

项目名称：农村集体经济财务管理规范化与监督机制研究

项目来源：全国哲学社会科学规划办公室

项目编号：97BJB034

主持人：郭纪元

参加人员：张海庆 李少伟 韩春晓 郑 英
程书君 刘 宏 杨世松 曹 明
魏卿水 生秀东 翟保国 范安菊

执笔人：郭纪元

目 录

总 报 告:

一、农村经济体制改革后,集体经济财务管理的新特点

- (一)财务管理体制发生了变化
- (二)财务管理的任务发生了变化
- (三)财务管理的对象和形式发生了变化
- (四)筹资渠道和生产经营方式发生了变化
- (五)财务管理的大环境发生了变化

二、农村社区集体经济财务管理的现状和问题

- (一)目前农村集体经济财务管理的主要问题
- (二)农村集体经济财务管理混乱的主要原因
- (三)农村集体经济财务管理混乱造成的严重后果

三、农村集体经济财务管理规范化的基本思路

- (一)集体经济组织机构设置规范化
- (二)财务管理制度规范化
- (三)财务公开规范化
- (四)村提留、乡统筹规范化
- (五)审计监督规范化
- (六)村财乡管规范化

(七)农村财务管理的法律法规建设规范化

四、建立健全农村监督机制,充分发挥监督职能作用

(一)建立健全民主监督组织,加强民主监督力度

(二)强化行政管理监督职能

五、民主理财是农村基层民主建设的核心

(一)农村基层民主建设的实质

(二)只有经济民主才有政治民主

(三)从农村不稳定因素看民主理财的重要性

(四)民主理财是农村稳定的治本之策

分 报 告:

一、城郊型农村财务管理规范化的实践与探索

——关于郑州市金水区农村财务管理的调查与思考

二、辉县市实行农村财务“双代管”制的具体做法

农村财务管理规范化与监督机制研究

改革开放以来,我国农村的政治经济形势发生了巨大变化,家庭承包经营制打破了原来人民公社“三级所有,队为基础”的僵化经济体制,形成了具有巨大经济活力的新格局。但是,由于长期以来许多地方,仍然沿袭计划经济的管理办法,放松了农村经济管理工作,没有把农村经济管理当成一门科学来对待,理论工作者在这方面探讨和研究也不够,致使农村经济的管理方式、管理办法都显得过于陈旧,在市场经济的新形势下显得更加力不从心,往往事倍功半,效果不佳。当前农村各地暴露出来的一些热点、难点问题大都与管理落后有关,实践说明,管理落后已经严重影响了整个农村经济的快速发展。

财务管理是农村经济管理的核心,农村经济管理落后集中表现在财务管理落后上。因此,探索适合市场经济体制要求的财务管理方式,建立规范的农村财务管理体系,是保持农村政治社会稳定,进一步调动广大农民的生产积极性,促进农村经济发展的一项十分紧迫而又重要的任务。

一、农村经济体制改革后,集体经济财务管理的新特点

党的十一届三中全会吹响了全党全国人民解放思想的号角,首先在农村拉开了改革的伟大序幕,由中国农民创造的家庭联产承包责任制,在短短时间内便席卷全国,彻底打破了人民公社高度集权的僵化模式,使广大农民重新获得了生产经营自主权,形

成了“统”、“分”结合的双层经营体制,这是我国农村具有深远意义的伟大转折。随着集体经济体制的变革,集体经济的管理体制、经营方式、分配办法等也都发生了重大变化,这些变化必然引起集体经济财务管理体制、管理内容和管理方法发生一系列相应变化,使集体经济财务管理产生了许多新情况、新特点,概括起来主要有以下几个方面:

(一)财务管理体制发生了变化

家庭联产承包责任制的实施,使广大农民有了生产经营自主权,实现了生产资料与生产者的直接结合,农户成为相对独立的商品生产者和经营者,成为农村基本的经济核算单位,人民公社经济体制被“统”、“分”结合的“双层经营”体制所取代。这种“双层经营”体制使财务管理分成两大块,“统”的部分由村财务进行管理,“分”的部分,也就是农户承包经营部分,则由农户直接进行管理,从而打破了以往“统收统支,统负盈亏”的财务管理体制,形成了分级管理的新格局。这种财务管理体制,在一定程度上使一些基层干部忽视了农村财务管理工作,有的农民也甚至错误地认为“土地分到户,不要村干部”,一度放松了对财务管理的监督工作。只是近些年来,随着农民负担的不断加重,农民的呼声越来越高,农村财务管理才引起了大家的警觉。

