DOI:10.19641/j.cnki.42-1290/f.2019.11.018

政策跟踪审计评价机制创新

——以精准扶贫项目为例

王 帆(副教授),张琼娜,聂语嫣

【摘要】从政策跟踪审计评价流程与评价指标两维出发,构建政策跟踪审计创新评价机制。首先,从审计项目评价过程与审计绩效评价过程出发,研究创新审计流程;然后,构建审计项目评价指标和审计绩效评价指标相结合的创新审计评价体系;最后,利用审计署精准扶贫政策跟踪审计项目对创新评价机制进行分析,以期采用例证方式为政策跟踪审计实务工作的开展提供一种思路。

【关键词】政策跟踪审计;评价机制;审计绩效;精准扶贫;资金使用;政策落实

【中图分类号】F239 【文献标识码】A 【文章编号】1004-0994(2019)11-0118-5

一、引言

近年来,随着我国转型升级力度不断加大,扶贫、教育、医疗等领域相继颁布重要政策,地方各级审计机关执行政策跟踪审计项目的内容、范围也在不断扩大。虽然该种审计在实践中已取得了显著的成效,但在理论上还存在着一些未解决的问题。如:现行的评价指标较少将审计项目评价和审计绩效评价结合起来研究,不利于倒逼审计机关发挥推动政策落实的作用;现行的政策跟踪审计评价流程主要涉及项目评价,缺少后续对审计机关绩效的评价流程。

为了解决上述问题,本文拟在分析已有文献的基础上,提出政策跟踪审计项目评估与审计绩效评价相结合的创新评价机制,并以精准扶贫政策跟踪审计项目为例,说明如何应用该评价机制,进而给出可操作性的建议。本文的研究目标是,从政策跟踪审计评价指标与审计评价流程出发,提出一种政策跟踪审计创新评价机制,弥补理论研究的不足,同时为各级审计机关开展政策跟踪审计提供一种思路。

二、文献综述

(一)政策跟踪审计项目评价指标与绩效评价指标

政策跟踪审计项目评价涉及的政策类型众多,但指标设计基本围绕资金、项目、政策等展开。苏孜、王俊锋[1]将政策审计指标分为政策制定、政策执行、政策监控和政策效果等。李洋宇[2]从政策落实、项目建设、财政资金、审计整改等维度构建政策跟踪审计评价体系。姬文艺、吴金波[3]设计了资金配置、使用、管理、效果等指标,对政策执行情况进行评价。美国审计署在1999~2009年对联邦儿童医疗保险政策进行了政策审计,主要从金额分配、政策落实和选择、覆盖率、政策目标完成情况、患者满意程度以及儿童健康改善状况等着手。加拿大审计署在1992~

【基金项目】浙江省哲学社会科学规划课题"精准扶贫效率测度与浙江实现路径研究:基于政策跟踪审计的视角"(项目编号:18NDJC187YB);浙江省自然科学基金项目"国家治理视角下的政策跟踪审计评价体系构建与应用研究"(项目编号:LY18G020006);国家社会科学基金青年项目"精准扶贫政策跟踪审计耦合机制研究"(项目编号:18CGL039);浙江工商大学研究生科研创新基金项目"扶贫审计推动连片特困区经济发展的作用研究"

2009年对生物多样性开展政策审计，指标包含政府部门履职责任、政策落实、保护多样性资金使用等。

我国审计机关绩效评价指标的构建，基本上依据审计署2010～2014年出具的审计绩效报告，主要涉及人力财力投入、发现违规单位数、问题金额、审计建议数、信息报告数、审计处罚金额、移送处理案件数及人数等。王学龙、王复美[4]评价政府审计绩效时，主要采用投入产出比、审计意见采纳率、措施整改率、审计计划完成率、人员绩效考核合格率等指标。余海宗等[5]设计的地方审计机关绩效考评指标包括审计成果投入产出情况、审计功能发挥效用、案件移送处理、项目管理、信息化程度等。罗春华等[6]利用项目支出率、投入产出比、审计建议采纳率、审计建议整改率、审计计划完成率等指标构建审计机关绩效评价体系。但是，这些学者构建的评价指标多注重对资金规范、项目运营及违法违纪行为等方面的检查，忽视了政策运行、完善体制机制等政策跟踪审计的核心目标。相反，美国审计署2002年在审计机关绩效评价中加入了审计完善法律制度、改进政府运作、推进项目执行等内容，有利于评价审计机关在推动政策运行方面所做出的贡献，值得我国借鉴。

