

扶贫专项资金绩效审计优化探究

王彦林, 樊真真, 李路云

(河北工程大学 管理工程与商学院, 河北 邯郸 056038)

[摘要]:我国脱贫攻坚战已近收官,扶贫专项资金落到实处并发挥最大效用,有赖于加强扶贫专项资金绩效审计。而目前扶贫专项资金绩效审计工作中,多存在重视程度较低、审计技术落后、审计力量薄弱和绩效评价体系不健全等问题。解决这些问题,就要加强扶贫专项资金绩效审计工作,健全相关法律法规政策体系,以信息化创新审计技术,培训审计人员复合性审计技能,建立健全绩效审计评价体系。

[关键词]:扶贫资金;绩效审计;信息化

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2020.03.003

[中图分类号]F239

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2020)03-014-04

党的十八大以来,我国对扶贫工作越来越重视,扶贫资金的投放力度不断增强。但某些贫困地区在扶贫资金的分配、使用和管理等方面依然存在一些不合理现象,这就要求加强扶贫专项资金绩效审计。随着大数据、区块链等新型信息技术的迅速发展和广泛应用,扶贫专项资金绩效审计有必要充分利用这些现代信息技术,加强审计工作的科学化、准确化和有效化。

一、扶贫专项资金绩效审计的特征与趋势

扶贫资金在扶贫工作中起着支柱性作用,主要表现为教育卫生扶贫资金的兜底作用、产业扶持和小额信贷资金的撬动作用、各项财政资金的固本作用。近年来,随着扶贫资金投入的不断增加,国家对扶贫资金的监管也越来越重视,对国家扶贫资金进行绩效审计成为提高扶贫资金使用效益的重要保障。

考察当前扶贫资金审计现状不难发现其如下特征和趋势:一是大数据等新型信息技术的应用。近年大数据技术的迅速发展为绩效审计工作开展提供了许多便利条件,提高了工作效率和审计质量。在大数据技术环境下,部分地区审计机关不断创新审计方法及审计理念,实现审计工作重点的转移,即将传统的审计模式向信息化数据建设平台转变,在大数据信息管理平台的基础上打造集约化审计开发运营中心,并实现数据互联互通,推动了扶贫资金的管理规范化和使用合理化。二是扶贫资金审计方式的多样化、系统化。相关审计机关通过专项审计、全过

程跟踪审计、后续审计等方式,对扶贫项目的立项、实施、验收等环节开展了有关财务收支、财经法纪和经济效益等方面的审计,采用“上下审,交叉审”等系统化方式抽查扶贫资金使用情况,全面了解贫困对象,对贫困地区开展审计工作。三是扶贫专项资金绩效审计既重点突出又全面覆盖。相关审计部门将重点放在产业扶贫、就业扶贫、易地扶贫搬迁、教育脱贫、医疗扶贫等方面的同时,更加注重审计扶贫政策落实情况、资金使用情况以及后续政策落实的实际效果、资金使用和项目运行的实际成效,从而实现扶贫项目绩效审计的全面化。

二、扶贫专项资金绩效审计存在的问题

近年来我国政府加强了扶贫专项资金绩效审计工作,但在审计过程中存在部分扶贫项目不符合扶贫要求、扶贫政策并未完全落实、审核不严等现象,导致了资金的闲置浪费,扶贫人员虚报工作进度、数字造假以及骗取资金等现象也时有发生。这些问题不仅影响扶贫资金的使用效益,而且也会影响扶贫专项资金绩效审计的工作成效。与此同时,审计工作本身还存在诸多问题,其主要表现为以下四个方面。

(一)对扶贫专项资金绩效审计的重视程度不足

扶贫专项资金绩效审计的重点是加强扶贫资金的监督管理,确保扶贫资金得到有效利用。但是,从近几年开展的扶贫资金审计工作来看,扶贫专项资金绩效审计并未受到充分重视,主要体现在以下两个方面:一是审计工作仍然侧重于财政财务收支审计。近年

[投稿日期]2020-06-16

[基金项目]教育部人文社科科学研究项目“乡村振兴的文化力驱动研究”(19YJAZH094);河北省社会科学基金项目“以文化力驱动乡村振兴研究”(HB18MK005)阶段性成果

