

# 政策跟踪审计作用及路径探析

朱智鸿

**【摘要】** 审计实践表明,开展政策跟踪审计是提升服务国家治理层次的有效途径。但由于审计内涵职能等理念还囿于传统审计框架,未能从服务于国家治理和审计使命的高度来重新审视和思考政策跟踪审计,因而存在一些问题和困惑。本文通过阐释政策审计与国家治理和审计免疫系统的内在逻辑关系,提出跟踪审计应秉持的理念原则,从监督公共政策执行、提供信息和咨询、开展政策绩效评价等方面精准定位,试图在加强同传统审计项目结合、选准政策审计主题切入点、创新组织模式、探索审计成果报告形式、提升审计质量和成果利用等方面,有针对性地提出做好政策跟踪审计的路径、建议和措施。

**【关键词】** 政策跟踪; 审计路径; 国家治理; 审计内涵

**【中图分类号】** F239

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1004-0994(2016)21-0103-4

自2014年8月国务院决定对全国贯彻落实中央稳增长等政策措施进行跟踪审计以来,我国通过一段时间的探索审计,已取得了较好的效果,初步形成了政策审计的一些思路、模式和经验,但也存在一些问题。笔者对陕西省某市开展政策跟踪审计的情况进行了调研,试图从国家治理和审计内涵拓展等角度对政策审计的职责定位进行再认识、再梳理,以探究政策审计如何更好地服务区域经济社会发展。

## 一、政策跟踪审计的相关概念阐释

### (一)概念界定

党的十八大以来,随着中央反腐和“八项规定”的持续发力,国家财经纪律愈加严明,基于财政财务范畴的审计所发现的问题越来越少,传统的工作思路已不再适应审计职业发展和国家治理的需要。审计机关需要向政策跟踪审计和自然资源审计等方向转型,不断拓展新功能,寻求新变革,努力成为管理财财的参谋和推动政策执行的行家里手。这是审计职能拓展和审计全覆盖的现实迫切要求。

开展政策跟踪审计是国家治理的根本要求,是国家审计提升服务国家治理层次的重要途径和有力抓手。对国家重大政策贯彻落实情况进行跟踪审计,督促、评价公共政策的执行绩效,客观反馈各项政策的民生诉求,这既是使其内嵌于国家治理各子系统实现良性循环运转的内在逻辑要求,也是服务于国家经济社会发展新常态的应有之义。

政策跟踪审计,简言之,就是依据政策制定的初衷,对公共政策落实情况和执行效果进行察看、督促、揭示和评价的

活动。这里的政策主要指近年来国务院出台的重大政策措施,涵盖稳增长、扩消费、促改革、调结构、惠民生、防风险等几个方面。跟踪,即全程或某一时段、某一节点对政策落实所涉及的领域、单位、部门或个人在时间上持续追溯、空间上全面覆盖的过程。审计,即运用相关的审计程序和审计手段对政策执行情况的状态、效果进行监督和评价。显然,审计对象是各类政策执行情况而不是政策本身,审计介入方式是跟踪而不仅仅是事后监督,工作定位是审计而不是其他监督形式。政策跟踪审计,较好地诠释了国家审计服务国家治理的实践演进,也丰富和完善了国家审计监督方法体系。

### (二)特点

**1. 服务国家治理更直接。**在发挥事后监督评价功能和预防、揭示、抵御风险等方面,虽然都是为国家治理履职尽责,但政策跟踪审计作为国家治理体系的组成部分,相对于其他审计类型,针对性更强、服务更直接、效果更明显。通过对重大政策措施执行情况进行跟踪审计,能够快速回应社会和民众关切,及时反馈政策执行效果,高效传递决策层、执行层、受众群的信息,极大地促进政策落实和治理水平的提升。

**2. 审计对象更抽象。**传统审计类型,仅就某个微观组织的经济活动进行事后监管。而政策跟踪审计的对象是稳增长等各个政策领域和执行链上的各个部门或个体。同一项政策可能涉及多个部门,同一个部门可能涉及多项政策,跨地区跨部门彼此相互交织依存。审计对象既可能是具有具体物理性态的人、资金、项目、物体,也可能是相对抽象虚化的政策

