

扶贫资金审计的问题演化与问责效果

——来自2013~2017年审计署公告的研究

徐向真^{1,2}(教授), 段曼曼^{1,2}

【摘要】随着政府扶贫攻坚力度的不断加大,审计机关也及时跟进,不断加大对相关项目资金的审查监督力度,以加强和规范扶贫资金管理,提高扶贫资金使用效益,确保扶贫政策尽快落地。在梳理相关文献的基础上,根据审计署2013~2017年发布的有关扶贫资金审计的公告,从审计内容、审计方式、审计覆盖范围、审计发现问题和及时性五个方面分析了扶贫资金审计的问题演化,同时剖析了其演化原因。从资金安全、反腐力度、行政追究以及制度完善等方面分析了扶贫资金审计的问责效果,并提出改进和完善扶贫资金审计的对策建议。

【关键词】扶贫资金;精准扶贫;政府审计;问责效果

【中图分类号】F239.4 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2019)14-0122-7

一、引言

贫困问题是人类社会面临的共同挑战,消除贫困是人类社会的共同目标,是国际社会亟待解决的重要问题。联合国在1992年12月22日的会议上,决定将每年10月17日定为国际灭贫日,用以唤起和提高世界各国的灭贫意识。新世纪伊始,联合国秘书长在千年峰会上提出在全世界范围内消灭极端贫穷和饥饿的发展目标;2015年8月,联合国发展峰会又审议通过了2015年后的可持续发展议程,计划到2030年在世界所有人口中消灭极端贫穷。按照联合国对消灭贫穷的定义,就是保证每人每日生活费达到1.25美元,这是对千年发展目标的继承和发展,彰显了世界各国消灭贫困的一致决心。

我国自改革开放以来,有计划地进行扶贫开发工作,不断推陈出新,增进民生福祉,已经取得了举世瞩目的伟大成就。进入新时期,扶贫开发工作更加

迫切,也更加艰巨。为了缩小地区差异,我国政府于2013年12月18日明确提出建立精准扶贫的工作机制,确保扶贫资金用得精准,用到刀刃上,最大可能地发挥效率效果。2014年,国务院将每年10月17日设为我国的“扶贫日”,既体现了对贫困地区和贫困群众的特殊关爱,也表明了推进扶贫开发战略的坚定决心。2016年3月5日,李克强总理在政府工作报告中指出“十三五”时期的主要目标任务,坚决打赢脱贫攻坚战就是其中的一项重要内容。随后,国务院办公厅印发相关文件,支持贫困县进行财政涉农资金整合,提高资金使用效益。我国的扶贫开发战略自从实施以来,受到党和政府以及社会各界的高度重视,经历了关注地区经济发展到精准扶贫的综合发展历程,经过将近四十年的不懈努力,已帮助7亿群众实现脱贫,使我国的贫困群体也享受到改革与发展的成果。同时,我国成为全球第一个达到贫困人口

【基金项目】国家社会科学基金重点项目“我国生态文明建设中的环境审计问题研究”(项目编号:15AGL015);审计署重点科研项目(项目编号:16SJ01002);山东省社会科学规划专项项目“山东省重大民生政策落实跟踪审计研究”(项目编号:17CZKJ01);山东省教育厅人文社会科学项目“国家治理导向下的政府政策审计创新研究”(项目编号:J16WF11)

比例减半的联合国发展目标的国家,为全人类的减贫事业做出了重要贡献。

扶贫资金是贫困群众的“保命钱”,是扶贫脱贫的“助推剂”。要保障扶贫开发顺利推进,就要加强对这些资金的监管,加大扶贫资金审计力度,加大扶贫政策落实跟踪审计力度,确保扶贫资金在阳光下运行,真正用在扶贫开发工作上。审计报告显示,在党中央、国务院的领导下,各级党委政府都高度重视扶贫工作,根据上级决策部署,争取并开展了众多扶贫项目,积极筹措并投入大量资金,大大地改善了贫困群众的生产生活条件。同时,审计发现,部分地区在扶贫开发过程中还存在许多问题,比如,资金管理使用不规范、项目规划不科学、水土不服造成损失浪费,影响了扶贫项目的绩效,阻碍了扶贫攻坚的步伐。

