

乡镇审计 理论与实践

审计署审计体系指导司 编

XIANGZHEN
SHENJI
LILUN
YU
SHIJIAN

辽宁大学出版社

乡镇审计理论与实践

审计署审计体系指导司编

辽宁大学出版社

一九九一年·沈阳

责任编辑 雪 枫
封面设计 桂 湘
责任校对 刘 放

乡镇审计理论与实践
审计署审计体系指导司 编

辽宁大学出版社出版发行（沈阳市崇山中路66号）
朝阳新华印刷厂分厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：11.75字数：240千
1991年2月第1版 1991年2月第1次印刷
印数：1—10,000

ISBN 7-5610-1179-2

F·198 定价：6.00元
（辽）第9号

序

近年来，我国农村经济有了很大发展，乡镇经济在国民经济中已占有相当大的比重。乡镇审计正是适应农村客观形势发展的需要而产生的，目前，在全国已普遍开展起来。经过几年的实践证明，乡镇审计对理顺农村财务管理，解决“前清后乱，清后又犯”的问题，查处违法乱纪行为，保护集体财产的安全与完整，减轻农民负担，维护农村的安定与团结，促进乡镇企业的经营管理，提高经济效益等方面发挥了重要作用。

江泽民总书记在今年的农村工作座谈会上指出：“农村稳定了，农民安居乐业了，也就从根本上保证了我们国家和社会全局的稳定”。乡镇审计对农村经济的发展有着重要的作用。国家审计机关对乡镇审计工作是重视的，态度是积极的。王志钧、李吉英同志主编的《乡镇审计理论与实践》、就是各级审计机关在大量调查研究，总结经验的基础上，编写而成的。此书既有理论的探讨，又有实践经验，内容丰富，不拘一格。对于进一步开展研究乡镇审计性质、地位、职能、任务及其作用，有抛砖引玉的作用，对于指导实际工作也有一定的参考价值。

崔建民

一九九〇年十二月八日

前 言

近几年来，乡镇审计工作在全国各地不同程度地开展起来，尤其是乡镇经济发达地区，更是重视这项工作，为完善乡镇经济管理，保障农村经济健康发展发挥了重要的作用。随着乡镇审计工作的蓬勃发展，针对工作中存在的许多问题，诸如乡镇审计性质、机构设置、人员来源、工作范围、费用开支、审计处理等，亟待理论上探讨和实务中解决。为此，1990年5月8日至20日，审计署审计体系指导司和审计署培训中心联合在山东省养马岛审计署培训基地举办了《乡镇企业和农村经济审计研讨班》，共有34个省、市、县审计局的同志参加。同时，还邀请了农业部经营管理总站和乡镇企业公司的领导同志参加。在这次研讨班上，同志们不仅相互交流了乡镇审计工作经验，而且就乡镇审计工作的必要性及其性质、地位、职能、任务、作用等问题进行了热烈地探讨。研讨班结束时，审计署常务副审计长崔建民同志到会并讲了话。

为了大力宣传和推动乡镇审计工作，我们把研讨班的主要材料以及审计署有关同志通过调查研究以后编写的一些文章选编成册，其目的在于抛砖引玉。

由于编者水平有限，以及乡镇审计工作处于探索之中，书中肯定有不少错误和缺点，恳请读者批评指正，以期完善之。

编 者

1990年11月

目 录

《乡镇企业和农村经济审计研讨班》观点综述	
.....审计署 易仁萍 张春雷	(1)
总结经验进一步推动乡镇审计工作的开展	
.....辽宁省审计局副局长 梁恩奇	(22)
农村经济审计组织形式的探索与实践	
.....山东省威海市审计局农林水委员会	(29)
乡镇审计调查与思考	
.....湖北省审计科研所调查组	(43)
试述乡镇审计之必要	
.....辽宁省大连市审计局	(54)
乡镇内审及发展方向初探	
.....上海市崇明县审计局	(66)
关于在乡镇设派出审计机构的探讨	
.....黑龙江省宾县审计局 刘万春	(74)
乡镇集体企业审计进展情况和需要研究解决的问题	
.....审计署办公厅、农林文教司	(83)
农村合作经济审计的理论与实践	
.....山东省潍坊市审计局	(88)
乡镇审计之我见	

