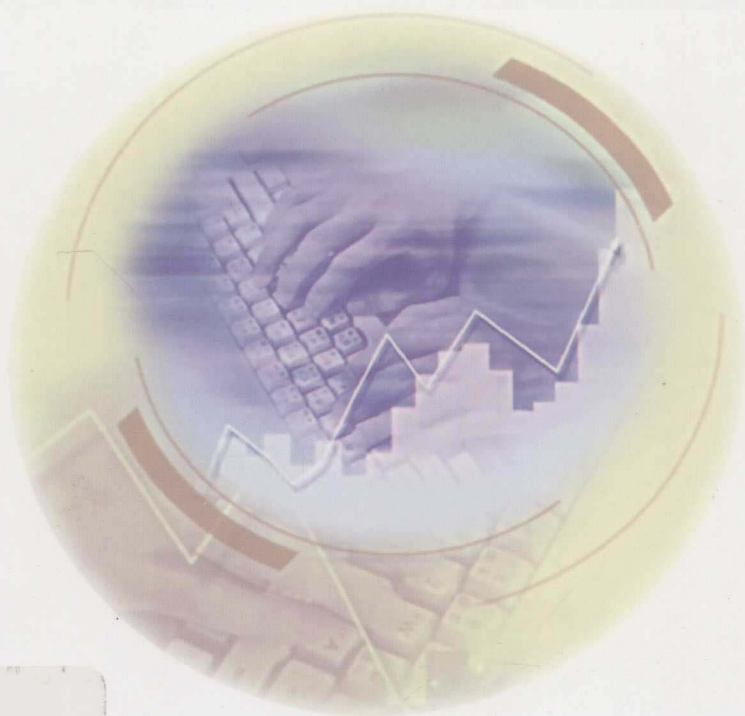


村级财务管理体制问题研究

李红梅 著



 **吉林大学出版社**
JILIN UNIVERSITY PRESS



村级财务管理体制问题研究

李红梅 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

村级财务管理体制问题研究 / 李红梅著. — 长春:
吉林大学出版社, 2009. 12
ISBN 978-7-5601-5182-3

I. ①村… II. ①李… III. ①农村—财务管理—管理
体制—研究—中国 IV. ①F302.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 237499 号

书 名: 村级财务管理体制问题研究
作 者: 李红梅 著

责任编辑、责任校对: 张显吉 高珊珊
吉林大学出版社出版、发行
开本: 880×1230 毫米 1/32
印张: 7.5 字数: 195 千字
ISBN 978-7-5601-5182-3

封面设计: 科发教材出版中心
北京广达印刷有限公司 印刷
2010 年 5 月 第 1 版
2010 年 5 月 第 1 次印刷
定价: 18.00 元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-88499826

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

前 言

此篇十多万字的文稿是由我的硕士论文修改而成，也是多年来我对村级财务问题思考和探索的结晶，是我三年来在边工作、边学习的过程中写成的。完稿之后，我感到从未有过的轻松。同时，在轻松之外，我也有很多惶恐与不安，主要是唯恐自己学识浅陋，对许多问题的见解未免有偏颇、粗浅甚至错误的地方，让同行的专家见笑。

农村财务管理一直都是各级领导和广大群众十分关注的热点问题，加强农村集体财务管理是“三农”工作的重要组成部分。多年来，各级政府都努力加强农村财务管理，不断加大管理力度，提高管理水平。我国农业和农村经济发展进入新阶段后，随着新农村建设重大措施的实施，我国农村经济正经历着空前的发展，村集体经济组织的财务管理也面临着很多问题。本人通过多年的实地调查及与村干部和村民的访谈，发现村级集体经济管理不严，会计核算基础薄弱，财务管理制度不健全、不到位，监督措施不得力，部分村干部滥用乱支等现象仍然大量存在。经过深入思考，本人认为这主要是因为村集体经济组织尚未建立有效的财务管理体制。解决村级财务管理工作中存在的问题、构建和完善村级财务管理体制，已

成为新农村建设中急需解决的重要问题。一介书生,仅能以此书略尽自己的绵薄之力。

在本书的写作过程中,我得到了安徽财经大学卢太平教授的深切关怀和谆谆教诲,从本书的选题、写作至定稿,卢教授为之倾注了大量的精力和心血。卢教授精深广博的学问、严谨务实的工作作风、认真踏实的治学态度、宽以待人的正直品格给予我深深的感染和鼓励,使我受益终身。在此,学生表示诚挚的敬意和由衷的感谢。其次,感谢安徽财经大学所有给予我指导和帮助的领导和老师。

