

# 《关于加强和规范村级会计委托代理服务工作的意见（征求意见稿）》起草说明

为更好发挥村级会计委托代理服务工作在提升乡村治理效能和推进农业农村现代化中的积极作用，我们研究起草了《关于加强和规范村级会计委托代理服务工作的意见（征求意见稿）》（以下简称《意见》）。有关情况说明如下：

## 一、起草背景

“三农”工作关系党和国家事业发展全局，是全面建设社会主义现代化国家的“重中之重”。加强农村财务管理、规范农村基层会计工作是加强乡村治理，推进乡村全面振兴的重要基础。在推进村级财务管理规范化建设的进程中，各地立足实际，积极实践，探索出了由乡镇人民政府或街道办事处（以下统称代理机构）为村级组织（村级农村集体经济组织和村民委员会）代办会计业务这一有益做法。即村级会计委托代理服务，也称“村账乡管”。按照村民自治、村务公开、民主管理、加强监督的原则，各代理机构依法与村级组织签订委托代理服务协议。实施代理服务后，维持村级组织集体资产的所有权、使用权、审批权和收益权不变。

财政部作为全国会计工作的主管部门，为加强村级会计委托

代理服务工作的管理，于2008年8月印发《关于开展村级会计委托代理服务工作的指导意见》（财会〔2008〕8号），对代理服务工作的主要内容、组织形式、监督管理以及村级债务和农村票据管理等内容作了明确；原农业部印发《关于进一步规范和完善村集体经济组织会计委托代理的意见》（农经发〔2008〕4号），明确提出村级会计委托代理要坚持民主自愿、“四权”不变的原则；2010年2月，为规范农村集体财务管理，进一步加强村级会计委托代理服务，深入推进农村党风廉政建设，中纪委、财政部、原农业部、民政部联合印发《关于进一步加强村级会计委托代理服务工作的指导意见的通知》（财会〔2010〕4号），对村级会计委托代理服务工作的制度建设、票据管理、队伍建设等作了进一步要求；2013年6月，原农业部、财政部、民政部、审计署联合印发了《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》（农经发〔2013〕6号），其中再次强调实行村级会计委托代理要充分尊重农民群众意愿和民主权利、代理机构要切实提高服务能力和水平、要以村级组织为独立会计核算主体和加强档案管理的要求。

立足新发展阶段，为推进乡村全面振兴，加快农业农村现代化，2021年底，国务院办公厅印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》（国发〔2021〕25号），提出要开展村级事务阳光工程，进一步规范村级会计委托代理制。在此背景下，2023年，

我们会同农业农村部启动了《意见》的研究起草工作。2024年6月28日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议表决通过《关于修改〈中华人民共和国会计法〉的决定》，在单位会计工作组织形式中增加了“国务院财政部门规定的其他方式”，同时该次会议通过农村集体经济组织法，明确农村集体经济组织可按规定委托代理记账，强化了村级会计委托代理服务工作的法律依据。

## 二、起草过程

**一是前期政策研究。**2023年2月至4月，我们系统梳理了村级会计委托代理服务相关的政策文件，与地方有关部门积极沟通，收集整理执行过程中的实际情况，初步掌握了村级会计委托代理服务的发展现状和目前存在的问题。

**二是实地调研并形成讨论稿。**2023年4月至7月，我们赴重庆、甘肃、辽宁、湖北等地开展调研，实地走访有关村镇，深入了解地方村级会计委托代理服务工作的开展情况；通过工作座谈等方式，了解山西、山东等地做法，广泛听取各方面意见。在前期政策研究和实地调研的基础上对当前村级会计委托代理服务的问题进行了梳理，开展针对性研究，形成了《意见》讨论稿。

**三是系统内征求意见。**2023年8月，我们与中纪委、中央社会工作部、农业农村部在工作层面进行了沟通交流，根据各方反馈意见对讨论稿进一步修改完善后形成《意见》征求意见稿。

2023年9月13日，印发《财政部会计司、农业农村部政策与改革司关于征求〈关于规范村级会计委托代理服务工作的意见（征求意见稿）〉意见的函》，面向中纪委、中央社会工作部2家中央单位，条法司、农业农村司2家部内司局，以及地方财政和农业农村部门征求意见。