二、文献综述

政府绩效审计于20世纪后期,随着新公共管理运动(New Public Management,简称NPM)的浪潮,在世界范围内逐渐兴起和广泛传播,日益成为世界各国政府审计发展的主流。扶贫资金审计就属于政府绩效审计的范畴,因此,本文先对国内外政府绩效审计的文献进行简要梳理。Pollitt^[1]认为,绩效审计与常规的财务审计不同,不易被标准化,因项目的不同而有所不同。Ringa Raudla等^[2]以东欧爱沙尼亚共和国为例,通过对118名政府官员的调查,分析了绩效审计对公共部门组织的影响。Obal Usang Edet Usang、Basariah Salim^[3]通过问卷调查和实证分析的方法,得出了审计质量的各个维度影响尼日利亚地方政府绩效的结论。政府绩效审计的理念在20世纪80年代被引入我国,然后在国内得到迅速发展,如今在整个政府审计工作中占据重要地位。深圳是我国最先开始进行政府绩效审计的试点地区,周亚荣^[4]就以深圳为例,总结取得的成就和实践经验,探索了其对我国绩效审计发展的启示意义。蔡春等^[5]从涵义、目标和内容等方面对政策执行效果审计进行了研究,认为政策执行效果审计是政府审计的发展,是政府绩效审计的一种新形式,是提高国家治理效率的重要途径。

我国的扶贫事业始于1978年的改革开放,在1986年,自上而下地建立了专门的扶贫机构,确立了开发式的扶贫方针。随后,学者们开始了对扶贫资金审计的理论研究。在中国知网上主题检索“扶贫资金审计”的相关文献,最早的文章是1988年11月26日王纪亮在《老区建设》杂志上发表的《江西修水县

进一步健全老建扶贫资金审计制度》一文。之后的几年相关研究都不多,每年只有寥寥几篇,直到1994年大规模扶贫开发政策进行了第二次调整,我国启动了“八七”扶贫攻坚计划,国家级贫困县增加到592个,扶贫资金审计方面的文献开始迅速增加,仅1994年知网收录的文章就有30多篇。李渊文^[6]以重庆市为例,分析了扶贫资金审计监督的现状,提出了审计监督的创新思路。寇永红等^[7]分析了我国审计机关开展扶贫资金绩效审计工作的情况,同时从强化审计意识、加大审计力度、强化审计合力等方面提出了改进措施。刘静^[8]在探讨扶贫开发监控对国家审计的内在需求的基础上,分析了扶贫资金审计工作的现状,同时也提出了完善扶贫资金审计的对策建议。

通过上述分析可知,目前学术界对扶贫资金审计的研究往往局限于微观层面和细节问题,或以某地区为例,分析的现状和发现的问题不具有代表性,在此基础上提出的建议及措施也不具有广泛适用性。即使基于整个中国扶贫开发的宏观大环境,也多以理论阐述、规范分析为主,缺乏案例数据支撑。鉴于此,本文基于2013~2017年审计署公告,归纳总结扶贫资金审计发现的问题,分析我国审计工作的现状,同时用数理统计的方法分析其问责效果,在此基础上提出改进我国扶贫资金审计工作的对策建议。

三、问题演化及演化原因

1. 问题演化。为了保障扶贫开发事业的顺利推进,我国审计机关积极开展扶贫资金审计,审查监督各种扶贫资金的管理使用情况和各项扶贫政策的贯彻落实情况。截至2017年年底,我国审计署网站公布过三次关于财政扶贫资金的专项审计结果,即2013年第31号公告、2016年第7号公告和2017年第6号公告,如表1所示。通过对表1中所列示公告的解读、剖析,本文从审计内容、审计方式、审计覆盖范围、审计发现问题和审计及时性五个方面分析了我国扶贫资金审计存在的主要问题及其变化情况。

