

政策措施落实跟踪审计相关问题初探

苏 孜(教授), 何延平

【摘要】 开展政策措施落实跟踪审计是促进审计监督全覆盖的重要举措,是促进国家审计服务于国家治理的重要途径。本文首先在界定政策措施落实跟踪审计内涵及其目标的基础上,提出应以“政策——项目——资金”为主线,围绕“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”等相关政策措施落实展开审计,明确审计内容。其次,通过建立重大政策措施落实领导小组,以及统筹协调、科学安排内部组织分工等方式加强对审计工作的组织管理。最后,针对审计实践中存在的重点问题,提出应从保持独立性、控制审计风险,构建政策措施执行效果和审计工作组绩效评价体系,强化监督整改落实,加强对审计工作组的思想教育等四个方面进一步完善政策措施落实跟踪审计。

【关键词】 政策措施落实; 政府审计; 跟踪审计

【中图分类号】 F239.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)20-0088-4

2014年8月,为了应对经济急剧下行的严峻形势,国务院适时提出,针对“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”等一系列政策措施的贯彻落实进行跟踪审计,重点解决政策措施落实中存在的“中梗阻”、“最后一公里”等突出问题,加强政策措施的宏观调控功能,确保新常态下经济社会持续平稳发展。

为了推动国家重大决策部署和相关政策措施的贯彻落实,根据《国务院关于加强审计工作的意见》(国发[2014]48号)的相关要求,2015年12月中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》(以下简称《框架意见》)和《关于实行审计全覆盖的实施意见》(以下简称《实施意见》)等相关配套文件。《框架意见》和《实施意见》明确要求,国家审计不仅要审计公共资金、国有资源、国有资产、领导干部经济责任履行情况等。还明确指出,审计机关要对“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”等政策措施落实情况审计,实现审计监督全覆盖。

显而易见,这是对政府审计范围的进一步扩展及其审计职能的深化。党和政府之所以高度重视审计工作,就是要通过对国家重大政策部署落实情况进行全面、全过程跟踪审计,有力地发挥政府审计的监督保障作用,进而促进国家治理现代化和国民经济持续健康发展。

为了贯彻国务院的要求,审计署及地方各级审计机关自2014年8月起持续对“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”等政策措施的贯彻落实进行跟踪审计,审计署于2015年5月起每月向国务院上报审计结果(2016年改为按季度报

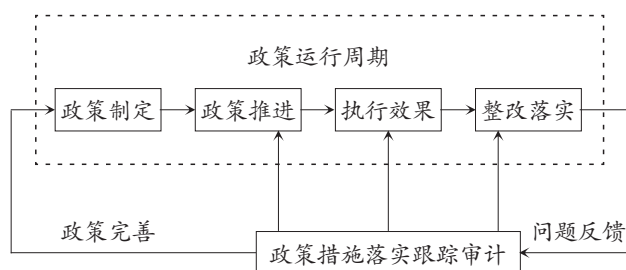
告),同时向社会公众发布审计报告。虽然现阶段政策措施落实跟踪审计实践开展得如火如荼,但是对于其产生的理论基础、内涵特点、审计的内容等密切相关问题的研究仍比较欠缺,有待进一步探索。因此,本文将围绕以上几个问题系统地阐述一些看法,以期有助于政策措施落实跟踪审计的理论研究和实践探索。

一、政策措施落实跟踪审计的内涵及目标

1. 政策措施落实跟踪审计的内涵。 政策措施落实跟踪审计,是指各级审计机关依据有关法律法规和规章,按照一定的程序和标准,通过对政策措施执行过程中所涉及的相关项目、资金进行持续性的监督,对政策执行情况的合规性、合法性、效益性和效果性发表审计意见的一种审计组织方式。

政策措施落实跟踪审计的主体是审计机关及其审计人员,从当前政策措施的类型来看,审计的客体是“稳增长、促改革、调结构、惠民生和防风险”等宏观调控政策所涉及的具体项目建设、项目资金和财政资金,由于政策措施具有宏观性、长期性特点,因此审计的方式应是跟踪审计。所谓跟踪审计,就是审计机关依法对各项政策措施的配套投资项目和项目资金运转全过程,分阶段、有重点地进行的持续性、过程性审计。审计机关及其审计人员应该发挥跟踪审计综合性、灵活性的特点,将财经法规审计、管理审计、绩效审计与审计调查紧密结合,可按照“政策制定——政策推进——执行效果——整改落实——问题反馈”的过程性分析模式,对政策措施的整个“生命周期”进行持续性监督,以保证各项政策措施部署得到落实并达到预期效果。

