

公共政策执行跟踪审计与国家治理

靳思昌(博士)

【摘要】 公共政策是实现国家治理的主要工具。通过分析公共政策执行跟踪审计与国家治理之间的内在机理,发现对公共政策执行跟踪审计是完善国家治理的重要途径,而且国家治理目标的实现要求国家审计开展公共政策执行情况跟踪审计。

【关键词】 公共政策; 执行; 跟踪审计; 国家治理

【中图分类号】 F239.44

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2017)16-0119-5

一、引言

在当今社会,政府治理国家的重要手段是利用公共政策来调整、组织社会生产和社会生活。公共政策是指政府、非营利组织、公共企业在一定时期,为解决某种公共问题、处理公共事项、满足社会公共利益需求,经过一定的合法程序而制定的方案,进而运用各种手段配置资源的活动。其表现形式包括法律法规、行政命令、会议决议等(丁煌,2002)。尽管每一项公共政策都是抱着良好初衷而制定的,但由于信息不充分、有限理性、既得利益偏好及不可预测事件等,一些公共政策可能因在执行过程中被误解、曲解、滥用等而导致执行不力(陈尘肇,2011),无法实现既定的目标。应建立健全公共政策执行监督机制,加强对公共政策执行情况的监督检查,严肃查处违反公共政策的行为,以保证公共政策落实到位。

对国家审计机关而言,要想发挥其对国家经济社会健康运行的“免疫系统”功能,就必须对公共政策的执行情况进行跟踪审计,最大限度地提高公共政策的执行力。公共政策执行情况跟踪审计是指,国家审计机关在法定职权范围内,依据一定标准,按照一定程序,对公共政策的执行情况进行审计监督,并对公共政策执行后的有关数据进行对比、分析,以监督、检查、评价公共政策是否得到有效执行及公共政策功能的实现程度的审计活动。2014年10月27日

国务院颁布的《关于加强审计工作的意见》(国发[2014]48号)要求审计机关“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”。跟踪审计的现有研究成果大多是工程项目跟踪审计方面的成果,而公共政策执行情况跟踪审计方面的成果很少。因此,深化公共政策执行情况跟踪审计研究,通过查处和纠正问题,推动公共政策的有效执行,对实现国家治理具有重要现实意义。

二、对公共政策实施监督的专门机关——国家审计机关

从我国实际情况来看,肆意歪曲、滥用公共政策及存在主观偏差甚至不执行公共政策的情况比较严重,亟须加强公共政策执行监督检查,督促各单位严格执行公共政策,保证公共政策执行到位。因此,要使所制定的公共政策发挥其应有的作用,必须建立一个行之有效的公共政策执行监督机制(王宏、梁璐璐,2002)。《审计法》第二十七条规定,审计机关“有权对与国家财政收支有关的特定事项,向有关地方、部门、单位进行专项审计调查”。《审计机关专项审计调查准则》第五条进一步指出,审计机关可以对国家财经法律、法规、规章和政策的执行情况进行专项审计调查。刘家义(2013)认为,国家审计不仅要查错纠弊,更要关注和揭示体制机制方面的问题,以促进制度完善。因此,对公共政策执行情况的跟踪审计

【基金项目】 河南省软科学研究项目(项目编号:172400410641); 河南省社科联调研课题(项目编号:SKL-2017-616)

构成了国家审计的重要内容,成为国家审计机关的一项重要职责和常态化的审计任务。

从国家审计的权威性来看,国家审计监督代表国家进行,而且审计人员是检测舞弊的专家,能有效发现背后的腐败行为。从国家审计独立性优势的角度来看,由于国家审计机关无任何经济管理职能,不参与任何部门的经济管理活动,独立性较强,受各种利益集团干扰较少,审计机关通过开展公共政策执行情况跟踪审计,确保公共政策及时有效地执行。从国家审计无所不及的审计对象优势来看,国家审计不仅可以对所有经济活动进行监督,还可以对国民经济的各个部门进行审计监督,通过对公共政策执行过程进行动态监控,确保公共政策顺利执行。从国家审计信息优势来看,审计机关不但可以提供真实可靠的信息,而且可以鉴定各个被审计单位所提供信息的真实性,降低国家治理中信息不对称。例如运用审计结果公告等反馈机制,向公共政策制定者反馈执行结果,提出意见或建议,强化对党政领导干部的威慑效应,促进决策者及时解决执行不合理、管理不到位、政策绩效低下等问题。