.....	审计署 吴晓军 (126)
乡镇审计初探	
.....	辽宁省昌图县审计局 (134)
关于农村集体经济审计的调查	
.....	黑龙江省兰西县审计局 王修璋 (146)
发自乡镇审计的思索	
.....	山东省章丘县审计局 董传文 蒲秦良 (152)
关于社会审计与乡镇审计关系的几点思考	
.....	审计署 王智玉 (159)
开展乡村企业经济责任审计的探讨	
.....	山东省烟台市审计局 (173)
我区合作经济组织审计工作情况汇报	
.....	宁夏回族自治区农经站 (184)
我省农村审计的情况	
.....	云南省审计局行政事业处 (192)
我省乡镇企业和农村经济审计开展的情况	
.....	陕西省审计局内审工作指导处 (199)
我区乡镇审计的产生、发展与前景	
.....	江西省宜春地区审计局 黄锡梅 (205)
我们是如何开展乡镇企业审计的	
.....	浙江省绍兴县湖塘乡审计办公室 (212)
全面开展农村审计一年大见成效	
.....	湖北省襄樊市农委经管科 (219)
我们对开展乡镇内审工作的几点体会	
.....	天津市南郊区审计局 (226)
浅议如何加强乡镇企业的审计监督	

.....	贵州省仁怀县审计局	(233)
加强乡镇审计监督 促进农村经济的健康发展		
.....	辽宁省朝阳市审计局	(239)
加强农村审计监督 建立财务工作秩序		
.....	湖北省经营管理站	(249)
强化农村审计监督 巩固发展合作经济		
.....	北京市农经站	(257)
实施规范化审计 建立农经管理新机制		
.....	吉林省农业厅	(264)
加强经济监督 搞好农村审计		
.....	山西省临猗县经管局	(274)
乡镇审计方法概述		
.....	审计署 庄恩岳	(285)
农村合作经济审计工作正在向经常化、制 度化和规范化方向发展		
.....	农业部农村合作经济指导司	(295)
全面铺开农村审计工作 切实强化审计监督职能		
.....	湖南省湘潭县石潭区 谭伏云	(301)
乡镇企业建立审计机构开展审计监督势在必行		
.....	审计署 柴荣昌	(310)
建立中心审计所 加强乡镇审计监督		
.....	河南省夏邑县审计局 刘丕福 王俊忠	(314)
积极指导乡镇开展内部审计 充分发挥 乡镇审计监督作用		
.....	江苏省张家港市审计局	(322)

关于乡镇审计指导的几点看法

.....审计署 郭和顺 (333)

附：1. 《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》

2. 《乡镇企业系统内部审计暂行规定》

3. 《农业系统内部审计规定》

《乡镇企业和农村经济 审计研讨班》观点综述

审计署 易仁萍 张春雷

审计署审计体系指导司和培训中心于1990年5月8日至20日，在山东省养马岛审计署培训基地举办了《乡镇企业和农村经济审计研讨班》，有34个省、市、县审计局的同志参加。同时还聘请了农业部经营管理总站和乡镇企业司的领导同志参加，在研讨班上，同志们交流了各地乡镇审计工作的开展情况，互相学习、取长补短。围绕开展乡镇审计工作的必要性及其性质、地位、职能、任务、作用等问题进行了热烈地讨论。研讨班结束时，崔建民副审计长到会并讲了话，他指出：“乡镇审计是一个新生事物，它是适应农村客观形势发展的需要而产生、发展的。国家审计机关对乡镇审计是重视的，态度是积极的。国家审计机关对乡镇审计指导应注意依靠各级党和政府的领导，特别要依靠乡镇政府的领导，要依靠农业部门的力量，和农业部门配合好。国家审计机关应多做些具体工作，加强调查研究、总结经验、培训乡镇审计人员、对业务工作进行指导。”通过对乡镇审计工作的研讨，大家交流了情况、分析了当前乡镇审计工作中的利弊，并对其进行了研究和探索，这次研讨对乡镇审计的健康发展，起到了促进作用。

