

# 村级审计模式创新比较与启示

李 歆

(重庆理工大学财会研究与开发中心 重庆 400054)

**【摘要】**农村集体经济运行模式的变革,促进了农村财务监督模式的变革。各地在积极探索村级审计监督模式时,出现了“政府直审”、“联合审计”等六种模式。本文在比较了六种模式的特点后得出以下结论:各地在考虑村级审计模式时,需要政府的推动与支持,并应与当地的经济社会发展和民主政治水平相适应。

**【关键词】** 村级审计 政府审计 内部审计

现行的村级审计是根据农业部1992年颁布的《农村合作经济内部审计暂行规定》设置,主要做法是在乡镇经管站(或其内设部门)下设置审计部门,并由其承担农村集体经济组织的审计业务。经过近20年的运行,该模式已经不能适应经济社会发展的需要。为满足国家关于加强村级财务审计工作的要求以及适应农村社会经济发展的需要,近年来,各地积极探索村级审计监督模式的创新,这些模式提高了审计的独立性,推进了村级治理,取得了较好的效果。

## 一、村级审计模式创新典型实践

**1. 山东省淄川区“政府直审”模式。**山东淄川区的主要做法是,在区一级设立四个审计分局,人、财、物统一归区审计局直接领导,经费由区财政全额拨款。审计分局享有法律法规规定的区级审计机关的职责和权限,由区政府授权,对村级经济体和村居干部负责人行使审计监督权,并实行派出机构与纪检派出机构合署办公的工作机制,使村居基层廉政建设和审计工作有机结合。同时,全面推行“区属直管、分片负责、定期轮审”的监管机制。

**2. 浙江省江山市“三年一轮审”模式。**江山市的主要做法是,在市一级成立农村集体经济监管组织,由市领导任组长,领导小组下设办公室,办公室设在市审计局,年度财务审计计划由市政府办公室直接下达,开展“三年一轮审”工作,对审计中发现问题、建议,逐个对照检查,限期采取措施整改。

**3. 宁波余姚“独立机构审计”模式。**余姚市审计局专设农村集体经济审计中心,各乡镇设立独立的审计所(站),同时对本级人民政府和市审计局负责并报告工作,所需经费纳入财政预算。审计人员部分由市审计局派出,部分由乡镇政府任命,也可以由双方联合对外公开招聘。审计工作由乡镇政府委托安排,也可接受上级政府及劳动保障等职能部门的委托进行,或接受村民代表大会和村民理财小组的委托来安排。审计结果经县级审计机关批准后,报送乡镇政府,下发给被审计单位执行,并向农民群众通报。

**4. “联合审计”模式。**浙江宁波象山县和宁波鄞州区均采用这一模式。象山县的主要做法是,由各乡镇(街道)党政领导牵头,抽调纪检、财政、公安、信访、农村基层等单位的财务人员为兼职审计人员,在国家审计机关的指导下联合开展审计工作。宁波鄞州区的做法是,各乡镇、街道建立领导小组,由人大、纪委、城建、财政、农经站等有关人员组成,并在政府办公室下设立审计办公室。农村审计接受内审协会与区审计局的“同级”和“同步”领导。内审协会定期对乡镇审计办公室(所)进行业务指导,对审计过程中产生的矛盾进行协调。

**5. 浙江省温州市瓯海区“农村会计协会”模式。**瓯海区在区一级设立农村会计协会,会计协会是区域内从事农村会计和管理工作人员自愿组成的联合性、地方性、非营利性社会组织。协会受区农业局及区民政局的业务指导和管理,接受村集体经济组织委托或根据当地政府的部署开展审计活动。农村会计协会按社会中介机构标准组建,审计人员由退休农经审计人员和懂农村财务的人员组成,以会计委托代理制度和独立审计准则为主要依据,审计范围涵盖村级集体经济组织及其所属单位的资产负债、财务收支、村级集体经济组织负责人任期离任经济责任,以及提取、管理、使用农民承担费用和劳务情况等。会计协会的经费主要来源于捐赠、会员所缴纳的会费以及审计费用的收取,对集体经济组织负责人离任审计和其他当地政府部署的审计,其审计费用直接从政府财政预算中列支。

**6. 浙江武义县后陈村“村监委”模式。**后陈村在村务监督制度中设计了独立于村两委的财务监督组织——财务监督委员会,村监委成员从村两委及其父母、配偶、子女、兄弟姐妹等利益关系人之外的村民中推选,以确保其独立性。村监委有多项监督职能,涉及财务方面的职能主要有:依据党的路线、方针、政策及村务管理制度对财务实施监督,列席村务会议,对财务公开清单和报账前凭证进行审核等。村监委具有单位内部审计的特征,行使内部审计职能。

## 二、几种模式的比较

1. 政府审计部门审计模式。尽管在具体运作上略有差异,但从审计主体来看,淄川区的“政府直审”模式、江山市的“三年一轮审”模式和宁波余姚的“独立机构审计”模式均由政府审计部门直接对村级组织实施审计,体现的是政府审计的职能。该模式的主要优点有:①借助国家审计的优势,树立农村审计的权威,强化了农村审计的职能;②在人、财、物方面均独立于乡镇政府,可以使审计工作摆脱乡镇政府及其他职能部门的干扰,具有较强的独立性;③审计机关可以根据具体审计项目选拔有胜任能力的审计人员,审计专业性强,有助于提高审计质量。

