



# 村委会应执行《民间非营利组织会计制度》



山东农业大学经济管理学院 刘甜 董雪艳 陈红

**【摘要】** 本文从村委会和村集体经济组织、乡镇政府、村党委的关系入手,分析得出村委会执行《村集体经济组织会计制度》不尽全面、合理的观点。通过对村委会和民间非营利组织的分析,笔者对村委会进行了角色定位,认为村委会应选择执行《民间非营利组织会计制度》。

**【关键词】** 村委会 村集体经济组织 民间非营利组织

2005年1月1日国家颁布实施了《村集体经济组织会计制度》。该制度适用于按村或村民小组设置的社区性集体经济组织(以下简称“村集体经济组织”)。代行村集体经济组织职能的村民委员会(以下简称“村委会”)也可执行本制度。由此看来,村委会由于代行了部分村集体经济组织的职能,实行《村集体经济组织会计制度》也是理所当然的。

然而,实践中村委会在经济管理组织和社会管理组织中的角色是交叉的。一方面,《村民委员会组织法》第五条赋予村委会“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……”的经济管理职责,要求村委会作为经营管理组织,依据效率原则,合理配置农村资源,促进集体经济的发展。另一方面,《村民委员会组织法》第二条又赋予村委会“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意见、要求和提出建议”的社会管理职责,要求村委会作为社会管理组织,依据公平原则向社区成员提供公共物品。从非营利组织的角度看,村委会的该项职能具有非营利组织的特点。

笔者认为,发展集体经济只是村委会职能的一部分,规定村委会执行《村集体经济组织会计制度》会有以偏概全之嫌。村委会到底应该执行《村集体经济组织会计制度》还是《民间非营利组织会计制度》,抑或两种制度交叉执行,会计界说法不一。会计制度的可选择性易加大村委会会计违法的机会,不利于村委会职能的行使。

## 一、村委会的角色定位

**1. 村委会与村集体经济组织的关系。**在我国,村集体经济组织的所有者是全体村民,村民会议赋予村委会管理本村政治、经济、文化和各项社会事务的职责。由于我国经济体制改革特殊情况,村委会与村集体经济组织多是“两块牌子一套班子”,村委会既是村的自治组织机构,又是村集体经济组织机构。这种长期存在的权利、职责的交错,扭曲了人们的认识,认为村委会和村集体经济组织是“两个摊子一瓶酒”,性质没有什么不同。

依照《村民委员会组织法》的规定,村委会主要是从以下几个方面来行使经济管理职责的:①向村民宣传国家有关经

济方面的法律法规和政策,教育合作经济组织和村民自觉守法,不进行违法经营;②积极支持和组织村民发展各种形式的合作经济,走合作化的道路;③关心合作经济组织和村民的生产,为他们提供产前、产中、产后配套服务;④协调各合作经济组织之间的关系,帮助解决其生产中遇到的困难;⑤维护合作经济组织、村民、承包经营户等的合法权益;⑥管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产,在乡镇政府指导下不断发展和完善农业生产责任制,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境;⑦协助乡镇政府落实分配给本村的经济和社会发展规划方面的任务,做好经济统计工作。村集体经济组织则应依法接受村委会的管理,承担生产、服务、资产积累的职能,完成为家庭提供服务、管理集体生产项目等任务。

从以上规定可以看出,村委会和村集体经济组织是两个相对独立的机构。管理村集体经济只是村委会的一项重要职能,村委会不等同于村集体经济组织,两者是管理与被管理的关系。村集体经济组织具体负责本村经济的发展、运行,村委会作为管理机构则主要是从宏观上进行引导、组织和协调,尊重村集体经济组织和村民独立活动的自治权,维护村集体经济组织的合法权益。

实践表明,建立好的村委会是发展农村集体经济的有效立足点。村委会应加强自身建设,以村委会为核心,走村民共同发展和村民自谋发展相结合的道路,努力成为村集体经济组织发展集体经济的有力的组织领导机构。

**2. 村委会和乡镇政府、村党委的关系。**村委会虽然具有管理农村经济的职责,但它本质上不是经济组织,因此不能执行《村集体经济组织会计制度》。即使《村集体经济组织会计制度》规定了代行村集体经济组织职能的村委会执行该制度,我们也应该认识到,执行《村集体经济组织会计制度》只是相对于村委会行使经济管理职能而言。村委会除了具有经济管理职能外,还有其他的一些重要社会职能,仅仅施行《村集体经济组织会计制度》是不妥的。既然村委会不是经济组织,那它是否是国家行政机关呢?