(1)审计内容更全面,“资金”与“政策”并重。通过2013年和2016年审计署两次财政扶贫资金审计的对比分析,可以发现审计内容方面有了重大改进,首先是对扶贫开发建档立卡情况的审计监督。为了扎实推进农村的扶贫开发工作,国务院扶贫办于2014年4月11日发布了“关于印发《扶贫开发建档立卡工作方案》的通知”(国开发办[2014]24号),要求各省结合本地实际,确保按时、高质量地完成建档

表 1

关于扶贫资金审计的公告统计

年度	公告名称	实施时间	发布时间	发现的主要问题
2013	审计署关于 19 个县 2010 年至 2012 年财政扶贫资金分配管理和使用情况的审计结果(2013 年第 31 号)	2013 年 04 月至 05 月	2013 年 12 月 28 日	通过重复申报、虚报材料等方式骗取套取资金;挤占挪用;违规支出;资金拨付不及时;项目管理不到位或脱离地方实际,造成资金损失浪费;资金长期滞留、闲置
2016	审计署关于 40 个县财政扶贫资金的审计结果(2016 年第 7 号)	2016 年 02 月至 04 月	2016 年 06 月 29 日	资金长时间闲置;骗取套取或违规使用;违规收费;项目管理不善,造成资金未发挥效益或损失浪费,未达到预期效果;违规认定扶贫或脱贫对象,分配不均;未充分考虑建档立卡贫困人口情况
2017	158 个贫困县扶贫审计结果(2017 年第 6 号)	2017 年 01 月至 03 月	2017 年 06 月 23 日	精准识别等基础工作还不够扎实;教育、健康等精准扶贫政策措施落实还不到位;资金长时间闲置问题;骗取套取、违规使用、借机牟利等违法违规问题;扶贫项目因脱离实际等未实现预期效果问题;扶贫项目建设和财务核算管理不规范问题

立卡工作。通过对贫困户、贫困村、贫困县和连片特困地区进行建档立卡,有利于了解贫困状况,摸清帮扶需求,提高扶贫的精准性。于是在 2016 年对 40 个县的审计过程中,就涉及当地建档立卡工作的推进和利用情况,对扶贫资金分配与建档立卡贫困人口数据的衔接机制进行了审查。

同时,审计对象也发生了变化,不再局限于“资金”主线。前两次审计在一定程度上折射出了我国扶贫资金审计在审计内容方面存在的问题,就是“重资金分配审计,轻使用效果评价”。在开展扶贫资金审计的过程中,审计机关通常只关注资金的管理使用情况,是否被挤占挪用、骗取套取等,对政策的落实跟踪以及项目运作程序关注不足,而且审计机关,尤其是地方审计机关,几乎将重点全放在经济绩效上,忽视了管理绩效、项目绩效、生态绩效等。在 2017 年对 158 个贫困县的专项审计中,审计机关和审计人员主要围绕“政策”和“资金”两个主线展开审计,前者包括精准扶贫、精准脱贫政策措施落实情况,后者涉及专项扶贫资金、财政涉农资金、社会扶贫资金等,在具体审计中还涉及相关扶贫工作部门和金融机构,以及扶贫资金和项目涉及的相关单位和个人。也就是说,最新一次的扶贫审计主要包括扶贫政策措施落实情况、扶贫资金管理使用情况、扶贫项目建设运营情况三个方面的内容,“精准”“安全”“绩效”并重。

(2) 审计方式更新颖,注重事前防控。在传统审计中,审计机关多是在扶贫资金投入一段时间后,对管理使用过程中出现的问题进行审查,但这些违法违规行已经发生,经济损失和浪费已经形成,这种相对滞后的审计主要起到查错纠弊的作用。这种事后审计只能对违法违规行为予以揭露、处理和处罚,