现将研讨中的主要观点做一个综述。

一、关于对在乡镇开展审计工作名称的意见

在讨论中，大家首先对当前在乡镇开展的审计工作的名称进行了研究，目前，对乡村出现的审计有不同的称呼，普遍有这样几种，乡镇审计、乡镇企业审计、农村合作经济审计、农村经济审计、乡村审计等等。经过讨论较一致的意见是：称乡镇企业审计或者乡镇农村合作经济审计都具有片面性，不宜做为这项工作的名称，何况目前什么包括在农村合作经济中也不太明确；一部分同志认为称乡镇审计较为恰当，乡镇是个大概念，它可以包括对乡镇以下（包括村）的任何单位进行审计。如果称乡镇审计今后纳入国家审计也顺理成章。它属于一级政府审计；另一部分同志认为称乡镇审计不恰当，乡镇意味着是以一级政府为划分的标致，这种划分不能说明审计类别，不能确切的表示对农村经济这一部分审计的内涵。因此，应称其为农村审计，这个大概念既能包括这一部分审计的全部内容（既包括乡镇政府，又包括乡镇的农、工、副、商各业，基建项目及文、教、卫生等企事业单位），又可以说明这一部分的内容的内涵，也有同志认为称乡村审计更为贴切，它可以包括对乡村两级的审计，比农村更为恰当。由于意见并没有统一，因此，我们在以下综述中，还是用乡镇审计做为这项工作的名称。

二、审计机关对乡镇审计的研究势在必行

目前，乡镇审计已在全国广泛开展。因此，审计机关对

乡镇审计的研究势在必行。这是大家一致的意见。从各地交流情况中了解到，乡镇审计机构的建立最早是从1984年开始的，是自发建立的，迄今为止，已近6年。当时为数极少，到1986年中共中央办公厅、国务院办公厅的27号文件《关于清理农村集体财产的意见》的通知中对农村合作经济审计工作提出了要求。农业部首先根据这个文件，抓起了这项工作。各省、市审计局也都进行了配合，因此从1986年到现在发展得很快。根据农业部经管站掌握的全国经管系统的数字，全国28个省、自治区、直辖市（缺浙江、西藏）的统计，到1989年8月已有1,150个县开展了这项工作，占统计县数的56%。另据26个省、自治区、直辖市（缺内蒙古、浙江、广东、西藏）的统计，已有18,800多个乡镇开展了这项工作，占统计乡镇数的44%。上海、黑龙江100%的县开展了乡镇审计，一些省、市乡镇审计发展速度相当快，江苏省全省共有1,981个乡镇，截止1989年底已有1,524个乡镇开展了审计工作，占全省乡镇数的79%。山东、天津、吉林、内蒙古也都有80%以上的县开展了乡镇审计。

在研讨班上对部分省、市的统计数字表明，仅黑龙江、广东、湖南、吉林、辽宁、江西、河南、湖北、宁夏、北京等十个省、市截止1989年底已建机构10,504个，配备审计人员30,193人。同志们一致认为乡镇审计已在如此广泛的范围内开展起来了，做为国家审计机关，应把对这一问题的研究提到议事日程了。

三、开展乡镇审计的必要性

对这个问题，大家的认识比较一致。绝大部分同志认为

根据我国目前的情况开展乡镇审计是非常必要的。对必要性大约有这样一些提法：

- (一) 开展乡镇审计是乡镇政权的需要；
- (二) 开展乡镇审计是乡镇经济发展的客观要求；
- (三) 开展乡镇审计是财政体制改革的需要；
- (四) 开展乡镇审计是健全、完善国家对农村经济宏观调节和间接控制体系的需要；
- (五) 开展乡镇审计是农村经济深化改革的需要；
- (六) 开展乡镇审计是乡镇企业改善经营管理，提高经济效益的需要；
- (七) 开展乡镇审计是为了提高农村财务人员的业务水平、财务管理水平的需要；
- (八) 开展乡镇审计是保障国家和集体经济利益，打击经济犯罪分子的需要；
- (九) 开展乡镇审计是完善审计体系的需要；等等。

