政策性农业融资担保公司审计实践优化路径研究
——基于某省农担公司的案例分析

政策性农业融资担保公司承担着连接财政资金与金融资本的功能，是支农政策落地的关键一环。本文以某省农业融资担保公司专项审计为例，梳理了审计组围绕政策性定位、经营能力、风险防控、体系建设四个维度开展工作的过程，介绍了审阅报表合同、访谈管理层、重新测算核心指标等具体方法。并从审计目标设定、方法选用和能力建设三个方面提出建议，以期推动审计工作更加贴合政策性金融机构的实际情况。

一、引言

2015年，财政部、农业农村部、银保监会等部门联合搭建全国农业信贷担保体系，各省相继成立省级农担公司。目前，各地农担公司运营趋于常态，业务规模不断扩大，政策落地成效与资金使用效益备受关注。农担公司处于财政与金融交叉领域，不同于传统国企和商业银行，其成效不仅体现在财务指标上，更要看政策目标完成情况，仅开展财务查账难以全面评价运行质量。本文结合案例，从审计目标、方法、人员能力三个方面探索优化路径，为同类审计提供参考。

二、政策性农业融资担保公司审计分析：某省农担公司专项审计

（一）公司基本情况

某省农业融资担保公司2016年经省政府批准设立，由省财政厅履行出资人职责，为省属金融企业，也是全国农担体系在本省的运营载体。公司衔接财政资金与金融资本，依靠财政出资、奖补获取资本金和风险补偿，借助担保业务为农业主体融资，兼具政策性任务与可持续经营要求。

公司与多地签订政担协议，与多家银行建立银担合作。主营借款、发债等融资担保及配套咨询服务，收入以担保费为主，财政奖补占一定比例，财务状况和政策执行成效高度绑定，政策性业务规模变动会同时影响支农成效与企业营收。

（二）审计取证过程

本次专项审计综合运用多种取证方式，相互印证，构建起从宏观整体到业务细节、由账面资料延伸至业务现场的完整取证链条。

审计首先运用审阅法核查书面资料，调阅年度审计报告、财务报表、担保台账以及政银担合作协议。围绕政策性定位，重点审阅业务分析材料与项目台账，初步筛选担保项目，核对在保规模与资金投向，掌握政策性业务占比及双控业务落实情况；针对经营能力，核实资产负债与利润真实性。

其次采用询问法，与管理层、业务部门深度沟通。审计人员在审阅台账后发现，部分农产品加工、冷链物流项目归属存在争议，仅凭台账难以判定是否属于农业直接相关产业融合项目。审计人员携带疑点清单，与业务、风控负责人多轮访谈，核实项目准入标准、行业分类规则与实操弹性。

最后以重新计算法核验绩效指标。审计组依据财农〔2020〕15号文件公式，独立测算在保放大倍数、新增放大倍数、代偿率、国有资产保值增值率等指标。核算放大倍数时重点核验年均净资产取值，核查股权投资是否依规扣除，逐笔归集明细数据，将计算结果与企业自评数据对比，查找差异根源。

（三）审计发现

1. 政策性定位

审计组依托大数据筛查担保台账，核对项目规模与资金投向，掌握了政策性业务占比及双控业务落实情况。审计发现部分项目产业投向难以核实，判定项目是否属于农业生产及直接相关产业融合项目缺少明确标准。部分产业链延伸项目和农业生产的关联度难以界定，实操中产业边界模糊，若缺少约束，易造成资金偏离支农目标。

2. 经营能力

审计组依据文件公式重算放大倍数等绩效指标，发现多项指标未达标。政策要求在保放大倍数大于3倍，或新增放大倍数超过3倍且在保放大倍数高于2.5倍，该公司均未达到，财政资金撬动效果不足。究其原因，一是业务拓展较慢，农业主体融资需求挖掘不充分，县域银担合作不够深入；二是净资产体量偏大，存在资本闲置，资本配置效率有待提升。

3. 风险防控

审计组重新核算了考虑代偿追偿因素后的担保代偿率。从账面来看，无论是担保代偿率还是代偿追偿率，均处于文件规定的可控区间内，未突破风险容忍度。但审计发现，尽管账面风险指标满足监管要求，代偿款实际回收进度偏慢，这种滞后会削弱风险抵补的及时性。追偿滞后主要源于法律诉讼周期较长、抵押物处置困难、债务人偿债能力不足等多重因素。代偿发生后能否有效追偿，直接关系到公司的风险缓冲能力和可持续经营能力，因此追偿滞后带来的风险不可轻视。

4. 体系建设

审计组对各地市级分支机构和县级代办处的运行情况进行了核查。对照省财政厅的部署，逐项检查办公场所、人员配备、制度建设和业务开展情况。同时，查看公司向监管部门报送的工作总结、统计数据、业务产品模式和风控机制建设等材料是否及时、完整。

三、审计实践的优化路径

（一）审计目标设定应兼顾合规与政策执行效果

国有企业审计通常将财务收支合规作为主要目标，这样的定位对一般工商企业而言有其合理性，但放在政策性农业融资担保公司身上就不够了。即便农担公司账目十分规范，也可能存在放大倍数低于政策要求、担保业务投向农业关联度偏弱等问题。因此，审计目标不能只停留在合规性审查上，还要向政策执行效果评估延伸。

