

国内外政策执行效果审计比较及借鉴

刘利

摘要：开展政策执行效果审计具有理论和现实上的重大意义。我国政策执行效果审计相关研究和实践目前仍处于探索阶段，本文介绍了国内外政策执行效果审计的实践经验，以期能为我国政策执行效果审计工作提供借鉴。

关键词：政策执行效果审计；国际比较；启示和借鉴

国内政策执行效果审计是跟踪审计的一部分。本文讨论的政策执行效果审计，“有别于在投资、资金等领域开展的跟踪审计，包括对政府及其部门出台的措施、手段、制度等政策的审计调查”。

一、国内政策执行效果审计的现状和问题

一是审计的深度和广度有待加强。首先，在对政策执行效果审计的过程中，基本都是围绕资金使用情况展开，很少涉及到对政策本身的评价。其次，审计仅针对的是政策的执行过程，而在其研究制定、决策方面并未过多参与。最后，审计成果大多停留在解释问题层面，并未深入到政策完善过程之中。

二是审计的方式方法有待多样化。一方面，政策执行效果的审计需体现宏观经济指标、社会公众满意度等多方面变化，而非仅是传统的财务数据变化，所

以，传统的以账簿和资金为着眼点的审计方式很难满足政策执行效果审计的要求，必须制定新的方法体系，并针对具体政策灵活运用。另一方面，数据采集的客观性需要加强，分析技术还要提升。

三是相关法律法规有待完善。目前《审计法》中并没有明确赋予国家审计机关对政策的评价职责，而相关法规只授予了审计机关对政策执行效果进行审计的权限，在咨询、决策和建议方面并没有明确规定。

四是组织管理还不健全，人员素质需要提升。一方面，审前培训存在缺陷，培训内容主要针对审计方案进行讲解，而对政策执行背景和目标的关注较少，不能起到很好的培训效果。另一方面，由于审计人员并非政策专家，在实际工作中如果没有一定知识储备，其理解可能存在偏差，工作效率可能降低。

二、国内国外政策执行效果审计的比较

(一) 国外政策执行效果审计的现状

目前，各个国家在是否开展政策执行效果审计，如何开展政策执行效果审计以及国家审计在政策运行的哪个方面发挥作用等问题还没有达成共识。如美国、法国、德国、澳大利亚将政策执行效果审计作为一项重要审计工作；

而加拿大和日本只对政策执行情况进

行审计而不对效果做出评价；英国和南非出于维护审计独立性等原因，并不对具体政策提供建议和作出审计评价；德国联邦审计院则不仅局限于开展政策执行效果审计，在此工作之前，还就政策实施计划提供一定的咨询服务来避免日后的不足。

美国审计署(GAO)很早就开始进行经济政策执行效果审计，并将其作为主要的职责，深入到国家政策的方方面面，形成了一套独特的评价体系，并通过法律形式得到保障，在国际上具有领先性和代表性，所以本文重点对美国经济政策执行效果审计进行研究。美国审计署成立于1921年，旨在代表国会履行对联

邦政府的监督职责。从20世纪60年代开始，其工作中心转为对联邦项目执行结果的经济性、效益性和效果性进行评价，并在《1970年立法机关重组法案》中对此进行了明确：“项目评价是美国审计署根据国会的指令和要求，对联邦政府各职能部门执行的与联邦预算、国家安全、公民福利有关的项目执行结果进行评价考察，判断其是否达到预期目标以及国会和公众的期望。”这里的项目指的是政策的载体，项目评价包括政策执行效果审计。1993年，《政府业绩与成果法》(GPRA)的出台，使美国审计署由具体项目的评价上升到国家战略层次的政策执行效果审计，同时也提供了科学的评价指标体系，政策执行效果审计的发展进入了新的阶段。2004年，美国审计署更名为“Government Accountability Office”(旧名为“General Accounting Office”)，强调“公共受托责任”(Accountability)，工作重心也由财政收支和绩效审计转向政策执行效果审计。

(二) 中国与美国政策执行效果审计的比较

美国政策执行效果审计的特点相较于中国主要表现在以下几个方面。

一是在审计项目选择上,美国政策执行效果审计重点突出、立足长远。国家的政策十分繁杂,有限的精力和物力下不可能面面俱到,美国审计署主要围绕其国家发展的战略目标,以关注民生为基本理念,科学合理地确定其审计评估项目。例如,金融危机爆发后,美国审计署集中资源力量针对奥巴马政府颁布出台的“经济复苏法案”(ARRA)以及“不良资产救助计划”(TARP)展开审计评估,在一年间公布了1 675份审计报告,监督项目的执行情况。而且在美国审计署2010至2015年的规划中,强调金融危机下对审计工作的要求,将促进经济复苏和就业增长作为重要目标,充分体现了其维护国家经济安全的宗旨。而中国政策执行效果审计在审计项目的选择上尚未建立科学完善的方针体系。

