

重大政策落实跟踪审计的实施框架^①

陈希晖 南京审计大学政府审计学院
邢祥娟 南京审计大学工商管理学院

[摘 要] 重大政策落实跟踪审计是党中央国务院对审计工作提出的新要求，已经成为国家审计的八大业务之一，重大政策落实跟踪审计是政策审计和跟踪审计的结合，重点关注政策执行过程和执行效果，具有事中预防、动态追踪、综合性强等特点。重大政策落实跟踪审计通过综合运用经济、行政、法律、舆论等手段促进政策落实。审计机关可以独立开展政策落实跟踪审计，也可以与其他审计业务结合开展。进一步推动政策落实跟踪审计需要加快审计决策智库建设、强化组织和队伍建设、探索大数据分析的应用、加快规范化建设、建立审计机关联动机制。

[关键词] 国家审计；审计业务；政策审计；跟踪审计；政策落实跟踪审计

Implementation Framework of Major Policy Implementation Follow-Up Auditing

Abstract: Major policy implementation follow up auditing is a new requirement proposed by the CPC Central Committee and the State Council and it has become one of the eight businesses of national audit. It is the combination of policy audit and following-up audit, focusing on policy implementation process and results. It bears the characteristics of prevention during the event, dynamic tracing and strong comprehensiveness. By means of economic, administrative, legal, public opinion, etc, major policy implementation follow up audit could promote the implementation of the policy. The audit institution may carry out the major policy implementation follow up audit only or combined with other audit business. For going further to promote the implementation of follow up audit, we need to accelerate the construction of audit decision-making tank, intensify the building of organizations and teams, explore the application of big data analysis, speed up the standardization construction and establish the linkage mechanism between auditing offices.

Key words: State audit, Audit business, Policy auditing, Follow-up auditing, Real-Time auditing on implementation of policies

^① [基金项目] 江苏省社科基金“国家审计推动地方政府治理能力提升的实证研究（15ZZB004）”、国家社科基金“政府环境责任清单制度与绩效审计问责机制研究（16BZZ070）”和江苏省哲学社会科学基金“资源环境审计服务生态文明建设的路径研究（2014SJB205）”。

一、问题的提出

2016年5月17日，审计署发布了《“十三五”国家审计工作发展规划》，明确了“政策落实跟踪审计、财政审计、金融审计、企业审计、民生审计、资源环境审计、经济责任审计、涉外审计”八大审计业务格局。从审计署的审计工作发展规划来看，2006年至2010年审计工作规划提出了财政审计、金融审计、国有及国有控股企业审计和经济责任审计的“3+1业务格局”，2008年至2012年审计工作规划和“十二五”审计工作发展规划，确定了财政审计、金融审计、企业审计、资源环境审计、经济责任审计、涉外审计“六大业务格局”，这次修订的五年规划在“六大业务格局”的基础上增加了政策落实跟踪审计和民生审计两大业务类型。

我国审计机关关注政策落实情况始于20世纪80年代，当时，审计机关重点关注了与专项资金支出相关的政策落实情况。之后，地方审计机关零星地开展了一些政策执行效果的审计调查，如浙江审计厅开展的“就业及再就业税收优惠政策专项审计调查”。《审计署2008至2012年审计工作发展规划》首次提出“对国家重大政策措施的执行试行全过程跟踪审计”，重点关注宏观投资、金融、支农、惠民、土地和节能减排政策的落实情况。2009年，审计署统一组织了扩大内需促进经济平稳较快发展有关政策措施实施情况与效果的专项审计调查。《审计署“十二五”审计工作发展规划》要求“对国家重大政策措施的执行实行全过程跟踪审计”，重点关注财政、税收、货币、资源环境、政府信息化等政策的落实情况。

2013年下半年以来，国务院围绕稳增长、促改革、调结构、惠民生出台了一系列政策措施。2014年下半年，国务院对上述政策进行了第一次全面督查，同年10月，国务院发布《关于加强审计工作的意见》，要求

