

# 建立村级财务有效监督机制的研究

肖立新

(中共广西梧州市委党校 科研室, 广西 梧州 543002)

**【摘要】**由于体制不健全,监管措施不完善,村级财务在运行中,未能对管理人员进行有效地约束和监督;记帐和审帐不严谨导致村级财务腐败现象滋生;财务人员的任用和上岗不规范;村民未能真正参与财务的民主决策。因而必须:多种形式加强村级财务政策宣传,营造财务决策的民主氛围;建立多层次村级财务监督组织,确立村级财务的决策民主化;加快村委机构编制改革步伐,加大力度培养村级财务人员;做到真正地财务公开化,引领村民进入村级财务的监督和管理。

**【关键词】**: 建立; 村级; 财务; 监督; 机制

**【中图分类号】**F302.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2013)03-0093-03

财政部在2005年颁布了《村集体经济组织会计制度》,对推进村级财务管理、完善村级财务会计工作起到了很重要的作用。但是,由于体制不健全,行政管理不到位,监管措施不完善,村级财务成了影响社会主义新农村稳定发展的重要问题。因而建立有效的村级财务监督机制势在必行<sup>[1]</sup>,它对于农村的社会稳定和经济发展,党和国家强农惠农政策的落实,农村党风廉政建设,具有重要的作用。

## 一、我国村级财务监督机制的现状和发展趋势

### (一)我国村级财务监督机制的现状

1. 财务监管组织制度较好地体现了民意和民主决策

在我国现阶段,为了给社会主义新农村配备强劲的发展动力,有关部门建立了一系列有利于村级财务监管的制度。如:《中华人民共和国村民委员会组织法》、《关于开展村务公开和民主管理“难点村”治理工作的若干意见》、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》、《会计法》、《村集体经济组织会计制度》、《村合作经济组织财务制度(试行)》、村干部民事赔偿制、村务(财务)民主议事会、村务(财务)决策听证制、村务管理典章制、村务(财务)监督委员会。分别从村民组织和民主参与村事务、财务法律、财务组织制度、村干部责任和权利、财务民主决策、财务管理制度、财务监督方面对村级财务的运营、管理、监督作出了规定,变以往的行政命令式为财务公开制,让村民有充分的权力参与到村级财务管理和监督中,较好地体现了民主决策和民意要求。<sup>[2]</sup>

2. 实行“村账乡管或村帐乡审”模式并由村委派专人记账

到2011年底,我国共有64万个行政村<sup>[3]</sup>,普遍建有村级管理机构,一般村都设有村长、村支书、财务人员和其他的组织管理人员。对于村级财务管理,各地普遍实行“村账乡管或村帐乡审”财务管理机制,由乡镇对村里的账目进行一定程度的管理和审核。村里对于村本级资金、村级转移支付资金、专项资金、惠农资金等一般记了帐,也按会计年度来规范核算。对于所记帐也有较详实的凭证和账簿,有些由于来往账目少,由村文书口头提供账目情况<sup>[4]</sup>。

3. 由村干部个人或村委集体决定任用财务人员

我国村级财务人员的任用,由于编制和体制的问题,农村没有设立专门的公务员和事业编制的行政机构,没有专职的村干部,一般是由当地村民中有威望的人兼职担任村干部。农村大批青壮年外出打工,进入高校深造的农民子弟很少有回农村继续农务活动并参与农村管理的,技术人员和知识分子也较少直接进入农村村一级机构工作,国家和地方政府也没有采用公开招聘和统一招考的方式,因而更多的村级财务人员是由村干部挑选,或由村委会集体表决任用,选择范围一般只局限于本地村镇,以兼职的形式进行财务工作,并不强调专业对口,多数村级会计是无证上岗<sup>[5]</sup>。

4. 初步实现了政务和财务双公开

中央办公厅、国务院办公厅在2004年发文对村务公开作出了重要指导,而村务公开主要包括了政法类、财务类、村务类这三方面内容,其中的财务公开又是重点,也是难度最大的<sup>[6]</sup>。国家规定了一般的村务事项每季度要公开一次,涉及农民利益的重

