

松江区农村集体资产经营研究

陈黎英

随着《上海市农村集体资产监督管理条例》的颁布实施，深化农村集体资产产权制度已成为当前的一个热门话题。本文结合实际，对松江区农村集体资产经营现状作全面分析。

一、松江区农村集体资产经营现状

(一)集体资产概况

1. 集体资产总量。截至 2018 年底，全区农村集体总资产 5816138 万元，总负债 4739408 万元，净资产 1076730 万元，经营性固定资产 742093 万元。其中，镇级总资产 5244063 万元，总负债 4394369 万元，净资产 849695 万元，经营性固定资产 664662 万元；村级总资产 572075 万元，总负债 345039 万元，净资产 227035 万元，经营性固定资产 77430 万元。

2. 集体单位数量。截至 2018 年底，松江区农村集体资产单位 370 个，其中镇级单位 166 个(包含 14 家镇级联合社)，村级单位 204 个(行政村 85 个、村改居 9 个、97 个村合作社和 13 个村级集体企业)。

3. 资产负债。资产负债总额 4739408 万元，资产负债率 81.49%。

4. 集体资产收益情况。2018 年松江区农村集体资产(370 个单位)总收益 50314.98 万元，其中，镇级单位盈利 77 个，亏损 89 个；村级单位盈利 93 个，亏损 111 个。

镇级 14 家联合社当年总收益 23737.86 万元，1 家未经营，亏损 2 家，合计亏损 1702 万元。本年收益 200 万元以下 1 家，200 万元-1000 万元的 3 家，1000 万元-1500 万元的 5 家，1500 万元-4000 万元的 1 家，12000 万元以上的 1 家。

镇级企业 152 家，净利润共 11947.54 万元，其中：88 家企业亏损，共计亏 24719.65 万元，净利润 100 万元以下的有 45 家，净利润在 100 万元-500 万元的有 8 家，500 万元-1000 万元的有 3 家，1000 万元-2000 万元的有 3 家，2000 万元-4000 万元的有 3 家，4000 万元以上的有 2 家(其中新桥资产公司达到 18000 万元)。2018 年松江区企业整体经营处于盈利状态，但超过半数处于亏损，经营状态有待改善。

2018 年，村级 97 家合作社总收益 18197 万元，有收益的 69 家，亏损的有 28 家，共计亏损 2941 万元。本年收益 100 万元以下的有 30 家，100 万元-500 万元的有 27 家；500 万元-1000 万元的有 7 家，1000 万元-2000 万元的 4 家，3000 万元以上 1 家。

5. 产权制度改革情况。松江自 2009 年试点开展农村集体产权制度改革，至 2013 年底率先全面完成了镇、村两级改革，成立了 14 个街镇级联合社和 107 个村级合作社。共量化集体资产 328.21 亿元，其中净资产 123.06 亿元；界定社员 57.01 万人。2014 年以来，深化改革、规范管理，多措并举发展壮大农村集体经济。截至 2018 年 12 月底，全区镇、村两级集体总资产达 581.61 亿元，比 2013 年底增长 77.21%，社员人数 48.13 万人，街镇级总份额 3118.68 万份。

(二)集体资产经营分析

1. 总资产略微缩减。2018 年全区农村集体总资产比 2017 年减少 166775 万元，缩减了 2.8%。主要原因：一是通过清产核资清理了集体单位，剔除事业单位 63 家，减少总资产 294317.31 万元；二是根据沪农委(2018)102 号《关于全面开展农村集体资产清产核资工作的通知》文件精神，松江区于去年底前全面完成这项工作，通过清理全区农村集体总资产核减 9113.33 万元。若加上剔除 63 家事业单位，2018 年底全区农村集体资产总额应该为 6110455 万元，比去年增加 2.13%。