审计机关要“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”，强调发挥审计促进重大决策部署落实的保障作用，推动政策措施的贯彻落实，实现“审钱、审人、审政策”全覆盖，文件要求对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策落实情况进行跟踪审计。2014年12月25日，李克强总理在接见审计机关先进集体和先进工作者代表时，要求审计要当好重大政策落实的“督查员”。

根据国务院和审计署的部署^①，2015年，审计署将上述政策落实情况跟踪审计纳入年度审计项目计划，开展了稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策落实情况跟踪审计。2015年5月，审计署印发《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）》；同年9月，审计署印发《关于进一步加大审计力度促进稳增长等政策措施落实的意见》，要求审计机关围绕重大政策落实、重大项目推进、重点资金保障、重大风险防范、简政放权“五个抓手”大力推进政策落实情况跟踪审计，并按月上报跟踪审计结果^②；同年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》，进一步要求“对重大政策措施、重大投资项目、重点专项资金和重大突发事件开展跟踪审计”。2016年，审计机关持续开展政策落实跟踪审计，以“推动供给侧改革”为主线，围绕“三去一降一补”五大任务落实，重点关注了财政资金的统筹、扶贫任务落实、“放管服”改革、重大建设项目以及“营改

^① 《国务院办公厅关于印发稳增长、促改革、调结构、惠民生政策措施落实情况跟踪审计工作方案的通知》（国办发明电〔2014〕16号）。

^② 审计署审计结果公告2015年第23号公告了2015年5月稳增长促改革调结构惠民生政策措施贯彻落实跟踪审计结果，之后每月公告审计结果。2016年，为保证审计工作质量，改为每季度公告审计结果，公告名称改为“重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计结果公告”。

增”试点、涉企收费清理、重大项目建设等方面的情况。

未来审计工作中，一方面，政策落实跟踪审计将作为一种崭新的独立型审计业务出现；另一方面，也可以将政策落实跟踪审计作为一条主线贯穿于公共资金、国有资产、国有资源和经济责任审计之中。政策落实跟踪审计将成为国家审计业务“新常态”，有必要对其进行深入的理论研究和实践总结，以推动国家审计理论和实践的发展。

二、重大政策落实跟踪审计的审计依据

重大政策落实跟踪审计职责虽然没有体现在审计法之中，但在世界审计组织大会、国务院和审计署发布的相关文件中明确了审计机关重大政策落实跟踪审计的相关职责。审计法实施条例是对审计法的补充和解释，2010 年修订的《中华人民共和国审计法实施条例》第七条规定：“审计署在国务院总理领导下，主管全国的审计工作，履行审计法和国务院规定的职责；地方各级审计机关在本级人民政府行政首长和上一级审计机关的领导下，负责本行政区域的审计工作，履行法律、法规和本级人民政府规定的职责。”也就是说，审计机关的职责不限于审计法的规定，国务院和地方政府的文件中规定的审计机关的职责同样有一定的约束力。

（一）世界审计组织大会相关文件

2007 年，世界审计组织第 19 届大会通过的《墨西哥宣言》提出了独立性的八项原则，其中第三项原则规定：“……除了法律明确规定之外，最高审计机关不审计政府或者公共机构政策，但是可以审计政策的执行情况。”2013 年 10 月，世界审计组织第 21 届大会通过的《北京宣言：最高审计机关促进良治》中指出：“最高审计机关应该帮助决策者维护财政政策的长期可持续性和执行

力”，“最高审计机关在应对财政稳定性事宜时应当考虑如下事项：……促进对公共财政政策的评估；最高审计机关将继续对财政政策的稳健性、有效性和可持续性进行审计，以促进符合各国实际情况的经济增长和社会福祉。”

