

财政扶贫审计实践现状与改进建议

——基于审计署审计结果公告的分析

吴 勋 姚卜丹

(西安石油大学,陕西 710065)

内容提要:选取审计署 2013 年 - 2019 年审计结果公告为研究样本,分析财政扶贫审计实践现状,研究发现:财政扶贫审计已经形成了以政策措施落实情况跟踪审计为主体,以专项审计为补充的审计类型,审计报告数量趋于稳定,但是存在一定的时效滞后性;审计区域覆盖率仍较低,尚未形成有效的连续审计机制;审计方法以财务审计与合规审计为主体,绩效审计相对缺失;审计发现问题集中在扶贫政策落实不到位、资金使用和项目建设违法违规等方面;审计成果运用率偏低,审计问责对象主要为个人,问责手段以党纪政纪处分为主,诫勉谈话和通报批评为辅,审计整改反馈存在缺失。基于此,提出拓展审计覆盖率、消除审计监督盲区,加强绩效审计力度、助力提高扶贫成效,建立审计整改问责机制、夯实审计治理功能等对策建议。

关键词:财政扶贫 国家审计 审计结果公告

中图分类号:F812.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)11-0080-010

一、研究背景

精准扶贫、精准脱贫是 2020 年全面建成小康社会的基础,也是党中央向全国人民做出的庄严承诺。2017 年 10 月 18 日,习近平总书记在党的十九大报告中指出:“按照全面建成小康社会各项要求,围绕四个全面战略布局,深入贯彻五大发展理念,突出抓重点、补短板、强弱项,特别是要坚决打赢精准脱贫攻坚战。”2019 年 1 月 3 日,《关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》指出主攻深度贫困地区,注重发展长效扶贫产业,确保到 2020 年,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。

2019 年 10 月 28 日,党的十九届四中全会进一步提出坚决打赢脱贫攻坚战,巩固脱贫攻坚成果,建立解决相对贫困的长效机制。2019 年 12 月 10 日,中央经济工作会议提出集中兵力打好深度贫困歼灭战,政策、资金重点向“三区三州”等深度贫困地区倾斜,严把贫困人口退出关,巩固脱贫成果。从国家审计领域来看,2020 年 1 月 2 日,全国审计工作会议指出扎实推进审计全覆盖,强化全国审计“一盘棋”,开展脱贫攻坚战相关审计,聚焦脱贫摘帽,推动如期全面建成小康社会。中央审计委员会第一次会议要求拓展审计监督广度和深度,消除审计监督盲区,加大重点民生资金和项目审计力度,推动财

[收稿日期]2020-07-13

[作者简介]吴勋,经济学博士,经济管理学院副院长,副教授,硕士研究生导师,陕西省高校哲学社会科学重点研究基地——油气资源经济管理研究中心兼职研究员,研究方向为政府审计;姚卜丹,经济管理学院硕士研究生,研究方向为政府审计。

[基金项目]陕西省教育厅高校哲学社会科学重点研究基地项目“资源型企业社会责任报告鉴证影响因素研究”(2019 年度)的阶段性成果。

政扶贫资金统筹整合使用,确保惠民政策落地生根,提高扶贫实效。《“十三五”国家审计工作发展规划》强调,以促进深化改革、改善基本民生和维护人民利益为目标,对专项资金、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计监督全覆盖。财政扶贫审计是打赢精准脱贫攻坚战的重要保障机制,也是新时代国家审计监督全覆盖的重要举措^[1]。作为经济社会运行“免疫系统”,国家审计在维护财政经济秩序、保障扶贫政策落实到位、扶贫资金使用效率、促进廉政建设等方面发挥着重要作用,已成为财政扶贫监控的重要手段之一^[2]。

审计署于2013年12月开始发布财政扶贫审计结果公告,围绕基本情况、审计评价意见、审计发

现主要问题、对审计反映问题的整改情况等进行披露。旨在了解财政扶贫审计实践现状,选取审计署2013年-2019年财政扶贫审计结果公告为研究样本,统计分析审计结果公告数量特征、发布形式、时间特征、基本内容,从审计发现和审计整改角度分析审计实践存在问题,进而提出财政扶贫审计对策建议,助力精准扶贫战略。

