着力筑牢“三资”监管“防火墙”

高 峰,冷 媛,吕 挺/江苏省农村合作经济经营管理站

为切实提高农村集体“三资”管理水平，江苏于 2017 年开始在全省全面开展农村集体“三资”管理专项治理，采取“实地+书面”调研的方式，排查农村集体“三资”管理的主要风险点，同时组织力量对南京市审计局“百村审计”发现的 630 个问题逐一研究梳理。针对这些风险，制定《全省农村集体“三资”管理专项治理方案》，明确八项治理措施，并严格贯彻落实。目前，专项治理效果在广大农村地区正逐步凸显，为全省推进实施乡村振兴战略提供了重要保障和支撑。

聚力创新，各项工作深入推进

全省各地紧紧围绕专项治理方案，以八项治理措施为工作抓手，细化实施方案，压实工作责任，深入推进各项工作，全省上下形成一片齐抓共管的良好局面。

全面开展农村集体“三资”管理“阳光行动”试点。在全省 13 个行政村开展试点的基础上，各地因地制宜，积极探索形式多样的农村集体“三资”管理公开方式。截至目前，全省 13 个市的 6625 个村开展了农村集体“三资”管理“阳光行动”试点，超过全省总村数的 37%。扬州市大力推进“e 阳光”手机 APP，目前已推广至 1081 个村（占全市总村数的 98%），录入数据 74 万多户，发布信息 15000 多条。南京市开发市、区、镇、村、组、户六级一体的全市农村“三资”管理“E 阳光”信息公开平台，设计 9 大模块，实现了管理平台和公开平台的互联互通，数据共享与数据专享并存，目前正在全市各区推广。

强力推动农村集体资产资源流转进场交易。各地按照交易范围全覆盖、市场交易全流程、社会监督全方位的工作要求，细化交易方案，实施部门联动，强力推动工作开展。目前，全省超过 88%的村开展进场交易，总数达到 15586 个。连云港市出台《关于加强农村产权流转交易市场建设的实施意见》和《关于开展乡镇农村产权交易中心标准化建设的指导意见》，加大县乡两级农村产权流转交易市场建设力度，目前已有 64 个涉农乡镇建立了农村产权交易中心。苏州市在整合 7 个县（区、市）产权分中心的基础上，在市公共资源交易中心内建设农村产权交易中心，全面推行农村产权线上交易，通过开发线上交易系统，与农经部门资产管理系统无缝对接，实现交易环节全程留痕可追溯，确保交易高效透明。

扎实推进村级资金管理非现金结算。自 2017 年 7 月部署“村务卡”试点工作以来，试点地区根据《关于开展村务卡试点工

作的通知》要求，取消村里的现金收支，使用村务卡让每笔资金流动都留下痕迹。截至目前，全省 10016 个村开展了“村务卡”试点行动。宿迁市在全省率先推行“村务卡”村居全覆盖，全市 1447 个村居（社区）已开设基本结算账户。泰州市通过规范村级所有收入、支出全部采取非现金形式，实现所有对象、所有项目、所有金额三个“全覆盖”，目前全市实现非现金结算的村达 1599 个，占全市 99%，涉及农户 114.97 万户。常州市通过“村银通”和“村务卡”进行一收一支两条线管控，最大程度减少现金支付结算，形成“一卡通”的常州模式。

积极开展农村集体资产清产核资。目前，全省已有 13 个市的 95 个县 13953 个村启动了清产核资工作，占全省总村数的 79%。苏州市在全省率先试点镇级集体资产清产核资工作。镇江市在试点先行的基础上，全面推进清产核资工作。南京市制定了《南京市农村集体资产清产核资工作规程（试行）》等多项技术标准和规范，按照“三全八步、实测实查”要求，摸清了全市农村集体资产，目前全市村组集体资产清产核资已全面完成。盐城市按照“资产清查、权属界定、确权登记”三步走的策略，在各县（市、区）全面开展清产核资，目前已全面完成第一阶段工作，预计上半年可以全面完成该项工作。

强化审计监督和责任追究。督促各地通过县级抽审、镇级互审、联合专门部门审计、委托第三方审计等多种形式，开展专项审计。对村级财务收支、村干部任期与离任经济责任以及农民群众反映强烈的集体“三资”问题开展专项审计。对审计发现的问题，要求及时整改，并追回集体经济损失，对涉嫌重大违法违纪违规的，移交有关部门处理。以县（市、区）为单位制定岗位责任清单和问责办法，建立健全农村财务管理岗位责任追究制度，明确各自职责和追究形式，按照工作内容、工作职责和工作程序，从最终环节层层查起，实行“谁失责，谁担责”。专项治理以来，淮安市有 885 个村完成了农村集体经济专项审计工作，盱眙县与南京审计大学合作开发了农村集体“三资”在线审计平台，金湖县计划用三年时间对全县所有的行政村进行轮审，目前已完成首批 36 个村的审计任务。如东县建立了县委农办财务科和退职镇农经干部组成的农村集体“三资”专项治理审计小组，对全县 15 个镇的村交镇代管资金进行全面审计。