(二)财务管理的任务发生了变化

农村经济体制改革前,集体经济财务管理经常的、大量的工作任务是会计核算,由于组织生产和进行分配的工作量很大,因此,生产大队、生产队都设有会计员、保管员(有的兼出纳员)、记

帐员等,承担管钱管物的工作。在当时的计划经济体制下,几乎每个生产大队、生产队财务工作都是以会计核算为主,以财务决策为副。农村经济体制改革后,村、组已基本上不再搞统收、统支,而是实行“统一领导,分级管理,分级核算,各计盈亏”的制度,财务工作的主要任务也随之由过去那种复杂的收益分配变为以“三提五统”为主要内容的财务收支,收益分配在财务管理中的地位已显得不那么重要了,而财务收支在财务管理中的地位却日益突出。尤其是随着改革开放和农村经济的发展,农村财务收支的内容和总量逐年加大,收支方式更加灵活,收支权限约束弱化,违规违章形式更加隐蔽,群众监督的难度增加,从而使财务管理的任务变得更加艰巨和复杂。

(三)财务管理的对象和形式发生了变化

农村经济体制改革后,村级财务管理对象和形式发生了一系列变化。一是与农户的关系发生了变化,改革前村级财务与农户之间只有分配关系,只有“给”的关系,村财与农户的矛盾主要是分配是否合理以及分多分少的问题;改革后村财与农户的关系,除了经济发展较好的地区外,对全国大多数地区来说主要是收取关系,即主要是“要”,要款要粮要物,这一给一要的变化,使村财与农户之间的关系、干群之间的关系发生了一系列微妙的变化。二是村财管理的集体财产形态发生了变化,改革前村财管理的集体财产主要是粮、棉、油等农产品实物管理,那时农民关心的主要是吃饭问题;改革后村财管理的集体财产除了少量实物外,主要的是现金管理,是货币收支管理。这一管理对象的变化,使财务

管理由显形管理变为隐形管理,由以往看得见摸得着的管理变为不看帐、不公开就难以了解情况的管理。此外,随着市场经济的发展和村级经济活动的扩大,非生产性开支所占的比例有逐年增大的趋势,这也是近几年来农村财务管理的一个新特点、新问题。

(四)筹资渠道和生产经营方式发生了变化

以往集体经济的筹资渠道单一,主要靠村基本核算单位来进行。实行家庭承包责任制后,筹资由“统”、“分”两个层次分别进行,同时,筹资的领域广阔,筹资的办法灵活多样。在筹资范围上打破了以往的框框和界限,在国内外市场上进行筹资,在筹资形式上,可以采取贷款、集资、合资、土地入股、承包租赁、股份合作等多种形式,因此,筹集资金的能力空前加强,筹资规模空前加大。

(五)财务管理的大环境发生了变化

随着改革开放的不断深入和市场经济的发育,社会风气发生了很大变化,主要是少数单位和少数干部,特别是少数领导干部和一些部门滋生了严重腐败现象,且有愈演愈烈之势,贪污、挪用、拖欠、浪费、假公营私、寻私舞弊等现象屡见不鲜;一些政府部门利益膨胀、随意扩大收费范围和标准,加重了农民的负担,如此等等,不一而足。由此使农村财务管理环境恶化,管理难度增大,管理的任务加重,这种社会环境的变化给农村财务管理带来了一系列新问题,使财务管理的规范化增加了难度。

总之,80年代以来我国农村财务管理发生了一系列新变化,出现了许多新特点和新问题,广大农民要求民主管理、民主理财

的呼声日益高涨,村务公开、财务公开的要求十分迫切,这是当前农村集体经济管理中的一种不可逆转的潮流,这股潮流必将把农村经济体制改革和经济管理推向一个新阶段。

二、农村社区集体经济财务管理的现状和问题

多年来,农村集体经济财务管理,按照党和国家的方针政策,为正确处理国家、集体和农户之间的关系,促进农村经济发展发挥了重要作用。在市场经济条件下,通过财务管理和会计核算,为集体经济发展筹集资金,参与生产经营决策,保护集体财产安全和增值,保证集体经济生产经营活动的正常运转,日益显示出在农村经济发展中的重要地位。

改革开放以来,农村集体经济财产关系重构,集体经济资产的所有权和经营权向多元化发展。同时,集体经济结构也发生了重大变化,由原来以单一的农业生产为主逐步向以第二、三产业为主的方向发展,尤其是乡镇企业异军突起,加速了农村产业结构的演化和经济总量的膨胀。值得注意的是,各地农村在经济总量膨胀的同时,集体资产产权模糊,集体经济组织形式、管理方式比较陈旧,许多弊端也逐渐暴露出来,突出表现是财务管理混乱。正如国务院关于加强农村集体资产管理工作的通知中所指出的那样:“近年来,一些地方的集体资产存量迅速增长,但集体资产的管理还相当薄弱,以致造成集体资产的严重流失”。

