



民生枝叶关情 审计细处着手

本报记者 钱箬菡

民生审计应把握两大重点



民生审计,一直以来都受到社会的广泛关注。近日发布的《关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,披露了扶贫、社保等领域的审计情况。就此,《经济日报》记者采访了审计署有关负责人和专家学者。

“跟踪”结合“专项” 全程监督资金到位

民生资金使用是否规范、民生政策落实是否到位、民生项目推进是否及时……这些问题关系着民生保障的实现。

“民生审计一直是审计署党组高度重视的内容,审计署在重大政策落实情况跟踪审计中,一直把民生审计作为一个重要内容来持续关注。”审计署农业审计司负责人表示,审计署还安排了农林水专项资金审计、财政扶贫资金审计、保障性安居工程审计、工伤保险审计等专项民生审计项目。

以扶贫工作为例,2015年中央扶贫开发工作会议召开后,我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段,到2020年要如期实现现行标准下农村贫困人口脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困的既定目标。可以说,时间紧迫,任务艰巨。

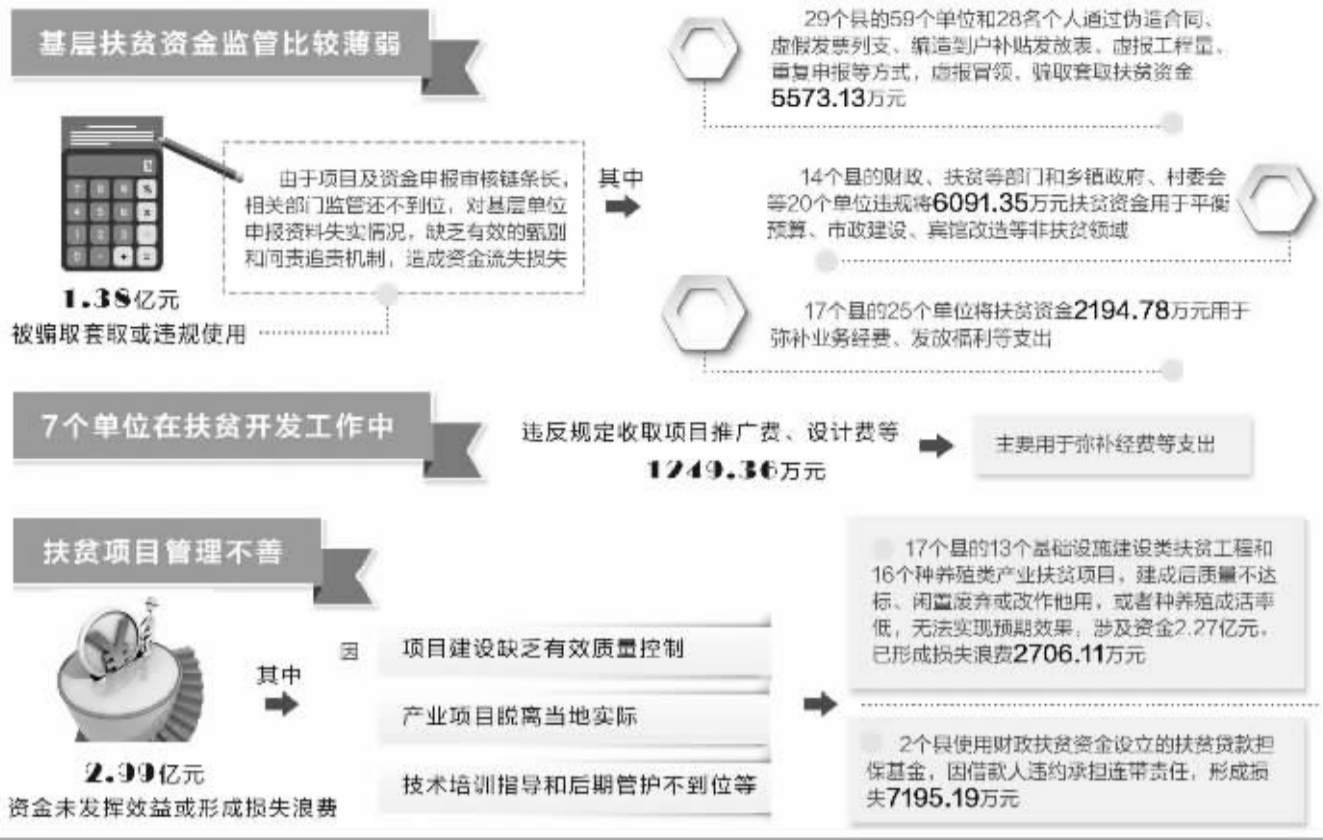
记者了解到,审计署除了在重大政策落实情况跟踪审计中持续关注扶贫审计以外,近些年还安排了财政扶贫资金专项审计。审计工作报告显示,审计部门审计了扶贫资金分配管理使用情况,重点抽查了17个省的40个县。这40个县2013年至2015年收到财政扶贫资金109.98亿元,重点审计了50.13亿元(占45%),涉及364个乡镇、1794个行政村和3046个项目。

