



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站内搜索 搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

低保资金审计思路、方法及对策

杨子敬（审计署昆明办）

【时间:2012年12月21日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 城乡低保资金是社会救助资金的重要组成部分,也是社保资金审计的重要内容。低保资金的科学管理、规范使用有利于国家惠农政策的有效落实。本文以低保资金为分析对象,从审计思路为切入点,以低保管理流程为序,重点介绍低保资金审计的方法及常见问题,并提出解决对策。

关键词: 城乡低保 资金 审计

一、低保资金审计思路

(一) 低保资金保障范围。

低保资金包括农村最低生活保障资金、城市居民最低生活保障资金两类。根据国务院相关规定,农村最低生活保障对象是家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民;城市居民最低生活保障对象是持有非农业户口,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的城市居民。

(二) 低保资金审计目标。

低保资金属于政府财政性资金的一部分。通过对低保资金审计,一是摸清各级财政对低保资金投入、支出、结余规模情况以及低保制度建设和执行情况;二是揭示各级民政部门在低保制度运行、政策执行、资金筹集管理使用和业务管理中存在的突出问题;三是通过揭示的问题,深入分析产生问题的原因,提出规范资金管理、强化业务管理、完善政策制度等方面的对策建议,充分发挥国家审计的免疫系统功能。

(三) 低保资金审计重点。

1. 关注制度建立及政策执行效果。重点关注国家各项低保制度法规在地方的执行情况,实施低保政策后对当地城乡居民的生产生活影响,地方政府是否按照国家有关规定建立相关低保制度,是否符合城乡低保条件的对象全部并及时纳入最低生活保障范围,覆盖人群、保障人数、保障标准等是否达到国家要求。

2. 关注资格审批情况。目前,我国城市居民申请最低生活保障待遇,由其所在地的街道办事处或者乡(镇)人民政府初审该家庭收入情况,并将有关材料和初审意见报送县级民政部门审批;农村居民申请最低生活保障待遇,由村民小组受理申请,核实申请人的家庭收入状况,报乡(镇)人民政府(街道办事处)审核,并报县级民政部门审批。不论是城市居民,还是农村居民,申请最低生活保障待遇,都需要由基层组织核算收入情况,并最终由县级民政部门审批。然而由于家庭人员就业变化大、财产如家畜等变现能力强、农作物价格波动大等原因,家庭收入存在核实难、量化难、动态变化大等问题,造成部分社区、村干部在资格审查环节,存在随意决策等问题,甚至拥亲厚友,隐瞒收入,将不符合保障条件的对象纳入低保保障范围。因此,在资格审批环节中,审计人员不仅要关注低保对象家庭收入核算的真实性,更要核查如购买商品、购买机动车辆、缴纳个人所得税等高收入群体是否存在享受低保的情况。

3. 关注资金管理使用情况。重点关注各级财政补助资金是否按照规定的比例足额到位,是否按照相关要求进入财政专户封闭运行;每月低保金是否按规定日期足额发放到低保对象手中或划拨到个人账户,是否存在有村或社区领导干部个人扣留低保对象存折,挪用低保资金或将低保资金再分配等情况。

4. 关注对低保户后期的动态管理情况。根据国务院相关规定,乡(镇)人民政府和县级人民政府民政部门要定期对低保对象家庭收入情况进行核查,及时将符合条件的困难群众纳入保障范围;并根据其家庭经济状况的变化,及时按程序办理停发、减发或增发最低生活保障金的手续。因此,审计人员要重点关注上述管理审批机关是否及时将已不符合享受低保待遇条件的相关人员及时低保,是否及时增发符合条件的困难群众,做到应保尽保。

二、低保资金审计方法及常见问题

(一) 制度建立及政策执行效果—以表引路,综合分析。

对现有制度和政策进行评价,通过设计表格,以表引路,将一些关键性指标进行横纵向对比分析,往往能够取得“四两拨千斤”的效果。如在低保资金审计中,可以通过获取历年来保障人数、保障标准、资金收支及结余情况、财政投入增长幅度、低保对象占贫困人数的比例等指标数据,综合分析城乡最低生活保障制度的建立及完善情况,保障人数及保障范围的增长幅度,低保资金使用的效益效果,各级财政投入增长幅度,低保制度建立后对消除贫困面的突出作用等方面的内容,客观、真实评价地方政府在低保制度建立和相关政策执行过程中,在促进社会公平、维护社会稳定、改善民生、促进科学发展等方面取得的成效和面临的问题。

(二) 资格审批及后期管理环节—利用计算机审计,对比多部门数据。

最低生活保障资金量大、涉及面广,因而,社会保障基金管理的信息化程度越来越高,征收网络化、发放社会化的计算机信息系统已经初步形成。审计人员可以通过获取低保发放、死亡人员、工商登记、公安户籍、商品房销售、个人所得税缴纳、民政优抚等多套数据,采取计算机审计方法,通过身份证号等字段进行数据库关联,并对业务数据比对分析,检查是否存在冒领低保金问题,是否存在重复享受社会救助金

