



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

浅议我国政策执行情况跟踪审计

宋泊微（审计署长春办）

【时间: 2012年09月04日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

摘要: 跟踪审计主要是针对政府各项政策实施和执行情况进行的专项审计, 其目的主要是为了及时纠正政策执行和项目实施过程中出现的问题, 保障政策执行到位, 提高项目绩效。目前, 我国政府审计不断加强跟踪审计力度, 有利于充分发挥审计保障国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能, 维护国家安全, 保障国家利益, 促进国家经济社会全面协调可持续发展。本文从政策执行情况跟踪审计的概念入手, 分析其目标与重要意义, 揭示我国已经开展跟踪审计中存在的局限与不足, 对今后的发展方向提出了建议。

关键词: 政策执行 跟踪审计 建议

一、政策执行情况跟踪审计概述

(一) 政策执行情况跟踪审计发展历史及概念。从跟踪审计的发展历史看, 跟踪审计最早始于建设投资项目的跟踪审计, 即采用跟踪审计模式对建设项目进行审计, 把项目建设的全过程划分为若干阶段或确定为若干重点建设内容, 审计人员根据项目建设的进程, 对各阶段的重点建设内容进行审计, 并及时提出审计意见和建议, 供被审计单位纠正存在的问题, 以改进、完善建设项目的管理, 从而促使建设项目的实施得以规范、有序、有效的运行, 获得最佳投资效益。

随着我国经济社会的不断发展, 跟踪审计已不仅仅局限于投资领域。2008年, 刘家义审计长在中国审计学会五届三次理事会暨第二次理事论坛上提出“免疫系统”理论, 认为国家审计的本质是国家政治制度体系中内生的“免疫系统”, 它主要是维护和促进国家政治制度中的责任关系的履行。“免疫系统”功能作用的发挥, 审计机关必须以主动性来扩大发现问题的能力、以预防性来提前感受风险、以整体性来看待问题对全局的影响、以宏观性来进行分析和判断、以公开性来促进整改与规范。其中的预防性主要就是根据政策执行情况跟踪审计的特点提出的。《审计署“十二五”审计工作发展规划》中明确要求“加强跟踪审计。对关系国计民生的重大建设项目、特殊资源开发与环境保护事项、重大突发性公共事项、国家重大政策措施的执行实行全过程跟踪审计”。

因此, 政策执行情况跟踪审计就是审计人员针对政府各项政策实施和执行情况进行的专项审计, 其主要目的是为了及时纠正政策执行和项目实施过程中出现的问题, 保障政策执行到位, 提高项目绩效。可以预见, 跟踪审计将成为国家审计的重要组织方式, 是国家审计发挥“免疫系统”功能的有效途径。

(二) 政策执行情况跟踪审计特点。政策执行情况跟踪审计在政策执行的某个中间环节介入, 与被审计事项整个工作结束后进行的事后审计相比, 有以下几个特点。

1. 预防性。审计机关平常开展的事后审计大多是在被审计事项基本结束后才进行审计, 审计发现的问题都是已经过去的确定性事件, 审计机关仅能起到发现问题的作用, 而对已经实施过的被审计事项不产生直接的影响, 没有直接的预防作用; 而跟踪审计在被审计事项实施的中间环节介入, 对影响事项绩效的重要事项或重点环节及时进行审计, 审计发现或揭示的问题会对被审计事项下一阶段的工作产生作用, 审计机关提出的建议能够使制度得到及时的完善和错误得到及时的纠正, 对下一阶段被审计事项的实施发挥预防作用。

2. 时效性。政策执行情况跟踪审计一般针对党和人民、社会普遍关注的热点问题或容易出现问题的环节, 尤其是国务院需要掌握的部分刚刚出台的政策执行情况, 这些政策由于执行时间短, 往往缺乏完善的制度规范, 管理人员也没有良好的管理经验, 跟踪审计就是审计机关动态跟踪被审计事项的实施, 利用其专业优势, 及时发现制度和管理方面的漏洞, 帮助项目管理部门、实施单位完善管理制度和纠正管理错误。

3. 审计过程连续性。跟踪审计就是要在政策执行过程中发现问题的苗头, 结合政策执行过程分析问题的原因, 并提出解决问题的建议。因此, 跟踪审计往往贯穿被审计事项的整个过程, 审计的周期较长, 是一个连续审计的过程。

