

我国经济政策执行效果的现状分析

——基于政策落实跟踪审计结果的分析

王肖倩,秦正国,王翠琳

(兰州理工大学 经济管理学院,甘肃 兰州 730050)

摘要:目前我国正处于经济新常态的转型期,宏观经济政策框架发生变化,经济政策的执行效果受到人们的普遍关注。本文利用审计署近两年公布的国家重大政策跟踪审计结果,从经济政策的执行结果和经济政策的内容两方面对我国经济政策执行过程中的问题进行分析。结果表明,经济政策在制定、执行与监督环节均存在执行偏差,主要表现为执行主体不执行、不正确执行、执行不到位和执行不畅,严重影响了经济政策的执行效果。

关键词:经济政策;政策执行效果;跟踪审计

中图分类号:F120.4 **文献标识码:**A

党的十八大以来我国初步确立了适应国家经济发展新常态的经济政策框架,建立以新常态为经济发展逻辑,以供给侧改革为经济发展主线的政策体系。经济政策既是国家经济建设的指导方针,也是政府处理经济问题或调整人们经济利益关系的手段,主要包括财税、金融、能源与资源、国有资产、产业、投资、贸易、分配等内容^①。2017年不仅是实施“十三五”规划的重要一年,也是供给侧结构性改革的深化之年,中国经济正处于复苏的拐点,但也同时面临着产能过剩、金融泡沫等潜在风险。针对这些潜在问题,国家审计署提到要重点关注政策的落实情况、公共资金的运营状况以及重大项目的实施情况,及时发现问题并严格纠正和处理¹。本文基于2015年以来审计署公布的国家重大政策跟踪审计报告,从政策执行结果和政策内容两方面分析我国经济政策的执行现状。

一、经济政策总体执行情况

国家审计署从2014年8月份开始对国家重大政策全面实施跟踪审计,截至目前审计署共公布13份政策落实跟踪审计报告。跟踪审计结果公布的内容包括国家重点建设项目、财政资金的使用、简政

放权、政策落实以及一些民生问题,其中与经济政策相关的审计内容有财税、金融、能源与资源、国有企业、产业、投资、贸易等7个方面。跟踪审计报告中与经济政策相关的审计问题占到总审计问题的90%以上。其中:2015年月度报告有8份,共审出问题232个,与经济政策相关的问题225个;2016年季度报告有4份,共审出问题173个,与经济政策相关的问题148个;2017年季度报告有1份,共审出问题27个,与经济政策相关的问题12个。

在《国务院关于加强审计工作的意见》中提到要依法依纪反映一些单位和个人存在的不作为、慢作为、乱作为问题,完善责任追究和问责机制。所以,本文依据国家重大政策跟踪审计报告中的审计问题,将经济政策执行主体的行为划分为不执行、不正确执行、执行不到位和执行不畅4类。其中:不执行是指执行者完全无视相关的政策文件,不采取任何行动。不正确执行是指执行者违背上级颁布的政策文件,仍然按照旧政策或自己的意愿违规操作,收取一些额外收益。执行不到位是指执行者没有按照政策要求在规定时间内完成项目建设,或者执行力度不够。执行不畅是指因相关部门之间协商不到

收稿日期:2018-01-15

作者简介:王肖倩(1993-),女,兰州理工大学经济管理学院硕士生,主要研究方向为审计理论与实践。秦正国(1976-),男,兰州理工大学科技处。王翠琳(1972-),女,兰州理工大学经济管理学院教授,硕士生导师,中国注册会计师,主要研究方向为审计理论与实践、独立审计与资本市场发展。

1. 2016年6月24日,刘家义审计长在金砖国家最高审计机关领导人第一会议上提到要开展政策落实跟踪审计,及时查处有令不行、有禁不止等行为,促进政策及时落地和发挥实效。

位、制度存在缺陷等不可控因素影响而导致政策执行停滞。从表1中可以看出,审计出的经济政策问题共有385项,其中最为突出的是执行不到位和不正确执行,分别占审计问题总数的57.66%和32.21%。虽然不执行仅有5项,占1.3%的比重,但是性质还是十分严重的。

表1 经济政策执行情况表 单位:项,亿元

项目	审计问题	不执行	审计金额	不正确执行	审计金额	执行不到位	审计金额	执行不畅	审计金额	
产业	农业	44	0	0	9	0.99	33	159.78	2	0.07
	工业	15	0	0	4	36.56	10	17.75	1	0
	服务业	201	2	1.37	62	577.25	116	2364.26	21	99.51
财税	68	0	0	31	38.16	34	2045	3	2.94	
金融	16	0	0	9	247.44	6	20.83	1	2.76	
能源资源	30	2	0	4	2.39	18	74.55	6	112.91	
投资	3	1	13	2	0.3	0	0	0	0	
国有资产	2	0	0	0	0	2	16.46	0	0	
贸易	6	0	0	3	1.77	3	0	0	0	
合计	385	5	14.37	124	904.86	222	4698.63	34	218.19	

