

进一步加强镇级农村集体资产监管的思考

吴敏芳

农村集体资产是广大农民长期以来辛勤劳动的结晶，管好和用好农村集体资产，是壮大农村集体经济、深化农村改革、实现乡村振兴，取得共同富裕的重要物质保证。农村集体资产，具体指乡镇、村、组农村集体经济组织全体成员集体所有的资产。其中，镇级集体资产监管工作是农村集体资产监督管理系统中的重要层面。本文以上海市嘉定区为例，侧重研究分析镇级集体资产监管工作存在的一些问题，对进一步加强镇级农村集体资产监管工作、提高监管成效、保障集体经济组织及其成员的权益提出相关建议。

一、嘉定区农村集体资产总量

与上海其他区相似，自上世纪 50 年代农业合作化，经上世纪 90 年代乡镇企业产权制度改革时期至今，嘉定区镇级农村集体资产从无到有、从少到多，经历了多个不同的发展阶段，资产的数量与质量不断提升。规模巨大的镇级农村集体资产，对促进农村经济社会繁荣、农民持续稳定增收、城乡一体建设深入推进，发挥了重要的积极作用。

嘉定区现有 7 个镇、3 个街道、1 个工业区和 1 个菊园新区，150 个村级集体经济组织、1795 个组、134 家镇级集体企业、136 家村级企业。截至 2017 年底，全区农村镇、村、组三级集体经济组织总资产为 726.11 亿元，总负债为 514.96 亿元，净资产为 211.14 亿元。农村集体经营性资产 413.93 亿元，非经营性资产 312.18 亿元。其中：镇级资产总额 518.54 亿元，负债 397.97 亿元，占资产总量的 76.7%；镇级净资产 120.57 亿元，占净资产总额 57.1%；平均每镇资产总额为 43.21 亿元；镇级经营性资产 297.02 亿元，非经营性资产 221.51 亿元。

二、嘉定区农村集体资产监管现状

近年来，嘉定区委、区政府十分重视农村集体经济发展，对农村集体经济的政策、资金等加大扶持力度，并着力加强“三资”监管工作，研究出台一系列文件，搭建“两级政府、三级管理”的农村集体资产监管体系，落实各项措施，从制度、技术等多维度加强农村集体资产监管。

（一）健全区、镇、村三级监管体系，理顺管理体制

1. 区级监管体制

嘉定区于 2015 年成立农村集体资产监督管理委员会，由区长任主任，分管副区长任副主任，成员由区委、区发改委等相关职能部门领导组成。区级集体资产监督管理委员会作为农村集体资产监管工作的区级政府机构，在农村集体资产管理工作中发挥指导、协调、监督的作用。在全区城市化进程中，引导产业导向、土地规划、税务、资金信贷等宏观政策上，支持农村集体经济进一步发展壮大，推进集体经济产权制度改革。

区集资委下设办公室，办公室主任由区农委主任兼任，常务副主任由区农委副主任兼任，办公室与区农村经济经营管理指导站合署办公。工作职责是加强农村集体“三资”管理政策的调查研究工作，提出监督管理的意见和建议；加强对街镇农村集体资产管理的指导和监管，对撤制村、组集体资产处置进行审批，对农村集体资产产权转让中资产评估进行备案、同级农村集体资产股权划拨进行审批等。

2. 街镇级管理体制

各街镇成立镇集体资产监督管理委员会，履行集体资产监督和管理职责。镇集资委主任由镇党委主要领导担任，管理委员会由镇集体资产管理办公室、镇经济联合社、财政所、镇集体资产经营公司和村集体经济组织代表等组成。管理委员会是镇集体资产的所有者代表，其职责是在镇党委、镇政府领导下加强集体资产的监督、管理、协调和指导以及对投资、融资、改制、转制、收益分配等重大事项进行决策。

镇集体资产监督管理委员会下设集体资产管理办公室，和镇农村经营管理部门合署办公。其职责是承担农村集体“三资”的日常管理，推进农村撤制村、组集体经济组织产权制度改革工作，以及农村集体经济运行统计工作和财务管理工作，做好统筹、协调、指导、服务，确保镇村集体经济健康发展。

3. 村级管理体制

村级集体经济组织经产权制度改革后成立经济合作社，组建成员大会、理事会、监事会。成员大会是合作社的权力机构，理事会是管理机构，监事会是监督机构，各司其职，经营、管理好集体资产。村级集体经济组织项目投资、资产租赁、大额度资金使用、改制、转制和资产变动、收益分配方案等都要送镇集体资产监督管理委员会备案，并经成员代表会议通过，方可实施。

（二）不断完善制度，扎紧权力的“笼子”

