

分类号 _____
U D C _____

密级 _____
编号 10741

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

(专业学位)

论文题目 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计研究

研究生姓名: 曲箫

指导教师姓名、职称: 苏孜 教授 张树海 处长

学科、专业名称: 审计专硕

研究方向: 政府审计

提交日期: 2023.06.19

独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 曲箫 签字日期： 2023.5.24
导师签名： 苏政 签字日期： 2023.5.25
导师(校外)签名： 刘树田 签字日期： 2023.5.25

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意 (选择“同意” / “不同意”) 以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊(光盘版)电子杂志社”用于出版和编入CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分內容。

学位论文作者签名： 曲箫 签字日期： 2023.5.24
导师签名： 苏政 签字日期： 2023.5.25
导师(校外)签名： 刘树田 签字日期： 2023.5.25

**Research on the follow-up audit of the
implementation of tax and fee reduction
policies in Gansu province**

Candidate : Qu Xiao

Supervisor : Su Zi Yang Shuhai

摘 要

近年来，全球经济存在着诸多不确定因素，而国内经济的发展正处在转型升级的重要阶段，基于这一背景，政府作出了长期的具有方向性、战略性的减税降费政策。为了有效监督政策的实施，减税降费政策落实跟踪审计应运而生。但由于这一审计类型兴起较晚，从已有科学研究和经验来看，其基础理论和实践机制尚不完备，需要进一步加强和完善具体的操作规范。因此研究减税降费政策落实跟踪审计具有重要意义，它符合绩效性和合规性的目标，能够不断地夯实并推进减税降费政策的实施，从而激发市场产生源源不断的活力；更好地落实我国审计的监管职责，从而推进简政放权，加速经济社会进步；能够发现在开展审计的具体过程中存在哪些问题，对症下药，促进审计理念的转变，形成完善的工作评价机制。

本文通过分析 2017-2021 年间的相关数据资料，对甘肃省减税降费政策落实跟踪审计的相关问题进行了分析研究，为了解决审计重点难把握；审计资源受限；审计评价指标缺乏；审计人才储备不足；问题整改落实率低等问题，结合公共政策审计“三维”视角理论构建了审计实务框架，采取了熵权法、案例分析法、文献研究法等研究方法，提出了统筹审计资源；加强审计部门与其他部门联系；完善审计法律法规；培养复合型人才等建议，以期达到更好的审计效果，提升甘肃省减税降费政策落实跟踪审计的效率和质量，使其能够更有效地发挥其在国家治理中的重要作用。

关键词：政策落实跟踪审计 减税降费 审计实务框架

Abstract

There are many uncertainties in the global economy in recent years, and the development of the domestic economy is in an important stage of transformation and upgrading, based on this background, the government has made a long-term directional and strategic tax and fee reduction policy. In order to effectively supervise the implementation of the policy, the follow-up audit of the implementation of the tax reduction and fee reduction policy came into being. However, due to the late rise of this type of audit, from the perspective of existing scientific research and experience, its basic theory and practical mechanism are not complete, and it is necessary to further strengthen and improve specific operating specifications. So, it is of great significance to study the follow-up audit of the implementation of tax reduction and fee reduction policies, which meets the goals of performance and compliance, and can continuously consolidate and promote the implementation of tax and fee reduction policies, thereby stimulating the continuous vitality of the market; Better implement the supervisory responsibilities of China's auditing, so as to promote the simplification of administration and decentralization, and accelerate economic and social progress; It can find out what problems exist in the specific process of carrying out audits, prescribe the right medicine, promote the transformation of audit concepts, and form a perfect work evaluation mechanism.

By analyzing the relevant data from 2017 to 2021, Analyzed and studied the problems related to the follow-up audit of tax reduction and fee reduction policies in Gansu Province, In order to solve the audit focus is difficult to grasp; Limited audit resources; Lack of audit evaluation

indicators; Insufficient audit talent reserve; Low problem rectification and implementation rate, Combined with the "three-dimensional" perspective theory of public policy audit, The entropy weight method, case analysis method, literature research method and other research methods, Put forward the overall planning of audit resources; Strengthen the contact between the audit departments and other departments; Improve the audit laws and regulations; Suggestions such as cultivating compound talents, In order to achieve better audit results, To improve the efficiency and quality of the follow-up audit of the implementation of tax and fee reduction policies in Gansu Province, To enable it to play its important role in national governance more effectively.

Keywords: Follow up audit of policy implementation; Tax reduction; Audit practice framework

目 录

1 引 言	1
1.1 研究背景、目的及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究目的	1
1.1.3 研究意义	2
1.2 文献综述	3
1.2.1 国外研究现状	3
1.2.2 国内研究现状	5
1.2.3 文献述评	6
1.3 研究内容与方法路线	7
1.3.1 研究内容	7
1.3.2 研究方法	7
1.3.3 技术路线图	9
2 相关概念和理论基础	10
2.1 相关概念	10
2.1.1 公共政策	10
2.1.2 减税降费	10
2.1.3 政策落实跟踪审计	10
2.1.4 “三维框架”模式	11
2.2 理论基础	11
2.2.1 公共受托责任理论	11
2.2.2 新公共管理理论	12
2.2.3 供给学派理论	12
3 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计现状	14

3.1 甘肃省基本情况介绍	14
3.1.1 甘肃省经济情况介绍	14
3.1.2 甘肃省减税降费政策落实情况	17
3.1.3 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计现状	18
3.2 甘肃省实施减税降费政策落实跟踪审计面临的问题	19
3.2.1 审计内容复杂, 审计重点难把握, 统筹协调效率低	19
3.2.2 审计范围有限, 审计资源不足	20
3.2.3 评价指标缺乏, 专业审计人才储备不足	20
3.2.4 审计结果整改落实率低, 利用价值小	20
3.2.5 整改工作监督困难, 职责分工不明确。	21
3.2.6 审计结果公开披露不足	21
3.3 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计面临问题原因分析	21
3.3.1 制度因素	21
3.3.2 体制因素	21
3.3.3 现实因素	22
4 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计方案设计	23
4.1 甘肃省实施减税降费政策落实跟踪审计的必要性	23
4.2 “三维框架”模式下减税降费政策落实跟踪审计实务框架	24
4.2.1 形式维度的政策落实跟踪审计	24
4.2.2 事实维度的政策落实跟踪审计	27
4.2.3 价值维度的政策落实跟踪审计	30
5 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计案例分析	33
5.1 指标选取	33
5.2 审计风险评估	34
5.2.1 建立评价矩阵	34
5.2.2 归一化处理	35
5.2.3 计算熵值	35
5.2.4 计算熵权	36

5.2.5 综合评价结果	36
5.3 风险指标分析	37
6 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计优化建议	39
6.1 甘肃省减税降费政策落实过程管理建议	39
6.1.1 多渠道宣传解读，提升宣传覆盖面	39
6.1.2 优化服务，提高纳税人满意度	40
6.1.3 提升工作规范性，提升政策执行力	40
6.1.4 多手段防范风险	40
6.2 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计建议	41
6.2.1 统筹审计资源，加强审计部门与其他部门的联系	41
6.2.2 完善审计法律法规	41
6.2.3 培养复合型审计人才	42
7 研究结论与不足	43
7.1 研究结论	43
7.2 研究局限性及研究展望	44
参考文献	45
致 谢	49

1 引言

1.1 研究背景、目的及意义

1.1.1 研究背景

2018年8月31日，审核署发布了一项重要指令，要求加强对减税降费优惠政策的审核监管，以确保政策的有效实施。全国人大财经委就2018年中央决算草案审查结果的报告提出，要求在年底之前，彻底解决审计过程中发现的突出问题，并及时向有关负责部门报告整改情况进展，将该政策的专项审计和整改工作纳入报告的重点考量范围。监督工作是落实政策的过程中的强大推动力量，能够督促相关部门切实落实政策内容，严格按照相关程序以减少风险发生的概率，及时化解已产生的风险问题并就该种类型问题提出相关发展建议。基于以上背景，减税降费政策及其跟踪审计的研究显得非常重要。

通过广泛阅读与减税降费政策落实跟踪审计相关的文献资料，对相关审计结论和报告进行解读，概括得出目前存在的问题，由此得出甘肃省目前进行减税降费政策跟踪审计的必要性。结合公共政策审计的“三维”视角从多种审计要素，例如审计的方法、客体、目标和内容等，明晰该类型跟踪审计实务框架的内容，期望对审计重点进行精准把握，切实提高审计工作的效率，解决实际工作中存在的问题。最后根据案例设计和分析，对甘肃省施行减税降费政策的方案思路及其跟踪审计提出一些切实可行的建议。

1.1.2 研究目的

国家审计由于其特殊的功能和作用越来越受到人们的关注，而政策跟踪审计又是其中的重点内容。本文将甘肃省减税降费政策跟踪审计的必要性和重要性为切入点，分析其实际工作中存在的问题，并结合公共政策的三个维度讨论该审计模式在减税降费政策跟踪审计中的应用，从审计的对象、目标、内容程序以及评价等方面构建减税降费审计实务框架，以确保审计结果与绩效性、合规性目标相一致，更好地促进减税降费政策的实施。同时，本文还提出了一些政策建议，

以不断巩固和推动减税降费政策的实施,激发市场活力,促进经济的高质量发展。

1.1.3 研究意义

实践意义:可以更好地促进政府审计监管作用的发挥,促进企业发展。减税降费是一项重要的宏观经济政策,政策受益群体广泛,影响社会的各个阶层。其被审单位是促进政策实施的各级政府机构。审计署官网会定期公布审计报告,并及时披露政策执行中遇到的问题和政策本身存在的漏洞,这不仅在一定程度上维护了人民群众的监督和知情权力,而且有助于减少有关部门在工作中的问题,例如办事态度敷衍、责任感低下、服务意识消极等,从而有效提高政府部门工作质量,推进服务型政府的建设,改进减税降税跟踪审计的工作模式,促进审计过程全覆盖。实行减税降费跟踪审计,对维持经济安全和健全市场体系都有积极影响,其目的是要推进供给侧结构性改革和稳增长的问题。因此,从宏观层面来说,对减税降费政策进行跟踪审计,能够有效地转变经济发展方式,对社会的发展起到积极的作用;从微观层面来说,能够对市场主体的发展进行积极的推进,从而对财政、自然资源、社会保障和国有资产等各种资源进行更效率的配置,进而对市场运作中的各种风险进行防范,维护经济安全,对市场机制的运作进行最大程度的优化。

理论意义:作为一种新兴的审计业务,政策落实跟踪审计的审计客体是国家的重大政策,由于政策具有自身的独特性,在实施过程中不免会有差异和各自的侧重点。因此每对一项政策进行跟踪审计时都要更新审计理念,选择契合的审计方式,或是对现有的方式进行改进,这些操作都会使得审计理论的研究得到新发展。通过政策落实跟踪审计的实践,可以发现在开展审计的具体过程中存在哪些问题,从而导致相关审计理念的转变。目前,我国对减税降费政策审计的研究还很少,缺乏阶段运行机制,而这一评估机制对于审计部门进行下一阶段的工作具有重要的指导意义。

