

梁建文 主编

农村集体经济审计

NONGCUN JITI JINGJI SHENJI



 中国农业出版社

农村集体经济审计

梁建文 主编



中国农业出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体经济审计 / 梁建文主编. —北京: 中国农业出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-109-18786-3

I. ①农… II. ①梁… III. ①农村经济—集体经济
IV. ①F239. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 317163 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 6.5

字数: 200 千字

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

编委会成员

主 任：吴志宏
副 主 任：王新锁 梁建文 李秀川
编 委：王新锁 梁建文 李秀川 刘彩华
任义琴 张 涛 黄起菊 丑高奇
季玉福 袁继钊 王润红 徐雁俊
靳玉香 樊慧峰 张计柱 史兴唐
景云飞 薛 璇 张安平

主 编：梁建文
副 主 编：王新锁 刘彩华 任义琴
编写人员：王新锁 梁建文 李秀川 刘彩华
任义琴 张 涛 王建峰 牛秦鹏
武东轶 王国丽 姚振军 左凤萍
李亚娟 马婧敏 李牧原 李旭梅
逯 锋 李晓宁 焦 毓

农村集体财务管理历来是广大农民群众关注的焦点，一直受到各级党委政府的高度重视。农村集体经济审计不仅是规范农村财务管理的重要措施，更是监督农村干部遵守财经法纪的重要手段，对维护农村社会稳定和顺利推进农村两委会换届有着重要的意义。

随着农村集体资产形成和发展壮大，农村集体经济审计逐步开展。早在农业合作社时期，民主理财小组对农业生产合作社的收益分配和财产管理进行民主监督，这是农村集体经济审计的雏形。1986年，中办和国办转发农业部《关于清理农村财产的意见》，明确提出“要逐步开展农村集体经济审计工作”，从此农业部门加强农村审计工作，1992年出台《农村合作经济内部审计暂行规定》，并逐步实施农民负担专项审计和村干部任期离任专项审计。

山西省在三年一轮常规审计的基础上，积极组织开展农民负担专项审计和农村干部离任审计，出台了《农村集体经济审计条例》，制定了有关的规范性文件，加强审计人员培训，取得了明显成效。同时，深深地体会到农村集体经济审计政策性强，涉及面广，任务繁重，农村审计队伍素质是决定农村审计质量的关键要素。为了提高农村审

计人员业务技能，全面规范农村审计培训内容，山西省农村经济经营管理站组织本行业有关专家、学者、农经干部等人员编写《农村集体经济审计》。该书系统介绍了农村集体经济审计基础知识，详细讲解了村级财务审计和专项审计的基本方法、技巧，是指导和培训农经干部依法据实审计的重要参考资料。

吴志宏



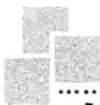
目 录

序

第一章 农村集体经济审计概论	1
第一节 农村集体经济审计概述	1
第二节 农村集体经济审计的作用、对象、目标、 范围和任务	5
第三节 农村集体经济审计的分类与方法	11
第二章 农村集体经济审计的组织形式和程序	20
第一节 农村集体经济审计的组织形式	20
第二节 农村集体经济审计的程序	24
第三章 农村集体经济审计的依据和证据	50
第一节 农村集体经济审计的依据	50
第二节 农村集体经济审计的证据	53
第四章 内部控制制度审计	59
第一节 内部控制制度概述	59
第二节 建立内部控制制度的基本原则	66
第三节 内部控制制度的审计方法与评价	69
第五章 农村集体经济组织财务审计	78
第一节 农村集体经济组织收入的审计	78

