

精准扶贫政策跟踪审计的问责方式与路径

陶媛婷, 王帆(副教授)

【摘要】通过分析精准扶贫政策跟踪审计之后的问责方式以及问责路径,针对现阶段问责路径的不足提出完善建议,辅以Q市精准扶贫政策跟踪审计问责案例进行具体阐述,以期通过恰当的问责方式提升精准扶贫政策跟踪审计的效果。

【关键词】精准扶贫;跟踪审计;问责方式;问责路径

【中图分类号】F239 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-0994(2019)17-0124-6

一、引言

党的十九大报告明确指出要坚决打赢脱贫攻坚战,坚持精准扶贫、精准脱贫^[1],做到真脱贫、脱真贫,谱写精准扶贫、精准脱贫新篇章。确保精准扶贫政策贯彻落实,是我国脱贫攻坚工作顺利实施的前提。国家审计机关开展的精准扶贫政策跟踪审计通过对各级政府和部门对精准扶贫政策的具体部署、执行进度以及政策效果进行常态化的追踪,对脱贫攻坚政策贯彻执行起到保驾护航作用。但是,2018年的审计系列公告披露了精准扶贫政策落实过程中的诸多问题,且许多问题存在屡审屡犯现象,依法、公平、严肃且有力的问责是解决以上问题的关键。

基于此,本文首先分析我国精准扶贫政策跟踪审计后的问责方式,然后通过问责路径阐述各种问责方式的具体应用,在明确现有问责路径缺陷的基础上,提出完善精准扶贫政策跟踪审计以后问责路径的建议,最后以Q市精准扶贫政策跟踪审计之后的问责为例,进一步分析实践中问责路径存在的缺陷并提出完善建议。期望本文的研究可以为完善我国精准扶贫政策跟踪审计之后的问责提供一定思路,助力早日实现我国精准减贫脱贫事业。

二、精准扶贫政策跟踪审计的问责方式

1. 审计直接问责。审计法第四十一条列明,国家审计机关对被审计单位违反国家规定的财政收支、财务收支行为,依法应当给予处理处罚的^[2],有权在法定职权范围内作出审计决定,且被审计单位应当执行。可见,法律赋予了审计机关一定的行政处罚权限,可以对被审计单位需要问责的事项作出权限范围内的直接问责。

精准扶贫资金的使用状况是精准扶贫政策跟踪审计过程中的一项重点内容,对于审计发现的被审计单位没有建立财政专项扶贫资金专户,确保专款专用、封闭运行的,或提供不完整、虚假或无效报账凭证的等违反国家财政财务收支规定的行为,审计机关在法定权限内直接作出处理、处罚决定。根据具体情况,可以通报批评,给予警告;有违法所得的,没收违法所得,并处违法所得1倍以上5倍以下的罚款;没有违法所得的,可以处5万元以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,可以处2万元以下的罚款。

2. 移送司法机关问责。所谓司法问责,就是由我国的司法机关,包括检察院、法院与公安机关,对

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“精准扶贫政策跟踪审计耦合机制研究”(项目编号:18CGL039);浙江省自然科学基金项目“国家治理视角下的政策跟踪审计评价体系构建与应用研究”(项目编号:LY18G020006);浙江省哲学社会科学规划课题“精准扶贫效率测度与浙江实现路径研究:基于政策跟踪审计的视角”(项目编号:18NDJC187YB)

精准扶贫政策落实过程中存在的犯罪行为进行调查取证和责任追究,并依法给予刑事处罚。对于审计中发现的精准扶贫政策落实不到位、精准扶贫项目管理违规、贪污侵占精准扶贫资金以及精准扶贫脱贫减贫绩效不佳等问题,审计人员需判断是否构成犯罪,对于可能存在犯罪行为的,直接移送给司法机关问责,由司法机关进行调查,依照法律法规,具体追究刑事责任。

