

# 农村财务审计：理论研究与改进建议

杜 剑 于佳欣

(河北医科大学第三医院 石家庄 050051 河北经贸大学会计学院 石家庄 050061)

**【摘要】** 在建立和实施农村财务审计制度的过程中,农村财务审计模式暴露出很多问题。本文主要探讨了当前的农村财务审计模式以及理论界对于各种模式的研究情况,并对当前模式以及已有研究进行了综合评述。

**【关键词】** 农村财务审计 农村集体经济 农村财务管理

农村财务审计作为一种独立的监督力量,不仅直接保障农村经济活动的合法性和效益性,而且能够从长远推进民主政治建设和维护整个社会的稳定。目前,我国农村财务审计模式比较混乱,在一定程度上阻碍了农村经济的健康发展,侵害了农民的根本利益和合法权益。因此,加强农村财务审计,建立一种普遍适用的农村财务审计模式,是促进农村财务管理走向规范化、制度化的必由之路,是农业和农村经济持续发展的重要保障。

## 一、农村财务审计模式现状

1. 由乡镇农村经营管理部门(简称“乡镇经管站”)或其内设审计部门对农村财务进行审计的模式。这种模式主要是依据 1992 年 5 月农业部第 11 号令《农村合作经济内部审计暂行规定》,以及一些省区制定的本地区农村集体经济组织审计规定来设置的。这是当前农村采取的最基本和最普遍的审计模式。根据该文件第四条的规定,农村合作经济组织已建立审计机构的,由其负责合作经济组织的审计工作;农村合作经济组织未建立审计机构的,由乡镇经管站审计机构负责其审计工作。这种模式下,乡镇经管站在完成日常经管工作的同时,每年要安排一些对农村集体经济组织的审计工作,而且审计人员通常不设专职,一般由经管人员兼任,或者在经管站下设审计站,安排专人从事审计工作,但其专设的审计站与经管站合署办公。这种模式从本质上讲是经管系统的内部审计,它受上级农业经管部门和乡镇政府双重领导。

2. 乡镇政府内单独设置审计机构对农村财务进行审计的模式。这种模式下,设置乡镇农村集体经济审计机构作为乡镇政府的内设机构,与其他职能部门平行,直接受乡镇政府领导,与乡镇经管站等部门没有隶属关系。审计人员一般为专职人员,人员配备也相对稳定。乡镇审计机构负责对农村集体经济组织和其他单位进行审计,从本质上讲它是乡镇政府的内部审计。由于受到经费和人员编制等因素的限制,这种模式在实践中很少见。

3. 由农村民主理财小组对农村财务进行审计的模式。根据《村民委员会组织法》第四章第二十六条的规定,村民委员会应当实行民主理财制度。农村民主理财小组对村民委员会

的收支账目进行审查监督并对村民会议负责。所谓农村民主理财小组,就是由各村建立的成员 3~5 人、由村民大会或村民代表大会无记名投票选举产生的、对本村财务管理情况实行监督和检查的组织。民主理财小组向村民会议或村民代表大会负责并报告工作,负责对本村集体财务活动进行民主监督,参与制定村集体的财务计划和各项财务管理制度、参与重要财务事项、纠正财务管理中存在的问题,并向上级主管部门反映情况和提出建议。民主理财小组能够对“村两委”在村集体财务经营管理中的“道德风险”问题进行有效的监督。在实践中,由于民主理财小组成员是由村长或书记指定,并非由村民民主选举产生,因此在对农村财务活动进行监督的过程中,民主理财小组并没有发挥实际监督作用。

## 二、理论界对农村财务审计模式的探讨

李玉平(1997)认为,我国农村审计主体应是多元化的,即政府审计、内部审计和注册会计师审计三者各有侧重,相互补充,对农村经济进行全面的监督和服务。农村政府审计由国家审计机关在各乡镇设的办事处或县审计局设的乡镇审计站实施,审计范围包括乡镇政府各部门、国家在乡镇的金融机构、企事业单位及社会团体;农村内部审计由乡镇政府设立的审计机构负责实施,由乡镇政府领导,审计范围是乡镇办的企事业单位、村合作经济组织;农村注册会计师审计由县或乡镇的会计师事务所实施,审计的范围和内容因委托单位不同而异。