（二）政策跟踪审计评价流程

虽然实务中审计机关已执行了诸多政策跟踪审计项目，但政策跟踪审计评估流程方面的理论研究还不多。作为一种新的审计类型，理论界对政策跟踪审计介入的时机、组织形式、程序等方面的研究尚处于摸索阶段。朱智鸿[7]提出在审计准备、实施、报告各阶段，应当研究审计取证、质询、成果利用等专业工作流程。魏明、席小欢[8]提出在政策跟踪审计各阶段，审计部门应对相关措施及内容、政策执行情况进行评价，重点关注政策执行的效果和效率，据此形成审计结论及审计报告，并通过向被审计单位发出公告，及时纠正已发现的问题。淄博市审计局课题组、侯全明[9]提出应当制定政策跟踪审计的操作流程，包括明确审计项目组的职责权限，规定政策执行情况监督的目标、范围、形式，规范发送政策跟踪审计通知书、获取证据、编制方案、下达报告等工作流程。

（三）文献评述

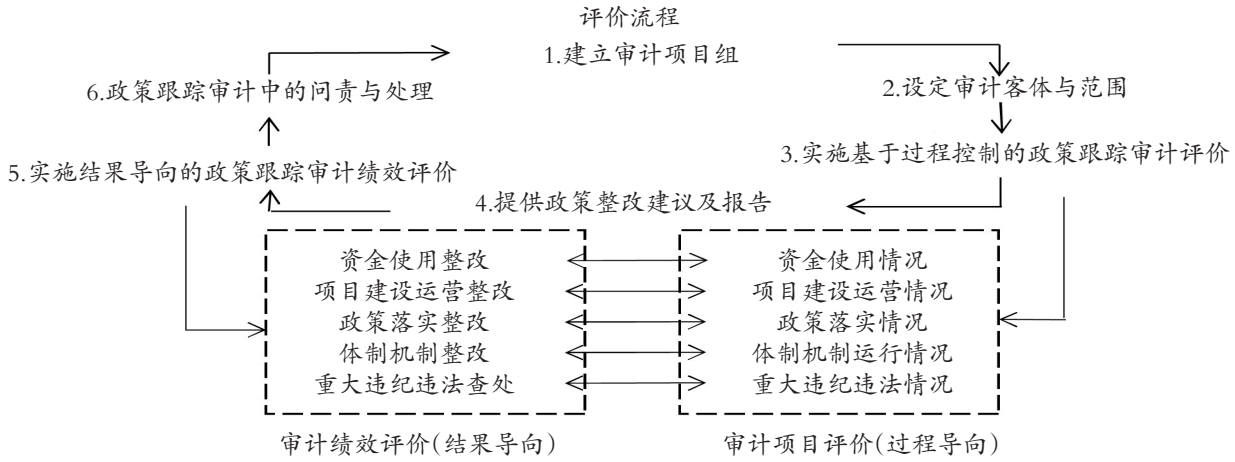
目前，学者们在政策跟踪审计评价方面的研究已取得了较大进展，为后续该领域的研究奠定了基础。但已有文献仍然存在以下不足：第一，缺乏构建将审计项目评价和审计绩效评价相结合的指标体系。已有文献要么从审计项目评价指标方面开展分析，要么从审计绩效评价指标方面开展分析，并未将审计项目评价指标和审计绩效评价指标相结合。这导致审计绩效评价指标中缺乏政策运行、完善体制机制等指标，既不利于发挥审计机关推动政策落实的效力，也不利于政府利用审计成果改善政策实施的制度、体制与机制。第二，较少研究论述政策跟踪审计评估流程，且几乎没有文献提出将审计绩效评价加入整个项目评估流程。当前实务中已执行了较多的政策跟踪审计，但理论界对评估流程的研究还不全面。此外，我国审计绩效评价多是针对审计机关一段时间内的表现，而不是根据审计机关在某个项目中的表现来进行评价，这不利于通过审计绩效评价倒逼某个重大项目执行，因此在项目评估后实施绩效评价是一种提高审计效率与效果的较佳方案。