2. 净资产呈缩水状态。2018 年全区农村集体净资产比 2017 年减少 185677 万元，减少 14.7%。主要原因：一是剔除的事业单位涉及净资产 90799.48 万元。二是个别单位把以前年度的财政借款作为权益增加，现通过审计要求整改，导致净资产减少 87000 万元。三是集体单位出资人变更时，联合社控股的集体单位权益转出和联合社增加权益时账务处理跨年度造成的虚减。四是个别单位调整以前年度年应收款，冲减资本公积。五是个别单位就土地出让过程中发生的纠纷，法院判决赔偿 10000 万元，造成净损失。

3. 负债率持续提高。2018 年全区农村集体负债率为 81.5%，比 2017 年负债率提高了 2.6 个百分点。集体单位加大投资比重，导致短期借款、应付款等持续增加，投资的项目大多数未产生经济效益。

4. 经营性固定资产有所增加。2018 年全区经营性固定资产比 2017 年增加 33279 万元，增长 4.7%。主要原因：一是在建工程转入；二是通过清产核资清理了固定资产的类别(经营性、非经营性)；三是新建购入经营性固定资产；四是资产增值，如叶榭资产公司收购队级资产增值，使得经营性资产增加。

(三)农村集体资产经营体系

1. 集体资产经营单位的类型特点。目前全区镇级集体单位主要为经营管理型、政府服务型、招商引税型、融资服务型四大类。全区镇级集体单位 166 家，有 43 家主要从事集体资产经营管理业务，招商引税 25 家，其余的均为政府服务型和融资服务型。

2. 集体资产经营单位的性质和职能。集体资产经营单位将集体资产保值增值作为目标，维护农村集体经济组织成员利益，促进农村集体经济可持续发展。

3. 集体资产运营单位的经营目标及组建。全区镇级单位 166 个(镇级公司 152 个，14 个联合社)的经营性资产大部分都集中在资产公司管理，资产公司的收益占全区收益的近一半，共计 24457.1 万元，占全部集体单位收益 48.61%。2018 年镇级单位收入来源于房屋租赁的企业共 31 家，占全部镇级单位 18.7%，共计租赁收入 74450 万元，占全部镇级单位总收入的 18.1%。未来各街镇还将新建、购入优质的集体资产集中于镇资产公司经营管理，将政府服务型、招商引资等一些公益企业纳入财政预算。

(四)农村集体资产经营必要的配套环境

1. 政府职能转变。农村集体经济组织职能的不断演变，使集体资产得到了快速扩张，形成了以资源、资产、资金为主要特征的农村集体资产。

2. 法制环境。松江区推进农村集体经济组织产权制度改革，就是依据国家相关法律法规，真正赋予农民应有的所有财产权利。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调：“赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。”党的十九大报告指出：“深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济。”

3. 市场环境。一是拥有大量发展资金，农民土地补偿费处置上交一部分在镇级，除了村队所得部分兑现给农民以外，还有

45%留在镇级农村集体经济组织内。二是镇级集体经济拥有大量资源，所占比重最大。在松江实行区域性整体的上海市小城镇社会保险的镇、村或级(队)，农民获得小城镇社会保险待遇后退出了承包土地。在这部分土地中，除了被政府征用的部分外，还有许多土地按规定收归镇级集体经济组织所有，经营收入归镇级集体经济所有。三是依托“区区合作、品牌联动”的发展模式和 G60 科创走廊的科创优势，街镇级集体经济组织积极与临港集团漕河泾开发区、清华启迪合作，实现农村集体参与建设高标准产业园区，保持长久性投资收益。

