

Deepening Research on Precision Poverty Alleviation Audit in Yunnan under the Background of Full Audit Coverage

Ying Xiao¹ Qi Zhang² Cheng Zhang²

1. Rural Development Research Center, Yunnan University, Kunming, Yunnan, 650500, China
2. School of Economics, Yunnan University, Kunming, Yunnan, 650500, China

Abstract

In the new era, the modernization of China's system, national governance system and governance capacity needs the modernization of national audit. This paper studies the audit work of poverty alleviation in Yunnan Province under the background of full coverage. The audit work in the decisive period should strengthen the full coverage of the implementation process, assessment and field, and further optimize the audit path of targeted poverty alleviation. Only in this way can we promote the innovation of the audit mode of poverty alleviation, maintain the sustainability of the poverty alleviation policy, and make the targeted poverty alleviation work take root and play its effectiveness.

Keywords

audit modernization; full audit coverage; precision poverty alleviation audit; Yunnan

Fund Project

This paper is the phased research result of the National Social Science Fund Project "Research on the Difficulties in of Poverty Alleviation and Sustainable Development in the Salween Basin" (Project No.: 18XJY015).

审计全覆盖背景下云南精准扶贫审计深化研究

肖迎¹ 张琪² 张程²

1. 云南大学农村发展研究中心, 中国·云南 昆明 650500
2. 云南大学经济学院, 中国·云南 昆明 650500

摘要

新时代推进中国制度、国家治理体系和治理能力现代化, 国家治理现代化需要国家审计现代化。论文研究了全覆盖背景下, 中国云南省深度贫困地区脱贫工作的审计工作。决胜期的审计工作要加强落实过程全覆盖、考评全覆盖、领域全覆盖, 进一步优化精准扶贫审计路径, 才能推动扶贫审计方式革新, 保持扶贫政策的持续性, 使精准扶贫工作落地生根、发挥实效。

关键词

审计现代化; 审计全覆盖; 精准扶贫审计; 云南

基金项目

本文系国家社科基金项目《怒江流域脱贫攻坚的难点及可持续发展研究》(项目编号: 18XJY015)的阶段性研究成果。

1 研究背景

1.1 现代化治理下的审计全覆盖

国家治理现代化离不开国家审计现代化。中国共产党的十九届四中全会聚焦在新时代推进中国制度、国家治理体系和治理能力现代化, 并提出了国家治理现代化的总体目标和实施方略^[1]。国家审计作为党和国家监督体系的组成部分, 是国家治理过程中的重要武器, 国家治理现代化则要求国家

审计现代化。在审计全覆盖背景下, 审计现代化的提升较为直观地反映在绩效层面与审计工作的创新, 只有建立高效的国家审计监督体系, 才能赋予审计治理现代化的实现意义。

将国家治理现代化的总体目标与审计全覆盖工作相结合, 一方面是因为国家治理目标与审计全覆盖的内涵之间具有高度的一致性和契合性, 随着经济社会的高速发展, 为实现全面依法治国、为民谋福利、维护国家长治久安, 加强对公共

资金、国有资源、国有资产、经济责任人全方位全覆盖审计是新时代赋予审计人的责任与权力；另一方面是因为国家现代化治理理念将引领审计全覆盖工作革新，国家审计工作围绕着统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局开展，当前的国家审计不仅仅局限于“查账”，提前揭示存在的问题、预判潜在风险、完善审计监督体系等功能相结合，真正实现国家审计范围拓宽到经济社会发展的各方面。

1.2 审计全覆盖助力精准扶贫

2013年11月，中国习近平总书记到中国湖南湘西考察时做出重要指示中提出的“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”思想。此后，“精准扶贫”工作上升到战略层面，中国共产党的十九大对“精准扶贫”做出了更加深入和系统的安排。在十九大报告中，习近平总书记强调指出，要动员全党全国全社会力量，坚持精准扶贫、精准脱贫。精准扶贫是指针对不同贫困区域环境和不同贫困农户状况，对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。在精准扶贫思想指导下，中央办公厅和国务院办公厅对精准扶贫进行了顶层设计，制定了详细的精准扶贫政策，包括产业扶贫政策、转移就业扶贫政策、资产收益扶贫政策、易地搬迁扶贫政策、生态扶贫政策、教育扶贫政策、健康扶贫政策、社会兜底保障扶贫政策等一系列的针对性政策^[2]。

