

政策落实跟踪审计评价研究

魏 明, 席小欢

(西安邮电大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710061)

[摘 要] 政策措施的贯彻落实是提高国家治理能力和效果的前提。目前政策落实跟踪审计不断深入开展,但其审计评价工作滞后,尚未形成较完善的评价体系。通过对政策落实跟踪审计评价的界定,基于“三维”模式与BSC理论,提出“五维”政策落实跟踪审计评价框架,据此建立涵盖事实维度、形式维度、价值维度、流程维度、学习与成长维度的审计评价体系,以期科学合理地得出政策落实跟踪审计评价结果。

[关键词] 政策落实跟踪审计; 审计评价; “五维”模式; BSC理论; 公共政策审计; 国家治理; 审计评价指标体系

[中图分类号] F239.4 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3114(2017)06-0056-10

一、引言

政策是国家机关为体现国家意志,以权威化标准所规定的,关系社会、政治和经济发展的一系列步骤和措施,具有明确的目标性和导向性。政策措施的贯彻落实是提高国家治理能力和效果的前提。2008年以来,审计机关先后尝试在汶川地震灾后恢复重建、京沪高速铁路建设、城镇保障性安居工程等国家重大工程开展跟踪审计,尤其对国务院扩大内需相关政策措施落实情况进行专项跟踪审计,取得了较好的审计效果,积累了一定的经验。2014年,《国务院关于加强审计工作的意见》将审计发挥重大政策落实保障功能提升为审计机关的首要职责。2015年,审计署出台了《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)》,进一步明确了政策措施跟踪审计的重点、范围和要求。政策执行情况跟踪审计的主要目标不是查错纠弊,而是促进政策顺利实施并实现预期的政策效果。由于政策执行具有因各种客观或主观因素而发生加速、减速甚至中断等情况的不稳定特性,导致政策落实跟踪审计将审计关口前移,由传统的事后审计转变为事前审计和事中审计。然而,随着政策落实跟踪审计的不断深入开展,审计评价工作存在一定的滞后性,适用于传统审计效果的评价体系已经不能满足对政策落实跟踪审计效果评价的需要,这也进一步制约了政策落实跟踪审计的稳步发展。因此,建立科学合理的政策落实跟踪审计评价体系成为现阶段审计评价领域亟待解决的问题。

二、文献综述

从目前的研究现状看,关于政策落实跟踪审计评价指标体系的相关成果较少,主要集中在政策落实跟踪审计理论与评价等方面。

[收稿日期] 2017-01-07

[基金项目] 审计署重点科研立项课题(17SJ01001);财政部全国会计科研重点项目(2015KJA018);陕西省社科基金项目(2015D043);陕西省软科学研究计划项目(2016KRM036)

[作者简介] 魏明(1971—),女,陕西西安人,西安邮电大学经济与管理学院教授,硕士生导师,主要研究方向为审计理论与内部控制;席小欢(1992—),女,陕西临潼人,西安邮电大学经济与管理学院硕士生,主要研究方向为国家审计。

(一) 政策落实跟踪审计理论研究方面

政策落实跟踪审计理论研究对政策落实跟踪审计起着指导性作用,正确认识政策落实跟踪审计的内涵与定位,明确政策落实跟踪审计目标,能够推动政策落实跟踪审计体系的建立,指导政策落实跟踪审计的实践。目前,一些学者逐渐关注政策落实跟踪审计理论研究,并取得了一定的成果。如张强对美国制造业政策审计进行了研究,指出政策落实跟踪审计是美国审计署的重要职责,研究还明确了其主要审计内容^[1];房虹和刘雯从国家治理角度出发,以政策跟踪审计与国家治理的内在联系作为切入点,从纵向及作用点两个方面分析了政策落实跟踪审计的内涵,并指出“三维”模式下政策落实跟踪审计的要点应当从形式、事实和价值三个方面考虑^[2];王彪华、王慧及蔡春等学者分析了我国政策落实跟踪审计现状,明确了政策落实跟踪审计是国家审计推进国家治理实现的重要途径,确定了政策落实跟踪审计的具体目标,并将政策执行机制与过程审计、政策制定评估等内容纳入政策落实跟踪审计范畴,进而指出了我国政策落实跟踪审计存在政策落实审计评价和定责难度较大、内部考核依据无法反映政策落实跟踪审计成果、审计人员缺乏及审计人员素质有待提高等问题^[3-5]。

