

陈清扬. 江苏扬州地区农村集体财务村账乡管的历史逻辑与当前运行模式探析[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(9): 421-422.

江苏扬州地区农村集体财务村账乡管的历史逻辑与当前运行模式探析

陈清扬

(苏州大学东吴商学院, 江苏苏州 215006)

摘要:农村集体财务管理及其会计制度的发展变化与农村土地占有和使用的方式直接关联, 与国家在农村和农民实施的政策密切相关。“村账乡管”是目前加强和改善农村集体财务管理的有效形式, 是中国现有国情下经济基础与上层建筑在农村互动的逻辑必然。

关键词:农村集体财务管理; 会计制度; 村账乡管; 历史逻辑; 运行模式; 实践效果

中图分类号: F325.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)09-0421-02

村级集体财务管理问题直接关系村民的切身利益, 是农村十分敏感的话题。依照《中华人民共和国村民委员会组织法》规定, 村级组织不是一级政权组织, 它属于自治组织, 但它不仅要自主履行村务管理职能, 更要协助政府从事许多行政管理工作。在此情况下, 村级组织状况特别是集体财务管理状况是否制度化、科学化、规范化, 直接影响到村级集体经济的巩固和发展, 对农村社会的发展进步有着特殊的重要意义^[1]。为了了解农村集体财务管理及其会计制度真实的发展变化情况, 笔者走访调查了扬州市委农工办、扬州市邗江区西湖镇经营管理科, 并到西湖镇下属的胡场村实地查看了村集体经济组织账册记录和村级财务公开情况。

1 江苏扬州地区农村集体财务“村账乡管”的历史逻辑

1.1 人民公社时期, 农村会计工作任务繁重

在 1983 年以前, 和全国绝大多数地方一样, 扬州农村实行的是人民公社制度, “三级所有、队为基础”, 从公社到大队至生产队都配有专职会计, 分级负责所在集体及其成员的出勤、投入、生产、分配等会计统计核算。所谓“队为基础”, 就是以生产队为基本核算单位。生产队一级占有土地等基本生产资料, 直接组织生产, 直接向社员进行收益分配^[2]。作为最小、最基本的经济核算单位, 当时生产队普遍的做法是用“工分”来计量社员对集体的劳动投入及其他投入。一般都是以 1 个壮年男劳动力的工作量为当日工分最高标准, 其他女性劳动力、老年劳动力及未成年劳动力的出勤工分, 按照一定比例参照计算, 所以, 当时有“大半劳力”和“半劳力”的说法。为了体现公开、公正, 防止会计或计分员“漏记”“错记”“瞎记”社员工分, 每到夕阳西下、荷锄收工之时, 生产队长和会计往往会把社员召集到大树下、牛舍旁, 对各人当天的劳动表现进行民主评议, 据此确定和记载各人当日工分。除了活劳动的投入直接记工分外, 对农户投给集体的物化劳动如人畜粪、草木灰, 其他非田间劳动如参与俗称“挑大型”的区域

性大型水利工程建设, 以及为生产队交公粮、买化肥等, 也都按照一定的比例折记工分。到了年终决算时, 就以每个农户的全年总工分为依据进行集体分配。这个时期的大队和生产队会计不仅不能或缺, 而且还要承担起该大队、该生产队的集体核算、财务计划和控制等职责, 为每个农户家庭建立并记载与集体之间的往来账, 会计的工作量及责任都是比较重的。

1.2 “分田到户”以后, 农村会计工作量大大减轻

自 1983 年“分田到户”以后, 中国农村普遍实行了土地家庭联产承包责任制, “交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”^[3]是当时农村分户经营的真实写照, “靠挣工分算报酬”的状况不复存在。这项改革不仅调动了广大农民的劳动积极性、解放了农村生产力、促进了农业的大发展, 同时也促发了农村集体财务管理及其会计制度的重大改变。由于农业生产经营不再由生产队及大队集体组织, 而是由各家各户自主安排, 土地上的产出全部归农户自己支配; 在按人头、承包土地面积等核定缴纳农业税、承担集体公共负担外, 剩余的全归农户自己; 是盈是亏, 农户自己承担, 与集体无关。因此, 集体经济组织的财务计划、核算、控制及分配内容就变得少而简, 有的甚至连农户与集体之间的往来账都没有了。大队和生产队会计工作量的明显减少, 使得农村会计有了合并清减的可能和必要。

