

桂建平 编著



乡镇

审计

F-231.61
777

乡镇审计

桂建平 编著

中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇审计/桂建平主编. —北京:中国时代经济出版社, 2002. 1
ISBN 7-80169-070-2

I. 乡… II. 桂… III. 乡镇-审计 IV. F239.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 083110 号

乡镇审计

桂建平 编著

出 版	中国时代经济出版社(原中国审计出版社)		
地 址	北京市东城区东四十条 24 号青蓝大厦	邮 政 编 码	100007
电 话	(010)88361317	传 真	(010)64065971
发行经销	新华书店总店北京发行所发行 各地新华书店经销		
制 版	世纪风云图文制作中心		
印 刷	北京怀柔红螺福利印刷厂		
开 本	850 × 1168 1/32	版 次	2002 年 1 月北京第 1 版
印 张	8.5	印 次	2002 年 1 月北京第 1 次印刷
字 数	214 千字	印 数	1 ~ 5000 册
定 价	17.00 元	书 号	ISBN 7-80169-070-2/F.029

版权所有 侵权必究

序

农业、农村和农民问题,是关系我国改革开放和现代化建设全局的重大问题。乡镇作为我国农村和城乡结合部最为基层的一级政权组织,在落实党和国家各项农业政策,组织农村经济和社会发展,维护农民利益和农村社会稳定中,具有特别重要的地位。深化农业审计,探索适应乡镇经济发展的乡镇审计新路子,是新形势下各级审计机关特别是县级审计面临的新课题。

随着农村经济体制改革的不断深化,乡镇经济日益活跃,而乡镇财政的建立和完善,有力地促进了乡镇经济规模不断扩大和经济实力的进一步增强。但是,由于乡镇经济管理基础工作薄弱,乡镇监督机制相对滞后,再加上受局部利益驱动等因素的影响,一些乡镇财政、财务管理混乱,挤占、挪用、截留支农专项资金和专项贷款,违规加重农民负担等时有发生,造成党群、干群关系紧张,不仅直接影响到党的农村政策的落实,而且严重影响到农村经济发展和社会稳定的大局。因此,加强对乡镇经济的监督管理,确保党和国家各项农村政策落到实处,切实减轻农民负担,进一步促进农业和农村经济发展,既是我国改革开放和现代化建设大局的需要,也是各级党委、政府十分关心的问题,更是作为综合性经济监督部门的各级审计机关责无旁贷的重要任务。

安徽是农业大省,在向农业强省目标迈进的过程中,我省各级审计机关立足安徽实际,紧紧围绕省委、省政府农业和农村工作发展目标,积极探索具有安徽特色的大农业审计路子,加大乡镇审计的实践力度,连续四年对近千个乡镇进行了有计划的审计,既促进了乡镇经济的发展,又丰富了农业审计的内涵。与此同时,他们不断总结实践经验,积极开展乡镇审计理论研究,并取得了丰硕的成果。由安徽省审计厅厅长桂建平同志撰写的《乡镇审计》一书,从建立适应社会主义市场经济体制的规范的审计制度和审计工作需要出发,坚持理论与实践并重,对乡镇审计的概念、特点、机构、内容、方法和发展趋势等作了明确而详尽的阐述,既概括了乡镇审计实践的已有成果,又对乡镇审计的一些基本理论问题进行了可贵而独到的探索,具有很强的理论价值和实用价值。

随着农村经济的不断发展,乡镇审计正日益显示出强大的生命力和勃勃生机,其在促进农村经济和社会发展中的不可替代的作用正日益被广泛发掘和认同。我坚信,在广大审计工作者和理论工作者的共同培育浇灌下,乡镇审计这朵审计大花园中的新蕾,一定会开放得更加娇艳,更加绚丽。

