

农村工程审计：风险识别与治理路径

随着“百千万工程”深入实施，农村工程项目投入持续加大。审计发现，制度缺位、监管推诿、能力薄弱、围标串标四大问题已成为制约资金效益和工程质量的关键因素。本文结合广东省某乡镇审计实践，识别并分析制度缺失、施工结算失控、招投标失序及廉政风险等典型风险场景，从完善制度、明晰职责、提升能力、创新方法等维度提出治理对策，以期提升农村工程审计质效提供参考。

一、背景

农村工程是乡村振兴战略的重要支撑，涉及住房改造、水利设施、道路交通、人居环境整治等多个领域。近年来，随着广东省“百千万工程”深入实施，村集体资金和财政资金投入不断加大，工程项目的数量和复杂度同步提升。然而，与市政工程相比，农村工程在管理制度、监管力量、专业能力等方面存在明显短板，导致资金浪费、质量不达标、廉政风险等问题频发。审计作为独立的监督力量，能否有效识别风险、推动制度完善，直接关系到农村工程建设整体效益。下文将结合审计实践，先梳理管理层面的突出问题，再剖析其背后的风险传导逻辑，最后提出治理建议。

二、当前农村工程存在的主要问题

结合广东省某乡镇农村工程审计实践，当前农村工程在制度供给、监管体制、执行能力等方面仍存在较为突出的问题。

（一）管理指引不明晰，制度供给存在缺口

在农村工程管理文件中，多注重前期立项和招标程序，对施工过程、验收结算等关键环节的规范相对薄弱。部分地方虽出台了若干管理办法，但缺乏统一的全流程指引性文件，导致村集体在实际操作中“有章难循”或“无章可循”。另一方面，部分规定脱离实际，可操作性不强，难以落地执行。例如，某乡镇规定工程变更达30万元以上需重新招标，但在千万级工程中频繁变更难以执行，规定易被架空。制度供给不足与规定脱离实际并存，不仅加大了村集体管理难度，亦使审计监督面临“标准缺失、定性困难”的困境。

（二）监管责任不明确，上下衔接存在盲区

按照“谁审批、谁监管、谁负责”的原则，乡镇一级农村主管部门应对农村工程实施全流程监管。然而，在现行制度安排中，农村主管部门的监

管职责往往止步于前期立项和招标程序，施工、验收、结算等后续环节的监管责任并未被清晰界定。更为关键的是，当需要真正履行监管职责时，出现了典型的“责任推诿”困境：农村主管部门认为，工程施工、质量安全、竣工验收等属于建筑业务范畴，自身缺乏相应的专业技术力量，理应由住建部门负责监管；住建部门则认为，这是农村集体组织实施工程项目，属于农村业务范畴，不在自身职责范围内。两部门各执一词，监管责任就此“悬空”。这种“两头推”的局面，使得工程项目从开工到竣工结算基本由村集体自主完成，上级监督事实上处于缺位状态。

（三）管理力量薄弱，专业能力严重不足

农村工程的管理主体通常是村集体，而村集体普遍未配置专业的工程管理人员，多数由村“两委”干部分管负责，缺乏必要的工程技术、法律知识和程序意识。在日常管理中，由于不具备识别施工质量、核实工程量的专业能力，管理人员对施工方上报的进度和变更往往“照单全收”，对监理方的意见也缺乏独立判断，容易被误导。这种能力短板直接投射到结算环节：现场实际施工情况与图纸不符，管理人员却未能发现或未能有效提出异议，最终仍按原预算或合同清单结算。审计实践中发现多起此类情形，例如，某村戏台图纸要求10柱结构，现场实为4柱，结算时仍按10柱计价；某村公园灯饰提升工程要求安装450瓦灯饰，实际安装350瓦，结算价格未作相应调减。上述问题的根源在于，管理主体的专业能力与工程管理要求之间存在显著落差。

（四）围标串标行为多发，招采环节违规问题突出

农村工程招采环节违规问题仍较为突出，围标串标行为呈现多发态势。一是化整为零规避公开招标。有的项目将整体立项、整体决策的工程拆分为多个低于公开招标额度的小项目，分别以独立项目形式

进行采购。例如，某村市场改造工程整体立项约1500万元，以竞争性磋商形式拆分为四个区域项目进行独立采购，以规避公开招标，且中标方均为同一承建商。二是村集体故意设置排斥性条款，利用制度漏洞指定承建商。由于制度对中标后的处置缺乏明确规定，部分村在招标文件中故意设置限制性、排斥性条款，人为导致项目流标，进而直接指定承建商。三是个人挂靠多家公司参与围标。同一实际控制人通过挂靠多家不同公司，以不同公司名义参与同一村多个工程项目投标并中标。上述违规行为使招标采购制度形同虚设，一方面导致村集体无法在公平竞争中择优选择施工方，另一方面容易滋生廉政风险和违法问题。