1.3 取消农业税使农村集体财务管理更趋简化, “村账乡管”水到渠成

到了 2005 年, 由于政府财政实力的增强, 同时为了减轻农民负担, 扬州全面取消了农业税。有农民说: “自古以来, 交皇粮国税是天经地义的, 没想到现在种田不交税了, 真是想都不敢想。”在土地家庭承包之前, 农业税的征缴是按生产队核算并集体承担的。土地分户经营以后, 农业税则由农民一家一户分摊承担, 具体承担数额主要与农户的土地承包面积及家庭人口数挂钩。农业税的取消大大减轻了农民负担, 原先必不可少的对各家各户应缴农业税的核算监管工作也无需继续, 农村集体经济组织与农户之间的经济关系从此变得更加简单, 大队和生产队的会计核算项目及内容变得更少。

基于以上 2 次重大变革, 许多地方陆续对农村集体会计制度进行了适时调整 and 改革。2001 年 1 月, 扬州市提出要

收稿日期: 2013-07-20

作者简介: 陈清扬 (1992—), 女, 江苏兴化人, 研究方向为国际会计学。E-mail: yzcxf@163.com。

“全面推行村账乡管制度”,并要求全市当年推行乡镇要达到 60% 以上,2002 年达到 90% 以上。目前,扬州市 77 个乡镇、1 130 个行政村已全部实行了“村账乡管”。

2 江苏扬州地区当前农村集体财务“村账乡管”的运行模式与效果

2.1 “村账乡管”的运行模式

所谓“村账乡管”,是指在保证各村集体资产的所有权、使用权、收益权“三不变”的前提下,村里的经济活动由村会计(报账员)报到乡镇,乡镇农村经营管理科(站)统一记账并核算。由于集体性经营活动的减少,现在农村集体会计的记账内容主要转为集体资产资源的收入方面。

这次调研的对象重点是邗江区西湖镇,该镇位于扬州市西北新区,全镇总面积 28.5 km²,常住人口近 4 万人,辖 7 个行政村、2 个社区委员会。西湖镇地理位置优越,东邻国家 5A 级旅游景区“蜀岗—瘦西湖”风景区,北与维扬经济开发区接壤;交通优势得天独厚,宁启铁路、扬州西北绕城高速公路穿镇而过,扬子江北路和邗江北路把该镇与扬州城区连成一体;全镇经济发展迅速,2011 年全镇地区生产总值 13.73 亿元,财政收入 2.07 亿元,乡镇固定资产原值 24.75 亿元,是经济发达、产业多样化的城郊镇典型。

目前西湖镇村级财务管理的主要内容包括资金、资产、资源 3 个方面。资金就是村集体的现金、银行存款和交乡镇代管款,由镇经营管理科在银行设立存储账户,统筹管理各村资金,改变了过去各村各自在银行设立账户的做法。村里需要动用资金的时候,由村会计(报账员)填用款单,村支部书记签字,经过镇经营管理科审核把关后,才能到银行或信用社支取。资产方面,就是对村里的流动资产、农业资产、固定资产、长期投资等进行管理,例如集体房屋的租赁和集体设备的租用、变卖等。资源方面,主要是对集体耕地、林地、水面等土地资源的发包、出租收益进行管理。西湖镇域有 2 个工业园区,被园区征用土地的村和农民均能得到补偿。园区发展带来了大量的工作岗位,这使得附近的农民有了比单一种田更高的收入。除了土地资源以外,集体的林木、鱼塘也能给集体及农户带来收入。所以,西湖镇的村集体及农户的收入是多渠道的,总体上要比其他非城郊乡镇殷实富裕。2011 年西湖镇农民人均纯收入 15 021 元,年末全镇居民储蓄存款余额达到 1.99 亿元。

