农村财务管理的理论基础与制度创新

王婷婷　潘自强(教授)

(浙江财经学院　杭州　310018)

【摘要】“三农”问题一直是社会所关注的重点,村级财务治理作为农村集体经济建设的核心,已成为农村稳定的最敏感的因素之一。本文就农村财务管理的理论基础进行了探讨,分析了农村财务管理中存在的问题,提出了需要通过制度创新来推动农村财务管理机制的变迁,进而达到完善农村财务管理的目的。

【关键词】委托代理理论　财务公共关系理论　制度创新

一、农村财务管理的理论基础

1. 委托代理理论。委托代理理论是上世纪30年代,美国经济学家伯利和米恩斯洞悉企业所有者兼具经营者的做法存在着极大的弊端而提出来的,他们倡导所有权和经营权分离,企业所有者保留剩余索取权,而将经营权利让渡。委托代理理论早已成为现代公司治理的逻辑起点。其核心思想是:通过不相关联的第三方来规避财务舞弊风险,实现真正民主管理。委托代理理论的中心任务是研究在利益相冲突和信息不对称的环境下,委托人如何设计最优契约激励代理人。

委托代理制度的运用主要是针对公司财务管理,将委托代理制度引申到农村财务建设中,不失为防范村干部存在“道德风险”的好方法。村委会作为村民自治组织,代行村集体经济组织职能,管理村集体资产,使集体资产的所有权和经营权相分离产生了委托代理关系。主要表现为:村民与村委会成员之间的委托代理关系;村委会与村级财会人员之间的委托代理关系;村委会与乡镇经管站财会人员之间的委托代理关系。村集体经济组织在实施委托代理关系的过程中,也将不可避免地产生代理问题。

农村财务代理和公司委托代理最主要的区别在于公司委托代理,侧重于将经营权和所有权分离,代理人员主要成为公司的管理层,目标是实现公司最大化盈利,对公司董事会负责。而农村财务代理的主要核心是为了实现财务公开化,规避由村干部直接进行资金掉转、暗箱操作带来的风险。由村民作为委托方直接或者通过村民代表大会聘任若干名非村干部的外部财务人员从事农村财务代理工作,从而使得农村“三资”管理的实权真正落到村民代表大会上,实现真正意义上的民主管理。因而,农村引入村务委托代理制度的本质要求就是提高财务透明度。财务公开化要求财务人员逐笔、细致、全面地披露信息,使得财务信息使用者能够信赖和依据数据作出合理的判断。

2. 财务公共关系理论。财务关系理论认为财务的本质是资金运动过程所反映的人与人之间的经济关系。企业公共关系是指企业在财务管理过程中如何处理与各财务公共关系的客体(对象)的公共关系,企业公共关系包括主体、过程、客体。要处理好财务公共关系,最重要的是必须明确财务关系的“客体”(对象),其对象是公众。

在农村财务公共关系中,“主体”是村级财务管理者和财务工作者,“过程”是运用“三资”为村民提供和完善基础公共设施建设,“客体”是广大的村民群众。最需要明确的就是其权力机关是村民代表大会,“三资”的服务对象是广大村民群众。但是很多村民并没有参与到农村财务管理中,作为农村“三资”的所有者,村民本就有知晓每一笔款项实际用处的权利,而且村级干部本就应该做到行政公开化。但是,就现实情况而言,在封闭的村级财务管理体制中,村级财务公共关系中的“过程”就是内部自审,这就隐藏着巨大的村级干部的“道德风险”。而且在一定程度上,腐败存在的原因是村干部作为管理者把财务公共关系的主体、客体合二为一,用资金为满足小部分权利掌握者服务。因此,若将财务公共关系理论引入到村级财务管理中,能够明确做到主客体明确,过程公开、透明,是防止腐败的一种可行方法。

二、农村财务管理存在的主要问题

1. 财务不透明,权力过于集中。农村财务管理容易出现舞弊、公款私用、白条抵库的一个最直接原因就是权力过于集中,有些村出现村长、村支书分别担任会计、出纳。财务公开程序简单,说服力不强。权力过于集中可以直接导致村干部的“道德危机”和村民对他们的“信任危机”。并且存在一部分的村民对于财政拨款没有明确的意识,导致农村财务管理舞弊现象层出不穷,财务呈现“半公开化”、“假公开化”局面,甚至有领导干部将支农资金中饱私囊的现象。

2. 领导核心不明确,资金利用率低下。领导核心不明确导致的结果是村级财务上演村书记和村委会主任的“博弈”,而村民代表大会的监督职能没有发挥彻底,几乎对于部分村干部“家长制”决策没有约束,使得农村财务陷入大事人人争管,小事人人不管的尴尬局面。

支农资金是由中央根据项目层层下拨,这样会导致资金相对分散,难以整合。层层下拨的资金在中间环节的管理成本

高,对资金的损耗大,并且也难以规避中间环节涉及部门干部存在的“道德风险”,这样会导致真正到达村级的资金很少。

3. 内部控制不完善。农村财务内部控制不完善,主要体现在民主管理的缺失和财务人员任免随意性强。在村务管理中用款违规现象严重,缺乏审批。不管是否合理,一般支出都按照村干部的要求彻底执行,没有民主审批制度可言。再者,在财务人员任用方面随意性很大,使得财务人员专业性水平普遍不高,而财务又是非常细致的工作,直接导致出现财务职责履行不到位的现象。在一般村级财务中都没有很详尽的财务开支审批制度可以遵循,也没有很明确的内部控制制度可以遵照,这是导致农村财务收支失真、财务混乱的一个重要原因。