**【基金项目】** 陕西省审计厅2016年度重点审计科研课题(项目编号:SNSR16003)

## □ 审计与 CPA

措施、制度设计、主观状态、工作理念和精神层面的获得感等,不拘一格。任何具体单一的审计对象都无法穷尽政策执行的本真属性。

3. 审计内容更丰富。近两年国家陆续出台了涉及19个领域的60多项政策措施,加之地方政府配套的细化文件,内容相当多。审计内容已从微观的经济活动延伸到政治、文化、社会、生态文明、党建等宏观领域,从资金合规使用等传统内容拓展到关注政策落实进度、执行效果经济指标、政府有效作为、发现问题案件线索等方面,既考察了政策宏观走向,更深入基层察看政策微观实效,极大地拓展了审计视野、丰富了审计内容。

4. 审计介入时机更复杂。由于政策的制定执行是一个动态过程,对其跟踪审计也完全不同于传统的事后反馈控制。根据不同政策的特点,结合政策所处的试行期、推进期、转折期及成熟期等不同阶段,有的需要全程跟踪介入,有的可以选择适当时机介入,还有的要结合重要性原则遴选关键环节介入。跟踪审计介入的时机不同,耗费的审计周期就不同,进而制定的审计方案、配置的人力资源、使用的审计方法、达到的审计效果也会不同。显然,审计介入的时机复杂性和敏感性是跟踪审计不同于其他审计较为显著的特点之一。

### 二、政策跟踪审计开展现状及存在的问题

#### (一)政策跟踪审计开展现状

1. 对重大政策措施落实情况的跟踪审计。重点关注财政、税收、金融、产业、民生、开放开发等政策措施是否按照计划进度贯彻落实。在贯彻落实过程中是否履职尽责,遇到的问题是否敢于担当,制定和采取措施是否达到预期效果,政策本身在制度设计、决策科学、切实可行等方面是否存在瑕疵。

2. 财政专项资金统筹整合审计。重点关注存量资金管理、分配、拨付、使用及效益效率问题:能否科学合规地分配资金,能否按照工作进度及时拨付资金,能否按照预算精细化使用资金,是否存在资金长期沉淀、碎片化多头管理问题,是否存在改变资金用途、随意变更等问题,是否存在交叉重复、虚列支出、效益低下等问题。

3. 以民生为重点的重大项目执行审计。重点关注项目规划立项、投资审批、建设、资金保障、竣工验收、运营等环节的任务完成情况。是否存在未批先建项目,是否存在报批审核环节多、流程长、效率低等现象,是否存在违规招投标、转包分包、乱铺摊子、挤占挪用等行为,以及是否存在粗放管理、偷工减料、高估冒算、跑冒滴漏等现象。

4. 简政放权和权力运行审计。重点监督检查简化、取消行政审批事项的进度、效果、责任清单等,主要包括:是否存在行政审批下放、承接、执行、监管不到位等问题,是否存在简政放权明放暗不放、放责不放权、放小不放大等现象,是否存在有法不依、执法不严等现象,是否存在乱作为、不作为、

胡作为等问题。

5. 创新创业、产业结构调整审计。重点关注支持大众创业、万众创新相关政策涉及各类资金、技术改造、科技项目的有关措施落实情况,关注创新科技和投融资机制方面存在的困难,关注战略新兴产业和生态项目中相关政策的贯彻落实情况等。

6. 防范风险、维护经济安全审计。重点关注政府性存量债务和民间融资借贷的潜在风险和化解情况,关注水、矿产、土地等资源环境风险,关注征地拆迁、土地闲置利用等社会风险,关注基层就业、医保、教育、扶贫等社保问题,关注经济结构调整和改革中可能带来的不确定性因素,以及建立健全防范机制促进经济安全发展的系统风险等。

7. 制度建立健全的审计。重点关注是否存在不符合形势发展、上级要求和法律规范的制度文件,是否及时废除、修订不合时宜、制约发展、阻碍政策落实的制度,是否建立和完善与新政策相适应的新办法、新规则,是否主动运用法治思维和规矩意识来认识、分析、解决政策执行中出现的新问题等。

