

组织结构下政府绩效审计分层次管控研究

於菲雁

广西财经学院

DOI:10.32629/ej.v9i5.3495

[摘要] 我国政府审计组织呈现多层次、条块结合、广域覆盖、职能专业的典型特征,传统集中式绩效审计模式难以适配组织复杂度与业务差异性,存在监督层级模糊、资源配置失衡、响应效率不足、整改闭环不完善等问题。本文以组织结构为切入点,系统剖析政府审计组织特征、作用机制与绩效审计风险类型,构建职能分层、权责下沉、流程分级、智能监测四位一体的分层次管控体系,提出分层授权、穿透监督、动态预警、闭环整改的实施路径,为提升政府绩效审计质效、强化公共资金效益、完善国家治理体系提供可操作方案。

[关键词] 政府绩效审计; 组织结构; 分层次管控; 风险防控; 数字化审计

中图分类号: F239.44; F812.0 **文献标识码:** A

Research on Hierarchical Control of Government Performance Audits under Organizational Structures

Feiyan Yu

Guangxi University of Finance and Economics

[Abstract] China's government audit organization presents the typical characteristics of multi-level, block combination, wide-area coverage and professional functions. The traditional centralized performance audit model is difficult to adapt to organizational complexity and business differences, with problems such as vague supervision levels, unbalanced resource allocation, insufficient response efficiency and imperfect rectification closed-loop. Based on the organizational structure, this paper systematically analyzes the characteristics of government audit organization, mechanism of action and types of performance audit risks, constructs a four-in-one hierarchical management and control system of functional stratification, responsibility sinking, process classification and intelligent monitoring, and puts forward the implementation path of hierarchical authorization, penetrating supervision, dynamic early warning and closed-loop rectification. It provides an operable plan for improving the quality and efficiency of government performance audit, strengthening the benefit of public funds and improving the national governance system.

[Key words] Government Performance audit; Organizational Structure; Hierarchical Management and Control; Risk Prevention and Control; Digital Audit

引言

政府绩效审计是国家治理的重要制度安排,是评价公共资金使用效益、监督政策落实成效、提升政府治理效能的核心监督机制。当前,我国政府审计实行统一领导、分级负责、条块结合的组织体系,纵向形成审计署—省级审计厅—市级审计局—县级审计局四级架构,横向按行业与资金类型设置专业审计职能,覆盖财政、投资、民生、资源环境等多个领域。随着预算绩效管理一体化、全过程绩效闭环管理深入推进,传统统一标准、集中实施、事后核查的绩效审计模式逐渐暴露出层级统筹不足、重点不突出、协同效率低、整改不到位等短板。多层次

组织架构下,绩效审计呈现信息链条长、职能分工细、地域分布广、项目类型多等特征,亟需以组织结构为抓手,构建纵向穿透、横向协同、分级负责、精准管控的分层次管控体系,推动政府绩效审计从合规监督向绩效导向、从事后核查向全程管控、从经验驱动向数据驱动转型。本文借鉴内控风险分层管理逻辑,结合政府绩效审计实践,系统构建与审计组织结构高度适配的分层次管控模式,为提升政府绩效审计全覆盖质量、推进国家治理现代化提供理论支撑与实践路径。

1 政府审计组织结构与绩效审计的内在机理

1.1 政府审计组织结构的典型特征

我国政府审计组织以中央审计委员会集中统一领导为根本保障,形成条块结合、层级清晰、职能专业的组织架构,具备鲜明的运行特征。审计系统实行自上而下的四级管理模式,审计计划、政策执行与结果反馈依靠层级链条有序传导,整体统筹性强,但信息传递环节较多容易出现内容衰减与执行偏差。横向按照审计对象与资金领域划分专业职能部门,分工精细且专业性突出,能够为绩效评价提供专业支撑,但过度细分也容易形成职能壁垒,降低跨部门协同效率。审计机关实行同级政府与上级审计机关双重领导体制,在保障独立性的同时兼顾属地管理需求,对跨层级协同治理能力提出更高要求。伴随着审计全覆盖、数字化转型等改革持续推进,政府审计组织架构处于动态优化过程中,组织灵活性与适应性不断增强,也为绩效审计模式创新提供了现实基础。

1.2 组织结构对绩效审计的作用机制

组织结构作为政府绩效审计运行的基础载体,直接决定审计监督的范围、路径、效率与效果,是风险生成、传导与防控的核心依托。层级链条过长会导致信息传递滞后、问题上报迟缓,增加审计发现风险的滞后性,扩大风险蔓延范围。职能边界模糊会造成财政部门、主管部门与审计机关之间权责交叉或监督空白,既可能引发重复监督造成资源浪费,也可能出现关键环节监管缺位形成漏洞。条块协同不足会加剧跨部门、跨区域信息壁垒与流程割裂现象,增加审计取证难度,破坏监督链条的完整性。

