

农村村级组织财务管理存在的问题与对策

——对贵州省农村的实地调研分析

朱静 冉光圭

摘要：村级组织财务管理是社会主义新农村建设的重要内容，是完善农村公共产品融资机制的制度基础。对贵州省 7 个地州市 9 个县 31 个行政村的实地调研结果显示，贵州农村村级组织财务管理存在的主要问题是：会计基础工作薄弱，财务管理制度不规范；会计人员选聘机制不合理，人员素质亟待提高；民主监督职能弱化，审计监督乏力；村级债务较为严重等。为了切实提高农村村级组织财务管理的水平，必须扎实推进“村财乡代管”制度，改革村级财务人员选任模式，健全民主理财监督制度，加强村级财务审计监督，并努力化解村级债务问题。

关键词：村级组织，财务管理，民主理财，村财乡代管，会计委派制，审计监督，村级债务

一、引言

村级组织财务管理是社会主义新农村建设的重要内容。建立科学规范的村级组织财务管理制度，有利于完善农村公共产品融资机制，引领农村经济持续健康发展和农民增收致富；有利于推动村级组织的良好运行，巩固党在农村的执政基础；有利于完善农村的民主法治建设，建设“和谐农村”。

綦好东和王爱华（2004）探讨了我国农村税费制度改革背景下乡村财务规范体系建设的框架体系，他们认为，乡（镇）村财务管理规范体系的建设目标是建立责权利明晰、科学民主、运作规则、完善高效的乡（镇）村财务管理规范体系；国家在乡（镇）村财务管理规范体系建设中的主要职责是进行制度供给，制定相关的法律、行政法规和规章；并指出了乡镇政府在村级财务管理中的职责以及村民会议及村民委员会在村级组织财务管理中的主体地位。王丽萍等（2006）深入分析了农村税费改革后财会工作的改革取向，即规范化、法制化和电算化；提出了农村财会工作的管理模式，即村财、民理、乡代管。此外，梁瑞智（2007）探讨了村级财务工作的监督体系建设问题，潘宪臣（2009）探讨了实行村级财务代理制应注意的六个问题，等等。这些研究成果给我们研究农村财务管理问题提供了丰富的视角，遗憾的是绝大多数成果都是理论推演和制度解读，没有进行深入的实地调研，说服力大打折扣。

为了深入了解我国村级组织财务管理状况，我们以贵州省为切入点，于 2010 年 7-9 月对遵义市、六盘水市、安顺市、黔东南州、黔西南州、黔南州、铜仁地区 7 个地州市 9 个县 31 个行政村进行了广泛的实证调查，调查内容涉及民主理财与村级财务管理、财务预决算与财务公开、农村财务管理模式、会计人员选聘机制与会计人员素质、会计基础工作与村级债务、村组干部报酬与村级组织运转六个方面。此次调查采用访谈式问卷调查形式，调查对象为样本村的村主任或村会计；在调查员的选择上，我们选取了既有一定会计专业素养又经过调查前专门培训的大学生（其中大部分同学老家在贵州）；调查采取两人一组的形式，对于小部分老家是外省的调查员，采用混搭形式，和一名本省的调查员一组，这样就能以农民接受的方言进行

交流，保证了调查结果的质量和准确性。

二、贵州省农村村级组织财务管理的现状

1. 民主理财与村级财务管理

（1）村民会议召开情况

为了了解村级财务管理的基本情况，我们首先设计了“村里经常召开村民大会吗？”的问题，调查结果显示：被调查的 31 个行政村中，有 15 个村定期召开村民大会，占 48.39%；16 个村只是临时有事才召开村民会议，占 51.61%。村级组织召开村民会议主要涉及以下内容：乡镇村公共基础设施建设事宜（“一事一议”制度）（87.10%），通报村里近期工作动态（74.19%），讨论修订乡规民约（74.19%），通报乡（镇）近期工作动态和工作打算（67.74%），选举乡（镇）、村领导干部（64.52%）等。

