

NONGCUN
CAIWU
MINZHU
GUANLI

农村
财务
民主
管理

主編 郭紀元 丁世昱 陳海勤



中原農民出版社

序 言

农村社区集体经济财务管理是农村经济民主管理的核心,多年来为正确处理国家、集体、个人和集体内部各行业、各经营层次之间的经济利益关系,维护生产经营者的合法权益,保护集体资产的安全与完整,促进集体经济发展发挥了重要作用。

随着农村改革、开放的深入发展和经济体制的转变,农村集体经济财产关系重构,集体资产的所有权与经营权向多元化发展,集体经济结构发生了重大变化。与此同时,集体经济存在的一些问题,例如产权模糊、经营管理方式陈旧等弊端也逐渐暴露出来。特别是近几年来,许多地方在集体资产存量迅速增长的同时,资产管理混乱,以致造成严重流失,成了当前农村的一个“热点”问题,对此农民群众和干部有很多意见,引起了一些社会矛盾,一些农民来信来访大都与这个问题有直接关系。因此,从一定意义上来说,加强农村集体经济财务管理不仅是一个重要的经济问题,而且也是牵涉农村稳定的一个重要政治问题。集体经济民主管理的原则集中体现在财务民主上,所以,探索适应市场经济要求的农村集体经济财务管理方式,建立规范的农村集体经济财务管理体系,对于稳定和完善的家庭联产承包制和统分结合的双层经营体制,进一步调动广大农民的生产积极性,促进农村经济发展具有重要意义。

我国农村经济在迈向市场经济的过程中,在经营管理上必须彻底摆脱长期以来在计划经济和人民公社体制下形成的一些僵化的思想观念、管理方式和管理办法,扭转在指导农村经济发展过程

中重生生产轻管理的行为,重塑管理和分配的新格局,逐步形成适应市场经济要求的规范化经营管理体系,才能有利于进一步解放生产力,发展生产力。当前,广大农民的民主意识有了很大提高,对集体经济的关心度越来越强,参与集体经济管理的要求越来越迫切,加强集体经济民主管理的呼声越来越高,财务公开、村务公开、乡务公开是形势所迫,大势所趋,应当引起充分重视。

《农村财务民主管理》一书,是一项国家社科规划研究成果,本书以民主理财为主线,抓住农村集体经济财务管理混乱这一“热点”、“难点”问题,采取理论联系实际的办法,对农村集体经济财务管理进行了深层次考察和多角度探索,阐述了农村集体经济财务管理规范化是保持农村稳定的治本之策。该书总结了多年来农村集体经济财务管理的经验教训,揭示了造成农村集体经济财务管理混乱的根源及其严重后果,系统地论述了我国农村集体经济民主管理的现状、问题和发展趋势,提出了加强和改善农村财务管理的意见,有令人耳目一新的见解。该书的出版对农村基层干部拓宽视野,推进农村民主化进程,规范集体经济财务管理行为,依法治农、依法治村,保障农民的自主权有重要意义。

中国社会学会会长 陆学艺

2000年10月1日

目 录

第一章 民主管理是民主理财的前提条件	(1)
第一节 民主管理是检验合作经济的试金石.....	(1)
第二节 我国农村集体经济民主管理形式的演变 及经验教训	(10)
第三节 村民自治与民主管理	(20)
第二章 新时期农村财务管理的特点与问题	(30)
第一节 农村经济体制改革后财务管理的内容与 特点	(30)
第二节 农村财务管理的现状和问题	(38)
第三节 农村财务管理混乱的原因分析	(44)
第四节 农民负担过重问题的深层透视	(57)
第三章 加强民主理财的重大意义	(70)
第一节 民主理财是农村民主建设的核心内容	(70)
第二节 民主理财是农村稳定的治本之策	(77)
第三节 农村基层民主建设任重道远	(83)
第四章 农村财务管理的原则与任务	(91)
第一节 农村经济财务主体及地位	(91)

