

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2023.09.076

村镇财务管理存在的问题及整改建议

——以安徽省A县为例

杨晓飞

(太和县苗老集镇财政所,安徽 阜阳 236646)

摘要:村镇作为国家财政政策执行的最终环节,有着极其重要的战略位置。随着财政体制改革的不断深化,村镇财务管理也面临着巨大挑战。村镇财务管理存在的问题范围之广、程度之深、表现之公开、运作之坚韧却是少见的。本文通过查阅村镇财务会计资料、会议记录、有关文件、与当事人谈话、现场查看等方式发现村镇基层财务管理存在诸多问题,列举出其中部分问题,深入分析这些问题存在的深层原因并提出整改建议,以期与村镇级财务管理人士及村镇财务监管部门商榷。

关键词:村镇;财务管理;整改

发展村镇经济,建设美丽乡村需要增加财政投入和加强财务管理。制定统一的村镇财务管理制度,开发模块化财务信息系统并不能完全避免错误和舞弊的发生,只有辅以财务人员的政策培训,内外部持续的监督执行,发现问题的合力整改等措施,才能不断提升村镇整体财务管控能力,有效防范“小微权力”腐败风险。

一、单位主体层面存在的问题及整改建议

(一)村镇财务人员短缺

1992年A县乡镇定员定岗,乡镇财政所定员5人,农经站定员3人。三十年过去了,乡镇财政所、农经站大约30%的人员已经退休,30%接近退休年龄,财务人员老龄化严重,虽然近两年乡镇也新招聘了一些财务人员,但由于乡镇财务人员地位不高,被重视程度不够,专业人才不愿意留在乡镇,而是寻找其他发展机会,目前,每个乡镇真正能做财务工作的人员,财政所只有一两个人,农经站甚至没有一人是会计相关专业的。

按照《行政事业单位内部控制规范(试行)》(2012)及《会计基础工作规范》(2019)有关规定,会计业务与出纳业务应分工负责,不相容职务(岗位)相互分离。乡镇财政所勉强可以做到“相互分离”,但乡镇农经站不得不会计与出纳、制单与复核、开票与收款所有财务业务“一肩挑”。根据《安徽省农村集体资金资产管理若干规定(试行)》(2011):“乡镇(街道)农村集体资金资产管理委托代理服务中心,应调配3-5名专业工作人员……”1个人做3-5个人工作,工作量及工作效果可想而知,发生错误及舞弊的风险极大。而村级财务人员(报账员)大多是3年一次换届选举而来的,既无专业知识,也未经过财务培训,不了解财务制度,财务工作业务靠自己慢慢摸索。^[1]

根据风险应对理论,“风险承受”是指单位对所面临的风险采取接受的态度,从而承担风险带来的

后果。或因风险管理能力不足未能辨认出的风险只能承受,或因缺乏能力进行主动管理,对风险只能承受,没有其他备选方案等。但对重大风险必须采取控制措施,不能采用“风险承受”的应对策略,否则极可能发生重大经济损失。事实也正是如此,近年来,A县B镇、C镇等个别乡镇财政所、农经站财务人员因“身兼数职,大权独揽,不受制约,不受监督”贪污挪用公款造成巨额资金损失而获刑。

整改建议是:把财务人员招得进留得住;制定具体可操作的财务制度;加强财务人员专业培训;定期进行村镇财务互查及巡察。

(二)村镇财务监督流于形式

按A县有关会议通知精神,“落实推荐党员参加村委会成员选举,推行村党组织书记兼任村委会主任和村党组织班子成员兼任村委会班子成员”的要求,村支部书记、村委会主任一人担任,村务监督委员会主任一般由村支部委员担任。村支部书记是村里的“一把手”,主持村里全面工作,村委会在村支部的领导下管理村级事务,委会监督委员会从属村委会。这种决策、执行、监督混为一体治理结构,使权力过于集中,权力制约乏力,村务财务监督流于形式。

村报账流程大致是:经手人→监委会主任→村书记→镇分管领导→财务审核单据,大额支出附会议记录、“四议两公开”照片、合同、验收报告等。乡镇报账流程也大致与村级相似,只是不需要“四议两公开”。这种貌似适宜的授权审批流程其弊端显而易见:实质上难以发挥主要领导(“一把手”)的审批作用;监督部门整体效能弱化,一把手处于绝对权力的地位,上级监督太远,下级监督太软,同级监督太难,法律监督太晚,使对一把手权力制约监督的整体效能弱化,间接导致中层干部的权力失控。^[2]

整改建议是:认真贯彻《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》(2017)及《关于进一步推进预算

公开工作的意见》(2016),党务村务财务公开标准化,乡镇预决算公开常态化;落实一把手任职期满轮换交流等制度,健全一把手任职离任审计制度;发挥县派驻乡镇纪检室、县委巡察监督检查震慑作用。