3. 移送纪检监察机关问责。对于对精准扶贫工作的重视程度不够、责任心不强,或对精准扶贫工作的服务指导、监督管理不到位,或对精准扶贫有关政策落实不力,执行中出现偏差,造成工作被动,或对所承担的扶贫工作任务打折扣、搞变通,敷衍塞责,或在精准扶贫工作中做搞“数字扶贫”“数字脱贫”造成不良影响和后果等阻碍精准扶贫领域党的路线、方针、政策和决议的执行,存在精准扶贫责任落实、精准扶贫作风问题的,审计机关依据《中国共产党纪律处分条例》移送纪检监察机关,由其问责。审计移送问责对象属于党员或党组织的,其在精准扶贫工作中不负责任或疏于管理,贯彻执行、检查督促落实精准扶贫决策部署不力,给党、国家和人民精准脱贫事业造成较大损失的,对直接责任者和领导责任者,给予警告或严重警告处分;造成重大损失的,给予撤销党内职务、留党察看或开除党籍处分。

4. 移送主管部门(单位)、监管部门或各级政府问责。精准扶贫政策跟踪审计发现精准扶贫资金用途不符合国家规定,或虚报、冒领、骗取精准扶贫资金等情况,需要由有关主管部门(单位)、监管部门或各级政府移送的,根据被审计单位级别或问题的性质向直接具有管辖权的主管部门(单位)、监管部门或各级政府移送问责。

精准扶贫政策是从中央到乡镇逐级分解来落实具体精准扶贫工作的。每个单位的主管部门、监管部门作为授权人和委托人,将各项精准扶贫执行措施逐级委托给各个单位,按授权精准扶贫事务的复杂程度拨付各个单位的行政预算。各个单位作为受托人,享有政府职能以及一定范围内的决策权,应努力贯彻落实委托人的精准扶贫具体事项委托^[3]。主管部门(单位)、监管部门或各级政府有权对精准扶贫政策落实委托事项进行监督问责。

三、精准扶贫政策跟踪审计的问责路径

我国精准扶贫政策跟踪审计中对于发现的精准扶贫失责问题的具体问责方式虽然多样,但在目前

的问责路径之下,审计之后的问责效果并不理想,导致我国国家审计的监督力度无法有效发挥,一些精准扶贫审计中发现的问题屡审屡犯,审计的权威性与威慑力受到了严重的挑战。因此,完善我国精准扶贫政策跟踪审计的问责路径显得尤为必要。

1. 现阶段精准扶贫政策跟踪审计的问责路径。在国家治理的框架下,国家审计只是国家监督系统中一个重要的子系统^[4],审计的主要职责是查实责任,国家审计机关具备的问责权力十分有限。对于精准扶贫政策跟踪审计过程中发现的问题事项,审计人员判断属于国家审计机关直接处罚权限内的,依据审计法以及审计法实施条例等直接进行处罚,并要求进行整改。

对于审计机关问责权限之外的事项,要区分情况具体移送不同的部门进行下一步的问责。在精准扶贫政策跟踪审计过程中,发现贪污精准扶贫资金、用精准扶贫资金进行贿赂、国家精准扶贫工作人员渎职等违法行为,涉嫌构成犯罪的,审计机关应该及时将问题事项移送检察院进行进一步问责。国家审计机关在精准扶贫政策跟踪审计过程中,发现精准扶贫中违法事实涉及的金额、违法事实的情节、违法事实造成的后果等,根据刑法关于妨害社会管理秩序罪等罪的规定,最高人民法院、最高人民检察院关于妨害社会管理秩序罪等罪的司法解释,以及最高人民检察院、公安部关于经济犯罪案件的追诉标准等规定,涉嫌构成犯罪的,依法需要追究刑事责任的^[5],审计机关应及时向公安机关移送,由公安机关负责具体的问责。

对于审计机关问责权限之外,但又违反法律法规,或违反党纪党规的非犯罪行为,属于执行精准扶贫政策不力,精准扶贫主体责任缺失、监督责任缺失,给党的减贫脱贫事业造成严重损害的,审计人员应移送有权问责的纪检监察机关进行党纪政纪责任追究,并作出相应的处理处罚决定。有关人员违反党纪政纪规定需要追究责任的^[6],应向涉及问题的人员及其担任职务的同级纪检监察机关移送问责,同时担任两个以上职务的,一般应向与其担任最高职务同级的纪检监察机关移送。根据党政机关行文的规定以及纪检与监察部门合署办公的实际情况,审计发现需要向纪检监察机关移送的事项,一般地应向纪检监察机关移送进行问责。

对于精准扶贫审计过程中发现的精准扶贫失责问题,既不属于审计机关直接问责的权限范围之内,

又不属于移送司法机关或纪检监察机关问责范围,但是违反财政财务收支规定的,审计机关应移送被审计单位的主管、监管机关进行精准扶贫失责行为的问责。图1展示了现阶段我国精准扶贫政策跟踪审计之后的问责路径。

