

农村民主理财人员财政支农政策培训教材

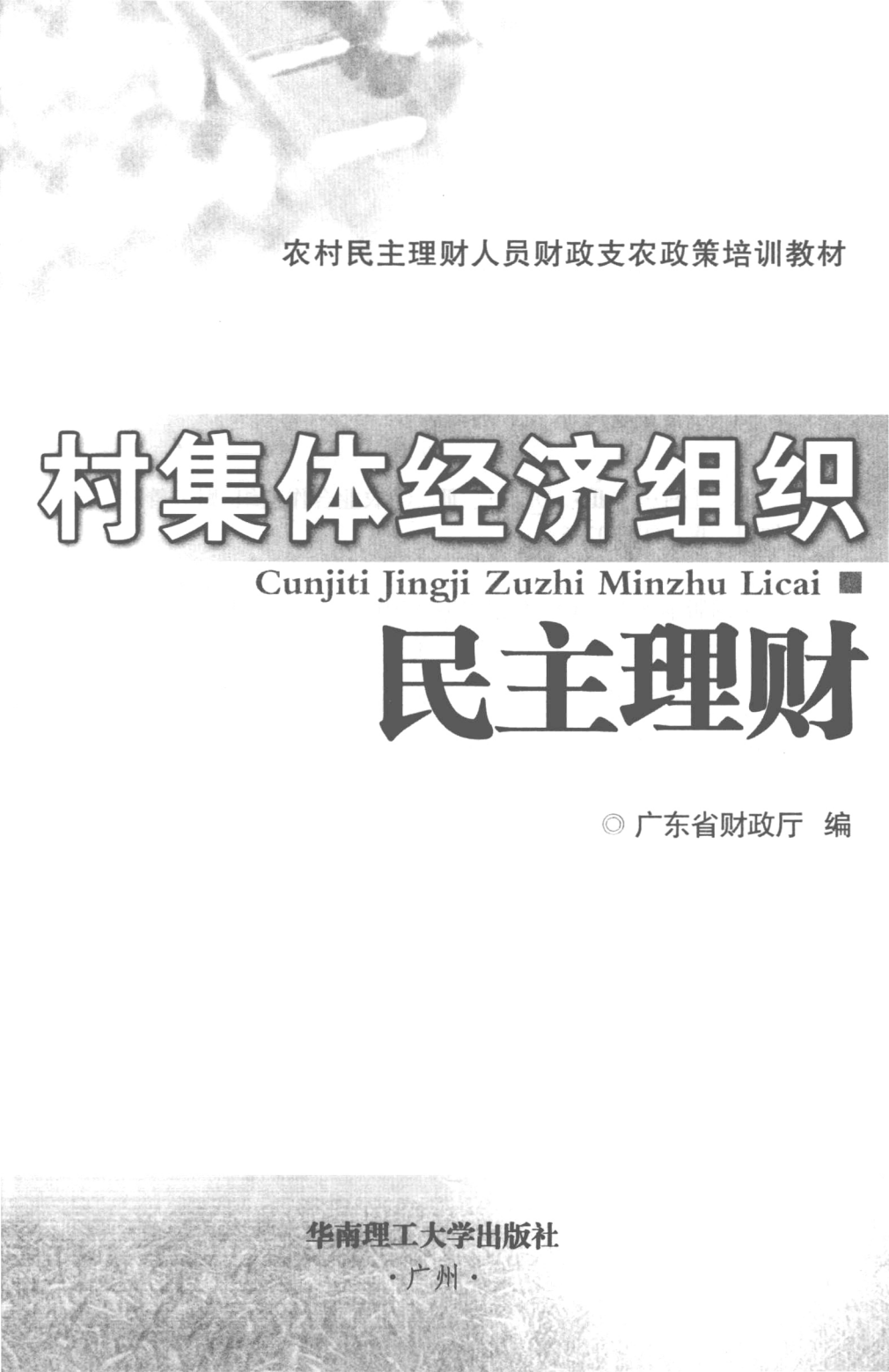
村集体经济组织

Cunjiti Jingji Zuzhi Minzhu Licai

民主理财

© 广东省财政厅 编

华南理工大学出版社



农村民主理财人员财政支农政策培训教材

村集体经济组织

Cunjiti Jingji Zuzhi Minzhu Licai ■

民主理财

◎ 广东省财政厅 编

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

村集体经济组织民主理财/广东省财政厅编. —广州: 华南理工大学出版社, 2010. 10

ISBN 978-7-5623-3094-3

I. ①村… II. ①广… III. ①农业合作组织-财务管理-基本知识 IV. ①F302.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 188782 号

总发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020-22236378 87113487 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn http://www.scutpress.com.cn

