

征地资金管理中的风险导向审计

孙卫平 徐瑞华

(江苏南通市国土会计服务中心 江苏南通 226006)

【摘要】 本文对征地资金管理中的风险导向审计概念、风险的识别与风险评估结果及风险导向审计在控制测试和实质性测试中的作用,从理论与实际的结合上进行了探讨,以期实现审计资源利用的最大化和审计风险的最小化。

【关键词】 征地资金 风险导向审计 风险识别 风险评估 控制测试 实质性测试

征地资金是国土专项资金的重要组成部分,不但事关被征地农民的切身利益,而且会影响到国家的利益。征地资金因其政策性强、资金量大、涉及环节多、支付程序复杂,因而容易出现问题,因此,对其进行管理风险显得十分重要,由此对征地资金管理实行风险导向审计也就显得日益迫切。

风险导向审计是指以被审计单位的风险评估为基础,综合分析评审影响被审计单位经济活动的各项因素,并根据量化的风险水平确定实施审计的范围、重点,进而进行实质性审查的一种审计方法。本文旨在通过征地资金管理,从理论与实际的结合上对风险导向审计进行探讨。

一、征地资金风险导向审计中的风险识别

1. 征地资金的固有风险。征地资金的固有风险是指在没有实施征地资金内部控制的情况下,发生重大错报漏报的可能性。其风险项目分类具体参见表1:

表1 征地资金的固有风险识别

风险项目	风险表现形式	识别办法
人员素质	人员过失、舞弊	了解征地机构人员组成情况、走访纪检、监察等部门等
征地环境	政策出现偏差、征地不公引起的社会指责、法律规定漏洞	汇总征地政策,熟悉征地法律,阅读当地有关征地的媒体报道等
征地性质	征地单位代表国家强制征地形成的非公允性	收集土地市场交易价格与征地成本进行对比
容易产生错报的会计项目	征地项目数量繁多,容易造成往来科目、征地项目错报	通过往来函证、与用地报批系统对比来确定
容易遭受损失或被挪用的资产	征地资金庞大,容易造成银行存款贪污、挪用、挤占、截留等	与银行对账,了解征地单位开户情况、银行存款发生额及余额

表1表明,我们可以采用不同的方法识别固有风险产生的各种类型,这就为下一步的风险评估打下了良好的基础。但要注意的是,固有风险类型只是给我们提供了一个思路,重要的是要保证足够的检查范围,取得完整的数据记录,建立可行的固有风险识别程序,这样才能保证风险识别的正确性。

2. 征地资金的内部控制风险。征地资金的内部控制风险

识别,是基于COSO内部控制框架来进行的,它由控制环境、风险评估、内部控制活动、信息与沟通、监督五要素构成,其关键在于识别征地流程控制缺陷所产生的舞弊问题。征地资金管理的内部控制风险识别详见表2:

表2 征地资金管理内部控制风险识别

征地业务实施阶段	风险表现形式	风险识别办法
征地调查阶段	地籍调查数据或农村集体经济组织成员户籍等数据不实,影响征地面积及补偿预算的计算	了解地籍测绘调查、户籍调查的相关程序、控制制度,采用抽样调查的方法判断误差情况
征地预收款阶段	征地预算出现重大偏差,用地单位预征资金不到位或拖欠	重点检查征地预算编制控制制度的健全及征地预收款程序的规范化情况
征地项目的报批阶段	由于报批数据与调查数据不一致,或者虚报瞒报征地数量,造成实际征地收费与上报数据不符	将国土部门数据库、上报数、实地勘测数进行抽样对比,以误差率判断风险
征地补偿支付阶段	补偿资金不到位,截留、挤占、挪用征地资金;征地资金拨付的审批制度不健全	对经政府批准的征地补偿安置方案,与资金到账、使用情况进行分析性复核,并采取延伸审计调查的办法,审核补偿资金的到位情况
征地决算阶段	拖欠应缴税费、应付征地铁款;决算审批程序缺失,造成国有资产的损失	与征地预算对比分析,对征地决算程序采取健全性测试和符合性测试

