
政策落实跟踪审计的治理效应与优化路径研究

——基于宁波的实践探索

李成艾¹

摘要：为进一步推动经济社会持续健康发展，宁波市政府制定出台了一系列政策措施。政策落实跟踪审计是政府审计的新常态，对督促政策落实、揭示重大问题、促进政策完善有重要作用。本文基于宁波市的审计实践，梳理政策落实跟踪审计的运行机制和治理效应，并深入剖析审计工作面临的主要困难，据此进一步探索优化路径。

关键词：政策落实跟踪审计；治理效应；优化路径

当前，我国经济发展正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”的状态。面对这一严峻形势，宁波市政府围绕“美丽宁波”建设、“创新驱动发展”战略、“最多跑一次”改革、“五水共治”战略等制定出台了一系列重大政策措施。深入贯彻落实这些政策措施，是提升地方政府治理能力，确保地方经济社会持续健康发展的关键。2014年国务院发布《关于加强审计工作的意见》，明确要求审计机关对重大政策措施和宏观调控部署落实情况进行审计。宁波市审计机关积极响应，在生态环境、民生福祉、经济发展等领域进行了积极探索。

一、政策落实跟踪审计的内涵及治理功能

政策落实跟踪审计是指政府审计机关依据有关的法律法规，对重大政策措施落实情况在一段时间内持续进行监督、评价，客观分析政策执行的合规性、效率性和效果性，揭示政策落实中存在的问题，并提出完善建议，从而提高政策效益的一种审计方式。它包含“形式、事实、价值”三个维度。一是形式审查，重点关注配套措施的及时性、合理性、协同性与可行性；二是事实审查，重点关注相关资金的筹集、使用和管理情况，相关重大项目的建设情况；三是价值分析，重点关注资金绩效、政策目标和社会价值的实现情况。

作为政府审计，政策落实跟踪审计具有以下三大功能。一是监督功能。政策执行前，督促地方政府和职能部门制定相关的配套措施，并进行宣传、解读和推广，减少政策制定方、执行方、受众方的信息不对称；政策执行中，监督财政、货币、产业、投资、税收等政策措施的执行情况，及时发现和纠正有令不行、有禁不止的行为。二是评价功能。对政策措施的执行效果进行阶段性评价，及时发现组织协调不力、措施打折扣、额外附加条件、违法违纪等问题，及时反馈问题并督促整改。三是促进功能。针对审计发现的问题，提出审计整改意见和建议，建立健全审计整改的督办、跟踪反馈和问责机制，并为政策制定者提供系统性、战略性意见建议。

二、宁波市政策落实跟踪审计的实践探索与治理成效

自2015年以来，宁波市审计机关积极开展政策落实跟踪审计，在审计项目的选择、审计项目的实施、审计项目的管理、审计问题的处理等方面进行了积极探索，通过揭示问题、分析问题、追踪问题，发挥监督、评价和促进作用，为地方政府治理保驾护航。