#### (二)存在的问题

1. 相关专业规范和制度体系尚不健全。由于稳增长等政策跟踪审计开展时间不长,作为一种全新的审计类型,政策跟踪审计在审计介入的时机、节点、组织形式、程序、内容等方面尚处于摸索阶段,原来在常规审计中所形成的相对稳定成熟的审计监督工作模式已无法适用于各种行业政策的跟踪审计。在审计准备、实施、报告各阶段,缺少必要的审计程序框架和审计取证、质询、成果的专业工作细则和规范,以及对各种政策落实情况的较为具体、明晰的绩效考核和评价标准。同时,现有的法规制度侧重于对政策本身从宏观层面进行安排部署,而缺乏审计作为八大监督形式之一如何有力有序地介入政策跟踪审计的制度设计,未能将政策跟踪审计作为政策执行链中不可或缺的一部分进行统筹安排,势必影响跟踪审计的质量、效力和成果应用。

2. 审计方法滞后。政策跟踪审计的对象,不单是资金的管理使用等财务账目资料,更多的是政策落实各个环节涉及的人、事、物。基于传统的在办公室运用会计、审计专业技能对财务账证进行复核、比对、筛查的审计方法,面对海量的政策受众人群、广阔的项目建设空间和形态各异的物理取证,已显得捉襟见肘,并严重影响了政策跟踪审计的工作开展。传统的人工检查手段,固化的现场审计模式,单一的取证形态,封闭的审计信息传递渠道,都无法适应政策审计的要求。未能将信息化技术、新媒体推介、社会学管理理念同常规审计方法有机地结合运用,未能找准合宜抓手直接探知相关政策对宏观经济和微观实体的影响,未能建立起集预警、监控、纠偏、反馈和问责于一体的综合评估和联动机制,从而影响了审计监督效能的发挥。

3. 审计理念滞后,审计人员素质仍有差距。因受长期以

来在财政财务领域形成的审计理念的影响,没有及时向现代绩效审计接轨,审计人员习惯于埋头从资金和账簿里查找问题,不重视学习当前的经济形势和政策背景,不适应从宏观经济政策和微观市场活动之间发现内在逻辑关联,不善于从体制机制层面分析问题找准根源,不能够从微观现象提炼一般经验。

4. 审计质量有待提升。政策跟踪审计在服务大局和中心工作方面虽然取得了一定成效,但审得不深、审得不实、审得不透、审得不专等问题直指审计质量有待提高。在实施审计流程中,专业判断过程和工作痕迹等审计记录文稿还不规范,审计取证要素和形成的证据链还不健全,发现的问题与线索还处于表层,各类责任的问责主体界定还较为含混,各种审计联动配合机制还相对僵化,分级复核制度还流于形式,形成的审计报告还停留在简单的文字抄誊和数据的汇总层面,提出的建议还停留在就事论事阶段。对政策跟踪审计的认识过于片面化、零散化,内容简单化,程序模式化,与一般审计混为一谈,体现不出政策跟踪审计的特点和要求,效果不尽如人意。

### 三、政策跟踪审计路径建议

#### (一)需关注的几个着力点

1. 要着力于监督公共政策执行,保障政策贯彻落实。要紧紧围绕政策执行这一目标,通过着眼于审查政策执行责任主体的履职尽责情况,精准督促执行链上各个关键节点,及时准确地揭示影响政策执行或导致政策偏离预期目标的主客观因素,向政策制定者和执行者提出切实可行的意见和建议,努力纠正和消除政策执行偏差,助推各个政策责任主体不折不扣地贯彻落实。

2. 要着力于为政策制定提供专业咨询,提升科学决策水平。要依托相对独立的立场和专业背景优势,通过对政策执行全过程和涉及的部门、行业、领域的信息整理、分析,及时、快捷、专业地反馈问题和困难,并提出具有前瞻性和战略性的意见和建议,将传统的事后审计监督有效地转化并嵌入整个政策信息系统的前端,为政府决策提供精准的信息和智力支持。

3. 着力于监管政策执行中的权力高效廉洁运行。我们知道,任何一项政策的执行都伴随着权力对各种资源的占有、分配、管理和使用。政策跟踪审计只有做到对权力运行的有效监督和制约,确保权力不被滥用或被异化为谋利的工具,使之高效廉洁运行,权力才能服务于政策原初的价值目标,自然回归到政策执行的初衷。也就是说,着眼于对权力的监管是促进政策落实的必然手段和内在要求。

4. 着力于做好政策的绩效评价,树立责任政府和绩效政府的理念。开展政策绩效评价,可以从价值导向上推动政府绩效意识的树立和增强。无论是政策制定部门还是政策执行单位,通过对决策的科学合理性、程序的合法性、执行的有效

