农村审计困境与发展方向探索:以浙江为例

王飞燕　潘自强(教授)

(浙江财经学院　杭州　310018)

【摘要】农村审计建设近几年取得了较大成就,但由于农村审计的特殊性和历史遗留问题比较多,造成了农村审计的发展困境。本文以浙江为例,分析了农村审计中存在的主要问题,并就农村审计发展方向谈了自己的一些看法。

【关键词】农村审计　审计监督　注册会计师审计　审计独立性

近年来,浙江省农村经济得到了快速发展,农村经济积累快速增加,村级集体经济规模不断扩大,但因村级财务管理滞后,财务监督不到位,出现了部分农村基层干部侵占集体资产、挪用和挥霍公款等问题,从而造成干群关系紧张,增加了农村社会的不稳定因素。

农村审计监督是农村财务监督体系的重要组成部分,但由于农村审计的特殊性和历史、制度等积留下来的问题比较多,使得农村审计一直比较薄弱,对村级集体经济难以发挥监督作用,迫切需要解决农村审计在发展过程中存在的各种问题,以确保农村经济秩序稳定和健康发展。

一、农村审计发展困境

1. *农村审计法律体系不完善*。现行《审计法》和《村民委员会组织法》均未对开展农村审计作出明确规定。各地开展农村审计工作,主要依据的是地方性法规。例如浙江省2002年公布施行的《浙江省农村集体经济审计办法》,也只是省人民政府制定的规章,法律层次较低,司法威信不足。农村集体经济审计工作中所发现的较严重的村级财务问题,由于没有针对性的法律依据,除了对违规违纪者给予一般的行政处分、警告记过,事情就不了了之,基本上没有给予应有的严厉处罚,以致难以抑制不正之风,也给基层审计工作带来诸多困难。有些地区农民上访,由于没有专门的法律规范村务经济犯罪受理部门,使得案件往往石沉大海。

这种情况长期存在将会导致群众对基层政权失去信心及司法威信降低等严重后果。由于没有制定具有针对性的法律法规,还造成开展农村审计工作的各种困难,如审计模式混乱不一、各地农村审计发展不均衡、审计经费难以保证、审计程序不规范等等。

2. *农村审计资源和力量薄弱*。农村审计经费得不到重视和保障,有些落后的地区甚至未将农村审计经费列入财政预算。以浙江省乐清市为例,全市共910个行政村,根据2006年省政府发布的《关于加强农村集体经济审计工作的意见》所确立的"三年轮审"制度,每年安排300个村审计,按平均每村1 000~1 500元工作经费计算,全市每年需要大约30万~45万元的专项经费支持,但实际上设置专项经费远远小于审计任务的需要。与经费短缺相伴而生的就是农村审计从业人员素质偏低,在浙江杭州、宁波等地农村审计人员大多只有大专以上学历或中级资格。特别是在经济发展相对落后的地区,审计人员素质更低,专职人员较少甚至没有,其学历普遍只在中专以上,审计任务难以保质保量完成。农村集体经济审计,尤其在乡镇这一层次,日常财务管理混乱,审计监督存在着较大的漏洞,这很大程度上是由于审计经费不到位和审计人员素质普遍较低造成的,所以审计资源和力量不足是导致农村审计无法全面开展的根本原因。

3. *农村审计独立性缺失*。浙江省农村集体经济主要是内部审计模式(审计部门一部分隶属于农经部门,一部分隶属于乡镇政府)。由于农村审计不属于国家审计范围之列,也不同于内部审计和社会审计,在这种现状下,对农村村级集体经济的具体审计工作一般由乡镇经管站(或本级政府审计科室)承担。乡镇经管站在完成日常经济管理工作的同时,对村级集体经济组织进行审计。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,但与经管站合署办公或者在经管站内下设审计站,安排专人从事审计工作,对农村经济实行审计监督。本级政府的审计科室有些隶属于财务科室,由负责财务的工作人员担任农村审计小组成员。

以上两种情况基本上是"两块牌子、一套人马"模式,审计独立性势必受到影响,以致村级财务审计监督缺乏公信力和说服力。同时,在内部审计模式下也常存在审计工作受到本级政府影响和干扰而导致审计结果失真的情况。

4. *农村审计监管作用无法体现*。县农经管理部门和乡镇农经站为基层单位,缺乏必要威信,审计工作只停留于查清案子并出具审计报告,而具有内部审计性质的农村审计的监督管理职能并没有很好体现,表现在审计报告的意见难以执行和审计建议难以被采纳。这不但是一种审计资源的浪费,更是农村经济管理裹足不前的一种体现。

此外,浙江省很多地区实现了代理会计制度,这一制度精减了人员,节约了开支,提高了从业人员整体素质,值得推广,但由于代理财务有着很大的局限性,一般只监督票据单据的真实性和合法性,而未能对农村建设资金的流向真正把关,给

审计工作带来很大困扰。农村审计由于其自身局限性又很难查出这些看似合法的票据单据。如何监督农村资金的正确流向,是向农村审计监督职能提出的一个新要求。

5. 民间审计力量进入困难。随着农村经济社会的发展,农村审计模式原有体制下的一些问题就愈发明显。正是出于对农经审计站审计的质疑,在一些地方出现了委托注册会计师进行审计。由于民间审计力量往往在独立性、专业性上要优于原先的农村审计站,所以这一模式也越来越受到关注,这无疑是农村审计的一种积极探索。