¹作者：李成艾，浙江万里学院商学院副教授。（浙江宁波 315100）

(一) 宁波市政策落实跟踪审计的主要做法

1. 审计项目的选择: 点面结合, 精选主题。宁波市审计局从地方实际出发, 坚持中心工作、领导关注点、群众关注点“三聚焦”, 前期充分收集资料、广泛听取意见, 精选审计内容。不仅积极参与省厅稳增长政策审计项目, 而且结合市委市政府中心工作和项目安排, 自定部分重点内容。如围绕创新驱动发展, 对天使投资引导基金进行关注; 围绕提升发展质量, 对开发园区招商引资政策执行情况进行关注; 围绕基本公共服务均等化, 对学前教育政策落实和保障性安居工程进行关注。这种明确子项目的方式因为审计点聚焦集中, 评价较系统, 容易发现深层次的问题。
2. 审计项目的实施: 统筹布局, 全面推进。成立由局长任组长的政策措施落实情况跟踪审计工作领导小组, 每年制定并印发工作方案。全市审计系统在领导小组的领导下和工作方案的指导下, 每期围绕相应的主题, 共同参与对稳增长等政策措施贯彻落实情况的跟踪审计工作。在具体实施过程中, 宁波市审计局始终站在助力政策落实、助力政府治理、助力城市建设的角度, 选好切入要点, 关注项目落地、资金保障、简政放权等情况; 做好问题分析, 通过分析问题揭示出体制机制的障碍和瓶颈; 积极促进发展, 促进政策落地生根, 促进深化改革, 最大限度地发挥政策效应。
3. 审计项目的管理: 统分结合, “菜单”管理。两级审计机关根据守土有责, 围绕项目落地、资金保障、简政放权、政策落实、风险防范“五个抓手”, 结合地方经济社会发展实际, 确定审计重点。工作方案明确项目采用“部分同步+部分菜单”的模式。部分项目按照同步要求开展审计, 如促进有效投资项目进展情况专项审计调查全市同步开展, 四明山区域生态发展推进项目由市局和部分县市同步开展。没有明确要求的其余项目可由各县(市)区进行菜单式选择, 自行确定审计内容开展跟踪审计工作。
4. 审计问题的处理: 内外合力, 促进整改。依托审计整改跟踪系统, 定期填报审计整改情况, 对已整改问题在系统中进行销号处理, 对未整改的问题标红继续督促, 确保审计发现的问题得到及时有效整改。政策落实跟踪审计中发现的涉及体制机制的问题, 由于涉及面多、推动力不强, 往往存在整改困难。审计机关在形成审计报告的基础上进一步挖掘分析, 形成有分量的专报进行报送, 积极取得市级领导的支持, 形成内外合力促整改的局面。

(二) 宁波市政策落实跟踪审计的治理成效

宁波市政策落实跟踪审计的治理成效主要体现在三个逐渐递进的层次, 如图 1 所示。

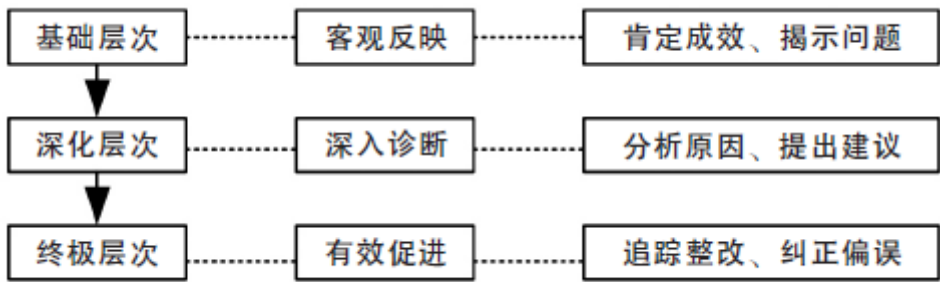


图 1 宁波市政策落实跟踪审计的治理成效

1. 客观反映政策执行态势: 肯定成效, 揭示问题。既充分肯定各部门贯彻落实有关政策所采取的措施及取得的初步成效, 也全面揭示政策落实存在的倾向性和典型性问题, 作为原因分析和提出对策建议的基础。比如在开发园区招商引资政策执行专项审计调查中, 既肯定了其突出产业招商、注重政策引领、实施创新驱动等方面的成效, 同时也揭示了招商引资运作机制、园

区管理体制、扶持政策执行、招商引资环境等方面的问题。

2. 深入诊断政策执行痼疾:分析原因, 提出建议。审计机关充分发挥主观能动性, 对问题进行深入诊断, 分析问题产生的原因, 并提出有效的审计意见和建议。比如在“五水共治”政策措施落实情况跟踪审计中, 审计机关在揭示问题的基础上, 对治水资金管理、项目推进、建设管理及完成效果等方面存在问题的原因进行深入分析。并从规范资金管理、加强项目建设管理等方面有针对性地提出审计建议。

3. 有效促进政策措施完善:追踪整改, 纠正偏误。审计机关实时追踪被审计单位的整改情况, 并通过专报、信息等方式对外公开审计成效、经验等, 以纠正政策执行偏误, 强化内部管理, 完善相关制度, 促进改革深入推进。比如在学前教育政策落实情况跟踪审计中, 紧紧围绕学前教育财政经费投入情况, 评价是否按文件规定发放生均经费补助, 针对审查出来的超额发放补贴问题, 教育局要求相关幼儿园对超规定发放的补贴予以收回, 并加强经费补助管理, 严格按照规定制度、程序和金额进行兑现, 防止类似问题再次发生。