（2）民主理财情况

民主理财是村级组织财务管理规范运行的基础。调查发现，31 个被调查的行政村中有 83.87% 的村按规定设立了民主理财小组，但仍有 16.13% 的村未按规定设立民主理财小组，给村级组织财务管理埋下了隐患。在已按规定设立民主理财小组的村级组织中，民主理财小组大多由 3~5 人组成（80.77%），有 15.38% 的村由 7 人以上组成，仅有 3.85% 的村由 2 人组成。从村民民主理财小组的产生机制来看，有 84.62% 的村是由村民代表会议选举产生的，其余 15.38% 的村是由村民大会选举产生的，都是经过民主推荐产生。

此外，我们还从调查对象的主观认识上设计了“您知道村民民主理财小组的职责吗？”的问题，调查结果显示，有 74.19% 的受访对象知道民主理财小组的职责，有 12.90% 的受访对象对民主理财小组的职责有所了解，尚有 12.91% 的受访对象压根儿就不知道民主理财小组的职责。可见，民主理财制度还有待加强和普及。

总的来看，民主理财制度调动了村民自治的积极性。但是在真正执行的时候，民主理财小组的成员是不是“民主人士”是要画个问号的。调查发现，民主理财小组的成员中虽然有 84.62% 是由村民代表会议选举产生的，但是这部分村民代表往往只是代表了少数村民，甚至是直接由村干部作为代表选举产生的。在调查中还发现，实际上有些村的民主理财小组成员就是各个小组的村民组长兼任的。这样的民主理财小组实际上对工作就不能民主对待了，极大地影响了民主理财的公平公正性，也打击了广大村民参与村级财务管理的积极性和主动性。

2. 财务预决算与财务公开

（1）财务预决算情况

财务预、决算制度是现代财务管理的主要内容和科学方法之一，在公司理财中亦已得到广泛应用。受访的 31 个行政村中，有 58.06% 的行政村实行了财务预算和决算制度，村级财务管

理逐渐走向正规化和科学化，坚持有计划的管理，避免了随意开支；但 41.94%的行政村仍未实行财务预决算制度，财务管理制度不健全，亟待加强。

(2) 财务公开情况

对村级组织财务公开频率的调查发现，100%的村都是定期公开村级财务状况的，并且多数是每个季度公开一次。对于财务公开形式，有 93.55%的行政村采用公告栏的形式予以公告，有 22.58%的行政村选择在村民大会或者村民代表会议上通报，有 29.03%的行政村经村民理财小组审查同意后予以公告。

3. 财务管理模式

2002 年以来，贵州省各地按照中央、省的统一部署，贯彻“减轻、规范、稳定”的方针，认真落实农村税费改革政策，突出“减负增收”这个主题，加大撤村并村的力度，实行村级干部交叉任职，大幅度精简村组干部职数；加强村务管理，实行村务公开，建立“村财乡代管”的管理模式。为了进一步掌握贵州省农村实行“村财乡代管”财务管理模式的情况，我们对此进行了调查，结果显示：被调查的 31 个行政村中有 21 个村实行了“村财乡代管”制度，占 67.74%；但是仍有 10 个村未实行“村财乡代管”制度，占 32.26%。在实行“村财乡代管”制度的样本村中，具体的代管方式又有所不同。其中，38.1%的村是资金和账务都由乡镇财政所代管；61.9%的村属于资金由乡镇财政所代管，账务仍由村办会计办理。

对于实施“村财乡代管”制度必要性的认识，有 82.76%的村干部认为是很有必要的，只有 17.24%的村干部认为没有必要。对于实施“村财乡代管”制度的好处，受访对象认为：有利于合理控制开支（67.74%）；有利于堵塞财务漏洞，抑制干部挥霍浪费甚至贪污腐败（67.74%）；有利于精简村干部职数（29.03%）。

但是，我们仍应看到，“村财乡代管”制度也存在弊端，在受访对象中，高达 48.39%的人认为“工作不方便，经常往返于村乡之间费时又费力”，32.26%的人认为“影响村经常性活动的正常开展”，16.13%的人认为“不符合村民自治原则，侵害村的自治权利”，另有 3.23%的人认为“乡镇财政所或其他部门可能侵害村的经济利益”。这些问题亟待正视。

