

贵州审计

1990年第1期

(总第41期)

贵州省审计局 主办

主 编：马三民
副 主 编：许自楚
常务副主编：肖允歧
本期执行编辑：肖利贤

封面设计：吴克生

在治理整顿中发挥审计监督的重要作用	本刊评论员	1
专 稿		
统一认识 增强信心在治理整顿中加强 审计工作 对我省扶贫资金审计的回顾	马三民 肖允歧 王建国	2 5
理论探讨		
浅谈内部控制审计	徐雅光	10
承包经营审计审前准备	陈家强	13
论审计工作目标管理	周友梅	15
审计论坛		
谈财政管理体制与财政审计	魏金台	17
深化审计在改革中的作用	杨梦云	20
对我省中小学危房改造费 的审计调查	省审计局行政审计一处	21
审计发现承包经营企业“工资基金”存在 的几个问题	周恒美	23
对财政预算执行情况审计调查的几点看法	肖 弘	25
深化定期审计的作法与进一步设想	聂筑生	28
谈银行支出数的计算	李天贵	31
切实加强对救灾粮款发放使用的监督	张黔桂	30
内部浅议内部审计的独立性	顾志明	32
审计加强内审工作促进提高水利资金使用效益	韦士优	33
经验		
加强审计监督促进承包经营责任制 健康发展	平坝县审计局	34
交流		
要强化对扶贫资金的监督	张金龙	37
抓好乡镇企业审计的三点措施	张家港市审计局	37
审 计		
会计出纳合伙贪污案外之人混水摸鱼	方 晴	39
会计档案哪里去了		40
案 例		
六盘水市一些乡镇企业违纪严重		41
▲审计文学▲审计师(外一首)	向崇安	42
仙人掌赞	黄 平	43
●审计史话●王度云与《石渠余记》		43
审计信息与简讯十五则		
省内审计动态四则		47
1989年度《贵州审计》征订发行工作		
做出成绩的单位	本刊编辑部	36
本刊上年度省内审计部门稿件见刊一览	本刊编辑部	41
本刊启事		封三

贵州审计

1990年第1期

(总第41期)

贵州省审计局 主办

主 编：马三民
副 主 编：许自楚
常务副主编：肖允歧
本期执行编辑：肖利贤

封面设计：吴克生

在治理整顿中发挥审计监督的重要作用	本刊评论员	1
专 稿		
统一认识 增强信心在治理整顿中加强 审计工作 对我省扶贫资金审计的回顾	马三民 肖允歧 王建国	2 5
理论探讨		
浅谈内部控制审计	徐雅光	10
承包经营审计审前准备	陈家强	13
论审计工作目标管理	周友梅	15
审计论坛		
谈财政管理体制与财政审计	魏金台	17
深化审计在改革中的作用	杨梦云	20
对我省中小学危房改造费 的审计调查	省审计局行政审计一处	21
审计发现承包经营企业“工资基金”存在 的几个问题	周恒美	23
对财政预算执行情况审计调查的几点看法	肖 弘	25
深化定期审计的作法与进一步设想	聂筑生	28
谈银行支出数的计算	李天贵	31
切实加强对救灾粮款发放使用的监督	张黔桂	30
内部浅议内部审计的独立性	顾志明	32
审计加强内审工作促进提高水利资金使用效益	韦士优	33
经验		
加强审计监督促进承包经营责任制 健康发展	平坝县审计局	34
交流		
要强化对扶贫资金的监督	张金龙	37
抓好乡镇企业审计的三点措施	张家港市审计局	37
审 计		
会计出纳合伙贪污案外之人混水摸鱼	方 晴	39
会计档案哪里去了		40
案 例		
六盘水市一些乡镇企业违纪严重		41
▲审计文学▲审计师(外一首)	向崇安	42
仙人掌赞	黄 平	43
●审计史话●王度云与《石渠余记》		43
审计信息与简讯十五则		
省内审计动态四则		47
1989年度《贵州审计》征订发行工作		
做出成绩的单位	本刊编辑部	36
本刊上年度省内审计部门稿件见刊一览	本刊编辑部	41
本刊启事		封三