将审计全覆盖思想应用于精准扶贫工作中，其必要性具体如下：一是有利于精准扶贫政策落实，实现过程全覆盖。审计机构在精准扶贫政策开始执行时或执行过程中某个时点提前介入实施动态审计，可以及早发现和揭示阻碍精准扶贫政策落实的困难和问题，及早督促整改，及早促进相关政策完善，及早实现政策落实效果。同时对精准扶贫项目立项、建设、运营全过程实行跟踪审计，实现“不遗漏”，即查即改，将问题消灭在萌芽状态，确保扶贫项目发挥应有效益。二是有利于及时评估精准扶贫项目绩效，实现考评全覆盖。对精准扶贫项目“常审”与“轮审”相结合，“常审”是指每年在省审计厅的牵头下，将精准扶贫审计作为常规必审工作，尤其在脱贫攻坚期，精准扶贫工作的重要性突显。“轮审”则是指对各级有关部门的考评，采取“上审下”的模式，由上一级对下一级部门的绩效进行测评，整合资源，合理调配，

实现“不重复”。三是有利于发现贫困区域发展阻力，实现扶贫领域全覆盖。精准扶贫政策涉及生态、教育、产业等多方面，将大数据技术应用于审计分析中，通过对各个部门整理的扶贫数据进行分析对比，针对发现的问题制定下一步工作侧重点，提高审计效率。

2 研究对象及研究方法

2.1 研究对象

云南作为脱贫攻坚战的重要阵地，投入了大量财政资金用于支持贫困地区，尤其是深度贫困地区。2018年云南省共计投入省级以上财政扶贫资金76.15亿元在27个深度贫困县，减贫73.75万人，27名省级领导分别挂包云南省深度贫困县，2019年新增派省直单位的110名处级干部到怒江州进行决胜期攻坚。在审计全覆盖背景下，当前扶贫任务正处于全面攻坚决胜阶段，各级审计机关依据云南省审计厅统一部署，实现公共资金、国有资源、国有资产、经济责任人审计全覆盖，统筹协调，全面攻坚，对云南省深度贫困地区精准扶贫资金投入情况、使用情况、扶贫效果和帮扶模式等方面需要高度重视。如何在审计全覆盖背景下有效实施精准扶贫审计，如何发挥精准扶贫审计在云南地区的作用具有重要意义。

2.2 研究方法

文献综述法：论文在研究过程中，对国际相关文献进行阅读研究，重点对精准扶贫审计相关的文献进行梳理总结，为后文提出优化云南省精准扶贫审计路径的建议奠定基础。

实地调查法：项目组成员于2019年10月实地调研了云南省怒江州，“三区三州”之一的云南省怒江州作为国家层面重点贫困地区，地理位置偏远，发展程度低，致贫因素复杂多样等方面进而需要加大扶贫工作准确度。通过在怒江州各级审计局、财政局、扶贫办和贫困村开展实地的调研，与一线扶贫工作人员进行交流，对沿途所见的经济情况及生态情况进行记录，让大家更加直观和深入的了解到云南省精准扶贫审计的现状。