(二) 政策落实跟踪审计评价研究方面

政策落实跟踪审计评价方面的研究成果相对较少,一些成果集中在审计机关绩效评价与跟踪审计业绩评价方面,如朱小平和叶友^[6]、付同青^[7]、王学龙和王复美^[8]、宋常和赵懿清^[9]、王秀明和项荣^[10]等分别采用比较法、定性分析法和实证分析法对审计机关绩效进行了评价,提出以“成本效益比”作为核心指标,并将其纳入公平性与环保性评价目标,完善顶层设计;彭碧蓉、林东奇等学者利用数学方法、案例法、调查法及实证分析法对跟踪审计业绩评价进行了研究,提出结合跟踪审计隐性成果进行评价^[11-12];淄博市审计局课题组和侯全明以农村饮水安全政策落实跟踪审计为例,对政策落实跟踪审计组织“三维”视角下的具体审计方式进行了分析与评价^[13];韩雪琳和李雪将“三维”模式审计应用到民生资金跟踪审计中,分别从形式、事实和价值三个维度分析了民生资金跟踪审计的重点^[14]。还有一些研究成果集中在政策评价与监控方面,如陈振明提出从政策评估在政策过程所处阶段来看,政策评估可分为事前评估、执行评估和事后评估,他认为评估标准包括生产力标准、效率标准、效益标准和政策回应度^[15];刘军借鉴美国学者威廉·邓恩的公共政策评估理论,将公共政策审计标准归纳为六个方面,即效果、效率、充足性、公平性、回应性和适应性^[16];徐向真和陈文慧构建了农业政策效果评价指标体系^[17];彭兰香和戴亮梁对环保项目政策落实跟踪审计进行了研究,提出从经济效益、资源环境效益和社会效益三个维度对其进行评价^[18]。

通过对以往相关文献的回顾我们发现,我国学者针对政策落实跟踪审计评价的相关研究较少,主要集中于政策落实跟踪审计理论和审计机关绩效、政策评价以及具体项目的政策落实跟踪审计评价,虽然已经形成了政策落实跟踪审计目标与审计范围、“三维”模式跟踪审计应用等理论与实践方面的研究成果,但仍存在一些不足之处:一是缺少政策落实跟踪审计评价指标体系的研究,现有指标无法完全体现审计的全过程,特别是缺乏对“政策决策”及“政策执行”环节的审计评价;二是现有评价忽略了对审计质量与人员激励的评价,不能完全体现政策落实跟踪审计评价目的。因此,本文基于相关研究成果,对政策落实跟踪审计评价过程及评价目的进行分析,借鉴“三维”模式政策落实跟踪审计和平衡计分卡(BSC)原理,构建“五维”政策落实跟踪审计评价体系,以期推动我国政策落实跟踪审计的可持续发展,从而为有效提高国家治理能力提供借鉴。

三、政策落实跟踪审计评价过程与评价目的

在政策的整个生命周期中,政策决策是政策生命周期的起点,政策落实跟踪审计评价可以对政策落实审计的各个阶段进行评价与监督。

(一) 基于政策生命周期的政策落实跟踪审计评价过程

2013年以来,党中央、国务院陆续出台了一系列稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的政策措施,坚持区间调控,突出定向和精准调控,旨在通过政策、措施制定等宏观调控手段使社会和经济步入健康发展的轨道,最终实现国家治理的目标。政策措施的执行必然涉及公共资源的使用,如何保证政策措施的制定与执行不发生偏差,避免存在“不作为”和“慢作为”现象,这就需要建立政策措施评估和分析机制对其进行监督和纠偏。作为国家治理的一个主要方面和重要手段,政策落实跟踪审计评价同样能够成为政策措施监督和纠偏的工具,并促进政策的有效制定、执行、评价、变迁。因此,可以从政策的生命周期视角来分析政策落实跟踪审计评价过程。

政策的生命周期一般包括政策决策、政策执行、政策评价和政策变迁几个阶段。其中,政策决策是政策生命周期的起点,政策评价和政策变迁则贯穿政策落实的全过程。在政策的整个生命周期中,审计发挥着重要的监督职能,并作为下一轮政策重新论证的重要参考。审计部门根据公众的意愿反馈,结合国家民意统计的结果进行预测并提出相关建议。国务院根据审计部门意见及国家发展战略进行政策起草及制定,在从起草到制定的过程中,审计部门对相关内容进行评价,并根据评价结果给出建议,由国务院进行自查,以完善政策,从而防止政策内容偏离其制定初衷。政策制定完成后,逐级下发并制定相关落实措施至基层部门予以实施,即政策执行过程。在执行过程审计评价中,审计部门对相关措施及内容、政策执行情况

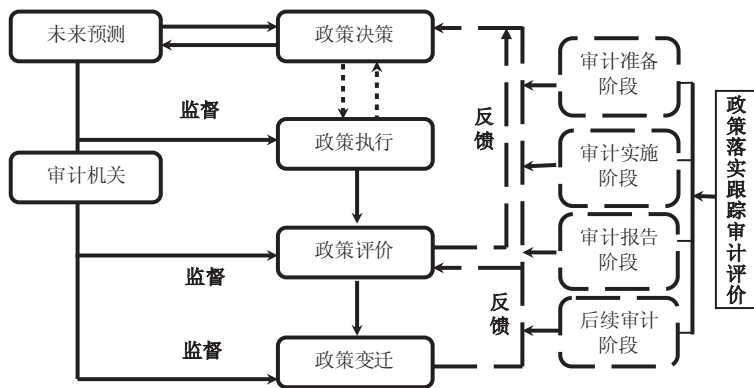


图1 政策落实跟踪审计评价过程

进行审计评价,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。对于上述过程中发现的政策问题,审计机关通过审计报告的形式向上级审计机关汇报,并通过《审计情况通报》对被审计单位的政策落实情况进行公告,对已发现的政策问题及时进行纠正,据此重新制定相关政策,因而而引起政策变迁(如图1所示)。