在机构调整与职能划转过程中,若未能同步更新绩效审计机制,容易出现阶段性监督真空,影响审计工作的连续性与稳定性。因此,政府绩效审计必须深度嵌入组织结构运行逻辑,以层级明确权限、以职能聚焦重点、以流程锁定节点、以效益设定标准,形成与组织结构、业务流程、绩效目标相契合的分层管控机制,实现监督全覆盖、管控高效能、整改全闭环。

2 组织结构视角下政府绩效审计的风险类型

2.1 管理层级差异带来的绩效审计风险

政府绩效审计风险沿管理层级逐级传导,不同层级呈现出差异化的风险表现与影响程度。中央与省级审计机关作为顶层监督主体,面临顶层设计偏差、政策绩效评估不足、重大资金统筹失控等宏观风险,直接影响整体绩效审计方向与质量。市级审计机关处于中间传导环节,风险集中体现为制度细化不到位、执行监督弱化、区域协同不足,容易形成绩效监督的传导梗阻。县级审计机关直面基层项目与资金,风险主要表现为执行刚性不足、绩效管理形式化、基层监管缺位,直接关系公共资金落地实效。基层审计机构与预算单位作为执行终端,基础管理薄弱、绩效自评形式化、内控机制不完善等问题较为突出,微小风险易累积放大为系统性问题。

政府层级管理体系中,审计授权范围与监督权责自上而下逐层划分,不同层级间信息传递存在天然的衰减与偏差,上级审计机关难以全面精准掌握基层一线的真实绩效情况,而下级审计机构受层级权限约束,往往难以对超出管辖范围的

跨层级绩效问题开展有效监督,最终放大了整体绩效审计的风险敞口。

2.2 职能分工差异形成的绩效审计风险

不同职能领域的绩效目标与管理逻辑存在差异,形成各具特点的绩效审计风险。财政审计领域以预算资金为主线,易出现预算编制粗放、资金使用低效、支出管控不严等问题,影响公共资金配置效益。政策落实审计领域聚焦政策执行效果,易出现目标设计不合理、执行偏差、效果未达预期等风险,制约政策红利释放。投资项目审计覆盖项目全生命周期,易出现立项论证不足、建设管理松散、投资效益偏低等问题,造成国有资源浪费。民生保障审计关系群众切身利益,监管不到位会直接影响公共服务供给质量与社会公平。资源环境审计围绕生态效益展开,评价不足与监管弱化会影响绿色发展与可持续发展目标实现。

与此同时,不同审计主体间存在职能交叉与边界模糊问题。部分绩效事项涉及多个职能审计板块,容易出现责任界定不清、监督重复覆盖或监管真空并存的情况,既增加了审计协调成本,也容易因多头管理留下风险漏洞。此外,专职绩效审计力量配置与职能需求不匹配,部分审计机关将绩效要求嵌入传统业务审计中,缺乏独立的绩效审计职能设置与专业人员,难以深度挖掘绩效层面的问题,最终导致绩效审计监督流于表面,放大了绩效风险的发生概率。

2.3 业务流程节点产生的系统性风险

政府绩效审计贯穿事前评估、事中监控、事后评价、整改应用全流程,流程节点失控易引发连锁性风险传导。事前绩效评估环节存在项目论证不充分、绩效目标虚化、标准体系缺失等问题,会从源头降低项目绩效水平。事中绩效监控环节存在执行偏差、资金闲置、进度滞后、管控弱化等问题,难以实现动态纠偏与过程管控。事后绩效评价环节存在标准不统一、量化不足、定性偏多、公信力不足等问题,无法为结果应用提供可靠依据。整改与结果应用环节存在整改敷衍、结果运用不足、问责力度偏弱等问题,导致屡审屡犯现象长期存在,难以实现以审促改、以评促效的治理目标。

2.4 地域与组织变动引发的协同风险

广域地域分布与组织动态调整带来特殊的协同性风险,给绩效审计全覆盖带来挑战。偏远地区与基层预算单位存在人员力量不足、专业能力薄弱、制度传导断层等问题,绩效监管弱化导致风险隐蔽积累。跨区域、跨部门重大项目存在数据口径不一、流程割裂、信息共享不畅等问题,制约协同监督与联防联控效果。在机构合并、职能划转、人事调整等组织变动阶段,绩效审计责任衔接不及时、流程对接不顺畅,容易形成阶段性监督空白。化解协同风险的关键在于构建跨组织信息共享、制度同步与控制接续机制,保障绩效审计在多主体、多区域、多场景下保持统一、完整与连续。

3 政府绩效审计分层管控体系的构建路径

3.1 构建职能导向的绩效审计分层矩阵

构建基于职能划分的绩效审计分层矩阵是实现精准管控、责

任落地的基础支撑。以职能模块、风险类型、绩效环节、责任主体为核心框架,搭建横向覆盖、纵向贯通的矩阵式管控体系,推动绩效责任层层压实。财政审计职能围绕预算编制、执行、绩效、决算全环节,建立绩效指标库与自动化核对机制,防范资金低效配置与浪费。