近年来，嘉定区陆续出台了一系列涉及农村集体资产监督管理的办法、指导意见等，构建了较完善、科学的农村集体资产监督管理体系，推动农村集体经济的健康发展。这些文件从制度上杜绝损害集体经济组织及其成员利益情况的发生。如《村级集体经济组织财务开支审批实施细则》《村级集体经济组织公务消费银行卡结算管理办法》《“三重一大”事项预审制度》《村级集体经济组织预算管理制度》《加强镇、村级合同管理的规定》等，制度的完善使集体资产监管工作更具体化、可操作化，并形成管理规范、运行透明、监督有效的集体资产监管机制。

（三）搭建三个“平台”，以“制度+科技”巩固监管成效

1. 农村集体“三资”监管平台

自2011年建立“三资”监管平台，包括资金管理、资产管理、资源管理、报表管理、合同管理、“三资”公开、产权改革、镇级管理、预警预报、领导查询等十大模块。平台的建立实现了业务操作网络化、监督管理动态化、民主事项透明化，有力促进集体“三资”效监管和保值增值，落实集体经济组织成员的知情权、监督权和收益分配权。

2. 农村土地承包经营信息管理系统

农村土地承包经营信息管理系统由区镇村分级权限管理，建立了农村土地承包与流转信息数据库。该系统库内包含农村土地承包经营权、承包户等明细信息，实现农村土地承包合同、经营权流转合同、权证变更登记以及农村土地承包经营纠纷调解仲裁等业务系统化管理，有效提升全区农村土地承包和流转信息化、规范化管理水平。这为完善农村二轮土地承包关系，规范土地承包经营权管理和流转行为，维护农民土地承包权益，维护农村社会稳定打下坚实基础。

3. 农村集体土地物业租赁监管平台

农村土地物业租赁平台于 2015 年建立并试运行，与“三资”平台数据共享，对全区镇村级集体的物业租赁经济合同的基本信息和履行情况、文本及条款规范情况、决策形式的情况进行预警监管，一旦发现不符合规定的立即发出预警，提醒整改。今年在原来的基础上新增合同预审功能。公开透明的监管模式使得集体资产运作更加规范，一定程度避免了农村集体土地、房屋租赁过程中的“暗箱操作”，有效保障村民利益。

三、镇级农村集体资产监管存在的主要问题

农村集体资产包括镇、村、组三级，嘉定区的镇级集体占全部资产的 7 成，比重较大。但近几年，从农业农村部到市、区各级都把监督管理村级农村集体资产作为监管的重点对象，对于镇级集体资产监管几乎处于空白，导致镇级资产运行质量不佳、经营不善，不利于镇级集体经济发展，也一定程度损害了农村集体经济组织成员的利益。主要表现在以下几方面：

（一）政策、制度关注不够

目前，针对国有资产的登记确权、清产核资、资产评估与交易、财务管理、经营者绩效等从中央到地方均有一整套科学完整的监管体系。对村级集体资产也有一套完整的体系，比如今年新出台的《上海市农村集体资产监督管理条例》主要针对村级组织，嘉定区自行制定的一系列规范性制度也重点关注村集体资产，对镇级集体资产该如何监管、经营等鲜有涉及，导致这方面的工作无从抓起，没有相应的制度依据，基层政府和相关管理部门也不够重视。

（二）镇级集体资产处置程序不完善

嘉定区目前对村级集体资产的处置实行区级审查备案制，即对因撤村、撤组等涉及处置农村集体资产的情况，区农经部门对村、组集体资产处置、分配方案进行区级审查和审批，对出售农村集体资产的项目进行评估备案，防止集体资产流失。但镇级农村集体资产处置则不需要区级备案，容易出现农村集体资产被随意平调、抵押、担保和无偿占用等现象，个别镇随意将镇级集体资产变更为国有资产，导致农村集体资产流失。

（三）镇级企业财务风险状况堪忧

根据 2017 年农村集体资产年报数据显示，全区各街镇平均资产负债率为 76.75%，表明集体企业长期偿债能力较弱。平均权益乘数为 4.3 倍，表明向外融资财务杠杆较大，企业经营风险较大。平均总资产净利率为 2.39%、平均投资收益率为 0.22%，表明集体企业总体盈利能力十分堪忧。从统计表中可以发现，个别街镇镇级企业经营状况较差、收益率低和财务风险较大。

（四）资产家底不清，产权主体不明

镇级集体资产从建国初期农业合作化到上世纪 90 年代乡镇企业改制，再到如今，镇级农村集体资

产由小到大，到今天的发展壮大，资产的数量倍增，资产的质量也有较大幅度的提升。但同时，农村集体资金与镇级财政资金的使用相互混淆，不同所有者产权互相交错、权属关系模糊等情况，导致镇级集体资产家底不清，权属不明。