提法固然很多，但归纳综合，主要观点有如下：

- (一) 开展乡镇审计是建设乡镇政权的需要。

乡镇政权就是国家在农村的基层政权，它包括乡村和集镇两部分，我国11亿人口，8亿在农村。江泽民总书记最近在农村工作座谈会上指出：“农村稳定了、农民安居乐业了，也就从根本上保证了我们国家和社会全局的稳定。”因此，加强乡镇人民政府的建设，做好乡镇人民政府的各项工作有其特殊的意义。

乡镇政府是乡镇经济建设和社会发展的组织者，是所辖范围内社会、经济活动的行政管理者。乡镇财政所是国家财政的基层组织，是乡镇政府管理经济的职能部门，乡镇财政的建立是遵循有一级政府就设立一级财政的原则建立起来

的。乡镇政府为了保证完成预算内外财政收入、筹集、分配和使用乡镇资金，促进乡镇生产建设和文教、卫生、科学事业的发展，就要行使它的管理职能，管理本乡镇的经济、文化、教育、科技、卫生、民政、公安、司法、村镇建设、计划生育等工作，同时也要行使它的监督职能，对本乡镇各行业、企业实行监督，使其遵守党和国家的法律、政策，监督合作经营和个体经营的农民照章纳税，守法致富。为了有效地行使乡镇人民政府的职能，使其充分发挥作用，就必须健全乡镇人民政府监督机构，实行有一级财政，就应有一级审计的体制，通过对乡镇各项经济活动的审计监督来维护乡镇政权的建设。

（二）开展乡镇审计是农村乡镇企业发展的客观需要

近年来，我国农村经济有了很大发展，乡镇经济在国民经济中已占有相当大的比重，乡镇企业1989年实现总产值7,428亿元，占全国社会总产值的四分之一，其中乡镇工业总产值占全国工业总产值的比重接近三分之一，乡镇企业的出口创汇额突破了100亿美元，约占全国出口创汇额的五分之一。从这些数字中表明，发展乡镇企业现已成为振兴农村经济的必由之路，也成为农村剩余劳动力就业的主要出路，九千多万农村劳动力转移到了乡镇企业，既增加了农民的收入，促进了小城镇的发展，同时也避免了农民大量涌进城市所产生的种种弊端和不安定因素。但在发展乡镇企业的同时，一些领导往往重视生产、经营，强调搞活，而对企业的管理监督和盈亏核算重视不够，在这种思想指导下，使得不少乡镇企业盲目生产，盲目经营，经济效益低下，管理秩序、自我约束、自我控制的能力差，财务人员素质低，核算方式陈旧，加之监督机制未建立，承包人钻空子，搞短期行为，挖集体

肥个人，使企业缺乏自我改造和持续发展的后劲。随着乡镇企业的发展，在农村经济中已广泛推行和完善承包经营责任制、股份制、厂长负责制、任期目标责任制，城乡联合、横向联合、中外合资等也成为农村经济发展的主要形式，乡镇政府领导人越来越认识到，必须建立乡镇审计监督，才能促进农村经济的深化改革。乡镇审计可以为政府领导经营决策，起参谋助手作用，为改善乡镇企业经营管理，提高经济效益，促进其健康发展，发挥重要作用。