二、财政扶贫审计结果公告发布形式

(一)财政扶贫审计结果公告发布数量

2013年-2019年,审计署累计发布与财政扶贫审计事项有关的审计报告22份(见图1)。

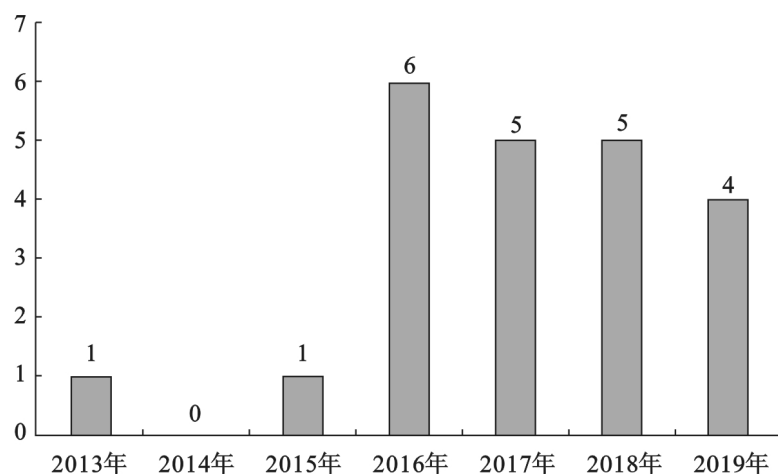


图1 财政扶贫审计结果公告发布数量

自2015年起,财政扶贫审计结果公告发布数量显著增加,随后趋于相对平稳状态,这也和国务院《关于加强审计工作的意见》提出的审计监督全覆盖要求相吻合。

(二)财政扶贫审计结果公告发布类型

作为增强扶贫成效、监督相关单位进行整改的

重要渠道,财政扶贫审计有利于促进扶贫政策落地生根,提高扶贫资金使用效益,保障扶贫项目建设合法合规。根据审计结果公告内容区分,审计署财政扶贫审计结果公告发布类型可以分为财政扶贫专项资金审计、财政扶贫政策措施落实情况跟踪审计、财政扶贫政策与资金结合审计三类(见表1)。

表1 财政扶贫审计结果公告发布类型

财政扶贫审计结果公告发布类型	审计结果公告数量	所占比例(%)
财政扶贫专项资金型	2	9.09%
财政扶贫政策与资金结合型	2	9.09%
财政扶贫政策跟踪审计型	18	81.82%

显而易见,财政扶贫审计已经形成了以财政扶贫政策措施落实情况跟踪审计为主体,以财政扶贫专项资金审计和财政扶贫政策与资金结合审计为补充。虽然财政扶贫政策跟踪审计报告发布数量相

对较多,但审计对象和整改情况披露较为简略,可能影响审计报告信息含量。

(三)财政扶贫审计结果公告时间特征

财政扶贫审计结果公告时间特征见表2所示。

表2 财政扶贫审计结果公告发布时间特征

公告类型	公告编号	公告时间	审计结束与公告发布时间跨度	平均滞后期
财政扶贫专项资金审计	2013年第31号公告	2013年12月28日	7个月	4.5个月
	2016年第7号公告	2016年06月29日	2个月	
财政扶贫政策和资金审计	2017年第6号公告	2017年06月23日	3个月	3个月
	2018年第46号公告	2018年06月20日	3个月	
财政扶贫政策跟踪审计	2015年第30号公告	2015年10月08日	1个月	2.39个月
	2016年第1号公告	2016年01月12日	1个月	
	2016年第3号公告	2016年02月24日	2个月	
	2016年第4号公告	2016年05月17日	3个月	
	2016年第28号公告	2016年08月03日	2个月	
	2016年第29号公告	2016年11月25日	2个月	
	2017年第2号公告	2017年03月17日	3个月	
	2017年第3号公告	2017年05月27日	2个月	
	2017年第31号公告	2017年08月17日	2个月	
	2017年第32号公告	2017年12月08日	2个月	
	2018年第2号公告	2018年04月18日	4个月	
	2018年第45号公告	2018年06月20日	3个月	
	2018年第48号公告	2018年09月25日	3个月	
	2018年第49号公告	2018年12月10日	2个月	
	2019年第1号公告	2019年04月02日	3个月	
	2019年第7号公告	2019年06月26日	3个月	
2019年第8号公告	2019年08月23日	2个月		
2019年第10号公告	2019年12月31日	3个月		

