

积累了经验；最后，在一定程度上促进了平凉手工业的延续和发展。

6.2 局限性

平凉合作工业整体规模小，产值有限，对战时经济的贡献相对微弱。受制于资金、技术、战局等因素，多数合作社经营困难，1944年后逐渐衰落。合作社未能真正实现“民有、民治、民享”，反而成为官僚资本和地主商人牟利的工具，背离了合作运动的初衷。^[11]从长远看，平凉合作工业未能改变当地经济落后状况，战后随着现代工业的恢复，传统手工业合作社逐渐消亡。

6.3 历史启示

平凉合作工业的实践表明，在战争环境下，合作经济可以作为经济动员的一种形式，但需要良好的制度环境、充足的资金支持、技术进步和民主管理。单纯依靠行政命令推动，缺乏群众基础和经济条件，难以取得实效。这一历史经验对今天发展合作经济仍有借鉴意义。

7 结论

抗战时期平凉合作工业是战时经济动员的产物，在国民政府合作政策推动下，以生产合作社为主体，发展纺织、皮革、造纸等手工业，一定程度上缓解了物资短缺，维持了部分民生。但由于资金匮乏、技术落后、战局动荡及制度缺陷，整体发展水平低，作用有限，且存在官僚化、商业化倾向。平凉个案反映了西北国统区合作经济的普遍困境，也揭示了战时后方经济的复杂面相。这一历史经验提醒我们，经济发展需要适宜的制度环境和社会条件，单纯的组织形式变革难以实现经济现代化。

参考文献

- [1] 平凉市地方志编纂委员会编：《平凉市志》，中华书局，1996年，第345页。
- [2] 甘肃省地方志编纂委员会编：《甘肃省志·交通志》，甘肃人民出版社，1991年，第178页。
- [3] 甘肃省政府统计室编：《甘肃统计年鉴》（1936年），甘肃省图书馆藏，第56页。
- [4] 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编·财政经济（六），江苏古籍出版社，1997年，第312页。
- [5] 甘肃省档案馆藏：《甘肃省合作事业管理处档案》，全宗号4，目录号2，案卷号147，第3页。
- [6] 平凉市档案馆藏：《平凉县合作指导室工作报告》（1938年），全宗号3，目录号1，案卷号25，第7页。
- [7] 甘肃省档案馆藏：《甘肃省合作事业管理处统计报告》（1940年），全宗号4，目录号2，案卷号158，第15页。
- [8] 陈翰笙：《抗战时期中国的合作运动》，商务印书馆，1947年，第89页。
- [9] 李德昌：《中国合作社经济史》，经济科学出版社，1998年，第156页。
- [10] 平凉市档案馆藏：《平凉纺织生产合作社成立报告》（1939年），全宗号3，目录号1，案卷号31，第2页。
- [11] 中国第二历史档案馆编：《农本局工作报告》（1941年），全宗号422，案卷号78，第45页。
- [12] 张培刚：《抗战时期大后方经济研究》，武汉大学出版社，1995年，第134页。
- [13] 甘肃省档案馆藏：《平凉县合作事业统计表》（1942年），全宗号4，目录号2，案卷号169，第8页。
- [14] 平凉市档案馆藏：《平凉皮革生产合作社章程》（1940年），全宗号3，目录号1，案卷号31，第5页。
- [15] 甘肃省档案馆藏：《甘肃省合作事业管理处工作报告》（1943年），全宗号4，目录号2，案卷号172，第12页。
- [16] 马敏：《抗战时期西北国统区合作运动研究》，《中国经济史研究》2005年第3期，第78页。
- [17] 平凉市档案馆藏：《平凉造纸生产合作社生产记录》（1941-1942年），全宗号3，目录号1，案卷号42，第3页。
- [18] 刘佛丁：《抗战时期后方工业发展述论》，《近代史研究》1994年第2期，第45页。
- [19] 李金铮：《抗战时期国统区的合作经济与乡村社会》，《中国农史》2003年第1期，第35页。
- [20] 平凉市档案馆藏：《平凉县合作社社员股金统计表》（1940年），全宗号3，目录号1，案卷号25，第10页。
- [21] 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第五辑第二编·财政经济（七），江苏古籍出版社，1997年，第89页。
- [22] 平凉市档案馆藏：《平凉纺织合作社贷款申请文件》（1942年），全宗号3，目录号1，案卷号31，第8页。
- [23] 张丽：《抗日战争时期陕甘宁边区与国统区合作社比较研究》，《中共党史研究》2008年第5期，第42页。
- [24] 甘肃省档案馆藏：《甘肃省合作指导员名册及工作报告》（1941年），全宗号4，目录号2，案卷号162，第6页。
- [25] 中国第二历史档案馆编：《经济部物资统制委员会档案》，全宗号422，案卷号156，第23页。
- [26] 张培刚：《抗战时期大后方经济研究》，武汉大学出版社，1995年，第178页。
- [27] 甘肃省地方志编纂委员会编：《甘肃省志·交通志》，甘肃人民出版社，1991年，第201页。
- [28] 陈翰笙：《抗战时期中国的合作运动》，商务印书馆，1947年，第124页。
- [29] 陕甘宁边区财政经济史编写组编：《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》第三编，陕西人民出版社，1981年，第456页。
- [30] 张丽：《抗日战争时期陕甘宁边区与国统区合作社比较研究》，《中共党史研究》2008年第5期，第48页。
- [31] 陈翰笙：《抗战时期中国的合作运动》，商务印书馆，1947年，第156页。