第二节	农村财务管理的主要任务	(97)
第三节	农村财务管理的基本原则	(103)
第四节	农村财务管理的基本方法	(109)
第五章	改革财务管理体制,建立民主理财新机制	(121)
第一节	建立健全农村财务管理组织	(121)
第二节	规范农村各项财务管理制度	(125)
第三节	农村资金筹集制度的演变与改革	(133)
第四节	农村集体资产管理	(139)
第五节	农村财务管理若干问题规范化探索	(147)
第六章	农村集体企业财务管理规范化	(154)
第一节	农村集体企业财务管理的内容和基本观念	(155)
第二节	农村集体企业财务管理制度规范化	(161)
第三节	农村集体企业会计人员和会计档案管理规 范化	(168)
第四节	农村集体企业财务报表编制规范化	(174)
第七章	农村股份合作企业财务管理规范化	(182)
第一节	农村股份合作企业的类型及其特点	(183)
第二节	农村股份合作企业组织机构规范化	(187)
第三节	农村股份合作企业筹资管理规范化	(190)
第四节	农村股份合作企业利润分配管理规范化	(201)
第五节	农村股份合作企业财务管理的配套措施	(208)
第八章	建立健全农村财务管理监督机制	(213)
第一节	农村集体经济财务管理监督机制的目标	

和原则·····	(213)
第二节 推进农村基层民主政治建设·····	(218)
第三节 强化行政管理监督职能,完善农村财务管理 监督机制·····	(225)
第四节 财务公开·····	(231)

附:

国务院关于加强农村集体资产管理工作的通知·····	(238)
村合作经济组织财务制度(试行)·····	(243)
中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实 行村务公开和民主管理制度的通知·····	(258)
中华人民共和国村民委员会组织法·····	(263)
中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的 通知·····	(269)
后记·····	(277)

第一章 民主管理是民主理财的前提条件

改革开放以来，农村集体经济在经济体制转型过程中，遇到了一些“热点”、“难点”问题，主要表现在管理观念、管理体制、管理方式变化滞后。实践证明，只有充分发扬民主，实行民主管理制度，才能使农村集体经济经营管理逐步走上规范化和制度化的轨道，保障农民群众直接行使民主权利，这是农村集体经济民主理财的根本保证。本章主要从民主管理角度，探讨农村集体经济民主理财的理论基础和制度建设问题，农村集体经济管理制度演变的经验教训说明，没有民主管理，民主理财就不可能真正实行。只有加强民主管理，才能为民主理财创造良好的氛围。

第一节 民主管理是检验合作经济的试金石

合作经济是劳动群众集体所有制经济，合作经济组织是劳动群众自己的经济组织，合作经济理应实行民主管理，这是世界各国合作经济的一条基本原则。社会主义社会是高度民主的社会，因此，社会主义社会合作经济的民主管理应当比资本主义社会合作经济的民主管理更加完善更加文明。

一、世界经济民主化的历史趋势

从世界范围来看，经济民主可以追溯到资本主义工业革命前期，进入 20 世纪以来，伴随着政治民主浪潮的不断涌起，经济管理的民主意识在各国经济运行中都有空前的进步和提高。经济管理民主化正在成为世界经济发展的总趋势。

二次世界大战后，不论是社会主义国家意识形态的变革，还是资本主义国家政治经济发生的一系列变化，人的因素和民主化的力量作为经济管理技术都正在推动民主管理的进展。

民主管理是社会主义各国的一种普遍的价值观念，也是我国集体经济制度的主要内容。我们党和政府历来十分重视集体经济的民主管理问题，在中华人民共和国宪法中明文规定：“集体经济组织依照法律规定实行民主管理，由它的全体劳动者选择和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题”。国发〔1995〕35 号文《国务院关于加强农村集体资产管理工作的通知》强调指出：“集体经济组织是集体资产管理的主体。集体经济组织要按照民主管理的原则，建立健全成员大会或成员代表大会制度。涉及集体资产管理的重大事项，必须经过民主讨论决定。要保障集体经济组织成员有效地行使对集体资产的监督权、决策权，发挥集体经济组织成员参与管理的积极性。”在党的一些农村政策中也都强调民主管理问题。《中华人民共和国村民委员会组织法》的颁布实施，在全国范围内实行村民自治，使基层民主管理、民主决策和民主监督有了新发展，深得广大农民的拥护和支持，极大地推动了我国农村经济发展和社会进步。