（二）党中央国务院发布的相关文件

2008 年，国务院发布的《审计署主要职责内设机构和人员编制规定》（国办发〔2008〕84 号）中规定，审计署“组织实施对国家财经法律、法规、规章、政策和宏观调控措施执行情况、财政预算管理或国有资产管理使用等与国家财政收支有关的特定事项进行专项审计调查”。2014 年 10 月 9 日，国务院发布《关于加强审计工作的意见》（国发〔2014〕48 号），文件多次提到开展“政策落实情况审计”，如在第一部分总体要求中的“指导思想”指出，“对稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策措施落实情况，以及公共资金、国有资产、国有资源、领导干部经济责任履行情况进行审计，实现审计监督全覆盖”，在第二部分发挥审计促进国家重大决策部署落实的保障作用中提出：“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，……促进政策落地生根和不断完善。”2015 年 12 月 8 日，中办、国办联合印发的《关于完善审计制度若干重大问题的框架意见》（中办发〔2015〕58 号）中要求：“对重大政策措施、重大投资项目、重点专项资金和重大突发事件开展跟踪审计。”

（三）经济责任审计规定及实施细则

2010 年 10 月 12 日，中办、国办联合印发的《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》第十八条规定：在经济责任审计中应当关注领导干部在履行经济责任过程中的下列情况：贯彻落实科学发展观，推动经济社会科学发展情况；遵守有关经济法律法规、贯彻执行党和国家有关经济

工作的方针政策和决策部署情况；……。2014年7月27日，由七个中央经济责任审计工作部际联席会议成员单位联合印发的《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》第十三条规定：地方各级党委主要领导干部经济责任审计的主要内容：（一）贯彻执行党和国家、上级党委和政府重大经济方针政策及决策部署情况；……。第十四条规定：地方各级政府主要领导干部经济责任审计的主要内容：（一）贯彻执行党和国家、上级党委和政府、本级党委重大经济方针政策及决策部署情况；……。第十五条规定：党政工作部门、审判机关、检察机关、事业单位和人民团体等单位主要领导干部经济责任审计的主要内容：（一）贯彻执行党和国家有关经济方针政策和决策部署，履行本部门（系统）、单位有关职责，推动本部门（系统）、单位事业发展情况；……。第十六条规定：国有企业领导人员经济责任审计的主要内容：（一）贯彻执行党和国家有关经济方针政策和决策部署，推动企业可持续发展情况；……。

（四）审计署发布的相关文件

2010年，审计署发布的《中华人民共和国国家审计准则》第三十六条规定：对于预算管理或者国有资产管理使用等与国家财政收支有关的特定事项，符合下列情形的，可以进行专项审计调查：（一）涉及宏观性、普遍性、政策性或者体制、机制问题的；……。《审计署2008至2012年审计工作发展规划》首次提出“对国家重大政策措施的执行试行全过程跟踪审计”，重点关注宏观投资、金融、支农、惠民、土地和节能减排政策的落实情况。《审计署“十二五”审计工作发展规划》要求“对国家重大政策措施的执行实行全过程跟踪审计”，重点关注财政、税收、货币、资源环境、政府信息化等政策的落实情况。《审计署“十三五”审计工作发展规划》第五部分专门规划了政策落实跟

踪审计，要求“持续跟踪审计国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况”；“对各地区、各部门单位贯彻落实国家重大政策措施的具体部署、执行进度和实际效果进行审计”，“到2017年形成高效健全的政策落实跟踪审计制度体系”，在其他审计业务类型中也特别强调关注相关领域的政策落实和重大决策部署执行情况。另外，为指导政策落实跟踪审计工作，审计署2015年9月18日印发了《关于进一步加大审计力度促进稳增长等政策措施落实的意见》等相关文件，对指导地方审计机关开展政策落实跟踪审计发挥了重大作用。

三、重大政策落实跟踪审计的含义、特征和内容

（一）重大政策落实跟踪审计的含义

重大政策落实跟踪审计是公共政策审计和跟踪审计的结合。

1. 公共政策审计

公共政策审计是审计机关在法定职权范围内，对公共政策、公共政策系统、公共政策过程的结果和影响进行的监督、评价和咨询等活动。在公共政策审计实践中，首先，关注政策贯彻情况，如地方配套政策的拟定、政策的传导、措施的跟进、任务的分解、运行保障机制的激励、绩效考核办法的制定等。其次，关注政策的落实情况，包括具体项目的落地情况及执行进度、各项优惠政策的落实到位、简政放权的真实性等。另外，还要关注公共政策涉及的资金分配管理、使用效益等内容（淄博市审计局课题组，2016）。