二、集体资产监督管理情况

(一)创新制度建设，逐步完善经营监管机制

2018 年以贯彻落实《上海市农村集体资产监督管理条例》为契机，制定出台《松江区关于贯彻〈上海市农村集体资产监督管理条例〉的工作意见》，并按照《条例》规定，结合市示范章程，下发了区级示范章程。各街镇都制定了农村集体资产监督管理实施细则和各项规章制度。例如，洞泾镇制定《澳体资产投资、处置监督管理细则》，小昆山镇制定《固定资产低值易耗品管理的若干规定》。方松、中山、九亭、泖港、泗泾、佘山、洞泾等街镇每年与镇联合社(资产公司)、村合作社签订目标责任协议书。中山、方松、九亭、泖港、洞泾、新浜等街镇先后制定关于规范集体资产租赁合同和租赁行为的办法。以制度为抓手，逐步完善集体经济组织经营和监管机制。

(二)拓宽监督方式，逐步健全监管手段

一是积极推进农村集体资产经营管理平台建设。平台与区级现有时“三资”监管平台相衔接，实现对资产公司等集体企业在集体资产管理、租赁、财务等方面全方位、全流程的事前、事中及事后监管。该平台将在 2019 年全面推广使用。二是实行重大事项备案监管。今年以来，各街镇正有序落实重大事项区级备案管理，推进了区、镇两级农村经营管理机构的联动监管。三是区级经管站落实审计监督。2018 年松江区经管站首次委托第三方实施审计，审计对象涉及 8 个镇的 45 个村合作社、45 个村居委会、6 个村实业公司，共计 96 个村居级单位。年底前全面完成审计，并对 8 个镇 96 家单位下达了审计整改通知。

三、集体资产经营存在的问题

(一)财务制度执行不严密，会计核算存在随意性

通过这次年报调查统计发现，会计在处理经济业务时，未按照制度执行或者未真实了解该笔经济业务的来龙去脉就进行账务处理。例如：以前年度账务处理时把镇财政借款当做权益处理，现通过审计发现要求整改；调整以前年度应收款，冲减当年度的净资产；出资人变更双方财务信息的不对称，导致一方账务处理，另一方未及时处理。这些经济业务问题的发生，说明会计人员对经济业务的不熟悉，财务制度的不严密，集体资产监管存在疏漏。

(二)集体资产重大事项的审批程序需进一步完善

调查发现部分单位的重大事项财务审批不够严密，未按照财务制度规定，重大事项的支出须最后经“三会”讨论决定后方可列支。

(三)农村集体资产缺少保值增值机制

一些街镇由于政策的原因，不能有效盘活存量集体资产，阻碍了现有集体资产收益的最大化。

四、进一步加强农村集体资产监督管理

(一)加强制度建设，进一步增强“条例”的监管力度

要按照《条例》，填补制度盲区，修改完善一系列现有与《条例》相悖的监督管理制度，增强制度的可操作性。镇、村两级农村集体经济组织要修改完善自身章程和具体操作制度，使各项制度落实到人。对制度执行不到位的单位、个人进行问责，激活制度执行的刚性，避免制度流于形式。

(二)规范会计核算管理，加大执行财务制度

按照财务制度规定，规范会计核算管理。2019 年继续邀请第三方审计对继去年审计遗留下的村级单位以及各镇资产公司进行财务审计，根据审计后存在的问题进行汇总下发整改通知，并针对财务监督检查中发现的问题以及第三方审计中存在的问题开展会计人员业务培训。

(三)规范集体资产经营，进一步加大集体资产监督管理力度

一是规范集体经济租赁合同管理。以镇为单位，统一合同版本与租赁指导价，并定期开展集体经济合同清理，建立信息化合同台账。二是加强集体固定资产动态管理。各街镇健全固定资产购置、登记、报废、报损、处置等管理制度，明确职责、责任到人、规范程序，严格履行资产报废审批手续。三是强化信息公开公示制度。对农村集体资产经营情况及重大事项的决定及时在指定点公示公开。

(四)进一步规范集体资产重大事项审批程序

2019 年，松江区将规范集体资产重大事项(资产报损)审批流程，主要分三个方面，首先提交申请，第二审批流程，最后备案管理，并统一制定资产报损申报表、资产清理明细表、集体经济组织(重大事项)备案表。(作者单位:松江区农村经营管理指导站)