对我省扶贫资金审计的回顾

省审计局 肖允岐 王建国

谨以此文献给我省600多万尚未脱贫的贫困地区的农民们和常年奋战在扶贫资金审计第一线的广大审计干部们。

农业是国民经济的基础，它关系到全国11亿人口吃饭的大事，农业能否搞上去，对稳定经济、稳定政治、安定团结、深化改革具有重大意义。党的十三届五中全会把发展农业摆到重要位置上，在全国范围内如何打破多年来农业的徘徊局面，早在农村改革初期，邓小平同志就曾提出农业的发展“一靠政策、二靠科学”。不久前，他在谈到农业时又强调指出，“最终可能是科学解决问题”。最近国务院做出了科技兴农的决定，要求各级政府把依靠科技进步振兴农业作为一项重大战略措施，坚持不懈地抓下去。当前最主要的任务是大力组织农业科学技术的推广应用。因此，我们审计工作，必须紧密围绕着党的这项中心工作，把积极开展农业审计监督摆到重要位置上，为促进农业的发展服务，结合我们贵州的省情，农业较落后，贫困人口比例高，贫困县多而面广。几年来，我们大力抓了有关农业方面的扶贫资金的审计工作。

一、我省开展扶贫资金审计的背景

我省审计机关的组建是于全国审计部门重建时同步进行的。在1983年成立省审计局后，即开展了一些有关农业方面的畜牧、支农资金等项目的审计。从全省的审计工作来看，在早1985年起，省局已开始将扶贫资金审计提到议事日程上来了。

1985年省委、省政府根据党中央、国务院《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》精神，决定从省、地（州、市）、县抽调400多名干部组成调查组，对全省集中连片贫困的乡、村所涉及的县进行一次比较系统的调查。调查结果表明，全省有30%左右的农业人口约有800多万人，没有解决温饱问题，年人均纯收入不足120元、口粮不足200公斤，处于贫困境地。其中有300万农民年人均收入仅80元，口粮125公斤以下，处于饥贫状态。

1986年初，省委、省政府向全省人民发出了《关于加强贫困地区工作的指示》，其基本精神是全省人民上下齐努力，要求经过5年左右的艰苦奋战，做到主要资源起步开发，自然优势初步发挥，农业居民年人均收入达到200元以上，使处于贫困境地的农民的温饱问题初步得到解决，并使一部分人走上富裕的道路。

4年多来，由各种渠道投放到我省31个贫困县及部分贫困区乡的扶贫资金共8.1亿元；物资方面，据不完全统计有化肥11万吨、钢材1.1万吨、汽车375辆及粮棉布折贷款等多种物资。近年来，据不完全统计，省地县三级共立项开发扶贫项目2165个，其中工业项目424个、种养殖业项目1492个、运输服务项目249个，有近100万农户直接受益。

党和国家在我省贫困地区投放了大量的扶贫资金和物资，在使用中由于种种原因，也出

现了一些五花八门的违规违纪问题。国家近两年也多次提出对各项扶贫资金和物资的使用进行监督。国务院贫困地区经济开发领导小组，于1989年6月份召开的第八次会议上再一次强调：严肃查处一切贪污、挪用、截留、私分扶贫资金和倒卖扶贫物资的事件。1989年9月20日，江泽民总书记在全国少数民族地区扶贫工作会议上指出，贫困地区大多分布在边疆地区和少数民族居住地，不少还是革命老根据地。少数民族地区要脱贫致富，尽早解决群众的温饱问题，首先应该发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，依靠自生的力量，利用本地资源，进行经济开发。根据中央和省对扶贫资金和物资的投放和使用要加强管理和对扶贫工作部署的有关精神，我省审计部门于1985年即设立了专门负责扶贫资金审计的农林水审计处（现为行政事业审计一处），在全省范围内，凡有扶贫任务的地州县，自下而上地开展了扶贫资金审计工作。并受到了审计署及省有关部门的支持与重视，省内外一些报刊曾多次报道过这项工作。