由表2可见,征地业务实施过程中,每个阶段的风险表现各不相同。因此,采用的风险识别手段也应有所区别。

二、征地资金风险导向审计中的风险评估

仅仅识别征地资金的固有风险和内部控制风险尚不够,还应该进行审计风险的评估。

1. 审计风险评估的前提。在进行征地资金风险导向审计的风险评估之前应做好以下几个工作:一是确定审计风险可接受程度。考虑到征地资金管理的复杂性,一般按偏高一些将审计风险可接受的程度定为5%。二是确定固有风险、控制风险评估等级分类及与此对应的系数范围,如,固有风险等级分为高、中、低三个等级,与此对应的系数水平分别为60%、50%、

40%,控制风险等级分为不可依赖、高、中、低四个等级,与此对应的系数水平分别为100%、80%、50%、20%。三是确定评估模型。检查风险=审计风险/(固有风险×控制风险),检查风险的确定是下一步进行控制测试和实质性测试的依据。

2. 固有风险和控制风险评估的分类与权重。对固有风险的评估可以按前面分类中人员素质、征地环境、征地质性、征地项目及往来核算的差错率、征地资金的核对符合率五个方面加以计算,设定权重分别为:20%、10%、10%、30%、30%,其中,后两项对固有风险的评估影响较大。

根据征地资金管理状况,对控制风险的评估可以按被审计单位相关内部控制制度的健全性、有效性、关键控制环节和控制目标四个方面进行评价,权重分别为:30%、40%、20%、10%。各个方面的分类明细及评估依据见表3:

表3 固有风险和控制风险评估的分类

项目	内容
内部控制制度的健全性	征地项目报批阶段的户籍、地籍调查登记与复核职务相分离、征地款项支付及征地存款办理的授权审批、征地项目核算制度、征地往来核对制度、征地概预算的编制与审核及审批、征地项目营运情况分析制度、征地绩效考核制度
控制的有效性	主要通过了以前年度内外部审计报告及各种检查结果,并验证内部控制制度执行可能出现的偏差,加以评估
关键点控制的健全性	主要包括征地调查控制、征地预收款控制、征地报批控制、征地补偿支付控制、征地决算控制等五个方面
控制目标的满足度	主要通过上级机关、检查部门对征地单位的评价,征地单位的财务、业务总结与分析等加以评估

3. 风险导向审计中的风险评估应处理好的几个关系。为确保对征地资金风险评估的结果与实际相符,做到审计资源利用的最大化。风险评估分析应做到四个结合:

(1)宏观与微观相结合。审计应着眼于保障征地目标,切实维护被征地农民的利益,以此指导对征地流程各个阶段的审计风险评估,重点关注资金流向、地籍及人口数据的真实性等这些事宏观目标实现的领域。

(2)过去与现在相结合。一方面,我们应当关注征地内部控制制度过去与现在的一致性,如不一致则可认为审计风险程度偏高,抽取的样本数应充分考虑各阶段的变化。另一方面,要观察征地管理的变化趋势,如:查看历年的审计、检查情况资料,问题是否越来越少,甚至没有问题?整改是否及时到位?一般来讲,审计风险与此呈正比例关系。

(3)局部与个别相结合。征地业务资金量大、项目多、往来涉及面广,如果全面审计必定要动用大量的审计资源,况且效果未必理想,因此开展风险导向审计尤为必要。审计中抽取的评估样本数应充分考虑到项目的绝对规模、项目对整个审计的重要性及评估结果的代表性。同时,应注意将个别样本的评估结果反推到局部是否可行、合理、一致。

(4)财务指标与业务指标相结合。财务指标与业务指标有着密切的关联性,是相辅相成的,如:征地项目数量、面积增加必然会使得预收征地款增加及补偿支出增加,而控制风险同样会加大;如果财务指标风险评估结果与业务指标风险评估