民主管理是民主政治的一种表现形式。建立社会主义民主政治，历来是我们党努力奋斗的一个基本目标，几十年来我们党和人民经过艰辛的探索，有成功的经验，也有失败的教训。在经过十年动乱的沉痛历史教训之后，邓小平同志响亮地指出：“没有

民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。”^①这是我们党对社会主义革命和社会主义建设经验教训总结的结晶，也是对社会主义认识的升华，对我国政治体制改革和民主政治建设具有深远的历史意义。邓小平同志还一再强调指出：“继续努力发扬民主，是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标”。“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制。这是三中全会以来中央坚定不移的方针，今后也决定不允许有任何动摇。”^②经济民主也“很值得注意。”^③今后要特别注意“发扬经济民主”。^④根据邓小平的一贯思想，党的十三大报告提出：“进行政治体制改革，就是兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。”党的十四大报告提出：“我们的政治体制改革，目标是建设有中国特色的社会主义民主政治，绝不是搞西方的多党制和议会制。”党的十五大进一步提出：“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”

1998年4月18日，中共中央办公厅、国务院办公厅发出了《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》，强调指出，“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法实

①《邓小平文选》（1975—1982年）第154页。

②同上书第318—319页。

③同上书第80页。

④同上书第134页。

行民主管理，是健全社会主义民主制度的重要内容。…实行村务公开和民主管理，使农村工作逐步走上规范化和制度化的轨道，有利于发展农村基层民主，活跃农村民主生活，保障农民群众直接行使民主权利，进一步扩大人民民主；有利于充分调动广大农民群众建设社会主义现代化的积极性和创造性；有利于加强农村基层党组织和党风廉政建设，强化党员和群众对干部的监督，密切党群干群关系。”《通知》还对村务公开的内容和方法提出了明确要求：“村务公开的重点是财务公开。村级财务公开的内容，主要包括财务计划及其执行情况、各项收入和支出、各项财产、债权债务、收益分配、代收代缴费用、水电费、以资代劳情况以及群众要求公开的其他财务事项。”要按照国家法律、法规和政策，结合本地实际，明确规定民主议事的内容，凡属村务管理的重大事项以及农民关注的热点、难点问题，都应先召集党员大会讨论，再分别提交村民会议或村民代表会议讨论，充分征求党内外群众的意见，按大多数人的意见实行民主决策，坚决纠正不顾群众意愿而由个别干部自行其是的做法。要善于运用村务公开这种有效形式，切实加强民主监督，让群众参与管理和监督村里的公共事务和公益事业。由此可见，我国农村集体经济管理的民主化已经进入进一步法制化、规范化的轨道。

在前东欧社会主义国家中，前南斯拉夫最早对传统经济体制进行了改革，改革的核心是打破行政集中管理制度，逐步实行民主管理，民主管理的主要形式是工人自治。早在1950年6月，南斯拉夫联邦议会就通过了《关于工人集体管理国家经济企业和高级经济组织的基本法令》，解决了生产资料以社会所有制代替国有制，以及工人参加民主管理的一系列理论问题。在实行工人自治制度后，企业领导成员废除任免制，实行民主选举制和定期轮换制。1963年南斯拉夫的宪法中明确规定：“劳动人民在一切劳动组织实行自治”。从而使“工人自治”发展为“社会自治”。

1971 年的宪法修正案和 1974 年宪法的制定以及 1976 年颁布的《联合劳动法》，又使民主管理由“社会自治”发展到“联合劳动”阶段，使企业联合劳动组织走向系统化和制度化，建立起了新型的社会主义自治制度和生产关系。前南斯拉夫的这种民主管理制度使整个社会迅速发生了革命性的变化，促进了社会进步和经济的迅速增长。1980 年，人均国民收入已经达到 2 830 多美元，使南斯拉夫由一个经济不发达的国家一跃成为一个世界中等发达的国家。