二、扶贫资金的投放改变了贫困地区的经济面貌

国务院决定，自1986年至1990年第七个五年计划期间，国家每年向贫困地区投放10亿元以上的扶贫资金。我省1986年至1988年的3年间，中央和省有关部门共投入扶贫资金6.3亿元以及大批扶贫物资；在政策上，除鼓励和优惠科技人员到贫困地区帮助当地农民脱贫致富外，还对贫困县的一些税收作了部分减免。同时鼓励外地、外商到贫困地区兴办开发性产业。这些扶持和优惠政策，对我省大部分贫困县的经济开发与起步，发挥了重要作用。我省4年多来的扶贫工作，取得了较大成效，使贫困地区的经济面貌发生了明显的改变。

1、逐渐缩小贫困面，解决贫困地区居民的温饱比例提高了。经过4年多的连续扶贫，我省贫困面是逐渐缩小，贫困户逐年减少，贫困地区居民的温饱问题，已有过半数得到解决。在全省31个贫困县中，已有342万人解决了温饱问题，年人均200元以下的低收入人口已由1985年的614万人下降到272万人，下降的幅度达55.7%，其中年人均收入150元以下的人口已下降到173万，下降了71.8%。已经越过温饱线的县有独山、荔波、务川，其中务川县年人均纯收入已超过300元。有的农户已经走上了致富的道路，成了富裕户。

2、科技扶贫效果好，对提高农民的素质和增强科学种田意识卓有成效。1986年省里成立了科技扶贫服务团，组成18个专业工作队；自1987年至1988年，全省共组织31100名科技人员进入边远山区，因地制宜举办了各类实用技术培训班28700期，使贫困地区的272万农民受到了技术培训。在培训中有23.5%的人学会并掌握1至2项整套实用技术，成为农村致富的科技骨干，他们比未受训的农民的收入提高了75.3%。现已全县脱贫的罗甸县，依靠科学技术进行山区综合开发，使全县工农业总产值由脱贫前的1985年的5200多万元上升到1988年的7900多万元，提高51.9%；财政收入由1986年的243万元上升到1988年的517万元，提高1.13倍。1989年财政收入将达到630万元，农民年人均纯收入递增14.7元。类似的例子甚多，这充分说明了科技扶贫的效果显著。同时，也造就了一大批有知识、懂科学技术、素质高的新型农民，使他们的科学种田意识有很大提高。

3、兴修水利，改善了贫困地区的生态环境。近年来有相当一部分扶贫资金投放到贫困地区的水利建设中，对48座水库防渗、补漏加固，新增小水电装机容量达4.9万千瓦，增加水利灌溉面积达26万亩，改善灌溉面积达27万亩，完成水土保持面积达1100平方公里，解决了部分人畜饮水老大难问题，使64万人和40万头大牲畜的饮水问题得以解决。这些水利建设收到的效益是改变了农业生产的落后状况，有效地改善和保持了当地的生态平衡。

4、在贫困山区修路架桥，发展山区交通，改变了贫困地区的封闭状态。据不完全统计

计,近年来我省用于发展贫困地区交通运输业的贷款即达6800多万元。修建了沟壑县与乡间的公路574条,计5857公里长,连结了245个乡,使不通公路的乡减少39%。大多数贫困县的县城及主要乡镇可与省会贵阳相连接,省内的乡镇可通公路,与县城相连接,使大部分山区初步改变了交通闭塞的局面,为发展贫困地区的乡镇企业,繁荣山区经济奠定了基础。使公路沿线300多万人口的交通运输状况得到改善,年运输物资达330万吨,对沟通贫困地区与省内外经济交流起到了桥梁作用。

5、乡镇企业有一定的规模,使贫困地区的经济面貌发生了变化。党的十一届三中全会以来,我省乡镇企业异军突起,逐渐发展成为农村经济的一个支柱,1988年乡镇企业已达44.39万个,纯利润达4亿元,已发展到7大类产业和30多个行业,生产千余种产品。目前乡镇企业年产值已达25亿元以上。特别是贫困地区乡镇企业的发展,改变了那里千百年来形成落后的农村经济结构,为脱贫致富找到了突破口。仅1987年至1988年,省有关金融部门投入扶持贫困地区的乡镇企业贷款即达6666万元,支持联办企业1981万元。1988年共安排贫困户进入乡镇企业的劳动力达77.9万人,占贫困人口总数的12.9%,使贫困户新增收入1771万元,使这些乡镇企业新创利润4390万元,帮助解决温饱户数达10.7万多户,占贫困户总数的50.3%。