2. 跟踪审计

跟踪审计是指审计机关依据国家有关法律法规，在相关被审计事项发展过程中的某个环节介入，并跟随被审计事项的发展过程持续进行的一种动态监督活动。跟踪审计是审计方式上的创新，一般具有审计目标的预

防性、审计介入的及时性、审计过程的持续性和审计内容的广泛性等特征。跟踪审计可以采用定期跟踪、定点跟踪和驻场跟踪等方式。按照被审计事项不同，可以分为项目跟踪审计、资金跟踪审计和政策跟踪审计三种主要类型（刘家义，2015）。在开展政策跟踪审计时，审计重点应当是政策的执行和效果，以及政策配套措施的制定、执行和效果，也可以根据需要对与政策相关的项目和资金进行审计，但这种审计只是为了印证政策的执行效果。

3. 重大政策落实跟踪审计

重大政策落实跟踪审计是指审计机关对国家制定的一系列重大政策、宏观调控和决策部署的实际执行情况进行的持续的、动态的专门监督。重大政策落实跟踪审计一方面可以揭示政策落实中存在的问题，另一方面通过分析体制机制等政策性缺陷，为完善国家政策提供依据。因此，重大政策落实跟踪审计是国家治理的重要工具，是发挥“改革的催化剂”功能的主要着力点，有利于推进“全面深化改革”和“全面依法治国”。重大政策落实跟踪审计的实质是绩效审计，应重点关注政策执行中资源利用的经济性（政策成本）、效率性和政策执行的效果性。

（二）重大政策落实跟踪审计的特征

重大政策落实跟踪审计与其他常规审计相比，有以下特征。

1. 事中预防

政策执行跟踪审计不是在政策实施结束后介入，而是在中间环节介入，在政策出台至落实的整个环节进行跟踪，可以及时发现政策落实中存在的问题，同时对下一阶段的政策出台、修订提出建议，促使政策落实少出问题，并有效缩短政策制定的决策时滞、政策执行的效果时滞，从而降低因政策偏差带来的损失。

2. 动态追踪

与其他跟踪审计方式相似，政策落实跟

踪审计从政策实施、审计实施至审计发挥作用，整个过程是动态的、持续的，审计目标、范围、内容、组织方式也根据政策的不同阶段随时进行调整。这种动态持续追踪有利于尽早地切断各种“风险源”，促进政策效果的有效发挥。

3. 综合性

重大政策落实情况跟踪审计内容复杂，各项重大政策将财政、税收、投资、金融等领域、资金、项目统筹在一个完整的审计项目中，如果把政策看作“面”，项目和资金就分别是“点”和“线”。“线”是由“点”组成的，而“点”和“线”的共同作用就形成了“面”。政策执行跟踪审计是由“点”到“线”再到“面”的综合审计。

（三）重大政策落实跟踪审计的内容

1. 重大政策执行过程审计

重大政策执行过程审计重点关注公共政策是否得到全面、有效执行（审计署科研所，2010），主要包括以下内容：（1）政策执行的组织，如执行机构的设置是否合理，人员配备是否到位，政策执行机构与相关机构的职责关系是否清晰，执行机构运行是否顺畅，工作态度是否积极等。（2）配套规章制度的制定，包括各地区、各部门、各单位在执行政策过程中是否结合实际制定配套规章制度，配套规章制度是否完善、细化，配套规章制度是否符合政策的目标和要求，配套规章制度是否符合实际情况。（3）政策的传导，如政策传导机制是否顺畅，传导工具是否有效，是否将政策传达给每个利益相关者并使其能准确认知自己的角色和承担的权利义务，政策宣传是否到位从而创造良好的政策实施环境。（4）政策内容的落实，包括执行机构对政策执行涉及的利益相关方情况的分析和掌握是否充分，执行指令是否明确，执行机构是否全面、不折不扣并按预期计划执行各项政策内容，相关公共资金是否到位和按要求管理使用，相关公共项目是否