蒋育燕(1999)认为,农村集体经济审计具有自身特色,它与国家审计、内部审计和社会审计有相同之处,也有明显区别。农村集体经济审计的主体是农村集体经济行政管理部门或乡镇人民政府设置的审计机构,这与内部审计相同,但它与审计对象——村集体经济组织不存在任何隶属或利害关系,处于第三者地位,这一点又与内部审计完全不同。农村集体经济审计机构大部分隶属于政府部门,审计工作人员代表政府行使职能,这一点与国家审计相同,但其明显不是法律意义上的国家审计机关和审计机关工作人员。

桂建平(2002)提出了“乡镇审计”的概念,他认为按照我国现行的行政管理体制,国家共设五级人民政府,其中,中央、省、市、县四级政府已经设立了审计机关,只有乡镇政府尚未

设置审计机构。按照“一级政府一级预算”的财政体制和国有资产“分级行政管理”的方式,财政收支属于哪一级政府所有,就由哪一级审计机关监督,所以应当设立乡镇审计机构,作为最基层的政府审计机构。乡镇审计的范围包括乡镇政府及其职能部门、乡镇所属行政村及乡镇和村所属的企事业单位。

廖桂蓉、田文军(2003)则提出,农业审计手段、方式、方法必须适应农业经济监督的需要。根据政府审计机关、民间审计组织和内部审计机构的实际审计资源情况,农业审计必须将外部审计与内部审计结合起来;将自行审计、委托审计和联合审计结合起来;将自觉审计与法定审计结合起来;将专业审计监督和群众监督结合起来。

马子力(2004)认为,农村集体经济有可能成为注册会计师行业尤其是中小会计师事务所一个具有相当发展潜力的业务市场。与农业主管部门所主导的农村审计相比,注册会计师从事农村财务审计具有独特的优势:不占用编制,不列入财政支出;具有专业的知识和技能,业务素质比较高;审计地位更加独立,审计结果更加客观、公正、可信。

刘罡(2004)提出国家审计机关派驻与集体经济组织内部审计相结合的模式。国家审计机关派驻模式即成立独立的乡镇审计站(所),作为县级国家审计机关的派出机构,派驻到各乡镇,对乡镇及村集体经济组织进行审计的模式。这种模式是将乡村集体经济审计纳入国家审计范畴,确保乡村集体经济审计的权威性、独立性和成效性。集体经济组织内部审计模式即将审计机构植根于集体经济组织内部,这样审计机构更熟悉组织内部情况,审计监督的针对性和时效性更强。

常茂松(2007)认为,农管部门主导的农村审计存在诸多不足。的确,现行农村财务审计工作由县级农村经济管理机构承担,县级农村经济管理机构多为站(科)级事业单位,机构规格低、任务重,工作协调难、落实难,工作缺乏权威性;农村审计工作经费列入当地财政预算,由于地方财政困难,审计经费无法得到保证,严重影响了农村审计工作的正常开展;审计人员无编制,均由农村经济管理员兼职,严重影响了对农村财务的监督管理功效,造成农村财务审计工作质量不高,农村经济监督管理工作难以开展。

王宝庆(2008)提出,县(市)应设立农村集体经济审计中心,各乡镇建立审计所,县(市)政府、审计局应制定必要的审计规范和指导农村审计的文件和制度。此外,政府立法部门应加强立法,从法律上保障村监督委员会和审计中心的合法地位,为其开展农村集体经济审计工作奠定法律基础,促使农村审计工作有序开展和顺利进行。

宋雪莲(2009)认为,农村审计的主体如由政府审计或社会审计承担,理论上是可行的。因此,应在继续发挥农村经管部门熟悉农村情况、具有多年农村审计经验优势的前提下,逐步变直接审计为对外协调服务。即农村经管部门作为农民的代言人,一方面要加强对农村财务工作的日常监控,另一方面代表村民委托注册会计师对农村财务实行定期审计。在农村审计市场逐步规范后,农村经管部门的协调角色也将发生实质性改变,应完全退出农村审计市场,由集体资产的所有者作