财政扶贫审计结果公告存在一定的滞后性,尤以财政扶贫专项资金审计结果公告为突出,可能影响审计结果公告的信号传递效果。2013年第31号公告《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》发布时间与审计结束时间跨度高达7个月,时效性严重滞后。2013年以后,财政扶贫审计结果公告发布时间基本集中在审计结束后2-3个月。由此可见,财政扶贫审计结果公告存在一定的时效滞后性,可能影

响审计治理效果和审计的威慑力。

三、财政扶贫审计基本内容

(一)财政扶贫审计结果公告内容

财政扶贫审计结果公告主要包括审计抽查资金总额、乡镇村项目总数、扶贫成效、扶贫政策落实情况、审计监管成效、违法违规问题、审计整改等基本内容(见表3)。

表 3 财政扶贫审计结果公告主要内容

正文结构	主要内容		
	财政扶贫专项资金审计	财政扶贫政策和资金结合审计	财政扶贫政策跟踪审计
审计对象	审计抽查资金年度、总额；乡镇、村、项目总数；审计监管成效。	审计抽查资金年度、总额；县、乡镇、村、项目总数；扶贫成效；扶贫政策落实情况；审计监管成效。	扶贫成效；扶贫政策落实情况；审计监管成效。
审计发现	扶贫资金统筹使用、扶贫资金财务核算、扶贫项目建设管理违法违规问题。	扶贫政策未充分落实、扶贫资金统筹使用、财务核算、扶贫项目管理与脱贫工作不实问题。	扶贫政策落实不到位、资金统筹使用、扶贫资金财务核算、项目建设管理违法违规问题。
审计处理整改情况	截止公告发布日受到处分人员数量,追回或盘活资金数额,责令地方政府在整改期限截止后依法向社会公告整改结果。	截止公告发布日受到处分人员数量,追回或盘活资金数额,制定或完善规章制度项数,责令地方政府在整改期限截止后依法向社会公告整改结果。	仅少数公告明确公布截止公告发布日追回盘活扶贫资金数额或制定完善扶贫规章制度项数,其他公告中扶贫政策和其他重大政策综合公布整改情况。

财政扶贫审计已经形成以审计对象、审计发现、审计处理整改情况为核心的审计结果公告结构。虽然审计结果公告正文结构基本一致,但是反映审计发现问题与审计处理整改情况的详细程度不同。从内容上来看,“审计发现”是审计报告中的重点内容,对被审计单位在扶贫政策、扶贫资金、扶贫项目建设等方面存在问题进行披露。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》首次将扶贫政策落实情况纳入审计报告内容,审计监督侧重点有所改变。从审计处理整改情况披露上来看,财政扶贫政策跟踪审计结果公告中扶贫审计处理整改情况披露相对薄弱,可能影响财政扶贫审计结果公告的信息含量。

(二)财政扶贫审计区域

包含集中连片特殊困难县与国家扶贫开发工作重点县在内,2012年我国累计认定了832个国家级贫困县(区)。财政扶贫审计区域分布见表4所示。

从整体上来看,中部和东部地区基本实现扶贫审计区域全覆盖,西部地区虽然是审计的重要区域,但是西部地区审计区域覆盖率较低;连续审计存在缺失,连续审计覆盖面普遍偏低,扶贫审计监督广度、深度和力度不够。各省累计审计对象数量

存在显著差异,2013-2019年间,被审计省份累计最高被审计对象数量为64个,而最低省份被审计对象数量仅为1个。连续审计在提高基层扶贫单位内部控制效率、规避舞弊风险方面有着重要作用。然而,扶贫审计中连续被审计单位仅占全部被审计单位的21%,连续审计覆盖面低,尚未形成有效的连续审计机制。值得关注的是西部的西藏和新疆地区,累计审计对象数量仅占其省份国家级贫困县数量的10.81%和3.13%,并且不存在连续审计的贫困县,审计监督深度和广度不够。因此,需要推广大数据等技术手段,提高审计效率,拓展审计区域覆盖面,形成有效的连续审计机制。