在国家审计评价方式方面,对公共政策中刚性的规定要侧重于执行力的评价,弹性的规范要侧重于执行效果的评价(张金辉,2014)。审计机关围绕国家大政方针,抑制各级政府部门的机会主义行为,消除公共政策在传递过程中的障碍,推动公共政策高效地执行到最基层,提高我国“新常态”下的国家审计服务国家治理的绩效。

三、公共政策执行跟踪审计与国家治理之间的内在机理

“徒法不足以自行”,公共政策必须依靠国家审计保障机制去实施,使国家审计契合于国家治理,避免外在挤压,实现与国家善治方向相契合的最大审计绩效。

(一)对公共政策执行跟踪审计是完善国家治理的重要途径

国家治理的过程是公共政策的制定和执行,并且保证公共政策目标实现的过程。公共政策制定之后关键在于执行。公共政策执行是发挥国家治理功能的首要条件,而国家审计是实现国家治理功能的重要监督机制。因此,加强公共政策执行审计是国家审计实现国家治理功能的重要路径。通过开展公共政策执行情况跟踪审计,全面分析公共政策的作用机制和传导机制,评价公共政策执行的可行性、连续

性和有效性,发挥其预警、纠偏、修复、威慑功能,抑制机会主义行为,从而保障公共政策的有效执行,促进完善国家治理。

首先,国家审计通过分析所收集的有关信息,发现公共政策执行中存在的问题,向国家宏观调控部门提出审计预警,使相关部门有充足的时间采取应对措施,发挥预警功能服务国家治理。

其次,由于不同利益群体的博弈而使公共政策的执行出现偏差,通过查找产生偏差的原因,提出对策与建议,及时纠正重大偏差,从而保障公共政策执行的有效性,发挥纠偏功能服务国家治理。

再次,国家审计通过发现公共政策存在的漏洞,及时反馈给政府公共决策者,决策者采纳建议后及时修订不符合新要求的公共政策,建立与新形势相适应的新公共政策,发挥修复功能服务国家治理。

最后,国家审计发现不执行公共政策或执行公共政策时存在滥用职权、腐败等行为的党政领导干部,及时移交纪检监察、公检法部门进行处理,发挥威慑作用,增大公共政策的执行力度,从而服务国家治理。

(二)国家治理目标的实现要求国家审计开展公共政策执行情况跟踪审计

国家治理的目标是实现善治,国家实现善治的途径是执行各项公共政策,政府行使权力、分配资源的主要依据也是各项公共政策。因此公共政策的制定和执行是国家治理的关键,通过公共政策执行一致性审计、执行成本审计、执行效果审计、执行反馈与跟踪审计(邱玉慧等,2012),服务国家治理。要提高国家治理的有效性,就要关注公共政策是否有效执行(孙彩云,2013)。国家审计是国家治理体系中一项重要的制度安排,如果公共政策执行过程缺乏有效的审计监督机制,那么公共政策制定得再好,也会出现执行不力的现象,这不仅刺激着少数人的侥幸心理,而且影响公众对公共政策权威的信任。可见,有效的国家治理离不开监督机制。

公共政策执行审计监督是公共政策发挥效力的关键环节,也是利益相关者关注的焦点,而国家审计是国家治理不可缺少的有效工具。审计机关开展公共政策执行情况跟踪审计是对公共政策执行的计划进度、实施过程和效果等进行审查和评价,监督公共政策是否执行、公共政策制定的目的是否达到、执行公共政策的手段是否合法以及效果的及时反馈,契合了当前国家治理的需求。而且,跟踪审计公共政策执行情况,有利于解决事后审计“虽然查出问题,但

已成事实,纠正起来难度较大”的难题,使公共政策得到准确、迅速的执行,政策目标得到很好的实现。例如对中央“八项规定”执行情况、“三公”经费和会议费管理使用情况进行专项审计,以促进公共政策执行效果和国家治理水平的提升,发挥审计机关的“免疫系统”功能。

