

# 谈农村财务公开与民主理财的审计监督

俞校明

(浙江经贸职业技术学院 杭州 310018)

**【摘要】** 本文通过对国家审计、内部审计、注册会计师审计在新农村财务公开与民主理财监督中的优劣势进行分析,认为这三种审计模式在新农村建设财务公开与民主理财中将各占有一席之地,并就建立新农村村级财务情况审计的资格准入制度谈了个人看法。

**【关键词】** 财务公开 民主理财 独立审计援助制度 需求层次论

建设社会主义新农村是党的十六届五中全会提出的一项重大历史任务,是落实科学发展观、构建和谐社会、统筹城乡发展、全面建设小康社会的重要举措。随着社会主义新农村建设的不断推进,国家陆续出台了“三农”方面的重大政策,各级政府也必然会继续加大对“三农”的资金投入。这要求审计工作必须不断适应形势发展的需要,努力探索为社会主义新农村建设服务的新途径。当前,我国总体上已进入“以工促农、以城带乡”的发展阶段,稳步推进社会主义新农村建设是党和国家整个工作的重中之重。随着新农村建设的发展,国民收入的分配格局会有所调整,财政资金正在逐步向农村倾斜。然而由于一些方面的机制还不够健全,涉农资金管理中有法不依、有章不循的问题还比较突出,严重影响了财政资金的投入效益和各项惠农政策的执行效果。因此,有必要进一步做好涉农审计工作。

## 一、新农村财务公开与民主理财监督的主要内容

农村民主理财与财务公开作为一种管理制度,是随着人民群众获得民主权利而产生,并随着农村经营管理体制的改革、集体经济组织形式和管理内容的变化而发展的。农村集体经济组织实行财务公开与民主理财是民主管理、民主监督原则在财务管理工作中的具体体现,其实质是让农村集体经济组织的成员参与财务管理,将财务工作置于群众监督之下。从实践效果来看,虽不十分令人满意,但得到了广大农民的广泛认同。

那么新农村财务公开与民主理财监督的主要内容有哪些?进而言之,应接受审计的涉农资金主要有哪些?笔者对浙江省207个行政村进行了调研,调研和收集的资料显示,审计的内容主要分为两部分:一部分是对农村集体经济组织的经营活动及财务情况的审计;另一部分是对涉农部门、支农资金和支农项目的审计。前者包括农村集体经济组织财务计划预算、合同管理、固定资产管理、请客送礼开支、报账等财务内容;后者包括农村税费改革转移支付资金、农村中小学危房改造资金、农业综合开发资金、粮食补贴和良种补贴专项资金、农林水专项资金,需要中央或地方财政出资资助的项目、国家

部委出钱设立或资助的直接针对农民的项目、农村公路建设专项资金、新型农村合作医疗基金、基建工程专项审计、小型农田水利建设资金审计等。其中,要将社保基金、土地出让金、城建资金、新型农村合作医疗基金、基础教育经费、最低生活保障资金、福利彩票公益金等关系民生民权的专项资金审计及救灾救济资金等作为审计首要关注和考虑的监督对象。

根据对上述新农村财务公开与民主理财监督的主要内容的分析,可以纳入注册会计师审计范围的主体包括:乡镇农业经济管理机构,农村集体经济组织或其财务公开小组,乡镇财务双代管机构,村办企业、农业企业、农业龙头企业或农业股份公司,乡镇医院和农民资金互助合作社。

## 二、新农村财务公开与民主理财中存在的问题

目前,在我国农村财务公开与民主理财中仍然存在一些问题,其主要表现如下:①财会人员更换较为频繁,且业务水平参差不齐,虽然相关部门定期组织会计业务培训,但由于农村财会人员文化素质较低,缺乏会计专业知识,导致一些地方财会业务操作不规范,账目混乱,核算资料不齐全,影响了财务管理工作的正常运行。②实施“村账乡管”的地方,财务管理制度不够健全或流于形式,个别新建村尚未建立财务账目,财务管理工作处于停滞状态。③公开的账目不真实。有些村公开的账目内容不够全面,不够明细;有些村在公开账目时,做假账隐瞒真实情况,或者只公开部分内容,回避一些重要的内容;有些村只公开没有问题的几项大的收入、支出情况,回避群众关注的问题;有些村公开了群众的缴费情况,而不公开收费标准;个别村存在乱收费、乱罚款等现象。④有些村的群众参与监督的程度不高,民主理财小组还没有真正发挥其应有的作用。⑤财务公开的方式、范围与时间有待进一步规范。根据笔者调查的数据显示,有高达65.2%的农村集体经济组织没有确定定期公开财务账目的时间,而是不定期地每年公开几次。

