

加强我国现阶段农村财务管理的思考*

胡曲应,许家林

(中南财经政法大学会计学院,湖北 武汉 430073)

摘要 在阐述农村财务管理基本内容和分析其理论基础,认为农村财务管理存在集体资产账务不清、财务管理制度不完善且执行不力、财务公开不到位且管理不民主、农村财务人员不稳定、执业水平不高以及财务管理缺乏审计监督等问题。为改善和解决这些问题提出了有针对性的对策建议:明确农村集体资产性质,强化村级财务管理;借鉴先进经验,推进农村财务管理制度创新;推行财务公开,实现民主理财;全面提高农村财务人员的从业素质;强化审计监督,保障村级财务管理规范化。

关键词 农村财务管理;财务公开;民主理财;委托代理

中图分类号:F302.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2010)06-0070-05

“农业兴,基础牢;农村稳,天下安”。我国政府一直反复强调要加强农业在整个国民经济和社会发展中的基础地位,并将如何解决好“三农”问题作为一项极其重要的工作。党的十六届四中全会、五中全会分别提出了“构建社会主义和谐社会”“建设社会主义新农村”的战略目标,其核心问题就是统筹城乡发展、发展农业和建设农村。中共十七届三中全会提出了到2020年农村改革发展基本目标任务。温家宝在2009年的政府工作报告中又用大量篇幅着重提出要加强和巩固农业基础地位建设,切实促进农业稳定发展和农民增收,并拟安排“三农”投入7161亿元,比上年增加1206亿元。如何有效管理这些农业资金,成了农村财务管理的重要内容。但在传统计划经济体制及农民缺乏民主意识等因素的影响下,部分农村财务管理陷入了混乱,产生了大量不可忽视的违纪违法行为,严重损害了广大农村居民的切身利益,影响了农村经济的健康、可持续发展。因此,加强农村财务管理并实时监督农村资金的有效运用刻不容缓。

一、农村财务管理的基本内容与理论基础

1. 农村财务管理的基本内容

对农村财务管理的认识,我国学者分别从定义、内容和管理模式等方面进行了深入研究,各地政府

针对各自的具体情况也对农村财务管理制度进行了规范。一般认为,农村财务管理(又叫村级财务管理)是指对直接归农民集体经济组织所有、支配、管理的各种资产所发生的一切收入及其使用、分配等财务活动的核算、计划、监督与控制。

农村财务管理的主要内容包括村账乡镇代理制度建设、财务审计和监督、财务公开和民主理财。其核心是要维护集体经济组织及其成员的合法权益,确保做到“村民所有、村民管理、村民受益”。关键环节是实行财务公开和民主管理。农村财务管理的目标可分为基本目标和高层次目标:基本目标主要是从纯财务角度考虑,即确保农村财务正常运行,规范农村财务制度;高层次目标主要是从农村社会稳定、农业实现增效、农民收入增长等方面考虑,从规范财务来促进农村、农业、农民问题的解决。

2. 农村财务管理的理论基础

(1)全体村民与村级组织之间的信息不对称导致逆向选择与道德风险。信息不对称理论认为市场中卖方比买方了解更多有关商品的信息,从而可以通过向信息贫乏的一方传递可靠信息在市场中获益。同时,拥有信息较少的一方会努力从另一方获取信息,市场信号的显示在一定程度上可以弥补信息不对称的问题。并且,要减少信息不对称对经济产生的危害,政府应在市场体系中发挥强有力的作用。

农村的集体资产属全体村民所有,但对这些资产行使管理权的是村级组织及村干部,所有权与管

收稿日期:2009-10-28

* 中南财经政法大学博士生科研创新课题“环境绩效理论与应用研究”(2009BGL04)。

作者简介:胡曲应(1978-),女,博士研究生;研究方向:会计理论。E-mail:huquying@sohu.com

理权的分离导致二者的信息不对称。在这种市场中,村级组织和村干部是农村集体资产的管理者,拥有更多关于集体资产的信息,广大村民则处于信息的弱势地位。这种状况使得部分村干部具有利用职权便利侵吞集体资产的动机,极易造成村干部的逆向选择与道德风险行为。从而产生了信息不对称的社会危害,如村民集体上访等事件。这便产生了加强民主管理实行财务公开的需求。这时,政府通过发布各种文件强制村务公开等措施对加强农村经济建设起着重要的作用。