政府信息公开指南

政府信息公开目录

政府信息公开申请

政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

问题，低保户是否未能够充分享受低保政策等问题。如在某县的低保资金审计中，审计人员通过将多部门获取的城乡低保发放花名册、死亡人员名单、商品房销售登记备案统计表、车辆落户信息、个人所得税缴纳记录等数据通过身份证号进行关联，查询发现有250户享受城市低保待遇家庭存在缴纳个人所得税、购买商品、购买机动车辆的情况，并最终通过民政部门确认，上述不符合领取条件的家庭共计冒领低保金324万元，同时审计还发现有350名已不符合农村低保享受条件的对象累计领取低保金125万元，其中有125名已死亡人员，115名购买机动车辆人员，110名购买商品人员。

（三）资金管理及使用环节—关注资金走向，走访低保对象。

在资金管理及使用环节，可以通过入户调查、走访等形式，掌握资金走向。总结起来，运用“看 问 查 审”四阶段法，帮助理清入户调查思路，及时发现问题。

看，可以直观感受低保家庭居住环境、生活状况、收入情况。通过看，可以观“五路”：一看低保家庭居住面积、家庭装修情况；二看低保家庭衣着、打扮、首饰佩戴情况；三看低保家庭家电等贵重物购置情况；四看低保家庭人员身体素质状况；五看低保家庭农作物、家畜等收入来源变现价值。通过“看”可以初步判断低保家庭是否真正贫困，并确定“问”和“查”的重点。

问，可以深入了解家庭收入情况、享受低保政策情况、主管部门低保工作管理情况以及对低保制度的政策建议等情况，为“查”做好准备。通过问，可以知“四面”：一知家庭成员构成、收入来源、收入构成；二知家庭在生活、教育、医疗等方面的开支情况；三知对低保政策的了解情况，主管部门对低保工作的管理情况，是否存在低保工作人员拥亲厚友、违反廉政纪律等情况；四知对低保制度的政策建议、主要诉求。

查，可以进一步核实低保户领取低保资金的足额、及时性。通过查，核实“三类”：一是核实低保证、存折是否由本人保管，是否存在被其它人扣留存折、低保证等情况；二是通过由民政部门获取的发放清册、发放标准、发放时间等资料与低保对象本人存折等领款证明资料相比较，核实是否存在未按标准发放、延期发放，甚至虚假造册未实际发放等情况；三是查阅低保家庭户口本、工资单、水电气缴费单、医疗费等与收入、支出相关的证明材料，核实家庭收入的真实性。

审，对“看”、“问”、“查”过程中发现的问题线索进行核实和突破，以提升审计成果。在具体审计中，可以重点关注以下两类线索：一是对明显不符合低保保障条件却又纳入低保保障范围的家庭，要审查低保工作人员的履职情况，检查是否存在弄虚作假、优亲厚友的问题；二是对低保资金未及时足额发放的问题，要从源头开始，查实资金的真实去向，检查是否存在挤占挪用、再分配、贪污私分的问题。如通过走访低保对象，审计查实2011年王某等4户村干部及干部亲属家庭不符合享受低保的规定，涉及低保人员8人，并责令民政部门追回领取的低保金累计2400元。

三、原因分析

（一）收入取证难。

准确核定家庭收入是合理确定保障对象，顺利实现补助救助的基础。目前，民政部门在贫困家庭收入核定方面存在着收入难以核实、家庭成员界定缺乏具体标准、城市与农村人口界定模糊、村民小组收入核查不规范等问题，导致难以准确测算家庭财产收入。

（二）多部门核查平台未建立。

在前期资格审批环节和后期管理环节，由于工商、地税、公安、房管等部门尚未建立信息共享平台，乡（镇）人民政府、县级人民政府民政部门等管理审批机关难以准确核实低保对象真实财产收入及生活状况，难以杜绝“有房有车家庭领取低保”的现象。

（三）现有机构设置滞后。

城乡低保管理，作为社会救助工作中的重要组成部分，具有工作量大、涉及面广、敏感性强等特点。社会救助工作职能不断整合，已由原来单纯的城市低保工作拓展为城乡低保、城乡医疗救助、城乡临时救助、农村五保供养等多项工作，然而，我国区县级民政机构设置中，从事社会救助工作的一般为3至5名编制，难以适应社会救助体系建设的发展需要。尤其是农村救助工作方面，人员矛盾尤为突出，由于在村委会无民政工作管理人员，而由村干部直接承担救助申请的受理和资金发放，难免会出现优亲厚友现象，也给救助工作的监管带来很大的压力。

四、对策建议

（一）完善家庭收入核定相关制度。

一是要参照统计部门核定城镇、农村居民家庭人均纯收入的相关指标体系，出台国家层面的指导性意见，明确计入家庭收入的类别、测算依据等，同时各地可以结合实际情况，进一步制定相应的实施办法。二是进一步规范低保减退机制，制定相关政策，采取相应的奖励措施，鼓励家庭收入发生变化的低保对象主动退出或者必须退出。

（二）建立信息核查平台。