

关于强化政策落实跟踪审计经济监督职能作用的思考

黄小凤

【摘要】政策落实跟踪审计是新时代党中央赋予审计的职责任务，在促进政令畅通、推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥了重要作用。牢牢把握审计经济监督的职能定位，强化政策落实跟踪审计的经济监督职责，推动政策落实跟踪审计重点向经济监督回归，把项目和资金作为政策落实跟踪审计的着力点和落脚点，加强实施政策落实跟踪审计的信息共享、技术支持、人力资源等保障，是推动审计工作高质量发展、更好发挥审计“经济体检”功能的重要途径。

【关键词】政策落实跟踪审计；经济监督；项目；资金

引言

政策落实跟踪审计是指审计机关依法对各地区、各部门贯彻落实国家重大政策措施和宏观调控部署情况，主要是对国家重大政策措施贯彻落实的具体部署、执行季度、实际效果等进行监督检查。近年来，审计机关聚焦减税降费、三大攻坚战、“六稳”“六保”、清理拖欠民营企业中小企业账款、“放管服”改革、创新直达货币政策工具等政策措施落实情况开展审计，有效推动党委、政府重大决策部署落实到位，促进政令畅通和经济平稳运行、健

康发展。但部分地方审计机关在政策落实跟踪审计中更多地揭示政策执行存在的问题，对经济、改革重大决策部署的相关资金分配、使用、管理等方面关注力度不够，审计“经济体检”功能有待进一步充分发挥。随着审计影响的扩大，各方面对审计的诉求不断增多，面对繁重的审计任务和有限的审计资源，审计机关亟需更好地聚焦主责主业，立足审计监督首先是经济监督这一定位，充分发挥财政财务收支真实合法效益审计的专业经济监督优势，做好常态化“经济体检”，提高审计监督效能，充分发挥审计在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

一、政策落实跟踪审计现状

（一）政策落实跟踪审计有关制度规定

2014年，国务院出台《关于加强审计工作的意见》，明确要求发挥审计促进国家重大决策部署落实的保障作用，要求持续组织对国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计。2015年12月8日，中办、国办印发《关于实行审计全覆盖的实施意见》，要求对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖，将“贯彻执行国家重大政策措施和宏观调控部署情况”作为对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况审计的一项重要审计内容。2021年，《中华人民共和国审计法（修正草案）》增加关于政策落实跟踪审计的内容，明确“根据审计项目计划安排，审计机关可以对被审计单位贯彻落实国家重大经济社会政策措施情况进行审计监督”，

政策落实跟踪审计实现有法可依。

（二）政策落实跟踪审计特点

从实践来看，政策落实跟踪审计主要从政策、责任、项目、资金等多个方面关注国家、省、市出台的重大经济运行、改革决策部署落实情况，相对于其他审计业务类型而言，具有审计角度多维、审计对象复杂、审计形式丰富、审计持续性较长等特点。自2015年5月首次公告政策落实跟踪审计结果至2020年末，审计署已公告政策落实跟踪审计结果27篇，审计内容主要聚焦国家发展的重大改革和经济发展相关政策落实情况。经对审计署公告的27篇政策落实跟踪审计结果梳理发现（见表1），政策落实跟踪审计从更多地关注资金转向更多地关注政策，主要反映的问题侧重于政策执行、体制机制和项目建设进度方面的内容。

年度	重点关注的内容	主要反映的问题类型（单位：个）					
		政策执行效果	配套措施完善	体制机制	项目建设	责任管理	资金使用管理
2015年	民生	3	1	1	2		2
	重点项目	1		4	8	1	5
	重大政策	3	1	3	1	1	1
	简政放权	1		4			7
	资金管理			1	1		13
	生态环境保护及治理				2		
	大众创业、万众创新			1	1		3
小计		8	2	14	15	2	31
		资金类问题：31；非资金类问题：41					
2016年	“三去一降一补”				1		2
	深化“放管服”改革			6	1		4
	扶贫	2		1	5		8

