

以改革促发展 用规范稳保障

——金山区村经济合作社运行情况调研

朱火金

为贯彻落实《上海市农村集体资产监督管理条例》，巩固农村集体经济组织产权制度改革成果，提升村经济合作社独立运行质量，金山区积极探索，不断完善村经济合作社组织治理结构，规范村经济合作社资产管理、经营管理和收益分配管理等行为，切实保障村经济合作社全体成员的合法权益。针对目前村经济合作社独立运行中“组织机构履职不到位、经营管理不规范、财务公开不透明、资产使用效率低以及村级经济发展缓慢”等情况，金山区组织开展村经济合作社独立运行情况调研，现就调研情况剖析如下。

一、村经济合作社总体概况

2015年9月，金山区全面完成村级农村集体经济组织产权制度改革，全区124个村级组织全部成立了村经济合作社，组建“成员代表大会、理事会和监事会”等组织架构，制定村经济合作社章程，明确“一般事项、特殊事项和三重一大事项”的民主管理、民主决策和民主监督流程，对“三重一大”事项坚持走“四议两公开”民主程序。2016年1月1日，全区124个村全面实施“政社分设、政资分离”的分账管理，并按照村民委员会和村经济合作社各自的职责和职能以及经济业务事项和范围，设立财务会计核算体系，明确财务管理内容，建立健全各项规章制度，3年来稳步推进村经济合作社独立运行机制。

二、村经济合作社资产负债及财务收支

据2018年农村集体“三资”平台数据显示，截至2018年12月31日，金山区124个村经济合作社总资产61.48亿元，总负债38.82亿元，净资产22.66亿元；年度实现总收入2.56亿元，总支出121亿元，年度净收益1.35亿元。

（一）3年来村经济合作社资产负债及净资产情况

自村经济合作社独立运行以来，村经济合作社内资产负债和净资产稳中有升、逐年增长，总资产从2016年的45.72亿元逐步增长到2017年58.36亿元和2018年61.48亿元，分别比上年增长27.65%和5.35%；其中，经营性资产分别为3.78亿元、4.15亿元和4.65亿元，分别比上年增长9.79%和12.05%。

（二）3年来村经济合作社财务收支及收益

3年来，村经济合作社财务收支分别为：2016年实现总收入2.06亿元、总支出1.05亿元、净收益1.01亿元；2017年实现总收入2.38亿元、总支出0.96亿元、净收益1.42亿元；2018年实现总收入2.56亿元、总支出1.21亿元、净收益1.35亿元。3年来村经济合作社收入分别比上年增长15.53%和8.94%。2018年村均收支结余108.87万元。

2018年124个村经济合作社中，年度亏损的14个村，占全区总村数11.29%，亏损额1411.69万元；财务收支结余在50万元以内的有16个村，占总村数12.90%；50万元-100万元33个村，占总村数26.61%；100万元-200万元38个村，占总村数30.65%；200万元以上23个村，占总村数18.55%。最高的村收支结余为469.28万元。

三、村经济合作社基本运行情况

金山区村经济合作社自 2016 年 1 月 1 日实施分账管理以来,在理事会、监事会和成员代表大会的履职和监管下,及时制定各项财务管理制度,编制各项经营管理计划、财务计划和财务预算,积极开展生产经营管理活动。3 年来,各村经济合作社基本上能按照各自制定的章程实施独立运行。

(一)完善组织架构

按照村经济合作章程,各村经济合作社依照农村集体经济组织产权制度改革先后程序,及时筹备组建村经济合作社组织机构,选举产生第一届村经济合作社理事会、监事会和成员代表大会,积极履行“三会”职责。在运行中,根据《上海市农村集体资产监督管理条例》和村经济合作社章程,结合“三会”成员变动等实际工作情况,及时完善组织机构,建立健全“三会”制度,顺利推进“三会”成员的换届选举,明确每届理事会的经济责任,确保村经济合作社正常运转。

(二)加强“三资”监管

按照区、镇统一步骤和工作要求,村经济合作社自独立运行开始,着重从“抓制度建设、抓公开落实、抓监管质量和抓监督到位”等方面,狠抓工作落实,着力推进村经济合作社“三资”监督和管理。通过建立完善各项规章制度和区、镇、村三级联动公开考核机制,环环相扣、层层监管,坚持以制度管人、以制度管事和以制度管物,规范成员议事规则,不断提高村经济合作社“三资”监管工作质量,确保村经济合作社“三资”安全完整和保值增值,切实履行民主监督。

(三)实施经营管理

为体现村经济合作社自主经营管理权,加快实现村经济合作社独立运行,努力提高村经济合作社经济效益。3 年来,各村经济合作社理事会班子成员,积极商议、加强调研,组织力量,利用各种渠道寻找商机,采取“资金托管、资产租赁、资源承包、招商引资、创办实体、购买物业、对外投资、自主经营”等多种形式,不断开展村经济合作社生产经营管理活动。同时,通过节本降支,控制非生产性开支等举措,努力实现村经济合作社年度收益稳步增长,为村经济合作社后续发展提供资金保障。

