

# 村级财务管理问题 和对策研究

CUNJI CAIWU GUANLI WENTI HE DUICE YANJIU

赵筠 著



浙江工商大学出版社

# 村级财务管理问题 and 对策研究

赵 筠 著



浙江工商大学出版社  
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

村级财务管理问题 and 对策研究 / 赵筠著. —杭州:  
浙江工商大学出版社, 2015. 10

ISBN 978-7-5178-0780-3

I. ①村… II. ①赵… III. ①农村—财务管理—研究—中国 IV. ①F322

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 307626 号

## 村级财务管理问题 and 对策研究

赵 筠 著

责任编辑 刘 韵

责任校对 穆静雯

责任印制 包建辉

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 8.25

字 数 157 千

版 印 次 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5178-0780-3

定 价 24.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

## 摘 要

农村财务管理工作是我国农村经济工作的重要组成部分,也一直是农民群众关注的热点、焦点、难点问题,关系到农民群众的切身利益以及农村的改革发展与稳定。党中央一直把“三农”问题作为农村工作的重心,连续十年下发了关于“三农”问题的中央一号文件,2013年的中央一号文件把促进城乡发展一体化作为解决“三农”问题的根本途径。然而,尽管各级政府也一直积极采用各种措施和办法来解决农村矛盾,但其矛盾大多集中在财务管理上。财务工作普遍存在账目管理混乱、人员素质低下、财务不公开和乱收费、乱摊派、乱集资等“三乱”现象;伴随着城市化的进程,尤其是在农村土地征用过程中,一些农村基层干部贪污腐化、收受贿赂等犯罪问题极为严重;同时,由于农村经济的迅速发展,其经济组织、经济结构日趋多元化,涉农项目和惠民资金越来越多等,农村财务管理工作越来越难,少数地方甚至出现混乱。这些问题导致农民负担沉重,干群关系紧张,国家及各级政府政令不通,普遍存在“国家对农村发展的政策很好,但农民却还是得不到实惠”的现象,从而损害了各级政府在农民心中的地位,导致了农民对党和国家的不满。财务管理混乱问题已经成为农村诸多矛盾的焦点,这些矛盾严重影响了村级工作的正常运转和新农村建设的顺利进行,并且严重影响农村的和谐稳定。因此,正确处理好农村财务工作是建立社会主义和谐新农村的核心与关键。探索、设计、选择适合农村自身特点的农村财务管理模式,不仅是加强农村财务管理工作、促进农村集体经济发展、确保农村集体资产保值增值的需要,同时也是维护农民切身利益的需要,是巩固党在农村执政基础与地位的需要,也是新农村建设背景下面临的一项紧迫任务。

本书首先对国内外村级财务制度研究现状进行详细介绍,并强调了村级财务制度的重要性,运用委托代理理论与财务公共关系理论对农村财务制度进行理论分析。其次,对村级财务制度的历史演变进行简单梳理,从历史沿革中可以看出,村级财务制度的演变与农村经济发展以及农村会计管理工作水平的提高息息相

关。然后通过对现行的农村财务管理模式的设计与选择做系统的探索研究,发现村级财务制度在制度建设的规范性、财务公开的透明度、财务监督等方面存在的问题。同时,对影响村级财务制度存在问题的原因进行详细分析,并提出了理顺管理体制,加强制度建设,健全监督体系,重视会计人员培养,加大惩戒力度等强化村级财务管理的建议。