注:审计金额均来自于审计署公布的国家重大政策跟踪审计报告。

二、经济政策执行情况具体说明

(一) 执行结果分析

第一,经济政策不执行,审计发现问题5项,占审计总问题1.30%,审计金额合计14.37亿元。审计问题主要表现为:(1)部分财政资金闲置。例如科技部有13亿元的科技成果转化引导基金闲置。(2)部分项目仍未启动。例如兰州市民政局对已安排好的10个应急避难所仍未施工,涉及资金13549万元。

第二,经济政策不正确执行,审计发现问题124项,占审计总问题32.21%,审计金额合计904.86亿元。审计问题主要表现为:(1)提供虚假信息,骗取中央财政资金。例如浙江省虚报用电量2639.62吨,共骗取中央财政补贴资金1045.50万元。(2)部分建设项目进展缓慢。例如海南省的海秀快速路建设项目由于第三方合同不合规,导致项目进展缓慢。(3)恶意改变资金用途。例如兰州市农业委员会下属单位私自改变8960.6万元涉农资金的用途。(4)违规收取费用。例如电力工程质监机构违规开展资质认定,并收取费用3.67亿元。

第三,经济政策执行不到位,审计发现问题222项,占审计总问题57.66%,审计金额合计4698.63亿元。审计问题主要表现为:(1)本应完工的建设项目,仍处于“在建工程”环节。例如海南省文昌至琼海的高速公路建设项目因为前期准备工作不足,至今未完工。(2)财政资金不能及时发挥效益。例如黑

龙江等省未及时安排中央专项资金38.32亿元,未及时盘活存量资金14.97亿元。(3)部分已建成的项目闲置。例如有5个省份的5.7万套保障性住房因入住条件不达标,闲置至今。(4)监管部门的监督作用不明显。例如卫生计生委对农村医生队伍的素质发展监督不到位。

第四,经济政策执行不畅,审计发现问题34项,占审计总问题8.83%,审计金额合计218.19亿元。审计问题主要表现为项目工程进度缓慢。主要原因有两点:(1)制度烦琐,导致前期工作准备时间较长。例如湖南省的棚户区改造项目因为国家贷款程序较多,480亿元的专项资金到位不及时。(2)相关主体价值导向不同,导致建设项目无法顺利进行。例如黑龙江省的保障安居工程配套基础设施建设项目由于主管部门意见不一致

被迫暂停。

(二) 政策内容分析

1.农业方面。主要是执行不到位,审计发现问题33项,占审计总问题61.15%,审计金额合计159.78亿元。(1)部分建设项目仍未启动。例如黑龙江省的水利改造工程由于水利厅未及时签发文件,3个建设项目不能按时启动。(2)部分建设项目进展缓慢。例如商务部公益性农产品批发市场和农产品流通基础设施建设工作进展缓慢。(3)部分已建成项目闲置或废弃。例如云南省元阳县有7个种养殖项目由于基础设施建设不完善,导致项目建成后未能发挥效益。(4)部分财政资金闲置。例如辽宁省未对22185.8万元的本级农业保险保费补贴资金进行统筹安排。

2.工业方面。主要是执行不到位,审计发现问题10项,占审计总问题66.67%,审计金额合计17.75亿元。主要表现为:(1)部分建设项目进展缓慢。例如南方电网深圳供电局有限公司部分输变电工程仅仅完成了预期目标任务的34.2%。(2)部分财政资金闲置。例如河南省未对17995.93万元的燃煤发电机组停运环保设施环保电价款进行统筹使用。(3)监管部门的监管作用不明显。例如国家能源局华东监管局未对4家企业的8台违建发电机组并网运行行为进行有效监管。