张 平

2001年1月10日

目 录

序	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 乡镇审计的概念	(3)
第二节 乡镇审计的主要内容	(5)
第三节 乡镇审计的主要特点	(9)
第四节 乡镇审计的作用和意义	(12)
第五节 乡镇审计的发展趋势	(16)
第六节 乡镇审计理论系统的构想	(24)
第二章 乡镇审计机构和人员	(30)
第一节 乡镇审计机构	(30)
第二节 乡镇审计人员	(40)
第三章 乡镇审计方法	(52)
第一节 乡镇审计方式	(52)
第二节 乡镇审计方法	(54)
第三节 村级审计方法	(68)
第四章 乡镇财政审计	(71)
第一节 乡镇财政审计概述	(71)
第二节 乡镇财政审计的主要内容	(76)
第三节 乡镇财政审计实施	(92)
第五章 乡镇专项资金审计	(96)
第一节 乡镇专项资金审计概述	(96)
第二节 乡镇专项资金审计的内容及重点	(103)
第三节 乡镇专项资金审计的组织实施	(107)

第四节	乡镇专项资金审计报告	(112)
第六章	乡镇其他资金审计	(115)
第一节	乡镇其他资金审计概述	(115)
第二节	乡镇其他资金审计的主要内容	(119)
第三节	乡镇其他资金审计的组织实施	(124)
第四节	乡镇其他资金审计的报告及处理	(128)
第七章	乡镇经济责任审计	(133)
第一节	乡镇经济责任审计概述	(133)
第二节	乡镇经济责任审计的内容	(137)
第三节	乡镇经济责任审计的组织实施	(139)
第四节	乡镇经济责任审计的报告及处理	(141)
第八章	乡镇特定事项审计和审计调查	(147)
第一节	乡镇特定事项审计	(147)
第二节	乡镇审计调查	(159)
附 录	审计案例	(171)
	乡镇财政审计案例	(171)
	乡镇资金审计案例	(187)
	乡镇领导干部任期经济责任审计案例	(229)
后 记		(264)

第一章 绪 论

我国是农业大国,12 亿多人口有 9 亿多在农村。农业、农村和农民问题是关系到改革开放及现代化建设事业大局、关系到国家前途和命运的重大问题。没有农村的现代化就没有整个国民经济的现代化,没有农村的稳定就没有全国大局势的稳定,所以我国政府历来都把农业放在国民经济的首要 and 基础位置,倍加重视和扶持。江泽民同志强调说:“各部门、各行业要同心协力,步调一致,支持农业和农村工作,形成强大合力。”审计机关作为政府的一个职能部门,承担着“维护国家经济秩序,促进廉政建设,保障国民经济健康发展”(《审计法》第 1 章第 1 条)的重大职责,农业、农民和农村经济在我国政治经济中的重要位置决定了审计机关必须充分重视农业、农民和农村经济活动,充分重视有关农业、农民和农村问题的审计工作。无论是从审计与政治、经济之间的密切关系上,还是从审计理论体系建设上来说,国家审计如何在维护农村经济秩序,促进农村廉政建设,保障农村经济健康发展等方面发挥好作用,都是审计实践和理论研究方面责无旁贷的重大课题。

改革开放 20 多年来,我国农业和农村经济取得的巨大成就令世人瞩目。随着全球经济一体化趋势的加快,我国农业和农村经济与世界经济的关联度日益增强。面对农产品市场的放开,我国农业和农村经济的发展受国际市场的影响越来越大,农业和农村经济与我国国民经济互相推动、共同发展的关系也日益紧密。这些都表明了农业和农村经济正进入新的历史阶段,正面临着新形

势的严峻挑战。邓小平同志曾告诫说：“农业问题始终要抓得很紧。”面对农业和农村经济战略性结构调整的新阶段，一方面要充分认识到过去 20 年在农业和农村经济发展上获取的伟大成绩，另一方面需要正视并且创造新的思路去解决农村发展中的问题，同时还要抓住新形势带来的新机遇。审计工作必须始终着眼于农业和农村经济的发展目标和主攻方向，紧紧围绕党的农村经济工作中心，切实发挥对农业和农村经济发展的保障和促进作用。农业和农村经济的新形势、新问题不仅给审计工作带来挑战，也给审计发展提供了大好机遇。加快发展是我国“十五”时期经济生活的主旋律，也是审计工作的主旋律。目前，农业审计从中央到地方正不断以其突出的作用受到党政领导和有关方面的高度重视。新形势下怎样才能抓住契机，找准切入点，踏上新时代的节拍，更好地发挥农业审计的作用，切实推进审计事业发展？针对这个问题，我们提出了乡镇审计这个命题。