综上所述,充分说明了在扶贫工作中,使乡镇企业初具规模,改变了贫困地区的经济面貌,同时也促进了贫困地区两个文明的建设。

三、四年来扶贫资金审计的主要成果

我省扶贫资金审计是与省委、省政府部署扶贫工作同步进行的。我省扶贫资金审计起步早,省里领导支持,局领导重视,省局业务处抓的紧。省局主要领导先后到10余个贫困县去调查扶贫资金的投放、使用效益及审计情况,并且帮助解决审计中遇到的难题,与当地政府和有关部门进行协调。省局主管扶贫资金审计的业务处,对扶贫资金审计调查及立项审计层层抓落实,注重信息反馈。地州局领导对所辖贫困县的扶贫资金审计检查、指导面达100%;省局主管扶贫资金审计的业务处及有关人员先后对全省31个贫困县的扶贫资金审计检查、指导面达87.1%,对有的县曾多次下去检查与指导。

在审计中发现,1985年至1988年扶贫资金的投放扶持、发展农业方面的资金占22.4%,水利项目占16.2%,乡镇企业项目占19.9%,多种经营及其它方面占41.5%。由此可见,我省对扶贫资金的使用上,从总体来讲是符合中央关于“决不放松粮食生产,积极发展多种经营”的指示精神的。从而,对贫困地区经济结构的改变,重点解决群众的温饱问题,交通运输业和文化教育事业等诸方面的发展,起到了促进作用,为贫困地区的人民脱贫致富增加了启动动力。

1985年至1988年,全省通过各种资金渠道投放扶贫资金8.10亿元,审计调查、审计项目所涉及投放资金达6.34亿元,占投放总金额的78.26%。查出违纪资金1189.13万元,占审计总金额的1.88%。其中挤占、挪用604.97万元,占违纪金额的50.88%;盲目上项目损失浪费194.57万元,占违纪金额的16.36%;贪污和私分93.41万元,占违纪金额的7.86%;吃喝请客送礼3.95万元,占违纪金额的0.33%;其它违纪金额292.23万元,占违纪金额的24.57%(详见附表)。对于这些违纪问题,各级审计部门依据有关经济法规及国家有关扶贫政策,做了审计处理,或是向当地政府有关部门提出了改进性的建议。

贵州省扶贫资金投放及审计情况

(1985—1988)

投 放 及 审 计 \ 年 度	1985年	1986年	1987年	1988年	合 计
扶贫资金投放金额	17606.95	14514.22	30018.69	18882.91	81022.77
审计金额	—	14514.22	30018.69	18882.91	63415.82
查出违纪金额	484.80	323.73	198.10	182.50	1189.13
1、挤占、挪用	280.00	101.50	161.80	61.67	604.97
2、盲目上项目损失浪费	68.00	77.10	9.40	40.07	194.57
3、贪污、私分	3.80	10.00	19.43	60.18	93.41
4、请客、送礼	—	—	—	3.95	3.95
5、其 它	133.00	135.13	7.43	16.63	292.23

注：单位：万元。1985年未立项目审计，违纪部分是有关部门调查数。审计金额中包括审计调查数。

四、扶贫资金审计的步骤和作法

根据审计署的安排及结合我省扶贫金使用的实际情况，我省对扶贫资金的审计，主要是从1986年开始的。这是一项涉及面广，资金来源渠道多，投放金额大，情况复杂的工作。在审计方面，工作没经验，因此，我们对扶贫资金的审计主要分以下三个步骤。

1、审计前的准备阶段。在实施扶贫资金审计前，省局领导首先组织学习中央和省有关扶贫工作的方针政策和文件，从提高认识，明确方向入手，随之与有关部门取得联系，研究制定开展扶贫资金审计工作方案，确定审计重点。然后以省局有关业务处为主，召开有扶贫资金投放的地、州、县审计局有关人员座谈会，大家出主意，想办法，结合当地政府意见，并了解、调查本地区、县扶贫资金来源渠道、投放项目的金额，根据本地实际情况，对有代表性的、群众反映较大的一些扶贫项目进行立项，视具体情况采取审计调查或专项审计的方式进行审计。