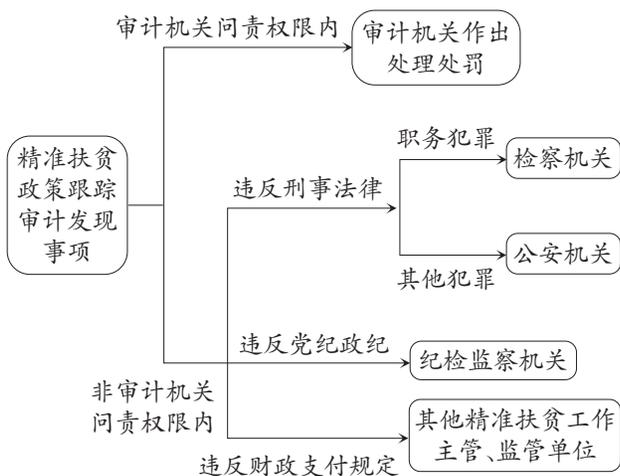


图1 现阶段精准扶贫政策跟踪审计的问责路径

2. 现阶段精准扶贫政策跟踪审计问责路径存在的问题。

(1) 审计移送之后的问责效力监督不足。我国的国家审计机关对政府负责,本质上是政府的内部审计机构,审计移送主管、监管部门或政府机关的问责以及移送纪检监察机关的问责,其实是一种同体问责,即行政系统内部对行政干部的问责或者是中国共产党系统内部对党员干部的问责。同体问责下,可能存在的缺点是问责主体过于注重问责对象的认错态度是否良好,在对官员进行精准扶贫政策落实不力问责时,通常采取的是教育、批评等较轻的问责。而强有力的问责才能起到惩戒与倒逼的作用,以刚性惩戒助益事前防范,使得审计不再是一种软约束,从而确保审计助力精准脱贫顺利实现。

审计移送问责之后,审计法虽然要求纪检监察机关等问责主体将问责结果书面通知审计机关,但是对于问责主体通知审计机关问责结果的具体时间缺乏明确规定,问责主体如果没有将问责结果通知审计机关,审计机关可以采取何种措施也缺乏明确的规定。审计机关在缺乏相关法律依据的情况之下,缺少对移送问责案件持续跟踪监督的权力。

(2) 审计机关与各问责主体缺乏密切协作。精准扶贫政策跟踪审计只是一种专业的获取精准扶贫政策落实与否的证据的方式,一般只具备查责的功能,

并不具备充分的问责权力。因此,精准扶贫政策跟踪审计过程中发现的非审计机关问责权限事项,需要移送有权问责的主体进行具体问责,而审计机关与司法机关、纪检监察机关等多元问责主体之间缺乏移送与问责的配合协调。比如,精准扶贫政策跟踪审计过程中发现的一些重大违规违纪行为,可能由于纪检监察机关没有及时跟进,而延误了问责的最佳时机,导致了国家精准扶贫资产的重大流失。

(3) 问责结果运用不足,无法体现问责效力。当前问责路径下,完成问责成为形式任务,问责的结果并没有得到充分有效的利用,难以发挥其应有的警示防范作用,问责也成为软约束。虽然《党政领导干部选拔任用工作条例》和《党员干部问责暂行规定》都规定了被问责官员一年内不得担任与其原任职务相当的领导职务或者被提拔任用,但现实中不乏部分因精准扶贫政策落实严重不力被问责的领导干部,在问责之后仅仅一周或几个月内就复出;更有甚者,在问责结果公告之前就异地升迁,问责的严肃性荡然无存。

(4) 问责相关法律法规不健全导致问责欠缺依据。与精准扶贫政策跟踪审计之后问责相关的法律法规目前仍不健全,缺乏精准扶贫过程中问题事项的问责标准以及规范、审计后需移送问责事项的法律层次的依据,以及对审计机关将审计中发现的需移送问责事项在移送之后如何开展跟踪监督工作的具体规定。如审计机关将问题事项移送纪检监察机关问责,依据的是《中国共产党纪律处分条例》,而党纪处分条例属于党内法规,应该只在党内具有效力^[7],审计机关作为行政机关却只能依据党内法规进行审计移送问责,混淆了党内法规与国家法律的界限^[8]。精准扶贫政策跟踪审计之后的问责相关法律法规的缺失导致问责中仍然存在着许多的人治因素,影响了我国精准扶贫政策跟踪审计之后问责的效果。