1.2 文献综述

1.2.1 国外研究现状

（一）政策落实跟踪审计文献综述

相比于国内，国外在政策落实跟踪审计方面的研究更为深入，基于审计项目的实践探索也更加丰富。然而，从严格意义上讲，政策落实跟踪审计与政策审核或政策评估并不完全一致，它们之间存在着一定的差异。20世纪九十年代后期，西方国家纷纷对公众政策措施开展审计，美国联邦审计署也不例外，早在七十年代就开展了对全美议会公布的各类公众政策措施的审核，定期公布十大名单，以便更好地了解国家的政策措施，并提供有效的改善建议和方案，以提高公众管理水平。2008年，法国宪法修正案规定，审计法庭必须帮助议会对公众政策措施做出全方位评判，以确保其合理化和效率性，并对其产生的正面和负面影响做出客观分析。俄罗斯联邦审计院的战略审计是其独特的工作方式，它的审核范畴涵盖了国家各项重大战略、信息安全、国际社会经济发展规划、政府计划、国家立法草案等，从宏观角度分阶段评估重大战略的可行性和可能存在的风险，并给出有针对性的改善意见，同时也会对重要国家战略和政策措施的贯彻落实状况开展动态监测，及早查出问题，并指导整治。自1997年以来，日本政府一直重视国家政策评估的作用，并以“3E”审计目标为基础展开了多种形式的国家政策审计。研究表明，公共政策的落实不应该被视为一个孤立的问题，Nancy Shulock和Steve Boilard（2007）经过剖析加利福尼亚州立大学萨克拉门托分校的教育政策实施情况，认为政策执行过程中存在一些阻碍，因此，国家政策评价审计应该对整个政策实施过程加以监测，以便及早找到政策措施和现有制度中问题，从而协助决策层更好地制订政策措施，提高政策措施的有效性和可行性。通过调动利益相关者的积极性，我们可以更进一步地完善政策。根据Gisléia Benini Duarte（2009）的研究，一段时间内巴西某些地区登革热病例减少的重要原因之一可能为审计部门加强了对市政当局的监管。通过审计对联邦资源分配进行全过程监督，可以有效减少当局违规行为，提高医疗服务质量，从而降低登革热病例的发生率。Zih Ping Ho（2013）提出，相关部门应与时俱进，可以将大数据技术、机器人技术等智能技术服务应用于审计工作过程中，利用手机等电子设备作为开

关，缩短工作流程，大大提高审计工作效率，减少人员的工作。Alex Scharaschki 和 Tom Mc Bride（2016）通过建立“货币”和“价值”维度的模型，对政府公共政策执行情况和公共资金使用绩效情况进行了深入的分析，并将其与英国国家审计署的审计案例进行了比较，最终提出了一种新的审计方法。Colin Knox（1991）专门研究了贝尔法斯特社区对休闲设施以及爱尔兰某地区对室内设施的相关审计工作，得出对休闲政策进行审计会存在较大困难的结论。因此，他建议制订一个定量和定性的评估目标，并结合有意义的绩效指标来进行评价。

（二）减税降费审计文献综述

税收是我国经济社会蓬勃发展的基础，其意义不言而喻，它对我国财务收入、各种资源配置等都具有重要的影响，因此税收审计也成为各国政府重视的重要课题。由于国家政策差异等因素，国外学者尚未开展针对减税降费跟踪审计的研究，但是，外国的税收审计可以为我国减税降费政策的落实和跟踪审计提供有益的参考。国外审核机构，如美国联邦审核署和德国联邦审核署，在税务审计方面更加注重绩效性，而不仅仅是审计准确性和规范性。审计署研究所对德国税收审计情况开展了深入研究，认为审核机构在制定审核方案时，会紧密结合当前社会热点问题，并且会考虑媒体和公众的意见，重点审计税收法律政策和涉税单位的税收征管业务，具备绩效审核的特征，可以对涉税单位的业绩做出客观评价，为我国减税降费跟踪审计提供了有益的参考。Subhash Manda， Sumit K. Bansal 和 Himanshu（2020）以研究了印度的相关减税政策，通过层次分析法解析了政策可能产生的结果，结果表明，相对于负面效果，减税降费对经济发展的正面效果影响更大。从减税降费的效应来看：Knut L. Seip（2019）研究发现，美国减税的效果在宏观层面上表现出明显的促进作用，无论是短期还是长期，都有助于 GDP 的增长。然而，美国未来减税降费面临着可持续发展的挑战，需要更加积极的政策措施来应对。Tammy Leonard， Xi Yang， Lei Zhang 和 Connor Reed（2020）也分析了美国财产税减免与就业之间的联系，发现这种联系在一定程度上有助于促进经济增长。根据有关数据结果得出，税收减免程度与就业率提高程度之间存在着同向发展关系。

1.2.2 国内研究现状

（一）政策落实跟踪审计文献综述

“十二五”计划明确提出了对政策落实的跟踪审计，我国的政策跟踪审计制度发展正式踏入正轨。王慧（2017）指出，政策落实跟踪审计是一种重要的监督检查机制，它能够及早查出政策实施过程中的缺陷，并促使部门采取有效措施加以整治，同时及时反映先进的作法和成功的经验，有效地发挥“督查员”和“助推器”的作用。按照苏孜和何延平（2016）的研究，政策措施落实跟踪审计是一种审计组织方法，能够确保政策举措的合规性、合法化、经济效益性和效率性。同时，他们还认为，国家政策跟踪审计的目标是为了更好地实施政策，进一步提高政策措施的科学性和协调能力，充分发挥“免疫”的作用，从而推进我国环境治理的改进。陈希晖和邢祥娟（2017）提出，政策措施跟踪审计是一项综合性的审计方法，它将跟踪审计和公众政策审计的特点有机结合，在促进政策的贯彻落实方面有着独有优势。常凌杰和郭爱芳（2018）指出，长期性和时效性是跟踪审计的两个显著特征，它旨在从政策执行、评价和落实三个层面推进政策实施，使其更加准确、有效和兼容。朱智鸿（2016）提供了一种新的方法来跟踪政策的实施，即将其与传统审计工作相结合，运用互联网构筑大数据审计模式。淄博市审计局课题组（2016）提供了一种新的方法来跟踪政策的实施情况，这种方法既考虑了形式，又考虑了事实和价值。陈丽和夏诗明（2018）总结了大数据时代的挑战和机遇，并给出了一些建议，以促进政策实施的创新和发展。陈凤霞和张盛楠（2018）经过对政策措施实施跟踪审计的研究，发现它在推进政策措施实施进程中发挥了重要作用。为了更好地评估这一流程，他们将 KPI 与平衡计分卡相结合，构建了一套包含财务、用户、内部流程和发展与学习等各个层面的管理体系。苏孜和王俊锋（2018）从公共政策生命周期理论的角度出发，按照政策制定、执行、监控和实施效果这一程序顺序构建了政策跟踪审计绩效评价指标体系，并利用该体系评价了 X 省贯彻落实国家重大政策措施方面的工作综合绩效。李洋宇（2018）提出了一种新的评价体系，以“稳发展惠民生政策评估”为例，从政策措施实施、资金、项目和审计整改四个方面开展了深入分析。陈涵玉（2018）提出了一种采用 PSR（压力-情况-反应）模式的方法，并运用到某地区。

（二）减税降费审计文献综述

相比于西方国家,我国开展减税降费跟踪审计的历史较短,并且研究程度不够深入,因而文献资料储备不足。就研究内容而言,主要集中在减免税收和行政事业性违法征收上。下面分别对我国减税降费跟踪审计涉及的两方面主要内容开展阐述。与其他国家在税收研究领域取得的丰硕成果和众多著作相比,国内在行政事业性收费的研究相对较少。自1997年开始,中共中央及国务院陆续颁布了诸多有关行政事业性收费的法律规章制度,国内学者也各抒己见,提出了不同的具体审计方法,以期解决这一重大问题。刘松华(2017)深入探究了公司收费的业务特征和数据特征,并提出了三个不同的评估基本思路:顺查法、逆查法和抽查法。刘斌(2017)提出了四种新的审计方法,结合了计算机技术和人工审核。张奴英(2014)通过对山西省某些单位的具体审计和调查,认为行政机关的账目存在一定的问题,并概括出了行政机关收费方面审计的主要内容。周树大(2014)认为审计机关在审核涉企收费时,应将重点放在检验企业单位能否按照有关规定依法清理和完善涉企收取项目管理审批制度上,以确保其符合法律法规的需要。关于税收审计,学者们在以往重点研究政策实施和监管的基础上,还加强了研究税收制度设置问题的力度,同时分析了当前的税收制度是否能够满足经济发展的需要,是否与时俱进,是否能够在解决具体问题时做到有制可依。尽管关于减免税审计的研究较少,但申向(2005)在其文章中提出了减免税审计的要点和应注意的问题,以此突出对减免税审计工作的重视。

1.2.3 文献述评

经过对以往文献的深入研究,国内学者们在政策落实跟踪审计方面取得了一定的成果,但是由于调查领域过于宽泛,给出的方案不够贴合实际,缺少切实可行的操作思路,在工作中的指导作用不明显。相关数据表明,我国目前有案例作为支撑的跟踪审计研究项目主要针对具体的方案措施,而对于宏观经济政策,如减税降费、简政放权、放管服等的深入研究较少。

我国政策落实跟踪审计的实施时间尚短,虽然国家已经开始探索理论和相关实践管理工作,但尚未建立统一的体系,也未制定相应法律法规来规范跟踪审计的实施。此外,国家跟踪审计的研究工作重点多集中在有资金项目的案例研究,而缺乏对宏观政策措施的研究,而且与发达国家政策跟踪审计更为注重成效这一

点不同的是,我国更侧重于对政策措施的合法性和合规性加以审核,不利于充分发挥其应有的倒逼政策完善的治理功能;此外,由于审计过程持续时间不足,审计过程中存在着深度不够、结果披露不彻底、评价体系不完善等现实问题,致使审计评价带有较强的主观性,审计质量和审计人才也难以得到保障。

美俄等西方国家倾向于把完善政策本身作为跟踪审计的目标,而我国则更加注重审计的合规性。从20世纪70年代西方开始研究跟踪审计开始,其积累的丰富的相关经验,可以对我国审计理论的完善提供丰富的实践及理论意义;其相关的审计实践总结,可以为我国的政策跟踪审计的发展提供可供借鉴的优秀实践经验。经过对减免税收审计和违规收费审计的相关文献研究分析后发现,国外税收审计偏向于从税收征管的角度入手,对税收审计的经济效益更为注重,强调税务部门应当充分完善审计流程,提高服务意识,以更有效地保护纳税人的合法权益,为减税降费跟踪审计提供实质有效的参考依据和未来工作开展思路。

1.3 研究内容与方法路线

1.3.1 研究内容

首先,本文选取了减税降费跟踪审计作为研究对象。为了给接下来的研究工作打好基础,梳理了多篇国内外文献,了解了关于该政策及其跟踪审计的相关概念、理论等,探讨了审计工作在减税降费政策实施中的重要性及意义。其次,运用公开的审计报告和相关部门、企业的减税降费数据,试图对该跟踪审计在具体工作过程中产生的问题进行详细的分析,并与针对性的提出切实可行的建议。同时,从形式、事实、价值这几个角度,设定框架中审计目标、内容和方法等具体内容。在案例选取方面,选择甘肃省的减税降费跟踪审计现状作为案例对象,运用熵权法等方法对其过程中存在的问题进行分析,并提出相关的政策管理方面和审计施行方面的建议,最后总结论文不足和研究展望。

1.3.2 研究方法

定量分析法:先通过问卷调查的方式得到专家以及相关部门有关人员的评价打分,再利用熵权法计算得出权重前几名的风险指标作为审计实务框架的重点审

计对象。运用具体案例进行分析时，重点关注这几个指标，判断甘肃省的情况是否符合框架的设定，以此来分析可行性并提出建议。

文献研究法：查阅与本文主题相关的国内外文献，对该跟踪审计的相关研究结果进行搜集与分析，以充分了解当前的研究趋势和成果，为撰写本文做好前期的准备工作。

案例分析法：案例分析法是一种常用于论文写作的研究方法，以具体的案例对某种观点或者问题进行讨论，并试图以小见大，总结出具有问题普适性的方案。本文研究减税降费政策跟踪审计，并以甘肃省为例，可以深入探究甘肃省该政策的实施情况及其跟踪审计中存在的问题，从多角度出发，例如事实、价值、形式等，构建审计框架并对其展开运用，对甘肃省减税降费审计存在的问题提出建议，使之具有一定的实践意义。

