多次提到：国家要进一步完善制度建设，政策的实施要做到公正透明，同时也要重视绩效管理。作为普及面最广、最紧密接触群众的政府机关，基层部门在全面实施绩效管理方面有举足轻重的作用。目前，国内外大多数关于公共部门绩效管理的研究仍然停留在理论层面，基层行政部门的绩效管理实践方法仍有待进一步探讨。

从整个国家发展的角度来说，审计部门承担着特殊的责任，是极其重要的监督机构。随着时代的发展，周围的环境发生了日新月异的变化，审计机构战略目标也在不断发展进步，国家在每年的发展报告会上，都对审计管理提出了较高的要求，因此审计工作人员承担的责任也越来越大。基于此，本文以 W 县审计机构为例，在现有的理论基础上对基层部门绩效管理展开具体研究，期望对基层审计单位优化绩效管理提供理论参考。

#### 3.1 W 县审计局概况

##### 3.1.1 W 县审计局基本职责

W 县审计局在 W 县委的管理和监督下承担其职能范围内的具体工作，包括提出审计政策建议、负责地方审计工作的规划引导、相关政策方案的解读推行以及制定每一年审计项目工作计划。归纳来看，W 县审计局职责主要有三个方面：

(1) 负责审计工作。审计单位负责全县审计工作，保障财政资金的使用效益。严格按照规范制定并积极推行每一年制定的审计计划。负责审计本县行政单位预算落实情况、国有企业资产负债和经营预算、与国家财政收支相关事项的审计调查。在有关法律规定的职责范围内对遇到的问题做出审计决定，同时按照工作程序向相关部门传达处理处罚建议。此外，在一些由政府投资牵头规划的项目中，负责前期的预算工作和决算工作。

(2) 承担监督责任。负责监督社会保障金、社会捐赠资金、农业资金、资源环保资金收支情况。除此之外，对于被审计单位日常审计工作进行督促和指导，核查所属部门汇报的审计报告，核对财政收支是否符合实际情况，确保每一项收支都符合法律规定，促进国民经济良好发展。

(3) 督促被审计单位整改。审计部门首先要制定审计工作报告，再通知被审计单位进行逐项整改，并核查其问题整改情况和处理报告。按照规定严格检查审计报告实际执行情况，如果被审计单位出现异议，审计单位也要接收被审计单位提出的不同意见并承担相关责任，并根据相关文件规定公开最后的审计结果。

### 3.1.2 W 县审计局组织架构

W 县审计机构是由下属的 7 个职能科室组成，各个职能部门相互协同共同承担整个 W 县的审计工作。如图 3.1 所示，办公室作为所有部门的核心，负责单位平时文件的发送，日常会议的举办和工作中档案管理等工作。同时，作为枢纽部门负责拟定年度审计计划和起草相关文件。法规审计股负责复核审计业务，承担审计行政复议、行政应诉、行政赔偿事项，并检查社会机构出具的审计报告。近年来我国经济飞速发展，国家将越来越多的资金投入基础设施建设，固定资产投资审计股对这些大项目负有审计监督责任，该部门也承担来自外国组织与地方政府之间资金往来的审计工作。综合管理股负责督促被审计单位整改出现的问题，同时对取得的审计成果及时进行总结分析，使其发挥最大的价值。财政金融审计股承担所管辖的范围内每年财政预算执行和各部门日常开支的审计工作，也负责审计国有资本控股机构法人资金运营情况，履行监督检查职责。社会保障审计股负责社会保障基金和社会捐赠资金的审计工作。伴随计算机技术飞速发展，科技进步的同时也面临一系列安全问题，电子数据审计中心具有不可替代的作用，该部门主要负责所管辖单位的网络信息安全审计工作，以及单位办公自动化和高新技术软件的推广应用。

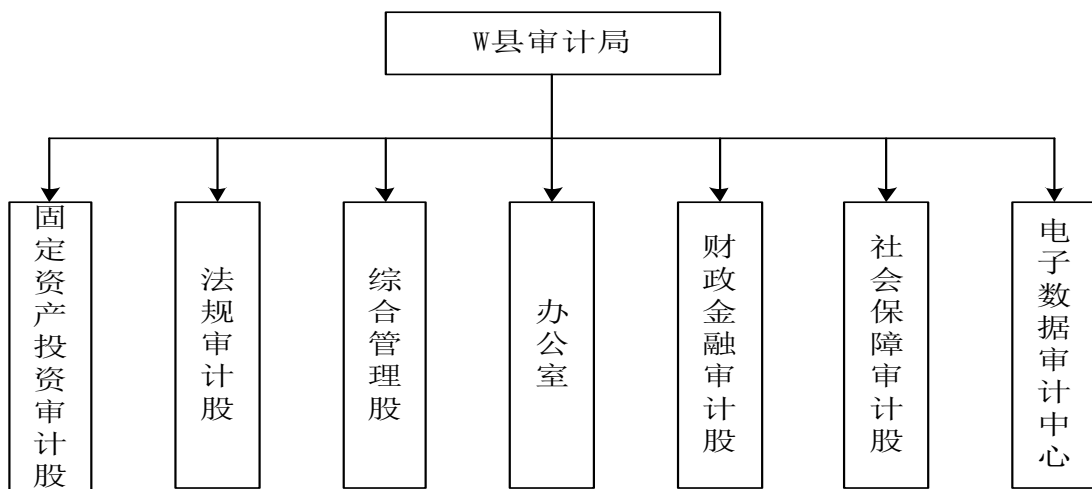


图 3.1 W 县审计局组织架构

## 3.2 W 县审计局现有绩效评价体系

目前 W 县审计机关，正在执行的绩效评价实行打分制度，打分类别可分为基本项和加分项两类。其中基本项打分项具体分为：审计项目计划执行、审计质量管控、审计整改落实、审计信息化、市局科室综合评价共 5 个分类。对于基本打分项中的 5 个项目，采用满分百分制来进行打分，其中审计项目计划执行满分为 15 分、审计质量管控满分为 35 分、审计整改落实满分 30 分、审计信息化满分 15 分、市局科室综合评价项目满分为 5 分，五个评分项目总和 100 分。为了进一步激励部门高效工作，单位特别设立了附加得分项目，该项目单独计分，在基本项打分总和的基础上另外加分。基本打分项目的计分标准如下：

（一）审计项目计划执行情况的评分标准。包括三个方面：1、单位应严格落实审计项目计划报备制度，年度审计项目经县（区）委审计委员会审定后 15 日内向市委审计委员会办公室报备，对于未按要求及时报备的不得分，完成该标准满分可获得 2 分；2、单位应严格执行审计项目计划，全面、及时组织完成县委审计委员会审定的审计项目计划，审计项目计划一旦确定，不得随意调整。单位完成该标准可以获得 8 分，未完成每项审计任务扣 0.5 分，增加审计项目超过年度审计计划，每增加 10%扣 1 分。3、单位审计统计工作，应当如实、及时、准确，完整填报各项统计数据，该项目满分可以获得 5 分。未按时或没有如实填报统计报表，发现一次就处罚一次，每处罚一次扣 0.5 分，填报数据和真实值相差较远或出现缺失，每发现一次扣 1 分。

（二）审计质量管控评分标准为：1、单位应严格落实程序性控制要求，严把审计计划的执行情况、审计通知书、审计组会议讨论、审核、审理局务会议审定等重要关口。上述项目每年年终会被督查评价，每缺少一项扣 0.1 分，抽查无任问题可获得满分 10 分。2、单位按照国家审计准则和省审计评分标准，不断提高所负责审计项目的规范化水平。如果单位负责的审计项目被审计署检查通报批评，则每个通报批评扣 1 分；被审计厅检查通报整改的问题，每个问题扣 1 分；被审计局审计质量检查通报的问题，每个问题扣 0.5 分，完全符合标准可获得满分 10 分。3、单位应认真组织开展审计质量提升活动，优化控制和工作机制，不断提升审计管控质量，完全落实该项目的单位可获得满分 12 分。单位如果未按规定报送审计质量提升活动实施方案和工作总结，则每次扣 0.5 分，未按要求组织参加全市审计干部培训，每缺 1 次扣 0.5 分。单位应每季度要开展不少于 1 次审计质量工作，没有按照规定落实的单位每次扣 0.5 分。单位每年需要开展一

次审计自查，并将自查情况向审计局报送，没有按规定开展自查工作，则被扣除 3 分、未报送自查情况，则扣 2 分。单位应逐步完善审计工作制度，建立审理台账，没有按规定执行的单位则被扣 3 分，如果建立的台账不完整，则每缺少一个审计项目扣 0.5 分；单位需要设立不少于一名专门负责审理的工作人员，实际工作中没有进行配备的单位，则被扣 0.5 分。

（三）审计整改落实项目评分标准为：1、单位应积极使用审计整改信息管理系统，准确上传相应整改信息和实际落实情况，及时反馈整改意见推行结果，完全达到该项目的要求，可获得满分 10 分。如果单位没有确定专人来负责管理系统，一经发现就扣除 2 分，对于单位近两年审计项目整改信息上传不完整的情况，则每个审计项目扣 0.5 分；若单位没有按要求在管理系统中，对下发的问题进行专项处理，不及时销号，则每个审计项目扣 0.5 分。2、单位应按照市审计机关，关于问题整改工作管理规定，建立从审计开始到结束全阶段的工作规范，完成该项目可以获得满分 10 分。对于上一年实施的审计项目，单位应督促全面完成整改。如果单位没有按照规定完成整改，则整改率每低 10%，就从该项目总得分里扣除 2 分，如果单位的整改率低于 60%，则该项目不得分。3、单位应认真贯彻落实市审计发现问题整改办法，积极承担作为下属部门应该承担的责任、督促被审计单位按照要求及时完成上级下发的任务。单位完全遵守该项规定，可以得到满分 10 分。如果单位没有按规定，督促被审计单位报送审计整改结果，则每个项目扣 1 分；如果单位发生问责情形，没有请纪委监委对有关责任人进行及时问责，则每次扣一分。

（四）审计信息化项目的评分标准为：1、单位应全面推进办公自动化，机关所有行政公文和业务公文都要经内网系统进行流传，单位严格执行该标准，可获得满分 5 分。单位在实际工作过程，未按规执行在内网系统传递文件，则该项目为零分。如果单位没有完全执行，仅部分文件遵守该标准，则根据未执行该标准文件的数目，每个文件扣 0.1 分直至该项目得分为零为止。2、单位应认真落实上级机关关于组建数据审计分析团队，推行数据审计分析应用实施方案，严格落实该方案的单位可获得满分 6 分。如果单位没有按要求上报数据审计分析团队人选的行为，扣除 2 分；如果单位没有按要求选派人员参加全市数据分析，每次扣 2 分。3、单位应按照市级机关宣传工作考核办法完成宣传任务，该项目满分 4 分。单位每季度应进行一次考核，如果实际工作中没有完成季度任务，则每次扣 1 分。



(五) 市局科室综合打分标准为: 由市局办公室, 综合管理科、法规审理监督科、财政金融审计科、固定资产投资审计科对下级审计单位当年综合工作配合情况及全市重点审计项目完成率进行考核打分。出现多人打分结果不同时, 采取加权平均的方法计算, 该项目满分为 5 分。