二次世界大战后，一些发达资本主义国家也都围绕提高生产效率和经济效益，逐渐提高雇员的参与度，在企业民主管理方面有了新的进展。其民主管理的形式多种多样，但总起来看，在一些规模较小的企业里，民主管理的主要形式则是直接民主，而在一些规模较大的企业里，民主管理的主要形式则是间接民主。工会是工人自己的组织，它代表工人的利益和要求在工人的工作条件、工资福利、劳动安全和技术革新等广泛的问题上与管理阶层进行必要的磋商和沟通，参与企业管理。在美欧企业民主管理中，美国的企业工人财务参与计划和德国的工厂委员会颇具特色。美国的财务参与计划是让工人通过各种形式参与企业财务计划的安排，在一定程度上参与民主管理。美国企业实行的利润分享计划，设立了生产委员会和检测委员会，让工人与管理阶层合作提高生产效率，从而相应提高工人的奖金金额。20 世纪 70 年代以来，为了适应工人民主管理的进一步要求，美国推出了职工持股计划，使企业职工取得一定数量的股份资本，激励他们的生产积极性，增强企业的吸引力。到 1991 年，有 11 000 家美国企业，1 200 万职工参加了职工持股计划。尽管职工持股计划是从维护企业的利益出发设计的，职工民主管理的参与度也是有限的，但实践的结果表明，它毕竟对促进美国的经济增长和经济民主化起了一定积极作用。

德国雇员参与制度的主要形式是工厂委员会，它是由企业全体雇员选举的代表组成的，它的产生和活动受法律保护和支持。相比之下，工厂委员会在民主管理方面的深度和广度都是空前的。法律规定，雇员人数超过5人的企业都要建立工厂委员会；雇员人数超过20人的企业，工厂委员会有权获得减产、停产、结构调整、技术革新等对雇员造成重大影响的信息；雇员超过100人以上的企业，工厂委员会必须委任一个财务委员会，了解企业各方面的财务状况；雇员在1000人以上的企业，雇主每季度还必须以书面形式向工厂委员会报告企业的生产经营情况。据调查，德国的工厂委员会只有少数是成功的，多数流于形式。但是，工厂委员会被普遍认为是走向民主管理的一种好形式，它能够有效地促进劳资双方的合作与沟通，对保护工人利益，提高工人的积极性有一定进步作用。

二、集体经济是具有中国特色的合作经济

在讨论这个问题之前，首先要明确一个概念，即什么叫合作经济？我国的合作经济是指劳动群众为改变生活和生产条件而自愿联合建立起来的生产合作社、供销合作社、消费合作社和信用合作社等多种形式的合作经济而形成的一种经济形态。

关于合作经济与集体经济是否等同问题，这是理论界多年来颇有争议的一个问题。对此我们认为还是要尊重历史，尊重宪法和中央有关政策的规定。

我国农村社区集体经济，开始就叫农业生产合作社，由初级社到高级社、人民公社，然后废除人民公社，实行家庭联产承包责任制，都是不同形式的合作经济。在1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》以及1988年和1993年的宪法修正案中都明确规定，农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的

合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。在 1983～1986 年，中共中央每年发出的 1 号文件中都把农村集体经济称作合作经济，明确指出，在实行家庭联产承包制后，原来的生产队、大队和社队企业，它们仍然是劳动群众集体所有制的合作经济。地区性合作经济组织，可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称。由此可见，中国的集体经济就是中国的合作经济。

关于对合作经济与集体经济持不同论者，关键在于对二者的衡量标准不同，一个是用国际合作经济的标准来衡量，一个是用我国集体经济的实践来衡量，结论自然不同。实际上我国的合作经济是中国化了的合作经济，也可以说，我国的集体经济是中国化的合作经济。农村改革初期，人们的思想还不够解放，提合作经济是避免过去在指导集体经济工作中所犯的错误，避免对以往极左行为有可能重演的误解。随着改革开放的深入发展和人们的思想解放，大家对集体经济急于由低级阶段向高级阶段过渡及管理大呼隆等一些错误行为已经有了正确的认识，家庭联产承包制已植根于广大干部和群众中，因此，我们现在又将合作经济与集体经济这两个提法并用。