收稿日期:2013-07-08

作者简介:肖立新(1974-),男,湖南洞口人,讲师,硕士,研究方向:科学技术与社会。

大问题以及群众关心的事项要及时公开,集体财务往来较多的村要每月公布一次<sup>[1]</sup>。我国大部分行政村都实行了政务和财务双公开,在村级办事机构以展板形式公布月度、季度或年度的财务支出情况,或以村里开会的形式向村民公开村财务情况,村民大部分能及时知晓村里的财务运行状况,有效地维护了农村社会的团结和稳定。

## (二)我国村级财务监督机制的发展趋势

### 1.财务公开化和决策民主化

由于经济社会的发展,农民整体素质的提高,体制和机制的变革,农村城镇化水平提高,我国农村社会向民主和法制方向发展。村级财务公开,村民对村里财务账目和使用情况进行集体审核和民主决策已成为一大趋势。

### 2.账目管理逐步与乡镇一体化

由于农村青壮年大批外出务工,专业财务人员缺乏,因此目前大量的村级财务人员还是无证上岗,但是随着社会的发展,国家对村级行政的加强,而且乡镇政府又有专门的会计人才和规范的财务管理办法,所以在今后一段时间内,村级财务管理与乡镇财务管理融为一体的趋势将加强,直到乡镇与村财务完全融为一体,统一管理 with 支配。

## 二、目前我国村级财务监督存在的问题

### (一)财务制度不健全,未能对管理人员进行有效地约束和监督

国家从法律、制度和组织方面对村级财务的运营、管理、监督作了相关规定和指导,但是,其中对村级财务人员的培训和任用欠缺相应规定,导致村干部不顾民意滥用权力任用亲属和心腹,造成村里财务完全由某个或几个村干部支配的局面;对村级财务人员的工作欠缺较具体的规范性指导,导致财务工作人员记账和公开账目不及时,记账不规范,甚至出现造假帐和乱平帐的现象发生;对于村干部在财务方面的具体权力范围缺少规定,导致村干部滥用职权,损公肥私,不经民主决策乱搞投入,造成村级财力极大的损失;对于村级财务专门的监管机构和工作不作相关规定,导致审帐查帐不严,甚至串联一气,出现腐败贪污现象。

### (二)记账和审账不严导致村级财务腐败现象滋生

由于村级财务专业人员匮乏,专业水平不高,导致账目不清,记账的随意性较大,甚至出现口头记账和公开账目的情况。记账时,也未能按项目、月度、季度、年度来记,尤其是跨年度的记账科目混乱的情况较多,较多的村至今未能提供详实、规范

的凭证和帐簿。前几年已实行了“村帐乡管和村帐乡审”,但是很多的乡镇以村级缺乏专业的财务人员和村干部缺乏经验为由,放松查帐和审帐,有些账目对不上,也只是口头询问,并未作深入的调查,导致村干部腐败的现象出现。甚至一些乡镇专业财会人员在管帐和审帐时认为村级财务管理非自己业内工作,随意性审帐、人情性审帐管帐的现象较多。正因为如此,这两年来出现了较多的村级财务腐败现象。

### (三)财务人员的任用和上岗不规范,随意性较大

据国家统计局统计:2011年,城镇居民家庭人均可支配收入为21809.8元,农村居民家庭人均可支配收入为6977.3元<sup>[2]</sup>,相对于城镇来说,农村人口的人均收入还是较低的,大批青壮年劳力外出打工和经商,考入大学学习的农家子弟也极少有人回农村进入村级管理机构的。因而留守在农村的农民一般来说,文化水平较低,专业性不强,从他们中挑选的村级财务人员专业化水平低,一般都没有会计资格证,工作的规范性欠缺,随意性较大,有的不知道怎么记账,只是简单的记出账和入账数目。而由于目前体制的问题,没有专门的全职村级干部人员,只能由本村的村民兼职担任财务人员,而村里由于大批青壮年外出打工,大多只是一些老人、孩子、妇女,因而民主决策更加欠缺,对财务人员的任免就直接落到了村干部身上,而村干部对财务人员的任免因为工作和亲情,任免的随意性较大。这种随意性的任命导致财务混乱。