四、公共政策执行跟踪审计服务国家治理的路径选择

(一)跟踪审计公共经济政策执行情况服务国家治理

公共经济政策的科学制定与严格执行是市场经济正常运行与健康发展的重要基石。公共经济政策制定之后,如何保障其有效执行就成了非常重要的问题。审查公共经济政策执行者是否全面领会、整体把握公共经济政策的内容;审查公共经济政策执行者是否只做表面文章,以会议落实会议,以文件落实文件,而不具体执行,使公共经济政策成为一纸空文;审查公共经济政策执行者是否消极地、选择性地、替代性地变相执行甚至不执行,严重削弱了公共经济政策的执行力;审查经济刺激投资政策是否得到有效执行,在保证经济刺激投资计划实现“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”上发挥建设性作用,是否做到令行禁止以保证党和国家公共经济政策执行责任层层传导到基层,促进公共经济政策落到实处;审查公共经济政策执行者在执行过程中,是否人为附加了不合理的内容,使公共经济政策的调整对象、范围、力度、目标超越了原公共经济政策的要求,影响了原公共经济政策精神的客观表达,从而扭曲公共经济政策(周国雄,2014)。

此外,还应审查地方政府领导干部在执行公共经济政策时是否存在乱作为、假作为、慢作为、不作为等重大履职尽责不到位的问题;审查各级地方政府及部门是否严格执行公共经济政策,企业及单位是否按照规定程序严格遵守公共经济政策;审计短期政策目标与长期政策目标是否协调,同一领域政策是否保持连续与稳定;审查地方政府是否出于自身利益的考虑,执行有利于本地区的公共经济政策,消极执行或者不执行不利于本地区的公共经济政策,从而影响公共经济政策整体功能的发挥;审查领导干部在执行公共经济政策过程中是否滥用职权、越级越位,或不检查、不督促、不纠偏,致使不能实现公共政策执行目标。

通过跟踪审计公共经济政策执行情况,发现与

其运行环境已不相适应的公共经济政策,提出终止或改进的审计建议。及时发现偏离宏观调控方向的执行行为,要求被审计单位及时纠正,推进公共经济政策不断完善,提高公共经济政策执行效果,达到对经济基本面的精准掌握以及对权力更精确的约束,有效服务国家治理。

(二)跟踪审计各地区、各部门配套公共政策执行情况服务国家治理

任何一项公共政策都是由若干相互配套的具体政策组成的一个多层面、多因素的有机整体,共同指向特定的公共政策目标(周国雄,2014)。跟踪审计地方政府是否制定了配套政策,政策制定依据是否充分,配套政策是否与中央政策保持一致,有无不执行或变相执行的情况;跟踪审计配套政策措施是否存在不衔接、不配套、不适应的问题;跟踪审计配套政策是否符合现实情况,是否具有可操作性,是否停留在文件和会议中,有无明确的计划和载体(欧涛,2011);跟踪审计各地区政策执行的重点环节、重点项目、重点内容等,是否存在有令不行、有禁不止行为;跟踪审计各项配套政策之间是否缺乏协调性,政策效应是否存在相互抵消等问题。针对审计中发现的问题提出改正意见和建议,从而提高公共政策执行效率,确保公共政策目标的顺利实现,提升宏观调控的有效性和科学性。

例如,国家为了减少“不可降解塑料袋造成的环境污染”,2008年6月1日起实施的《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》,被群众称为“限塑令”的公共政策,从现实来看,“限塑令”沦为“卖塑令”,收效了了,沦为摆设。原因是多方面的,地方没有出台相应的配套公共政策或者出台了相应的配套政策但没有执行是其中的重要原因之一。建议地方政府制定相应的配套政策,诸如给予环保塑料袋生产企业一定补贴,把环保袋的价格降下来,让“限塑令”可以顺利执行,并跟踪审计监督其执行情况,保证各项配套公共政策不偏离、执行不走样,服务国家治理。

(三)跟踪审计民生公共政策执行情况服务国家治理

随着国家财政实力的不断增强,公共财政的公共性日益凸显。近年来各级党委政府出台了一系列惠及民生的公共政策,并将大量财政资金投入到教育、医疗、就业、社会保障等民生领域。传统的治理理念认为加大公共财政投入就能解决民生问题。其实这些年来,我国各级政府在教育与科技方面、医疗卫

生领域、“三农”方面投入了大量资金,但老百姓并没有感受到实实在在的实惠。庞大的民生支出不仅没有实现预期的民生公共政策目标,反而引发了公众诸多的质疑,原因之一是现行民生公共政策缺乏必要的审计监督机制。

由于民生政策关系到百姓切身利益,传递着党和政府关心百姓疾苦的情感,鼓舞着百姓充满信心创造小康生活,因此,选择公众反映强烈、事关公众切身利益的重大公共民生政策(如社会保障、教育、医疗、扶贫、环境、救灾、卫生、保障性安居工程等公共产品和公共服务),全程跟踪审计监督,确保政府各项民生公共政策落到群众身上,有效防止在中间环节产生截留、挪用现象,实现政策制定的初衷,切实维护好人民群众的切身利益。同时,将民生公共政策执行跟踪审计所掌握的各种信息及时反馈给政策制定者,促使他们在制定民生公共政策时考虑更加完善和充分,提高民生公共政策的科学性,从而服务国家治理,实现社会公平正义。