第二节	农村集体经济组织财务支出的审计	88
第三节	农村集体经济组织收益分配的审计	97
第四节	农村集体经济组织会计报表的审计	100
第五节	农村集体经济组织财务公开的审计	105
第六章	农村集体经济组织资产审计	109
第一节	农村集体经济组织固定资产的审计	109
第二节	农村集体经济组织流动资产的审计	118
第三节	农村集体经济组织农业资产的审计	133
第七章	农村集体经济组织负债和所有者权益审计	136
第一节	农村集体经济组织负债审计的目标	136
第二节	农村集体经济组织负债的审计	139
第三节	农村集体经济组织内部往来的审计	151
第四节	农村集体经济组织所有者权益审计	152
第八章	农民负担专项审计	156
第一节	农民负担专项审计概述	156
第二节	农民负担专项审计的主要内容和基本程序	158
第三节	一事一议筹资筹劳审计	161
第四节	农村财政转移支付资金审计	165
第五节	减轻农民负担政策落实情况审计	172
第九章	征占农村集体土地补偿费专项审计	175
第一节	征占农村集体土地补偿费专项审计的内容	175
第二节	征地补偿费拨付情况的审计	176
第三节	征地补偿费分配和使用情况的审计	178

第十章 村干部任期和离任经济责任专项审计	183
第一节 村干部任期和离任经济责任专项审计的概念	183
第二节 农村干部经济责任审计的原则、程序和方法	187
第三节 农村干部任期和离任经济责任专项审计的 对象及内容	193



第一章 农村集体经济审计概论

第一节 农村集体经济审计概述

一、审计的概念

(一) 审计的定义

审计是一项经济监督活动，不同的经济发展阶段审计所包含的内容是不相同的，随着社会生产和经济的发展，传统的财务审计正在向效益审计、管理审计和综合审计发展，审计有了更广泛的内涵和外延。1995年10月中国审计学会对审计所下的定义是：审计是独立检查会计账目，监督财政财务收支真实、合法效益的行为。

(二) 审计的特征

审计的特征是指审计区别于其他经济监督的特点，审计就其社会重要性来说，具有两个本质特点：

1. 审计的独立性。审计的本质是实施经济监督，独立性是其灵魂。审计的独立性是指审计机构和人员依法独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。审计的独立性具体表现在组织上的独立性、人员上的独立性、工作上的独立性和经济上的独立性。组织上独立，要求审计机构必须是独立设置，不得依附于其他任何部门，尤其是被审计单位。人员上的独立，要求审计人员必须独立自主地完成审计任务，不受他人的干涉，依法审计、公正无私、不偏不倚。工作上的独立要求审计人员依法独立行使审计监督权，做出审计判断，出具审计报告。经济上的独立，要求审计机构应当有审计经费来源，保障其独立自主地开展审计工作。

2. 审计的权威性。审计独立性决定了审计的权威性，审计的

权威性是审计作为监督活动正常发挥作用的重要保证。审计主体以独立于被审计单位所有者和经营者之外的第三人对被审计单位的经济活动和财务信息进行鉴证和评价时，恪守独立、客观、公正的原则，按照相关的法律、法规，根据一定的准则、原则、程序进行，因此审计人员要有充分的工作能力，保证审计工作的权威性。

二、农村集体经济审计的概念

（一）农村集体经济审计的概念

目前我国农村经济主要由乡（镇）集体经济、村组集体经济和农户家庭经济构成。随着改革开放步伐的加快，我国农村集体经济有了长足的发展，在市场经济中大力发展村组集体经济，对于有效地保证农村稳定、农业增效、农民增收，促进农村经济的协调发展，具有十分重要的意义。村组集体经济的发展，为巩固党在农村的执政基础提供了经济保障。村级基层组织是我党在农村的执政基础，如果村组没有集体经济收入，村党支部、村委会既无钱为农民办实事，农村干部队伍也难以稳定。但是，村组集体经济在财务管理方面存在一些新情况和新问题：例如管理混乱、少数村干部贪占营私的腐败现象、撤乡并村过程中平调集体资产、乱批乱占集体土地、不良债务蔓延、集体企业改制中股权混乱等现象时有发生，农民群众反映强烈。对农村集体财务管理和监督直接关系农民的切身利益，关系减轻农民负担、农村改革、发展和稳定的大局，关系农村全面建设小康社会和新农村建设的进程。这些问题如不及时解决，必将制约村组集体经济持续健康发展，因此必须实施必要的监督手段。农村集体经济审计是行政监督的有效手段，随着农村经济的发展，审计工作将越来越重要。农村集体经济审计是指对农村集体经济组织及其所属单位的资产、负债、所有者权益、财务收支等经济活动进行的审计。