# 目 录

## CONTENTS

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第一章 绪 论                 | 001 |
| 一、选题背景、目的及意义            | 001 |
| 二、国内外文献研究综述             | 006 |
| 三、研究思路、研究内容与研究方法        | 014 |
| 四、相关概念界定                | 017 |
| 第二章 我国村级财务管理的历史沿革及规范化建设 | 021 |
| 一、我国村级财务管理的历史沿革         | 021 |
| 二、农村集体财务管理规范化建设         | 026 |
| 第三章 我国现有村级财务管理体系        | 034 |
| 一、村级财务管理综述              | 034 |
| 二、村级财务管理的理论基础           | 038 |
| 三、村级财务管理制度              | 042 |
| 四、我国农村财务管理制度框架          | 045 |
| 第四章 村级财务管理模式利弊分析        | 050 |
| 一、农村财务管理模式的一般原理         | 050 |
| 二、村级财务管理的模式分析           | 054 |
| 三、村级会计委托代理制综述           | 064 |
| 第五章 案例和启示               | 079 |
| 一、两种模式案例分析              | 079 |
| 二、我国典型农村财务管理案例          | 081 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 三、启示 .....                           | 083 |
| 第六章 村级财务管理中存在的问题及原因分析 .....          | 085 |
| 一、村级财务管理中存在的问题 .....                 | 085 |
| 二、村级财务管理存在问题原因分析 .....               | 091 |
| 第七章 优化村级财务制度的思路 and 对策 .....         | 098 |
| 一、国家财政收入要更多反哺农村,不断加大对农村的财政投入 .....   | 098 |
| 二、盘活集体资产,充分利用当地资源,不断壮大村级集体经济实力 ..... | 099 |
| 三、建立健全各项村级财务管理制度 .....               | 100 |
| 四、推行民主理财,规范财务公开,充分发挥审计监督职能 .....     | 101 |
| 五、加大惩处力度,建立责任追究制度 .....              | 107 |
| 六、做好会计人员培训,加强会计基础工作建设 .....          | 110 |
| 第八章 结论、研究展望 .....                    | 113 |
| 一、结论 .....                           | 113 |
| 二、研究展望 .....                         | 114 |
| 附 录 改革开放以来中央关于“三农”问题的“一号文件” .....    | 115 |
| 参考文献 .....                           | 120 |
| 后 记 .....                            | 124 |

# 第一章 绪 论

## 一、选题背景、目的及意义

### (一)研究背景

我国是一个农业大国,经济发展很不平衡。近几十年来,“三农”问题一直是制约中国现代化建设的主要因素。“三农”问题不仅仅是农业、农村、农民问题,还关系到中国现代化建设。早在 2005 年,党的十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和第十一个五年规划的建议》,该建议首次提出了建设社会主义新农村的目标。文件中强调社会主义新农村建设任务任重而道远,需要付出长期努力。中共中央在 1982 年至 1986 年连续五年发布以“农业、农村和农民”为主题的中央一号文件,对农村改革和农业发展做出具体部署。2004 年至 2009 年又连续六年发布以“三农”(农业、农村、农民)为主题的中央一号文件,强调了“三农”问题在中国社会主义现代化建设时期“重中之重”的地位。作为一个农业大国,“三农”问题始终是关系党和人民事业发展的全局性和根本性问题,农业丰则基础强,农民富则国家盛,农村稳则社会安。农村会计管理体制作为我国农村工作管理系统的重要组成部分,其是否科学、合理,不仅会直接决定村级财务管理的效率和效能,而且对于促进社会主义民主政治,又好又快地建设中国特色社会主义新农村,践行科学发展观等都具有十分重要的作用。因此,针对我国农村实际情况深入开展农村财务管理体制的研究,具有重要的理论与实践意义。

然而,由于财务监管机制不健全、财务公开不合规、村干部的法制观念淡薄及财会人员业务素质偏低等众多因素,农村财务管理问题一直是关系我国农村经济发展的重要问题。农村财务存在的主要问题有:会计出纳队伍不稳定,人员变更

快,财务移交手续办理不及时;财务无专人管理,经费开支无专人审批;村级财务账目设置不全,原始凭证不规范;非生产性开支非常突出,绝大多数村级财政支出用于招待;少数村干部贪污、挪用集体资金;账目不公开、财产往来无账;村级财务失去有效监督;寅吃卯粮,村级负债沉重;村干部大肆贪污集体财产;等等。诸如此类的农村财务混乱问题经常会导致村民上访,严重损害了党群和干群之间的关系,甚至引发了多起恶性群体事件的发生。2007年1月30日,中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上说:“当前引起农民上访的主要问题是土地征占、村级财务和环境污染。”由此可见,村级财务问题直接关系到农村稳定和农村经济的健康发展,它也是引发农民上访的主要诱因之一。此外,国家信访局原局长周占顺在接受采访时曾强调,在农民上访事件中,有80%以上是合理的,这其中85%的上访事件就是由村级财务问题而引起的。农村财务混乱问题严重影响了农村社会的改革、发展和稳定,成为农村诸多矛盾的焦点。