4. 会计人员选聘机制及会计人员素质

科学合理的会计人员选聘机制及高素质的财会人员是确保会计信息质量和财务管理规范运作的基石。在受访的 31 个行政村中，21 个村会计是由村民大会或村民代表会议选举产生的，占 67.74%；有 7 个村会计是由乡镇政府委派的，占 22.58%；另有两个村是经公开竞聘上岗的，占 6.45%（见表 1）。

表1 样本村会计人员的选聘机制

选项	由村民大会选举产生	由村民代表会议选举产生	由乡镇委派	公开竞聘上岗	民主理财小组推荐	合计
频数	11	10	7	2	1	31
百分比	35.48%	32.26%	22.58%	6.45%	3.23%	100%

表 1 显示，目前贵州省村级组织会计人员的选聘机制基本是科学合理的。但是，受访的 31 个行政村的村会计都没有取得会计从业资格证书，不具备会计从业资格，这是村组织财务管理工作的隐忧。同时，村会计的文化程度偏低，有 80.56% 的村会计只具有高中文化或中等文化程度，仅有 16.13% 的村会计具有大专文化程度，还有 3.23% 的村会计只有小学文化。总体而言，贵州省村级组织会计人员文化素质较低，不但学历较低，而且缺乏会计专业知识。除城郊结合部的部分村会计拥有中专或大专学历外，其他地方大多数是初、高中文化，也没有经过专业培训，更没有“持证上岗”。有的村会计不会记账，甚至没有听说过借贷记账法，大多数是记“流水账”；同时，村级会计人员年龄老化，年轻人不愿意在村里干，又找不到合适人选，只能赶鸭子上架。由于没有规范的账簿记录，因而在编制报表时也只是胡编乱造，甚至凭空捏造；由于没有经过专业培训，部分会计人员职业道德低下，法律意识淡薄。

5. 会计基础工作和村级债务

（1）会计基础工作

调查结果显示，贵州省村级组织会计基础工作比较薄弱，具体体现在：会计和出纳没有分设（占 29.03%），缺乏监督和制衡；会计人员离任时没有办理严格的交接手续（占 29.03%）；出纳没有严格按照收付款凭证办理款项收支（占 3.23%）；会计档案保管制度不健全（占 22.58%）， “包包账”、“捆捆账”较为普遍。

（2）村级债务问题

在受访的 31 个行政村中，近半数的村（48.39%）仍然存在村级债务，这些债务的形成原因包括：村集体兴办公益事业（86.67%）、开办村办企业（6.67%）、维持村集体正常运转（26.67%）以及村民欠缴各种税费形成的债务（20%）等。

关于“村级组织财务管理仍然存在的主要问题”，高达 93.55% 的受访对象认为“村集体缺乏收入来源，村级组织经费紧张”，22.58% 的人认为“村级债务仍然比较严重”、“缺乏严格的村干部离任审计制度”，19.35% 的人认为“缺乏良好的财务管理制度”，6.45% 的人认为“缺乏对村干部使用资金的有效监督”，3.23% 的人认为“部分村干部存在以权谋私，贪污腐败问题”。由此可见，贵州省绝大多数村级组织缺乏收入来源，严重掣肘着贵州农村的经济社会发展和农民增收致富。另外，审计监督机制的缺失也是应当引起高度关注的问题。

6. 村组干部报酬与村级组织运转

（1）村组干部报酬情况

在村组干部报酬的发放方式方面，调查结果显示，74.19% 的村是按月定期发放，19.35% 的村按年发放（表 2）。

表2 样本村村组干部报酬发放方式					
选项	按月定期发放	按季度定期发放	按年定期发放	不定期，年终考核发放	合计
频数	23	4	6	1	31
百分比	74.19%	12.90%	19.35%	3.23%	-

实际调查显示，村干部的报酬大多按月发放，月工资 400～600 元不等，而组干部报酬大多是按年或者按季度发放的，每月平均 150 元～200 元不等。村组干部的工资水平较低，尤其是组干部。他们大多数也是农民，以种地为生，但是越到基层工作就越细越繁杂，数目有限的报酬却要承担繁重的工作任务，尤其是某些偏远地区，工作的开展耗费了村组干部大部分的时间，严重影响了村组干部的工作积极性。