督促其整改,缺乏对立项前期准备工作的监督和对项目规划计划的及时纠偏,不能很好地起到事前控制和风险防控的作用。如今,审计机关越来越重视跟踪审计方法的运用,比如 2017 年 1~3 月审计署对 158 个贫困县的审计就是在持续开展扶贫政策落实情况和扶贫资金管理使用情况跟踪审计的基础上,组织 13 个特派办与 20 个省审计厅,采取“直接审”“上审下”的方式开展的专项审计。再如 2017 年审计署组织开展的三次国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计,重点关注了脱贫攻坚工作的推进情况,这种审计介入时间提前的跟踪审计可以更好地“止损”,防范和控制风险。

(3) 审计覆盖范围更广泛,深入推进全覆盖。分析表 1 所列的审计公告,可以看出三次扶贫资金专项审计的覆盖范围发生了变化,第一次审计覆盖云南、贵州、陕西、甘肃、广西和宁夏 6 省(自治区),重点审查了 19 个县;第二次审计覆盖范围有所扩大,涉及河北、山西、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、山东、河南、湖北、湖南、广东、海南、重庆、四川、云南、陕西和甘肃 17 省(直辖市)的 40 个县;第三次审计覆盖范围再次扩大,涉及安徽、甘肃、广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、内蒙古、宁夏、青海、山西、陕西、四川、云南和重庆 20 省(自治区、直辖市)的 158 个国家扶贫开发工作重点县和集中连片特困地区县。由此可知,审计署坚持全国扶贫审计“一盘棋”,统筹谋划“十三五”时期扶贫审计监督全覆盖,审计覆盖范围在逐渐扩大。

随着审计覆盖范围的扩大,审查金额总数也在扩大。在 2013~2017 年开展的三次扶贫专项审计中,第一次抽查财政扶贫资金约计 13 亿元;第二次抽查财政扶贫资金 50.13 亿元,占 40 个县同期投入

的45.58%，涉及364个乡镇、1794个行政村和3046个项目；第三次审计抽查扶贫资金336.17亿元，占同期财政扶贫投入的44.05%，涉及1216个乡镇、3461个行政村和2508个单位。

(4)发现问题更多样，关注效益效果。从审计报告可以看出，扶贫资金审计发现的问题主要集中在资金管理、项目建设、政策落实三个方面。扶贫资金在管理使用过程中长期普遍存在着筹集或拨付不到位、通过重复申报或虚报材料等方式骗取套取资金、违规使用、损失浪费甚至长期闲置或滞留等诸多问题。而且，在扶贫项目运作过程中也存在前期准备不足、未按计划进行、违规招标或转包分包、违规认定扶贫或脱贫对象、脱离当地实际等违法违规问题。

随着建档立卡工作方案的贯彻实施，在2016年还发现了扶贫资金使用和项目安排未充分瞄准建档立卡对象，扶贫资金分配尚未与建档立卡贫困人口数据建立有效衔接机制的新问题。此外，2017年除了发现以上资金管理使用方面的问题以及建档立卡精准识别等基础工作方面的问题，还发现教育、健康等精准扶贫政策措施落实方面的问题。总体而言，审计发现的问题越来越繁杂，类型越来越多样，由于扶贫资金监管不力，项目组织管理薄弱，扶贫资金未充分发挥经济效益和社会效益，扶贫政策也未达到预期的效果，对扶贫资金的管理使用和扶贫政策贯彻落实的审计监督有待进一步加强。

(5)审计实施更及时，公告时效提高。审计及时性的变化可以从审计实施的及时性和审计公告的及时性两个方面分析。

第一，审计实施方面。2013年审计署组织开展了第一次关于扶贫资金的专项审计，2016年3月李克强总理提出“十三五”期间打赢脱贫攻坚战的目标后，审计署进行了第二次扶贫资金审计并取得显著效果，脱贫攻坚战首战告捷，全国农村贫困人口减少1240万人，贫困发生率下降到4.5%。随之，2017年进行了第三次专项审计。因此，从2013年、2016年和2017年这三次扶贫资金审计情况来看，扶贫资金审计的实施有愈加频繁的趋势。