(四)跟踪审计反腐败公共政策执行情况服务国家治理

改革开放以来,历届政府都将“反腐败”作为国家治理的重要内容之一。而且,反腐败理论研究形成了一种共识:反腐败最终要靠制度。于是,各级政府制定了一系列“通知”“决定”“规定”“讲话”“条例”等反腐败公共政策。据统计,目前各级各类监管部门出台了超过1200部反腐倡廉的法规制度。按照常理推断,随着这些反腐败公共政策的不断出台,多项反腐败公共政策的叠加效应将会产生积极的反腐败效果。但从实践来看,反腐败公共政策在数量上增长的同时,由于缺乏执行刚性,反腐败公共政策成了治标之举。这说明我国反腐败公共政策的大量产出并没有带来预期的反腐败效果(袁峰,2012)。

反腐败公共政策需要人去执行,只有提高反腐败公共政策的执行力,才能发挥反腐败公共政策的反腐功能。现在一些地方部门对反腐败公共政策执行大都以开会、听汇报等形式,停留在口头宣教上,导致政策执行不力和落实不到位,严重影响了反腐败效果。可见,治理腐败问题,不仅需要建立不能腐、不易腐及不敢腐的公共政策,还需不断提高反腐败公共政策的执行力。通过对反腐败公共政策执行情况进行经常性的审计监督检查,严厉查处不执行反腐败公共政策的行为,发挥反腐败公共政策应有的执行力和威慑力,保证反腐败公共政策的严肃性和权威性(龙太江、周光俊,2014),提高查处腐败的概

率,增强反腐败公共政策的执行效果。《联合国反腐败公约》第5.3条要求缔约国“定期评估有关法律文书和行政措施,以确定其能否有效预防和打击腐败”。总之,提高反腐败公共政策的执行力,改善反腐败公共政策多而执行不到位,使公共政策浮于形式,落实不到行动上的现象,压缩腐败衍生的制度空间,推动反腐败公共政策执行向基层延伸,预防腐败现象的发生,服务国家治理。

(五)跟踪审计行政审批制度改革执行情况服务国家治理

在从计划经济向市场经济转轨过程中,行政审批一直为社会所诟病,因而历届政府高度重视简化行政审批制度。自2001年10月国务院成立行政审批体制改革领导小组以来,已经取消、下放了3000多项审批项目,约占原有行政审批项目总数的90%。简政放权的关键在于将取消、下放的项目落到实处,激发企业的活力、市场的活力。但从实际情况来看,企业不但没有享受到简政放权的改革成果,反而负担更重了,而且一些审批权力“跳出政府的壳,沾上市场的边”,收费的自由度更大了。

例如2014年6月的审计署报告显示,截至2013年年底,有13个中央部门主管的35个社会组织和61个所属事业单位利用所在部门影响,通过违规收费、未经批准开展评比达标、有偿提供信息等方式取得收入共计29.75亿元。审计机关跟踪审计发现部分被取消的如鉴定、检测、检验、认证等审批事项被“红顶中介”承接,以此谋取垄断利益。“红顶中介”截留了政府行政审批制度改革的红利,滋生党政领导干部腐败,损害了政府公信力,阻碍了政府为企业减负添力的改革目标。于是,审计机关向国务院提出了清理“红顶中介”的建议,国务院采纳了这一建议并果断决定清理规范国务院部门审批中介服务工作,从制度上斩断中介组织与行政单位之间的利益链,从而确保行政审批制度改革落到实处,使简政放权的改革红利实实在在地惠及公众和企业,不打折扣地体现简政放权的本意,最大限度地压缩寻租空间、激发市场活力,服务国家治理。

(六)跟踪审计公共政策执行结果信息公开服务国家治理

长期以来,公众对公共政策的执行情况知之甚少,缺乏关心,原因之一便是公共政策执行结果信息不公开、不透明。公共政策跟踪审计结果信息公开使公共政策执行在阳光下运行,消除公众对公共政策执行部门的距离感和隔膜感,扩大公众的社会参与