3.服务业方面。主要是执行不到位,审计发现问

题 116 项,占服务业审计总问题的 57.71%,审计金额合计 2364.26 亿元。主要表现为:(1)部分建设项目仍未启动。例如贵州省的 47 座中型水库建设项目因为前期工作准备不到位,没有按时动工。(2)部分建设项目进展缓慢。例如福建省平潭综合实验区防洪防潮工程因为相关部门缺乏统筹协调,整体进展缓慢。(3)部分建设项目被迫停工。例如安徽芜湖长江公铁大桥项目因为市政府未及时完成华谊码头征迁工作,被责令停工。(4)部分已建成项目闲置或废弃。例如有 3 个省份的 2.66 万套保障性住房因为基础设施不完善,闲置至今。(5)部分财政资金闲置。例如湖南省因为相关部门未及时安排建设项目工作,导致 6 亿元的补助资金闲置。(6)部分地区存在制度性缺陷,限制了经济政策的执行。例如海南省和宁夏回族自治区未及时出台促进健康养老服务业发展的具体实施方案或措施,不利于政策的执行。(7)监管部门的监管作用不明显。例如内蒙古自治区民政局因为审查不严,1076 万元的低保金被违规获取。

4. 财税方面。主要是不正确执行和执行不到位,审计发现问题 65 项,占财税审计总问题的 95.59%,审计金额合计 2083.16 亿元。主要表现为:(1)提供虚假材料,骗取中央财政资金。例如辽宁省个别企业以虚假材料骗取中央财政资金 355 万。(2)私自改变资金用途。例如 433.47 万元的扶贫资金被用于与扶贫无关的项目支出。(3)违规征收费用。例如 4 个省的 11 个单位违规征收行政事业性收费和政府性基金等税费 1.41 亿元。(4)财政资金不能及时发挥效益。例如吉林省松原市财政局未对 692.68 万元的彩票公益金进行统筹安排。(5)部分地区存在制度性缺陷,影响了财政资金的使用。例如云南省未及时制定高职院校生均拨款制度,导致 1.23 亿的中央专项资金闲置。

5. 金融方面。主要是不正确执行,审计发现问题 9 项,占金融审计总问题的 56.25%,审计金额合计 247.44 亿元。主要表现为:(1)私自改变资金用途。例如重庆市南川区惠农投资有限公司违规使用项目债券资金,导致 3 个保障房项目未能启动都实施。(2)部分金融机构未按时发放企业贷款。例如中国工商银行股份有限公司云南省分行未按时发放 17.8 亿元的贷款,影响了保障房项目的实施进度。(3)部分金融机构未简化企业融资贷款流程。例如江苏省的企业融资流程较为烦琐,当地企业仍然存在融资难、融资费用高的问题。

6. 能源资源方面。主要是执行不到位,审计发现

问题 18 项,占能源资源审计总问题的 60%,审计金额合计 74.55 亿元。主要表现为:(1)部分建设项目进展缓慢。例如湖南省级江河湖库水系综合整治项目由于前期准备工作不到位,项目仍未完工。(2)部分建设项目未按时动工。洞庭湖区因为没有确定初始设计,导致三个建设项目主体工程未按时开工。(3)部分财政资金闲置。例如云南省未对 337770.58 万元的能源资源专项资金进行统筹安排。(4)部分地区存在制度性缺陷,影响了财政资金的使用。例如重庆市本级三峡库区地质灾害防治项目因为项目审核时间较长,20228.44 万元的财政资金闲置。

7. 投资方面。主要是不正确执行,审计发现问题 2 项,占投资审计总问题的 66.67%,审计金额合计 0.3 亿元。主要表现为:(1)提供虚假材料,骗取中央财政资金。例如浙江省安吉经济开发区管理委员会虚增项目投资额,违规举借政府性债务 8 亿元。(2)建设项目未按时动工。例如江西省发展改革委不合理操作,导致中央投资项目未按时开工。

8. 国有资产方面。主要是执行不到位,审计发现问题 2 项,占国有企业审计总问题的 100%,审计金额合计 16.46 亿元。主要表现是因为项目选址变更、实施方案调整等原因,导致 16.46 亿元的国有资本经营预算资金未按计划使用。

9. 贸易方面。主要是不正确执行和执行不到位,审计发现问题 6 项,占贸易审计总问题的 100%,审计金额合计 1.77 亿元。主要表现为:(1)海关总署未按规定清理自行设立的准入类职业资格。(2)个别部门利用职务之便,违规收取费用。例如质检总局信息中心控股企业依托部门资源或经营与部门履职相关业务,违规收取服务费 1.77 亿元。(3)海关工作效率较低。例如长春海关、吉林出入境检验检疫局的“一次申报”方式通关报检率较低。

综上所述,无论是经济政策整体的执行结果,还是政策内容的执行结果,出现的主要问题均是执行不到位与不正确执行,主要表现为建设项目进度缓慢、财政资金效益受损、相关制度不完善以及监督体系不健全。