附加分评分包括三个方面, 分别为: 1、审计质量方面。在所有单位审计项目中, 如果一些特别优秀的项目获得全国优秀审计项目称号, 则可以获得 15 分的额外加分; 若该项目被认定属于全国表彰的审计项目, 则每一个可以获得额外加分 10 分。审计项目在全省范围内被鉴定为优秀等级则可以获得 8 分的额外加分; 若该项目被认定为全省表彰审计项目, 每一个项目可以获得 5 分; 单位审计项目被评为全市优秀审计项目, 每一个项目可以加 3 分。2、审计宣传方面。单位在完成季度信息宣传任务基础上, 如果出现表现积极额外完成任务的情况, 则按照完成项目的分类市级、省级、国家级, 分别可以加 0.1 分、0.2 分、0.5 分。3、表彰奖励方面。单位工作被省、市党委政府及工作部门和县区党委政府表彰奖励, 按照省、市、县级别分别加 5 分、3 分、1 分。

通过实施现有的绩效管理评价方法, 将各个地区审计单位绩效以直观分数表现, 对于工作业绩良好的单位鼓励, 对得分较低的单位也是一种警醒, 使其知道今后工作的努力方向。经过几年的试行, 在审计单位内部绩效管理的理念已经加深, 也提高了文件流转的效率和业务办理的速度, 形成了提高工作效率的良性循环。

### 3.3 现有绩效管理体系存在的不足

#### 3.3.1 绩效管理与组织战略联系不够紧密

审计部门绩效管理最终目标是保证组织战略实现, 绩效考核的价值取向是提升行政职能, 更好的满足群众诉求。从 W 县审计部门绩效评价体系不难看出, 考核基本都围绕着审计部门工作的完成情况, 以工作的合法合规为落脚点, 反应实际社会效能的指标较少, 该种考核方式默认只要做好自己责任范围内的工作即达标, 这是较为不合理的。此外, 这种考核方式即使在一定程度上表现了短期组织目标的实现情况, 却没有考虑到如何与组织长期战略一致。就现有绩效评估体系来看, 除了考虑日常工作完成程度, 还需要将社会效益和群众满意度纳入主要考核范围。

其次, 在实际考核体系中, 评估过程比较神秘和封闭, 缺少第三方和媒体监督, 就

考核实施者来说，公众对于绩效考核的参与很少，相对于西方政府绩效评估强制要求第三方介入，发言权和影响力都比较低，仅仅是考核结果的被动接受者，这在一定程度上影响了考核结果的公正性。

现阶段，按照建设服务型政府的要求，提高服务质量是审计部门重要目标之一，服务型政府的建设要求政府绩效评价考虑到服务对象满意度这一因素，反观 W 县审计机构现行的考核体系，没有能够衡量群众反馈落实情况的指标，是否及时回应公众所提出的问题对于单位考核没有影响，这与建成服务型政府的目标相差较远。

### 3.3.2 指标设定合理性有待提高

组织选择开展绩效评价的主要目的是激励政府单位提高工作效益和部门公信力，因此需要统筹系统性和客观性。从现有绩效评价体系来看，W 县审计部门提高指标设定合理性需要注意两方面，一是考核指标选择还不够全面，二是指标权重设置较主观。W 县审计局所考评的指标主要偏重于定性指标，基本是将平时常规检查的项目罗列成考核指标。缺乏定量指标等证据佐证就很容易造成考核结果的不严谨，考核指标很大程度上取决于主观判断容易导致考核结果的不公平，对于被考核部门来说，评价结果不能全面体现实际表现，绩效管理的激励约束作用大打折扣。

完善的绩效指标应该具有严谨性和很强的可操作性，但现有指标的评价标准无法客观的体现单位绩效。例如：就市局科室综合评价这一维度来看，该结果较大程度是以上级部门对其下属部门的主观印象为参考来进行评价，容易掺杂领导的个人喜好，很难客观、独立的进行绩效评价，部门整体绩效的实际情况无法充分反映。此外，通过上文陈述的评价标准可以看出：绩效考核主要是扣分，奖励加分很少。这种标准不利于鼓励工作人员发挥主观能动性，使工作人员只想维持基本工作不出错。绩效指标设置的不合理对于绩效管理目标的实现起到的正向引导作用十分有限，因此寻找能够客观衡量的指标对于实现科学、令人信服的绩效评价具有极其重要的意义。

除此以外，从现有考核指标可以看出目前 W 县审计局考核标准中指标的设置往往基于审计局的日常工作，内容很多但重点不突出，权重的分配基本是平均赋分，存在不合理的地方。例如，年终审计质量督察评价这一维度上，审查会议讨论、审核、复核等程序性关口是否严格落实，审计项目每缺少一个项目扣 0.5 分，与未完成审计宣传扣 1 分相较而言，宣传任务按时完成对全面推行办公自动化没有决定性的作用，但审计程序

的完整与否在推进审计项目的顺利进行上扮演重要角色。然而在现有考核标准中，宣传任务所占的比重却高于审计程序完整，这就会导致单位更看重宣传任务，工作人员有辅助工作重于实质审计工作的错觉，养成以完成任务为导向的不良风气。

### 3.3.3 评价结果应用有待完善

现有考核体系以任务完成情况为导向，考核结果能够为被考核者提供一个参考，即哪些方面做得比较好，哪些方面仍需改进。但具体应该怎样改进没有详细的说明。W 县审计部门评价体系中提到：单位没有按要求组织参加全市审计干部培训，每缺 1 次扣 0.5 分，没有按规定每年开展一次自查工作的扣除 3 分。这种考核方式下，容易造成形式重于实质，组织干部培训或开展自查活动的完成情况与组织战略实现并非绝对正相关关系，培训的效果无法准确评价仅仅以开展次数为考核标准太过片面，由此得到的考核结果不能指导单位绩效改进，提高工作效率。

绩效评价的结果不仅仅是对过去一年工作情况的总结和评价，更是单位未来改进工作的风向标，目前 W 县审计部门对绩效考核结果的应用仅仅停留在年度工作总结上，没有与组织发展、收入报酬、选人用人等机制相结合。究其原因，一是各地区绩效评价水平良莠不齐，相关制度规定还不统一，评价结果无法实现客观统一。二是在实际工作中，没有把绩效考核作为常规的激励措施，往往后知后觉，当出现某一问题时才会采取大检查的方式谋求改进，反馈机制不够完善使单位不能充分利用考核结果，有些时候只是为了考核而考核，没有完全发挥绩效管理的效用。因此，在保证指标合理且考核过程严谨的基础上，如何发挥绩效评价应有的激励作用仍是该单位亟待解决的难题。

## 3.4 W 县审计局引入 BSC 绩效评价指标的必要性

### 3.4.1 平衡计分卡的简介

上世纪九十年代，卡普兰和诺顿教授提出平衡计分卡（BSC）理论框架，较大程度上优化了当时企业的绩效管理思路。平衡计分卡由企业总战略驱动，从财务维度、客户维度、内部流程维度和学习成长维度四个方面搭建业绩评价框架，每个企业根据实际情况从以上维度选择相应指标进行绩效考核。与其他的绩效评价方法相比，平衡计分卡具有比较显著的优点：不仅考虑了非财务指标与财务指标、企业短时间规划和长期需要实现

的目标，并且考虑了企业内部发展变化和周围外部因素会对其造成的影响。

(1) 财务维度

该维度从企业内部评价指标出发，是最直接的考核维度。企业经营战略的效果最直接的反馈就是财务指标，该维度也是其他三个维度绩效改进效果的体现。平衡计分卡考核的所有指标最后都要通过财务指标体现出来，它是该考核体系的核心，因此，财务维度能够量化的表现出企业绩效管理是否为企业带来真正利益。

(2) 客户维度

该维度从企业目标人群出发，衡量客户对企业产品、服务、品牌的认可度，客户是保证企业发展的基础，所以平衡计分卡将客户作为一个重要维度能够督促企业满足客户需求，细分目标客户需求，针对客户需求更好地提升企业综合能力。

(3) 内部流程维度

该维度通过深入了解企业内部运行状况，优化企业内部流程对实现企业战略具有非常重要的作用。企业内部流程包括创建流程，优化流程和流程售后，通过财务维度和客户维度的完善，进一步管控企业内部流程，能够提升企业核心竞争力。

(4) 学习与成长维度

企业要想更好的实现其长期利益，就必须重视对员工的投资，人才是企业很有价值的资产，提升员工的工作能力是实现企业价值增值的必经之路，员工的文化氛围、培训机制和技术能力也是公司经营成果的重要体现。在信息化时代，员工只有不断提升专业素养和思想水平，才能不被时代进步的潮流所淘汰，让企业朝着越来越好的方向发展。

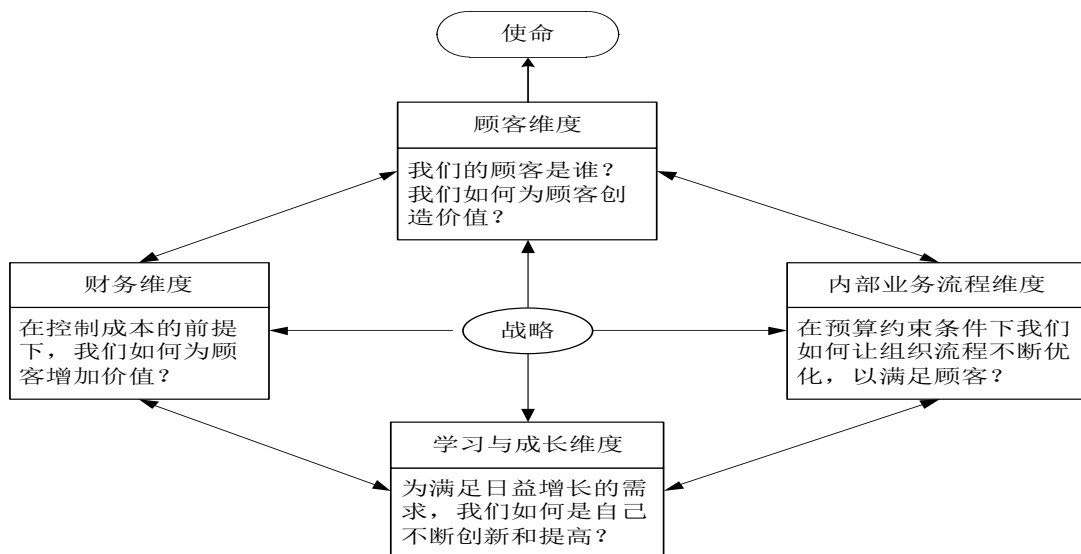


图 3.2 平衡计分卡框架

平衡计分卡从企业战略出发四个维度互为因果关系,如图 3.2 所示:企业通过采取一些措施,例如培训课程使员工不断提高人才的竞争力,为其可持续发展提供动力。同时,完善的内部流程是员工高效完成任务的保障,对于客户而言他们也更愿意与积极向上的员工交流沟通,这种良性循环最终实现较好的财务结果。因此,财务维度的良好表现依托于客户维度,客户是企业盈利的主要来源,客户满意度能最终通过财务指标量化地表现出来。而客户满意度又与组织内部流程紧密相关,高效的内部流程能够提高客户满意度,针对客户需求优化产品和服务又离不开员工学习与成长能力的提升。从这种思维逻辑来看,平衡计分卡不仅是一种考核工具,也是一种绩效管理的思维体系。