三、农村工程管理面临的主要风险

上述工程管理层面的问题，给农村工程管理带来了以下主要风险。

（一）制度缺失风险：无章可循与标准空白

现行农村工程管理文件多集中于前期立项和招标程序，对施工过程、验收结算等关键环节的规范相对薄弱，缺乏统一的全流程指引性文件。这种制度供给的不足，直接导致村集体在施工管理、变更签证、竣工验收、工程量核定等环节“无章可循”。具体表现为：施工过程中的质量管控缺乏操作标准，管理人员不知如何监督、依据什么监督；变更签证缺少规范流程，现场变化难以留痕确认；竣工结算缺少统一的工程量核定办法，结算依据混乱。制度缺失使农村工程管理陷入“凭经验、靠感觉”的粗放状态，管理行为缺乏刚性约束，为后续各环节的风险埋下了隐患。

（二）施工与结算环节风险：过程失控与资金流失

施工与结算是工程建设的核心环节，也是问题高发区。在监管缺位的背景下，施工企业为追求利润最大化，减少材料用量、降低施工标准等行为缺乏外部约束，工程质量难以保障。此类问题隐蔽性强，村集体管理人员受专业能力所限，往往难以及时发现和制止。及至结算环节，由于施工过程缺乏有效监督，现场实际施工情况与图纸不符之处未能被识别和记录，最终仍按原预算或合同清单计价结算。例如，某村工程合同金额360万元，施工中实际减少了工程量，但结算时未予核减，仅此一项即多

付工程款约17万元。监管缺位与专业能力不足相互叠加，使得施工过程失控与结算把关失守成为农村工程资金流失的主要通道。

（三）招投标环节风险：围标串标与竞争失序

围标串标等违规行为，给农村工程管理带来了直接的竞争失序风险。当化整为零规避公开招标成为“通行做法”，当设置排斥性条款、流标后指定承建商成为“变通手段”，当个人挂靠多家公司围标中标成为“潜规则”，招标投标制度便失去了择优选择施工方的基本功能。其风险后果体现在三个方面：一是竞争失序导致工程成本被人为抬高，村集体资金被低效使用；二是中标方并非真正有实力的施工企业，而是围标组织者，工程质量从源头失去保障；三是程序失范为利益输送提供了隐蔽通道，廉政风险随之上升。

（四）廉政风险：利益输送与权力寻租

上述制度缺失、施工结算失控、招投标失序等三类风险，最终必然指向同一个核心后果：廉政风险。无章可循为随意操作提供了空间，施工结算失控为虚报冒领创造了条件，招投标失序为围标串标、违规指定承建商打开了缺口，三者叠加，使工程建设领域成为利益输送与权力寻租的易发高发区。这些行为不仅直接造成村集体资金和财政资金的流失，更暴露出制度约束、监管责任、专业能力等方面的深层缺陷。近期查处的农村干部违法违纪案件中，多有涉及工程项目违法事实的情形，进一步说明了上述风险必须引起高度重视并亟待解决。

四、审计视角下的治理对策

针对上述问题与风险，审计不能止步于“发现问题”，更需从以下四个维度推动“解决问题”。

（一）健全农村工程管理制度体系

顶层设计层面，应推动出台统一的全流程农村工程管理指引文件，覆盖立项、招标、施工、变更、验收、结算等各环节，明确操作规范和标准。地方层面，应对现有规定进行全面梳理，对不符合实际、可操作性不强的条文及时修订或废止，确保制度真正管用、好用。

（二）明晰部门监管职责，填补监督空白

明确乡镇行业主管部门

对农村工程的全流程监管责任，将施工过程、验收结算等环节纳入监管范围，形成“事前有审查、事中有检查、事后有核验”的闭环机制。针对当前农资办与住建局等部门在工程质量监控、安全生产等方面职责划分不清、相互推诿的问题，应通过制度文件细化职责边界，建立联席会议或联合检查机制，消除监管盲区。同时，针对村集体监管力量薄弱的问题，可探索由乡镇住建、财政等部门介入关键节点监督，或通过购买第三方专业技术服务的方式弥补监管能力不足。此外，应强化村级监事会的职能建设，提升其独立性和专业性。

（三）提升村集体工程管理能力

面向村集体工程管理人员开展系统性培训，内容涵盖工程管理基本流程、质量验收规范、变更签证程序、法律法规常识等，帮助其掌握必要的管理技能。鼓励有条件的村配备或聘请专业工程管理人员。同时，加强村干部特别是分管工程负责人的法纪教育和廉洁教育，增强其程序意识和规矩意识，从源头上减少管理失误，防范廉政风险。针对审计中发现的化整为零规避公开招标问题，应重点加强对项目立项环节的审核，防止通过拆分方式规避法定招标程序。

（四）创新审计模式与方法

一是推行全过程跟踪审计。在项目决策、招标、施工、结算等关键环节，及时发现并提示风险，而非仅开展事后审计。二是探索大数据审计方法。整合财政、农业、住建等部门数据，建立农村工程审计信息平台，通过数据比对和分析，快速识别异常定价、重复计量、围标串标等问题。三是针对资源有限的基层审计机构，可探索聘请具有专业资质的第三方机构协助开展工程量复核、价格认定等技术性较强的工作。

五、结束语

农村工程不仅是基础设施的物理建设，更是基层治理能力的集中投射。审计不能止步于查错纠弊，更应推动乡村治理从“粗放自治”走向“规范共治”。唯有补齐制度短板、厘清监管责任、借力数字赋能，方能确保每一分振兴资金都转化为群众看得见、摸得着的实效。

（作者：苏焯伟 单位：东莞市石龙粤龙实业公司）