结果不一致,则说明这两项指标中有一项存在欺骗性,应注意采取必要的识别办法重新进行评估。

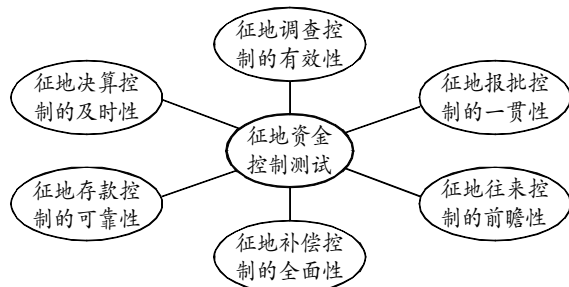
4. 风险评估结果表达意义。在对征地资金进行风险导向审计时,我们可以对审计风险的承受水平设定一个指标,假如可承受度为5%,固有风险等级为中,约50%;控制风险等级为中,约50%,那么检查风险=5%/(50%×50%)=20%,即要求审计检查的保证程度为80%。从上述计算的结果可知,在可接受审计风险既定的情况下,固有风险与控制风险越大,则要求审计检查风险越小,检查的保证程度越高,在控制测试和实质性测试中需要抽取的样本数和证据数则越多。

三、征地资金风险导向审计的风险评估结果运用

征地资金风险导向审计中的风险评估结果,在整个审计过程中发挥着不同的导向作用。

1. 控制测试。控制测试指的是对内部控制运行的有效性进行测度,其主要目的是测试内部控制在防止、发现并纠正认定层次重大错报方面运行的有效性。

征地资金控制测试主要包括六个方面:①征地调查控制的有效性;②征地报批控制的一贯性;③征地往来控制的前瞻性;④征地补偿控制的全面性;⑤征地存款控制的可靠性;⑥征地决算控制的及时性。以上六个方面各有侧重,分布在不同的征地业务阶段,可用下图表示:



控制测试常用的方法包括询问、观察、检查、重新执行、穿行测试等。其中穿行测试不是一种单独的程序,而是将多种程序按特定审计需要结合运用的方法。控制测试的关键是确定控制测试范围,控制测试范围应考虑以下一些因素:

(1)控制测试范围建立在现有控制有效性的基础之上。对征地资金进行控制测试,应该信赖征地调查中对征地决算控制的评估结果,否则,就没有控制测试的必要。

(2)遵循成本效益的原则。征地资金控制测试应重点关注征地往来、征地存款、征地补偿等三项控制,因为这三项控制在征地资金管理上处于举足轻重的地位。

(3)做到“三维”兼顾。征地资金控制测试的思维方式应该是立体的,包括:执行有效控制的时间、频率、程度。三者与控制测试的范围成正方向关系。若在征地补偿控制测试中发现不同阶段授权审批控制执行不一致、由于管理人员更换造成执行频率不一致、对不同的项目执行补偿管理控制的力度不一样等问题,我们就应该对控制测试范围进行调整。

(4)控制测试与审计证据获得的相关性和可靠性。对审计证据的相关性和可靠性要求越高,控制测试的范围就越大。如征地存款控制与征地资金审计证据具有极大的相关性和可靠

GAO审计范围演变及其对我国的启示

郭化林(教授) 黄梦吟

(浙江财经学院 杭州 310018)

【摘要】 本文阐释了美国审计总署更名为政府责任评估署(GAO)的背景、缘由,具体分析了近年来GAO工作报告重点转移及审计业务范围的变化,进而对我国如何建立健全绩效审计立法、拓宽审计范围、制定绩效审计准则、完善国家审计人员结构、剥离与外包部分审计业务等作了归纳。