### 3.4.2W 县审计局引入平衡计分卡的可行性

平衡计分卡在企业中的应用已经趋于成熟,但仍然需要证明其在政府机构绩效管理中具有可行性。马克·G·波波维奇等学者通过调查多个美国政府机构,得出绩效评估能使政府工作更有效这一结论。对政府部门而言,构建绩效管理体系的不仅要关注长期发展与当前目标的平衡,更要重视持续发展与稳定过度的融合。平衡计分卡能实现四方面平衡:财务指标与非财务指标的平衡、短期目标与长期目标的平衡、预防与滞后的平衡、内部评价与外部评价的平衡。平衡计分卡考核体系始终围绕着组织战略目标,将目标与行动有效地结合在一起,强化了战略目标导向,能够从不同维度较全面的反映战略目标的实现效果,为公共部门调整战略提供方向,对于政府部门而言,平衡计分卡能够调整部门管理结构,优化内部运营流程,保障群众满意度。

此外,平衡计分卡考核指标数量一般设定为十几个,其显著优势是设计精巧、构造简单浅显易懂,能够从不同角度全方面的将组织发展的方向从关键指标显现出来。平衡计分卡较为关注组织绩效水平,其绩效水平越高说明组织的发展前途越好,反之越低则说明组织发展的方向存在问题,这种特点与现阶段政府部门确定正确发展方向的思路不谋而合。将战略目标层层分解设立的绩效考核指标能够从根本上激励战略目标的实现。对 W 县审计机构来讲,目前绩效考核中定性指标较多,平衡计分卡定量与定性相结合的特点能弥补该不足。在设计 W 县审计局绩效评价指标体系时,结合管理层意见,尽量选择能够量化的指标,运用层次分析法确定各级指标的权重,能弥补现行体系考核结果不严谨的不足。

实施平衡计分卡的前提是组织有明确的战略目标,审计机构的战略目标是充分发挥

其“揭示、预防、抵御”功能，所以在审计机构引入平衡计分卡的基础条件已经具备。此外，施行平衡计分卡需要比较完善的数据系统，随着近几年审计大数据系统已经逐渐构建，与银行等相关平台也开始实现数据共享，同时审计机构不断吸引高科技人才，因此审计机构已具备引入平衡计分卡的基本要素，将平衡计分卡引入审计单位具有可行性。

### 3.4.3 平衡计分卡在 W 县审计局的适用性

政府部门在价值理念和服务对象上都与企业存在差异，政府部门引入平衡计分卡要因地制宜选择四个维度，结合审计机构实际情况和基本职责，将传统企业平衡计分卡四个战略维度加以改进，能够在突出审计单位社会责任的同时全面评价工作绩效。就财务维度来看，传统财务维度主要以各项财务指标为主，是因为财务指标能够直观反映企业经营情况。但审计机构具有非营利性，财政预算及公共经费的使用情况更能表现其财务表现。从顾客这一维度来看，企业面对的是客户，因此传统平衡计分卡将顾客作为重要维度，对审计机构来说，它直接面对的是被审计单位及广大群众，因此可以将被审计单位和群众看做“顾客”。就内部流程维度而言，内部流程立足于组织工作效率，与企业一样审计单位同样需要提高工作效率、优化办事流程，结合其基本职责，在审计工作中使用审计信息技术能够在缩短时间的同时提高准确率。对于学习与成长维度，相对企业来说，除了员工培训等常规标准，加强政府公职人员党政学习，了解时事政治和国家方针十分有必要，因此在传统学习与成长维度加上学习强国等 APP 的分数考核，能够在一定程度上激励员工学习。政府机构平衡计分卡的四个维度并不是割裂的，它们紧密关联且相互影响，同时每一个维度都有各自的侧重点和独立的目标。

综上所述，平衡计分卡不仅是一种绩效考核的工具，更是一种有效的管理沟通工具，能够针对性的弥补现有体系的不足，将平衡计分卡理论框架引入 W 县审计局绩效管理工作，对其未来绩效水平的发展进步和实现战略目标都十分必要。

## 4 基于平衡计分卡的 W 县审计局绩效考核体系构建

### 4.1 W 县审计局绩效考核体系优化目标

对 W 县审计局现有的绩效考核指标进行优化，首先需要明确两个前提：一是要明确构建新的绩效考核体系是为了促进审计局更好地发挥预防、揭示、抵御功能，实现其战略目标。二是明确科学的绩效管理体系立足点不仅在于考核组织历史绩效，更重要的是要秉持公开透明的原则实现激励约束职能。

#### （1）加速实现组织战略

政府组织绩效管理体系构建应当顺应和符合政府职能，有目的地引导公职人员的工作行为，使其成为实现组织绩效目标的原动力。随着社会的发展和变化，政府机构发展面临从经济型转向服务型，政府绩效管理体系应当及时根据发展环境变化不断的调整完善。通过对现行绩效管理体系的分析，可以看出目前指标选取重点落在揭示功能和日常工作完成情况，与发挥预防、揭示、抵御功能的组织战略有差距。因此，对审计部门进行绩效管理优化时，绩效考核不仅要体现审计部门的监督职能特点，而且需要考虑单位发展的现实需要和战略要求，选取指标要更加全面。使每一个员工的工作任务及目标都为单位战略目标服务，让绩效管理指导的方向和单位的发展方向相同。运用平衡计分卡将组织战略层层分解选取恰当的二级考核指标，使绩效考核从根本上指向组织的前进方向。

#### （2）发挥激励约束作用

目前绩效考核结果运用局限于改善日常工作效率，虽然在提高工作效率上取得一些成效，但绩效计划与组织战略目标仍有偏离，对考核结果应用也较少，就会使得绩效管理失去其价值。因此，在构建 W 县审计局绩效管理体系时，一方面要充分考虑该单位的实际情况，尊重客观事实，使其战略目标和选取的绩效考核维度相辅相成。在设计绩效管理体系优化方案的时候，方案所涉及的具体优化措施需要及时公开，让各部门能够及时了解优化方案的具体措施，加强落实优化方案的执行力度。另一方面，绩效考核过程要采用公开的形式进行，同时要保证评价结果公平、公正。绩效考核的初衷是检查其战略目标的实现进度，因此设计的指标要做到尽量合理客观，数据选取、权重确定都需要建立在科学基础上，保证评价结果科学有效。在考核过程不夹杂任何个人喜好，完全

秉持一视同仁的态度，最终的结果才能令人信服。只有做到绩效考核程序合理、过程透明公开，才能发挥绩效管理的最大作用。对于评价尺度不同和信息不及时公开的行为应坚决摒弃，积极捍卫绩效考核的公信力，这是绩效管理体系运行的基本保障。

## 4.2 W 县审计局绩效管理考核优化原则

优化审计部门绩效管理体系，始终要坚持以下原则：

### （1）系统性

设计优化方案过程中，首先应该用系统的眼光看待 W 县审计机构，关注到绩效管理的各个方面，绩效计划要兼顾政府的各项工作，不能顾此失彼，要用系统性思维来保证绩效管理方案全面合理。与此同时，也不能只追求面面俱到，过分追求考核方案覆盖到各个审计工作流程，造成成本高效益低。应该对各环节进行对比，重点关注相对影响较大的方面，针对这些环节制定优化方案，要协同各项指标并设置合理的指标权重。

### （2）可行性

W 县审计部门绩效管理体系不单单要结合本单位的实际情况，还需要符合政府管理规律。绩效管理需要掌握一定的公共管理知识，确保绩效管理体系应用的顺利和高效。在实际应用过程中，要注重指标选取的实用性和可获得性，不能只顾组织绩效目标的实现，还要保证其制定的指标内容和参考标准符合审计部门发展特点与方向。指标应该简洁准确，各个指标具体数值可以取得，而不是由考核者主观臆断，保证制定出来的考核体系可以全面真实反映被考核部门的实际状况。同时，应当选取更加合适的考核标准和考核周期来对审计部门绩效考核体系内容做进一步优化，以便绩效结果能够真正起到督促约束的作用。

### （3）定性与定量相结合

企业要以实现最大经济回报作为目标，行政机关与企业之间的目标差异较大，对非营利组织来说更多是发挥社会职能，所以其绩效考核不能仅仅用各类财务指标来衡量。与此同时，若仅用定性指标考核会导致评价结果不够客观。因此，对于非营利组织绩效指标的选取，应该采用定性和定量相结合的考核方法，能够量化的方面尽量量化，不能量化的方面选择合适的定性指标，确保所选指标具有一定的说服力。

### （4）激励性

适当的激励措施可以提高工作人员的积极性，提高工作效率，是实现绩效管理目标



的有力保证。在进行绩效管理优化方案时加强沟通也是有必要的，要以提高政府效能为导向，激发员工内生动力，挖掘潜在的工作动力，为群众提供优质的公共服务。被考核的单位按照绩效考核项目汇报完程度，考核者将考核结果及时反馈给被考评者，提高绩效管理的效益。

### 4.3 W 县审计局战略地图绘制

将平衡积分卡引入基层审计部门时，应先确定审计部门的战略目标是什么。审计机构工作主要内容是监督及打击一些违法乱纪的行为，在国家繁荣进步的同时敲响警钟，维护国家经济安全，地方审计机关的主要使命是根除地方经济发展隐患。与审计署总体战略一致，地方审计机构战略目标是市场经济中发挥其“免疫系统”功能，揭示不合规资金使用现象，抵御可能存在的风险并预防。因此结合 W 县审计部门基本职能与战略目标，对单位战略目标进行细化不仅需要审计单位履行经济监督职责，还要体现政府单位服务于社会的职能。在选取指标时应保持严谨的态度，本文对于市局下属分局的考核体系进行研究。绩效考核不仅要从全局出发，还需要考虑被审计单位反馈、群众意见以及单位工作人员个人发展，在高效完成审计单位总体目标任务的驱使下对机构目标逐一分解，完成战略地图绘制。

就审计机关而言，财务方面的战略目标上，作为机构正常运营的基本保证，为了防止财政资金使用效率低下，需要重点关注预算执行情况，优化资金的支出结构以优化成本控制。在建成服务型政府的背景下，审计单位服务对象是群众和被审计单位，这一维度目标在提高审计项目质量的同时，提升公众对审计成果的认可。内部质量控制角度更多的关注点是在于提高机关内部工作效率，加强审计信息技术推广和审计质量管控是该维度战略目标。学习和成长战略目标上，单位不仅要重视职工成长，同时也需要关注机关建设。因此，结合 W 县审计局实际情况，从预算控制维度、被审计单位及群众反馈维度、内部质量控制维度和学习与成长维度四方面对战略目标细化分析，进而绘制战略地图（见图 4.1）。

