DOI:10.19641/j.cnki.42-1290/f.2019.19.018

乡村振兴战略下精准扶贫审计策略优化

李 涛(教授), 黄春媛

【摘要】基于乡村振兴战略的政策背景,从精准扶贫审计的现实困境出发,从农村基层治理结构、监督机制、专业配合和审计管理制度等方面分析精准扶贫审计的难点,并针对存在的问题提出优化策略,以期为国家实施乡村振兴战略、推动精准扶贫审计提供决策依据。

【关键词】乡村振兴;三农问题;精准扶贫审计;大数据

【中图分类号】F239.47 【文献标识码】A 【文章编号】1004-0994(2019)19-0115-4

一、引言

党的十九大报告作出实施乡村振兴的重大战略部署,并印发了《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》以指导各级政府贯彻落实乡村扶贫等工作[1]。摆脱贫困是实现乡村振兴的重要前提。自2013年习近平总书记首次提出"精准扶贫"之后,为完成到2020年贫困人口如期脱贫的任务,国家先后出台《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》等一系列政策,为实施乡村振兴战略进一步指明了方向,而精准扶贫审计是实现乡村振兴战略的有力工具。

本文以乡村振兴战略为背景,阐述精准扶贫审计的现状并找出审计实施过程中存在的不足,从村居治理、监督机制、专业配合和管理制度等多方面分析了精准扶贫审计的难点,并结合其具体特点提出了相应的优化策略。以审计监督为手段来实现精准扶贫机制的创新,契合了乡村治理现代化的需要,为乡村振兴战略提供了有力抓手。

二、精准扶贫审计的现状

1. 以政府为主导,扶贫监管主体单一。我国实施精准扶贫审计的主体是政府审计机关、内部审计组织和第三方独立审计机构,但纵观整个扶贫工作,政府一直扮演着主导角色,牵头推进精准扶贫审计,而内部审计和社会审计极少加入[2]。由于受助的贫困村多在遥远偏僻的区域且分发下去的扶贫资金数额不大,此种精准扶贫的隐秘性特征使得政府审计工作开展难度较大。此外,扶贫治理工程周期长、内容复杂且具有地方特性,仅依靠政府监管远远不够。

2. 重精准扶贫财政资金审计,轻绩效审计。目前各级审计机关精准扶贫审计项目的名称中皆含有"资金""财务",被审计单位的选取、要求其提供的资料、所设计的精准扶贫审计表格等也大多与资金指标直接相关。同时,由于绩效的长期性、隐形性、间接性且不便量化,导致审计人员关注不多。精准扶贫审计缺乏效率、效益指标,在一定程度上会导致审计失灵。

3. 重事后审计,轻事前、事中审计。现阶段精准扶贫审计主要侧重于事后对财政扶贫资金的使用情况进行审计,以揭露问题为主,但事前的扶贫立项以及事中项目的实施过程不能得到有效的审计监管,一些重复或低效的项目占用了宝贵资源,并且风险系数可能从一开始就比较高。这种重事后审计,轻事前、事中审计的局面不能很好地控制风险、减少决策失误。

【基金项目】重庆市教委人文社会科学重点项目(项目编号:18SKL06);重庆市教委人文社会科学研究项目(项目编号:16SKGH034);重庆市教委科学技术研究项目(项目编号:KJ1600315);重庆理工大学研究生创新项目(项目编号:ycx2018262)

三、乡村振兴战略下精准扶贫审计的难点

1. *村居治理权力失衡，扶贫受托责任落空。*当下，乡村中存在两种不同的政治生态特征，即以村支书为核心的专制独裁和村支书与村委会形成的权力对抗，这两种村居治理模式都代表着权力失衡[1]。就第一种来说，代表上级的村支书和处于弱势地位的村民权力极不对称，这种不协调使得精准扶贫政策实施过程中村干部阶层的权力不能得到有效监督。第二种村居治理模式的对立体现在对乡村事务的具体管理上，这种分化对立会导致一个村有两个政治集团，两派乡村干部之间的权力不平衡将不利于精准扶贫活动的开展。

除了在村居治理上的权力失衡，村干部阶层对各级政府安排下来的扶贫任务的完成情况也令人担忧，主要体现在资金使用、扶贫对象、项目安排和脱贫成效四个方面。第一，在资金使用上，由于精准扶贫本身的特性，以及大部分村干部权责不够分明，因此难以做到专款专用，甚至会出现因为对资金的管理不严导致扶贫资金被冒领或其他违法违纪（如贪污）的行为；第二，在扶贫对象上，不能精准到户识别贫困人口信息，致使扶贫资源浪费；第三，在项目安排上，未能进行实地考察并做出合理部署，使得工作效益无法真正提高；第四，在脱贫成效上，村上没有深入群众调查研究，而是将脱贫绩效作为完成任务和进行宣传的工具，使得扶贫“失准”。