为委托人委托注册会计师对农村集体资产的经营情况实施审计,最终形成重大涉农资金审计由国家审计机关承担,农村财务审计以农村经管机构作为农民的代言人委托注册会计师实施审计的模式。

黄秋敏、满玉红(2009)认为,2006年度修订的《审计法》没有将村集体经济纳入国家审计的范畴,国家审计介入村集体经济审计缺乏必要的法律依据。由于目前农经站审计模式存在缺乏较高层次的法律依据、独立性差、不能有效地解决村集体经济组织成员与经营者间信息不对称、审计的结果处理与运用不尽如人意等问题,为加强对农村集体经济的审计监督、规范农村财务公开与民主理财的程序,有必要在现行法律框架内,对当前村集体经济审计模式进行整合,建立一种以内部审计为主、社会审计为辅的农村集体经济审计监督体系。

陈建萍、朱朝晖(2009)认为,农经站审计模式是政府在特定背景下对农村这一特殊领域的审计采取的一种措施。作为目前农村财务审计主要模式的农经站审计,在村集体经济不够发达、民主政治很不健全的特定历史背景下发挥了重要作用。但是由于体制原因所导致的独立性不强、审计力量有限、审计透明度不高等问题的存在,笔者认为,体制上的问题只有从体制根源上进行改革才能予以根本解决。应该纠正原有的审计制度上的偏差,将农村财务审计纳入政府审计的范畴。

还有不少学者研究指出,由于国外农业发达国家与我国社会制度、经济体制不同,因此可以借鉴的国外农村财务审计的资料与经验都十分有限。

### 三、如何解决农村财务审计中的问题

1. 农村财务审计主体比较混乱,应重新界定。农村财务审计在性质上应属于内部审计,其主体是乡镇经管站或乡镇政府内设的审计机构,它与审计对象——农村集体经济组织没有任何隶属关系,处于第三者地位,因此不同于一般意义上的内部审计。由于地方法规、规章授权的农村经济管理部门和农村审计机构对农村集体经济组织的审计,既要政府对政府负责,又要对农村集体经济组织的农民负责,其性质属于政府审计范畴;同时,很多地方的农村财务审计工作是受委托开展的审计活动,并且要收费,又具有社会审计的性质。

2. 农村财务审计独立性较差。乡镇经管站熟悉农村集体经济的情况,便于开展审计工作,且多年来在促进廉政勤政、促进集体经济发展、规范农村财务管理方面发挥了很重要的作用,但是在“村账乡管”的财务核算模式下,乡镇经管站在对农村财务进行审计方面独立性较差。这是因为:首先,按照农业部对乡镇经管站的职能划分,乡镇经管站要负责农村集体经济的管理工作和财务会计的指导工作,让经管站行使审计职责,既充当管理者、经营者,又充当监督人,这样势必会影响审计的独立性,其审计结论可能会违背客观性和公正性原则;其次,乡镇经管站负责大量的、繁重的日常经管工作,这也会冲击审计业务的开展;再次,农村财务审计的双重领导体制也会影响审计的独立性。

3. 农村财务审计执行力度小。从目前农村集体经济组织已经成为乡镇政府附庸的现实来看,乡镇政府出于各种考虑

# 上市公司内部控制缺陷对审计意见影响的实证研究

陈丽蓉(教授) 牛艺琳

(重庆理工大学会计学院 重庆 400050)

**【摘要】** 本文在借鉴国外相关研究成果的基础上,结合信号传递理论和风险传导效应,从审计意见类型入手,对我国上市公司的内部控制缺陷进行实证研究,旨在发现审计意见类型与内部控制缺陷之间是否具有相关性,进而为提高我国上市公司的内部控制效率提供一些经验证据。