### (四)财务公开表面化,村民未能真正参与财务的民主决策

多数行政村确实按照上级的要求进行了财务公开,账目一般都出在公示板上,或以村民集体的形式进行公开。但是,一般的村民由于自身素质和对政策的了解不深入,根本不知道哪笔帐合理,哪笔帐不合法,甚至对于有关部门拨给村里的支农款到帐不到帐都不知道,甚至有的款项应直接由村里发到村民个人的,由于对账目不知晓,被村干部直接贪污。同时,对于每一笔财务账目的支出,在村民的眼前只有帐,可村民却无法亲自参与这一笔笔账目的决策。出账入账全由村干部说了算。在这种形势下,即使财务公开,也无法真正做到村级财务公开和民主决策。

## 三、建立村级财务有效监督机制的对策

### (一)多种形式加强村级财务政策宣传,营造财务决策的民主氛围

政府有关部门应建立和健全农村信息平台,恢复村里广播系统,乡镇将连接各家各户的有线广播作为宣传党和国家惠农支农政策的平台,及时让村民了解村务公开情况,对贪污村里公款,不公开村级财务的现象要作公开批评;组建宣传队及时下乡宣传,让村民及时了解各项财务政策,并及时在财务政策上为村民解疑答惑;设立村民代表,及时将村里财务情况与乡镇有关部门沟通,并将相关账目及时对各家各户宣传到位,解除村民对村里账目的疑惑,防止财务违法现象发生;定期召开村民大会,并以一定方式与外出打工村民联系,涉及到村里重大财务和投入问题,一定要村民大会通过,并详细说明支出和投入的原因及理由。

## (二)建立多层次村级财务监督组织,确立村级财务的决策民主化

为了完善监督体制,有关部门应在农村引导村民建立多层次村级财务监督组织。乡镇财务部门对下辖的各村财务直接进行指导,定期检查,审帐要严,工作要规范,发现村级财务记账不清,漏帐错帐,凭证不全的,应及时追究或报送司法机关,发现不适合财务工作的村级财务工作人员,应及时清退,必要时,乡镇应向外聘请专业财务工作人员进村任职,由乡镇财务解决待遇问题;村里设立村民代表制,村代表由五到七个文化水平较高的村民组成,定期查询村级财务每一笔账目和资金的流动情况,并对其合法合理性进行核定,不明了的应向乡镇或更高一级的财务机关咨询,并定期在村民大会上向村民公布;村里定期召开村民大会,对村务公开,公布村里账目,村民有权当场质询每笔资金的去向,村干部及经手人应当场解答;村民个人对财务账目有质疑时,可直接向村代表或村干部提出,并与其一起查帐。

### 注释及参考文献:

- [1]李爱君.加强村级财务监管促进农村和谐发展[J].财政监督,2011,21.
- [2]程松林.我国村级财务监管模式的历史变迁[J].中国集体经济,2011,7.
- [3]中国政府网.到2011年底我国30万个行政村建有农村体育健身工程[EB/OL].[http://www.gov.cn/zxft/ft227/content\\_2154506.htm](http://www.gov.cn/zxft/ft227/content_2154506.htm).2012,6.
- [4]李应宝.村级财务管理混乱的问题亟待解决[J].中国财政,2007,3.
- [5]宋顺生.方珍.张浩波.规范村级财务会计基础工作的措施[J].财会通讯,2006,Z1.
- [6]黄彬红.郑高花.网络监督:走出村务公开民主监督困境的技术选择[J].开发研究,2011,3.
- [7]中共中央办公厅,国务院办公厅.中共中央办公厅、国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知[Z/OL].<http://baike.baidu.com>.
- [8]中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴2012[M/CD].中国统计出版社,2012.

## (三)加快村委机构编制改革步伐,加大力度培养村级财务人员

为了加强对村里的行政决策和政务领导,要加快村委机构编制改革步伐,建立健全村干部相关社会保障机制。以村民公选和上级考核相结合的方式,任用德才兼备的村干部,并以合同或编制的形式确立专职的村干部,设立村一级的行政机构,定时上下班,及时解决村务。对于村里财务人员的选拔,一定要做到专岗专位,为防止腐败,可实行定期各村换岗制。财务人员上岗一定要凭证上岗,各村选不出专业财务人员的,可进行社会招聘,经考核后到村里任职,签立聘用合同。也可报请上级有关部门去高校招聘应聘毕业生到村任职。