（2）村级组织运转情况

关于“村级组织运转中存在的突出矛盾和问题”，有 80.65%的受访对象认为“县、乡镇的财政补助太少”、“村集体经济发展缓慢、收入少”；77.42%的人认为“村组干部报酬低，干部工作积极性不高”；另有 6.45%的人认为“供养的村组干部过多，人浮于事”，3.23%的人认为“村民困难补助、民兵训练、各种达标升级活动等非生产性开支过大”等。总的来看，在被调查的 31 个行政村中，除少数城镇周边村集体有一定集体经济收入来源外，绝大多数村级组织经济收入来源有限，收入较少，甚至难以维持村集体正常的业务活动，为了开展正常工作，不得不借债，村级组织运转困难。

三、当前村级组织财务管理存在的主要问题

1. 会计基础工作薄弱，财务管理制度不规范

一是账簿设置不健全，账务处理混乱。大多数村账簿设置不健全，除一本流水账外，没有总账、明细账，更不用谈往来账、财产物资账、现金日记账和银行存款日记账。大多数村没有按国家统一规定设置相应的会计账目，会计科目设置不规范，记账方法不科学，多数采用单式流水账，甚至把财务账目变成了票据粘贴簿，不能正确反映财务收支的来龙去脉，不便于查账和稽核。

二是原始凭证不规范甚至不真实。原始凭证的填写不规范、取得途径不合理，主要表现在业务往来活动中未开具正式票据，票据上经办人签章不全，白条抵库现象严重。

三是会计人员交接手续不规范，会计档案保管制度不健全，会计岗位缺乏制衡。很多村会计离职时，交接手续不健全或没有交接手续，也没有将相应的资料移交。这种在会计交接上断档、账随人换的现象非常普遍，由此造成会计档案保管不善、损毁、丢失现象严重，为以后会计工作的核实和查阅带来相当大的困难。此外，不少的村级组织没有实行钱账分管，会计和出纳由一人担任，内部控制制度缺失。

2. 会计人员选聘机制不合理

大多数的村会计是村支书从本村村民中指定，还有部分是村支书或者村主任的亲戚，所谓的村级会议选举大多数是走过场，因而财会人员出于任职资格、自身利益的考虑，都要受到村干部的牵制。这种“任人唯亲”的现象直接导致村级财会队伍的不稳定，每当村支两委换届选举时，财会人员也随之变换，出现了“一朝天子一朝臣”的现象。村会计的更换甚至有一定的随意性，出现一届村干部多任村会计的现象。

3. 会计人员素质偏低

由于财会人员大多是在本村村民中产生的，文化水平大多较低，在一些较落后的村落，甚至是只要认识字的人就“赶鸭子上架”，担当村会计，更甭说经过正规的专业会计知识的学习了。无证上岗的现象普遍存在，会计业务知识匮乏，对会计职业道德一无所知，法律意识淡薄，素质普遍偏低。

4. 民主理财监督弱化，审计监督缺失

部分村民理财小组成员不是经村民民主选举产生的，有的即使是经过了村民会议选举，也只是走形式，多数是由村干部指定的。实际调查中还发现，有部分村民组长兼任民主理财小组成员的情况，而村民组长大多是由村干部指定，这样民主理财小组失去了意义，根本起不到民主监督的作用。村级财务监督主体不明，缺乏上级组织监督和社会监督，自我监督又执行不到位或者流于形式，财务方面的政策、规章制度没有得到很好地贯彻落实。

5. 村级债务较为严重

贵州农村经济整体发展较慢，在村提留、农业税被取消后，村集体没有其他经济收入，村级财务状况较差，有的村集体甚至难以维持正常业务活动。不但如此，为了一些集体的公共事业，还不得不举债，再加上多年积累下来的旧债务，造成村级财务状况恶化，运转艰难。