政策落实审计职能聚焦目标设定、过程监控、效果评价,构建分级分类的政策绩效评价体系,保障重大政策落地见效。投资项目审计职能以全生命周期为主线,强化立项、建设、运营、效益全过程监控,提升投资绩效。民生与资源环境审计职能立足群众获得感与生态效益,构建差异化评价标准,推动公共服务均等化与绿色发展。通过矩阵式管理将绩效管控责任从部门延伸至岗位,实现绩效管控全覆盖、无死角。

3.2 实施多层级授权与责任下沉机制

多层级授权与责任下沉是提升绩效审计监督效能、实现快速响应的核心路径。按照政府审计层级架构特点,建立与之匹配的分层授权体系,实现绩效风险精准防控。中央与省级审计机关聚焦顶层设计、政策评估、重大项目、统筹管控,构建战略绩效监督体系,把握审计方向与重点。

市级审计机关发挥承上启下作用,细化制度要求、强化过程监督、推进区域协同,避免绩效监督落地不实。县级审计机关紧盯基层资金、民生项目、政策落地,强化合规性与效益性监督,保障绩效成果直达基层。基层审计机构与预算单位健全绩效责任清单与常态化自查机制,实现风险前端控制与源头治理。通过明确权责映射关系,畅通纵向信息通道,规范重大事项报告路径,形成战略、管理、操作三级闭环管控,提升审计运行效率。

3.3 优化流程节点绩效分级响应机制

优化流程节点绩效分级响应机制能够实现监督资源精准配置,突出管控重点,提升监督效能。按照绩效风险等级实施差异化监督策略,根据风险影响程度合理配置监督资源。对重大政策、重点专项资金、政府债券、民生项目等高风险节点,实行实时监控、多级联审、全程留痕、穿透审计,确保风险早发现、早处置。对常规项目、一般专项资金等中风险节点,采取定期审计、抽样核查、数据比对、过程抽查等方式,平衡监督质量与运行效率。对小额公用经费、一般性事务等低风险节点,采用事后核查、自动化校验等简化模式,降低管控成本。通过前置预警、事中干预、事后评估的全流程管理,实现绩效动态闭环管控,提升审计响应速度与监督质效。

3.4 建设组织结构映射的智能审计系统

数字化智能审计系统是推动绩效审计转型升级、提升管控能力的重要支撑。以组织结构为逻辑主线搭建智能绩效审计平

台,整合预算、资金、项目、绩效等系统数据,构建数据流、业务流、绩效流三位一体管控网络。平台设置风险指标库,围绕绩效偏差、执行异常、资金低效、评价滞后等关键内容设定阈值,实现全天候实时监测。建设控制策略库,存储分级应对措施,支持智能预警、流程提醒、责任派单等自动化操作。完善应急响应库,汇集绩效问题处置方案,实现风险自动匹配与全程跟踪。搭建可视化展示平台,动态呈现绩效分布、责任分工、监控状态,为科学决策提供直观支撑。通过数字化赋能,推动绩效审计从事后监督向实时感知、从经验驱动向数据驱动转型。

针对不同层级审计组织与被审计单位的机构架构,系统支持自动完成组织关系映射匹配,打通层级、部门、岗位之间的数据壁垒,消除信息孤岛问题。依托大数据分析技术对多来源数据进行交叉核验,自动识别组织结构变动带来的职责错位、监督盲区,精准定位跨部门协同中的绩效风险点。同时建立分级权限管控机制,根据不同层级组织的监督职责设置系统访问、操作、审批权限,既保障数据安全,又保障各层级能够快速获取对应权责范围内的绩效审计信息,助力提升分层次管控的协同效率与智能化水平。

4 结论

政府绩效审计高质量发展的核心路径,是构建与组织结构高度匹配、与业务流程高度协同、与绩效目标高度契合的分层管控体系,通过职能分解、层级下沉、流程嵌套、系统协同形成多维一体的绩效管控闭环。在政府审计组织复杂性持续提升、绩效管理要求不断提高的背景下,政府绩效审计必须突破静态管理思维,转向动态识别、精准响应、集成协同的系统化路径,将组织运行逻辑深度融入绩效审计全过程,不断提升公共资金效益、政策落实效果与政府治理效能。以组织结构为抓手推进分层管控体系落地,能够充分发挥绩效审计治已病、防未病、增效益的核心作用,为规范权力运行、提升治理能力、推进国家治理现代化提供坚实审计保障。

[参考文献]

- [1]郑石桥,李媛媛.中国省级审计机关内部组织结构及其变迁的基本特征和理论逻辑[J].审计与经济研究,2025,40(02):9-16.
- [2]审计署.“十四五”国家审计工作发展规划[J].审计研究,2021(01):1-8.
- [3]姜爱华,杨琼.政府绩效审计监督变迁与发展方向[J].财政研究,2020(07):52-66.

作者简介:

於菲雁(2001--),女,瑶族,广西桂林人,硕士研究生在读,研究方向:政府绩效审计。