



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Gogo.cn

站内搜索 站外 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

浅谈如何发挥农业资金审计的建设性作用

于霄（审计署沈阳办）

【时间:2013年03月13日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 随着“三农”资金投入力度的不断加强,农业资金审计在规范资金运行、完善惠农制度等方面发挥的作用日益重要。本文从分析农业资金的特点和当前农业资金审计存在的难点入手,进一步探索在新形势下如何创新和做好农业资金审计,提出树立科学审计理念、拓宽审计工作思路、改进工作方法的几点措施。

关键词: 农业资金 审计 建设性

我国是一个拥有七亿多农民的农业大国,农业是国民经济的基础,“三农”问题不仅是我国现代化建设中的基本问题,还是关系到我国的工业化、城市化和共同富裕等一系列社会发展的重大问题。近年来,党中央、国务院高度重视“三农”工作,各级财政对农业资金的投入力度不断加强,对现代农业生产发展、农业基础设施建设等农业生产重点领域的支出连年增加,这给审计机关服务“三农”发展提出了新的课题。如何在新形势下继承与发展农业资金审计,保证各项政策、措施全面贯彻落实,规范各类资金依法有效运用,完善各项惠农制度,切实发挥农业资金审计的建设性作用,是审计人员需要思考的一个重要问题,也是实现审计依法用权力制约权力,发挥“免疫系统”功能,推动和完善国家治理,进而实现国家可持续发展的重要途径。

一、农业资金特点

农业资金审计是审计机关对农业专项资金、基金、贷款等涉农资金的财务收支及其经济活动的真实性、合法性、合理性、效益性进行监督和评价,提出改进建议,从而促进和加强政策落实,为管理层决策提供服务的一类审计业务。

农业资金主要有:种粮农民补贴资金、农业综合开发资金、扶贫资金、援贷项目资金、水利建设基金、国有土地出让金等。农业资金分配、管理和使用中存在以下特点:

1. 总量大、项目分散。这是农业资金呈现的总体态势。
2. 来源渠道多,部门交叉管理。农业资金来源中既有中央专项资金,又有省、市、县配套资金,既有财政资金又有项目资金和农民自筹。资金多头管理,部门之间存在职能交叉的问题较为突出。
3. 政策性、时效性强。农业资金有着明确的使用用途、时限,目标统一,均是落实党和国家政策,切实发挥资金使用效益,促进农业生产、农民增收。
4. 效果多样、收效风险大。农业资金的投资效果表现有经济效益、社会效益、生态效益等。但农业项目易受自然灾害、市场风险等影响,收效时间长、风险大。

二、当前农业资金审计存在的难点

一是审计整体规划不足,效益审计实施力度不强,缺乏对农业资金的全方位监督。目前,各地审计机关实施的农业资金审计基本针对本年度中央和基层群众最关心的、涉及农民利益最强的项目。上述做法利在于选项准、针对性强,事后审计效果明显;弊端在于缺乏地区、行业特点,向事中和事前延伸审计力度匮乏,此外,目前涉及专项财政资金审计较多,其他农业资金存在审计空白点。

二是审计实施阶段存在的三个薄弱环节。首先是延伸范围窄,难以满足审计需要。从农业资金管理部门,如财政、发展改革委、农业、林业、水利等部门;到农业项目实施部门,如各乡镇、村、项目单位;其他涉及的单位,如贷款银行、工程招标单位、工程施工单位等;以至受益农户等。在审计项目的实施期间内,难以把握所有抽审项目覆盖资金链、管理链、效益链的全方位审查。

其次是审计取证困难,抽样风险大。从资金方面来看,越涉及基层越分散,账外资金存在的可能性就越大,审计人员单靠账面审计难以发现问题的全貌;从项目管理、效益方面来看,延伸取证经常需要延伸至农户、工程队等,很多农户受制于村级、乡级政府,真实性、效益性很难在实地延伸中取得。以此导致农业资金在基层抽样风险较大。

最后是审计评价、处理难。目前,虽然大多数审计采取定量与定性评价某项农业政策的落实情况,但基层部门的效益数据从真实性、准确性和充分性上来看显得力度不足。对农业资金分配、项目建设,到产生效益往往需要较长的一段时间,加上评估内容广泛也难以从定性上综合评价。此外,农业资金由于涉及地方利益、基层财政困难等原因,审计处理始终难以把握。

