

# 创建农村集体租赁监管平台的实践与思考

顾 岱

近年来，嘉定区针对农村集体土地和物业租赁过程中，存在的租期过长、租金过低、租金无理由拖欠和租赁合同文本不规范、条款不严谨、合同档案管理不规范等现象，在充分应用“三资”监管平台的基础上，创建了农村集体土地和物业租赁监管平台（以下简称“租赁平台”），对镇级、村级集体土地和物业的租赁形成区、镇、村三级监管，促使农村集体资源和资产更加合理规范地利用，进一步保护了农村集体经济组织及成员的利益。

## 一、租赁平台取得的初步成效

### （一）有利于促进农村集体经济健康发展

目前，农村集体土地和物业租赁已成为集体经济收益的重要来源。嘉定区涉及租用于二、三产业的租金年收入 25 亿元左右，对村级经济来说，租赁收益已占到全区村平均可支配收入的五成以上，个别镇超过七成。通过租赁平台的运行，采用落实重点整治和加强日常监管并举的方式来降低和规避农村基层集体经济范畴的廉政风险，是保障农村集体经济健康发展的一项重要举措。

### （二）有利于深化农村集体“三资”管理

租赁平台充分应用原“三资”监管平台的信息资源，并加以拓展创建而成，它不仅能让全区各级政府、各级管理部门能浏览和关注农村集体土地和物业的整个租赁过程，基层街镇、村有关部门，也能通过平台的预审、预警、督办，及时发现问题，及时组织整改，及时反馈整改效果，增强了农村集体资产的租赁监管，进一步深化了农村集体“三资”管理。

### （三）有利于规范农村集体资产的租赁行为

前些年，农村集体资源、资产的租赁，存在着一些薄弱环节和不足之处：

一是租赁主体不规范。如租赁主体很多为村委会，甚至是村民小组。二是租赁合同文本格式自由化。大部分采用租赁协议，格式简单，内容缺少关键要素，如缺少预付押金、违约责任的条款，缴租形式约定不明确等。三是租期过长，价格偏低。有的租期超过法律规定 20 年，甚至 30 年或更长，部分物业租赁价格在每平方米 0.3 元以下，严重偏离指导价。四是合同履行缺少制约。租金习惯性拖欠，如 12 月底应收租金的，往往都拖欠到农历年前才能收到，因征地、拆违、规划等非正常终止合同所引起的拖欠租金、赔偿事宜，缺乏制度约束，个别不了了之，或长期搁置。五是事前监管薄弱。一般只对已签合同作备案，缺乏合同签订前的预审和把关，以致往往因缺少对征地、拆违、规划等整体因素的考虑，影响租赁的实施。

通过租赁平台的创建和运行，这些情况得到了明显的改观。

一是提高了租赁过程的透明度。平台设置了区、镇、村三级浏览权限，区级相关领导和职能部门都可以查看各级租赁合同的执行情况，街镇职能部门可以查看镇本级和辖属各村的租赁情况，村级可查看本村的租赁情况，村民可以通过村委会的“农民一点通”查看本村的租赁信息，大大增强了租赁行为和合同履行过程的透明度。

二是提升了租赁情况的监管效能。平台实行合同履行过程的监督管理，在督办过程中，相关街镇或村需要对预警情况及处理作出说明，所有操作记录都会在平台中留下痕迹，镇级职能部门可以及时了解辖属内所有预警情况和发生的原因，及时研究对策，督促整改。平台还公开了区监察局、区农委、区规土局的监督投诉电话。

三是增强了租赁行为的法律意识。针对合同及租赁过程中的一系列问题，邀请资深法律人士，区级组织针对性的法律知识培训，通过提高法律意识，采用统一规范合同文本格式，从源头上杜绝租赁的违规操作，确保新增合同的规范性。对履行中的合同管理，积极进行梳理和整改。

四是加大了不规范租赁的整治力度。以前租赁监管相对薄弱，出现合同执行不顺、租金长期拖欠现象，租赁平台的运行将合同履行过程、租金收缴等透明化，发现预警后，为了加大整改力度，不少村支部书记亲自出面协调，有的亲自上门催缴租金。由于平台的公开化，合同中出现的“人情价”“关系价”也得到有效的遏制，切实保护了集体经济组织和广大成员的利益。

五是成为加强监管工作的有力抓手。原来区、镇两级无法做到对租赁进行实时监管，现在通过平台运行，各乡镇、村级的租赁情况一目了然，预警后要求及时作督办处理，这样倒逼镇、村相关部门重视农村集体土地物业租赁管理工作，同时成为上级部门考核相关工作和干部的有力抓手，也成为集体经济组织监督干部的有力工具。

