



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 自然灾害救助资金审计的思路和方法

漆云辉（审计署长沙办）

【时间: 2012年10月22日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

**【摘要】**自然灾害救助资金审计既具有一般专项资金审计的特点,更有其独特规律,本文立足于审计实践,从自然灾害救助业务的基本流程及控制风险点、审计中应把握的几个关键环节及审计方法、审计中发现的典型问题等几个方面对自然救助资金审计进行了初步探索。

**【关键词】**自然灾害救助资金 审计 方法

自然灾害救助资金(包括自然灾害救灾应急资金、生活补助资金、灾民倒塌住房恢复重建补助资金、救灾物资储备资金等几项资金)审计,既是审计机关的法定职责,更是政治责任;既具有一般专项资金审计的特点,更有其独特规律。

### 一、自然灾害救助的基本流程及控制风险点

#### (一) 自然灾害救助的基本流程

自然灾害救助包括应急救助和灾后救助。灾后救助又包括过渡性生活救助(帮助因灾房屋倒塌或严重损坏无房可住、无生活来源、无自救能力的受灾群众,解决灾后过渡期间的基本生活困难)、冬春救助(自然灾害发生后的当年冬季、次年春季,受灾地区人民政府为生活困难的受灾人员提供基本生活救助)、倒损住房恢复重建(由县、市、区人民政府负责组织实施,以受灾户自建为主,其资金通过政府救助、社会互助等多种途径解决)。

#### (二) 控制风险点

1. 控制链条长。从最基层的行政村统计上报灾情,决策部门制定救灾计划,最后落实救灾计划,涉及村、乡镇、县(县)、市等多个层级,控制链条长。
2. 民政部门内控不完善。一般而言,基层民政部门人手少,难以按照内部控制的要求,实现不相容职责分离。如笔者审计中发现某基层民政局将灾情统计、灾情核实、灾情上报、救助计划制定、采购计划制定、执行、验收、救灾物资分配等职责全部由一个人承担,缺乏相应的制约机制。
3. 救灾物资采购程序不规范。按规定救灾物资要实行政府采购程序,尽管政府采购在我国已实行多年,各地普遍建立了有关的制度,但也还存在一些薄弱环节:一是没有从制度上规定如何对供应商的资质进行审核把关;二是重采购,轻验收,没有建立独立第三方验货制度。如笔者在某地救灾资金审计中发现,政府采购工作人员在选定救灾物资供应商前后均未进行实地考察,仅凭报价单就确定了供应商;采购的物资均由民政部门自行验收,既没有政府采购工作人员,也无其他第三方参与验收,导致民政部门与供应商联手作假,高价采购了劣质救灾物资。
4. 点多面广,民政助理和村干部素质参差不齐。救灾过程中,灾区的每个民政助理和村干部面对的都是千家万户,救灾工作的成败很大程度上取决于民政助理和村干部的政治素质、业务水平和工作能力。尽管绝大部分工作人员素质是过硬的,但也不排除存在个别不称职的,进而影响到救灾工作的公正、公平。

### 二、自然灾害救助审计应把握的关键几个环节和审计方法

#### (一) 灾情上报

目前,各地在灾情统计方面不同程度地存在夸大“天灾”,缩小“人祸”的不良倾向,因此,审计有必要对灾情数据的真实性进行审核。

1. 从民政部门取得灾情数据,要求明细到各乡镇和街道办事处。
2. 去省级气象部门调阅灾害发生时间的气象监测资料。目前,我国大部分乡镇设有自动气象监测站,能实时记录各站点降雨量、风速等气象信息。因此,通过气象部门可以了解各乡镇灾害发生时间的气象状况。
3. 将各乡镇、街道的灾情数据与气象数据进行比较,审查有无异常情况,灾情数据是各乡镇(街道)上报到县(区)民政部门,如果存在气象数据好的乡镇比气象恶劣的乡镇“灾情”还严重的情况,那么很可能虚报。
4. 延伸乡镇,将灾情数据与救灾物资发放明细单进行比较分析,如果二者关联度不大,那么灾情很可能是虚报。

如笔者在H省M市救灾资金审计中,抽查了“灾情最严重”的一个乡镇,发现该镇救灾物资发放对象(均为低保户、五保户)与“灾情”关联不大,而且不同的救灾物资(大米、棉被)发给了不同的救助对象(如果真的受灾,这两种物资都是必需品)。进一步调查得知,这个乡镇所在地区虽然遭遇了强台风和强降雨,但这个乡镇近三年未发生任何大的自然灾害,民政助理也未上报“灾情数据”给民政局,上级“救灾物资”下拨到乡镇后,按照相对贫困的原则分配给村民。



政府信息公开指



政府信息公开目



政府信息公开申



政府信息公开年

### 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
- 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
- 报刊图书
- 订阅须知
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿邮箱及