三、影响经济政策执行效果的 主体因素分析

(一)政策的制定者分析

一个完整的经济政策运行过程包括政策的制定、执行和评估^②,政府制定经济政策的过程,实质上就是对各种公共经济资源调整的过程。政府作为理性的经济人,在制定经济政策时,会产生不同的目标导向,中央政府作为核心权力机构,以促进全

社会经济发展为目标,制定的部分宏观经济政策可能缺乏弹性;而地方政府作为隶属机构,以促进区域经济发展为导向,不一定会及时制定出合理有效的配套措施。在上述分析中,就是由于财政资金“专款专用”的规定以及地方制度不完善,部分专项资金和建设项目审批流程比较烦琐,间接导致12个建设项目进展缓慢,8项服务工作不到位,841.06亿元的专项资金闲置。

(二)政策的执行者分析

我国属于单一制国家,中央与地方、地方与地方的关系就是整体与局部、局部与局部的关系,当经济资源调整出现矛盾时,不同区域的政策执行者就会产生利益博弈^③,影响执行者的价值导向。经济政策执行者会优先选择执行能产生直接经济利益的经济政策^④,对社会价值导向、生态价值导向的经济政策则采用态度消极、违规操作等行为,直接影响了经济政策的执行效果。在上述分析中,截止项目预期完工时间,仍有近300个建设项目未动工或者完工率较低,而执行主体并没有做出任何的补救措施。同时执行主体为了获取更多有利于自身经济发展的公共资源,以虚假信息骗取财政资金并向其他部门违规收取费用近4967.96亿元。

(三)政策的监督者

随着国家政府多主体多层次立法活动的开展,我国已经初步形成了具有中国特色的行政执法监督体系。但目前我国的行政监督体系还不完善,监督不力、监督部门虚置等现象依旧存在,给经济政策的运行过程带来不良后果。同时监督机制缺失,会促使相关利益主体间出现“寻租”行为,从而降低了经济政策的执行效果^⑤。在上述分析中,监督机制不健全会促使部分的政策执行者出现投机行为,不能很好地履行公共受托经济责任,间接导致14个建设项目进展缓慢或者被迫停工,10项服务工作不到位,27.03亿元的专项资金闲置。

四、建议

从上述分析可以看出,我国经济政策在执行过程中仍然存在一些问题,主要是受到制度体系不完善、相关主体价值导向偏差、监督体系不健全等一系列因素的影响。为了改变经济政策的执行现状,提高经济政策的执行效果,需要从两方面改进。

一方面增强相关主体的责任意识,从根本上解决制度体系、价值导向和监督体系存在的偏差问题。政策的制定者需要在国家宏观经济政策的大背景下,对当地的制度体系及时做出调整和改进。政策的执行者要充分意识自己的岗位职责,提高政策的执行效率和质量。监督者则要切实履行自己的监督作用,同时构建完善的监督体系。

另一方面引入跟踪审计评价手段,即由国家审计机关利用跟踪审计技术和方法,对经济政策的执行效果做出评价。利用审计评价结果可以为经济政策制定主体关于政策制定纠偏提供依据,为经济政策执行主体关于政策执行效果考核指明方向,为经济政策目标群体关于政府公共受托责任履行传达结果,切实保障经济政策顺利执行^⑥。

注释:

- ①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):112-118.
- ②刘震.国家审计机关开展政策评估的理性思考[J].审计与经济研究,2009,24(4):22-26.
- ③周宙,魏杰.政府宏观经济政策与经济波动的关系——经济失衡形成和传递机制的分析及对中国数据的考量[J].经济动态,2015,(4):23-34.
- ④贾杨.公共政策执行的效果分析及其困境化解——以环境政策为例[J].长白学刊,2015,(2):62-66.
- ⑤王桂花.我国地方政府执行力的现状及对策研究[J].知识经济,2015,(7):44.
- ⑥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.

The Actuality Analysis of the Effect of Economic Policy in Our Country Analysis of follow up audit results based on policy implementation Wang Cui-lin¹, Wang Xiao-qian²

(School of Economics and Management, Lanzhou University of Technology, Lanzhou 730050, China)

Abstract: At present, our country is in a transition period of new normalcy of the economy, and the macroeconomic policy framework has changed. The implementation of economic policies has drawn people's attention. In this paper, we use the major national policies announced by the Audit Commission in the past two years to track the audit results and analyze the problems in the implementation of our economic policies from two aspects: the implementation of economic policies and the content of economic policies. The results show that there are some deviations in the formulation, implementation and supervision of economic policies. The main manifestations are the non-implementation, incorrect implementation, inadequate implementation and poor implementation of the executive, which seriously affect the effectiveness of economic policies.

Key words: economic policy; policy implementation effect; tracking audit