(二) 政策落实跟踪审计评价的目的

在政策落实跟踪审计评价过程中,提升政策落实跟踪审计效果、强化政策落实跟踪审计质量和有效激励政策落实跟踪审计人员是主要的评价目的。

1. 提升政策落实跟踪审计效果

从政治经济学的角度来看,治理意味着改变原有的统治状态,即由无序调整为有序的统治状态,可以视为一个新的管理过程或新的管理方式。在国家治理的动态系统和管理中,如果缺乏对公共权力的约束机制,就可能引发寻租行为和权力异化问题。政策落实跟踪审计由于不直接参与国家和社会的各类资源分配,具有较强的独立性,加之它是由国家直接授权实施审计,其强制性和权威性毋庸置疑的,因此成为国家治理中最具优势的监督和纠偏工具之一。在政策落实跟踪审计评价过程中,

应当关注能够直接或间接量化的显性成果与隐性成果。2008年,时任审计长刘家义提出汶川灾后恢复重建跟踪审计的目标是“促进汶川地震灾后恢复重建顺利进行,保障灾后恢复重建不出重大问题”。此外,针对不同项目政策落实跟踪审计,审计署提出了不同的审计目标。例如:保障性安居工程跟踪审计的目标是促进保障房政策的落实、提高资金使用绩效、完善住房保障制度;精准扶贫政策落实跟踪审计的目标是推动精准扶贫政策落实,实现“真扶贫,扶真贫”政策目标,促进审计创新,建立审计“品牌”;稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策落实跟踪审计的目标在于着力促进政策的落实、推进改革的不断深化。总而言之,政策落实跟踪审计的主要目标在于促进国家政策的落实,实现政策目标,通过审计评价进一步强化监督机制,使政策落实过程合理、合法,达到政策落实跟踪审计效果提升的审计评价目的,从而有效提高我国的国家治理能力。

2. 强化政策落实跟踪审计质量控制

《中华人民共和国国家审计准则》第一百九十四条规定:“审计机关应当对其业务部门、派出机构实行审计业务年度考核制度,考核审计质量控制目标的实现情况。”由此可见,审计质量考核是政策落实跟踪审计评价的重要组成部分,构建以质量为导向的审计评价体系能够有效控制政策落实跟踪审计业务风险,从而提高审计质量。政策落实跟踪审计质量控制的难点在于审计风险大、审计取证困难、审计独立性容易受到干扰等。其中,政策落实跟踪审计风险主要表现为审计业务量加大、审计资源不充分、被审计单位多次反复提出新的反馈意见、现场审计时间不足等带来的风险;政策落实跟踪审计取证困难主要表现为非正规取证方式的使用频次增加,从而出现影响审计的可靠性、被审计单位不予配合甚至拒绝审计、普遍采用非统计抽样法造成审计结论发现问题占比与实际情况不符等情况;审计独立性受到干扰则表现为政策落实跟踪审计人员的职能错位,例如,在由多部门合作的政策落实措施和项目中,如果政策落实跟踪审计人员不主动牵头及参与协调会议,则可能无法了解具体政策落实及部门之间能否有效协调等情况,但政策落实跟踪审计人员一旦参与,则会被要求提出建议,而在未确认事实前提出建议相当于参与决策,导致审计人员错位,增大了政策落实跟踪审计风险,进而影响政策落实跟踪审计质量。因此,政策落实跟踪审计评价应当以质量为导向,有效控制政策落实跟踪审计各个阶段可能存在的风险,从而保证政策落实跟踪审计结果的可靠性。

3. 有效激励政策落实跟踪审计人员

“人”作为生产力的三大要素之一,是生产力产生的源头,也是生产力发展的目的。政策落实跟踪审计的根本也在于“人”,其落实的最终目标在于帮助和实现人的发展,若缺乏高素质、具有主动性和创新性的政策落实跟踪审计人才,则先进的管理制度和审计方法无法实现促进政策措施落实的目标。马斯洛需求理论将人的需求分为五个等级,即生理需求、安全需求、归属和爱的需求、尊重的需求和自我实现的需求。同样,现代人力资源管理学认为对人的激励有物质激励、目标和岗位激励、个人价值激励三种方式。合理的激励方式能够使得员工满足归属和爱、尊重及自我实现的需求,进而调动其主动性、积极性和创造性,达到绩效提升、促进组织发展的目标。政策落实跟踪审计评价主要是对政策执行情况、政策实施效果及资金使用效率等问题进行评价,更多依赖于政策落实跟踪审计人员的专业判断,而若政策落实跟踪审计人员专业技能缺乏,则会导致其专业判断有失偏颇,因而政策落实跟踪审计评价目的之一在于对跟踪审计人员进行合理评价和有效激励,促进政策落实跟踪审计人员提高自身专业素养,改进政策落实跟踪审计评价效果。现行的审计机关内部考核办法主要是以查出大案、要案数和违纪金额等指标为主,但政策落实跟踪审计绩效难以准确量化,缺乏对政策落实跟踪审计人员自身专业素养情况的评价,不利于调动政策落实跟踪审计人员的积极性。此外,一个好的政策落实跟踪审计评价体系应当具有前瞻性,体现出对政策落实跟踪审计人员个人发展规划的引导和未来潜力的挖掘。因此,构建科学合理的政策落实跟踪审计评价体系应注重人员的成长与发展,从而驱动政策落实跟踪审计效果的整体提高。