3. 精准扶贫政策跟踪审计问责路径的完善。

(1) 加强异体监督,以提升审计移送之后的问责效力。所谓异体监督,是指来自于行政系统外部以及中国共产党外部的其他主体对监督对象的行为进行监督,包括人大监督、新闻媒体监督以及人民群众监督等。

第一,强化人大对精准扶贫政策跟踪审计后问责结果的监督。审计机关可以形成本机关直接问责结果清单以及移送问责建议清单,提交人大常委会;审计机关之外的其他问责主体也将问责结果形成问

责结果清单,及时提交人大常委会;特殊情况需要推迟清单提交日期的,需征得人大常委会同意。人大常委会对各问责主体提交的问责结果清单进行整理,在每年人大会议召开之际,将问责汇总清单提交人大代表,并由人大代表投票测评,测评结果在会议当场公布,人大代表半数以上不满意的,人大要追究问责主体问责不力、敷衍了事的责任,并要求审计机关对具体问责不当事项进行问责后的跟踪审计,强化问责效力。图2展示了强化人大对精准扶贫政策跟踪审计后问责结果的监督的具体路径。

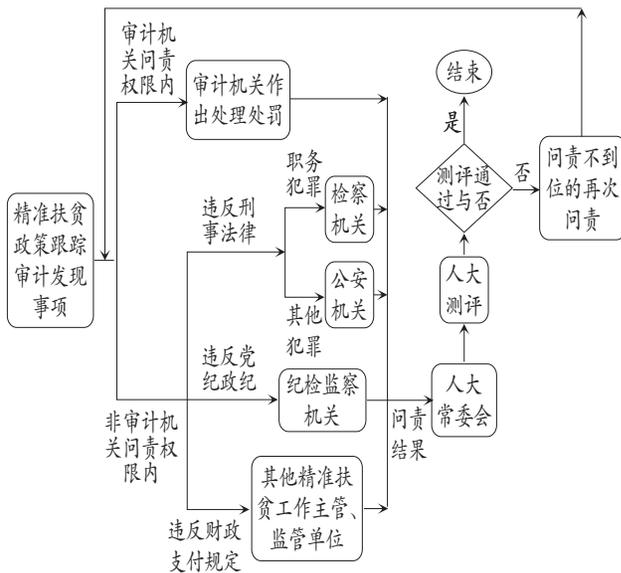


图2 强化人大对审计后问责结果的监督路径

第二,加强新闻媒体和人民群众对精准扶贫政策跟踪审计之后的问责监督。审计机关追踪并整理各个问责主体的问责结果,形成审计问责结果公告,在考虑相关保密要求的基础上,通过报纸、电视台、网络等多种新闻媒体发布审计问责结果公告。一方面,让人民群众更全面、更具体地了解国家精准扶贫政策措施以及领导干部精准扶贫责任履行情况;另一方面,利用社会舆论传播广、影响大的特点,形成强大的社会压力,促使问责主体在问责过程中坚持严肃问责,保障问责权力在阳光下运行。图3展示了加强新闻媒体和人民群众对精准扶贫政策落实审计之后的问责监督的具体路径。

2. 加强审计机关与问责主体之间的协作。

(1)建立健全问责沟通协作机制。加强审计查责与问责主体之间的协作,比如建立由监察机关牵头,包含审计等部门共同参加的问责监督联席会议制度,对于一些重大的问责事项,整合各个方面的资源,消除部门之间的信息沟通障碍,实现精准问责。

