

乡村振兴政策落实审计的实施路径

徐向真 王梦瑶

党的二十大报告中指出,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村,并提出“加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”的总体要求。乡村振兴作为我国在“三农”领域的重大战略,公共资金的投入力度也逐步增加。为更好地促进审计保障国家公共资金安全和公共资源合理配置,助力乡村振兴政策贯彻落实,本文通过梳理审计署发布的乡村振兴政策落实情况审计结果公告,从业务类型、关注事项和发现问题三个方面总结审计成效,剖析审计在助力乡村振兴政策落实过程中面临的挑战,提出审计助力乡村振兴的实现路径和未来发展趋势。

乡村振兴审计实践取得的成效

审计署于2019年6月26日发布了第一份乡村振兴审计结果公告,截至2024年3月,累计发布了7份(见表1)。乡村振兴审计结果公告围绕基本情况、审计发现问题、以前年度违规问题整改情况、审计处理情况等进行披露。根据7份审计结果公告,可以分析出审计在乡村振兴领域的业务类型、关注事项和发现问题。

表1 乡村振兴政策落实审计结果公告

公告名称
2019年第3号公告:179个县惠农补贴资金审计结果
2019年第6号公告:乡村振兴相关政策和资金审计结果
2019年第8号公告:2019年第二季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果
2019年第10号公告:2019年第三季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果
2020年第1号公告:2019年第四季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果
2020年第5号公告:2020年第二季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果
2021年第1号公告:2020年第三季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果

资料来源:审计署网站整理。

(一)审计业务类型

根据审计结果内容区分,审计在乡村振兴领域的业务类型可以分为乡村振兴专项资金审计、乡村振兴政策措施落实情况跟踪审计、乡村振兴政策与资金结合审计三类。如图1所示,乡村振兴审计已经形成了以乡村振兴政策措施落实情况跟踪审计为主体,以乡村振兴专项资金审计和乡村振兴政策与资金结合审计为补充的基本结构。

(二)审计关注事项

本文利用ROST CM软件分析乡村振兴审计中发现的

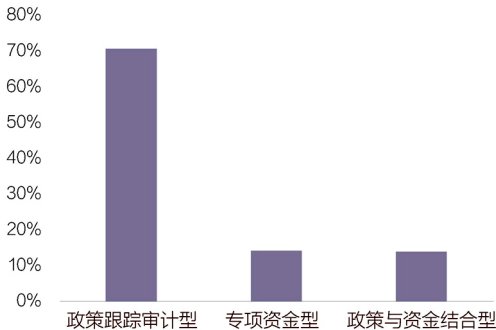


图1 乡村振兴审计结果公告发布类型

问题,提取高频词汇并过滤无意义词汇,通过 NetDraw 生成语义网络图。如图2所示,显示“惠农”“资金”“项目”等关键词关联紧密。此外,从语义网络图中可以看出审计不仅关注乡村振兴资金的使用流向,同时也重视资金的使用绩效和项目建成后的效益发挥。如《2019年第10号公告:2019年第三季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》中指出“资金绩效不佳”,在《2019年第6号公告:乡村振兴相关政策和资金审计结果》中也揭示了“资金绩效考核开展不到位”的问题。

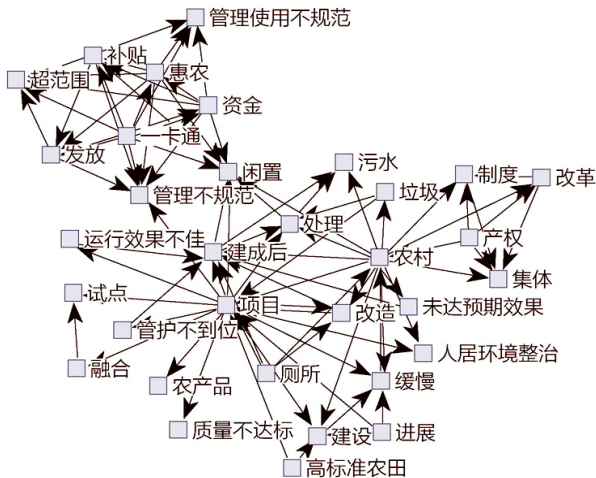


图2 乡村振兴政策落实审计中发现问题的语义网络图

(三)审计发现问题

根据审计结果公告内容,审计在乡村振兴领域发现的问题主要聚焦于六个核心领域:产业发展,环境保护,民生保障,扶贫稳固,人才振兴及投融资机制建设(见表2)。具体问题表现在政策落实、资金管理使用和项目建设运营三个方面。乡村振兴资金在管理使用过程中普遍存在闲置、