性等进行监督、检查和评价,都应该彰显政府的责任担当和执政能力的绩效观。只有客观全面求是地做好政策跟踪审计的绩效评价,才能倒逼政策执行全流程的规范有效运行。这也是“推进政府职能转型,打造服务型政府”的必由之路。

#### (二)路径建议

1. 同常规审计项目结合起来。要将跟踪审计项目与年度审计计划、行业项目、常规项目以及委托项目相结合,通盘考虑有序衔接,处理好部门之间、审计机关与被审计单位之间的关系,做到资源共享。在审计实施过程中,通过与投资审计相结合,可以在检查重大项目立项、环评、资金来源、管理模式、工程概算、设计方案、规划细节、项目周期、工程进度、资金拨付和使用效益过程中,为稳增长等政策措施跟踪审计评价提供精准的审计信息。通过与财政财务收支审计相结合,可以在检查微观单位贯彻执行国家相关财经法规制度的合规性和内控制度有效性的同时,关注重点资金的使用效果,确保行政审批、简政放权等政策措施落到实处。通过与预算执行审计相结合,可以检查财政资金的统筹和规范使用情况,督促涉及调整结构的预算安排的有效执行。通过与经济责任审计相结合,可以检查领导落实重大政策履职尽责的情况,揭示慢作为、乱作为、不作为的现象,以此来纠偏可能由于履职不到位而造成的各种工作失误,改变政治生态环境。通过与绩效审计相结合,可以揭示经济运行中存在的风险隐患和经济安全问题,及早管控可能发生的系统风险,减少固有风险,杜绝检查风险。

2. 选准政策跟踪审计主题和切入点。要紧盯国家宏观政策的变化和新出台的政策措施,准确发掘和遴选政策审计项目。通过结合审计实践的经验体会,利用审计敏感性和专业性等主观职业判断能力,预测研判可能的、有价值的政策意向,对现有存量信息进行分析、提炼,筛选确定当下亟待开展的政策审计主题。政策审计主题选定后,就要按照时效性要求选准跟踪审计的切入时间和节点。一般来讲,稳增长、促改革等政策刚刚落地之际还处于成长试行期,由于工作惯性和产生效果滞后性,只有以政策实施进入推进期或成熟期为介入时点,方能直观有效地判别政策执行优劣。若涉及调结构、惠民生、防风险等政策,要及时跟进全程参与这些政策在每个时点的动态执行情况,以防介入晚了时过境迁而产生巨大的纠偏成本。

3. 创新政策跟踪审计项目组织模式。政策跟踪审计的对象更宽泛、形式更多样、内容更丰富、介入时点及周期更复杂,因此,必须适应新形势,对传统审计组织模式进行改进和流程再造。要重新整合审计人力资源、项目计划安排和行业审计渠道,积极运用“互联网+”、大数据等计算机审计技术,牢固树立所有审计“一盘棋”的意识。要使政策跟踪的审计人员同其他审计项目组和被审计单位人员共同合作,打通科室、部门和单位的机构壁垒,实现审计人力资源全方位、各层

## □ 审计与 CPA

级相互贯通。要在审计计划项目的安排上,统筹协调年度政策审计与其他审计项目的审计资源分配以及与之对应的组织形式。要结合行业审计特点、专业背景和相关政策类型,有针对性地挑选懂政策、精审计的人员构建高效、专业、精干的审计团队。要以人员的优化重组为契机,将实体审计形态有机地接入互联网形态,实现时间维度和空间维度的无缝衔接,以达到审计信息的融通、进度的衔接和成果的共享。

4. 改进审计方式方法。审计实践表明,稳增长等重大政策措施是对经济社会发展全方位的综合发力,既涉及各行业各部门的宏观协调联动,也要求政策执行责任主体的微观精准操作。做好该项工作,就要改进审计方式方法,运用大数据分析,实施大项目审计,构建大审计格局。在审计范围和对象上,不能仅仅局限于政策资金的管理与使用,更要提高审计站位,拓宽审计视野,着眼于政策出台的背景、初衷、受众面、运行模式、监管制度、绩效评价考核以及退出机制等。在具体的审计工作方法上,除了做好常规的以资金监管为主线的审计取证工作,还要注意搜集上级批示、政策执行部门的文件、资料、数据,去基层开座谈会、搞民意调查、走访,函询专业咨询机构,关注主流媒体的报道等,着力提升政策跟踪审计质量。在审计手段上,要积极借鉴大数据分析等计算机技术,破解部门之间、行业之间、专业之间的信息不对称和“信息孤岛”现象。在审计项目安排上,可以实施大项目审计,将政策落实相关的职能部门和各级政府都纳入同一个项目的审计范围,沿着政策产流出、资金流、信息流,采取上下级抽查、交叉检查、互相复核审查的方法,绑定“条块”管理的连带责任,切实保证审计的全覆盖和整体质量。