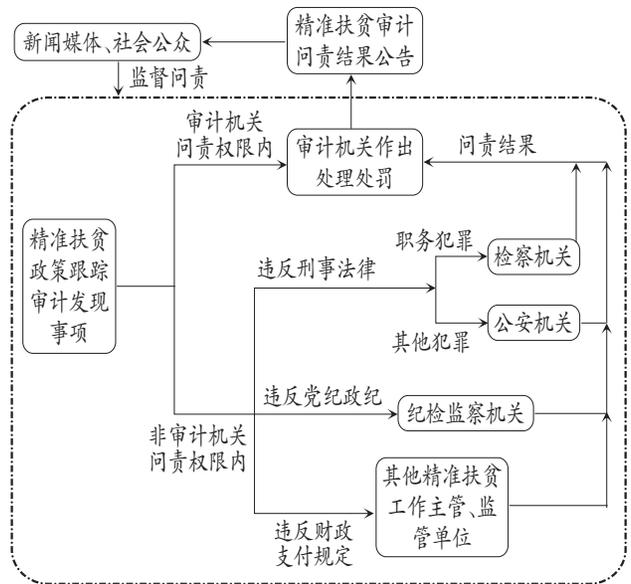


图3 加强新闻媒体以及人民群众对审计后问责的监督路径

当然,也要明确联席单位各自的职责和运作方法,设置体会期间的专门办事机构,搭建起交流协作的长效平台。强化各个问责主体的责任意识,对于没有积极开展问责行动、不积极作为的,联席会议也有权对问责主体进行问责。

(2)建立现代化的问责综合信息平台。通过该平台,以“互联网+监督”的方式,打破各个问责主体之间以及审计机关与问责主体之间的业务分割状况,审计机关及时更新有关精准扶贫政策跟踪审计监督信息,各问责主体及时更新问责处理结果信息,通过共享信息资源,形成问责整体合力,及时有效地开展精准扶贫政策跟踪审计之后的问责工作。图4展示了加强审计机关与问责主体之间协作的路径。

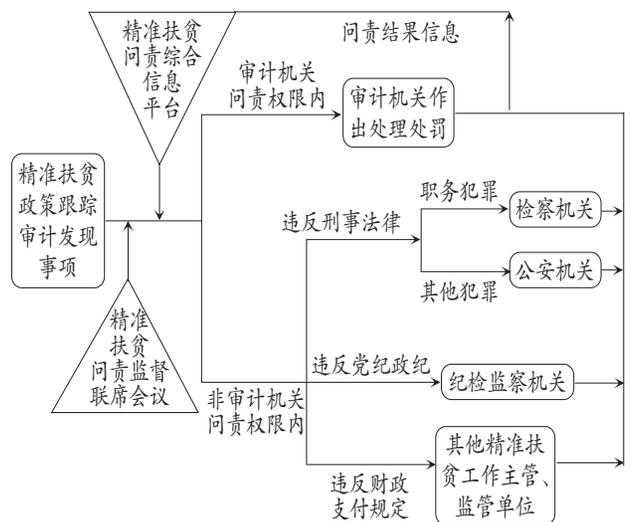


图4 加强审计机关与问责主体之间协作的路径

3. 将问责结果纳入领导干部工作考核。包括审计机关在内的各个问责主体应把精准扶贫政策跟踪审计发现的问责事项的问责结果提交给政府组织人事部门,由其将问责结果纳入所在单位领导班子民主生活会及党风廉政建设责任制检查考核,作为考核、任免、奖惩领导干部,以及领导班子成员述职述廉、年度考核、任职考核的重要依据,警醒有关人员不要出现精准扶贫政策落实不作为、乱作为的行为,提高违法违纪的成本。图5展示了将问责结果纳入领导干部工作考核的具体路径。

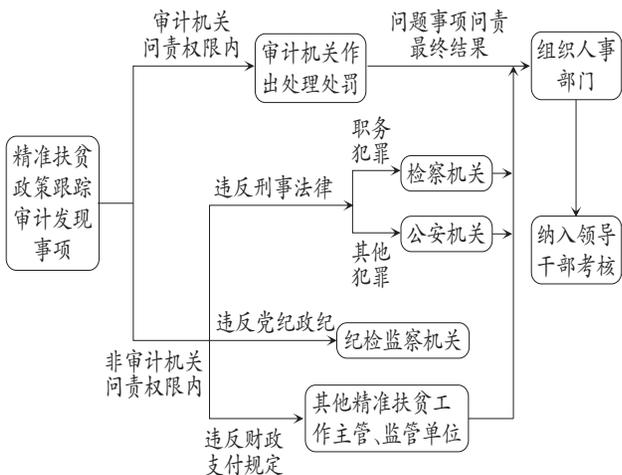


图5 将问责结果纳入领导干部工作考核的路径

4. 建立健全问责相关的法律法规。

(1)为保障对精准扶贫政策的落实,实现有效的问责,需要出台全国统一或者是省级范围的问责标准并且做到精细化,明确问责的标准以及问责主体的问责范围与权限等,从制度层面为有效问责提供保证。对于问责力度,必须做到“罪责相等”,才能起到警示防范效果。