[作者简介]王彦林(1973-),男,河北邯郸人,教授,博士,硕士生导师,研究方向:马克思主义理论、公共经济、企业理论。

来,审计人员大多把审计工作的重点放在评价扶贫资金的投放、运用和管理情况的真实性、客观性、合规性上,对于全面评估某一贫困区的扶贫项目成效而实施的绩效审计工作却涉及较少。虽然整体成效评价方面的问题在财政收支合规性审计中也有涉及,但其对相关扶贫项目进行的有关经济性、效率性、效益性等方面的综合评估分析仍然比较浅显。二是扶贫绩效审计相关的法律准则仍不完善。当前我国审计工作的开展还是依据《审计法》《审计准则》等,然而这些法律准则并未对扶贫资金绩效审计的相关工作予以规定,无法具体有效地指导扶贫绩效审计工作。虽然国家在2017年和2018年先后印发了《财政专项扶贫资金绩效评价办法》、《扶贫项目资金绩效管理办法》,但是这两个文件仅规定了扶贫资金绩效评价和管理办法,没有对绩效审计相关行为进行具体规范和指导。审计工作中缺乏具体性和针对性的操作指南,使得绩效审计范围的界限不够明确,在进行审计人员职责划分过程中容易产生审计漏洞,导致不能完全实现审计的预期目标和效果。

(二) 审计技术和方法相对落后

一是审计方法不能满足当前审计工作的发展需求。传统的绩效审计习惯于使用抽样审计的方式,运用数理统计的方法推断总体水平,然而这样对审计工作的开展并不全面。随着科学技术的迅速发展,大数据技术加大了对全面审计中重要数据逐一分析的可能性。但在实现传统审计方法向大数据审计方法转变的过程中仍然存在许多挑战。首先,在大数据背景下进行全面绩效审计时,审计人员如何在较短时间内从庞大的数据库中筛选出有价值的信息。其次,在大数据审计中,获取的审计信息大多是电子数据信息,这些信息的来源具有不确定性,无法对其真伪进行辩证,这在一定程度上影响了审计取证过程。最后,由于大数据信息技术尚未完善,企业运用大数据审计技术存在着数据失真与泄露等方面的风险。二是当前的审计软件系统难以适应现代化信息技术。扶贫资金绩效审计的主要目标是将扶贫资金落到实处以发挥最大效用。但是,目前一些审计软件系统难以适应大数据应用平台,这在一定程度上影响了审计工作的效率和质量。另外,在整个大数据分析系统中,主要是针对非结构化和半结构化的数据进行处理、挖掘和分析,但这两类数据的复杂性使得传统的审计软件系统难以达到数据处理的预期要求。因此,相关技术人员就需要在审计工作中创新信息技术,研发出适合各类数据特征的审计

软件系统。

(三) 审计队伍建设难以满足审计工作需要

从我国审计机构和审计人员的发展现状来看,复合型的审计人才一直处于短缺状态。一是大多数审计人员知识结构薄弱。一直以来,人们思维模式中的审计工作仍然是以财经、管理类等专业知识为主,因此审计机构中的工作人员大多是经管类专业出身。然而随着审计工作的不断深化,一些审计工作还涉及到建筑财务、工程造价、计算机等各类内容,审计职能从以监督为主向监督和预防并举转变,使得审计人员的专业现状与审计工作发展的现实需求存在一定差距。由于各个地区社会经济发展水平的差异性,审计机关中工作人员的专业结构也略有差异,例如根据2017年广西壮族自治区审计厅网站中的人力资源管理数据显示:审计机关中财经类专业人员占61%,土木工程建筑类专业人员占14%,法律类占6%,计算机类占3%,其他专业背景占16%。其中具备计算机、土木工程建筑、法律类专业背景的审计人员相对较少,这与现代扶贫审计的发展要求并不适应,特别是在信息化建设迅速发展的环境下,对于诸如绩效审计、资源环境审计、计算机审计等较高层次的审计工作项目,审计队伍并不能满足其审计需要。二是审计人才队伍力量薄弱。对于政府绩效审计的发展,我国相对于其他国家而言起步较晚,审计人员对绩效审计工作的研究和经验积累较为匮乏,大多数审计人员的专业知识背景仍不完备,具备专业技术资格的审计人员仍然较少。根据2019年人力资源和社会保障事业发展统计公告及财政部统计数据显示:具有各类专业技术资格人员占工作人员总数的80.1%,其中高级资格人员占2.64%,中级资格人员占18.6%,初级资格人员占42.8%,具备较高专业技术资格的人员仍然较少。随着政府对扶贫资金绩效审计的要求越来越高,审计项目任务越加复杂繁重,一般专业技术水平的审计人员很难满足当前审计工作的需求,甚至会影响到审计质量和工作效果,因此大多数审计人员的知识结构和专业技能亟需更新和拓展。