(2)委托代理理论促进村组织的行为符合广大村民的利益。委托代理理论是建立在非对称信息博弈论的基础之上,由于所有权和使用权的分离而产生的,它要解决的根本问题是由于理性和偏好的差异和信息不对称的加剧所导致的利益不一致的矛盾以及运用激励约束机制使代理人的行为符合委托人的利益。

村级治理的代议制框架结构实际上也是一种委托代理关系,它是以村集体资产的产权管理为基础的。农村集体资产从形成来看属于全体村民所有,全体村民是村集体资产的终极所有者,具有终极监督权,成为初始委托人,村级组织扮演着双重角色,既是初始委托人的代理人,又是农村会计人员的委托人,从而形成第二层委托——代理关系^[1]。由于村级组织与广大村民之间的委托代理关系,广大村民将采取一切可能措施促使村级组织的行为符合其利益目标。委托代理理论在农村财务管理中最直接的表现就是农村会计代理制的产生。农村会计代理制的基本内容是村集体经济组织在“三个民主”和“四权”不变情况下,每月由各村(或组)报账员将财务会计业务工作书面委托给镇(街道)农村会计服务中心记账的财务管理体制。这种制度节约了农村非生产性开支、规范了农村财务管理、防止了违反财经纪律现象、有效解决了村委会换届选举出现的一些弊端、融洽了干群关系和基层党风廉政建设。

(3)激励理论有利于降低村组织的道德风险。激励理论是关于如何满足人的各种需要、调动人的积极性的原则和方法的概括总结。它是业绩评价理论的重要依据,说明了为什么业绩评价能够促进组织业绩的提高,以及什么样的业绩评价机制才能够促进业绩的提高。相对业绩评估一个很重要的方法是“锦标制度”(rank-order tournaments)。在锦标制度下,每个代理人的所得依赖于他在所有代理人

中间的排名,与他的绝对表现没有关系。Malcomson^[2]的模型证明类似于锦标制度的激励合同是解决委托人道德风险的一个有效办法。崔国平^[3]将晋升锦标赛理论(实为上文所述的“锦标制度”)作为农村财务管理的理论基础之一。他认为农村财务管理混乱的现状是官员在“晋升锦标赛”下地方官员不遗余力、甚至是不惜违背相关法规和政策去追逐政绩和晋升机会的结果。

在建设社会主义新农村过程中,村级组织是党和国家开展农村工作的基本单位。有些农村基层领导干部为了政治表现和升迁等目的,不惜损害广大村民的利益进行违规建设和盲目投资,导致农村财务管理混乱状态的产生。而村务公开和奖励等措施恰好可以激发村干部及财务人员的正确行为动机,以降低道德风险,充分调动其积极性和创造性,使之服务于广大农民群众的切身利益。

(4)农村财务管理混乱的博弈论诠释。博弈论是研究决策主体的行为发生直接相互作用时候的决策以及这种决策的均衡问题,即研究在相互外部经济条件下的个人选择问题。崔国平^[3]认为农村财务管理混乱的现状是现存条件下博弈参与者理性选择的结果。现行的农村财会管理体制不利于广大村民和审计组织会计监督职能的有效发挥,加上有关监管部门惩处力度不大,从而造成一些农村造假者造假成本低、获益大,不造假者利益反而受损的现象,这便导致了农村财务管理中虚假信息的泛滥。因此,博弈论也是农村财务管理的理论基础。

此外,由于农村财务管理的目标从属于会计的目标,因此会计目标的决策有用理论和受托责任理论也可以作为其理论基础。为落实和谐社会和科学发展观的要求,可持续发展理论也应作为农村财务管理制度建设的指导。

二、农村财务管理现存的问题及原因

1. 农村集体资产性质不明晰

农村集体经济组织的资产是由其成员入股和长期劳动积累所形成的共有资产,属于集体性质,其所有权受国家法律保护,任何单位和个人不得侵占、平调、挪用。农村集体资产性质不明是造成集体资产流失的主要原因之一。农村集体资产的存在形态多样,既有现金的,又有实物财产的,还有资源性质的;既有可移动的,又有不动的;既有国家支农资金、各项补偿补助款,又有集体收入,还有筹资、捐资等,具

有一定的复杂性、多样性,这就带来了较大的管理难度。由于部分村负责人和农村财会人员业务素质原因以及没有真正为民服务的思想,使得集体资产大量流失,严重阻碍了农村经济的健康发展和农村居民的共同富裕。

