

（二〇〇五年五月）

根据江苏省内部审计协会的安排，现就《江苏省乡镇审计操作指南（试行）》（以下简称指南）作以下说明。

一、关于制定《指南》的必要性

我省是全国最早实行乡镇审计制度的省份之一，至今已整20年历史。20年来，全省审计界一直十分关注乡镇审计，仅省审计厅就先后5次召开专题会议，研究乡镇审计工作，推动乡镇审计工作的开展。经过20年努力，我省乡镇审计事业得到很大的发展，全省1243个乡镇，其中90%开展了乡镇审计，从业人员达5000多，是我省国家审计人员的两倍，仅1998—2000年就完成各类审计项目56000多个，成为我省审计体系中的重要组成部分。但是由于乡镇审计长期以来始终处于自发运作的状况，没有统一的行为规范，从而在一定程度上阻碍了我省乡镇审计事业健康快速地向发展。因此，从依法治审，促进我省乡镇审计工作的发展看，有必要对这一领域的审计行为进行规范。近年来，我省进行了乡镇机构改革和撤乡并镇工作，从数量上看，乡镇审计机构和从业人员较之以往有所减少，但是改革后的乡镇党委政府更加重视乡镇审计工作，很多都设立了行政编制的乡镇审计助理。2001年，省政府办公厅转发的关于进一步加强乡镇审计监督的意见，明确了乡镇审计的性质，进一步理顺了乡镇审计的领导关系，乡镇审计作为农村经济建设和民主政治建设的产物，在维护乡镇经济秩序和集体资产安全完整上，在有效减轻农民负担维护社会稳定上，在推进党风廉政建设强化干部监督管理上的作用更加凸现出来。现在我省乡镇的党委、政府都把审计列入重要议事日程，迫切希望改变乡镇审计粗放无序的状态，迫切要求有一个相对统一的，较高层次的，有一定权威的业务工作规范，指导乡镇审计工作的开展。因此，制定《指南》也是适应政治体制改革，充分地发挥乡镇审计在农村改革发展稳定中职能作用的要求。20年来，我省广大乡镇审计人员在实践中对财政收支审计、经济责任审计、专项资金审计、村级财务审计、农民负担审计、农村集体资产评估等，从审计的内容、审计的标准、审计的程序、审计的处理、审计的文档管理都总结和积累了丰富的经验，目前已具备了把分散局部的经验上升为整体性、全面性规范的可能。因此，制定《指南》的条件已基本成熟。

二、《指南》起草的过程

2003年，省内部审计协会开始组织《指南》的起草工作。为能够充分的把乡镇审计工作的经验集中起来，反映出来，上升为行为规范，这次《指南》起草采取省市县上下结合的方式进行。省内审协会成立了起草小组，把《指南》起草的任务交给了乡镇审计工作起步早成果显著的南通市，委托南通市审计局内部审计指导处具体组织。一年多来，《指南》起草经历了四上四下的过程。首先由南通市海安县内审科组织乡镇审计工作者草拟出第一稿，在发给省内审协会的同时，由南通市局组织全市各县区有关人员讨论修改，形成第二稿，省内审协会起草小组在第二稿的基础上，发往全省各市、县征求修改意见，于2003年7月在南通市局召开了座谈会，进一步讨论研究，并提出修改的要求，起草的同志根据修改意见形成的第三稿，由省内审协会再次在全省征求意见，尔后形成了第四稿。今年9月，省内审协会又专门对第四稿作了研究，与有关起草人一并对《指南》作了修改，形成提交各位专家的《审议稿》。

三、关于《指南》几点说明

（一）《指南》制定的依据。主要是《中华人民共和国审计法》、《审计署关于内部审计工作的规定》（2003年第4号令）和《江苏省政府办公厅转发省审计厅〈关于进一步加强乡镇审计监督的意见〉的通知》（苏政办发[2001]77号）。鉴于目前乡镇审计有一定的行政色彩，因此，在程序性条款的设定时，参照了国家审计的有关准则，这样做既能适应乡镇审计当前的实际，又能做到起点高、有前瞻性，引导乡镇审计向前发展。

（二）《指南》规范的行为主体。由于乡镇审计的立法条件还不成熟，目前还没有一个比较权威，比较系统的法规或政府规范性文件，对乡镇审计工作进行规范。因此，《指南》初稿在规范乡镇审计行为的同时，对乡镇政府的行为也作了一些设定，虽然这样做有一定的合理性，但是考虑到《指南》规范的主体只能是乡镇审计本身，因此，凡涉及乡镇

政府行为的条款，都予以删除或作了技术性的处理。但是乡镇审计的性质、职责、权利、义务等是规范乡镇审计行为的基本条件，不可回避，因此，《指南》在体例上，通过《总则》、《职责权限》等章节，用相应的条款对此作了一些设定，非此，《指南》其他章节对乡镇审计工作规范条款就成为无本之木、无源之水。同时这样做也是为今后乡镇审计工作的立法进行必要的铺垫，有利于今后乡镇审计工作的立法。

（三）《指南》的体例结构。《指南》（审议稿）共6章101条。对乡镇审计的权利义务、审计内容、操作实施全面进行了规范，初稿中原设定的审计程序一章，同与审计准备、审计实施、审计终结三章的操作内容有重复之嫌，因而《审议稿》将审计程序一章删除，有关内容纳入审计准备、审计实施和审计终结三章节之中，把程序融入乡镇审计的全过程，更加便于操作实施。此外，初稿的《附则》对乡镇审计的工作表式仅罗列了名称，《审议稿》去掉了《附则》，并将表式全部具体化，进一步增强了《指南》的可操作性。

(jsiia)

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作
协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号
联系电话：010-82199846/47 电子邮件：xinxibu@263.net
Copyright (C) 2003 . All rights reserved