4. 螺旋上升性。跟踪审计“免疫系统”功能的发挥, 对被审计单位的建设性作用的体现, 呈现出螺旋式上升的特性, 在不断纠正被审计单位违规行为、堵塞内部管理漏洞乃至解决机制体制制度方面的深层次问题中, 提升被审计单位管理水平, 发挥审计的增值作用。每一次管理改进和创新, 解决了一些问题, 是下一个循环的开始。因此, 跟踪审计是一个螺旋式上升的过程。

二、开展政策执行情况跟踪审计把握的几个重点

(一) 能够明确跟踪审计选择的政策。政策执行情况跟踪审计项目的选择要考虑两个方面的因素: 一是政策本身的重要性因素; 二是审计机关及审计人员自身能力的因素。结合我国国家审计机关的特点, 一般选择那些与日常审计业务密切相关的、影响深远的、经济性较强的、评价标准易于确定的政策项目来进行。选择的主要指标包括: (1) 应政府有关部门要求进行的项目; (2) 带有示范性和试验性质的新政策; (3) 执行中出现较大问题的政策项目; (4) 公众反响强烈、事关国计民生的重大经济政策; (5) 经济效益明显、效果显著的政策项目等。

- 政府信息公开指
- 政府信息公开目
- 政府信息公开申
- 政府信息公开年

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅须知
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线直播

(二)能够明确组织形式。跟踪审计的组织方式是多样的,除了派驻审计组同步审计,也可结合其它审计项目附带式跟踪,还可以借现代网络技术进行联网实时跟踪。目前,限于人员等因素,政策执行情况跟踪审计一般应采取混合型跟踪审计方法,即根据跟踪审计项目的特点,采取定期跟踪审计与不定期抽审两者相结合的方式,机动选择专门立项和附带式执行审计或审计调查的方式,综合运用定期跟踪、多次审计等跟踪方式。

(三)能够明确跟踪审计的时间点。审计时点的选择即跟踪审计介入的时机和关键点的选择,政策跟踪审计时点的选择决定了审计方式、组织形式和介入深度、力度的选择。按照政策真正落地、发挥作用、产生效果的时间不同,政策跟踪审计时点的选择也不同:(1)对于起效快的政策,需要审计机关在政策出台的较短时间内进行跟踪审计,并及时总结经验、发现问题,尽早加以调整。(2)部分涉及老百姓切身利益的政策在公布后、实施前甚至在酝酿阶段就可能会产生影响,需要审计提前介入、关口前移,在公布后立即展开审计工作;(3)对于一些起效的周期较长政策环境又处于不断变化之中的政策,特别是事关国家宏观发展全局的重大经济政策,不能只进行一次审计,而应密切关注政策的实施情况以及政治、经济和社会环境的变化,综合考虑影响政策发挥效应的多方面因素,分阶段、分时期选取多个时点进行评估,通常在政策执行的转折时期,如从无到有的试点时期,从点到面的政策推进期,政策普及后的成熟稳定期,都容易出现各种管理漏洞,或忙乱,或麻痹,营私舞弊也会趁虚而入,最需要加强审计监督。做为关系民生的拆迁安置政策,随着经济发展水平的提高和宏观政策的调控而断变化,应该分阶段、分时期、采取审计和专项审计调查相结合的方式进行跟踪审计。

(四)重点关注政策执行情况。跟踪审计不仅仅是时间上的持续或者追溯,还应该坚持问题为主线,在不同单位、不同时点实施跟踪,使跟踪“由此及彼”、“由表及里”。所谓由此及彼,是指对发现的问题,追踪问题漫延的程度或存在的广度,从一个单位跟踪到整个领域,从单个现象发现普遍问题;所谓由表及里,是指从通过检查政策实施情况,揭露政策执行中的新情况和新问题入手,从体制、机制、制度以及政策措施层面深入分析研究本质问题,提出审计建议和对策,促进政策的落实和完善。

(五)重视审计成果挖掘并能及时上报。根据审计的目的就是不断完善政策,确保政策执行的顺利,通过审计发现的问题要及时通过信息等形式反映,以供政策制定部门决策时参考,并根据反馈信息及时调整跟踪审计工作。