三是农业资金涉及领域广、专业性强。农业资金审计不仅限于资金方面,包括立项、工程招投标、工程设计、环保情况、征地补偿情况、村集体运行管理项目情况等方面。不同行业有自身的行业特点,审计技术、方法和依据的法律法规不尽相同,当前,农业资金审计人员大多是财会专业背景,农村经济、工程专业等人员较少,对涉农专业从理论知识到审计技术手段的应用缺乏新的探索,影响了农业资金审计工作的质量。

三、如何发挥农业资金审计的建设性作用

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

(一) 在五个“立足”与“坚持”中树立科学的农业资金审计理念和目标。

一是立足建设性，坚持批判性。既要通过审计发现、揭示、处理农业资金使用和项目管理中存在问题，又要提出解决问题的办法和措施，发挥审计建设性作用。二是立足宏观性，坚持揭露性。从宏观角度上思考问题，用全局的思想统领对农业项目的审计，并从微观上揭露出存在的问题，依法、求实地作出处理，提出高层次的建议。三是立足服务性，坚持监督性。一方面揭露农业资金使用和管理中存在的滞留、挤占、挪用资金、擅自调整建设内容、虚假招投标等问题，维护农民利益，另一方面促进制度和体制的完善，切实发挥农业资金使用效益。四是立足主动性，坚持适应性。在新形势下，主动学习专业知识，主动改进审计工作方法，主动分析审计中的难点，力求适应现阶段农业审计工作。五是立足开放性，坚持独立性。在农业资金审计项目中，审计机关应独立地、不受干扰地执行审计任务，同时按照党中央、各级政府和广大农户的需要，披露审计情况，供给公共“产品”。

(二) 贯彻“围绕中心、服务大局”的工作方针，从四个方面入手拓宽审计工作思路。

1. 立足宏观，拓展审计的深度和广度。农业资金审计一方面应着眼于促进宏观调控相关政策措施的协调配合，主动融入经济社会发展大局来开展审计工作。2004年以来，党中央国务院连续出台10个以“三农”为主题的中央一号文件，审计机关应力争在立项阶段将视角锁定在农业农村经济发展的主题上，即把握“一个重大任务”——加快发展现代农业，突出“一条主线”——加快转变农业发展方式，围绕“两个目标”——保障国家粮食安全，促进农民持续较快增收，提高“三个能力”——农业综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力。

另一方面，在审计实施过程中，审计机关应从宏观着眼，微观着手，注重分析研究带有普遍性、苗头性、倾向性以及体制机制方面的深层次问题，形成高质量、高水准的审计“产品”，提供有价值的决策依据。

2. 与时俱进，拓宽审计的范围、内容和组织方式。面对农业资金呈现的特点，审计范围应打破传统的行业区划，广泛涉及财政、金融、企业、投资等诸多审计领域。不仅仅开展专项资金的审计还要向管理审计、决策审计和绩效审计延伸，将被征地农民拆迁补偿资金使用、农民工工资发放情况纳入审计范围，基层审计机关可延伸至村级财务公开和财务规章遵守情况。针对审计内容的扩展，同时可采取上下联合审计的方式。

3. 突出重点，克服目前审计中的薄弱环节。农业资金审计应以“把握项目，盯紧资金，关注效益”为统领，在拓展审计范围的同时，采取审计和审计调查相结合的方式，抓好对重点资金、重点项目、重点单位、重点领域的审计工作。在审计中，突出对党中央和人民群众关心的热点问题的审计，如种粮农民补贴政策落实情况；突出对涉及农业重点领域和农民利益的、规模较大的专项资金的审计；突出对各级政府的重大农业投资项目的审计。对审计发现的重大违法违纪问题应一查到底，将执法着力点转移到对责任人的处理上来；对审计发现的普遍性重点问题，从体制和机制层面上分析原因，提出建议，做到“审证求因”，“审因论治”，

4. 持续跟踪，加强对农业资金审计的后续服务和监督。近年来，不仅农业资金审计结果被社会各界高度关注，审计的后续整改和落实情况也成为发挥审计“免疫系统”功能和建设性作用的重要落脚点之一。如创新方式，定期召开由地方政府、财政、发展改革、监察等部门参加的审计整改工作联席会议，达到政府部门统筹协调出台政策、在更高层次推进整改的目的；创新方法，以三个时点检查督促审计整改。在审计报告和决定下达前、审计结果公告前、执行情况反馈前，逐项核实审计整改情况，对拒不整改或编报虚假情况的采取有力措施实行跟踪监管或进一步核查。