因此,规范和完善农村财务管理工作,进一步推进农村财会管理体制的改革等,是促进农村经济改革、发展和社会稳定的一项重要工作。为了维护农民群众的根本利益,实现农村正常的经济秩序,中央、国务院以及各级地方党委、政府都时刻关注着农村财务管理工作。20世纪80年代以来,中央、国务院多次发文要求加强村集体组织财务和资产的管理工作,并先后两次在全国范围内开展清理整顿村级财务活动,做出在农村地区推行村务和财务公开、加强民主管理的决定。2006年,农业部办公厅印发了《农村集体财务管理规范化管理办法》,办法中提出对农村财务管理进行制度化规范,明确提出规范村级财务制度的具体办法。2007年,为进一步改善村级财务制度,提出了规范村级财务管理工作任务。2010年,按照《中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(中发〔2010〕1号)和《农业部关于做好2010年农业农村经济工作的意见》(农发〔2010〕1号)的总体部署和要求,国家农经办提出了一系列规范农村财务管理工作的意见。在农村工作中,认真总结了以前关于村级财务管理建设的经验教训,认识到了今后工作重点在于加强村民民主管理。同时,对农村财务加强公开透明度,加快修订《村集体经济组织财务公开暂行规定》,开展农民专业合作社财务管理规范化建设,认真贯彻执行《农民专业合作社财务会计制度(试行)》。指导合作社按照村级财务制度要求完善制度体系,加强制度内部账簿设置,完善财务管理制度、盈余分配制。同时,对于村基层组织人员,应加强定期培训,尤其是电算化培训,提高财务的信息化建设。2011年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划》进一步提出“强农、惠农,加快社会主义新农村建设”口号。规划中提出在加快工业化、城镇化发展的同时推进农业现代化,而推进农业现代化的发展亟须完善农村财务制度。2013年的中央一号文件,明确提出加强农村集体“三资”管

理,也就是农村集体经济中的资金、资产、资源管理。同时,根据农村不同地区经济、社会情况探索适合本地区的财务制度。文件中提出了健全农村集体财务预决算制度,并对收入管理、开支审批、资产台账和资源登记等制度进行了严格界定。对于现在农村信息化建设,提出信息化建设方向,大力支持建设农村集体“三资”信息化监管平台。

为切实减轻农民负担,促进农民增收,加快我国农村经济的发展,我国于2000年拉开了农村税费改革工作的序幕,在经过大规模试点后,农村税改革政策于2002年在全国20个省份全面开展。在此后的几年里,税费改革不断走向深入,2005年全国25个省全面取消农业税,并从2006年1月1日起,全国全面免征农业税。这对于9亿农民来说无疑是一件天大的好事,也意味着中国农民将彻底和“皇粮国税”告别,农民负担将大大减轻。然而也应清醒地看到,全面取消农业税,对农村财务产生了较大的影响和冲击,主要表现在:(1)收入大幅度减少,甚至入不敷出。取消农业税前,“三提五统”是农村财务的主要收入,改革后,虽然也新增了转移支付收入,但远远抵不上已取消的屠宰税、“三提五统”收入及其他收费。(2)转移支付资金的使用不规范,农村基层财务出现新问题。取消农业税,乡镇财务收入也受到较大影响。在这样的情况下,通过乡镇财政支付给各村的转移支付资金就经常被乡镇财政挪用、占有,不能做到公开、透明、专款专用。

因此,农业税取消后国家每年都加大了支农投入,这也就意味着取消农业税后,村级财务收入很大一部分来源于政府的转移支付。2013年新年伊始,中央一号文件依然把“三农”问题作为国家的工作重心。取消农业税后,基于农业税时代的乡村财政收入体系受到重创,新时期农村的财务状况依然很严峻,这也是广大农民最关心的问题。在广大农村中,许多准政府职能因为财力的缺失和财务管理状况的混乱而不能发挥。因此,理清和解决这些问题,对于社会主义新农村建设有着极其重要的意义。

