



# 村集体经济组织财务管理 存在的问题及对策



河北经贸大学 谢振莲 河北新乐市财政局 秦福利

目前,村集体经济组织财务管理中存在财会基础薄弱、监督机制不到位、财务公开制度未真正落实等具体问题。村集体经济组织财务管理已成为农村经济矛盾的焦点,能否很好地解决村集体经济组织财务管理问题事关农村经济的发展和稳定。对此,在贯彻落实财政部制定的《村集体经济组织会计制度》基础上,有必要建立运行有效的村集体经济组织财务管理模式。

## 一、村集体经济组织财务管理存在的问题

### (一)财务基础工作不规范

1.账簿设置极不规范。由财政部颁布并早已于1997年1月1日实施的《村合作经济组织会计制度(试行)》中明确规定,村合作经济组织应设置现金日记账和存款日记账、总分类账和各种必要的明细分类账。2005年1月1日实施的《村集体经济组织会计制度》规定,村集体经济组织要按规范设置和使用会计科目、登记会计账簿、编制会计报表。至今很大一部分村集体经济组织账簿不全,相当数量的村级财务只有一本收支流水账,但设置“账外账”、“小金库”的现象却又屡见不鲜。

2.会计凭证使用和管理混乱。一是未按规定使用记账凭证或记账凭证填制不规范,有的甚至未取得原始凭证而凭白条入账;二是自身内部管理不合理,如会计一人兼数职,既收款又开票还记账。

3.会计内部控制制度缺失。在村集体经济组织中,有的是会计、出纳由一人兼任;有的是村长或书记集行政、财务大权于一身,未设专职会计人员;有的虽设会计、出纳岗位,但村长或书记“一支笔”说了算,基本上没有民主监督制度和程序。这使得村集体经济组织财权失控,造成诸多弊端,也为社会的稳定埋下了隐患。

4.会计档案管理混乱。村财务在会计交接上断档,账随人换的现象非常普遍。会计人员只对任期内的档案进行保管,由此造成会计档案保管不善、损毁、丢失现象严重,为以后核实、查阅带来相当大的困难。

### (二)财务监督机制不到位

按照《村合作经济组织财务制度(试行)》的规定,对村集体经济组织的财务监督主要来自两个方面:一是来自村集体外部业务主管部门(农村合作经济经营管理部门,下同)和财政部门的指导和监督;二是来自村集体内部的民主理财小组和群众的监督。

其中,①业务主管部门对村财务的监督主要以检查工作或接受举报、查证落实的形式实现,具有很大的随意性,也缺

乏全面性和规范性。②民主理财小组是以村集体群众选举产生的成员代表为主、有关村干部共同参加的民主理财组织,它有权监督财务计划、收益分配方案、承包合同或其他经济合同的执行以及现金、银行存款的使用情况等,是一种经常性的监督形式。但实践中并未取得明显成效,主要因为各村要么未按规定成立民主理财小组,要么小组成员是由村长或书记指定,而不是由村民选举产生的,民主理财小组也就只能是应付上级检查的摆设。③群众监督主要是要求村合作经济组织按月或按季公布收支明细表及有关账目,年终进行全面的财务检查和清理,公布全年财务收支账目,接受群众的民主监督。就这一点而言,从形式上看绝大多数村已经开始执行,但大都流于形式或缺乏透明度,所公布的事项或数据的真实性大打折扣。有的为了安抚群众而设置两套账,有的为了应付上级检查而随意编造数据,对群众的疑惑不做解释,对群众的意见也不予理睬。久而久之,群众对了解和监督村财务就失去了兴趣,村长或书记的财权必然膨胀,从而造成财务开支的随意性和不合理性,浪费了有限的财力。

### (三)财务公开制度未真正落实

财务公开就是要把农村财务置于“阳光”之下,置于全体村民群众的公开监督之下,真正起到拒腐防变的效果。关于村级财务公开,《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十二条、《村合作经济组织财务制度(试行)》第五十三条都有明确的规定。农业部、监察部联合发布的《村集体经济组织财务公开暂行规定》中更是对财务公开的时间、内容、形式及其信息的真实性等进行了全面、具体的规定,并特别强调县、乡两级应将执行该规定纳入政府的工作目标,作为考核乡村干部的重要依据,并进行定期检查和监督。但从目前执行的情况和效果来看,正如上文所述,由于只注重形式而忽略了对实质内容的核查,尚未真正落到实处,因此没有收到明显的效果。

### (四)村集体假账治理难奏效

村级财务混乱造成了村级财务的假账泛滥,具体表现为:开具虚假发票或虚增发票金额骗取现金;任意编造开支项目;转嫁费用给承包商、急于收回承包金;采用不入账或少入账的手段隐瞒各种收入;设置“小金库”甚至挪用、贪污公款等。这不仅滋生了腐败现象,浪费了大量农村经济资源,而且激起了群众的极大怨愤,为社会的稳定埋下了隐患。由于农村财务涉及面广,政府及相关主管部门在人员、经费方面又严重不足,造成政府在开展治理、规范工作时总是感到力不从心,难以取得全面、长期的成效。

## 二、加强村集体经济组织财务管理的对策

### (一)完善内部控制制度

村集体经济组织是一个独立的组织,有自我管理、自我发展、自我完善的内在要求。针对村集体经济组织财务管理的改革和规范措施,应首先考虑培育其自身的约束和完善机制,重在建立村集体经济组织财务管理的内部控制制度,做好事前、事中和事后的全程控制。