(三)财政扶贫审计方法

根据审计方法分类,财政扶贫审计可以分为财务审计、绩效审计与合规审计三种类型。财政扶贫财务审计以扶贫专项资金流向为主线,主要评价审计对象管理制度的完整性和有效性,全面核实扶贫项目和资金计划执行,充分掌握扶贫资金到位、下拨、管理和使用情况;财政扶贫合规审计主要评价审计对象扶贫资金使用及申请扶贫项目的合法性和合规性;财政扶贫绩效审计主要评价审计对象扶贫资金使用、扶贫项目建设的经济性、效益性和效果性^[9]。见表5所示。

表 4 财政扶贫审计区域分布

区域	省份	2012 年国家级 贫困县数量	累计审计 对象数量	累计审计 百分比	连续审计 对象数量	连续审计 百分比
西部	云南	88	53	60.23%	6	6.82%
	西藏	74	8	10.81%	-	-
	贵州	66	48	72.73%	3	4.55%
	四川	66	64	96.97%	9	13.64%
	甘肃	58	39	67.24%	8	13.79%
	陕西	56	30	53.57%	5	8.93%
	青海	42	27	64.29%	5	11.90%
	广西	33	36	109.09%	4	12.12%
	新疆	32	1	3.13%	-	-
	内蒙古	31	19	61.29%	4	12.90%
	重庆	14	40	285.71%	13	92.86%
宁夏	8	21	262.50%	4	50.00%	
中部	湖南	40	39	97.50%	4	10.00%
	河南	38	24	63.16%	4	10.53%
	山西	36	29	80.56%	5	13.89%
	湖北	28	34	121.43%	6	21.43%
	江西	24	23	95.83%	2	8.33%
	安徽	20	18	90.00%	1	5.00%
	黑龙江	20	37	185.00%	9	45.00%
	吉林	8	28	350.00%	7	87.50%
东部	河北	45	37	82.22%	5	11.11%
	海南	5	17	340.00%	5	100.00%
	浙江	-	3	-	-	-
	江苏	-	5	-	1	-
	山东	-	21	-	2	-
	福建	-	10	-	-	-
	辽宁	-	35	-	6	-
	广东	-	19	-	2	-

表 5 财政扶贫审计方法

审计方法	审计关注的事项	百分比
财务审计	通过编造虚假资料、重复申报等方式虚报冒领、套取骗取扶贫资金;违规将扶贫资金用于市政建设、弥补经费支出、景观建设等非扶贫领域;超标准、超范围或重复发放扶贫补贴资金等。	50.69%
合规审计	未按规定招投标、违规转包分包、降低项目验收标准、出现工程质量问题、多支付工程款等。	29.64%
绩效审计	配套设施不完善、技术支持不到位等原因扶贫项目建成后闲置或无法使用;前期工作不到位、项目选择不合理等原因项目建成后效益不佳;重复实施、停工废弃、高价采购等形成损失浪费等。	19.67%

目前,财政扶贫审计基本形成了以财务审计与合规审计为主体的实践现状,绩效审计相对缺失。事实上,早在2008年财政部出台了《财政扶贫资金绩效评价试行办法》,2017年财政部与国务院扶贫办又联合出台了《财政专项扶贫资金绩效评价试行办法》,都对扶贫资金绩效评价提出具体要求,可见国家部委层面十分重视扶贫资金绩效评价工作,但目前审计实践与出台的政策匹配不够到位,导致无法全面合理评价扶贫资金实施效果和精准扶贫政策实现程度。