首先,村级财务管理关系着基层农村广大群众的增收。良性运行的村级财务管理能够提高村级财务管理水平,改善基层农村的财务管理状况,这样就能使得村级财务管理的各项目标更好地达成,从而促进农村经济发展、促进农村广大群众增收。改革开放以来,我国农村经济由原来的计划经济体制下的大集体经济转变为以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,体制的这种变化使得村集体与农户之间的关系由绝对紧密转为相对松散。新体制建立之初,农民首先体现出最为关心的是自己的承包效益情况,其次才是关心集体的发展情况。随着时代发展,多数农民的眼光逐渐开始从特别注重个人承包收益逐渐转移到集体经济的发展上来,而在现阶段,农村集体经济的发展则是大多数农民普遍关心的问题,农村财务会计管理工作也就随之成为其关注焦点之一。

其次,村级财务管理关系着基层农村党群干群关系和党风廉政建设。村级财务管理只有运行过程透明度高,广大群众能够有效监督村级组织干部的日常行为,才能保证村级组织干部手中的权力不滥用,才能在基层农村构建和谐党群关系。虽然各级党委政府多年来一直在加强和规范农村财务管理工作中做着不懈努力,但我国的农村财务管理工作始终没能跟上农村经济发展的需要,现状仍不容乐观,突出表现在:对农村财务会计管理的真正重视程度不够,研究落实得不够;农村财会规章制度不健全;债务负担日益沉重;资金利用效率低;等等。这些现状造成了农村基层干群关系紧张,影响着农村社会的稳定,严重制约了农村经济的快速健康发展。当前,我国村集体经济组织财务会计的管理混乱问题已经成为农村诸多矛盾的焦点。

第三,村级财务管理关系着基层农村广大群众民主权利的实现。基层农村广大群众民主权利主要有两项内容,一是选举权利,二是经济权利。村级财务管理只有规范、良性运行,才能保证农村广大群众经济权利的实现。自1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》实施9年来,我国广大农民经历了三届村民委员会选举,参政议政意识和民主自治水平有了明显的增强与提高,特别是随着我国教育事业的发展,及广大农民平均文化水平的提高,农民对农村财务管理工作的意义、作用甚至是相关工作内容和要求,都有了不同程度的了解,对农村财务会计管理工作的关注程度也有了明显提高。

第四,村级财务管理关系着基层农村的社会稳定。显然,只有农村广大群众获得实实在在的收入增长,其民主权利能够充分实现,农村党风廉政建设工作做得好,党群干群关系和谐,才能保证基层农村的社会稳定。随着党中央工业反哺农业、取消农业税、加强农村基础建设投入等一系列惠农政策的实施和建设社会主义新农村工作的全面展开,广大农民对发展集体经济、增强集体实力,最终达到全面小康,实现共同富裕,完成社会主义新农村建设的目标普遍具有了较深刻和长远的认识,这也对农村财务会计管理工作提出了新的更高的要求。

随着农业现代化进程加快,完善村级财务管理制度已经被政府提上议事日程。国家明确提出应建立村级财务制度体系,完善内部控制及核算制度,明确财务公开以及监管、审计制度,保证农村经济有效高速运转,始终做好财务制度建设与农村经济建设协调发展。建立完善的村级财务制度不仅有利于改善村级财务管理环境,而且能对维护农民自身利益起到重要作用。

## (二)研究目的和意义

### 1. 研究目的

我国是一个农业大国,农业人口达70%,经济相对落后。特殊的国情和经济

发展的阶段性特征,决定了农业和农村的工业化及现代化建设是我国经济发展的核心和关键,更是国家经济安全的保障。社会主义新农村建设的大力实施,给农村带来了千载难逢的发展机会,农业问题也越来越受到重视。我国农村虽然在经济发展各方面效益卓著,但其中关于财务管理方面的问题也是十分明显的。本书将通过运用委托代理理论、受托责任理论及制度变迁理论等相关理论,分析各种农村财务管理模式,寻找农村财务管理存在的问题,从而探讨适合我国农村自身发展的财务管理方法。