## (四)做到真正地财务公开化,引领村民进入村级财务的监督管理

目前虽然我国大部分行政村实行了村务公开,但还没有做到真正地财务公开。由于村民的文化水平有限,在没有清楚有关财政政策时,看到的账目只是数字而已。因而,村干部在每公布一次财务账目时,应该在村民大会上耐心细致地解说每一笔账目和资金使用的合法性,并指出其使用的政策或法理依据,尽量公正地解答好每一个村民的疑惑。村干部在每使用一笔较大资金投入或接收资金入账时,必须及时召开村民大会,与村民商议资金使用的合理性和必要性,对于接收的资金,应与村民商议使用的方向。

我国由于行政村众多,在现有的体制和监督管理机制下,对村级财务的管理较难到位。致使一些村级财务腐败现象发生,严重影响了村民的利益,不利于社会主义新农村的稳定和发展。因而多层次多方位建立村级财务监督机制,实行村级财务的民主决策尤其重要。

(下转100页)

Economy Superpower in Asia”[M]. New York: Matrin Kessler Books, 1996.

[3] 马春光. 跨国公司产业价值链转型对我国制造企业的启示[J]. 管理世界, 2004, 12.

[4] 鲁志强. 经济全球化与中国[J]. 管理世界, 2000, 6.

[5] THOMAS, ALEXANDER. National-und Organisationskultur[A]. Thomas Alexander et al. Handbuch Interkulturelle Kommunikation und Kooperation[C]. Goettingen: Vandenhoeck & Ruprecht Verlag, 2003: 33-43.

[6] 高国珍. 后危机时代中小企业对外直接投资的战略选择[J]. 西北农林科技大学学报, 2010, 3.

[7] 林毅夫. 解读中国经济[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2013, 2.

[8] 商务部研究院课题组. 我国对外直接投资战略选择——《对外直接投资公司调查问卷》分析报告[J]. 国际贸易, 2006, 7.

[9] 熊珍琴, 李佩琦. FDI 对我国贸易顺差形成的影响及应对[J]. 宜春学院学报, 2012, 10.

[10] 林珏. 跨国并购和跨国战略联盟研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2011.

[11] 王志乐. 2012 走向世界的中国跨国公司[M]. 北京: 中国经济出版社, 2012.

[12] 杨清. 中国跨国公司成长点分析[J]. 当代财经, 2005, 10.

## Strategy Choice for China's Multi-National Corporation in the Course of “Going Out”

ZHOU Qiang, ZHANG Quan-hong

(School of Economics and Management, Wuyi University, Jiangmen, Guangdong 529020)

**Abstract:** With the deepening of economic integration, more and more China's enterprises take an active action in the “going out” strategy and carry out foreign direct investment measures to strive for the further development. China's enterprises, however, have their own advantages and disadvantages, the external opportunities and threats in the course of transnational management. In order to maximize the strengths, make up for weakness, take advantage of opportunities and avoid threat, this paper has used the SWOT method to launch a systematic research. Based on the above analysis, several suggestions about management and development strategy for multinational corporations in China have been put forward to improve this situation at the end of this thesis.

**Key words:** Multi-national Corporation; FDI; SWOT Analysis; Strategy

(责任编辑:董应龙)

(上接 95 页)

## Research on the Establishment of the Effective Financial Supervisory Mechanism at the Village Level

XIAO Li-xin

(The Research Room of Wuzhou Municipal Committee Party School, Wuzhou, Guangxi 543002)

**Abstract:** During the financial operation process, the administrative staff can not be restrained and supervised effectively because of the imperfect mechanism and the incomplete supervision measures; the lax accounting and its checking lead to corruption; the appointment and tenure are irregular; villagers fail to participate in the financial democratic decision-making process. For these existed problems, we should take some feasible measures. First, the financial policy at the village level should be popularized in various forms. Second, the revolutionary step of the institution establishment in the village committee should be speeded up; Third, more efforts should be given to the cultivation of the financial staff at the village level. What's more, the really open finance should be realized, and the villagers should also be guided into the financial supervision and management affairs.

**Key words:** Establishment; At the Village Level; Finance; Supervision; Mechanism

(责任编辑:董应龙)