滞拨、超范围发放、管理使用不规范、被挤占挪用或骗取套取等问题,在乡村振兴项目运作过程中也存在建设进展缓慢、质量不达标或建成后闲置、管护不到位或未达预期效果等问题。

乡村振兴审计实施路径

通过对审计结果公告的分析,可以发现,乡村振兴审计以乡村振兴政策措施落实情况跟踪审计为主要业务类型,聚焦于产业发展、环境保护、民生保障、扶贫稳固、人才振兴及投融资机制建设等核心领域,重点关注乡村振兴政策落实、资金管理使用和项目建设运营方面可能存在的问题。基于此,本文提出审计助力乡村振兴政策落实的实施路径、必要路径和辅助路径。即审计凭借其法定性、独立性、权威性、强制性和综合性的优势,以“政治—政策—项目—资金”为主线,运用大数据等信息技术手段揭示乡村振兴政策落实过程中的偏差并分析背后的原因,同时通过审计结果公开和问责追责等方式促进问题整改和制度完善(见图3)。

(一)实施路径

1. 审计政策落实情况。政策落实的精准性是实施乡村振兴政策落实情况审计的主要工作。一是精准规划。针对各地区各部门编制的实施方案、专项计划、管理制度、指导意见以及流程文件等,审计机关应重点关注乡村振兴地方规划的科学性,各项实施方案的精细程度,各类配套文件的完善程度,相关管理制度的健全性。二是精准执行。审计机关应重点关注农村基础设施建设、盘活农村存量建设用地、农民专业合作社利益联结、电子商务进农村示范项目等方案执行的有效性,是否存在任务未完成或未达预期效果、规章未及时出台、政策措施未及时修订等问题,并审查相关惠农政策是否精准到村到户到人。

2. 审计资金使用情况。资金安全性是实施乡村振兴资金管理使用情况审计的关注重点。一是资

金分配。审计机关应审查专项资金预算编制的公开性,资金投入决策是否考虑了乡村异质性特征,防止因职能冲突而导致资金分配缺乏科学统筹规划的问题;关注资金拨付的合规性,防范资金滥用和相关人员违规操作。二是资金使用。审计应重点关注乡村振兴资金使用的真实性、合法性,资金是否被滞留或长期闲置,是否存在资金被挤占挪用或骗取套取等现象。另外,关注资金使用绩效,包括资金投入产出合理性,使用效果是否达到预期,是否建立资金绩效考核机制等。

3. 审计项目实施情况。项目绩效性是实施乡村振兴项目建设运营情况审计的主要工作。一是项目建设。审计机关应关注项目决策方案的科学性、可行性和可持续性,前期项目规划是否详尽,项目规划是否考虑实际情况,招标投标程序和合同签订是否合规,项目建设过程中是否存在偷工减料、违法分包、逾期未开工、逾期未完工和虚报项

