

湖南省政策跟踪审计研究

金逸岚

南京审计大学政府审计学院

DOI:10.12238/ej.v4i5.784

[摘要] 十四五规划以来,一系列重大政策相继出台,政策跟踪审计在推动决策落实中发挥着重大作用,而湖南省作为我国的政策支持大省,自2009年设立了中共湖南省委政策研究室,主办湖南政研网,于2019年成立政策跟踪审计处,每季度在厅门户网站上向社会公开政策跟踪审计结果。本文以湖南省为研究对象,首先从国家、地方层面阐述政策跟踪审计的产生与发展,其次从主要目标、具体内容等方面阐述湖南省落实政策跟踪审计的现状,继而着重针对该省实施政策跟踪审计过程中存在的问题,从落实现代审计方法、加强绩效审计、完善评价体系等角度提出建议,以期发挥国家审计推动重大政策落实的作用。

[关键词] 湖南省; 政策落实; 跟踪审计

中图分类号: F0 **文献标识码:** A

Research on Policy Tracking Audit in Hunan Province

Yilan Jin

School of Government Audit, Nanjing Audit University

[Abstract] Since the 14th Five Year Plan, a series of major policies have been issued one after another, and policy tracking audit plays an important role in promoting the implementation of decision-making. As a major policy support province in China, Hunan province has established the Policy Research Office of the CPC Hunan Provincial Committee since 2009, which hosted the Hunan political research network, and in 2019, Hunan province established the policy tracking audit office, which discloses the policy and tracks the audit results to the public on the office portal every quarter. Taking Hunan province as the research object, this paper first expounds the emergence and development of policy tracking audit from the national and local levels, next expounds the current situation of implementing policy tracking audit in Hunan province from the aspects of main objectives and specific contents, and then focuses on the problems existing in the process of implementing policy tracking audit in Hunan province. From implementing modern audit methods, strengthening performance audit, improving the evaluation system, this paper also puts forward suggestions to give full play to the role of national audit in promoting the implementation of major policies.

[Key words] Hunan province; policy implementation; tracking audit

1 研究背景

从国家角度看,2018年3月1日起,审计署11号令正式施行,其中政策跟踪审计作为11号令中新拓展的业务审计,经过近些年的实行与发展,已被纳入为2020至2021年度审计署重点科研课题之一;在此之前,国务院业已印发《国务院关于加强审计工作的意见》,进一步强调了新时局下审计工作全覆盖的迫切需求,要求中央带好头,坚定不移地全面实施政策跟踪审计,服务国家宏观

治理。可见,政策措施的贯彻落实对于国家本身而言意义深远,审计作为国家的“守门人”,长期坚持实施政策跟踪审计是长远之计。

从地方角度看,自2014年8月起,为深入践行党的十八届三中全会及四中全全会精神及要求,地方审计机关协同内部审计机构在国家审计署的统一组织部署下,展开对政策措施落实情况的全面专项政策跟踪审计。2015年审计署更加重视审计全覆盖过程中亟需落实的政策跟踪审

计,要求各地在开展专项审计的基础上,定期于每季度向上级审计机关上报审计结果,增强结果透明度,同年5月,《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)》出台,为地方更好贯彻落实各项重大政策提供了制度上的指导与保障,有助于政策跟踪审计目标的真正实现。

2 湖南省政策跟踪审计现状

湖南省作为我国的政策支持大省,自2014年起,省审计机关协同内部审计

机构在中央统一决策部署下响应国家号召,努力落实对自身的各专项政策跟踪审计,如援疆政策落实情况审计,稳岗支持政策落实审计等,切实贯彻政策跟踪审计,并确保每季度在厅门户网站上向社会公开政策跟踪审计结果,发挥社会舆论监督作用,力求取得审计实效。

2.1 湖南省政策跟踪审计的主要目标

湘江基金小镇是否得到足够支持?援疆审计工作是否产生预期效果?医保阶段性减征及缓缴是否按期实施?“精准扶贫落户”政策是否有力推行?……为对各级党委政府作出答复,并提高社会公众对政策的满意度与支持力度,湖南省审计厅历来将政策跟踪审计置于一定高度,于2009年设立中共湖南省委政策研究室,负责主办湖南政研网,为省人民政府承担综合政策研究和决策咨询;不仅如此,于2019年成立了政策跟踪审计处,专门负责组织对省相关单位、市州落实中央及政府的有关重大政策跟踪审计的开展,在开展审计工作过程中始终将审计重点放在“准、细、实”上,即抓准审计重点,细化工作方案、任务分工及考核指标,以期取得实效,并以此为主要目标,联合内部审计机构的全体力量,为推动实施政策跟踪审计指明科学的方向与路径,真正确保相关政策的落实,做到政策为民、政策利民。