2. 财务管理制度不完善且执行不力

孟子曾说:“不以规矩,无以成方圆。”意思是做事、做人都要遵循一定法则。法则是管理的精髓所在,农村财务管理也应该用法或制度作为管理的标准,财务管理不完善的根源在于制度不完善和执行不到位。

(1)财务管理制度不完善。实务中,有些村根本没有建立严格的财务管理制度,突出表现在以下几个方面:第一,会计账目处理混乱。部分村组织现金收入不及时入账或不开正式收据,随意开支现金,账簿设置不健全或只设一本收支流水账,但“账外账”和“小金库”的现象却又屡见不鲜,这为部分村干部钻空子提供了现实上的便利。第二,会计内部控制制度缺失。有些村组织会计、出纳由一人兼任、或者虽设会计、出纳岗位,但村长或书记“一支笔”说了算,等等。这些现象使得村集体经济组织财权失控,为社会的稳定埋下了祸根。第三,会计资料的档案管理制度混乱。有的村组织会计凭证不按规定装订成册、重要单据随便存放、账随人换、各种会计档案也没有按照相关规定定期归档保管或销毁,丢失现象较为严重,为以后核实、查阅带来了相当大的困难。

(2)财务管理制度执行不力。有些村组织财务管理的制度设置要么是为了应付上级检查,事后并不认真执行,要么是由于部分村干部和财务人员执业水平不高,执行不到位。有些制度条款有时脱离农村实际,流于形式。此外,一种条款形式难以解决农村财务管理存在的所有问题。因此,随着经济的发展和相关新政策的出台,与之相应的农村财务管理制度也迫切需要修订和完善,确保农村财务管理工作有章可循。

3. 财务公开不到位且管理不民主

乡镇政务公开、村务公开,是密切基层党群关系、干群关系和发挥民主监督的重要手段。财务公开是村务公开的重点内容,目的是把农村财务置于“阳光”及村民群众的公开监督之下,真正起到拒腐防变的效果。

当前,部分农村虽然实行了财务公开,但是存在公开不及时、公开地点不确定、走过场和公开内容不

完整等现象。这使得财务公开处于被动应付状态,严重阻碍了财务公开的力度,达不到预期的目的。究其原因,主要有以下几点:其一,是农村集体资产产权关系不清,产权主体不明。具体表现在有些地方大中城市郊区集体土地被征用后的补偿如何处置、城市郊区的农村村民委员会转为城市居民委员会后,原来村集体的巨额资产如何管理分配,等等。这在一定程度上制约了财务公开的执行。其二,是部分基层干部和一些群众认识不到位,缺乏公开意识。基层干部怕暴露问题和群众上访,而群众则缺乏信心与起码的参与监督意识。其三,是由于农村集体财务管理工作缺乏民主监督和上级业务部门的职能监督,使得民主管理难以到位。

4. 农村财务人员不稳定且业务水平不高

长期以来,我国农村条件相对艰苦,基本无法引进专业的会计从业人员。许多农村会计一般由村负责人按照“能写会算”的要求指派或者就地选用,随意性大。在业务上他们只能“记记账、打打算盘”,无力开展成本核算、会计分析,更无法理解现行会计制度对农村会计实务的要求。

此外,农村财会人员不稳定也阻碍了农村财务管理水平的进一步提高。具体表现在相当一部分农村财会人员随村干部的改选而被撤换,换上去的财务人员,专业水平和思想素质得不到保证,工作上依附权势,不能坚持原则,对村干部的贪污挪用要么睁一只眼、闭一只眼,更有些是直接参与。这些现象严重阻碍了农村财务管理工作的顺利进行。因此,对农村财务人员的培训和管理势在必行。

5. 财务管理缺乏审计监督

根据《村合作经济组织财务制度》的规定,对村集体经济组织的财会监督主要包括村集体外部业务主管部门(指农村合作经济经营管理部门和财政部门)的监督和村集体内部民主理财小组和群众的监督两个方面。实务中,村集体外部业务主管部门对农村集体经济的财务监督主要是检查工作或接受举报、查证落实,有时缺乏力度,并且各级配合不协调,官官相护,不按原则办事,使得外部监督缺乏全面性和规范性。村集体内部的民主理财小组和群众监督也形同虚设,使得民主管理和监督流于形式。此外,部分村民对集体的事漠不关心,这些都给一些不廉洁的干部以可乘之机,造成村干部财务开支的随意性和不合理性,浪费了有限的财力。如福建省厦门市农业局 2003—2007 年累计审计金额 88.178 4 亿