直观地,政策措施落实跟踪审计模式可用下图表示。



基于政策运行周期的跟踪审计模式图

在审计具体实施过程中,审计人员应该针对不同类型政策措施的特点及目标采取定性与定量相结合的评估方法。例如,对“稳增长、调结构、惠民生”等领域的具体政策措施应以定量评估为主,同时关注其社会与环境等方面定性因素的影响;而对于“促改革、防风险”等领域的难以量化的政策措施则应该从公平性、适应性、公众满意性等价值观层面进行定性评估;对于审计过程中发现的问题可以出具审计建议书及阶段性审计报告,并督促问题的整改落实。这样,通过对政策措施落实的全过程进行系统的评价,为进一步调整、完善政策措施提供决策依据,保障政策的科学性与有效性。

2. 政策措施落实跟踪审计的目标。国家重大政策措施落实跟踪审计监督的目标是一种综合性目标,具有清晰的层次性。具体来说,有以下三个层次的目标:

(1)第一层次目标:促进国家政策得以顺利执行并取得预期的政策效果。通过跟踪检查政策执行的全过程或重要阶段,及时揭示国家政策执行过程中偏离预期目标的情况,提出审计意见和建议,并督促相关部门及时整改落实,纠正不规范行为,检举违法行为,确保国家各项政策措施贯彻落实无折扣、无死角,最大限度地实现其预期目标。

(2)第二层次目标:提高政策措施的协调性和科学性。不同于传统审计的查错纠弊目标,在进行政策措施落实跟踪审计时,审计机关应该发挥建设性作用,把提高政策的协调性作为一项重要目标。政策的协调性是科学性的前提,在跟踪审计中应该重点关注两方面的内容:

一是关注政策是否具有连贯性和稳定性。只有保持政策的稳定与连贯,才能使社会形成稳定的政策预期,以避免因政策的盲目、多变使市场无所适从而诱发经济社会的不稳定因素。如今年年初证监会在资本市场实行了两天就夭折的“熔断机制”,由于对政策的论证不充分,对政策的影响估计不足,结果适得其反,极大地损害了投资者的利益,并严重影响了资本市场的稳定性。

二是关注不同领域政策之间是否协调一致。如可关注“稳增长”涉及的投资政策与“促改革”、“调结构”所涉及的产业、财税政策有无冲突,是否存在为了短期的“稳增长”仍旧扶持落后产能而抑制投资效益不明显的新兴清洁产业发展

的现象。对此类现象,审计机关要及时予以揭示和反映,促进各项政策之间协调衔接,以形成政策合力。

(3)第三层次目标:通过政策措施落实审计,切实发挥政府审计的“免疫系统”功能。政策措施落实跟踪审计是国家审计发挥“免疫系统”功能最重要、最有效的方式,是国家审计推动完善国家治理的重要途径。

那么,政策措施落实跟踪审计是如何推动完善国家治理的?这就需要进一步明确国家治理与公共政策、公共政策与政府审计的关系。

首先,国家治理通过配置和运行国家权力,对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务,来保持社会稳定,实现科学发展。而国家制定的行政、经济、社会、文化等领域的公共政策正是配置和运行国家权力的基本方式。新常态下我国经济发展方式的转变、行政管理体制的改革以及能否如期实现全面建成小康社会的宏伟目标都将取决于各项公共政策的科学性和执行的有效性。因此,可以说公共政策是推动完善国家治理的重要基础。

其次,政府审计通过对宏观政策贯彻落实和公共资源、公共项目资金、公共权力配置与运行情况的监督、反馈,分析和评价相关领域公共政策的科学性和有效性,提出改进建议,促进公共政策的优化与调整。因此,政府审计是公共政策科学性、有效性的重要保障。