策划编辑: 袁 泽

责任编辑: 吴翠微

印刷者: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 880mm × 1230mm 1/32 印张: 6.5 字数: 190 千

版 次: 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 6 000 册

定 价: 15.00 元

版权所有 盗版必究

《村集体经济组织民主理财》

编 审 组

组 长 何谢带

副组长 于明霞 刘瑞麟

成 员 罗松林 王进通 叶丽君

卢建明 陈海波 赵 翔

前 言

加强农村集体财务管理，实行民主理财监督，是尊重群众意愿、维护集体和农民群众切身利益、保障群众直接行使民主权利的有效举措，也是扩大基层民主政治建设的充分体现。随着农村集体资产的不断壮大和各级政府对“三农”的投入逐年增加，宣传支农惠农政策，管好、用好农村集体资产，提高使用效益，加强民主理财管理显得越来越重要。

为进一步完善农村集体民主理财监督机制，提高民主理财监督机构成员的业务素质，规范民主理财监督行为，我们在充分调研的基础上，组织有丰富实践经验的农村财务管理人员和专家学者，编写了《村集体经济组织民主理财》，供广大农村干部和理财人员学习使用。教材编写时充分考虑了农村理财人员的现状和农村财会工作实际，内容主要包括民主理财政策法规、理财基础知识和基本技能等，突出了实用性与针对性。

各地财政和农业部门领导对教材编写工作高度重视，并给予了大力支持。在教材编写过程中，还得到了基层财政、农业部门和仲恺农业工程学院的协助，在此一并表示衷心感谢。

开展农村民主理财成员培训，需要编写适宜的教材，由于时间比较仓促，加上编写人员经验和水平有限，书中疏漏和不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2010年9月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 民主理财的概念及对象	(1)
第二节 民主理财的产生和发展	(2)
第三节 民主理财的作用	(5)
第四节 民主理财的法律及政策依据	(9)
第二章 民主理财的组织和实施	(12)
第一节 民主理财监督机构的产生	(12)
第二节 民主理财监督机构的权利和义务	(16)
第三节 民主理财监督机构的工作原则、形式和程序	(18)
第四节 民主理财监督工作的要求	(25)
第五节 民主理财工作的责任追究	(30)
第三章 民主理财的内容	(33)
第一节 制度建设与执行的监督	(33)
第二节 货币资金管理的监督	(39)
第三节 日常财务收支的监督	(49)
第四节 重大财务事项的监督	(58)
第五节 财务公开的监督	(71)
第四章 会计资料的审核	(75)
第一节 会计资料审核的主要内容与一般方法	(75)
第二节 会计凭证的审核	(78)
第三节 会计账簿的审核	(80)
第四节 会计报表及其他经济资料的审核	(82)
第五节 会计资料审核后应办理的工作	(84)

第六节 常见会计造假手段及审核方法	(85)
第五章 会计基础知识	(91)
第一节 会计要素与会计方法	(91)
第二节 会计科目与账户	(100)
第三节 借贷记账法	(108)
第四节 会计凭证	(117)
第五节 会计账簿	(127)
第六节 财产清查	(140)
第七节 会计报表	(147)
第八节 会计核算形式	(156)
第九节 会计档案	(160)
第六章 农村财务管理知识	(164)
第一节 农村财务管理的含义及基本原则	(164)
第二节 农村财务管理的基本内容	(167)
第三节 民主理财和财务公开	(171)
第四节 内部财务制度建设	(175)
第五节 资产管理	(177)
第六节 资金筹集管理	(185)
第七节 收入、支出及收益分配的管理	(188)
第八节 财政支农资金及管理	(193)
第九节 土地补偿费管理	(195)

第一章 绪 论

第一节 民主理财的概念及对象

一、民主理财的概念

农村集体经济组织的资金、资产、资源归集体经济组织全体成员共同所有，村级财务属于集体性质。农村集体经济组织（以下简称村集体经济组织）财务管理是村级经济事务管理的重要内容，是集体资产管理、土地承包管理、支农惠农政策落实等工作的基础，涉及农民切身利益，历来受到各级党委及政府的高度重视和农民群众的广泛关注。村集体经济组织实行民主理财，是农村集体事务实行民主管理的重要组成部分。民主理财是村集体经济组织中的成员发扬当家做主的精神，参与管理，监督该组织财务活动的管理体制和运行机制。

