

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2021.04.029

如何在新时代下 运用创新手段破解农村财务监管和审计的难题

金 帅

(温州市鹿城区农业农村局,浙江 温州 325000)

摘要:村级财务监管是村一级基层组织建设管理的重要一环,而村级财务审计监督作为内部审计监督,是村级财务和资产监督的重要手段,近年来随着国家乡村振兴战略不断推进,村集体经济不断发展壮大,村集体越来越富裕,个别村账户的资金甚至达到十几亿元,但现有的政策和监管手段措施未能与时俱进,村集体组织成员的利益容易受到侵害,新时代下深入剖析村集体财务管理存在的问题,如何通过“互联网+”的思路破解相关难题,同时通过重新梳理审计架构,系统性地解决村财务审计中存在的障碍,维护村集体组织成员合法权益,进一步发展壮大集体经济,实现乡村振兴战略,值得我们深思。

关键词:村级财务监管;财务审计;发展壮大集体经济

笔者所在地区为沿海二线城市的老城区,经村规模优化调整(撤扩并)以后,涉及行政村80个,经济合作社110个,由于改革开放较早,轻工业经济底子好,民营经济非常发达,带动了村集体资产物业的出租,给村集体带来了丰厚的出租收入,同时由于本地区房价较高,随着拆迁的不断推进,村集体征地补偿款金额巨大,2020年底全区村集体银行账户余额首次超过15亿元,2020年全区村集体经营性收入达到5.5亿元,历年来每年复合增长率达到20%以上,村集体经济不断发展壮大。

一、农村财务监管和财务审计的现状

(一)农村财务监管现状

近年来,浙江省出台了《浙江省农村集体资产管理条例》,系统性的解释了农村集体财务监管、资产管理、股权分配等问题。我区历年来一直重视村级财务监管工作,所有街镇均设立了村账代理中心,代理记账人数达到31人,安装统一财务会计软件,全部实现会计电算化,构建区、街镇、村三级联网。同时出台了《关于进一步加强村级集体“三资”管理的意见(试行)》等文件制度,建章立制,规范管理。

(二)农村财务审计工作现状

我区深入贯彻落实《浙江省农村集体经济审计办法》文件精神,出台了《加强农村集体经济审计暂行办法的通知》,成立了农村财务审计站(后改名为农村经济管理中心)事业站所,核拨事业编制4人,每年印发农村财务审计年度计划,综合考虑辖区内各村经济总量差别大,经济发展不平衡的现状,既全面又有重点地开展审计工作,着重审计重点村、信访村、难点村,近三年完成审计村数110个。^[1]

二、农村财务监管和农村财务审计存在的问题

(1)农村财务监管和审计缺乏国家层级的专门法律和条例规章。虽然浙江省出台了《浙江省村经济合作社条例》《浙江省农村集体资产管理条例》,但是在全国范围内,目前还没有一部国家法律或者国务院条例对农村财务财务监管、农村财务审计等方面的工作做出详细的规定,工作内容多以农业农村局等主管单位日常文件为主,未形成跨部门、多维度、系统性的体系架构,使基层在推进该项工作中不能协调组织除农

业农村部门以外的其他部门的力量。各地在文件精神传达,操作规则执行中缺乏统一标准,容易造成文件打架、规则冲突,尤其在审计整改、问题移交、查阅数据、翻阅档案等方面往往出现不配合,不高效。村级资产日常监管也涉及多个部门,比如住建、房管、财政等部门,仅仅靠地方的政府内部协商并不能完全协调其他部门资源,其他部门在工作中也没有相关国家层次的法律和条例进行参考。

(2)村级财务监管方式不够创新,内控监督手段仍比较落伍。一直以来村级财务监管手段以村级内部控制监督为主,基本上以村报账员发起,在财务票据上签名,然后交由村委会主任、村党支部书记手动签字的模式,第一容易出现签字造假问题,模仿笔迹签字,造成财务报销虚报多报误报,第二容易出现村主任、书记出差等原因不在本地,签不了字,盖不了章的问题。同时村级财务公开一季度一次,公开资料和台账仍以纸质资料张贴村级公开栏为主,容易出现公开不及时、不到位、张贴时间过短,村民看不到,或者个别村民私自撕毁公开资料等情况。

