

后农业税时代村级财务管理模式探讨

赵筠

(浙江经贸职业技术学院 杭州 310018)

【摘要】农村财务问题已成为影响农村社会稳定的重要因素,搞好农村财务管理工作,对于防止集体资产流失、促进农村集体经济健康发展、维护农民的根本利益、化解农村矛盾、保持农村社会稳定具有十分重要的意义。本文在对村级财务管理模式进行分析的基础上,阐述了建立村级会计委托代理制的必要性,以为规范村级财务管理探出一条新路子。

【关键词】村级财务 财务管理模式 会计委托代理制

农村财务问题一直是关系到我国农村经济发展的重要问题,农村财务存在的主要问题有:会计出纳队伍不稳定、人员变更快、财务移交手续办理不及时;财务无专人管理,经费开支无专人审批;村级财务账目设置不全、原始凭证不规范;非生产性开支非常突出,绝大多数村级财政支出用于招待;少数村干部贪污、挪用集体资金;账目不公开、财产往来无账、村级财务失去有效监督;“寅吃卯粮”、村级负债沉重等等。

上述问题已成为影响农村社会稳定的主要因素,严重地制约了农村经济的发展。为维护农民的根本利益和农村正常经济秩序,20世纪80年代中期以来,以浙江省温州地区农村为代表的农村经济改革探索者开始探索村级财务管理模式,试图从制度创新上摸索出一条有效管理村级财务之路,先后出现了“村账村管制”、“村账乡(站)审制”、“村账乡(镇)代管制”、“村账双代管制”、“会计委派制”、“村级会计委托代理制”等模式,其中最具有影响的是“村级会计委托代理制”。

一、村级财务管理模式分析

1. 村账村管制。它是指由全体村民委托村委会聘请财务会计人员负责农村集体经济组织的会计核算和财务管理工作,业务上受乡镇农经站(或财政所)的指导和监督,村财务会计人员对村委会负责、村委会对全体村民负责的农村财务管理模式。该模式最早出现于改革开放初期——家庭联产承包经营责任制时期,当时,广大农村地区大都采用这种模式进行财务会计管理工作。但此模式在运行过程中逐渐暴露出一些问题,因此已逐渐被其他财务管理模式所取代。

2. 村账乡(站)审制。它是指村级财务由乡镇(站)管理审查,在保证村级集体资产所有权、资金管理使用权、独立核算权、债权债务处置权和经营自主权不变,以及所有权和审查权分离的前提下,统一设置账表,建立相应的配套管理制度,由乡镇农经站和村集体经济组织共同管理农村财务的模式。这种模式充分发挥了上级政府的指导职能,加强了对村级财务管理的监督。但该模式并不能有效解决村级财务人员素质偏低、记账不规范的问题,并且容易把村级经济控制得过死,导致村级经济运转不灵,缺乏活力。

3. 村账乡(镇)代管制。它是指在集体资金所有权不变、资金独立核算权不变、资金管理权不变、债权债务归属不变的情况下,由乡镇委托经管站对村集体财务实行统一管理、进行代理记账,但不代管资金的财务管理模式。这种模式有效地解决了农村财务人员素质偏低、记账不规范的问题。但会计职能容易被架空,会计的核算监督职能得不到充分发挥。

4. 村账双代管制。它是指在集体资金所有权不变、资金独立核算权不变、资金管理权不变、债权债务归属不变的情况下,乡镇政府委托经管站对村集体经济组织的资金和账目实行统一管理,即代理记账、代管资金,平时只留给村里部分备用金,村里每项经济业务都由乡镇审批并按时入账的财务管理模式。这种模式有效地解决了农村财会人员业务素质不高、记账不规范等问题。但该制度在实践中往往带有强制性,不符合《村民委员会组织法》等的规定,缺乏法律依据。

5. 农村会计委派制。它是指农村会计统一由乡镇经管站委派,有的一村一人,有的几村一人兼管,被委派的会计由乡镇统一向社会公开招聘,经集中培训后委派到辖区内村、组从事会计工作的财务管理模式。该模式强化了会计的监督职能,使会计人员与村集体经济组织分离,从体制上保障了会计人员严格执法,维护了财经纪律的严肃性,有利于乡镇政府加强对农村财务的监督。但是,该模式在实践中也暴露出一些问题,即被委派的会计人员很容易处于被“村乡(镇)多头管理”的尴尬地位,无法实施有效监督,工作实效不理想。

6. 村级会计委托代理制。它是指由村集体经济组织代表大会授权,由村集体经济组织与乡镇会计委托代理服务机构签订委托记账协议,由会计委托代理机构对村集体财务活动进行代理记账的财务管理模式。该模式的会计核算比较规范,便于上级和村民的监督检查,有利于村级财务管理。

以上五种财务管理创新模式在村集体经济组织的不同阶段发挥了积极的作用。其中“村级会计委托代理制”模式由浙江省温州地区首创,它与前四种模式相比,无论在理论上还是在制度构建上都较为合理,是探索加强村集体经济组织财务管理过程中被广泛采用的一种模式。

二、建立村级会计委托代理制的必要性

1. 村级会计委托代理制的合法性。《村民委员会组织法》规定：“乡镇政府对于村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，乡镇政府不得干预属于村民自治范围的事项，村民委员会协助乡镇政府开展工作。”我国《宪法》规定：“村集体经济组织享有经济活动自主权。”首先，村级会计委托代理制坚持自愿原则，即村民可以根据自己的意愿决定是否实行会计代理；其次，委托之前必须召开村民会议或村民代表大会，通过民主投票的形式进行决策；第三，村民会议或村民代表大会决策通过后，必须与乡镇委托代理服务机构签订委托协议。