民主理财，首先是要把村集体经济组织财务上的重大事项，交给村民讨论，集中群众的正确意见和智慧，提高决策的民主化、科学化水平；其次是要让农民群众对集体财务活动实行有效的监督，促进村干部廉洁自律、勤政为民。这样，通过民主理财，既维护了农村集体经济和农民群众的合法权益，又体现了农民群众行使民主管理和民主监督的权利。

民主理财具有参与财务管理和实施财务监督两项职能。第一，财务管理是组织财务活动、处理与各方面财务关系的一项经济管理工作。财务活动是指资金的筹集、投放、使用、收回及分配等一系列行为。财务关系是指在组织活动过程中与有关各方所发生的经济利益关系。第二，财务监督是对财务活动的合法性和合理性进行监

察和督促，主要是监察和督促财务活动是否符合党和国家的方针、政策、法律、法规、制度，以及是否符合经济管理的原理和原则，是否符合规定的业务标准等。

二、民主理财的对象

民主理财的实质是村民参与管理和监督集体财务。但是，要让所有的村民都参与集体财务管理工作是不可能、不现实的。所以只能通过村民大会或村民代表大会推选出懂政策、会理财、办事公道的群众代表，成立民主理财监督机构，并赋予其应有的权利，代表村民监督集体财务，实现对集体财务的知情权、决策权和监督权，代表全体村民具体监督集体财务计划的执行情况，审核集体财务收支账目等经济活动内容，发现、纠正集体财务管理中的问题，减少集体资产流失，使集体经济活动具有合理性和合法性。目前，农村的民主理财监督机构一般称为民主理财监督小组，有些地方称为监事会、财务监督小组。为方便表述，以后各章节统一称为“民主理财监督机构”。

代行村集体经济组织职能的村民委员会，由村民直接选举产生，每届任期3年，代表全体民意，由值得信任的人当家，是民主理财的主体。然而，信任不能代替监督，民主理财监督机构亦伴随着村民委员会同时产生。因此，民主理财的具体监督对象，就是与村民委员会直接或间接发生的经济业务以及与经济业务相联系的村干部。

第二节 民主理财的产生和发展

一、民主理财的产生

农村集体经济事务实行民主管理是党和政府的一贯要求。早在民主革命时期，党就提出实行“政治民主、军事民主、经济民主”的“三大民主”制度。在1957年农业生产合作化运动之初，中共中央发出了《关于民主办事的几个事项的通知》，提出了“民主办

事”的方针，要求“按时公开财务收支”、“决定问题要同群众商量”、“干部要参加生产”等，把经济民主摆上农业生产合作社的重要位置。无论是初级社还是高级社，年初预算、年终决算、社员的劳动工分、集体的收益分配等都实行民主讨论决定。1958—1978年农村实行“三级所有、队为基础”的人民公社体制，“三级”的财务收支情况尤其是作为基础的生产队这级，每年的预决算、收益分配等重大事项，也基本实行社员大会或社员代表会议讨论通过后张榜公布。

党的十一届三中全会以后，我国农村发生了许多重大变化，农村实行土地集体所有、家庭承包经营，建立了统分结合的双层经营体制，极大地解放和发展了生产力。农村集体资金、资产、资源存量日益增多，农民生活水平不断提高，村级公共事务管理的内容也从过去简单的催耕催种、评工记分、收益分配，延伸到发展壮大集体经济、管好用好集体资产、为农户家庭承包经营提供服务，再延伸到村容村貌整洁改造、社会治安综合治理、落实支农惠农政策等各个领域，村级公共事务管理日益复杂和繁重。在这种情况下，实行村务公开和民主理财制度，更显得需要和迫切。

二、民主理财的发展

自20世纪80年代初以来，我国农村开始推行村民委员会制度，旨在加强各行政村村民民主管理的力度。为将这项制度落到实处，随后还普遍实行了村务公开和民主管理制度。村务公开的重点是财务公开。因此，村民民主管理制度建设的一个重要内容就是民主理财制度建设。

民主理财离不开《中华人民共和国会计法》（简称《会计法》），民主理财即依法理财。《会计法》适用于村集体经济组织。《会计法》从2000年开始实施，规定单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责。这一规定明确了村集体经济组织的负责人，即村主任是会计行为的责任主体。同时，又规定从事会计工作的人员必须具有会计从业资格证书，这一规定使村级会

