

谈农村财务管理制度体系的完善

刘菁

(浙江财经学院 杭州 310018)

【摘要】 现行农村财务管理制度体系顺应了我国农村经济体制改革和发展的需要,对农村经济的发展起到了一定的积极作用,但在实践中还存在一些问题。本文分析了现行农村财务管理制度体系存在的问题,并提出了完善建议。

【关键词】 农村 财务管理制度 财务公开

近年来,虽然国家有关部门就如何加强农村财务规范化管理制定出台了一系列相关法规政策,各级农经管理干部也都做了大量的工作,在一定程度上规范了农村的财务行为,增强了农村财务的透明度,取得了明显的社会效益,但是农村财务管理还存在一些问题。实践中违反财务制度、违反财经纪律的现象时有发生,甚至出现一些违法行为,造成干群关系紧张以及大量信访问题。因此,如何完善农村财务管理制度体系是摆在我们面前亟待考虑的问题。

一、我国现行农村财务管理制度体系

1. 农村财务管理制度体系框架。1996年农业部、财政部颁布了《村合作经济组织财务制度(试行)》、《村合作经济组织会计制度(试行)》。其中《村合作经济组织财务制度》对村合作经济组织的资金筹集、经营收支、收益及分配、民主理财等内容做出了规定。《村合作经济组织会计制度》对村合作经济组织设置会计科目、登记会计账簿、编制会计报表等账务处理程序做出了规定。它们构成了我国农村财务管理制度体系的主要内容,是农村财务管理及会计核算的基本依据,对于规范农村财务管理工作具有十分重要的意义。

2. 农村财务管理的民主程序。1997年农业部、监察部联合颁发了《村集体经济组织财务公开暂行规定》,对村级财务公开的内容、程序以及民主理财小组、乡(镇)党委政府在财务公开中的职能做出了相应规定。1998年中共中央办公厅和国务院办公厅又下发了《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》,指出村务公开的重点是财务公开,并对农村财务公开的有关内容、形式做出了要求。农业部也随之发布了《关于认真贯彻落实〈关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知〉的通知》,对有关具体问题做出了规定。财务公开是从源头上杜绝农村财务管理工作中暗箱操作的一项有利措施。

3. 农村财务管理的具体办法。在中央有关精神和规定的指导下,各地根据实际情况,制定了具体的财务管理办法。在实践中有以下几种具体形式:①村账乡(镇)管。即由乡(镇)农村合作经济经营管理组织或财政所代管村级财务账目,在规定的时间内集中统一入账,并按期公布各村的财务收支情况。

②村有乡(镇)管。即由乡(镇)农村合作经济经营管理组织或财政所代管村级集体资金,在村组集体需要资金时按规定的程序和手续进行拨付。③村有资金、账目乡(镇)双代管。一些地方还采取资金、账目均由乡(镇)代管的作法。

二、对我国现行农村财务管理制度的认识

1. 现行农村财务管理制度不利于集体经济组织和村民委员会职能的实现。现行《村合作经济组织财务制度》规定:本制度适用于按行政村、自然村或原生产大队、生产队设置的社区性合作经济组织。《村合作经济组织会计制度》规定:本制度适用于按村或村民小组设置的社区性集体经济组织、代行村集体经济组织职能的村民委员会。从规定来看,会计制度适用于集体经济组织以及代行村集体经济组织职能的村民委员会。而财务制度事实上也适用于集体经济组织以及代行村集体经济组织职能的村民委员会。由于村民委员会和村集体经济组织的职能不同,作为会计核算主体,村民委员会和村集体经济组织的会计目标及核算基础也就完全不同。作为集体经济组织,通常要核算和考核成本收益,而作为村民委员会,因其承担的是社会事务性管理职能,则不需要核算成本收益。如果将两者混为一谈,不利于集体经济组织和村民委员会职能的实现,不利于农村公共事务和公益事业的完成,不利于集体资金的管理和资金使用效益的提高。

2. 由村民委员会代行村集体经济组织职能影响财务会计目标的实现。现行的《村民委员会组织法》明确规定:村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,其主要职责是办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的要求和提出建议,支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展,属非营利组织。笔者认为它不能代行村集体经济组织职能。而且现实中,在我国广大农村地区,有的村民委员会机构不健全,有名无实;有的由于种种原因长期没有进行换届选举,也不能成为村集体经济组织的代表。由于我国一些地方村集体经济组织发展较弱,采取村民委员会和集体经济组织“一个单位两块牌子”的运作模式。但是,这并

不意味着集体经济组织和村民委员会的职能相同。集体经济组织承担着发展集体经济,管理集体财产,组织集体收入分配等职责。如果由村民委员会代行村集体经济组织职能,必然会造成我们通常所说的所有者缺位,而产生代理人的“逆向选择”和“道德风险”问题,其直接后果就是集体资产明为集体所有,实际上变成由少数人所有。正因为这样,才造成了目前农村财务频频出现问题的状况。

