

“乡村振兴”政策落实跟踪审计： 实践困境与路径优化

——基于审计结果公告文本分析的证据

王茜，叶芊汝

浙江工商大学会计学院，浙江 杭州 310018

DOI:10.61369/IED.2025060029

摘要 乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手，政策落实跟踪审计则是国家审计战略落地的重要保证。文章围绕乡村振兴政策落实跟踪审计，结合浙江省审计厅发布的11份审计结果公告，运用Python文本分析方法发现，审计工作在政策执行、资金使用和项目管理等关键环节仍面临现实困境。对此，文章从构建动态介入机制、建立智能资金监管系统、强化项目全周期管理和优化审计反馈整改效能四个方面，提出具有操作性的路径优化建议弥补相应的不足。

关键词 政策落实跟踪审计；乡村振兴；审计公告

“Rural Revitalization” Policy Implementation Tracking Audit: Practical Dilemmas and Path Optimization - Evidence Based on the Analysis of Audit Result Announcement Texts

Wang Xi, Ye Qianru

School of Accounting, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou, Zhejiang 310018

Abstract : The rural revitalization strategy serves as the overarching approach to the "agriculture, rural areas and farmers" work in the new era. The tracking audit of policy implementation is an important guarantee for the implementation of the national audit strategy. This article focuses on the follow-up audit of the implementation of rural revitalization policies. By combining the 11 audit result announcements released by the Audit Office of Zhejiang Province and using the Python text analysis method, it is found that the audit work still faces practical difficulties in key links such as policy implementation, fund utilization and project management. In this regard, the article puts forward operational path optimization suggestions from four aspects: building a dynamic intervention mechanism, establishing an intelligent fund supervision system, strengthening the full-cycle management of projects, and optimizing the effectiveness of audit feedback and rectification to make up for the corresponding deficiencies.

Keywords : policy implementation tracking audit; rural revitalization; audit announcement

一、问题提出

2017年党的十九大首次提出乡村振兴战略并写入党章。乡村振兴战略有助于促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，是推动城乡融合发展，解决社会主要矛盾的重要举措，是推进中国式现代化的关键任务^[1]。在全面推进乡村振兴战略的贯彻执行过程中，国家围绕乡村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五个方面投入了大量财政资金用于政策实施。2025年中央财政预算安排1770亿元衔接推进乡村振兴补助资金，主要用于巩固拓展脱贫攻坚成果、优先支持发展联农、带农、富农产业等方面。然而在政策实施过程中，由于现实世界中存在信息不对称、有限理性、既得利益偏好等问题^[2]，可能会导致乡村振兴政策在执行中出现政策被滥用、曲解，资金被挥霍、截留，项目被闲置、随意改变用途等问题，影响乡村振兴政策目标

实现^[3]。因此，乡村振兴政策的贯彻落实亟需国家监督系统加以约束、监督和评价^[5]。

国家审计是国家监督体系的重要组成部分，凭借宪法授权具有权威性高、强制性大、独立性强、综合性广和稳定性高的特点^[4]，是一个具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”，发挥着国家治理基石和保障的重要作用^[6]。已有文献表明，国家审计不仅能在微观层面对央企高管超额薪酬^[7]、国有企业长期贷款使用效率^[8]等发挥公司外部监督治理效应，而且在宏观层面能在推动国家治理能力现代化^[9]，有效提高区域经济韧性^[10]等方面发挥监督治理效能，同时保障国家各项重大政策有效落实，确保政府公共受托责任全面履行^[11]。政策落实跟踪审计作为国家审计的一种重要监督手段^[12]，本质上是对国家重大公共政策的贯彻情况开展全方位、全过程和全流程的动态监督机制^[13]，是国家审计促进国家治理体系现代化的重要创新途径^[14]。乡村振兴是现阶段我国

项目信息：本文系：《缩小城乡差距的政策跟踪审计调查研究——以浙江省16个市县为例》浙江省大学生科技创新活动计划（新苗人才计划），（2024R408A063）。

“三农”发展进程中重要的公共政策，对其进行跟踪审计尤为必要^[15]。从现有披露的审计公告来看，大多聚焦特定项目建设、资金使用情况进行审核，缺乏可复制、可推广审计实务经验。基于此，本文以浙江省审计厅公开公告为分析样本，运用 python 语言挖掘目前乡村振兴政策落实跟踪审计现存问题并提出解决策略，以期为以后的开展提供借鉴经验。