专家打分法：通过对研究对象的相关数据进行系统收集，汇总有关审计人员的意见及打分，得出各风险因素的得分，为后续使用熵权法进行评估排序做好基础工作。

1.3.3 技术路线图

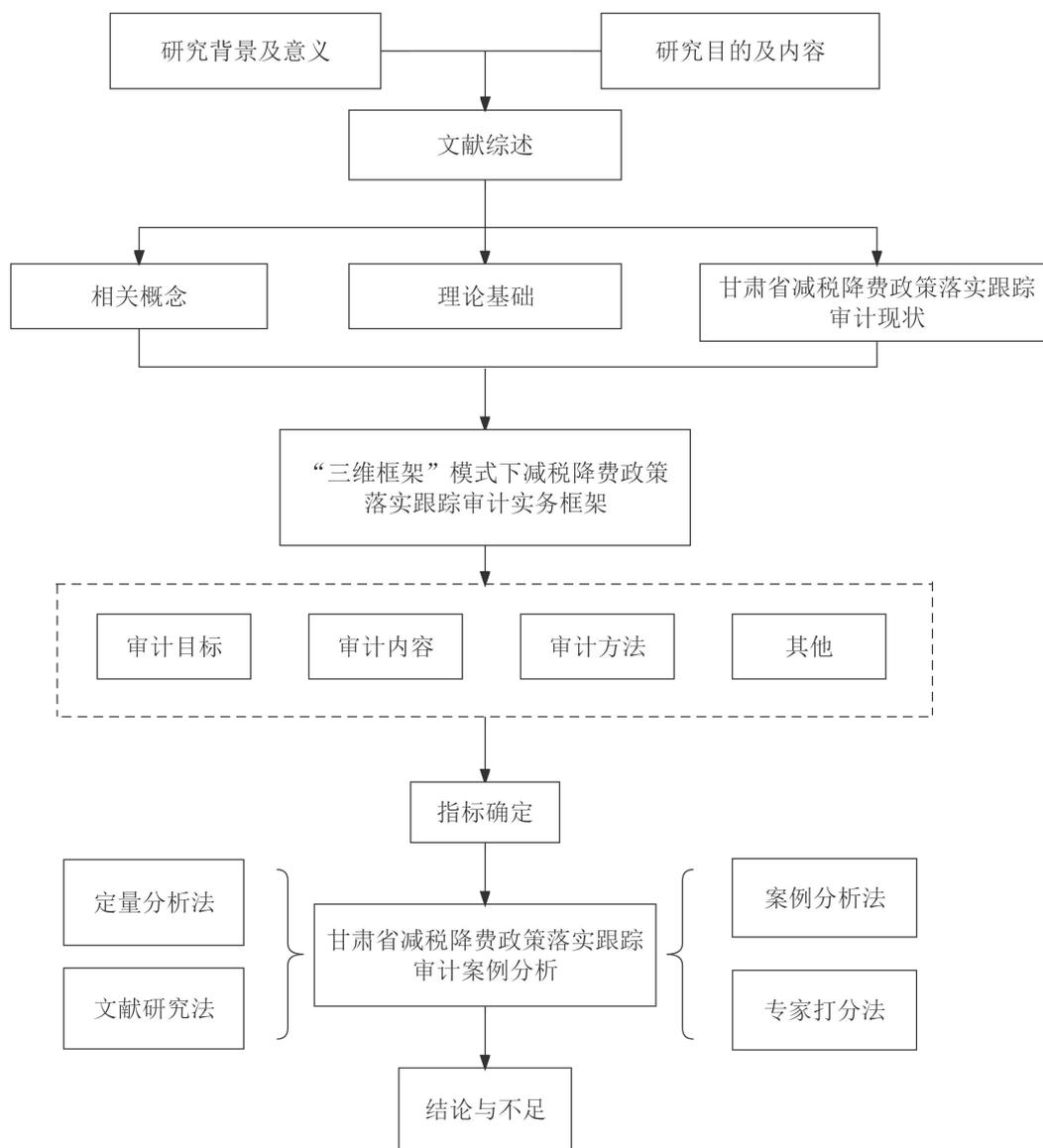


图 1.1 技术路线图

2 相关概念和理论基础

2.1 相关概念

2.1.1 公共政策

公共政策是政府根据一定的政治原则和目标,为达到一定社会目的而制定和实施的各種规定。是一种具有制约、导向、调控及分配功能的高效社会治理手段。政府在制定公共政策时必须以法律为依据。它能够有效的解决社会公共问题,在制定公共政策时,应明确指出公共政策的主体、目的、对象以及表现形式。

社会生活的方方面面都离不开政策的约束,良好的公共政策可以有效促进社会经济的发展,有利于提高居民生活幸福感,进而提高公民素质,形成良好的反馈机制。

2.1.2 减税降费

减税降费政策的颁布与施行是指新时代背景下我国政府通过实施具有针对性的削减税收和普适性的降低费用的措施来达到精简政府机构,下放政治权力的目标。通过支持银行进行扩大放贷数额来缓解企业还贷压力,进而鼓励社会公民不断创业。

通过减税降费,我国市场主体活力不断增加,显著促进了中小微企业的发展。

2.1.3 政策落实跟踪审计

政策落实跟踪审计是指审计机关对关系国家利益和人民群众切身利益的重大项目、重大改革、重要政策措施等的贯彻执行情况展开的持续监督活动。其主要目标是:促进及时落实党中央重大决策部署,促进健全完善政策落实机制,促进各级政府和相关部门单位切实履职尽责,推动经济社会持续健康发展。该审计类型的提出,使得审计工作变被动为主动,更好的提高的审计的服务性。

政策落实跟踪审计是一项具有独立性的审计活动,与政策制定、执行部门间

不存在利益关系，因此可以客观公正的进行监督工作。

2.1.4 “三维框架”模式

2012年，“三维”政策落实跟踪审计模式首次被提出，它是一种在法律授权范围内，从形式、事实、价值三方面入手，由国家审计机关对公共政策、系统、过程以及结果和社会影响进行全面审查、评估和监督的有效机制。

在跟踪审计过程中，想要切实落实好政策，仅仅关注某些重点项目进程速度是否合理，资金使用是否合规是不够的。还应该对整个政策执行过程中所涉及的费用和经济效益进行重点关注，关注政策执行的效率是否稳定提升，是否按照审计预设的要求，利用多种视角开展持续性的监察。

2.2 理论基础

2.2.1 公共受托责任理论

公共受托责任理论是在20世纪80年代兴起的一种公共管理理论，它与公共选择理论和委托代理理论都具有很强的逻辑关系，三者相互补充，共同构成了完整的现代政府管理理论体系。公共受托责任是指政府为履行其受托责任而建立的一套机制和程序。公共受托责任由受托人根据法律赋予的公共事务管理权力，对其所代表的公民或纳税人负责，并根据社会需要、政策目标以及相关法规来确定公共事务管理的范围和方法，通过选择、委任、监督等管理程序对政府事务进行管理。委托人与代理人之间是一种委托代理关系，代理人受委托人之托进行工作。运用以下模型可以具体描述该过程，如图2.1：

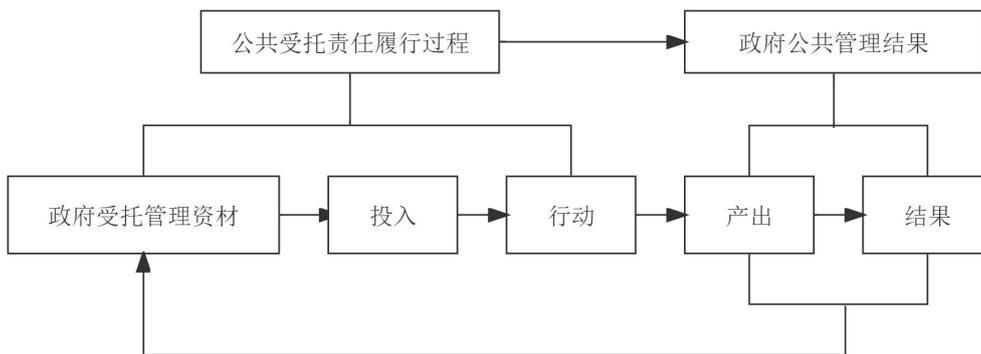


图 2.1 公共受托责任履行过程

政府部门是减税降费政策落实的责任主体，也是公共责任的受托主体。因此，为了保障人民的合法权益，对减税降费政策的落实进行跟踪审计至关重要。应强化对减税降费政策落实的监督管理，保证该税收优惠政策的实施，以促进政府管理职能的有效发挥。

在该政策施行的过程中，相关的政府部门既要承担“减税”的义务，又要承担“降费”的义务，这两方面都能够维护群众合法权益。仅从这一特定角度便可以看出，实行减税降费跟踪审计的必要性是不言而喻的。

2.2.2 新公共管理理论

二十世纪八十年代，某些西方国家的政府管理工作面临空前挑战，传统的行政管理政策已不再适用社会现状，新公共管理理论应运而生。该理论的重点在于借鉴私营部门的优秀管理经验将之应用于政府部门，另辟蹊径，增强政府工作的效力，满足各方主体需求。

新公共管理致力于提高公众对政府服务的满意度，以促进社会发展和进步。为此，它提出要“兼顾”，不能一味强调“输入”而忽略“输出”，要同时关注政府服务效益与质量，这也是新的公共管理学与传统模式不同的地方。

2.2.3 供给学派理论

二十世纪七十年代，美国市场进入“滞涨”状态，就业率持续下降的同时物

价急速上涨，导致就业市场持续低迷，供给学派的减税降费理论就是在该背景下被提出的。该模型旨在解决美国和欧洲等发达经济体因经济发展周期性变化而引发的一系列问题，其基本观点是：在经济发展过程中，经济供给是决定增长的关键因素，而减税降费则是提高经济供给能力的重要手段。

在经济“滞涨”期间，供应派学者认为应该通过如下方式进行税收激励：一是通过下调企业所得税税率来激励企业进行更多的资本投入，扩大经营规模，增加更多的就业机会；二是通过减少个人所得税以增加居民可支配收入，从而拉动内需，刺激居民消费投资。三是推行资产加速折旧政策，大大减少了企业的税收压力，极大提高了公司的盈利能力，促进了公司的资本流转。四是加大企业用于科研、开发方面的扣除力度，促进企业创新升级。总结来说，供给学派理论的核心在于：在供应端实行多种税收优惠以激励企业生产，促进资金流转，促进技术创新，加大投资力度；激励个人积极就业，提高消费，扩大投资，进而带动经济社会蓬勃发展，进一步优化产业内部结构，推进创新。

3 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计现状

3.1 甘肃省基本情况介绍

3.1.1 甘肃省经济情况介绍

作为我国的省级行政区之一，甘肃省自改革开放以来，尤其是近几年，经济发展迅猛，其 GDP 增速在西北五省区中居第二位，但该指数却一直处于较低的情况，直至 2021 年才刚刚突破一万亿大关，因此，甘肃省的经济还有很大的发展空间。近几年来，甘肃省产业结构呈“二、三、一”的特征，即第一产业比重呈小幅上升趋势，第三产业比重呈波动式上升趋势。甘肃省的产业构成主要还是煤炭、化工、冶金、电力这类传统产业，因此第二产业是拉动甘肃省经济增长的“火车头”。但这些企业依赖原材料利用，产业整体呈粗放型，亟需转型。

表 3.1 为 2017—2021 年间甘肃省有关收入情况。（单位：亿元）

表 3.1 甘肃省有关收入情况

指标名称	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
财政总收入	1540.59	1641.71	1589.52	1625.97	1863.93
一般公共预算收入	815.73	871.05	850.49	874.55	1001.86
税收收入	547.14	610.47	577.92	567.93	667.41
国内增值税	269.41	293.36	276.82	260.17	303.34
企业所得税	67.24	74.59	64.79	64.39	80.06
个人所得税	27.33	30.53	20.30	20.54	23.99
城市维护建设税	45.59	49.59	47.33	45.74	53.86
契税	22.55	27.47	36.23	38.94	49.03
非税收入	268.59	260.58	272.56	306.62	334.45
专项收入	76.11	79.19	84.33	87.91	98.80
行政事业性收费	55.26	41.02	50.61	55.52	49.47