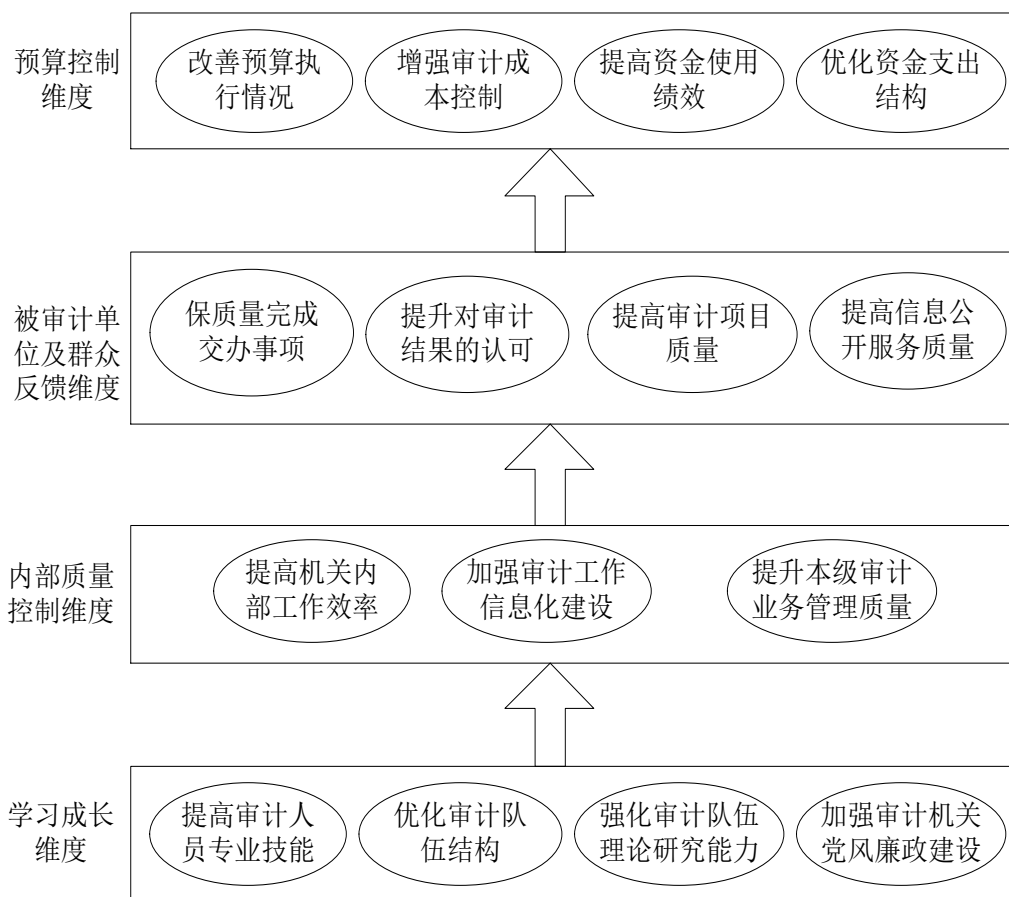


图 4.1 W 县审计局战略地图

如图 4.1 四个维度之间关系紧密相互影响，构成了一个完整的逻辑体系。从审计机构自身预算控制维度从审计单位财政资金的规划、使用情况出发，反映单位预算执行和资金使用情况。被审计单位和群众反馈维度代表被审计单位和群众对该单位日常工作的认可程度，是对开展工作积极反馈。内部质量控制维度是从审计单位自身建设角度出发，对日常工作的质量以及业务开展中的流程进行评价。学习与成长维度是从审计机关长期发展的角度出发，通过设定相关指标来激励工作人员注重个人成长，不断学习进步。综上所述，在进行绩效评价指标的选取时，需要认真考虑每一个维度的实际背景以及要实现的目标，这样才能构建一个合理全面的评价体系。

## 4.4 审计局绩效考核指标的选定

### 4.4.1 预算控制维度

审计机关是服务于社会的部门，行政机关不以获得丰厚收益为目标。审计机关工作

经费也就是它的运营成本，来源于政府财政预算，对审计局来说平衡计分卡财务角度可以主要着眼于预算控制这一维度，以提高财政资金使用效率为目的，期望审计预算资金发挥其最大的作用，追求以较低的成本带来较高的工作效益和社会价值。因此选择预算完成率(C11)和预算调整率(C12)来衡量该单位财政资金的使用情况。此外，由于我国目前实行“减税降费”政策，政府部门应树立榜样降低日常行政花销，减少无效的资金支出，打造节约型政府，尤其需要减少“三公经费”支出，本文选择公用经费控制率(C13)这一指标衡量审计局经费使用效率。

(1) 预算完成率的表达式为：

$$\text{预算完成率} = \frac{\text{实际预算量}}{\text{计划预算量}} \quad (4-1)$$

预算完成率表示该单位本年度实际完成的预算情况，通常情况下预算完成率大于或等于 95% 说明预算合理，若该项计算数据在 85%-95% 内，则表示预算有待进一步完善，预算完成率低于 85% 时，说明单位预算比较偏离。绩效考核考虑该指标是既让单位进一步思考年初预算制定是否合理，反思预算超额的原因，又为下一年单位做预算提供参考。

(2) 预算调整率的表达式为：

$$\text{预算调整率} = \frac{\text{预算调整数}}{\text{预算数}} \quad (4-2)$$

预算调整率在 0-10% 之间较为合理，考核纳入该指标让单位更了解预算执行中收支总量的变动情况，进一步规范预算调整的标准和范围。

(3) 公用经费控制率表达式为：

$$\text{公用经费控制率} = \frac{\text{实际经费支出}}{\text{预算安排数}} \quad (4-3)$$

公用经费是指单位保证工作人员正常的工作以及内部机构正常运行的费用，将该指标纳入考核范畴能督促审计单位提高其日常管理的效率、完善其内部控制，激励单位主动节约不必要的财务费、管理费用等。

#### 4.4.2 被审计单位及群众反馈维度

作为负责经济监督的政府部门，审计局应该秉承为人民服务的宗旨，因此本文将平衡计分卡中顾客这一维度从两个角度进行修改：一方面是面向群众这一角度，用审计报

告公开率(C22)这个指标表现审计单位对社会公众信息公开透明等需求的满足情况。第二个方面是面向被审计单位，用建议采用率(C21)、违规资金比率(C23)和违规问题整改率(C24)这三个指标体现审计局在审计工作上的成绩，督促被审计单位在违法违规方面做出整改，这也是审计局最本质的工作。

(1) 建议采用率表达式：

$$\text{建议采用率} = \frac{\text{被采用建议数}}{\text{提出建议数}} \quad (4-4)$$

建议采用率指被审计单位采取了审计局提出的建议并积极做出整改，该指标较高表明审计局提出的审计建议质量较高，符合被审计单位出现的问题，审计意见被采用对被审计单位来说发挥了审计机关的预防功能，对审计单位自身来说，避免了今后重复审计造成的资金和人力的浪费。

(2) 审计报告公开率表达式：

$$\text{审计报告公开率} = \frac{\text{审计报告数}}{\text{完成审计项目数}} \quad (4-5)$$

审计报告公开率指所有审计项目中向公众公开项目所占的比重，审计公告中对于只能一定范围内才能知晓的信息不进行发布，主要向公众展示审计工作开展情况。公开审计结果有利于公众进一步了解政府机构工作，也表明了审计单位自觉接受社会监督的立场，我国在相应的法律条款中明确规定了公众有知悉审计结果的权利，因此，审计公告公开是审计局政务公开的重要部分，也是保障公众的知情权的必要举措。

(3) 违规资金比率表达式：

$$\text{违规资金比率} = \frac{\text{查出违规资金}}{\text{审计资金总额}} \quad (4-6)$$

违规资金是指一些单位没有按照相关规定使用资金，以及财政收支管理核算不符合相关管理规定的资金。审计违规资金是审计机关的主要工作，用违规资金比率这一指标考核审计单位能够较为直观地反映审计工作的成果，客观说明审计工作的有效性。

(4) 违规问题整改率表达式

$$\text{违规问题整改率} = \frac{\text{被审计单位整改问题数}}{\text{审计单位提出问题总数}} \quad (4-7)$$

审计机关的职能不仅包括及时发现存在的问题，还包括进一步监督问题单位对存在

问题的整改情况，违规问题整改这一指标从被审计单位角度间接的反映了审计成果，也督促被审计单位纠正错误，为公众提供更好地服务。

#### 4.4.3 内部控制维度

完善的内部流程是审计工作有效进行的保障，内部控制是预算控制和被审计单位与公众反馈这两个维度的基石，张永杰和罗忠莲（2015）的研究指出，审计机构需要关注审计质量和相关成果。对审计单位来说内控主要有两个指标，一是审计信息技术审计使用率(C31)，该指标体现在所有审计项目中应用到大数据审计的比重，反映审计信息化建设的完成情况和审计技术的先进程度。二是审计计划完成率(C32)，该指标反映审计计划完成情况。

（1）审计信息技术使用率表达式：

$$\text{审计信息技术使用率} = \frac{\text{使用审计信息技术的审计项目}}{\text{完成审计项目数}} \quad (4-8)$$

近年来，大数据审计已经成为发展趋势，审计信息技术使用率这一指标可以反应该项技术在实际审计工作中的应用情况。实际审计工作中为了提高审计质量，应尽可能的提高审计信息技术的使用频率，与现有的用下发公文和完成宣传这类考核指标相比，该指标更能体现单位信息化程度。

（2）审计计划完成率表达式：

$$\text{审计计划完成率} = \frac{\text{完成审计项目数}}{\text{计划审计项目数}} \quad (4-9)$$

审计计划可以确保实际工作有条不紊的进行，高效的规划审计人力、物力投入，从而提高工作效率。审计计划完成率是通过数字的方式直观的体现工作完成结果，一般情况下该指标数据越是接近 100%，说明审计计划结果越合格，审计工作的效率也越高。

#### 4.4.4 学习与成长维度

从审计署 1983 年成立以来，政府审计范围从最初的财政收支审计扩展到预算执行、政府投资、国企建设等多个方面，这种审计职能的变化也对工作人员的专业素养提出了较高要求，从 W 县审计局现状来看，审计人员的组成是多元化的，几乎一半员工是由于工作调动等原因来到审计单位，刚来时对审计业务并不熟悉，只有通过不断的学习成

长才能满足审计工作的需求。因此,本文选取培训支出(C41)来衡量单位对员工审计专业技能的培养投入,用人均审计成果(C42)这一指标衡量工作人员的工作成果。作为公职人员,督促单位党政建设也很有必要,本文选取学习强国(C43)和甘肃党建(C44)这两个指标,来鼓励员工加强政治理论武装,跟上新时代的步伐和事业发展需要。

#### (1) 培训支出

审计局工作人员参与培训的目的是学习行业内最新的法律知识和方法技巧,以此来保持其专业胜任能力。员工培训的投入越大,单位的成长能力越强,员工职业胜任能力也越高,在后续的审计工作中更好的为组织服务。

#### (2) 人均审计成果表达式:

$$\text{人均审计成果} = \frac{\text{完成审计项目数}}{\text{参加审计总人数}} \quad (4-10)$$

人均审计成果反映审计局人力资源的利用情况,是否出现员工搭顺风车的现象,该指标过高意味着员工工作压力较大,过低则表示单位工作存在人力浪费,应该与上下级加强沟通,在保证完成正常工作的同时惠及每一位员工。

#### (3) 党政建设

行政机关要从多个方面,不同角度提高自身队伍的工作作风,党政建设是单位日常工作中一项较为重要的部分。各级单位都把文明单位创建工作作为单位年度工作中的首要任务,例如,积极利用学习强国了解国家政策和国际形势,通过甘肃党建发展自身独特文化建设道路,不断提高自身队伍的素养。

## 4.5 各级绩效考核指标的权重设计

综上所述,本文初步重构了基于 BSC 的 W 县审计局效评估框架, W 县审计局绩效评价的结果不仅仅受单一因素影响,为了更合理的建立评估模型,研究中必须考虑众多影响因素。每个因素对问题的影响程度差异较大,因素之间也并非完全独立,对问题的表征程度有一定的重叠性。为了减小评估模型的复杂度,需要对影响评价结果的变量进行定量分析,最终建立评估模型确定各个变量的权重,层次分析法是解决这类问题较为常用的方法之一。层次分析法(AHP)最早在一个世纪前被使用,主要被用来解决权重分配问题。它通过对研究问题中的各个因素的关系进行分析计算,得到各个因素对研究目标问题的贡献程度,即权重系数,最终来量化决策问题的结果特性。