二、乡村振兴政策落实跟踪审计的实践困境

（一）样本选择与数据来源

本研究聚焦乡村振兴政策跟踪审计，选取浙江省公开的政府审计公告为样本开展分析。样本时间跨度围绕2016年至2025年5月，涵盖浙江省审计厅发布的乡村振兴相关政策审计11篇公告，内容涉及共同富裕、涉农资金绩效、乡村项目建设管理等多个关键领域审计。样本数据均取自浙江省审计厅官方网站（<https://sjt.zj.gov.cn/>），保障了研究数据的真实性和完整性，为深入剖析乡村振兴政策跟踪审计成效与现存短板提供丰富资料，进而为研究提供有力支撑。

（二）乡村振兴政策落实跟踪审计公告文本揭示的典型问题梳理

本文采用 python 对公告文本内容进行数据化处理，将审计公告披露的内容和数据以更加直观的形式进行呈现。研究依据“演进权重 = 历史继承权重 * 时间衰减 + 动态权重 + 创新词加成权重”进行计算，其中历史继承权重侧重学术研究里资金监管、项目绩效等常用词汇并赋予0.7的基础权重，体现政策延续性；时间衰减则采用固定衰减系数 * 年限，模拟政策热点的自然迭代过程；动态权重借助语料出现频次与文档数的比值完成标准化公式化处理；创新词加成权重彰显政策导向，如数字乡村、新质生产力等新战略新领域反映当下审计工作重点。演进权重越高说明该关键词在历史政策周期中持续发挥重要作用，提供了一定的分析价值。尽管本文采用的方法仍有一定局限性，如语义理解层面识别不足，无法处理审计报告中跨段落的长距离逻辑关联，但相比传统的直接利用关键词进行权重计算，更有利于直观把握乡村振兴政策跟踪审计的现状。

图1 乡村振兴政策跟踪审计问题披露关键词

| 关键词 | 演进权重 |
|-----|--------|
| 项目 | 3.1742 |
| 资金 | 2.7651 |
| 规范 | 1.5651 |
| 政策 | 1.4197 |
| 问题 | 0.9182 |
| 补贴 | 0.6636 |
| 农村 | 0.3818 |
| 惠民 | 0.5 |
| 效益 | 0.356 |
| 高标准 | 0.2727 |
| 闲置 | 0.2455 |
| 农田 | 0.2364 |

乡村振兴政策的落实一般都以具体项目为依托，从图1结果来

看，“项目”的演进权重居于首位，这表明乡村振兴审计对项目全流程的强监管态势，其中“高标准农田建设”与“农田管理”等细分领域凸显耕地保护审计的深化，仍体现乡村振兴中土地仍然是建设重点，“闲置”权重警示需加强后续审计项目的运营，让政策真正落实到人民，其潜在问题可能涉及项目审批的合规性、实施进度及招投标规范性等。“资金”的演进权重紧随项目之后，说明资金监管同样属于高度敏感且重视的领域，其中可能涉及到资金规范使用问题、资金补贴是否落实到实处等问题。“政策”演进权重较高反映出其传导效能有待提升，因为政策落实跟踪审计以政策文件为基准，核查地方政府是否严格执行中央决策部署，例如产业扶持政策是否一刀切、土地政策是否违规突破红线、扶贫衔接资金是否偏离精准要求等，其权重较高揭示了基层在政策落地中可能存在程序不合规如项目验收走过场，监管缺位如资金使用缺乏绩效评价，政策变通执行如简单照搬上级文件未结合本地实际等实际问题。根据2019年至2025年5月浙江省审计厅所披露的乡村振兴相关的审计公告，在表1的基础上通过对权重高的三个关键词（政策执行、资金、项目）进行典型问题的梳理，对乡村振兴落实跟踪审计结果进行归纳整理，详见图2。