2.2 湖南省政策跟踪审计的具体内容

自开展政策跟踪审计以来,湖南省审计厅充分调度审计资源,将其视为审计重点和关键任务,采取“统一组织、省市联动、区域覆盖、阶段实施”的工作模式,统筹省市两级审计力量,对全省各市州及重点区县的政策落实情况积极开展政策跟踪审计。截至2015年8月底,湖南省审计厅已先后完成对永州、张家界、自治州等8个市州及双牌、慈利、泸溪等42个县市区的跟踪审计,报送跟踪审计报告5篇,在之后的开展过程中,湖南省进一步扩大了政策跟踪审计的覆盖范围,为审计工作发挥实效提供较为充分的经验。

表 1-1 湖南省政策跟踪审计主要项目表

类别	项目	2016	2017	2018	2019	2020
经济类	重大战略部署落实情况	√	√	√		
	重大项目建设进展情况	√	√	√	√	
	重点资金落实使用情况	√	√	√	√	√
	供给侧结构性改革推进情况			√	√	√
	放管服政策执行情况	√	√	√		√
	援疆项目进展情况					√
民生类	乡村振兴政策实施情况					√
	减税降费政策落实情况					√
	民生实事落实情况		√	√		√
环境类	清理拖欠民营企业账款落实情况					√
	生态环境保护落实情况				√	

近五年来,湖南省进一步扩大了政策跟踪审计的覆盖范围,主要包括重大战略、重大项目和重点资金等项目,涉及经济、民生、环境等多个大类,在一定程度上拓宽了政策落实跟踪审计的覆盖面,下表1-1总结了2016-2020年间湖南省审计厅开展政策跟踪审计的主要项目内容。

从上表可以发现,近五年来,湖南省在落实政策跟踪审计的过程中,始终将审计重点放在对重大战略部署、重大项目、重点资金等经济类政策的专项审计上,其中对援疆项目进展情况以及乡村振兴政策实施情况的跟踪审计近两年才受到逐渐关注,相比之下这些政策的关注度明显不够;不仅如此,对民生类比如民生实事落实情况,以及环境类比如生态环境保护落实情况等政策的审计力度虽在逐年增加,但增速较缓,这些同样直接或间接地关乎社会民生,值得审计力量的大力投入。因此,湖南省政策跟踪审计的范围还需进一步扩展,审计资源的调配还需更加合理有效,政策跟踪审计工作的开展仍有较大的提升空间。

3 湖南省政策跟踪审计的改进路径

3.1 利用计算机审计,提高审计效率

湖南省审计厅自2014年起开始对审计人员开展计算机审计专业培训,在常德市、娄底市、湘西州等多个市区推开不同层级、不同类型的培训课程,从骨干培训班到中级培训班,从应用培训到实战培训,逐步实现计算机审计业务学习常态化。但是,参加计算机审计培训具有一定的投机性,部分审计人员借培训逃避工作,造成积极报名参加培训的“假

象”;而且,培训获得的相关证书有利于个人的晋升,审计人员可能功利地参加培训,忘记初心,难以真正学好计算机审计。不仅如此,计算机审计运用不深入,尽管推动计算机审计培训,但实际工作过程中运用计算机审计的场合及频率还很缺乏,审计人员利用计算机开展政策跟踪审计工作的专业度及熟练度还有待提高,不利于计算机审计充分发挥效用。

政策跟踪审计需要审计人员强大的综合能力,审计机关既要加大对审计人员的本专业及传统审计方法的培养,更要推动计算机审计方法的真正应用。首先,端正思想态度,加强宣传教育,引导审计人员形成计算机审计的正确价值取向,推动审计人员自发参与到计算机审计的专业培训中;同时,开展模拟现场审计实验,引导初学者在特定场景中使用计算机审计,强化其专业敏感度,通过以大带小的方式,将计算机审计的技能逐渐运用到实务中。其次,将计算机审计与政策跟踪审计紧密结合。在开展政策跟踪审计的过程中,通过对被审计对象前期调查和了解,充分掌握情况,精准聚焦重难点,并基于数据平台,实现数据共享,有的放矢地对数据进行采集和分析,从时间和空间上准确持续把握并展示被审计对象的变化情况,实现数据利用最大化。再次,分类汇总并排查发现的问题,顺着线索开展现场和远程相结合的取证方式,以提出力度与温度共存的建议,并关注后期整改情况,真正发挥审计的监督性,建设性作用。

3.2 加强绩效审计,提升审计效果

目前,湖南省制定的审计方案多是

针对政策执行过程,发现的问题多停留在政策执行层面,比如在审计简政放权政策中,问题都是诸如“财政预算费用使用不严格、政策文件落实不到位、简政放权的审批程序不规范”等,明显缺少对政策本身价值应有的关注;再比如对近年开展的援疆项目开展情况审计时,审计人员明显缺乏对社会公众的获得感、满意度等能反映政策执行效率效果的定性定量分析评价。可见,政策跟踪审计工作还只是停留在将政策的执行进程与政策文件本身提出的预期比对,从中发现差异,继而开展进一步审计工作,忽略了对政策本身客观评价的意义;不仅如此,政策执行结束后,对政策执行效率效果以及社会经济环境等多方面影响的审计更是相对缺乏。