层次分析法主要分为三个部分：第一部分为研究的问题即目标层，第二部分为细化的准则层，第三部分为方案层，AHP 通过三个层次解决多目标、多因素的系统评价问题。针对 W 县审计局实际情况，研究中在选取相应的指标时，具有下面五个标准：

(1) 全面性

选取的 W 县的绩效评价指标要从各个方面、各个角度全面的描述绩效评价问题，本文在研究中选取四个维度对 W 县绩效评价问题进行分析。

(2) 合理性

在评价模型中，选取的指标应具有相应的理论依据保证其合理性。变量指标应该具有明确的定义以及在绩效评估模型中具有实际的背景意义，并且采用的方法和模型应合理规范，才能确保绩效评价结果具有说服力。

(3) 简明性

在多指标评估模型中，最终的评估结果，由多个指标共同决定，为了全面的建立评估模型，研究中必须考虑各个权重系数的实际意义，而且各个指标之间也并非完全独立，用较少的变量包含较多的信息，最终确定各个变量贡献率及权重系数。

(4) 可操作性

W 县审计局绩效评价指标系统建立过程，可能会存在部分指标无法获取支撑数据的问题，因此在指标体系建立前，应减少无法量化指标的数量。为了使建立的评价体系较为合理的应用于各行各业，所选用的指标应计算简单、理解方便，能充分描述 W 县审计局绩效评价结果。

(5) 可持续性

选取的评价指标应该具有发展意义，避免一些指标发展空间较小，应在当前或未来一段时间都具有不变性和可持续性，使得该评估体系在 W 县绩效评估中具有实际应用的意義。

#### 4.5.1 层次分析法在 W 县审计机构的应用

建立 W 县审计局绩效评估模型，需要较多指标来支撑最终的评估结果，对于这些指标需要采取合理的策略，确定各个指标体系对评估结果的贡献程度。AHP 是解决这类问题较为便利的方法，该方法确定指标权重的主要步骤如下：

(1) 建立评估层次体系

构建 AHP 评估模型要符合其层次结构，目标层是研究中最根本的出发点，准则层是由不同角度所组成的指标维度，指标层是特定维度下具体细化的评价方案，基于上述分析，建立的 W 县审计局绩效评价模型结构，如表 4.1 所示：

表 4.1 W 县审计局 AHP 指标体系

DS	准则层	方案层
综合评价 (A)	预算控制维度 ( $B_1$ )	预算完成率 ( $C_{11}$ )
		预算调整率 ( $C_{12}$ )
		公用经费控制率 ( $C_{13}$ )
	被审计单位及群众反馈维度 ( $B_2$ )	建议采用率 ( $C_{21}$ )
		审计报告公开率 ( $C_{22}$ )
		违规资金比率 ( $C_{23}$ )
		违规问题整改率 ( $C_{24}$ )
	内部控制质量维度 ( $B_3$ )	审计信息技术使用率 ( $C_{31}$ )
		审计计划完成率 ( $C_{32}$ )
	学习与成长维度 ( $B_4$ )	培训支出 ( $C_{41}$ )
		人均审计成果 ( $C_{42}$ )
		学习强国 ( $C_{43}$ )
		甘肃党建 ( $C_{44}$ )

在以 W 县审计局绩效评估为目标的指引下，具体的模型结构可以分为四个评价维度：预算控制维度( $B_1$ )、被审计单位及群众反馈维度( $B_2$ )、内部控制质量维度( $B_3$ )和学习与成长维度( $B_4$ )。上述评价维度从不同角度出发，对目标层的影响程度存在较大差异，为了进一步量化其重要程度，需要邀请管理层进行打分构建比较矩阵，得到四个维度目标层权重的具体数值。同理，方案层是对每个维度进一步细化， $C_n$ 相对于准则层  $B_n$  影响程度同样存在一定差异。层次分析法的功能是将这些指标对目标层的影响程度，通过数学模型进行量化。

## (2) 构建比较矩阵

根据建立的 W 县审计局绩效评价层次结构模型，将各个指标之间关系用数值量化。



打分规则如表 4-2 所示，不同因素之间的重要程度用 1~9 来量化，使用数字来描述指标两两之间的关系，整个量化过程需要打分者经过深思熟虑再打分，以打分结果为基础形成判断矩阵。

表 4.2 AHP 打分表

标度	含义
1	两个因素具有同样重要性
3	一个因素比另一个因素稍微重要
5	一个因素比另一个因素重要
7	一个因素比另一个因素明显重要
9	一个因素比另一个因素特别重要
倒数	因素 i 与 j 比较为 a, 则 j 与 i 对比为 1/a
	介于两者之间的为 2,4,6,8

### (3) 检验管理层打分结果的合理性

通过专家打分得到的结果不能被直接使用，其结果的可信度及科学性需要经过检验证明，该检验过程被称为一致性检验。一致性指标 CI 定义如式 (4-11) 所示：

$$CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \quad (4-11)$$

式中： $\lambda_{\max}$  为构建的比较矩阵中最大的特征值；n 为构建矩阵指标的维度

针对 AHP 模型特性，必须确定模型中的一致性比率参数 CR 值在一定的阈值范围内，才能顺利通过检验。CR 数值越大则说明打分结果的合理性误差就越大，CR 值越小则说明专家打分结果一致性越好，其计算得到的权重结果越科学准确。一致性比率计算公式如式 (4-12) 所示：

$$CR = \frac{CI}{RI} \quad (4-12)$$

式中：RI 为修正因子，其数值如下表 4.3 所示。

表 4.3 修正因子

<i>n</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Rl</i>	0	0	0.58	0.9	1.24	1.2	1.32	1.41	1.45

根据文献研究表明，当计算的  $CR < 0.1$ ，则管理层的打分具有合理性，其结果科学可信。在 W 县审计局绩效评价 AHP 模型中，打分结果及一致性检验如表 4.4~4.8 所示：

表 4.4 准则层-判断矩阵

指标	预算控制维度	被审计单位及群众反馈维度	内部质量控制流程维度	学习与成长维度	CR 值
预算控制维度	1	7	4	3	CR=0.0648
被审计单位及群众反馈维度	1/7	1	1/3	1/2	
内部质量控制维度	1/4	3	1	3	
学习与成长维度	1/3	2	1/3	1	

表 4.5 预算控制维度-判断矩阵

指标	预算完成率	预算调整率	公用经费控制率	CR 值
预算完成率	1	4	4	CR=0.0462
预算调整率	1/4	1	2	
公用经费控制率	1/4	1/2	1	

表 4.6 被审计单位及群众反馈维度-判断矩阵

指标	建议采用率	审计报告公开率	案件处理处罚	违规问题整改	CR 值
建议采用率	1	2	1/4	1/6	CR=0.078
审计报告公开率	1/2	1	1/3	1/4	
违规资金比率	4	3	1	1/3	
违规问题整改	6	4	3	1	

表 4.7 内部控制质量维度-判断矩阵

指标	审计信息化建设投入	审计计划完成率	CR 值
审计信息技术使用率	1	1/5	CR=0
审计计划完成率	5	1	

表 4.8 学习与成长维度-判断矩阵

指标	培训支出	人均审计成果	学习强国	甘肃党建	CR 值
培训支出	1	1/4	1/3	1/3	CR=0.0454
人均审计成果	4	1	1/2	1/2	
学习强国	3	2	1	1	
甘肃党建	3	2	1	1	

根据上述表格中数据所示，各个指标打分检验结果均小于 0.1，即全部通过检验，进一步说明该专家评分结果较为合理，该模型计算结果可以被相信，得到的指标权重用于 W 县绩效评估结果较为科学。

#### 4.5.2 基于层次分析法的审计局指标权重分配

在 4.5.1 小节中已经完成了管理层打分的量化过程以及合理性检验，但仅有打分结果还不能直接得到不同指标所对应的权重，因此在本小结将进一步论述权重的求解过程。首先，根据所建立的 W 县审计局绩效评价模型，借助 MATLAB 软件对模型进一步求解，可以得到不同指标分别对应的特征向量，其次，采用数学工具中特征值计算方法，就可以得到特征值，最后再经标准化处理后就能计算得到各个指标的权重系数，具体步骤如下：

- (1) 专家打分的判断矩阵内每一行元素进行相乘，即：

$$\mu_i = \prod_{j=1}^n a_{ij}, i = 1, 2, 3, \dots, n \quad (4-13)$$

- (2) 计算累积相乘结果的根，即：

$$\bar{\rho}_i = \sqrt[n]{\mu_i}, i = 1, 2, \dots, n \quad (4-14)$$

- (3) 将得到的向量  $\bar{\rho} = (\bar{\rho}_1, \bar{\rho}_2, \bar{\rho}_3, \dots, \bar{\rho}_n)_r$  进行归一化计算，即：

$$\rho_i = \bar{\rho}_i / \sum_{j=1}^n \bar{\rho}_j, j = 1, 2, \dots, n \quad (4-14)$$

(4) 通过最大特征根方法得到各个指标对整体的贡献程度

$$\lambda_{\max} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{(N_k)_i}{\rho_i} \quad (4-15)$$

模型计算结果如表 4-9 所示，通过表中的数据可以直观的得到：目标层下属的四个准则层中，预算控制维度对 W 县绩效评估的贡献程度最大，在平时的绩效工作应加强对该维度的重视程度，而被审计单位及群众反馈维度对评价结果的影响较小，可以适当降低该方面重视程度，但也不能完全忽略该维度对综合评价结果的影响。从方案层权重的计算结果来分析，预算完成率、预算调整率和审计计划完成率对综合评价的结果影响较大。

表 4.9 W 县审计局指标权重分配

目标层	准则层	权重	方案层	矩阵权重	综合权重
综合评价(A)	预算控制维度 (B <sub>1</sub> )	0.569	预算完成率(C <sub>11</sub> )	0.661	0.376
			预算调整率(C <sub>12</sub> )	0.208	0.118
			公用经费控制率(C <sub>13</sub> )	0.131	0.075
	被审计单位及群众反馈维度(B <sub>2</sub> )	0.070	建议采用率(C <sub>21</sub> )	0.103	0.007
			审计报告公开率(C <sub>22</sub> )	0.086	0.006
			案件处理处罚(C <sub>23</sub> )	0.265	0.019
			违规问题整改(C <sub>34</sub> )	0.546	0.038
	内部质量控制维度(B <sub>3</sub> )	0.232	审计信息化建设投入(C <sub>31</sub> )	0.167	0.039
			审计计划完成率(C <sub>32</sub> )	0.833	0.194
	学习与成长维度(B <sub>4</sub> )	0.128	培训支出(C <sub>41</sub> )	0.091	0.012
			人均审计成果(C <sub>42</sub> )	0.226	0.029
			学习强国(C <sub>43</sub> )	0.342	0.044
			甘肃党建(C <sub>44</sub> )	0.342	0.044

结合上表可认识到，预算控制维度、被审计单位及群众反馈维度、内部质量维度、学习与成长维度对应的权重分别为 56.9%、7%、23.2%以及 12.8%。可以发现，预算完

成和公用经费支出占比最高，审计计划完成率和审计信息技术使用率占比较大，各大指标的权重分配与 W 县审计部门战略目标相匹配。在日常管理中需要重点关注经费支出与单位内部业务流程，以实现工作效率的提升，保证工作质量。