扶贫资金涉及众多贫困村、贫困户和贫困人口,应该如何组织审计才能更好地发挥应有效果呢?

审计署农业司负责人介绍,在具体实施中采取的方式包括:一是上下联动,点面结合。审计署政策落实跟踪审计办公室提出审计关注的重点和思路,中央部门审计组关注相关主管部门制定落实扶贫政策、下达扶贫资金情况,相关地方审计组关注地方政府承接相关任务、管理使用扶贫资金、开展扶贫项目的情况。审计中采取“到镇、到村、到户”和“见人、见账、见物”的审计方法,做到点面结合,全面揭示问题。

二是以项目、资金、政策为抓手,反映典型案例。审计以扶贫重点项目推进情况、扶贫资金统筹使用和安全绩效情况、精准扶贫政策落实情况为切入点和抓手,发掘正反两方面典型案例,突出揭示和反映不作为、慢作为问题,总结和鼓励积极作为、主动作为、有效作为的典型。

三是明确责任主体,督促问题整改,推动政策落实。对挥霍侵占、违规使用扶贫资金,以及扶贫政策落实中不作为、慢作为的问题和人员,审计署通过向社会公告相关审计结果,加强与舆论监督,并积极配合相关部门,加大督查和问责力度,发挥监督合力,促进审计问题整改和审计建



议落实。

推动问题整改 更健全制度

审计中发现了问题要整改,但整改不能光就事论事,还要建立健全相关制度。

同样以扶贫工作为例,审计发现的主要问题:一是部分资金分配未充分考虑建档立卡贫困人口情况。比如,有的扶贫资金分配尚未与建档立卡贫困人口数据建立有效衔接机制,在具体扶贫项目实施中,有的地方也未严格按照规定条件筛选扶贫对象。在抽查云南省寻甸县2015年发放的1339笔扶贫到户贴息贷款6560万元中,仅有711笔3433万元(占52%)发放给了建档立卡贫困户;二是有1.51亿元扶贫资金被虚报冒领或违规使用;三是有8.7亿元扶贫资金闲置或损失浪费。

审计指出问题后,引起地方高度重视。据初步统计,截至今年5月底,各地采取追缴资金、统筹整合、加快资金下拨等方式,已追回或盘活扶贫资金2.02亿元,制定或完善扶贫工作相关制度55项。对审计发现的涉嫌违法违纪问题线索,各地加强执纪问责,已有20多人受到党纪政纪处分处理。

专家表示,扶贫审计不是为了查问题而查问题,最终目的是解决问题、堵塞漏洞,促进扶贫政策落地生根。只有扶贫资金和项目真正惠及贫困群众,才能保障脱贫攻坚目标如期实现。

除了及时整改问题,更重要的是完善现有制度。国务院扶贫办政策法规司司长苏国霞表示,对于审计署在审计中发现的问题,扶贫办主要从两个方面采取措施:一是对确实存在问题的进行查处。如在2013年19个县扶贫资金审计中发现的问题,已全部整改到位,退还了违规资金,下发了滞留资金,处理了100多个相关责任人;二是采纳审计署的建议,想办法改进制度,堵塞管理漏洞,让扶贫资金更好地发挥扶贫脱贫效果。譬如为了更好地

整合资金,国务院办公厅在今年4月印发了《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,扶贫办就在全国200个贫困县开展了整合涉农资金的试点。