2. *内外监督机制经常性失效，缺乏协同性。*首先，乡村监督机制分为内部监督和外部监督两部分，但此机制在实际中会经常性失效。乡村的内部监督主要由村委会负责，外部监督则包括乡镇政府的纪检、监察和审计，按理说此监督机制能够保证对乡村的精准扶贫进行有效审计[1]。但是实际上，村委会在乡村政治权力异化的情形下难以行使其独立的监督职能，反而沦为帮助管理、宣传乡村的附属部门。乡村治理中的权力失衡使得外部监督也常常受到乡村内部既得利益者和顽固村干部的抵制，因此难以有效实施精准扶贫审计。

其次，内部监督和外部监督双方也没有相互协作来共同实施精准扶贫审计。村委会难以有效履行其内部监督职能，只能主要依靠外部监督，长此以往形成了内部监督空置、外部监督低效的不平衡局面。另外，外部监督缺乏专门的审计部门和有效的监督手段，无法提供正确的指导，从而难以形成可靠支撑，对内部监督和外部监督重视程度的差异以及外部监督本身的缺陷使得内外监督的平衡被打破，内外不能联合起来发挥效用，严重影响了监督机制总体效能的发挥。

最后，内部监督和外部监督的权力、责任如何划分缺乏清晰的界限，以及未能对监督进行有效管理等都是阻碍精准扶贫审计的重要因素，可能导致扶贫过程中产生权力交叉、责任留白和相互推诿等情况，这些都将极大程度地降低监督效率。

3. *干部与群众之间配合低效，审计缺乏专业力量。*精准扶贫在乡村的有效实施还需要依靠干部与群众之间的配合和专业的审计监督，目前我国在这方面尚有缺失。一方面，对村民和扶贫人员的自我要求较高。在扶贫的推行过程中，如果不能让参与的每一个个体都深刻理解精准扶贫的内涵、意义及方式等，相互之间就不能有效配合，那么必然会出现新的困境。比如：有的群众小农意识根深蒂固，认为精准扶贫只是政府的事情而与自己无关，对政府扶贫工作的支持配合度远远不够，缺乏参与进来的自觉性[3]；扶贫人员对自己的扶贫对象缺乏深入了解、没有清晰的责任概念或执行规定不够严格，最后将精准扶贫变成完成任务的形式化流程。另一方面，审计上还缺乏专业性。没有专业力量作为支撑，审计覆盖率和工作效率就会偏低，很难形成准确的审计评价和审计结论。加之农村治理主要依靠外部监督的体制弊端，致使外部审计很多时候只能听取村干部的工作汇报或形式化宣传，不能深入实际，导致精准扶贫审计的效果甚微。

4. *管理制度尚不健全，审计方式存在缺陷。*整个管理制度的不完整、审计方法上的缺陷也是造成精准扶贫审计难以实施的重要原因。另外，由于精准扶贫绩效评估机制不健全，没有构建信息共享的绩效评估大数据平台，无法对扶贫对象选取、项目安排、资金使用等方面实施有效监督，因此精准扶贫审计信息化难以发展。

精准扶贫管理制度的不健全贯穿于项目实施的整个过程。事前，因为扶贫项目的来源没有经过严格的审查和精准的评估，并且审计部门没有参与到有关扶贫政策的制定和规划等具体事项的稽核中去，也就是说扶贫项目缺乏立项事前审核机制，从而造成了扶贫资源的多次浪费；事中，扶贫地区偏远、配置效率较低、信息不匹配等多种原因导致扶贫状况难以及时公布，使得对扶贫项目的监督不力，不利于精准帮扶；事后，审核评估和激励机制未能有效发挥

作用，没有及时开展经济责任审计和充分考核扶贫过程中各人员的任务实际完成情况，导致出现资金不合理使用及其他不公平现象。

除此之外，审计局限于过去简单机械、种类单一的方式，以传统措施来规避风险，效率低且不能适应时代要求。当今，如果不能合理运用作为重要资源整合方式的大数据和信息技术，则会很大程度地影响精准扶贫的进程和效果，并降低审计准度。

