

“村账乡代理”的实践与思考

□郑建华

浙江省常山县地处发达省份的欠发达地区，农村财务问题一直受到县政府层面的高度重视。自2004年起，常山县就开展“村账乡代理”工作，经过多年的实践，取得了一定的成效。

一、常山县“村账乡代理”的主要做法

1. 坚持“三不变”，全面开展自愿委托代理。充分分析村级财务管理目标、方式、内容和原则上的特殊性，加强面向村民的宣传，坚持资金所有权、资金使用权、资金审批权不变和集中资金结算、集中会计核算、集中会计档案管理的前提下，按照“村民自治、民主理财、乡镇代理”的管理模式，在村民代表表决同意的基础上，全县所有行政村与各乡镇签订财务自愿委托代理协议书，由乡镇对村级资金收付和财务核算进行全程代理。

2. 建立组织保障，增强工作推进合力。一是健全县乡组织机构。县委成立“常山县全面推行‘村账乡代理’”工作领导小组，由纪委牵头，组织部、财政局、农业局参与。各乡镇成立“村账乡代理”工作领导小组，由乡镇长任组长，分管领导任副组长，财政、农经人员为成员，成立“村账乡代理”中心。二是落实人员配备。代理中心一般由乡镇1—3名有一定财务知识和工作经验的人员组成。每个村确定一名报账员，接受代理中心的工作指导。三是明确工作责任。代理中心负责审核各村财务收支计划、监督预算执行、控制预算支出，负责会计核算，协助财务管理，对存款余额进

行监控，编制会计报表，保管会计档案，按月进行一次财务公开。各村报账员负责保管和使用备用金，编制财务收支计划、财务分析报告，进行大额资金申报工作和其他相关的财务工作。

3. 规范业务操作管理，加强财务流程监控。一是年初定预算。遵照“增收节支、量入为出”，“统筹兼顾、有钱办事”的原则，每年初由村两委依据近三年本村财务收支状况和当年项目建设情况编制预算草案，交由村民理财小组把关，确保符合相关的财务收支政策。二是限额拨付周转金。各村非生产性开支实行周转金制度，限额拨付。每月村报账员填写《周转金领款单》，经乡镇长审批后，由代理记账中心拨付各村。三是村级联签。所发生的财务支出，要在乡镇代理记账中心的监督下，由村经济合作社社长“一支笔”审批，同时经村主任、村财务监督小组组长的联合签批。未经联合签批的，一律不得入账。四是乡镇审批。村月度财务收支情况汇总后，经乡镇代理记账中心审核，由乡镇分管领导审批、公开。

4. 加强配套制度建设，形成长效机制。坚持管总量、管透明、管长效，从关键点切入，加强系列配套制度建设，形成“村账乡代理”的长效机制。一是加强“三资”管理。建成“季有自查，年有督查，三年一轮审”的监督检查格局。乡镇农经站重点对执行财经纪律情况、财务公开情况进行监督检查。财务管理重点村则由县纪委牵头，县委组织部、财政局、农业局共同参与，周期性开展“三资”的清理。在村集体资产的管理上，无论是经营性的，还是非经营性的，都要纳入“村账乡代理”的范围，按资产性质进

行明细核算。资产资源的发包、租赁、建造、购置等，都要召开村两委会、村民代表会议等相关的听证会讨论通过，严禁个别人说了算，并统一组织招投标。重点加强项目资金的管理，确保专款专用。切实加强村工程项目建设的管理，一般由县招投标中心代理进行招投标。二是立体化财务公开。坚持村级财务全方位公开，采取明细公开、入户公开、张榜公开、民情沟通公开、凭证复印件公开的“五公开”相结合的模式，使得村民的财务监督能够到达每一笔最明细的收支，杜绝财务公开上“半公开”、“假公开”的问题。三是规范非生产性支出管理。针对招待费偏高、办公费用支出程序不规范、干部报酬兑现标准不统一等问题，县纪委、农业局等部门联合出台《村级非生产性支出管理办法》，对村级办公费用、招待费用、干部报酬、外出学习考察、差旅费、电话费等非生产性开支做出明确规定，确定各村非生产性支出费用的控制范围，实行限额管理。推行村级“零招待”制度。四是强化村干部涉财行为管理。严格村主要领导因公借用公款报批、经手开支限期报结等制度。村干部在本村域承包工程建设，必须向县纪委、县委组织部重大事项报告，接受合规性审查等。五是加强村民理财小组建设。与村两委换届同步，乡镇加强指导，按照优先考虑卸任的村主职干部、落选的竞选者、村级财务主要信访对象的顺序，配备村级民主理财小组长，使村民理财小组能够真正起到监督、审核村级财务收支的作用。

实施“村账乡代理”改变了过去会计常年不结账、记账不规范，“账外账”、“包包账”的状况，会计核算能够比较严

格遵守会计制度，“白条子”入账和自制凭证入账得到较大程度克服，过去群众反映最为强烈的村级招待费等非生产性支出的规模得到有效控制。大量资金用在了公益事业、项目建设和“造血”功能建设上，增强了村集体可持续发展的能力。实施“村账乡管”以来，与村级财务管理相关联的农村上访、信访总量下降47%。

