

辽宁农村财务管理问题调查研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月21日 戴蓬军 孙莉雯 史春玲 耿黎

※本文为辽宁省社会科学界联合会研究课题(课题编号:2006LNSKLKTJJX)

近年来,辽宁省为加强农村财务管理做了大量的工作。开展了村级财务公开,加强了民主管理;进行了集体资产的清产核资,弄清了家底;加强了农村集体经济审计工作,有效遏制了村干部腐败行为的发生;实行了“村会计委托代理制”,有效地解决了财务管理混乱问题;逐步清理和化解村级不良债务,坚决制止新债的发生;探索了农村财务电算化,推进了农村财务管理现代化进程。建设社会主义新农村,实现“生产发展,生活宽裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”的宏伟目标,是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的必然要求。农村是由社会、经济和环境构成的“三位一体”的区域,而农村区域中人是参与社会、经济和环境活动的主体,是最为活跃的因素。人对经济利益的宿求是最基本的法则,一切利益冲突都与利益主体的分化和利益失衡有关(于建嵘,2000)。

农村社会的经济利益是农民的权益,最集中地体现为农村财务管理问题。当前,农村的主要矛盾和纠纷,一个焦点就是农村财务管理。如果解决不好,不仅会损害农民的切身利益,挫伤农民的生产积极性,而且会损害党群干群关系,甚至引起社会矛盾,阻碍农业和农村经济发展,影响社会主义新农村建设。

因此,为了落实新农村建设目标,进一步加强辽宁省农村财务管理,促进农村经济发展和农村社会稳定,我们结合新农村建设的目标和要求组织了辽宁省农村财务管理问题调查研究。

一、当前辽宁农村财务管理工作存在的问题

辽宁省农村财务管理工作虽然取得了一定的成绩,但是,在实际工作中,仍然存在一些问题,不容忽视。

1. 村集体经济组织会计人员素质较低,没有充分发挥自身的作用。会计人员作为村财务管理工作的执行者,其工作质量的高低直接影响着村级经济组织财务工作的效果。但是,目前辽宁省村级会计人员的业务水平还比较低,整体素质不高,在农村财务管理中发挥作用不够。调查结果显示,仅有34%的村民认为村集体会计发挥了应有的作用,可见农民对农村会计人员的满意程度不高。

2. 村民对财务管理知识缺乏了解,民主管理难以执行。虽然大部分村民都认为财务管理工作至关重要,调查问卷也显示有59%的村民认为农村财务与新农村建设关系密切,有67%的村民认为财务管理工作对于增加农民收入有重要作用。但是由于村民素质较低,缺少财务管理知识,对于财务管理的规章制度知之甚少,对于其具体含义和如何执行并不清楚,36%的村民没听说过民主理财小组及

其作用，另有48%的村民不知道“一事一议”制度，这就使得民主理财、民主管理难以落实到群众当中去。

3. 民主理财制度落实不到位，财务透明度低。财务公开制度和民主理财制度是实行村民自治、村务公开的重要内容，是增强村级财务管理透明度的重大措施，是农村社会稳定和谐的治本之策。但调查结果显示，在民主理财方面，仅有27%的村民所在村成立了民主理财小组，而且对于民主理财小组的工作满意的仅占35%，另外，对村财务重大决策采取“一事一议”的仅占24%，更多的村民则不了解“一事一议”的具体含义。在财务公开方面，有44%的村民对于财务公开的现状表示不满意。

4. 农村财务监管措施不得力，违纪现象时有发生。目前涉及村级财务管理的制度，虽然有章可循，但实际执行中却不尽人意。主要表现为财务开支监督不力。一方面，“一只笔”现象多有发生，擅自突破审批权限规定，几千元甚至上万元的单项支出未经集体研究，就由“一只笔”签字入账。另一方面，开支用途随意性大，非生产性开支严重。有些村干部利用手中的权力，置集体、农民群众利益于不顾，用农民的血汗钱为个人谋福利，挥霍无度、大吃大喝，一些村仅吃喝就达上万元。调查结果显示，有48%的村民所在村的财务收支审批权由村主任或村支书掌管，有23%的村民指出村会计工作有过违法乱纪现象。

二、存在问题的原因分析

1. 会计人员聘任制度不规范，管理权限缺失。目前，农村财会人员的选拔聘任制度不健全，没有管理权限，缺乏有效的考核机制。村财会人员，普遍就地选用。选用的办法简单，而且相当一部分村的财会人员是由主要领导指定，未经村民代表大会选举产生或村集体研究通过，文化素质低，缺乏系统的专业基础知识，无能力开展成本核算、财务分析及管理工作，也很难进行考核评价，更重要的是没有管理权限。因而就不能及时发现问题，难以提出可行的经济决策依据。在工作上只能按领导的意见办，为领导随意支配资金提供了方便。财务制度规定村会计人员要保持相对稳定，无正当理由，任何单位和个人都不得随意任免、调换财会人员。财会人员调换时，必须由乡（镇）农经管理部门考核、批准。然而在实际工作中，有相当一部分农村会计的聘用由支书或村长说了算。因此，目前部分村级会计人员依附权势，不能坚持原则，不能按照规定对村财务实行有效的管理和监督，这就导致了村集体的会计人员难以发挥自身的作用。

2. 农村财务管理工作不透明，村民处于被动状态。农村财务管理涉及农民的切身利益，实行村务公开，村民参与，民主管理，是新农村建设的一项重要内容。但是，村民在农村财务管理中往往处于弱势地位和被动状态，对农村财务管理的规章制度和基本知识以及村级财务管理不了解，不能积极主动、名正言顺地参与农村财务的民主管理，主要原因是村级集体经济组织负责人在村级集体经济和财务收支方面的关系不清晰，管理不透明，工作不到位，村务公开，村民参与，民主管理制度没有真正落实，对农村财务管理的规章制度、基本知识以及村级财务管理工作的宣传不够，公开不够。村集体负责人缺乏与村民联系与沟通的有效渠道，因此村级财务管理工作难以为村民理解，难以获得村民的支持。