资料来源：甘肃发展年鉴

表 3.2 为 2017—2021 年甘肃省有关财政收支情况。（单位：亿元）

表 3.2 甘肃省有关财政收支情况

指标名称	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
财政总收入	1540.59	1641.71	1589.52	1625.97	1863.93
其中：一般公共预算收入	815.73	871.05	850.49	874.55	1001.86
税收收入	547.14	610.47	577.92	567.93	667.41
上划中央税收	724.86	770.65	739.03	751.42	862.07
一般公共预算支出	3304.44	3772.23	3951.60	4163.40	4032.56

资料来源：甘肃发展年鉴

税收是一个国家的“晴雨表”，是一个国家经济发展的最直观反映，随着我国的快速发展，甘肃省的税收收入也水涨船高。改革开放之初，甘肃省税收收入低于五亿，而截至 2022 年达到五百多亿元。但从整体上看，甘肃省发展程度仍较弱，实力不够雄厚，与东部地区相比仍处于劣势；同时甘肃省的装备制造、现代服务业、深加工业等产业也比较落后。在此背景下，企业的技术创新困难重重，难以形成完整的产业链条，严重影响了企业的经济效益。

表 3.3 为 2017—2021 年甘肃省近几年来有关税收收入情况。（单位：亿元）

表 3.3 甘肃省有关税收收入情况

指标名称	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
税收收入	547.14	610.47	577.92	567.93	667.41
增值税	269.41	293.36	276.82	260.17	303.34
营业税	1.35	0.58	——	——	——
企业所得税	67.24	74.59	64.79	64.39	80.06
个人所得税	27.33	30.53	20.30	20.54	23.99

资料来源：甘肃发展年鉴

从近几年的统计数据来看，甘肃省私营企业呈飞速发展态势，其实力不容小觑，企业数量日益增多。私营企业对甘肃省的经济发展有着不容小觑的作用，减税降费政策的落实毋庸置疑会在甘肃省产生巨大的影响。表 3.4 为 2017—2021 年甘肃省法人单位情况。（单位：个）

表 3.4 甘肃省法人单位情况

单位数	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
法人单位数	222364	222364	266602	302596	217732
国有企业	29813	29813	26388	26702	1477
集体企业	3499	3499	4546	4847	1056
私营企业	76576	76576	112269	137457	172264
联营企业	312	312	287	462	106
有限责任公司	28363	28363	30713	34296	36869
股份有限公司	2746	2746	3129	3289	3353

资料来源：甘肃发展年鉴

表 3.5 为截至 2021 年，甘肃省私营企业的基本情况。

表 3.5 甘肃省私营企业基本情况

行业名称	户数（户）	注册资本（亿元）
农林牧渔业	41140	2190.41
采矿业	2667	577.40
制造业	24553	2392.12
建筑业	62859	5503.15
批发和零售业	154408	6570.90
交通运输、仓储和邮政	11916	3524.67
住宿和餐饮业	12099	500.03

续表 3.5 甘肃省私营企业基本情况

行业名称	户数（户）	注册资本（亿元）
信息传输、软件和信息	16381	673.49
金融业	3227	1799.44
房地产业	14103	1596.31
科学研究和技术服务业	18140	1361.57

资料来源：甘肃发展年鉴

近年来，甘肃省的 GDP 呈现出稳步上升的态势，其中高新技术产业的发展起着越来越大的作用，第三产业的贡献率逐渐加大。表 3.6 为 2017—2021 年甘肃省整体、各产业及部分行业地区生产总值情况。（单位：亿元）

表 3.6 甘肃省地区生产总值情况

	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
地区生产总值	7459.9	8246.1	8718.3	9016.7	10243.3
第一产业增加值	859.8	926.1	1050.5	1198.1	1364.7
第二产业增加值	2561.8	2794.7	2862.4	2852.0	3466.6
第三产业增加值	4038.4	4530.1	4805.4	4966.5	5412.1
工业	2020.5	2253.4	2319.8	2289.0	2849.8
建筑业	504.6	578.2	553.0	572.6	629.9
金融业	718.0	774.5	862.3	897.5	907.2
房地产业	394.4	440.8	470.5	497.3	577.3
农林牧渔业	896.0	962.3	1087.6	1237.3	2439.6

资料来源：甘肃发展年鉴

3.1.2 甘肃省减税降费政策落实情况

自国家大力促进减税降费政策施行以来，甘肃省税务部门积极响应国家号召，根据自身情况颁布了与中央政策相配套的减税降费政策，以促进经济社会发

展。有关当局采取了一系列措施，积极推进该政策在甘肃省的全面落地，以实际行动全力构建新发展格局。

自实施更大规模的减税降费以来，甘肃省各级税务部门进一步加强了对企业的管理，坚决杜绝了以任何方式对企业进行提前征收，对各类税费优惠政策都要坚决贯彻执行。禁止相关部门任意地改变对公司的征税方式，禁止在法定申报期之前对公司进行征税，禁止采用大型集中清欠、行业性大面积检查等与减税降费大势相违背的方法。对于那些不遵守税收工作纪律，违规增加税收收入的行为，坚决追究了有关部门和人员的责任。

根据统计数据，2021年甘肃省新增减税降费数额达到110亿元，这表明甘肃省正在努力突破瓶颈制约，积极改善营商环境，为企业提供更多的纾困支持，大力促进经济的高质量发展，实现高效发展可持续。近年来，甘肃省市场主体总量突破200万户，新设立市场主体超过30万户，税收便捷化改造取得了显著成效。国家税务总局甘肃省税收局局长郑钢指出，经过实施一系列改革措施，税务行政审批事项减至一项，办理事项精简近一半，大大提高了办事效率。2021年，“银税互动贷款”的发行量达到929亿元，为3.18万户中小微企业带来了实质性的收益。

3.1.3 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计现状

自我国实行减税降费政策以来，与该政策相关的跟踪审计应运而生。甘肃省在积极贯彻落实国家减税降费跟踪审计的基础上，根据本省特点，因势利导，对症下药，持续释放减税降费红利，不断助推甘肃省非公经济的发展。财政部、税务总局在2019年1月出台了《关于实施小微企业普惠性税收减免政策的通知》，随后又陆续出台了多项相关政策，以进一步扩大减税降费规模，扶持中小微企业的发展。

甘肃省积极遵守执行审计署下发的各种减税降费跟踪审计相关的政策，按照审计监督意见要求，定期开展审计工作并将结果及时报告给相关责任单位，近年来，甘肃省有关方面审计工作不断取得成效，离不开详实有效地审计工作计划，主要包括审计准备，分析可行性，具体实施以及后续事项的处理等步骤。

对于审计准备这一阶段，首先相关审计部门的准备工作包括，配置专门的审

计小组和审计专业人才并进行权责分离,积极主动学习最新的国家税收优惠政策和审计要求,通过与相关多方进行沟通了解甘肃省目前减税减费的执行情况,分门别类收集不同性质企业的资料,看其是否真正吃到国家优惠政策福利。在做好这些铺垫工作之后,对被审计单位的情况进行具体的了解,看其是否履行了切实良好落实减税降费政策的责任,是否做到政策执行事前、事中及事后认真负责。

在具体执行这一阶段,主要是对搜集的各被审单位的数据进行分析。审计人员对税务部门的减税降费记录以及企业的预决算数据进行集中分析,看其所对应的减免税和降费事项是否真实准确,是否有法可依,有规可依,是否存在虚假享受减税降费优惠现象。同时检查被审单位信息记录是否完整,是否存在企业符合减税降费要求但税务部门未进行办理的情况,即是否全面执行相关政策。另外,享受税收优惠政策需要满足合法合规的前提,通过对分析企业数据,看其在享受优惠的同时是否违法违纪,通过分析被审单位数据,看其是否存在病态税收现象。对于审计执行过程中存疑的地方,必要情况下采取实地走访的形式加强与被审计部门和企业的沟通,以获取真实可靠的审计证据。审计具体执行工作是整个审计流程的重中之重,决定了审计结果的质量和国家审计的受信任程度。

在后续事项处理这一阶段,主要是进行相关工作的总结,根据审计证据编制审计工作底稿,与被审计单位沟通并进行确认,进而披露审计报告,为相关信息使用者提供真实的参考数据。真实可靠的审计结果能够形成良好的反馈机制,有利于进一步审计工作的开展。

从减税降费政策落实的效果看,甘肃省减税降费规模整体呈扩大趋势,各项政策减税受益面不断拓宽,全省行业税负全面下降,企业盈利水平不断提高,相关部门执法程序日趋完善。

3.2 甘肃省实施减税降费政策落实跟踪审计面临的问题

3.2.1 审计内容复杂, 审计重点难把握, 统筹协调效率低

“减税”和“降费”分别由不同部门负责实施具体内容。“减税”的实行以税务部门为主体,而“降费”则涉及更多的单位部门,如政府机构、企业和事业单位等。由于审计系统中被审计主体之间的联系不够紧密,使得审计内容变得更

加复杂，而由于审计资源受限，很难有效地把握复杂的跟踪审计对象，从而影响审计的有效性和准确性。

另一方面，审计对象的复杂性以及相互之间缺少关联，以及在审计实施过程中面临的信息和数据非常复杂，都给审计工作有效利用数据信息提出了重大挑战；同时，由于部门之间存在信息壁垒，信息难以被有效沟通，审计过程中的联合协调难度水涨船高。

3.2.2 审计范围有限，审计资源不足

减税降费政策落实跟踪审计内容复杂且耗时长久，因而对审计资源的要求也较高。首先，其涉及的行业部门范围较大，各部门、各地方之间需要互相协调，这就要求审计机关具有较高的组织协调能力；其次，减税降费政策的实施对象是各类企业，数量繁多，这就要求审计机关具备足够的财力物力以满足日常工作的需要。综合来看，甘肃省减税降费跟踪审计面临资源不足的窘境，这给审计的实施及结果造成了较大的消极影响。

3.2.3 评价指标缺乏，专业审计人才储备不足

传统的减税降费政策落实跟踪审计评价体系缺乏更为具体的定性与定量指标，审计人员更多是通过掌握《审计法》和有关的法律法律，根据自己的专业能力和工作经历进行职业判断，以及获取具有参考性的外部协助结果等方式来评价减税降费政策的实施情况。但由于这种评价模式具有浓厚的主观色彩，可能会影响审计结果的客观公正。

3.2.4 审计结果整改落实率低，利用价值小

整体参照审计署发布的审计报告来看，减税降费的实施过程中存在很多顽固问题，例如转嫁收费、减免税不及时、提供违规服务等。并且行业违规收费的数额也呈增长趋势。然而，在相关整改报告中，整改金额所占比重较小，落实整改率较低；此外，由于没有统一的标准，整改成果无法得到合理的评估，从而无法为开展后期整改工作提供科学的参考依据。

3.2.5 整改工作监督困难，职责分工不明确。

整改活动无法得到全面、客观、准确的评估的某些重要原因在于：首先，受到现有审计工作成果以及约定俗成的审计思维的限制，作为推动问题解决的关键力量的主审的科学客观程度往往会受到一定程度的影响。其次，由于工作时间和工作量的限制，主审的督促整改工作效率不能得到有效提升。最后，相关工作人员职责范围交叉严重，分工不明确，造成重复工作和审计资源的浪费。

3.2.6 审计结果公开披露不足

当前，《中华人民共和国审计法》对审计机关公开或不公开审计成果给予了一定程度的权利。将审计成果公之于众，有利于公众监督审计项目，促进被审计单位进行审计整改。但是，由于目前我国立法并未强制要求披露审计结果，相关人员逃避责任以及信息保密等原因，审计机关向社会披露审计结果的意愿一直较低。

3.3 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计面临的问题原因分析

3.3.1 制度因素

2015年，中国开始实施政策落实跟踪审计，作为一种新兴的审计模式，其开展时间尚短，相关理论体系也处于构建阶段，这些原因使得政策落实跟踪审计制度难以得以有效推行，不利于为审计人员提供有力的指导。由于缺乏有效的制度支撑和准则指引，审计机关在开展审计业务时缺乏有效的监督管理，审计人员缺乏规范性，审核人员在处理问题时只能凭借经验而不是依据准则，这大大限制了审计工作的进行。