三、政策落实跟踪审计面临的主要困境

地方审计机关对于政策落实跟踪审计这种新常态尚有一定的不适应性, 存在理解不够、可靠度难把握、审计难定位、审计质量难保障等问题, 而且日益复杂的审计环境、尚不完善的制度规范都给审计工作带来了一定困难。

(一) 相关法规制度缺位使得审计依据不足

政策落实跟踪审计需要突破原有常规审计规则, 虽然已经开展了三年多, 但配套的规范体系尚未建立, 在审计实务中常常面临无章可循的困境。《国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况跟踪审计实施意见(试行)》打下了基本的制度基础, 但审计程序、组织方式、重点内容等方面尚未形成行之有效的审计指南。审计工作中仍采用简易常规程序, 与以往的同级审计、财政财务收支审计、领导干部经济责任审计的审计程序大同小异。此外, 政策效果评价也比较薄弱, 尚未建立起引导性强、内容全面的评价指标体系。

(二) 审计人力资源难以匹配审计质量要求

审计人力资源的短缺体现在数量和质量两个方面。从数量上看, 政策落实跟踪审计对象广泛而复杂, 而且政策执行时效性强, 审计任务重、时间紧、要求高, 现有的审计资源与审计需求不匹配。从质量上看, 政策落实跟踪审计政治性、宏观性强, 审计的广度和深度前所未有, 对审计人员的知识结构、专业技能和分析能力提出了更高的要求。基层审计人员大多是财会专家, 宏观经济、公共管理知识欠缺, 问题分析和绩效评价能力较弱。

(三) 审计组织管理难以适应审计工作需求

一是上级审计机关对下级审计机关的指导不够, 各级审计机关的沟通协调机制不完善, 存在“单打独斗”和“各自为政”的现象, 导致审计信息无法及时传递、审计成果无法充分共享、审计问题难辨责任主体, 重复审计的情况时有发生。二是政策落实跟踪审计未能与其他专业审计恰当融合, 要么忽视其特殊性, 简单地将其内容安排到其他专业审计之中, 要么与其他专业审计隔离开来, 作为孤立的审计项目来实施, 导致审计成果不能互为所用。

(四) 审计技术方法难以应对大数据挑战

从审计的技术手段来看, 政策执行往往涉及多个部门, 各部门之间的审计信息没有实现充分共享, 不能随时调取所需要的

数据，审计证据也难以在不同部门加以印证。政策落实跟踪审计涉及的数据量大、数据样本多，需要大数据审计思维，但当前的大数据审计技术不成熟，审计人员的数据采集、关联分析能力较弱，可能因为数据样本不合理、分析方法不恰当导致审计结论不科学。从审计的方式方法来看，仍然以审查资料为主，政策分析、研讨，外出调研、座谈、询问等方式较少。

（五）审计成果运用渠道不够完善

政策措施的落实执行是自上而下层层分解、传递和再规划的过程，这也决定了政策落实跟踪审计具有层级性。因为上下级审计机关的联动机制不健全，没有形成整体合力，基层审计机关的审计成果运用具有地方局限性。另外，由于审计成果运用意识不强，审计成果公开力度不够，审计机关与其他部门的协调配合机制不健全，审计成果运用的渠道比较窄。

四、提升政策落实跟踪审计治理功能的路径分析

（一）解决政策落实跟踪审计的关键问题

1. 审什么——依托宏观形势和现实需求进行科学选项。政策落实跟踪审计项目的选择要坚持三个导向：一以国家重大战略为导向，抓住当前经济社会中最核心的要素、最关键的问题、最突出的矛盾，同时考虑国家中长期发展规划；二以社会现实需求为导向，既要有效执行审计机关统一安排的重大审计项目，又要充分结合地方经济社会特色，灵活安排审计项目计划；三以效益最大化为导向，既要针对某些重大政策开展独立型审计，又要充分考虑政策之间的内在关联性，针对某些关联性政策开展融合型审计。