1.完善财会制度。各村要依据《村合作经济组织财务制度(试行)》、《村集体经济组织会计制度》和《村集体经济组织财务公开暂行规定》等制定内容具体、切实可行、措施得力的实施细则,包括民主理财制度、收支预决算制度、票据管理制度、支出审批制度、财产登记制度和财务公开制度等。尽可能做到村级财务所有事项都有法可依,按照既定的程序进行,最大限度地避免人为因素所造成的弊端。其中,需要特别注意民主理财制度中民主理财小组的组建、人员权限的设置和行使等关键环节,以免使村级财务蜕变为“家族财务”。

2.做好事前预防。村级财务的重大事项如基本建设规划、财务预算、收益分配方案等由村民大会决议通过,被否决的项目一律不得付诸实施。对日常的财务收支项目,要为主管财务的领导设置授权限额,超过限额的项目要提请民主理财小组审议通过。这就大大限制了村级财务的随意性和不合理性,起到防患于未然的效果。在具体操作中,可把村级理财小组审核专用图章分割为数块,主管财务的村主任和民主理财小组成员人手一块。这样,重大财务事项就必须首先履行必要的民主程序,只有经民主理财小组讨论通过,才有可能将人手一块的审核专用图章集中到一起,形成一个完整的图章,加盖后票据方可生效,财会人员才能据以办理款项的支付或报销。

3.加强事中控制。主要是对村级财务预算、计划以及财务收支的具体执行情况建立民主理财小组的经常性监督机制。在民主理财小组内设置会计和出纳两个岗位,由民主理财小组成员兼任。民主理财小组成员对日常财务收支工作提出质疑、建议并进行检查、监督;有权不办理违反财务制度的收支,对认为是违反财务制度的收支应予以制止和纠正,经制止和纠正无效的,应提交民主理财小组审议决定。这样可以有效防止出现虚假、不合法、不合理或不符合财务制度规定的凭证入账或报销等现象。

4.落实事后监督。对村级财务的事后监督主要是通过执行财务公开制度定期公布财务收支账表,接受群众监督和民主评议的方式实现。首先,要从时间上建立经常性公开机制,如按月或按季度公布重要事项等。其次,公开要以群众容易理解的形式进行,不能故弄玄虚,搞一些所谓专业的、晦涩难懂的数字游戏。再次,公开的内容要全面、真实、完整,不能避重就轻。最后,要做好财务公开的后继工作。村财务账目张榜公布后,主要负责人应安排专门时间接待群众来访,对群众提出的问题、意见和建议做出解释或及时解决,对村民反映比较强烈的焦点问题应提交民主理财小组或村民会议讨论决定。

### (二)加强制度审计

以前,针对农村的财务审计主要是错弊审计,查证农村

财务中存在的贪污、舞弊问题。这仅仅惩治了个别违法乱纪分子,而对农村财务运行本身存在的缺陷却习以为常、不闻不问。由于根本的、体制性的问题没有解决,势必会造成农村财务的前清后乱、边清边乱。鉴于此,政府审计的工作重点应从单纯的财务审计向制度审计转移,尤其是查证各项财务制度的落实情况。

考虑到在县级区域范围内统一开展审计工作难度较大,可在乡镇一级政府或主管部门的领导和监督下,分乡镇组建专门的农村财会审计机构,负责对农村财务组织实施定期审计,主要是对会计基础工作的规范性做出评价并加以指导,督促各村建立健全并切实执行各项财务制度,定期或不定期地组织财政、审计等部门进行农村财务大检查,加快农村财务的规范化进程。

### (三)开展法制、业务培训

除了体制、制度因素外,农村领导干部法制观念淡薄、财会人员业务素质偏低也是造成村级财务管理混乱的重要原因。一方面,农村领导干部法律知识欠缺、政策水平不高而且不懂财会业务,常常我行我素,扰乱正常的经济秩序;另一方面,绝大多数农村财会人员缺乏系统的专业学习和业务培训,业务素质普遍偏低,很难成为规范农村财会业务的有生力量。因此,采取适当的措施,加强对农村领导干部和财会人员的法制教育和财会业务培训就显得尤为重要。

1.培训内容立体化。农村领导干部要重点学习《中华人民共和国村民委员会组织法》、《村集体经济组织会计制度》、《村合作经济组织财务制度(试行)》、《村集体经济组织财务公开暂行规定》、《农村土地承包法》等法律法规,真正给予农民当家作主、管理自己事情的权利,加强和完善农村基层民主制度建设,树立“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的依法治村的意识。

农村财会人员则不仅要认真学习财会基本知识、基本业务和会计基础工作规范,还要加强对相关财经法律法规、规章制度的学习,加强职业道德教育,在提高自身业务水平的同时树立依法进行会计监督的意识。

2.培训形式多样化。可由业务主管部门根据实际需要集中开办农村领导干部或财会人员短期培训班,有条件的地方还可建立由政府与相关大专院校联合办学的长效机制,定期选派农村领导干部和财会人员进行法制、政策和业务轮训。另外,还可将一些与“三农”相关的方针、政策和规定印制成小册子分发给农村领导干部和财会人员,方便其随时学习和查阅。在具体执行过程中,考虑到培训对象不脱离生产,培训时间一般安排在农闲季节,并应给予一定的经济补贴。

3.费用负担合理化。农村领导干部和财会人员培训费用的负担是一个不可避免的问题,尤其是一些经济发展比较落后的农村,农村领导干部每天的补贴只有一两元钱甚至还经常拖欠或者由实物抵偿,农村财务根本就难以承受任何额外的费用。即使是经济发展情况较好的农村,目前也不情愿负担这种见不到“效益”的费用。所以,在经济资源有限的情况下,培训费用的负担要因地制宜、合理负担。对此,作为改革的成本加大了财政支付力度,政府要予以解决。而在少数经济较为发达的地区,可由村级财务适当分担。□