

分类号 F239/312  
U D C 0005988

密级 公开  
编号 10741

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

硕士学位论文

论文题目 乡村振兴政策落实跟踪审计框架研究

--以T市为例

研究生姓名: 周秀

指导教师姓名、职称: 杨荣美 教授

学科、专业名称: 审计硕士

研究方向: 政府审计

提交日期: 2024年6月1日

乡村振兴政策落实跟踪审计框架研究——以H市为例

兰州财经大学

二〇二四年六月

## 独创性声明

本人声明所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名： 周秀 签字日期： 2024.5.30

导师签名： 杨荣美 签字日期： 2024.5.30

导师(校外)签名： 周培俊 签字日期： 2024年5月31日

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定， 同意（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1.学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；

2.学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）电子杂志社”用于出版和编入CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库，传播本学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名： 周秀 签字日期： 2024.5.30

导师签名： 杨荣美 签字日期： 2024.5.30

导师(校外)签名： 周培俊 签字日期： 2024年5月31日



# **Research on the Tracking Audit Framework for the Implementation of Rural Revitalization Policies -- Taking T City as an Example**

**Candidate : Zhou Xiu**

**Supervisor : Yang Rongmei**



## 摘要

自我国全面打赢脱贫攻坚战，中央开始全面部署推进落实乡村振兴战略。乡村振兴战略推进以来，在资源投放的过程中，政策、项目、资金各方面都出现了问题。因此，国家审计机关自 2019 年便开始开展乡村振兴政策落实跟踪审计工作，从而促进政策的更好落实。但，因为对乡村振兴政策落实情况的跟踪审计实施时间并不长，审计实践工作还有需改进的地方，审计效果还有待提升。因此，对政策落实跟踪审计应如何实施才能更好地督促乡村振兴政策的落实进行探讨具有重要意义。

首先，本文明确了乡村振兴战略、政策落实跟踪审计、乡村振兴政策落实审计以及乡村振兴政策落实跟踪审计框架四个核心概念，详细阐述了公共受托责任理论、国家治理理论，并对相关的国内外文献进行了归纳梳理并评价，为后续研究提供了理论支撑。其次，通过对 2019 年以来审计署以及 31 个省审计机关公开的审计结果资料，了解到目前全国乡村振兴政策落实跟踪审计工作存在一些共性的问题：审计内容横纵向覆盖面还不足、审计偏重于财政资金的合规性审查而轻绩效审计、审计成果运用效果不足。再次，基于发现的问题构建了乡村振兴政策落实跟踪审计框架，包括的理论要素有审计主体、审计客体、审计目标、审计方法、审计成果运用。选取 T 市的实践案例，获得了 T 市审计局乡村振兴政策落实跟踪审计的工作方案以及审计结果，利用前文构建的理论内容，研究分析了 T 市审计工作存在的不足及其原因。最后，结合全国和个案的研究结果，提出 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计框架。

**关键词：**乡村振兴政策 政策落实跟踪审计 审计框架



## Abstract

Since China has comprehensively won the battle against poverty, the central government has begun to comprehensively deploy and promote the implementation of the rural revitalization strategy. Since the promotion of the rural revitalization strategy, there have been problems in policies, projects and funds in the process of resource investment. Therefore, the national audit institutions have started to carry out follow-up audit practices on the implementation of rural revitalization policies since 2019, in order to promote better implementation of policies. However, because the follow-up audit of the implementation of the rural revitalization policy has not been implemented for a long time, there is still room for improvement in audit practice, and the audit effect needs to be improved. Therefore, it is of great significance to discuss how to implement the follow-up audit of policy implementation in order to better supervise the implementation of rural revitalization policies.

First of all, this paper defines the four core concepts of rural revitalization strategy, follow-up audit of policy implementation, follow-up audit of rural revitalization policy implementation and follow-up audit framework of rural revitalization policy implementation, elaborates the theory of public fiduciary responsibility and national governance theory, and summarizes and evaluates relevant domestic and

foreign literature, providing theoretical support for subsequent research. Secondly, through the audit results disclosed by the National Audit Office and 31 provincial audit institutions since 2019, it is understood that there are some common problems in the follow-up audit of the implementation of the national rural revitalization policy: the horizontal and vertical coverage of the audit content is insufficient, the audit focuses on the compliance review of financial funds and pays less attention to the performance audit, and the application effect of the audit results is insufficient. Thirdly, based on the problems found, the paper constructs a follow-up audit framework for the implementation of rural revitalization policies, including the theoretical elements of audit subjects, audit objects, audit objectives, audit methods and the application of audit results. The practical case of T city is selected to obtain the work plan and audit results of the follow-up audit of the implementation of the rural revitalization policy of T City Audit Bureau. By using the theoretical content constructed above, the paper studies and analyzes the shortcomings and reasons of the audit work in T City. Finally, combined with the results of national and individual studies, the paper puts forward a follow-up audit framework for the implementation of rural revitalization policies in T City.

**Keywords:** Rural Revitalization Policy; Policy implementation

tracking audit; Audit framework



# 目录

<b>1 绪论</b> .....	1
1.1 研究背景和意义.....	1
1.1.1 研究背景.....	1
1.1.2 研究意义.....	2
1.1.3 研究目的.....	3
1.2 国内外研究综述.....	4
1.2.1 关于乡村振兴的理论研究.....	4
1.2.2 关于政策落实跟踪审计的研究.....	4
1.2.3 关于乡村振兴政策落实跟踪审计的研究.....	7
1.2.4 文献述评.....	10
1.3 研究方法.....	10
1.4 创新点.....	11
<b>2 相关概念与理论基础</b> .....	13
2.1 相关概念界定.....	13
2.1.1 乡村振兴战略.....	13
2.1.2 政策落实跟踪审计.....	13
2.1.3 乡村振兴政策落实跟踪审计.....	14
2.1.4 乡村振兴政策落实跟踪审计框架.....	15
2.2 理论基础.....	16
2.2.1 公共受托责任理论.....	16
2.2.2 国家治理理论.....	16
<b>3 我国乡村振兴政策落实跟踪审计现状</b> .....	18
3.1 审计署关于乡村振兴政策落实情况跟踪审计的现状.....	18
3.2 各省市审计机关乡村振兴政策落实跟踪审计的现状.....	22
3.2.1 乡村振兴政策落实跟踪审计范围和内容.....	24
3.2.2 乡村振兴政策落实跟踪审计成果运用.....	25
3.2.3 乡村振兴政策落实跟踪审计存在的问题.....	25

<b>4 乡村振兴政策落实跟踪审计框架</b> .....	29
4.1 审计主体 .....	29
4.2 审计客体 .....	30
4.3 审计目标 .....	33
4.3.1 确保乡村振兴政策有效落实 .....	33
4.3.2 促使乡村振兴项目增效提质 .....	34
4.3.3 提高乡村振兴资金使用绩效 .....	34
4.4 审计方法 .....	34
4.4.1 访谈和询问 .....	35
4.4.2 现场走访调查 .....	35
4.4.3 大数据审计方法 .....	35
4.5 审计成果 .....	36
<b>5 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计案例分析</b> .....	37
5.1 基本情况介绍 .....	37
5.1.1 T 市基本情况 .....	37
5.1.2 T 市乡村振兴实施情况 .....	37
5.2 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计方案 .....	37
5.2.1 审计目标 .....	37
5.2.2 审计客体 .....	38
5.2.3 审计范围 .....	38
5.2.4 审计成果运用 .....	39
5.3 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计结果及处理意见 .....	39
5.3.1 审计结果 .....	39
5.3.2 审计调查建议 .....	42
5.4 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计存在的问题及原因分析 .....	42
5.4.1 未实现审计全覆盖 .....	42
5.4.2 偏重财政资金合规性审计，轻绩效审计 .....	43
5.4.3 审计结果透明度不够 .....	43
5.4.4 审计整改问责力度不够 .....	43

<b>6 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计框架</b> .....	45
6.1 审计主体 .....	45
6.2 审计内容 .....	45
6.2.1 扩大审计覆盖范围 .....	45
6.2.2 审计介入时间点提前 .....	46
6.3 审计目标 .....	47
6.4 审计方法 .....	47
6.4.1 加强绩效审计 .....	47
6.4.2 重视现场走访调查 .....	48
6.5 审计成果 .....	48
6.5.1 审计成果运用 .....	48
6.5.2 加强审计整改问责力度 .....	49
<b>7 研究结论与不足</b> .....	51
7.1 研究结论 .....	51
7.2 研究不足 .....	51
<b>参考文献</b> .....	53
<b>致谢</b> .....	57



# 1 绪论

## 1.1 研究背景和意义

### 1.1.1 研究背景

#### (1) 乡村振兴政策的提出背景及发展历程

为了打破城乡二元结构，“三农”成为了党中央的工作任务中心。十八大以来，党中央提出“精准扶贫”的思想，标志着中国扶贫开发的方式从粗放型转向了精准化。2015 年中共中央审议通过了要打赢脱贫攻坚战的决定。2018 年 1 月中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出，实施乡村振兴战略，是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的必然要求。2018 年 9 月，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》，对乡村振兴战略的具体实施做出了阶段性部署安排。2019 年 2 月《中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》提出，在脱贫攻坚的基础上，要夯实农业基础、壮大乡村产业以及深化农村改革等。2020 年 1 月《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》提出要完成打赢脱贫攻坚战和补上全面小康“三农”领域的突出短板。2021 年 1 月《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出，要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，全面推进乡村振兴加快农业农村现代化。与较短时间内实现快速脱贫的精准扶贫不同，乡村振兴是站在长远的角度上，解决产业、人才、文化、生态、组织面临的长期发展问题，解决的是相对贫困。

2022 年面对新冠疫情的持续蔓延，《中共中央、国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》强调保障国家粮食安全和不发生规模性返贫，并要将乡村发展、乡村建设、乡村治理作为重点工作。2022 年 10 月党的二十大召开，提出中国式现代化，并指出未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，全面推进乡村振兴。2023 年是对全面推进乡村振兴重点工作的一种延续，2 月党中央在《中共中央、国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中提出，不

仅要保障粮食和重要农产品稳产保供、推动乡村产业高质量发展、拓宽农民增收致富渠道，还要扎实推进宜居宜业和美丽乡村建设、健全党组织领导的乡村治理体系、强化政策保障和体制机制创新。乡村振兴战略旨在巩固拓展脱贫攻坚成果，增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力，从而缩小发展失衡，实现共同富裕。

## (2) 乡村振兴政策落实产生的审计需求

为了乡村振兴战略的实现，国家制定了惠民的优惠政策、投入了大量的资金和开展了乡村基础设施的建设，但由于乡村治理中内外部存在的缺陷，导致政策无法有效落实，项目、资金发挥的效果无法真正显现，从而使得一些外部投入的资源也未能得到高效的利用，影响社会民众对于振兴的信心。国家审计不仅是国家治理的基础，也是党和国家监督体系中的重要组成部分，能够凭借着其独立、强制、权威和综合的特点，用外部监督力量来促进政策的落实。2018年8月审计署出台了《审计署关于在乡村振兴战略实施中加强审计监督的意见》，指出要充分发挥审计的监督保障作用，从而明确了审计监督在乡村振兴中的职责。

国家审计的保障作用体现在不仅能够促进政府部门对政策的贯彻执行，以确保政府乡村振兴责任得到履行，还能揭示出乡村发展中存在的体制机制等问题，如农业现代产权制度建立面临的障碍、农村市场体系建立缺乏的必备要素以及农民主体意识不强和参与度不高的原因，深入挖掘制度上的根源性漏洞，以达到“治己病、防未病”的效果。由此，政策落实跟踪审计成为了推动乡村振兴的有效监督途径。依据乡村振兴政策的落实过程，审计机关可围绕政策、资金、项目三个核心对审计客体展开全面的动态监督，确保权力规范运行并维护农村农民的切身利益。

## 1.1.2 研究意义

### (1) 理论意义

国家审计作为国家治理的基石和重要基础，在国家治理体系中发挥“免疫系统”功能，以实现其保障人民群众根本利益的目的。然而由于乡村振兴政策于2020年初步形成，内容包含产业、生态、文化等多个方面，这无疑给国家审计的工作带来了全新的挑战。

由此厘清乡村振兴审计要素对实践工作的指导具有重要的理论意义，但目前已有的国家审计赋能乡村振兴的基础理论研究较为分散，已有文献资料的主要关

注点在于其内容和重点，缺乏系统和深入的理论与实践研究，未能就乡村振兴审计主体、客体、目标、方法和审计结果及其运用等基本理论问题展开探讨，从而难以较好地指导审计实践的展开。在实践中遇到的问题在一定程度上来说，是由于对基础理论的研究还不够。因此，本文通过总结现有的理论研究和结合目前乡村振兴政策跟踪审计的现状，明确审计要素，以期填补乡村振兴政策落实跟踪审计的基础理论研究。

## （2）现实意义

参与我国乡村振兴工作的部门多，各部门制定的政策规划繁杂、实施的项目众多且投入的资金数额巨大，因而面临的现实困境也较多，由此必须采用持续开展政策落实跟踪审计这种全过程的审计形式，保障政策的有效落实。根据实践工作结果来看，自乡村振兴政策落实跟踪审计工作开展以来，审计工作为维护国家经济安全作出了巨大贡献，但也存在着一些工作中的困境。李晓冬（2023）通过对审计署乡村振兴相关公告的分析指出，由屡审屡犯的问题映射出审计的免疫功能发挥的并不充分，审计监督全覆盖也并未充分实现。可见，由于乡村振兴政策落实跟踪审计开展的时间较短，实际工作还存在着一定的缺陷，亟需从理论上加以完善，从而更好的指导实际工作。本文将立足于审计实际工作中存在的困境，借助对审计要素的讨论，探讨如何解决工作中面临的问题，从而构建出乡村振兴政策落实跟踪审计框架。

### 1.1.3 研究目的

党的二十大报告指出，全面推进乡村振兴对加快构建新发展格局具有重要意义，随着战略的提出，审计署随即开展了乡村振兴战略的跟踪审计，但理论层面的研究却比较滞后，对审计基础理论的探索还相对较少，所以与之相关的政策落实跟踪审计仍需要大量的理论研究与实践经验总结。

因此，本文通过借鉴阅读国内外关于乡村振兴以及政策落实跟踪审计的已有研究成果，再结合审计署以及各省审计机关 2019 年至今公布的乡村振兴政策落实跟踪审计的结果，分析指出目前实际工作的还可提升的地方，提出乡村振兴政策落实跟踪审计的具体框架。主要为了论述政策落实跟踪审计应当审什么、如何审、成果如何用，以此发挥审计推动乡村振兴的服务功效，从而推动审计监督优势转化为促进乡村振兴政策落实的推动力量，同时使得现有相关研究体系更加丰

富。

## 1.2 国内外研究综述

### 1.2.1 关于乡村振兴的理论研究

在开展乡村振兴政策落实跟踪审计之前，要对乡村振兴战略的现实意义、实现路径和机制有正确的理解，这是开展审计工作的前提。

实施乡村振兴战略的影响。范建华（2018）指出中国乡土文化是中国文化的基本内核，实施乡村振兴战略有助于乡土文化的重构，也有助于中国传统文化的发扬，并且乡村的振兴能够保证粮食安全，为国家安全提供基础条件。刘朝帅、王立胜（2022）认为乡村振兴战略的提出具备深刻的历史背景和理论渊源，它不仅能对农村进行社会基础的再造，也能够帮助农村实现现代化，也将为中国特色社会主义现代化强国的实现奠定基础，是中国特色反贫困道路上的再次深化。