我还要衷心感谢我的同事和朋友们,是你们提出了很多可供参考的宝贵意见,给了我莫大的鼓励,让我顺利地地完成所有工作,感谢大家这些年对我的关心和帮助。最后,我要特别感谢我的先生,是他的关爱、理解和大力支持使我能顺利地地完成此书的撰写。

通过写作本书,我感到了自己理论水平和实践经验的缺乏,加上资料方面的限制,本书中的缺点和浅薄之处在所难免,我只有将这些不足之处,留待以后去思考和研究,把它们当做今后继续学习的起点吧。

李红梅

2010年3月

目 录

第一章 关于村级财务管理体制问题研究概述	(1)
第一节 引 言	(1)
第二节 研究意义、难点和新意	(7)
第三节 前人研究的情况	(9)
第四节 有关概念的界定及研究体系的构成	(12)
第二章 村级财务管理体制研究的理论基础	(16)
第一节 公司治理理论与委托代理理论	(16)
第二节 内部控制理论与集权分权理论	(27)
第三节 财务治理理论与财务分层理论	(39)
第四节 交易费用理论与制度变迁理论	(44)
第五节 简要评述	(49)
第三章 农村财务会计管理模式的历史沿革	(50)
第一节 改革开放前的农村财务会计管理模式	(50)
第二节 改革开放后的农村财务会计管理模式	(56)
第三节 农村财务会计管理模式发展概述	(70)
第四章 现行村级财务管理主要模式评价	(72)
第一节 村级财务管理的主要模式分析	(73)
第二节 目前村级财务管理存在的问题	(87)
第五章 村级财务管理的体制建设	(107)
第一节 村级财务管理体制的现状及存在的 问题	(107)
第二节 建设并完善村级财务管理体制的 基本对策	(117)

第三节	村级财务管理体制的发展趋势	(126)
第六章	村级财务管理体制创新——推行村集体经济股份合作制	(129)
第一节	村集体经济股份合作制的提出背景 ...	(129)
第二节	发展村集体经济股份合作制的意义 ...	(135)
第三节	村集体经济股份合作制建设的保障 机制	(143)
第四节	村集体经济组织股份合作制的制度 构架	(147)
第七章	村级财务管理案例	(156)
第一节	股份合作制:近郊农村城市化的“助 推器”	(156)
第二节	浙江省宁波市江东区农村股份合作制 改革的经验	(162)
第三节	湖南省邵阳市双清区实行村帐乡代管 案例	(173)
第四节	安徽省合肥市包河区推行村级财务 “双代理”案例	(180)
附 录		(189)
附录一	××村股份合作制改革实施方案	(189)
附录二	××股份经济合作社章程	(197)
附录三	玉溪市村级会计委托代理服务工 作 实施办法(试行)	(206)
附录四	湛江市霞山区人民政府信息	(218)
参考文献		(228)

第一章 关于村级财务管理体制 问题研究概述

第一节 引言

我国的国情是人多、国土面积大，一般的村级组织管辖人口都在 1500 人以上，国家的行政管理事务仍然需要村级组织来分担。因此，村级组织需履行一定的行政职能。我国宪法、法律仍然确认农村土地属于农民集体所有，对集体土地的经营应当成为村级组织的主要工作职能，也就是村级组织的本职工作。所以，村级组织必须履行一定的经济职能。且其经济职能并不是只有发包土地这一件事，其职责还包括：制定土地经营方案，并经村民大会或代表大会表决通过后实施；组织水利设施建设，搞好农田灌溉；组织农田植保；组织农业的专业化生产，提升农业生产技术整体水平；围绕农业的产前产中产后服务，进行生产生活资料的经营，搞好农产品的初深加工；结合当地资源特色发展其他工商项目，开拓新兴领域；以出资者身份，管理好村办企业，实现集体资产的保值增值。村级组织的社会职能包括：饮水设施建设，使人畜有干净卫生的饮用水；公路建设及维护；协助进行电网改造