第二，审计报告方面。观察审计工作的实施时间与审计结果的公告时间可以发现，三次扶贫资金审计的实施时间与公告时间差在逐渐缩短，第一次关于19个县的扶贫资金审计，其公告时间距离实施时间结束达7个月之久，第二次和第三次关于40个县和158个县的扶贫资金审计，其公告时间距离实施

时间结束分别为2个月、3个月，审计覆盖范围在成倍扩大，审计实施与公告的时间差却在缩小，说明审计报告公告的及时性在逐渐提高。

此外，虽然审计公告的及时性发生了利好的变化，但是扶贫资金审计在公告方面仍然存在很多问题，比如各级审计机关发布的审计报告数量较少且不够详细，不仅审计署网站没有公布2016年和2017年两次财政扶贫资金审计中40个县和158个县各自的审计处理和整改情况，只对已追回或盘活的资金、移送处理人员、完善的规章制度等进行了总体反映，而且地方审计机关网站上更是没有详细公示其情况，导致相关群众对关系到切身利益的事情几乎不了解，很难做到社会公众监督。

2. 演化原因。扶贫资金审计存在问题演化的原因主要包括以下几个方面：

首先，改革开放以来我国贫困情况不断变化，给扶贫工作带来新挑战和新要求，扶贫战略和政策也随之调整，这是扶贫资金审计目标改变、审计工作变化的主要原因。从扶贫开发实施早期的相关文献和审计报告制度实施后的审计结果公告上看，之前的扶贫资金审计问题主要集中在资金使用上。在2013年精准扶贫政策提出后，审计机关响应号召，进行了关于扶贫资金的专项审计，发现的问题更有针对性、更加全面和具体，涉及各地的许多扶贫资金项目管理问题，尤其是2016年进行的扶贫资金审计中甚至还发现违规获取收入、违规认定扶贫或脱贫对象、未充分考虑建档立卡贫困人口情况的问题。2017年进行的扶贫审计更加重视产业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫、生态扶贫、易地扶贫搬迁、社保兜底扶贫等各项精准扶贫、精准脱贫政策措施的落实情况，并且审查资金更为广泛，包括了纳入统筹整合使用试点范围的各项财政涉农资金。

其次，群众诉求的多样化。群众的诉求愈加强烈、多样化，面临“生态保护”和“经济发展”的矛盾，贫困群众的诉求不只是在经济条件上，对可持续发展的诉求也愈加强烈，与此同时，我国的扶贫开发必然要向着巩固温饱成果、改善生态环境的方向转变，所以说绿色生态和绿色审计将是重要的发展方向。

最后，多维联动的新格局。自从国务院将10月17日设为我国的扶贫日，动员民营企业、社会组织和公民个人的共同参与，就逐渐形成了专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方联动的新格局，筹集投入了不少扶贫资金，因这些公共资金的整合使用也要求

监督到位,所以在一定程度上促进了审计内容的完善和审计覆盖范围的扩大。同时,社会公众的积极参与、密切关注也促进了审计及时性的提高。

四、问责效果

通过前文对我国扶贫资金审计问题的演化分析,可知我国的审计机关和审计人员在审计内容和审计覆盖范围、发现问题和及时性等方面都做出了努力与重大改进,但还是“屡审屡犯”,已经导致社会公众出现了“审丑疲劳”,严重损害了政府的公信力。问责是一种责任追究制度,即认定扶贫资金管理使用过程中各部门、单位或个人存在的错弊,并对过失进行纠正、处理和处罚。审计问责就是针对审计中所发现的问题,通过“问”的制度化保证权责对等,寻找问题根源,起到“治本”的作用。所以,为了从源头上消除扶贫过程中的不规范问题,确保中央制定的各项扶贫政策尽快落地,我们不能只从“审查”上下功夫,还要从“问责”着手。

审计问责作为一种监督考核手段,其真实的效果如何,是否能够起到其应有的作用,以及如何确保审计问责发挥作用受到学者的广泛关注和热烈讨论。王会金等^[9]认为审计的固有风险是责任监督,审计问责的最大效用是促使政府达到善治的目的;陈丽红等^[10]则研究了审计问责在腐败治理方面的作用,认为审计问责力度越大,腐败治理效果越好。