实施乡村振兴战略的路径和机制。罗必良（2017）认为，乡村振兴战略的实施，最重要的是要把握住“人、地、钱”三个资源，通过促进城乡要素资源的双向流动以及产业融合，缩短城乡差距，打破城乡发展的二元格局。而打破二元结构需要城乡分工的专业化，所以需要构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。高强、曾恒源、殷婧钰（2021）认为振兴乡村需要政策科学有效、市场充满活力以及农民在乡村振兴中的主体地位不断加强，即通过政府制度政策的优化，调节农村的资源配置，提高各类资源要素的配置效率，并建立对农民有激励作用的利益分配和利益共享的机制，进而自然而然加强农民的主体地位。构建一个有为政府、有效市场和有志农民的相互结合，相互统一的动力机制。刘双双、段进军（2021）指出如果乡村与城市单独发展，到一定阶段问题会比较多，也就是说如果仅考虑城市或乡村的单方面发展，很容易造成失衡的问题。因此，要实现城市、乡村合作资源的互换，在各自需求满足的基础上达到互相促进，进而解决城乡、乡村发展不平衡、不充分的问题。在推动战略时，要以县域为基点，打造县域经济，并加强乡村治理建设城乡一体化的社区治理体系。

### 1.2.2 关于政策落实跟踪审计的研究

为了促进重大政策、项目和专项财政资金的有效执行、运行和使用，我国在

1992 年提出了要对重大项目进行跟踪审计。此后，政策落实跟踪审计便成为了国家监督、检查并推动重大建设项目有效实施的强有力手段。

### (1) 理论研究

**政策落实跟踪审计概念：**审计署印发《国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况跟踪审计实施意见（试行）》中指出“政策落实跟踪审计是通过揭示重大政策措施和宏观调控部署贯彻落实中存在的问题，分析问题产生的原因，推动国家重大决策部署和政策措施落实到位，促进政策落地生根和不断完善。同时关注经济社会发展过程中出现的新情况、新问题，有针对性提出对策建议，保障经济社会平稳健康运行。”王平波（2013）认为，政策执行跟踪审计是国家审计机关为保障实现党和国家（中央）政策制定贯彻落实目标，紧密连接着与政策相关对象（单位、项目、资金和事项）的经济业务活动之全过程，依法适时或实时开展的审计监督工作。王慧（2017）指出政策落实跟踪审计是审计机关通过对中央重大决策部署等政策在地方、部门的执行以及落实情况展开审查，目的是及时地发现落实中的问题并反映总结优秀案例的做法、经验和出现的新问题。通过审查保证政策的落地生根和不断总结问题后的完善，做好督查政策落实和助推经济发展的角色。

**政策落实跟踪审计特征：**谭志武（2012）根据地震灾后恢复工作跟踪审计的实践得出政策落实跟踪审计具有时效性、阶段性和递进性、预防性和建设性。丁时勇、朋薇等（2013）认为政策落实跟踪审计具有提前预防的功能和非静态的形式，能够站在国家治理的角度、选择科学有效的政策审计方法以及灵活地组建审计队伍。杨帆（2018）认为国家审计能够通过及时发现并反馈问题，发挥预防的功能；审计对象范围更广，是一个抽象的客体；审计更侧重于宏观的调控，紧密结合政府行为。赵景媛（2018）认为由于政策跟踪审计是对政策进行审计，审计对象更加具有抽象性；审计关口前移实现了审计的持续性；审计不仅要关注政策的执行情况，还要关注政策所发挥的作用，审计的内容更加全面；审计的过程中充分利用数据信息，审计方式实现了信息化。

**政策落实跟踪审计作用：**Shulock N, Boilard S(2007)认为为了提升政策执行者的信心和积极性，审计需在政策实施之前就介入，主要是为了帮助执行者梳理并发现政策落实过程中会出现的阻碍因素，并提出相应的决策参考。宋依佳（2012）指出通过对适当的、能够统筹国内、国际两个大局的政策措施执行政策跟

踪落实审计能够提升国际竞争力。Lasswell (2014) 指出, 实施跟踪审计能借助其独立性强和权威性高的特点, 弥补社会审计独立性低和权威性弱的不足, 并且可以在很大程度上降低信息差。苏孜、何延平 (2016) 认为通过跟踪检查政策执行的全过程或者重要阶段, 能够促使政策执行主体顺利落实政策并取得能够达到预期效果的结果, 还能够使得政策配套措施规划符合当地实际, 最后发挥免疫功能, 揭示出体制机制存在的问题。刘宝财 (2016) 认为政策跟踪落实审计不仅具有“免疫系统”的作用, 也能够保证经济的安全发展、保障公共资金的合规使用、监督权力和打击腐败。Venetia B 等 (2017) 认为全过程的跟踪审计, 通过对每个阶段存在的风险的揭示揭示, 从而识别化解消除审计风险, 提高审计的最终效果。许璐、韩雨宁 (2023) 指出政策跟踪落实审计能够推动政策的落实度、提升政策落实的阳光度以及减少政策落实的偏离度。王彪华 (2012) 总结参会学者们的意见指出, 政策落实跟踪审计是对政策落实的整体情况进行审计评价, 揭示出资金资源使用的绩效问题和阻碍政策有效执行的体制机制问题, 对违法违规违纪行为提前打击规避并分析使得政策执行偏离的因素, 从而使得政策有效实施。蔡春和唐凯桃 (2016) 的研究指出, 政策跟踪审计在公共经济政策中扮演着至关重要的角色。它能够对政策措施制定的合法性和合理性进行深入分析评估, 判断政策执行过程中各项要求的遵循情况, 并识别那些可能影响政策有效执行的因素。最终, 政策跟踪审计还能够确定公共经济政策措施的实施效果与政策目标和意图的相符程度, 为政策制定者提供宝贵的反馈和改进方向。

## (2) 执行现状研究

余应敏等 (2022) 指出政策落实跟踪审计面临着相关理论研究还需强化; 审计技术方法还有待创新, 需采用多元的审计方法; 审计质量受到政策“条块分割”的影响; 审计资源不足; 政策评价标准体系还未确立以及审计队伍人员水平还有待提升的问题。杨帆 (2018) 指出现行政策落实跟踪审计制度不够规范以及审计缺乏时效性。陈英姿等 (2017) 通过浙江省审计厅的审计实践总结得出, 审计管理存在前期审计计划覆盖面不全、执行中审计重点不明了、审计成果运用不理想以及审计人员对乡村的审计问题还缺乏了解。林忠华等 (2017) 指出政策落实跟踪审计中面临审计范围受到限制以及审计人员的组织管理不够健全。严子湫、和秀星 (2022) 指出由于政策落实跟踪审计实施的时间还较短, 还未形成体系; 审计内容广泛, 不利于形成统一领导以及以项目为核心的审计思路不利于整体协调

安排。朱智鸿、赵明华（2017）分析指出，政策落实跟踪审计实践中存在着由于忽视政策的属性从而形成了与审计主体不匹配的现象，对内部控制制度、管理模式、成果状态、社会影响等非财务信息的审计效果不佳。赵景媛（2018）认为由于政策跟踪审计尚处于探索阶段，缺乏统一的法规制度和实施细则、可操作性差、审计评价体系不健全、审计评价随意性很强以及组织形式和审计内容的确定还不够完善。

### 1.2.3 关于乡村振兴政策落实跟踪审计的研究

当实现乡村振兴成为国家治理的重要工作内容时，对乡村振兴政策的制定、执行及其成效的监督、鉴证与评价自然成为国家审计的重要方向。

#### （1）乡村振兴政策落实跟踪审计的内涵

李平（2019）认为乡村振兴政策落实跟踪审计是对乡村振兴规划实施、政策措施落实和资金分配管理使用情况等层面的审计监督。杜静然、赛娜（2021）指出乡村振兴政策落实跟踪审计是通过国家审计的预警、揭示和评价功能，对乡村振兴政策制定、执行、效果评价实现全过程的监督。李晓冬、马元驹（2022）认为乡村振兴政策落实跟踪审计是在乡村振兴政策的贯彻落实中积极有效发挥鉴证、评价和问责的监督治理效应，确保乡村振兴政策能够严格按照政策制定者的初衷来执行。

#### （2）乡村振兴政策落实跟踪审计的作用

李晓冬、马元驹（2022）认为与其他经济监督形式相比，国家审计更具有主动性与宏观性，具体到乡村振兴，通过前移审计关口，在乡村振兴政策制定阶段发挥事前预防预警的功能；在事中对政策落实、资金管理使用和项目建设的运营情况和执行效果进行审计，发挥纠偏功能；事后在揭示深层次机制体制障碍的基础上提出改进建议。李涛、吴彧端（2020）认为乡村振兴一方面面临着内部治理结构存在缺陷，资金管理隐患较多、“精英俘获”现象难以治理等情况，另一方面，由于长期以来资源要素都是乡村向城市单方向流动，“农村空心化”问题日益严重等，致使乡村振兴战略的全面启动产生了需借助外部监督力量来完善内部治理结构、优化外部治理环境的需求。具备独立、权威、强制、综合特点的国家审计能够很好地满足这种需求。李海宝、马宇飞（2023）认为审计能够保证政府切实履行公共受托乡村振兴责任，防范风险的出现，能够对乡村振兴政策进行

政策纠偏和信息反馈，保障乡村振兴战略的有效执行。

### （3）实施乡村振兴政策落实跟踪审计的路径

李涛和吴彧端（2020）指出，国家审计在当前的治理体系中应发挥关键作用。首要任务是推进村级审计全覆盖，确保在应对重大风险、实施精准脱贫以及污染防治等关键战役中，审计监督能够发挥实效。其次，必须警惕村干部“微权力”腐败的滋生。同时，还应积极推行并不断完善乡村审计结果公告制度，以此减少政府与民众之间的信息不对称，提升审计工作的透明度和公信力。最后，要重视乡村审计人才队伍的建设，确保乡村审计工作能够高效、规范地展开。黄越、李娇（2020）认为乡村振兴战略落实跟踪审计，审计环境有了重大的改变，这一改变使得审计的依据、主体、对象、内容、技术方法和结果等方面需进一步明确，从而为实践工作提供指引。刘珺（2022）指出为了强化国家审计助力乡村振兴战略的实施，首先要突出绩效导向，在问题的基础上实现绩效审计的目标，其次审计的内容要进一步突出扶贫工作重点，还要利用大数据等技术、云计算等技术，创新审计工作方法，最后法律法规要尽快构建乡村振兴审计问责制度，为审计工作的有效执行提供助力。刘国城、高春晗等（2022）认为，为了保障审计服务乡村振兴政策的实现，审计机关应该提炼优秀的经验和做法并在乡村振兴的实践中传播推广，其次审计能够为政府优化政策措施提供客观依据，有助于推进政策措施的科学性和可行性，最后还要以乡村振兴领域的改革和发展为视角健全乡村振兴的体制、机制与制度，这是国家审计助力乡村振兴的必然趋势。李海宝、马宇飞（2023）认为国家审计推动乡村振兴和乡村治理现代化的实践路径有：审计通过强化政策的整体性、系统性以及协调性，发挥在政策实施中的促进作用。对乡村振兴资金的使用、效果以及基层领导人离任的审计，发挥对乡村治理的作用。最后要在战略高度切实加强审计人才队伍建设，不断提升审计人员的专业知识储备。李晓冬和马元驹（2022）按照“制度背景—理论分析—路径构建”的逻辑框架，为国家审计服务于乡村振兴提出了三条路径，根本路径在于坚持党对乡村振兴审计的坚强领导，基本路径是全面开展与乡村振兴要求紧密契合的审计监督，辅助路径则着重于加强审计人才队伍的建设以及现代化信息技术的应用。这三条路径共同构成了国家审计服务乡村振兴的完整体系，为乡村的持续发展注入了强大的动力。陈俊良（2022）认为国家审计促进乡村振兴，需要转变审计理念、以政策落实为抓手、加强国家审计人才队伍建设、健全乡村振兴中国家审计体制机

制、充分利用大数据审计和智能审计并健全国家审计报告制度。申屠雪静（2023）认为应将总体实践情况与理论研究结合，明确审计要素。

#### （4）乡村振兴政策落实跟踪审计实际中遇到的问题

李涛、黄春媛（2019）指出，乡村振兴背景下的扶贫审计由于在乡村中存在以村支书为核心的专制独裁和村支书与村委会形成的权力对抗两种治理模式，这都造成了权力失衡，导致扶贫受托责任落空。并且因为乡村内部监督机制经常失效，使得外部监督力量难以利用到与内部监督力量的协同效应，再加上由于农民知识受限，不能深入理解政策的内涵，也就较难配合审计人员的工作，进而导致外部审计只能听取村干部的汇报，这些都影响了监督机制总体效能的发挥。张浩（2022）指出目前乡村振兴专项资金审计，存在诸如缺乏评价专项资金绩效统一的标准，且由于资金来源复杂，涉及的范围又很大，导致对专项资金的审查难以做到全覆盖；在审计力量与对审计越来越多的职能要求不对等的情况下，影响审计目标的实现；由于审计结果公开的不够全面，缺乏动态的即时更新，导致社会公众对审计报告缺乏兴趣，关注度不高，削弱了社会监督的强度。田发蕾（2022）指出由于乡村财务管理不规范，审计人员必须对经济活动进行重新整理，这造成了信息的不对称，审计难以发挥作用。并且因为审计人员的不足，从其他部门借调的形式导致了审计独立性的一定缺失，再加上农村审计工作很多时候往往重形式而轻绩效，导致农村“三资”存在大量闲置、不合理利用、低效甚至浪费的现象得不到应有的重视。李兆东（2020）等认为政策落实跟踪审计既涉及政策的宏观走向，又涵盖政策的微观实效，内容的扩展为审计也带来了较大的难度。在扶贫审计中存在审计内涵单一，绩效审计仍未成为审计的重点；审计结果未能及时向社会公众公布，造成社会舆论监督不足，审计的结果发挥效能有限；审计范围仍局限于传统扶贫审计，审计对象多为涉及扶贫资金较多的重大项目，而被审计忽视的量级小、数量多的乡镇级扶贫项目与贫困群众利益直接相关，审计定位有偏差。李晓冬、张敏、马元驹（2023）结合审计署公布的关于政策落实跟踪审计的情况指出，审计的功能发挥并不充分，表现为预防功能缺位、事前防控预警机制缺失；揭示功能发挥不足、事中纠正机制履行不力；抵御功能不强、事后问责整改机制不完善。

#### （5）乡村振兴政策落实跟踪审计评价标准和指标体系的构建

苏孜、王俊锋（2018）根据政策政策实施的流程，即制定-执行-监控-效果

构建了绩效评价指标体系,并以某省政府 2014 至 2016 年度对国家重大政策措施落实情况的数据为例进行了实证检验与分析。马晓强(2018)通过研究分析目前涉农资金绩效审计中存在的问题。李晓冬(2020)从“形式、事实和价值”三个维度,提出了一套针对精准扶贫政策落实情况的评价框架。具体而言,“形式”维度针对政策的规划制定情况以及扶贫资源的分配情况进行全面评价;“事实”维度关注政策的落实进程和资金资源的实际使用情况;而“价值”维度需对资金使用的绩效以及政策落实将产生的社会和生态价值重点评价。刘国城、高春晗等学者(2021)为实现审计评价功能的有效发挥,从乡村振兴的多个维度出发,构建了一套系统的乡村振兴政策落实跟踪审计评价指标体系。