(四) 缺乏科学系统的绩效审计评价体系

扶贫资金绩效审计中一个重要目标就是为审计对象提供科学合理的决策依据。对比扶贫政策实施过程中与预期目标之间存在的差距,及时找出政策实施中存在的现实问题,从而完善相关政策能够为审计决策提供更加精准的参考依据。首先,就目前

状况而言,该领域尚无规范性指导性文件,学者们的研究也不够完善,如吕联盟(2019)在研究陕西省扶贫资金绩效审计评价中,运用平衡积分卡构建了一套包括社会、经济、管理、生态绩效四个维度的评价指标体系,但这套理论仍然缺乏严谨的理论支持和实践的检验。同时由于扶贫绩效审计对象的差异性,权衡审计对象各项指标的准则也很难达成一致,甚至同一类项目会有不同的权衡准则,导致绩效评价结论的差异化。另外,在一些项目实施过程中,部分地区审计机关过于注重定性指标的评价,即项目执行过程获得的预期社会效益,然而社会效益自身不能通过具体的数值来权衡,这就使得定量指标的运用往往被忽视,从而对构建全面的综合指标体系造成一定影响。其次,扶贫绩效审计评价缺乏规范的参考指标体系。在绩效审计评价与指标体系建立工作中,我国仍然停留在初步探索阶段,虽然大多数地区的绩效审计工作井然有序地进行着,但其综合评价体系仍不健全,无法对工作中存在的问题给予实质性的指引和建议。最后,缺乏界定扶贫开发项目成果方面的文件指南。对于如何开展扶贫绩效审计工作,应该怎样设计评价指标,评价哪些方面,都还处于理论探索阶段,并未进行实践检验。

三、扶贫资金绩效审计优化对策

扶贫资金绩效审计能够及时发现扶贫工作中存在的问题和隐患,进行纠错查漏,降低扶贫资金运行风险,保证扶贫资金安全运行。针对上文所述扶贫资金绩效审计存在问题,可采取如下对策。

(一)全面加强绩效审计,健全相关法律法规和政策体系

加强扶贫绩效审计工作是政府赋予审计机关的重要使命。审计部门应该强化对扶贫资金绩效审计的思想认识,树立创新型审计理念和系统性思维,加大宣传力度,通过培训讲座、网络宣传,学习绩效审计专业知识等,强化绩效审计意识,促进审计思维模式的创新,循序渐进地将绩效审计创新理念融入到审计实践工作中。我国扶贫资金绩效审计相关法则中虽提及了部分相关内容,但针对不同项目、不同地区,扶贫资金绩效审计如何开展具体的审计工作,如何做出科学有效的评价结果等这些均未给出明确的规定。因此,政府应该通过制定相关政策加强制度建设,明确扶贫资金绩效审计的范围、目标和标准,在立法层面对扶贫资金绩效审计进行规范,结合各地区的不同情况建立适应本地区的地区性法律法

规,研究并制定系统性、操作性较强的扶贫资金绩效审计制度和操作指南,确保在进行绩效审计工作时,有法可依,有理有据。

(二)创新审计技术,促进信息化发展

审计部门应顺应大数据时代的发展,将符合贫困标准的群众信息进行电子存档和归类,利用大数据审计平台创建审计专项数据库,并及时更新扶贫数据,从而使扶贫工作实际效益的分析和评估更加科学准确。因此,一方面审计部门要不断创新审计技术,加快对信息化、人工智能等先进审计技术的学习,实现审计模式数字化发展。全面推进审计工作的数字化进程,把数字技术应用到审计工作的各个环节中,逐步建立并完善扶贫审计的数据共享平台,促进跨领域、跨地区之间扶贫审计信息的交换和共享,及时察觉潜在风险,从而促进扶贫资源的有效利用。另一方面,积极改进扶贫绩效审计方法。审计部门应在进行现场审计之前完成数据分析,可以通过大数据技术对海量数据进行采集、挖掘和处理以获取准确、有效的信息,突出审计重点,有效避免全面铺开“撒网式”审计的费时、费力、低成效问题,从而推动绩效审计方式由计算机审计向审计信息化转变。

