

“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系构建研究

刘子琪

(常州市审计局 江苏常州 213000)

【摘要】 文章围绕“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价,以“乡村振兴”战略的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求为目标导向,从合规性、经济绩效、社会绩效、文化绩效、生态绩效5个层面入手,使用层次分析法构建了共31个具体指标的“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系。该指标体系为“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价提供了相关理论依据,弥补了现有审计评价不够客观、不够全面、缺乏可比性等方面的不足。

【关键词】 “乡村振兴”;政策落实跟踪审计;评价指标体系

【中图分类号】 F239 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1002-5812(2025)15-0065-04

一、引言

“三农”问题关系到国计民生的根本。2017年,党的十九大首次提出“乡村振兴”战略;2018年,中共中央、国务院公布了《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,印发了《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》;2022年,党的二十大报告强调“全面推进乡村振兴”“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”;2025年,中共中央、国务院印发了《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》。国家不断关注“三农”问题,“乡村振兴”战略实施效果成为重点。

《中华人民共和国审计法》明确,审计机关可以对被审计单位贯彻落实国家重大经济社会政策措施情况进行审计监督。2018年8月,审计署发布《审计署关于在乡村振兴战略实施中加强审计监督的意见》,要求监督检查“乡村振兴”各项政策措施落实情况。2019年起,审计署陆续开展“乡村振兴”政策落实跟踪审计,审计结果反映各地区都重视相关政策的部署和落实,但仍存在农村人居环境整治、农业绿色发展等方面政策措施落实不到位、目标任务未完成等问题。当前“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价,大多是针对经济层面,对其他层面缺少客观评价,且较为笼统,较难做出全面精准的审计评价,影响审计结果运用成效。因此,构建一个全面系统的审计评价指标体系非常必要。

本文研究构建“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系,围绕“乡村振兴”政策的五大总体要求,科学选取各类指标,通过层次分析法,分配指标对应的权重,用分数的表达形式呈现审计评价和结论,细化审计指标,扩大评价范围,使审计评价结论客观公正。

二、理论基础和构建原则

目前,“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价缺乏相应的评价指标体系,没有评价指标各个层面的指引,导致审计评

价存在不够客观、不够全面、缺乏可比性、结果运用不到位等问题。因此,“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系还有很大的研究和实践空间。“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系的构建是“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价的前提。指标体系的科学合理性很大程度上取决于充分的理论基础和合理的构建原则。

(一)理论基础。

1. 国家治理理论。国家审计是国家治理的重要组成部分,国家审计的方向取决于国家治理的目标。“乡村振兴”战略是国家治理的重要内容。“乡村振兴”政策落实跟踪审计从国家治理角度来说,有利于乡村产业发展、生态环境改善、乡风文明建设、乡村治理发展等。

2. 绩效评价理论。绩效评价,是站在中立客观的角度上,对照合理的评价标准,对考察对象效率、效果等方面进行评价与审查。结合国家审计来看,随着时代发展,审计不只注重责任落实,还关注效率效果。将绩效评价的相关理论应用于“乡村振兴”跟踪审计,对政策、资金的实施效率和效果进行审计,能对“乡村振兴”政策实施情况进行更全面的评价,从而提升“乡村振兴”政策的实施效果。

(二)构建原则。

1. 系统性原则与层次性原则。系统性原则是指将整个评价指标体系视为一个整体,对“乡村振兴”全面系统反映,选取指标时,要重视定性分析与定量分析的结合,重视合规性、经济、社会、文化、生态效益的结合;层次性原则是指在构建“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系时,既要完整,也要重点突出,明确不同层面关注的审计重点,从而能够在全面性和针对性上有所兼顾。

2. 可控性原则与相关性原则。可控性原则要求选取的指标是可操作的,是真实存在的,所需资料能够可靠取得。

同时也要具体易懂,能被审计报告阅读者理解;相关性原则要求选取的指标与审计的目标密切相关,与“乡村振兴”政策有关联性,确保有效。所以,要考虑被审计对象的特殊性,切忌选取脱离实际、不具备可行性的评价指标。

三、“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系构建

(一)具体指标设计。对于“乡村振兴”政策落实情况,本文对应“乡村振兴”战略的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求,从合规性、经济绩效、社会绩效、文化绩效、生态绩效5个层面入手,应用层次分析法,构建“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价指标体系。