#### 1.2.4 文献述评

随着乡村振兴战略受到日益广泛的关注,执行乡村振兴政策跟踪审计的必要性也得到了社会的认同。通过文献梳理可以发现,在研究话题方面,对乡村振兴政策跟踪审计作用和路径的讨论更为具体,对乡村振兴审计实务中遇到的问题的讨论则较为宏观;在研究内容方面,对审计主体应如何开展政策跟踪审计、开展政策跟踪审计后的作用以及目前审计主体面临的问题的研究较多,但对政策跟踪审计促进乡村振兴的逻辑机理、功能机制、实践困境与调适策略等基础理论缺乏系统性研究。此外,乡村振兴政策落实跟踪审计研究中,案例研究较少,现有文献大多是针对乡村振兴战略下某类政策或某项资金开展实务操作层面的微观审计研究,相关成果较为分散且难成体系。总体来说,乡村振兴政策落实跟踪审计研究成仍然存在研究领域的广度和深度不足的问题。

从理论研究的视角来看,当前视角较为分散,还未建立起一个系统且具针对性的理论框架。与此同时,尽管实践工作发展先于理论研究,但因为对实践工作鉴于此,本文根据目前乡村振兴政策落实跟踪审计结果公告,归纳总结了目前的实践现状,并揭示了其中的问题。同时,本文基于现有的研究成果,明确了乡村振兴政策落实跟踪审计的主体、客体、目标、方法以及成果运用等关键理论要素,以期为这一领域的理论研究和实践工作提供有益的参考。

### 1.3 研究方法

本研究主要采用以下研究方法:

(1) 规范研究法。查阅整理相关文献，学习掌握国内外目前对跟踪审计、政策落实跟踪审计、乡村振兴政策落实跟踪审计等的研究成果，发现现有研究的不足，找到研究的切入点，对相关理论要素进行分析，构建乡村振兴政策落实跟踪审计框架。

(2) 案例研究法。本文以 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计工作中查出的问题出发，运用框架去对比分析，实现理论与实践的结合，丰富关于乡村振兴政策跟踪审计的研究。

## 1.4 创新点

(1) 由于乡村振兴实施的时间较短，国家审计助力乡村振兴的实践与理论研究都还未成熟，乡村振兴政策落实跟踪审计实践工作还缺乏一套理论框架体系用于指导。因此，本文对理论框架的探索存在一定的研究意义。

(2) 当前，学者们的研究多侧重于理论层面，鲜有通过实际案例进行深入剖析。鉴于此，本文将选取 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计中发现的问题作为具体例证，深入探讨其背后的原因，并提出相应的跟踪审计框架，以期填补这一研究领域的空白。

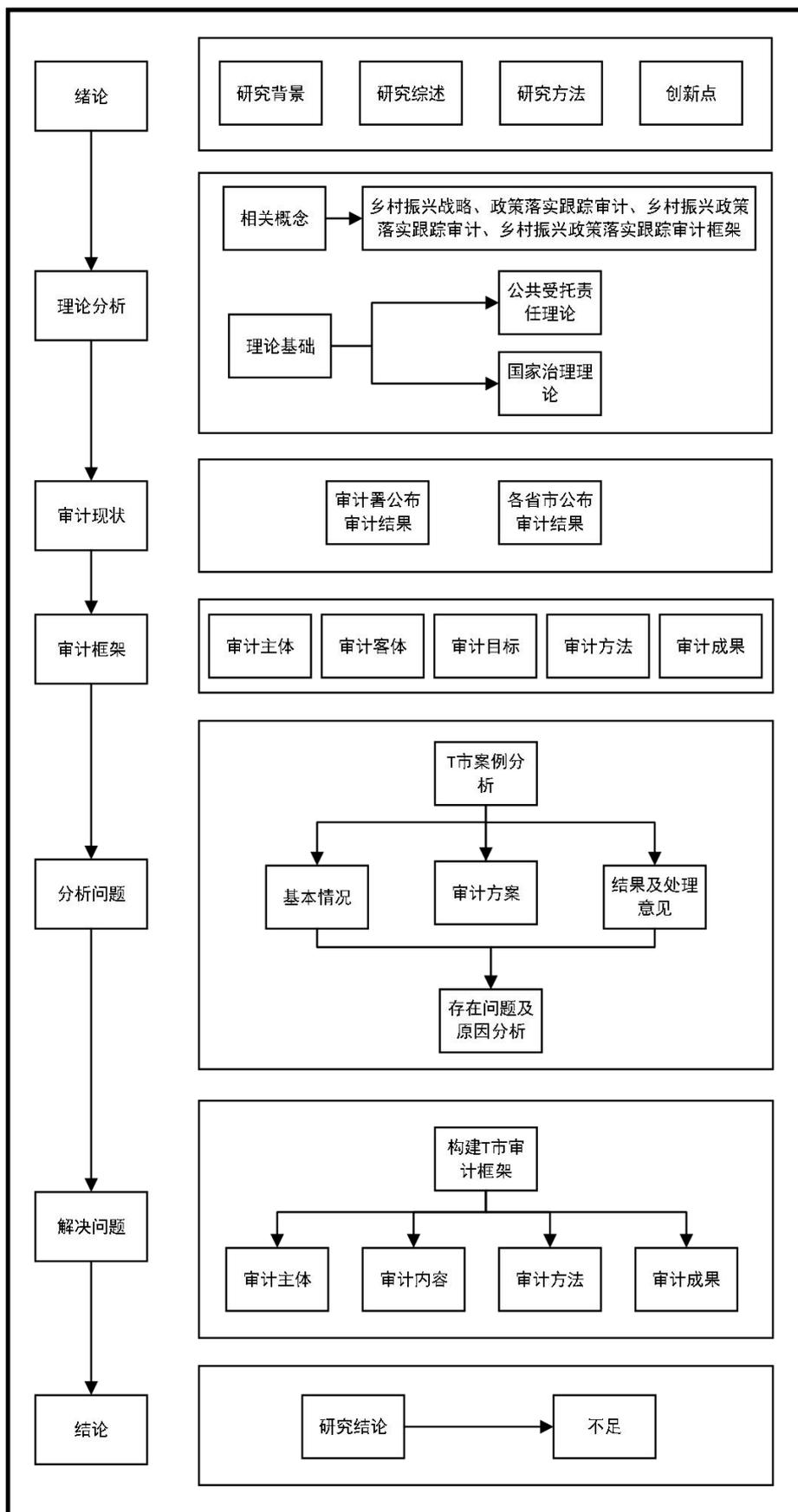


图 1.1 研究框架

## 2 相关概念与理论基础

### 2.1 相关概念界定

#### 2.1.1 乡村振兴战略

十九大报告提出产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效和生活富裕的总要求，以深化农村改革和推进农业农村现代化为目标。这一战略的有效实施，必将为农村经济的繁荣注入新的活力，显著提升农民的生活品质，并进一步推动城乡间的协调发展，实现共同繁荣。

表 2.1 乡村振兴战略 20 字方针内容

乡村振兴战略	作用	主要内容
产业兴旺	基石	积极推动农业生产以及农产品加工业的转型升级，促进产业深度融合发展，以实现产业结构的优化与提升。
生态宜居	保证	保留乡村的浓厚乡土气息，维护其独特的乡村风貌，坚决保护生态系统的完整与平衡，并加大力度治理乡村环境污染，以实现乡村的可持续发展。
乡风文明	灵魂	改进农村的基本公共服务水平，积极弘扬乡村的优良习俗。
治理有效	核心	健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，调节农户利益与集体利益、短期利益与长期性利益
生活富裕	目标	努力保证农民收入较快增长，持续减小城乡居民贫富差距，实现共同富裕

为实现乡村振兴战略的总要求，我们必须全面推进产业、人才、组织、文化和生态的振兴工作。通过促进城乡融合发展，加速农业的全面升级、进步及发展，最终实现农业农村现代化。

#### 2.1.2 政策落实跟踪审计

政策落实跟踪审计主要聚焦于相关政策是否得到有效贯彻执行，通过持续的

跟踪审计来确保政策落到实处。有学者认为政策落实跟踪审计是跟踪审计与绩效审计的结合，认为其同时具有两者的特点。郑石桥认为过程导向绩效审计是以绩效产生过程为重点的绩效审计模式，根据过程方法论，过程是结果的保障，没有持续可靠的绩效产生过程，就不可能持续可靠地实现绩效目标。所以，过程导向绩效审计关注绩效产生过程，通过识别绩效产生过程的缺陷，实现绩效产生过程的持续改进，为绩效目标的达成奠定基础，本质上是一种是制度审计。

本文将借助过程导向绩效审计进一步明确政策落实跟踪审计。为充分发挥审计的最大效能，政策落实跟踪审计深入介入政策实施的全过程，持续监测并追踪政策的落实情况，确保政策得到有效执行并取得预期效果。政策的落实效果一方面取决于政策制定的科学性以及可行性，另一方面取决于执行是否到位，这两方面是政策落实结果的保障，因此，政策落实跟踪审计旨在全面评价政策决策、实施及其实效，旨在揭示政策贯彻执行过程中的难点与障碍，提出有针对性的整改建议，以推动政策顺畅执行，实现预定的目标和效果。

### 2.1.3 乡村振兴政策落实跟踪审计

目前，乡村振兴政策是公共政策中很重要的组成部分。政策落实跟踪审计在乡村振兴政策的各个环节都积极发挥着治理作用，实现了对政策执行全过程的持续审计。通过这种方式，我们能够有效识别和纠正那些影响政策落实效果的制度缺陷、体制障碍和管理漏洞，从而充分发挥审计的监督功能，确保乡村振兴政策能够得到有效实施并取得预期成效。杜静然（2021）认为在乡村振兴政策中跟踪审计发挥作用的机理如下：

表 2.2 乡村振兴政策落实跟踪审计的作用机理

阶段	维度	内容	作用
评价措施	形式	政策执行要素是否完整；配套措施的一致性；配套措施之间的协调性与稳定性；政策与当地情况的契合性；政策的制定依据是否合理等。	及早发现风险，发挥事前预防功能。
审查过程	事实	政策执行主体是否存在不执行、执行不畅和扭曲执行的情况；振兴资金的投入、资金运用信息和资金的监管责任等。	揭示影响落实的原因，保证执行到位。
评价效果	价值	评价执行效果是否达到预期目标；审查专项资金运用的经济性、效率性和效果性；评估政策实施对农村各方面的影响等。	促进相关部门增强振兴意识和履责能力。

可见，乡村振兴政策跟踪审计能够预防政策的理解偏差和落实不到位的风险，揭示政策制定缺陷和执行体制障碍，抵御政策执行中的管理漏洞以及腐败。

#### 2.1.4 乡村振兴政策落实跟踪审计框架

贝特森于 1955 年首次提出了框架的概念，随后戈夫曼在 1974 年将其引入文化社会学，使之成为定性研究中的一个核心观点。在戈夫曼的视角下，一个人对真实世界的认知实则是他对特定情景的定义，而这种定义可进一步细化为“条”与“框架”。具体而言，框架是人们将社会现实转化为个人主观思想的工具，是个体或组织对某一事件的主观解释与思维结构。

孙彩芹（2010）认为心理学领域的学者主要从“认知心理”的角度出发，研究框架的作用。他们认为，框架是一种储存在记忆中的认知结构，是个体理解外部世界的心智模型。一旦启用，它会影响个体对后续信息的诠释和判断。

乡村振兴政策落实面临着复杂的环境和繁多的流程，故要对其进行审计，需从专业的角度对其认识，也就是在审计之前或审计开始就将审计的目标、审计的结果、采用的方式等就已经确定下来，使得审计人员在开展该工作前就对工作有一个明确的把握。政策、项目、资金都是乡村振兴审计的重点内容，那在实际审计中，应如何把握各部分的审计模式、审计要点以及审计资源等都是急需解决的问题。通过框架界定，将使得审计的内容和方式不断清晰，从而为实际工作明晰思路。乡村振兴政策落实审计框架的界定随着实践工作和理论的发展，将越来越接近于其本质，从而成为审计工作的指导和理论研究的基础。

张盈颖（2021）指出，乡村振兴政策落实跟踪审计框架的研究不仅为实践工作提供了理论指导，还增强了工作的可行性和科学性，使之更加契合新时代对审计工作的发展要求。这一研究框架的建立，有助于我们更好地理解 and 执行乡村振兴政策，推动政策的有效落实，进而促进农村地区的全面振兴与发展。审计工作如何展开取决于审计要素的界定，故而借助审计框架将审计要素明确，为审计工作提供理论指导，是乡村振兴政策落实跟踪审计框架的出发点。张凯华（2022）认为审计理论要素的确定要按照法定性、全面性、独立性、重要性。

## 2.2 理论基础

### 2.2.1 公共受托责任理论

企业所有者将经营权交予管理者，管理者在负责企业经营的同时获得相应的报酬，而所有者则因专业管理者的经营而享有收益，这种关系即为委托代理关系。受托责任理论，源于委托代理理论，它更为强调受托人应承担的责任。蔡春等学者（2012）指出，国家审计源于公共受托经济责任关系的明确，其核心目标是确保并推动政府公共受托经济责任的全面有效执行。

乡村振兴政策落实跟踪审计中，民众和政府是委托人和受托人的关系，而乡村振兴政策落实跟踪审计的审计主体则承担着第三方监督的角色。公众将社会财富委托给各级政府经营管理，各级政府对公众负有受托经济责任，承担着公众生活所涉及的经济、政治、文化等多方面，因此，政府的受托责任可称作公共受托责任。审计对政府受托责任的履行过程进行监督，从而确保履行过程的有效、合法。因此，公共受托责任理论为乡村振兴政策落实跟踪审计提供了坚实的理论基础。

### 2.2.2 国家治理理论

当前，我国最为显著的公共环境是完善国家的治理体系、提高国家的治理能力，而公共环境的这个变化将为国家审计的相关改革明确发展方向。关于国家审计与国家治理之间的联系，主要观点认为，国家治理的需求直接催生了国家审计的产生。特别是国家治理中的监督需求，对国家审计的设立起到了决定性作用。因此，刘家义（2021）提出国家治理的模式与目标不仅影响着国家审计的运作方式，还决定着其发展的方向。这意味着国家审计与国家治理之间存在着密切的相互关联，国家治理的变革和发展会引导国家审计的相应调整。国家治理系统具体内容：

表 2.3 国家治理系统具体内容

分类	内容
系统构成	决策、执行和监督系统
运行流程	输入、输出和评价反馈环节

续表:

分类	内容
权利组成	决策权、执行权和监督权

国家审计作为监控系统的中坚力量和重要组成部分,是形成监督权的一个重要环节,是国家的监督工具。总而言之,国家审计产生于对国家决策和执行系统监督和制约的现实需要,其能够对公权力的运行发挥监督和制约的功能,也能够对政府公共受托责任的履行情况进行鉴证和评价。所以,当国家治理将促进乡村振兴作为重要内容时,对乡村振兴政策的制定、执行以及最终的效果进行监督、鉴证和评价也就成为了国家审计的重要方向,从而及时发现出现的诸如政策落实不到位、资金被违规使用和项目建设缓慢停滞等问题,以防止公权力和资源异化为私人谋取福利的工具,抵制机会主义,为高质量实现乡村振兴提供监督和保障。

### 3 我国乡村振兴政策落实跟踪审计现状

自乡村振兴战略于 2017 年提出以来，其工作部署便由中央迅速覆盖至地方各级。为深入实施《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》和《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》的指导精神，审计署在 2019 年伊始便启动了专项审计工作。此次审计旨在加强乡村振兴起步阶段的组织领导与规划指导，确保各地区各部门能够严格按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制推进，为乡村振兴工作的后续开展奠定坚实基础。