四、乡村振兴战略下精准扶贫审计的优化策略

1. 创造公正的审计环境，明确权利和责任。创造一个公正高效的环境是精准扶贫审计的必然要求，也是促进乡村振兴的内在条件，可以通过完善相关法规、明确权责边界、合理选拔村干部来实现。首先，要贯彻落实国家的各项政策措施，不断完善农村精准扶贫的相关规章制度，切实保障村民的合法权益。其次，要加强对村干部和村委会的建设，明确二者的权利和责任，建立双方协同合作机制，促进达成权力均衡。由于各个地方具有独特性，因此需要鼓励村干部、村委会进行扶贫创新，依法限权也要依法放权，使容错和问责并存。最后，应将国家和集体利益放在首位的人选拔为村干部。村干部要公私分明，不滥用职权，不任用、侵占扶贫资源，正确认识审计的重要性并带头配合工作[4]。同时，对于做出贡献的村干部，乡镇政府要及时给予奖励，调动其工作积极性。

应树立审计目标并按计划进行，有效保障执行过程精准，以严格把关资金使用、扶贫对象、项目安排和脱贫成效为例。一是资金使用，审计人员要严格审查是否专户专储、专款专用以及是否存在挤占挪用扶贫资金的现象，一旦发现要严肃问责；二是扶贫对象，审计部门要核查贫困村户的贫困资格是否符合相关规定，以及其建档立卡工作是否落实，确保严格筛选、精准识别贫困信息，使人员与资金项目等相匹配；三是项目安排，审计监督人员要坚持实地走访、勘察，核查项目的建设实施情况是否符合实际情况、是否与上报资料一致、是否将扶贫资金使用在合理的项目安排上；四是脱贫成效，审计人员要结合实际对比扶贫前后的变化，以确保扶贫政策落到实处，对于扶贫效果不好的贫困村户，要积极寻找原因、总结经验，为贫困区域的未来脱贫发展提供专业的审计意见。

2. 强化精准扶贫审计的内外监督联动机制。首先，在精准扶贫的过程中，必须有重点地加强乡村的内部监督和外部监督，并强化二者的联动机制。由于扶贫活动在农村内部进行，且村委会处于农村经济的第一线，加之以往形成了重外部、轻内部的监督格局，因此要重点建设乡村内部监督机制来为外部监督奠定良好的环境基础，乡镇政府还应该有效地监督和评估村委会的活动。外部监督主要包括纪检、监察和审计，三者之间有着必然的联系，加强它们之间的协同也能提升反腐力度。总之，从整体上加强内外监督的协同可以有效弥补其独立性不足和经常性失效的缺陷，实现监督效能和效率的最大化。

其次，还应建立健全扶贫绩效跟踪审计评价体系。审计部门是监督精准扶贫情况的重要部门之一，在扶贫的绩效审计上占主体地位。建立健全扶贫绩效跟踪审计评价体系有助于有效考察精准扶贫落实国家政策、与实际情况相结合、与工作汇报相符的情况。应将扶贫绩效审计与领导干部经济责任审计挂钩，将扶贫工作的完成情况、扶贫体制的完善情况纳入扶贫绩效审计，将其作为对领导干部考核的依据，从而有效提高其工作主动性，推动扶贫效率的提升[5]。

再次，审计监督不应当仅仅局限于传统模式，还应形成审计监督与其他监督合力。可以将审计监督与舆论监督结合起来，将扶贫的进程、数据、相关问题等信息及时通过互联网发布出去，促进问题的解决和工作的更新[3]。对于精准扶贫中的重点情况，审计部门除了向纪检监察部门汇报以外，也可以借助各类媒体扩大影响力。这样不仅能提高扶贫工作的透明度，也能在一定程度上增强审计的客观性与公正性。另外，还可以形成政府审计、社会审计、内部审计监督合力。审计不应当只有一种平台，促进各种类型的审计合作，能够多方面地审视精准扶贫工作并从多个角度构建高效精准扶贫的框架。

最后，要加强对村委会和审计人员的监督审查。村委会作为内部监督的主要力量，在协调精准扶贫具体事务方面具有重要作用，可能成为部分领导徇私枉法的工具；审计人员更是涉及内外双方多处利益，可能会出现以权谋私、违规审查的情况。因此，要定期抽查村委会和审计人员，监督其权力的合法使用。对于扶贫过程中出现的违法违规行为和相关人员要及时揭露和查处，维护群众基本利益，降低由此对精准扶贫产生的不良影响。

3. 构建专业化体系，提高扶贫人员的精度。构建专业化体系是指建立一个对提升精准扶贫审计专业化程度有益的系统，主要包括内外两个方面。

对内要加强对精准扶贫的宣传，使村干部和村民充分了解精准扶贫的基本要求和主要途径。定期培训基层帮扶人员以提高其职业素养，加强对实践走访频率、效果的考核，检测其与贫困户的真实扶贫状态。还要将扶贫工作落实到群众中去，不仅要提高群众对扶贫工作的支持力度，还要增强其自主脱贫能力，最终促进全员积极参与。