图2 乡村振兴落实跟踪审计结果归纳整理

| 公告描述对象 | 政策执行 | | | | | | 资金 | | | | | | 项目 | | | | | |
|-----------|-------|-------|-------|------------|----------|---------|--------|------|------|------|------|----|----|--|--|--|--|--|
| | 落实不到位 | 识别不精准 | 制度不健全 | 核算不及时/不到位 | 使用不合规/侵占 | 闲置/滞留 | 使用效率低下 | 管理问题 | 进展缓慢 | 虚假申报 | 效果问题 | 违规 | | | | | | |
| 2019年第20号 | 4项 | - | 1项 | 4项 | 5项 | 2项 | - | 5项 | 1项 | - | 1项 | - | | | | | | |
| 2020年第4号 | 2项 | - | - | 2项（20项（3项） | - | 1项（14项） | 8项 | 1项 | - | 1项 | - | - | | | | | | |
| 2021年第14号 | 3项 | 1项 | - | 2项 | 1项 | 1项 | - | 5项 | - | - | 2项 | 2项 | | | | | | |
| 2022年第23号 | 9项 | 9项 | 1项 | 3项 | 5项 | 5项 | 1项 | 12项 | 2项 | - | 6项 | - | | | | | | |
| 2022年第25号 | 4项 | - | 3项 | 1项 | - | - | - | 6项 | 2项 | - | 2项 | 3项 | | | | | | |
| 2023年第3号 | 5项 | 1项 | - | 1项 | - | - | 2项 | 5项 | 1项 | - | 4项 | - | | | | | | |
| 2024年第4号 | 2项 | 1项 | - | 3项 | 2项 | 1项 | 1项 | 4项 | 4项 | 1项 | 4项 | - | | | | | | |
| 2024年第7号 | 1项 | - | - | - | - | - | - | 1项 | - | - | - | - | | | | | | |
| 2025年第1号 | 1项 | - | - | - | - | - | - | 2项 | 1项 | - | 1项 | - | | | | | | |
| 合计 | 31项 | 12项 | 5项 | 16项 | 15项 | 9项 | 5项 | 48项 | 12项 | 1项 | 21项 | 5项 | | | | | | |

上述审计公告文本揭示的问题完全反映了跟踪审计对乡村振兴落实政策未能实现完全覆盖的实践困境。从政策执行的政策跟踪审计结果来看，乡村振兴政策方面主要是县惠民惠企政策执行不到位，乡村帮扶政策应享未享，收入农户政策性保险参保不精准、理赔不及时、赔付不足额，高质量发展相关工作方案、计划存在同一经济指标设置不同目标值情况等问题，从而导致的任务目标不明晰、主导产业发展目标不明、产业布局不够清晰、区块功能定位不清等问题。由于前期政策执行工作准备不充分、执行进度偏慢，由此衍生的风险是财政资金绩效未充分发挥，规划衔接不到位，导致乡村振兴政策的完成落实力度大幅度减弱。

进一步，审计工作报告揭示资金类违法违规行主要是配套资金不到位、资金投向不合规或闲置滞留、发放不精准、资金挪用非涉农领域、改变资金用途等主要问题。其中资金不到位包括资金未划分、未分配、未及时配套到位、未及时发放等；资金使用不合规包括部分县和村集体中的干部违规领取、虚报冒领，经营主体违规获取项目补助，费用核算不规范，未专款专用、挪用等。资金闲置或使用效率低下意味着资源浪费与分配不合理，可能影响财政负担加重、民生工程失效甚至还会触发信任危机，削减公众对政府的信任，其主要原因是制度存在缺陷缺陷，预算编制与执行脱节，缺乏动态调整机制，部分项目负责人资金管理意

识薄弱，资金使用全过程未实时跟进，绩效考核流于形式。资金使用不合规的本质是权力约束失效与制度执行偏差，个人权力凌驾于组织之上，部分单位主要负责人通过培植代理人、绕开集体决策直接干预资金使用，或是制度设计与实际需求脱节，未明确资金使用边界，同时也存在重项目争取、轻资金管理现象，使制度执行流于形式，助长资金违规使用情况的气焰。

在项目方面，其问题具体表现为项目管理不善，进展缓慢以及效果不佳，项目管理不善主要涉及管护不到位、缺乏统筹管理、管理不规范等细分问题，进展缓慢主要包括阶段性目标未及时完成、进度滞后等，任务完成不实、项目绩效不高、建成后闲置浪费、利用率不高、质量不高等问题则属于效果不加的范畴。出现上述原因的根源在于执行过程中的协调与监管失效，多部门权责不清导致踢皮球现象频发，跨区域协作受阻；顶层规则与基层需求脱节，缺乏统一的项目管理标准导致项目无法按质按量完成，无法真正贴合群众需求。