四、财政扶贫审计发现问题

根据审计结果公告内容,财政扶贫审计发现问题主要集中在财政扶贫政策落实、财政扶贫资金使用以及财政扶贫项目建设三个方面。具体如下。

(一)财政扶贫政策落实问题

2016年11月23日国务院下发《“十三五”脱贫攻坚计划》,因地制宜,分类施策,从教育扶贫、健康扶贫、产业扶贫、易地扶贫搬迁、兜底保障、就业扶贫、生态扶贫、社会扶贫八个方面细化相关措施,使一大批贫困人口通过一系列政策措施摆脱贫困状态。2017年财政部下发《进一步加强财政扶贫资金监管确保脱贫攻坚成效的意见》,强调揭示和反映扶贫政策落实的体制性障碍和制度性缺陷,及时完善有关扶贫政策。十九大更是将精准脱贫列为三大攻坚战之一,强调动员全党全社会力量推进精准扶贫、精准脱贫工作,深入实施东西部扶贫协作,做到脱真贫、真脱贫。在扶贫政策方面主要存在金融扶贫、产业扶贫、健康扶贫、交通扶贫、教育扶贫等政策落实不到位问题。具体情况见表6所示。

表6 财政扶贫政策落实问题

审计发现问题	违法违规金额(亿元)	所占比例
金融扶贫政策	30.75	42.09%
产业扶贫政策	26.32	36.03%
交通扶贫政策	4.89	6.69%
健康扶贫政策	4.19	5.74%
教育扶贫政策	3.40	4.65%
易地扶贫搬迁政策	2.21	3.02%
其他	1.30	1.78%

审计发现扶贫政策落实不到位主要集中在金融扶贫政策和产业扶贫政策,具体表现为扶贫小额贷款“户贷企用”、非贫困户出具虚假建档立卡贫困户证明获得扶贫小额贷款、建档立卡贫困人口应享受未享受扶贫小额贷款优惠利率和财政贴息、未与贫困户建立利益联结机制等。扶贫政策落实不到位,可能的原因在于扶贫政策未能结合当地实际制定具体的实施办法;扶贫政策宣传不到位,群众对扶贫政策了解不够透彻;相关部门之间缺乏沟通导致扶贫政策信息不对称;企业利用扶贫政策将财政扶贫资金为企业所用。应加大对扶贫政策落实的审计力度,保障扶贫政策落实到位。

(二)财政扶贫资金使用问题

旨在落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,各级财政大幅增加财政扶贫资金投入,审计抽查资金规模随着财政扶贫资金投入增加呈扩大趋势。财政扶贫资金使用问题是审计报告的重点内容,也是社会公众和新闻媒体普遍关注的方面。专项扶贫审计抽查资金总额从2013年的12.4亿元、2016年的50.13亿元、2017年的336.17亿元提高到2018年的625.85亿元,查处资金额度逐年增大,远高于中央财政扶贫资金投入平均每年20%的增速。财政扶贫资金统筹使用是决定扶贫、脱贫工作成败的关键物质基础。2013年至2019年,审计

查处财政扶贫问题金额共计 126 亿元,在距离 2020 全面建成小康社会已经进入冲刺阶段的关键时刻,国家财政收入大幅下滑,扶贫资金相对匮乏的背景下,使有限的财政扶贫资金达到最优配置至关重要。

审计结果公告中财政扶贫资金使用违法违规问题主要包括扶贫资金闲置、扶贫资金用于非扶贫项目、骗取套取资金、违规发放补贴和违规收费五个方面。具体情况见表 7 所示。

表 7 财政扶贫资金使用问题

审计发现问题	违法违规金额(亿元)	所占比例
扶贫资金闲置	78.54	62.13%
扶贫资金用于非扶贫项目	39.55	31.29%
骗取套取资金	4.34	3.43%
违规发放补贴	2.08	1.65%
违规收费	1.9	1.50%

审计结果公告显示,财政扶贫资金违法违规问题集中表现在扶贫资金用于非扶贫项目与扶贫资金闲置现象。扶贫资金下发后,没有及时对扶贫资金流向进行密切观察,导致某些政府机关运用扶贫资金进行市政设施建设、公务接待、弥补经费支出等。扶贫资金大规模闲置不仅增加资金占用成本,浪费资源,更在很大程度上意味着相关工作的停滞,影响国家宏观脱贫政策和扶贫策略的有效落实。形成资金闲置、滞留的主要原因包括项目初步筛选不严、审核论证不充分、项目进展缓慢、后期管控不到位。财政扶贫资金使用违法违规行为并非偶发事件,而是大面积、经常性普遍现象,具有舞弊范围广、深度大、涉及金额大的特点,充分说明违法违规违纪使用财政扶贫资金问题仍然较为突出,反映出基层单位和干部法制观念淡薄,存在加强作风建