综上所述,可以说政策措施落实跟踪审计是推动完善国家治理的重要途径。具体而言,面对当前经济社会的突出矛盾,在对“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”等政策措施落实跟踪审计中,要注重揭示投资管理体制、财税管理体制以及行政管理体制等方面存在的管理漏洞和体制性障碍,并提出建设性的审计建议,推动政府完善宏观调控,使政策措施成为审计发挥“免疫系统”揭示、抵御、预防三大功能的有效载体。

二、政策措施落实跟踪审计的内容

政策措施落实跟踪审计的目标,决定了其首要任务是检查国家重大决策部署的执行情况及其效果。通过跟踪检查政策措施执行情况,揭示和反映阻碍政策执行的困难和问题,推动政策措施贯彻落实;通过跟踪检查政策措施执行效果,揭示和反映政策本身存在的问题,促进相关政策的完善。

政策措施落实跟踪审计必须牢牢抓住一条主线:政策——项目——资金。政策本身作为审计对象具有抽象性,政策目标的实现归根结底依靠配套项目的建设、资金的运用,因此对政策执行情况的审计必须以与之配套的项目、资金为具体的审计对象。抓住这条主线,就要明确三者的关系——政策目标是主要目标,项目、资金目标是局部目标,前者决定了后者的方向,后者是前者的实现载体。因此,首先要搞清楚政策措施落实跟踪审计都包含哪些方面的政策,不同领域政策的目标是什么。

为了维持经济社会的持续平稳发展,2013年下半年以来国务院围绕“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”出台了一系列重大政策措施,这在清晰地指明不同领域政策总目标的同时确定了审计的主要方面,而与这些不同类型的政策目标相配合的一系列政策措施则构成了审计的具体内容,如:投资政策、节能减排政策、产业政策、医疗保健政策、房地产政策。因此,当前一段时期,针对“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”等一系列政策措施落实的跟踪审计就是要抓住“政策——项目——资金”这条主线,在明确三者关系、精准把握政策目标的前提下,以项目、资金为载体,检查政策措施执行情况及其实施效果。具体包含以下两方面的内容:

第一,在跟踪政策措施涉及的相关项目、资金时,主要关注三方面内容:一是关注项目和资金的总体情况,包括资金的来源、总量、用途以及项目和资金的分布投向等,其中检查项目和资金的分布投向时,重点检查其与政策目标的一致性,是否存在项目建设、资金拨付与政策精神相违背的情况;二是关注项目建设进展情况,包括项目投资、施工进度、资金拨付情况,重点关注是否存在由于配套资金被截留、挪用而导致项目进度迟滞的情况;三是关注落实国家政策措施资金的筹集、分配、管理和使用情况,包括资金拨付的及时性、资金管理的合法性、资金使用的效益性。重点关注资金筹集不到位、分配不合理、管理不规范导致的损失浪费情况,揭露资金使用、管理中的违法违规问题,提高资金的使用效益。

第二,在跟踪审计政策措施执行效果时,要探索政策措施落实绩效审计的程序和方法。构建科学的评价标准和评价指标体系,重点检查与政策措施相关的项目、资金的合规性、经济性、效益性、效果性、公平性和环保性,在全面客观地分析妨碍政策有效执行因素的基础上,明确导致政策措施低效甚至失效是执行不力,政策作用与传导机制不成熟、不畅通,还是政策本身不协调、不科学的原因。这样,以资金和项目为起点顺藤摸瓜、追根溯源,重点揭示反映相关政策措施落实过程中的体制机制性障碍和制度瓶颈,并及时提出审计意见,以增强各项重大政策措施实施的效果,提高国家宏观调控的能力,从更高的层次上和更大的范围内参与国家治理。

三、政策措施落实跟踪审计工作的组织管理

做好审计工作的组织管理是政策措施落实跟踪审计工作高效有序开展的重要保障,那么,如何进行政策措施落实跟踪审计的组织管理呢?这可以从两个方面入手:一是建立重大政策措施落实领导小组统率全局;二是统筹协调,科学安排内部组织分工。

