

涉农专项资金绩效审计的研究

李 健

(滕州市财政国库收付中心, 山东 滕州, 277599)

一、引言

涉农专项资金绩效审计是指, 政府审计机关对被审计机构履行其职责时所管辖和使用的涉农专项资金的状况做审查与评估的活动。涉农专项资金的特性为分布范围广、专业性强、层次多样、和农民利益直接相关等, 且涉及到各行各业, 关系到千家万户。因此, 对于涉农专项资金的管理相对其他资金来说更加困难。此外, 因为缺乏专业的审计人员, 所以在进行审计时常常会出现审计不够全面、效率低下、结果不尽人意等问题。对此, 就需要在提升审计人员专业能力的基础上, 努力优化绩效审计水平, 最终实现涉农专项资金高效管理的目标。

在社会主义新农村建设的持续推动下, “三农”问题越来越受到政府和全社会关注。随着各级支农政策的不断出台, 涉农专项资金投入规模也在逐步扩大, 这在一定程度上推动了农民增收、农业增效和乡村增值的速度。但是, 在此期间, 涉农专项资金的相关违纪违法事件时有发生, 而在涉农专项资金的运用上, 由于涉农专项资金数额大、分布面广, 又由不同职能部门分配, 相互交叉, 且分配环节复杂, 所以导致涉农专项资金管理起来较为困难, 也影响着国家和集体的利益。

二、涉农专项资金在财务管理中存在的问题

(一) 分配渠道和环节太多

涉农专项资金由不同职能部门分配, 相互交叉, 且分配环节复杂。其中, 单农民直补就被分成了粮食直补、农业大户生产补贴、农机购置补贴、统防统治补贴、优良种子补贴等小类别。粮食补贴上, 中央财政对地方财政有 11 种补助资金, 贯穿于种子选育、苗木移栽、病虫害防治、政策性保险、收获和储存等粮食生产的各个环节。但是, 因为环节太多, 所以大多数农民只知道获得了直接补贴, 而具体是哪一类补贴却不清楚。

(二) 管理机制不健全

一些涉农专项资金管理制度的针对性、可操作性不强, 并且主管机关的自由裁量权过大。其一, 由于项目监督单位没有建立项目信息交流机制, 所以导致多头、重复建设项目的情况比较普遍。其二, 管理人员在项目考核和验收过程中比较松懈。其三, 也有一些管理人员只关注资金分配, 对事前、事中和事后缺乏全方位的监管。

(三) 管理者监督不力

制度设计和监督不力, 加上部分管理人员法律意识淡薄, 导致了一些管理人员与公司联手使用欺诈手段获取财政资金的问题出现。这几年的审计报告中一直存在着上述问题, 例如工作人员贪腐挪用公有资产, 政企联手暗箱操作套现财政资金, 各种投标公共建设项目被赋予“人情”, 弄虚作假骗取公共资金等。

根据上述涉农专项资金存在的问题, 我们可以概括出以下几个原因: 一是涉农专项资金本身存在着种类繁多、资金链条广等特点, 这导致涉农专项资金管理起来比较棘手。二是涉农专项资金在管理上权责划分不明确, 容易出现“九龙治水, 多头管理”的现象, 这使得涉农专项资金绩效审计进行困难, 审计不彻底。三是缺乏涉农专项资金的透明公开监督制度, 这直接导致了涉农专项资金管理过程中存在贪污腐败、使用效率低下、部门不作为等问题, 这也在一定程度上导致了涉农专项资金管理不善、使用不合规问题的出现。

三、涉农专项资金绩效审计的现实问题

我国当前处于农业、工业、第三产业共同发展的现代经济发展模式下, 其中农业的重要性不言而喻, 而农业的发展状况也直接关系到我国经济发展的质量。国家审计是通过依法用权来制约监督权力的一种政治制度, 涉农专项资金审计的目的就是保证农业资金能落实到位, 并避免农民的合法权利受到侵犯。但是, 因为当下我国在农业资金的管理上还存在着一些问题, 所以涉农专项资金的绩效审计不可或缺。

(一) 绩效审计评价与涉农专项资金的管理模式不符

目前绩效审计主要着重于对特定资金的经济性、效率性和效果性进行评估。但是因为涉农专项资金管理部门众多, 在对同类项目做效果比较时, 遇到项目交叉重复等问题时缺乏有效的解决方案, 所以导致绩效审计评价不彻底。而涉农专项资金在投资的过程中选择余地比较大, 这也会一定程度上影响绩效审计的有效性评价。