随后，全国各级审计机关积极履行审计监督职责，迅速响应并全面展开相关工作。因此，本节将深入剖析 2019 年至 2023 年 9 月期间审计署及 31 个省级审计机关政府官网公开的乡村振兴相关审计结果公告。通过研究这些公告的范围与内容、实施的具体方法以及审计成果的应用情况，我们旨在全面把握当前乡村振兴政策落实跟踪审计的实际状况。

#### 3.1 审计署关于乡村振兴政策落实情况跟踪审计的现状

由审计署公告可知，自 2019 年起乡村振兴政策落实情况成为了三农领域审计的重点审查对象，本文将 2019 年—2022 年审计署公布的相关公告整理如下：

表 3.1 审计署涉及乡村振兴政策落实跟踪审计结果公告

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

数据来源：审计署官网

表 3.2 国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果

公告	公告名称
2019 年第 7 号公告	
2019 年第 8 号公告	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	

续表:

公告	公告名称
2020 年第 1 号公告	国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果
2020 年第 4 号公告	
2020 年第 5 号公告	
2021 年第 1 号公告	

数据来源: 审计署官网

从表中资料可知, 当前审计署公布审计结果主要是有两种形式, 第一, 自 2019 年第一季度, 乡村振兴政策落实情况被纳入国家重大政策措施落实情况审计之中, 这种形式也是占绝大部分。第二, 以乡村振兴相关主题单独发布, 主要集中在 2019 年的第 3 和第 6 号公告。

表 3.3 乡村振兴公告中揭示的典型问题

单位: 万元

公告	主要问题												
2019 年第 3 号	<table border="1"> <tr> <td>问题</td> <td>惠农补贴政策统筹力度不够, 补贴“一卡通”管理不规范</td> <td>惠农补贴政策不到位、长期停滞、延压发放、长时间闲置</td> <td>部分惠农补贴资金被被骗取套取或违规使用</td> </tr> <tr> <td>金额</td> <td>169.24</td> <td>325,909.38</td> <td>35,478.12</td> </tr> <tr> <td>类型</td> <td>乡村振兴政策</td> <td>乡村振兴项目</td> <td>乡村振兴资金</td> </tr> </table>	问题	惠农补贴政策统筹力度不够, 补贴“一卡通”管理不规范	惠农补贴政策不到位、长期停滞、延压发放、长时间闲置	部分惠农补贴资金被被骗取套取或违规使用	金额	169.24	325,909.38	35,478.12	类型	乡村振兴政策	乡村振兴项目	乡村振兴资金
问题	惠农补贴政策统筹力度不够, 补贴“一卡通”管理不规范	惠农补贴政策不到位、长期停滞、延压发放、长时间闲置	部分惠农补贴资金被被骗取套取或违规使用										
金额	169.24	325,909.38	35,478.12										
类型	乡村振兴政策	乡村振兴项目	乡村振兴资金										
2019 年第 6 号	<table border="1"> <tr> <td>问题</td> <td>规划编制滞后、内容不全面以及目标不科学; 新型农业经营主体信贷扶持措施落实不到位; 没有建立秸秆综合利用台账或台账管理不够完整规范</td> <td>厕改前期论证不充分, 导致大量闲置和无法使用; 未完成提升黑土地质量的具体任务; 一二三产业融合发展项目前期论证不充分、建设用地审批不到位</td> <td>统筹整合不到位、下达晚; 挤占资金; 骗取套取或违规获取涉农专项资金</td> </tr> <tr> <td>金额</td> <td>/</td> <td>/</td> <td>452,866.78</td> </tr> </table>	问题	规划编制滞后、内容不全面以及目标不科学; 新型农业经营主体信贷扶持措施落实不到位; 没有建立秸秆综合利用台账或台账管理不够完整规范	厕改前期论证不充分, 导致大量闲置和无法使用; 未完成提升黑土地质量的具体任务; 一二三产业融合发展项目前期论证不充分、建设用地审批不到位	统筹整合不到位、下达晚; 挤占资金; 骗取套取或违规获取涉农专项资金	金额	/	/	452,866.78				
问题	规划编制滞后、内容不全面以及目标不科学; 新型农业经营主体信贷扶持措施落实不到位; 没有建立秸秆综合利用台账或台账管理不够完整规范	厕改前期论证不充分, 导致大量闲置和无法使用; 未完成提升黑土地质量的具体任务; 一二三产业融合发展项目前期论证不充分、建设用地审批不到位	统筹整合不到位、下达晚; 挤占资金; 骗取套取或违规获取涉农专项资金										
金额	/	/	452,866.78										

数据来源: 审计署官网

表 3.4 国家重大政策措施落实跟踪审计揭示的问题 单位：万元

公告	乡村振兴落实问题		
	政策	项目	资金
2019 年第 7 号	落实产业、健康、教育等扶贫政策不到位	扶贫项目存在进展缓慢；闲置或无法使用、管理不规范	违规将扶贫资金用于非扶贫领域，重复发放、套取
2019 年第 8 号	工作责任不细化、政策落实不到位，工作方案的进度要求、责任主体和约束性指标不明确	农村厕改、农业产业园区建设进展缓慢、电子商务进农村项目效益不佳	未将涉农资金形成的资产纳入清产核资范围、“一卡通”发放管理不规范、补贴发放不到位以及超范围发放、惠农补贴资金他人代领以及层层转拨
2019 年第 10 号	落实集体产权制度改革等任务还不够到位、落实产业、就业扶贫和易地扶贫搬迁后续扶持等政策中存在薄弱环节	“两不愁三保障”工作存在不足、资金项目管理不规范或绩效不佳	清产核资数据不实、管理不规范、惠农补贴“一卡通”发放管理不规范以及超范围发放；资金闲置
2020 年第 1 号	农村集体产权制度改革、粮食和生猪生产保障政策落实不到位；	医疗扶贫政策为覆盖应受群众、房屋改造质量不高、农村饮水水质不达标；产业扶贫项目与贫困户的利益联结机制未建立，就业扶贫对象的不够精准；搞“形象工程”；农村人居环境整治项目进展缓慢、未达到预期效果	惠农补贴“一卡通”发放管理不规范以及超范围发放；资金闲置或管理不规范
2020 年第 4 号	高标准农田建设措施落实不到位；粮食和生猪生产项目的优惠扶持政策不到位；传统村落保护措施落实不到位	高标准农田建设工作缓慢、项目底数不清、建设标准不高以及管护不到位；农村人居环境整治项目建设管护不到位；乡村公共文化服务设施设备未发挥效益	扶贫资金管理使用绩效不高

续表:

公告	主要问题		
	乡村振兴政策	乡村振兴项目	乡村振兴资金
2020 年第 5 号	财政补贴资金、农民培育、农业保险、农民工返乡创业政策落实不到位	高标准农田建设项目管理不规范、质量不达标、后续管护不到位；粮食和生猪生产项目的推进进度较为缓慢，同时在农村厕改、粪污资源化利用等方面，实施的项目效果并未达到预期，存在明显的不足。	惠农补贴和涉农项目资金滞拨、闲置
2021 年第 1 号	/	农产品仓储冷链设施建设缓慢、质量不达标且有的未发挥作用；高标准农田的建设管理存在不规范现象，农村道路的养护工作以及安全防护工程的建设存在明显不足；农村厕所、生活污水垃圾处理设施的建设未能按期完成，且其运行效果并不理想。	部分资金资产处于闲置状态、部分补贴和资金未能及时发放到农民手中、还有部分资金被挤占或挪用，未能按照原定用途使用。

数据来源：审计署官网

由表 3.3 和表 3.4 可知，乡村振兴政策落实跟踪审计实践工作主要关注政策、项目以及资金三方面，且这三方面存在的问题屡次出现，因此表明审计实践工作还存在问题，主要有以下三方面的表现：

(1) 预防作用发挥不足。在乡村振兴工作推进之前，对相关政策、资金以及项目的科学性、可行性和合理性进行全面深入的论证，是确保政策能够精准落地、资金得到规范使用以及项目有效实施的关键前提。然而，从审计结果公告中我们不难发现，无论是规划的前期规划制定还是项目的考察审批均存在不同程度的问题。因此，我们须完善事前的审核防御机制，充分发挥审计的预防性功能。

(2) 揭示功能发挥不足。尽管政策落实跟踪审计已经揭示出乡村振兴项目建设存在进度缓慢、质量不达标、运营效率低下等问题，以及资金使用不规范、滞拨闲置、挤占挪用等状况，然而，跟踪审计在及时有效监督乡村振兴实施过程方面仍显不足。具体来说，审计较难对问题及时发现并进行纠偏，进而提升乡村

振兴政策的实施效果。并且在揭示问题的层面还未触及造成这些问题的体制机制障碍，这进一步证明了审计在事中揭示功能上的发挥仍显不足。

(3) 抵御功能发挥不足。前文所示审计公告中所揭示的问题呈现出反复出现的态势，且存在形式化整改。因此，为了使得问题得到解决，还需加强后续整改和问责机制的建立。审计报告目前完成了揭示问题并提出建议的任务，但对整改和问责功能明显不足。这主要是由于审计整改作为一种软约束，缺乏明确的法定规定来处理审计整改问责机制的处理权限和方式，导致整改效果难以评估。

### 3.2 各省市审计机关乡村振兴政策落实跟踪审计的现状

在乡村振兴战略全国推进的背景下，除审计署对此工作进行抽查之外，各大省市也相继展开乡村振兴政策落实跟踪审计的工作。目前，各省市将乡村振兴政策落实跟踪审计的结果归纳到各年度预算执行和其他财政收支的审计报告中，即依附型披露。部分省市将其以专门的审计报告公布，也就是专门型披露。现本文将各省市 2019 年-2023 年 9 月份公布的关于乡村振兴政策落实的相关审计报告整理如下：

表 3.5 专门型披露审计公告的省份及其数量

文件类型 省份	乡村振兴政策落实跟踪审计结果公告	重大政策落实跟踪审计结果公告
北京市	3	0
广东省	1	0
广西省	18	0
海南省	5	0
黑龙江省	3	0
湖南省	0	2
吉林省	0	3
辽宁省	0	1
上海市	2	0
云南省	1	0
浙江省	4	0
总计	37	6

数据来源：各省（市）审计厅官网

由表可知，各省市公布相关审计结果的情况不一，目前是有上述 11 个省份将乡村振兴政策落实跟踪审计结果公告以单独的形式公布，其中广西省公布的数量最多，达到 18 条。其他省份并未有相关的审计结果公告。

表 3.6 依附型披露

省份	年度预算执行和其他财政收支的审计情况
安徽省	2019、2020、2021、2022
北京市	2019、2020
福建省	2019、2020、2021
甘肃省	2019、2020、2021、2022
广东省	2019、2020、2021
广西省	/
贵州省	2019、2020、2021
海南省	2019、2020、2021、2022
河北省	2019、2020、2021、2022
河南省	2019、2020、2021、2022
黑龙江省	2019、2020、2021、2022
湖北省	2019、2020、2021、2022
湖南省	2019、2020、2021、2022
吉林省	2019、2020
江苏省	2019、2020、2021、2022
江西省	2019、2020、2021、2022
辽宁省	2019、2020
内蒙古自治区	2019、2020、2021、2022
宁夏回族自治区	2019、2020、2021、2022
青海省	2019、2020、2021、2022
山东省	2019、2020、2021、2022
山西省	2019、2020、2021、2022
陕西省	2019、2020、2021、2022
上海市	2019、2020
四川省	2019、2020、2021、2022

续表:

省份	年度预算执行和其他财政收支的审计情况
天津市	2019、2020
新疆维吾尔自治区	2019、2020、2021
云南省	/
浙江省	2019、2020、2022
重庆市	2020、2021、2022
西藏自治区	2020
天津市	2019、2020

数据来源：各省（市）审计厅官网

### 3.2.1 乡村振兴政策落实跟踪审计范围和内容

我国疆域辽阔，各地在推进乡村振兴的过程中，由于基础、资源条件和自身能力的显著差异，呈现出多样化的特点。这种地域性的差异使得各省市与审计署在审计内容上既存在共性，也表现出一定的差异。这种共性与差异并存的现象，反映了我国乡村振兴工作的复杂性和多样性，也要求我们在审计工作中既要把握全局，又要注重细节，确保审计工作的针对性和有效性。

表 3.7 各省审计机关乡村振兴审计工作内容汇总

审计内容分类	具体审计内容
扶贫“回头看”	扶贫资金、两不愁三保障、饮水安全、易地搬迁
农村三资管理	农村集体产权制度改革
乡村产业发展	产业规划、一二三产业融合、产业帮扶项目、产业绿色发展（包含土壤保护、秸秆利用、地膜清理工作）、联农带农机制建立健全、培育新型农业经营主体发展、电子商务
整治农村人居环境	农村厕改、垃圾治理、污水处理
农村基础设施建设	农村公路建设、农产品仓储冷链物流
农产品生产保障	高标准农田建设和管护、粮食安全生产保障、生猪生产保障
振兴资金	资金管理辦法、资金整合长效机制、资金使用效益
公共文化服务	文化站、农村书屋

2019 年至 2020 年是脱贫攻坚巩固与乡村振兴的交融期，随着脱贫的全面实现，自 2021 年起，审计内容的关注点逐渐转向整治农村人居环境、发展乡村产业以及保障重要农产品生产等核心领域等落实情况。在具体内容上，审计始终保持对涉农资金使用的合规、合法和效益的关注力度。审计工作量与审计资源之间的矛盾，使得每年度的审计会以经济需求为导向找准工作的侧重点。此外，部分审计机关将目光并没有局限在常规的审计内容上，会结合当地发展的特色创新审计内容。比如，重庆在常规人居环境整治项目效果评价的基础上，还将当地畜禽养殖污染治理效果归入评价指标。像江苏比较发达的地区，创新性地从提高三资管理能力和公共文化服务水平等角度评价乡村振兴工作的落实情况。

### 3.2.2 乡村振兴政策落实跟踪审计成果运用

目前，审计问责处理和整改工作的透明度尚待提高。针对审计过程中所揭示的各类问题，各省审计机关会根据实际情况和判断，制定相应的审计处理决策，以优化审计结果的运用效果。在具体操作上，审计机关会采取以下措施：一方面，迅速将审计中发现的案件线索移交给相关部门进行处理，并与问责监管部门保持紧密的合作，共同打击那些侵害国家资产和利益的违法违规行为，以维护国家经济秩序和公共利益。另一方面，审计机关会根据审计报告的内容，对被审计单位存在的问题进行认真梳理，并督促其制定有效的整改措施，确保整改工作得到真正落实，从而达到改进管理和防范风险的目的。但就各省审计机关的披露情况来看，乡村振兴政策落实跟踪审计问责处理和整改工作的公开程度还较低，且披露的内容倾向于整改内容，而关于问责的内容披露较少。在关于整改内容的披露中主要是呈现整改后的结果，如追回了违规发放的资金、盘活了资产、督促了项目的建设进程等，这与乡村振兴工作的复杂性相比，该种披露方式难以为实践工作提供借鉴。

### 3.2.3 乡村振兴政策落实跟踪审计存在的问题

#### (1) 审计内容的覆盖面还需扩大

首先，审计内容在横向范围上显得相对狭窄。乡村振兴战略是一个包含多方面内容的综合性战略。因此，审计机关在审查乡村振兴政策的落实与执行时，应站在国家治理的高度进行。然而，当前大部分审计机关主要聚焦于脱贫攻坚成果