元,发出审计建议书20份,建议撤销了村支部书记1人,移送司法机关8人^[4]。这些均说明加强对农村财务进行审计监督的重要性。

三、强化农村财务管理的对策思考

农村集体财务管理直接关系到农民的切身利益,关系农村改革、发展、稳定的大局和农村全面建设小康社会的进程,因此,各级部门要从贯彻落实科学发展观、建设社会主义新农村的高度,充分认识抓好农村财务管理工作的重要性和紧迫性,进一步推动农村财务管理向经常化、规范化、制度化发展。

1. 明确农村集体资产性质,强化村级财务管理

农村集体经济组织的资产的共有性质,决定了对农村集体资产的管理不能简单套用国有资产或企业资产的管理办法。要加强集体资产管理,首先要明确集体资产和国有资产以及各集体经济组织资产之间的界限。进行清产核资,积极清理乡村债务,明确集体资产的归属,科学评估并确认资产价值,建立资产台账,如实登记和反映集体经济组织账内外资产的数量、价值及其变动情况。实务中,湖北谷城城关镇龙湾社区干部对集体企业及门面的租金管理做到“难得糊涂”,切实增加了集体收入,保护了集体资产^[5]。

2. 借鉴先进经验,推进农村财务管理制度创新

加强农业基础建设,必须坚持推进体制机制创新,通过构建充满活力、富有效率的体制,以促进城乡经济社会协调发展。落实到农村财务管理的制度创新,主要应结合当地农村实际,分层次分步骤进行,可以考虑从以下几个方面实施:

首先,农村集体经济组织要建立健全各项财务管理制度以规范财务管理的流程。应着重抓好民主管理和财务公开制度、现金银行存款管理制度、债权债务管理制度、资产台账制度、财务开支审批制度、会计人员管理制度、“一事一议”筹资筹劳等制度建设,特别要抓紧建立农村干部任期和离任审计制度,充分利用不相容职务相互分离、财产保全、电子信息等技术等方法实施有效的内部控制。财务管理流程要严格按照会计核算的流程进行,实行财务公开,并接受县、乡(镇)农村经营管理部门和广大群众的审计监督。

其次,村集体经济组织要严格执行各项财务管理制度。各级村组织要严格执行上述村级财务管理的各项制度。按照会计核算主体独立设账,坚决杜绝集体财产被个人侵占。对执行情况进行公开和上

报能有效防止制度设置流于形式的发生。

最后,因地制宜创新集体财务管理办法。目前全国村级财务管理模式主要有农村会计委托代理服务、村会计集中办公、农村会计委派制和村账自我管理四种^[6]。这些模式有效地遏制了农村干部经济方面的违法乱纪行为,促进了农村社会的和谐发展。这些成功经验如能因地制宜地加以推广,对于加速农村财务管理的制度创新将会起到事半功倍的效果。

3. 推行财务公开,实现民主理财

财务公开是村务公开的重点和核心,村组织要接受各级农业部门对财务公开工作的指导和监督,进一步推动村级财务公开工作。首先,各集体经济组织要成立民主理财小组,定期召开理财会议,制定民主理财办法,依法理财、科学理财,对公开中群众提出的问题,要及时给予解答和解决,切实发挥民主理财小组的作用;其次,要建立和完善财务公开制度,全面执行财务公开,要规范财务公开的内容、时间、程序和方式,公开群众普遍关心的重要问题,并组织群众对公开工作进行经常性的专门检查,以达到财务公开的效果;最后,还要注意总结交流各地开展村级财务公开和民主理财的好经验、好办法,及时推广,充分发挥典型的示范带头作用。

4. 全面提高农村财务人员的从业素质

要加强农村财务管理的规范化建设,会计人才是关键。要以引进、下派、委培等方式全面提高农村会计从业人员的业务素质、道德素质。根据农业部文件精神,村组织可以从实行会计人员持证上岗制度、完善会计人员使用制度以及实行考会计电算化管理等方面来加大对农村会计人员的培训和管理力度,提高农村财务管理人员的素质。首先,适当引进一些刚毕业的支农大学生。虽然他们实践经验欠缺,但他们具有较丰富的会计基础理论知识,一旦接触会计实务便可迅速上岗。他们还可以对农村会计人员进行传、帮、带,逐渐提高现有农村会计人员的从业水平。其次,可以采用派出委培等方式对现有的村级会计人员进行培训,让他们能够集中一段时间学习并理解会计相关知识,全面提高他们的会计从业水平。最后,还要经常对农村会计进行思想政治宣传,并结合上级补助等激励方式,使他们充分理解农村会计工作的荣誉感和使命感,从而起到稳定农村会计队伍的作用。