计委托代理服务工作成为可能。

《村集体经济组织会计制度》从 2005 年开始实施，使民主理财有了工作准则，因为它能够全面反映村集体经济组织经营活动和村务管理的财务收支。随着农村经济的发展，农民生活水平不断提高，村级公共事务管理的范围也越来越广泛，且村务管理任务日益复杂和繁重。在这种情况下，有些地方出现了不是民主理财，而是“村官自治”的“以权理财”，导致农村集体资产严重流失。具体表现有：集体资产经营不善，亏损严重；集体资产被贪污、挪用、拖欠、损坏、挥霍、浪费；集体资产被低价承包、变卖、折股；集体资产被随意平调、改变权属、无偿占用等，这些问题引起广大农民群众强烈不满。因此，从 1998 年开始，中共中央、国务院、财政部、农业部相继出台了《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》（中发办〔1998〕9 号）、《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》（中发办〔2004〕17 号）、《村集体经济组织会计制度》等法律、法规、制度，要求加强农村财务管理，实行村务、财务公开，进一步落实民主理财。这些法律法规的实施，使全国各地不仅加强了民主理财制度建设，而且调动了村民民主理财的热情。这样，地方各级政府主导推行，农民群众积极参与，形成了国家和社会共同参与管理的局面。村集体经济组织民主理财制度在实践中创新，在创新中不断完善，带来的将是农村社会各项事业的全面进步与发展。村集体经济组织民主理财制度的实施也更显得需要和迫切。

村级会计委托代理服务是农村财务管理实践工作的创新，是管理农村财务、强化会计监督的有效模式，是集体经济组织民主理财的发展。近年来，随着村务公开、民主理财制度的深入和农村集体经济的快速发展，农村财务分散管理的方式已越来越不适应时代的要求和社会发展的需要，加上会计电算化、信息化的普及，农村正呼唤新的村级财务管理模式。目前，村级财务管理模式主要有“村财镇代理模式”、“委托中介机构代理模式”、“村级会计委派制、选聘制模式”等。无论哪种模式，都必须尊重农民群众意愿，履行民

主程序，依法签订委托代理协议，确保集体资产所有权、使用权、审批权和收益权“四权”不变，切实维护村集体经济组织及其成员的合法权益。

第三节 民主理财的作用

农村集体经济组织实行民主理财，较好地解决了当前村级财务管理工作中存在的问题，规范了村级财务行为，是村务公开、民主监督原则在财务管理中的具体体现，对促进农村党风廉政建设，促进农村经济发展和社会稳定起到了积极作用，具体表现在以下几个方面。

一、实行民主理财有利于村民对村级重大财务事项的了解和参与，促进农村集体民主决策，推进我国社会主义民主政治建设

村级重大财务事项一般是指关系农民群众切身利益的事项。该事项对村集体经济发展和社会发展有重大影响。如集体土地征用补偿和分配、农村机动土地和“四荒地”发包、集体债权债务、村内“一事一议”筹资筹劳、新型农村合作医疗、支农惠农政策、固定资产处置等，这些村级重大财务事项必须向村民公开，让群众有知情权，这是民主理财的前提。

只有村民充分认识和了解村级重大财务事项，才能有效地参与农村集体民主决策。过去，村集体经济决策往往凭个别村干部的意见拍板定案，导致出现不少决策失误。现在，对一些村级重大经济决策，村干部在决定前必须先经民主理财监督机构或村民代表大会充分讨论，集思广益。因此，实行民主理财后，集体重大事项坚持民主决策逐渐被村干部所接受，做到百姓的事情由百姓自己决定。个人拍板定案的领导作风逐渐被集体讨论、民主决策所代替。只有落后的干部，没有落后的群众，群众的智慧力量是无穷的。实践证明，只有充分发挥广大农民群众参与民主管理的积极性，才能有效地减少决策失误，维护集体利益。

二、实行民主理财有利于发挥村级民主理财监督机构的功能，促进农村党风廉政建设，密切干群关系

实行民主理财之前，有些村集体经济组织的开支凭证随便由村干部签字，会计就给报销入账，既没有经办人、证明人签名，也没有民主理财监督机构审核签章。由于缺乏监督，有的村干部大手大脚、胡支乱花，导致非生产性开支严重失常，群众意见很大。实行民主理财之后，由于民主理财监督机构享有预算审议权、财务开支监督权和不合理开支否决权，每项开支都要先由经办人、证明人签字，再经过村干部、会计、民主理财监督机构三关审核，有的还要报镇审核才能入账，并公开接受群众的监督，最后还要接受审计监督，这就有效地约束了村干部的行为，减少了村干部大手大脚、胡支乱花等现象。民主理财监督机构还要定期向村民大会或村民代表大会报告工作，解答村民反映的财务问题。因此，实行民主理财，能使民主理财监督机构的功能得到充分发挥。