**四是形成公开征求意见稿。**我们会同农业农村部政策与改革司对所有反馈意见进行认真梳理，对《意见》进行了修改完善。2024年，根据第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议表决通过的会计法修改以及农村集体经济组织法，对《意见》作了进一步修改完善。9月上旬，经会计司会计技术小组审议通过，形成公开征求意见稿。

### **三、《意见》主要内容**

《意见》包括五个部分，主要内容说明如下。

**（一）总体要求。**提出了规范村级会计委托代理服务工作的工作目标以及坚持党的领导、坚持因地制宜、坚持“四权”不变、坚持协同联动等工作原则。

**（二）进一步优化和完善制度安排。**根据有关法律规定明确村级组织可以选择的会计工作组织方式。规范代理服务，强调村级会计委托代理服务必须采取自愿委托形式，经农村集体经济组织成员（代表）大会或村民（代表）会议讨论决定；明晰了农村集体经济组织理事长或村民委员会主任、农村集体经济组织监事

会或村务监督委员会、代理服务机构、各村报账员等的职责范围，厘清责任主体；强化财务公开，进一步规范公开的内容、形式、时间等；强调对代理服务工作的监督管理，明确职责，保障权限；鼓励在村级组织会计工作中，引入中介机构等。

**（三）切实强化会计基础工作。**推动代理服务机构依法依规开展工作，加强会计基础工作，严格规范代理程序；强调代理服务机构中会计人员的专业性，合理设置会计岗位，做好工作交接；持续规范会计核算，明确代理服务机构应当严格依据《会计基础工作规范》填制会计凭证，登记会计账簿、编制财务会计报告；加强会计档案管理，明确了档案管理的基本要求和责任主体。

**（四）持续加强农村财会队伍建设。**建立健全岗前培训制度，做好新任命村级报账员、村级组织财会人员、代理服务工作人员岗前培训；强化相关人员定期培训，进一步扩大培训范围，强调做好培训登记，有针对性地开展继续教育；加强农村财会师资建设，做好农村财会专业师资培训，鼓励培育并壮大农村财会师资储备；加大对农村财会人员的关爱帮扶，有效促进农村财会队伍稳定。

**（五）组织实施。**明确了各级财政、农业农村部门等应当通力协作，各地可结合实际制定具体实施方案；加大政策宣传力度，及时总结村级会计委托代理服务的典型经验和做法，鼓励加强经验交流分享。此外，支持有条件的村级组织依法探索创新工作方

式，采取有效措施，逐步提高村级组织会计核算和财务管理能力。

#### 四、需要说明的问题

**（一）关于村级组织会计工作组织方式。**目前，村级组织会计主要有三种组织方式：一是由乡镇人民政府或街道办事处代理记账，即村级会计委托代理服务。实务中又细分为由乡镇财政职能机构或乡镇农村经管职能机构具体开展代账工作。二是由中介机构代理记账，随着代理记账行业的发展，近年来地方积极探索取得较好效果。三是村级组织自行记账。其中，村级会计委托代理服务居多。为此，《意见》主要围绕加强村级会计委托代理服务工作提出要求。此外，按照《农村集体经济组织财务制度》（财农〔2021〕121号）等，《意见》在要求做好委托代理服务工作的同时，也鼓励支持有条件的村级组织不断提高会计核算和财务管理的独立自主能力。

**（二）关于农村集体经济组织和村民委员会合账或分账情况下的代理服务。**农村集体经济组织是以土地集体所有为基础，依法代表成员集体行使所有权，实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的地区性经济组织，村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。目前，农村集体经济组织和村民委员会的会计核算有统一核算和分账核算两种形式。村民委员会依法代行农村集体经济组织职能的，设置一套会计账套和银行账户。分账核算情况下，也存在村民委员会由

乡镇财政职能机构代理记账，农村集体经济组织由乡镇财政或农业农村职能机构代理记账。考虑到各地情况不一，《意见》对两种情况签订委托协议的要求进行明确。