3 审计全覆盖背景下云南省精准扶贫审计总体现状

3.1 云南省基本实现审计全覆盖

云南省是脱贫攻坚的重要阵地，有较多贫困县，其中一

些县还处于深度贫困地区。云南省审计厅在这种情况下,统筹全省力量对纳入贫困县整合范围的各项涉农资金,一是采取专项审计与滚动计划的方式,结合采取省州县三级一条线审计联动等多种措施实施了具有广度与深度的全覆盖的扶贫审计。全省扶贫审计分步推进,逐年实施,从2016年至今,已经完成对88个贫困县的审计全覆盖,运用专项资金审计、政策跟踪审计等多种审计方式保证了相关政策切实落地,保证了资金都用到贫困群众身上,保证了资金运用的合法性和效益性。二是采取了督察整改全覆盖。对于审计发现的问题必须形成台账,边审边整改。在2019年刚刚结束的对镇雄、会泽、泸西、元阳、金平、盈江、陇川等12个县的扶贫审计中,边审边改的效果较好,发现了政策资金落实、资金管理和项目管理实施等六个方面的问题,在审计期间已经得到了全面的整改,为这12个贫困县明年脱贫摘帽目标的实现,打下坚实基础。审计完成后仍有问题的形成审计报告,多次审计中都出现问题的和审计报告中反应的问题都实行督察整改全覆盖,什么时候整改完成,什么时候对账销号。防止扶贫审计浮于形式,整改不实,后续的督察整改全覆盖有效健全了扶贫审计的功能,有效助力扶贫攻坚。

3.2 云南省扶贫审计开始注重“精准”

云南省扶贫审计实施走村入户进行调查,抽查控制比例超过了30%,实现了扶贫审计的第一个“精准”。云南省扶贫审计紧盯政策资金两条主线,聚焦精准安全绩效三个重点,有针对性地进行审计,形成了扶贫对象和审计目标的“精准”。另外,云南省扶贫审计组建了省州县三级数据分析团队,运用大数据技术建立了总体分析数据,发现疑点,分散核实,系统研究的数字化审计方式,形成了数据与分析的“精准”。全覆盖背景下的云南扶贫审计更注重“精准”,从走进乡村实地调研“两不愁、三保障”到调研脱贫群众的内生发展情况,从“扶贫牛”指标的核查到扶贫产业的发展调研,云南扶贫审计的“精准”不但在于看是否能脱贫,更要看是否稳得住,贫困群众的钱袋子是否能够鼓起来。

4 审计中发现云南省深度贫困地区精准扶贫存在的问题

通过实地调研怒江州泸水市、大理州龙陵县等各级审计局、财政局、扶贫办,与一线扶贫工作人员就精准扶贫资

金投入情况、使用情况、扶贫效果和帮扶模式等方面进行深入交流后发现,在精准扶贫工作总体向好的同时仍存在如下问题。

4.1 贫困户“专款专用”意识薄弱,需审计延伸

从政策落地及资金分配角度来看,当前,针对不同的扶贫预期目标,政府下达到贫困户手中的资金种类繁多,例如,生态补偿资金、教育专项资金、产业扶持资金等。与云龙县贫困村驻村基层工作人员交流发现:专项扶贫资金直接发放到村民的个人银行卡中,但村民对于收到的资金“专款专用”意识不够,对于下达资金的使用方向并不是很清楚,并未达到对扶贫政策的宣传效果。在扶贫工作中,资金到达了贫困户手中,贫困户当年的生活工作得到了保障,但很难形成长效机制。

4.2 深度贫困地区缺乏扶贫资金管理跟进,亟待更新传统审计

从政策实施进程及资金使用情况来看,扶贫项目在实施过程中,仍有因资金短缺项目中途停滞的现象。贫困地区的发展需要大量资金的投入,大量的项目需要建设,但在调研过程中发现,由于受自然环境的影响,云南山区的改造成本极高,高额的成本导致资金需求量的加大,没有明确且科学的规划和资金预算机制,所以,扶贫项目可能会由于资金缺口而导致中途停滞。就如云龙县诺邓古村,其位于云龙县北部的山谷中,被称为千年白族村。与当地村委会工作人员进行深入交流,了解到目前诺邓村年接待10.1万人次,实现旅游收入4000多万,通过实施旅游产业扶贫,有大量的资金投入,目前累计投入约2亿元。但由于规划不够科学,后续资金不足,旅游配套设施和人员培训跟不上,例如,修建的诺邓盐博物馆、重修的古戏台、盐井房等重要景点均缺乏专业人士讲解;部分景点以及道路建设搁置;旅游周边产品销售未形成规模,渠道单一,如诺邓盐的销售仅设几个外设摊位,没有统一商标、产品说明、保质期等相关产品信息。其他旅游周边产品如诺邓古村明信片的销售服务也不完善。诺邓古村于2017年完成3A级景区申请,根据云龙县政府公开信息显示,云龙县2018年第三产业实现GDP17.96亿元,可比下降4.3%,诺邓古村旅游景区的建设尚未带动云龙县第三产业GDP增长,并未保证旅游产业的高质量可持续发展。