	重点领域项目			1	5		1
	财政资金	1			2		8
	涉企收费清理规范			1			3
小计		3	0	9	14	0	26
		资金类问题：26；非资金类问题：26					
2017年	金融风险防范						5
	脱贫攻坚	7	1	2	4	4	7
	污染防治	4			3		
	“三去一降一补”	3		1	1		5
	深化“放管服”改革	3		1	1		16
	重大项目			1	9		1
	财政存量资金						5
小计		17	1	5	18	4	39
		资金类问题：39；非资金类问题：45					
2018年	减税降费						2
	“六稳”	1			1	1	1
	深化“放管服”改革	4		4	2	1	6
	扶贫	4			4	1	5
	污染防治	6		1	4	1	
	金融风险防范	1					9
	重大工程项目建设		1		1	1	
	创业创新	1					7
	改革任务				1	1	
	财政资金			1	1		2
	去产能				1		
小计		17	1	6	15	6	32
		资金类问题：32；非资金类问题：45					
2019年	减税降费	3	2				5
	清理拖欠民营企业中小企业账款	2	2				2
	过“紧日子”相关政策	1					1
	“六稳”	2			4		5
	深化“放管服”改革	5		4	1		
	脱贫攻坚、乡村振兴	4		1	3	2	3

	污染防治	3		2	3		
	财政存量资金和政府债券资金						1
	中央预算内投资项目				1		
小计		20	4	7	12	2	17
		资金类问题：17；非资金类问题：45					
2020年	减税降费			1			4
	清理拖欠民营企业中小企业账款	3	2				4
	政府过“紧日子”和基层“三保”			1			1
	稳就业、稳投资				1		1
	深化“放管服”改革	4		2			
	脱贫攻坚和乡村振兴	5		3	1		3
	污染防治	1			1		1
	财政资金提质增效				1		2
	两项直达货币政策	1					1
	城乡义务教育补助经费				1		2
小计		14	2	7	5	0	19
		资金类问题：19；非资金类问题：28					
总计		79	10	48	79	14	164
		资金类问题：164；非资金类问题：230					

表1 2015-2020年度重大政策措施落实情况跟踪情况

二、当前政策落实跟踪审计存在的不足

（一）经济监督职能有待进一步突显

当前，部分审计机关从计划到执行更多地聚焦对宏观政策的督促落实，在计划源头上没有更好地围绕国家、省、市关于经济社会活动密切相关的政策来谋划政策落实跟踪审计项目，在审计实施过程中较多地关注政策执行程度、实施效果、是否出台相关

配套措施和具体实施方案、是否明确责任分工及有关体制机制方面的原因导致政策执行不到位、效果不足等问题，对于政策执行相关的资金和资源分配、使用和管理方面的情况则关注地较少，审计对经济活动进行监督的针对性、精准性不足，经济监督职能不够突显，审计促进经济社会高质量发展的作用有待进一步充分发挥。

（二）“经济体检”功能有待进一步充分发挥

综合各地审计机关公开的政策落实跟踪审计结果，政策落实跟踪审计重点关注重大改革举措、重点项目建设、政府效能、资金等四个方面的内容，审计反映的问题主要是政策执行不到位、配套措施未建立健全、体制机制保障不足、责任分工不明确、项目建设进度缓慢、资金使用不合法合规有效等六类情况。政策的执行需要以人力、物力、财力为支撑保障，但当前审计发挥专业优势对政策执行问题背后的深层次原因挖掘力度尚还不够，较少深入分析政策执行存在的问题与资金分配使用管理的合规合法有效性之间的内在逻辑联系，在审计的内容和角度方面对政策贯彻落实的经济活动和经济责任监督力度需要进一步增强，审计“经济体检”功能有待进一步充分发挥。

（三）审计评价指标体系和政策落实评价标准有待建立完善

一是缺乏政策落实跟踪审计的评价指标体系。面对新时代审计的环境和要求，政策落实跟踪审计作为审计业务的创新类型，相关法律法规明确要求实施政策落实跟踪审计，但尚未对其审计

目标、范围、权限等作出明确界定，实施取证、报告形式、质量控制、整改等操作细则与现有相关规定未能较好地匹配适应。审计机关每年出台的政策落实跟踪审计工作指导意见和每季度出台的政策落实跟踪审计实施要点主要是从宏观层面的指导，对于实施政策落实跟踪审计的标准和操作细则尚未细化明确统一。从审计监督的角度，缺乏政策落实跟踪审计的评价指标体系。