1. 合规性。合规性维度主要指开展的“乡村振兴”项目能否做到秉公守法,遵守有关法律法规与规章。合规性维度包括项目立项、资金拨付、资金使用、资金监管和问题整改5个方面的情况,从项目立项开始,到资金的前期拨付,中期使用和后续监管,再到发现问题是否落实整改进行考量,对资金使用的闭环情况进行审计评价。(1)项目立项:项目立项指标,衡量是否有完善的项目申请流程,项目实施是否与“乡村振兴”成效紧密挂钩。(2)资金拨付:资金拨付率指标,公式为:资金拨付率=实际拨付的资金数额/应该拨付的资金数额,衡量在收到上级资金以后,是否按照规定时间的要求,及时拨付资金。(3)资金使用:资金使用指标,主要考察资金使用效益情况,通过查看有无做到专款专用,是否存在挪用、骗取,来考察资金使用上是否合规。(4)资金监管:资金监管指标,通过资金公开透明度来判断,比如定期在公开平台公示,是否有审计、财政监察机构检查。(5)问题整改:问题整改指标,通过以前巡视、巡察、审计问题整改情况来衡量相应情况,查看整改报告,询问调查,来查看被审计单位对之前巡视、巡察、审计提出问题的重视程度,有无在规定时间内完成整改。

2. 经济绩效。经济绩效维度主要是从经济的角度对“乡村振兴”政策执行的效果进行评价,其中包括收入就业、产业发展和现代化发展三个方面的情况。收入就业情况从“乡村振兴”对百姓个人经济效益的促进作用考察,产业发展情况从“乡村振兴”战略对整个地区产业的经济效益的促进作用考察,现代化发展情况从经济发展的现代化水平和力度上来衡量。(1)收入就业。收入就业情况选取了收入增加率和就业率两个指标。①收入增加率指标,是指人均可支配收入增加率,计算出较前一年人均可支配收入增加的情况,可以相对清晰地看出收入的改善水平,从而考察当地在落实政策后的经济提高水平;②就业率指标,衡量适龄人员的就业率的情况,可以看出“乡村振兴”战略带动经济发展,推动就业岗位增加的情况。(2)产业发展。产业发展情况选取第一产业增加值同比增长率、第二产业增加值同比增长率和第三产业增加值同比增长率三个指标。①第一产业增加值同比增长率,衡量在“乡村振兴”战略下,第一产业

增加值较上一年的增长程度,考察在政策推动下,农、林、牧、渔业的发展进步情况;②第二产业增加值同比增长率,衡量在“乡村振兴”战略下,第二产业增加值较上一年的增长程度,考察在政策推动下,采矿业、制造业、建筑业等的发展进步情况;③第三产业增加值同比增长率,衡量在“乡村振兴”战略下,第三产业增加值较上一年的增长程度,考察在政策推动下,旅游业、服务业等第三产业的发展进步情况。(3)现代化发展情况。现代化发展情况选取了现代设备利用、电商平台利用和品牌培育三个指标。①现代设备利用指标,通过规模经营、现代设备利用率,衡量规模经营的程度、是否做到了批量生产从而降低成本,查看应用现代化设备技术的程度;②电商平台利用指标,查看在“乡村振兴”战略下是否应用互联网、电商平台,拓宽了销路和知名度;③品牌培育指标,衡量特色农产品、农家乐等品牌建设的程度,考察有无打造相应的品牌,使之成为当地名片。

3. 社会绩效。社会绩效维度主要是评价在“乡村振兴”战略下社会民生方面的状况,民生方面主要涉及百姓的教育、医疗和日常生活,又考虑到乡村战略涉及到之前扶贫政策的衔接,再加入扶贫情况的考量。社会绩效维度包括扶贫情况、教育情况、医疗情况和公共保障情况四个方面。(1)扶贫情况。扶贫情况包括建档精准率和贫困户满意度两个指标。①建档精准率指标,公式为:建档精准率=已经建档立卡数量/应该建档立卡数量,考察建档立卡的精准程度,来衡量扶贫过程中对于扶贫对象识别的准确度;②贫困户满意度指标,衡量扶贫对象对于扶贫的措施和效果的满意程度。(2)教育情况。教育情况包括入学率、高学历占比和新型职业农民占比三个指标。①入学率指标,是通过九年义务教育入学率,衡量在“乡村振兴”政策下,基础教育的落实情况;②高学历占比指标,指的是农村居民高中及以上学历占比,来衡量在“乡村振兴”政策下,高等教育的落实情况;③新型职业农民占比指标,衡量在“乡村振兴”政策下,新型职业教育的落实情况。(3)医疗情况。医疗情况包括保险覆盖率和药费报销率两个指标。①保险覆盖率指标,衡量已参加养老、医疗等保险人数的覆盖程度;②药费报销率指标,衡量医疗费用报销占所有医疗费用的比例,来查看医疗福利。(4)公共保障情况。公共保障情况包括四通情况和弱势群体保障两个指标。①四通情况指标,指的是通路、通电、通水、通网情况,主要查看是否符合当地的需求,能否满足老百姓的诉求;②弱势群体保障指标,衡量的是低保、特困、临时救助等社会救助发放的准确度。