1. 严密部署,建立重大政策措施落实领导小组。由于政策措施落实跟踪审计的范围广,政策职能交叉分散,牵涉的政府各级职能部门庞杂,因此在对稳增长等政策的实际审计

工作中,尤其是在“同级审”中会遇到各个职能部门之间政策措施执行权责划分不清、部门利益纠结交错导致审计工作处处掣肘难以开展等现实问题。对此,各级政府应该高瞻远瞩、重视顶层设计,谋划建立省级重大政策措施落实领导小组统率全局,横向统筹协调各职能部门力量,明确权责,以确保审计工作顺利开展。具体地,重大政策措施落实领导小组可按如下组织结构建立——以常务副省长为领导小组组长、审计厅厅长为副组长、审计厅各处处长为骨干成员,下设领导小组办公室;领导小组办公室统摄四个职能小组,即协调力量小组、数据分析小组、重点跟踪审计小组、督查整改小组。

(1)协调力量小组的主要职能:统筹调配审计人力、物力,做好前期组织工作,为顺利开展审计工作奠定基础。

(2)数据分析小组的主要职能:运用大数据、云计算等信息技术精准掌握各项数据,重点分析各项政策措施对应的重大项目资金的筹集、分配、使用的绩效,各项政策措施是否达到预期目标(主要是可量化目标,如开工率、资金拨付率、建成道路公里数),通过对各项数据的对比分析,快速锁定问题,从而对后续审计小组开展工作指明方向,提高审计工作效率。

(3)重点跟踪审计小组的主要职能:根据省政府的统一部署对重大政策措施的贯彻落实进行重点跟踪审计,完成审计报告,揭示政策措施落实中存在的突出问题并提出整改建议,对于审计中发现的重大问题可通过领导小组组长汇总并直接向省长、省委书记汇报。

(4)督查整改小组的主要职能:梳理重点跟踪审计小组在审计中发现的各项需整改的问题,建立审计整改问题台账,持续监督问题的整改落实,针对被审计单位整改落实不及时、不到位的问题,对其第一责任人进行问责并向领导小组汇报,从而打通政策措施落实的“最后一公里”,促进各项政策措施落地生根并实现其预期目标。

2. 统筹协调,科学安排内部组织分工。政策措施落实跟踪审计具有时间紧、任务重、范围广、社会关注度高、影响大等鲜明的特点。然而,当前各级审计部门除了要完成预算执行审计、经济责任审计等传统审计任务,还要组织力量开展政策措施落实跟踪审计,显然现有审计资源捉襟见肘。因此,如何妥善解决审计任务繁重而审计人力、物力资源不足这一主要矛盾,是确保当前政策措施落实跟踪审计顺利、高效开展的关键。

针对这一问题,重大政策措施落实领导小组应该统筹协调,整合全省审计机关的力量,抽调优秀业务人员专职从事政策措施落实跟踪审计工作,在重点跟踪审计小组下成立两个专职审计小组。每个专职审计小组所需的人员可分别从省级审计机关各业务处,市(州)、县基层审计机关抽调精干,形成一个20人左右的重点跟踪专职审计小组,这些小组成员应脱离原工作单位,全力投入政策措施落实跟踪审计工作中。

组织好审计人力资源后,重点跟踪审计小组应根据统一部署,每月抽取两市(州)一县,对其重大政策措施的落实情况进行重点跟踪审计,每个专职审计小组要建立审计任务清单,确保审计监督全覆盖,对审计中发现的问题要建立台账并进行跟踪核实,确保审计发现的问题得到及时整改落实。

四、结论与建议

1. 结论。政策措施落实跟踪审计是指各级审计机关根据相关法律法规,按照一定的标准与程序,以“政策——项目——资金”为主线,对与政策措施配套的项目、资金的跟踪审计,并对政策执行情况的合规性、合法性、效益性和效果性发表审计意见的一种审计组织方式。通过反映政策措施执行的实际情况,揭示影响政策实施效果的各种管理漏洞、体制机制性障碍,意图实现三个层次的目标:一是促进国家重大决策部署贯彻落实;二是提高政策措施的协调性与科学性;三是更好地发挥政府审计的“免疫系统”功能。

全面开展政策措施落实跟踪审计意义非凡:从微观上看,开展政策措施落实跟踪审计是对审计监督法定职责的履行,是审计实践发展的必然结果,也是贯彻审计监督全覆盖要求的重要体现,具有客观必然性;从宏观上看,对政策措施落实情况进行跟踪审计是构建具有中国特色审计理论体系的重要举措,是政府审计发挥“免疫系统”功能的重要途径,通过促进党和国家重大决策部署落实,提高政府运用各项政策措施进行宏观调控的能力,使审计更好地服务于国家治理的现代化。