表1 诺邓古村旅游开发部分投入资金

项目	已投入金额
重修古戏台、盐井房	130万
修建诺邓盐博物馆	300万
修建诺邓公路、诺邓停车场、诺邓大桥	5600万
修建诺邓历史文化名村基础设施	530万
诺邓景观河道治理及地质灾害防治工程	1000万
诺邓景区游客服务中心项目	1000万
诺邓古村国保文物修复项目	1300万
诺邓民居院落修缮工程	1000万
诺邓古村消防人饮工程	1300万
诺邓古村电网改造工程	150万
共计	12310万

另外，贫困山区一方面缺乏龙头企业带动，政府税收少，本级财政资金拨付力度不高，一方面招商引资不成功，缺乏外来资金注入。这很有可能导致改变扶贫资金的用途。例如，怒江州重点生态区转移支付资金的审计发现：由于地方财政自给能力不足，各县（市）实际用于生态环境保护 and 民生改善方面的资金比重偏低，生态建设方面 16 601.57 万元，占 23.14%；环境保护方面 11 797.18 万元，占 16.44%；改善民生与政府基本公共服务方面 36 001.12 万元，占 50.18%；其他方面 7 351.21 万元，占 10.24%，大部分生态转移支付资金用于弥补各预算单位日常工作经费和工资性支出，且存在挤占挪用项目资金、项目推进缓慢致使资金长期闲置等问题，影响了生态功能区转移支付资金效益的充分发挥。^[1]生态功能区转移支付资金是怒江州生态环境保护，生态扶贫的重要资金保障，但由于地方经济发展的制约，致使用于民生及生态的资金用途改变，没有起到应有的作用。所以对于政策性强的扶贫资金管理来说需要全过程的跟踪审计作为管理手段，在发现改变资金用途时积极介入，监督整改，保证发挥扶贫资金的真正作用。

4.3 深度贫困地区扶贫绩效审计指标构建不完善

从政策落实后执行的结果及绩效考评角度看，当前的绩效考评体系仍停留在“3E”模式，即：经济性、效益性、效率性。随着脱贫攻坚工作的深入开展，原有的精准扶贫资金绩效审计评价体系并不全面。例如龙陵县使用的教育专项资金绩效审计指标，从产出指标、效益指标、满意度指标三方面进行评价，审查注重资金的投入、使用和扶贫效果，但缺少对专项资金的公平性和环境性考评。精准扶贫资金的绩效

审计，应当五个方面全方位、多角度的进行评价，而不能仅侧重于经济性、效率性、效果性，忽视了精准扶贫资金的环境性和公平性^[4,5]。各级政府每年都会投入巨额资金用于扶贫，这些扶贫资金会在一定程度上提高贫困人口的收入水平，保障他们的日常生活需要，但同时扶贫资金也会投向教育、生态、医疗等领域，以保护贫困地区的生态环境，维护社会公平正义。

云南省深度贫困地区致贫原因多样，地方审计局在制定绩效审计评价体系时需考虑地方实情，因地制宜进行考评。在调研龙陵县审计局和财政局的过程中，我们了解到当前的绩效审计指标是按照已下达的中央对地方专项转移支付绩效指标构建的，中央制定的绩效审计指标下达到市、州、县时未删除不符合情况的指标。

4.4 精准扶贫审计专业人才缺乏

全覆盖下的精准扶贫审计意味着审计范围将扩大到以前没有接触过的领域，而专业性领域的审计需要各领域专业性的人才，这就对审计人才的人力资源总量与复合型人才提出了更高的要求^[6]。在调查怒江州、龙陵县审计部门中了解到由于全覆盖审计以及从严治党的要求下，自然资源离任审计、领导干部经济责任审计也成为审计常态，州、县审计局每个月都会同时进行几个不同的审计项目，审计任务繁重。怒江州审计局在职人员 41 人，具有编制 24 人，占在职人员的 58.53%，基层审计人员编制总量已经无法满足目前审计任务的需求。同时随着审计范围的扩大和信息化的发展，大数据、区块链也开始应用到审计活动之中，甚至运用 GIS 等也成为新兴审计活动必不可少的审计技能。根据 2017 年~2019 年怒江州、龙陵县审计局招聘公告来看，具体岗位要求全日制普通高校本科及以上学历，审计、财会类专业或具有相关从业资格证，具有较好的写作能力和计算机操作水平。目前而言，基层审计工作者大多是经济会计类人才，专业较为单一，而审计涉及的领域越宽，综合性也就越强，对复合型审计人才的需求也更迫切。^[7]