四、政策落实跟踪审计评价维度的拓展

在分析与借鉴“三维”模式的基础上,本文运用平衡计分卡(BSC)理论,建立“五维”政策落实跟踪审计评价框架。

(一) 政策落实跟踪审计评价对“三维”模式的借鉴

“三维”模式最早来源于公共政策审计。2012年6月审计署科研报告将公共政策审计定义为:国家审计机关在法定职权范围内,从形式、事实、价值三个维度对公共政策、公共政策系统、公共政策过程和公共政策的结果及影响进行的监督、评价、建议咨询等审计活动。淄博市审计局课题组、韩雪琳等学者的研究表明,从形式、事实与价值进行审计的公共政策审计思路已逐步运用到政策落实跟踪审计实务中,因而在政策落实跟踪审计评价工作中,应该包括对形式、事实、价值三个维度的审计评价,从而实现提升政策落实跟踪审计效果这一审计评价目的^[13-14]。

1. 事实维度评价

事实维度评价侧重于对政策落实跟踪审计成果中能够直接量化的显性成果进行评价,关注审计项目的投入产出情况评价,从而达到提升政策落实跟踪审计效果这一评价目的。其中,投入产出情况评价可以分为两个方面:一是审计成本的投入评价,包括时间成本评价和经费成本评价;二是审计成果评价,包括直接审计成果评价和间接审计成果评价。

2. 形式维度评价

形式维度评价侧重于对政策落实跟踪审计成果中不能直接量化但在未来能够产生经济效益的成果进行评价,关注审计建议及促进政策贯彻部署情况评价,从而达到提升政策落实跟踪审计效果这一评价目的。评价政策贯彻部署情况是政策落实跟踪审计评价的主要内容之一,旨在发现政策落实过程中存在的问题并予以督促改正,它直接影响到政策的变迁,进而影响政策执行的效率和效果;其评价结果主要表现为提出合理的审计优化建议、推动地方出台有关政策落实的具体措施,而不仅仅是对被审计单位的合法性、合规性进行审计评价。

3. 价值维度评价

价值维度评价侧重于对政策落实跟踪审计成果中不在本期体现但可能在未来带来社会效益的成果进行评价,关注社会价值的实现,从而达到提升政策落实跟踪审计效果这一评价目的。政策落实跟踪审计评价的社会价值一般包括“满意度”评价和“贡献率”评价。“满意度”评价涉及被审计单位满意度评价、第三方评价机构及公众满意度评价等。“贡献率”评价主要分为两个方面:一是对社会与经济的贡献率评价;二是对被审计单位建设发展的贡献率评价。

综上所述,通过事实、形式和价值维度评价,政策落实跟踪审计能够较好地对政策落实效率性、效果性和经济性等方面的显性成果进行评价,实现提升审计效果的评价目的。然而,上述审计模式在加强审计流程优化、提高审计质量以及关注人员素质与创新能力提升等方面涉及较少。基于此,借鉴BSC理论,并对已有研究成果进行梳理,我们在“三维”模式基础上增加两个维度,构建“五维”政策落实跟踪审计评价框架,从而进一步推动优化政策落实跟踪审计流程、强化审计质量控制,并达到提升人员学习与成长能力的政策落实跟踪审计评价目的。

(二) “五维”政策落实跟踪审计评价框架

从政策落实跟踪审计执行过程、审计目标以及政策落实跟踪审计“三维”模式应用等内容的分析结果中可以看出,政策落实跟踪审计评价不仅应该注重政策执行效率与政策执行效果审计评价,还应该注重人员自身素养及创新思维审计评价。BSC理论涉及财务、顾客、业务流程、学习与成长四个维度,其中财务维度、顾客维度分别与事实维度、价值维度相互关联,更多侧重于评价直接或间接量化的显性效果,或在未来能够产生显著经济效益与社会效益的成果。由于BSC理论中涉及的业务流程维

度、学习与成长维度分别与政策落实跟踪审计评价目的,即强化政策落实跟踪审计质量控制以及有效激励人员学习与成长能力相一致,因此框架中相应新增“流程维度评价”和“学习与成长维度评价”两个维度评价,侧重于对隐性审计成果的评价。由此,结合政策落实跟踪审计研究成果,依据 BSC 理论,政策落实跟踪审计评价框架应当包括事实评价、形式评价、价值评价、流程评价以及学习与成长评价五个维度,这些维度的评价结果相互依存、相互制约、相互驱动(如图 2 所示)。

