

审计视角下云南省脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径研究

荣欣, 何欣然, 袁雪芬, 陈怡霖

云南大学, 云南 昆明

收稿日期: 2022年9月25日; 录用日期: 2022年10月24日; 发布日期: 2022年10月31日

摘要

2020年打赢脱贫攻坚战后, 乡村振兴成为农村工作下一步的重点, 如何巩固脱贫成果有效衔接乡村振兴, 是当前研究的热点问题之一。本文从脱贫攻坚与乡村振兴的逻辑关系出发, 借鉴扶贫审计的经验做法并分析乡村振兴背景下审计工作面临的新挑战, 探索云南省脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的审计路径。

关键词

国家审计, 脱贫攻坚, 乡村振兴, 经验路径

Research on the Path of Effective Connection between Poverty Alleviation and Rural Revitalization in Yunnan Province from the Perspective of Auditing

Xin Rong, Xinran He, Xuefen Yuan, Yilin Chen

Yunnan University, Kunming Yunnan

Received: Sep. 25th, 2022; accepted: Oct. 24th, 2022; published: Oct. 31st, 2022

Abstract

After winning the battle of poverty alleviation in 2020, rural revitalization has become the focus of the next step in rural work. How to consolidate the achievements of poverty alleviation and effectively link rural revitalization is one of the hot issues of current research. Starting from the logical

relationship between poverty alleviation and rural revitalization, this paper draws on the experience and practices of poverty alleviation audit and analyzes the new challenges faced by audit work in the context of rural revitalization, and explores the audit path for effective connection between poverty alleviation and rural revitalization in Yunnan Province.

Keywords

Government Audit, Poverty Alleviation, Rural Revitalization, Experience Path

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

审计在脱贫攻坚中充分发挥了监督和保障作用，确保了脱贫攻坚政策目标高质量实现。随着乡村振兴战略的实施及相关政策的出台，审计面临着一系列新挑战。但是，目前对于扶贫审计和乡村振兴审计的研究较多，研究视角相对分散，从审计角度将二者结合起来进行分析的研究较少。在此背景下，通过探索审计应如何促进脱贫攻坚与乡村振兴衔接，提出契合实际的审计路径，以期能为审计工作献言献策。

2. 脱贫攻坚与乡村振兴的逻辑关系

探究推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的审计路径，了解二者的内涵并分析其中的逻辑关系是必要的。推进战略的具体措施需要基于一系列相关政策，因此，分析脱贫攻坚与乡村振兴政策上的共性及差异，是借鉴扶贫审计经验和剖析乡村振兴对审计提出的新挑战的基础。

2.1. 脱贫攻坚与乡村振兴的政策共性

一是脱贫攻坚与乡村振兴的主体相同。两大战略推进的主体是政府，政府作为政策实施的主体，在脱贫攻坚与乡村振兴中有主体责任。脱贫攻坚中贫困群众是帮扶对象，乡村振兴中贫困群众是致富的主体，脱贫攻坚和乡村振兴的相关政策措施服务的对象是群众，其出发点都是为了群众能过上更好的生活。政府政策的有效落实，脱贫和振兴目标的高效实现，需要群众这一主体提高积极性，激发其内生发展动力以实现脱贫致富、振兴发展。

二是脱贫攻坚与乡村振兴的目标一致[1]。我国全面建成小康社会的过程中，脱贫攻坚重点关注困难群众的温饱，使困难群众的生活达到“两不愁三保障”标准，即在吃、穿、教育、医疗和住房几个方面有保障。实施乡村振兴是要在保障了温饱的前提下，在我国全面建设社会主义现代化强国过程中，进一步提升困难群众的生活水平，着力实现农业农村的发展，而以上两个阶段统称“两个一百年”奋斗目标，其是脱贫攻坚与乡村振兴要实现的目标。

三是脱贫攻坚与乡村振兴的内容相通。脱贫攻坚与乡村振兴着力于生活保障、乡村产业发展、治理等多个方面，政策措施围绕解决“三农”问题展开，二者在内容上有重合的地方。例如在产业方面，要实现贫困群众真正能自给自足，离不开农村产业发展，脱贫攻坚中有一项内容是产业扶贫，通过对贫困群众进行知识技能培训、提供技术及资金支持，鼓励发展特色产业，而乡村振兴产业方面是将农村产业进一步统筹规划，进一步增强了贫困群众致富的自生发展动力，拓展了贫困群众稳住收入的渠道，最终实现产业振兴。