（二）农村集体经济审计的职能

农村集体经济审计的职能是指客观存在于审计自身的功能，它不受人们主观意志所支配。但是，农村集体经济审计的职能随着社

会经济的发展、经济关系的变化、审计对象的扩大、人类认识能力的提高而不断变化。农村集体经济审计的职能最初仅限于查错防弊，即只有经济监督的职能。随着经济的日趋复杂和科学技术的发展，审计对象扩大了，例如有的农村集体经济采用了股份制，使得财产的所有权与经营权分离，与股份制企业经济利益有关的各方面都要求了解企业的支付能力和收益情况，要求审计能够及时提供准确可靠的信息，于是审计的职能就由原来的经济监督扩展到了经济评价和经济鉴证。

1. 农村集体经济审计的经济监督职能。经济监督是审计最初的也是最基本的职能，审计的产生就是由于经济监督的需要。经济监督是指监察和督促被审计单位的经济活动，使其按照正常的经济规律和法制制度运行。通过监督，审计人员查明事物的真相，把不合法、不合规、不合理、无经济效益的财务收支与正常的经济活动区分开来，明确指出哪些应予以肯定、支持，哪些应予以纠正、禁止，哪些应予以相应的惩罚。

2. 农村集体经济审计的经济评价职能。经济评价是指审计人员通过对被审计单位的财务收支和有关经济活动进行审核检查，就其经济决策、预算、计划和方案是否科学可行，执行情况如何，对农民是否具有提供统一服务的作用，以及其内部控制制度是否健全、严密、有效等内容作出评价，从而为有关各方提供决策信息。

3. 农村集体经济审计的经济鉴证职能。经济鉴证职能是在传统审计的基础上扩展的现代审计职能。经济鉴证即经济公正，是指通过审计人员的审核鉴定，确认被审计单位的会计报表及其他有关资料是否真实、正确，并作出书面证明，以供有经济利益关系的各方使用，并取得于社会公众。

在现代社会中，审计的经济鉴证功能越来越受到人们的重视，随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的确立与完善，经济鉴证的业务也越来越多，该职能也得以充分显现。例如农村集体经济中的财经法纪审计、村干部离任经济责任审计等都体现了审计的鉴证功能。

（三）农村集体经济审计的特点

农村集体经济审计是由各级农业行政主管部门或农经机构及经有关部门批准设立的农村集体经济审计机构对乡（镇）、村组集体经济组织及其所属单位的资产管理、财务收支、收益分配和筹集、使用农民承担的费用及劳务状况进行的全面审计，以及会同有关部门对占有、使用农村集体经济组织资产的情况进行的专项审计。与一般的政府审计、注册会计师开展的社会审计和内部审计相比，农村集体经济审计具有以下区别和特点：

农村集体经济审计与政府审计不同。我国 1982 年修改的《中华人民共和国宪法》第 91 条对政府审计的范围和对象做了规定，即“国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政、金融机构和企业、事业组织的财务收支，进行审计监督”。农村集体经济审计是由各级农业行政主管部门或农经机构及经有关部门批准设立的农村审计机构对农村集体经济组织及涉及农民负担的部门和单位的有关财务收支进行监督。因此，农村集体经济审计不属于政府审计范围之列。

农村审计与注册会计师开展的社会审计不同。社会审计是由自收自支、独立核算、依法纳税、有偿服务的会计师事务所等机构进行的，以审计服务为主要职能，其属于中介服务组织，社会审计不具有强制性，只有在接受委托的情况下，才能对被审计单位或个人实施审计。而农村集体经济审计是由国家财政拨款、不交纳税赋的行政管理型事业单位组织进行的，农村集体经济审计以审计监督为主要职能，是有计划安排的常规审计、受委托或根据群众举报进行的审计，不管被审计单位是否同意，都有权对其进行强制审计。