启动和按要求建设，政策涉及的各利益相关方是否积极主动配合执行。（5）政策执行的时间，包括执行政策是否及时，相关时机选择是否得当，有期限的政策是否在截止时期便停止执行，是否存在严重的时滞现象。（6）政策执行的监督检查，包括政策执行的监督检查机制是否健全，检查是否及时，检查的覆盖面、深度和质量是否符合要求，检查发现的问题是否得到及时、有效解决。（7）政策执行的信息反馈，包括政策执行的信息反馈机制是否建立和有效实施，政策执行过程中成功和失误的信息是否及时反馈给政策执行机构或制定机构，政策执行机构或制定机构根据相关信息做出的决策是否得到及时传达。

2. 重大政策执行效果审计

重大政策执行效果审计主要关注公共政策目标的实现程度以及政策执行带来的其他方面的影响，具体包括：（1）政策执行的直接效果，一是可以计量的直接效果，即评估是否完成政策设定的一些数量指标，如政策确定的经济增长率、通货膨胀率、就业率、居民收入增长率、贫困人口减少数量、受教育人数、耕地保有数量、污染物排放数量等指标的完成情况和完成程度，以及政策相关者的满意度。二是非计量的直接效果，即评估政策确定的方向性定性目标的实现情况，如产业政策确定的产业结构调整情况，环境保护政策确定的环境改善情况。（2）政策执行的间接效果，一是对政治的影响，如一项或一组政策的实施对法制化建设、改进政府运作和服务水平、人民对政府的支持程度、人民参政议政和民主化水平、增强政治稳定性和提高国际地位的影响。二是对经济社会其他方面的影响，如土地管理和环境保护政策除实现政策自身目标外，对地区经济增长和经济发展的影响。三是对执行其他政策的影响，评估执行一项政策对其他相关政策实施效果带来的促进或抵消作用，如刺激居民

消费的减税政策对财政收入和政府投资的影响。（3）政策执行的整体效果，即政策整体功能发挥情况，一是政策各组成部分功能的协调性，评估政策各组成部分的功能是否相互协调、相互促进，是否存在各部分功能相互抵消而影响政策整体功能的发挥；评估政策各组成部分的功能是否充分发挥，是否存在因政策某一方面执行的欠缺而掣肘政策整体功能的发挥。二是政策功能与政策环境的适应性。评估政策执行涉及的利益群体、自然环境、社会环境与政策执行的适应性，是否存在因政策执行环境、执行时机不当影响政策整体功能的发挥。三是各项政策组合的有效性，评估一项政策与其他相关政策内容的一致性、各项政策整体和长远目标的协调性；评估各执行机构执行政策中是否相互支持、相互配合，共同促进政策整体目标的实现。

四、重大政策落实跟踪审计的 目标实现路径

2015年1月，审计署制定《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）》，明确政策落实跟踪审计的目标是“揭示政策贯彻落实过程中存在的问题，推动落实责任，力求打通政策措施贯彻落实的‘最先一公里’、打破‘中梗阻’，推动国家重大政策措施和宏观调控部署落实到位，切实发挥实效，确保中央政令畅通、令行禁止”。审计实践中，审计机关对中央部门的审计主要是打通“最先一公里”；对国务院相关部门和省区市审计的上下衔接的审计主要是解决“中梗阻”；对基层政府的审计是打通“最后一公里”。重大政策落实跟踪审计上述目标的实现路径包括：

（一）利用经济手段调节政策执行中的利益关系

在政策落实跟踪审计中，审计机关可以通过推动财政、价格、税收等经济政策的设

立和完善等方式，利用经济手段引导激励和惩罚抑制两个方面的作用，调节政策执行过程中的各种利益，以促进政策顺利执行，如推动给予社会资本税收优惠政策，有利于引入社会资本投入政府项目建设，解决政府项目建设资金不足的问题。对已无法实施的长期结转资金，督促财政部门及时收回，以促使各级资金管理部门和单位提高资金使用效率。

