

# 镇乡财政管理存在的主要问题及建议

黄林东

重庆立信会计师事务所有限公司, 中国·重庆 400000

**【摘要】**近年来, 我们对本区多个镇乡党委书记、镇(乡)长任期经济责任实施了审计, 审计中发现镇乡财政在财务管理、项目管理、村居管理等方面仍然存在有法不依、有令不行、违法不究等现象。严重地影响了镇乡的经济发展和各项工作的正常开展。笔者根据近年从事镇乡审计的经验, 浅谈镇乡财政管理存在的问题及建议。

**【关键词】** 财务管理

## 1 镇乡财政管理存在的主要问题

### 1.1 预算管理流于形式

镇乡财政预算的编制和批复应按事权与财权相结合、根据镇乡正常运转及事业发展的需要等原则编制, 并采取“自下而上、自上而下”的形式报送和审批预算。而实际执行中, 镇乡财政收支并没有真正按年初编制的预算执行, 财政人员往往只能按“领导意图”安排支出; 预算调整是“纸上谈兵”的事。以2017年—2018年先后抽审的7个镇乡为例, 审计实践中, 镇乡财政在预算管理方面主要存在以下问题。

#### 1.1.1 预算编制不完整

部分镇乡对收取的罚款、卫生费等不开具正规票据, 不纳入预算管理, 导致预算编制不完整。抽审的7个镇乡中, 有5个镇乡收取的卫生费合计101.95万元, 均未开具合规票据, 也未纳入预算收入, 显然预算编制就谈不上完整。

#### 1.1.2 公用经费预算超编

公用经费应按财政“年度镇乡街道综合财政预算的通知”来编制, 多数镇乡在实际编制公用经费预算时, 往往将预算收入扣除人员费用后的差额作为公用经费, 造成公用经费预算超编。抽审的7个镇乡中, 有6个镇乡系根据预算收入扣除人员费用后的差额编制公用经费预算, 比应编制金额455万元多1158.99万元, 预算大幅度超编。

#### 1.1.3 预算执行不力

多数镇乡未建立预算内控制度, 预算编制既无明确的编制依据, 也无相应的执行约束力。虽然年初按部门进行预算编制, 但各部门实际费用开支时, 并未按预算进行控制, 而是据实列支。抽审的7个镇乡, 均存在大幅超预算列支公用经费和人员经费情况。7个镇乡公用经费和人员经费预算合计为10733.12万元, 实际开支15067.83万元, 超预算4334.71万元, 超支率40.39%。

#### 1.1.4 虚增非税收入

大多数镇乡往往经济不发达, 完成上级布置的财政任务压力较大, 部分镇乡就采取套取项目资金, 再以虚假赞助费、捐赠收入、工作经费的形式缴入镇乡财政, 以虚增镇乡财政非税收入。抽审的7个镇乡中, 有6个镇乡虚增非税收入1572.38万元, 其中: 以套取项目资金虚增捐赠收入266.36万元、以工作经费虚增捐赠收入830万元。

#### 1.1.5 决算不实

《预算法》要求编制决算要做到收支真实、数额准确。多数镇乡均只应对财政局决算要求, 将报表“弄平”而不管实际支出数据, 导致账列数据与决算数据差距较大。抽审的7个镇乡中, 有5个镇乡人员经费少报决算1253.54万元(实际支出8003.61万元、报决算支出6750.07万元), 少报15.66%; 有6个镇乡公

用经费少报决算324.71万元(实际支出2912.94万元、报决算2588.23万元), 少报11.15%; 有7个镇乡三公经费按控制数报决算283.62万元, 实际支出530.80万元, 超控制支出247.18万元, 超支率87.15%。

### 1.2 财务管理不规范

由于镇乡工作条件比较艰苦, 镇乡财务专业缺员严重, 往往只能“拉郎配”, 由没有财务知识的人员担任会计或出纳, 造成镇乡的财务管理极其不规范, 账务混乱。镇乡财务管理方面常见问题如下:

#### 1.2.1 收入不完整

一是将收入记入往来, 在往来中列收列支; 二是租赁收入未能做到应收尽收; 三是收取的零星收入不入账, 直接用于支出; 四是配套费管理不严谨, 很多镇乡都存在未收或少收配套费的现象。如: 某镇未严格执行城市建设配套费80元/平方米的征收标准, 对少数已建房配套费按40元/平方米标准收取, 少收建房配套费6.60万元。

#### 1.2.2 费用支出不规范

一是支出票据不合规, 以未复写的发票或白条、复印件列支费用的现象时有发生; 二是仍然存在虚假采购物品套取现金处理违规支出的行为; 三是接待费化整为零、食堂超标接待等变相公款吃喝现象有抬头之势。

#### 1.2.3 变相发放津补贴和福利

十九大以来, 经过一系列专项整治, 违规发放津补贴和福利的行为得到有效遏制, 但个别镇乡仍贼心不死, 采取更为隐蔽的手段, 发放津补贴和福利。一是利用审批和管辖权限, 将违规津补贴转嫁给相关企业; 二是虚购物品套取现金, 用以违规发放津补贴; 三是滥用“集体决策”, 超标准发放津补贴。审计中我们发现, 某镇以“集体决策”形式自定标准, 向115名职工发放各种补助206.17万元。其中: 发放在职职工拆迁补偿、值班费等167.36万元; 发放村居干部的误工、征地等补助36.41万元; 发放视察补助2.40万元。

#### 1.2.4 干部、职工长期未在岗, 吃空饷

部分镇乡领导碍于情面, 对个别“在编不在岗、拿钱不干活”的职工“睁一只眼, 闭一只眼”, 造成个人“吃空饷”现象时有发生, 致使国家财政资金损失。2013年至2016年期, 某镇5名职工涉及吃空饷63.19万元(3名行政人员34.55万元、2名事业人员28.64万元)。

#### 1.2.5 不符合条件人员享受各项补助

部分镇乡对民生资金监管不到位, 导致不符合条件的人员享受低保、五保等各项补助。以前述抽审的7个镇乡为例, 我们统计发现有126名不符合条件人员享受低保、三无人员、五保等各

项补助52.33万元,其中死亡107人享受补助36.67万元、参保16人享受补助15.19万元、财政供养人员2人享受补助0.11万元、退休人员1人享受补助0.36万元。

#### 1.2.6 违规出借资金

一是以扶持镇乡企业的名义,出借资金给企业周转,且时间长、数额大,致使国有资金无法发挥应有效益;二是职工借款长期不归还,占用国有资金。

#### 1.2.7 资产管理不到位

一是资产盘点程序执行不到位,致使长期账实不符;二是重大资产处置未经集体决策和资产评估,造成处置价格较低,形成国有资产损失。

#### 1.3 工程项目管理意识不强,违规问题较多

大部分镇乡严重缺乏专业的工程管理人员,基本上都是由其他工作人员兼任,因此,不管是工程前期准备、招投标,还是合同签订、施工及竣工验收等环节,都缺乏规范管理。常见问题如下:

##### 1.3.1 工程招标管理不规范

一是将应该公开招标的项目,“化整为零”规避招标;二是以应急工程、抢险工程等名义先确定国有性质施工单位,再分包或转包;三是以“集体决策”名义,搭邀请招标的便车,违规扩大邀标范围;四是对围标、串标行为审查不到位,未对投标文件的内容和IP地址进行雷同性审查。2017年在一个道路整治工程项目中审计发现,业主单位某领导先以工期紧为由,向主管部门申请邀请招标,再以“集体决策”名义将工程发包给某有国有施工单位,暗地里又与该单位串通,将工程拆分转包给自己的亲属朋友承建。该领导为达到违规承接工程的目的,导演了一场自以为高明的操作,然终难逃法眼,目前该线索已移送相关部门处理。

1.3.2 对项目承建单位监管不到位,工程挂靠和转包行为时有发生

一是对工程挂靠和转包行为,视若无睹,致使法律纠纷不断,工程质量也难以保证;二是对恶意低价竞标单位,缺少考察,承建单位往往以偷工减料、以次充好等手段牟利,致使工程质量低下,问题频发。如近期抽审的某镇8个项目中,有4个项目系自然人谭某某、张某某借用相关施工单位资质承建,因偷工减料,造成多计工程费30.27万元。