农村集体经济审计与内部审计不同。内部审计是由各部门、各单位内部设置的审计机构在部门或单位负责人的领导下对本部门、本单位的财务收支及各项经济活动的真实性、合法性和效益性所实施的审计。而农村集体经济审计所审计的部门和单位都不是农村审计机构所在部门、单位及所在部门、单位的下属单位，农村集体经济审计机构是在农业行政主管部门或农经机构主要负责人领导下开

展工作，而不是在被审计单位主要负责人领导下开展工作。农村审计机构设在被审计单位的外部，农村审计人员也不是被审计单位的组成人员。

由上所述，农村集体经济审计与政府审计、社会审计、内部审计并列存在，丰富和扩展了审计的主体和内容，是我国审计体系中不可缺少的重要组成部分。一般来说，审计分类由政府审计、社会审计和内部审计三类组成，本书把农村集体经济组织审计作为一大类，与政府、社会、内部审计并列成为第四类。因为，一是农村集体经济是我国公有制的重要组成部分，其存量较大，分布广，组成复杂，农村集体资源型资产十分丰富，审计的对象及范围具有广泛性；二是村委三年一换届，换届必须完成村干部离任审计，审计的权威性逐步显现；三是农村集体经济审计是农村经济管理的重要手段，已成为农村的一项常规业务工作，具有普遍性；四是农村集体经济审计是遏制农村经济违法违纪活动、深化农村党风廉政建设的措施，具有现实性。随着农村集体经济的发展，农村市场经济的完善，农村集体经济审计工作显得尤为紧迫和重要，其地位和理论有待进一步创新、提升，在实践中才能更好地服务于农村经济发展、服务于农村社会公平正义，进一步保护农村集体组织和农民的合法权益。

第二节 农村集体经济审计的作用、对象、目标、范围和任务

一、农村集体经济审计的作用

农村集体经济审计的作用，是指农村集体经济审计职能在审计工作中产生的客观效果。农村集体经济审计的作用是随着审计职能的显现而逐步发挥出来的。综合起来，主要有下列三点作用：

（一）农村集体经济审计的防护作用

防护作用又称制约作用，是指审计结果所产生的防止、约束、保护、维护、保障等方面的实际效果，这是审计所具有的最基本的

作用。发挥审计在农村集体经济中的防护作用，可以检查经济资料及其反应的经济活动的真实性和准确性，保证经济信息的准确可靠，保护集体财产的安全完整，保护农民的合法权益不受到侵害。农村集体经济审计可以监督党和国家方针、政策、法规的贯彻执行情况，特别是近年来国家及各级政府不断加大对农村的扶持力度，各项政策在农村的执行情况如何，各种支农资金使用效益情况，是否存在违法乱纪的行为等，都需要审计监督来保障支农政策的落实。

（二）农村集体经济审计的促进作用

审计人员通过对被审计单位经营管理制度和内部控制制度进行检查和评价，指出其优缺点，促进被审计单位扬长避短，建立健全有效的内部控制制度，防止徇私舞弊的发生；通过对农村集体经济内部效益的审查评价，发现其发展潜力所在。通过审计可以促进农村集体经济组织加强经营管理，挖掘内部潜力，提高经济效益。

（三）农村集体经济审计的证明作用

审计人员通过对农村集体经济组织的会计资料审核检查后，以一定的形式确认或解除财产经营者的责任，证明经营者的功与过；在涉及经济案件的事实认定中，审计报告能起到证明经济行为是否存在违规、违纪和违法的作用。随着农村集体经济投资主体多元化，特别是农村集体股份制改造的推进，审计还能证明农村集体经济的财务状况，从而保护各利害关系人的利益。

二、农村集体经济审计的对象

审计的对象是指审计所监督的客体。农村集体经济审计的对象是村组集体经济组织及管理和使用农村财政转移支付资金、农村“一事一议”筹资筹劳和面向农村、农民收费的单位、部门。审计的对象包含被审计单位的范围和审计的内容。

（一）被审计单位的范围

根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国审计法》和相关法规政策的规定，按照审计的主体分，政府审计的被审计单位主

