

我国乡镇政府审计的现状及其完善对策

杨黎明

(山东工商学院 山东烟台 264005)

【摘要】 乡镇政府审计对减轻农民负担、揭露贪污腐败行为、建设和谐新农村具有重要意义。本文首先介绍了我国乡镇政府审计的现状,然后阐述了完善乡镇政府审计的必要性,最后提出了完善乡镇政府审计的对策。

【关键词】 乡镇政府审计 必要性 对策

一、乡镇政府审计的现状

1. 乡镇政府审计缺少法律法规依据和相应的政策制度。《审计法》规定目前我国政府审计机构共分四级,而对我国乡镇政府这一级的审计还没有立法。现实情况是,乡镇一级政府审计的隶属关系较为复杂,审计机构的设置、审计工作的完成和审计工作底稿的建立均存在着较大的随意性,审计工作欠规范,审计文书格式以及审计工作底稿的归档等都没有统一的格式,审计档案更是五花八门。

2. 审计人员的专业素质不高。乡镇政府审计人员往往一身多职,缺乏审计的独立性和审计工作的主动性,县、市审计机关对其指导和业务培训存在很多困难。以山东省为例,其省内县以下的乡镇大都设有审计办公室,人员一般由3~5人组成,办公室其他人员一般由财政所、农村经营管理站、企业服务站、纪检、监察等有关人员兼职组成,这些审计人员很少进行业务培训,乡镇政府审计人员还要常驻村里处理村级事务,只有在政府交办审计任务时才聚集到一起工作,平时很少沟通和交流,审计业务生疏。因此,从严格意义上来说,他们并不是审计人员,甚至连兼职的审计人员都谈不上。

二、完善乡镇政府审计的必要性

1. 社会主义政治体制改革和经济体制改革需要建立和完善乡镇政府审计。近几年来,我国的经济环境和法律环境与最初设立国家审计机关时有了很大的变化,权力制约机制的建立与加强、法律制度的完善,尤其是社会主义市场经济体制的建立,都要求国家审计工作在法定的职责范围内进行统筹规划,合理配置审计资源,充分发挥国家审计的作用。社会主义市场经济体制需要通过市场来实现对资源的有效配置,要求政府转变职能,加强监督和服务。由于乡镇政府不具备税收调节的职能,因此必须通过审计监督来规范乡镇经济行为,最大限度地促进乡镇经济的健康发展。为了发展社会主义市场经济,推动政府依法行政,加快职能转变,深化行政体制改革,实现政企分开,集中精力抓好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,很有必要建立乡镇一级政府的审计制度。

2. 乡镇经济的发展要求完善乡镇政府审计。随着经济体制改革的深化,乡镇经济得到快速发展,规模日益扩大,在国

民经济中的地位日益显现,一些经济较发达地区的乡镇经济总量在当地的经济中具有举足轻重的地位。以山东某城市为例,2004年该市全部乡镇国内生产总值达360亿元,占全市的81.6%;全市乡镇工业销售收入总额达1242亿元,占全市工业企业的94.5%。该市某镇总面积39.48平方公里,人口4.2万人,境内工业企业、外商投资企业、私营企业近300家,2004年工商两业开票收入超过60亿元,镇内居民60%的收入来自本镇各企业。可见,一些较发达地区的乡镇经济已初步形成社会化大生产的经营体系,很有必要完善与其发展趋势相适应的审计监督制度。

3. 乡镇政府财务管理存在不少问题,需要加强审计监督。

(1) 乡镇财政收支严重不合规。有的乡镇财经法规观念淡薄,违反财经纪律的问题突出:乱收费、乱罚款,通过收支挂账、虚列收支、以收抵支等手段调节决算收支,大量财政资金未能及时收回,有的分散于乡镇各部门、办事处及下属事业单位,有的被转移到“小金库”。还有的乡镇无依据和超标准发放奖金补贴,名目杂、形式多、额度高、渠道乱。