(2)在审计法中增加精准扶贫政策跟踪审计后移送纪检监察机关问责事项的法律条文,使得审计后移送纪检监察问责,不再存在以《中国共产党纪律处分条例》为依据,而缺乏具体法律法规层面正式规定的尴尬局面,确保审计后的移送问责更加规范^[7]。

(3)制定相关的法律法规,保障审计机关对精准扶贫政策跟踪审计移送问责之后的有效监督。审计机关依据被法律法规赋予的正当监督权力,持续地关注审计问题事项在移送问责之后的具体问责结果。可以借鉴财政监督移送案件的相关经验,对问责主体受理后超过90天没有书面回复审计机关问责处理结果的,审计机关制作审计移送问责处理询问函,要求问责主体告知具体处理结果。在遇到问责案

件久而不决的特殊情况下,审计机关应督促协助问责主体缩短问责时间,彰显审计在问责过程中的治理成效。

(4)建立法律法规,保障审计移送与司法问责之间的有效衔接。应明确对于审计机关权限范围内的问责取证,审计机关可以在完成取证后再移送司法机关;超出审计机关职责权限的问责取证,审计机关在发现相关线索时就应该及时移交司法机关进一步问责取证查实,或审计机关与司法机关联合行动,查实问责证据。此外,也要明确审计证据向司法证据转换的具体适用机制,提高问责效率,防止重复性工作。图6展示了建立健全问责相关的法律法规的具体路径。

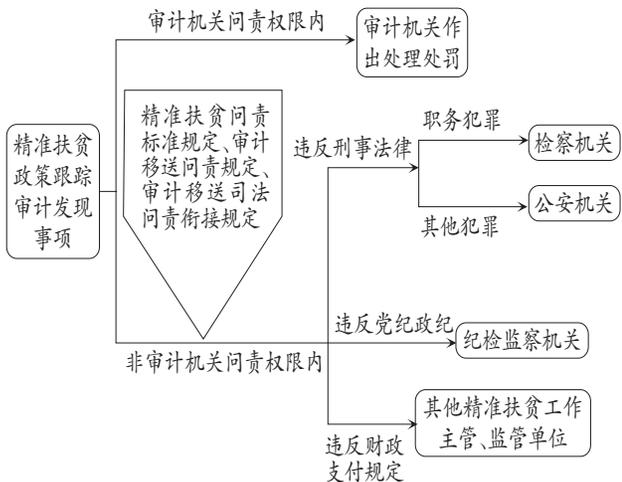


图6 建立健全问责相关的法律法规的路径

完善的精准扶贫政策跟踪审计之后的问责路径,可以加强审计结果的运用,实现应审尽审、凡审必严,严肃问责,更好地发挥审计在保障国家精准扶贫政策部署贯彻落实中的作用。

四、Q市精准扶贫政策跟踪审计问责案例

1. 案例简介。十九大报告强调,精准扶贫问题是关系国计民生的根本性问题,应把解决好精准扶贫问题上升到战略高度。近年来,Q市各级党委、政府认真贯彻落实中央和省各项精准扶贫政策,各级政府从政策层面出台了系列扶贫专项资金政策。为推进精准扶贫资金真正惠及贫困农户,Q市审计局针对本市精准扶贫政策的具体落实状况进行了跟踪审计。

审计发现的部分问题事项表现如下:①2013年,A区组织各乡镇开展精准扶贫农户认定工作时部分村干部弄虚作假,有251名村干部不符合精准扶贫农户标准而违规认定入库。其中153名村干部

在2013~2017年期间,违规获取精准扶贫小额贴息贷款,涉及贷款金额1482.8万元,违规享受贷款贴息60.68万元。2015~2017年,E区有退休人员24名、有工资收入人员2名、拥有多套或单套商品房人员23名、拥有商业用房人员4名、拥有小汽车人员7名、拥有小汽车且同时拥有商品房人员2名,共62人违规享受精准扶贫补助31.08万元。②2014~2016年,P县蔡某利用担任县扶贫服务中心副主任、主任职务便利,将其不符合条件的一名亲戚虚报为精准扶贫贴息贷款对象,并违规借用该对象和其他符合条件的企业的名义,申请财政扶贫贴息贷款共计70万元,其中的60万元被蔡某用于个人参股经商;同时,将3245.66元的财政贷款贴息占为己有。