度。尤其要将事关公众切身利益的公共政策执行情况予以公开,并拓展公共政策执行审计结果信息公开的渠道,实现公开形式多元化,促进政府部门、网民、媒体之间的良性互动。公共政策执行跟踪审计结果公开,能提高公共政策执行的透明度,保障了公众对公共政策执行情况的知情权,为社会公众参与国家治理提供信息和渠道,而且向公众传递一个积极的信号:各级政府愿意并且有能力制定好、执行好公共政策,将纳税人的钱用在刀刃上。

社会公众通过公开的审计结果可以了解已经发现的被审计对象的问题,并将其与自身了解的情况结合起来,为相关部门提供审计中未发现的腐败、舞弊等信息(张长海等,2012),加强对行政机关及公职人员的有效监督,服务国家治理。通过公开公共政策执行结果促进整个国家治理的转型,进而建设一个透明、务实、负责任的政府。如果审计机关不能及时有效地将公共政策执行跟踪审计结果公之于众,公众不能了解公共政策执行情况,就无法对公共部门的决策进行评价,以及提出意见和建议,也就不可能实质性参与公共部门活动。尤其是在集体思维下,少部分的负面信息可能占据舆论导向,这很可能使政府失去执行公共政策的社会基础,并导致政府公信力下降(赵耿毅,2012)。

(七)跟踪实施问责追究提高公共政策执行的刚性服务国家治理

公共政策的生命力在于执行力,对跟踪审计发现有令不行、有禁不止、随意变通、恶意规避等严重破坏公共政策的行为,要严肃追究相关部门及领导人的责任。对审计查出公共政策执行问题整改落实不力、造成重大影响和损失的单位,由纪检监察等部门对相关责任人进行问责。对审计发现违反国家公共政策的行为及腐败行为进行审计问责。对审计发现公共政策执行不力、公共资金使用不当以及投资项目出现重大失误的情况,严肃追究责任,提升公共政策执行的刚性(秦荣生,2011)。对审计发现公共政策对象出于维护自身利益或其他原因对公共政策的消极抵制等造成执行不力的,加强审计问责。对审计发现违反公共政策规定的,要坚决追究责任,防止出现“上头热,下头冷”、压力层层递减的现象,切实把公共政策执行好,确保公共政策落地生根。

强化问责力度,以问责常态化促进公共政策执行者的责任落实到位、纪律执行到位,着力解决公共

政策执行中的“稻草人”现象,推动公共政策执行。通过问责使违法违规者意识到错误并加以改正,达到事前预防的目的,最大限度减少“前整后犯,边整边犯,屡查屡犯”现象,促进领导干部结合实际主动作为、有效作为,从而服务国家治理。

五、研究结论

公共政策执行情况跟踪审计是确保各项公共政策不折不扣贯彻执行的重要手段。通过跟踪审计监督,及时查处有令不行、有禁不止的行为,督促党政领导干部切实履行公共受托责任,做到公共政策执行到哪里,跟踪审计监督就延伸到哪里,确保政令畅通,推动党和政府的各项公共政策落到实处、取得实效、实现公共政策目标,从而不断提高公共政策的执行力,发挥国家审计在国家治理中的“免疫系统”功能。

主要参考文献:

- 丁煌. 政策执行阻滞机制及其防治对策[M]. 北京:人民出版社,2002.
- 陈尘肇. 关于加强转变经济发展方式相关政策执行情况审计监督的思考[J]. 审计研究,2011(4).
- 刘家义. 中国特色社会主义审计理论研究[M]. 北京:中国时代经济出版社,2013.
- 张金辉. 国家审计促进转变经济发展方式的路径探析[J]. 审计研究,2014(3).
- 孙彩云. 社会保险基金绩效审计评价研究[D]. 成都:西南财经大学,2013.
- 周国雄. 转型发展中的探索与实践[M]. 上海:上海人民出版社,2014.
- 欧涛. 政策跟踪审计适应经济发展方式转变的对策研究[J]. 金融经济,2011(16).
- 袁峰. 反腐规则与反腐绩效——当前我国腐败治理的绩效分析[J]. 上海行政学院学报,2012(5).
- 张长海,邱华祥,陈济. 强化审计腐败防治作用的若干思考[J]. 经济研究导刊,2012(16).
- 赵耿毅. 政府审计如何应对公共危机——理论分析与实践探索[M]. 北京:中国财政经济出版社,2012.
- 秦荣生. 政府审计新领域:经济政策执行效果审计[J]. 当代财经,2011(11).
- 作者单位:许昌学院商学院,河南许昌 461000