设和落实中央“八项规定”不到位。因此,需要财政扶贫审计进一步扩大监督范围,拓展问责方式,保障财政扶贫资金安全高效使用。

(三)财政扶贫项目建设问题

《中央财政专项扶贫资金管理办法》规定,扶贫资金必须结合当地扶贫开发工作实际情况,围绕扶贫项目投入使用,确保扶贫资金发挥最大效益。扶贫项目建设是解决贫困人口“最后一公里”问题的关键所在,不仅仅是通过国家资金扶持,更重要的是通过贫困人口自力更生创造财富源泉改善其生活条件。扶贫项目建设领域违法违规问题主要包括扶贫项目管理不规范、项目闲置或效益不佳、项目进展缓慢、损失浪费和多计工程款五个方面。具体情况见表 8 所示。

表 8 财政扶贫项目建设问题

审计发现问题	违法违规金额(亿元)	所占比例
扶贫项目管理不规范	58.06	69.32%
项目闲置或效益不佳	19.28	23.02%
项目进展缓慢	3.69	4.41%
损失浪费	2.67	3.19%
多计工程款	0.05	0.06%

扶贫项目管理不规范和项目闲置或效益不佳是扶贫项目建设方面的主要违法违规问题。贫困县未根据当地实际编制和完善脱贫攻坚规划,为完成指标任务仓促申报扶贫项目,加之建设过程缺乏对项目资金和工程质量的有效管控,导致扶贫资金大量投入却难以达到预期收益。落实扶贫项目主体责任、协调扶贫项目建设环节、完善扶贫项目绩效评价体系,是保障扶贫项目发挥效益的关键。随着审计监督全覆盖的推进,以及精准扶贫对扶贫项目效益监督工作的要求,财政扶贫项目绩效将成为下一步扶贫审计着力解决的重点、难点问题。

五、财政扶贫审计问责与整改情况

(一) 审计问责落实情况

随着扶贫监管范围逐步扩大,审计发现问题数

量日益增多,责任追究不到位问题进一步突显。根据《中华人民共和国审计法实施条例》,审计机关对依法应当由有关主管机关处理、处罚的,移送有关主管机关;涉嫌犯罪的,移送司法机关。财政扶贫审计结果公告中对移送违法违规人员的问责形式主要包括组织处理、政纪处分、党纪处分和司法处理四种。具体表现为诫勉谈话、通报批评、行政撤职或行政警告、留党察看一年处分、纪检部门立案调查及判刑。在 18 份国家重大政策措施跟踪审计结果公告当中,仅有 2016 年第 3 号公告《2015 年 12 月稳增长促改革调结构惠民生防风险政策措施贯彻落实情况跟踪审计结果》和 2018 年第 45 号公告《2018 年第一季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》公布了受到处分人数,违法违纪人员信息公开程度相对有限。财政扶贫审计问责情况见表 9 所示。

表 9 财政扶贫审计问责情况

问责对象	问责类型	具体方式	公告编号					
			2013 年第 31 号	2016 年第 3 号	2016 年第 7 号	2017 年第 6 号	2018 年第 45 号	2018 年第 46 号
个人问责	组织处理	诫勉谈话	26	16	-	-	-	-
		通报批评	13	4	-	-	-	-
	党纪处分	留党察看一年	2	-	-	-	-	-
	政纪处分	行政撤职与警告	6	-	-	-	-	-
	党纪政纪处分	未明确说明	73	-	22	44	-	28
	司法处理	纪检部门立案	4	26	-	-	6	-
		判刑	2	-	-	-	-	-
组织问责	组织处理	通报批评	3	-	-	-	-	-

财政扶贫审计问责以个人问责为主,审计问责手段以党纪政纪处分为主,以诫勉谈话和通报批评为辅,且受到党纪政纪处分人员中 95.4% 未明确指出受到何种行政处分或党纪处分,说明扶贫审计问责力度有限,信息披露程度有所欠缺。财政扶贫失效资金数额随扶贫审计抽审县(区)数量增多呈上升趋势,但受处分责任人数却没有明显提高,对违法违纪人员的惩治过轻,甚至不予追究,会造成严重的屡审屡犯现象;反映出审计问责一定程度上