二是在审计过程中,美国政策执行效果审计公开透明,保证其权威性和客观公正。美国审计署隶属于国会——美国最高立法机关,不同于中华人民共和国审计署隶属于国务院——中国最高行政机关。这一本质区别决定了美国审计署对于行政部门的超然独立的地位。同时,美国审计署面向公众调查取证,并将除涉及隐私和商业秘密外的全部政策执行效果审计报告实时发布在其官方网站上,保证审计过程公开透明,使媒体乃至广大民众能参与政策监督与国家治理,而中国政策执行效果审计执行细节并不能被普通老百姓知悉。

三是在审计结果的运用上,美国政策执行效果审计围绕国会立法活动,强调审计效用最大化。美国审计署不仅仅满足于编制审计报告,还向国会公开提供证词和声明,发表政策建议,并要求相关部门根据审计发现的问题和提供的

建议进行专业分析,修改法案。同时还开展后续审计,持续跟踪被审计单位的整改情况,最大程度地保证政策纠偏的最终落实执行,促进政策改革,推进其立法进程。如2009年,奥巴马政府要求对军队装备采办政策进行改革,美国审计署立即对相应政策进行审计评估,并发布了审计报告,指出军队装备采办政策存在的问题并提出审计建议,被采用后直接促成了《2009年武器系统采办改革法》的最终出台。中国在审计推动立法上还十分欠缺,这是中国政策执行效果审计与美国的最大区别。

四是在审计形式上,美国政策执行效果审计灵活多变,引入大量的专家型人才。在组织方式上,美国审计署采取跟踪审计的形式,对政策执行效果进行及时持续地跟踪,既对政策执行期初、中期末和总体评价,也对专项内容进行监督评价。例如,针对“不良资产救助项目”,美国审计署在2009年到2011年末三年间向国会提供了53份证词,至少每60天就提交一份报告,从资金运作、内部控制等多层次进行监督评价。在数据信息系统上,定性与定量相结合,重视数据的可靠性,要求数据提供单位对数据负责,采用实证评估方法,并广泛借助外部成果,保证结论的全面性和可靠性。在人才储备上,政策执行效果审计相对于传统的财政收支审计而言,对审计人员素质的要求较高。美国审计署构建了一个涉及多学科的复合型人才结构,包括经济学家、社会学家、计算机专家、律师、工程师等等。中国政策执行效果审计在人才培养上和信息系统建立上虽取得一定成效,但还有相当长的路要走。

三、国外政策执行效果审计对我国的借鉴和启示

一是抓住重点,体现政策执行效果审计的价值性。首先,在审计资源有限的条件下,选择待审计的政策时应把关乎国计民生、影响范围较广的政策放在首要地位;其次,在审计过程中,要全方位考虑政策下达的偏差性,执行的合规性、真实性,政策的公平性和适当性以及影响力和覆盖面,适时调整审计计划。

二是构建科学的评价体系,保证政策执行效果审计的权威性和有效性。一方面,作为政策执行效果审计的基础,要健全的法律法规体系,提高政策执行效果审计的质量保障;另一方面,政策执行效果审计不仅要体现在执行过程中,还要贯穿于政策的制定、决策、建议反馈以及终止等各个阶段,履行事前预测,事中评价、事后问责的审计机制,建立系统的评价规范,保证审计结果的最大化利用。

三是创新组织结构,加强人才建设,提高政策执行效果审计的效率。首先要加强统筹协调,合理配置资源,依托大数据时代信息系统技术,灵活运用各种审计形式。其次,审计过程要做到公开透明,使普通民众也有监督的渠道。同时定期出具中期审计报告,针对政策执行出现的问题,及时向相关部门提出整改建议并持续跟踪落实。最后,一方面要培养大量既具备专业素养又拥有敏锐的洞察力和前瞻性的复合型人才,另一方面要开放吸收社会评级机构参与,充分利用其人力物力资源,弥补审计力量的不足。

(本文系西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“基于生态文明建设总体布局’观的政策执行效果审计创新研究”的阶段性研究成果)

(作者单位:西南民族大学管理学院)

责任编辑 鲍双双