
重庆市农村集体资产审计制度研究

严伟涛¹

(重庆社会科学院, 重庆 400020)

【摘要】: 农村集体经济组织审计监督对保护农村集体资产与农民权益具有不可替代的作用, 近年来重庆市积极开展农村集体资产审计, 但在实际工作中存在着审计配套法规缺乏、审计定位模糊、审计内容单一、审计人员人手不足等问题。为进一步做好农村集体资产审计工作, 需加快推进农村集体经济审计配套法律法规的制定、设置乡镇审计中心、引入 CPA 模式、引入大数据审计、加强乡镇审计人员培训引进等。

【关键词】: 农村集体资产 审计制度化 农村产权制度

【中图分类号】 F321.32 **【文献标识码】** A

农村集体经济审计是农村基层自治的重要内容, 也是实现乡村治理转型的重要途径。2019 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》指出, “规范村级会计委托代理制, 加强农村集体经济组织审计监督, 开展村干部任期和离任经济责任审计。”农村集体经济组织审计监督在促进农村集体资产增值保值, 维护农民合法权益, 增强农村集体经济, 促进乡村产业振兴, 加强农村基层组织廉政建设, 维护社会稳定等方面发挥着重要作用。

1 重庆农村集体资产审计现状

近年来, 重庆市围绕乡村振兴战略目标任务的落实完成, 把农村集体经济审计作为乡村治理的重要抓手, 开展以农村财务收支为主要内容的“三年一轮”专项审计工作, 从资金管理使用、政策措施贯彻落实、工作目标绩效实现等方面选择重点事项开展审计对农业综合开发、水利建设、特色效益农业等 12 个大项开展涉农资金审计, 强化农村审计监督指导作用, 规范农村集体“三资”管理, 维护农村集体经济组织、农民的相关权益。2016 年, 重庆市组织开展村干部任期和离任经济责任专项审计, 通过委托审计、交叉审计等方式, 基本实现应审尽审, 为选举新一届村(涉农居委会)班子奠定了较好基础。2017 年重庆大面积开展农村集体资产审计工作, 涉及 2000 个农村集体经济组织近 30 亿元的农村集体资产。

2 重庆市农村集体资产审计中存在的问题

目前, 重庆缺乏一个完备的农村集体资产审计监督体系, 现有审计制度难以及时解决农村集体资产的管理问题, 对乡村振兴工作的开展, 农村基层自治的实现和乡村治理的转型造成了一定的影响。具体而言, 重庆农村集体资产审计工作主要存在着以下问题:

2.1 农村集体资产审计法规缺乏

审计工作最突出的特征就是政策性和专业性, 而严格的审计制度和设计规范, 是保证审计工作政策性和专业的重要前提。但, 制定于 2000 年的《重庆市农村集体资产管理条例》, 只是在第 29 条提出“农村集体经济组织应接受农村经营管理站和有关

作者简介: 严伟涛(1980-), 男, 四川成都人, 重庆社会科学院农村所副研究员, 研究方向: 农业经济和土地管理。

部门对其集体资产的审计。农村集体经济组织主要负责人离任时，应由乡(镇)农村经营管理站组织离任审计。”这导致在实践中，我市的农村集体经济审计主要是依据《审计法》、《审计实施细则》等综合性审计法律法规，难以规范、全面、制度化开展农村集体经济的审计工作。

2.2 农村集体资产审计定位模糊

自农村税费制度改革以来，为了减轻基层负担，规范集体财务管理，按照国家的有关要求，重庆市绝大多数地方推行了农村集体财务与会计委托代理制度，农村集体经济组织财务与会计工作由乡镇政府明确的工作机构代理。但按照国家有关规定，乡镇是农村集体经济组织审计主体，这项职能也由乡镇政府承担。在此情况下，乡镇既负责本辖区集体财务核算和管理，又负责组织本辖区集体财务审计，既当“运动员”又当“裁判员”，影响审计工作的独立性，降低了农村集体经济审计结果的可信度。此外，农村集体经济组织审计工作经费尚未纳入财政预算，影响相关工作开展。

2.3 农村集体资产审计内容单一

目前，重庆市农村集体组织审计审计内容单一，仅以财务收支审计为主，绩效审计等其他综合性审计开展较少，特别是对农村集体经济组织发展最为重要的内部控制制度评价以及风险评估基本没有开展。而且农村集体经济组织审计工作对事前风险控制力度不足，较局限于以事后审计。

2.4 农村集体审计人员素质偏低且人手不足

在多元化的农村集体经济发展背景下，农村集体经济审计加入了绩效审计、经济责任审计等综合性审计，这对审计人员业务能力越来越高。目前重庆乡镇审计人员取得审计资格证少，开展的审计工作时间短，审计专业水平较低，这导致农村集体经济审计工作，往往流于表面的形式，审计质量不高。

3 加强农村集体经济资产审计的政策建议

3.1 加强法律法规的制定，规范农村集体经济审计

制定出台《重庆市农村集体资产审计细则》，在充分总结历次专项审计工作的经验和做法的基础上，明确对农村集体经济审计的时间、流程、内容、方式、标准等细则性的系统性规定，以制度建设促进审计工作的开展，提升审计结果的可信度和公信力。