(三)加强专门培训,提升审计人员复合性审计技能

随着审计形势的不断变化,审计职能的逐步深化,审计工作对审计人员的胜任标准也在逐渐提高。大数据环境下的扶贫审计工作不但要求审计人员具备各方面的专业知识,还需要掌握计算机技术,从而能够有效利用大数据平台下的审计资源。首先,应鼓励审计人员参加各类职称考试,提升审计人员的业务能力,为他们创造良好的学习条件,并提高对优秀员工的福利待遇,提高审计人员参加各类职称考试的积极性。其次,有针对性地选拔一批计算机、工程造价、建筑财务等方面的优秀人才,优化审计队伍结构,加强综合性人才的培养,推动审计人才队伍建设。最后,一方面要不断创新大数据审计理念,完善多层次、全方面的大数据人才培养体系,促进审计人员以更加积极、开放的心态学习并掌握大数据先进理念,提升运用大数据开展审计工作的能力素质。另一方面也要加强大数据审计教育培训和学习,不仅要审计人员进行理论知识的培训和指导,而且更要对审计人员进行实操训练,掌握常用的电子数据审计方法,由于大数据时代信息技术更新速度快,审计机关开展培训的速度要紧跟信息技术的变化。

(四) 健全绩效审计评价体系, 强化审计监管

扶贫资金绩效审计中最关键的是建立科学合理的绩效审计评价指标体系,它能够为审计人员提供科学的评判依据,将审计信息的筛选变得更加条理化、系统化、规范化,使得审计人员开展审计工作时更加有理有据。首先,建立科学有效的评价指标。从审计对象出发,紧紧围绕审计目标,选择关键指标突出扶贫绩效审计的重点,以有限的审计资源达到审计目标。在选择绩效指标进行评价时,应当充分考虑审计对象的实际情况,通过定性、定量指标共同分析,确保绩效评价的全面化。其次,扩大绩效评价范围,合理分配审计资源。在精准扶贫绩效审计中,如果仅关注经济效益的评价分析,而忽略了社会效益和生态效益,则会导致最终评价报告缺乏客观性、真实性。精准扶贫是一个长期的过程,在扶贫资金绩效审计的过程中,审计人员不仅要关注经济效益,更要加强对社会效益和生态效益的评价,这样才能得到更加真实客观的评价结果。最后,运用大数据技术建立扶贫信息评估系统,对贫困人口的认识、贫困地区的经济变化、扶贫资金的管理和使用等评估指标进行系统化管理、全方位实时调控,及时更新脱贫动态,实现贫困信息的动态化监管。

四、结语

扶贫工作是一项艰巨的攻坚任务,也是党的十

九大报告中确立的重大战略。绩效审计工作的根本目的是保障真正贫困的人获得政府扶持,提高生产生活质量,把扶贫资金用到实处。随着扶贫工作的推进,扶贫资金绩效审计逐渐成为扶贫工作中的一项重要环节,实现扶贫资金管理的制度化、系统化,达到不同系统之间数据信息的共享化,已成为当前环境下亟需解决的关键问题。因此,在今后审计工作的发展过程中,应当精准把握当前国家对扶贫工作的要求,针对扶贫资金绩效审计工作中存在的问题不断优化,将先进技术与审计工作相互融合,促进审计工作有效开展,实现对扶贫资金的有效监管,保障扶贫资金可以真正用于贫困人群,帮助他们脱离贫困。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 殷正馨. 完善我国精准扶贫绩效审计的对策研究[J]. 时代金融,2017(15):209-210.
- [3] 吕联盟. 陕西省财政扶贫专项资金绩效审计评价指标体系构建研究[J]. 辽宁农业科学,2019(3):46-50.
- [4] 沈俊,赵珊. 精准扶贫绩效审计经验与启示——以广西壮族自治区为例[J]. 财会通讯,2019(34):75-78.
- [5] 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.

[责任编辑 王云江]

Research on performance audit optimization of special funds for poverty alleviation

WANG Yan-lin, FAN Zhen-zhen, LI Lu-yun

(School of Management Engineering and Business, Hebei University of Engineering, Handan 056038, China)

Abstract: The fight against poverty in my country has come to an end. The implementation of the special funds for poverty alleviation and its maximum effectiveness depends on strengthening the performance audit of the special funds for poverty alleviation. However, in the current performance audit of poverty alleviation funds, there are often problems such as low emphasis, backward auditing technology, weak auditing power, and imperfect performance evaluation system. To solve these problems, it is necessary to strengthen the performance audit of poverty alleviation funds, improve the relevant legal and policy systems, innovate audit technology with informatization, train auditors with complex audit skills, and establish a sound performance audit evaluation system.

Key Words: poverty alleviation funds; performance audit; informatization