西湖镇经营管理科负责全镇的财务管理,工作主要涵盖 5 个方面。一是集体财务审计,具体有村集体财务的年度审计、干部调整的经济审计和临时审计。二是集体资产管理,每年都要核查统计集体资产的增减及分布情况。经营性资产例如厂房,非经营性资产例如办公楼、办公用计算机、空调等,都要一一登记,做到台账和实物对应相符。三是集体财务公开,每个行政村村部门前都设有公开栏,一般 1 个季度公布 1 次村集体财务状况。在西湖镇胡场村的公开栏里,笔者看到了该村上半年的集体财务公示,当中既有村集体的各项收入情况,也有困难家庭救助、义务兵现役补贴等支出明细,林林总总有十几项。随着时代的发展,农村集体财务公开也有了新

平台、新形式,例如有的上了镇政府网站,有的在镇、村办公地点设置了触摸屏等。四是组织民主理财,主要是组织各村懂财务、会当家、有威信的人,代表全体村民,对集体经济的收支项目、会计账册记录等进行民主审查并提出意见。五是会计档案建设。根据有关规定,农村会计凭证和账簿要保管 15 年,其中现金日记账和银行存款日记账要保管 25 年,年度会计报表要永久保管。西湖镇下辖 7 个行政村,目前已有 5 个村达到了省二星级农村会计档案建设标准,其中 1 个达到了省三星级标准。考虑到农村村务情况的特殊性,有些财务项目要到农历年底才能结清,为了保证财务结算的准确性、完整性,西湖镇创新性地把全镇的财务结算工作放到了每年的 3 月进行,但财务年度还是从 1 月 1 日到 12 月 31 日。

2.2 “村账乡管”的实践效果

“村账乡管”财务制度适应了农村情况的变化,对农村经济和社会发展产生了促进作用。从历史和逻辑的角度进行观察和分析,可以得出这样的结论:实行“村账乡管”这种农村集体财务管理制度,是农村经济社会发展和国家“三农”政策演变的客观结果,是中国现有国情下经济基础与上层建筑在农村互动的逻辑必然。从目前已经显现的实践效果看,实行“村账乡管”有以下实效。

一是有利于加强村级财务监督、规范集体财务管理。“村账乡管”后,村集体财务必须接受村民理财小组、上级业务主管部门及全体村民的多层次监督,从而有效防止了乱开支、乱报销、乱打白条等行为的发生,基本杜绝了暗箱操作和违规操作。“定期报账”的制度要求,促进了集体财务管理的经常化、制度化、责任化,那种长年累月不记账、卸任会计不交账、打个白条也上账和前后记错账的现象得到了控制和纠正。

二是有利于控减农民负担。实行“村账乡管”后,村里的每一笔财务收支都必须经过乡镇经营管理科的审核把关,村干部巧列名目向农民摊派收费的行为将难以为继,必要的集体公共事业开支也必须通过“一事一议”项目向上报批,过去由于干部决策失误而导致集体资财损失的现象得到了有效防范,会计人员的减少更是直接减轻了集体和农民的负担。

三是有利于统筹利用集体资源,提高乡村周转调度能力,集中力量办大事。

四是有利于农村民主建设,促进农村和谐稳定。“村账乡管”使以农村集体财务管理为核心的村务公开,在内容上、方式上、时间上都得到了保证。每季度至少公开 1 次集体财务事项的要求和做法,不仅让农民对集体资财的管理情况更加“明白”,同时也让村组干部在群众面前更加“清白”。

参考文献:

- [1] 顾旭东. 提高村级财务管理水平的几点建议[J]. 农村财务会计, 2012(11): 26-32.
- [2] 虞金生. 三级所有,队为基础的反思[J]. 绍兴师专学报: 社会科学版, 1988(1): 109-111.
- [3] 赖 睦, 盛剑锋, 冯 生. 交够国家的 留足集体的 剩下都是自己的——论国家与农民之间的分配关系[J]. 湖北财税, 1998(11): 30-31.