(一)目前农村集体经济财务管理的主要问题

1. 财务管理制度不健全,无章可循

据调查,许多地方都存在财务管理制度不健全的问题,有的

缺少民主理财制度、财务开支审批制度,有的缺少资金和专用基金管理制度,有的缺少固定资产管理、财务档案管理制度等等。有的虽然制定了一些这样那样的财务管理制度,但实际上只是一种形式,写在纸上,挂在墙上应付检查,在具体工作中并没有认真执行,村党支部和村民委员会的主要负责人和会计人员甚至并不知道那些规章制度的内容。由于规章制度不健全或规章制度流于形式,结果就造成了财务管理的大权,只能由村支部书记或村委会主任一人说了算,党支部和村委会其他成员以及广大村民不能参与管理和决策。

2. 资金收入管理约束软化

村级资金收入不规范主要表现在以下几个方面:①漏报、瞒报、收入不入帐;尤其是计划生育罚款等罚没收入帐目更加混乱,普遍存在收入与入帐不付现象。②不按国家、省及上级政府部门的资金征收项目和征收标准执行,许多地方仅仅把国家和上级规定的资金征收项目和标准作为参考依据,随意扩大征收范围,盲目扩大征收标准,国务院已经明令取消的收费项目,有些地方还在继续执行。正如有些农民所说的那样:“头征轻,二征重,三征四征无底洞”。许多地方“三乱”问题屡禁不止,一些县市农民人均教育集资40—100元,有的高达200多元,农民供养一个一年级的小学生上学,每年需开支700多元的各种费用。有些地方强制农民进行养老保险,如1995年新城镇油坊村上边分配社会养老保险金额1.6万元。此外有些地方随意提高农民用电电价和随意增加农业特产税等现象屡见不鲜。目前,普遍存在的一个问

题是随意提高“三提五流”的标准,采取加大提取基数(农民人均纯收入)的办法,突破国务院规定标准,这种做法既躲过了上级的检查,又使农民有苦难言,同时还显示了自己的“政绩”。③变换手法,巧立名目,提前征收;搭车收费,层层加码。④强行“以资代劳”,强行推销服务项目,强行推销质次价高的化肥、农药、种子等物资。

3. 资金支出失控,开支过乱

一是干部贪污、私分、挪用、私存公款、私借公款常期不还,滋生腐败。如1997年合肥市对农村集体财务清理过程中,一次挖出贪污、挪用公款的“蛀虫”1248人,其中242人受到党纪政纪处分,66人被移交检察机关立案查处。1997年湖北省清理村级财务工作,清理任务仅完成一半就清理出村干部贪污、挪用公款及乱补乱吃等违纪资金3.97亿元,每个村平均万元多。湖南省桃江县有一个乡1997年向农民征收公路集资款48万元,被乡财政挪用11万元;该县另有一个乡向农民集资安装程控电话的钱,被乡政府干部个人安装电话、购买BP机、支付“选号费”等用去2.2万元。二是吃喝招待、请客送礼,偏离资金使用方向。调查发现,许多村每年吃喝招待费用少则两三万元,多则四五万元以上。1993-1995年荆门市农村集体资金吃请送开支金额累计达1500多万元,年均500多万元,且有逐年上升的趋势;1995年高达700多万元,加上村民小组干部吃请开支总额达1200万元,吃请送总金额占当年村提留总额的20%。商丘地区某村以兴修水利为名收取农民资金11万元,其中仅吃喝招待费用就花去9万多元。

三是设帐外帐,坐收坐支,挪用公款及吃请送等都在帐外帐到支,形同“小金库”,逃避上级检查和群众监督。四是党、政部门压下来的开支任务难以招架,例如每年宣传部门层层压下来的报刊杂志订阅任务,增加了村级开支,成为农民和基层干部最头痛的一件事。去年安陆市赵棚镇,各级党、政部门下达订阅的报刊杂志就有 82 种之多,全镇 40 多个村每个村一年订阅费用就得 5000 多元。有些村无钱订阅,为了完成上级下达的任务,只好贷款订阅。由于开支过大,近 5 年来全镇村级赤字 80 多万元。该市棋洛村除报刊杂志订阅费外,还有以资代劳费由人均 4 元增加到人均 20 元,市公安部门下达该村严打工作费用 600 元,宣传部门下达文艺演出费 500 元等等,五花八门,使村里难以招架。有的村支大于收,出现吃老本现象,有的村甚至把多年的积累花空,公积金、公益金出现了赤字。银川市郊区农村公积金、公益金从帐面上看有 3100 万元,而现金存款却只有 1080 万元,其余均被挪用、占用。有的村银行无存款,库存无现金,遇到旱、涝、病虫灾害集体拿不出一分钱,只好向农民摊派。