3.3.2 体制因素

作为我国社会管理和国家治理的基础与保障，审计的重要性不言而喻。因此，在国家治理体系和治理能力现代化建设进程中对审计的要求也日益增高。随着审计工作的日趋艰巨，我国急需充实审计人才队伍。但由于现有人事制度的原因，

相关审计组织人员的补充以及结构的改善都受到了影响。首先，作为国家行政机关的组成单位之一，审计机关在进行人员的招录时流程较为复杂，所需时间较长；其次，机关单位自主选择性较弱，影响招录结构的合理性；最后，由于工作性质的原因，在运用外审力量时受到较大程度的限制。

3.3.3 现实因素

首先，由于减税降费的执行过程呈现出动态、持久、多个部门参与的特点，开展跟踪审计会面临很多未知的风险和挑战。其次，对各公司的纳税情况有清楚的了解是开展审计的前提之一，这对审计是否能够保障这一工作的顺利进行有着很高的要求。而目前我国在该方面存在着人力、财力、物力等方面的不足，在很大程度上影响着减税降费跟踪审计的成效。

4 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计方案设计

4.1 甘肃省实施减税降费政策落实跟踪审计的必要性

我国正在努力构建一个服务型政府，以改善政府与公众之间的关系为目标，并将其与新公共管理理论相结合。减税降费是通过减少财政收入来促进社会和经济的发展，通过对政策的经济性、效率性和效果性作出全面评价，可以准确地判断是否达到了预期目标，而开展相关政策的跟踪审计，则可以有效减少目标实现过程中可能面临的风险，从而为甘肃省提供有力的支持，促进政府改进和提升管理能力。

审计机关是公共行政的重要监督部门，也是推动政策执行的重要力量，可以在减税降费跟踪审计方面发挥重大作用：首先，发现政策执行中的各种问题，监督有关部门及时整改，减少退税不及时，宣传不足等政策执行不到位情况；其次，如果把国家治理比作人体，审计就相当于免疫系统，能够有效防止政府失灵。通过审计干预，防止政策制定者、税务机关等部门滥用政府权力，促进透明、公开的服务导向型政府的建立；第三，通过跟踪审计，我们可以识别税务机关和其他部门在政策执行中的业务风险，提高有关部门的工作水平，发挥预警作用；第四，通过进一步修订政策全流程，能够发现执行过程中的偏差和错误，完善各项政策措施，建立良好的反馈机制，从而对政策实施工作提出有针对性的审计意见和建议；第五，审计机关定期公开审计报告，能够切实提高公众参与度，提高机制问责效率。从以上意义上来说，对减税降费开展跟踪审计工作是十分有必要的。

甘肃省积极响应国家号召，认真贯彻落实国家颁布的各项政策，其中便包括减税降费这一惠及面极广的优惠政策。经过近几年的贯彻执行，甘肃省在减税降费实施以及认真落实其跟踪审计方面取得了一定成效，但我们仍应看到，虽然相关工作取得了一定成效，但通过对照近三年审计工作报告中在减税降费的跟踪审计工作中发现的问题以及查出问题整改情况报告中的整改情况，目前仍存在着一些亟待解决的问题：

一是还需进一步加强解决规范涉企收费问题。2018至2020年审计促进涉企收费整改累计1700多亿元，有效制止了违规收费、向企业转嫁费用等现象。但

是从有关报告中可以看出，在处理涉企收费方面，相关单位的执法力度还不够，无法全面的对该类问题进行规范，覆盖面不广，亟需加强规范整改力度。

二是在推动营商环境的进一步优化方面较其他有些许不足。自 2018 年全面实行“放管服”以来，审计清理前置审批、减少行政审批，促进“放管服”事项改革落地。但在甘肃省具体落实“放管服”进程，促进营商环境改革的过程中，与整体层面相比，还存在着企业开办缺乏便利，政府服务缺乏便利，监督管理缺乏严明，企业感受缺乏满意等问题。因此，政府还应在这些方面加大投入。

三是在推动制造业等实体经济高质量发展方面效用不足。对于高新技术企业，国家采取了更加有利于激发企业经营活力的减税降费政策，加快了高新企业的创新步伐，接下来政府将在企业研发方面进一步加大投入，这无疑会大大增强企业的自主创新能力。但目前甘肃省制造业等行业转型升级力度不足，产业结构调整还不够彻底，落后产能还有待进一步淘汰，亟需更强劲的培育新动能，助力实体经济成为甘肃经济高质量发展的强力引擎。

四是在加强与多部门的联系这一方面，税务部门还需做出更多努力。在行政审批改革的过程中，涉及的事项众多，包括批准、驳回、登记变更等，因此，必须不断梳理和归集这些事项并进行调整，以确保改革的顺利实施。通过系统梳理，采取有效策略和组织性的回顾检查，及时发现甘肃省各基层之间衔接不到位的审批整改要件事项，以确保政策落实到位、有效实施，切实解决工作“卡点”问题。

进一步完善行政审批事项制度,提升基层承接能力，加强各部门之间的业务对接，促进信息沟通，充分利用政府服务平台的一体化特点，确保对接顺利进行。与此同时,为推动各部门之间协调配合,各市州、各单位应当坚持权限追随事项同步下放原则，以确保批准工作不会被过度下放到基层单位，从而提高效率和质量。只有具备高度协调的行政审批权限，甘肃省政府才能享受到由内到外的便利，更好的体现政府职能。

4.2 “三维框架”模式下减税降费政策落实跟踪审计实务框架

4.2.1 形式维度的政策落实跟踪审计

(1) 审计目标与内容

“形式”角度在于监督政策落实流程中的合规性和公共政策体系的完善性，以确保政策措施的有效执行。根据公共政策分析理论，政策措施的合规性是政策实施的基础，因此，各地政府应当根据当地的不同情况，以中央规定为基础，本地的经济社会发展情况为辐射范围，制定因地制宜的有效的政策措施。“形式”角度的合规性评估在于确保当地人民政府制定的政策措施具体内容和过程符合法律法规，确保其符合中央政策的规定，有利于促进社会公平正义。对国家的政策系统进行检查是跟踪审计的必经流程，这样可以检查地方各级相关部门是否依据中央政策制定了配套的地方方案或工作计划。也能够评估政策体系内部结构是否协调统一，相关管理体系和资源支撑体系是否完备等。重点关注项目参见表 4.1。

表 4.1 “形式”维度审计内容

审计目标	审计内容	审计关注点
政策措施合法性	政策决策主体	有无主体资格、有无超越决策权限的权力等
	政策决策过程	程序的实施是否合法、是否缺乏民主性等
	公共决策内容	内容是否与相关规章制度、上级政策冲突等
政策措施健全性	组织领导机构	是否建立领导小组、是否开展相关活动进行专题学习等
	政策执行方案	是否制定政策执行方案、是否按规按时下达任务书等
	配套财政制度	是否颁布政策资金管理办法、是否完善相关财政管理制度等
	配套项目制度	是否颁布项目管理方法、是否完善项目管理制度等
	配套资源制度	是否配套资源管理方法、是否完善资源管理制度等

续表 4.1 “形式”维度审计内容

审计目标	审计内容	审计关注点
政策措施健全性	政策监管制度	是否颁布任务管理机制、开展对项目完成情况的监管等
政策措施一致性	相关政策制度	同一政策系统是否存在冲突、不同系统间是否存在冲突等
	任务执行方案	不同层级任务实施方案编制是否一致、是否偏离问题等

(2) 审计方法

政府部门一般通过书面文件来传达中央的各种决策和一系列精神，这些文件包含意见、建议、计划、指示、法规、条例、法律法规等，能够帮助政府更好地实施公共管理。从形态上看，中国的公共政策可分为两大类型：一是以法律法规、规章制度等为主要内容的“法制型”；第二类为非法制形式的，包括中央的政策，地方的政策，基层的政策等等。各级政策措施是各项具体政策的书面展现形式，是真正进行工作时的依据。首先，政策的制定要合法合规，满足法制要求，其次，地方各级政策文件是以国家发布的政策为基础的，利用对公共政策制度的健全性审计，可以判断地方在执行政策时是否以总的方针政策为基，是否已经构建了健全的管理系统，是否能够按照有关当局的要求，对有关的政策资源进行科学合理的规划使用。同时，为保证制度的连贯性，需要通过对各级制度的对比和研究，以保证制度的连贯性。根据《中华人民共和国国家审计准则》的规定，审计人员应当通过审阅报告以及追踪有关流程的处理形式等方式，对被审单位及其有关状况作出全面而深入的审查，以保证审计结论的准确度和可信度。通过实施审计，搜集到各种政策决策与执行过程中的相关文件，以便对地方政府部门政策制定过程作出全面审查，以确保其符合法律法规，并明确各部门负责人的责任。审计师有权邀请专业人士，如策略分析人员、高校管理团队、智库团等，对自己的策略信息作出全面评估，以确保其效力、一致性和公平性。此外，审计工作人员还能够将地方配套政策与中央政策内容加以比较，以确定其是否存在与相关规定相悖

的情况。作为我国监督管理体制的重要组成部分，政府审计部门在利用审计职责开展工作时，应当严格按照相关法律的规定，全面审查公有资本、国家财产和领导人员执行经济社会职责情形，以确保其合法性和健全性。审计人员不仅能够对有关政府部门的决策过程进行直观监察，还能够对当地政府管理机构的履职状态进行再监督，搜集有关审计资料，切实提高审计效率和质量。

（3）审计成果运用

我们可以对政策落实情况展开全面的跟踪审计，以确保公开政策措施的合法性、完善性和一致性，并对当地各级政府在贯彻执行重大政策措施中或许会出现的问题展开审计取证分析，生成审计报告并上报上级审计部门和政府，披露政策执行过程中出现的体制机制问题，以便更好地解决这些问题。通过形式层面的政策措施落实跟踪审计，可以有效地监督政策体制自身及其制定源头，进而充分发挥审计的预防作用，满足政策制定的全面合法要求。此外，在审计的执行过程中不免会出现一系列的问题，审计机关应该将这些问题和风险以审计报告的形式进行具体反映，以便在政策制定和纠正过程中获得外部反馈，进一步提高政策的科学性和有效性。最后，对跟踪审计中出现的主要问题，给出有效的调查建议和处罚决定，敦促被审单位做好整顿管理工作。一项政策的执行不可能是一蹴而就的，良好的实行效果离不开长期的调整和改进，因此审计机关开展持续的工作是至关重要的。能够完善相关制度，在持续的审计工作中不断减少风险发生的可能性。因此，从“形式”这一角度改进政策跟踪审计制度，确保政策执行的持续性和科学性，有利于完善相关政策执行系统和机制，充分履行政策跟踪审计的监测和预防职能。

4.2.2 事实维度的政策落实跟踪审计

（1）审计目标与内容

围绕此维度展开审计工作旨在检查地方政府部门在实施公共政策时是否存在执行偏差，以确保政策的真实性和行为合规性。为了让公共政策发挥最大效用，必须建立有效的载体，包括政策项目、资金和资源等。通过实施政策落实跟踪审计，可以有效地监督政策执行过程，特别是重大政策项目、重要政策资金和政策性物资的使用情况，以及政策配套经费的拨付适时性和规范性；审计人员应当强

化对政策执行过程中的监督,及早查出违规舞弊情况,并采取有效措施加以整治;政府应当强化对财力的监督,保证不存在任何形式的闲置、截留或挪用现象,同时,要强化对人才资源、土地、金融等方面的政策性资源配置,保证资源优势得到合理利用。及早查明政策措施执行过程中存在问题,监督相应部门采取有效措施,确保国家政策措施的有效执行,防止政策执行出现偏差。重点考察内容见表 4.2。

表 4.2 “事实”维度审计内容

审计目标	审计内容	审计关注点
政策资金（真实性、合规性）	资金收支记录	财政资金的相关记录是否公允、完整、准确,是否存在隐形收入、不当支出等
	资金拨付记录	是否存在资金下达延迟,资金下达不完整、不到位等问题
	资金使用记录	是否存在专项资金闲置、挪用、使用不合规等问题
	资金管理记录	是否存在财政资源盘活不到位、未及时返还等
政策项目（合规性）	项目任务下达	是否存在延期下达工作、下达不到位等
	项目实施进度	是否存在项目审批进度、实施进度缓慢,项目审批程序缺失等
	项目决算验收	在未经验收的情况下,资源的使用是否存在造假等
政策资源（真实性）	资源配置情况	政策资源分配是否具有时效性,包括人才分配、土地分配等
	资源使用情况	是否存在政策资源的低效和非法使用