### 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
- 地方在线直播

## （二）救助计划

审核民政部门是否根据灾情数据及时制定救助计划，救助计划是否满足受灾人员的基本生活，是否经过同级人民政府批准。

### （三）救灾物资采购

#### 1. 救灾物资采购的依据

审核民政部门救灾物资采购计划是否与救助计划相衔接。

#### 2. 采购程序的合规性

根据《自然灾害救助条例》和《政府采购法》，使用财政性资金采购救灾物资要遵循政府采购法定程序。审计时要把握以下几点：

（1）是否供应商的资质进行把关。如供应商是否具有履行合同所必需的设备和专业技术能力，是否具有独立承担民事责任的能力等。

（2）是否进行公开招标。对于单项或批量采购一次金额达到限额（中央预算资金120万元以上、地方预算资金限额由各地自行规定）以上，且不涉及紧急抢救、紧急转移安置和临时性救助的紧急采购活动，必须公开招标。

（3）对采取公开招标以外的方式进行的采购活动，要审核是否符合法定的适用条件。

#### 3. 验收环节

目前，各地在政府采购货物方面不同程度地存在“重采购、轻验收”，的现象，因此，审计时必须充分关注这一环节。

政府采购合同的质量验收，原则上应当由第三方负责，即国家认可的专业质量检测机构负责，或者由采购人、代理机构会同专业机构共同负责，但采购金额较小或货物技术参数、规格型号较为简单明确的除外。直接参与该项政府采购的主要责任人不得作为验收主要负责人。验收结束后，验收小组或者行业质量检测机构要做验收记录，并分别在验收证明书和结算证明书上签字。

#### 4. 采购结果的经济性和合理性

对采购的救灾物资的“性价比”进行分析性复核：一是将不同批次的同类救灾货物进行比较分析；二是与市场同类货物的价格比较。一般而言，救灾物资采购的大宗基本生活物资，市场供应比较稳定，其价格应略低于市场价格，如果存在异常应引起足够关注。如笔者在对H省M市救灾资金审计中，审计组发现采购的救灾物资明显高于市场价格，民政局解释采购的是中高档大米，既违背了救灾满足灾民基本生活的法定要求，也不合情理。

#### 5. 延伸供应商

对于救灾物资价格异常、采购程序不合规的采购活动，应该进步一步延伸调查供应商。

第一，取得供应商的销售救灾物资期间的所有销售合同，将救灾物资价格与销售给其他客户的价格进行比较，审查其合理性；

第二，取得供应商的存货和销售明细账，一方面了解救灾物资的成本，审查供应商是否赚取合理利润；另一方面了解救灾物资销售收入入账情况。如笔者在H省M市救灾资金审计中，审计组发现某供应商在销售完成、收到全部货款的情况下，仅确认部分收入（按正常售价），且不能提供合理解释。

第三，调查救灾物资货源。由于救灾物资关系到成千上万灾民的身体康，应审查救灾物资的品质是否符合国家有关标准，如大宗采购的救灾粮一般来源于粮食储备库，应审查是否有质监部门的检测报告、检测数据是否符合国家标准。

### （四）救灾物资和生活补助资金的发放

#### 1. 程序的合规性

民政部门在发放救灾物资时，应认真确定发放对象，做到公开、公平、公正，不得随意扩大使用范围，不得优亲厚友，严禁滞留、挤占和挪用，要根据灾民困难程度不同，实施分类救助，不搞平均分配。并建立台账，记载物资名称、数量、发放时间、发放地点等内容。目前，各地出台的救灾物资管理办法中都要求对救灾物资的发放进行公示，这是保证救灾物资发放合理的重要保障措施之一。审计延伸调查时，要关注是否进行了公示以及公示的方式和地点。

#### 2. 救助对象是否及时足额领到救灾款物

自然灾害生活补助资金的发放有两种方式，一是发放现金；二是通过银行转账。相比较而言，直接发放现金存在较大的控制风险，审计时对于采取现金发放方式应抽取更多的样本量。救灾物资由村干部通知领取。由于被救助对象涉及千家万户，审计时主要通过以下方法核实：一是审查被救助对象是否在发放台账上签名；二是入户调查。随机抽取（或针对别人代替签名）一定数量的被救助对象入户调查，核实是否领取了救灾款物。

### 三、救灾审计中发现的一些典型问题

（一）虚报灾情。如某地区为了使用历年结余救灾资金，在没有发生灾情的情况下，要求下属乡镇上报“灾情”。

（二）违规采购救灾物资。如某民政局未经公开招标程序，高价采购灾后救助物资，供应商以次充好，非法获取差价款。又如，某民政局未经招投标程序，采购用陈粮加工而成不符合质检要求的大米用于救灾。