从图 2 可以看出五个维度之间的具体关系:第一,“事实维度评价”“形式维度评价”与“价值维度评价”主要针对政策落实跟踪审计执行效率与效果审计评价。“事实维度评价”“价值维度评价”分别与 BSC 理论中的财务维度、顾客维度相互关联;“事实维度评价”和“形式维度评价”是其他维度评价的基础,政策的变迁与决策都以发现的问题为依据,而“价值维度评价”是监督政策落实跟踪审计效果的核心内容,如果缺乏“事实维度评价”与“形式维度评价”,“价值维度评价”将无法实现。同时,“价值维度评价”在一定程度上又制约和驱动着“事实维度评价”和“形式维度评价”,要获得科学的价值维度、事实维度和形式维度评价结果,就不能够偏离政策落实目标。第二,“流程维度评价”“学习与成长维度评价”分别与政策落实跟踪审计评价目的,即强化政策落实跟踪审计质量控制以及有效激励人员学习与成长能力相一致,更侧重于对隐性审计成果的评价。第三,“流程维度评价”主要反映政策落实跟踪审计过程中对政府治理的优化程度,“流程维度评价”贯穿政策落实跟踪审计始终,对各个维度评价都起着制约作用;若无法实施政策落实跟踪审计质量控制评价,其他维度评价获得的评价结果则失去其可靠性。第四,“学习与成长维度评价”主要反映人员政策执行能力、依法行政能力与创新能力的提高程度。“事实维度评价”“形式维度评价”“价值维度评价”与“流程维度评价”共同驱动着“学习与成长维度评价”,以期实现政策落实跟踪审计评价效果;与此同时,“学习与成长维度评价”又反作用于其他维度,为确保各个维度评价结果的科学性与合理性提供源源不断的高素质人才支撑。

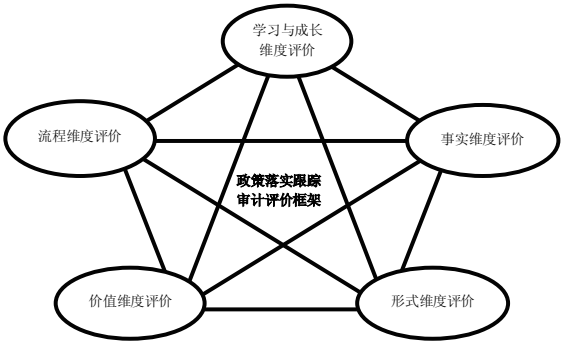


图2 “五维”政策落实跟踪审计评价框架

五、构建我国政策落实跟踪审计评价体系

基于客观与公正、定性与定量相结合、全面性与重点性相结合以及实用性等原则,本文运用 BSC 理论并借鉴相关文献对我国政策落实跟踪审计评价体系进行初步构建。

(一) 政策落实跟踪审计评价指标的选取原则

1. 客观与公正原则

客观与公正原则是政策落实跟踪审计评价主体必须遵循的根本原则。“客观”即按照事物的本来面目去反映,不掺杂审计人员的主观意愿,也不为他人的意见所左右。“公正”就是平等、没有偏失。审计机关在行使审计监督权的时候,要求审计人员必须客观、公平、公正与实事求是,从政策落实跟踪审计工作出发,依据客观资料进行评价,不夸大或忽视政策落实情况,也不夸大或掩盖政策落实中存在的问题。在政策落实跟踪审计评价过程中,审计人员必须严格按照规章制度进行评价,做到评价标准统一;严格遵守客观与公正原则,防止由于政策落实跟踪评价结果失真而挫伤审计人员的积极性,阻碍政策落实跟踪审计工作的开展。

2. 定性与定量相结合原则

由于政策落实跟踪审计工作的特殊性,要在政策落实跟踪审计评价指标中完全使用定量指标进

行评价是不现实的,如价值维度评价中涉及的满意度评价、流程维度评价中涉及的审计独立性评价等均不能完全采用定量评价。因此,政策落实跟踪审计需要采用定量与定性指标相结合的综合评价方法。对于可以直接获得的数据或用具体数值表示的指标,采用定量评价方法进行计算,得出准确数值,以期客观、科学地获得评价结果;对于无法直接获得数据或用具体数值表示的指标采用定性评价方法,如采用专家打分法进行评价,以期提高政策落实跟踪审计评价结果的可靠性和权威性。

3. 全面性与重点性相结合原则

由于政策落实跟踪审计涉及范围广、审计类型复杂,具有动态性和指导性,因此政策落实跟踪审计评价指标必须考虑政策落实跟踪审计涉及的不同领域,以反映审计评价指标的普遍适用性。然而,不同政策是有差异性的,必须设计一些关键性指标,力求既全面又有重点地评价政策落实跟踪审计工作的全过程。

4. 实用性原则

政策落实跟踪审计评价指标的实用性表现为选取指标应具有可理解性和可操作性。若选取的政策落实跟踪审计评价指标过于庞杂,则可能造成在政策落实跟踪评价过程中评价人员对指标理解不清晰,导致评价结果计算误操作。可操作性也体现为数据的可获得性和可量化性,来源可靠的数据资料是政策落实跟踪审计评价的基础,只有获得相关量化数据,审计人员才能够运用数理统计方法对各类指标进行综合计算,进而得出科学客观的政策落实跟踪审计评价结果。