3. 农村财务管理规章制度执行力度不强，效果不明显。农村财务管理规章制度是农村经济工作的重要规范，只有认真贯彻执行，才能促进农业经济发展、农民增加收入和农村稳定和谐。通过访谈调研了解到，不少村集体没有很好地执行农村财务管理的有关规章制度，村民民主管理不到位，村民理财小组形同虚设，没有真正发挥作用，监督不到位；村财务公开内容遮遮掩掩，不透明，群众

对村财务收支活动了解不多，知情甚少；村财务管理模式与村集体经济发展水平不相符，影响财务工作效率，阻碍村集体经济的发展。

4. 农村会计管理体制比较落后，效果不理想。进行农村财务会计管理体制改革，实行村会计委托代理制，是提高农村财务管理水平，解决农村财务管理存在问题的有效途径。辽宁省政府办公厅于2004年就已下发《关于全省村级财务实行“会计委托代理制”的指导意见》，积极推动实行村会计委托代理制。但是调查结果显示，63%的村民所在村财务会计工作仍然采用由村会计人员核算管理（即村独立核算），村会计委托代理制没有全面实施，农村财务管理体制改革仍需大力推进。

5. 农村财务监管体系不健全，惩戒力度不够。一是乡镇对村委会的指导和监督力度不强，措施不得力。乡镇虽然每年对村的财务收支情况进行审计，但这种审计活动仍停留在账面的财务收支上，对村整个经济活动监督审计不到位。二是村民对村财务活动监督形式化。村重大经济活动往往村党支部书记、村主任个人说了算，其它班子成员和村民有意见和想法也不便于表达，更无人进行有效的监督。三是有些群众反映较突出的财务问题，乡、镇领导为了保护村干部的工作积极性，不想得罪村干部，采取大事化小，小事化了，从而助长了村干部的违法违纪行为，也就使得违法乱纪现象时有发生。

三、加强辽宁农村财务管理的制度与措施

搞好农村财务管理工作，对于防止集体资产流失，增加农民收入，促进农村集体经济健康发展，对于推动基层组织建设和廉政建设，提高依法行政水平，对于维护农民群众的根本利益，化解农村矛盾，密切农村党群干群关系，保持农村社会稳定具有十分重要的意义。为了促进辽宁农村财务工作更好的为农村社会稳定、经济发展、农民增收服务，针对辽宁农村财务管理工作存在问题及其原因，本文提出以下制度与措施。

1. 加强农村财会队伍建设，切实提高理财水平。提高农村财会队伍业务水平，是加强农村财务管理的一个重要方面。要按照公开、公平、公正的原则择优选用财会人员，执证上岗，严把用人关；同时改变个别领导说了算，财会人员工作依附性强的状况。农村财会人员应加强业务学习、业务培训和业务考核，不断提高财会人员素质和业务水平。

2. 宣传农村财务管理规章制度，讲解财务管理活动。应使村民切实参与到民主管理过程中去。使得村民了解最新的农村财务政策法规。通过广泛宣传，提高农民对参与理财重要性的认识，介绍村级财务管理活动，争取村民支持，充分发挥民主理财小组、农民群众的监督作用。赋予群众监督举报的权利，认真对待群众举报，建立群众意见核查纠查制度及检查结果答复制度，确保群众监督权的实现。

3. 强化农村财务制度的执行力度，严肃财经法纪。村级财务管理法律法规建设是村级财务管理科学化、规范化的重要保障。将财务管理制度提高到法律法规的地位，一方面，可以加强财务管理制度的执行力度，保证各项财务管理制度能长期稳定地、彻底地执行下去；另一方面，可以使村级财务管理有法可依，广大村民能依法行使其监督权力，做到有法必依，执法必严，违法必究，逐步扭转人治大于法治的不良局面。

4. 加强农村财务管理的组织领导，完善监督机制。加强农村财务管理，乡村干部是关键。应抓好农村基层干部队伍建设，将农村财务管理作为清廉为民的重要尺度，作为考核干部的依据，用以

评价是否称职。切实重视农村财务管理工 作，严格按照国家有关规章制度规定，大力加强检查、监督和审计工作，对违反者，视情节轻重，依照有关法规制度要求严肃处理。认真审计稽核，把规范账簿、凭证和档案作为考核的一项重要依据，上下结合，齐抓共管。加大农村财务公开的力度，确保农民的知情权，对拒不公开的要追究有关村干部的责任，对违反规定、不规范、搞花架子的应采取 措施，责令整改。

5. 制定和完善农村集体资产监管制度，化解村级债务。农村集体资产是广大农民多年来辛勤劳动积累的成果，是发展农村经济和实现共同富裕的重要物质基础。从建立健全农村集体资产管理制度入手，明确农村集体资产管理架构。在清产核资的基础上，明确集体经济组织是集体资产管理的主体地位，切实履行其职能；建立健全集体资产管理与监督机制，做到依法管理；因地制宜建立适应市场经济发展的集体资产管理运营模式，深化农村产权制度改革。只有这样，才能防止农村集体资产流失，有效促使集体资产保值增值。另外，还要有针对性地制定出减债措施，积极稳妥地处理好已经形成的债权债务问题，通过发展农村集体经济等途径遏制、化解村级不良债务。

文章来源：农业经济 （责任编辑： XL）