2、审计实施阶段。有扶贫资金投放的各地州及其所属的贫困县的审计机关，确定对扶贫资金审计的重点对象之后，制定具体审计方案，依据方案配备审计力量，对所立项目进行审计。在审计过程中，省、地审计机关有关领导及业务部门，根据具体情况对基层及某些项目进行督导、检查，及时总结经验，以利推广。

3、审计处理及汇总阶段。我省贫困面大，贫困县多，近年来平均每年投放2亿多扶贫资金，扶持项目繁多，又多在老、少、边、穷地区，致使这项审计工作难度大。为了系统、全面地反映扶贫资金审计情况，我们分三级汇总，县汇所审项目（包括审计调查）；地、州汇所辖县的扶贫资金审计情况（包括自审项目）；省局分地州按县汇总全省的情况。最后，

可将全省扶贫资金审计资料积累立卷。

我省扶贫资金审计的几点具体作法。

1. **审计调查与立项审计相结合。**这项工作刚开始时,没有经验,对审计客体不熟悉,缺乏了解,为了先弄清情况,做到心中有数,对一些扶贫项目大多采取审计调查的方式,掌握一定的情况后,从调查事实中分析、研究扶贫资金使用中存在的问题及效益如何。当掌握一定情况后,抓住带有倾向性的问题,对一些重点项目进行立项审计。通过审计调查与立项审计相结合,既可以查出带有普遍性的问题,又可以抓住典型案例,在当地政府有关部门的配合下,依据有关政策、法规提出改进的建议或作出审计处理决定。

2. **对一些投资周期长和有连续性的项目,实行经常性审计与定期审计相结合的方法。**有些扶贫项目投资周期长,一时不能见效,或是需要连续性投资的项目,有的地方采取定期审计的方式,对其扶贫资金的投放和使用,按季度或半年审计一次,或是采取经常性审计方式,一年审一、二次或二、三次。采取以上二者相结合的审计方式,可以使扶贫资金审计走向经常化、制度化、规范化的轨道,对审计客体起到一种威慑作用,能增强它们的遵纪守法意识。

3. **对重点项目采取跟踪审计和派驻审计相结合的方法。**一些基层审计机关,在这几年的扶贫资金审计中,摸索出了不少路子,有的地方对一些投资额大、影响面广的扶贫项目,对资金使用中的各环节采取跟踪审计,或是采取派驻审计人员的办法,对扶贫资金的使用就地审计的方式,抓住重要问题,一审到底,审计人员还对一些工程实物量进行复验审核,避免弄虚作假。这样,效果也很好。

4. **在对扶贫资金审计中,上下联系,及时反馈信息。**我们要求各地在对扶贫资金审计中,发现重大问题时,要向当地政府汇报,同时向地州局及省局汇报,分析情况,研究对策,上下通气,及时反馈信息,有利指导工作。

五、扶贫资金审计应加强的几个问题

几年来,我省扶贫资金审计任务重,抓的紧,各级政府支持,省局领导重视,取得一定成绩,也积累了一些好的经验。但是,在实际工作中,也存在一些不足。结合贵州省情特点,对扶贫资金的审计监督,已列为我省1990年审计重点的一个方面。因此,我们认为,今后有关对扶贫资金审计应加强如下几个方面。

1、结合我省的实际,统一有关扶贫资金审计资料口径已属当务之急,自下而上地建立一整套指标体系,按规定格式按期逐级向省局有关业务处报送快报及定期报表,以便积累历史资料,为上级领导部门提供有关扶贫的宏观决策数据。

2、制定扶贫资金审计质量考核标准,避免走过场,或是对某些问题遗漏而不审不查。对每一个立项的审计对象,都应做到事前、事中、事后审计三个审计监督阶段,这样才能更好地发挥扶贫资金的使用效益,减少违纪现象。

3、各级审计机关均应建立扶贫资金来源渠道、投放金额、使用情况及有关违纪内容的统一台帐。做到同一项目上下内容一致,数字相同,拿起可用,避免有名无实、能看不能用的无效劳动。

4、省局应每年于7至8月份召开一次省、地、县扶贫资金审计专业会议,并请省里有关部门及领导参加,总结上半年工作,交流经验,解决问题,部署、落实下半年及全年扶贫资金审计任务。并根据工作中遇到的新情况,设想下年度的工作意向。

(责任编辑 肖利贤)