4. 文化绩效。文化绩效维度主要是评价“乡村振兴”政策实施下,当地文化发展的状况,文化建设要有场所来开展活动并且积极组织活动,同时也要查看活动开展对于群众的吸引度和参与感,对于文化的顶层设计,要看相关管理程度。因此,选取的文化绩效维度包括场所情况、活动情况、

文化消费情况和管理情况四个方面。(1)场所情况。场所情况指标,考察有无建设农家书屋、新时代文明实践所等文化活动中心,来保证村民的文化精神活动的场地,同时查看利用程度,是否存在虚设或者利用率、知晓率不高的情况。(2)活动情况。活动情况指标,考察是否结合当地实际,对接开展形式多样的艺术团体下乡活动或自行举办文化活动。如举办书画展、文艺晚会等活动,丰富百姓精神文化生活。(3)文化消费情况。通过文化消费比例指标,考察农村居民在文化方面的消费在总开销的比率,从而看出村民对文化活动的参与意识和程度。(4)管理情况。管理情况考察文化管理建设方面的情况,包括党组织建设和三治合一两个指标。①党组织建设指标,考察有无高效的农村基层党组织建设,查看是否在“乡村振兴”政策落实过程中,注重意识形态、文化方面的工作;②三治合一指标,查看是否探索自治、法治、德治三治合一,从而打造更加醇厚的乡风民风,提升文化氛围。

5.生态绩效。生态绩效维度主要是评价“乡村振兴”政策下,对于生态的保护、利用和开发程度,生态主要考虑“水、土、气”相关情况,同时,结合“乡村振兴”战略中对美丽宜居乡村建设的要求进行考核。生态绩效包括土地情况、

水质情况、空气情况以及美丽乡村四个方面。(1)土地情况。土地情况通过农田利用率指标衡量,公式为:农田利用率=已经利用的农田面积/总的农田面积,考察是否存在耕地撂荒现象,导致土地资源浪费、耕地质量下降的情况,是否存在非法占用、非法营运土地的情况,同时,考察能否做到高效利用土地、规范土地流转、促进规模经营。(2)水质情况。水质情况通过地表水Ⅲ类及以上水体比例指标,考察农村水污染治理成效,黑臭水体治理情况。(3)空气情况。空气情况通过PM2.5年均浓度指标,考察农村的企业污染、秸秆焚烧等整治情况以及清洁能源的利用情况。(4)美丽乡村建设情况。美丽乡村情况通过美丽乡村达标率指标,计算实际建成的美丽宜居村庄数量占任务数的比例,美丽乡村的打造需要完成多方面要求,从而间接考察是否符合“乡村振兴”战略关于打造美丽宜居乡村的相关要求。

(二)各项指标的评分标准。

1.定性指标。定性指标与定量指标是不一样的,定量指标能够直接用数据来反映“乡村振兴”政策实施的情况,较为直观;定性指标需要通过量化来展开分析。本文依据每一个指标的实际状况,联系审计的经验,通过表1的方法,对定性指标进行量化。