对外要整合纪检、监察和审计的力量，着重提升审计的专业性。挑选专业性人才参与精准扶贫审计工作，通过拓宽选人渠道、建立公平标准、采取轮岗交流、按期实践等措施提高审计人员的职业素养和综合能力，以及完善考核和激励机制等方法建立高素质审计队伍。设置、实施帮扶到户责任制，构建审计组成员以下级审计机关为主的“上下结合交叉审”审计模式[6]。此外，还要对贫困村、贫困户的建档立卡工作进行审查，使群众评议、入户调查、公示公告、抽查检验、信息录入等每一步骤都有专业人员指导，推动构建专业化体系，提高扶贫人员和审计人员的专业精度。

4. 推进大数据审计，提高扶贫过程的准度。在精准扶贫中，作为重要信息资源的大数据已经成为扶贫工作的重要力量。运用大数据思维和信息化技术整合扶贫资源，对于统筹分析扶贫数据、制定精准审计战略、建立完整高效的扶贫审计体系，以及增强扶贫过程的准度都将有促进作用[7]。

大数据对于推动实施精准扶贫审计具有十分重要的意义。大数据能通过构建扶贫数据信息库实现区域的信息共享；能挖掘、筛选有用的信息，分析现象中的基本规律以掌握变化趋势；还能对扶贫对象的识别、资金的管理使用等进行精准评估和动态管理……有效整合大数据和审计将是该领域的一项创新，能为精准扶贫的统一规划奠定坚实的基础，并提供决策支持。

首先，搭建精准扶贫绩效信息化平台，主要是利用大数据和云计算技术实施联网审计，构建合理的数理模型，对精准扶贫现状实行量化分析以及建立多方参与的扶贫评价系统，以此来推动精准扶贫审计的信息化建设。其次，立足于实际建立健全与精准扶贫相关的政策法规体系，促进基层干部、人民群众树立法制化观念。再次，在利用大数据推动审计全覆盖的过程中，要注意建立事前参与立项咨询审计制度。即在选定项目前期进行实地调研，运用大数据和相关技术从海量信息中甄选出有用的信息，将扶贫工作从定性转化为定量。还可以设立专家咨询审计制度来保障项目的可行性与合理性，设立资金专项监测评估程序来促进资金的合理使用与管理等。事中要大力推进大数据实时联网跟踪审计，即建立扶贫人员和贫困户、扶贫干部和贫困村的责任关系，通过大数据实现异地交叉互审、创新审计取证方式，使审计人员能够准确地根据呈现的资料对项目的发展、措施的落实、各方人员的参与进行有效的监督和现场跟踪审计。最后，在项目结束时，利用大数据共享平台，结合经济责任进行事后绩效审计。动态监测项目运行的全过程，促使相关人员积极完成扶贫任务，拓展绩效审计的深度与广度[8]。

习总书记曾明确提出三个精准：“贵在精准，重在精准，成败在于精准”，可见其尤为重视扶贫过程中的精准性。引入大数据技术，以资金为主体、以绩效为主线来全面推进扶贫审计，能更好地促进各部门分工协作，保障项目有序运行，有效推动精准扶贫工作的开展。

主要参考文献：

[1] 苏欣. 乡村振兴背景下村居治理监督机制创新——以村居审计为例[J]. 黑龙江社会科学，2018(5)：23～27.

[2] 李涛，刘会，田芮佳等. 税收优惠、财务冗余与研发投资——基于门槛效应和Ⅳ-2SLS模型的实证分析[J]. 投资研究，2018(12)：4～16.

[3] 陈小英. “精准审计”助力精准扶贫政策落实——以莆田市为例[J]. 中国农业会计，2017(9)：28～30.

[4] 雷俊生. 基于国家审计的精准扶贫保障机制研究[J]. 学术论坛，2018(5)：103～110.

[5] 颜盛男，孙芳城，王成敬等. 精准扶贫政策跟踪审计与问责路径研究[J]. 财会月刊，2019(2)：114～120.

[6] 张复兴. 精准扶贫审计的重点及方式方法[J]. 审计月刊，2017(11)：33～34.

[7] 杜永红. 大数据背景下精准扶贫绩效评估研究[J]. 求实，2018(2)：87～96.

[8] 李涛，刘灼. 营改增对企业所得税的传导效应——基于避税行为与盈余管理的考察视角[J]. 投资研究，2018(5)：15～33.

作者单位：重庆理工大学会计学院，重庆 400054