（三）审计公告映射出的精准扶贫政策落实跟踪审计的实践困境

根据2019年至2025年浙江省审计厅所披露的乡村振兴相关的审计公告，计算出了每篇审计公告中有关意见部分和整改部分占整篇审计公告的篇幅占比，计算结果如图3所示：

图3 乡村振兴政策跟踪意见和整改占比

| 公告 | 意见占比 | 整改占比 |
|-----------|-------|-------|
| 2019年第17号 | 4.60% | |
| 2019年第20号 | 1.95% | 4.83% |
| 2020年第37号 | 2.00% | |
| 2020年第54号 | 2.04% | 5.88% |
| 2021年第14号 | 2.43% | 4.44% |
| 2022年第23号 | 1.42% | 0.85% |
| 2022年第25号 | 1.74% | 2.97% |
| 2022年第26号 | 1.38% | 6.71% |
| 2023年第3号 | 2.00% | 4.94% |
| 2024年第4号 | 2.27% | 1.01% |
| 2025年第1号 | 3.75% | 0.68% |

1. 审计建议方面存在的缺陷。第一、建议针对性不足。从各个审计公告的具体内容来看，对于审计发现的问题，意见占比不高于5%，从具体内容看，缺乏针对性的改进建议。例如，在2024年第7号公告中，提到11个县惠民惠企政策执行不到位，但公告中未见明确指出应如何加强政策执行监督，提高识别精准度。这使得被审计单位在面对问题时，难以找到有效的解决方向和方法，影响整改工作的质量和效率，也不利于从根源上解决审计发现的问题，推动政策的有效落实。第二、建议的动态调整不足。审计公告未体现出根据整改进度和实际情况对建议进行动态调整的内容。在政策落实过程中，可能会出现新的情况和问题，但审计建议却未能及时跟进和调整，审计建议无法持续有效地指导整改工作，可能导致一些问题在整改过程中出现反复或新的偏差，影响整改工作的连贯性和最终成效，也不利于形成持续改进的政策落实机制。

2. 整改方面存在的缺陷。第一、整改进度披露不全面，公告中“整改情况”篇幅占比非常小。部分公告仅披露“已整改”这一状态，缺乏对“正在整改”“未整改”“未披露”的情况的详细

说明，公众难以全面了解整改的整体进度。第二、整改成效评估缺失，审计公告中未体现对整改成效的评估内容。对于已完成整改的问题，缺乏具体指标或标准来衡量整改是否真正达到了预期目标。例如2023年第3号公告中提到9个县落实高质量发展有关任务不够有力，但公告中未说明这些县的整改成效如何，是否有效解决了已发现的问题。这难以判断是表面整改还是根本解决，影响政策的实效。第三、整改责任落实不明确。公告中未清晰划分和落实整改责任主体。对于涉及多部门或地区的整改任务，难以看出各部门之间的协调配合与责任归属。这种责任划分的模糊性，容易导致责任推诿现象的发生，影响整改工作的顺利推进，也不利于对整改不力的部门或个人进行问责。

三、“乡村振兴”政策落实跟踪审计的优化路径

（一）建立动态介入机制，破解节点难题

针对乡村振兴政策执行审计中因政策周期长、介入时机难把握导致的审计风险与高纠偏成本问题，审计机关可分阶段差异化介入，通过前置审计进行防控，提早监督和评价政策可行性与科学性，弥补审计预防缺位，积极发挥事前预警作用，确保乡村振兴政策在源头实施的科学性、准确性和持续性。在政策颁布阶段，构建动态预评估与过程监督机制以识别潜在问题和风险，并提出具有建设性与前瞻性的建议。在此过程中，须妥善协调审计的及时性和政策落地周期性，规避传统审计介入过早而导致部分被审计单位陷入为应对检查而以突击制文形式的象征性执行困境，忽视了政策的实质执行。在政策执行阶段，审计机构可以采用滚动式跟踪审计模式，突出审计重点，每季度核查执行进度。