表 1 定性指标评分标准

分数 指标	90—100分	70—90分	50—70分	<50分
项目立项	项目确立与战略紧密关联,项目确立具备规范的申请流程,立项台账完整	项目确立与战略基本关联,申请流程有5处以下不是很完善之处,可后续弥补	项目确立与战略有关联,申请流程有10处以上漏洞,一定程度违背合规性	项目确立与战略没有关系,申请流程存在很大漏洞,违背合规性
资金使用	资金绩效考核优秀,专款专用,不存在挪用、骗取情况	资金绩效考核良好,专款专用,基本不存在挪用、骗取情况	资金绩效考核合格,基本专款专用,存在2个以下挪用、骗取情况	资金绩效考核不合格,存在2个以上挪用、骗取情况
资金监管	资金项目都公开公示,三个月内有审计监督、财政监督检查等	30万元以上资金项目公开公示,半年内有审计监督、财政监督检查等	100万元以上资金项目进行资金公开,一年内有审计监督、财政监督检查等	没有做到资金使用情况的公开公示,也没有审计监督、财政监督检查等
问题整改	对巡视、巡察、审计提出问题高度重视,在1个月内完成整改	对巡视、巡察、审计提出的问题重视,1至3个月内完成整改	对巡视、巡察、审计提出的问题不很重视,半年内完成整改	对巡视、巡察、审计提出的问题不重视,迟迟不整改
现代设备利用	达到规模经营,现代与传统工具之比高	实现大程度规模经营,现代与传统工具之比较高	小程度规模经营,现代与传统工具之比一般	处于传统小批量生产,现代与传统工具之比低
电商平台利用	乡镇打造多个优质、特色电商品牌,村民使用率高,销售好评率90%以上	乡镇打造多个电商品牌,村民使用率较高,销售好评率达70%以上	乡镇打造电商品牌,村民使用率一般,销售好评率达50%以上	乡镇和村民未利用电商平台进行拓宽销路
品牌培育	打造10个以上农产品、农家乐特色品牌	打造建设5至10个农产品、农家乐特色品牌	打造5个以内农产品、农家乐特色品牌	没有成功打造特色农产品、农家乐特色品牌
贫困户满意度	90%以上的贫困户非常满意	70%至90%的贫困户基本满意	50%至70%的贫困户感到满意,需改进	50%以下贫困户感到满意
四通情况	通路、电、水、网100%达成,优化道路、电网、自来水管线、5G网络	通路、电、水、网70%以上达成,不断完善道路、电网、自来水管线、5G网络	通路、电、水、网50%至70%达成,部分道路、电网、自来水管线、5G网络需要维修	通路、电、水、网50%以下,道路、电网、自来水管线、5G网络待加强
弱势群体保障	社会救助识别度、政策资金补助到位率100%	社会救助识别度、政策资金补助到位率70%至100%	社会救助的识别度、政策资金补助到位率为50%至70%,存在漏保错保	社会救助的识别度、政策和资金补助到位率50%以下,漏保错保严重
场所情况	村村有文化活动中心,免费开放,专人管护,场所和设备利用率90%以上	2至5个村拥有1个文化活动中心,免费开放,场所设备利用率70%至90%	乡镇拥有村文化活动中心,免费开放,场所设备利用率50%至70%	乡镇没有文化活动中心,即使有,闲置空置,场所和设备利用率不足50%
活动情况	每月组织文化活动,群众参与率达90%以上	每季度组织文化活动,群众参与率达70%至90%	每年组织文化活动,群众参与率达50%至70%	没有组织文化活动,缺少群众精神文明活动
党组织建设	党组织建设高效,组织实践活动频率高	党组织日常运营,组织实践活动频率较高	具备农村基层党组织,组织实践活动频率一般	党组织形同虚设,成员流失,基本不组织活动
三治合一	高效协同。法治考核优秀,每两年更新村民公约,自治程度高	能够协同。法治考核良好,每五年更新村民公约,自治程度较高	基本协同。法治考核合格,每十年更新村民公约,自治程度一般	未形成协同,法治考核不合格,村民公约久不更新,自治程度不高

2. 定量指标。本文对于定量指标的评分,参考结合了沃尔评分法。沃尔评分法是经济学家亚历山大·沃尔提出的赋分方式,通过选择指标,设定权重,以行业平均数为基础,确定标准比率,然后对比实际与标准比率,从而得出总评分,以此来评价状况。本文借鉴参考了沃尔评分法中“以行业平均数为基础”的想法,查阅官方公开数据、借阅部门资料,采用被审计单位所在市的历年统计年鉴、政府年度工作报告以及财政局、农业农村局、自然资源和规划局等各部门提供的数据,得到同一时间阶段的“乡村振兴”政策定量指标的平均数值,再把被审计单位具体对应的数据找出,比对平均数据,结合具体实际情况,客观公平地做出相应的评价。

