
农村集体“三资”规范化管理的高港路径

吉敏（江苏省泰州市高港区农业委员）

近年来,江苏省泰州市高港区为解决农村集体“三资”管理中出现的体制不健全、机制不完善、监管不到位、资产流失等问题,认真贯彻落实中央、省、市有关农村集体“三资”管理的政策精神,通过全面开展农村集体“三资”清查,建立健全管理体制,加强监管平台建设,完善各项制度等,逐步实现了农村集体资产资金管理“电算化、规范化、一体化、高效化、民主化”等“五化一体”,在加强农村集体“三资”管理规范化建设方面进行了有益探索。

一、主要做法

（一）排查摸清家底，实行财务会计电算化

一是制定详实方案清产核资。下发《关于清理规范农村集体资金、资产、资源工作的实施方案》，明确了清理的范围、时间、方法、步骤和要求，举办清查业务培训班，印发清查资料和表格，各镇从农经、财政、纪检等相关部门抽调了农村情况熟、财会业务精、工作责任心强的人员组成清查工作小组，为全面清理规范工作夯实基础。二是全面排查开展“三资”登记。对属于集体的资金、资产、资源，进行全面清查；对权属不清的先登记后界定。清查采取先账内后账外，逐单位、逐项目、逐合同、逐地块、逐沟塘、逐笔资金进行排查登记，做到账清、财清、物清、债权债务清。三是全面梳理家底推行财务管理电算化。经清查核实，高港区现有7个镇、街，84个涉农村（社区），全区完成产权制度改革村数83家，建立（村）社区股份合作社68家，村经济合作社15家，量化资产总额8648万元，社员总数22.99万人。全区84个涉农村（社区）全部实行财务公开并建立了民主理财小组。7个镇、街均实行了会计委托代理，所有村实行财务管理电算化。

（二）健全规章制度，推进管理机制规范化

一是修订完善财务管理制度。高港区下发了《村级财务管理制度》，从收支预决算管理、资金管理、会计核算管理、项目管理、集体资产管理、债权债务管理、票据管理、民主理财和财务公开、财务审计、会计档案管理、监督检查等方面加强监管。二是加强集体工程建设项目管理。下发《高港区村级工程建设项目管理办法》，从明确村级工程建设项目管理监督机构和职责、规范村级工程建设的操作程序、规范村级工程建设的财务管理等方面，加强对村级工程建设的监督管理，进一步规范集体资金使用行为。三是明确村级非生产性开支标准。出台《高港区规范村级非生产性开支管理的实施办法》，2013年起连续三年对9项非生产性开支实行定项限额管理，非生产性开支明显下降，特别在招待费、考察费、会议费三项支出上有明显改善，做到不该支出的坚决不发生。

（三）建立防控体系，推动监管平台一体化

一是集中管理集体财务核算。制定了《高港区村（社区）级财务集中核算实施方案》，对村（社区）财务集中核算，并将此类资金纳入“大财政”体系。镇（街道）财政所设立农村财务集中结算中心，具体负责村级财务收付业务，村级财务管理工作在坚持集体资金的所有权、使用权、审批权不变的基础上，实行专户管理、专账核算，各镇、街道不占用、不平调。全面实行收支业务非现金结算，切实加强村（社区）财务管理，降低

村居集体资金被挪用的风险,确保资金安全,促进村级经济健康发展。二是建立互联互通信息监管平台。建立了区、镇联通的信息化监管体系和农村“三资”网络监管平台。全区农村集依“三资”台账资料全面纳入“三资”监管平台,进行动态管理,提高平台数据的完整性和准确性,做到资产家底清、登记全,变动及时更新。各村明确专人管理,具体负责资产的登记、保管等,建立固定资产卡片及明细台账,定期进行核查清理。固定资产的变卖和报废处理要经村民代表会议讨论通过,报镇街审批后执行,坚决杜绝自行变卖固定资产并使用资金的现象,严防资产流失。三是开展专项审计&查监管。认真组织实施了农三资”管理检查专项行动。由区纪委监督,区审计局、区农委牵头,组成专项清查小组,从镇街互查、区级自查、市级抽查三个层次全面开展。对所有涉及农村(社区)财务账目进行审计、核查,着重清查村级财务规范管理、工程项目建设监管、集体“三资”监管以及各项强农惠农政策落实情况。聘请符合资质要求的中介机构对口岸街道、许庄街道、永安洲镇 15 个村(社区)村级财务情况进行抽查。根据检查结果,分类处置,对财务管理不规范的,按相关要求立即整改。