二、进一步完善“村账乡代理”的建议

1. 完善代理机构选择。《会计法》规定，委托代理应当委托经批准设立从事会计代理记账业务的中介机构。笔者认为，委托应是一种市场行为，代理机构需要具备代理记账资质，如会计师事务所、税务师事务所等。目前，常山所有行政村都是在政府主导下，以委托乡镇会计代理中心一种模式。一方面，这种委托不是《会计法》所要求的委托；另一方面，常山的委托代理中心是一个“虚拟”机构，不在乡镇机构编制之列。代理业务不可避免地更多体现乡镇政府的意愿，市场行为异化为行政行为，代理的专业性、公平性难以得到保证。在具体执行过程中，财务的审计监督对象模糊了，谁是监督的主体不清晰，乡镇财务审计等于自己审自己，审计部门难以真正发挥应有的审计监督作用，一旦出现违反财经纪律事件，就难以准确界定责任，追究责任；同时“村账乡代理”后，使信息环节复杂，如果乡村合谋，可能提供更为隐蔽的虚假会计信息，形成事实上的监督虚化。从全国范围看，同常山县一样，由于会计人才的缺乏，会计中介机构培育发展的不充分，村账往往难以委托中介机构代理，全国许多地方事实上也是在乡镇政府内部委托。建议针对完全委托会计师事务所等专业资质机构代理记账不能完全到位的实际情况，出台鼓励性政策，在乡镇一级设

财务公司之类的机构，政府购买劳务，实行有偿服务，市场化运作。

2. 委托代理权责不清的问题。“村账乡代理”以乡村签订委托代理的契约为标志。但是，在委托的实践中，双方没有制度详尽的委托办法，对双方的权利义务和委托代理范围规定模糊，带来了委托代理权责不分的问题。有的代理中心包办一切涉村财务事项，成了“财务保姆”；有的应代理的事项，由于有经济利益的牵扯，村干部不愿、代理中心不想代理，推诿扯皮过多，需要党政领导“一事一议”，花费过多精力协调解决，效率低下。建议制定办法，明确乡村双方的职责。代理中心的职责应是：一是根据村级合作经济组织财务制度的规定，依照会计主体不变的原则，分村建账，独立核算，正确合理地使用会计处理办法，严格按照财务流程操作，着重强化事前财务监督，保证会计资料完整，会计信息真实可靠；二是审核财务收支，对手续不完备的凭证，应要求补办手续。对不合法、不真实、不合理的收支凭证，有权拒绝办理；三是参加村级财务预算制定和生产经营管理会议，对财务管理工作提出建议；四是按月向村发送报表，提供财务收支公开表；五是规范会计档案管理，严格会计档案的收存、借阅、销毁制度，保证档案安全和完整；六是加强报账员的业务培训；七是加强银行账户和印鉴管理。村一级的职责应是：一是设置报账员；二是每年根据村民代表会议的决议，编制财务收支计划；三是保证收支合法、合理、合规，保证经审核后的凭证传递及时；四是建立健全承包合同账，定期将合同承包款收取情况及欠交情况，向村民公布；五是做好财务公开，收集村民对财务工作的意见建议。

3. 完善操作程序。虽然“村账乡代理”已经实践多年，但还没有在业务流程上形成相对统一的规范，乡与乡、村

与村之间业务流程步调不一致，形成较多的财务风险。建议本着“于法周全，于事简便”的原则，规范报账流程和会计处理流程。

4. 加大违法责任追究力度。《会计法》是实施“村账乡代理”所要遵循的法律规范。但是，在“村账乡代理”的实践中，有法不依，制度执行不严的现象普遍，对代理中会计违法违纪的责任人处罚缺位、“对事不对人”的现象十分普遍，已成为村级违反财经纪律屡查屡犯，屡禁不止的原因。加大违规责任人责任追究的力度，严格执行《会计法》已成为当务之急。建议对在账簿设置、凭证审核、凭证编制、账目登记、会计资料保管、会计人员任用、内部控制制度运行等会计工作基础环节的不规范行为进行责任明确。责任追究的对象应当包括乡村领导、代理中心人员、报账员等，坚持教育和惩戒相结合，综合运用行政、法律、经济手段开展责任追究。

5. 加大会计核算电算化的政策支持。推行会计电算化是实施“村账乡代理”的题中之义。但是，目前电算化软件开发滞后，代理中心和村报账员队伍计算机操作能力低下，已经比较严重地影响了“村账乡代理”的开展。

建议加强村级会计软件设计人才的培养，丰富适合会计委托代理服务工作的管理软件市场，加快推进会计委托代理服务工作的电算化建设进程；加大对从业人员电算化知识的培训，使他们熟练掌握信息化操作、管理技术，加快推进委托代理服务工作的电算化实施步伐。同时，探索以乡镇为单位，建立财务信息管理中心，实现县乡村联网，对各乡镇财务信息管理中心处理的村集体经济财务实行远程即时监控。探索村财务收支网上公开，让村集体和村民可以远程查账。

（作者单位：浙江省常山县人民政府）

责任编辑 张蕊