## 三、新农村财务公开与民主理财监督模式

第一种模式,也是农村财务公开与民主理财监督最基本的形式,即召开村民大会或村民代表大会,在最广泛的层面上

解决问题,此时民主理财监督具有参与财务管理和实施财务监督两项职能。但是考虑到所讨论的内容比较庞杂,并且专业性很强,对普通村民来说有一定的难度。采用这种监督模式的村占被调查样本总数的55.56%。

第二种模式,成立专门的民主监督机构,让群众选举懂业务、值得信任的人参与管理和监督集体财务。民主监督机构既独立于村两委会(村支部委员会和村委会),又独立于财务公开小组,定期对农村集体经济组织的财务账目和财产物资进行清查,参与研究和决定重要财务事项,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。采用这种监督模式的村占被调查样本总数的10%左右。

第三种模式,上级主管部门进行的农村审计。这种监督模式是目前农村财务公开与民主理财监督的最重要的外部力量。

目前,上级主管部门进行的农村审计有两种模式:

一是乡镇经管站(或其内设审计部门)对农村集体经济组织进行审计的模式。其依据的是1992年农业部颁布的《农村合作经济内部审计暂行规定》,以及一些省制定的本地区农村集体经济组织审计规定,它是当前农村采取的最基本和最普遍的审计模式。这种模式下,对农村集体经济组织的具体审计工作由乡镇经管站来完成。乡镇经管站在完成日常经管工作的同时,每年要安排农村集体经济组织的审计工作,审计人员通常不设专职,一般由经管人员兼任;或者设立审计站,但与经管站一起办公;或者在经管站内下设审计站,安排专人从事审计工作。这种模式从其本质上来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的双重领导。

二是乡镇政府内单独设置审计机构对农村集体经济组织进行审计的模式。这种审计模式与第一种审计模式相比有所进步,但在实践中比较少见。通常的做法是经过县级编制部门批准,乡镇农村集体经济审计机构作为乡镇政府内设机构单独设置,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进行审计,同时受上级主管部门的业务指导和乡镇政府的行政领导。这种模式的独立性较强,层次较高,从其本质来看,它是乡镇政府的内部审计。

#### 四、按审计主体划分的三种审计模式的比较

审计主体可以分为国家审计、内部审计和注册会计师审计,究竟哪种审计模式用于新农村财务公开与民主理财监督比较好呢?国家审计主体论是一种主流的观点。这种观点具有强大的法律支撑。由于新农村建设中有大量的财政拨款,因此按照《审计法》,国家审计机关毫无疑问应该担负起这项重任,但是由于审计监督的职责、权限和方式等存在局限性,审计机关绝不可能“包打天下”,解决农村审计工作中的所有问题。因此,一定要注意把握好农村审计工作的定位,既要充分履行职责,又不能越权、越位。况且,基于农民的意愿出发,恐怕国家审计也未必是最佳选择。根据笔者调查的数据显示,只有26%左右的农村集体经济组织选择了国家审计,是三种审计模式

中选择率最低的。

中国注册会计师协会资助课题“注册会计师业务在农村财务公开与民主理财中的扩展”对这个问题进行了探讨,并指出注册会计师具有独立、客观、公正的行业特征以及承办各类社会审计业务的专业优势,将专业服务延伸到农村财务公开与民主理财,是拓展业务领域的一种现实选择。这是一个极具建设意义的建议,但同时也不可否认,经费来源与制度设计及法律依据等也对这项建议的可行性提出了质疑。而且不是所有发生在农村的且需要审计的经济及财务管理活动都能纳入注册会计师的实际业务范围;反过来,注册会计师的许多业务在农村也没有开展的空间。因此,短时期内国家审计和注册会计师审计的部分业务活动可能无法“对接”,传统的农村审计和注册会计师审计难以有效地融合。