## 5 绩效管理体系综合分析及优化保障机制

### 5.1 基于平衡计分卡的 W 县审计局绩效评价结果

#### 5.1.1 W 县审计绩效评价方法

W 县审计局绩效评价模型中,各个指标都具有实际的背景意义,它们的计量方法也存在一定差异,如果直接使用就会导致评估误差较大。研究中采用对单项评价指标进行打分方法,来提高评估结果的准确性。通过对指标进行打分的方式,实现了从同一角度对模型数据进行计算,完成了多层次多类别评价体系的量化分析,解决了不同类别评价指标之间存在的差异性问题。

首先,该方法建立了一个相同的评价尺度,为评价指标设定参照标准,然后完成评价指标向参照标准之间的转化,最终有效降低了评价指标间的差异性误差,准确的得到综合评价的结果。打分方法的具体计量方式为:

- (1) 评价指标被评为“极好”等级,其得分为 100 分;
- (2) 评价指标被评为“较好”等级,其得分为 90 分;
- (3) 评价指标被评为“好”等级,其得分为 80 分;
- (4) 评价指标被评为“一般”等级,其得分为 70 分;
- (5) 评价指标被评“差”等级,其得分为 60 分;

完成上述打分过程后,各个评价指标数据就被完全被转换到同一标准环境,在该环境中最小得分为 60 分,最大得分为 100 分。将各个指标数据的得分值与对应权重相乘,就可以得到该指标的评分,所有评价指标得分总和即为 W 县审计局绩效评价模型的综合得分。

由于 W 县审计局绩效考核涉及多人评价问题,为了较好的使用多人评价体系里面的打分结果,在研究中采用模糊综合评价法来解决多目标评价问题中的隶属度关系,将多人综合打分问题从定性的角度进行量化,最终得到较为直观数据评价结果。模糊综合评价法是解决这一类问题的较为常用的工具,首先,该方法需要建立关于评价对象的矩阵,然后求解矩阵中每一个元素在相应隶属度下的归一化数值,最后将得到的各个指标的权重与模糊矩阵进行计算得到该层次最终的定量结果。根据 W 县审计绩效

评价指标建立模糊评价模型的步骤如下：

(1) 建立模糊评价体系

模糊评价体系是由被研究问题中的所有指标构成，在本文中，W 县审计局全部绩效评价指标为模糊评价体系中的所有元素。设 W 县审计局绩效评价矩阵为  $H=(h_1、h_2、\dots、h_m)$ ，则  $h_m$  代表评价体系中不同的考核等级。

(2) 确立隶属度个数

隶属度个数  $L=(l_1、l_2、\dots、l_m)$ ，其中  $l_m$  代表第  $m$  个评价等级专家打分个数，这里将 W 县审计局绩效考核指标设置为不同的等级，每个等级下面都有对应的分数。

(3) 获取指标权重

W 县审计局绩效评价指标所有权重系数，在第四章中已经进行了详细的求解，因此，在模糊评价模型中可以直接使用。权重系数  $Z=(w_1、w_2、\dots、w_n)$ ，其中  $w_n$  代表第  $n$  个评价指标的权重。

(4) 建立模糊系数矩阵

模糊系数矩阵是对评价体系中的打分结果进行量化，通过求解不同评价等级相对总体的隶属度，即得到模糊系数矩阵。主要过程为：建立专家评价结果的集合，对每个评价等级用参评人数进行量化，计算公式为：

$$r_{ij} = \frac{l_{ij}}{\text{参与评价总人数}} \quad (i=1, 2, \dots, n; j=1, 2, \dots, m) \quad (5-1)$$

将所计算得到的模糊评价子集构成综合评价矩阵  $M$ ：

$$M = \begin{pmatrix} r_{11} & r_{12} & r_{1m} \\ r_{21} & r_{22} & r_{2m} \\ r_{31} & r_{31} & r_{3m} \\ r_{n1} & r_{n1} & r_{nm} \end{pmatrix} \quad (5-2)$$

(5) 求解最终权重值

最终的权重值用  $X$  表示，则：

$$X=Z*M=(w_1, w_2, \dots, w_n) * \begin{pmatrix} r_{11} & r_{12} & r_{1m} \\ r_{21} & r_{22} & r_{2m} \\ r_{31} & r_{31} & r_{3m} \\ r_{n1} & r_{n1} & r_{nm} \end{pmatrix} = (x_1, x_2, \dots, x_n) \quad (5-3)$$

通过上述五个步骤，可以得到 W 县审计局模糊评价指标的最终综合权重系数。结合建立的专家打分体系，不同评价等级所对应的评价体系就完成了量化，将量化的评价

等级与对应的最终权重系数相乘，就得到 W 县审计局绩效评价总得分。

### 5.1.2 W 县审计局绩效评价结果

通过运用上文所建立的考核体系对 W 县审计局 2019 年工作情况评价，根据 2019 年各项指标的实际数值，邀请管理层对各指标的表现进行打分，以下数据来源于 W 县审计局实际工作汇报、年终统计表及决算报表，数据真实可靠。表 5.1 对应的实际数据，可以真实的表现 W 县审计局 2019 年度运行状态，对收集到的各指标评分进行汇总如表 5.1 所示：

表 5.1 W 县审计局绩效考核体系各指标汇总表

目标层	准则层	一级指标权重	方案层	二级指标权重	实际数值
综合评价(A)	预算控制维度(B <sub>1</sub> )	0.569	预算完成率(C <sub>11</sub> )	0.376	84.01%
			预算调整率(C <sub>12</sub> )	0.118	3.85%
			公用经费控制率(C <sub>13</sub> )	0.075	91.11%
	被审计单位及群众反馈维度(B <sub>2</sub> )	0.070	建议采用率(C <sub>21</sub> )	0.007	85.71%
			审计报告公开率(C <sub>22</sub> )	0.006	25.00%
			违规资金比率(C <sub>23</sub> )	0.019	2.88%
			违规问题整改(C <sub>24</sub> )	0.038	85.71%
	内部质量控制维度(B <sub>3</sub> )	0.232	审计信息技术使用率(C <sub>31</sub> )	0.039	31.25%
			审计计划完成率(C <sub>32</sub> )	0.194	109%
	学习与成长维度(B <sub>4</sub> )	0.128	培训支出(C <sub>41</sub> )	0.012	31100
			人均审计成果(C <sub>42</sub> )	0.029	2.53
			学习强国(C <sub>43</sub> )	0.044	8700
甘肃党建(C <sub>44</sub> )			0.044	6250	

资料来源：根据内部资料整理

通过运用上文所建立的考核体系以及模糊综合评价模型，对 W 县审计机构 2019 年工作情况评价。根据 W 县审计局 2019 年各项指标的实际数值，邀请十位相关业务负责人对各指标的表现进行打分，打分情况分布如表 5.2 所示。



表 5.2 W 县审计局指标评价数据

评价指标	差	一般	好	较好	极好
预算完成率	0	1	3	5	1
预算调整率	0	0	1	4	5
公用经费控制率	0	0	1	5	4
建议采用率	0	0	3	5	2
审计报告公开率	0	4	5	1	0
违规资金比率	0	2	6	2	0
违规问题整改	0	0	3	6	1
审计信息技术使用率	1	2	5	2	0
审计计划完成率	0	0	0	3	7
培训支出	0	0	1	2	7
人均审计成果	0	0	2	3	5
学习强国	0	0	3	4	3
甘肃党建	0	0	2	6	2

使用模糊评价的方法，可以得到模糊评价指标体系，如矩阵 M 所示。

$$M = \begin{pmatrix} 0 & 0.1 & 0.3 & 0.5 & 0.1 \\ 0 & 0 & 0.1 & 0.4 & 0.5 \\ 0 & 0 & 0.1 & 0.5 & 0.4 \\ 0 & 0 & 0.3 & 0.5 & 0.2 \\ 0 & 0.4 & 0.5 & 0.1 & 0 \\ 0 & 0.2 & 0.6 & 0.2 & 0 \\ 0 & 0 & 0.3 & 0.6 & 0.1 \\ 0.1 & 0.2 & 0.5 & 0.2 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0.3 & 0.7 \\ 0 & 0 & 0.1 & 0.2 & 0.7 \\ 0 & 0 & 0.2 & 0.3 & 0.5 \\ 0 & 0 & 0.3 & 0.4 & 0.3 \\ 0 & 0 & 0.2 & 0.6 & 0.2 \end{pmatrix} \quad (5-4)$$

模糊评价绩效考核指标综合权重系数 X 为：

$$X = (0.0039, 0.0516, 0.2085, 0.4245, 0.3125) \quad (5-5)$$

最终的得分为：

$$F = 0.0039 * 60 + 0.0516 * 70 + 0.2085 * 80 + 0.4245 * 90 + 0.3125 * 100 = 89.98$$

通过新建立的绩效考核体系计算得到 W 县 2019 年的评价结果为 89.98 分，该结果略低于本单位 2019 年末根据《D 市县（区）审计机关目标管理督察评价标准》得到的评价结果 90.4 分。出现该差额的原因可能在于，与现有考核标准相较而言，本文构建的

考核体系中审计报告公开率和审计信息技术使用率这两个指标得分较低。在已有考核指标中,没有将审计报告公开率纳入考核标准,W 县审计局审计报告基本都属于内部公开,向社会公开的审计项目相对较少。但根据审计署规定审计机关应该依法实行公告制度,除涉及国家机密和商业秘密外,都应全面如实向社会公告,因此将审计报告公开率作为考核依据是有必要的。此外,在已有考核指标中审计信息技术评分通过内网流传机关行政公文和完成审计信息宣传任务这类定性指标衡量,本文通过选取定量指标审计信息技术使用率,更能够表现审计信息技术在实际工作中的应用情况,更精确地评价 W 县审计机构的工作绩效。

根据获得的结论可以发现,现有的传统绩效管理方式更侧重于日常工作完成情况,而平衡计分卡从不同角度考察、反映单位绩效,并选取了较多可控的量化指标,从实际意义去出发实现单位的战略目标,促进 W 县审计部门履行其社会责任。

第一,与 W 县审计机构已有的考核体系相比较,本文构建的考核体系补充了现有考核标准未纳入的一些指标。例如在现有考核指标中并未单独将预算完成率作为评分标准,究其原因,年末单位核算时预算完成率基本都在 95%及以上,上级部门认为单位预算均在合理范围内,因此该指标并未纳入考核体系。在新构建的考核体系中将预算作为一项评分标准,该体系中为了使预算控制维度更直接地反映单位收支情况,预算完成率剔除了在职和退休人员的基本工资,得到预算完成率为 84.01%,说明在日常工作中,审计机构需要关注产出与投入的平衡,尤其是三公经费的支出,单位在预算支出方面还有进一步改进的余地。在学习与成长这一维度,纳入学习强国、甘肃党建等指标来衡量单位党政建设,选取的数据是单位员工 12 月 31 日相关 APP 得分的平均值,相较于以往通过会议次数、文件下发衡量可以更直观的表现本单位员工学习能力发展趋势,为单位后期改进提供依据。

第二,传统绩效考核主要源自于分组考察打分,很大程度上受人为因素影响,评价结果无法对单位哪一具体环节出现问题予以准确体现。例如:在现有考核体系中,审计质量控制和审计信息化这两方面的评价标准都围绕文件宣传和落实责任打分,可能发生考核不客观的情况。本文构建的指标体系将原有定性打分标准转换为定量指标,该体系首先进行收集处理相应数据,然后采用数学建模的方法来进行数学推理及计算。通过该方法得到的结果不仅真实可靠,且原理清楚具有一定的说服力,能够为各部门梳理流程提供相应的思路,让各部门更明确以后的改进方向。以内部质量控制这一维度为例,该