具体而言，应该从三个方面加强农村集体经济审计的规范性：第一，审计标准明确化。建立起规范明确的审计目标、方法、规范，使得审计人员依规审计。第二，审计流程科学化。制定具有可操作性的科学的审计流程，以规范化的流程提升工作质量与效率。第三，审计差异化原则。由于重庆不同地区的农村集体经济发展水平差异较大，因此在审计工作中，必须因地制宜的制定审计细则，充分考虑重庆不同区域的农村集体经济发展的特殊性，有效的促进规范当地农村集体经济的健康发展。

3.2 设置乡镇审计中心，充实农村审计力量

3.2.1 在农村集体经济发展较好地区，成立由区(县)审计局直管的乡镇审计服务中心。成立乡镇审计中心有以下几个优点：一是可以解决开展农村审计工作的经费保障问题；二是解决了乡镇既当运动员，又当裁判员的问题；三是有利于提高农村审计人员综合素质，全面开展农村集体经济的财政财务审计、固定资产投资审计、经济责任审计、专项资金审计、内控审计等工作。

3.2.2 在条件不成熟地区，区财政每年预算一定的工作经费，由区(县)审计局牵头或委托审计代理机构重点抽审，同时强化乡镇内审力量。乡镇(街道)每年自查内审 2-5 个村，实现每 5 年一次审计全覆盖，使农村集体资产专项审计经常化、制度化。此外，可以结合乡镇领导干部任期经济责任审计、预算执行审计以及专项资金审计的多个平台，把审计的触角延伸到村集体经济管理领域。

3.3 积极引入 CPA 模式，提升审计专业化水平

探索 CPA 模式，即由乡镇审计中心委托第三方机构会计师事务所来开展农村集体经济审计工作。在该模式下的审计人员的专业化程度较高，有利于提高农村集体经济审计的效率，可以从第三方的角度做出较为客观公正的审计，能够出具较为专业的审计报告和审计建议供相关部门参考。

首先，重庆市各相关区县可以依托已有的审计事务中介库，委托开展农村集体经济审计，或者通过采用招投标形式，委托公共资源交易中心，遴选确定审计中介机构名单，并向社会公布名单，公开公正的建立起“第三方”审计的中介组织库。其次，委托“第三方”审计组织进行审计的，要与承担审计任务的中介机构签订委托审计协议，协议内容应当明确审计对象、审计期限、审计范围、审计完成时间及其他有关事项。

3.4 引入大数据技术，实现审计全覆盖

3.4.1 构筑大数据审计平台。

逐步构筑重庆农村集体资产审计大数据分析平台，建立符合重庆市实际的平台数据模型，以大数据分析的手段，准确抓取审计数据，反应重点问题。强化审计人员与大数据分析人员之间的互动，分析抓取农村集体资产审计中的共性问题，不断优化修正审计平台数据模型的偏差。

3.4.2 构建覆盖全域的农村集体经济大数据审计平台。

在今后的农村集体经济大数据审计中，逐步关联相关数据库及数据平台，以扶贫、直补等财政支农项目资金为基本数据，逐步向农村股份合作社、村镇银行、农商行、农村产权交易中心等农村集体经济方面扩展，完善对农村集体经济相关项目的数字化统计，实现共享数据信息，提高大数据分析的准确性，逐步构建全覆盖的大数据审计模式。

3.5 加强培训引进，提高乡镇审计人员素质

人才的缺乏一直制约着重庆农村集体经济审计工作的开展。一是加强人才引进。政府要提供人才扶持政策，积极从高校和企业引进审计人才，增加农村集体经济审计机构工作的吸引力。二是培养专业化团队，乡村审计人员除了要引进会计审计等专业人员外，还需要引进金融、法律、自然资源管理等多方面的专业人才，打造复合型的农村集体经济审计团队。

4 结语

近年来，重庆市不断加强对农村集体经济的投入，农村集体经济取得了显著发展，但由于农村集体经济结构错综复杂，不同的集体、组织对农村集体财产的使用有不同的诉求，农村集体经济的监督管理也成为了政府、集体、村民三方面都密切关注的问题。农村集体经济审计是对农村经济的一种有效监督形式，对促进农村基层社会的和谐稳定，协调不同利益主体之间的矛盾，具有不可替代的作用。在实践中，重庆农村集体经济组织审计监督还存在审计法规缺乏、审计定位模糊、审计内容单一、审计人员人手不足等现实问题，应从制定完善农村集体资产审计的法规规范、设置乡镇审计中心、引入 CPA 模式和大数据审计、

加强乡镇审计人员培训引进等方面强化农村集体经济审计工作。

参考文献:

- [1]王江波.我国农村集体经济审计模式的制度变迁与创新路径研究[J].绿色财会,2019(04):18-21.
- [2]张珊珊.适应金融大数据发展深化金融数据化审计[J].现代审计与经济,2015(03):26-27.
- [3]陈建萍,朱朝晖,陆劲松.农村集体经济审计的调研思考[J].中国乡镇企业会计,2011(02):140-142.
- [4]刘莉,李海月.深度贫困县金融精准扶贫的特殊性与农村脱贫长效机制的构建[J].农村经济,2019(04):99-101.