此外,还有乡镇经管站(或其内设审计部门)对农村集体经济组织进行审计的模式,这实质上是一种内部审计。这种审计模式简便易行,可操作性强,在当前的实际工作中被广泛采用。但这种审计模式有以下局限性:①缺乏较高层次的法律依据;②审计的性质比较模糊;③审计独立性差;④审计形式和内容单一,审计方法和手段落后;⑤在制度化和规范化方面有所欠缺;⑥没有解决农村集体经济组织成员与经营者之间信息不对称的问题,审计的结果处理与运用不尽如人意,还不能有效解决违法、违纪问题。

由此可见,这几种审计模式都有各自的优点与缺点,笔者认为,国家审计在县乡财政审计和涉农部门领导干部的经济责任审计方面具有先天的优势。涉农部门领导干部是农村工作的直接参与者,农民利益的直接维护者。通过对领导干部涉及“三农”问题的经济责任的履行情况进行审计,促进领导干部履行责任。同时,要把任中审计作为开展涉农部门领导干部经济责任审计的主要方法,把贯彻落实党在农村的各项经济政策和涉农资金项目的效益情况作为评价领导干部决策的重要内容,及时发现和揭露各级领导干部在贯彻落实“新农村建设”政策和涉农资金运行中的经济决策问题,增强领导干部民主决策、科学决策的意识,从根本上保证涉农资金科学、有序地管理和使用。县乡财政部门是与涉农资金分配、拨付、管理和使用关系最密切的单位,通过审计县级财政决算,掌握国家和省、市对县级转移支付涉农资金的使用情况,财政改革政策的落实情况,揭露和查处涉农资金使用效率不高、执行各项财政改革政策不到位、违反国家财经纪律等问题。结合开展预算执行审计、专项资金审计等,对财政、农业、林业、水利、国土、渔业、农机、科技、农业综合开发、扶贫办等有关部门管理使用涉农资金的情况进行监督,揭示涉农资金和项目管理混乱、资金投入分散、监督不到位等问题,促进深化县级财政改革,理顺各部门行政管理和服务职能,提高财政运行质量,为建设社会主义新农村提供财政保障,服务新农村建设。毫无疑问,在这些方面能担当审计主角的非国家审计莫属。

而社会审计的重点应放在新农村建设的重要改革政策和措施的落实情况方面,扩展新农村建设资金的审计范围,加大审计力度。建设新农村,无论是在资金投入还是在政策扶持

上,各级政府都制定了一系列优惠政策和措施,其根本出发点就是切实维护农民的根本利益,使农民享受经济发展的成果。审计人员要在维护农民利益的问题上敢于坚持原则,严格履行审计监督职责,依法维护财政经济秩序,加强对扶贫救灾、新型合作医疗、计划生育、困难家庭生活补助、征地补偿等资金的审计监督,确保这些资金真正用到农民身上。特别是通过审计农村财务情况,使财务公开与民主理财制度得到农民更大程度上的信任。通过延伸审计范围,才能揭示新农村建设专项资金在分配、管理和使用中存在的深层次问题。加大对新农村建设专项资金的审计覆盖面,促使资金使用单位加强专项资金管理,专款专用,切实发挥新农村建设资金在社会主义新农村建设中应有的作用。此外,开展进口农产品反倾销调查、农民资金互助合作社审计等也是注册会计师审计的优势领域。