国家正在采取各项措施引进支农大学生,如从2008年起,中央决定每年选聘2万高校毕业生到村

任职,湖北省 2009 年将聘 865 名大学生当村官,每人每年补贴 1.5 万元^[7],其中部分应为财务人员,这对稳定农村财务人员提高其业务素质起到了不可忽视的作用。

5. 强化审计监督,保障村级财务管理规范化

保障村级财务管理规范化,需要建立并完善农村集体财务审计监督制度。审计内容主要包括集体资产的管理使用、财务收支、生产经营和建设项目的发包管理、集体的债权债务等,以及群众要求审计的其他事项。审计形式不仅包括专项审计,还包括定期审计。实行农村会计委托代理等会计专业服务的地方,农村集体经济审计由县级或市级农业部门统一组织。市级或省级农业部门每年应当进行抽查审计。2009 年重点加强村干部任期与离任经济责任审计,以及农村集体“三资”、农民负担、村级债务、土地补偿费等专项审计,做好化解村级债务工作^[8]。

各级农业部门要在当地党委、政府的领导下,与纪检监察、司法等部门搞好配合,认真解决审计中发现的问题。对于审计过程中所揭露出来的问题要及时通报情况,相关职权部门应责令落实整改或者依法查处,做到有法可依、有法必依、依法必严、违法必究。只有将制度建设、审计监督、法律制裁紧密结合起来,才能确保农村财务管理的规范化,促进我国社会主义新农村的建设与发展。

参 考 文 献

- [1] 王玉刚,陈述华. 完善会计委托代理制度,加强农村财务管理[J]. 绿色财会,2008(4):17-20.
- [2] MALCOMSON J M. Work incentives, hierarchy, and internal labor markets[J]. The Journal of Political Economy, 1984, 92(3):486-507.
- [3] 崔国平. 农村财务会计管理模式研究[D]. 泰安:山东农业大学经济管理学院,2008:5-13.
- [4] 厦门市农业局农村经济管理站. 厦门市强化管理创新机制,全面提升农村财务管理水平[EB/OL]. (2008-06-25)[2009-04-26]. <http://www.fjagri.gov.cn/html/2008/10/30/17585.html>.
- [5] 湖北省谷城县城管镇人民政府. 构建“三资”管理新机制,促进农村和谐与发展[EB/OL]. (2009-04-01)[2009-04-27]. <http://www.hbgcnews.com/gccgz/?thread-41-1.html>.
- [6] 农业部. 农村集体财务管理规范化建设专题讲解:第二讲[EB/OL]. (2009-06-06)[2009-08-29]. <http://www.caen.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=24596>.
- [7] 中共湖北省委组织部. 关于做好全省 2009 年选聘高校毕业生到村任职工作的通知[EB/OL]. (2009-04-24)[2009-04-29]. http://www.hbrsks.gov.cn/news/200904/news_20090424090235.htm.
- [8] 全国村务公开协调小组办公室. 全国村务公开协调小组 2008 年工作总结和 2009 年工作安排[EB/OL]. (2009-02-19)[2009-04-29]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/gzdt/200902/20090200026787.shtml>.

How to Enhance Rural Financial Management in China

HU Qu-ying, XU Jia-lin

(School of Accounting, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, Hubei, 430073)

Abstract Based on illustrating the basic contents of rural financial management and analyzing its theory, this paper points out that there still exist some problems in rural financial management, such as unclear finance of collective assets, imperfect and ineffective implementation of financial management system, inadequate financial disclosure and undemocratic management, floating rural financial personnel, low financial competence and deficient audit supervision in financial management. In order to solve the above problems, this paper puts forward some suggestions, such as making clear the nature of rural collective assets and strengthening village-level financial management, learning the advanced experience to push forward the systematic innovation in rural financial management, carrying out financial disclosure and democratic financial management, fully improving the quality of rural finance staff, strengthening auditing supervision and maintaining standardization of village-level financial management and so on.

Key words rural financial management; financial disclosure; democratic management of financial affairs; commissioned agent

(责任编辑:刘少雷)