政策跟踪审计是复杂综合的一项业务审计,政策本身的价值决定了执行该政策的效率效果,该效率效果反映了审计工作的实际成效,因此审计人员不仅需要政策执行开展审计,更应对政策本身及其执行的效率效果分配审计力量,开展专项调查。首先,强调评估政策本身价值的重要性,比如制定时是否科学合理地履行一定程序;落实时是否充分考虑当地的社会经济因素,是否存在必要的调整等等有关政策本身价值的评估审计,从而对查出的问题进行分类汇总,分散核查疑点线索。其次,借鉴公共政策评估标准的三维模型,从“形式、事实和价值”三大维度,进行全过程、全角度地覆盖绩效审计,从“经济、效率和效果”三方面分析政策绩效情况,考核政策实际情况与期望之间的差距,政策的多角度、多方面的实际效益,以及政策是否实现了真正的目标,在此基础上对审计发现的问题,采用远程分析与现场核实相结合的方式开展进一步审计程序,切实提升政策跟踪审计效果。

3.3 构建评价体系,推动审计滚动发展

以简政放权政策审计为例,现阶段湖南省以合规性和公平性审计为主,尚未将效益、效果性纳入考量标准,缺乏一个全方位、深层次、系统性的简政放权政策跟踪审计评价指标体系。而且,评价区市简政放权政策落实的好坏,缺乏对政策受众感受等外界评价声音的充分考虑,如相关居民和企业的参与度和满意度等。此外,政策执行部门相关工作人员的执法通畅度、满意度等间接行为也尚未得到充分关注,影响了对政策制定与执行者履责情况的全面评价。

评价的正确、合理和客观,大大影响着后续审计工作的开展,因此搭建系统全面的政策跟踪审计评价体系任重道远。以政策生命周期理论为基础,要充分结合定性和定量指标研究政策跟踪审计过程,实现抽象的政策落实情况及效果的量化,以简单数值形式加以体现的同时,使得抽象化的特性事物(如具有较强主观性的意见、感受和判断等)能够更加精确的被表述出来;此外,将动态指标与静态指标联合使用,既要动态地反映政策执行情况,也要反映政策落实效果,充分结合实际发展进程,适时修正相关指标以确保评价结果的客观可靠。因此,充分使用定性定量、动态静态指标,构建出全面合理的评价指标体系,对政策执行效益效果,政策受众的参与度与满意度,以及政策执行人员的执法通畅度,满意度等多来源的综合信息进行合理地分析评价,更大提升政策跟踪审计评价的合理性和客观性,从而提前感知风险,发挥审计预防揭示作用,做到事前控制、事中调整,促进政策的完善、效能的提升。

4 结语

本文以政策跟踪审计为出发点,将湖南省作为研究对象,首先从国家以及

地方两大层面分别阐述政策跟踪审计的产生及发展背景,其次通过分析湖南省在落实政策跟踪审计过程中的主要目标、具体内容阐述湖南省政策跟踪审计的现状,从中发现在落实政策跟踪审计过程中存在的问题,并提出对策,有助于政策跟踪审计的进一步发展。但是,由于篇幅有限,阅读的文献资料不尽完善,使得对政策跟踪审计现存的问题及对策思考得不够深入,笔者会将之作为今后的研究课题,继续探索。

[参考文献]

[1]戴枫,杜秀红.对审计全覆盖背景下政策落实跟踪审计的探讨[N].中国审计报,2018-11-14(006).

[2]范瑾.“四维”框架下精准扶贫政策执行效果跟踪审计研究——以A省为例[J].财会通讯,2020(21):124-128.

[3]胡耘通,钟琳毓.政策跟踪审计研究综述及展望[J].商业会计,2020(19):36-40.

[4]郑小荣,韩雨肃.精准脱贫政策跟踪审计研究[J].会计之友,2020(24):13-19.

[5]雷艳星.C市中小企业减负政策落实跟踪审计研究[D].西南政法大学,2019.

[6]郑小荣,董新.疫情防控政策跟踪审计研究[J].财会月刊,2020(22):98-104.

[7]覃思.重大政策措施落实情况跟踪审计研究[J].现代审计与经济,2017(6):25-26.

[8]王瑶瑶,庞艳红.GAO“双高跟踪”模式对完善我国重大政策措施落实情况跟踪审计的启示[J].审计月刊,2020(10):18-20.

[9]夏榕.环境政策跟踪审计存在的问题与对策[J].审计与理财,2020(10):27-28.

[10]周敏李,王盟盟.国家重大政策措施内部跟踪审计实施路径探讨[N].中国审计报,2020-11-04(008).

作者简介:

金逸岚(1997--),女,汉族,江苏省无锡市人,硕士在读,南京审计大学政府审计学院,研究方向:政府审计。