（二）构建智能资金系统，促进动态预警机制

目前乡村振兴政策落实资金领域违规违法行为问题仍然突出，因此审计机关在开展乡村振兴政策落实跟踪审计时需重点推进动态预警机制与穿透式核查技术，同步完善数字化审计平台。搭建乡村振兴政策落实资金智慧大脑，联合财政、农业、审计等部门，实现资金数据共享，比如财政资金流向何处、资金流入和流出的全过程手续、违规资金使用情况等，打通数据系统壁垒，实现资金流向异常检测模型和预警检测。当资金拨付延迟率超过既定阈值或绩效指标偏离度达到临界值时，将立即启动审计程序介入，快速识别潜在风险和异常，及时展开预算调整、资金调度、资金追回等工作，以发挥资金最大的绩效。

（三）强化全周期管理，保障项目建设成果效益

乡村振兴关乎人民的需求和利益，涵盖众多基础设施及产业发展相关的重大投资项目。鉴于农村基层普遍缺乏专业的项目管理人才，项目建设过程中常出现管理不规范、效果不佳、质量不达标等问题。在执行乡村振兴政策的项目建设中，审计机关需强化项目全周期管理，执行乡村振兴重大投资项目运营绩效情况的审计，针对不同阶段的特定属性，从项目立项、建设及后续监管三个维度采取适宜的审计评价指标和审计监督方法，全程介入防范“形象工程”“半拉子工程”产生，重点关注项目运营的社会效益，及时调整不合理的项目规划安排，建立长效的跟踪管理机制。

（四）强化精准反馈监督，优化意见整改效能

针对意见和整改方面的问题，审计机关应强化精准反馈监督，优化意见整改效能。在审计意见提出环节，深入剖析问题本质，结合被审计单位实际与政策背景，增强针对性。明确监督关键环节，制定量化指标精准评估政策执行效果。整改监督环节，审计机关要建立全流程精细化监督机制，精准定责，明确部门职

责，实时跟踪整改；以定期 + 不定期相结合的方式抽查整改缓慢或整改不力的情况，督促相关部门提速。同时，搭建信息共享平台，打破信息壁垒，实现整改信息实时共享，确保整改工作高效推进，提升审计意见和整改工作的整体效能，推动乡村振兴政策有效落实。

参考文献

- [1] 贾海刚. 乡村振兴战略促进农民农村共同富裕的行动机制与责任体制——基于首批国家级田园综合体的多案例考察研究 [J/OL]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 1-11[2025-03-08].
- [2] 陈尘肇. 关于加强转变经济发展方式相关政策执行情况审计监督的思考 [J]. 审计研究, 2011, (04):14-18.
- [3] 司浩婷, 李晓冬. 国家审计赋能乡村振兴: 研究回顾与展望 [J]. 财会月刊, 2023, 44(12):78-86.
- [4] 杨肃昌. 对“优化审计署职责”重要意义的认识 [J]. 审计观察, 2018, (02):8-9.
- [5] 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.
- [6] 刘家义. 国家治理现代化进程中的国家审计: 制度保障与实践逻辑 [J]. 中国社会科学, 2015, (09):64-83+204-205.
- [7] 石威峰, 傅绍正, 胡国强. 国家审计对央企高管超额薪酬的治理效应——基于共同富裕的研究视角 [J]. 山西财经大学学报, 2025, 47(02):113-126.
- [8] 伍伦. 国家审计改革与地方国有企业长期贷款使用效率——来自省以下审计机关人财物管理改革的证据 [J]. 中南财经政法大学学报, 2024, (05):16-29.
- [9] 鲁清仿, 周超青. 国家审计在推进国家治理能力现代化中的作用与路径研究 [J]. 中国软科学, 2024, (12):188-195.
- [10] 叶邦银, 徐怀宁. 国家审计能有效提升区域经济韧性吗? ——基于治理视域的考察 [J]. 经济体制改革, 2023, (06):189-196.
- [11] 李晓冬, 马元驹. 精准扶贫政策落实跟踪审计研究进展——兼论后精准扶贫时代扶贫政策落实跟踪审计的研究进路 [J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2021, 23(02):143-153.
- [12] 仲怀公, 王思婕, 陈双. 基于乡村振兴战略的政策落实跟踪审计研究 [J]. 财会通讯, 2022, (17):114-117+168.
- [13] 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——基于审计署审计公告文本分析的考察 [J]. 经济体制改革, 2023, (02):86-94.
- [14] 魏强, 剧杰, 孙亚男, 等. 政策措施落实情况跟踪审计深化路径研究 [J]. 审计研究, 2022, (02):3-10.
- [15] 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, (18):97-101.