鉴于各学者对政府审计问责的效果评价基于不同视角,且多为文字描述,缺乏数据支撑,本文在以审计署专门开展的三次扶贫资金审计为研究对象,研究扶贫资金审计问责效果的过程中,借鉴董延安^[11]研究经济权力审计控制效果所采用的指标替代方式,采用审计总额、应纠正金额、问题金额比重、纠正金额、纠正率、移送人员、处置人员以及完善规章制度八个指标,主要从资金安全、反腐力度、行政追究以及制度完善四个方面衡量扶贫资金审计对地方政府部门的问责效果,如表2所示。

表2 2013年19个县、2016年40个县和2017年158个县财政扶贫资金审计的问责效果

地区	审计总额 (万元)	应纠正金额 (万元)	问题金额 比重(%)	纠正金额 (万元)	纠正率 (%)	移送人员 (人)	处置人员 (人)	完善规章制度 (项)
云南省昌宁县	5480.87	610.89	11.15	425.21	69.61	1	10	-
云南省澜沧拉祜族	11417.64	494.68	4.33	351.33	71.02	1	3	-
云南省富宁县	10803.47	716.93	6.64	650.26	90.7	0	0	-
贵州省荔波县	5325.4	192.77	3.62	192.77	100	1	7	-
贵州省镇宁布依族	4279.2	398.16	9.3	398.16	100	1	8	-
贵州省黎平县	7833.95	712	9.09	588.8	82.7	0	13	-
陕西省横山县	5189.88	1429.91	27.55	1248.53	87.32	0	0	-
陕西省洛南县	7260.39	3136.8	43.2	2411.91	76.89	0	4	-
陕西省陇县	2658.21	132	4.97	132	100	0	0	-
陕西省旬阳县	5888	1975.8	33.56	1374.59	69.57	2	2	-
甘肃省古浪县	6569.29	403.53	6.14	263.28	65.24	9	47	-
甘肃省西和县	3868.35	251.1	6.49	251.1	100	2	5	-
甘肃省广河县	5911.64	663.99	11.23	663.99	100	3	5	-
广西环江毛南族自治县	4291.25	277.21	6.46	247.21	89.18	1	0	-
广西龙胜各族自治县	3581.17	111.54	3.11	111.54	100	3	3	-
广西靖西县	3685.13	245.64	6.67	245.64	100	7	5	-
宁夏海原县	16255.8	1493.17	9.19	1493.17	100	1	0	-
宁夏固原市原州区	10334.81	546.54	5.29	416.54	76.21	6	10	-
宁夏同心县	9397.4	227.39	2.42	227.39	100	0	0	-
17个省(直辖市)的40个县、区	501300	59045.95	11.78	20200.00	34.21	-	22	55
20个省(自治区、直辖市)的158个县、区	3361700	420400	12.51	64800	15.41	-	44	42

注:数据来源于审计署官方网站2010~2017年公布的审计结果公告,因审计署并未公布2016年40个县和2017年158个县各自的审计处理和整改情况,故未一一列示。

1. 资金安全方面。审计总额是此次审计抽查的扶贫资金总数,应纠正金额是查出的违规拨付使用、截留挪用和损失浪费的问题金额,它们反映的是审计机关审计活动的效果;二者的比值就是问题金额比重,反映了国家财政扶贫资金被侵害的程度。由2013年19个县和2016年40个县财政扶贫资金审计的问责效果情况统计可以看出,审计发现的问题金额比重多在3%~11%之间,有的甚至高达43.2%,接近抽查总金额的一半,国家财政扶贫资金存在着较大的风险,有必要加大监管力度。