(三) 做好五个方面的结合，改进农业资金审计工作方法。

1. 事前、事中、事后审计相结合。将农业资金审计向事中和事前延伸，探索管理型审计模式。审计的“免疫系统”功能应从源头上检查农业资金分配和使用上“好不好”，农业项目立项上“可能不可能”。如对某省农业资金分配情况进行审计就属于事后审计，分配方案是否科学、合理，是否有利于农业发展是资金效用发挥的首要前提，但事后审计只能揭示分配不合理所产生的问题，不能起到预防作用。只有提前介入到事前、事中审计，才能将问题消灭在萌芽状态。

2. 农业资金审计与经济责任审计相结合。关注农业项目决策的科学性，将农业资金投入是否到位、农业项目管理是否科学、农业项目效益是否发挥作为评价各级政府、各单位主要负责人经济责任的评价依据之一，及时发现和揭示农业资金运行中的领导决策问题。在对各级政府主要负责人的经济责任审计不仅要重点关注土地出让金的征管用情况，对其他涉及农民利益的资金如水利建设基金、新增千亿斤粮食产能规划建设基金项目资金、小型病险水库除险加固项目资金等的使用情况也应作为审计重点，从决策和执行情况入手评价主要负责人的经济责任。

3. 农业资金审计与效益审计相结合。以政策为重点、以资金为主线，以效益为目标的审计方式是现代农业资金审计的主流。开展农业资金效益审计，正是在对农业资金和项目的经济性、效率性和效果性进行综合评价和考核的基础上，从完善体制和创新制度的高度剖析审计中发现问题，提供重要的决策信息参考，促进农业、农村、农民和谐发展。农业资金效益审计应将工作方法和重心转移到以下方面：

一是广泛应用多种审计方法。农业资金效益审计方法不仅包含询问、观察、检查等常规方法，还应充分运用统计经济分析、问卷调查、利用专家及社会审计力量等。如在农业综合开发资金审计中，审计人员利用采集的近年来某省改造中低产田面积和投资数据，通过分析工具，测算该省改造剩余中低产田尚需的年数和投资额，为该省未来分配农业资金提供了决策依据。

二是工作重点锁定经济性、效益性和效果性。一看项目立项是否科学、合理、有效，是否符合国家农业产业发展规划、农业产业化经营政策；二查资金使用是否合规，沿着资金的流向轨迹，对资金拨付部门、项目实施单位、工程建设单位行延伸审计或调查；三审基本项目建设情况，对照可行性报告、竣工验收等资料，采取现场实地勘察与调查询问相结合来进行，看项目是否完工，是否达到预期建设目标。四析资金和项目管理效益。分析资金是否流失和挪用，工程招投标、工程监理及验收是否执行到位。五访资金使用后效益情况。农业资金效益审计不仅要关注其经济效益，还要关注其社会效益、生态效益。

三是科学设计效益审计的评价方法和标准。农业资金效益审计目标能够实现的关键在于以国家审计准则为基础，创新效益审计评价的程序、方法，制定科学的评价标准，从而界定经济责任、经济效益和社会效益。如，在审计农业综合开发资金的社会效益时，审计人员综合应用了包括新增和改善灌溉面积、改良土壤面积、架设输电线路距离等指标，同时分析在改善土地环境、新建道路、水利等工程后土地价值、土地生产率、主要农产品生产能力是否提升，项目区受益农民收入是否增收。其中，社会效益指标大多是非货币计量值，审计人员以实物、劳动量等指标为主，辅以必要的定性指标。

4. 新审计技术与传统农业资金审计相结合。农业审计技术创新是审计工作适应经济社会发展和科学技术进步的客观要求，单纯依靠传统的审计方式已不能跟上时代发展的要求，比如面对农业工程类项目审计时，财务知识功底深厚的审计人员也需要借助于被审计单位和外部专家才能通过测量法、开挖法、核对法发现一些工程管理中出现的问题。近几年，一些审计机关尝试在审计中应用新技术方法方法，如手持GPS定位仪（全球移动定位系统，是以移动互联网为支撑的GIS系统，采用高精度测量型GPS技术，主要功能包括定位、导航、测量、及设计、记录航