考核体系融合了审计质量控制与审计信息化两方面的评分标准，通过上文计算可知，W 县审计机构 2019 年审计计划完成率为 109%，说明超额完成计划的审计项目，审计效率较高。但在审计信息技术使用率得分最低，反映出审计部门对大数据领域的重视程度不够，县级单位员工计算机水平有限加上缺少数理统计人才，在审计工作中大数据作用未得到有效发挥，因此提高审计信息技术普及是审计机构接下来需要重视的问题。

第三，结合整体评价进程来看，两种绩效考核方法的理念不同，平衡计分卡是一种前瞻性的绩效评价方法，而现行考核主要反映历史成绩。平衡计分卡落脚点在于实现组织价值的持续创造，它通过均衡财务因素和非财务因素在财务成本方面的支出，降低办公经费支出，同时注重工作人员专业素养的提升，员工个人素质的提高对单位工作效率的提高也起着积极的作用。评价范围包含了 W 县审计单位面对的被审计单位和群众反馈、内部质量控制以及学习与成长潜力，自下而上比较全面地对单位业绩进行评价，增强了考核结果的可信度。传统评价获得的结果，只能反映单位一个方面的表现，不能对单位全方面来进行评价，这样就会导致对存在的问题认识较浅，不能深入了解自身存在的问题，也就无法及时针对问题做出相应的改正。

综上所述，本文构建的考核体系从以下几方面做了优化：首先，增加指标选取合理性，不但考虑审计工作完成情况，还需要考虑到社会公众需求，根据单位实际情况选择指标，并尽可能选取能够量化的指标，降低一些主观情绪对最终结果的影响。其次，在确定各个评价指标所对应的权重时，采取多方意见确定重要程度，参考本单位工作人员的经验 and 意见，再依托客观的数理模型不断检验得出权重，保证指标权重的科学性。此外，加强考核过程的透明度，能够在完善评估体系的同时细化指标，使被审核单位提出更有效的改进措施。最后，基于平衡计分卡的考核体系更具有前瞻性，更完整的评价了单位绩效，相对传统考核方式具有比较明显的优势。

## 5.2W 县审计部门优化绩效管理体系保障机制

绩效管理优化要求考核过程中使用方法的科学，才能具有一定说服力，同时也需要重视绩效目标的确定、员工的培训与沟通以及考核结果的反馈与改进过程。为凸显审计机构绩效管理的激励约束功能，从组织战略、考核方式、管理机制、交流机制和结果应用五方面提出保障措施。

### 5.2.1 紧密围绕组织战略

审计机关在开展工作时应与地方政府及时沟通相互交流，一方面，地方政府部门作为审计机关的审计对象，只有被审计单位认真配合审计部门审计，及时提供人力、物力帮助，才能更快速更准确的完成审计工作。另一方面，地方政府是绩效考核的实际应用者，较为了解各项指标所需的支持材料，他们的态度是审计工作成功实施的关键，这关系到审计机关战略目标的实现。因此，如果没有地方政府的积极配合，绩效考核推行将较为困难。

本文第 3 章在 W 县审计局绩效考核体系现状存在问题及成因分析时，发现其评价体系缺乏战略性，不能有效地与建设服务型政府机构的新需求相适应，新体系的重构很好的解决了这一问题。但是随着社会不断发展，审计部门战略目标也随之不断改进，这就需要保证审计单位绩效评价指标是动态指标，能够根据实际情况进行适时调整，避免评价过程流于形式。需要将组织战略转化为单位的阶段性目标，据此形成各个部门及个人的目标，不断改善资源的分配及使用率，提高政府部门的服务质量。

### 5.2.2 合理设置考评方式

绩效管理对更好发挥政府部门职能具有举足轻重的作用，绩效考核作为绩效管理的核心内容，建立合理的绩效评价体系对于各基层单位绩效评价工作高效的运行具有极其重要的作用。研究以 W 县审计机构为例，对设计政府绩效管理体系提供了一种思路，审计机关绩效评价体系需要在科学的管理理论基础之上，结合自身的特点，按照规范的程序进行设计。基层政府部门是最基础和重要的行政部门，他们不仅仅承担着政府职责，还是生活中与群众接触最多的部门，在维持社会稳定上发挥着配合上级部门和管理下属部门的作用，因此，构建客观全面的基层审计部门绩效管理体系，对于实现国家审计“免疫系统”的愿景具有重要意义。优化基层审计部门绩效管理系统，核心是要建立合理的考核标准，这需要将定量考评与定性评价相融合，将平时日常工作考评和每年年终考评等不同类型的考评方式相融合。

在实施考核过程中，一个公平公开的环境能够降低舞弊行为发生的概率，有利于各单位发挥效能，更有利于激发工作人员的潜力。首先，对于审计部门的绩效考核，即使使用了像层次分析法这种数理模型，依然无法彻底摆脱人为判断的干扰，因为该方法的

基础仍然是管理层对各种事项重要性的判断。其次，在具体操作过程中，量化的方法是否合理、考核的过程是否偏颇也都需要一定的机制保证，因此，提高绩效考核透明度至关重要。同时需要改变以往一年评一次的方式，对考核周期重新进行设定，结合 W 县审计局的工作实际，考核周期可以灵活设定为半年、季度、月度进行考核的模式，甚至对工作开展情况进行 1-2 次不定期抽查，从而形成部门绩效考核管理的持续性，提高绩效管理效率。

### 5.2.3 完善管理机制

完善管理机制包括两方面内容，一方面要加强人才建设，在绩效管理体系优化过程中提高国家干部的素质，是提高审计机关工作效率的根本途径。具体措施有三种：一是吸纳高素质专业性的绩效管理人才，从根本上保证绩效考核管理体系优化的实现，引进高学历专业性强的审计人员，不仅能快速投入审计工作，还熟练计算机操作，能够提高单位信息化程度。二是在现有人员结构的基础上，对具备相关绩效管理知识和从事绩效管理的人员加强学习培训，不仅具有更强的现实可操作性，也为从事绩效管理的行政人员提供了更好地发展空间，满足了自身发展的需求。三是加强对现有员工的培训，定期去外地学习还鼓励员工从网络课堂学习新的审计方法，并出台相应激励措施，从现有单位内部进行相关人才的培养不仅低投入高产出，还能加强单位队伍建设。

另一方面要完善监督管理，审计机关绩效管理体系是根据单位战略来引导绩效目标，借助绩效考核评价来进行督促落实，因此监督管理机制应该覆盖绩效管理的整个流程。在考核过程中，需要建立相应的监督部门和较为客观的外部评价组织，通过主流媒体提高社会对评价结果的关注，特别是被评价部门工作完成的成效，是否达到计划的目标，使整个社会监督与绩效管理部门形成一个相互检验，对发现的问题及时进行监督改正，才能使绩效评价部门往正确的方向越走越好。同时，也要听取被考核的单位关于自身考核结果的反映，给予他们提出不同意见的机会，使得各方都能信服最终的考核结果，发挥绩效管理的最大效用。通过反馈申诉机制解决被审计单位的疑问，能保障考核结果有效准确。除此之外还要协调员工间、部门间、组织间进行相互督促，确保绩效考核过程一视同仁。

### 5.2.4 畅通沟通机制

绩效管理整个过程包括指标选取、绩效考核、结果运用等多个环节，有各类主体参与其中，在该体系中一个有效的沟通渠道就显得不可或缺。对于审计部门来说，在实施审计工作时，需要时刻将所发现的问题与管理层、被审单位甚至外审工作者进行沟通，才能确保审计工作顺利进行。各单位根据审计部门提出的整改意见整改，并及时沟通整改情况，对于审计部门确定下一步后续审计工作的范围及重点会产生积极的影响。对于审计单位和群众来说，建立有效的沟通机制能够让各个主体遇到问题时，及时沟通交流对管理体系进行调整，通过定期开展研讨会、创建群众意见反馈公众号等方式，收集整理各方意见，了解被审计单位和社会公众的需求。对于一线审计人员来说，上级部门实施绩效管理过程中，员工个人可能还未意识到自身的工作与组织的发展战略之间的联系，基层审计工作人员可能会出现抵触考核的现象。因此一个总体的平衡计分卡对于审计机构远远不够，还应细分为部门的平衡计分卡、员工个人绩效的平衡计分卡，这样才能将上级审计机构的目标逐步分解到具体部门和工作人员，激发员工主观能动性。

除此之外，单位可以在平时对有关审计费用、审计发现及帮助外审人员减少重复审计工作等方面进行详细的记录，通过与相关部门沟通进一步提高工作效率，办公室可以设置单位绩效目标细化表，分季度、月度定期展示相关部门年度考核指标的完成情况，在发挥激励作用的同时提升审计业务管理质量。

### 5.2.5 注重考核结果应用

绩效管理是一种过程管理，这种管理一方面确定下一步的目标，另一方面通过目标的完成情况可以总结和讨论进一步改进的方向。目前基层审计部门主要存在以下问题：一方面较少将绩效考核结果进行实际应用，没有与人员的升迁、薪酬的调整相互联系（何琪，2007）。另一方面，被考核对象通常被动接受考核结果，对于考核结果背后的原因了解较少，造成对考核的失分项识别不清楚，同时对于高分受到肯定的项目也不会继续保持，堵塞了进步的道路。设置绩效考核的初衷是为了督促员工积极进步，发挥团体内每一个人的潜能，进而实现整个团体共同进步朝着更好的方向发展。

就现状来说，W 县审计机构对考核结果的利用率较低。对绩效考核结果的运用应充分考虑员工和企业成长方向，根据实际情况及时发扬优势传统，弥补劣势短板。对于不同职务的员工要因人而异，将考核结果作为他们职务调动的重要参考。对于表现较好且连续获得先进模范的单位，适当的增加相应单位工作人员的晋升机会，来进一步鼓励所

有参评单位。而对于表现较差的单位，实行主管领导责任追究制度，按照相关文件调整单位负责人的工作安排，营造一个较好的工作氛围，实现绩效管理对战略目标的促进作用。

## 6 结论与不足

### 6.1 研究结论

在全面实施绩效管理的背景下，基层行政部门需要不断优化绩效管理体系，加速向服务型政府转型。本文以基层审计机构 W 县审计局为研究对象，借鉴平衡计分卡理论框架和层次分析法建立新的考核体系，为基层政府部门提高绩效管理水平提供一定程度的参考。

首先，本文在梳理行政机关绩效管理相关文献的基础上，结合 W 县审计局绩效管理实际需求，分析该单位绩效管理体系存在一些不足，包括指标设定合理性有待提高、权重分配存在偏离、评估体系有待健全以及评价结果应用有待完善。

其次，从审计机构的战略目标出发，围绕预算控制维度、被审计单位及群众反馈维度、内部控制维度及学习与成长维度出发构建绩效考核框架，并用层次分析法得到各指标权重，进而优化了绩效考核体系。

最后，文章对构建的绩效考核体系做了实证分析，通过对比优化前后续绩效考核情况，证明该体系能够提升 W 县审计局绩效管理能力。在此基础上提出单位不仅仅要关注考核过程的科学性、合理性，更需要重视绩效目标确定、员工培训沟通和考核结果应用，为战略目标的实现提供保障。

### 6.2 研究不足

第一，本文仅针对 W 县审计机构的绩效管理现状进行重新设计，由于各个单位战略目的不同，该体系应用于其他行政机关时，选取的指标及其权重需要做出修正和调整，该考核体系不具有普遍适用性。