(三)大额支出不经集体研究

实行“三重一大”事项集体决策制度,凡属重大项目的安排和大额资金的使用,都必须由领导班子集体讨论决定。但有的村镇搞“一言堂”,“一支笔”,或者形式上多人签字,实则一人说了算数(领导授意),看似提高了工作效率,简化了办事流程,但由于乡镇没有完善的财务监管制度,签批领导专业知识有限,个人决定重大财务问题,容易出现利用审批权以权谋私、违法违纪的行为。

整改建议是:落实“三重一大”民主决策制度到位,重大决策、大额度资金支出等事项均通过会议讨论,报账时必须附有关会议记录。对以前违反“三重一大”决策制度主要领导责令检查、诫勉谈话、通报批评、给予党政纪处分。

二、业务层面存在问题及整改建议

(一)挪用预算项目资金

X项目投资配套资金超过了地方财力的承受能力,挪用Y项目资金弥补或者弄虚作假资金空转;把中央拨付的秸秆禁烧资金、扶贫资金转拨付到监管相对薄弱的农村集体“三资”账户;项目结余资金或者连续两年未用完的结转资金未上缴财政而用作其他项目。譬如,2019年,B镇中心中学门前路改造项目拨款350万元,由于村民对补偿不满意,只实施部分路面,支出280万元结余70万元被用于公用经费和其他项目支出。

整改建议是:结合实际情况,制定出切实可行、便于操作的规定和措施;严格按《会计法》及财务会计制度进行会计核算,避免技术性差错现象的发生;项目建成后,及时办理竣工财务决算,项目结余资金上缴国库;按《财政违法行为处罚处分条例》(2004),对单位给予警告或者通报批评,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分等。

(二)未按规定的方式实施货物及劳务采购

按《中华人民共和国政府采购法实施条例》(2015)规定,凡列入集中采购目录的项目,或者达到一定数额的项目,或者全部部分使用国有资金投资,或者国家融资的工程项目货物劳务,应集中采购(如公开招标)而不能自行采购。巡察中发现,M镇2018年,沟河治理工程项目化整为零,把80多万元的项目分成多段规避公开招标;2019年,N镇危房改造预算金额200万元以上未公开招标而委托本地建筑施工;2021年,本县多个乡镇擅自为国土所购买公务车而未经审批及招标采购等。

整改建议是:责令限期改正,给予警告,对直接

负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分,并予以通报,按规定追究有关人员的法律责任;以后,要认真执行政府采购法律制度规定,严格按工作程序和操作标准实施采购,严格按照采购标准执行,不得以任何方式干预和影响政府采购活动。

(三)合同缺少必要条款

按照《中华人民共和国民法典》(2020),当事人、标的、数量、质量、价款或者报酬、履行期限、地点和方式等是合同必须具备的条款,它决定着合同的类型及当事人各方权利义务,合同必要条款是否齐备、准确,决定了合同能否成立、生效以及能否顺利履行。A县几乎所有村镇都存在,环境治理、秸秆禁烧、建筑工程、土地承包、项目投资等合同,字符数不足一百字,很难把合同内容表述清楚。

按规定,价款或者报酬10万元以上的合同,除即时清结的以外,应当采用书面形式。法律规定应当采用书面形式订立合同的,依照其规定。书面合同不论采取何种格式,其基本内容通常包括约首、约尾、基本条款三个组成部分。合同基本条款包括以下六个内容:当事人姓名、住所;价格;支付期限、地点和方式;违约责任;争议解决方案;签名和填写日期。

合同缺少必要条款并非必然导致合同无效,但会影响合同效力,容易引起争议,不便于财务监管。其一、与村镇工作人员素质及习惯有关;其二、事先并没有签订合同,为了满足报账要求粗制滥造的合同;其三、为了达到一个非法或欺诈的目的“共谋”。

整改建议是:没有履行的合同重新签订包含必备条款的合同;正在履行的合同签订补充协议将必备条款完善;已经履行完毕的合同由当事人说明情况,要经得起审计检查。

(四)工程项目不重视过程控制

按时间结算工程款的,工作时间无人监督;按作业量结算工程款的,作业量无人测量;按质量结算工程款的,长宽高原材料施工过程无人管控;工程无人负责,造价变动层见叠出。如2020年,F镇环境整治使用挖机586小时,每小时200元,机主提供的作业时间包含多天下大雨,多天不间断施工,多天工作时间分秒不差。经查(询问、现场观察、查看往年天气)多数不属实;2021年,G镇(F村)危房改造425间,报账明细是经办人提供,无房主签字确认,经查(询问房主)虚报51间;2018年,T镇扶贫修煤矸石路150多万元,款已结清,两三年就看不到煤矸石路,由此可见工程质量非常差;2018年至2020年,原河镇329省道植树造林,栽了桂花栽黄杨然后又栽冬青,工程造价翻番。