【关键词】 政府责任评估署 审计准则 审计业务

基于业务内容由传统财务审计向绩效审核、项目评估、政策分析等的不断转变,美国审计总署人力资源改革法案修正案规定,2004年7月7日起,成立于1921年具有83年历史的美国审计总署(GAO)正式更名为政府责任评估署(也可译作美国政府问责局或评价局、政府问责总署、政府责任办公室、政府责任署),是政府的问责、监督机构。更名后的英文名称缩写仍为GAO,为了行文方便,本文以下统一称为GAO。

一、GAO更名缘由

GAO隶属于美国国会并向其直接负责和报告工作,完全

性,我们必须在该项控制测试上扩大测试范围。

(5)控制的预期偏差率。一个适度控制范围内的控制预期偏差率越高,则实施控制测试的范围就越大。反之,则应缩小控制测试范围。如,征地补偿控制测试涉及的项目多、金额大、预期偏差率较高,对此,控制测试的范围应扩大。当然,预期偏差率不应过大,否则,控制测试就不可靠。

2. 实质性测试。实质性测试是指在控制测试的基础上,为取得直接证据而运用检查、盘点、观察、查询及函证、计算、分析性复核等方法,对被审计单位会计报表的真实性和财务收支的合法性进行审查,以得出审计结论的过程。对征地资金风险导向审计的实质性测试安排,应注意以下几个方面:

(1)评估认定层次重大错报风险的重大程度。如果评估认定层次重大错报风险对征地财务报表影响程度越大,则实质性测试需要的补充证据就越多。如,征地资金存款开设的户头、种类越多,则重大错报风险会越大,相应的,实质性测试需要的证据就越多,这样才能保证测试结果的有效性。

(2)审计证据时间的长短。审计证据与时间成正比关系,审计证据时间越长,则控制测试需补充的证据便越多。有的征地项目涉及时间跨度很长,考虑到国家征地政策规定的频繁变动,实质性测试所应获得的证据应满足各个时段的测试需要,需补充的证据应随时间的增加而增加。

(3)控制环境的影响。一般来讲,控制环境越薄弱,需要补充的证据就越多。如,征地管理机构分工不明、权责不分,内部

独立于行政机构,担负着审查、监督美国联邦政府的所有收入、支出及项目效率、效果的重要职责。GAO更名的缘由主要有:首先,随着美国联邦政府收支规模和事务范围日益扩大,GAO已经无法完成诸如拨款凭证副署、报账、簿记管理、会计制度设计和凭证检查等“主计”的传统使命,也无法完成对联邦政府财务收支进行详细审计的职责,必须改弦易辙;同时,美国公共行政管理体系确立以预算管理为核心,完善了内部控制、财政财务管理和内部审计,GAO已经没有必要对财务收支进行详细审计。

审计监督薄弱、关键岗位员工的轮岗制度没有得到有效的执行等,这样,必然会加大审计风险和审计成本。因此必须扩大实质性测试的范围,加大测试的深度。

(4)信赖控制的程度。信赖控制的程度越高,则需要补充的证据就越少。如,企业内部审计部门已经建立了该单位以前会计期间控制测试数据库,那么该单位自上次审计以后的实质性测试所应获得的证据就可以适当减少。

四、结语

征地资金管理中的风险导向审计改变了以往查错纠弊的传统审计观念,引入了风险管理理念,并贯穿征地资金审计过程的始终,有效地避免了审计失败的风险,提高了审计效率,降低了审计成本,同时也改变了审计人的观念,确立了职业怀疑态度;改革了审计流程,强化了审计风险的事前控制;拓宽了审计的视野,关注重点实现了从微观向宏观的转变。

主要参考文献

1. 财政部.中国注册会计师审计准则第1101号——财务报表审计的目标和一般原则,2006-02-15
2. 中国内部审计协会.内部审计具体准则第16号——风险管理审计,2005-05-01
3. 魏岩.风险导向审计在商业银行中的运用.中国内部审计,2008;10
4. 何芳,张黔.五菱集团风险导向审计模式.中国内部审计,2010;4