4. 票据不规范,使用混乱

主要表现在以下方面:一是乱使用自治票据、内部票据、商店购买收据或非生产服务性收据。二是白条现象严重,不仅村里干部收支打白条,连一些上级部门向农民征收的税费也往往打白条,在收据中白条占的数量很大。三是一些职能部门对票据管理不严,如河南某地区 9 个地直单位 15 个收费项目,收费 307 万元,使用的票据都是外购和自制的票据。

5. 集体资产产权不明, 流失严重

农村集体资产产权不明是各地普遍存在的现象, 造成人人有份, 人人不负责任, 加之集体资产管理组织不健全, 政策法规不配套, 特别是财务管理混乱, 致使集体资产流失严重, 影响了农村经济的健康发展, 挫伤了农民的生产积极性。农村经济体制改革后, 集体财产大部分低价处理而价款又未能及时收回, 现有集体财产帐物不符, 家底不清, 产权不明, 使用不当, 不提折旧, 使用、保管、维修没有制度, 损坏、丢失、浪费严重。农村审计中查出的问题不能及时得到解决, 滋长了歪风邪气, 给集体资产的有效管理和合理使用带来障碍。

6. 财会人员素质差, 更换快

这里说的财会人员包括会计人员和财务管理人员。许多村的财会人员文化低, 素质差, 不懂会计。一些地方, 绝大多数会计人员没有经过专业培训, 会计知识淡薄, 财务管理知识欠缺, 法制观念不强, 制度执行不力, 会计信息失真, 只看领导的眼色行事, 凭想当然记帐, 登记帐薄的程序和方法大部分是杜撰, 自造科目, 乱写摘要, 不按时结帐。据在商丘地区调查发现, 帐帐、帐证不符者均在 60% 以上, 其中有相当一部分是手续不全, 结转程序不对或者串户造成的。有的常期不结帐, 成了“片片帐”、“信封帐”、“包袱帐”。有的村支部、村委主要领导更换快, 往往会计人员也随之更换, 造成一任领导, 一茬会计, 会计新老脱节, 训练跟不上撤换的现象, 影响了会计人员业务素质的提高, 无法保障财会人员履行《会计法》赋予会计的监督职能。

7. 缺乏监督约束机制

许多村党支部和村委会缺乏民主作风,财务收支权力实际上掌握在村支书或村委会主任一人手里,这些人往往独断专行,不管大事小事个人说了算,支委、村委成了空架子,群众敢怒不敢言。近几年来绝大多数村都按中央和省政府有关规定,实行了村务公开、财务公开,取得了一定成效。但调查中也发现有不少村的“双公开”活动流于形式,没有真正公开,没有建立民主理财组织,或者建立了民主理财组织,却没有发挥其民主理财的作用。

如此等等,不一而足,说明目前农村财务管理混乱问题,已经严重影响了农村工作的正常进行,严重挫伤了农民的积极性,造成了严重后果,到了必须下大力气进行治理的时候了。

(二)农村集体经济财务管理混乱的主要原因:

1. 思想认识不高,重视程度不够

农村经济体制改革后,各地都实行了家庭联产承包责任制,集体经济统一进行核算的任务大大减少,尤其在乡镇企业不发达的广大地区,集体经济统一核算的任务更小。于是许多地方都忽视了集体经济的财务管理,认为集体经济财务没啥管头,只是收收交交,完成任务就行了,用不着在财务管理上下功夫,要求建章立制,加强财务管理是小题大作。一些地方政府部门也存在重视不够的问题,“重生产轻管理”的思想仍然存在,在具体工作中只抓经济发展,放松了经济管理工作。宣传部门、理论界、学术界也对农村集体经济管理方面的问题关注不够,尤其是对农村集体经济财务管理方面的研究、宣传较少,同样存在偏重经济发展,忽视