3. 财务管理主体的缺失、虚位不利于对农村财务活动的监督。如前所述,在实践中,农村财务管理有村账乡(镇)管、村有乡(镇)管及村有资金、账目乡(镇)双代管等多种形式。其中,村有乡管为最基本和最普遍的形式。尽管实践证明,村有乡(镇)管对农村财务活动起到了一定的监督作用,但由于财务管理主体的缺失、虚位,村民委员会代行村集体经济组织职能力用于村民自治的有关社会事务性管理支出和用于集体经济组织发展的支出界限划分不清,严重影响了村集体经济的发展和公共事务的完成,广大农村地区财务管理实际上处于一种无人监督的真空状态。一些地方规定由乡(镇)农村合作经济经营管理组织或财政所代管村提留,而对村里的其他收入(如发包收入、集体企业上缴利润等)的管理方式却没有明确,造成了“两本账”,从而削弱了村有乡管监督作用的发挥。一些地方规定由乡(镇)农村合作经济经营管理组织或财政所代管所有的村级集体资金,从理论上讲,村有乡(镇)管是可行的,但事实上不可能完全做到,造成了“账外账”。所以,明确界定财务管理主体是划清资金使用界限和解决问题的根本。

三、完善我国现行农村财务管理制度体系的建议

1. 科学设计农村财务会计制度。农村财务会计制度的设计要从适用范围、会计科目设置、记账程序以及财务公开和民主监督等多方面全方位考虑,在制度设计上体现村集体经济组织和村民委员会的职能、会计目标及核算基础。由于村民委员会和村集体经济组织两者存在组织运转、功能等的不同,应分别设置。其中以村民委员会为会计核算主体的村民委员会会计或称村级会计,属行政事业类,应以现金收付制为核算基础;以集体经济组织为核算主体的农村会计,属企业类,应以权责发生制为核算基础,核算成本收益。相应的,将农村资金管理分为两块:一块为专用于农村公共事务和公益事业的资金,包括农业税附加收入,村、组干部报酬,办公经费,五保户供养负担,计生抚育费返还等。这部分资金实行村有乡(镇)管,并严格规定村级事业性支出范围及支出标准。另一块为专用于集体经济发展的资金,这部分资金应由村里掌握使用,由乡(镇)农经部门、财政部门、社会审计部门等有关农村专兼职审计机构实行审计监督管理。两块资金必须专款专用,不得平调。对集体经济组织,重视成本收益核算,根据农村经济发展变化考虑设置“农业生产成本”等科目并进行明细核算。对村民委员会,重视公共事务和公益事业支出的核算,根据农村税费改革后的实际情况设置“代管资金”、“办公经费支出”、“村干部报酬支出”、“五保户供养支出”等科目并进行明细核算。乡(镇)农村合作经济经营管理组织应注意将所有集体经济组织收入纳入乡(镇)管。同时,各地要根据本地农村实际情况,

制定一些切实可行的细则。

2. 配备一批有较高素质的财务人员。农村财务人员是财务会计制度的执行者,保证有一批熟悉会计业务的人员是规范农村财务活动的一个重要方面。在提高农村财务人员素质方面,一是要重视对农村财务人员的专业培训和指导工作,不断充实新的财务管理知识,提高业务水平。二是要重视农村财务人员的思想品德教育、职业道德教育,使他们具有高度的责任感,敢于坚持原则,照章办事。三是农村财务人员的任用、调换、免职等,要严格按考核制度办事。村级财务人员必须经过专业培训并取得合格证书后,方可上岗。村级财务人员应当保持相对稳定,无正当理由,任何单位和个人不得随意撤换。乡(镇)农村合作经济经营管理组织每年对农村财务人员认真考核,对坚持原则、按章办事的财务人员,要维护其合法权益;对不坚持财务制度、违反财经纪律、不适合在财务岗位上工作的人员要坚决清除出财务队伍,保持财务队伍的纯洁。

3. 建立健全各项村级财务管理制度。各村在严格遵守国家有关部门颁布的农村财务会计制度的同时,要建立健全各项村级财务管理制度:一是要有严格的收入收缴制度,将村集体的全部收入纳入核算范围,使用合法、规范、统一的票据,规范收入的收缴程序,保证资金及时足额缴入统一的专户,实行专户管理。二是要有严格的支出管理制度,坚决杜绝随意开支、任意扩大开支标准的现象;杜绝个别人说了算的现象;加强村集体资金的预算管理制度,规范村集体财务行为,节约管理成本,减轻农民负担,保障村级组织的正常运转和农村各项公益事业和公共事务的顺利开展。三是要有严格的集体资产管理制度,建立健全集体资产管理制度,核实债权债务,摸清集体家底,最大限度地提高资产利用率,确保集体资产保值增值和经济效益的提高,防止集体资产流失。

4. 推行财务公开,加强群众监督。加强群众对农村财务的监督:一是要做到村财务收支计划制定公开,年初财务收支计划交村民代表大会讨论,尤其是对重大支出项目,由村民代表大会决定,将决定后的财务收支计划向全体村民公开。二是要做到村财务收支计划执行公开,定期将收支情况向村民公开,并公开财务计划完成情况。三是要做到财务公开的内容完整。各项收入和支出、各项财产、债权债务、收益分配以及群众要求公开的其他财务事项都要公开。为了保证财务公开的有效性,各村还可以由群众民主推选一些有一定文化素质和财务知识,敢于说话,对群众负责的党员、群众,组成村民理财小组。民主理财小组有权参与制定本村的财务收支计划和各项财务管理制度,有权检查、审核财务收支账目,有权否决不合理开支,有权监督财务收支计划和各项财务制度的执行情况。

【注】本文系浙江省科技厅软科学项目“推进新农村建设的村级财务管理体制研究”(编号:2007C35005)、浙江省教育厅项目“新农村建设进程中的村级财务管理模式研究”(编号:20060116)的成果之一。

主要参考文献

吴文轩. 我国农村财务管理规范化的障碍及其对策思考. 农业经济, 2007; 5