及信息传输设施建设;调解民间纠纷;敬老爱幼设施及环境建设。因而村级组织作为中国农村社会的一个独立管理层次,它通过职责的履行实现了其行政职能、经济职能、社会职能。在村级组织的行政、经济及社会职能中,经济职能是基本职能,依据有三点:一是只要继续实行农村土地的集体所有制,村级组织就应当是农村集体土地的所有权人,就必须搞好对集体土地的经营;二是从农业生产发展的大趋势看,组织合作化生产、专业化生产是村级组织的重要职责;三是发展村级集体经济的需要。没有集体经济的发展,消灭城乡差别、消除两极分化、实现共同富裕只能是一句空话。因此,村级组织的本来面目应当是一个经济组织。^①

十六届五中全会提出建设社会主义新农村的重大历史任务,具有深远而重大的意义。只有农村的发展,才有社会的全面发展;只有农村的稳定,才有全社会的稳定;只有农村的和谐,才有全社会的和谐。在全面建设小康社会的历史进程中,农业、农村、农民问题始终处于举足轻重的地位,始终是关系我国经济和社会发展全局的重大问题。当前,农业和农村经济的发展取得了新的进展,许多有利于“三农”的政策相继出台,国家在稳定各项农业投入的基础上,做到新增财政支出和固定资产投资重点向“三农”倾斜,建立健全财政支农资金稳定增长机制,逐步形成建设社会主义新农村稳定的资金来源,农业和

^① 马俊山:论我国村级组织的性质,中国农村研究网(2006-08-01)。

农村工作进入了新的发展阶段。“十一五”期间中央财政安排用于“三农”的资金达到 11300 多亿元,2006 年投入力度进一步加大,全年中央财政用于“三农”的支出达 3397 亿元,比 2005 年增加 422 亿元,占中央财政支出增量的 21.4%。^① 2006 年,中央共安排四项补贴资金 309.5 亿元,7.3 亿农民从中受益。其中,对种粮农民的直接补贴 142 亿元,比上年增加 10 亿元;良种补贴 41.5 亿元,比上年增加 2.8 亿元;农机具购置补贴 6 亿元,比上年增加 1 倍;新增农资综合直补,安排补贴资金 120 亿元。还实行了粮食最低收购价政策,2006 年补贴资金 59 亿元;对产粮大县实行奖励、对财政困难县实行补助,2006 年共奖补 235 亿元。^②农民收入出现恢复性增长,村集体经济收入有了明显提高。但同时也应当看到,近几年农村集体资产总量虽然大幅度提高,但资产可经营性情况却不容乐观,以某县为例:

表 1-1 农村集体资产调查表

调查项目	全县农村集体资产总量	全县人均农村集体资产量	全县农村集体净资产量	全县人均农村集体净资产量	全县村级经济收入总额	全县村均经济收入总额
2001 年	61466 万元	2078 元	37000 万元	1251 元	9824 万元	61 万元
2002 年	73849 万元	2523 元	38234 万元	1306 元	10972 万元	68 万元
2003 年	97346 万元	3393 元	43522 万元	1517 元	15303 万元	94 万元
2004 年	111510 万元	4074 元	53186 万元	1943 元	14361 万元	89 万元

① 中国广播网(2006-01-06)。

② 马凯谈当前经济生活中比较突出的几个问题,《时事报告》(2007-04-03)。

续 表

调查项目	全县农村集体资产总量	全县人均农村集体资产产量	全县农村集体净资产产量	全县人均农村集体净资产产量	全县村级经济收入总额	全县村均经济收入总额
2005年	115770万元	4305元	51552万元	1917元	13071万元	81万元
五年增幅	88%	107%	39%	53%	33%	33%

(资料来源:某市农委)

以上数据反映,全县农村集体资产总量五年增幅88%;全县人均农村集体资产产量五年增幅107%;全县村级经济收入总额五年增幅仅为33%,村级经济的收入增长不快。例如,2005年全县村级经济收入总额除不稳定收入外,其中常规稳定性收入占60%,总计为7892.44万元,其中经营净收入515.08万元、企业发包收入1718.38万元、房屋租赁收入4386.05万元、农业发包收入1225.83万元、投资收益47.10万元。由于村级集体资产主要包括原村办企业存量资产、村集体投资的厂房与店面、村办公用房及村排灌机站等,所以有些行政村看上去资产不少,而实际有效资产并不多,投资收益所占比例很少。