三、政策跟踪审计评价机制创新研究

（一）政策跟踪审计评价创新机制构建

本文将政策跟踪审计评价机制分为政策跟踪审计评价流程和评价指标两个部分。其中，评价流程是指审计机关执行审计的过程，评价指标是指与审计项目评价（基于审计过程的评价）和审计机关绩效评价（基于结果导向的评价）相关联的指标体系。本文所构建的政策跟踪审计评价创新机制既包括对政策跟踪审计项目的评价，也包括对项目执行完毕后审计机关实施审计使政策执行改善情况的评价。

具体而言，审计人员先建立包括当地政府、各级管理机关等在内的政策跟踪审计项目组（第一步），目的是获取、了解该项目政策实施的现状并对各监督部门的职责、工作目标等进行分类；然后从政策、资金、项目、体制机制、违法违纪等范围设定审计政策履行的单位（第二步），从而保障审计全覆盖的实现；随后，利用资金使用情况、项目建设运营情况、政策落实情况、体制机制运行情况、重大违纪违法情况等指标进行评价（第三步），在此基础上提供政策跟踪审计整改建议及报告（第四步），以帮助各级政府识别与改善当前存在的障碍并找到相关责任人；最后，在项目实施较短的时间后，实施政策跟踪审计绩效评价（第五步），主要采取与项目评价相对应的指标进行评价，如资金使用整改、项目建设运营整改、政策落实整改、体制机制整改、重大违纪违法查处等，并根据双向评价结果问责或处理违规责任人、政府监管人员（第六步），从而利用绩效评价结果引导审计项目顺利实施。以上流程如图所示。



政策跟踪审计评价创新机制图

(二)政策跟踪审计评价指标创新

2016年审计署发布的《关于进一步加强扶贫审计促进精准扶贫精准脱贫政策落实的意见》中提出，从政策落实情况、重大违纪违法问题、资金绩效情况、项目建设运营情况和体制机制问题五个方面开展扶贫审计工作。基于此，本文将政策跟踪审计项目评价指标分为资金使用情况、项目建设运营情况、政策落实情况、体制机制运行情况和重大违纪违法情况。相应地，将政策跟踪审计绩效评价指标体系分为资金使用整改、项目建设运营整改、政策落实整改、体制机制运行整改和重大违纪违法查处。

1. 资金使用情况。审计人员在审计过程中重点检查政策执行机关是否按照中央有关统筹整合使用财政资金的要求使用资金。目前，大部分审计工作还是以资金链的流向为基础开展，资金闲置、套取资金、将资金用于非规定领域、违规收费等问题严重。如2018年第3季度发现7个地区存在扶贫资金闲置、套取扶贫资金、将扶贫资金用于非扶贫领域等问题，涉及金额1.38亿元。因此，本文将资金使用情况指标设置为违规资金使用率、骗取套取资金使用率、资金闲置率。相应地，为了衡量审计机关在审计资金使用情况时所做的贡献，应使用违规资金整改率、骗取套取资金整改率、资金盘活率等指标加以评价。