（三）开展乡镇审计，是强化农村经济管理的客观要求

党的十一届三中全会以来，我国农村普遍实行以家庭经营为主的多种形式的联产承包责任制，促进了农村商品经济的蓬勃发展。但是，改革初期，由于种种原因，放松了对农村经济的管理监督，集体资金损失浪费严重，生产力遭到极大的破坏，据农业部不完全统计，全国损失集体财产 250 亿元，占集体财产的三分之一。有经济问题的农村干部占的比重也相当大，贪污腐败现象使干群矛盾激化，给农村带来不安定因素。近几年虽然多次组织财务清理整顿，但相应的管理制度没有与农村商品经济的发展配套建立，“前清后乱、边清边乱”的问题没有从根本上解决。贪占挪用和挥霍浪费集体资财等违法违纪行为仍继续发生，农村滥摊派、乱收费的现象仍很严重，造成这种现象的主要原因是监督不力。农民群众迫切希望对农村经济进行有效的、经常性的监督，建立审计监督制度可以为减轻农民负担，缓和干群之间的矛盾，消除腐败，稳定农村大局，发挥更好的作用。

四、乡镇审计发挥的作用

讨论中，大家一致认为，目前开展的乡镇审计工作对防止和纠正多年来存在的集体财务管理混乱，改善农村经济的经营管理，保护农民利益，壮大农村集体经济，促进农村改革的进一步深化，都发挥了积极作用。据以上十个省、市的统计数字，1989年乡镇审计共查出违纪金额4.3亿元，促进增收节支2.8亿元，查出损失浪费金额1.02亿元。经归纳整理，乡镇审计的作用主要表现在以下几方面：

（一）为乡镇政府领导决策发挥参谋助手作用

乡镇审计成立后，为乡镇政府领导决策发挥了很重要的作用。大约有这几个方面：对乡镇企业投资的决策；对乡镇企业承包经营责任制的兑现；对乡镇企业领导人和村干部的经济报酬；对乡镇干部及村一级干部的调离和任免；对乡镇企业关停并转等等问题都要依靠乡镇审计提供决策的依据。主管乡镇政府领导深深感到，现在乡镇政府的工作和过去大不一样，过去只是抓农业生产就行了，现在乡镇政府是麻雀虽小五脏俱全，工、农、商、牧、副、渔样样都有，乡镇政府领导需要有经济头脑，对乡镇经济情况要了如指掌，这就要依靠乡镇审计当好参谋助手，如山东省某镇某企业是全国闻名的先进企业，厂长有很多头衔，威信很高，镇党委一直把这个企业树为典型，经审计后才知道这是一个亏损企业，而且企业领导在经济上有很多违法乱纪的行为，乡镇政府领导体会到审计是用经济数字说真话，能够使他们心明眼亮决心大。

（二）理顺农村财务管理，解决了“前清后乱，清后又

犯”的问题

据各地农村工作同志反映，在没有开展农村审计工作的地方，财务管理比较混乱，虽然经过多次清理，仍未能从根本上改变前清后乱的状况。因此，在目前商品经济大发展的形势下继续采用搞运动式的财务检查是根本不行了，需要有一种新的监督形式。

开展乡镇审计之后，一些地方建立健全了财务制度；审计部门根据这些制度对农村的财务收支情况经常进行审计。有的地方还搞了事前审计，就是各村的会计在记帐前必须将原始单据拿到审计站，经过审计盖章后，才可以记帐。这样就从根本上解决了农村财务过去那种“前清后乱，清后又犯”的问题，也堵住了不合理开支。

（三）查处了违法乱纪行为，严肃了财经纪律，保护了集体财产的安全与完整

农村实行联产承包责任制后，不少干部钻了农村财务管理混乱的空子，各种贪污盗窃、挪用公款的现象不断发生，损害了党的形象，破坏了干群关系，影响了社会安定，广大农民对这部分人恨之入骨。

黑龙江省通过1987、1988两年开展对农村合作经济的审计，查出违法事项22,781件，涉及违法、违纪人员9,381人（次），金额200.5万元，已收回1,180.2万元。属于贪污性质的经济事项2,886件，涉及违法人员2,331人（次），金额274.5万元，已收回249万元；属于挪、占公款性质的经济事项6,398件，涉及违纪人员5,415人（次），金额572.5万元，已收回462.2万元。

北京市1988年农村审计部门查出违纪金额1,287.3万元。其中：私借和挪用公款509.7万元，乱挤乱摊成本302.6万