二是政策的制定和主要执行主体缺乏相应配套的政策落实评价标准。国家、省、市重大政策的制定和主要执行主体对出台或主要执行的政策没有制定配套相应的落实标准，大部分审计组在有限的审计时间内以政策执行的基本情况审计为主，难以对政策执行存在的问题进行深入研究分析，经济监督的效果未充分实现。从政策制定和执行的角，缺乏相应配套的政策落实评价标准。

（四）政策落实跟踪审计的保障不足

一是审计人员数量和专业素质存在瓶颈限制。面对政策量多且面广、审计对象多而复杂等现实情况，现有审计人力资源与政策落实跟踪审计任务量不相适应。政策落实跟踪审计涉及法学、管理学、经济学、政治学等多个学科领域，需要对政策进行宏观把握和综合分析，相当部分审计人员的专业素质还不完全适应上述要求，对政策落实情况审深审透存在一定影响。

二是政策落实跟踪审计的“硬件”支持不足。政策资料充足、信息共享机制、先进技术支撑是实施政策落实跟踪审计的重要保

障，政策资料涉及多层级、多部门、多行业，政策落实跟踪审计涉及多个审计组，政策资料占有不到位、部门间信息共享沟通存在壁垒、政策梳理比对缺乏技术支持等问题都制约着政策落实跟踪审计的深度和广度，影响审计效能的发挥。

三、强化政策落实跟踪审计经济监督职能作用的对策建议

（一）推动政策落实跟踪审计重点向经济监督回归

政策落实跟踪审计要发挥促进国家重大决策部署落实的保障作用，牢牢把握审计经济监督这一首要定位，强化政策落实跟踪审计方面的经济监督职责，围绕党中央、国务院对经济形势的重大判断和决策部署，聚焦主责主业，围绕公共资金、国有资源、国有资产和领导干部履行经济责任等，与其他业务类型融合开展政策落实跟踪审计，重点关注政策执行相关的资金分配、使用和管理情况，注重揭示政策执行不到位的深层次原因，整体把握政策对经济社会高质量发展的作用和影响，提高审计监督效能，推动审计工作高质量发展，充分发挥审计监督和保障作用，促进更好地推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）把项目和资金作为政策落实跟踪审计的着力点和落脚点

政策贯彻落实的审计要以项目和资金为主要载体。坚持以资金为主线，搭建项目、资金与政策的内在关联点，把项目和资金作为政策落实跟踪审计的着力点和落脚点，在检查政策执行情况基础上重点检查与政策执行相关的资金的分配、使用、管理的合

法合规有效性及项目建设落地的效益，探索建立健全以项目的建设落地产生效益、资金的分配使用管理为核心的政策落实跟踪审计评价指标体系，推动政策落实跟踪审计从对政策执行情况审计向对政策相关的项目和资金审计深化发展，促进政策落实跟踪审计审深审透。充分发挥审计专业优势，通过对项目和资金的合法性、合规性、效益性的审查来评价政策贯彻落实情况，从政策贯彻落实的角度揭示经济社会的风险隐患，从反映项目、资金方面的问题来促进各项重大决策部署落地生效，突出发挥审计在促进经济高质量发展中的重要作用。

（三）加强政策落实跟踪审计的“硬件”保障

完善政策落实跟踪审计长、中、短期各阶段的规划计划，优化政策落实跟踪审计实施的流程和方式方法，分层级、分类别建立健全政策库，加强信息数据共享，避免信息数据不对称现象，畅通沟通协作渠道，充分运用先进技术对政策文件进行关联、比对分析，揭示政策配套措施制定实施的交叉重复冲突的问题，注重政策落实跟踪审计的持续性、系统性，为政策落实跟踪审计开展提供坚实保障。

（四）提高审计人员专业素质

统筹审计人力资源，科学合理匹配审计人员与审计任务。政策落实跟踪审计人员要积极转变思想观念，改进工作方式方法，注重在充分领会政策意图的基础上对政策进行综合性研判，善于用政治的眼光和角度对经济活动情况进行分析，善于从经济监督

的角度揭示政策贯彻落实存在的问题，深挖政策执行效果背后反映的经济社会运行问题和风险隐患，在政策落实跟踪审计领域强化“查病症”“治已病”“防未病”功能作用，充分发挥审计政治属性和经济监督职能，促进政令畅通，推动经济高质量发展。

（来源：《特区审计》2021年第3期；作者单位：深圳市审计局）