2. Q市精准扶贫政策跟踪审计问责方式以及路径。A区和E区发现的问题主要是由于区扶贫办对于精准扶贫对象的认定以及动态管理工作失责,忽视了党中央对精准扶贫工作的要求,缺乏作为国家公职人员应有的工作态度与工作纪律。审计机关采取移送纪检监察问责方式,将问责事项移送区纪委进行问责,最终区纪委的问责结果是对A区和E区主任诫勉谈话、区扶贫科工作人员批评教育。P县蔡某虚报扶贫贴息贷款对象,骗取财政贴息贷款,而审计机关对个人的问责缺乏相应的权力,因此采取移送纪检监察的问责方式,将蔡某的案件移送县纪委进一步问责。县纪委认为蔡某的行为违反了《中国共产党纪律处分条例》,违规从事营利活动,利用职权或者职务上的影响为自己谋取私利,最终问责结果是蔡某受到留党察看一年、行政撤职处分。

3. Q市精准扶贫政策跟踪审计问责缺陷以及完善建议。

(1)问责缺陷。区纪委的问责结果是给予A区和E区扶贫办主任诫勉谈话、扶贫科工作人员批评教育,再无任何下文;县纪委对蔡某处以留党察看一年、行政撤职处分之后也再无下文;审计机关同样缺乏对后续问责结果的监督和进一步跟踪审计。笔者认为,以上问责结果显然罪责不等,审计沦为一种软约束。纪委的轻微处罚无法发挥问责效力,纪委可能认为,以这些较轻的问责方式来代替较重的法律责任,可以给该责任人一个改过自新的机会,希望可以大事化小,小事化了,在处理时带有感情化和非程序化。问责起不到警示作用,很可能导致这些问题屡审屡犯,阻碍我国早日实现精准脱贫。

(2)完善建议。第一,Q市纪检监察机关汇总Q市纪检监察问责结果后,应将问责结果提交给当地的人大常委会,常委会汇总全年问责结果提交人大会议,人大代表对问责具体结果进行投票测评,如果半数以上人大代表都认为案例中的纪检监察处罚力度过低,则审计机关应进行问责后跟踪审计,强化问责的效力。第二,加强新闻媒体与社会公众对问责的监督^[9],Q市审计机关应将审计问责结果进行公告,借助外部社会舆论压力,确保严肃问责,达到罪责相等。第三,Q市应加强问责法律环境的建设,从制度上规范精准扶贫政策落实公职人员的扶贫行为,使他们对法律产生敬畏,从心底遵守法律法规。同时,还要进一步制定与法律法规相应的配套制度、实施办法和责任认定办法,确保实现各方面的有效约束。

主要参考文献:

- [1]谈琰. 补足河南民生短板 人民共享美好生活[J]. 中共郑州市委党校学报,2018(6):71~75.
- [2]马志娟,韦小泉. 生态文明背景下政府环境责任审计与问责路径研究[J]. 审计研究,2014(6):16~22.
- [3]王素梅. 中国特色常态化行政问责机制中的国家审计理论创新与实践探索[J]. 会计研究,2015(7):79~83.
- [4]刘清扬. 国家审计在国家治理中的作用机制和实现路径研究[D]. 天津:天津财经大学,2017.
- [5]董文. 关于涉烟犯罪案件问题的思考[A]. 广西烟草学会2007年度学术年会论文集[C]. 南宁:广西烟草学会,2008:6.
- [6]雷俊生. 审计治腐范围的三维建构[J]. 甘肃社会科学,2018(1):251~255.
- [7]胡耘通. 国家审计移送处理制度探析[J]. 审计研究,2017(6):42~47.
- [8]蒙慧,任鹏丽. 党内反腐倡廉法规调整的逻辑思路探析——以《中国共产党纪律处分条例》的修订为例[J]. 学术探索,2016(3):8~12.
- [9]段明学. 法治社会与权力控制——以完善问责制为视角[J]. 中共银川市委党校学报,2014(1):87~91.

作者单位:1. 同济大学浙江学院会计系,浙江嘉兴314051; 2. 浙江工商大学财务与会计学院,杭州310018