

承“一包三改”精神 创改革发展新路

燕宣

30多年前，一场“一包三改”改革在无锡县堰桥乡发起，推动乡镇企业异军突起，形成了蜚声全国的“堰桥经验”。进入新时代，一项事关乡村振兴的首创性改革又在“一包三改”的土地上悄然发生。2018年9月以来，无锡市惠山区堰桥街道创造性推行以“垂直管理、异地委派、一户双卡、立体监督”为核心的村级财务管理改革，初步形成了确保村级财务健康运行的“新堰桥经验”，为全省、全国乡村治理提供了有益探索。

农村集体“三资”（在集体所有制下，农村集体所有的资金、资产和资源）是农村集体经济发展的重要基础，也是广大人民群众关注的热点、焦点，村级财务管理更是乡村治理的核心内容，决定着集体资产能否保值增值，事关农民的根本利益。随着新形势变化和改革的深入，农村集体“三资”管理面临许多新情况、新问题，资产家底不清、监督制约不够等情况依然存在，损害集体经济利益和农民合法权益的行为时有发生。如何把村级资产发展好、监管好，一直是基层农村面临的一大难题。

2018年9月，堰桥街道在无锡市、区两级的正确指导下，在坚持村级集体经济“四权”不变的基础上，以改革村会计的管理方式为突破口，成立了无锡市首个村级财务监管中心，在全市率先启动村级财务管理方式的探索改革。

堰桥街道共有涉农村社区14个，净资产8.43亿元，如何把这笔村级集体资产监管好，是党委政府及农民群众共同关心的问题。街道在遵循九分调研，一分决策的原则下进行改革思考，启动了村级财务管理方式改革试点，通过三个多月的试运行，综合评估，于2019年1月初全面建成并全覆盖运行，实现了机构、人员双到位，场所、实施双保障，职能、责任双分离，全面实施以“垂直管理、异地委派、一户双卡、立体监督”为内容的村级财务管理方式改革。

一、改变传统模式，村级会计实行垂直管理

村会计由村级管理改为街道垂直管理。在街道农办下设村财务监管中心，具体负责村会计的日常管理，村会计的人事关系、工资关系放在村级财务监管中心，会计的工资薪酬由街道、村社区按比例考核决定，采取固定工资+考核奖励的形式。行政、人事、考核由街道办事处垂直管理，党组织关系在工作的所在村社区。

二、进行异地委派，形成“双回避”制度安排

根据“人尽其才、人事相配、酬劳相适”的原则，由街道办事处统筹会计人员的工作经历、能力及村社区的经济规模、业务量的基础上，按非户籍（居住）地、非原任职社区任职的“双回避”制度，街道从原来的村会计和街道机关的会计人员中择优选聘了14名会计人员，组成由街道统一管理的村级会计队伍，并进行系统的业务培训和廉政教育后异地委派，且异地任职最长不能超过5年。

三、实行“一户双卡”，规避现金结算差错和风险

实施以“一户双卡”为依托的非现金结算制度，即除土地补偿费专门账户外，每个村只能开设一个基本账户，积极推行实施“村务卡”和“惠农卡”，村社区日常办公费、水电费、邮电费、差旅费、印刷费等公务支出使用“村务卡”，原使用现金向群众支付各类补助、补贴、救助资金等支出均通过“惠农卡”进行转账支付，取消了现金结算方式，有效规避了现金支付过程中可能出现的差错和风险，形成一个有效的长效监管机制。

四、构建立体监督，事后“看帐”、追责，提升为事中提醒、监管

在进一步健全民主监督、制度监督、组织监督的基础上，利用“互联网+监管”的方式，街道积极运用信息化手段做强、做实技术监督，与无锡农村商业银行合作开发了农村“三资”监管平台，进一步健全了农村“三资”监管体系。对于资产、资源的发包、出租，均履行民主程序后签订合同，并按产权交易的要求进入省农村集体资产产权交易平台，并将资产、资源、合同按卡片式列明，统一录入“三资”监管平台管理。社区的所有财务支出都在街道“三资”监管平台上经过“三级审核”后方可支付。其中2万元以下的由街道监管中心审核、2万元-10万元的由街道分管领导审核、10万元以上的由街道办事处主任审核。对村级的每一笔财务支出进行全面监管、全程留痕、风险预警，真正搭建了源头防控、全程监督的立体化监督体系。