整改建议是:认真检查近年来所有工程项目,张榜公示接受群众监督,根据检查及公示情况做进一

步处理;今后所有新建项目,都必须指定项目负责人,责任人在施工时间必须现场监督,结账时必须由项目负责人签字确认;制定完善的工程管理制度,使工程项目得到全方位的动态管理,使相关人员对工程项目的情况都了如指掌。^[3]

(五)项目验收“走过场”

应该有监理单位签署意见的验收单无监理单位意见;没有按照规定逐项检查验收只是笼统的“验收合格”;建设单位无专业质量负责人(项目负责人)参加工程项目验收,甚至临时工验收;应该验收数量、质量却按发票验收单价金额;对未施工的项目验收合格等。

整改措施是:对近年来完工的项目重新进行验收,并采取补救措施,发现徇私舞弊的给予党政纪处分。

(六)乱发津补贴

以集体研究名义集体违规,巧立名目,虚列支出,挤占专项经费。乱发津补贴的方式五花八门、不一而足,有的以发工作经费租车费的名义,有的以加班费节假日值班费夜晚巡逻费的名义,有的以党代会人代会误餐费名义,有的以整理资料迎接检查名义,有的以新闻报道稿费名义等。

村镇工作千头万绪,如疫情防控,秸秆禁烧,环境整治,扶贫攻坚,危房改造,冬防巡逻等,为了调动村镇干部工作积极性,每逢这些工作来临都要给镇村干部或多或少的经费,每年每人一般一万元左右,除少数用于餐费油费外多数归镇村干部所有。A县几乎每个村镇都存在这种现象,譬如,B镇2020—2022年以租车费名义发放津补贴97万多元。

不论是镇(乡)干部的职务工资、级别工资、工作津贴、生活津贴等,还是村干部基本报酬、绩效工资等,其发放标准、范围预先都由有关部门核定,国家财政按期统一发放,超标准、范围发放的任何形式的津补贴都违反了《违规发放津补贴行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》有关规定。实行国库集中支付,乡镇财政部门可以对村镇财政资金拨付的合理性、合规性进行全面监管,但是因为镇财政所隶属于镇党委政府,工作上服从镇党委政府管理,难以对党委政府的部分不合理支出提出意见,况且这些津补贴涉及身边同事的“切身利益”。^[4]

整改建议是:建章立制、规范审批流程,关上乱发“闸门”;清退收回违规发放的津补贴。

(七)私车公养

A县按机构设置和工作需要,一般给每个乡镇都配置一辆公务用车。根据《安徽省党政机关公务用车管理实施办法》(2011)的规定,党政机关应当加强公务用车使用管理,严格按照规定使用公务用车,严禁公车私用、私车公养;不得既领取公务交通补贴又

违规使用公务用车,不得公车私驾;禁止党员干部以任何理由擅自驾驶公车,禁止使用公车参与公务活动以外的婚丧喜庆、接送子女及亲朋上学、旅游、休闲等私人活动,严禁将公务用车随意借入、借出等。这些规定给某些人(特别是单位领导)带来“不便”,于是他们另辟蹊径,使用私车,把私车的加油费、修理费、路桥费等以公车名义报销,或者将私车出租给单位并报销费用,规避对公车的管控。同时也违反《党政机关厉行节约反对浪费条例》(2013)关于公务用车管理规定,是特权思想和侥幸心理作祟,助长个别党员干部公权私用、公私不分,混淆公私,揩公家的油、占公家的便宜。

整改建议是:完善制度,严格监管,停止私车公用;按照“涉事领导一律就地免职、产生费用一律予以追回”的“两个一律”要求处理。^[5]

三、结语

村镇财务管理存在的问题还有,财务人员不参加项目谈判、村镇应收应付不挂账不清理、资产账实不符、随意处置国有资产、随意调整账务、虚重复报账等,整改建议是人才培养、财务制度、绩效考核与监督处罚相结合。上文对村镇财务管理中存在的问题及原因进行了较为详细的分析,并提出整改建议,旨在增强村镇干部的财务及廉政风险意识,提高风险应对能力,提升村镇干部财务管理水平。

参考文献:

- [1]王寿林.主要领导干部腐败问题多发的原因与对策[J].科学社会主义,2014(5):80.
- [2]孙宇涵.乡镇财政资金监管问题研究[D].南京师范大学,2020.
- [3]刘信.关于加强农村财务资金管理的探讨[J].黑龙江科技信息,2018(1):142-143.
- [4]周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].开放时代,2019(12):40-55.
- [5]刘允岩,程亚茹.乡村治理现代化视角下农村财务管理规范化路径探析[J].聊城大学学报(社会科学版),2022(4):148-156.