(二) 绩效审计的要求与城乡二元结构现状不符

首先是存在资金管理水平低下的问题。没有

统一的城乡基础设施建设管理体制，只注重建设而忽略管理问题，作为农业基础设施建设的主要投资人，一些政府部门只负责项目的建设资金，而未参与到经营和维护中去。此外，大量的农村基础设施建设竣工后转移到当地的乡（镇）政府，而乡（镇）政府却并没有设立专门机构进行接收和管理，由此造成空置和资源浪费。其次是存在农业建设部门管理理念落后的问题。部分农村地区的农业基础设施建设规模已初步达到国家招投标标准，但却未公开进行招投标。同时，涉农建设项目违规进行招投标、任意改变招标主体、暗箱操作等违法违规问题依然突出，有关农业主管部门却并没有严格地依法解决这些问题并积极规范涉农项目建设。

（三）绩效审计队伍人手和素质与涉农专项资金审计业务难度不符

涉农专项资金点多面广、来源渠道多、涉及单位多，比财务收支审计、经济责任审计更为复杂，任务艰巨。此外涉农专项资金绩效审计还涉及到了政策、法规、财务、农业、管理、工程等多个方面，不可能单单依靠传统的查账方式进行彻底审核。而目前基层审计机构却存在人手不足的问题，大部分地市级审计机构的人员数量为50到60人之间，且其中只有不到一半的人真正从事着具体的审计工作。并且，基层审计人员相对年龄偏大、知识水平较低、知识陈旧，往往难以满足涉农专项资金绩效审计的高层次要求。

四、提高涉农专项资金使用效率的对策及建议

（一）建立项目信息库管理制度

首先，将涉农专项资金按照用途划分为农民个人权利类、农村基础设施建设类和农村社会事业类，然后在每个大类下再细分出小类别，这样每个子类项目的审计都可以按照固定模式进行，新的审计项目也可以按照之前的模式启动。如此，既简化了审计程序，同时也能在一定程度上解决审计人手不足、审计程序复杂且耗时较长以及审计不全面等问题。

（二）优化结构，继续加大财政支农力度

各级政府要不断优化结构，继续加大财政支农力度，制定科学的财政政策，以保障民生、保护生态、保证安全、确保农民增收为原则，将财政资金重点放在农产品、农村合作社、家庭农场等与农民切身相关的事情上。同时，各级政府还要加强农业基础设施建设，帮助农民群众早日实现脱贫目标，坚持每一分钱都要用在刀刃上的原则，杜绝浪费，使农民获得最大利益。

（三）完善监督管理机制，推进信息公开制度

进一步加强审计部门的自觉性和主动性，提高农业管理单位和工作人员的整体素质，全面完善涉农专项资金绩效管理体系。主管部门和财务部门可以通过共享双方的计划文件和资金文件来加强相互间的信息沟通。在乡镇，可通过建立和完善全面监管机制、公开披露机制、信息获取机制、抽查和内部控制机制，来与上级部门建立上下联动机制，加强信息报告和交流。涉农专项资金的使用情况可以通过村务公开栏、政府门户网站、电视、广播等线上线下结合途径进行公开发布。审计报告和绩效评估报告按规定程序披露，并接受人民群众的监督，真正做到公平、公正、公开。

（四）加强涉农专项资金管理工作，明确各部门权责

依照专项资金管理办法，严格执行涉农专项资金管理程序，同一个资金项目由同一个级别部门实施和管理。例如，财政部门拟定农村经济社会发展战略，研究制定财政政策，开展预算安排、拨款、监督和配合主管部门分配使用资金等工作，并办理专项资金拨付；审计部门负责分派、利用、监管财务专项资金并根据审计结果提出建议。此外，乡镇政府还应当根据上级要求，组织实施项目的申请和评审，监管辖区内涉农项目，确保项目数据和项目拨款（报账）资料的真实合规性，使区域内的涉农专项资金得到保障。

（五）加强审计工作，提高审计效益

首先，通过现场调查和实地考察，编制具有针对性的住户调查表，核实无误后再进行发放，以此保证农业政策补贴的合法性和资金发放程序的真实性。其次，乡级审计人员充分掌握当地实况后，可以有计划地组织后续审计，同时加强监督，不断地去发现新情况和新问题，然后逐步完善审后回访制度，实现审计效果的最大化，推进审计整改落实到位。

五、总结

相关部门需加强涉农专项资金的管理工作，提升绩效审计的水平。针对以往存在的问题，可通过改进监督管理制度，推进信息公开制度，培养高水平审计人员，强化政府各部门间联系，明确职责等途径，来使涉农专项资金投入和管理物尽其用、人尽其力。通过研究涉农专项资金的绩效审计有助于规范涉农专项资金的管理，并提高涉农专项资金的使用效率，从而使惠农政策真正落实到位。

【作者简介】李健，滕州市财政国库收付中心。