该模式的主要不足是:①缺乏对集体经济进行政府审计的相关法律依据,其结果是政府审计的范围有限;②属于事后监督,连续性差,且与乡镇政府脱离,不能实时监督农村经济工作的开展;③审计工作可能过于偏重对经济案件的查处,忽略了审计制约和促进职能的发挥。

2. 政府独立机构审计模式。从审计主体来看,“联合审计”模式也类似于政府审计部门审计模式。它的差异在于,“联合审计”模式下的审计机构,不仅有政府审计部门,还有纪检、财政、公安、城建、信访、农经站等单位。该模式的主要优点是:①联合审计部门不仅具有审计监督权,还有一定的司法权,因此权威性高,同时作为独立于村组织之外的外部审计,独立性较强;②通过与其他各部门的沟通协作,形成了齐抓共管的良好工作局面,审计结果处理及时,审计工作效率高。

该模式的不足主要表现在:①联合审计部门的成员均来自乡镇政府各部门,审计结果的处理可能受乡镇领导影响,其独立性会受到一定程度的影响;②审计力量薄弱,审计人员的专业素质参差不齐,难以对农村开展高质量的审计;③与政府审计部门直接审计模式相类似,受有关法规的制约,其审计范围比较有限,难以及时全面地实施审计监督。

3. 中介机构审计模式。温州市瓯海区的“农村会计协会”模式实际上是一种中介审计模式。该模式的主要优点表现在:①体现了民间审计的受托性和有偿性,独立性强;②审计人员对农村经济业务和相关政策有较深的了解,审计监督对象和内容比较切合农村实际;③审计范围根据委托人的委托确定,不存在法规方面的障碍。

该模式的不足可能有:①审计成本高,部分费用需由村民承担,对于经济不发达地区,可能难以普及推广;②审计力量薄弱,审计人员的专业水平相对较低,审计质量难以保证;③作为村组织的外部人员,中介审计的审计质量可能受其对审计监督后果的功利性判断的影响。

4. 村组织内部审计模式。武义县后陈村“村监委”成员由全体村民选举产生,实施审计监督职能。从审计类型上看,该模式属于内部审计模式,其主要优点是:①“村监委”成员由村民选举产生,具有广泛的代表性,“村监委”不受村民代表委员会及经营班子的约束,有一定的独立性;②“村监委”对本村的

情况非常了解,审计监督具有很强的针对性;③审计范围广,可以涉及村组财务管理和经济责任的所有方面,既可事后监督,也可事前、事中监督;④审计结果由村民监督委员会向村民大会报告工作,沟通及时,与村务管理和农村民主建设紧密结合。该模式的不足之处有:①该模式的实施要求全体村民有较强的民主意识,受各地文化水平差异的影响,可能难以普及推广;②监督质量受“村监委”成员学识、经验等影响较大,监督难以做到规范统一,权威性可能相对较低;③专业性不强,对于涉及土地开发、招商引资、资产处置、收益分配等重大或复杂的经济事项难以实施有效审计。

## 三、村级审计模式创新的启示

1. 高效的农村审计离不开政府的大力支持。上述六种村级审计模式创新典型的成功开展,离不开当地政府的大力支持。政府的支持体现在两个方面,一是推动村级审计的组织机构的建立,完善相关政策,制定一系列规范、文件和制度。二是在审计经费方面,农村审计不同于民间审计,不能以营利为目的,政府应保证农村审计的正常运作,其大部分经费应由地方财政预算解决。只有这样,才能真正加强农村经济监督,促进农村集体经济持续稳定发展,维护农村社会稳定。

2. 审计模式的选择要与当地的社会经济发展水平相适应。在设计村级审计模式时,应考虑农村经济的发展水平和集体经济的运行方式。对于经济发展水平较低的地区,应建立以国家审计为主导,兼顾农村特点的新型农村集体经济审计模式,以此提高审计的权威性和独立性,同时减轻农民负担。对于经济发展水平高,企业化、市场化程度比较高的农村地区,可以考虑采用中介机构审计模式,或“内部审计+中介审计”的模式,这一模式与农村产权改革发展方向相一致。

3. 审计模式的选择要与当地的民主政治和农村治理相结合。当前,部分地区的村民还缺乏相应的权利观念及民主意识,必须借助国家“行政权”来培育村民的“自治权”。作为乡村治理机制重要组成部分的村级审计,在设计运行模式上需要考虑这一因素的影响。后陈村“村监委”模式的出现,正是应该村民民主政治和村庄治理的需要而产生。该村村民生活比较殷实,村民文化程度相对较高,社区共同体的意识较为强烈。并且,经过多年市场经济的洗礼,后陈村已拥有一批农村经济能人,他们作为村庄的非治理精英对治理精英形成了较强的监督与约束,为内部审计职能的发挥奠定了人力、财力基础。

【注】本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目(批准号:12YJC790106)、重庆市教委规划项目(批准号:10-GJ-1005)的阶段性研究成果。

### 主要参考文献

1. 陈帮林.农村审计转型.农村财务会计,2012;3
2. 刘小英.转型中的农村集体经济审计新模式——基于江山市农村集体经济审计的实践.农业部管理干部学院学报,2010;2
3. 姜丽鸥.开创农村审计新模式.农村经营管理,2010;7