亮点频现，专项治理成效显著

专项行动开展以来，各地紧紧围绕相关实施方案，大力推动农村集体“三资”管理制度化、信息化和规范化建设，成效显著。

有效维护了农民的知情权、决策权和监督权。老百姓参与民主管理的积极性大大提高，村群、干群关系得到大大改善，促进了农村地区的和谐稳定。试点情况充分证明，“阳光行动”是搭建农村基层民主平台、拓宽农民参与民主管理渠道、密切党群干群关系的有效举措。各地通过以“互联网+”为手段，以民主、公开为途径，以公开推送、公开交易、公开操作为主要内容，切实解决了一些地方财务公开流于形式、“三资”管理不到位、农民群众的民主权利得不到保障等突出问题。

有力促进了农村集体资产财务管理水平提升。专项治理督促各地从制度上找出漏洞，有效预防了群众身边的腐败行为，农村自治水平得到显著提高，乡村治理得到极大改善。通过推进村级资金管理非现金结算，健全了村级收支预算管理、村级开支审批报账等各项配套制度，明确了审核、报销、接待、支付等资金管理关键环节的具体要求和规定，强化了资金管理全流程监控，通过银行办理转账结算、痕迹管理，从源头上杜绝了收不入账、坐收坐支等违法违纪现象，提高了村级支出透明度。通过对农村集体资产清产核资，将集体资产按照资源性、经营性、非经营性分类登记，实行台账管理，保护用好资源性资产，盘活用好经营性资产，管护好非经营性资产，全面加强了农村集体资产财务管理，有效解决了集体资产管理不规范、监督不到位、核算不准确、分配不公开等突出问题。

切实壮大了农村集体经济。通过进场交易，进一步规范了全省农村集体资产资源交易行为，杜绝了场外交易和暗箱操作，有效盘活了农村闲置资源，实现资产资源溢价增值，更好发挥了市场在资源配置中的决定性作用，提高了农村集体资产资源的利用效率和经营效益，进一步增强了农村集体经济组织的“造血”功能，提高了农民财产性收入。2017 年全省农村集体经济经营性收入增长近 5%，农村人均收入有了一定的提高，城乡居民收入比进一步缩小。

突出重点，固化治理工作成果

全省各地积极推进农村集体“三资”管理专项治理工作，取得了一定成效，但还存在着部分地区认识不够深刻、工作推进不平衡、制度落实不到位、工作队伍不健全等方面的问题。解决这些问题，需要围绕遏制农民群众身边的不正之风，突出重点，继续深入推进各项工作，全面总结，先行先试，夯实农村改革基础。

创新方式，着力提升农村集体“三资”管理信息化水平。加快农村集体“三资”管理信息化建设，拓展农村集体“三资”管理平台内容，完善记账、管理、预警、监督功能模块，及时将清产核资后的数据、集体经济组织成员名册等信息录入信息平台，实行动态管理，促进农村集体“三资”管理平台互联互通，实现数据资源兼容共享。全面开展“阳光行动”试点，以“互联网+”为手段，引导各地探索以手机 APP、微信公众号等载体定期推送农民关心的信息，切实保障农村集体经济组织成员的知情权、决策权和监督权。指导各地完善平台功能，优化推送内容，提升“阳光行动”实施效果，持续扩大“阳光行动”试点范围，扩大农户覆盖面。

多措并举，努力提高农村集体资产财务管理能力。加快建设农村集体资产监督管理信息平台，推动农村资产资源大数据平台建设，定期公开农村集体资产资源市场交易情况，在总结成功经验模式的基础上，继续推进村级资金管理非现金结算，大力推动农村集体资产资源流转进场交易。全面推行村级资金管理非现金结算，扩大“村务卡”试点范围，对村级经费实行预算管理制度，与农户发生的往来结算走农民“一折通”渠道，资金流向全程留痕，提高各地资金管理使用的安全性和透明度。指导各地积极创建全国农村集体“三资”管理示范县，不断提升农村集体“三资”管理水平。加强村会计队伍建设，实行镇级统一管理、集中培训和交叉轮岗，提高村会计的财务核算能力和监督水平。选择一部分村级集体经济实力强、业务量较大的村，在清产核资到位之后，开展村级财务第三方代理试点。

着眼长远，积极构建全省农村集体“三资”管理长效机制。全面总结农村集体“三资”管理专项治理情况，对成功做法和先进典型在全省进行推广，把专项治理工作中深受农民群众欢迎、需要长期坚持、比较成熟的经验做法以制度形式固定下来，着力抓好建章立制。针对专项治理中存在的问题，认真研究原因，找准症结，举一反三，及时堵住制度漏洞。坚决维护“三资”管理制度的严肃性和权威性，确保形成的制度行得通、指导力强、长期管用。完善村级民主决策机制，畅通群众监督渠道，以民主促落实，以公开促执行，推动“三资”管理各项制度规定在广大农村基层落地生根。

规范管理，继续深化农村集体产权制度改革。大力推进全省农村集体资产清产核资任务，争取在 2019 年底前全面完成。加快科学确认农村集体经济组织成员身份，建立健全农村集体经济组织，积极推进经营性资产股份合作制改革，全面加强农村集体资产财务管理，发展壮大农村集体经济。