具体到操作层面，可在审计方案设计阶段开展政策目标分解。以财农〔2020〕15号文为例，放大倍数、代偿率、双控业务占比这些指标并不是孤立的数字，而是政策意图的量化表达。审计组编制实施方案时，可以把这些指标还原为对应的政策目标：放大倍数反映财政资金撬动效率，代偿率反映风险是否可控，双控业务占比反映支农是否精准。再围绕每个目标确定审计事项和取证要求，使目标、事项、证据相互对应。这样做，审计人员不只是核对数字，也能准确把握数字背后的政策含义，避免机械查账。

（二）审计方法运用应兼顾指标验算与业务穿透

从本次审计实践来看，重新计算法对验证经营能力和风险防控指标切实起到了关键作用。不过，重新计算不能只停留在套公式、核对结果层面，还需理解指标的设计逻辑。比如，放大倍数分母要求扣除对国家农担公司的股权投资，其核心目的是避免母公司资本被重复计算，真实反映省级层面的资本撬动效率。审计组进点前应组织学习指标计算细则，切实把每个参数的数据来源、取值口径梳理清楚，统一计算标准，防止因理解偏差导致审计结论失真。

此外，业务穿透也有待进一步加强。政策性农担公司的担保台账体量庞大，传统抽样审计往往难以掌握业务全貌。本次案例中，审计组运用大数据筛选比对技术，对全部担保业务台账进行全面筛查，核对在保项目金额和资金投向，相比传统抽样更易发现系统性偏差。下一步可探索建立担保业务标准化数据库，将项目投向、担保金额、贷款主体类型、所在地区等字段结构化，再与农业产业目录、工商登记信息、土地确权数据等外部数据交叉比对，自动识别投向存疑的项目，既能够提升业务穿透的深度，也能有效提高审计效率。

在业务穿透的基础上，询问法也应当更具针对性。本案例中，审计组带着台账筛查出的疑点，与业务部门开展深入沟通。如果询问仅泛泛了解公司整体情况，管理层容易给出程式化回答；只有审计人员掌握具体证据后再开展询问，才更容易触及实际操作中的难点和弹性空间。因此，询问法适宜安排在资料审阅和初步核算完成后，作为对账面发现的进一步深挖，而非审计初期的例行程序。审计组可以通过询问掌握合作银行的真实态度、财政资金到位情况，进而对放大倍数偏低等问题作出更全面地判断。

公司治理规范性也应纳入审计关注范围。本案例中注册资本变更滞后的问题，就是通过核对工商登记信息与财务报表发现的。这类问题常隐藏在细节中，需要审计人员保持职业怀疑，对重大变更事项的完整流程进行追踪核查。审计组可以编制治理事项检查清单，将工商变更、重大投资决策、董事会决议执行等事项纳入其中，逐项核对时间线和责任主体，确保治理程序完整、及时。

（三）审计人员能力应匹配政策性金融业务逻辑

政策性农担公司审计对审计人员的知识结构提出了复合型要求。从本次案例中产业投向边界模糊的问题不难看出：若审计人员不具备相应的农业产业知识，很难准确判断一个农产品加工项目或冷链物流项目是否属于与农业生产直接相关的产业融合项目。同理，若不熟悉担保业务代偿追偿的全流程，也难以从账面数据中识别出追偿进度滞后的风险。针对这一需求，比较可行的解决路径是建立政策性金融机构审计的案例库和知识库，将同类审计中发现的典型问题、适用的法规依据、行业通行的业务规则整理归集，供后续审计项目参考。随着案例积累不断丰富，审计人员就能更快进入工作状态，减少因行业陌生感产生的审计盲区。案例库应涵盖农担公司、政策性银行、政府性融资担保机构等同类主体，按问题类型分类梳理，例如政策执行偏差、指标计算错误、治理程序缺陷等，便于审计组快速检索和比对。

此外，审计人员还需要理解政策性金融的特殊逻辑。商业性金融机构以利润最大化为目标，而政策性农担公司需要在政策目标与可持续经营之间寻找平衡，这种平衡不是简单的非此即彼，而是体现在具体的业务决策中。若审计人员仅用商业性标准评判，很可能得出片面结论；只有理解这种政策性与市场性的平衡张力，才能做出公允判断。在人才培养方面，审计机关可以通过专题培训、以老带新、跨部门交流等方式，提升审计人员的行业知识水平。培训内容应侧重农业产业政策、融资担保业务规则、金融会计处理等实务知识，而非泛泛的审计理论。

四、结语

本文还原某省农担公司专项审计全过程，梳理审计组围绕政策性定位、经营能力、风险防控、体系建设与治理规范等方面的审计思路和主要发现，提出三项优化方向：审计目标聚焦政策落地成效，审计方法强化独立测算与业务穿透核查，审计人员能力适配政策性金融业务特点。农担机构是财政金融协同支农的重要载体，对其审计监督，是防范公共支农资源错配流失的重要制度安排。

（作者：乐锦坤 单位：南京审计大学国家审计学院）