

# 加强农村集体经济合作社 财务预算管理的建议

林萌 沈凌言 郭增玉 沈廷金

## 一、农村集体经济合作社财务预算管理机制体系分析

1. 财务预算外部指导监督体系。与政府财政预算不同，集体经济合作社财务预算属于独立的一级预算，实行单独编制制度。乡镇政府作为基层政府主要依照法定职责要求，具体负责部署调度、汇总统计和评价监督等工作。县级农村集体财务管理行政主管部门（主要是农业农村部门和财政部门）具体负责监督检查预算执行，依法纠正违反财务预算的行为，对村级集体财务预算执行及结果（财务决算）实行审计监督，审计结果应当向群众公开。市（厅）级以上的政府和行政主管部门结合本地工作实际具体负责制定业务指导规范，建立健全管理机制规则，重点检查监督和促进农村集体经济合作社财务预算管理规范完善。

2. 财务预算内部管理职责体系。农村集体经济合作社作为集体资产产权法定代表主体，具体负责财务预算管理的直接组织工作，分别由成员（代表）大会、理事会、监事会和财务会计人员依据章程和法律法规赋予的权限承担相应的职责任务。其中，成员（代表）大会负责全面监督、审查并正式批准财务预算和财务决算，改变或撤销理事会关于财务预算、决算不适当的决议，研究讨论重大预算管理问题及特定事项并做出决策决议，对有关问题提出询问或质询，授权监督财务预算的执行。理事会负责组织财务预

算方案的起草编制和修改修正，公示后提交成员（代表）大会审查批准，按程序申请预算调整，定期向成员（代表）大会报告财务预算工作情况，组织年度财务预算的执行，报乡镇备案并接受各级政府和主管部门监督。监事会负责监督财务预算的起草编制，审核与编制起草有关的全部业务内容并提出书面意见与建议，审查和批准财务预算调整方案及年度决算，讨论重大财务预算调整事项并提出初步审查意见，搜集各方面的意见建议。

3. 财务预算业务内容体系。结合现行财务会计制度设计安排的核算机制模式，目前农村集体经济合作社的财务预算体系由基本预算、财务收支预算、收益分配预算三个单项体系构成。基本预算是对全部基础会计要素进行经营处置和使用管理等的增减控制，财务收支预算是对日常生产经营管理中各项经营性及非经营性的收支控制，收益分配预算是对年度可分配收益形成及分配与留存等的处置控制。三项预算体系中的相关指标存在着不可分割的逻辑顺序关联关系，财务收支预算关联决定收益分配预算，收益分配预算又关联决定基本预算中的未分配收益预算，未分配收益预算与其他净资产预算、资产及负债预算共同关联决定着全面的基本预算。这一预算体系决定了农村集体经济合作社不能进行单独某一项或者几项的财务预算编制，但在整体预算编制的基础上，根据实际管理需要对各类预算中的单项

指标编制细化的辅助预算。

4. 财务预算文书格式体系。农村集体经济合作社财务预算管理可以参照遵循国家现行集体财务管理制度中关于统一集体票据、账簿、报表和审计文书等格式内容的相关规定，由省级以上农业农村行政主管部门规范制作统一种类和格式内容的财务预算文书。财务预算文书的作用是详细记录预算业务组织开展情况、合理评价分析执行效果、全面完善业务程序规范、完整体现财务预算严肃性，是预算管理工作的重要记录和文字凭证，也是最后建立档案的主要资料内容。可以根据各预算业务体系的编制要求和基础管理特点，设定具体的使用种类及内容格式，主要有方案草案类、底稿附件类、记录管理类、报告说明类、审核评价类等分类的文书体系。

## 二、农村集体经济合作社财务预算编制建议

1. 明确财务预算编制业务流程与方法。由理事会按照农村集体经济组织内部民主管理程序（目前主要是中央统一要求执行的“四议两公开”程序）等，根据本年度经济预测、计划目标、上年财务预算执行情况、综合评价结果等，在每年年初专门研究形成财务预算议案后，报乡镇政府业务主管部门进行政策性把关和专业性指导。理事会根据议案内容和规定的程序、方法，在规定时间内编制预算草案。按国家现行《农村集体经济组织会计制度》规

定的会计制度科目体系,确定从总账科目到明细分类科目的指标编制明细程度,并根据会计科目增减和收支核算内容界定编制指标的事项范围。对法律法规禁止或国家制度限制的相关资产经营预算(如小产权房建设、诉讼未决资产项目经营、未批设施农业经营等),不能组织编制。在业务方法上,要选择确定不同类别财务预算的编制方法。其中,基本财务预算以基期指标水平为基础,采用增量预算(调整)方法编制;财务收支预算和收益分配预算中的每一单项指标均以零为发生起点,采用零基预算方法编制;单项指标辅助预算采用其他相适应的方法编制,辅助预算不能超过基本预算的平衡控制。