## 二、租赁平台建设的主要做法

租赁平台的建设得到了嘉定区委、区政府的高度重视，由区农委牵头，区科委、区司法局、区监察局、区规土局、区民政局共同协助，召开全区推进会，出台了《嘉定区农村集体土地和物业租赁监管平台运行规则（试行）》《嘉定区农村土地和物业租赁监管平台预警处置督办流程》。近几年，该项工作一直列为区级党风廉政建设责任制和从严治党责任制的项目，成为村居社会管理重要的考评项目，每年列为条线的重点工作之一。同时，为租赁平台的运行，一是提供了设施保障。嘉定区近几年已经达到镇、村及镇级集体企业政务网络管理全覆盖，日常能够确保政务网络畅通，硬件设施完备。二是提供了人员保障。各街镇、村和镇级集体企业分别落实了专人负责平台的信息更新和预警督办处理。

### （一）全面推进集体资产的租赁监管

一是采取了全覆盖运行。租赁监管平台于 2015 年建成并开始试运行，有 5300 多份正在执行中的合同列入平台监管，其中土地合同 2190 多份，物业 2920 多份；街镇级 1070 多份，村级 4050 多份，涉及年租金收入 25 亿左右，监管面达到全区所有镇、村集体土地和物业租赁全覆盖，形成区、镇、村三级监管。

二是实施了全年度预警。平台对租赁情况实施全年度 365 天实时监控预警，明显提高了对农村集体土地和物业租赁的监管力度和不规范租赁的整治效果，全区的平均预警率也从刚开始的 40%以上降至现在的 8%左右。每年由农委牵头组织 1-2 次区级专项检查，采用多次问题反馈，反复清理整改的方式，已改进了 80%的租金拖欠问题，整改了 300 多份问题合同。

三是采用了全过程监管。租赁从预审开始，通过申报、审核、审批，反馈申报单位、系统标准合同文本统一打印、签订后信息进入“三资”监管平台的基础数据系统，由租赁平台通过采集相关数据展开日常监管，监管期间有预警一督办一整改，一直到合同结束终止退出监管，整个过程透明化，统一规范。

### （二）实现租赁网上操作无纸化“一条龙”

租赁平台具有监管方便、操作简单、内容直观等特点，充分利用了全区政务网络系统的优势和便利，通过授权即可操作。租赁的申请、审核、审批，合同填写、合同打印等步骤，统一在平台网络系统中完成。具体是将镇、村级集体土地和物业租赁

的申请表及相关资料，通过平台系统上报给街镇农经部门，由农经部门根据合同性质转发给有关部门、分管领导进行审核、审批，审批通过后反馈给申报单位，然后在系统中统一填报正式合同，确认打印，再由双方签字盖章，然后电子文档锁定存档。除了正式签订合同，整个过程采用无纸化运作。

### （三）租赁监管功能多样、精湛实用

租赁平台有红灯预警、手机提醒、督办留痕、统计分析等功能。红灯预警主要涉及欠租、决策程序及纪要、租期超过规定年限、合同文本格式、履行信息更新不及时等内容。系统具有短信提醒功能：一是对即将到期的应收租金和即将到期的合同给经办人员进行手机提醒；二是各个预审环节当事人都有手机提醒，用来缩短审批周期，提高工作效率。在处理预警时，所有的操作记录都会在平台中留下痕迹，便于督察。统计分析主要有各类预警率、合同年限、无证面积、非正常终止合同、租赁单价、年租金收入等内容。

## 三、进一步拓展和完善租赁监管

### （一）进一步拓展预审监督作用

嘉定区目前正在实施“村账镇记”“村财镇理”“村资镇管”，集体经济在往后的运行中，会增加需提交预审的内容，如大额资金使用、重大投资、重大资产购置、处置等等一些涉及重大经济运营的项目，都可以通过这个预审系统，达到事前监管的目标，把问题杜绝在源头。据此就要跳出原来租赁监管的局限，将预审系统的优势进一步拓展，使之更能淋漓尽致地在农村经济运行中发挥其事前监管作用。

### （二）进一步完善大宗租赁项目实施网上公开招租流程

嘉定区目前已初步建成网上公开招租平台流程，再加以完善后就可以具体实施。公开招租一般整套流程繁琐复杂，怎样做到既操作简便，提高流程效率，又要做到整个环节规范到位，是接下来需要缜密思考的一项工作。

### （三）进一步解决租赁的历史遗留问题

要继续妥善解决租赁期过长、租金过低合同。由于历史原因，各街镇尚存有个别租赁期超 20 年和租金过低的合同，不符合目前政策和法规的要求，近期嘉定区会将这部分合同再一次进行梳理，分类分批进一步加以整改和解决。鼓励镇、村采用协商的方式重新签订合同，也可采取自 1999 年 10 月 1 日起合同法实施后，按规定满 20 年租期的，根据实际情况，重新续签合同或者解除合同，并妥善解决历史遗留问题。