(2) 乡镇财政管理混乱。乡镇财政既是国家财政的最低层组织,又是乡镇财政的职能部门,业务上接受县财政局的领导,行政上受乡镇政府直接控制。由于财政体制的局限,乡镇政府财政收入有限,支出要求很多,包袱过重,根本无法适应。因此,应开展乡镇一级政府的审计,使之不断得到规范和完善。

(3) 村级财务失控。村级财务管理普遍较薄弱,问题较多。如对某村党支部书记兼主任进行的离任审计中发现:该村原有一所小学因教育布局调整时被撤销,该校资产属村集体所有。2003年4月该村与某个体工商户协商转让本村资产,出售价为6万元,10天交清价款,该协议经镇法律服务所公证。但审计中未发现村级账务上有这笔收入。审计人员找当事人了解情况,发现原村党支部书记收取了4万元,写了收条给购买人,此款已用于村级开支,但支出票据还在村党支部书记那里,收支情况没有与村会计结账,购买人尚欠2万元。审计决定村党支部书记须返还该集体资产流失部分。此事例说明了乡镇政府审计的迫切性,需要每年对镇级单位、村级经济组织进行全面审计,以便及时发现问题并解决它。

4. 开展乡镇政府审计是优化审计整体功能的需要。乡镇政府属国家最基层的一级政府,而乡镇政府审计机构目前还不是国家审计机关,其出具的审计报告不具备法律效力。我国的审计体系由政府审计(县级以上审计机关)、社会审计和单位内部审计组成,三者发展中各自形成了相对固定的服务对象。但是县(市)级审计机关由于《审计法》所赋予国家审计职责的局限性和本身精力不足,社会审计作为中介机构需要受委托进行审计,单位内部审计也仅限于本身,不可能应对日益发展的乡镇经济发展的需要,以致乡镇经济成为审计监督的空白。建立乡镇政府审计使审计监督可覆盖全部经济领域,从而发挥审计整体功能。开展乡镇政府审计,还需进一步完善人民代表大会制度,使乡镇一级人民代表大会也可以通过听取乡镇政府审计的工作报告来监督乡镇财政管理。

三、完善乡镇政府审计的对策

1. 修改《审计法》。现行审计工作的主要依据是《审计法》,该法律没有对乡镇一级政府审计工作做出明确规定。随着经济和社会各方面的快速发展,审计工作面临许多新情况、新问题,审计立法也需要与时俱进。因此,建议各部门在审计立法时应多关注乡镇一级的政府审计工作,将乡镇政府审计纳入国家政府审计机构体系。

2. 建立独立的乡镇一级政府审计机构。应建立独立的乡镇政府审计办公机构,审计管辖范围可规定为本行政区域内的县级以下经济实体。这种审计办公机构,既可使国家审计在农村形成网络,强化对国有资产的审计监督,又可根据驻地政府的要求,加强对农村集体经济的审计监督。审计人员应由持有审计上岗证的人员担任,并将其他部门或单位的兼职从事政府审计工作的人员的岗位重新进行划分,使乡镇政府审计人员成为专职、独立的审计人员,并定期对审计人员进行培训、考核、奖惩,不断提高其业务水平。

3. 明确审计范围,授予审计必要权限。乡镇政府审计的范围包括:审计乡镇本级预算执行情况和预算外资金;审计乡镇政府投资建设项目和集体组织的建设项目;审计乡镇党委管辖干部和乡镇企事业单位及村级负责人的经济责任;审计乡镇本级政府各部门财政收支,乡镇、村办集体经济组织的财务收支;审计村民委员会的财务收支及村集体土地出让情况;受上级审计机关和有关单位委托或授权,对上级部门驻乡镇派出机构、国有企事业单位进行审计;围绕有关乡镇财政资金及热点问题开展审计调查;完成乡镇领导交办的审计项目。