实行民主理财之前，由于没有全面实行财务公开，群众怀疑村干部多吃多占的情况比较普遍，导致了干群关系紧张。现在，开展民主理财，村干部对每项重大村务、财务事项按照民主决定程序，把集体资产和财务收支“家底”亮了相，会及时暴露村集体经济组织财务管理中存在的各种违规问题，置集体财务于群众的监督之下。这样，必然会有效遏止公款吃喝、公费旅游、贪挪公款、侵占公物等现象滋生，消除了群众对干部的怀疑、猜忌，不仅“给了群众一个明白”，而且“还了干部一个清白”，扭转了过去“干部难当、会难开、事难办”的局面。因此，实行民主理财有利于约束村干部的行为，促使他们廉洁自律，促进农村党风廉政建设，增强群众对村干部的信任感，从而当好“村官”。

三、实行民主理财有利于规范农村集体财务管理和开展农村集体经济审计工作，提高集体资产的使用效益

实行民主理财之前，一些地方的村集体现金保管无限额、收支票据不规范、报销手续不齐全、账目登记很随意，甚至村干部一个

人既管钱又管账，财务管理十分混乱。实行民主理财之后，许多地方建立健全财务收支计划、现金和银行存款管理、资产台账管理、债权债务管理、票据管理、承包合同管理、会计档案管理、征地补偿款管理等各项管理制度，统一规范会计账簿、会计凭证、会计科目、记账方法、审批手续，规范了会计行为，账目登记日清月结，账证表册齐全，档案完整装柜，使集体财务管理趋向制度化、规范化。已实行财务电算化的地方，所有财务账表、财务公开内容都通过电脑软件自动生成，规范统一，一目了然。尤其是开展村级会计委托代理后，使村集体经济组织的财务收支置于民主理财监督机构和会计委托代理机构等多层监督之下，完善了民主理财制度，有效地促进了村干部廉洁自律，勤政为民。

实行民主理财也有利于开展农村集体经济审计工作。农村集体经济审计是行政监督的有效手段，可以及时发现和解决在农村集体财务管理上存在的问题：村集体财务计划和资产管理是否科学、严格；投资结构是否合理；有无账内漏收、虚支；所签合同是否全部真实、合法有效，执行情况怎样；农民负担方面是否存在问题等。以上这些情况，通过民主理财就可以全面反映出来，为开展农村集体经济审计工作打下良好基础，提高了集体资产的使用效益。

四、实行民主理财有利于开展“难点村”的治理工作，促进农村社会的稳定

近年来，许多地方农村集体财务管理规范化建设取得了一定成效，但是一些地方村级财务管理不规范、制度不健全、核算不准确、公开不完善、监督不到位等问题仍不同程度存在，导致有些村财务收支搞“暗箱操作”，有些村干部专钻管理和监督的空子，违章违纪违法，以权谋私，贪污腐化，损害集体和群众利益。这些问题已经引起各级党委和政府的高度重视。2010年2月，中纪委、财政部、农业部、民政部发文《关于进一步加强村级会计委托代理服务工作的指导意见》（财会〔2010〕4号），要求各地做好村级会计委托代理服务工作。

实行民主理财有利于开展“难点村”的治理工作。“难点村”是农村村级组织软弱涣散，村务公开和民主管理制度不健全、不落实，农民群众的物质利益和民主权利得不到有效保障，干群关系紧张的地方，这些地方农民上访和投诉较多。中央高度重视“难点村”治理工作，中央纪委、中央组织部、民政部等12部委发文《关于印发〈关于开展村务公开和民主管理“难点村”治理工作若干意见〉的通知》（民发〔2009〕20号）。要求各地力争用3年时间，使现有“难点村”面貌发生根本性转变。