##### 1.3.3 合同管理不规范

一是主合同或补充合同在工程金额、工程量、工期等方面违背招标文件实质性条款,造成投资额增大,工期滞后;二是补充合同随意改变主合同约定的结算原则,致使多结算工程款;三是合同约定不清、内容不明,导致纠纷不断。

##### 1.3.4 未按规定扣收各项保证金

建设项目中收取各项保证金不但是政策性要求,也是保证建设项目正常开展,惩罚建设过程中不当行为的保证,很多镇乡对建设项目质量保证金的扣收还是比较重视,但对收取投标保证金、低价中标保证金、履约保证金的意识较差,致使项目在实施过程中出现的各种不当行为缺少惩罚性保证,影响工程建设。在前述抽审的7个镇乡中,有130个项目未收或少收履约保证金等各项保证金903.48万元。

##### 1.3.5 工程验收把关不严,导致多计工程费

镇乡工程项目多数投资额较小,特别是100万以下的项目基本都由镇乡自行办理结算,由于大部分镇乡没有专业的工程管

人员,加之部分镇乡人员责任心不强,验收工作履职不认真,施工单位虚报的工程量难以被发现,致使多计工程费。近期我们抽审了34个100万元以内的自办结算项目,有22个项目(占抽查数的64.71%)多计工程费104.05万元,审减率10.66%。其中4个人行便道项目的长度和宽度均不够,多计工程费53.55万元。

## 2 解决镇乡财政管理问题的建议

为进一步加强和改进镇乡财政财务管理,切实维护财经秩序,更好地促进镇乡经济的持续、稳定、健康发展,针对镇乡财政管理存在的问题,提出以下对策:

### 2.1 规范预算管理,强化预算的控制力

严格执行《预算法》,按“财权与事权相结合”的原则编制财政预算,并严格遵照执行。在执行过程中如遇到事权调整变化,要按规定进行预算调整,保障镇乡正常运转。

### 2.2 加强决算管理,严禁弄虚作假编报决算

杜绝以虚假赞助、工作经费、套取项目资金等方式虚增非税收入。要严格执行国家统一的财务制度,各类支出要据实列报,做到账、表相符,严控三公经费支出。

### 2.3 加强队伍建设,提高人员素质

队伍建设是各项工作顺利进行的保证。人事部门要将精通业务、素质好的人员选拔到相应工作岗位上来;建立培训常态机制,并通过各种考核不断提高人员的业务素质。

### 2.4 严把民生资金补助关口,将惠民政策落到实处

针对各镇乡普遍存在民生资金监管不到位,导致不符合条件人员享受低保等补助情况,各镇乡要充分利用大数据,严格审核补助户实际情况,及时掌握补助户变动信息并作相应调整。

### 2.5 规范工程项目管理,杜绝虚列支出套取项目资金

各镇乡要完善项目管理内控制度,严格按照法律法规进行项目管理,规范镇乡本级、村居资金的监管,严格按照合同收取和扣留各项目保证金及支付工程款,加强工程项目验收管理,规范结决算审核,避免多计工程费,杜绝虚列项目支出套取资金。

### 2.6 进一步加强村居财务管理

一是村居财务收支要严格执行“村财镇管”,村居的各种收入都必须及时全额存入指定设立账户,不得公款私存,更不得设账外账;二是要加强对村居的资金管理,村居报账员实行备用金制度,不允许将资金直接转账到村居干部个人账户;三是规范村居开支,未经村民理财小组和村务监督委员会审签,不得列支;四是要按《村民委员会组织法》等法律法规规范村居干部补助;五是严格执行村务公开,自觉接受村民监督。

### 2.7 加强财经法纪学习,增强法纪意识

各镇乡应加强包括村居干部在内的财经法纪培训和学习,增强法纪意识,杜绝各类违规违纪行为。