乡镇是我国农村及城乡结合部最为基层的一级政府，是一定地域范围内兼有发展经济、社会管理、文化教育等多种功能的社区综合体，在我国国民经济、社会发展和政权建设中均居于十分重要的位置。发展农业和农村经济，做好农村工作，解决农民问题，村级是基础，乡镇是关键。上边千条线，下边一根针。党的各项农业、农村、农民问题的方针政策都要在农村落实，都离不开乡镇这个承上启下的关键环节。据统计，截至 1999 年底，我国共设置乡镇 44501 个。抓住了乡镇这个关键，发展农村经济就有了可靠保证，保持农村稳定就有了主动权。乡镇在农村工作中的关键位置，引发了乡镇审计活动产生的必然性。改革开放以来，顺应着乡镇经济活动的需要，各种形式的乡镇审计活动在我国很多地区逐渐展开，一些经济较发达的乡镇，早在 1985 年就随同我国农村普遍健全乡镇政府和村委会而设置了乡镇审计机构，逐步开展了多种形式的审计业务。经过十多年的发展，各显神通的乡镇审计为乡

村经济发展和稳定基层政权发挥了积极的作用。但乡镇审计发展不平衡、法律无依据、业务不规范、发展无目标等问题,尤其是审计立法与理论指导的滞后,也严重地制约了乡镇审计的健康发展和作用的进一步发挥,成为大农业审计旋律中的不和谐音符。大农业审计是个系统工程,要走整体、系列审计的路子,乡镇审计必须融入这个大系统之中,成为其中的一个子系统。由于乡镇经济在我国国民经济中占有十分重要的位置,考虑到乡镇审计的现有状况,对于乡镇审计中存在的问题,仅从局部改进和完善乡镇审计显然已不能适应形势发展的需要,实际需要的是健全乡镇审计监督制度,规范乡镇审计监督行为,改变乡镇审计各自为战的状态。这首先迫切需要在总结乡镇审计经验的基础上,特别是总结安徽农业审计特色经验的基础上,将这些经验升华为科学的理论,针对我国农业大国的客观实际,遵循乡镇审计规律,系统地开展乡镇审计理论研究,明确乡镇审计应有的法律地位、职责范围、审计主体、性质概念等,从而用科学的理论去指导乡镇审计规范地建立,健康地发展,尽快地走向成熟。

第一节 乡镇审计的概念

关于乡镇审计的概念,我们认为:所谓乡镇审计,是指审计机关及其派出机构、乡镇政府审计机构及其委托的审计组织,对隶属或与乡镇经济相关联的财政财务收支所进行的审核监督活动。这一定义包含以下四层含义:

(一)乡镇审计的性质属于政府审计,是最为基层的一级地方政府审计。

(二)作为一级政府审计,乡镇审计的主体以国家审计机关为主。这充分体现国家审计在我国审计体系中的主导地位。具体说,按现行审计领导体制,乡镇审计的主体既可以是县以上审计机