表2 乡村振兴各领域审计常见问题

涉及领域	审计发现问题
产业发展	农产品仓储保鲜冷链项目进展缓慢及建成后质量不达标或未达预期效果;粮食产后服务项目进展缓慢及建成后质量不达标或未达预期效果;生猪生产项目进展缓慢及建成后未达预期效果;农产品产地初加工补助项目进展缓慢及建成后未达预期效果;一、二、三产业融合试点项目进展缓慢及建成后未达预期效果;农村产业园区项目建设进展缓慢;电子商务进农村示范项目建成后未达预期效果;高标准农田建设管理不规范、质量不达标及建成后管护不到位;农村集体产权制度改革措施落实不到位;深松整地、粮豆轮作、增施有机肥、秸秆综合利用等任务未完成。
环境保护	农村污水处理项目建设进展缓慢、建成后管护不到位、闲置或未达预期效果;农村垃圾处理项目建设进展缓慢及建成后闲置、质量不达标、管护不到位或未达预期效果;畜禽粪污资源化利用项目建成后运行效果不佳;农药包装废弃物回收处理任务未完成或部门规章未及时出台;废旧农膜回收任务未完成或部门规章未及时出台;沼渣沼液还田利用标准政策措施未及时修订、秸秆还田任务未完成。
民生保障	农村厕所改造项目建设进展缓慢、质量不达标或建成后闲置、管护不到位或未达预期效果;农村人居环境整治项目建设进展缓慢、建成后闲置或未达预期效果;农村道路养护项目建设进展缓慢;安全防护工程项目建设进展缓慢;医疗扶贫政策落实不到位;农村危房改造项目质量不达标。
扶贫稳固	农村饮用水水质不达标;产业扶贫政策落实不到位;就业扶贫政策落实不到位;易地搬迁后续扶持政策落实不到位;“两不愁三保障”政策落实不到位。
人才振兴	落实新型职业农民培育扶持政策落实不到位;农民专业合作社运营不规范或未发挥作用;农民工返乡创业扶持政策落实不到位;虚报就业帮扶人数。
投融资机制建设	惠农补贴“一卡通”资金闲置、滞拨、超范围发放、管理使用不规范、被挤占挪用或骗取套取;农业保险扶持政策落实不到位;新型农业经营主体信贷扶持政策落实不到位。

资料来源:根据审计署审计结果公告整理。

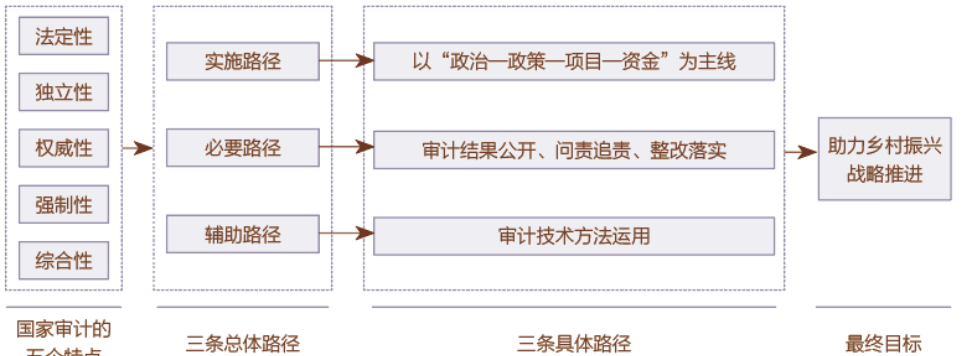


图3 国家审计助力乡村振兴政策落实的路径

目建设进度等现象。二是项目运营。审计机关应审查各类项目是否达到预期效果,产生的经济、社会和环境效益如何,是否存在项目建成后质量不达标、管护不到位或长期闲置造成浪费等现象,关注农村厕所改造、农村人居环境整治等项目的实际效果,以及农村基础设施建设、乡村旅游等项目管理维护制度的建立和执行情况等方面。

(二)必要路径

1. 审计结果公开。审计结果公开应主要涵盖审计中发现的资金使用、项目建设、政策执行,体制机制等方面问题及整改情况和整改结果,以及相应问责追责和责任人任免等信息,不仅要公开整改较好的情况,还应公布未能整改的问题及原因。为确保公众的参与权,在审计结果公开方面,还应提供信息反馈的信箱和举报电话等渠道,为公众参与国家治理搭建平台。通过乡村振兴审计结果公开,向社会公布代理人公共受托责任的履行情况,不仅能够促进其他地区和部门对类似行为和问题采取预防措施,还能推动体制机制完善。公众在全面掌握各类信息的基础上,能够为乡村振兴政策的制定和执行提供宝贵建议,促进制度的优化与完善,减少腐败和浪费现象,增强领导干部的履职意识,并最终提升问题整改的成效。