三、民主管理是合作经济的基本特征

民主管理是合作经济的一个基本特征，也是合作经济组织形式的基本要求，这是由其产权和生产经营制度所决定的。我国社区合作经济是由农民将土地、机械等生产资料入股进行联合劳动逐步积累发展起来的，合作社的劳动者共同占有和使用生产资料，共同享受劳动成果。合作社的一切财产属于社员集体所有，每个社员都是这个集体中的一分子，都是集体财产的所有者之一，所以，叫联合起来的劳动者的集体所有制，这种所有制形式决定其生产经营活动和分配必须实行民主管理。

实行家庭联产承包责任制后，属于集体所有的一切财产每个成员仍然人人有份，当然，人人有份又不同于个人私有。既然财产属于集体经济组织内的一切劳动者所有，那么每个劳动者就都是这个集体经济组织的主人。因此，我国各类合作社章程均明文规定，合作社的社员大会或社员代表大会是合作社的最高权力机构和决策机构，合作社的领导成员由社员选举产生，社员大会或社员代表大会有权罢免和更换不称职的领导成员。18 岁以上的每个成员都有选举权和被选举权，合作社的一切权力都是通过民主管理来实现的。实践证明，只有保证农民群众充分行使其民主权利，让每个成员对集体经济组织的领导和经营管理都有发言权、监督权，才能使人民群众主人翁的地位得以实现，才能调动广大群众关心集体、爱护集体和生产的积极性，才能防止管理者认识上的片面性、决策错误和腐败滋生，保持合作经济健康发展。

四、民主管理是国际合作运动公认的基本准则

合作社组织在世界的发展已有一个半世纪的历史，一百多年来世界上合作经济的发展遍及各个经济领域，从生产、流通到消费，从农业、工业、贸易到住房甚至托儿所，都有合作经济组织。在西方发达资本主义国家，合作经济不仅被认为是一种经济组织形式，而且也是不同政治思想的反映。西方合作经济学派林立，尽管合作运动的改革派在一些国家和地区影响很大，然而总的看来，以美国学派为主的进化派已占据上风。在那里合作经济越来越多地被看作是一种经济组织，是资本主义经济的一个组成部分，而不再是社会变革的工具。

尽管国际合作运动中的不同学派的理论观点不同，不同合作社组组所遵循的基本规则也有差别，但却都把民主管理作为合作社的一条基本原则。因此，世界各国都把民主管理作为合作经济

成败的一个关键问题来对待，不仅发展中国家的合作运动在经过曲折发展之后十分重视这个问题，而且西方发达资本主义国家的一些合作运动也很重视这个问题，认为合作社本身就是一个民主化经济组织。费边社会主义派主张实行产业民主制，强调合作制就是产业民主制。美国信贷合作经济的创始人爱德华·费勒在他的著作《论变革》中写道：“除非我们能实现经济民主，否则我们的政治民主必然是形同虚设。”

1844年英国罗须代尔公平先锋合作社所制定的原则，可以说是世界合作运动的一个飞跃，它把世界合作运动推向一个新的发展阶段，为西方及世界许多国家的合作社大发展奠定了思想及组织基础。在罗须代尔公平先锋合作社的办社原则中，民主管理是重要条款，此外，规定社员人人平等，选举为一人一票制，投票由成员在民主基础上进行等。1850年，公平先锋社社员大会又通过一项议案，认为合作运动如无容忍一切党派、一切意见之度量，则不会有发展的可能。现在世界各国合作社的组织原则，基本上都是在遵循罗须代尔公平先锋社原则的基础上，结合自己的实践和国情制定的。1966年，国际合作社同盟将罗须代尔公平先锋合作社的组织原则归纳、扩展为6项，作为指导国际合作运动的准绳。这6项原则是：（1）入社自由；（2）民主管理；（3）资本报酬适度；（4）盈余返还；（5）合作社教育；（6）合作社之间的合作。