**【关键词】** 内部控制缺陷 内部控制效率 审计意见类型

存在内部控制缺陷的公司,其财务风险或信息的不确定性往往会更高。面对一个高财务风险的审计对象,出于规避审计风险的考虑,注册会计师更倾向于出具非标准审计意见。那么,审计意见类型与内部控制缺陷是否具有相关性,并且是否在统计上具有显著性呢?本文通过建立模型对此问题进行实证分析。

## 一、文献简述

现有的文献,通过研究审计意见类型与内部控制缺陷的相关性,在一定程度上实证检验了内部控制缺陷对审计意见类型的影响效应。

方军雄等(2004)从审计风险的角度研究审计意见,结果发现:注册会计师在出具审计意见时非常关注客户的风险程度,越是那些出现亏损、被他人提起诉讼等情况及股东占款比重和资产负债率越高的上市公司,其被出具非标准审计意见的可能性就越大。审计风险是指审计人员对企业的财务报表进行审查后,对财务报表的公允性发表不恰当的审计意见而

或利益权衡,很难及时、严格地处理审计出来的问题,甚至会置之不理。农村集体经济组织或其领导者在决策时,往往也要进行成本效益分析。但是现行的农村集体经济审计模式,由于受到审计机构缺乏独立性和法定强制力、审计人员素质不高、易受到乡镇行政干预等各种因素的制约,是无法通过提高腐败被查处的概率和加大惩罚力度来提高腐败成本,从而遏制违法违规等腐败行为发生的。

综观以上理论界探讨农村财务审计模式的文献,从内容上看,都是基于农村集体经济提出的审计模式,没有考虑随着党的惠农政策的出台,落实到农村的财政涉农资金审计的问题;从模式架构上看,虽然理论界对农村财务审计模式的研究为改良现有的农村财务审计模式提出了一些建设性的意见,但是总体而言,这些研究重在探讨现有农村财务审计模式存在的问题,对新审计模式只是提出了一个简单的理念,大多是泛泛而谈,缺乏科学、深入的研究。

**【注】** 本文系 2009 年河北省哲学社会科学规划研究项

可能导致的行政责任、民事责任和刑事责任风险(谢荣,2003)。审计风险的高低直接决定了审计师面临的诉讼风险的大小,针对诉讼风险,审计师一般会舍弃高风险的业务。

诉讼风险是基于审计需求保险理论提出来的。保险理论以风险转嫁理论作为其立论的基础,它认为审计具有保险价值,即它能够在审计失败时向投资者提供赔偿。这样在更多情况下法官在对上市公司等被告的处罚中倾向于加大审计师的法律责任,判令具有赔偿能力的审计师给予赔偿。

Hammersley(2008)等发现,在一个较短的事件窗口,市场对内部控制缺陷的披露有反应,得到负的累积非正常回报。这说明市场对于那些可能存在内部控制缺陷的公司(如发生过财务舞弊的公司)的反应普遍不好。而存在内部控制缺陷的公司,其财务风险或信息的不确定性往往也更高。面对内部控制质量较低(或存在内部控制缺陷)的公司,即面对一个存在高财务风险的审计对象。在这种情况下,出于规避审计风险的考虑,注册会计师更倾向于出具非标准审计意见。

目“农村财务审计监督研究:保障农民权益的视角”(项目编号:HB09BYJ025)的阶段性成果。

## 主要参考文献

1. 李玉平.谈农村审计的主体.山东审计,1997;6
2. 蒋育燕.农村集体经济审计初探.农村合作经济经营管理,1999;10
3. 桂建平.乡镇审计.北京:中国时代出版社,2002
4. 廖桂蓉,田文军.刍议农业审计模式.农村经济,2003;4
5. 马子力.注册会计师行业发展的若干问题初探.兰州教育学院学报,2004;4
6. 刘昱.对农村村级集体经济组织审计模式的探讨.中国农业大学学报(社会科学版),2004;3
7. 常茂松.关于注册会计师参与农村财务审计的思考.河南商业高等专科学校学报,2007;5
8. 朱朝晖,陈建萍.农村集体经济审计模式创新研究.审计与经济研究,2008;6