村集体经济组织的收支事关组织内每一位农民的切身利益,而集体财务会计由于反映了国家、集体、农户之间的分配关系,反映了集体经济的实力和干部的作风,因此,村集体经济组织财务历来都是广大老百姓关注的焦点,也是当前农村工作的一个重点。村级财务管理是否民主、规范,是农村基层党风廉政建设状况最根本、最直接的反映,直接关系社会主义新农村建设的进程。从规

范农村财务管理入手,既能保证“管理民主”的需要,又能推动社会主义新农村建设其他各项工作的前进。把农村财务管理规范化、制度化、经常化建设作为全面推进社会主义新农村建设的切入点,无论发展农村经济、提高农民生活水平,还是促进农村精神文明建设,都会取得显著成效。但是我们也应该看到,进入新阶段出现了许多新情况和新问题。村级财务同时面临新的情况和问题,尽管有收入的村不多,但随着经济的发展,一方面要求发展集体经济增加村级收入,另一方面也要用好政策方面的村级资金,如扶贫资金、农业开发资金、土地征占的补偿金及转移支付资金和一事一议资金等,还有村级负债、村集体资产管理、村企业产权改革、城镇化中村改居等问题。这些问题实质上是如何维护农民和集体合法权益的问题。不妥善解决好这些问题,农村的稳定和经济发展就要受到影响。因此,加强村级财务管理是解决当前农村突出矛盾和问题的基础,是维护农村稳定和促进农村经济发展的重要措施。同时,加强村级财务管理也是搞好农村基层民主的要求。因为村务公开、民主管理工作的重点和核心是财务公开。健全村级财务管理和财务公开的各项制度是搞好村务公开、民主管理工作的重要一环,是加强基层民主建设的要求。为此,要进一步提高对加强村级财务管理工作的重要性的认识。

村级财务管理工作直接关系到农村集体经济的发展、农村社会的稳定和党群干群之间的关系。但长期以来,由于村干部法律意识淡薄、财经观念不强,导致

有的地方村领导关注的只是村集体的增产和增收及发展和稳定；有的地方村领导认为村级组织收入较少，基本无财可理，根本不重视村级财务管理工作。有的乡镇仅安排 1 人作为经管干部且是兼职，因而根本无人无力去抓村级财务管理工作，致使很多村级财务监督机制不健全、财务管理制度不落实、财务公开不规范。待到村集体财务积累了成堆问题，群众纷纷到各级组织信访和上访，这些地方才开始进行财务清理、整顿，而这些清理、整顿工作只把注意力集中在查处村干部的经济问题上，忽视了村级财务管理基础工作和制度建设，即使查出来一些问题，但落实兑现又不及时，导致群众意见非常大，从而加剧了党群干群的矛盾，乃至酿成恶性群体事件。据农业部统计，2001 年，农业部农民信访中有 70% 都与村级财务有关，而据浙江省信访局统计，2001 年因村级财务引起的信访上访占了 26%。村级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。

为了维护农村正常的经济秩序和农民群众的根本利益，中央、国务院及各级地方党委、政府都时刻关注、重视村级财务管理工作。20 世纪 80 年代以来，中央、国务院多次发文要求加强农村集体财务和资产管理工作，并开展了两次全国范围内清理整顿村级财务的活动，作出了在农村推行村务、财务公开，加强民主管理的决定。全国各省市也分别开展了多次大规模的村级财务清理整顿工作，同时多次发文要求加强村级财务管理工作。但村级

财务始终走不出“边清边乱,前清后乱”的怪圈,成为农村长期以来的“老大难”问题。为此,自 20 世纪 80 年代中期以来,以浙江省为代表的全国各地走在第一线的实践者开始探索改革村级财务管理体制,试图从制度创新上摸索一条有效管理村级财务之道,因而先后出现了“村财村管”、“村账双代管”、“村账乡代管”、“村章乡审”、“村级会计委托代理制”和“村级会计委派制”等管理模式,其中最具有影响力的就是浙江省首创的“村级会计委托代理制”管理模式。

第二节 研究意义、难点和新意

一、理论意义

(1)丰富了公司治理理论、财务治理理论和委托代理等理论的内容。利用公司治理理论、财务治理理论和委托代理等理论建设村级财务管理体制,一方面可使村集体财务资源得到全面整合,村集体财务决策进一步科学、有效,促进了村集体经济的发展,提高了村民生活水平;另一方面在建设和完善村级财务管理体制的过程中,拓展了公司治理理论、财务治理理论和委托代理等理论的应用范围,丰富了其研究内容。