的巩固、产业振兴项目、涉农资金以及农村人居环境整治等经济和生态政策，而对于农村基础设施的强化、农村产权制度和要素市场化配置的改革完善、乡村振兴人才的支持以及农村文化的繁荣等关键政策内容，重视度明显不足。特别在新疆、云南、青海、西藏等省份，审计思路仍然沿用扶贫审计的，尚未与乡村振兴战略的理念完全对接。

其次，从纵向深度来看，审计内容也显得较为浅显。根据 2018 年《审计署关于在乡村振兴战略实施中加强审计监督的意见》的第四条要求，审计监督应突出对乡村振兴规划制定和实施情况的监督，特别关注规划的引领作用，以及各地区部门如何根据国家规划科学编制乡村振兴地方规划或方案、专项规划等。然而，在现实中，主要采用事后审计，因此对于政策规划的有效性和科学性、项目资金管理的合理性以及项目建设是否合规等，事前和事中审计内容的监督明显不足。这导致虽然审计能够揭示诸如资金使用不规范、闲置浪费、项目大量弃用或使用效益不佳等问题，但往往这些问题造成的损失已经无法挽回。审计机关在事前预防和事中揭示方面的功能未能充分发挥，难以及时揭示并纠正乡村振兴政策制定和执行过程中的潜在风险，最终导致审计结果呈现出片面性和局限性。

除此之外，乡村振兴政策落实跟踪审计连续性还有待提高。政策落实由于阶段不同，会持续不断地出现不同的问题，此时审计要想发挥监督检查督促的作用，需开展持续性审计，即对某地区针对上一年问题的整改和今年新出现的问题进行督促检查，提出审计建议。经过审计的持续监督，乡村振兴政策落实的效果才会逐渐显现。由目前审计结果公告的现状分析，有些问题始终存在，如农村厕所改造项目使用效益不高、涉农资金违规使用以及高标准农田建设数量不清、管护不到位等问题，可见，审计机关开展的并不是对某一个地区的持续审计。由于审计资源与审计工作量之间的矛盾，在同一年不可能对所有地区都展开审计，所以每年通过筛选审计重点开展审计也是情理之中的选择，但目前来看，在短时间内乡村振兴出现的问题会呈现共性的特征，问题屡审屡犯。所以，更为有效的方法是对某地区开展持续审计，从而掌握乡村振兴政策落实存在的历史规律，进而总结出该方面审计的逻辑和方法。而对其他地区，在审计资源有限的情况下，根据每年发现的问题督促他们进行自查自整。

## （2）审计结果运用效果还需提升

首先，乡村振兴政策落实跟踪审计结果公告披露不及时。大部分审计机关采

用依附型的披露方式,将乡村振兴政策落实情况在年底预算执行与其他财政收支审计报告中进行同一披露,这类披露直至半年甚至长达 7 个月之后才会公开,显然这种披露形式导致审计结果公告的时效性较差。在当下这个信息高速流动的时代,审计结果公告若缺乏时效性,便难以向广大社会公众准确反映当前的实际情况。由于无法及时传递现状信息,这样的公告难以吸引社会公众的注意,从而削弱了公众对审计工作的关注度。这进一步导致了社会公众参与审计监督管理的积极性降低,使得审计工作的影响力受到削弱。因此,提高审计结果公告的时效性,对于增强审计工作的社会影响力和提升公众参与度至关重要。目前,广西省对乡村振兴政策落实跟踪审计情况以专门型披露方式为主,且时效性较强。

其次,审计建议的内容表明对审计结果还未充分利用。在审计结果中,多次提到项目资金闲置、项目建成后弃置等问题,审计建议就此类问题提出要督促整改,而缺少对出现此类问题的原因分析:是因为相关责任人员的不作为还是政策落地还缺少现实条件。如果是责任主体未将政策实施,通过督促整改将使得问题得到解决,但如果是项目落实的现实条件还未具备,单方面的只关注政策落实与否,这样很容易造成形式主义的整改和国家资金资源的严重浪费。如农村厕改问题,在审计结果公告中反复多次出现,但多地通过多年审计并提出整改意见,该问题还是未能得到解决。农村没有完善的取暖设施和地下水通道,厕改问题面临较大的挑战,由此要实现农村厕改,改善农村居民生活环境,就要从根源上解决问题,即建设厕改的基础条件。这样也就能解决改造的厕所出现闲置,被农户做为仓库,造成国家资源浪费的现象。

最后,关于项目实施效果不高的原因关注度不够。项目审批的手续繁琐、项目在实施前的前期统筹规划不足进而出现项目在实施中衔接不畅等。在审计结果的基础上加强对问题原因的分析,加强审计全覆盖,才能使得乡村振兴项目更好的落实。

### (3) 乡村振兴审计结果公告没有规范的发布制度

乡村振兴是一项长期的、艰巨的任务,有理由要求各省份逐年统一规范地发布审计结果公告,从而促进乡村振兴政策发挥作用。目前,各省份审计结果公告公布的详尽程度不一,北京市、湖北省等公告内容较多,较详细,而福建省、江苏省、宁夏回族自治区等,公告内容笼统,关键信息不多。审计结果公告是社会公众了解乡村振兴政策落实情况的重要渠道,需要审计机关及时披露详尽的结果

公告，一方面有助于各省审计机关之间工作经验的学习，从而更加明确乡村振兴政策落实跟踪审计的逻辑和思路，另一方面也有利于社会监督力量的参与。故，需对审计结果公告发布的内容以及时间做出统一的制度规定，提升公告的有效信息含量。

## 4 乡村振兴政策落实跟踪审计框架

乡村振兴政策落实跟踪审计是具有中国特色的审计内容，目前，由于政策落实工作开展的时间较短，在实际审计工作中也是不可避免的出现了问题。理论是在实践中不断总结更新，进而具有普适性。本章节以根据上面章节研究发现的问题为基础，提出更加明确的审计理论要素，阐明如何通过更加明确的审计要素解决目前审计工作出现的问题。

### 4.1 审计主体

落实乡村振兴战略事关民生福祉，现阶段，制订和落实好乡村振兴政策是政府必须承担的公共受托职责。国家审计机构是具有高度的独立、权威，因此，它理所当然地承担起了对乡村振兴政策执行情况跟踪审计的重任。

实际工作中，从中央到地方各级政府的审计机关都设立了专门的审计部门。

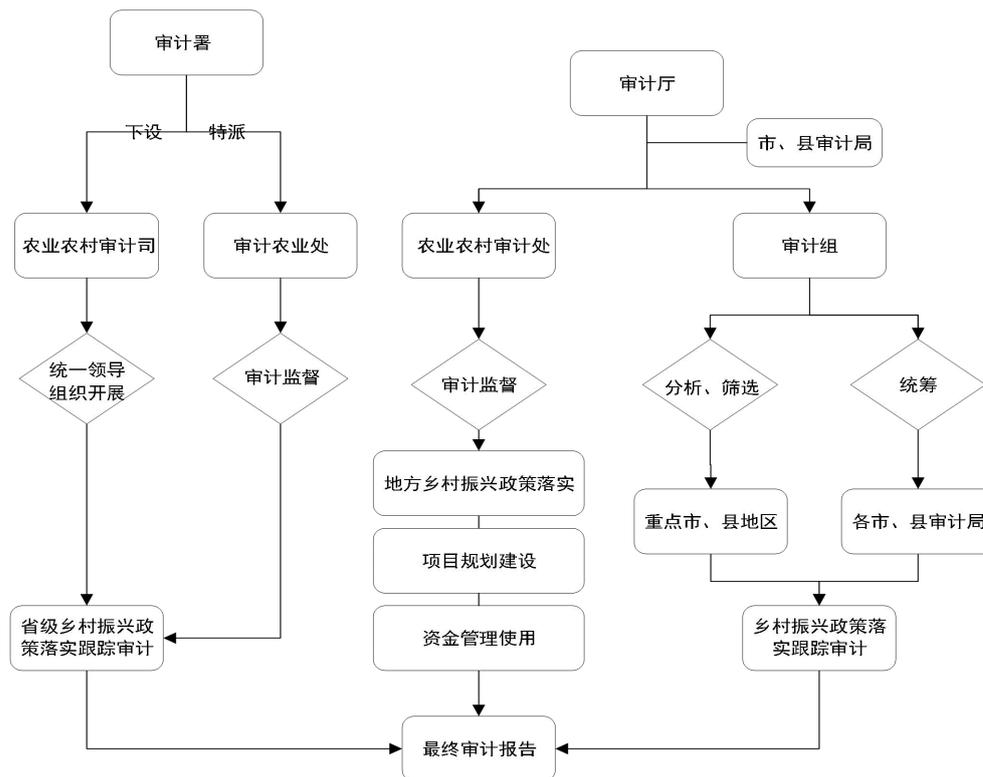


图 4.1 审计机关设置

可见，国家审计主体是乡村振兴政策落实跟踪审计的主要力量，但其审计人员属于国家公务员，所以其审计人员的数量在一定时间范围内是固定的，然而乡

乡村振兴战略面对的一个广大的群体和复杂的环境，要从产业、文化、人才、生态以及组织等多方面实现整体协调有效的振兴，在具体层面将借助众多的项目来达到振兴的目标，由此产生了较高的审计需求，审计人员要随着乡村振兴战略具体内容的更新而不断学习。因此，仅靠国家审计机关人员很难满足该项审计的需求，很容易出现国家审计机关人员人力资源不足的问题。因此，国家审计机关通常会借助其他科室相关人才以及会计师事务所人员的力量，并且为了提高在信息技术等方面的专业能力，还会聘请社会专家等协助完成审计工作。本文认为，除此之外，政府审计机关还可以利用乡镇政府工作人员对乡村振兴政策落实过程熟悉这一条件，使其参与到对其他乡镇乡村振兴政策落实的审查和对未落实的原因分析中，这将帮助审计人员快速理解政策内涵和对现实状况的掌握，并对政策不能够及时落实的原因做出更加客观的分析，提出更具针对性的建议。

因此国家审计机关在组织审计力量时，除了可以借助内外部审计人员以及专家的资源力量之外，其还可以让乡镇政府工作人员参与其中为审计人员提供咨询。

## 4.2 审计客体

### 4.2.1 审计对象

乡村振兴工作需要相关政府部门之间就乡村振兴战略的内容和建设项目相互配合，由此审计对象广泛复杂包括政府部门以及执行政策的个人。各级人民政府负责政策规划的制定和执行，农业农村部、财政部以及国土资源部等职能部门负责三农工作指导牵引、涉农资金的合理分配以及高标准基本农田工作规划、宣传、建设和管理工作等，但仅依据政府及职能部门关于政策落实所提供的资料，难以把握政策落实的最终效果。由此，个人和相关单位也将成为政府审计机关的审计对象，从而能够对政府部门对于责任的实际执行情况做出客观合理的评价。

综上所述，乡镇、村集体、农业专业合作社是审计的重点审计对象。除此之外，涉及乡村振兴工作的金融机构、涉农类投资平台公司等也属于延伸的审计对象。

### 4.2.2 审计内容

对乡村振兴政策执行情况进行跟踪审计,主要是对各项政策措施的执行及执行效果进行监督。然而,由于政策具有较大的抽象性,因此,政府审计机关必须通过“项目”与“资金”这两个载体,才能更好地掌握政策的执行情况。为此,审计内容涵盖了政策、项目和资金的各个层面,既要反映出乡村振兴政策实施过程中出现的问题,又要从浅层向深层发现“病灶”,起到“治已病,防未病”的效果。

### (1) 乡村振兴政策落实情况

达到乡村振兴五大目标的基础是要有效地落实中央的政策。目前,中国乡村的发展程度不一,地方制约因素也各不相同,所以要实现政策的落地生根,第一,需结合当地实际制定可行性较强的规划,提高政策在当地落实的适配性。第二,贯彻执行政策是政策落实的重要保障。

一方面对政策配套措施以及规划制定情况进行评价审查。重点内容为,审查各级政府及单位在中央确定了乡村振兴的工作重点之后,是否通过明确本地区乡村振兴工作的特色和重难点,并调动相关部门分工合作来推动乡村振兴工作。从而在乡村振兴工作展开前将因沟通不畅、体制机制不完善导致的工作重点未突出、主要工作任务不明确以及责任难以落实等现象发生的风险降低。同时,审查各地区为了展开美丽乡村建设、绿色农业发展以及产业振兴等而制定的规划,是否结合了当地实际,其是否客观、合理,是否存在规划内容覆盖面不足、目标不明晰以及规划确定的具体内容严重脱离当地的现实情况。农村医疗、教育体系等配套措施的建立需重点关注。

另一方面需审查政策执行情况。多部门合作推进乡村振兴工作的模式存在出现互相推诿,从而使得工作得不到落实的风险,所以要重点审查各部门领导是否存在慢作为、不作为、乱作为以及乡村振兴工作的责任意识不强的现象,揭示政策规划执行不畅通甚至扭曲的问题,以期通过审计机关的不断监督促使政令畅通。具体而言,审查各地区是否对落实乡村振兴政策的具体工作方案有效执行,揭示由于方法不得当、行动缓慢等原因造成的工作方案无法推行或推进过慢等问题,以及因此导致的农民群众就业促收、农业增效以及政策兜底帮扶等方案的难以落地。

### (2) 乡村振兴项目建设使用情况

为了实施乡村振兴政策投入了大量的项目,其投资金额巨大,而建设项目与

地方发展条件的匹配程度、建设质量和进度，直接关系到最后的实施效果。所以，审计工作不应该仅仅局限于农村厕所改造、农村道路和高标准农田建设等乡村振兴的重点建设，项目建成成效，项目的前期规划、建设和后续运营三个方面都要保证项目的合法性和合规性。

在项目规划中，要检查在项目施工之前，是否已经制订了详细的施工方案并且施工方案是否经过了可行性和科学性的检验，以此来对工程的源头进行控制。在工程施工中，对招投标等基础手续的合法性和合规性进行检查，发现虚假招投标和手续不齐全的现象；检查合同签订的程序，合同要素是否齐全；检查工程施工过程中与施工计划书是否相符，如有不符之处，即未经批准改变施工内容、违法分包等；检查工程施工是否存在以次充好、偷工减料、虚报冒领等情况，是否出现了长时间不动工和超工期的情况。在项目的后续运行中，对已建成的项目是否具有更高的社会效益和发挥了预期的功能进行检验，由此审查出项目有没有真正的效益，以及是否存在项目重复建设，建成后大量废弃等问题。

### （3）乡村振兴资金使用效率情况

随着我国对乡村振兴力度的不断加大，大量的资金资源被投入了振兴工作中，由于乡村振兴的内容多且广的特点增加了振兴资金的使用风险。为了发现并化解风险，乡村振兴资金的使用效益成为了监督检查的重点，形成对资金筹集、分配、使用三方面一条线的审查。

在资金筹集方面，审查财政资金筹集的是否及时以及足额，从而为评价乡村振兴项目是否能够得到保障做出依据。在资金的分配上，审计机关主要从下列两个方面来反映不合理和不公正的问题。一是要检查在编制资金预算时，所采用的计量基础是否真实、充分、合理，以及资金的拨付是否依照规定的程序进行，是否存在违规行为，如人数上谎报从而骗取资金。二是要检查年度结转资金有没有被纳入部门预算，有没有大量结余资金没有及时上交，这样才能使存量资金发挥最大作用。在资金的运用上，审计机关考量更多的是资金的运用表现与安全性。一是要检查农村生活环境整治资金和涉农专项转移补贴等资金的使用情况，有没有截留、闲置和挪用的情况。对借机牟利，骗取资金，浪费和浪费等违规和违法行为进行曝光和查处。二是要检查财政拨款公示机制是否完善，是否能够使社会对征地、补贴等资金进行透明监督。三是要检查有关部门有没有建立对资金运用