关以及在乡镇政府和县级审计机关双重领导下的乡镇政府审计机构及其人员,也可以是县级审计机关的派出机构及其人员。社会审计组织在乡镇审计机构的委托下,也可以成为乡镇审计主体中的一部分。按照我国现行的行政管理体制,国家共设五级人民政府,其中四级人民政府设立了审计机关,乡镇政府除外。按照我国现行的“一级政府一级预算”的财政体制和国有资产“分级行政管理”的方式,财政收支隶属于哪一级政府财政,则由哪一级审计机关管辖。《审计法》第二十八条第一款规定:“审计机关根据被审计单位的财政、财务隶属关系或者国有资产监督管理关系,确定审计管辖范围。”所以,乡镇审计不属于县级以上审计机关的管辖范围,当然不排除县以上审计机关可以直接进行重大事项审计。在五级人民政府、四级审计机关的现行体制下,乡镇审计的管辖范围自然是非县级审计机关莫属了,但这并不意味着乡镇审计任务只能由县级审计机关来承担。实际上,十多年来,因种种原因,客观上县级审计机关并没能承担起乡镇审计的主要任务,内部审计和社会审计从职能作用上看,也难以担此重任。那么,作为一级政府的乡镇,其审计监督究竟应当由谁来担当主角,谁又确实具备担当此任的能力?这自然使我们联想到乡镇政府审计职能部门的设立,进而联想到与第五级人民政府相对应的第五级审计机关的设立,以至于联想到《审计法》的修改完善的必要性。这些联想不仅仅来自于理论上的探讨,更是乡镇审计实践活动的客观需要。

(三)乡镇审计的指导思想是:着眼于全国农业和农村经济的发展目标和方向,紧紧围绕农业产业结构战略性调整这条主线和乡镇政府的经济工作中心,树立为农业服务、为农村服务、为农民服务的思想,增强监督意识、管理意识和宏观意识,为乡镇经济的可持续发展和基层政权的巩固发挥保障和促进作用。

(四)乡镇审计的范围广泛、内容繁杂,具有鲜明的基层性。作为一级基层政府,乡镇职能可谓“麻雀虽小,五脏俱全”,与之相对

应,乡镇各职能部门及其所属企事业单位都在乡镇审计范围之内。不仅属于乡镇区域内的有关经济活动在乡镇审计监督范围之内,一些不在乡镇区域内的经济活动,只要是与乡镇经济相关联的,也应当列入乡镇审计范围。从审计内容上说,乡镇审计既包括财政收支审计,又包括财务收支审计;就财务收支审计来说,既包括对各类专项资金和乡镇、村级自有资金的审计,又包括对乡镇企业、金融组织、建设项目、村级财务以及其他特定事项的审计,还包括对乡镇内部控制制度评审,对乡镇、村两级主要领导人和乡镇、村所属企事业单位领导人的经济责任审计等等。

从以上分析可以看出,乡镇审计这一概念既不同于通常所说的农业审计,也不同于单纯的乡镇资金审计。三者的主要区别与联系在于:对乡镇审计含义的界定,主要是从我国现行审计管辖范围层级划分的角度进行的,因而必须明确其特有的审计主体和审计客体;如果仅从审计客体(对象)的角度来考察,农业审计涵盖了乡镇审计和乡镇资金审计的全部内容,而乡镇资金审计则又是乡镇审计一个组成部分。

第二节 乡镇审计的主要内容

如上所述,凡是涉及到乡镇财政财务收支或与乡镇经济相关的经济活动,都应纳入乡镇审计的内容。从整体上说,对于不同时期、不同地区、不同经济模式的乡镇,其审计监督内容应有不同侧重。要注意重点地区、重点单位、重点项目、重点农业资金的审核检查,既要充分注意围绕当地经济工作中心和党政领导关心的问题,又要兼顾社会关注和农民反映强烈的热点问题。具体说,乡镇审计的内容主要包括:

一、乡镇财政收支审计

乡镇财政职能是国家财政职能在基层的具体反映,乡镇财政收支,也最能够综合、集中、全面地反映乡镇的政策落实情况和经济发展水平。这是乡镇审计的重点内容。由于审计对象是乡镇政府的财政收支,所以乡镇财政审计的主体只能是国家审计机关。具体说,考虑到乡镇财政审计只有“上审下”而没有“同级审”的特殊性,乡镇财政审计一般应由县级以上审计机关来组织实施。审计的主要目的是监督和促进财政职能和有关政策在农业和农村经济发展中充分有效地发挥。审计方式上以事后审计为主,审计内容上以财政决算为主。乡镇财政收支审计应围绕乡镇财政收入和支出的真实性、合法性、效益性,重点检查有无虚增财政收支规模及截留上级财政收入作为本级预算收入现象,认真评审财政管理控制制度,包括预算基本制度、财政预算编制制度、预算执行制度等的检查以及决算制度的检查等。税收是乡镇财政收入的支柱,要注意审查税款征收的合法性、税款入库和解缴的时效性、税款退库的合规性,要特别注意有无超越规定提高标准扩大税费收取范围加重农民负担的问题。乡镇财政资金的使用效益和领导干部、经办部门和人员有无不廉洁行为等,也应列入审计内容。乡镇财政审计还要注意微观审计宏观着眼,注意完善我国现行财政体制建设,促进乡镇事权财权的科学界定等。

二、乡镇资金审计

乡镇资金包括专项资金和其他资金。专项资金是国家为扶持某些项目而拨出的专款。乡镇专项资金直接牵涉到国家农业产业政策的落实。乡镇资金分配的重点是专项资金的分配。审计中,应重点查清一定时期内专项资金的收入和支出总量,有无隐瞒、截留、挤占、挪用及不廉洁行为,必要时还应延伸审计用款单位。其

他资金是指乡镇自行收取、筹集和管理、使用的资金,其审计重点是检查资金来源是否合规,管理使用是否正当,有无违法违纪行为,以促进规范筹集和管好用活资金。随着农村经济体制改革的深化,随着我国农业和农村经济战略性结构调整的新阶段的来临,本来其来源渠道就多而散的乡镇资金越来越多,再加上农业投入项目涉及面宽,时间跨度长,乡镇资金的管理使用越来越重要,直接关系到农村经济和社会的发展。现实中,乡镇资金在管理使用上一直存在许多不容忽视的问题,诸如专项资金和国家重点建设项目资金被挤占挪用,农村财务管理比较混乱,隐瞒、截留、坐支应上交财政的收入等,还有一些乡镇(村)干部以权谋私占用公款,严重损害了党群、干群关系,影响了党的农村政策的落实。因此,乡镇资金管理中的问题不仅仅是经济问题,而且已经成为农村的不稳定因素,成为不可忽视的政治问题。所以,在改革农村财务管理体制的同时,加大对乡镇资金的审计力度是乡镇审计的一项十分紧迫的任务。

三、乡镇经济责任审计

按照《县级以下党政领导干部任期经济责任审计暂行规定》的要求,乡镇领导正职离任要实行任期经济责任审计。这是加强干部考核管理,促进乡镇领导干部勤政廉政,发现和预防经济犯罪,维护正常社会经济秩序的重要举措。审计对象不仅指向乡镇主要领导干部,乡镇所属部门、企事业单位及村民委员会的主要负责人也应纳入其中。审计内容,主要是检查领导干部任职期间所主管的财政、财务收支,各种专项资金、基金的使用及其他经济活动的真实性、合法性和效益性。查明领导干部在各项经济活动中,特别是在减轻农民负担、增加农民收入方面应当承担的领导责任和直接责任,客观公正地评价干部的勤政业绩和廉政表现。经济责任审计具有审计对象特殊、审计内容综合、审计方法多样、审计评价

标准不够统一、审计活动组织与有关部门联动等特殊性的审计结果直接涉及到对干部个人的考核任用,关系到干部队伍建设,所以这项审计的风险很大,要求很高,要特别注意提高审计质量,规范审计行为,防范审计风险。为降低审计成本,提高工作效率,可以与乡镇财政、专项审计结合进行,互通信息,成果共享。

四、乡镇特定事项审计和审计调查

所谓特定事项,主要是指那些因某种特殊原因而需要进行审计的个别事项。这类事项通常与党的农村政策的落实以及群众切身利益息息相关,是当地一个时期内领导关心、群众关注的“热点”事项,迫切需要通过审计手段来澄清事实,查明真相,界定有关人员的责任,给领导和群众一个明明白白的交代。乡镇解困工程、农村税费改革、公共财政支出改革目前正在试点,乡镇审计要主动参与,跟踪监督,将其纳入乡镇特定事项审计的重要内容。特定事项审计的内容,除了包括乡(镇)、村兴办的企业审计,乡(镇)、村兴办项目审计等以外,还具有不固定性。只要乡镇有与经济活动相关的特别事项发生,审计就要积极介入其中迅速查明事实并报告结果。