2. 项目建设运营情况。项目建设周期一般较长，在项目的立项、建设、管理中容易出现问题。项目建设运营指标的建立，能使审计机关通过对项目前期准备工作、建设过程和后续经营管理的全过程跟踪审计，发现其中的问题并及时整改。项目建设运营问题涉及项目建成后闲置或无法使用、进展缓慢、管理不规范、项目未按期开工、建成后效益不高等，如2018年第3季度发现9个地区的26个扶贫项目存在建成后闲置或无法使用、进展缓慢、管理不规范等问题，涉及金额6834.79万元。因此，本文将项目建设运营情况指标设置为项目进度缓慢率、项目管理不规范率、项目绩效未达标率。相应地，为了衡量审计机关在审计项目建设运营情况时所做的贡献，应使用项目进度推动率、项目管理整改率、项目绩效提高率等指标加以评价。

3. 政策落实情况。政策落实情况检查是指审计机关围绕政策的要求和目标，关注各部门贯彻落实政策的进展。审计人员需要审查政策制定、政策执行时，是否出现偏离政策目标的情况。政策落实问题涉及政策落实不到位、目标任务或工作未按要求完成等，如2018年第3季度发现5个地区和部门的5家单位落实取消行政审批前置条件、清理修订政策文件等简政放权政策措施不到位。因此，本文将政策落实情况指标设置为政策未落实数量、政策制定不合理数量。相应地，为了衡量审计机关在审计政策落实情况时所做的贡献，应使用政策推进落实数量、政策制定完善数量等指标加以评价。

4. 体制机制运行情况。审计人员需要检查政策落实的体制与机制运行情况，尤其是审查阻碍政策落地实施的体制机制性障碍。体制机制运行问题涉及职责、机构设置及运行等，如2018年第3季度辽宁省工业和信息化委员会未按要求修订与盐业体制改革实施方案不符的政策文件。因此，本文将体制机制运行情况指标设置为机制运行不到位数量、机构职责设置不合理数量。相应地，为了衡量审计机关在审计体制机制运行情况时所做的贡献，应使用机制运行整改数量、机构职责改善数量等指标加以评价。

5. 重大违纪违法情况。对于审计发现的骗取套取、重复申报、腐败贪污等重大问题，审计人员需要

将相关涉案人员移交监察委员会、司法机关等部门。重大违纪违法情况主要包含涉及上述问题的相关人员及金额，如2018年第3季度关于甘肃省和政县将易地扶贫搬迁征地费转嫁给建档立卡搬迁户承担的问题，涉案人员12人，给予这 12 名相关责任人员诫勉谈话等处分。因此，本文将重大违纪违法情况指标设置为涉案人数、涉案金额。相应地，为了衡量审计机关在审计重大违纪违法情况时所做的贡献，应使用问责移交人数、审计处罚金额等指标加以评价。

（三）政策跟踪审计评价流程创新

本文将政策跟踪审计评价流程划分为准备阶段、实施阶段、报告阶段与项目后阶段。

1. 审计准备阶段。主要流程包括建立审计项目组和设定审计客体与范围。在建立审计项目组方面（第一步），审计机关应根据审计项目的特点建立项目组，这将提升审计效率。如：对于涉及范围广、具有全局性的政策跟踪审计项目，审计机关可以组织各级审计机关联合行动；对于涉及多个职能部门的综合性政策审计项目，可选择由该政策牵头部门对应的审计机关主导，连同其他审计机关一同行动。在设定审计客体与范围方面（第二步），政策跟踪审计的客体较多，政策的执行部门都是客体的组成部分，如扶贫办、县级住建局、发改局、财政局等与政策落实相关的政府部门。审计范围是指政策跟踪审计所涉及的方面，本文认为应从资金使用、项目建设运营、政策落实、体制机制运行和重大违纪违法等五个方面展开政策跟踪审计。

2. 审计实施阶段。关键步骤为政策跟踪审计评价（第三步）。该过程是指审计机关采用资金使用情况、项目建设运营情况、政策落实情况、体制机制运行情况、重大违纪违法情况等指标进行评价的过程。