但是,注册会计师审计模式在农村集体经济这一特殊的领域里也存在诸多不适。首先,注册会计师审计目前功能的定位和审计模式与农村审计有很大的区别,这导致了审计技术不能衔接和审计成本偏高的问题。注册会计师审计主要针对的是现代企业财务审计,而农村审计主要是政府经济活动监督职能的一种延伸。由于企业财务审计与农村审计有很大不同,不仅会给注册会计师带来技术上的审计风险,更可能因为需要对新业务调研花费较高的成本。其次,作为权衡成本效益的理性经济人的会计师事务所,不可能对其不熟悉的业务领域有很深入的调研,这使得其出具的审计报告的质量大打折扣。另外,目前政府对注册会计师审计农村集体经济没有制定相应的规章制度加以约束,其程序和法律责任不明确易导致审计失败。

二、农村审计的发展方向

1. 不断完善审计体制,加强农村审计建设。

(1)以法律规范农村审计模式。法制建设中应该重点对农村审计的模式作出清晰的定义,确认审计主体、审计内容和审计范畴等。规范农村审计,使之权责清晰,执行操作简单,审计关系明了。要分清各政府部门职责,各司其职,互相协调,共同建立清晰、规范的阳光农村审计模式。

(2)将农村审计纳入国家审计体系。农村审计的"身份"过于低微,在新的体制下,可以考虑将其纳入国家审计体系,这样既能够克服农村审计站模式审计独立性缺失对审计监督力度的影响,又能增加审计的权威性。

(3)审计结果法制化。如何控制基层干部贪污、侵占、挪用集体资产的现象,除了要加强廉政建设,还要在农村审计法律法规中作出明确的刑罚,犯罪的要按照《刑法》严肃处理。同时要建立合理的司法程序,使审计案件结果能得到有效执行,同时也能使司法的威慑性得到保证。

(4)依法落实审计经费。一方面,要用法律法规保证农村审计专项经费的落实,专款专用,确保农村审计及时有效独立开展。另一方面,既要培养和建设一支思想觉悟高、专业素质强的农村审计队伍,又还要努力提高审计效率,节约审计资源和审计经费。

2. 审计重点的转变。随着农村经济的不断发展,农村审计应从事后审计转变为事前预防审计,从查错防弊审计转变为绩效审计。其中要重点加强审计结果的有效运用,要建立健全审计结果运用的有效运行机制,注意从机制和制度上对审计发现的问题进行研究和分析,提出切实可行的预防措施和解决问题的有效方法,确保被审计单位执行审计决定、采取纠正措施的有效性。同时,要努力开展绩效审计,不但要监督农村集体经济资金的合法合规,更应该监督这些资金是否按照既定的用途使用,使用的效果是否良好,并应该将绩效审计的结果纳入部门考核和干部档案。

3. 合理引导民间审计力量进入农村审计领域。在浙江省乃至全国范围内注册会计师审计并未成规模进入农村审计领域,仅有少数地区进行了尝试。但是注册会计师具有独立性强、专业胜任能力高、适应性强等优势,注册会计师行业进入农村审计领域不但是农村经济发展的实际需要,而且是注册会计师行业发展的一个契机。

建议有关部门制定相应法规,规范注册会计师在农村审计中的法律责任、审计程序,明确费用支付标准。会计师事务所作为一个有一定社会公益性质的团体,可以参照已经成熟的法律援助体制,对经济困难但又需要一个值得信任的公正第三方提供审计服务的乡村提供审计援助(收费标准可由相关部门根据各地情况制定)。当然在对注册会计师与农村审计对接的初期可以由政府提供财政支持,以便其更快地形成一个成熟的体制。可以先在杭州、宁波等农村经济发达地区进行试点,然后再向全省推广,并不断对立法进行修订。

注册会计师行业还可以比照对国有资产审计的做法,为乡镇企业、农村合作企业提供审计服务,不断渗透到农村经济活动中,熟悉农村审计业务,最后与农村审计进行互补和融合。

4. 逐步建设农村网络审计体系。农村财务在浙江省已基本实现电算化,农村网络通讯建设也日益成熟。在硬件设施已经到位的情况下,建设农村审计信息化工程的条件已经成熟。由于新农村建设中很多系统已经实现联网,比如医保系统和农村信用合作社体系,建设现代化的农村网络体系有着重要的现实意义。投资硬件设备、开发审计软件、培训网络审计人员是实现农村审计信息化的关键。

农村网络审计不但要监管农村资金的合法合规性,同时系统要与医保、社保、教育等系统逐步实现对接,形成对农村经济的全面监管之势,使新农村建设资金的使用效率提高;与上级审计机关实现联网,实现数据、文件的网上传递,节约人力和物力,提高审计工作的效率;与司法机关建立数据传送渠道,便于司法机关对审计案件的调查和取证。

【注】 本文系浙江省科技厅软科学项目"浙江省农村财务治理机制及对策研究"(项目编号:2010C25102)和浙江省社会科学界联合会研究课题"浙江省农村财务治理及创新实践研究"(项目编号:2010B23)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 孟祥霞,李成艾,吴瑞勤.农村审计的创新与发展——基于浙江省的视角.杭州:浙江大学出版社,2008

2. 陈建萍."免疫系统"视角下农村集体经济审计的发展困境与化解对策.财经论丛,2010;6

3. 潘自强.村级财务治理机制的构建和完善——以浙江省为例.经济管理,2009;6