存在缺失,审计治理功能发挥不足,未形成完整工作链,扶贫审计结果公告成果运用机制亟待建立。

(二) 审计整改落实情况

被审计单位后续跟踪整改是审计发挥作用的重要体现^④。2013 年专项扶贫审计公告中,详细公布了各县区对审计问题的整改和处理结果,包括出现问题的原因、具体追缴数额、整改方法和行政处理决定。2016 年、2017 年以及 2018 年审计署专项扶贫审计仅公告失效资金相关数据和完善扶贫相关

规章制度的数量,未对后续整改及处理结果进行公告,而是责令地方政府向社会通报后续整改结果情况;地方政府部门信息公开程度参差不齐,后续整改反馈结果或附于《市级预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改结果》等公告,或无从查询。财政扶贫政策措施落实情况跟踪审计后续跟踪整改披露严重不足,仅 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》单独公布扶贫审计后续跟踪整改反馈情况,其他财政扶贫政策跟踪审计结果公告公布相关规章制度完善数量是基于所有政策的综合概括数量,没有对专项政策所完善规章制度进行说明,信息公开程度低,缺乏有效的群众监督。财政扶贫审计整改情况见表 10 所示。

表 10 财政扶贫审计整改落实情况

公告编号	出台或完善扶贫规章制度数量	已追回或盘活金额占失效金额百分比
2013 年第 31 号公告	-	51.57%
2016 年第 7 号公告	55	12.58%
2016 年第 28 号公告	23	72.00%
2017 年第 6 号公告	42	15.41%
2018 年第 46 号公告	7	11.46%

财政扶贫审计后续跟踪整改重视程度显著不足,已追回或盘活扶贫金额远低于审计失效资金,出台或完善扶贫规章制度数量逐年减少。地方政府整改公告发布普遍滞后导致审计结果公告审计整改部分存在缺失,可能影响审计的治理效果、审计的威慑力和权威性。审计整改是促进被审计单位改进工作、提高管理水平、纠正违法违规问题的关键环节,若重审计轻整改,屡审屡犯现象将无法得到根本改善。所以,针对审计出现问题,审计机关应该加大整改推进力度,更好发挥整改成效,杜绝屡审屡犯现象发生。

六、财政扶贫审计改进建议

(一)研究结论

以审计署 2013 年-2019 年财政扶贫审计结果公告为样本,梳理财政扶贫审计基本内容,分析财政扶贫审计实践现状,研究发现:(1)从审计结果公告发布形式来看,财政扶贫审计以财政扶贫政策措施落实情况跟踪审计为主体,以财政扶贫专项资金审计和财政扶贫政策与资金结合审计为补充,财政扶贫专项审计报告数量少、审计间隔期限相对较

长、时效性严重滞后;财政扶贫政策跟踪审计报告数量较多,但审计间隔期限相对较短、披露内容较为简略、存在一定的时效滞后性,影响审计成果效用。(2)从审计报告内容看,财政扶贫审计已经形成以审计对象、审计发现、审计处理整改情况为核心的审计结果公告结构。审计结果公告正文结构基本一致,但反映扶贫审计发现问题与审计整改情况的详细程度不同,审计处理整改情况披露相对薄弱。(3)从审计区域看,财政扶贫审计区域覆盖呈扩大化趋势,但尚未实现审计区域全覆盖,连续审计存在缺失,审计监督力度、广度、深度较于精准扶贫总体目标仍然不足。(4)从审计类型看,财政扶贫审计基本形成以财务审计与合规审计为主体的实践现状,但绩效审计相对缺乏,无法全面、合理评价扶贫成效。(5)从审计发现看,扶贫政策落实过程中未能结合当地实际以及相关部门沟通不到位等导致扶贫政策落实不到位;财政扶贫资金舞弊行为呈大面积、经常性发生,屡审屡犯问题较为严重;扶贫项目初步筛选、审核论证等环节把关不严,可操作性不强,导致扶贫资金闲置、项目损失严重、失效金额呈上升趋势。(6)从审计问责与整改来看,责任追究不