三、政策执行情况跟踪审计存在的不足与局限性

(一)受传统事后审计的影响,审计目标难以实现。跟踪审计是对项目全过程的审计,需要审计人员在项目建设过程中频繁地介入,实施审计,提出建议,供相关建设管理单位纠正和改进工作。但受传统审计观念影响,很容易使审计人员偏离审计目标,介入深层次的发掘问题中,而忽视了保障政策执行这个最基本的目的。

(二)受跟踪审计时间点模糊的影响,审计效果不明显。政策执行项目一般要经历决策、研究讨论、试点、正式实施等阶段,跟踪审计从不同阶段介入,审计效果就有所不同。而跟踪审计的时间介入点没有一个明确的规定。虽然从理论上讲是越早介入审计越好,但在政策执行过程中,一方面由于审计人员在评价前期决策是否科学方面缺乏专业能力,无法承担这个审计重任;另一方面,对政策执行跟踪审计多侧重于政策执行效果,容易忽略政策制定的科学性和合理性,因而绝大多数都是在政策已经实施才开始审计,在政策决策阶段的论证工作便无法控制,跟踪审计的效果就不够明显。

(三)审计人员个人能力有限,难以保证胜任跟踪审计任务。由于政策执行情况跟踪审计所要求审计组人员具有全面的知识结构,单凭审计机关工作人员的一己之力,往往很难独自完成项目。所以目前很多政府投资项目的跟踪审计需要由多个业务处室共同参与协审,而由于审计人员日常的分工不同,其工作思路往往是从自身的角度去开展,无法保证所有审计人员能够全部掌握此项政策的来龙去脉,审计工作质量将难以保证。而且,政策执行情况跟踪审计是对政策执行贯穿始终的全过程审计,涉及面广,需要充足的审计力量,以满足跟踪审计内容的广泛性和专业性。然而,在目前审计力量有限的情况下,面对如此繁重的审计任务,如此详细的审计内容,如此长期的审计过程,审计风险必然增大。

四、我国政策执行情况跟踪审计今后发展方向及建议

(一)尽快完善政策执行情况跟踪审计制度。我国传统的事后审计经过多年的审计实践,已经形成了符合中国特色的审计制度体系,但政策执行情况跟踪审计的制度建设仍然滞后,因此完善政策执行情况跟踪审计对促进审计事业发展具有巨大的推进作用。一是在已经开展的跟踪审计基础上,总结以往的经验教训,不断完善制度,制定符合跟踪审计项目特点的评价标准,形成自身的跟踪审计体系,加快探索跟踪审计绩效审计组织模式;二是不断学习、借鉴国外政府审计的成功经验,积极推动跟踪审计的法规建设,为跟踪审计的发展建立准则和依据,建立符合我国政治和经济环境的跟踪审计模式和制度体系。

(二)加强对跟踪审计的质量控制。由于跟踪审计具有广泛性、全面性、过程性的特点,在跟踪审计中必须加强审计质量控制,积极防范审计风险。一是加快制定政策执行情况跟踪审计现场管理办法,建立审计风险防范机制,规范审计进点、取证等关键工作流程,降低审计风险;二是加强人员审前培训,优化跟踪审计人员配备,提高人员素质,在加大学习力度的同时,能够将业务知识与审计工作相结合,同时严格遵守审计各项廉政、保密纪律,提高风险防范意识。

(三)合理定位政策执行情况跟踪审计介入深度。在审计工作中,明确审计目标是以堵塞政策执行漏洞、完善政策执行管理机制为目的,应是作为第三者参与政策执行的过程,而不是政策执行的负责人。审计机关不应从事政策制定、政策决策等具体工作,而是履行对上述工作的监督职能,实现促进这些工作规范、有效运行的目标。跟踪审计中发现问题,应及时与被审单位取得联系并以书面形式反映,而不应直接干涉相关单位的工作。在跟踪审计工作中,应把握好监督者的角色定位,不偏离定位而成为管理者。

(四)准确把握政策执行跟踪审计介入时间。跟踪审计作为一种绩效审计的模式,应综合考虑被审计项目的执行时间、审计资源和审计成