(四) 创新开源方式,实现“三资”增收高效化

高港区全面引入市场竞争机制,农村集体的资产、资源承包和租赁,由农村产权交易中心统一招投标,实现农村集体资产保值增值。一是盘活村级集体闲置资产。整合闲置的办公用房、村民小组仓库、撤并的学校校舍等资产,通过整修或翻建,以公开招标形式租赁,或者以投资入股形式参与企业经营,提高闲置资产的利用率。发包、租赁、投资、转让等处置结果须向全体村民公开,所有经济合同报镇街备案,并严格按照合同兑现,保证合同的严肃性。二是加强对村集体资产管理和应收款回收力度。对于部分改制企业应收的上缴或租金,以及所有集体往来款,予以清缴到位。2016 年村级总债务 8659 万元,比上年同期净下降 497 万元。三是统筹建设标准厂房提高集体收益。由区、镇(街道)、村筹资 5400 万元建设标准厂房,让经济薄弱村充分享有收益权。该区第一轮扶贫资金在许庄民营工业园和临港经济园兴建了 5.4 万平方米的标准厂房,27 个经济薄弱村每年获得标准厂房收益 24 万元。四是创新集体经济组织运行新模式。2014 年 5 月许庄街道与马厂、官沟、周梓、曹官营、许庄、三旗营等 6 个社区股份合作联合出资 1400 万元组建全市第一个集体资产管理公司——许庄街道金马资产管理有限公司。公司每年对每位股东分配投资额的 7% 作为股东投资收益。

(五) 规范理财程序,加强“三资”管理民主化

全面推行“先理财,后入账”的财务管理方式,做到入账及时、支出规范、审批手续齐全。实行民主理财、民主监督,增强财务公开透明度:理财小组成员参与村集体经济组织年度财务预算方案的编制、补充或调整,审核预算执行情况等重大财务事项,理财小组对真实合法的票据加盖民主理财专用章;对不合理开支杜绝入账,并规范填写民主理财结果报告单,做好理财记录。各村按村务公开要求,每季在财务公开栏公布村级财务收支情况,接受群众监督。

二、初步成效

通过强化农村集体“三资”管理规范工作,高港区已全面摸清了农村集体资产家底,健全了资产管理机制,化解了一批矛盾和纠纷,促进了农村经济发展。

一是算“明白账”,切实维护了农村集体经济组织财产利益。通过强化“三资”管理规范化工作,区、镇、村将农村集体资产家底核算的明明白白。全区农村集体资产总额 96835 万元,负债总额 37151 万元,农村集体净资产总额 59684 万元。村级总债务 8659 万元,集体经营性收入 8610 万元,农村集体资源总面积 30.8 万亩。经济合同数量 376 件,金额 930 万元,合同履约率达 95%。

二是树“文明风”，有效促进了农村社会的和谐稳定。在强化农村集体“三资”管理规范化过程中，注重历史遗留问题的解决，对镇与村之间的土地权属纠纷、镇村平调挪用村组资金、长期拖欠村组承包款等，组织工作组，通过做思想工作、协商调处、依法处理等办法妥善处置。对极个别行为恶劣、影响极坏的违法犯罪行为，依据政策法规进行严厉打击，让农民群众消除了对基础村组干部的一些误解，进一步融洽了干群关系，有效地促进了农村社会的和谐稳定。

三是筑“防火墙”，推进了农村党风廉政建设。通过推进农村集体“三资”管理规范化，建立健全了监管体系，规范了农村集体“三资”管理上的各个环节。全面推行民主管理、民主决策和招投标制度，填补了在集体资产资源处置、工程建设、资产发包租赁工作上的监管漏洞，从源头上铲除农村基层滋生腐败的土壤，有效推进了农村党风廉政建设。

三、几点启示

从高港区推进农村集体“三资”管理规范化工作采取的措施、取得的成效分析来看，主要有以下几点启示。

党委、政府主要领导高度重视是前提。农村集体“三资”管理规范化涉及到农村方方面面，工作面广、量大、矛盾多、政策性强、业务要求高，处理起来比较棘手。高港区委、区政府高度重视，主要领导亲自过问，多次批示调研督查，区纪委全程跟踪参与，各镇、各部门也都明确责任人，运用党风廉政建设“三级联建”机制，层层落实责任，定期检查，印发工作简报和通报等，推进农村集体“三资”管理规范化顺利开展规章制度执行效果是关键。农村集体“三资”管理规范化工作能否取得预期目标，各项农村集体“三资”管理规章制度良好执行效果是保障。高港区制定了《高港区规范村级非生产性开支管理的实施办法》，注重村级非生产性支出的日常管理和控制，实行岗位责任监督、账前审核监督，代理记账记账按照相关规定，严账前关口；区镇街农经部门把好审核关，超过标准的不得报支。

公开透明协同推进是保障。农村集体“三资”关系广大农户的切身利益，农村集体资金资产处置稍有不公就可能引起重大社会矛盾。只有让农村集体“三资”管理在“公开公正”的阳光下运行，将农村集“三资”管理的权力关进制度的牢笼，社会各界共同推进，才能从根本保障农村集体“三资”管理规范化运行。