

乡镇政府公共资金绩效审计浅析

天津财经大学 张小美 厦门大学 王世鹏

一、乡镇政府公共资金绩效审计的意义

(一)公共资金绩效审计是落实“三农”政策的保证 在新农村建设中,审计监督的重要职责是促进各项“三农”政策的落实,因此,评价农业资金的效益情况,必然成为审计的主要目标和发展方向。由于涉农资金具有总量大、资金使用分散、管理部门多、拨付途径长的特点,在资金使用和管理中容易出现如下结论:一是缺乏统一规划、统一安排,各自为政、条块分割,重复投资、重复布局、重复建设。二是不尊重科学、不讲节约。工程项目不讲可行性研究,以可批性代替可行性,决策主观化、盲目化。三是不尊重实际,不量力而行。有些项目变成了“胡子工程”“钓鱼工程”,拉长了建设周期,有的由于资金不足,甚至不按设计施工,草草了事,成了豆腐渣工程。面对国家财政越来越大的资金投入,农村集体经济财力的不断增长和积累,能不能管好、用好这些资金,把财政支农资金切实用在新农村建设上,保留农村社会的公平正义,使农民得到真正的实惠,是审计监督在新形势下面临的新任务和新挑战。

(二)公共资金绩效审计推进农村改革、优化农村公共资金管理 我国农村正在发生新的变革,我国农业参与国际合作和竞争正面临新的局面,推进农村改革发展具备许多有利条件,也面对不少困难和挑战,特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾突出。农村经济体制尚不完善,农业生产经营组织化程度低。因此有必要对农村公共资金的使用情况进行绩效审计,提出建议,优化管理,更好的为农村的发展建设服务。这就要求审计机关必须以全部政府性资金审计为主线,把绩效审计的理念和方法引入到对农村公共资金的审计工作中去,紧紧抓住项目和资金两大渠道,在真实性、合法性审计的同时,重点关注资金使用与管理的效益性。

二、乡镇政府公共资金绩效审计的系统设计

(一)审计主体 独立于乡镇政府,受上级政府领导的专门的审计小组。审计小组人员应在审计专业人员的基础上包含各方面的人才,例如:法律、管理、心理、统计、金融等专业的人才。乡镇政府公共资金绩效审计作用发挥得如何,在很大程度上取决于审计人员结构的合理性和审计人员素质的高低。多元化的审计人员结构是绩效审计得以顺利开展的根本前提之一。

(二)审计对象 国家下拨给乡镇政府的用于农村基础设施建设等用途的公共资金。

(三)审计方法 在传统财务审计方法的基础上运用更加合理先进的方法。具体包括,不仅要大量使用传统财务收支审计中应用的核对法、盘点法、询问法、观察法等技术方法,还应广泛应用调查法、统计分析技术、计算机审计技术。在审计方式上,应由单纯的微观审计转变为微观审计与宏观审计相结合;应由事后审计转变为事前、事中、事后审计相结合,应坚持重点审计与审计调查相结合。

(四)审计时间 公共资金运用的项目实施的前期、中期、后期三个阶段。具体为,当国家拨付资金由当地乡镇政府用于建设农村基础设施等建设项目时,隶属于上一级政府的专门的独立审计小组应该审查乡镇政府关于这笔资金运用的合理性,前瞻性的考虑

项目实施中可能遇到的问题,综合分析各项指标,审查方案的可行性,调查群众对该项工程的评价,是否符合群众的愿望,是否有利于保护环境,实现可持续发展,审核通过后,在项目建设的过程中应跟踪监督,一是监督施工人员是否按照事先拟定好并已审核通过的方案施工,二是在实施过程中发现问题,提供技术支持,不断反馈、改进方案,节约资金,提高效率。项目完工后,审查各个项目的合格度,所使用资金,与前期预算比较,综合考虑其经济性、效率性、效果性,是否总结经验,为以后的项目服务。

(五)审计评价标准 绩效审计评价标准应有上级政府以地方法规的形式规定,使其具有法律约束力及强制力,具体应重点考虑下列指标来指定。

(1)环境效益指标。环境效益是指建设项目运行或专项资金支出所需达到的环境治理和保护的效果。包括污染集中处理率、林木覆盖率、主要污染物排放控制率等。

(2)社会效益指标。社会效益是指建设项目运行或专项资金支出所要达到的满足社会进步、发展、文明等方面所要达到的效果。社会效益指标主要包括:义务教育程度、新增劳动力平均受教育年限(15年)、乡村居民健康指标、公共卫生设施建立、人口和计划生育、社会治安综合治理、农村居民人均纯收入、农村居民消费价格上涨、就业率等。

(3)经济效益指标。经济效益是指所要达到的经济效果。投资项目支出节约额、该乡镇人口人均可支配收入增长额等指标。

(4)管理效益指标。管理效益是指所要达到的管理效果。各种内部资源的利用程度、农村土地的利用程度、设备设施利用率、完好率、树木成活率、各项公共服务满意率等。

此外,可按绩效审计的重点,即经济性、效率性、效果性来评价项目的完成情况,经济性用计划投入与实际投入之比来衡量,效率性用投入与产出之比来衡量;效果性用实际产出与计划产出之比来衡量。

政府绩效审计涉及面广、难度较大,审计的方式方法又与传统审计有很大的区别。在当前情况下不宜在所有领域全面开展绩效审计,首要是搞好试点工作。选择公共财政、投资等重点领域、重点部门,对资金投入、占用较大,政策性强及社会关注的焦点等项目,积极开展绩效审计。为更快、更好的将绩效审计的理念应用于乡镇政府公共资金的使用中,需要财政部、上级政府、民间审计人员等各方面的积极参与,积极鼓励高校毕业生去基层工作,提高审计人员的文化层级及自身素质,更好的为乡镇建设贡献力量。

参考文献:

[1] 广东省赴瑞典审计学习考察团:《瑞典地方审计机关的绩效审计》,《广东审计》2008年第1期。

[2] 余玉苗:《20世纪世界政府审计发展的主要成就》,《审计》1999年第11期。

(编辑 袁露芬)