具体来看,就是把涉及农业生产建设和农村基础设施的各项资金整合在一起用于扶贫。“我们叫‘多个渠道引水,一个龙头放水’。现在涉及中央财政安排的资金有19项,这样就过去零零散散的钱变成整钱,把过去滞留的钱变成活钱,更好地用于扶贫。”苏国霞介绍说。

不仅如此,记者了解到,国务院扶贫办在赴地方督促指导个案问题整改问责的同时,还组织开展了建档立卡“回头看”工作,对贫困对象进行全面核查,剔除识别不精准贫困对象900多万人,重新识别补录800多万人,提高了精准度,建立了动态管理机制。

推进住房保障精准化 揭示分配和资金问题

社会保障作为与百姓切身利益紧密相关的一项内容,在经济社会运行中发挥着稳定器的作用。社保审计也备受关注。

近年来的社保审计情况如何?记者了解到,审计署从2012年以来就组织全国各级审计机关开展保障性安居工程的跟踪审计以及全国社保资金审计,今年还组织特派员开展工伤保险资金审计。

尤其值得一提的是,保障安居工程审计。审计署社保审计司副司长余林表示,今年是连续4年开展安居工程的跟踪审计,主要突出了3个方面:一是将农村危房改造纳入审计范围,着力推进安居工程跟踪审计的城乡全覆盖;二是加大了审计的力度,突出揭示在配套设施建设、住房分配和后续管理以及资金使用上的问题,加大对重大违法违纪问题的揭示力度;三是积极发挥审计的建设性作用,突出揭示体制机制障碍和管理漏洞。

根据审计工作报告,2015年各级财政对城镇保障性安居工程和农村危房改

造的投入分别比上年增长17%、40.6%;享受住房保障待遇家庭和完成改造农村危房户数分别增长17%、62%,有效改善了城乡居民居住条件。

与此同时,审计发现的问题主要有三方面:一是有关政策把关不严。比如,在补助和待遇分配方面,有4.85万户非贫困或已享受补助家庭获得农村危房改造补助4.24亿元;有5.89万户不符合条件的城镇家庭享受保障性住房补贴6046.25万元、住房3.77万套;二是有140多个单位和180多户补偿对象骗取套取财政资金;三是有866个市县存在资金闲置或住房利用不充分等问题。

余林表示,根据审计发现的问题,地方政府和相关部门追回被騙取套取资金,规范建设管理、退还多收取的税费,加强配套设施建设等措施,积极整改审计发现的问题,并追究了部分人员的党纪政纪和法律责任。

具体来看,有关地方已统筹使用资金9.33亿元、追回1.18亿元,退还多收税费1.06亿元,取消或调整保障对象资格1.5万户,清理收回和分配使用住房7231套,处理352人。

为何会出现保障房分配管理的问题?审计署有关人士表示,除个人主观因素外,主要有两方面原因:一是审核机制不够健全。对申请对象的家庭住房、收入等经济状况信息的审核,需多个部门信息共享,但目前这一机制还不够完善,有的地方没有建立信息审核平台,有的甚至还停留在人工审核阶段,导致监督缺位;二是保障性住房管理存在薄弱环节。一些地方对保障性住房使用和管理情况缺少必要的检查监督和问责处理,违规分配和使用保障性住房的问题尚未根治。

“针对这些问题,我们提出应健全完善国家住房保障法律法规,规范相关地方住房保障范围、标准和模式,严格信息公开和监管制度,切实加强信息化管理,努力推进住房保障精准化,促进保障性住房分配的公开、公平和公正。”余林说。

民生事业是全面建成小康社会的一块“短板”。补齐民生“短板”,重视人民群众的获得感,已经成为新常态改革大潮的鲜明导向,也是经济发展转型升级提质增效的关键点。

新常态下民生审计应着重把握两大重点:一是各项保障和改善民生任务的落实。要关注各项民生政策的制定和贯彻落实情况,防止民生政策“上头热、基层冷”问题的发生。民生资金投入政策性比较强,民生政策是否真正落到实处,要从国家政策的实现和维护公共利益的角度去揭露问题,重点审计各项民生政策制定是否合理,各级政府是否建立了相应的配套政策和措施,政策的导向性作用能否发挥,政策实施的效果如何。同时,重点审计资金分配的科学性、规范性、公平性,项目资金管理和使用的规范性、安全性、效益性,有无虚列支出、截留、转移、出借、挪用、虚报冒领、贪污私分、挥霍浪费等问题,确保老百姓真正得到实惠。