要是国务院各部门、地方各级人民政府、财政金融机构以及国有企业事业单位。内部审计的被审计单位仅限于本部门、本单位和下属单位。社会审计的被审计单位主要为委托人指定的单位。农村集体经济审计的对象是农村集体经济组织及使用农村集体资产和向农民收取费用的涉及农民负担的相关部门，如向农村中小学收学杂费的教育部门，向农民收取电费的电力部门，与农村集体资产联合、参股的有关单位，等等。

（二）农村集体经济组织审计的主要内容

1. 农村集体经济组织的财务收支活动。主要包括：财务收支计划及其执行情况；与财务收支有关的各项经济活动及其经济效益；基本建设工程的预算、决算；严重侵占农村集体经济组织资产和严重损失浪费等损害农民利益的行为等。

2. 农村集体经济组织的经济活动。主要包括农村集体经济组织的经营管理和财产物资的采购、领用、保管有关的活动。经济活动都是通过会计、统计和业务核算的记录以及预算、计划、方案、合同、会议记录、总结报告、录像、电子计算机、磁带、磁盘等载体反映出来的，这些载体就是审计的主要具体对象，凡是被审计单位客观存在的，无论已经发生、正在进行、将要发生或者遗漏、隐匿等经济活动，都是审计的对象。

3. 农村集体经济组织的内部控制制度。内部控制制度是规范经济活动的主要手段。农村集体经济组织内部控制制度的完善程度，不仅影响经济活动和财务收支活动的正常进行和经济效益的实现，也影响着各种记录的正确与完整。所以对内部控制制度进行评审是农村集体经济审计的一项重要内容。

三、审计及农村集体经济审计的目标

1905年美国的R. H. 蒙哥马利出版了《迪克西审计学》，该书将审计的目标定为：检查舞弊、检查技术错误和检查原理错误三个方面，其中检查舞弊是审计的基本目标。随着经济内容不断复杂化，审计的目标也在随之发展变化，从其内容发展来说，主要经历

了详细审计、资产负债表审计和会计报表审计三个阶段。

第一阶段是 20 世纪初以前的详细审计阶段，这个时期的审计目标是查错防弊。审计通过对被审计单位一定时期的会计记录的逐笔审查，判断有无错误和舞弊行为。

第二阶段是 20 世纪初至 20 世纪 30 年代的资产负债表审计阶段，这个时期的审计目标是查错防弊和证明财务状况的真实性。审计人员通过对被审计单位一定时期内资产负债表所有项目余额的可靠性、真实性审查，判定其财务状况和偿债能力。在这一阶段，查错防弊这一目标依然存在，但已退居第二位，审计的功能从防护性发展到了公证性。

第三阶段是 20 世纪 30 年代至今的会计报表审计阶段。这一阶段审计的总目标是判定被审计单位一定时期内的会计报表是否公允的反映了其财务状况和经营成果，并在出具审计报告的同时，提出改进经营管理的意见。

农村集体经济审计的目标遵从于审计的目标。农村集体经济组织审计的总目标应为对农村集体经济的财务收支、经济活动的真实性、合规性发表审计意见。概括起来，农村集体经济审计的目标要符合以下几点：

1. 真实性与公允性。真实性与公允性是指反映财务收支及其有关经济活动的资料是否如实地、公平恰当地反映了旨在表现的财务收支及其有关的经济活动。经过审计人员的审核，审计事项的记录必须与事实相符。如果不符，就要查明情况，找出原因，并提出纠正的意见和建议。真实性和公允性应当是一致的，但农村集体经济审计更强调真实性。

2. 合法性和合规性。合法性和合规性是统一的。合法性是指审计的农村集体经济组织财务收支及其有关的经济活动是否符合党和国家的方针、政策、法规和法令。合规性是指审计的事项是否符合有关规章制度的要求。审计要求被审查事项必须合法合规，如有违法、违规行为，要按照相关规定处理。

3. 合理性与效益性。合理性是指审计的事项是否正常，是否