(二) 政策落实跟踪审计评价指标的设计

基于“三维”模式,本文运用 BSC 理论和关键绩效指标考核方法(KPI)对政策落实跟踪审计评价选取指标并建立评价体系,该指标体系由总目标层(A)、具体目标层(B)和具体指标层(C)三个层次构成。首先,确定政策

落实跟踪审计评价总目标为揭示各地方、各部门落实重大政策措施和宏观调控部署贯彻落实跟踪审计的效果,关注经济社会发展过程中出现的新情况、新问题,提出具有针对性的建议,从而提高我国的国家治理能力。其次,结合政策落实跟踪审计评价方法,将总目标转化为政策落实跟踪审计评价的五个维度进行评价。最后,对相关文献提出的具体指标进行整理,共获得事实维度指标 27 项,形式维度指标 17 项,价值维度指标 8 项,流程维度指标 10 项,学习与成长维度指标 13 项。本文根据政策落实跟踪审计评价指标的选取原则,结合审计绩效报告及审计署发布的“贯彻重大政策落实跟踪审计结果公告”等相关资料对指标进行筛选与完善,建立我国政策落实跟踪审计评价体系(如表 1 所示)。

表 1 政策落实跟踪审计评价体系

总目标层(A)	具体目标层(B)	具体指标层(C)
政策落实跟踪 审计评价 总目标层 (A)	事实维度评价 (B ₁)	年度预算支出率(C ₁₁)
		投入产出比(C ₁₂)
		审计计划完成率(C ₁₃)
		发现问题数量(C ₁₄)
		移送审计案件数量(C ₁₅)
		存在问题整改率(C ₁₆)
		已整改统筹金额(C ₁₇)
		简政放权缩减程序数量(C ₁₈)
	形式维度评价 (B ₂)	促进有关地方出台相关措施数(C ₂₁)
		提出优化建议数(C ₂₂)
		审计报告、简报、专题汇报数(C ₂₃)
	价值维度评价 (B ₃)	科技成果转化率(C ₃₁)
		某行业/产品增长率(C ₃₂)
		民众满意度(C ₃₃)
		新增就业人数/岗位(C ₃₄)
		典型事例被媒体报道次数(C ₃₅)
	流程维度评价 (B ₄)	审计独立性(C ₄₁)
		政府网站政策落实信息公开率(C ₄₂)
		各部门协同办公相关规范应用程度评价(C ₄₃)
	学习与成长 维度评价(B ₅)	培训支出(C ₅₁)
		组织相关政策、法律法规学习次数(C ₅₂)
		创新政策落实措施意见采纳率(C ₅₃)

1. 事实维度评价具体指标

对于事实维度评价具体指标,结合付同青^[7]、林东奇^[12]、张永杰和罗忠莲^[19]、高蕊和朱立冬^[20]

等学者提出的指标以及指标选取原则,选择具有代表性的五项具体指标,即年度预算支出率、投入产出比、审计计划完成率、发现问题数量、移送审计案件数量指标,作为衡量直接审计成果和审计成本的指标。由于政策落实跟踪审计最大的特点就在于其审计关口前移,充分发挥审计的预防功能,从而使事后审计阶段发现的问题在数量上大大降低,进而使政策落实跟踪审计的直接审计成果逐渐减少,同时促进整改现有问题、挽回预计损失等间接审计成果不断增加,因此,在政策落实跟踪审计评价中,新增三个指标,即能够体现政策落实跟踪审计“挽回预计损失”特点的“存在问题整改率”“已整改统筹金额”和“简政放权缩减程序数量”,以充分反映政策落实跟踪审计效果。其中,“存在问题整改率”可依据政策执行审计结果公告中公布的以往审计发现问题数及本期已整改问题数计算得到,即:存在问题整改率 = (已整改问题数/以往发现审计问题数) × 100%。“已整改统筹金额”及“简政放权缩减程序数量”可以在审计结果公告中获取相关数据,例如,2016年第4号审计结果公告中披露“审计部门出具了整改建议函督促整改,截至一季度末,已整改74个问题、统筹盘活资金155.28亿元”,2016年第3号审计结果公告中披露“2015年,促进相关部门和地区取消、合并、下放行政审批事项等134项,取消职业资格、企业资质认定等241项,停止或取消收费111项”等。

2. 形式维度评价具体指标

政策落实跟踪审计评价的目的之一是提升政策落实跟踪审计效果,有效推动政策的落实和进一步完善。形式维度评价的核心指标是“促进有关地方出台相关政策措施”,同时,我们采纳付同青^[7]、彭碧蓉^[11]等学者提出的“优化审计建议数量”和“审计报告、简报、专题汇报数”作为形式维度评价的两个衡量指标。2008年汶川地震后,审计机关创新性地使用《审计情况通告》与《审计结果公告》两种文书,前者直接向有关政府和单位通报跟踪审计情况、提出审计建议,及时告知和督促政府和单位进行整改,落实审计意见,健全规章制度,规范资金使用和项目管理;后者则向社会和被审计单位公布,在结果中指出审计过程中存在的资金统筹、简政放权、“不作为”和“慢作为”等问题,并对各级政府和各单位的整改落实情况进行持续跟踪审查,督促其切实完成整改任务,推动政策落实。