4. 民主管理意识淡薄。在普通农村中,村民的家庭意识很强烈,这与农村个体经营普遍存在有着密切关系,然而,这直接导致村民集体意识淡薄,对于村级财务,村民不知情、不过问、不监督为多数。这是典型的民主意识丧失的表现,这个现象使得农村财务民主管理化为空谈。

三、农村财务管理制度创新

为了使农村财务管理更加规范化和透明化,必须通过制度创新来达到财务管理和财务公开的目的。制度创新是指社会规范体系的选择、创造、新建和优化,包括制度的调整、完善、改革和更替等。

农村财务制度创新主要是通过组织创新和技术创新实现。如浙江省武义县后陈村创造的独立于村两委、与村两委权力相互制衡的“村务监督委员会”,较好地解决了村级财务监督的独立性(村务监督委员会只对村民代表会议负责;村务监督委员会的成员必须从村两委及其父母、配偶、子女、兄弟姐妹等利益关系人以外的村民中选举产生)和权威性问题。监委会是村级组织体系的制度创新,改变了村干部既是“运动员”又是“裁判员”的角色,对村庄治理精英形成了有效监督,村民的民主权利得到了较好保障,促进了村庄治理绩效的提升。

村级财务委托代理制度是一种技术上的创新,通过委托代理制度,让村级财务接受审核或者分级管理,该制度下的具体做法就是,村财务工作由乡镇代理机构进行代管,代理各村账务,村级不再单设会计,只是在村里设置出纳员一名,负责登记凭证、现金的日常管理工作,定期向乡(镇)报账,由乡(镇)经管人统一对各村的财务进行审查、汇总、整理、记账工作。这从一定程度上可以直接规避村级干部之间因职权便利的舞弊,通过不同阶层的政权约束,加大财务公开化力度。同时,也要明确财务管理的分工,通过制度的改变来确定村级财务的决策机构,并且实现财务责任落实到个人,重大财务不由一个人或者一小部分人决定。使得资金用到刀刃上。浙江省新昌县的“乡村典章”是组织创新与技术创新的完美结合,它具体规定了村级组织及职责,明确了村各类组织职权;村务议事及决策,制定了重大事务公决制度;村级财务管理制度成了村务监督小组;规定了村务公开制度,村干部违规失职追究办法;村规民约、乡风俗量化评分等内容。

四、农村财务管理制度创新启示

1. 财务公开化是核心。村级财务必须对所有的村民负责,任何一笔款项的用处都需公示,接受村民监督。只有完善公开化的全流程,才能够将监督职能落到实处,公开化不仅包括财务的公示,而且包括重大村务由农村代表大会集体公开决议,农村资金项目立项公开评审。以及保证全部村务有账可查、有据可依。

在实践中,涉及农民利益的重大问题以及农民关心的经济事项要及时公开,村集体财务收支情况应该按季度公开。如果村民对公布内容有异议,可通过口头方式或者书面方式向村务公开监督小组投诉,村务公开监督小组应该针对农民反映的问题深入调查,确有内容遗漏或不真实的,应督促村委会重新公布。

2. 主权要把握在村代会上。农村财务管理必须秉承的一个原则:主权属于村民代表大会,重大村务决策权必须落实给村民代表大会,在每年的村务报告上,其有权对评定资金项目的绩效进行量化考核,并决定是否进入后期资金投入。从一定程度上,村民代表大会发挥了一个审计的作用,对财务报告提出合理的意见和建议。

3. 不断进行制度创新实现农村财务的规范管理。不可否认,在实际的农村财务管理中,村民代表、村干部发挥了不可忽视的作用,乡村精英分子提高了集体管理素质,运用创新型农村财务管理理念改变村级财务复杂、错乱的局势来达到资金的合理配置是一种新的尝试。制度创新在村务管理中发挥的作用主要体现在以下几个方面:①职权分离。在本文提及的几种制度创新的中,无论是委托代理制度还是“乡村典章”制度,它们最核心的部分是资金运营部门、审批部门相分离,便于审计工作的展开,对于重大财务风险舞弊有很好的制约作用,使责任落到个人身上,利于追究重大过失责任。②资金整合。以往的一些沿袭的制度中,我们看到较多的是资金分行业部门拨付或者是按层级拨付,这都会使得资金整合的难度加大,导致资金分散投放和重复投放,资金利用率低下。但是,如果设立专门的运营和管理机构,可以加大资金的整合,不再是通过上级政府层层下拨,而是财政直接将款项下拨到该管理部门中,由村民申报项目,然后经过村民委员会根据轻重缓急程度审批立项、确定资金数额。③利于财务检查和审计。内部控制越完善,审计风险就越小,重大错报风险也就越低,通过制度创新来完善农村财务管理的内部控制制度是一个行之有效的方式。

【注】 本文系浙江省科技厅软科学项目“浙江省农村财务治理机制及对策研究”(项目编号:2010C25102),浙江省社会科学界联合会研究课题“浙江省农村财务治理及创新实践研究”(项目编号:2010B23)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 潘自强.乡村典章:农村财务治理的制度创新——基于浙江省新昌县的调查.农村经济,2010;1

2. 王敏.当前农村财务管理存在问题及解决对策.现代农业,2011;3

3. 习锋.对强化农村财务管理的几点思考.农村经济与科技,2003;2