二是民生保障长效机制的建设。重点审计民生保障体系构建是否健全,即目标定位、政策制定、职能设定、机构设置和沟通协调应急等机制是否全面建立,是否实现了统筹安排、高效运转。对涉及面广、事关群众长远利益、短期内又无法全面解决的民生问题,建立统一、规范、可持续的民生保障体系。同时,重点审计民生制度设计的公平性,即审查享受民生保障对象的范围、层级和基本保障的标准是否实现了基本公共服务的均等化的目标,在最大程度上满足了当前民生基本需求。(文/陈羽霄)

更加注重扶贫资金使用实效

扶贫政策碎片化、扶贫资金零散化、扶贫项目分离化,是以前较长一段时期扶贫工作的现实写照。在改革初期,扶贫工作的对象量多面广、水平层次低,许多单位都可以围绕扶贫工作,出台各项政策,下达各类资金,实现切割分块管理。这种模式有其历史必然性,在一定的历史时期有助于调动各单位积极性,对扶贫工作的开展发挥过积极作用。

但随着扶贫攻坚战不断推进,扶贫范围的缩小,扶贫要求的提高,这种模式的弊端也愈加显现出来,不仅会大幅增加管理成本,更重要的问题在于下达政策和资金的单位过多、项目过散,往往出现重复、缺漏和低效的情况,扶贫就做不到精准,不能集中力量办大事、办好事,难以及时解决需要解决的问题。

针对扶贫资金资源撒“胡椒面”、零敲碎打等突出问题,审计机关积极履职尽责,促进将各项政策和资金统筹整合起来,高效利用起来,更好地惠及民生,非常及时和必要。一方面,对整合不到位、不能发挥扶贫资金整体效益的问题进行揭示,说明其问题,促进其整改;另一方面,对勇于打破体制机制束缚,想方设法把扶贫资金整合到并用在刀刃上的做法进行肯定和宣传,真正发挥审计导向的作用。

审计促进扶贫工作做得更加精准、实在、高效,体现整体性、系统性、协调性,对扶贫的关注点也不仅仅是具体政策制定了多少,项目下达了多少,资金拨下去多少,而是真正放到对扶贫资金使用的实效性检查上。(文/陈实)

对侵蚀占用扶贫资金绝不姑息

从以往的审计情况看,导致扶贫资金无法充分发挥效益的一个重要原因就是,扶贫资金种类多、项目散等碎片化问题。因此,在今年的扶贫资金审计中,审计人员积极转变观念,将“绩效”这个理念贯穿于审计工作始终,对于“用打酱油的钱来买醋”,积极整合资金等行为不但不作为问题反映,还将其作为正面典型案例进行鼓励和宣传,而对于那些以“专款专用”等为借口,不作为、慢作为造成资金长期趴在账上难以发挥效益的问题,则坚决查处。

近年来,审计一直在加大对违法违纪问题的揭示力度,促进党风廉政建设和反腐败斗争持续开展。坚持“老虎苍蝇一齐打”,对审计中发现的违法违纪问题,无论涉及谁,绝不回避、不后退、不手软,坚决查深查透查实。在此次扶贫审计中,对于虚报冒领、骗取套取、截留侵占、贪污私分、挥霍浪费扶贫资金,违反中央八项规定精神和国务院“约法三章”要求,将扶贫资金用于吃喝接待、公款旅游、奖金福利,以及有关主管部门和人员利用职权优亲厚友违规分配扶贫资金等问题,不论金额大小,职务高低坚决依法查处。截至2015年底,通过扶贫审计共查处235名责任人员,对于侵蚀扶贫资金,损害老百姓根本利益的行为坚决予以打击,绝不姑息。

审计作为国家经济运行的卫士、重大政策落实的“督察员”,在全国上下开展扶贫攻坚之际,必须发挥不可或缺的作用,为扶贫脱贫政策的落实保驾护航。(文/陈浩)