2.2. 脱贫攻坚与乡村振兴的政策差异

一是脱贫攻坚与乡村振兴帮扶的对象范围不同，前者强调“局部”，后者强调“全局”。脱贫攻坚以建档立卡户为目标，着力帮扶贫困群众。脱贫攻坚相关政策的目标指向明确，对贫困和非贫困有严格的区分。而且脱贫标准严格，只有达到规定的标准，才能列入已脱贫摘帽的范畴。而乡村振兴相较于脱贫攻坚来说，其政策范围更广，不仅关注贫困地区要发展、贫困人口要致富，也关注整个农村群体的发展，强调政策的全局性。

二是脱贫攻坚与乡村振兴在战略实施上不同，前者强调“精准”，后者强调“普惠”。战略实施方面，脱贫攻坚着眼于精准施策，由此具体制定了一系列精准扶贫政策，在扶贫对象、项目、资金、措施及人员安排等方面都要求精准。而乡村振兴强调整体发展着眼于整体布局，从更宏观的层面统筹推进农业农村发展，注重政策的普惠性。

三是脱贫攻坚与乡村振兴的着力点不同，前者关注“绝对”，后者关注“相对”。脱离绝对贫困的标准是脱贫攻坚中的重点，着力于提高贫困户的收入，保障生活上的温饱。而乡村振兴要着眼于脱贫以后相对贫困的情况，通过产业的发展帮助群众增收，防止返贫。在解决了温饱问题的基础上进一步提高生活质量，通过发展农村教育、医疗、文化等方面，全面提升农村内生发展动力与能力，形成的农村人口安居乐业、自主防止返贫、持续创收增收的良好循环。

3. 审计在脱贫攻坚与乡村振兴衔接中的作用

3.1. 监督政策落实

审计在脱贫攻坚与乡村振兴衔接中起到监督政策落实的作用。无论是脱贫攻坚还是乡村振兴，政策措施都要根植于基层，这需要相关部门在上级部门下发相应政策后，明确实施方案，制定具体措施。然而，在政策措施实际运用的过程中，由于政策层级较多、具体措施复杂等原因，可能会存在落实偏差。审计沿着“政策流”，通过对各级政府及相关部门进行审计，重点关注其在承担主体责任、制定措施方面的问题并提出审计意见建议，促进脱贫攻坚与乡村振兴政策扎根落实于基层。

3.2. 规范资金运转

审计在脱贫攻坚与乡村振兴衔接中起到规范资金运转的作用。国家审计是公共资金的守护者，推进经济社会健康运行的安全员[2]。国家为脱贫攻坚和乡村振兴下拨专项资金，资金用到哪里审计就要审到哪里。审计沿着“资金流”，关注专项资金从申报、拨付、分配到使用的整个过程，重点对每一环节的资金管理和使用情况进行审计，揭露和查处截留挪用、贪污侵占、挥霍浪费等侵害群众利益的问题[3]，进一步对资金运转中的相关流程程序、管理资金的部门和人员进行核实取证，进而压实主体责任，以规范专项资金的管理使用。

3.3. 促进廉政净化

审计在脱贫攻坚与乡村振兴衔接中起到促进廉政净化的作用。审计对相关部门在落实政策措施、资金管理使用和项目建设情况等方面的问题进行揭示，从而监督政府受托经济责任和增加政府的透明度来预防和防止腐败行为发生[4]。审计通过切实推进脱贫攻坚与乡村振兴审计全覆盖，审计范围广、内容全，对相关“政策流”和专项资金“资金流”的全流程进行关注，发现相关部门、干部在履职过程中的违法违纪线索，并通过将问题线索进行移送给纪检、监察等相关部门进行进一步查处，切实发挥审计监督在廉政净化、反腐倡廉方面的作用。

4. 云南省扶贫审计促进脱贫攻坚的经验分析

云南省审计机关在扶贫审计实践中所积累的经验，对下一步审计工作中持续促进国家重大政策措施落实有着重要的指导意义。在扶贫审计的经验基础上，云南省审计机关可以结合乡村振兴的目标和要求，调整审计重点、组织村级审计项目、强化审计资源统筹、坚持跟踪审计和审计回头看，进一步提升审计质效，促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。