5. 精准定位跟踪审计与管理的关系,客观地做好评价。在跟踪审计中不可避免地会频繁介入政策执行过程,并提出意见督促整改。这就使得跟踪这一监督形式容易演变成直接参与管理,从而造成监督职能越位。同时,有些责任部门遇到棘手难办的事,管理主动弱化缺位,处处都邀请监督部门介入具体的管理活动,接受所谓的监督,以求规避风险逃避责任。基于此,跟踪审计务必保持定力,做到帮忙不添乱,建议不参与,就位不越位,厘清监督责任与管理责任。在精准定位的基础上,只有做好审计评价才能超脱客观。要以政策执行效果是否达到预期目标作为审计评判的标准,要以政策执行的绩效情况、政令畅通状况以及群众满意度和社会影响力作为审计评判的观测点,要以是否回应社会关切和民生获得感作为检验政策的落脚点,充分考量公平和效率关系。在具体评判中,应避免用新出台的制度去衡量老问题,用旧规矩来衡量当前的新情况,既不能简单地只盯着某个部门的某个阶段的某个节点,更不能断章取义、割裂开政策执行过程中天然存在的内在逻辑联系。要做到定性与定量结合、微观与宏观结合,避免评价的主观随意性。

6. 探索审计成果新形式,加强审计成果转化。政策跟踪

审计,由于有别于传统的财务审计,审计成果自然也就不会拘泥于审计准则框架下的固有标准。不同的政策实施跟踪阶段,审计成果形式也可能不同。它可以是审计报告、内部参考、情况反映、专业咨询报告,也可以是督办书、整改通知、审计要情、审计建议书、信息通报或专题汇报等形式。另外,还可以将政策跟踪审计结果按照政策类型和行业归口并入相关业务报告,整合为综合性审计报告。但无论采用何种审计成果形式,其宗旨都要以最简洁明了的语言客观公正地叙述各项政策实施取得的成果、存在的问题及原因、改进措施或建议等。同时,要以实践整改、改革、服务、问责为出发点和落脚点,加强政策跟踪审计成果的转化利用。要紧紧围绕政策执行过程的核心环节、关键节点、落实难点,取得成效和社会关切,通过图文并茂、数据支撑、民意调查等翔实的提炼综合,以点带面、切中要害反映大事要情。要坚持问题导向,直奔主题,努力上升到推进区域经济社会发展的政府意志高度,提出涉及体制机制层面的建议,将审计成果转化为提升政府国家治理能力的软实力,为领导决策、部门开展工作提供可靠、可行、奏效的依据。

政策跟踪审计,是国家处于经济新常态背景下国家治理的内在要求、审计内涵、职能拓展而诞生的新形式,在推动国家重大决策部署的贯彻落实中已经发挥了较好的作用。作为审计工作的新常态,只有牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,创新审计方式,政策跟踪审计才能更好地发挥政策落实的“督查员”和经济发展的“助推器”作用。

### 主要参考文献:

刘家义. 国家治理现代化进程中的国家审计:制度保障与实践逻辑[J]. 中国社会学,2015(9).

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).

王姝. 国家审计如何更好地服务国家治理[J]. 审计研究,2012(6).

李曼,陆贵龙. 公共政策审计的作用路径与逻辑框架[J]. 财会月刊,2012(12).

丁时勇. 政策跟踪审计的特点与内容界定[J]. 审计月刊,2013(3).

杨志军. 国家政策跟踪审计质量提升问题探微[J]. 新经济,2015(14).

陈平泽,方宝璋. 审计如何破解政策落实结构性困境[J]. 审计研究,2015(2).

朱智鸿. 完善高校经济活动管理与审计监督制度问题探析[J]. 陕西理工学院学报(社科版),2007(3).

张伟. 审计署发布7月稳增长政策跟踪审计结果公告[J]. 中国经济周刊,2015(35).

作者单位:陕西理工大学,陕西汉中723001