现代西方大、中型合作社，其组织管理是由社员、董事会成员、总经理和合作社雇员进行的，他们之间的关系是社员选举产生董事会，董事会公开招聘总经理，总经理雇用和领导各业务部门的雇员，由雇员为社员提供服务。尽管权力集中在合作社总部，但作为所有者的社员仍然拥有参加民主管理的权利。社员主要通过以下几个方面参与民主管理：（1）制定和修改合作社章程；（2）选举和罢免合作社董事会董事；（3）讨论通过合作社投

资计划；(4) 监督董事、总经理和其他管理人员的工作；(5) 选举代表定期审查合作社的财务情况；(6) 决定合作社的合并或解散等重大事宜。

西方合作社运动，是资本主义物质文明和精神文明的产物，是商品经济高度发展的结果，它促进了资本主义经济的发展，为城乡居民提供了许多就业机会，为资本主义现代化做出了重要贡献。时代在前进，社会在发展，在新的形势下，西方资本主义国家的合作社运动今天也遇到了一些新问题，也在发生一些微妙的变化，对其现行民主管理制度也不能理想化，民主管理不论在合作经济还是在其他经济组织中，只能是一个不断完善不断进化的过程。

第二节 我国农村集体经济民主管理 形式的演变及经验教训

我国农村集体经济组织除了村、组为主的社区集体经济组织外，还有供销合作社、信用合作社、消费合作社等多种形式，本书主要探讨村、组社区集体经济和集体企业财务管理问题。

一、初级社、高级社的组织管理

新中国建立后，全国各地普遍进行了土地改革，实现了耕者有其田，广大农民在政治上翻了身，在生活上有了基本保障。为了让社会主义占领农村阵地，巩固工农联盟，支援国家建设，为工业生产提供所需要的粮食、原料和资金，解决小农经济与国家工业化之间的矛盾，防止两极分化，使全体农民尽快富裕起来，引导农民走合作化的道路便成了历史的必然选择。

(一) 初级社的诞生与发展

农业初级合作社是在互助组运动的基础上建立起来的。经过

1951~1952年的试办，1953~1955年初级农业生产合作社便在全国各地普遍发展起来。初级农业生产合作社的组织原则和组织管理系统的指导思想是正确的，基本体现了合作社民主管理的原则。其组织管理的要点可以归纳如下：

1. 自愿互利原则。初级农业合作社章程规定，入社自愿，退社自由，社员退社时可以带走入社时属于他私人所有的那部分生产资料，可以抽回入社时所交纳的股金和其他投资。一般说来在一个自然村内，如果有两个以上合作社，农民入社有选择的自由，合作社也有选择和开除社员的权力。合作社坚持等价交换的原则，社员入股的土地和其他生产资料，合作社均合理作价付给报酬。合作社租用社员的生产设施和劳动工具等，均付给合理的租金。实行这一原则的目的是不让加入合作社的农民吃亏，不用剥夺农民的办法使农民走上合作化道路。

2. 宣传教育、示范帮助的原则。对农民入社只能坚持说服教育的办法，使农民懂得合作化的优越性。同时坚持示范，让农民亲眼看到合作社生产效率的提高和社员收入的增加。国家在力所能及的条件下还要对合作社给予种子、肥料、农机等生产资料和生产、运输、销售方面的指导。

3. 建立合作社的民主组织管理机构。合作社的章程由民主讨论制定，具有法律效应。按照合作社章程的规定，最高权力机构是社员大会或社员代表大会。社员大会或社员代表大会有权修改合作社章程，选举管理委员会和监委会，形成合作社的组织管理系统；讨论和审查批准生产计划、预决算、劳动定额、收益分配、吸收和处分社员、罢免管理委员会成员和监委会成员等重大事宜。每个成年社员都有选举权和被选举权（如图所示）。合作社的全体管理人员都采取不脱产制，根据初级社规模的大小，确定管理委员会组成人数，一般由5~9人组成，设主任或社长1人，副主任或副社长2~3人，任期1~3年，可以连选连任。监