2. 怎么审——优化政策落实跟踪审计的组织模式。一方面，审计机关内部的资源要优化组合。应设立专门的政策审计处室，研究政策审计的方法、思路，制定政策审计的评价标准和操作指南，负责牵头重大政策落实跟踪审计，同时适度调配其他处室的审计资源。在组织管理上，可将政策落实跟踪审计与财政金融、资源环境、经济责任、投资项目等专项审计深度融合，将政策落实跟踪审计的事项合理编入其他专项审计方案中，或者在开展其他专项审计时，关注政策落实情况，将审计发现的问题纳入政策落实跟踪审计报告。另一方面，审计机关之间要加强协作沟通。上级审计机关要加强对本地区重大政策落实跟踪审计的组织领导。成立业务协调领导机构，灵活运用上审下、交叉审等组织方式。建立审计联络员机制，及时提供帮助和指导。促进基层审计机关之间相互学习、相互借鉴，取长补短。

3. 如何用——健全政策落实跟踪审计成果的运用渠道。进一步推进政策落实跟踪审计结果公开，通过政府部门的微信、微博、新闻网站等媒介发布审计报告、发表审计信息，对好的经验做法予以鼓励，加以推广；对政策落实不到位、审计整改不力等问题予以曝光，形成威慑；对政策落实及审计过程中遇到的新情况、新问题，广泛征求意见和建议，寻求解决之道。建立健全审计成果的多样化运用渠道，通过汇报审计要情及时向上级审计机关、政府主管部门反馈审计情况，以便及时全面掌握政策落实情况，加强督导或调整策略；通过移送案件线索及时处理政策措施落实当中违法违规问题；通过提交人大政协提案促进制度完善。

（二）建立政策落实跟踪审计的保障机制

1. 完善政策落实跟踪审计的相关制度。对《审计法》及《实施条例》等进行修改，在审计法律体系中明确审计机关对政策落实的监督权，赋予审计机关一定的政策制定参与权和更多的处理处罚权。同时，将政策落实跟踪审计纳入国家审计中长期发展规划，建立符合我国国情的政策落实跟踪审计制度。研究出台政策落实跟踪审计指南，对审计范围、介入时机、组织模式、审计内容、审计方法、审计评价、审计整改等做出具体规定，明确审计责任，规范审计行为，降低审计风险，提高审计质量。此外，还要加快建立统一的政策执行效果评价标准体系，区分政策宣传、组织落实和效果评价等不同阶段，将定性评价和定量评价相结合。

2. 优化政策落实跟踪审计的人力资源。一是在人才选聘时，有计划地吸收政策落实跟踪审计所需要的人才，比如政策研究、公共管理、宏观经济、社会保障、信息技术、数据分析等方面的人才，优化审计队伍结构。二是采取专业培训、以审代训、业务研讨等形式加强审计人员的任职培训，拓宽审计人员的知识和视野，提升审计人员判断、分析、处理问题的能力。三是适当借助外部力量，进一步优化审计人力资源配置。在审计系统内部人才短缺的情况下，可以聘请行业专家、专业机构，进行业务咨询，购买数据搜集、处理、分析服务，以及政策分析、评价服务，提高审计工作质量和审计建议水准。

3. 创新政策落实跟踪审计的技术方法。构建大数据应用平台，有效解决审计对象众多、数据分散的难题。采用大数据采集和处理技术进行数据搜集、筛选、分类、转换等。依托大数据分析平台，将不同来源的数据加以核对，不同环节的数据进行关联，不同领域的数据进行比对分析，筛选出审计疑点和线索。审计方法方面，要广泛利用管理学、经济学中的调查方法和分析模型，进行证据搜集和数据分析。运用实地访谈、问卷调查、专家咨询等方法获取证据资料，运用因素分析、比较分析和趋势分析等计量分析方法进行效果评价和原因分析，运用平衡计分卡、模糊综合评价法、政策执行综合模型等对政策的绩效进行综合评价。

注：本文系宁波市软科学项目“政策落实跟踪审计推动宁波创新驱动发展的效果检验与优化路径研究”（2018A10056）的研究成果。