Construction and Practical Application of Risk Prevention and Control System of Basic Economic Responsibility Audit

Fang Zhao

Yueyang Lou District Audit Bureau, Yueyang, Hunan, 414000, China

Abstract

As China advances the modernization of its governance system and capabilities, grassroots economic responsibility audits have become a vital institutional mechanism to strengthen cadre oversight, standardize power operations, and promote high-quality development. However, these audits face practical challenges including complex environments, diverse audit targets, and limited resources, which create numerous risks and hinder effective supervision. This study systematically examines the risk generation mechanisms in grassroots economic responsibility audits and proposes a comprehensive risk prevention framework covering the entire audit process. Based on risk identification and assessment, the framework focuses on key areas such as institutional development, procedural standardization, and technological empowerment to develop prevention strategies. By analyzing practical scenarios, it provides actionable pathways and safeguard mechanisms to enhance audit quality and mitigate risks, offering both theoretical insights and practical guidance for improving audit effectiveness.

Keywords

economic responsibility audit; risk prevention and control; grassroots governance

基层经济责任审计风险防控体系的构建与实践应用

赵方

湖南省岳阳市岳阳楼区审计局, 中国·湖南 岳阳 414000

摘要

随着国家治理体系与治理能力现代化深入推进, 基层经济责任审计作为强化干部监督、规范权力运行、促进高质量发展的重大制度安排, 作用愈发凸显。但基层审计面临环境复杂、对象多样、资源有限等现实困境, 致使审计实践风险丛生, 制约监督效能充分发挥。本文系统探究基层经济责任审计主要风险生成机理, 构建覆盖审计全过程、多维度的风险防控体系框架。该体系以风险识别与评估为基础, 聚焦制度建设、程序规范、技术赋能等关键环节提出防控策略, 结合实践场景分析应用路径与保障机制, 为提升审计质量、防范审计风险提供理论参考与实践指引。

关键词

经济责任审计; 风险防控; 基层治理

1 引言

经济责任审计是我国特色审计监督制度, 核心是对党政主要领导干部及国企领导人员任职期间经济责任履行情况进行监督、评价与鉴证。基层单位作为政策执行“最后一公里”, 其领导干部经济责任履行直接关乎群众利益、资源效益与地方稳定, 开展基层经济责任审计对依法行政、廉政建设、治理效能提升具有不可替代的基础作用。相较于更高层次审计, 基层审计面临“熟人社会”干扰独立性、对象复杂内控薄弱、专业人员不足、技术手段落后、任务繁重等特殊挑战, 易引发重大错报、评价失准等风险, 削弱审计权威。现有研究多聚焦国家层面或大型企业, 对基层审计风险系统

性研究及防控体系构建关注不足, 构建契合基层实际的有效防控体系并推动落地, 已成为审计理论与实践亟待解决的课题, 本文就此展开探讨, 为基层审计机关防范风险、提升监督质效提供思路^[1]。

2 基层经济责任审计的主要风险识别与成因分析

构建科学有效的基层经济责任审计风险防控体系, 其前提在于精准识别审计全流程中的核心风险点, 厘清风险生成的内在逻辑与外在诱因。基层经济责任审计作为国家审计监督体系的基础性环节, 涉及县乡两级党政机关、事业单位、国有企业基层组织及村级集体经济组织等多元主体, 覆盖财政资金使用、项目建设管理、国有资产管理、政策执行落实等多个领域, 其风险呈现出复杂性、隐蔽性与传导性等特征, 贯穿于审计立项、实施、报告、整改及结果运用的全过程,

【作者简介】赵方(1979-), 女, 中国湖南岳阳人, 中级审计师, 从事基层审计, 农村三资, 惠农补贴, 农业保险研究。

主要可归纳为以下四大核心风险类型。

2.1 重大错报风险：源于被审计单位的内生性风险

重大错报风险是指被审计单位财务报表或经济活动信息存在重大错误或舞弊，而审计人员未能发现的可能性，根源在于被审计单位自身治理结构、内部控制与经济活动特性。基层审计中该风险表现突出：一是内部控制体系不健全或执行流于形式，基层单位内控建设重表轻实，资金拨付、项目审批等关键环节缺乏权限划分与制衡机制，部分村级组织未建立基本内控，导致资金使用随意、资产流失；二是部分基层领导干部财经法纪意识淡薄，受“熟人社会”与局部利益驱动，存在决策不规范、越权审批等行为，少数甚至故意编造虚假数据规避监督，影响审计信息真实性；三是基层经济活动规范性不足，业务人员专业能力与经费保障有限，原始凭证审核不严、附件不全、记录不完整等问题普遍，部分民生项目台账混乱、数据口径不一，增加信息失真风险^[2]。