2. 反腐力度方面。纠正金额是已经追回或盘活的扶贫资金金额,反映的是被审计单位的纠正效果;纠正率是纠正金额与应纠正金额的比值,在一定程度上反映了国家的资金反腐力度,是衡量问责效果的关键指标。从表2可以看出:一是第一次审计截至2013年5月本次审计工作结束,各县的纠正率均在60%以上,甚至达到100%;二是第二次审计截至2016年4月本次审计工作结束,以及第三次审计截至2017年3月本次审计工作结束,审查出的问题尚在整改过程中,导致整体纠正率略低。但是,由《2016年第28号公告:2016年第二季度国家重大政策措施贯彻落实情况跟踪审计结果》可知,针对第二次审计中8.43亿元的长期闲置资金部分,截至2016年6月末,短短几个月已盘活资金6.07亿元,占全部闲置资金的72%。因此,总体而言,我国扶贫资金审计发现问题金额的整改情况较好,并且后续监督比较到位,持续跟进问题整改。

3. 行政追究方面。审计移送处理是审计机关做出的一种处理决定,是一种慎重的行政行为。移送人员是指移送有关部门立案查处的人员,处置人员是指受到党纪政纪处分的人员,二者也是度量问责效果的重要指标,反映了审计问责在提供违法违纪线索、确保经济权力正确行使、防治经济权力异化方面的作用。

4. 制度完善方面。由审计报告可以看出,审计问责除了追回扶贫资金、查处责任人员方面的贡献,在揭露控制缺陷或薄弱环节、加强内部管控、提供经验教训、完善相关规章制度等方面也具有一定功效。例如,云南省澜沧拉祜族自治县针对2013年审计发现的投资损失问题,已经制定了相关管理办法,加强项目管理,并针对违规支出招待费问题及时修订了内部管理制度;在2016年对河北等17个省、直辖市的40个县、区进行的审计整改中,制定、完善

扶贫相关规章制度55项;在2017年158个贫困县的审计整改过程中,促进扶贫政策落实和完善规章制度42项。

五、对策建议

1. 完善扶贫资金审计法律制度。首先,建立健全审计法律法规,使各项规章制度衔接配套。党中央、国务院制定了《农村扶贫开发纲要(2010~2020)》,要求加快扶贫立法,加快法制化步伐。然而,就审计领域来说,党中央只有若干规范性文件,扶贫资金审计立法在中央层面还处于空白状态,现在的审计人员在开展扶贫资金审计的过程中,主要依靠自己的实务经验、自己的理解来开展扶贫资金审计工作,容易产生偏差。所以,健全审计法律法规,制定科学具体的操作指引,使扶贫资金审计尽快走上法制化道路是当下的迫切任务。其次,明确审计机关的问责权力,审计机关进行扶贫资金审计不仅仅是为了评估和报告,更主要的是为了监督、揭露和防控。明确审计机关对违法违规对象的问责权力,可以促使被审计机关更快整改,可以提高审计机关的工作绩效。最后,明确扶贫资金审计机关的法律责任,做到权责一致。审计权力的运行离不开审计人员的独立审计行为,所以要把责任明确到审计人员个人,审计机关要对审计人员和本机关的执法行为承担责任。

2. 调整审计介入时机,扩展审计范围,创新审计技术方法。具体内容包括:

第一,要想进一步加强和完善扶贫资金审计,保证扶贫开发目标的实现,审计机关必须创新扶贫资金审计的工作机制,合理选择审计介入时机,扩展审计范围和范围,创新审计技术方法。要将审计时间提前,采用事前介入、同步跟踪的审计方式,及时发现立项和项目建设过程中的问题并敦促纠正,避免国家财产进一步受到损失,促进审计机关发挥“免疫系统”功能。在选择审计介入时机时要具体问题具体分析,充分考虑各项目的性质,考虑审计成本和审计时间、审计人员,根据不同阶段设计不同的审计流程,避免出现审计盲区,防范审计风险。

第二,在审计范围、审计内容上,要以脱贫为出发点,建立以政策为重点、资金为主线、效益为目标的扶贫资金审计工作方法,对扶贫资金和项目的效率、效果进行综合、全面的评价,扶贫资金项目与一般的投资项目不同,不能只从资金使用的经济效益一个维度去评价,还要结合项目管理、政策执行、资