(3)村级货币资金管理不严格,存在套取资金、冒领虚领的财务风险。村级货币资金核算过程中,仍有个别村习惯性地使用现金进行发放补贴、发放福利、先行垫付等核算。尤其村报账员存在领了大额现金,不及时发放或者未及时办理村级相关手续,造成现金滞留,挪用村集体资金风险,同时采用现金发放老人补贴、村民福利、土地补偿款等容易出现村干部假冒签字,冒领补贴,存在贪污风险。我区曾出现过某镇一个村,村干部模仿签字冒领土地补偿款的案件,也出现过村报账员领巨额现金办理村级工程业务,但没及时办理,将村集体资金挪作他用的事件。

(4)村级民主决策不到位,内控权限管理不严格。村一级内控制度在执行过程中存在执行不严,不到位,或者出现“先上车后买票”的行为。尤其在处理事关村集体组织成员切身利益的大事,如村级年度财务预算调整、村干部工资报酬、村级举债、村级安置房、土地补偿费分配等相关问题,部分村存在以村两委会议替代村民(社员)代表会议决策,重大事项决策事前未公开征求村民意见等问题,容易造成徇私舞弊、分配

不公的问题。部分会议记录保存也不到位,会议记录也没有公开。^[2]

(5)村级财务监管未实现“一竿子插到底”的彻底监管。近年来,虽然全区已经实现了村级财务会计电算化,但数据信息仍简单存放在机房电脑里,未实现多部门数据共享,区级农业主管部门仅能看到村一级记账凭证,不能看到原始凭证票据,其他如财政、纪委等相关部门也未有监督端口,未能有权限查阅村级账务情况。村民仅能查阅村级财务结果,查阅不了村级财务审批支付流程、重大事项会议记录等资料。村级财务公开未能电子化,未能实现实时公开。村级财务监管整体未能“一竿子插到底”,未实现全程云端管理、数据电子化。

(6)审计监督仍需进一步加强。首先,区农村财务审计站(后改名为农村经济管理中心)主要做好“三年一轮审”工作,兼顾信访重点村审计同时承担着全区农村经管工作,人员力量比较薄弱。其次,在日常生活中我们基本上关注的是村委会、村经济合作社的财务收支审计,但实际业务中我们发现现在村办企业比较多,由村参股、控股甚至全资出资的村办企业也有不少,而农村财务审计的对象是村集体经济组织,不是企业组织,这里存在审计对象管理缺位的问题,这方面从国家到省市均没有相关规定。最后农村财务审计流程相比较国家审计而言,流程仍不够详细规范,操作更多的是地方的自我总结为准,缺乏统一的规章制度,审计通知书、签证单,查询单等等都没有统一规定,并且审计整改落实仍偏软,没能和纪委等监察机构形成合力,未使街镇充分扛起监管整改的主体责任。

三、破解村级财务监管和审计难题的对策

(1)建议国家、省层级加快建立农村财务监管、农村财务审计方面的规章条例,对农村财务监管、农村财务审计的意义、目标、职责归属、经费保障、机构设置、人员配置、工作要求都做出详细规定,把财政、纪委监察、自然资源、信访等相关部门都纳入监管体系,同时细化农村财务审计流程,规范审计通知书、签证单、审计报告等文本样式,明确审计纪律和要求,系统性地解决财务监管和农村财务审计难题。