堰桥街道推进村级财务管理方式改革还在不断完善提升中，从一年多取得的初步成效来看，主要体现在三个方面：

1. 会计的监督职能得到有效落实。

改革前，村会计长期在一个村任职，属于村组织管理人员，受村主要领导的影响，监督职能往往得不到发挥。改革后村会计由街道管理，建立全新的考核体系，把考核结果作为提拔使用的重要依据，形成能进能出、能上能下的用人机制，为村会计履行监督职责创造了条件，不符合财务制度的支出可以及时指出。对会计人员管理方式的这一改革，使沿用近40年的村级财务制度、格局、习惯被彻底打破，重新梳理了村级财务的管理流程，同时通过资金审批，上级把关，减少了社区一些不必要的开支，有效杜绝了“人情账”“揩油账”。不但保护了村干部，而且还提高了群众的信任，增加了资产收入。2019年全年，堰桥街道对14个村（涉农社区）财务支出审核4220笔，涉及金额6128万，其中87笔、506万被否决。

2. 村会计的业务能力得到明显提升。

通过对村会计的选拔、培训，进一步明确了村会计的职责。会计队伍通过异地交流，走出“一亩三分地”，拓宽了视野。村会计在新岗位上取长补短，会计的交叉轮岗这一举措互补了会计间的工作能力差异，提高了会计的思想认识，调整了工作态度，提高了会计队伍的整体水平，也改善了一些社区工作上固有的惯性流程和业务水准。同时，三资监管信息平台的使用、非现金结算的推行倒逼会计人员学习、掌握新技能、适应新规范、新技术的需要，增强了工作能力，促进了业务水平的提升。

3. 村集体资金监督体系更加完善。

在做实民主监督、制度监督、组织监督的基础上，利用“互联网+监管”的方式，街道与无锡农村商业银行合作开发了农村“三资”监管平台，进一步健全了农村“三资”监管体系。通过“一户双卡”“三资”监管平台的使用，实现资金支付全程留痕、非现金结算，让每一笔账目都躺在了“阳光”下，真正做到严进严出，进一步规范了审批程序和结算方式，构筑了立体化、多层次、信息化的监管体系，利用以制度管人、管钱、管权，彻底解决了资金截留、虚报冒领等违法问题。向下可穿透至村一级，了解掌握“三资”的实时运行状态，向上可提供真实及时的监管数据，将原先的事后监管转变为事前把关、事中监督，杜绝了“打白条、透支、挪用”等不规范现象，及时堵住了监管漏洞，有效地规范了财务会计行为，保障了村级集体资金的安全。

长馨社区书记沈建伟谈到：“一户双卡”推行之初，不论社区工作人员还是村民，对取消现金结算改用转账支付颇有微词，认为手续繁琐，费事费力，但通过一段时间的适应，反而觉得更加方便安全了，村民们感受到了领取款项的便捷，社区服务的高效，工作人员也不用“来回找、多头跑”挨家挨户地给村民发放现金了，大大提高了工作效率。尤旺社区苏敏深有感触：“这次疫情期间，惠农卡的使用避免了人员聚集现象，居民们不用像以前一样到社区排队领取相关福利，足不出户，就可第一时间从手机短信上知晓自己的福利有没有到账，股金分红有没有增加。一旦在转账过程中出现姓名、账号不符的情况，银行也会第一时间退回至社区账户，规避了以前在现金支付过程中可能出现的差错和风险。既透明了村级集体经济的使用方向，又接受了全方位的监管。”

通过会计的垂直管理、异地委派，对村书记的财务决策实施“贴身”监督，解决了基层干部“不能腐、不敢腐”的问题。农村“三资”管理模式改革，最终目的是强村富民，财务管理从“管钱”到“理财”。通过村级财务管理方式改革，村级经济更加透明化，2019年村级收入为6800余万元，当年回收率达97%，确保了村级欠款应收尽收，有效遏制了增量欠款，促使以前的一些人情支出、历史遗留问题得到解决，村级收入增加股民分红逐年增多。村级财务管理方式的改革，增强了村民的知情权、参与权、监督权，交给村民一本明白账、放心账。进一步推动村级集体经济做大做强、科学管理，让村民心更齐、腰包更鼓、生活更美好。

围绕做好改革“后半篇”文章，堰桥街道还将探索扶持村财务管理从单纯“管钱”向综合“理财”转型，通过盘活低效资产、购置物业型资产等方式壮大村集体经济，增加农民财产性收益，助力乡村振兴。