

探索农村集体“三资”监管的有效方式

孙肖远

习近平总书记强调，要推动全面从严治党向基层延伸，严厉整治发生在群众身边的腐败问题。农村集体资金、资产、资源（以下简称“三资”）监督管理，是当前基层群众普遍关心的热点问题和容易滋生腐败的重点领域。随着农村集体产权制度改革的深入推进和乡村振兴战略的全面实施，农村集体经济发展活力不断增强，农村集体“三资”规模加速扩大，对农村集体“三资”加强监管显得尤为重要。

近年来，江苏农村集体“三资”领域“微腐败”多发易发，村级集体“三资”管理制度不健全、管理不规范、监督不到位等问题较为突出。村务公开内容不细不实、信息化程度不高，存在应付检查、流于形式等现象；重大事项协商不充分，村民议事走过场；农村政策性资金来源多元化，多部门“九龙治水”造成管理混乱；乡镇实行会计委托代理服务后，村级集体经济组织使用资金、处置资产、发包资源需要经过繁琐的程序，影响了村干部发展经济的积极性。

针对农村集体“三资”管理风险增加的状况，江苏一些地方根据农村经济发展水平，因地制宜，积极探索农村集体“三资”监管的有效方式，形成了各具特色、富有成效的农村集体“三资”监管模式。

“村（居）会计委托代理服务+异地委派会计”的邗江模式。扬州市邗江区积极打造农村集体“三资”监管模式，在镇级层面成立村级会计委托代理服务中心，集村级财务管理、村级经济活动监督、资金收付管理于一体；村会计由中心委派，实行异村任职、定期交流；推行“村务卡”结算制度，每个村（居）开设一个基本账户，将村级集体“三资”信息全部录入农村集体“三资”监管信息平台数据库，实现“三资”网上运行、网上公开。通过强化平台监督，压缩了村干部暗箱操作、以权谋私、优亲厚友的空间，堵住了擅自处置集体资产、侵害群众利益的行为，有效遏制了基层“微腐败”。同时，通过盘活村级集体“三资”，促进了农村基层治理法治化，激发了乡村振兴的内生动力。

“村（居）会计委托代理服务+第三方会计师事务所监理”的靖江模式。靖江市引入第三方专业机构，对村级会计委托代理服务中心会计核算工作进行监理，推动农村集体“三资”管理规范化。制定村级财务预决算制度，实行村组零散工程集中打包竞价办法，依靠制度堵住“三资”管理漏洞；实行财务核算与资产资源管理同平台操作，村务卡、手机 APP、银行结算系统与管理平台互联互通，从而提升“三资”管理质效；完善村级财务公开制度，制作公开模板，实行线上线下双公开，借助技术保障村民知情权和监督权，实现 E 阳光手机 APP 基本全覆盖、阳光村务“随身带”。

“村（居）财务第三方会计师事务所全程代理”的太仓模式。太仓市引入第三方专业机构全程代理村级财务，实现上网做账、动态管理、实时监督，形成了出纳驻村、会计驻镇、会计师事务所全程代理村级财务、资产交易管理在线公开运行的农村集体“三资”监管模式。所有镇区均建立了“农村集体财务监管中心”和“农村集体资产管理交易服务中心”两个平台，由第三方专业机构招录驻村出纳和驻镇会计，依托平台系统实现财务监管全覆盖；建立“阳光村务监督平台”，村民可以通过手机随时查询农户信息、土地信息、各项补贴、合作社股份分配、参保情况等栏目内容，并开设互动栏目收集村民意见，畅通村民监督渠道；开展市级内部抽查审计工作，对预警次数较多的乡镇出具整改意见，指导督促乡镇充分运用预警结果，乡镇内部审计小组也有序开展镇级内部审计工作，全面防范廉政风险。

从江苏各地的实践情况看，农村经济发展差异性较大，农村集体“三资”监管不宜采取“一刀切”，而应根据实际情况和相关法律法规进行有效创新，避免进入“一放就乱、一管就死”的怪圈。新形势下，加强农村集体“三资”监管，应以完善乡村治理体系、助力乡村振兴为目标导向，重点处理好农村集体“三资”监管的三个关系。



一是处理好委托与代理关系，依法保障村级集体经济组织“三资”使用自主权，维护“三资”所有者利益。在农村集体“三资”监管架构中，村（居）会计委托代理服务中心作为代理方，村级集体经济组织作为委托方，委托代理由双方签订协议。因此，处理好委托和代理关系很重要。一方面，要规范乡镇财务审批权力和村（居）会计委托代理服务中心履职行为。制定相关细则明确乡镇不得凭借财务审批权以任何理由平调、截留和挤占富裕村“三资”，防止代理方与委托方共同损害村集体利益。改变村（居）会计委托代理服务中心只重核算而轻监督的状况，尽量简化会计审核程序，提供优质高效的专业服务，寓监督于服务之中。另一方面，在扩大村务公开的基础上，为权利人参与提供更加便利的渠道，充分发挥村务监督委员会的监督作用，落实全体村民对“三资”经营管理的知情权、参与权和决定权。

二是处理好自我监督与外部监管关系，以内部自我监督为主、外部监管为辅，强化“三资”廉政风险防控。目前苏南一些地方农村集体“三资”委托第三方会计师事务所全程代理，虽然专业性、规范性强，但监管成本较高，只适合资产规模庞大、经济运营活跃的发达村镇。对于全省大部分村镇，可以选择靖江模式或邗江模式，采取会计师事务所监理和异地委派会计的方式，这既能减少监管成本，又能控制廉政风险。此外，农村集体“三资”监管注重引入外部监管，主要是基于内部民主监督机制不健全。因而，要从强化自我监督程序入手，规定凡村级重大事项、重大开支等必须按照“四议两公开”进行决策，组织农村老干部、老党员、各级人大代表积极参与本村集体经济组织的财务及重大经济活动事项的监督，落实民主决策机制，从源头上防范“三资”廉政风险。同时辅以必要的外部监管，依托第三方专业机构，配合财政、农业、经管等涉农部门做好村集体经济组织财务审计和村官离任审计。

三是处理好监管与再监督关系，构建“村镇主责、纪委监委监督”的村级集体“三资”监管格局。在强化农村集体“三资”自我监督、外部监管的同时，要充分发挥纪检、监察部门监督的“再监督”作用，督促责任主体认真履行监管职责。一是实行程序监督，实现“三资”监管全过程公开、公平，保证“三资”运营各个环节接受群众监督，充分发挥村民主体作用。二是加强部门监督，保证涉农部门明确职能、分工负责，认真履行“三资”监管职责，对监管不力的部门或个人，严肃问纪追责。三是督促政策落实，加大

查处严重侵害农民利益案件的力度，维护农民群众的利益，确保农村社会和谐稳定。四是完善制度保障，牵头制定农村集体“三资”监管相关制度，并监督制度的执行，推动构建“三资”规范运营的长效机制。