

新农村建设中完善村级财务工作监督体系的若干思考

梁瑞智 (北京农业职业学院, 北京 102442)

摘要 分析了村级财务工作的现状和问题, 探讨完善村级财务工作监督体系的措施。

关键词 新农村建设; 村级; 财务监督体系

中图分类号 F320.3 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)18-05583-02

Consideration of the Improvement of Financial Supervisory System in Rural Area

LIANG Rui-zhi (Beijing Vocational College of Agriculture, Beijing 102442)

Abstract Based on the analysis of the situation and problem of current financial work, in this paper the possible ways on the improvement of the financial supervisory system in rural area were discussed.

Key words Building of New Socialist Countryside in China; Financial supervisory system; Rural area

随着新农村建设的重大措施的实施, 财政和政府部门将会有大量资金和物资投入到农村。如何管好用好这些资金和物资, 既是一个经济问题, 也是一个社会问题。解决村级财务工作中存在的问题, 构建和完善村级财务工作监督体系已成为新农村建设中亟需解决的重要问题。

1 村级财务工作现状及问题

1.1 财务制度执行不严格, 财务工作不规范 为了加强村集体经济组织的会计工作, 规范村集体经济组织的会计核算, 结合村集体经济组织的实际情况, 国家有关部门先后出台了一系列农村财务管理的行政性法规、制度, 各级地方政府也在农村财务管理实践中探索制定了相应的农村财务管理制度及方法。但是, 在实际工作中, 存在制度执行不严格, 工作不规范的情况。主要表现在会计账簿设置不规范, 村集体财务有账无物或有物无账, 或有总账没有明细账; 财务意识不强, 村里的财务支出大部分都没有发票, 原始凭证大量使用白条, 严重违反了财务管理制度; 一些村办公条件差, 加上不重视会计档案的管理工作, 会计档案不完整, 造成部分集体资产流失等。财务制度执行不严格, 财务工作不规范, 制约了财务监督的有效实施。

1.2 会计核算主体不明确 现行《村集体经济组织会计制度》中明确规定: “本制度适用于按村或村民小组设置的社区性集体经济组织(以下称村集体经济组织)。代行村集体经济组织职能的村民委员会执行本制度。”但是鉴于我国一些地方集体经济发展较弱, 在农村往往采取村委会和集体经济组织“一个单位两块牌子”的运作模式。村委会既行使经济管理职能, 又行使村民自治的管理职能。这种情况客观上造成了在实际工作中, 村级财务会计核算将村委会和村合作经济组织作为一个会计主体不加区分。从会计核算主体的角度来看, 村委会作为会计核算主体, 因其承担的是社会事务性管理职能, 不需要核算成本效益。而村集体经济组织作为会计核算主体, 通常需要进行成本核算并进行成本效益的考核。不区分村委会和村集体经济组织作为会计核算主体的不同, 造成的后果是将专门用于事务性管理支出的资金和用于集体经济发展积累的资金混为一谈, 增加了资金管理的难度。由于难以制定具体的非生产性支出控制界

限, 压缩非生产性开支仅仅是一句口号, 同时也使财务工作难以监督, 绩效难以考核。

1.3 财务监督机制不健全 按照《村集体经济组织会计制度》的规定, 村级财务工作的监督应由乡镇财政部门、农村经营管理部门共同执行。监督的对象应该是村民委员会或村集体经济组织管理人员受托行使管理职能或社会事务性管理职能时产生的经济责任。监督的重要形式是审计。按照审计理论, 村民作为审计委托人, 应委托独立的第三方作为审计人, 对村民委员会或集体经济组织管理人员的经济责任进行审计。但是在现行制度安排下, 乡镇财政部门、农村经营管理部门作为审计执行主体, 与被审计人存在利益关系, 很难确保其独立性。另一方面, 村民作为审计委托人对审计人的审计行为和审计结果无法约束。因此, 村级财务监督中审计监督的作用难以发挥。