第二，该绩效考核方式无法彻底规避主观因素的干扰。首先，为了尽可能保证考核结果的公正性剔除了所有定性指标，导致考核指标覆盖不全面。其次，运用层次分析法计算指标权重的基础是管理层打分，打分的标准依托于打分者的专业技能和对部门工作的了解程度，以上两点都在一定程度上会影响考核结果的准确性。



## 参考文献

- [1] Bardach,Eugene.Getting Agencies to Work Together:The Practice and Theory of ManagErial Craftsmanship[M]. Washington D.C.: Brookings Institution Press,1998.
- [2] Bernardin H J, Wiatrowski M. Performance appraisal[J]. Psychology and Policing, 2013, 257.
- [3] Breul J D.GPRA-A Foundation for Performance Budgeting[J].Public PerFoRmance& Management Review,2007,30 (3) : 312—331.
- [4] Caiden N.Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation [J].Public Budgeting & Finance,1998,18 (2):35—52.
- [5] Derya KARA.Performans Değerlendirme Yöntemi Olarak 360 Derece Geribildirim Sürecinin Orta Kademe Yöneticilerin İş Başarısına Olan Etkisi:5 Yıldızlı Otel İşletmelerinde Bir Uygulama= The Effect of 360 Degree Feedback Performance Evaluation Process on the Achievement of Middle-Level ManaGerS:an Application in 5-Star Accommodation Establishments.[J] DOAJ, 2010,87.
- [6] Elaine D,Pulakos,Neal Schmitt, et al. Predicting Adaptive Performance: Further Tests of a Model of Adaptability[J]. Human Performance, 2002:299-323.
- [7] Grizzle G A,Pettijohn C D.Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective[J]. Public Administration Review,2002,62(1):51—62.
- [8] Mondy R W,Martocchio J, Human Resource Management Global Edition. Mc Graw-Hill Higher Education, 2012.
- [9] Michael E.Porter.Competitive Strategy Techniques for Analyzing Industries and CoMpEt itors[M].USA.1980.
- [10]Nrreklith,The balance on the balanced scorecard:a critical analysis of some of its assumptions[J].Management Accounting Research,2000,11(1):65-88.
- [11]马骏,牛美丽. 重构中国公共预算体制:权力与关系-基于地方预算的调研[J].中国发展观察,2007(02):13-16.
- [12]陈俊龙,孙扬澄,金鑫. 非营利组织绩效提升的策略研究[J].上海经济研究,2003(2):54-5

- [13] 邓国胜. 非营利组织评估体系研究[J]. 中国行政管理, 2001(10):46-47.
- [14] 刘宇喆. 浅议非营利组织评估[J]. 科技创业月刊, 2005(4):78-79.
- [15] 唐跃军, 左晶晶. 中国非营利组织的评估指标体系[J]. 改革, 2005(3):104-110.
- [16] 宁有才. 英国政府绩效评估及其启示[J]. 行政与法(吉林省行政学院学报), 2004(03):17-19.
- [17] 卡普兰, 诺顿. 战略中心型组织平衡记分卡的制胜方略[M]. 北京:北京联合出版公司. 2017.
- [18] 臧志彭. 政府绩效管理的基本流程与方法[J]. 中国人力资源开发, 2013(15):60-65.
- [19] 仲理峰, 时勘. 绩效管理的几个基本问题[J]. 南开管理评论, 2002(03):15-19.
- [20] 李健. 政府购买服务绩效评价:逻辑层次、现实困境与发展路径[J]. 大社会, 2017(Z1):20-23.
- [21] 何辽平. 社会责任与战略管理的融合考量[J]. 会计之友, 2014(12):36-39.
- [22] 陈莉, 欧阳程. 基于 360 度绩效评估理论的国家审计人员绩效评估[J]. 财会通讯, 2011(34):91-92.
- [23] 罗平丰. 我国地方审计机关的绩效评价研究[D]. 浙江工商大学, 2013.
- [24] 廖建桥. 中国式绩效管理:特点、问题及发展方向[J]. 管理学报, 2013, 10(06):781-788.
- [25] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J]. 清华大学学报:哲学社会科学版, 2003, 018(001):76-84.
- [26] 蔡立辉. 政府绩效评估的理念与方法分析[J]. 中国人民大学学报, 2002(05):97-104.
- [27] 彭国甫, 李树丞, 盛明科. 应用层次分析法确定政府绩效评估指标权重研究[J]. 中国软科学, 2004(06):138-141.
- [28] 佚名. 关于政府机关工作效率标准的研究报告[J]. 中国行政管理, 2003(3):9-17.
- [29] 马宝成. 试论政府绩效评估的价值取向[J]. 中国行政管理, 2001(5):18-20.
- [30] 王化成, 刘俊勇. 企业业绩评价研究回顾及卡普兰和诺顿的理论贡献[J]. 财会通讯, 2003(12):16-18.
- [31] 王晗. 基于六维平衡计分卡 (SDBSC) 的公共部门绩效评估研究[D]. 天津大学, 2007.
- [32] 李杨. 绩效评价方法分析[J]. 人力资源管理(学术版). 2009:96-103
- [33] 何巧燕. 物业管理公司如何构建有效的绩效考核制度分析[J]. 财会学习, 2017(15):206.
- [34] 颜艳梅, 李林, 舒强兴. 基于平衡记分卡法的公共工程项目绩效评价设计[J]. 社会科学家, 2007(01):168-170.

- [35]赵洁.战略地图视角下地方审计绩效评价体系的构建与运用[J].财会通讯,2020(09):126-130.
- [36]张海涛,孙永军.公共部门绩效审计效果“惰性”反思[J].会计之友,2020(08):75-79.
- [37]涂吾累.公共部门与企业组织绩效管理比较研究[D].中央民族大学,2011.
- [38]周山.西方国家政府绩效审计发展概况与启示[J].对外经贸,2020(03):86-88.
- [39]王红梅,李佳鹏,曹堂哲.中西方政府预算绩效管理体系的共性与差异—基于 1990-2018 年的文献考察[J].中央财经大学学报,2020(04):15-25.
- [40]王宏武.澳大利亚中期预算和绩效预算管理的启示[J].财政研究,2015(7):103-106.
- [41]张帆,张友斗.预算绩效目标管理在我国的实践与探索[J].财政研究,2013(12):70-72.
- [42]白景明.政府规划与政府预算绩效管理[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2016(3):49-52.
- [43]张强,张定安.以绩效目标为抓手全面实施预算绩效管理[J].中国行政管理,2018(11):13.
- [44]游祥斌.试论绩效预算改革的战略规划基础[J].中国行政管理,2010(1):30-34.
- [45]孙琳,楼京晶.中期预算和绩效预算改革路径选择—以英国和俄罗斯为例[J].复旦学报(社会科学版),2016(6):129-141.
- [46]王海涛.我国预算绩效管理改革研究[D].财政部财政科学研究所,2014.
- [47]童伟.制度构建与模式创新背景的绩效预算监督体系催生[J].改革,2013(3):60-65.
- [48]孙亦军.论我国地方人大预算监督[J].中央财经大学学报,2012(1):21-24+31.
- [49]郑方辉,廖鹏洲.政府绩效管理:目标、定位与顶层设计[J].中国行政管理,2013(5):15-20.
- [50]卢海燕.论政府绩效管理转型[J].中国行政管理,2014(12):25-29.
- [51]申志东.运用层次分析法构建国有企业绩效评价体系[J].审计研究,2013(02):106-112.
- [52]刘磊,邵伟波.公众参与视角下基于模糊层次分析法的政府信息公开绩效评估研究[J].报理论与实践,2014,37(03):73-78.
- [53]张菁芳,李佳承,陈俊国,薛晓,任家顺.基于层次分析法的医院财务信息化绩效评价指标体系研究[J].西南大学学报(自然科学版),2017,39(02):73-83.
- [54]唐文忠.基于层次分析法的商业银行绩效评价研究[J].重庆理工大学学报(自然科学),2016,30(11):167-170+184.

- [55] 鲍静,曹堂哲.党和国家机构改革中的绩效问题—基于“战略—结构—绩效”(SSP)范式的分析[J].国家行政学院学报,2018(06):21-25+186.
- [56] 于博文.浅谈公平理论视角下基层公务员绩效考核的现实困境与化解路径[J].中国管理信息化,2019(7):184-185.
- [57] 张小鑫,李明泽.论我省公务员绩效考核存在的问题及改进对策[J].中国管理信息化,2017(1):201-203
- [58] 韦晓娜.服务型政府视角下西安市基层公务员绩效考核体系改进研究[D].西北大学,2019.
- [59] 李院春.健全完善绩效管理体系的几点建议[J].中国财政.2017(16).
- [60] 亓坤.透视全面实施绩效管理[J].新理财(政府理财).2017(12).
- [61] 唐韵.新西兰政府绩效管理系统发展概述[J].企业科学与发展.2015(04).
- [62] 韩晓琴,任继生.运用绩效管理推进纳税服务工作[J].税务研究.2015(2)
- [63] 孙德仁.积极探索完善基层绩效管理办法[J].中国税务.2015(01)
- [64] 曹锦阳.关于完善绩效管理考评问题的创新与思考[J].人才资源开发.2014(20)
- [65] 尚虎平,雷于萱.政府绩效评估:他国启示与引申[J].改革,2015(11):66-76.
- [66] 弗里德里克森.公共行政的精神[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [67] 刘均刚,孙明禄,李侠.审计机关绩效管理的探索与实践[J].审计研究,2013(4):28-30.
- [68] 张永杰,罗忠莲.审计部门绩效评价:内涵、框架与应用[J].会计与经济研究,2015,29(06):69-80.
- [69] 何琪.绩效管理:走出绩效考核的困境[J].上海行政学院学报,2007(01):60-69.
- [70] 刘昕.我国政府绩效管理中亟待梳理的几个关键问题[J].中国行政管理,2007(04).37-39.

## 后 记

光影荏苒，岁月如梭，不知不觉中我走过了学生阶段的最后一程。目光所及，皆是回忆，我遇到过一些挫折，也收获了很多果实，能顺利经受这些考验，归功于导师、家人以及同学的支持与鼓励。在我即将结束学生身份走向一个新的角色之际，从内心深处想对他们说一声感谢。

一谢恩师。首先要感谢我的导师南星恒教授，南老师拥有丰富的学识，他善于思考，治学严谨。撰写论文过程中南老师不厌其烦的答疑解惑，每次给我的回答都让我有茅塞顿开之感。经师易遇，人师难求，南老师给与我的帮助不止在学业上，他坦诚的人生态度和持续学习的精神值得我用更长久的时间去学习，为此向南老师表示最诚挚的敬意与感谢。同时，也感谢学院所有老师为我们提供好的平台和环境，衷心的祝愿老师们在以后的生活里顺遂无忧。

二谢家人。感谢父母无私的付出，犹记得小时候风雨无阻送我上学的场景，求学二十余载，他们是最坚实的后盾，亦是我前进的动力，让我在多年的学习生活中充满自信，保持昂扬的斗志。祝愿家人身体健康，平安喜乐。

三谢同窗。人海茫茫，得以相遇，何其有幸。感谢与我一起努力的同学们，给我的学习生活带来很多灵感和欢乐，一起学习、一起逛街、一起吃饭的场景还历历在目，祝愿我们都能不负韶华。

四谢陈同学，感恩七年陪伴，愿有前程可奔赴，亦有岁月可回首。

最后，向对我的论文提出宝贵意见的老师们说一声辛苦了！