以前，农民上访和投诉80%涉及农村财务问题，造成干群、党群关系紧张甚至矛盾白热化。在一些地方甚至影响到农村基层政权的巩固和农村社会的稳定。例如，有的村多年没有召开村民代表会议，村民参与重大村务决策的民主权利得不到保障；有的村民理财机构不能正常发挥作用，集体财务管理混乱，集体资产流失严重，村民合法权益得不到保障；有的村民主监督流于形式，存在村务公开、半公开、假公开现象，村民不能对村干部进行有效监督。然而，实行民主理财的地方，群众有了一本明白账，上访的案件和投诉信件大大减少。

因此，开展“难点村”治理工作，首先应健全和完善村务公开和民主理财制度，其次应解决村民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，再次应加强村级组织建设，从而促进农村社会大局稳定。

五、实行民主理财有利于促进农村集体经济发展、达到强村富民的目的，有利于促进农村社会和谐，实现建设小康社会的目标

过去，集体财务不清，经济秩序混乱是造成人心涣散的重要原因。现在，实行民主理财，让村民代表理集体的账，管公家的事，势必增强广大村民的主人翁意识，激发他们的生产积极性。用民主理财这种办法将大家的利益捆在一起，劲拧在一起，民心自然也就聚在一起。这样，群众和干部的气顺了、心齐了、劲足了，干部可以把主要精力投入到抓经济上，群众也把劲头用在生产上。实行民主理财，能够缩减非生产性开支，增加集体积累并产生投资，将有

限的资金用在刀刃上，实现小钱办大事；实行民主理财，能够调整不合理的投资结构，关闭或改造赔本行业，开发新兴产业，确保集体经济发展壮大，促进农民收入增加，促进农村经济社会又好又快发展。

实行民主理财有利于促进农村社会和谐。农村社会和谐是全社会和谐的重要基础，抓住了农村社会和谐这个头，就有了把握全社会和谐的主动权。实行民主理财就是要维护好农民群众的民主权利和社会主义新农村建设各方面的利益关系，及时化解矛盾，密切干群关系，引导农民群众规范有序地参与村级公共事务的决策和管理，以理性合法的形式表达利益诉求，把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态，最大限度地增进和谐因素、减少不和谐因素，促进农村社会和谐，实现全面建设小康社会。

第四节 民主理财的法律及政策依据

一、民主理财的法律依据

村集体经济组织是以自主经营取得收益来维持政权稳定，履行社区管理职能的村民自治组织。主要表现为：一是有社区的管理职能，即履行基层政权的权力和责任义务；二是组织的生存发展必须依靠组织从事经济活动，取得经营收益来做保障，即国家财政不承担拨款，这是不同于行政单位也不同于企业的特点，其特殊性决定了财务会计工作的复杂性。实施《村集体经济组织会计制度》，充分体现了村集体经济组织具有的双层职能，其经济活动情况可以得到全面反映。

村集体经济组织是以农民群众居住地为社区范围，按照集体土地所有权归属、集体资产产权归属进行设置。村集体资金、资产、资源的所有者是集体经济组织的成员，也就是说，村民是集体经济组织的主人，决定了他们在组织集体财务活动、处理集体财务关系中应当享有知情权、决策权和监督权。因此，民主理财在本质上与

集体财务管理是相统一的，在管理对象和管理内容上也是相一致的。

《中华人民共和国宪法》规定，集体经济组织实行民主管理，依照法律规定选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题。《村民委员会组织法》规定，村民委员会实行村务公开制度。《会计法》强化依法理财，为村级民主理财奠定了基础。《村集体经济组织会计制度》规定，村集体经济组织应配备必要的会计人员，也可以按照民主、自愿的原则，委托镇经营管理机构及代理记账机构代理记账、核算。

总之，广东省农村实行民主理财监督的依据是国家和广东省的相关法律法规。主要法律法规有：

- (1) 《中华人民共和国宪法》(2004年3月14日修订)；
- (2) 《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998年11月4日施行)；
- (3) 《中华人民共和国会计法》(2000年7月1日施行)；
- (4) 《村集体经济组织会计制度》(2004年9月30日财政部发布)；
- (5) 《广东省农村集体资产管理条例》(1996年3月1日施行)；
- (6) 《广东省农村集体经济审计条例》(1999年5月21日施行)；
- (7) 《广东省村务公开条例》(2001年7月1日施行)；
- (8) 《广东省农村集体经济组织管理规定》(2006年10月1日施行)。

二、民主理财的政策依据

农村实行民主理财的政策依据是中央和省的相关文件。主要文件有以下几种。

(一) 中央的相关文件

- (1) 农业部、民政部、财政部、审计署《关于推动农村集体财务管理和监督经常化规范化制度化的意见》(农经发〔2003〕11