(2)促进了财务管理学科的建设与发展。当代财务管理的理论基础是建立在工业经济基础上的,随着知识经济的到来,财务管理的宏观环境和微观环境都发生了

较大的变化,财务管理学科的内容需要不断进行补充,才能适应经济和社会发展的需要。而村级财务管理体制的建设和完善,不仅充实了财务管理学科的内容,而且完善了财务管理学科的体系。

二、实际意义

(1)进一步建设和完善了村级财务管理体制。积极地推进村集体经济股份合作制改革,进一步完善村级财务管理体制,形成利益相关者制衡机制,使村级财务管理者的权力受到制度制约,村集体资产管理的透明度得到增强。

(2)推进了村民自治、实现了村财村管。村集体经济股份合作制的推行,实现了村民自治、村财村管,促进村级财务管理制度的建设,推进了农村经济的发展,提高了农民生活水平,增强了村干部积极发展集体经济的责任心和事业心,较好地解决了村级财务的混乱问题,维护了农村社会的稳定。

三、难点和不足

关于村级财务管理体制问题研究,以前还没有人系统做过这方面的工作。由于没有多少可供参考的科学结论,只能靠自己探索性地研究,这就不可避免地出现本研究的结论只能是作者的探索,其科学性还有待于实践的检验。其次,本人未能从制度绩效方面充分论证推行村集体经济股份合作制改革的可行性。这主要是因为:一

是要严格划分影响制度绩效的因素较困难；二是村集体经济股份合作制的制度绩效特别是其社会效益很难进行量化；三是村集体经济股份合作制是经济发达地区的农村近几年才开始实施的财务管理体制，其效果还没有完全显现，所以要对其制度绩效进行系统的、综合的评价，有较大的难度。

四、本研究可能得出的新意

(1)针对我国村级财务管理体制中存在的村集体资产产权模糊、缺乏有效监管等问题，提出了相应的解决对策，即通过建立和完善村级财务管理制度、加强对村级财务的监督、提高村级财会人员自身的素质、加强对村级财务管理工作的领导等方法 and 手段进行解决。

(2)提出推进村集体经济股份合作制改革。借鉴公司治理、财务治理等理论，建立科学合理、刚柔相济的分工协作体系，实现资源整合、优势互补，使村集体财务决策进一步科学、有效，大幅度提高村级财务管理水平。

第三节 前人研究的情况

集体经济是具有中国经济特色的经济成分，村级财务管理是巩固和发展村级集体经济的基础，历来是农村集体经济经营管理工作的重点和难点问题，因涉及农民群众的切身利益，所以也成了广大学者普遍关心的热点问题。

“实践先于理论”是村级财务管理体制产生的生动写照,村级财务管理体制的相关文献侧重于描述村级财务管理的实务及村级财务管理模式的产生背景、动因、主要做法和成效。其中较有影响的文章有:叶新才、沈江平主编的《村经济合作社会计实务》,徐建华主编的《村经济合作社财务管理》,蒋成忠主编的《农村财会代理实务》,庞晓鹏主编的《二十一世纪农村财务管理实务全书》,中国农业会计学会 2002 年度研究课题与刘登高主持的《农村集体经济组织财务会计有关问题研究》等,这些文献侧重于描述村级财务管理的实务。还有一些属于学术论文,侧重于描述村级财务管理模式的产生背景、主要做法和优缺点。其中较有影响的文章有:张楚堂、李超楠的《我国农村财务管理模式评析》,崔立松的《农村财务管理的主要模式及其利弊浅析》等。对于“财务双代管”、“村账乡代管”、“村章乡审”或“村账乡管”这三种模式,这些学者认为,乡镇政府有侵犯村民自治权利的嫌疑。另外,在遏制村干部腐败的同时,还容易滋生乡镇领导的腐败,造成监督不力的现象。因为按照乡镇政府职能划分,乡镇经管站承担着指导、监督村级财务的职责,这样乡镇经管站既当裁判员又当运动员,于是经常出现监督乏力的情况。对于“村级会计委派制”,这些学者认为其管理思路来自于国有资产管理,在实质上并没有多大创新,在规范村级会计业务的同时也明显加大了管理成本。还有一些报道和内部参阅资料侧重于描述村级财务管理体制的产生动因、主要做法和成效。其中较有影响的文章有:《稳