此外, 农村经营管理部门是乡镇政府的职能部门之一, 听命于乡镇。而村级消费性支出等非生产性开支中很大一部分都与乡镇政府的具体行政行为有关, 使农村经营管理部门开展的对村级财务的监督难以有效实施。加上乡镇机构改革以后部分农经站与其他部门合作办公, 人员相对减少, 农经站审计队伍建设得不到重视, 也从另一方面造成了农村经营管理部门对村级财务的监督职能弱化。

1.4 民主监督流于形式 国家有关法律、法规制度规定实行财务公开和民主管理。财务公开是民主理财的重要手段, 其实质是让群众参与财务管理, 强化村集体经济组织自身管理能力。但目前许多地方仍存在公开不规范, 如只公布总额, 不公布明细, 村民关心的重要、重大事件公布不及时等问题, 导致村民对村财务状况不了解, 财务工作得不到监督。

长期以来, 村民和村民理财小组在权力掌握、资源控制、组织程度等方面与被监督者——村级管理者之间存在严重的失衡, 村级管理者的权力强大, 在缺乏有效保护的情况下, 公正、有力的监督往往要承受很大的风险和压力, 造成村民对集体财务问题不愿问、不愿管, 民主监督积极性不高。

实行村级财务管理改革后, 各村都成立了村民理财小组。但有的理财小组不是村代表选举产生的, 而是由村干部指定的。有的村财务收支仍由村干部说了算, 有的村不及时全部公开财务收支活动, 有的村虽然财务收支都通过理财小组, 但由于村民和村民代表缺乏财经法规知识, 仍然起不到监督作用。

1.5 缺乏对农村基层干部的监督制约机制 由于农村地区特有的权力结构问题,农村基层干部权力高度集中,实际上成了农村社区大小事务的最终决定者。但是,在现行体制下村级管理者的政治命运相当程度上掌握在乡镇政府的手中,村级管理者难以按全体村民的意志来处理村务。另一方面,由于缺乏相应的激励机制,村级管理者的报酬难以同其业绩挂钩,导致村级管理者机会主义行为频频发生,村官腐败已成为很多地方影响农村社会稳定的一大问题。再加之监督制约机制不健全,村级干部的经济问题也存在法律上的空白,加大了村干部处理财务问题的随意性。有关部门,特别是乡镇政府管理部门由于利益关系,对农村基层干部的经济问题也缺乏必要的审计和检查。从村组织内部看,村民由于组织松散、文化水平低,对村级管理干部的监督和制约往往不能发挥应有的作用。村会计人员出于对村干部的依附,对村干部贪污挪用、胡吃乱拿行为也往往视而不见,有的甚至直接参与贪污、挪用等犯罪活动。

2 完善村级财务工作监督体系的措施

2.1 完善并严格执行各项财务管理制度,使村级财务监督制度化、规范化 村级财务监督制度化、规范化是建立健全科学、规范、系统的村级财务工作监督体系,加强村级财务监督管理的前提。只有做到村级财务监督制度化、规范化,才能维护农村集体经济组织及其成员的利益,解决村级财务工作中存在的主要问题,促进社会主义新农村建设。首先,村集体经济组织应根据业务范围和管理目标,制定各项财务管理制度、建立健全内部控制制度。按照会计工作基础规范的要求,实施内部会计管理。建立内部牵制制度、授权批准制度、会计人员岗位责任制度,建立农村集体经济组织财务工作流程规范、资产管理制度、财务审批等制度,并制定落实关键控制措施。其次,要严格执行国家有关法律、法规和制度以及村集体经济组织的各项财务管理制度,建立并完善农村集体财务审计监督制度,使村级财务监督制度化、规范化。

2.2 完善监督机制

2.2.1 变事后监督为事前监督。为了将事后监督变成事前监督,实现村级财务监督的目的,应严格实行权、账、钱分开原则,一切现金要及时、全部存入银行,村里仅由出纳保管少量备用金,并规范银行存款管理,严禁多头开户。这样一方面有利于对村级财务进行监管,另一方面也将村级财务的监督由事后监督变成了事前监督。