（二）利用行政手段促进问题的整改和建议的落实

对于政策落实跟踪审计中发现的问题和提出的建议，依靠行政手段督促其整改完善，是审计推动政策落地的重要手段。审计机关以审计报告、审计信息、审计决定等方式反映政策执行不力等问题，实现政府行政问责，并敦促被审计单位落实审计机关提出的推进、完善或终止政策措施执行的审计建议。其中，重大政策落实跟踪审计报告是反映审计发现问题和建议的最重要方式，可以集中反映政策执行中存在的问题和审计建议，并推广先进经验供相关单位借鉴，审计综合报告^①和审计信息作为审计报告内容的补充，可以不定期地反映局部问题或者建议，以引起相关行政部门的关注。

（三）利用法律手段调整政策执行中的各种关系

审计机关可以通过司法方式和行政立法方式等法律手段来调整政策执行中的各种关系，有利于消除阻碍政策执行中的各种干扰，促进政策执行过程有章可循、有法可依，从而有利于政策的顺利执行。对政策执行跟踪审计中发现的涉嫌违法犯罪等行为，由审计机关向公检法等司法部门以信息通报、案件线索移送等方式处理，司法部门在审计工作的基础上进行办案，依法追究行政机关及其官员违反法律的具体责任，发挥法律的惩罚和威慑作用。同时，审计机关也可以通过推动行政立法的方式，来调整政策执

行过程中的各种关系。

（四）运用舆论手段的声誉机制促进政策落地

在遵守保密及相关规定的前提下，审计机关可以向社会公开政策落实跟踪审计结果^②，通过媒体、网络等方式在公众中传播，将问题置于社会舆论监督和道德监督之下，发挥审计结果公告的声誉机制，对政策执行单位和负责人形成道德压力，促使其不得不重视审计结果，推动问题整改，完善制度建设，从而促进政策执行，解决审计发现的政策执行不力、审计整改落实不到位等难题，保证审计推动政策执行作用的充分发挥。

五、重大政策落实跟踪审计的组织模式

（一）独立型重大政策落实跟踪审计组织模式

独立型重大政策落实跟踪审计是指将重大政策落实跟踪审计作为一种独立的业务，由审计机关编制独立的审计方案、派出独立的审计小组对国家重大政策措施和决策部署的执行和效果实施的跟踪审计。如审计署 2009 年组织开展的中央扩大内需政策跟踪审计调查，2014 年统一组织的稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险政策落实情况跟踪审计。

（二）结合型重大政策落实跟踪审计组织模式

结合型重大政策落实跟踪审计就是把政策执行情况跟踪审计作为一项主要工作分别贯穿于公共资金审计、国有资产审计、国有资源审计和领导干部履行经济责任情况审计的工作之中。如落实国家政策的资金的首要

^① 如审计署向中央上报的《关于加快完善相关政策制度促进深化改革和经济社会健康发展的几点建议》《关于加快修订完善相关规则促进经济平稳健康发展的几点建议》就是审计综合报告。

^② 到 2016 年 12 月，审计署网站连续 12 次发布政策落实跟踪审计结果。

来源是财政性资金，在预算执行（公共资金）审计中关注部委和地方各级政府部门落实财税体制改革、落实推动经济增长资金配套等情况；各级党委、政府主要负责人是落实执行国家各项重大政策的主要负责人，将政策落实情况跟踪审计与领导干部经济责任审计、领导干部自然资源资产离任审计等审计项目结合，查处和揭示领导干部贯彻落实政策过程中的违法违纪行为、决策失误造成的重大损失等问题，有效推动经济、政治、社会、文化、生态文明建设等各项重大政策的贯彻落实。