2. 以符合集体经济合作社财务管理机制特点的具体资料为编制依据。相关资料包括本期具有明确法律效力的已有业务通知、凭证证明、交易意向资料;已实际生效的合同协议、民主决议、内部规章资料;成员大会或成员代表大会、理事会、监事会的会议纪录等文本文书资料;理事会共同研究预测或合理分析的集体经济合作社经济发展趋势资料;按照应达到的经济目标编制各项资产、负债及集体所有者权益项目的增减预算,以及各项收支项目的收入与支出预算。

3. 按照财务预算指标形成顺序组织编制业务。财务预算编制前期应按财务预算种类,分别制作统一格式规范的预算工作底稿和底稿附件。工作底稿依据底稿附件及预算关联指标等资料制作,底稿附件依据独立、单项的业务指标所对应要求的规模水平、有效证据、合理依据、预测判断等汇总制作。财务收支预算草案和收益分配预算草案按预算项目单向制作工作底稿,单向确定编制预算数额。基本

预算方案按预计增加和减少分别制作工作底稿,以增减差额确定编制预算数额。预算工作底稿、底稿附件和预算方案要单独整理装订归类,形成独立的财务档案。

4. 完善各项具体预算指标的编制业务规范。一是基本预算编制。基本预算是综合性整体预算,对应的指标项目包括集体资产项目、集体负债项目和集体所有者权益项目。具体业务规范为:资产增加项目的预算金额按会计制度和相关制度规定的计价规范计算编制;资产减少项目的预算金额按上期年末该资产会计账面价值余额计算编制,无增减变化的按上期年末会计账面余额直接确定编制数额。负债增加项目的预算金额按经民主程序决议并报经批准的举债项目标准、上级已公布执行或批复的文件标准、集体财务管理制度界限标准、往年研究通过的单项业务决议标准等计算编制;负债减少项目的预算金额按相关协议、本期还款意向、民主程序决议、专门制度规范等计算编制。无明确规定变化、临时借入、期内无计划或无意向安排的负债增减数额,按上期年末会计账面余额直接确定编制。所有者权益增加项目的预算金额按投资协议、投资意向、股权证书确认数额、可预计集体积累来源状况编制;减少项目的预算金额按资本金退出协议、转增资本计划、预计亏损弥补和福利费超支状况编制。基本预算各项指标编制应预设对应项目并与其同时增减,编制完成后进行会计试算平衡,平衡差额列入公积公益金调整。二是财务收支预算编制。村集体编制收支预算应严格收支界限,保持勤俭节约、机动灵活、列项清晰。对经营性收入实行目标责任制度,对经营性支出实行定额控制,对非经营性支出实行总量

控制其中。预算收入指标以确定本期应收并持有法定凭据、已实际收到并分次安排列入本年收益的收益性收入为标准,已实际收到但不确定或不属于本期应收的收入不列入预算。需要以实际收款确认的其他收入,按该项收入上年末累计结转收益额编制,上年无累计结转余额的重新分析编制。预算支出以本期预算收入、固定费用开支、非固定费用开支等预计为依据编制。公益性固定资产折旧费用及无法预测估计的资产毁损、坏账损失、罚款等其他支出,按该项支出上年末累计结转收益额编制,上年无累计结转余额的重新分析编制。三是收益分配预算按提取公积公益金、提取应付福利费、进行分红分利预算等合计编制。其中,公积公益金和应付福利费预算按相对固定的提取比例编制,分红分利预算主要以可分配收益提取剩余后的使用安排为依据编制。村集体可分配收益总额预算按年初账面未分配收益金额、本年财务收支预算差额、其他转入估计判断的金额合计编制。

5. 全面规范内部财务管理制度建设。集体经济合作社应从强化事前控制约束、防控财务风险与管理责任风险、保护集体经济利益和维护农村社会稳定发展的高度,把财务预算管理作为财务管理工作的重点,真正发挥出对集体经济发展管理的约束控制作用。逐步建立起完善科学的集体财务预算考核评价指标体系,统一考核集体经济合作社理事会及管理人员在各年度、任期届满和离任职务期间的预算管理业绩,以充分提高集体经济合作社领导干部的重视程度。□

(作者单位:山东省临沂市兰山区农业农村局 临沂市检验检测中心 临沂市兰山区银雀山街道 临沂市农业农村局)

责任编辑 樊柯馨