源使用等方面评价其管理绩效、社会绩效和生态绩效。在资金运用方面,重点关注使用要求、使用目的、使用程序;在项目管理方面,监督检查扶贫资金项目的建设运用情况;在政策执行方面,跟踪检查精准扶贫相关政策的落实情况;在资源使用方面,要注意可持续问题,关注生态环境效益评价。

第三,在审计技术方法上,要提高审计信息化水平。扶贫资金审计本身具有延伸力度要求高、涉及范围广、专业性和综合性强的特点,尤其是在倡导审计全覆盖的背景下,对审计工作提出了更高的要求。所以,要在常规财务审计的技术方法基础上,充分利用计算机的各项功能,使审计内容和范围从“有形”的信息扩展到信息系统、内部控制等无形技术领域。大数据技术的运用方便了信息共享、系统抽样、科学分析和风险监控,有利于扶贫资金审计的“全覆盖”和“精准”。

3. 强化审计问责整改和审计结果公开力度。审出问题只是前奏,紧接着是审计问责,如果问责不严格,就会出现“年年审计年年犯”的怪象,所以,跟踪审计要进行,问责整改也要跟上,而且要真问责、严肃处理。要从体制、机制、政策上分析原因,促进改革深化和制度创新,扭转目前审计与问责脱节的现状。要逐渐由行政问责向法律问责、组织问责向个人问责、行为问责向后果问责转变,遏制“屡审屡犯、屡整屡犯”问题。要积极探索实践一些制度性的做法,比如,审计机关将审计整改情况作为下次审计必不可少的内容,将审计整改情况向社会公布,组织人事部门将审计整改情况纳入干部奖惩、任免的考核标准,纪检监察部门将审计整改情况纳入党风廉政建设的检查内容。

此外,通过上述分析可知,审计结果公告制度和审计追踪报告制度的完善至关重要,既可以向社会公众昭示审计职责履行情况,还可以有效促进审计反映问题的整改,威慑违法违规行为,为尽快打赢脱贫攻坚战保驾护航。所以,审计机关要加大审计结果公开力度,从实际出发,注重实效,逐步规范审计结

果公告的形式、媒介、内容、程序,自觉接受社会公众监督,保障审计权力依法规范运行。同时,要及时收集社会公众对审计结果公告的反应,并根据公众的意见和建议做出相应的调整工作,确保民众的监督权。

主要参考文献:

- [1] Pollitt C.. Public management reform: A comparative analysis[M]. New York: Oxford University Press, 1999: 1~151.
- [2] Ringa Raudla, Külli Taro, Cherlin Agu, James W. Douglas. The impact of performance audit on public sector organizations: The case of Estonia[J]. Public Organization Review, 2015(7): 1~17.
- [3] Obal Usang Edet Usang, Basariah Salim. Dimensions of internal audit quality and performance of local governments in Nigeria [J]. Asian Social Science, 2016(4): 28~36.
- [4] 周亚荣. 我国政府绩效审计理论与实践现状[J]. 审计与经济研究, 2008(2): 15~21.
- [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] 李渊文. 我国扶贫资金审计监督机制创新研究[D]. 重庆: 西南大学, 2010.
- [7] 寇永红, 吕博. 财政扶贫资金绩效审计工作现状及改进措施[J]. 审计研究, 2014(4): 19~22.
- [8] 刘静. 完善扶贫资金审计的对策研究[J]. 审计研究, 2016(5): 38~43.
- [9] 王会金, 王素梅. 建立健全政府审计问责机制研究[J]. 财经科学, 2009(1): 119~124.
- [10] 陈丽红, 张龙平, 朱海燕. 国家审计能发挥反腐败作用吗?[J]. 审计研究, 2016(3): 48~55.
- [11] 董延安. 经济权力审计控制效果研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2007.

作者单位: 1. 济南大学商学院, 济南 250022; 2. 山东龙山绿色经济研究中心, 济南 250022