5 审计全覆盖背景下深化云南省精准扶贫审计的思考

为完善云南省精准扶贫审计工作，提高云南省精准扶贫工作质量，论文提出了审计全覆盖背景下深化云南省精准扶贫审计深化的具体路径：

5.1 加强专项扶贫落实情况跟踪

一方面,要加强对专项扶贫工作的宣传力度,贫困户既是专项扶贫的受益者,又是专项扶贫的参与者,“专项”要体现出“精准”,要使贫困户能够清楚的知道下达资金的来源渠道、使用方向,才能真正实现“专款专用”,确保政策的“执行力”。^[8]另一方面,审计人员要加强走访调研的工作频次,重视绩效考评,调查专项资金的落实情况,审计全覆盖的思想下,专项资金流向哪里,审计监督就要跟到哪里。专项扶贫工作越是深入基层,审计覆盖越是艰巨,越是需要落实跟踪,资金到哪里,宣传就要到哪里,政策到哪里,审计就要延伸到哪里。根据调研显示,省一级的政策跟踪审计都做到了国家要求覆盖的重大政策落实跟踪审计,而对于专项扶贫资金都有具体的扶贫政策跟踪审计项目,但对于市、州、县一级,部分项目的扶贫政策落实跟踪审计并未全部推广实施。各类扶贫政策落实跟踪审计并未能地州县形成常态化。所以,加强专项扶贫落实情况的跟踪审计,不但可以满足审计全覆盖要求,并且可以优化云南省精准扶贫的审计效果和优化。

5.2 加强精准扶贫资金预算管理和预算审计

在精准扶贫工作开展前,要重视对项目可行性的分析,包括项目的选择是否对症下药,项目的规划是否因地制宜,项目的目标是否切合实际。为减少扶贫项目中途停滞的可能性,需要从长远可持续发展的角度看,充分了解市场外部环境和贫困地区内部环境,形成可行性分析报告和资金预算报告。项目进行时,分析影响预算执行进度的各方面因素,制定总体及各阶段的资金预算管理,有效推进精准扶贫资金预算执行进度。可行性分析报告和资金预算表不但可以科学规划,还能合法合理合规使用预算资金,也能为后续的绩效分析形成基础数据。

5.3 加强绩效审计评价体系建设

采用定量与定性分析相结合,将现有的“3E”体系拓展至“5E”,包括:经济性、效率性、效果性、环境性、公平性。在当前打赢脱贫攻坚战接续实施乡村振兴战略的大背景下,绩效审计的环境性和公平性应当更加的重视。

经济性指标主要是考评政府精准扶贫资金取得、使用、

管理是否合理,政府与公共部门对资源配置的措施与方式是否合理,对区域经济发展是否产生了稳固作用;效率性指标主要是考评政府及公共部门在精准扶贫过程中是否有效分配人、财、物,是否减少了贫困地区的发展阻力,提高了区域的运作效率,是否将前期工作安排高效率执行;效果性指标主要是考评精准扶贫是否达到了预期目标,最后的扶贫结果是否达到高质量,是否执行了政策法规涉及的行为规范;环境性主要是考评精准扶贫工作进行时,产业发展过程中是否符合法律法规规定的各项环保政策,是否以可持续发展为理念,是否加强环境保护宣传力度;公平性指标主要是考评精准扶贫对象的识别是否精准,是否按照精准扶贫工作管理要求切实推进脱贫攻坚工作、贯彻落实政务公开要求、公示公告扶贫项目资金使用情况。对于不同地域,扶贫绩效审计要有针对性地完善绩效审计评价指标,因地制宜,吸收专业人士建议,在总体的指标中进行完善,针对不同环境、不同情况、不同项目形成完善的扶贫绩效审计评价指标体系。