（2）审计方法

在政策执行阶段，审计工作应重点关注政策项目和资金的合规性，并从实际情况出发，对有关财务资料、交易内容的真伪、合法性以及特殊情况的合规性予以审查，以确保政策的有效执行。因此，事实维度审计标准一般以政策相关法律法规、部门规章、政策文件等为基础，审计机关根据《审计法》等有关法律，对政策落实情况开展审计，以确保审计取证工作有法可依，审计人员应根据政策跟踪审计的要求，选择适当的立法和规则，监督政策执行主体的行为，并核实政策任务执行过程中是否存在违纪行为。在开展审计工作之前，审计人员应当全面深入地学习和掌握有关政策法规，以保障审计人员取证业务的顺利完成。此外，国家及其下设机关制定的各类文件和规章等，也能作为审计收集证据以进行检查和监督的重要依据，检查政府和主管部门政策资金的使用以及政策项目的管理是否存在违规行为。

根据国家相关法律法规的有关规定，审计人员首先可以利用常规审计方法，例如检查、观察、分析等进行工作，如果审计力度不足还可以深入使用一些其他的方法，例如向有关单位和个人获取专项基金发行文件、预算管理系统信息等，审核政策资金、人员管理等信息，以确保其真实性和合法性。其次，在审查项目批准文件、招标文件、项目施工合同和其他基本材料以及相关管理层和执行人员调查时，可以验证项目运行的合规性和监督项目实施进度。再者，通过对相应负责人开展问询，细致检查地方政策文件和实地考察工作，确保建设项目的合规性和落实进展顺利。最最后，鉴于公共政策涉及范围广泛、资金规模庞大、政策措施项目众多，在审计过程中加入计算机技术日益成为趋势，利用大数据等智能技术可以满足审计全覆盖要求，能够准确分析并判断审计数据是否真实合规，有效降低工作的复杂性，减少风险发生的可能性。

（3）审计成果运用

通过实地考察和审核，对实施进程中的规范性予以全面检查，及早发觉并改正存在的错误现象，并通过审计工作报告、审计结果报告等多种形式适时向相关信息使用者报告，以便更好地推动政策的落实，充分发挥审计监督职能，满足各方信息使用者的需求。一方面，《审计法》和《审计实施条例》给予了审计机构处理处罚的权利，使其有权依照法律规定，对被审单位采取给予警告、罚款、没

收违法所得等方式的处罚,使得在被审单位产生更大消极影响和危害前制止其违法违规行为。另外,如果被审单位已经产生重大违规行为,审计机关认为应给予处罚措施的,有权开具移送处理书,向有关负责部门提出处罚建议,如果被审单位已经产生重大刑事违纪,应按照法律要求及时追究其刑事责任。另一方面,在发布审计报告和审计工作报告时,审计机关应向人民政府机构、最高审计机关和地方各级人民代表大会报告相关的审计结果,披露政策制定执行过程中的问题,提供审计建议并对被审计单位是否开展纠正整改工作进行持续关注,以进一步加强审计工作的权威性。此外,审计机关应根据相关立法的要求,适时公布重大政策和措施的实施情况,并将查明的问题进行披露,推广不同地区实施政策和措施方面的良好经验和做法,增加审计监督力度和审计报告影响力,提高社会影响。综上,通过审计监督与行政部门监管、社区监管和舆论监管的高效协同,可以高效地监督政策措施的执行落实,保障政策任务的合规运行,政策资金的有效管理,促进政策目标的实现。

4.2.3 价值维度的政策落实跟踪审计

(1) 审计目标与内容

政策执行到了终级阶段,应从“价值”维度对其进行审计考察。旨在从经济性、效率性和效益性等方面全面考察政策执行效果和社会价值,以总结政策在社会实践中的意义与价值。在对政策的效果进行评估时,我们需要制定适当的评估指标。例如,在评估公共政策的经济效益时,我们需要考察其带来的实际经济成果,例如政策目标是否实现,社会 and 经济发展是否得到促进等。在对政策的效率进行评价时,应着重考虑投入产出比,看其是否满足利益最大化的要求。在评估公共政策的效益性时,我们应该考虑它们的资金使用效益和项目管理效益;为了评估公共政策的有效性,我们需要建立一个指标体系。根据这些评估,我们可以判定政策实施成果的有效性是不是与预期效果相差甚远。在评估公共服务政策措施的社会价值时,我们应该从政治公平、正义、社区回应性和适应性等多个层面加以考量,以确保政策的实施符合社会公众的期望,并且能够满足社区经济发展、环境保护和满足民生福祉的要求,同时,也要为政策制定者和执行者提供正确的价值指导,以促进社会公平与正义的实现。见表 4.3。

表 4.3 “价值”维度审计内容

审计目标	审计内容	审计关注点
政策效果	效率性	关注政策措施的投入与产出,判断公共政策是否能够以最小的投入实现最有效的政策目标
	效益性	关注政策资金和政策项目管理的效益性
	效果性	关注政策目标的实施情况,判断政策实施的实际影响与预期影响之间是否存在差异;了解公众对政策措施颁布及实施的满意度
政策价值	公平性、回应性、适应性	判断政策的实施是否符合社会经济价值、环境文明价值、民生价值;是否给出正确的价值取向;是否有助于实现社会公平及正义等

(2) 审计方法

审计人员需要根据法律法规和专家意见,对不同类型和目的的公共政策进行评估,以确定其社会价值。为了实现这一目标,审计人员需要建立一个适当的指标体系来跟踪政策的实施情况。通常来说,审计标准可以根据其作用效力划分为共性标准、公认标准、部门标准三个层次。针对审计工作的需求,审计人员可以采用适当的审计准则来评估绩效。近年来,学者们建立了基于公共政策评估理论的公共政策审计评估体系,以经济性、效果性、效益性等为主要评价指标,关注公共政策的经济价值、环境价值和社会发展价值等。然而,由于在基层实施国家政策的经济、政治和法律环境不同,公共政策的不同领域在进行政策有效性审计评估实践时也有其不同特点,因此我们必须充分考虑政策颁布的背景和意图,以

及外部环境和相关群体的利益和需求,以促进设定科学客观的衡量标准,以便对政策措施的实施效果和社会价值进行审计评价。

审计人员需要具备较高的素质,使用灵活的方法来评估政策执行的效果和价值。为了确保评估信息的真实性、完整性和准确性,可以采用多种形式取得审计证据,包括但不限于检查、询问、数据采集、问卷调查、实地考察和专家论证等。审计人员必须以公平和效率为基础,结合定性与定量的方法,对政策措施执行的效果和价值进行全面的评估。为此,必须制定一套完善的评价指标体系,以便更好地实施审计评价活动。在评价分析的方式选择上,必须充分考虑可操作性,根据具体情况,采用比较分析法、因素分析法、成本——效益分析法、多元标准分析法等多种方法,对公共政策的经济、社会和环境效益进行全面评估,以改进政策措施,发挥国家审计的重要作用。

(3) 审计成果运用

从价值角度对国家政策执行情况进行审计,我们可以充分评估其经济效益、社会效益和环境效益,并从经济社会影响和价值角度充分考量,以提高政策落实跟踪审计的绩效。我国当前的政策评估主要侧重于对人和部门的绩效评估,而国家政策本身的有效性评估则被忽视,这一评价机制仍需改进和完善。我们需要对绩效审计的效用进行全面准确真实的评估,根据评估结果编制审计报告或征求意见稿等,并将其提交给政策制定或执行部门,用以要求和改进部门和管理的工作,使政策措施实施的广度和深度得到有效提升。

从政府审计职能的角度来看,它是国家治理的组成部分之一,国家治理的目标确定了审计工作的方向,因此,对国家政策实施的效果和价值进行绩效评估是政策落实跟踪审计发展的必经之路。审计机关应当积极发挥其监督、鉴证、评价职能,从价值角度审查被审计单位的相关信息、行为和制度,收集审计证据,编制审计专项报告、审计要闻、审计人员工作报告、审计结果报告等,并将审计结果及时提交给地方政府和各级人民代表大会,将政策执行效果和社会满意度等相关信息反馈给政策决策和执行部门,以便为公共政策的决策和执行提供可靠的外部信息,加强公共政策的科学性和民主性,促进实现公共行政目标。

5 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计案例分析

5.1 指标选取

基于近几年甘肃省减税降费政策落实跟踪审计的执行情况以及审计结果存在的问题，本文结合相关审计准则的内容和以前学者的成果，按照审计三维框架中“形式”，“事实”，“价值”维度进行指标的选取。选取的指标与甘肃省减税降费政策落实跟踪审计的具体情况特征紧密结合并且与前文识别的问题相匹配，能够灵敏的反映影响审计结果的风险变化趋势。最终按照审计工作推进方面和审计督促整改落实方面 3 个层面选取了共 11 个指标，详见表 5.1。

表 5.1 风险指标选取

风险类型	风险因素	序号
审计“形式”维度	相关政策不健全	H1
	政策下达不及时	H2
	未建立项目管理制度	H3
	政策内容未履行法定程序	H4
审计“事实”维度	政策项目审批不合理	H5
	专项资金使用不合规	H6
	政策性资源配置不到位	H7
	审计记录不真实不完整	H8
审计“价值”维度	审计目标与预期效果不符	H9
	审计结果公开披露不足	H10
	政策落实与经济生态民生价值不一致	H11

审计的确定需要考虑多种因素，主要包括检查风险、重大错报风险。其中，检查风险主要是指审计程序的执行是否有效以及审计程序是否合理；重大错报风险则主要指企业财务报表中出现重大错报的可能性，由于这一风险具有注册会计师无法控制的特殊性，因此风险评估工作必须重点关注重大错报风险的判断。在

对审计风险进行评估时人们往往会采用 AHP 层次分析法、模糊综合评价法等方法来进行判断,但本文选取熵权法作为风险评估的方法来对各项风险指标进行评估和排序,有利于得出主要风险因素,使得结果更加准确。

5.2 审计风险评估

5.2.1 建立评价矩阵

本文设置了两类风险评价指标,并将每一类都具体细化为 11 个风险影响因素,每一因素都设置三种不同的影响程度,由高到低排列。依据问卷调查的结果,对 11 个因素的反馈情况进行统计整理,得到表 5.2。

表 5.2 风险因素及其影响程度

风险因素	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	总计
高	10	8	11	12	11	11	11	13	12	13	10	122
中	6	8	5	6	5	6	7	5	6	4	5	63
低	4	4	4	2	4	3	2	2	2	3	5	35
总计	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	220

将风险影响因素与影响程度进行组合,每一因素与每一影响程度两两对应得到每一风险因素对应的风险等级值,计算后得到表 5.3。

表 5.3 风险因素发生概率

风险因素	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11
高	0.5	0.4	0.55	0.6	0.55	0.55	0.55	0.65	0.6	0.65	0.5
中	0.3	0.4	0.25	0.3	0.25	0.3	0.35	0.25	0.3	0.2	0.25
低	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.15	0.1	0.1	0.1	0.15	0.25

5.2.2 归一化处理

鉴于每个指标的性质不同，无法直接将其在同一标准上进行比较，因此在进行评估前要运用公式 5.1 将指标进行归一化处理：

$$X_{ij} = \frac{\max(X_{ij}) - X_{ij}}{\max(X_{ij}) - \min(X_{ij})} \quad \text{式 5.1}$$

得到标准化矩阵，如表 5.4 所示：

表 5.4 风险因素标准化矩阵

风险因素	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11
高	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
中	0.6667	0	0.8571	0.6000	1.0000	0.6250	0.4444	0.7273	0.6000	0.9000	1.0000
低	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

5.2.3 计算熵值

计算公式如式 5.2 所示。

$$E_j = -\frac{1}{\ln(n)} \sum_{i=1}^n [\ln(p_{ij}) \cdot p_{ij}] \quad \text{式 5.2}$$