2.2.2 将专用事务性管理职能的资金与集体经济发展的积累资金分开管理。专用于事务性管理职能的资金,包括村、组干部报酬,办公经费、五保户供养负担、计生抚育费返还等,要严格实行“村有乡管”,并由乡镇规定村级事业性支出和消费性支出的界限,制定限额,压缩开支,村在各项支出上要量力而行。用于集体经济发展的积累资金(包括自然村、村民的集体经济组织资金)应由村里掌握使用,通过乡镇农经部门、财政部门、社会审计部门等农村专兼职审计机构实行审计监督管理。实行两种资金的分开管理,也有利于上级主管部门对资金的使用效益进行考核和监督。

2.2.3 加强对村级财务监督机构的监督。一方面要加强对乡镇管理当局的监管,约束其财务行为。另一方面要通过法

律手段强化乡镇管理当局在财务管理工作中的法律责任,对管理人员责任与权利做出明确规定。此外,对村级财务工作进行审计是村级财务监督的重要手段之一,在条件成熟的情况下,可以考虑由目前的政府审计为主变成以社会审计为主,避免上述问题的出现。

2.2.4 加强对农村基层干部的监督制约。首先要加强对农村基层干部经济问题的审计和监督,定期对农村基层干部的经济问题进行检查,特别要抓紧建立农村基层干部任期和离任审计制度。其次要加强对农村基层干部的监督机制,制定相应的法规制度,同时加强对农村基层干部的培训,促使农村基层干部自觉遵守财经纪律。此外,要尽快建立并完善对农村基层干部的业绩考核机制和激励机制,避免农村基层干部机会主义行为的发生。

2.3 充分发挥民主监督在村级财务监督工作中的作用 村级财务工作的主管部门以及乡镇要把学习和贯彻中共中央关于完善村务公开以及民主管理制度的指示和农业部关于加强村级财务公开的有关精神结合起来,大力加强对财务公开工作的检查和监督,乡镇纪委要切实负起监督检查的责任,对未按规定程序公开、公开内容不规范、搞形式化的村要采取措施,责令整改,对不进行财务公开的村要追究村干部责任。只有这样,才能调动广大村民参与民主监督的积极性,提高其管理村集体经济的能力。

做到了财务公开,并不一定能保证民主监督作用的有力发挥,还要加强对广大农民群众财经法律法规的宣传。各级农村经营管理部门要充分利用报刊、杂志、广播、电视、印刷资料、知识竞赛等多种形式,广泛宣传财经法律法规知识,同时加大对农村劳动力的各种培训,提高劳动力素质。只有村民理财意识加强了,财务公开的内容能看懂了,民主监督才能真正发挥实效。

2.4 加强人才建设,为村级财务监督工作提供人才支持 人才建设包括农村会计人员队伍建设、农村民主理财队伍和审计队伍的建设。农村会计人员应接受财政部门的管理、培训和考核,实行会计任职资格制度,做到持证上岗,并根据其政治思想、业务水平、工作业绩和从事财会工作的年限等条件,按有关规定评定技术职称。民主理财队伍的建设主要是通过培训,使民主理财小组成员具备基本的财务会计知识和一定的监督水平。审计队伍的建设,不但要加强审计人员的思想政治教育,还要有计划、有步骤地提高审计人员的学历层次,加强审计业务培训,在审计重点、审计方法上要注意不断更新,以适应新形势下村级财务审计监督工作的需要。

建设会计队伍的同时,要特别注意队伍的稳定性。部分农村村干部“家族化”,宗族势力左右村级事务,会计更换比较频繁,造成村财务工作连续性差。一方面要严格执行国家有关法律制度,村合作经济组织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调换;另一方面,要严格村合作经济组织会计人员的任免和调换,必须经成员大会或成员代表大会讨论通过,乡(镇)业务主管部门考核、批准,报县业务主管部门备案。此外,村合作经济组织及其领导干部要支持财会人员履行工作职责,保证财会人员行使其

(上接第5584页)

工作权利,任何人不得打击报复财会人员。只有如此,才能保障会计队伍的稳定,有利于保持账目的完整性和连贯性,有利于对财务工作进行监督,调动会计人员的积极性。

参考文献

- [1] 王丽芹,李文德. 村级财会工作的改革取向和模式选择[J]. 中国农业会计,2006(5):26.
- [2] 程倩. 关于农村财务制度设计的几点思考[J]. 河北大学成人教育学院学报,2006(3):97.