3. 审计报告阶段。主要流程为提供整改建议及报告（第四步）。审计机关应准确揭示导致政策偏离预期目标的客观因素，并向政策制定者与执行者提出切实的建议。审计报告是对审计项目运行监察情况的反馈，舆论、公众、民主等多种监督形式均要依靠审计报告对政策执行情况进行监督。因此，审计报告的公布要及时、准确。

4. 审计项目后阶段。主要流程包括政策跟踪审计绩效评价（第五步）和问责（第六步）两方面。该过程是指在项目审计后，采用资金使用整改、项目建设运营整改、政策落实整改、体制机制整改、重大违纪违法查处等指标进行评价的过程。随后，根据项目评价结果与绩效评价结果，将违法违规的审计客体与审计人员移交给相关部门进行问责。其中：对审计客体的问责能够帮助各级执行政策的部门推动政策目标实现；对审计机关的问责能够提高审计机关的绩效，引导审计机关检查政策执行、体制机制中存在的问题，并与监察委员会、执法机关等部门协作，通过要案线索查处、会商、移送、反馈的形式提升问责与处理的威慑效果。

四、政策跟踪审计评价创新机制在扶贫项目中的应用

（一）精准扶贫政策跟踪审计评价指标体系构建

本文以精准扶贫项目为例，进一步对上文创建的评价指标体系进行详述，具体指标见下表。

精准扶贫政策跟踪审计评价体系表

审计项目评价		审计绩效评价	
准则层	指标层	准则层	指标层
扶贫资金使用情况	违规扶贫资金使用率	扶贫资金使用整改	违规扶贫资金整改率
	骗取套取扶贫资金使用率		骗取套取扶贫资金整改率
	扶贫资金闲置率		扶贫资金盘活率
扶贫项目建设运营情况	扶贫项目进度缓慢率	扶贫项目建设运营整改	扶贫项目进度推动率
	扶贫项目管理不规范率		扶贫项目管理整改率
	扶贫项目绩效未达标率		扶贫项目绩效提高率
扶贫政策落实情况	扶贫政策未落实数量	扶贫政策落实整改	扶贫政策推进落实数量
	扶贫政策制定不合理数量		扶贫政策制定完善数量
扶贫体制机制运行情况	扶贫机制运行不到位数量	体制机制运行整改	扶贫机制运行整改数量
	扶贫机构职责设置不合理数量		扶贫机构职责改善数量
重大违纪违法情况	涉案人数	重大违纪违法查处	问责移交人数
	涉案金额		审计处罚金额

1. 精准扶贫政策跟踪审计中涉及的资金使用问题。主要有扶贫资金沉淀、滞留、未及时安排使用，扶贫资金被骗取、套取、挪用、违规使用于非扶贫领域等。如审计发现，有1个州和4个县的5个单位违规将扶贫资金11073.94万元用于市政设施建设、企业日常经营等非扶贫领域。相应地，审计机关可以将

违规扶贫资金整改率、骗取套取扶贫资金整改率及扶贫资金盘活率作为扶贫审计绩效的评价指标。

2. 精准扶贫政策跟踪审计中涉及的项目建设运营问题。包括项目进度缓慢、项目管理不规范和项目绩效未达标。如审计发现，四川省甘洛县、广西壮族自治区靖西市扶贫项目招投标不规范，且存在违规转包的问题。相应地，审计机关可以将扶贫项目进度推动率、扶贫项目管理整改率和扶贫项目绩效提高率作为政策跟踪审计绩效指标进行评价。

3. 精准扶贫政策跟踪审计中涉及的政策落实问题。包括扶贫政策未落实和扶贫政策制定不合理。如审计发现，黑龙江省拜泉县扶贫小额贷款优惠政策落实不到位。相应地，审计机关可将扶贫政策推进落实数量和扶贫政策制定完善数量作为审计绩效评价指标。