其中 p_{ij} 为风险因素比重，计算公式如式 5.3 所示。

$$p_{ij} = \frac{X_{ij}}{\sum_{j=1}^n X_{ij}} \quad \text{式 5.3}$$

将 p_{ij} 的对数与其自身对应相乘，便得到风险因素权重，计算结果如表 5.5 所示。

表 5.5 风险因素权重

$\ln(p_{ij}) \cdot p_{ij}$	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11
高	-0.237	-0.257	-0.219	-0.197	-0.219	-0.219	-0.219	-0.170	-0.197	-0.170	-0.197
中	-0.191	-0.217	-0.227	-0.251	-0.217	-0.211	-0.228	-0.207	-0.211	-0.211	-0.197
低	-0.212	-0.212	-0.212	-0.120	-0.212	-0.175	-0.120	-0.120	-0.120	-0.285	-0.197

计算出风险因素的权重之后结合式 5.2 计算熵值,其中 $n=11, \ln(11)=2.3979$, 计算得出 $E_{1j}=0.9583, E_{2j}=0.9872, E_{3j}=0.8276$ 。

5.2.4 计算熵权

根据式 5.4 计算出风险等级评价指标的熵权。

$$K_{ij} = \frac{1 - E_{ij}}{\sum_{i=1}^m (1 - E_{ij})} \tag{式 5.4}$$

计算结果如下: $K_{1j}=0.1838, K_{2j}=0.0564, K_{3j}=0.7598$ 。

5.2.5 综合评价结果

将审计风险因素综合评价结果记作 D_j , 利用式 5.5 进行计算。

$$D_j = \sum_{j=1}^n K_{ij} * P_{ij} \tag{式 5.5}$$

得出最终结果为:

$D_j = (0.2608, 0.2096, 0.2480, 0.2672, 0.2447, 0.1968, 0.2320, 0.2960, 0.2032, 0.2672, 0.2032)$

将对跟踪审计效果产生直接影响的 11 个审计风险影响因素评价结果按照数值由高到低进行排序, 得到表 5.6。

表 5.6 风险因素综合评价结果

排序	风险因素	综合评价结果
1	H8 审计记录不真实不完整	0.2960
2	H4 政策内容未履行法定程序	0.2672
3	H10 审计结果公开披露不足	0.2672
4	H1 相关政策不健全	0.2608
5	H3 未建立项目管理制度	0.2480
6	H5 政策项目审批不合理	0.2447
7	H7 政策性资源配置不到位	0.2320
8	H2 政策下达不及时	0.2096
9	H9 审计目标与预期效果不符	0.2032
10	H11 政策落实与经济生态民生价值不一致	0.2032
11	H6 专项资金使用不合理	0.1968

5.3 风险指标分析

通过对 11 个风险因素的评估结果进行分析和排序能够发现，审计记录不真实不完整、政策内容未履行法定程序、审计结果公开披露不足以及相关政策不健全是对甘肃省减税降费政策落实跟踪审计结果影响较大的因素。除此之外，还存在相关政策不健全，政策性资源配置不到位，审计目标与预期结果不符等因素。

审计记录作为审计证据的重要载体，如果审计记录不真实不完整，或将造成难以举证的后果，也可能导致审计人员出具错误的审计意见，给相关单位和个人造成错觉，认为审计过程中不存在实质性问题从而影响对被审单位和有关人员的评价，给今后的审计工作带来巨大困难。审计结果公开披露不足会阻碍政府管理和决策民主化、科学化的进程，使管理工作失去正确的导向，长此以往，会损害政府形象，使社会公众对政府管理和决策产生不信任感，进而影响政府管理和决策的民主化、科学化进程。另外，审计过程中围绕形式、事实、价值三个方面存在的问题还有：在预算编制方面，有个别地方预算编制不科学、不完整，对减税降费政策的落实情况考虑不足，对预算收入组织管理工作不到位。在税收征管方

面,某些地方存在对纳税人应缴税款未及时足额征收,税务机关未按规定及时办理增值税一般纳税人登记,小规模纳税人税收征管存在薄弱环节等问题。在预算资金拨付方面,某些地方在减税降费资金的支出进度上有所放缓,对于超过预算进度支出部分未及时调整。在预算管理方面,个别地方未严格按照预算编制有关要求对预算编制进行严格把关。在财政管理方面,有个别地方财政部门对减税降费政策落实情况重视不够,相关工作人员不能准确理解减税降费政策内容、不能认真贯彻落实相关规定。在税收征管方面,有个别地方存在税务机关未严格依法依规征收税款、征管流程不规范等问题。在预算资金拨付方面,有个别地方存在国库集中支付制度落实不到位、资金拨付进度慢等问题。

甘肃省减税降费政策落实跟踪审计目前正处于快速发展阶段,但总体来说还处于较为落后的程度,因此为切实提高甘肃省减税降费政策落实跟踪审计的成效,保障减税降费政策的高效实施,审计部门在注重解决全局层面存在的审计问题的同时,应着重注意以上提出的几项指标。

企业在减税降费过程中发挥着至关重要的作用,因此我们必须充分考虑企业的实际状况,仅仅与税务部门协调恐怕无法解决问题,甚至会发生审计证据缺失的情况,因此企业需要积极地协助我们,以保证减税降费的成功实施。《审计法》规定,被单位应当遵守协助人员的规定,但是,对于那些被要求进行更多调查取证的单位或个人,《审计法》并未做出规定。实际工作中,企业可能会因为对税务机关的天然恐惧或其他原因而不愿意配合审计部门的工作,进而导致提供的证据不足或数据不准确。这些都会给审计工作带来很大的困难,影响审计工作的进展。

另外,目前的减税降费工作还存在着部分法律法规缺失的情况,这会使得检查出的问题定性不明确,对审计目标的实现产生影响。例如,减税降费政策跟踪审计会对涉及违规收费的情况进行着重监察,但现行的规定中对某些细化的问题很难进行定性,这就产生了审计结果不够真实完整的隐患。而且审计过程中会不断出现新的问题,进一步增加了风险发生的可能性。因此,为了更好的促进审计事业的发展,需要不断完善相关的审计法律法规。

6 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计优化建议

6.1 甘肃省减税降费政策落实过程管理建议

减税降费政策的落实工作是进行跟踪审计的前提，政策实施的良好效果离不开严谨有效的管理工作，因此，为全力确保政策尽快落地生效，税务部门应从以下四个方面采取有效措施：

6.1.1 多渠道宣传解读，提升宣传覆盖面

如何保证纳税人应知尽知出台的减税降费政策？对于税务部门来说需要巧借村委、重点税源企业以及行业协会等得力“帮手”，搭建多条宣传辐射链，全方位向减税降费政策的实施对象送上相关政策知识普及“大礼包”，例如村委助阵，密织政策宣传网络、税企携手，拓宽政策传递辐射面、行业协会加入，壮大政策宣传队伍等，打通减税降费政策落实工作的最后一公里，让企业切实享到税收红利。

借助村委，充分考虑并发挥当地的城镇特色，先对相关宣讲人员进行政策普及辅导，有利于减税降费政策的进一步深入宣传。为了确保企业能够准确、及时地学习和掌握政策，宣传工作人员应该与税务工作人员开展反复交流，以确保能够对社区内的商家提供有效的指导。在税务人员的指导下，宣传人员应该全面理解政策，分批次走访宣传，将减税降费的信息传达给社区内的各类纳税人。另外，税务部门还可以与相关企业合作，共同促进减税降费政策的宣传落实。例如与印刷企业合作，将减税降费政策及解读内容印刷刊登出来，不仅分发给企业与员工，还可以在公司拜访客户和产品供应商、派送产品时附赠。这样不仅可以达到宣传落实减税降费政策的目的，还能起到帮助企业拓展业务的作用。除此之外，税务部门还可以联同社会行业组织组建减税降费宣讲小组，开展减税降费政策宣讲会，丰富税企互动形式，为企业提供更加个性化的政策介绍和涉税指导。

6.1.2 优化服务，提高纳税人满意度

创新方式优化纳税服务，一是保持“规定动作”不走样。不折不扣落实首问责任、限时办结、导税服务等各项制度，提升政策宣传辅导的精准性和服务质量的高效性。二是突出“自选动作”有创新。在全省各地区办税服务大厅设立小微企业专项服务岗，为纳税人提供专项咨询服务，进行专业政策解读，帮助纳税人解决涉税“疑难杂症”，为其提供更贴心的服务，更切实的解决减税降费政策实施对象的问题，使其获得更便捷的服务体验。

6.1.3 提升工作规范性，提升政策执行力

充分发挥纪检监察监督执纪作用，成立监察小组对各地区进行政策落实检查，尤其是检查各地减税降费组织机构是否建立、人员是否到位、是否集中办公、政策宣传培训是否扎实开展等情况。重点对“落实领导责任”“落实工作责任”“工作纪律作风”等三方面内容进行检查，对组织领导不力、政策落实不力、管理服务不到位等造成不良影响的将依规依纪严肃处理，为各项减税降费政策在甘肃省落地生根提供坚强纪律保证。

6.1.4 多手段防范风险

一是防范企业“应享未享”的风险。通过强化政策培训，提升纳税人“应知尽知”、“应会尽会”能力。加强动态监控，及时发布疑点数据，确保企业普惠性优惠政策“应享尽享”。二是防范“应退未退”风险。建好“应退未退”台账，及时开展调查核实工作，并按日进行跟踪监控，确保应享受减税降费纳税人、缴费人实实在在享受国家政策红利。2022年上半年，甘肃省新增减税降费及退税缓税缓费299.4亿元，超过去年全年退税规模的6倍。三是防范大征期风险。在办税厅开辟“绿色通道”，启动“容缺办”服务，有效缓解大厅压力。积极引导纳税人通过电子税务局、24小时自助办税厅等多方式办理业务，确保了大征期工作平稳有序进行。四是防范增值税降税率政策落实不到位的风险。首先是加强同税控单位的联系配合，确保系统升级保障纳税人“能开票”。其次是制定减税降费宣传培训辅导工作实施方案，分层级、分阶段、分对象组织实施培训辅导工

作，确保纳税人“会开票”。再次是开展问计问需走访活动，深入企业，开展针对性的宣传辅导，纳税人“报好税”。

6.2 甘肃省减税降费政策落实跟踪审计建议

6.2.1 统筹审计资源，加强审计部门与其他部门的联系

审计部门必须采取有效措施来解决繁多的跟踪审计工作与有限的审计资源之间的冲突，以进一步提高减税降费跟踪审计的实施效果。为此，有关审计部门应当不断改善审计资源配置，创新审计组织模式，以期更好地发挥审计职能。实施减税降费优惠政策跟踪审计是一项复杂的工作，涉及到多个领域，包括经济责任审计、乡村振兴审计、环境审计等。因此，为了更好地实施减税降费，审计部门应加强沟通与合作，建立完善的配套体系，做到审计资源和信息的共享，以进一步提高审计效率和服务质量。同时应当建立健全横纵向的多部门审计联动机制，做好与财政、发改、水利等主管部门的信息沟通协调工作，及时发现和解决审计发现的疑点和难题，共同探索有效的解决方案，形成监督合力，以进一步提高政策措施的实施效果。

6.2.2 完善审计法律法规

法律法规的完善是开展减税降费跟踪审计的基础和有力保障。我国政府部门应当加强对政策落实跟踪审计的监督，完善相关法律法规，明确各方权利义务，并采取有力措施，以进一步提高审计的规范化和效率。政策落实跟踪审计通常存在以下问题：缺乏事前预防和控制机制，事中披露功能呈现不足、纠正机制执行力度不足，事后评估和问责机制不完善、绩效评估机制存在诸多不尽人意。因此，部门应制订具体的操作性指引，将审计关口提前，发挥审计的预防性作用；加强事中监管，强化审计的揭示性作用；健全审计公示机制，建立完善的审计事后评估与问责机制以及多方参与的业绩考核管理机制，以促进审计工作的有效进行。由于建设的不断深入，各政府部门也已基本实现了数字化，因此，部门还应该完善对信息系统审计操作标准的建立，以更好地为减税降费跟踪审计提供服务。