事实上,村委会也不是国家行政机关,而是国家行政机关在基层的延续。它是乡镇政府的得力助手——乡镇政府正

是通过村委会来顺利实现对农村各项行政事务的管理的。村委会与上级政府之间属于“协助与指导、服务与监督”的关系。实际工作中,村委会多是为乡镇政府在本村开展工作提供便利条件,协助乡镇政府向村民宣传法律法规及国家政策,向乡镇政府反映本居住地区各项行政工作的开展和落实情况,教育村民履行法律规定的义务,必要时也受乡镇政府委托代表乡镇政府办理有关政府事宜。村委会的工作是在乡镇政府工作的内容和范围之内的,不得以自治为由拒绝协助乡镇政府的工作。

3.村委会正确的角色定位——民间非营利组织。综上所述,村委会既不是集体经济组织,也不是国家行政机关。同时,村委会也不同于公司,不是依法设立的以盈利为目的的企业法人,不具有盈利性。实践中有必要对村委会进行重新界定,将其作为一种特殊的民间非营利组织。

(1)概念界定方面。从营利与非营利的角度看,社会部门大致可分为两大部类——营利部门和广义的非营利部门(NPO)。营利部门是指企业部门,广义的非营利部门包括政府部门和狭义的非营利部门。本文所指的非营利组织是狭义的非营利部门。关于非营利组织的界定,国际上比较通行的一种定义是,凡是具有正规性、民间性、非营利性、自治性、志愿性和公共性特征的组织都称之为非营利组织。根据我国的国情,我们可以把非营利组织定义为:具有稳定的组织形式和固定的成员——领导结构,超然于政府机构和私营企业而独立运作,发挥特定社会功能、不以营利为目的且关注特定的或普遍的公众和公益事业的民间团体。

我国《宪法》规定:农村按居民居住地区设立的村民委员会,是基层群众性自治组织。同时,《村民委员会组织法》第二条规定: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。从《宪法》和《村民委员会组织法》的规定来看,村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,也是合法执掌村庄公共权力的组织,其核心内容是村民行使自治权。从形式上看,村委会的性质也类似于《民事诉讼法》中的“其他组织”,而且接近最高人民法院《关于适用〈民事诉讼法〉若干问题的意见》的规定。因此从概念上看,村委会符合非营利组织的概念要求。

(2)特征方面。美国约翰霍布金斯大学在非营利组织国际比较项目中提出了非营利组织的五大特征:①组织性,指合法注册,有成文的章程、制度及固定的组织形式和人员等。②非政府性,又称民间性,即它在制度上与国家相分离。③非营利性,指不以营利为目的,不进行利润分配。所谓“非营利”是指组织的最终目标不是财富积累或者实现利润。“不以营利为目的”的标准,其最重要的有两点:不进行剩余(利润)的分配(或分红);不得以任何形式将组织的资产转变为私人财产。④自治性,指拥有独立的决策和执行能力,能够进行自我管理。⑤志愿性,指成员的参加和资源的集中不是强制性的,而是自愿性和志愿性的。

我国《民间非营利组织会计制度》中规定的民间非营利组织应当同时具备以下特征:①民间非营利组织不以营利为

宗旨和目的;②资源提供者向民间非营利组织投入资源不得取得经济回报;③资源提供者不享有民间非营利组织的所有权。从以上对村委会和村集体经济组织、乡镇政府、村党委之间关系的研究中不难看出,村委会明显具有非营利组织的各项特征。

(3)职能任务方面。实际上,非营利组织通常又被称作非政府组织,体现出非营利组织相对于政府组织的独立性。这种独立性在功能上具体表现为:非营利组织能够充分发挥自身灵活、精干、专业、高效的优势,在政治体系之外弥补政府组织治理公共事务的不足,有序管理公共事务领域中被政府组织所遗漏的“治理盲区”。总体说来,非营利组织的作用是:促进行政改革、提供公共物品、推动社会公益事业、维护行业权益、实现社会和谐。

村委会的主要职责和功能是负责本村的公共事务和公益事业,维护村民的合法权益。我国法律对村委会的职权有明确的规定,《宪法》第一百一十一条规定:居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。《村民委员会组织法》第一条第一款也有同样的规定:村民委员会协助办理本村的公共事务和公益事务,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。

村委会同其他非营利组织相似,都是以社会弱势群体或边缘群体为服务对象的。它能够深入民间,凝聚社会资本,有效介入公共事务的服务与治理层面。并且,它可以有效地吸纳民众的利益要求,并反馈给政府组织,在政府与社会之间充当了“缓冲器”、“过渡器”和“调节器”的角色。同时,村委会还在农村环保、医疗、教育等领域中发挥了不可忽视的作用。

## 二、村委会会计制度的正确选择

2005年1月1日起颁布实施的《民间非营利组织会计制度》中规定:本制度适用于在中华人民共和国境内依法设立的符合本制度规定特征的民间非营利组织。民间非营利组织包括社会团体、基金会、民办非企业单位等民间组织。笔者认为,就目前我国农村现阶段基本情况来看,村委会和村集体经济组织的职责还没有完全划分清楚,规定代行村集体经济组织职能的村委会执行《村集体经济组织会计制度》虽然有其合理性,但在真正发挥村委会在财务公开上的作用也是有限的。随着我国农村体制改革的不断深入,村委会的角色定位会更加清晰,村委会将不断向民间非营利组织靠拢。执行《民间非营利组织会计制度》将会更好地划分村委会和村集体经济组织的职能、权限,公开村级财务,促进村委会健康发展。

### 主要参考文献

- ①齐航建.村委会与村集体经济组织关系谈.中国民政,1997;1
- ②王海青.强化村委会经营职能,切实维护农民利益.河南农业,2004;8
- ③时运生.乡政府与村委会关系的思考.调研世界,2000;5