3. 价值维度评价具体指标

政策目标和社会价值的实现能够达到政策落实跟踪审计评价的目的,推动政策落实跟踪审计效果的提升。由于政策目标和社会价值往往无法在审计当期得以体现,因此价值维度评价指标对审计成果的反映具有一定的滞后性。政策落实跟踪审计强调落实“最后一公里”,即切实做到让民众享受到政策带来的成果与便利。借鉴林东奇的研究成果^[12],价值维度评价的核心指标应用“科技成果转化”“某行业/产品增长率”“民众满意度”“新增就业人数/岗位”四项常用指标进行评价。价值维度指标中“科技成果转化”的量化较为困难,但政策落实跟踪审计结果中已逐步将相关内容纳入报告范围。例如:2016年第3号政策落实跟踪审计结果公告中指出,湖北省2015年1月至9月,全省共实施科技成果转化项目1012项,其中19项重大科技成果实现商业化转化,全省专利申请达到50026件,同比增长38.51%;2016年第4号政策落实跟踪审计结果公告中指出,黑龙江省整合农业高产创建补助资金、基层农业技术推广体系改革与建设补助经费集中用于支持育秧大棚建设和水稻催芽车间项目,预计每年可新增水稻大棚育苗插秧面积200余万亩,出芽率提高15%~20%等。由于“民众满意度”指标为定性指标,因此可对其采用问卷调查法或文本挖掘法来衡量。

另外,为了进一步凸显审计评价的促进作用,积极贯彻《国务院关于加强审计工作的意见》中提出的“反映好的做法、经验和新情况、新问题,促进政策落地生根和不断完善”要求,通过在审计报告中公布一些省市部门政策措施落实方法以及政策落实跟踪审计过程中发现的主动行为范例,树立正面典型,反映好的做法,起到对社会正面引导的作用,充分发挥政策落实跟踪审计的建设性作用。因此,在价值维度评价的具体指标中新增“典型事例被媒体报道次数”指标,用来衡量发现典型事例并

予以推广的情况。

4. 流程维度评价具体指标

国家治理包括市场治理、政府治理和社会治理三个方面^[1]。政策落实跟踪审计作为国家审计的一种特殊形式,以其较高的独立性和权威性,依法监督政策执行过程中政府部门权力的使用和公共资源的管理,提升政策落实效果并进一步促进政府治理优化,从而实现“善治”目标。然而,在政策落实跟踪审计评价过程中,由于审计人员对政策及项目的持续追踪及建议很可能导致审计人员自身与管理层角色定位有模糊认识,混淆管理者与监督者的职责,审计人员的独立性也受到一定程度的挑战,引致审计风险,因此在具体指标层中将“审计独立性”作为流程维度评价的具体指标之一。依据BSC理论与政策落实跟踪审计评价的目的,我们借鉴樊红敏和张玉娇在政府治理过程中提出的“公开透明”维度相关指标^[21],设置“政府网站政策落实信息公开率”作为政府透明度衡量指标;借鉴于秀琴、吴波和姜文芹提出的协调整合程度维度的相关指标^[22],设置“各部门协同办公相关规范应用程度评价”指标,用以衡量政策落实各部门的协同程度,对提高政府治理效率具有重要的现实意义。

5. 学习与成长维度评价具体指标

政策落实跟踪审计评价要求审计人员不仅要精通审计基础知识,还要掌握并能熟练运用统计、管理、金融、工程、法律等多方面的专业知识,具备良好的沟通能力、过硬的政治品质和灵活处理突发事件的能力。此外,政策落实跟踪审计评价存在审计人员对重大政策之间的一致性把握不准的问题,在进行学习与成长维度评价时,审计人员需要不断提高自己的政策执行能力、依法行政能力和创新能力。基于BSC理论与政策落实跟踪审计评价目的,借鉴张润泽、王丹和李玉萍在环境审计评价研究中的指标设计思路^[23-24],我们采用“培训支出”“组织相关政策、法律法规学习次数”和“创新政策落实措施意见采纳率”作为核心评价指标,用以衡量人员的依法执政能力、政策执行能力及创新能力。相关数据可从地方政府及审计机关披露的绩效报告中获取。例如,2014年的审计署绩效报告披露了推广应用案例教学、网络培训、模拟实验室培训、送教上门等多种培训方式,全年举办培训班73期,培训6000余人次,根据中央党校、国家行政学院等单位的调训要求,共调训干部22名,组织参加自主选学28人次等。