4. 精准扶贫政策跟踪审计中涉及的体制机制运行问题。包括未设置专门的扶贫机构和职责、扶贫机构和职责设置不合理等。如由于多头管理、相关配套政策不完善等，有9个县未实施“一站式医疗”信息交换和即时结算等健康扶贫政策。相应地，审计机关可以将扶贫机制运行整改数量和扶贫机构职责改善数量作为审计绩效评价指标。

5. 精准扶贫政策跟踪审计中涉及的重大违纪违法问题。包括涉案人数和涉案金额。如审计发现，针对4个县1458名建档立卡贫困家庭学生未享受教育资助的问题，望谟县人民政府对1名责任人进行问责，县纪检监察部门对5名相关责任人立案调查。相应地，审计机关可以将问责移交人数和审计处罚金额作为审计绩效评价指标。

（二）扶贫政策跟踪审计评价流程构建

本文构建的精准扶贫政策跟踪审计评价流程如下：①审计人员建立以审计机关为主的精准扶贫项目组。在扶贫政策跟踪审计实践中，审计机关需要组织农业部门、财政部门、社保部门与投资部门等机构联合审计，以促进扶贫政策顺利实施。②从资金使用、政策落实、项目建设运营、重大违纪违法、体制机制运行等范围出发进行审计，保障扶贫政策跟踪审计全覆盖。需要注意的是，在扶贫审计实践中易把资金使用情况作为审计的重点，但这容易使审计局限于表面的数字而忽略深层次的扶贫政策落实情况，精准扶贫政策跟踪审计应更加注重对政策落实情况、体制机制运行情况的检查。③利用精准扶贫政策跟踪审计指标体系进行评价，具体可参照表中的评价体系。④审计机关提供扶贫政策整改建议及报告，以帮助特定县市识别与克服当前存在的扶贫困难。目前，精准扶贫审计的定期报告存在“内容表述含糊”和“报告披露模式笼统”两个问题。因此，增加扶贫审计报告的信息含量与有用性有助于明确表达审计过程中发现的问题，并针对该问题提出后续的整改建议及措施。⑤在审计项目实施一个阶段后，执行精准扶贫政策跟踪审计绩效评价。可参照表中的绩效评价体系对审计机关的工作效果、效率进行评价。⑥根据评价结果表彰或处理相关责任人、政府监管人员，从而对扶贫政策执行效果提供保障。在精准扶贫审计追责方面，需要区分政府分管领导的牵头整改责任、被审计单位主要领导的第一责任人责任和被审计单位分管领导的直接责任，从这些责任出发倒逼扶贫政策执行问题整改落实。

主要参考文献：

[1] 苏孜，王俊锋. 政策落实审计绩效评价体系的构建[J]. 财会研究，2018(6)：50～57.

[2] 李洋宇. 平衡计分卡在政策跟踪审计绩效评价中的应用——以“稳增长惠民生政策审计”为例[J]. 财会月刊，2018(5)：151～155.

[3] 姬文艺，吴金波. 山东省财政扶贫资金绩效审计研究[J]. 中国内部审计，2018(9)：89～93.

[4] 王学龙，王复美. 审计机关绩效评价指标体系构建——以审计署绩效报告为例[J]. 审计研究，2015(1)：52～59.

[5] 余海宗，吴艳玲，田至立. 地方审计机关绩效考核体系优化研究[J]. 审计研究，2017(5)：12～18.

[6] 罗春华，董智，朱晓丽. 我国审计署绩效及评价指标初探——基于2010～2014年审计署绩效报告的分析[J]. 财会月刊，2017(21)：97～103.

[7] 朱智鸿. 政策跟踪审计作用及路径探析[J]. 财会月刊，2016(21)：103～106.

[8] 魏明，席小欢. 政策落实跟踪审计评价研究[J]. 南京审计大学学报，2017(6)：60～69.

[9] 淄博市审计局课题组，侯全明. “三维”视角下政策措施落实情况跟踪审计分析[J]. 审计研究，2016(1)：22～28.

作者单位：浙江工商大学财务与会计学院，杭州 310018