6.2.3 培养复合型审计人才

与传统的单一政策不同，减税降费政策是一个复杂的系统性政策体系，它涉及到经济、产业、生态、水利等多个领域，要求审计人员具备更高的专业素养和知识，以便更好地实施该政策。为了强化减税降费政策的执行效果，我们需要优化审计队伍的结构。

为了更好地实施减税降费战略，我们应该加强对审计人员的培训，提高他们对政策目标和文件的理解和认识，以提升他们的专业素养，丰富他们的知识框架，帮助他们更好地评估国家政策规划的合理化性和可行性。

为了提升审计团队的专业知识水平，审计部门在招聘人员时应放宽对专业的限制，以审计项目需要为核心，针对各种类型的专业需要，制订合理的人才计划，主动吸收非财务学科的人才，如计算机技术、工程和环境等方面的专业人才，以此来优化和升级既有的审计人员团队构成，更有效地化解减税降费跟踪审计工作中遇到的财务领域之外的专业性问题，从而提升审计人员的效能和素质，进一步提高审计效率。

7 研究结论与不足

7.1 研究结论

做为国家管理社会事务的有力工具之一，跟踪审计可以有效地监督、评估、鉴定、问责等，这为国家政策的实施和促进经济高质量快速发展提供了强有力的支持，是充分发挥公共政策有效性作用的主要途径和方法。近年来，国家审计机关在保护环境、维护生态平衡、促进企业发展、改善营商环境、应对关键风险、推进精准扶贫以及实现人民美好生活预期等方面充分发挥了积极作用，成为国家审计体系的重要组成部分。减税降费政策不仅是当前社会热议的话题之一，更是应对经济下行的关键举措，它不仅可以促进产业转型，更能够为实现国民经济高质量快速发展提供有力支撑，研究减税降费政策落实跟踪审计的重要性不言而喻。但是这项工作开展的时间不长，仍有许多不足之处需要改进。因此对其进行研究具有重大意义。

本文首先对国内外减税降费开展的跟踪审计工作进行梳理，以此为标准对甘肃省该政策的实际施行情况进行分析，披露其中的问题。其次，在此基础上，结合甘肃省的现实情况和审计现状，建立了综合考虑形式、事实、价值三方面的评价指标体系。随后，将该体系应用于甘肃省该跟踪审计效果的评价中，在收集相关专家意见的基础上，运用熵权法计算得分并排序，明晰重点指标，用以更精准地解决当前甘肃省跟踪审计所需解决的问题。最后，在审计结果的基础上，提出了具有针对性的审计建议，以更好地推动甘肃省减税降费政策的实施，促进区域经济的稳定发展。基于上述研究，本文得出以下结论：

政策落实层面：甘肃省减税降费政策良好的执行情况可以与上级部门进行积极配合，共同优化税务流程，提供高效税务服务，有效减轻经济压力，为出口、投资和消费创造新动能，成为经济发展的“源泉”。然而，甘肃省现在仍面临着事实与设想不符的问题，比如虽实施了税收减免政策，但事实却是增加了企业的费用支出，出现“货不对板”的情况。这在一定程度上冲淡了甘肃省减税降费所带来的积极影响。

政策审计层面：一是审计结果公开力度较轻，公众的知情权和监督权难以保

障；二是审计工作的主要目的仍然是审查政策执行的合法性，评估指标主要为定性指标，评估的主观性较大。本文提出的评价指标体系是全面且突出的，定量和定性方法的结合使评估更加客观和准确，并为甘肃省的减税降费跟踪审计提供了有力支持。

7.2 研究局限性及研究展望

本文的研究存在一些不足：第一，数据来源有限，导致数据滞后；第二，作者水平有限，导致数据分析只能简单的运用熵权法的相关知识进行指标排序；第三，由于笔者缺乏实践经验，无法充分把握审计实务的关键点和痛点，设计的指标体系精确度和完整度有待完善。减税降费是一项切实保障企业发展，促进经济高质量发展的政策，对其实行跟踪审计是时代的选择。因此，接下来对减税降费跟踪审计的研究应着眼于以下几个方面：一是收集更为详实准确的资料；二是积极地探讨更适用于减税降费政策落实跟踪审计的方法；三是研究更更加科学高效的评估体系。

参考文献

- [1] Alex Scharaschkin, Tom McBride. Policy analytics and accountability mechanisms: judging the ‘value for money’ of policy implementation[J]. Annals of Operations Research,2016,236(1).
- [2] Colin Knox. Policy evaluation in leisure services—The Northern Ireland case[J]. Leisure Studies,1991,10(2).
- [3] David M. Walker. Modernizing Accountability Organizations in Times of Fiscal Constrain
- [4] Gisléia Benini Duarte, Andréde Souza Melo, Diego Firmino Costa da Silva. Do government audits reduce dengue? Estimating the impact of federal monitoring lotteries program on dengue incidence[J].International Journal of Health Economics and Management,2019,19(3-4).
- [5] 2018 Revision--Government Auditing Standards[J]. The Federal Register/FIND, 2018, 83 (141).
- [6] GAO. Government Auditing Standards,2010 Exposure Draft (GAO-10-853 G, August 2010) E[B/OL]. <http://www.gao.gov/yellowbook>.
- [7] GAO. About GAO[R]. <http://www.gao.gov/about/history/>.
- [8] GAO. 2015. High – Risk Series: An Update[R]. <http://www.gao.gov/assets/670/668415>.
- [9] Nancy Shulock, Steve Boilard. Buying the Right Thing: Using a Policy Audit to Align Community College Finance with State Policy Goals[J]. Planning for Higher Education, 2007, 35(3): 12-25.
- [10]Pomeranz Felix. Control construction costs with preemptive auditing[J]. Power, 1983, 127 (4): 65-67.
- [11]Paul Bonner. 2011 Tax Research Service Survey[J]. of Accountancy..
- [12]Zih Ping Ho. Cloud Computing and Mobile Audit Tracking-Using Intelligent Cell Phone as Controller[J]. Mechanics and Materials, 2013, (418): 59-62.

- [13]陈希晖,邢祥娟.重大政策落实跟踪审计的实施框架[J].中国审计评论,2017,(02):30-38.
- [14]陈希晖,吕林,张蓉.政策落实跟踪审计:困境、难点及对策[J].商业会计,2022,(18):41-45.
- [15]陈丽,夏诗明.大数据环境对政策落实跟踪审计技术方法的影响与对策[J].财会研究,2018,(01):67-71.
- [16]陈凤霞,张盛楠.政策执行效果审计研究现状述评[J].会计之友,2018(03):78-81.
- [17]常凌杰,郭爱芳.政府政策跟踪审计机理及实现方式探讨[J].财会通讯,2018,(34):93-97+129.
- [18]符文彬.基于审计视角下地方政府融资平台风险监管的分析[J].全国流通经济,2017,(36):95-96.
- [19]郭瑞轩.退税减税降费落实处服务发展大局显担当——党的十八大以来税务部门落实退税减税降费政策助力稳定宏观经济大盘综述[J].中国税务,2022,(10):24-30.
- [20]郭阳萍.减税降费专项审计框架构建及应用分析[J].财会通讯,2022,(05):136-140.
- [21]郭新刚.浅议基层审计机关如何开展减税降费专项审计[J].财经界,2020,(10):236-237.
- [22]侯小妹.G省减税降费政策落实跟踪审计评价研究[D].兰州财经大学,2021.
- [23]郝文丽.减税降费政策落实跟踪审计的保障措施——以S省为例[J].现代营销(学苑版),2021,(06):134-135.
- [24]刘力.新一轮减税降费背景下建筑企业税收负担问题探究[J].财会学习,2022,(29):136-138.
- [25]刘西友.美国审计署税收领域审计的内容重点及启示[J].审计月刊,2015,(02):12-14.
- [26]上海市审计学会课题组,林忠华.政策措施落实情况跟踪审计实务研究[J].审计研究,2017,(03):12-18.
- [27]审计署武汉特派办课题组,程光.国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计创新与发展研究[J].审计研究,2018,(04):18-23.

- [28] 苏孜,何延平.基于 AHP 的审计机关绩效评价指标体系构建与应用[J].经济与管理,2017,31(02):56-62.
- [29] 苏孜,何延平.政策措施落实跟踪审计相关问题初探[J].财会月刊,2016,(20):88-91.
- [30] 苏孜,王俊锋.我国重大政策落实跟踪审计绩效评价体系研究[J].财经理论研究,2018,(06):1-13.
- [31] 覃思.重大政策措施落实情况跟踪审计研究[J].现代审计与经济,2017,(06):25-26.
- [32] 王俊锋,孔琳琳,苏孜.强化国家审计监督推进营商环境优化[J].中国内部审计,2022,(10):75-79.
- [33] 王慧.政策措施落实情况跟踪审计理论与实务研究综述[J].审计研究,2017,(02):21-24+30.
- [34] 魏明,席小欢.政策落实跟踪审计评价研究[J].南京审计大学学报,2017,14(06):56-65.
- [35] 云南:积极开展减税降费专项审计[J].审计月刊,2019,(10):56.
- [36] 严畅.政策措施落实跟踪审计初探[J].审计月刊,2015,(09):14-15.
- [37] 严畅.行政事业单位重大违法违规问题特征及其对审计的启示[J].审计月刊,2013,(04):30-31.
- [38] 周亚荣,卢雁影.地方政府科技法规、政策执行效果评价研究——基于政府绩效审计的视角[J].财会通讯,2011,(31):96-97.
- [39] 张军,孙永军,余应敏.财政审计与现代财政制度构建——基于国家治理视角的分析[J].审计研究,2015,(04):11-15.
- [40] 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,(01):22-28.
- [41] 赵润.甘肃省营商环境优化研究[D].甘肃农业大学,2020.
- [42] 赵静.W 市减税降费政策落实跟踪审计评价研究[D].兰州财经大学,2022.
- [43] 朱智鸿.政策跟踪审计若干问题辨析[J].陕西理工学院学报(社会科学版),2017,35(01):88-92.
- [44] 朱智鸿.政策跟踪审计作用及路径探析[J].财会月刊,2016,(21):103-106.

[45]朱智鸿,赵明华,陈文红.政策跟踪审计存在的问题及改进建议[J].财会月刊, 2016,(28):62-66.

[46]张奴英.加强基层审计工作的建议[J].山西财税,2014,(07):35-36.

致 谢

时间转瞬即逝，从三年前的那个再普通不过的夏日开始，一直到如今的这个夏天，本以为三年是一段漫长的旅途，现在再看没想到时光眨眼间就溜走了。研究生这几年遇见过很多人，经历了很多未曾体验的故事，尝过了不同情绪带给我内心或酸或甜的滋味。“遇事无难易，而在于敢为”，曾经在研究生之前觉得很难的事情，如今回首，发现也已经成为了人生旅途中简简单单承载着记忆的一枚车票。感恩三年来遇见的所有人、所有事，充实了我的人生。

三年研究生生活，首先要感谢的是我的导师，如果没有导师学术上的悉心指导和生活中的鼓励关怀，这几年我会走不少的弯路。因为有他，才让我在人生的道路上坚定信心，明确方向，走好自己该走的每一步。在此衷心祝愿老师心康体健，万事顺遂！其次，由衷的感谢我的父母，他们不辞辛苦的工作，在身后默默支持我，让我能够心无旁骛地去追寻自己的梦想，让我踏实地觉得不管遭遇什么，不管情况有多坏，生活有多糟糕，我的身后都有坚实的依靠。感谢我的朋友们，让我体验了未曾体验过的精彩人生，与他们一起，我是放松的，开心的，幸福的。希望他们在以后的人生里，能够继续发光发热，释放自己的热情活力，过自己想要的生活，不向生活妥协，不放弃自己喜欢的东西，坚持自己的梦想。最后感谢我的母校，提供给我学习生活的港湾，让我凭借这个优秀的平台继续完善自己。

衷心感谢各位老师对我的论文进行评审！