2. 进一步完善政策措施落实跟踪审计的建议。围绕“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”等一系列政策措施落实的跟踪审计仅仅开展了两年多时间,可以说当前仍处于理论研究与实际应用的初期,在进一步完善政策措施落实跟踪审计的过程中,应注意以下问题:

(1)明确定位、保持独立、控制审计风险。虽然审计风险是客观存在的,但与常规审计相比,由于政策措施落实跟踪审计环境的复杂性以及审计对象的特殊性,审计人员因发表不恰当的审计意见而承担风险更大。对此,首先审计人员应该全面学习国家的各项重大政策措施,领会政策精神,做到心中有数。其次,应该明确审计定位,努力做到在位而不越位、监督而不替代,保持超然独立的地位。

(2)分别建立政策措施执行效果评价体系与审计工作组绩效评价体系。在跟踪政策措施执行效果时,要在建立评价标准和指标体系的基础上,找准审计的最佳切入点,全面客观地分析影响政策措施有效执行的因素,促进政策措施的有效执行。从基层审计实践经验来看,我国政策措施执行效果审计评价标准和指标的探索研究,要根据审计的监督与咨询职能,重点关注两个层面的问题:第一是政策执行层面,如政策知晓度,政策执行力,执行的经济性、效率性、效果性、合法性;第二是政策自身层面,如政策协调性、持续性、公平性、可

操作性、地域差异性等,加强对审计工作的组织管理,可借鉴政府部门政策绩效评估工作中的相关经验做法,构建定量分析与定性分析相结合的评价指标体系。如可运用加快推进项目数、加快下放审批项目数、促进拨付财政资金数额、挽回财政损失数额等定量指标,是否配备专门审计人员、被审计单位是否重视、审计报告质量等定性指标系统地评价审计工作组的绩效。

(3)重视对政策措施落实跟踪审计结果的运用,建立跟踪督办机制,促进相关部门整改落实,强化审计效果,提高审计权威。《国务院关于加强审计工作的意见》明确要求,要加强对审计发现问题的整改落实,并提出四条措施:一是明确被审计单位的主要负责人作为整改落实的第一责任人;二是整改结果要向同级政府或上级主管部门报告,并向社会公告;三是审计机关要建立整改跟踪督办机制;四是对整改不到位、整改不力、屡审屡犯的,要对责任人严格追责问责。严格执行这些措施可以有效地走出“审计年年审、问题年年有”的怪圈,从而增强审计的效果和权威性。

(4)加强对重大政策措施落实跟踪审计组工作人员的思想教育。由于政策措施落实跟踪审计工作时间紧、任务重、审计人力资源不足、工作强度大,因此“一线”审计人员很容易产生疲劳、懈怠的情绪。针对这一实际问题,审计工作小组领导要深入“一线”,通过开展“两学一做”活动、建立审计工作小组党支部等措施,凝心聚力,充分发挥党员的模范带头作用,坚守政治纪律,充分调动“一线”审计人员工作的积极性。通过开座谈会的形式对于“一线”审计人员反映的生活上、工作上的切实困难及时进行研究并解决,进而提高审计工作效率,全力保障政策措施落实跟踪审计工作顺利开展。

主要参考文献:

审计研究编辑部. 国务院关于加强审计工作的意见学习笔谈纪要[J]. 审计研究, 2015(1).

秦荣生. 政府审计新领域:经济政策执行效果审计[J]. 当代财经, 2011(11).

欧涛. 政策跟踪审计适应经济发展方式转变的对策研究[J]. 金融经济, 2011(16).

王慧. 政策落实情况审计研讨会综述[J]. 审计研究, 2015(6).

史吉乾. 政策措施落实情况审计的重点和方法探讨[J]. 审计研究, 2016(1).

贺方志. 重大项目政策措施落实跟踪审计初探[J]. 审计月刊, 2015(7).

严畅. 政策措施落实跟踪审计初探[J]. 审计月刊, 2015(9).

作者单位:兰州财经大学会计学院,兰州 730020