2. 审计问责追责。对于乡村振兴领域审计过程中发现的问题,属于审计机关直接处罚权限内的问题,审计人员有权直接采取相应的处罚措施。若问题超出了审计机关的权限范围,需移送至其他相应部门进行下一步问责。审计过程中若发现涉及乡村振兴资金贪污、贿赂,以及工作人员的渎职等严重违法行为并涉嫌构成犯罪的,应将相关案件线索及责任人移送司法机关进行处理。对于违反法律法规、党纪党规的非犯罪行为,如乡村振兴政策执行不力、主体责任或监督责任缺失等问题,审计机关将其移送至纪检监察机关进行责任追究和相应的处罚。关于审计过程中发现的乡村振兴失职问题,在审计机关直接问责权限及移送司法机关或纪检监察机关问责范围之外的,审计机关将违反财政财务收支规定的相关责任人移送至被审计单位的主管、监管机关进行下一步问责。

3. 审计整改落实。审计的主要功能不仅在于监督与评价,还在于发现和纠正公共管理实践以及治理制度设计和执行中的不足。除了查错纠偏,审计机关还致力于提出建设性建议,推动整改落实,助力国家治理体系的完善与治理能力的提升。在乡村振兴审计过程中,对发现的问题,审计机关应及时提出针对性改进建议,确保早发现早整改。此外,审计机关还应定期对被审计地区或部门的后续整改情况进行跟踪检查,评估整改效果,确保整改措施得到切实执行。对于整改效果不佳、反复出现问题或拒不整改的地区、单位和个人,审计机关在追究其责任的同时应采取必要的处理措施,以维护审计工作的严肃性和权威性。

(三)辅助路径

乡村振兴战略具有涉及面广、跨部门合作、规模宏大、地域特色鲜明以及长期投资效益显著等多重特征。因此针对乡村振兴战略实施审计,审计机关必须保持技术、方法和手段的创新与升级,利用大数据分析、农业遥感监测以及地理信息测绘等技术提升审计效率。通过整合多个部门的电子数据,开展数据比对和核查,并针对历史数据中的关键问题进行深入研究、疑点筛选以及实地调查取证。在审计过程中,总结审计发现的一般性、本质性、系统性及发展性问题,并据此得出审计结论。如积极采用地理信息系统(GIS)技术,对耕地质量提升、化肥减量增效、规模化畜禽养殖污染防治、高标准农田建设、秸秆综合利用等多个方面进行审计监督。在实施审计时,采取“现场+非现场”相结合的审计方式,广泛推广“总体分析、疑点发现、分散核实、系统研究”的数字化审计模式,确保审计工作精准和高效。

乡村振兴审计发展趋势

从对审计结果公告的内容分析来看,助力乡村振兴政策落实的过程中仍存在屡审屡犯现象,以及涉农项目建设进展缓慢、建成后未达预期效果,惠农补贴“一卡通”资金闲置、滞拨、超范围发放等共性问题。针对屡审屡犯现象,要从研究型审计角度,挖掘问题背后的根源,提出针对性的审计建议,督促审计发现问题整改。同时要明晰责任主体,强化问责追责力度。一方面,审计机关应明确各部门、地区的整改工作责任,对整改效果不佳、拖延整改的单位或部门予以通报,并追究该单位主要负责人的责任。另一方面,强化问责监督,以发挥震慑和警示作用。

随着乡村振兴领域综合审计业务的增多,乡村振兴审计工作应更加注重针对性和精确性,坚持靶向发力,以提高审计效率与效果。其核心在于围绕明确的审计目标,精确界定审计范围和重点,深入剖析关键领域和环节,以风险和问题为导向,高效实施审计程序。对被审计单位或地区进行深入的审前分析,精准识别关键风险点和潜在问题,迅速定位类似项目的共性问题。发现共性问题后,集中力量进行精准审计。若无共性问题,则应通过增强审计程序等手段,精确识别项目特有的问题点,实施针对性强的审计策略。同时,密切关注审计整改的进展和落实情况。在乡村振兴审计中坚持靶向发力,能够促使审计机关精准锁定乡村振兴的关键领域和环节,提升审计工作的针对性和实效性。通过精确聚焦政策导向、资金使用、项目效益、生态环境及乡村治理等核心要素,为乡村振兴战略提供有力的保障和支持。

基金项目:国家社科基金“脱贫攻坚衔接乡村振兴政策落实的‘靶向式’审计研究”(项目编号:21BGL093)。

作者单位:济南大学商学院

原载《审计观察》(京),2024.11.84~89