进行绩效评估与监管的体系，对资金绩效目标是否达到，资金投入产出比例是否合理进行审核，存在着重资金投入轻效益成果，重预算申请轻资金管理等问题。

### 4.3 审计目标

助力乡村振兴战略的实现是乡村振兴政策落实跟踪审计的终极目标，而其具体目标要根据乡村振兴政策的具体实施内容而定。乡村振兴战略是从根本上解决“三农”问题的战略构想，其成效难以短期显现，由此，对制定和执行政策主体便提出了更高的要求。首先，在制定目标时，要考虑好短期目标与长期目标的关系，避免出现因小失大的情况。在明确政策规划的具体内容时，不但要与充分考量实际情况，还要放稳脚步，层层推进。这表明各级政府不仅要根据乡村振兴政策的顶层设计规划本土乡村振兴方案，还要不断解决阻碍政策落实的体制机制方面的问题。其次，还需提高国家在三农领域投入的大量财政资金使用的经济性、效率性和效果性。最后，各地区的政府，都把具体的工程做为落实各项规划的重要抓手，从而达到“强基础、惠民生、兴产业、美环境、优治理”的最终目的，进而提升农民群体的幸福感、获得感和安全感，因此审计机关需通过持续地审查为乡村振兴项目提质增效。故，审计人员要将政策、项目和资金三大主线作为审查的主线。

#### 4.3.1 确保乡村振兴政策有效落实

乡村振兴战略包含的产业、人才、生态、文化和组织的蓝图，是中央站在国家当前发展的实际情况出发描绘的。各地区政府根据中央关于乡村振兴的顶层设计，再结合本地区的发展现状制定出台了乡村振兴工作的规划、配套措施和实施方案，且为了保障乡村振兴政策的贯彻落实，制定完善了土地保障、经济、文化以及财政等政策体系，以期能够将有限的公共资源精准的投放在制约乡村发展的关键环节和最薄弱的地方。但政策规划依据本地区情况细化明确时，由于执行者对政策的理解存在偏差，以及执行主体追求利益等诸多因素的影响，使得政策难以落实，同时也会对政策的实施产生直接的影响。所以，审查重点要放在地方政府的政策规划制定和实施过程中，对引起问题的制度障碍、制度缺陷和管理缺陷进行分析，并根据这一点，对落实乡村振兴政策的提出具有针对性的建议。

### 4.3.2 促使乡村振兴项目增效提质

乡村振兴项目不仅涉及传统的基础公共设施,诸如水电、交通的改善,还有污染防治、农村厕所改造、高标准农田建设、产业发展、生态修复等方面的投资项目,这些项目的资金数额巨大,建设周期长。该项目所产生的效益,是对乡村振兴成效的直接验证。由于缺乏在乡村振兴项目上专业强且经验丰富的投资管理人员,造成在前期项目立项,中期执行中的施工监管管理,以及后期的竣工验收和结算的整个流程中,难以避免的出现项目立项规划失误、管理不注重合规性以及工程质量较差等问题。除此之外,在项目建设的多个审批环节上基层干部也有决策权。其中,一方面,部分基层干部“求而不求”,一些重大工程迟迟不动工。另一方面,由于一些基层干部的利益输送,在工程建设中产生了诸如贪污、挪用、贪污、挪用、贪污、挪用等行为,对农民的合法权益造成了侵害。因此,审计人员不仅要着重关注并严格审核乡村振兴项目的合规性、可行性和效益性,还要加大对基层干部在乡村振兴领域权力腐败的审计监督查处力度,从而提高该领域投资项目管理的规范性和建设项目的质量。

### 4.3.3 提高乡村振兴资金使用绩效

实施乡村振兴战略需要大量财政资金的支持。自从实施乡村振兴战略以来,财政部门一直把乡村振兴摆在了财政支出的首位,并持续增加了对乡村振兴的投入。每年,中央政府按照预算指标,将财政资金集中下达到地方,然后再进行二次分配。很明显,在财政资金层层拨付的同时,也有可能发生截留挪用、闲置甚至骗取贪污等现象,同时还存在着一些利用权力谋取私利的腐败现象。与此同时,在经费的申请和使用过程中,存在着大量的审批程序,这就导致了基层干部权力寻租现象的产生,从而导致了“乡村振兴”资金没有真正发挥作用。为此,审计人员必须重视基金的合理配置与运用效果,以增强基金的安全与效益。

## 4.4 审计方法

为了应对乡村振兴政策覆盖面广、政策落实的链条较长的特点,在开展乡村振兴政策落实跟踪审计工作时除了采用常规的对财务信息进行核实外,还应当采用访谈、现场走访调查以及大数据审计方法等。

#### 4.4.1 访谈和询问

在开展乡村振兴政策落实跟踪审计之前,可先与相关乡村振兴工作的经办人和领导进行访谈询问,在这个给过程中能够快速对被审计单位乡村振兴政策的落实情况与效果有一个整体的了解,有利于明确审计重点以及方向。在开展访谈前需确定合理的座谈询问的内容,如重点关注乡村振兴政策措施的制定程序,以及乡村振兴政策的效果反馈。座谈询问结束后,及时核对并查证在座谈询问中得到的审计线索。

#### 4.4.2 现场走访调查

吴勋,黄千禧(2023)认为仅有少数省份将审计范围细分至乡镇、村,并深入走访农户,绝大部分省份的抽查范围不够详细。乡村振兴政策落实的直接受益者是农民群体,而这个群体却是很少在社会上发声的,但他们却是对乡村振兴政策项目建设的质量和运行的效果最有直接感受的群体,所以审计人员通过现场的走访调查去获得,更多关于该地区乡村振兴政策执行带给农民群体的感受是很有必要的,并收集现场走访调查对象认为当地乡村振兴政策规划与该地区现实发展状况不相符的情况,从而为后续的审计建议提供方向。

#### 4.4.3 大数据审计方法

余应敏,徐鑫(2023)认为当前,随着信息的高度数字化,审计信息化和科技强化已成为新时代审计的核心要点。乡村振兴工作所积累的海量数据,使得运用大数据审计技术进行审查显得尤为重要。在此流程中,首先需利用大数据技术广泛采集数据,将民政、财政、自然资源与规划、农林水利等多个部门的信息进行汇总,实现跨部门、跨层级、多类型数据的整合,为后续深入的数据分析打下坚实基础。接下来,为确保数据的准确性和一致性,需进行数据清洗工作。由于各部门内部数据的格式和存储方式存在差异,我们必须根据数据挖掘和数理统计的原理,对数据进行重新核查与校对,旨在剔除重复信息,补充缺失或无效数据,从而大幅提升数据质量。最终,我们要借助先进的计算技术和数据分析方法,对乡村振兴工作产生的数据进行即时分析,以便及时发现并解决问题。

## 4.5 审计成果

审计成果的运用效果体现对审计价值的利用程度,主要应通过对跟踪审计结果信息的多渠道披露、经审查发现的问题问责和进一步追责以及问题的监督整改三个阶段提高审计成果运用效果。

信息披露阶段,一方面不仅要将被审计单位乡村振兴政策落实的现状、审计的评价过程和结果以及最终提出的意见建议,通过审计报告向本级人民政府和上级审计机关报送,从而让其对该地区乡村振兴政策落实的具体情况有真实、及时地掌握之外,要将在审计中发现的典型共性问题、体制机制不完善的地方以及潜在的隐患形成专项审计报告。另一方面,目前各省份审计结果公告公布时间普遍滞后期较长,审计机关应利用现代互联网的普及,使用民众喜闻乐见方式向社会公众披露相关的审计结果公告,如可通过微信公众号、微博、报刊等媒体媒介,不但能够使得社会公众对政策执行运行的效果效益的知情权得到保障,同时还可引导其积极参与到乡村发展治理的过程中,提高审计成果的影响力。

问责追责阶段,政府审计机关只对违反了国家财政财务收支管理的失责主体有予以行政处罚的权限,而对违反党的纪律和刑事法律需将掌握的审计线索及时移送至纪检监察机关和司法机关。所以政府审计机关人员要对需要处理的问题做出及时准确的处理。

问题整改阶段,通过对问题整改情况的持续跟踪能够实现审计闭环监管的效果,可以提高审计价值的运用效果。为了提高审计结果的运用效果,在后续对实际整改情况跟踪的过程中,如果发现产生问题的原因并不是责任主体的失职造成的,而是政策落实的方式方法有问题,就应将此种现象及时向政策落实方案的制定者反映,并向全国披露该种情况从而及时调整落实的方案规划,从而杜绝如农村厕改年年年年出现项目停滞、弃置的问题,且各省份接连出现相同的问题,这个过程中造成了国家资源的大量浪费。

## 5 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计案例分析

### 5.1 基本情况介绍

#### 5.1.1 T 市基本情况

T 市地处甘肃省东南部，总面积 1.43 万平方公里。其日照充足，土壤较为肥沃，农业资源相对丰富，拥有油料产地、蔬菜产地、中药材产地以及水果产地。历经多年发展后，T 市的经济社会获得快速发展，为提高农民生活水平和促进农业发展提供了重要基础。但 T 市的经济结构仍存在着显著的矛盾，产业的素质和层次相对偏低，自主创新能力较低；经济发展迅速的同时，生态环境问题并未充分治理、农村基础设施相对较落后、乡村治理也相对滞后。因此，T 市应当把握住历史机遇，转变发展方式以及完善产业结构，从而推进乡村振兴战略是当前发展的关键任务，T 市也可促使社会持续繁荣发展。

#### 5.1.2 T 市乡村振兴实施情况

自 2021 年 G 省全面推进乡村振兴加快农业农村现代化以来，T 市就修订提出《T 市乡村振兴促进条例》。此后便开展政策规划、资金支持等工作，明确了产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护以及乡村治理繁荣工作重点和目标。

### 5.2 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计方案

为深入贯彻省委省政府《关于推进新时代审计工作高质量发展的意见》，认真落实《省委审计委员会 2023 年度重点审计项目计划》，开展好“2022 年全省乡村振兴重点帮扶县相关政策落实及资金管理使用情况专项审计调查工作”，T 市审计局制定了本工作方案。

#### 5.2.1 审计目标

围绕脱贫攻坚成果巩固拓展、粮食安全保障、实施乡村建设行动等“三农”工作重点任务，深入开展研究型审计，聚焦财政财务收支真实合法效益和重点项目资金分配、管理、使用情况，着力反映相关政策措施落实不到位、资金使用效

益不佳、项目建设不达标以及群众身边的腐败与作风问题，深入揭示影响乡村振兴政策落地见效和巩固脱贫成果的体制机制问题与管理漏洞，提出改进完善政策，促进政策集成和制度创新的意见建议，推动完善涉农资金全面预算绩效管理，推动脱贫攻坚成果巩固同乡村振兴有效衔接。

## 5.2.2 审计客体

### (1) 审计对象

对 XX 县、XX 县等重点帮扶县开展审计。审计主要涉及县级人民政府和所属财政、乡村振兴、农业农村、生态环境、发展改革等主管部门和单位以及相关银行、保险等金融机构。必要时，可延伸审计资金和项目涉及到的单位和个人。

### (2) 审计内容

表 5.1 T 市审计方案审计内容

要点	具体内容
巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接方面	制定和实施配套政策、规划情况
	防止发生规模性返贫任务落实情况
	乡村产业发展支持政策落实情况
	联农带农机制建立健全情况
保障粮食安全方面	耕地提升情况
	现代种业发展情况
	种粮农民收益保障机制和粮食产运储加销协同机制建立情况
乡村建设行动方面	村庄规划制定实施情况
	人居环境整治提升情况
项目资金安全绩效情况	农村道路建设、供水保障等重点工作完成情况
	围绕保障粮食安全、乡村产业发展、乡村建设行动等方面各级各类资金和项目
以往审计发现问题整改情况	对上一年度乡村振兴审计查出问题整改情况进行跟踪检查，重点关注尚未整改到位问题后续整改进度和效果

## 5.2.3 审计范围

中央和地方各级财政安排的 2021 年至 2022 年乡村振兴相关政策措施落实情况

况、工程项目建设情况和资金管理使用情况进行审计。

#### 5.2.4 审计成果运用

相关县审计局要通过内网，每周五向农业处报送审计动态一次。必要时根据工作要求随时报送。审计动态主要反映现场审计初步发现的问题线索、审计遇到的困难疑问、相关意见建议等。

### 5.3 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计结果及处理意见

T 市审计局根据各审计组报送的第一期审计工作动态，梳理了乡村振兴重点帮扶县产业帮扶审计中存在的典型性、共性问题。

#### 5.3.1 审计结果

(1) 产业帮扶项目建设和后续扶持方面

A. 产业项目规划建设不合理。

首先，截至 2022 年 6 月底，某县因未制定特色产业发展规划，或规划约束指导性不强，存在之前失败的项目又重复立项或在同县域内其他乡镇实施，再次造成项目失败或效益未达预期。且还存在将小麦拔掉，其土地用以种植中药材、苹果等，但因产业同质化严重、销售困难，农户已放弃种植，土地形成撂荒，投入财政资金建设的配套基础设施已形成损失浪费。其次，某县由于规划不衔接，造成在某乡镇建设蔬菜冷库项目财政资金重复投入，以及在某县由于电力等配套基础设施建设未跟上，建设的冷链系统无法使用。最后，政府将小额信贷资金投入企业，但由于缺乏风险防控机制，部分企业经营不善导致资金损失，数十名脱贫群众因此面临信用受损风险。以及项目库管理不规范，部分项目长期亏损、闲置甚至废弃，占用大量财政资金。

B. 对产业项目后续培育不足。

首先，某县投入财政资金用于发展帮扶产业，其中仅有少部分用于培育和支持脱贫攻坚期实施的扶贫产业。由于缺乏后续管护或持续投入，帮扶项目大量闲置甚至废弃，种养殖项目存活率较低。其次，某县因领导换届，将仍然发挥着较好的效益的项目全部废弃或拆除重建。某村因帮扶干部调整，新调整的帮扶干部未按要求对原帮扶干部组织实施的产业项目进行后期培育和扶持，造成原来实施

的产业项目已废弃。最后，某县由于重建设轻运营使得从农业投资开发有限责任公司移交相关村集体的养殖场闲置，果树成活率较低。

## （2）联农带农机制建立健全方面

### A. 产业项目未与脱贫群众建立稳固的利益联结

首先，某县农业公司未明确具体联农带农方式，投入的财政资金仅用于该公司生产经营。某县未将投入财政资金建成的光伏发电项目的收益分配给脱贫群众。其次，某县使用 2021 年中央财政衔接资金购买了若干个商铺，作为易地扶贫搬迁后期扶持产业项目，但商铺收益全部被乡镇政府用于发放工作人员工资福利和补充工作经费，未向搬迁群众分红，产业扶持项目未与脱贫群众建立利益联结机制。最后，某县委托县农投公司按照边建设、边验收、边租赁的方式建设并租赁出去的固定资产，对方公司以周转资金紧张为由，拖欠租金并不再租赁，造成拖欠脱贫群众分红资金。