4. 抓好审计重点和工作重心。

(1)重点做好财政预决算审计。财政预决算审计的范围主要是乡镇财政决算及预算执行情况、预算外资金收支情况、财政财务管理情况。审计的主要内容是:①预算收入合法性、真实性情况,主要审查预算收入是否真实,有无有税不收、人为改变税种、混淆入库级次、虚增预算收入等问题。②预算支出合法性、真实性情况,主要审查预算批复是否及时、拨付是否规范、有无违规延迟拨付预算资金和占压部门单位资金等问题。③预算外资金合法性、真实性情况,主要审查预算外资金收入来源是否正当,有无乱集资、乱摊派、乱收费、乱罚款等加

重企业、农民负担等问题。④乡镇财政财务管理情况。⑤结合乡镇财政决算审计,对乡镇债务负担、农村税费改革和财政体制改革措施落实情况进行审计调查。

(2)工作中心是财政财务收支审计。乡镇政府财政财务收支审计的主要内容是:①建立健全内部控制制度的情况,各乡镇应加强对内部控制制度建立健全情况的自查,并对各项制度的有效性进行符合性测试,发现问题,自行整改,完善内部管理,建立健全内部控制制度,提高遵纪守法意识。②清理固定资产,各乡镇要把资产管理作为一项重要工作来抓,首先要对现有固定资产进行全面清理、登记造册,与财产账进行核实;其次要对可移动性资产加强管理,认真检查责任制的制定和落实情况,确保财产安全、完整。③各乡镇要重视对债权债务的清理工作,对借出的资金、因历史原因遗留的呆死账、该作收入或支出的长期挂账等问题,督促制定清理办法,尽力挽回或减少损失,避免财政财务收支的财产出现窟窿。④规范专项资金管理,在对乡镇财政财务实施审计的过程中,要审查专项资金的筹集、管理和使用是否按国家有关规定执行,有无乱挤乱支、挪用等问题,并且要从制度上来规范专项资金的各个环节,保证资金的专款专用和有效使用。

(3)有条件的乡镇可试行经济效益审计。效益审计是一种事中控制,是审计学、财务学、行政管理学相互融合的一种实际运用,其结果是用审计报告和调查报告来反映。我们可以以财政财务收支审计、专项资金审计、政府投资项目审计、经济责任审计为基础,逐步推行乡镇效益审计。

5. 全面提高乡镇政府审计队伍的整体素质。审计人员素质的提高,将成为审计事业发展的内在驱动力。要坚持以思想建设和能力建设为核心来加快乡镇政府审计人才培养工作。要从培养一支素质好、能力强的乡镇政府审计人才队伍出发,强化四个方面的工作,即强化理论武装工作,强化继续教育工作,强化审计培训工作,强化实践锻炼工作。要坚持构建有利于乡镇政府审计人才成长的新机制,建立和完善“职业准入、轮岗交流”两项制度和“选拔任用、考核评价、人才激励、监督管理”四个机制,保证造就一支廉洁从审、敬业奉献的乡镇政府审计人才队伍。

6. 建立统一的规章制度。①综合性制度,如乡镇政府审计的宗旨、工作报告制度、机构的职责、工作权限、内部管理、奖惩制度等。②规范性制度,制定统一的审计方式和审计文书格式,如审计通知书、审计工作方案、审计工作底稿等。③操作性制度,依据乡镇政府审计总体规划的有关规定制定,如审计计划、审计程序、审计档案等方面的制度。④专项性制度,是专门用来规范乡镇政府审计某一类审计的制度,如经济合同审计、基本建设审计、对外投资审计等。

主要参考文献

1. 施银焕. 县市应建立乡镇政府审计. 审计与经济研究, 2000;1
2. 陆晓晖. 提高政府审计质量探析. 审计月刊, 2005;9
3. 林锡坤. 论政府审计模式现状和选择. 农业科研经济管理, 2006;2