六、推进重大政策落实跟踪 审计的若干建议

（一）加快审计决策咨询智库建设

加强审计决策咨询智库建设是“十三五”审计工作规划的重要内容。审计决策咨询智库包括面向审计对象的审计决策智库和面向审计主体的审计咨询智库。前者根据审计获得的数据、信息和审计报告等资源为政府完善政策提供信息，后者为各级审计机关开展政策落实跟踪审计提供咨询建议，为政策落实跟踪审计排忧解难。政策落实跟踪审计作为绩效审计的高级阶段，在审计方法、审计目标和审计功能发挥上与以财务信息为基础的传统审计有很大区别，高等学校尤其是有审计硕士授予权的高校应加强政策落实跟踪审计理论和技术方法的研究，以引领审计实践；审计科研所、审计学会等科研单位应加强对政策落实跟踪审计实践的总结，为审计实践提供决策咨询；另外，审计机关本身作为政府的智库，应充分利用国家审计的数据资源优势提升审计成果，为政策的完善、修订提出科学建议。

（二）加强政策落实跟踪审计的组织和队伍建设

目前，政策落实跟踪审计主要由财政审计处（科）具体牵头执行，该部门本身业务

就比较繁重，因此，审计机关内部应设置专司政策落实跟踪审计的部门。审计人员多为财务会计出身，对各项政策涉及的部门分工、责权利不熟悉，不能理解政策制定者的初衷，审计人员的惯性思维，导致审计取证方法过于狭隘。审计人员应该全面学习政府的各项重大政策措施，领会政策精神。采取“走出去、请进来”、以审代训、短期培训等方式，运用案例教学、业务研讨等多种形式，强化审计人员宏观政策意识，提升审计人员宏观政策的分析研究能力，尽快适应经济新常态下的审计任务要求；同时，通过借助“外脑”，加强与政策制定者（政策研究室）、落实者、受益者以及研究者等多方面、多层次的沟通与协调，帮助审计人员准确把握政策目标、内容、效果，为全面客观地评价政策落实情况、分析落实不到位的深层次原因、准确界定相关责任、提出建设性意见提供智力支持。另外，审计署审计干部教育学院应建设政策落实跟踪审计培训体系。

（三）加强政策落实跟踪审计规范化建设

结合审计法“维护国家财政经济秩序，提高财政资金使用效益，促进廉政建设，保障国民经济和社会健康发展”的立法精神，可以将政策落实跟踪审计这一职责转化为具体的法律条文，即“审计机关对国家宏观经济政策和重大调控措施的贯彻落实情况，依法进行审计监督”。另外，在总结前一段政策措施落实审计实践经验和充分酝酿的基础上，抓紧制定政策落实跟踪审计的操作指南，对政策措施落实跟踪审计的行为规范、内容和重点、方法步骤等加以明确，使政策措施落实情况的审计有法可依、有据可循，以保证审计工作质量。

（四）探索大数据分析在政策落实跟踪审计中的应用

具体可以采用包括“政策——数据——问题”“政策——问题——数据”和“数据——问题——政策”的三种审计思路。“政

策——数据——问题”路径以政策为起点，以数据为抓手，以问题为落脚点，适用于审计人员对政策落实中存在的问题点不敏感，且对被审计单位电子数据不了解的情况；“政策——问题——数据”以政策为起点，以问题为导向，以数据为突破点，适用于审计人员对政策掌握全面，电子数据比较了解，问题点比较敏感的情况；“数据——问题——政策”思路是数据挖掘法，适用于审计人员已经获得跨行业、跨部门海量电子数据，对相关数据反映的业务比较熟悉，且对数据挖掘算法比较了解的情形。

（五）建立省市县审计机关政策落实跟踪审计联动机制

依托省级以下人财物统一管理，建立审计机关与其他相关部门的协调机制，推进政

策落实审计发现问题整改机制的建设。要明确被审计单位的主要负责人作为整改落实的第一责任人；整改结果要向同级政府或上级主管部门报告，并向社会公告；审计机关要建立整改跟踪督办机制，对整改不到位、整改不力、屡审屡犯的，要对责任人严格追责问责。

参考文献：

- [1] 刘家义. 中国特色社会主义审计理论研究 [M]. 中国时代经济出版社, 2015.
- [2] 审计署审计科研所. 绩效审计指南研究 [M]. 审计署立项课题研究报告, 2009.
- [3] 淄博市审计局课题组. “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.