2. 适应创新农村财务管理体制的需要。实行村级会计委托代理制，是在坚持村集体资产所有权、使用权、决策权、监督权不变的前提下，实现上述“四权”与管理、核算工作的分离，将属于村集体资产的“四权”仍保留在村中，而将会计核算的财务管理权分离到乡镇并相对独立，做到用钱的不管账、管账的不用钱，使财务管理结构更加科学。

3. 适应加强基层党风廉政建设和民主建设的迫切要求。农村的腐败问题归根结底还是经济利益问题，因此必须加强对农村经济的监督。农村村级会计委托代理制的推行，健全了“三位一体”的监督机制，将村级财务收支纳入各项财务制度的严格管理之下，保证了各种账目的真实性，提高了财务信息质量，从制度上保障了农民群众的知情权、决策权、参与权和监督权，客观上促进了农村的民主建设。

4. 适应取消农业税后的农村财务管理的需要。首先，村级会计委托代理制的实施，确实推动了村级财务管理和监督的规范化、制度化，提高了财务管理质量，减少了村集体经济组织的非生产性支出，维护了农村社会稳定。其次，推行村级会计委托代理制，一方面可以有效地规范村领导干部的行为，严格村务办公支出，充分发挥资金的效益；另一方面规范村级财务管理，压缩非生产性开支，提高资金的使用效益，有利于缓解税费改革后农村财务资金短缺的问题。

三、村级会计委托代理制的具体内容

1. 账务清理。实行会计委托代理制之前，由乡镇组织有关人员村级财务进行全面清理，清产核资，查清相关债权债务，严格按程序办好账务交接工作。为了打好会计委托代理制的基础，各村必须对已发生的各类经济业务按有关规定做好账务清理工作，在有关业务主管部门的监督指导下，切实履行相关手续，严格按程序办理各类项目的账务交接工作，切实保管好清理、交接账目的全部档案资料。账务清理结果由县级农业主管部门确认后，及时向群众公开，接受群众监督和询问，并及时处理在清理过程中出现的问题。

2. 与会计委托代理服务机构签订委托协议。村撤会计，保留出纳，在县市农业主管部门的指导下，依托乡镇农经站（或财政所），在乡镇内部设立会计委托代理服务机构，会计委托代理服务机构负责所辖行政村的委托代理记账，接受乡镇政府和县农业主管部门的业务指导和监督。按照村民自愿的原则，由村集体经济组织召开村民代表大会，经村民代表大会同意，由村集体经济组织与乡镇会计委托代理服务机构签订

委托代理记账协议，明确双方的权利、义务及法律责任，确保村级集体资产不被平调、挪用和侵占。

3. 建立“三位一体”的监督机制。一是群众监督。在村党支部的领导下，组织召开村民代表会议，选举威望高、熟悉财务知识、公道热心的村民组成民主理财监督小组，对每一笔收入和支出的原始凭证实行审核监督，并签字盖章。二是乡镇代理会计监督。代理会计对每一笔村上报的原始凭证在入账前进行严格审查监督，审核原始凭证是否符合相关制度，手续是否齐全；同时，每月定期对村库存现金实行盘点。三是县市审计监督。由县市农业主管部门组织乡镇农经站（或财政所）有关人员定期对所辖行政村进行一次轮审，对村干部实行任期和离任责任审计，对群众意见强烈的村进行专项审计，审计结果向群众公开，同时监督代理会计是否履行职责。

4. 实行“五统一”。“五统一”是指：①统一财务制度，由县级农业主管部门制定财务预决算、货币资金管理等方面的财务管理和会计核算制度；各乡镇制定相应的实施细则，特别对村级通讯费、招待费和交通费的开支作出明确规定。②统一账册和记账凭证。③统一自制票据。④统一公开，即由县级农业主管部门统一规定村级财务公开的内容、时间、程序和形式。⑤统一建档，在乡镇建立村级财务档案室，统一档案格式。

5. 实行电算化管理。要求已推行村级会计委托代理制的乡镇逐步实行会计电算化，提高代理会计人员的工作效率，可推行浙江省农业厅与有关计算机公司合作，共同开发农村财务处理系统软件的经验，在软件设计框架上充分考虑农村会计人员的素质，做到操作简便、界面直观。

6. 明确县、乡镇、村各级职责。县（市、区）党委、政府在实行村级会计委托代理制过程中承担指导和管理职责；乡镇党委、政府承担服务和监督职责；委托代理服务机构承担审核、记账、建档等职责，科学理财，搞好财务预决算、财务分析，制定代理会计、助理会计、出纳员等人员的岗位职责，及时反馈有关财务信息；乡镇农村经营管理部门承担对乡镇委托代理服务机构的业务指导和监督职责；各行政村要及时上报财务收支账目，及时公布乡镇代理机构下发的财务公开表，对群众反映的问题作出明确答复，不得隐瞒收入、坐支、设小金库；村支书、村主任等村主要领导干部要遵守财经纪律，按有关规定严格进行开支审批；村级民主理财监督小组要认真审查财务收支账目，对财务公开的真实性实施监督，对群众提出的质疑和问题要及时向村、乡镇政府进行反映。

【注】本文系中华全国供销总社课题项目“后农业税时代村级财务管理模式研究”（项目编号：GX0903）的阶段性研究成果。

主要参考文献

- 廉增禄.当前农村财务管理中存在的问题及对策.山西农经,2008;5
- 财政部.关于开展村级会计委托代理服务工作的指导意见.财会[2008]8号,2008-07-25
- 周根明.关于村级会计委托代理制的问题与建议.中国农业会计,2006;1