4.1. 创新工作机制，统筹审计资源

云南省审计机关结合脱贫攻坚的特点，建立了省级机关牵头，各级联动协作的工作机制，自上而下统一安排部署，从机制上保障各级审计机关高效开展工作。此外，云南省审计厅自上而下统筹审计资源，全面整合各级审计机关的人力、财力、物力，形成全省审计“一盘棋”合力，推动了脱贫攻坚审计目标高质量实现。

4.2. 合理统筹项目，推动审计全覆盖

云南省作为脱贫攻坚的重点帮扶对象，贫困人口数量多，涉及的地区广。为了保证审计监督“不留死角”，各级审计机关合理规划扶贫审计项目，积极推动审计全覆盖。一方面，面对扶贫审计任务重的现实，制定滚动计划，在 2020 年以前保质保量地完成了对 88 个贫困县的审计。另一方面，坚持“横向到边、纵向到底”的原则，将扶贫、民政、财政等全部相关部门或单位作为审计覆盖对象，省级审计机关牵头，各级审计机关同步开展工作，推动了审计全覆盖。

4.3. 严抓问题追责，加大整改问效

一是现场审计时，坚持边审边改，审计组最后不再对审计期间整改完成的问题进行处理，边审边改的方式切实提高了被审计单位整改的积极性。二是开展督查整改专项行动，结束现场审计后，对于纳入审计报告的问题，审计机关会安排督察组进行督查，以确保问题及时整改。对问题具体的责任单位和个人，达到移送条件的及时移送纪委、监委等相关部门。

4.4. 坚持数据先行，提升审计质效

面对脱贫攻坚审计中数据多、内容杂、涉及范围广等难题，云南省审计机关坚持以大数据技术为引领，积极推行数字化脱贫攻坚审计。一方面，除了上级审计机关定期或者不定期对相关部门和个人进行大数据审计方面的培训外，各级审计机关内部也积极组织相关内容的学习，为提升审计工作效率提供技术储备与支撑。另一方面，省级审计机关每年会组织大数据审计知识竞赛等活动，充分调动了审计人员学习新知识技能的积极性。在脱贫攻坚审计工作中，坚持数字化审计理念，审计机关大数据审计部门将所获取的数据与扶贫、民政等相关部门平台数据进行比对后生成疑点，审计组将其作为线索进行下一步的核实取证，自上而下大大提高了基层审计工作的效率。

5. 乡村振兴战略下审计面临的挑战

5.1. 审计任务加重

乡村振兴涉及的领域广，有些内容在脱贫攻坚的基础上进一步拓展与丰富。从纵向来看，乡村振兴审计涉及到从中央到地方的相关政策、资金、项目等内容；从横向来看，乡村振兴涉及产业、生态、基础设施建设等多个领域。纵横复杂的审计内容使乡村振兴审计任务重、难度加大，在安排审计项目时，不仅要考虑审计项目的统筹、避免重复交叉等问题，还要考虑审计人员的合理调度安排，这一定程度上加大

了审计机关的工作难度。

5.2. 审计识别责任主体难度大

乡村振兴审计的对象不仅包括执行乡村振兴政策措施的主体，即各级相关部门和单位，也涉及使用财政资金的单位、农民等主体。在乡村振兴审计工作中，一方面，可能基层在执行乡村振兴政策和使用专项资金的过程中表现出的问题，是上级部门制定政策以及安排统筹不到位造成的；另一方面，可能上级部门的安排统筹合理，但是在具体执行过程中存在偏差，这使得审计发现问题后识别责任主体的难度大。

5.3. 审计核实取证过程复杂

乡村振兴涉及多个领域，相关的审计资料一般也涉及多个主管部门，审计组在获取审计资料上需要多方协调，拿到相关资料数据后，庞大的数据内容给审计分析增加了难度，大数据审计部门分析数据并生成疑点后进一步核实，核实的过程中也会因为乡村振兴涉及的范围广、情况复杂等加大审计核实难度。因此，乡村振兴的内容和特点加大了审计机关在获取审计资料、审计核实、审计取证方面的难度。

6. 云南省脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的审计路径

云南省审计机关在扶贫审计实践中所积累的经验，对下一步审计工作中持续促进国家重大政策措施落实有着重要的指导意义。在扶贫审计的经验基础上，云南省审计机关可以结合乡村振兴的目标和要求，调整审计重点、组织村级审计项目、强化审计资源统筹、坚持跟踪审计和审计回头看，进一步提升审计质效，促进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。