开展乡镇审计调查,可以综合运用审计法规和审计方法,对乡镇执行农业、农村和农民各项政策情况,对乡镇资金、乡镇(村)企业经济活动情况,对乡镇专项资金的使用和效益情况,对乡镇经济结构调整情况等方面进行总体综合调查或单项调查。审计调查要注意发现普遍性、倾向性、苗头性及农村经济发展与社会稳定中的深层次问题,及时总结汇报给政府部门,并提出切实可行的审计建议。乡镇审计调查与一般审计调查的不同点在于:内容要突出调查的基层性、监督性和建设性,要与规范乡镇基层管理、强化乡镇政府职能紧密联系。

第三节 乡镇审计的主要特点

乡镇审计特有的范围、对象和内容,决定了乡镇审计必然具有一些自身的特点。这主要表现在:

一、审计内容的复杂性

乡镇经济是一个由多层次的乡村集镇组成的区域性经济系统,它通常以乡镇政府所在地为中心,联系一定范围的农村区域,多种所有制成分相互交织而以农村劳动群众集体所有制经济为主。这就决定了乡镇审计在对象、内容上具有头绪繁多,纵横牵连的特点,在审计中往往会出现审计一个单位同时牵涉到多个单位,审计一笔资金同时牵涉到多笔资金的现象。

二、审计对象的多元性

乡镇审计的对象,可以是本级政府及其职能部门,也可以是乡镇所属下级各行政村;可以是乡镇村属企事业单位,也可以是只与乡镇财政财务相关联的各种经济实体;可以是乡镇区域内的经济活动,也可以是乡镇区域外的相关经济活动(如跨地区乡镇企业的经济活动);可以是某一专项资金的具体活动状况,也可以是各种资金的整体运用、管理状况;可以是客观经济政策的落实情况,也可以是微观经济行为的合法合规情况等。

三、审计形式的多样性

由于乡镇审计内容繁杂,牵涉面广,其审计的形式也呈现出多种多样,包括财务收支审计、经济效益审计、经济责任审计、财经法纪审计、送达审计、就地审计、单项审计、综合审计等等。

四、审计方法的综合性

除了使用审阅、核对、盘点、抽样、分析等审计的一般方法和技术方法外,还要根据农村基层工作需要采取乡村调查和群众工作方法,如走访调查法、统计图表法等。乡镇审计作为大农业审计的一部分,还要创造性地探索系统审计方法,用系统论来指导实务操作,分析审计成果,研究审计成果的开发应用途径,如与有关部门组织联动合作审计等。国家审计署 1996 年底颁布的《审计机关计算机辅助审计办法》也适用于乡镇审计。利用信息技术成果,利用计算机审计,开发乡镇审计应用软件,完善乡镇审计技术方法,是乡镇审计发展的内在要求。

五、审计对象财务基础的薄弱性

乡镇及所属单位一般说来财务管理工作基础较差,内部控制制度不完善,不少单位存在经费谁收谁管、多头批报、公款私借、白条列支等现象,有的甚至收支不建账或只有“包包账”、“麻袋账”。所有这些都给审计工作带来很大的难度和风险,同时也对审计方法的灵活运用和创新提出了很高的要求。

六、审计实施的风险性

乡镇审计的内容经常涉及到一些群众呼声强烈、社会广泛关注、矛盾焦点集中的热点、难点问题,且产生这些问题的原因大多与乡镇村领导干部政务不透明、农民负担重有关。再加上目前财政体制改革没有完全到位,乡镇经济管理缺少统一规范的法规制度,审计评价标准难掌握,在这种背景下对乡镇有关事项进行审计,风险和责任都十分重大。