## 2. 研究意义

(1)理论意义。目前,我国理论界对村级财务制度体系研究较少,尚未形成一套成熟的适应全国村集体经济组织的财务制度。研究村级财务制度应用现状能为完善村级财务制度体系,探索有效的村级财务管理模式和丰富理论内容,为充分的理论依据提供实践基础。虽然已有不少学者将经济、金融、管理理论应用于村级财务管理,但是研究并不充分,也没有一套公认的为大家认可的村级财务制度理论基础。本书从村级财务制度运行的角度出发,将委托代理理论与财务公共关系理论作为研究的理论基础,阐明村级财务制度是对委托代理理论与财务公共关系理论的应用,为以后建立完善统一的村级财务制度提供理论基础。

(2)现实意义。中共十八大在一定程度上完善了我国的三农政策,国家对惠民利民的政策大力扶持。随着国家对新农村建设步伐的逐步推进,在政府部门的监督下,各项支农政策逐步落实到基层,支农的资金充分运用到了农业生产中。农村的经济结构、生产资料、生活水平已经发生崭新的变化。各级政府部门积极地响应国家的利民政策,在基层组织中大力改善村级财务管理,并且已经取得了一定的成果。但是随着农村经济发展进程的加快,村级财务制度运用过程中的漏洞逐渐暴露出来,这严重影响了农村基层财务管理工作的顺利进行。新形势的变化迫切需要农村财务管理制度随着环境的变化而进行变革。

因此,研究如何通过加强村级财务管理,创新集体资产管理模式,盘活集体资产,挖掘村级经济发展潜力,拓展农民增收的渠道已很有必要。同时,切实加强村级财务管理,有利于规范村级收支行为,遏制“三乱”现象,减轻农民负担,从而增加农民的隐性收入。因此,系统深入地研究我国农村村级财务管理工作具有重要的理论意义和实践意义,具体如下。

①新形势的客观要求。随着党中央关于工业反哺农业、取消农业税等一系列惠农、支农政策的实施,广大农民对发展集体经济、增强集体实力,最终达到全面小康,实现共同富裕的目标普遍具有了较深刻和长远的认识,这也对农村村级财务管理工作提出了新的更高的要求。

②构建和谐社会的需要。虽然各级党委政府多年来一直为加强和规范农村村

级财务管理工作做着不懈的努力,但这项工作始终没能跟上农村经济发展的需要,甚至在一定程度上造成了部分农村基层干群关系紧张,引发了越来越多的社会政治问题,影响农村社会的稳定,危及农村基层政权的巩固,制约了农村经济的快速健康发展与和谐社会的构建。因此,寻求切实有效的措施治理农村财务混乱问题是当前农村工作的焦点和难点。

③改革开放的需要。改革开放以来,我国农村经济由原来计划经济体制下的大集体经济转变为以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,体制的这种变化使得村集体与农户之间的关系由绝对紧密转为相对松散,随着党和政府农村工作政策的贯彻落实,农民收入水平不断提高,绝大多数农民的生活水平已处于由温饱向小康发展的阶段。与此同时,一些经济实力雄厚、基础设施先进、生活条件优越、福利政策优裕的社会主义新农村在全国不同地方相继出现。多数农民的眼光开始从特别注重个人承包收益逐渐转移到集体经济的发展上来,如果说改革开放初期农民关注村集体财务问题只是小部分有识之士的事情的话,那么在现阶段农村集体经济的发展,则是大多数农民普遍关心的问题,农村财务会计管理工作也就随之成为其关注的焦点之一。

④民主进程的现实选择。自1998年11月《中华人民共和国村民委员会组织法》实施以来,我国广大农村经历了多次的村民委员会选举,广大农民参政议政意识和民主自治水平有了明显提高;特别是随着我国教育事业的发展,广大农民的平均文化水平有了很大的提高;农民对农村财务会计管理工作的意义、作用甚至是相关工作内容和要求,都有了不同程度的了解,对农村财务管理工作的关注程度也有了明显提高。