5.4 加强大数据在精准扶贫审计全覆盖中的运用

精准扶贫工作涉及多部门多数据,在审计全覆盖背景下,要实现“真扶贫、扶真贫”,需要加强大数据的运用。一是要搭建扶贫绩效信息化平台,各部门各司其职,发挥各自的职能优势的同时,在平台上信息共享,达到动态监管;二是要加强对项目前期进行可行性分析,通过大量的数据分析,淘汰不切实际的项目计划或制定可行项目的预算规划;三是要推进精准扶贫政策落实跟踪审计科学化,通过大数据联网技术,不再受时间、空间限制,创新审计取证方式,实时跟进,交叉互审;四是要加强对经济责任人进行审计,在大数据平台下,可以对领导干部在任职期间的工作进行横向对比,从项目申请、项目实施、项目验收等各流程来分析,更为直观反映完成质量。^[9]

5.5 加强统筹协作,综合运用审计成果

扶贫工作并不是扶贫部门一个部门的工作,扶贫工作涉及及到数十个不同部门,不同部门对不同专项资金进行协作管理。如在对云南省扶贫资金的调研中了解到生态扶贫属于林业局牵头,在对于生态扶贫的审计中,可运用林业局资料,财政局数据以及对生态补偿、生态转移支付资金进行监督的环境保护督察组进行跨部门协作。所以在全覆盖下的精准扶贫审计中,首

先是要加强全省系统的上下联动,同步开展的审计工作可以统筹全省力量形成地区性和全省性的审计结论,借鉴利用开展过的审计项目数据,避免重复审计,提高审计效率。第二是加强跨部门协作、内外联动。例如,审计部门可以与地理信息测绘部门建立战略合作关系,应用地理信息技术增强审计的精准性,同时也可以与社会专业第三方进行合作,提高扶贫审计的效率;与纪委监委、检察等部门密切协作,联合开展工作督查,及时移送案件线索,增强审计工作作用。

5.6 加强专业人才培养建设

一是优化复合型审计人才选聘机制,拓宽审计人员选聘渠道,不拘泥于单一专业,且从不同渠道引进专业人才以满足审计全覆盖背景下对各专业人才的需求。二是增加审计人员编制,推进审计职业化建设。针对目前扶贫攻坚冲刺阶段以及日后审计全覆盖下审计人员紧缺的情况,应当适当增加审计人员编制,优化创新内部管理体制,形成良好的职业氛围,完善考核标准和评价机制,打通晋升通道,并根据审计任务增加专业培训。三是坚持中国共产党对审计队伍的领导。全覆盖下的精准扶贫审计要求审计人员深入贫困地区一线进行调研,这使审计工作更加地繁重和劳累。坚定理想信念,坚定中国共产党的领导就是坚定了审计监督保障扶贫工作的目标,不忘初心,牢记使命,扎根审计工作一线,树立审计为

民理念,成为扶贫攻坚、国家治理中的中坚力量。

参考文献

- [1] 韩正. 加强党对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的领导. 人民日报, 2019,11(04).
- [2] 邓小松. 习近平新时代中国特色社会主义思想扶贫思想初探. 现代企业文化, 2018(18).
- [3] 怒江傈僳族自治州审计局. 怒江州2014年至2016年生态功能区转移支付资金管理使用情况审计调查结果公告(2018年第15号) [EB/OL]
- [4] 李涛, 黄春媛. 乡村振兴战略下精准扶贫审计策略优化[J]. 财会月刊, 2019(19):115-118.
- [5] 孟志华. “三维”视角下精准扶贫全覆盖审计的评价标准体系[J]. 审计月刊, 2019(03):12-14.
- [6] 马正凯, 高绍福. 国家治理现代化框架与构建国家审计防护体系研究[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2019,21(04):417-422.
- [7] 刘晏泽. 农村精准扶贫路径分析[J]. 农村经济与科技, 2018,29(22):198+200.
- [8] 宋夏云, 曾丹丹. 国家审计推动完善国家治理现代化的路径研究[J]. 中国审计评论, 2019(01):26-33.
- [9] 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.