2.2 检查风险：源于审计主体的执行性风险

检查风险是审计主体因自身能力、方法或程序缺陷，未能发现重大错报的风险，在基层审计机关尤为突出。首先，审计资源与任务矛盾尖锐，基层审计人员编制不足、专业结构单一，多仅具备传统财务审计背景，面对乡村振兴、新兴产业补贴等专业领域，缺乏政策解读与专业判断能力；其次，审计技术方法滞后，仍以账项基础审计为主，依赖手工核查与抽样检查，缺乏电子数据处理与大数据分析工具，难以海量筛查数据，效率低下且易遗漏风险点；最后，审计独立性与程序规范性受制约，基层审计机关受地方行政干预较深，审计人员面临“人情干扰”，且受时间紧、任务重影响，存在抽样不科学、核查不全面、证据获取不足等问题，放大检查风险。

2.3 评价风险：经济责任审计的特有风险

评价风险是对基层领导干部经济责任评价时，因标准不明确、方法不科学或视角不全面导致结论失准的特有风险。基层领导干部经济责任具有综合性与复杂性，责任边界界定难度大：责任划分上，直接责任与领导责任、前任与现任责任等缺乏统一量化标准，集体决策、历史遗留问题中责任归属难精准界定；评价指标上，多依赖财务收支等定量指标，对政策执行效果、民生改善等综合绩效关注不足，导致结论片面；评价过程中，受审计人员专业素养、主观认知及外部因素干扰，易出现评价尺度不一、定性不准，影响结论公信力。

2.4 结果运用风险：审计闭环的末端性风险

结果运用风险是审计报告出具后，问题整改不力、建议未落地、追责未跟进导致监督效能弱化的风险。基层实践中，一方面部分单位“重审计、轻整改”，对审计问题敷衍塞责、表面整改，未从制度层面溯源完善，同类问题屡审屡犯；另一方面，审计机关与组织人事、纪检监察等部门联动机制不健全，审计结果与干部考核、追责衔接不紧密，建议

缺乏强制约束，追责“宽松软”，审计陷入“发现问题—整改不力—再审计”的恶性循环，损害审计严肃性与权威性^[3]。

上述风险由审计客体、主体及外部环境共同作用产生：制度供给与基层实际适配不足，缺乏针对性实施指南；审计管理体制与资源保障不完善，独立性与能力受限；信息化建设滞后，数据共享与技术应用不足；跨部门协同监督合力未形成，风险防控系统性欠缺。

3 风险防控体系的实践应用路径与保障

基层经济责任审计风险防控体系的构建并非终点，只有将体系框架转化为可操作、可落地的实践举措，通过科学的应用路径与完善的保障机制破解“落地难”问题，才能真正发挥风险防控的实效，推动基层审计质量与治理效能同步提升。基于基层审计的特殊性与现实需求，结合风险防控的核心逻辑，其实践应用路径与保障措施可从以下四方面系统推进。

3.1 分级分类，精准施策：构建差异化防控模式

风险防控体系的实践应用需摒弃“一刀切”的固化思维，立足基层单位的多元属性与领导干部的岗位特征，建立分级分类的差异化防控机制。在分级维度上，针对乡镇（街道）、县直科局、基层事业单位、国有企业基层组织等不同层级单位，结合其职能定位与权力运行特点调整防控重点：乡镇（街道）作为政策执行最前沿，侧重防控乡村振兴资金使用、集体资产监管、民生项目落地等领域的风险；县直科局聚焦行政审批、资金分配、项目审批等核心权力环节的风险防控；村级集体经济组织则重点防范财务不透明、资产处置不规范等基础风险^[4]。在分类维度上，依据单位类型与岗位性质细化防控措施：对掌管大额项目资金、工程建设权限的部门及主要领导干部，建立“资金流向全链条追溯+项目节点全流程监管”的防控模式，重点核查招投标合规性、资金拨付规范性等风险点；对教育、医疗、社保等民生服务部门及分管领导干部，构建“政策落实效果评估+民生资金绩效审计”的防控机制，聚焦政策执行偏差、资金使用低效等风险；对基层事业单位与国有企业基层组织，针对其业务特性分别强化内控有效性审计与国有资产保值增值风险防控。通过分级分类实现风险防控的精准对焦，避免资源浪费与防控缺位^[5]。

3.2 试点先行，迭代完善：建立渐进式推广机制

为降低体系应用的试错成本、提升落地可行性，采用“试点先行—总结优化—全面推广”的渐进式实践路径。在试点选择上，综合考虑区域经济发展水平、审计基础条件、风险特征等因素，选取具有代表性的基层审计机关（如不同县域类型的审计局）或重点审计项目（如乡村振兴专项审计、基层领导干部离任审计）作为试点载体，全面嵌入风险防控体系的各项机制与措施。试点过程中，建立“日常跟踪+定期评估”的动态监测机制：通过工作日志、现场调研、座谈访谈等方式，实时记录防控措施的执行情况、遇到的现