6.1. 调整审计内容，突出审计重点

乡村振兴审计在审计内容上较脱贫攻坚审计更为复杂，审计范围更广，审计机关要结合脱贫攻坚中审出的问题，对乡村振兴中可能出现问题的领域进行研判，在制定审计方案时对乡村振兴审计的内容进行补充调整，突出审计重点。对于在扶贫审计中已经审计过的地区，重点关注脱贫以后目前帮扶政策的情况以及相关项目效益的延续情况。对于以前年度未审计过的地区，对扶贫审计中屡审屡犯的问题进行重点关注，以及在乡村振兴项目的申报方面，重点关注乡村振兴项目的立项依据、专项资金的申报程序和流程、审批决策等方面的问题；在项目实施阶段，重点关注是否存在挪用专项资金等情况；在乡村振兴项目建设完成阶段，重点关注资金使用效益，关注相关项目是否达到提升人居环境、促进农村产业发展、带动农村人口增收等目标。

6.2. 组织村级审计项目，加强基层干部经济责任监督

乡村振兴中积极推动村级层面的建设项目，如果仅仅依靠省级或者市级安排的审计项目，实现审计全覆盖难度大。县级审计机关需积极组织村级审计项目，对乡村振兴项目实施的主要层级 - 村级进行审计，村级审计可以围绕专项资金的管理使用情况和建设项目的绩效情况等安排审计项目，更要重点安排对基层领导干部的经济责任审计项目，强化对基层干部的权力监督。总体上，村级审计项目要把握基层的特点，较省级或者市级的审计项目来说，村级审计项目的审计实施方案要更为微观，审计重点着眼于“小微”问题。

6.3. 进一步统筹审计资源，协同审计形成合力

统筹审计资源不仅体现在统筹审计人力资源、统筹审计项目等方面，也体现在审计方式方法、统筹

数据资源等方面。统筹审计资源，一是要从内部统筹审计项目方面考虑，避免出现项目重复、浪费审计资源等问题，也要从外部统筹审计资源来突破，着力组织协同审计的审计队伍，在不违背保密性原则的基础上，以国家审计为中心，合理引入内部审计和注册会计师审计资源。二是继续坚持审计数据先行的理念，在审计系统内部依然坚持数字化审计，也要在脱贫攻坚审计的经验上进一步完善相关模式。在审计系统外部，积极推动各部门乡村振兴数据互联互通，为审计资料的获取和核实提供便利。

6.4. 坚持跟踪审计和审计回头看抓整改

结合云南省在脱贫攻坚审计中抓整改的经验，除了继续坚持边审边改、持续督察整改和追责问责外，实行长期跟踪审计和审计回头看也是促整改的有效方式。长期跟踪审计和审计回头看，是对于已经审计过甚至已经整改过的审计内容的“再监督”，针对那些表面整改、书面整改或是改后再犯的情况，通过合理安排跟踪审计和审计回头看，让被审计单位在现场审计结束甚至已报完整整改后，仍时刻紧绷“一根弦”，使其认识到审计整改不是“一改了之”，不是为了整改而整改。而是在整改现有问题的基础上，认识到以前的工作方式、方法、机制等存在的问题，聚焦问题以积极寻找解决问题的办法，进一步探索完善相关的工作机制，为今后的长远发展而考虑。

基金项目

云南省教育厅 2022 年度科学研究基金项目，项目编号：2022Y128。

参考文献

- [1] 林移刚, 姚明月. 反贫困政策背景下社会工作参与乡村振兴的理论机制和实践路径[J]. 西部学刊, 2020(19): 19-23.
- [2] 刘国城, 高春晗, 李庭燎. 国家审计促进乡村振兴政策落实的研究——基于功能定位和实现路径的视角[J]. 财会通讯, 2021(17): 8-13+121.
- [3] 范俊龙. 审计监督在脱贫攻坚战中的作用探讨[J]. 现代商贸工业, 2019, 40(21): 114-115.
- [4] 郭军, 冯娇. 国家审计在乡村振兴战略实施中的作用机制与实现路径研究[J]. 现代营销(创富信息版), 2018(10): 180-181.