(2)运用数字化改革思路,创新监管手段,实行村级财务内控管理电子化、留痕化。全面梳理村级财务审批流程,重新构建村级内控管理制度,创新监管方式,改变过去手动签字流转,推行在线审批网银支付功能模块。村报账员通过智慧监管系统发起电子审批和在线支付端,实行村报账员—村委会副主任—村党支部书记—村监督委员会主任—代理会计—代理中心主任全流程电子化审批、留痕监管。彻底解决过去假冒签字、冒签误签的问题,实现“村账审批不用跑街道、资金支付不用跑银行,随时随地实现快速转账”。在注重常规资金支出的审批管理外,突出“三资”收入的全面管控,将资金收入、资产性收入、资源性收入全部纳入系统监管,严格防止出现账外账或者账外收入不入账,实现所有收入数据可实时查询、实时分析、实时监管,有效解决常见的未审批先支付、审批与支付金额不符等情况。^[3]

(3)全面规范村级货币资金管理。严格按照一村一基本户的要求规范银行账户管理,严禁“多头开户”,村级银行账户开立必须经村民代表讨论通过,实行村级账户街镇备案制度。严格限制村级现金使用,实行村级现金“限额制”,改变过去领

现金、发现金、现金报销的财务收支习惯,实现“一卡通”,由村级账户直接批量代发到各村民,避免村干部、村报账员接触现金机会。

(4)全面加强内控制度建设,强化重大事项民主决策。加强内控制度建设,按照一村一制度的要求,重新构建内控决策制度,明确审批议事决策权限,村级重大事项必须经过民主决策程序,坚持事前公开征询意见,事后结果公开,决策经村民(社员)代表会议三分之二以上通过方可实行。同时通过大数据分析,建立村级财务预警制度,每个村总资产、净资产、负债、账户资金等在线显示,并对各村财务、资产管理和预警信息自动进行大数据可视化分析展示,如审批不到位,收入异常等都会出现预警提醒。

(5)改变监督模式,实行“一竿子插到底”的彻底监督。启用村账数据云端大数据管理,实现村级财务数据共享。向纪委监委、财政、审计、包括村级监督委员会开放在线查询监督端口。所有原始凭证、会议记录均需上传账务系统,实现足不出户查到底,所有资料实现电子化、数据化。创新财务公开模式,所有财务数据实现电脑自动生成,固定模式、固定表格,避免人为修改,推广村级微信公众号,阳光二维码等各种方式公开,改变纸质公开方式,实现实时查询各个明细。^[4]

(6)自上而下全面规范农村财务审计工作,加强农村财务审计互动联动效果。扩大审计范围,将村办企业(持股50%控股以上)纳入农村财务审计范畴,维护村办企业中村集体资产的完整。加强农村财务审计人员队伍建设,实行资证管理,推行农村财务审计内审员制度,实现持证上岗,保证审计队伍正规、廉洁、高效。在农村财务审计中应组建多部门协作的审计小组,将纪检、财政等部门和农业农村部门一起纳入审计小组,实现多角度深层次合作,充分发挥部门协作优势。同时规范审计流程,严格按照成立审计小组(同时任免审计组长)—发放审计通知书—查阅凭证资料和合同档案—开展实地盘点—编写审计查询单签证单—发现核实审计问题—编写审计报告7个步骤合理合规开展审计工作。实现充分运用审计成果,审计通知书务必公开7个工作日,发挥群众监督的作用,审计报告同时抄送街镇一级和区一级纪委、将审计整改情况纳入街镇考核内容,同时整改报告抄送相关主管部门,彻底做到审出来的问题件件能解决,事事有回音。

参考文献

- [1]李振义.论我国农村集体资产管理体制中的缺陷及对策[J].农业经济,2007(4).
- [2]太丽萍.加强农村三资管理促进农村财务管理规范化发展[J].中国经贸,2016(22):222.
- [3]潘修汪.强化资产租赁内控管理[J].农村经营管理,2011(1).
- [4]陈开云.天长市农村集体资产股份权能改革探索与实践[J].现代农业科技,2017(9):294-295.

作者简介:金帅(1985-),男,汉族,浙江省温州市人,本科毕业,中级会计师,研究方向:农村财务监管、农村集体资产管理、农村财务审计、发展壮大集体经济。