### B. 联农带农作用持续性不足

首先，某县与 X 企业的合作到期后决定延续与 X 企业的合作，但未明确延续合作期间联农带农机制，企业不再向脱贫群众发放分红，致使有群众收入下降至脱贫标准线以下，存在较大的返贫致贫风险。其次，某县未持续督促约定企业兑现帮扶承诺，截至 2022 年 6 月底，该企业实际仅吸纳少数几名脱贫群众就业，且未按约定向脱贫群众兑现固定分红。最后，某县乡村振兴局对返贫致贫监测对象采取了产业帮扶措施，但未按要求跟踪帮扶效果，在未了解监测对象产业增收的情况下，即对上述群众作“消除风险”处理。抽查发现，有部分群众每年获得的产业分红金额很低，仍然存在返贫致贫风险。

### C. 消费帮扶不精准、效果不佳

某县因尚未摸清脱贫群众农产品销售需求，不掌握脱贫群众在销售农产品中的具体困难，或未建立脱贫群众滞销农产品台账等，农民卖难问题尚未有效解决。某县某学校根据当地实施消费帮扶的通知要求，使用学校营养餐补助资金购买的农产品存在变质、腐烂等问题。

## （3）产业扶持政策落实方面

### A. 财政支持政策未有效落实

首先，财政衔接资金仅有少部分用于实施帮扶产业，未达到 50% 的规定比例要求，且存在资金被违规使用。其次，某县脱贫攻坚期间实施的产业项目，因未

计划或要求持续投入资金，项目已失败，涉及较多财政资金。最后，某县为提高资金拨付进度，在年底突击花钱或将资金“以拨代支”至相关乡镇，某乡镇为应对考核将财政资金投入已废弃或已失败的项目，导致财政资金被损失浪费。

#### B. 金融支持政策未有效落实

首先，某县农业农村等部门在机构改革后承接工作不及时，脱贫攻坚期与金融机构签订的协议到期后未及时续签，导致该县长时间未开展小额信贷工作。其次，某县未持续跟踪督促保险赔付情况，保险公司未将赔付资金兑付给受灾群众。最后，某县与保险公司签订了不合理的防返贫险，与此同时，该县的特色产业因未开设相应险种，脱贫群众无法投保。

#### C. 土地支持政策未有效落实

首先，某县用于支持产业发展的用地指标较低，导致存在项目因为用地指标不足而无法落地，脱贫群众因此未获得产业帮扶。某乡镇建设的产业项目，因未履行占地审批手续，被叫停，投入的财政资金建设的设施被拆除，形成损失浪费。其次，还存在为发展产业帮扶项目占用耕地，最后项目失败，耕地撂荒。某县与某企业签订协议，租用耕地挖塘养鱼、发展林果业等，其中有基本农田。该县自然资源局在发现企业违规占用耕地、基本农田的情况下，并未提出整改意见。

### (4) 资产和资金管理使用方面

#### A. 产业帮扶项目资产处置不及时、不规范

首先，某县存在相关村集体光伏项目资产存在被侵占或流失的风险；使用财政和信贷资金建设的养殖场仍未成功转产，已闲置 XX 个月，未实现带动脱贫群众增收的目标；某县与某企业共同实施的产业项目，由于该企业管理不善，且存在挪用、转移资金的行为，导致产业项目失败，该企业未承担任何损失和风险，但投入该产业的财政资金已全部损失；某县农投公司将到户产业扶持资金出借给其他企业，在产业项目利益联结中“吃差价”。其次，某县将应用于支持村发展集体经济的产业扶持资金，用于建设光伏发电项目，但村集体和脱贫群众一直未获得发电收益分红。最后，某县将数名脱贫群众的额信贷资金建设光伏发电项目，但该项目年收益不足万元，脱贫群众的小额信贷资金已面临损失风险，其中有脱贫群众由此产生了不良信贷记录；某县投建设的部分产业帮扶项目未确权登记为扶贫项目经营性资产，扶贫资产权属不清晰、管护单位不明确。

#### B. 产业帮扶资金管理不严、绩效不佳

某县某局(办)以发展产业帮扶项目的名义,将衔接资金用于单位基本支出、修建形象工程、偿还债务、垫资或注资企业等;由于审核把关不严原因,某县某单位将已完工的产业帮扶项目申报为新建项目或编制虚假项目资料,骗取上级财政资金另作他用;某县财政局将产业帮扶项目资金直接拨入各村村民委员会账户,该县未实行“村财乡管”或履行监管职责不到位,资金被村干部取现且去向不明。

### 5.3.2 审计调查建议

(1) 进一步加大基本农田保护。某县政府要切实落实永久基本农田能力保护主体责任,并督促相关部门加大宣传力度,增强群众耕地保护意识,形成全民保护耕地的氛围。

(2) 进一步加快农村公路建设。某县政府要督促相关部门加快“四好农村路”的建设,全面提升农村公路基础设施水平,并完善农村公路管养机制,更好服务乡村振兴战略实施。

(3) 进一步加强项目后续管理。某县政府要督促相关部门不断提升项目管理水平,规范项目流程,加快项目实施,按照项目进度及时拨付和使用资金,推进项目建设。

## 5.4 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计存在的问题及原因分析

T 市审计局在 2023 年度开展的审计工作,揭示了目前 T 市政策落实过程中存在的典型性以及共性问题,为后续工作的开展提供了基础。但由于乡村振兴政策落实跟踪审计开展的时间不长,该市审计工作还存在着以下的不足。

### 5.4.1 未实现审计全覆盖

跟踪审计的介入时点对审计结果产生直接的影响。在选择介入时点时,一般会面临选择是提前介入还是延后介入。提前介入需要投入更多的审计资源,因投入产出比相对较低,存在浪费审计资源的风险。延后介入,跟踪审计的工作可能会因为错过了政策与措施的制定过程,导致评价因此而失真,跟踪审计的价值无法凸显。故一般而言,跟踪审计工作与规划制定、实施进程重合范围越广,产生的成效更显著。首先,由 T 市审计结果可知,T 市审计局介入跟踪审计的时点相对较晚,因此属于事后审计,由于对规划初期的制定决策进程难以跟踪,审计机

关难以识别规划制定过程中的问题，最终导致规划实行中难以及时规避风险。如 T 市审计结果中呈现的由于产业项目规划不合理，导致项目大量闲置、弃用，或未建设完成，大量财政资金被浪费，乡村振兴的进程也因此受到影响。其次，此次审计发现有多家企业由于管理不善，且存在挪用、转移资金的行为，导致产业项目失败，此问题表明审计未覆盖到招投标的环节中，未能实现对招投标环节风险的把控，致使某些缺乏社会责任感的企业参与到乡村振兴项目中来。因此，从审计工作的深度来看，还未实现审计全覆盖的目标。

#### **5.4.2 偏重财政资金合规性审计，轻绩效审计**

由 T 市审计结果可知，此次审计对于财政资金的使用更为关注，得出的审计结论也大多都是资金使用不合规、分红不到位等问题，而对于振兴资金使用的具体效益情况了解较少。

结合目前全国审计实践的经验来看，审计机关在进行政策落实跟踪审计的过程中主要由于审计人员数量和能力有限等因素的限制，对财政资金的审计主要侧重于合规性审计，即财政专项资金的使用是否合规以及是否经过了专门的财政资金使用审批，而对于资金的绩效审计落实得不是很到位。这样使得财政资金的使用可能无法达到预期效果，大量资金被浪费。

#### **5.4.3 审计结果透明度不够**

T 市审计局审计结果公开度较低，此次跟踪审计结束后，T 市审计局依旧并未向社会公布本次审计结果，且在官网上并未公开关于此次审计工作的筹划安排等。由此，导致社会大众与政府之间出现了信息不对称，大众无法掌握目前乡村振兴面临的问题，进而也难以判断自身合法权益是否受损。与此同时，社会公众用于反馈、监督政策落实状况的途径受到影响，致使社会公众参与到监督政策落实活动中的积极性受到打击。

#### **5.4.4 审计整改问责力度不够**

实际跟踪审计工作中，边审边改的情况较为常见，这是基于问题一旦发现便实时解决的原则，审查出问题后立即进行整改。T 市在此次审计中，对资金虚报冒领、违规招投标、项目无开工审批报告等行为直接移送县人民政府或县纪委，

由后者对此开展处理工作。但对因未对规划进行充分论证，影响政策推行的问题只是让其整改或叫停，未对相关责任主体深入追究其责任。且此次审计结果中反映的，因与企业未及时续签协议、与企业续签合作协议但未明确联农带农机制等问题，是由相关责任主体的个人问题引起的，关于此类问题应加大问责力度，明确界定问题的责任主体。政策的制定与推行，耗费了大量的财力、人力和物力，因制定者和执行者存在欠缺而造成政策无法顺利落实时，会导致公共资源严重浪费。

## 6 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计框架

根据上述案例分析总结的 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计存在的不足,通过明确审计框架提出对该类型审计工作的优化建议。

### 6.1 审计主体

叶敬忠(2023)认为农民作为乡村振兴的主体和受益者,却在对有利于自己家乡和自身的乡村发展、乡村建设和乡村治理中,处于一种集体失语的状态,我们需要“倾听农民声音,理解乡村现实”。政府审计机关作为乡村振兴政策落实跟踪审计的主体,在实施审计的过程中要以农民的视角看待政策落实不到位的原因,因为作为农村主体的农民更清楚导致乡村发展滞后最基础、最关键的问题,以及当下农民群体最大的诉求。只有抓住了乡村问题的关键,才能在乡村振兴工作中事半功倍。

T 市乡村振兴政策落实跟踪审计主要由各级审计局负责展开,主要对政策落实、项目规划以及资金的使用情况进行监督评价。作为该项工作的审计主体,各级审计局不能只从顶层设计的视角出发去审查政策落实的到位与否,还更要与当地的实际情况相结合,从农民的视角看待问题未解决的原因,由此便可以提出更加具体有效的审计建议,从而提高审计的效果。实现从农民视角看待问题,需要审计人员对乡村能够有足够的认知和了解,达到这个要求需要审计人员的不断调研以及学习,这个学习过程是循序渐进的,由此,在前期展开工作时,审计局可以借助当地基层政府对乡村的了解,借调他们的人员参与到乡村振兴政策落实跟踪审计的过程中来,主要是为了了解他们对于问题的理解,从而提出更加具体有效的审计建议。

### 6.2 审计内容

#### 6.2.1 扩大审计覆盖范围

乡村振兴政策是一个多维度、全方位的综合性的政策体系,其涵盖的内容远超过单纯的经济范畴,更涉及到文化、生态等多个层面的深度融合。因此,对于 T 市乡村振兴政策的落实跟踪审计,我们不应仅仅局限于产业振兴和涉农财政资金

的审核，而应秉持“五位一体”的核心理念，全面拓宽政策审查的视野，确保审计内容能够覆盖乡村振兴的各个方面。

在乡村经济建设上，对于产业融合发展的推动，我们要重点关注新型农业经营模式的构建与发展，如农业合作社与家庭农场的运营情况，同时深入剖析产业与这些经营模式之间的融合程度。此外，我们还应建立起与农户紧密相连的产业利益机制，深入挖掘并培育具有地方特色的品牌产业，从而稳固乡村产业在市場中的地位。为确保农产品的稳定生产，我们应加强对高标准农田建设与后续保障工作的监督，为提升农田质量提供助力，同时识别耕地“非农化”和“非粮化”的倾向。

在乡村生态建设方面，我们应坚守绿色发展理念，关注产业的绿色转型以及农村人居环境的整治工作，旨在实现乡村环境的持续改善与可持续发展。在整治农村人居环境时，我们应重点关注垃圾处理、污水处理以及厕所革命等关键领域，对相关项目的建设和运营情况进行细致审查，并深入分析部分项目效果不佳的根源。

在乡村文化建设方面，我们致力于推动乡村公共文化服务政策的实施，以传承和弘扬传统文化为己任，激发乡村文化的内在活力。审计应对文化广场等公共文化服务项目的建设情况进行审查，深入了解当地特色文化的挖掘与传承情况。

在乡村政治建设上，审计重点将农村自治、德治与法治三者有机结合，关注三资管理和规划制度等方面的审查。在三资管理方面，我们要严查侵占集体资产、公款私存、资源流失等违规行为，同时加强对国有资金和公共资源的管理监督，推动村集体经济的规范化运作。此外，还应对地方政府在乡村振兴方面的实施机制进行审查，揭示村级事务公开不透明、地方工作职责不明确等问题，以促进乡村基层治理体系的完善。

## 6.2.2 审计介入时间点提前

乡村振兴政策落实跟踪审计的特点在于，它要求对规划措施的制定、执行及落实结果展开全程综合评估，从而纵向保证审计内容的全面覆盖。然而，当前 T 市在审计实际工作中，审计机关过于侧重乡村振兴规划的执行与效果，却忽视了规划制定合法完整性的评价。正如树苗需深深扎根才能茁壮，审计也应提前介入，仔细审查规划制定，以发挥事前预测与风险防范的作用。通过预先的防范措施，

提高警觉并化解体制机制中的高风险隐患，进而实质性提升审计质量。

在乡村振兴政策规划制定阶段，我们应提前介入审查，及时捕捉并纠正规划中的不足。首要任务是核查规划内容是否严格遵循国家政策精神，确保与国家政策的统一性和完整性。其次，我们需评估规划的是否科学可行，并考虑其实施所需的条件是否具备。评估规划是否能推动乡村发展、实现预期目标，以避免 T 市在后续审计中继续出现诸如过去项目规划不合理、与脱贫群众利益联系不紧密、对农产品销售困难了解不足等问题，导致消费帮扶效果不佳。最后，审计机关应关注规划中的“难解之题”，审查规划制定程序，与执行部门沟通，了解新情况，以发现和分析规划障碍。

在乡村振兴资金筹集分配环节，鉴于当前审计揭示的财政资金挪用和管理不善等问题，审计人员需着重审查乡村振兴资金的投入情况，特别是资金是否优先用于乡村建设，是否存在交叉重复和多头管理。

在乡村振兴项目规划阶段，需全面审查项目规划方案、实施执行计划、部门批复等，确保项目规划有保障机制、符合当地现状与乡村建设方向，同时关注项目设计与土地利用、乡村建设规划的衔接程度及实施的可行性。还需反思因前期调研不足导致的项目失败，并关注项目认定、申报审批的合规性，避免重复或多头申报。最后，需重点关注项目工程的招投标工作，防止程序不规范、形式化、招标文件问题、串通投标及招标代理不规范等问题。

## 6.3 审计目标

由 2023 年 T 市审计工作方案可知，T 市依照国家政策制定了明确合理的审计目标，故本节对其优化不再讨论。

## 6.4 审计方法

### 6.4.1 加强绩效审计

乡村振兴政策落实跟踪审计要更加关注绩效审计，罗美富（2005）认为绩效审计对公共资源管理和使用的经济性、效率性和效果性作出的检查和评价，是对政策落实效果的最佳评价标准。绩效审计具有增值性，它能够提供有关政府部门在管理乡村振兴资源方面的绩效情况的独立信息、通过收集和分析证据来增进社

会有关各方对乡村振兴落实效果的认识、明确通过提高经济性、效率性和效果性所能节约相关财政资金的范围和程度、提出有关被审计单位乡村振兴资源管理、实施计划、实施目标等方面的新建议，包括如何实现低成本高效率的改进目标。显然，绩效审计对审计人员的专业素质有更高的要求，不仅需要熟悉审计项目内容及其涉及的相关问题，还需要在具备足够的专业知识和工作能力的基础上，能够运用恰当的技术来收集、分析和解释审计证据。这就要求 T 市审计机关要重视审计人员素质的提升，培养审计人员相关知识结构、重视职业培训以及科学组建审计组。