随着新农村建设的不断深入,涉农资金的投入将不断增加,占财政支出部分的比例会继续提高。审计工作应适时调整工作思路和工作重点,加强对涉农资金的审计监督,并跟踪财政支付的程序和效果,促进规范管理,强化监管机制,达到合理使用、提高效益的目的。审计机关要从建设新农村的大局出发,加大水利项目、农业综合开发、生态环境、城市化建设、农村义务教育、文化卫生等农村公共事业建设资金的监督力度,加强扶贫资金、科技资金、农业综合开发资金等农业专项资金审计,揭露和查处县级主管部门和乡镇挤占、挪用、借用、滞留、拖欠农业专项资金的行为,保证配套资金到位。目前,农村的养老保险、失地农民保险、农村医疗合作等基金管理和实施工作还相当薄弱,工作远未全面落实到位,审计机关要从加强基金管理、监督政策执行情况的角度出发,严肃查处违纪、违规问题,促进保障制度的有效运行,扩大农民保障面,切实解决农民“看病贵”和“看病难”等问题,使各项涉农政策惠及农民。农业基础建设是现代农业发展不可缺少的条件之一,围绕新农村建设,国家将加大投入的力度,用于农田水利、防护林体系、农业综合开发等基础设施的建设。审计机关要对基础设施建设资金进行跟踪监督,确保投入资金用于农业基础设施建设,防止资金被挤占、挪用或浪费,为改善农业生产条件、提高农业综合生产力进行不懈的努力。要坚持重大农业工程项目必审制,重点关注有无擅自降低建设标准、调整项目建设点、开发工程量造价不真实、高估冒算工程建设资金等问题。将大量审计工作依托于国家审计和注册会计师审计是不现实的,内部审计仍将发挥重要的作用。

### 五、结论与建议

基于上述分析可知,由于审计监督的职责、权限和方式等局限性,国家审计绝不可能“包打天下”,至于注册会计师审

计,由于经费来源与制度设计及法律依据等方面存在的问题,短时期内传统的农村审计和注册会计师审计难以有效融合。因此,内部审计在新农村财务公开与民主理财监督中也将发挥一定的作用。从某种意义上说,国家审计属于涉农资金的“事前审计”,保障一级预算单位能按规定划拨资金;注册会计师审计是“事中审计”,侧重对农村财务状况进行审计;内部审计是“事后审计”,主要监督资金的使用情况,考评资金使用效果与效益。其中,国家审计的地位比较明确,其作用是注册会计师审计和内部审计无法替代的,而注册会计师审计与内部审计的范围和内容存在交叉。两者的区别在于,目前内部审计的部分内容是注册会计师审计所无法包容的,只能依靠内部审计来解决;但在许多方面,由于注册会计师具有超然的独立性和较强的业务能力,注册会计师审计将起到内部审计无法替代的作用。毫无疑问,经费来源问题是注册会计师审计无法回避的瓶颈问题,因此现在只能在经济较为发达、财政收入较多的区域试行。

笔者设想,在条件符合的地区(经费来源有保障)建立资格准入制度,并不是所有的会计师事务所都能承接新农村涉农资金的审计业务。如浙江杭州拱墅区在公开选聘审计中介机构对全区各村的年度财务情况进行审计时,对会计师事务所提出了明确的资质要求:经工商登记为企业法人,具备国家相关主管部门颁发的执业资格,成立三年以上;拥有20名以上固定执业注册会计师;年度营业收入在300万元以上;有严格、有效的质量控制,能按时保质完成工作任务;具有良好的执业信誉,三年内没有因违法、违规行为被行政执法及行业主管部门处罚或通报的记录,并在审计、评估工作中没有出现重大质量问题和不良记录。同时,要求竞聘审计机构提供单位简介(概况、规模、业绩等)和近两年来所获得的荣誉证书及主要客户名单。

当然,在条件不符合的地区试行注册会计师“独立审计援助制度”也是一种可以尝试的制度设计。根据马斯洛的需要层次理论,个人在不同的阶段有不同层次的需求,笔者认为企业也不例外。当企业发展到一定规模以后,也会有社交和自尊、自我实现的需要,它们会把回馈社会作为应该承担的社会责任来看待。因此,建立注册会计师“独立审计援助制度”首先在理论上就具有一定的可行性。当然,要对能提供援助的会计师事务所设立一定的门槛,不是所有会计师事务所都可以随意进入这个领域,要让人们觉得能提供这样的援助是一种荣誉,而不仅仅是一种责任与使命。

【注】本文系浙江省供销社课题“新农村财务公开与民主理财中的审计主体选择”(编号:07SS04)的阶段性研究成果。