四、完善村级组织财务管理的对策

1. 推进“村财乡代管”制度，规范村级财务管理

“村财乡代管”制度是指坚持村级财务的集体性质不变、资产所有权不变、资金使用权不变、财务审批权不变的原则，在村集体经济组织审议通过的前提下，委托乡（镇）设立专门的会计机构对村级财务进行记账、算账，代理村会计职能；而村级不再设会计岗位，只设报账员；报账员承担报账、出纳、统计及其他经济管理事项等职能；取消村级会计岗位、存款账户和会计档案保管，由乡（镇）对辖区内村级组织的各项财务收支实行账、钱双代管。这一制度的实施有利于规范村级会计核算体系，加强村级财务管理；有利于提高村账质量，加强会计基础工作；有利于提高资金使用效益，规范干部行为；有利于提高管理透明度。但是在具体实施这一制度的时候，应该明确委托人的具体职责，防止越权操作；村干部也应该履行好监督职责，保持村集体财产“四权不变”。

2. 改革村级会计管理体制，推行会计委派制

会计委派制是由村组织推荐会计候选人员，县级农经部门集中培训、考试合格后，颁发《村级会计证》，乡（镇）政府在合格人员中择优录用的一种制度安排。委派会计的任免，由村民代表大会讨论通过，报乡（镇）农经部门审核，乡镇政府决定任免，列入乡（镇）管干部，统一下文，委派到各村。推进村级会计委派制，有利于提高村会计人员的专业素质，规范村级财务管理。委派会计的任职资格和报酬等切身利益不受制于村干部，有利于增强其工作的自主

性和相对独立性，保证会计信息的真实性。会计人员身份和地位的变化、素质的提高，也有利于加强会计基础工作，提高会计工作的质量。

3. 建立健全民主理财监督制度，堵塞村级财务管理漏洞

村级组织应当定期如实地向群众公开会计账目，自觉接受群众监督。公开账目要清楚，最好能细化到有总账也有明细项目；不单是公告栏，要运用多种公开形式，比如定期在村民会议上通报、传阅，加大财务公开力度；每次公开后，及时听取群众的意见和建议，对于反馈质疑，应细心解释，以便总结经验，提高财务公开的质量。同时，应加强民主理财小组的监督，推进村级民主制度建设。选拔有一定会计专业知识、懂财务的人担任民主理财小组的成员，并进行进一步的专业培训，提高其民主监督的能力；坚决杜绝“任人唯亲”现象，要真正民主选举产生。民主理财小组应当充分履行监督职责，制定相应的议事规则，定期举行民主理财活动，并有完整的活动记录，真正做到民主决策、民主管理、民主监督。

4. 加强村级财务审计监督

加强村级审计监督是规范财务管理必不可少的重要措施。要按照财务管理要求，切实建立起审计监督制度，增强审计力量。各乡镇应根据实际情况配备专职的农村财务审计人员，坚持定期和不定期地组织人员深入村、组检查、指导和监督工作。杜绝不规范的会计操作，对于审计中发现的违规违纪现象，加大惩戒力度。有条件的村还可以运用社会审计力量，如注册会计师参与审计。

5. 采取切实措施，化解村级债务

要妥善化解农村不良债务，特别是在新农村建设过程中要认真搞好村级财务清理工作，决不能盲目举债，形成新一轮的乡村债务。在核实债务、分清责任的基础上，对于村级组织运转形成的债务，如拖欠工资和日常经费、公款接待费用等，县、乡（镇）政府要先单位后个人量力化解；对于因兴办村办企业等形成的经济性债务，要因循利导，引导债权债务双方采用债转股等适当方式进行重组；对于那些确因人为操作形成的债务要严格追究责任人的责任。

参考文献：

梁瑞智。2007. 新农村建设中完善村级财务工作监督体系的若干思考[J]. 安徽农业科学, 35 (18) : 5583-5584、5587.

柳付军。2003. 税费改革后农村财务管理的调查与思考[J]. 中国农业会计 (9) : 34-36.

潘宪臣。2009. 实行村级财务代理制应注意的几个问题[J]. 财务与会计 (15) : 33.

綦好东, 王爱华。2004. 论乡(镇)财务管理规范体系建设[J]. 中国软科学 (5) : 56-59.

徐美才, 丁屹。2009. 试析村级财务管理存在的问题及对策[J]. 农村财务会计 (12) : 44-45.

王丽芹, 李文德。2006. 村级财会工作的改革取向和模式选择[J]. 中国农业会计 (5) : 26-27.