## 二、国内外文献研究综述

关于我国新农村建设背景下的村级财务管理模式研究,由于存在时间段、地域性等条件的限制,不仅国外无直接的相关研究文献,而且国内的研究也极其稀少。究其原因,主要有以下方面:首先是国内对新农村建设的研究成果虽然在2003年以后有了一个量的突破,但主要是实务工作者在实践中针对所出现的问题提出的一些解决办法,即使是理论研究者进行的研究,也大多是基于农业经济、社会学、行政管理、法学等在学科角度进行的探讨,鲜少有专家学者从会计学角度进行思考。其次,国内会计的研究主要集中在会计理论、企业财务管理、会计电算化等基于企业应用的领域,鲜少有专家学者从服务“三农”的角度系统性地会计研究。通过对相关数据库的查询得知,现有的为数不多的关于我国农村财务管理模式的研

究成果,主要是立足于村民自治或者村委会的角度对现有模式的评价。

## (一)国外文献研究综述

### 1. 国外农村财务管理模式

(1)英国。国外农村财务管理大多数采用的是建立合作社的管理模式,合作社起源于19世纪中叶。目前我们所公认的“合作社七原则”成型于1995年在曼彻斯特召开的国际合作社联盟10周年大会,其主要内容是:自愿和开放的社员制;社员民主自治和管理;非营利的社员参与分配的原则;自主和自立的原则;对社员进行教育、培训和宣传;合作社和合作社之间的合作;关心社区的各项事务;等等。而对于带有公司性质的流通合作社来讲,全部的社员兼有“股东”和“客户”的双重身份。由此可见国外合作社的财务管理带有很大的自治性和独立性。

(2)美国。美国在推行农业经济发展的过程中,通过“新一代合作社”加强了对农村企业或者农场的财务管理。在1991年,农村电力合作社和电话合作社就达到896个,1995年,美国供销合作社达到了4073个,成员约402万人,信用合作社4073个,成员约402万人;除此之外,还有许多更加专业化的合作社,如南加州地区颇为成功的供水合作社。合作社在市场上占有相当的份额,也在对外贸易中发挥着重要的作用。事实上,美国出口农产品的70%,正是由合作社经办的。

(3)韩国。韩国的“新村运动”,迄今为止已开展了30多年,取得了超出预期目标的效果。有统计资料显示:2004年韩国的人均GDP达到14000美元,城乡居民收入是1:0.94,而从20世纪70年代到现在,韩国城乡居民的收入始终是1:0.8—0.9。因此,以支持农村基础设施建设为核心内容的“新村运动”,是带来城乡和谐发展的最主要原因之一。

(4)德国。德国自1864年莱夫艾森创立第一个合作社以来,截至2008年底已大约有6000家合作社,主要分布在农业、银行业和小规模工商与服务业三大领域,形成了一个有机的、独立的、具有三大层级的合作社联盟体系。他们的做法主要是在“合作社”的管理方式上遵循科学、规范、民主的管理原则,加强对农村财务收支状况等的管理,保证农民一方面能充分行使他们的民主权利,另一方面又能够获得更大的经济利益。

(5)日本。通过自下而上,由地方自发性产生的“造村运动”,政府鼓励村民寻找大家所关心的共同事务、公共设施、农村管理等议题,提出建议和改进方案,激发村民参与意识,在不消耗大量能源和财政支持的前提下实现乡村的自我完善和发展。

(6)荷兰。通过具有自治性质的“农民联合会”,对农村财务审计、农村企业利润分成、监督制裁、农民的社会经济地位等做出了严格而又详细的规定。

从搜集的各国农村财务管理的模式来看,在加强农村财务管理上大多数国家都体现了自治与政府监管相结合的特点,很多经验和优点值得我国借鉴和学习。

## 2. 国外财务管理理论的发展

国外农业财务管理主要是个体行为,财务管理工作是农场管理的一部分,它的形式更接近于企业财务管理的方式,所以我们对国外农村财务管理经验的资料搜集较少,主要借鉴国外企业财务管理理论的发展经验。