六、结论

政令畅通是提高国家治理能力和效果的重要前提。本文通过对相关文献的梳理与借鉴,结合政策生命周期,对政策落实跟踪审计评价进行了界定,并分析了政策落实跟踪审计评价目的;依据“三维”模式,运用BSC理论,构建了涵盖事实维度评价、形式维度评价、价值维度评价、流程维度评价、学习与成长维度评价等“五维”政策落实跟踪审计评价框架;采用KPI方法并借鉴现有文献,建立了政策落实跟踪审计评价体系。本文旨在得出科学合理的评价结果,引导政策落实跟踪审计的进一步开展。在后续的研究中我们还将对该指标体系进行实证检验与结果分析。

参考文献:

- [1] 张强. 美国审计署在贯彻落实产业政策中的作用——以美国审计署对美国制造业重振政策的系列审计为例[J]. 中国内部审计, 2014(7): 97-100.
- [2] 房虹, 刘雯. 图解政策跟踪审计的内涵与要点[EB/OL]. (2015-11-04)[2016-12-28]. <http://www.audit.gov.cn/n6/n41/c77196/content.html>.
- [3] 王彪华. 政策执行情况跟踪审计研讨会综述[J]. 审计研究, 2012(6): 24-28.
- [4] 王慧. 政策措施落实情况审计研讨会综述[J]. 审计研究, 2015(6): 9-12.
- [5] 蔡春, 唐凯桃, 刘玉玉. 政策执行效果审计初探[J]. 审计研究, 2016(4): 35-39.

- [6]朱小平,叶友,傅黎瑛.中美国家审计绩效衡量指标体系比较研究[J].审计与经济研究,2004(5):1-4.
- [7]付同青.基于平衡计分卡的政府审计绩效评估指标构建[J].审计与经济研究,2008(3):18-23.
- [8]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.
- [9]宋常,赵懿清.投资项目绩效审计评价指标体系与框架设计研究[J].审计研究,2011(1):40-46.
- [10]王秀明,项荣.关于审计机关绩效评价若干问题的思考[J].审计研究,2013(4):24-27,48.
- [11]彭碧蓉.构建跟踪审计业绩评价体系的思考——基于广西的实践[J].广西财经学院学报,2014(2):76-80.
- [12]林东奇.审计署绩效评价指标体系的优化研究[J].经营管理者,2016(9):8-10.
- [13]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.
- [14]韩雪琳,李雪.“三维”视角的民生资金跟踪审计重点探析[J].现代商贸工业,2016(24):114-115.
- [15]陈振明.政策科学:公共政策分析导论[M].2版.北京:中国人民大学出版社,2004
- [16]刘军.政策评估视角下的公共政策审计作用路径研究[EB/OL].(2013-11-06)[2017-02-14].http://www.jx-audit.gov.cn/ztzl_3/sjxh/sjlt/201312/t20131209_304458.htm.
- [17]徐向真,陈文慧.公共政策与我国农业政策审计研究[J].华南农业大学学报(社会科学版),2014(2):78-84.
- [18]彭兰香,戴亮梁.基于可持续发展的环保项目政策落实跟踪审计研究——以浙江省“五水共治”为例[J].财会研究,2016(8):69-72.
- [19]张永杰,罗忠莲.审计部门绩效评价:内涵、框架与应用[J].会计与经济研究,2015(6):69-80.
- [20]高蕊,朱立冬.公共工程跟踪审计业绩评价指标的相关研究[J].中国内部审计,2016(2):35-37.
- [21]樊红敏,张玉娇.县域社会治理评价体系:建构理路与评估框架[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(1):26-31
- [22]于秀琴,吴波,姜文芹.“整体性治理”下行政服务中心绩效评价研究[J].中国行政管理,2016(3):54-59
- [23]张润泽.形式、事实和价值:公共政策评估标准的三个维度[J].湖南社会科学,2010(3):31-34.
- [24]王丹,李玉萍.基于全球价值链和利益相关者理论的跨国公司环境绩效审计评价指标体系的构建[J].科技管理研究,2015(5):79-83.
- [25]秦德智,卜臣.基于区域发展质量的政府环境绩效审计指标体系研究[J].南京审计学院学报,2015(4):96-104.
- [责任编辑:黄 燕]

A Research on Evaluation of the Tracking Audit on Policy Implementation

WEI Ming, XI Xiaohuan

(School of Economics and Management, Xi'an University of Posts and Telecommunications, Xi'an 710061, China)

Abstract: The implementation of policies and measures is a prerequisite for improving the capacity and effectiveness of state governance. At present, the tracking audit on policy implementation expands continually and deeply. However, the tracking audit evaluation for the implementation of policies and measures work lags, and has not yet formed a set of more perfect evaluation system. Through the definition of the tracking audit on policy implementation, five-dimensional framework of the tracking audit evaluation for the implementation of policies and measures is constructed based on three-dimensional model and BSC theory. Accordingly, the audit evaluation system could be established including the fact dimension, the form dimension, the value dimension, the process dimension, the learning and growth dimension, in order to scientifically and reasonably obtain the evaluation results of the tracking audit on policy implementation.

Key Words: the tracking audit on policy implementation; audit evaluation; five-dimensional mode; BSC theory; audit of public policy; state governance; audit evaluation; index system