加强审计监督 确保精准扶贫

吴国宝



国家审计,是国家治理体系中具有独特作用的重要组成部分。国家审计依托其业已内嵌于国家治理体制机制各个层面、国家法律所赋予的对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况的审计监督权力,通过对扶贫资金管理使用

和扶贫政策落实情况的审计监督,在我国扶贫资金管理使用中发挥着重要作用。近几年来,审计部门根据国家实现精准扶贫战略的需要,在进一步加强扶贫资金管理使用的常规审计力度的同时,不断完善扶贫资金绩效和扶贫政策落实的审计,对保障和助推我国实现精准扶贫、精准脱贫起到了重要而又积极的作用。

扶贫资金使用精准是精准扶贫的主线和关键环节。扶贫审计通过加强对扶贫资金管理使用的审计监督,在保证扶贫资金使用精准方面发挥着关键作用。对扶贫资金分配和管理的合法合规审计,一直是扶贫审计的重点和中心工作。审计部门一方

面通过对各地扶贫资金管理、使用的定期审计,监督扶贫资金的合法合规使用;另一方面通过组织开展扶贫资金的重点审计,发现带有全局性、普遍性的扶贫资金使用和监管方面的问题。

多年来,扶贫资金审计发现了扶贫资金使用和管理中存在的诸多问题,包括相关单位虚报冒领扶贫资金或扶贫贷款、部分扶贫资金被违规挪用、扶贫资金管理使用不够规范、一些扶贫项目效益不佳造成损失浪费、有些扶贫资金闲置未能及时发挥效益等。根据扶贫资金审计中发现的问题,审计部门从扶贫资金管理制度机制、监管责任、基层作风等方面,分析了问题的症结及产生的原因,并建议相关部门研究完善财政扶贫投入机制、加强扶贫资金监督检查,强化扶贫工作绩效考核,对完善扶贫资金的监管制度和政策,改善扶贫资金使用精准,起到了重要的推动作用。

根据国家精准扶贫战略的要求,审计部门加强了扶贫资金绩效的审计。通过贯彻全过程绩效审计理念,循着扶贫资金的流向,从政策要求、预算安排、资金拨付一直追踪到项目和个人,改善了扶贫资金的

安全有效使用。跟踪审计工作开展以来,发现了在精准扶贫实践中较普遍存在的一些问题。这些问题包括:扶贫开发基础信息还不够准确、不够完整,不利于精准扶贫;部分地区财政扶贫资金大量闲置、结存,导致农业种植等多个产业扶贫项目和贫困村公路建设等基础设施建设项目推进缓慢,影响了贫困村整村推进和产业扶贫到户等扶贫政策的实施效果;有的地方为部分不符合扶贫标准的对象建档立卡,并违规享受扶贫政策优惠等问题。

跟踪审计发现的问题公开以后,引起了相关政府部门和社会的热烈反响,推动了包括扶贫对象建档立卡回头看等工作的开展,从而对有效实现精准扶贫、精准脱贫产生了积极的作用。

扶贫审计,以发现扶贫资金管理使用中存在的问题为切入点,通过对问题背后的制度性、全局性问题的分析和实践中探索出的好的经验的总结,并提出相应的对策建议,推动了相关精准扶贫制度和方式的不断完善。

(作者单位:中国社会科学院贫困问题研究中心)



浏览更多审计报告请扫二维码

部分地区安居工程专项资金被套取挪用

187户补偿对象通过伪造产权资料等方式骗取拆迁补偿

9617.88万元

102个单位以多报改造户数、重复申报、编造农户花名册等手段套取

城镇安居工程 农村危房改造 财政资金 财政资金

2.72亿元 1.83亿元

142个单位挪用

安居工程财政资金

4.86亿元

(含农村危房改造1847.64万元)

银行贷款和企业债券融资

13.22亿元

用于弥补工作经费、修建公园场馆、房地产开发和平衡财政预算等支出

此外,41个基层经办机构和一些村镇干部以虚报冒领、截留克扣或收取“保证金”等方式,骗取、侵占危房改造补助资金

1448.38万元

(其中农村危房改造1247.12万元)