(1)融资财务管理时期。这一阶段西方发达国家财务管理研究的重点是融资和法律问题。当时,西方的股份制企业迅猛发展,规模相继地扩张,市场上商品供不应求。组织普遍受怎样扩大生产经营规模筹措资金等问题的困扰。当时公司财务管理的职能主要是预测资金需要量,融资是当时财务管理的首要任务。为适应经济发展的需要,各个企业和公司纷纷成立了财务管理部门,独立的公司理财活动也就应运而生了。1910年,米德出版了首部专门研究公司筹资财务管理的著作《公司财务》,1938年,戴维、李昂分别出版了《公司财务政策》和《公司及其财务问题》,以此形成了以研究公司融资为中心的“传统型公司财务管理理论”学派,给现代财务管理理论的产生与完善奠定了基础。

(2)资产财务管理时期。20世纪50年代后,面对激烈的市场竞争,财务主管开始认识到仅仅靠扩大融资规模、扩大商品数量已不能适应新的发展环境,财务管理的首要任务应该是提升资金使用效率和做好资金利用的决策。企业内部的财务决策上升为最主要的问题,与融资相关的财务问题已经相对减弱。西方财务管理专家将这一时期称为“内部决策时期”。在此期间,企业在筹措资金时关于资金的时间价值问题受到财务管理者的极大关注,以固定资产投资为研究对象的资本预算手段日渐成熟。最早研究投资财务理论的迪恩,在1951年出版了《资本预算》,对财务管理由融资研究向资产研究的飞跃产生了极大的影响。

(3)投资财务管理时期。第二次世界大战以后,西方各国国家的跨国公司也日渐增多,金融市场日渐昌盛,投资风险也随之增加,各个企业组织必然特别注重投资收益回报,尽量地避免投资的各种风险,这对已有的财务管理提出了更高要求。20世纪60年代中期以后,企业财务管理的重心也转移到了投资的问题上,因此被称为“投资财务管理时期”。当时提出的投资的组合理论和资本资产定价的模型反映出了资产的风险与其预期收益率之间的联系,并且大大改变了企业对不同资产选择的策略和投资规避风险的策略,被广泛应用于组织的资本预算。

(4)国际财务管理。随着经济的快速发展,企业的财务管理工作进入到一个多元化发展的崭新阶段,并快速地朝着国际化、网络化、一体化方向发展。20世纪70年代末期到80年代初期,西方国家大多数遭遇了一次比较严重的通货膨胀。这次大规模的持续很久的通货膨胀,致使许多企业的资金占用率大幅上升,筹措资金的

成本也随着利率的上涨而直线上升,企业发行的各种有价证券大幅贬值,企业融资显得更加困难,严重影响了企业的财务管理活动。当时很多的西方国家开展了关于如何在通货膨胀的条件下进行有效的财务管理研究的工作。

综观世界各国农村经济合作社的发展,其共同的特点有:一是政府支持,在各国合作社的发展过程中,政府的作用举足轻重。其主要体现为从法律上确定了农村合作社的地位,给合作社创造了公平的市场环境,保障了合作社的权益不受侵害;同时体现在对合作社的财政支持上。二是民主体制,在欧洲的一些国家一人多票的原则已比较普遍,原始的一人一票原则逐渐被强调发展和承认差别所取代,同时为防止垄断,对社员入股的最高、最低份额进行了限制,可以看出,合作社的发展趋势是公平与效率的协调统一。三是由劳动联合走向资本联合。

近年来,无论是美国的新一代合作社、日本的农协,还是欧洲各国的合作社,普遍采取出资入社的方式,主要是为解决资金不足的问题,同时也是为了满足合作社商业化、企业化经营的需要。国外农村经济合作社百余年的历史经验和发 展态势,无疑对我国新时期农村经济建设和农村会计管理体制的完善具有重要的借鉴作用。主要表现在以下方面:

(1)明确界定“农村集体经济组织”的法律定位。美日欧各国非常重视合作社的立法问题,从法律上明确了合作社的法律主体地位以及建立的法定程序,同时理顺了合作社与政府的关系,为合作社提供了法律保障。但是在我国目前的法律规定中,对“农村集体经济组织”却没有准确的定义,在相关法人或经济实体的注册登记中也没有这一项目。而“农村集体经济组织”作为农村会计管理体制中一个重要的经济实体,其在法律体系中的缺失,造成村委会在现实中的定位模棱两可。虽然在法律体制上将其定义为群众性自治组织,但实际中却扮演着更多的角色,承担着更复杂的职能:一是政府代理人,承担政府所要求完成的所有行政工作;二是集体财产法定代理人,履行包括土地资源在内的所有农村集体财产的管理职责(如代理所有者行使土地发包和土地调整);三是公共事务管理者,协调和管理社区公共事务的职能。如此模糊的角色定位,为村干部滥用职权、违法乱纪、侵害农民利益等提供了可乘之机。

因此,可以借鉴国外农村合作社的做法,制定“中国农村集体经济组织法”,以进一步完善现行的法律体系,明确界定农村集体经济组织设立的程序及其地位和作用,给其以公平的市场主体地位,保证农民的集体权益不受侵害。

(2)保障村民在农村集体经济组织中的民主体制。从国际合作社联盟提出的“罗虚代尔原则”到1995年提出的“新七条原则”,对于合作社成员的民主体制均有体现,如“入社自愿”“一人一票”“民主的社员控制”“社员经济参与”“自治与独立”等原则。而我国农村以集体所有制为基础,农村集体经济组织是建立在生产资料

集体所有制基础上的,这就更应当注重村民的民主权利,强调村民对村集体经济组织事项进行民主决策,真正体现社会主义公平的优越性。

(3)确保农村集体经济组织独立自主、政社分开。国外农民合作社发展良好的主要经验之一,就是政府要在财政、金融、税收等方面给予合作社优惠和补贴,但是并不干预合作社的经营。而我国存在历史等原因,农村集体经济组织一直受政府的行政干预较多,自主经营的权利却较少,所以有必要借鉴国外的成功做法,将村集体经济组织从村委会的行政职能组织中剥离出来,让它代表村民专司分管农村集体经济。同时,由于我国农村生产力水平普遍较低,可以学习日本政府的惠农政策,如实行免税或低税政策,通过政策性金融机构为农村集体经济组织提供低息或无息贷款,执行某些农业政策性补贴等。

## (二)国内文献研究综述

近年来,我国农村先后实行了费改税、取消农业税等改革,村级财务管理面临着新的问题,由于制度上的缺陷和管理上的漏洞等,我国村级财务管理中存在一系列亟待解决的问题。由于国内对于农村财务管理模式的理论研究相对较少,因此对具体的农村财务管理模式的利弊分析、主要做法及经验介绍等研究得较多,且其研究成果大多停留在实践层面上。

### 1. 村级财务制度研究文献综述

张志刚(2001)在《农业在产品会计处理的探讨》中,以胜利油田为代表,从在产品计价方面对会计处理进行了简单介绍。主要包括水产养殖业、畜禽养殖业以及种植业产品,但是不包括林业。文章对于在产品计价处理方法以及后续工作进行了简单介绍,其与企业会计在产品计价有一定差别,反映了村级财务的特殊性。

程倩(2006)在《关于农村财务制度设计的几点思考》中,指出农村财务制度设计因为受农村税费改革等的影响已经不再适应农村实际工作的需要,制度存在许多明显的问题,如会计主体模糊错位、财务监管困难、财务审计、内部控制不力等问题。他对农村财务制度设计提出了几点建议:明确会计核算主体地位、会计科目设置,加强集体资金的分块管理、会计人员管理,以及加强监督体系建设。

张楚堂、邱明艳(2006)在《取消农业税后的村级财务调查》中,对湖北省进行了详细调查,分析取消农业税后村级财务管理的变化。包括乡村财务资金来源减少,乡村行政资金缺口增加对乡村基本建设的影响等。同时,还对村务公开、公共资源利用等问题做了调查分析。通过追查能够明确每一项债权债务的明细项目,防止某些当权者利用村级财务管理的漏洞而进行贪污舞弊、损害集体利益的行为。

沈亚东(2007)在《农村财务工作中存在的主要问题和解决的途径》中,认为对村级财务人员进行继续教育是提高村级财务人员职业道德和业务水平的有效途