定量指标的评分利用以下的方法和公式:设置基础分值是80分,指标最终的评分设置为P,乡镇的定量指标数据为D1,对应的行业平均数据为D2。

若定量指标数据D1低于行业平均数据D2,则其评分公式为: $P=80-(1-D1/D2) \times 100$ 。

若定量指标数据D1高于行业平均数据D2,则其评分公式为: $P=80+(D1/D2-1) \times 100$ 。

考虑到实际状况,可能有的指标很高,存在极个别指标拉高整个分数,无法真实反映整体状况,影响精准结论的得出,因此制定任何一个定量指标的最高分为100分。若相较于同行业平均数据,某个指标存在计算出来十分异常,则说明该指标不再适用于公式,需要结合被审计单位的实际真实状况,了解指标出现异常缘由,通过审计组展开讨论或是向专业人士进行询问等方法,对这个指标展开重新打分。

(三)构建总体评价体系模型。定性指标和定量指标及对它们的评分方法确认以后,就可以根据层次分析法,开始构建目标层、准则层和指标层,其中目标层是“乡村振兴”政策落实跟踪审计评价,准则层是上文确定的五个维度,即合规性维度、经济绩效维度、社会绩效维度、文化绩效维度和生态绩效维度,指标层则是这些维度更加细化的指标,构建总体评价体系模型,如表2所示。

接着需要确定各指标重要性,根据层次分析法,通过1—9的比例标度和倒数对其进行重要性量化,1—9的比例标度含义为:比例标度1表示前一个指标和后一个指标同等重要,比例标度3表示前一个指标比后一个指标略微重要,比例标度5表示前一个指标比后一个指标明显重要,比例标度7表示前一个指标比后一个指标强烈重要,比例标度9表示前一个指标比后一个指标极度重要,比例标度2、4、6、8是上述相邻奇数含义的中间值,上述数值的倒数表示后一个指标比前一个指标重要的程度。基本上,对n个明细指标进行 $n(n-1)/2$ 次比较,就可以得出基于明细指标的两两比较判断矩阵。根据层次分析法相关公式及计算流程,向政府部门专家、高校学者、注册会计师等专业人士发放问卷,通过1—9的比例标度和倒数,对各指标的重要性

表2 总体评价体系模型

目标层	准则层	指标层	定性/定量
乡村振兴政策落实跟踪审计评价	合规性	项目立项	定性指标
		资金拨付率	定量指标
		资金使用	定性指标
		资金监管	定性指标
		问题整改	定性指标
	经济绩效	收入增加率	定量指标
		就业率	定量指标
		第一产业增加值同比增长率	定量指标
		第二产业增加值同比增长率	定量指标
		第三产业增加值同比增长率	定量指标
		现代设备利用	定性指标
		电商平台利用	定性指标
		品牌培育	定性指标
	社会绩效	建档精准率	定量指标
		贫困户满意度	定性指标
		入学率	定量指标
		高学历占比	定量指标
		新型职业农民占比	定量指标
		保险覆盖率	定量指标
		药费报销率	定量指标
		四通情况	定性指标
		弱势群体保障	定性指标
		场所情况	定性指标
	文化绩效	活动情况	定性指标
		文化消费比例	定量指标
		党组织建设	定性指标
		三治合一	定性指标
		农田利用率	定量指标
	生态绩效	地表水Ⅲ类及以上水体比例	定量指标
		PM2.5年均浓度	定量指标
		美丽乡村达标率	定量指标

进行评分,构造判断矩阵,计算出31个指标的权重并通过一致性检验,从而构建出带权重的总体评价体系模型。

构建出带权重的总体评价体系模型后,就可以对被审计对象按照每个定性或定量指标的评分依据进行评分,每一项明确指标均通过百分制乘以权重进行换算,合计为最终得分。可以设定90分以上的为优秀,75—90分为良好,60—75分为合格,60分以下不合格的分数量级,对审计评价进行量化。当然,构建的审计评价指标体系不是一成不变的,应结合政策、审计的新要求以及被审计地区地方特色,不断更新完善指标及其权重。

【主要参考文献】

[1] 李晓冬. 公共政策落实跟踪审计三维评价标准构建研究——以精准扶贫政策落实跟踪审计为例[J]. 会计与经济研究,2020,34(02).

[2] 杜桂清. 政策跟踪审计的难点与对策[J]. 商业会计, 2019,(24).

[3] 史吉乾. 政策措施落实情况审计的重点和方法探讨[J]. 审计研究,2016,(01).

责任编辑 钟音