到位的问题突显,审计问责以个人问责为主,问责手段主要以党纪政纪处分为主体,以诫勉谈话和通报批评作为补充,审计问责力度有限,受处罚责任人公开度不高;后续审计跟踪整改缺失,严重影响审计的治理效果和威慑力。

(二)政策建议

基于以上分析,提出如下建议:

第一,拓展审计区域覆盖面,消除审计监督盲区。2014年《国务院关于加强审计工作的意见》提出审计全覆盖要求,《“十三五”国家审计工作发展规划》也明确提出,要建立扶贫政策落实情况跟踪审计机制,做到扶贫审计全覆盖。而从财政扶贫审计区域看,仍然存在盲区和死角,尚未实现审计全覆盖目标。针对审计区域尚未全覆盖的问题,可推广运用“互联网+审计”管理模式,建立完善审计信息化系统,将制定审计计划、实施审计项目、跟踪审计整改、问责和追究等全过程管理信息化。运用大数据分析等技术手段,线上分析财务数据,及时掌握关键问题和风险,线下针对性的开展扶贫资金、项目全过程审计,从而拓展审计的范围和深度,提升审计效率和工作质量,有效解决审计覆盖率低、连续审计不足、后续整改情况不透明等问题,消除审计监督盲区,实现财政扶贫审计区域全覆盖。

第二,加强绩效审计力度,助力提高扶贫成效。绩效审计从产生发展到现在已经有五十多年的历史,已经成为国家治理中检验、评价和监督政府部门履行绩效责任范围和程度的一种制度安排,在政府绩效管理中具有基础性作用^[7]。《“十三五”国家审计工作发展规划》把加强绩效审计力度,将绩效理念贯穿审计工作始终作为国家审计重要工作目标之一,但目前财政扶贫审计对扶贫项目和扶贫资金的“经济性、效率性和效果性”涉及较少,绩效审计未能发挥其应有作用。必须加强财政扶贫绩效审计力度,完善绩效审计评价体系,将贫困人口纯收入、贫困发生率、返贫率、扶贫项目工作成效等指标纳入评价体系,以财政扶贫项目建设和扶

贫资金使用效益、效果和效率为着力点,助力提高扶贫成效。

第三,强化审计结果运用,夯实审计治理功能。财政扶贫政策落实不到位,财政扶贫资金、项目领域违法违规违纪问题仍然比较突出,“屡审屡犯”现象较为普遍,究其根源在于审计结果运用不足、审计问责存在缺失、审计整改功能发挥不够。加强审计问责力度,严惩违法违纪人员,更好发挥审计问责作用。完善审计结果公告信息披露方式,明确审计问责与整改信息披露规范,解决财政扶贫审计结果公告审计问责与整改情况披露相对薄弱、审计处理意见涉及较少、审计监督功能弱化的问题。考虑到审计整改、审计处理的时间性,审计署可以定期对审计问责与整改结果进行补充公告,增加财政扶贫审计结果公告信息的完整性与可比性,提高社会关注度和透明度,增强审计威慑力。只有建立完善的审计成果运用机制,完善审计问责与整改报告制度,落实审计整改责任主体,才能有效解决审计查责、问责脱节问题,夯实审计治理功能,为实现精准扶贫、精准脱贫宏伟目标助力。

参考文献:

- [1] 刘国城,黄崑.扶贫政策跟踪审计机制研究[J].审计研究,2019(3):11-19.
- [2] 许莉,汪晨琛.省级审计机关财政扶贫资金审计现状研究——基于审计工作报告的数据分析[J].财政监督,2019(6):80-84.
- [3] 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.
- [4] 徐向真,段曼曼.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[J].财会月刊,2019(14):122-128.
- [5] 杜永红,史慧敏,石买红.大数据背景下精准扶贫的审计监督全覆盖研究[J].会计之友,2017(20):106-109.
- [6] 吴勋,王贝.金融机构资产负债损益审计发展现状与改进建议——基于2004-2016年审计结果公告[J].财会通讯,2019(1):83-86.
- [7] 宋常,黄文炳.基于国家治理新动向的国家审计若干思考[J].审计研究,2015(2):7-13.

【责任编辑 孟宪民】