#### **6.4.2 重视现场走访调查**

由 T 市公布的审计报告可知，审计范围较少涉及到乡村并走访农户，T 市审计机关可加强现场走访调查的力度，以获取更多财务数据之外的信息，从而对政策落实的情况能够有更加真实的掌握，这对于找准审计重点、明确审计思路、理清审计问题都有推动作用，进而能够通过乡村振兴政策落实跟踪审计发现乡村发展面临的困境，提出更有针对性以及具体的审计建议。

虽然在 2020 年，T 市下辖的县区已退出贫困县，但仍面临着发展现实困境大以及乡村振兴速度较缓慢的问题，其中存在的问题既包含地理环境复杂，也包含基础设施差、人口流出大、劳动力人口减少等各方面因素。T 市在全国范围内属于乡村振兴难度大、现实问题较难解决的地区，所以，T 市审计机关要重视扎根于农村，现场调查访问的审计方法，以期通过不断地研究调查，提交包含 T 市发展困境的审计报告，从而为 T 市政府制定符合本地实际情况的乡村振兴计划提供有益的参考，将审计的功能最大化。

### **6.5 审计成果**

#### **6.5.1 审计成果运用**

为了进一步提升审计成果的价值，我们必须加强向上、下披露的质量。在向上汇报环节，审计机关需深刻依据政治任务，分析审计问题产生的政治影响因素，从而帮助上级政府部门在吸收审计成果时提高决策的科学性和有效性。同时，T 市审计局应对问题进行细致分类与深入分析，为政策研究提供坚实支撑。对于普

遍性问题，应从制度层面提出解决方案；对于频发问题，需探寻其规律性原因。通过深入研究体制机制问题，并编制乡村振兴政策专项报告或综合性分析报告，我们力求实现“审计一点，治理一片”的目标。

另一方面，T 市审计机关应定期通过座谈会、宣传等途径向上级审计机关汇报工作动态和创新经验，并总结推广成功经验，进而优化审计监督工作。

此外，为了促进社会大众积极参与监督治理，各级审计机关应着重提升审计信息的透明度与公开性。在保障信息安全的前提下，应尽可能广泛地向社会公众披露脱敏脱密后的审计结果信息。在报告形式上，宜采用专业型报告。同时，我们还应借助媒体力量，以大众较易理解的方式全面公开审计结果，增强审计影响力。此外，建立社会公众与审计机关之间的沟通渠道也至关重要。我们应在网站上设置咨询、信访等功能，并举办审计新闻发布会等线下活动，广泛收集群众意见，加强政民互动，提升公众对审计活动的认知度。

### 6.5.2 加强审计整改问责力度

审计整改是确保审计结果得以实际落实的关键环节，因此，审计机构必须对整改过程进行持续、细致的监督和检查。在此过程中，审计机关的核心职责在于监督整改措施的执行情况。对于整改难度较小的审计问题，应要求立即整改到位；而对于整改难度较大的问题，则可允许被审计单位分步实施，并设定合理的整改时限。

首先，被审计单位需通过制定整改计划和方案，及时有效地将整改工作报告提交给审计机关。若整改过程中遇到难以克服的障碍，应及时与审计机关沟通，说明情况，寻求理解与支持，以便共同找到解决问题的途径。

其次，政府督查室应发挥领导作用，统筹审计整改督导工作，审计机关则应积极协助，提供必要的支持和配合。各方需加强协作，确保政策落到实处，并重点关注那些屡教不改、虚假整改及拖延整改等突出问题。

值得注意的是，若审计机关仅停留在发现问题层面，而不进行追责，则无法形成有效的威慑，也无法推动政府工作的持续改进。因此，审计机构必须强化追责机制，加大追责力度。目前，审计机关在追责方面受到执法权限的制约，常需将问题线索移交其他执法机关处理。为提高移送效果，需改进移送机制，加强与党委、纪检监察、主管部门等的沟通协作，明确移送类型、标准、时限等，提升

移送质量。同时，应确保问题线索得到及时、全面的移送，避免以整改代替移送或随意移送的情况。最后，要对移送的线索进行分类管理，跟踪其后续处理情况，确保审计移送线索能够发挥最大的监督效能。

## 7 研究结论与不足

### 7.1 研究结论

乡村振兴政策是一个涵盖五大领域的综合性政策体系，相应的政策落实跟踪审计也需从原先单一的审计思维转变为整体性的审计思路。鉴于乡村振兴战略作为一个新兴的战略性决策，对其政策落实跟踪审计的研究处于探索阶段。因此，首先，本文在研读国内外与本研究相关的文献和理论的基础上，明确了研究方向。其次，归纳总结研究了目前全国乡村振兴政策落实跟踪审计的开展状况，总结出了审计工作中需要提升的方面。进一步，为了有效提升审计效果，本文将理论内容与实际情况相结合，借助审计框架，详细构建了审计主体、审计客体、审计目标、审计方法和审计成果这五项要素的具体内容。

最后，进一步地，本文以 T 市 2022 年乡村振兴政策落实审计方案及其结果为例，客观分析了 T 市审计局在审计工作中仍需优化的地方。最后，综合宏观层面的总结和微观层面的分析，本文提出了针对 T 市的乡村振兴政策落实跟踪审计框架，以期为该市的审计工作提供参考。主要研究结论如下：

第一，由全国审计机关公布的审计结果可知，目前事前审核机制不完善导致预防的作用发挥不足、事中纠偏修正机制不完善导致揭示功能发挥不足、事后问责整改机制不完善导致抵御功能发挥不足，上述问题致使审计效果不佳。

第二，T 市境内有 6 个国家级贫困县，因此以该市为例进行研究具有较强的代表性。利用构建的框架对 T 市审计实践工作分析得出，从总体上看，审计内容未实现审计全覆盖目标；审计重点关注的还是财政资金是否合规的审查，导致对财政使用绩效未做出评价；审计成果运用方面，审计结果公告披露的不完整且时效性较差，且审计整改受到权限限制，审计效果还有待提升。

第三，本文通过对 T 市审计现状的分析，从优化 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计工作的角度出发，提出了 T 市乡村振兴政策落实跟踪审计框架，主要强调了在审计主体要从农民的视角看待问题、审计方法要重视调查研究、审计成果要更加有效的利用。

### 7.2 研究不足

本文的不足之处,首先,由于各省份关于乡村振兴政策落实跟踪审计结果公布的详略程度不一,无法获得全面的信息,从而对实践中存在的其他一些问题无法准确描述。其次,由于脱密的要求,审计机关关于审计线索移送、审计问责相关信息披露的较少,从而对提高审计问责效果的建议深度不够。最后,由于在所掌握的资料中没有获取到较多关于审计方法情况的信息,所以未对 T 市大数据审计提出改进建议。

## 参考文献

- [1]Lasswell H D. The immediate future of research policy and method in political science[J]. American Political Science Association,2014,45(1):133-142.
- [2]Shulock N,Boliard S. Bying the Right Thing:Using a Policy Audit to Align Community College Finance with State Policy Goals.Planning for Higher Education.[J].2007.(03):12-25.
- [3]Venetia Barrett,Leigh Kelliher,Chris Jones. How enduring is our enhanced recovery? --A 5 year follow-up audit[J]. 2017,Clinical Nutrition ESPEN,19.
- [4]蔡春,唐凯桃,刘玉玉. 政策执行效果审计初探[J]. 审计研究, 2016, 192(04) :35-39.
- [5]蔡春,朱荣,蔡利. 国家审计服务国家治理的理论分析与实现路径探讨——基于受托经济责任观的视角[J]. 审计研究, 2012(01) :6-11.
- [6]陈俊良. 国家审计促进乡村振兴实践路径构建[J]. 经济师, 2022, 400(06) :116-118.
- [7]陈英姿,王祥等. 国家重大政策措施落实情况跟踪审计管理创新研究[J]. 审计研究, 2017, 197(03) :19-22+29.
- [8]丁时勇,朋薇,陈永康等. 政策跟踪审计的特点与内容界定[J]. 审计月刊, 2013, 299(03) :8-10.
- [9]杜静然,赛娜. 乡村振兴政策落实跟踪审计研究[J]. 财会月刊, 2021, 910(18) :97-101.
- [10]范建华. 乡村振兴战略的时代意义[J]. 行政管理改革, 2018, 102(02) :16-21.
- [11]高强,曾恒源,殷婧钰. 新时期全面推进乡村振兴的动力机制研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(06) :101-110.
- [12]黄越,李娇. 乡村振兴战略驱动农村审计的作用机理剖析[J]. 财会月刊, 2020, 891(23) :86-90.
- [13]李海宝,马宇飞. 国家审计推动乡村振兴和乡村治理现代化的实践路径[J]. 中共桂林市委党校学报, 2023, 23(01) :60-64.
- [14]李平. 审计助力实施乡村振兴战略的途径[J]. 审计月刊, 2019, 378(10) :11-12.

- [15]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,2019,863(19):115-118.
- [16]李涛,吴彧端.国家审计促进乡村振兴战略的路径探索[J].财会通讯,2020,839(03):108-110+139.
- [17]李晓冬,马元驹.国家审计促进乡村振兴:逻辑机理与路径构建[J].财会月刊,2022,920(04):98-107.
- [18]李晓冬,马元驹.乡村振兴政策落实跟踪审计四维审计模式构建——以公共政策评估标准为视角[J].经济与管理研究,2022,43(03):99-113.
- [19]李晓冬,张敏,马元驹.乡村振兴政策落实跟踪审计:生成逻辑与调适策略——基于审计署审计报告文本分析的考察[J].经济体制改革,2023,239(02):86-94.
- [20]李晓冬.精准扶贫政策落实跟踪审计三维逻辑框架的构建——基于公共政策评估标准视角[J].财会月刊,2020,871(03):113-116.
- [21]李兆东,巫心培,李鹏等.乡村振兴战略下扶贫审计研究[J].财会月刊,2020,889(21):86-90.
- [22]刘宝财.政策落实跟踪审计路径研究——基于审计署跟踪审计结果公告的视角[J].财政监督,2016,389(23):67-69.
- [23]刘朝帅,王立胜.中国特色反贫困道路深化:乡村振兴战略[J].经济与管理评论,2022,38(06):144-160.
- [24]刘国城,高春晗,李庭燎.2021.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,2021,877(17):8-13+121.
- [25]刘家义.论国家治理与国家审计[J].中国社会科学,2012(6):60-72+206.
- [26]刘珺.2022.国家审计促进乡村振兴战略的路径探索[J].现代审计与会计,2022,398(05):4-6.
- [27]刘双双,段进军.协调推进乡村振兴与新型城镇化:内在机理、驱动机制和实践路径[J].南京社会科学,2021,409(11):47-55.
- [28]罗必良.明确发展思路,实施乡村振兴战略[J].南方经济,2017,337(10):8-11.
- [29]马晓强.深化涉农资金绩效审计的对策探讨[J].审计月刊,2018,366(10):13-15.

- [30]上海市审计学会课题组,林忠华.政策措施落实情况跟踪审计实务研究[J]. 审计研究,2017,197(03):12-18.
- [31]孙彩芹.框架理论发展35年文献综述——兼述内地框架理论发展11年的问题和建议[J].国际新闻界,2010,32(09):18-24+62.
- [32]申屠雪静.乡村振兴政策跟踪审计研究[D].浙江:浙江工商大学,2023.
- [33]宋依佳.政策执行情况跟踪审计若干问题探讨[J].审计研究,2012,170(06):10-14.
- [34]苏孜,何延平.政策措施落实情况跟踪审计相关问题初探[J].财会月刊,2016,768(20):88-91.
- [35]苏孜,王俊锋.我国重大政策落实跟踪审计绩效评价体系研究[J].财经理论研究,2018,185(06):1-13.
- [36]田发蕾.乡村振兴背景下农村“三资”审计的现实问题及优化策略[J].农业经济,2022,423(07):102-104.
- [37]王彪华.政策执行情况跟踪审计研讨会综述[J].审计研究,2012,170(06):24-28.
- [38]王慧.政策措施落实情况跟踪审计理论与实务研究综述[J].审计研究,2017,196(02):21-24+30.
- [39]王平波.我国政策执行跟踪审计基本问题研究[J].财政研究,2013,360(02):16-18.
- [40]许璐,韩雨宁.政策措施落实情况跟踪审计优化路径研究[J].经济师,2023,409(03):87-88.
- [41]严子湫,和秀星.政策跟踪审计的现状分析[J].新理财(政府理财),2022,380(05):44-46.
- [42]杨帆.国家重大政策措施落实情况跟踪审计管理创新研究[J].当代会计,2018,52(04):55-56.
- [43]罗美富,李季泽,章轲.英国绩效审计[M].北京:中国时代经济出版社:2005.
- [44]叶敬忠,刘娟.农民视角的乡村振兴[M].北京:社会科学文献出版社:2023.
- [45]余应敏,孙钰鹏,黄静等.国家治理现代化视角下政策措施落实情况跟踪审计研究[J].审计研究,2022,226(02):11-18.
- [46]余应敏,徐鑫.大数据技术在乡村振兴政策跟踪审计中的应用[J].财务与会

- 计, 2023, 01:29-32.
- [47]张浩. 乡村振兴专项资金审计质量提升路径[J]. 审计月刊, 2022, 411(07):22-24.
- [48]张凯华. 乡村振兴政策落实跟踪审计研究--以 Y 县乡村振兴审计为例[D]. 山东:山东财经大学, 2022.
- [49]张龙平, 熊雪梅. 我国政策执行效果审计研究——关于政策执行效果评价指标体系的构建[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2020, 258(02):79-90.
- [50]赵景媛. 政策跟踪审计方法及成果运用探析[J]. 财会通讯, 2018, 777(13):88-91.
- [51]张盈颖. 乡村振兴政策跟踪审计研究[D]. 江苏:南京审计大学, 2021.
- [52]朱智鸿, 赵明华, 陈文红. 政策跟踪审计相关问题思考与对策建议[J]. 财会月刊, 2017, 796(12):91-96.

## 致谢

读研压力是我在入学前所不曾预想到的，但也很感谢这段岁月带给我的成长，以及在这段日子获得的力量。

杨老师对学生有清晰的指导规划，老师用她的博学帮助我们解决了科研上的难题，用生活的智慧教导我们在面对疫情时要放平心态，要在接受困难的同时保护、照顾好我们自己。老师对我们的付出是我们在面对科研以及生活压力时一直坚持的底气。老师家填满每个空间的书籍给我带来了很大的触动，也让我坚定了要持续学习的信念。真的很感谢优雅、有气质的杨老师。

我的父母依赖黄土生存，贫困、坚韧，对孩子寄予了很大的希望。在我决定要考研时，虽不富裕的他们还是无条件的信任和支持我，给我提供了考研和读研期间最基本的生活保障，以及在我感到不开心时用温暖的话语宽慰我，这些都帮助我顺利的完成了学业。感谢我充满生活哲理的父母。

师门伙伴的帮助和陪伴帮我消解了学习过程中的压力，很感谢有缘相聚到同一师门度过读研之路。

平常学习之余，生活中带给我欢乐的就是我那三个性格不一的舍友啦！我们一起诉说学习的压力，疫情期间在宿舍互相陪伴、分享紧俏的零食、聊天，即使有小摩擦也能快速的和好。感谢相遇。

最后，还要感谢国家的培养，每月的补助金让我更加轻松的度过读书岁月！