经济管理的问题。

2. 财务管理体制不顺,多头管理,政策“撞车”,管理失控,是造成村级财务管理混乱的一个重要原因

乡镇财务管理体制多年来没有理顺,三项提留(公积金、公益金、管理费)五项统筹(教育经费、计生经费、民兵训练、乡村公路建设、军烈属优抚)经费管理问题,财政部门、农业部门及地方党政部门政策规定不一致,有的归乡财政所管理,有的归乡农经站管理,有的归乡会计室管理,在审批使用上也是五花八门,体制不顺,多头管理造成管理混乱。例如,河南省新乡市 152 个乡镇中,由乡农经站管理的 79 个,占 52%;由乡财政所管理的 50 个,占 33%;由农经站和乡财政所两家共同管理的 23 个,占 15%。

3. 乡镇政府机构臃肿,人浮于事,开支过大,加重了农民负担

多年来乡镇政府机构越来越多,吃皇粮的人员逐年增加,为了维持正常工资开支,许多乡镇便采取了向农民要钱,加重农民负担的办法。据调查,河南省现在各地乡镇政府工作人员均在 120—180 人之间,教师均在 250—400 人之间,每年工资和正常办公经费需要 140—200 万元,按目前中央和省政府制定的收费项目和标准收取乡统筹和村提留,连半年的正常经费都不能保障。如商丘地区某乡现有吃皇粮的人员 467 人(其中教师 341 人),而财政预算内收入只有 16 万元,乡统筹 77 万元,这些人的工资费用,如果每人每年按 4500 元计算,还差一半。上级规定不能拖欠教师的工资,行政人员的工资也拖欠不得,现在大部分县财政都取消了对乡镇财政的补贴,不足部分只好向农民摊派。此外各种

招待费用开支逐年增加,都要羊毛出在羊身上,由农民来负担,致使农民负担居高不下。

村是我国行政机构的最基层,各级党政部门各种政策都要由村来落实,各种会议、各种检查常年不断、省、地、县、乡检查都需要招待,招待不周就过不了关。现在县以上行政机关都实行5天工作制,一些机关干部往往利用大礼拜休息时间往乡下跑,这些人大都是老上级老熟人,不招待不行,招待不周也不行,因此一个行政村一年招待费用少则上万元,多则几万元,由此加大了村级财务管理的混乱局面。

4. 村级组织涣散,管理职能弱化

实行家庭承包责任制后,人民公社管理体制随之解体,根据中发[1983]1号文件将基层政权组织与经济组织分开设立的政策,许多地方(尤其是经济不发达地区)并没有设立集体经济组织,有的地方集体经济组织与村民委员会采取一套人马、两块牌子,有的是村党支部、村委会、集体经济组织一套人马三块牌子。例如在贵州省25894个村中,其中集体经济组织单设的仅19.2%;村委员与集体经济组织合二为一的占42.5%;党支部、村委会与集体经济组织合三为一的占38.3%。由于组织机构不健全以及其他方面的原因,目前农村有相当一部分基层组织人心涣散,管理职能弱化,尤其是中西部经济不发达地区,“无人办事、无章办事、无钱办事”的情况普遍存在。一些基层组织的干部素质较差,缺乏献身精神和服务意识,政策法律观念淡薄,作风粗暴,随意性强,大小事往往自己说了算。加之很多地方没有必要的组织制度

建设,没有村民自治章程、村民议事制度、政务财务公开制度、民主监督制度等管理制度。一些地方虽然制定了一些这样那样的制度,但由于种种原因只是流于形式,未落到实处,成了“墙上制度”、“抽屉制度”。据有关部门调查,贵州省村级组织按好、中、差三类划分,好的(指有办公地址、有村规民约、解决群众纠纷、有一定经济实力)约占总村数的35%;处于中间状态的约占总村数的45%;差的(指无办公地点、在群众中无威信、处于瘫痪和半瘫痪状态)约占总村数的20%。由此可见,其财务管理的混乱状况便可想而知了。

5. 社会腐败现象“雪上加霜”

随着改革开放的发展,由于一些地方放松了政治思想工作和政策法规建设,致使少数农村基层干部滋生了腐败现象,尽管上级党政部门采取了一系列措施进行惩治,但从总体上看,其腐败行为仍有增无减。有的以权谋私、跑官、要官、买官,有的贪污受贿,腐化堕落,有的化公为私,假公营私。特别应当注意的是,村级干部的腐败现象往往与上级部门某些领导干部的腐败行为有关,大多采取上下勾结,相互利用,相互包庇,盘根错节的形式,致使某些有问题的村干部有恃无恐,贪脏枉法,为非作歹,目空一切。

6. 监督机制滞后,监督效果差

监督机制主要是民主理财监督和上级审计监督,监督机制滞后是农村集体经济财务管理混乱的一个主要原因。近几年来,各地农村大都建立了民主理财小组或监督小组,对加强农村财务管