（五）监管队伍力量薄弱

基层农经管理部门工作量大，但人员比较紧张，有的街镇只有 2、3 人，人手不够，一定程度上影响工作质量。还有不少街镇存在“在岗不在编”或“在编不在岗”的现象，在农经工作人员的管理、待遇方面都有待加强。同时在内审方面，各街镇内部审计人员较少，业务能力有限，有时内部审计工作流于形式、不够深入，不能真正发现问题；或者有的碍于情面，发现了问题未

能及时上报和反馈；还有些审计出来的问题难以得到有效的处理和控制在。部分街镇内审部门与经营管理部门合署办公，缺乏审计的独立性。编制不足、人员缺乏、任务繁重、队伍不稳、内审缺乏专业性、整改缺乏有效性等等，都一定程度上影响了农村集体资产监管的效果。

四、加强镇级农村集体资产监管的措施建议

（一）充分发挥集体资产监管体系作用

在当前区、镇、村三级监管体制下，充分发挥好每一级农村集体资产监督委员会及其办公室的作用，统筹农经主管部门、监委、审计等重点部门的力量，密切配合、各司其职，认真履行镇、村集体资产的管理指导和监督职责。街镇级农村集体资产监督委员会承担对本区域内农村集体资产监督管理的主体责任，进一步加强对镇、村集体经济组织经济发展、投融资、改革改制、收益分配、财务管理、民主决策与管理等事项的指导、协调与监督管理，促进农村集体经济健康发展。在镇级层面，厘清镇集资委、集资办、农村集体资产经营公司之间的关系，形成“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”监督管理体制和高效营运机制。在村级层面，对已完成产权制度改革的村，要健全成员大会、成员代表会议、理事会、监事会等机构，明确职责，按照政经分离原则，严格管理、合理经营集体资产，促进集体资产保值增值，保障集体经济组织及其成员的合法权益。

（二） 做好资产清产核资，妥善处理历史账务

以街镇为单位，对镇级农村集体资产全面清产核资。明确区分镇级国有资产（包括城镇集体资产）和农村集体资产产权。要弄清镇级农村集体资产的状况，摸清资产的存量、结构、分布和经营效益，做到账账、账实、账物各自相符。在产权界定基础上，对街镇级农村集体资产进行产权登记并纳入账户管理，同时更新、调整、完善资产台账。要妥善处理历史遗留账务，因行政区域和机构、人员等变动，因镇级企业改制等原因形成的债权债务等历史账目，必须认真清理，并对集体债权予以追索。确因各种原因无法收回、损毁的资产，经街镇农村集体资产监督管理委员会审核后，按照相关财务规定和程序注销。

（三） 厘清职能边界，实行分账管理

要按照政经分离原则，厘清街镇行政管理职能和农村集体经济组织的经营管理职能，区分街镇公共财政和农村集体经济的责任界限，严格界定财政资金和集体资金，实行分账管理，两者不应混淆或混用。明确公共管理和公共服务等行政事业支出由街镇财政承担。农村集体经济组织的收益主要用于农村集体经济的发展、壮大，农民的生产生活条件的改善等，不得用于弥补财政支出不足。农村集体经济组织不得承担与自身职能无关的基层政府融资担保等事务，切实保护镇集体经济组织及其成员的权益。

（四） 完善监督管理制度，提高监管成效

要重视并加强镇级农村集体资产监督管理的制度建设，使其不断完善。应着重建立健全以下制度：

一是民主决策制度。关系到镇级农村集体经济组织成员利益的重大事项，需经镇级农村集体资产监督管理委员会集体讨论，依照相关程序作出民主决策。

二是台账管理制度。要定期对农村集体经济“三资”进行清查核实，并按照规定处置程序及时登记或者核销。及时、准确地核实农村集体土地、资产等资源以及财务状况等信息，在“三资”监管平台登记备案，并根据增减情况，实时更新管理。

三是财务公开制度。城镇集体经济组织应当定期、全面、翔实地向镇级集体经济组织成员公布经营活动和财务状况。

四是重大事项备案管理制度。对财务支出、重大投资、分配方案等重大事项需经街镇集资委审批备案后方可实施（各街镇根据自身实际情况制定具体审批备案程序和标准）。

五是审计监督制度。要建立健全镇级农村集体经济组织内审机制，并借助社会力量及中介机构开展外部审计，切实加强对镇级农村集体资产的各类审计，包括年度审计、专项审计和干部离任审计等。对审计出的问题要落实整改措施并追究相关人员责任。

六是建立问责机制。对因监管不力造成的农村集体资产损失、流失、毁损、贬值等情况进行问责、谈话等，违反有关规定的给予行政处分，涉及违法犯罪的依法追究。

（作者单位：嘉定区农村经济经营管理指导站）