(四)划分收支界限

为正确划分村民委员会与村经济合作社“二本账”的财务收支界限,保证“二本账”财务会计核算的合理性、合规性和准确性。按照《关于本市开展村民委员会与村级集体经济组织分账管理工作的指导意见》(沪农委[2015]357 号)文件要求,金山区村经济合作社及时建立账套,实施村经分账管理。同时明确“二本账”的财务收支内容和范围,凡是与农业生产、农村集体资产经营管理和集体“三资”经营管理有关的经济业务,纳入村经济合作社核算;凡是与行政管理、社会公共事务管理以及公益性社会事业服务等有关的经济业务由村民委员会核算,确保“二本账”财务收支业务清晰,收支界限划分正确。

(五)兑现收益分配

村经济合作社收益分配兑现是村经济合作社成员在改革中取得获得感的必由之路,金山区积极探索村经济合作社收益分配制度,制定村经济合作社收益分配方案和流程。山阳镇杨家村是金山区率先实行村级集体经济组织产权制度改革、实施村社分账管理的试点村之一,也是全区率先实现村经济合作社收益分配的村。自 2013 年 12 月 28 日成立杨家村经济合作社以来,至 2018 年底,杨家村连续 5 年累计实现村经济合作社成员收益分配兑现 668.54 万元,户均分配 5305.87 元。2018 年,金山区 124 个村经济合作社中有 108 个村经济合作社实现 2017 年度收益分配,兑现村经济合作社成员分配总额 3607.02 万元,惠及村经济合作社成员 56.83 人,户均分配 337.20 元,使村经济合作社成员真正享受到农村改革的红利。

四、村经济合作社运行中面临的问题

3 年来,通过村经济合作社独立运行,既体现了新型农村集体经济组织的独立自主经营权,又保障了村经济合作社全体成员的知情权、表决权、收益权和监督权。但从村经济合作社总体运行情况来看,还存在一些不足和问题,应引起各级党委、政府的高度重视。

(一)“三会”履职不到位,规章制度形同虚设

村经济合作社自成立以来,虽均已组建理事会、监事会和成员代表大会,也根据《上海市农村集体资产监督管理条例》和村经济合作社章程开展换届选举工作。但从 3 年来的履职情况来看,村经济合作社“三会”履职能力较弱,集体讨论决策、民主监管流程较少,各项规章制度贯彻落实执行力不够,造成村经济合作社独立运行质量不高。

(二)会计核算不规范,收支界限模糊

经调查,村经济合作社“三会”人员对经济业务专业不熟、财务收支界限不明,管理人员主观意识较强,再加上财会人员队伍不稳定,业务水平参差不齐,兼职较多,农村集体“三资”监管时间无法保障等因素,造成了村经济合作社会计处理、财务收支核算和财务管理以及农村集体“三资”的监管不规范,个别村经济合作社对“二本账”收支界限模糊。

(三)经营管理欠民主,财务公开不透明

调查中发现村经济合作社在农村集体“三资”经营管理中,缺乏集体讨论和民主参与决策等情况。个别村经济合作社对集体“资产租赁、资源承包、资金使用”等方面还存在“一言堂、一支笔”现象。个别村经济合作社更有“口头协议和无协议合同”等“三资”租赁情况。农村集体“三资”经营管理欠民主,履行合同不严肃,经济合同执行力不强,“三资”经营情况公开不完整、不透明,则极易滋生领导班子腐败现象。

(四)资产使用效率低,村级经济发展缓慢

金山区村经济合作社目前拥有的农村集体“三资”总量,总体上虽然偏小,并且资产质量不高,地理位置偏僻,发展空间狭窄,瓶颈较多,在现有“三资”经营管理中尚存在“货币资金沉睡”“经营性资产闲置”“资源性资产未利用”“公益性资产监管责任不明”等情况,资产使用效率低,村级经济发展缓慢,个别村经济合作社年度财务收支难以持平,给村经济合作社成员增收带来一定难度。

五、规范村经济合作社运行的对策建议

为不断规范村经济合作社独立运行,进一步发展壮大农村集体经济,努力提高村经济合作社资产使用效率,增强村集体经济活力。针对上述面临的不足和问题,下一步各村经济合作社必须严格按照《上海市农村集体资产监督管理条例》之规定,紧扣《条例》内容,以“保稳定促发展、推改革促创新、强监督优管理”为目标,狠抓落实,深化村经济合作社的程序管理和多元监督,进一步推动农村集体经济的转型发展,加快规范村经济合作社独立运行。

(一)切实加强组织领导,认真履行“三会”职责

各级党委、政府要摒弃患得患失思想,加强责任意识,勇于担当,全力以赴支持农村改革,加快推进乡村振兴,全面落实村经济合作社理事会、监事会和成员代表大会职责和职能,尽快提升村经济合作社“三会”履职能力。在村党支部的领导下,按照村经济

合作社“三会”的职责权限和权利义务,认真履职,努力实现村经济合作社自我管理、自我经营和自我监督的独立运行机制,真正达到农村集体经济组织产权制度改革的最终目的,让农村集体经济组织全体成员切实享受改革成果,为全面实现农村小康社会奠定扎实的基础。

(二)贯彻落实法律法规,建立健全规章制度

村经济合作社要独立规范运行,必须要以《中华人民共和国会计法》为准绳,以《村集体经济组织财务会计制度》为依据,以贯彻落实《上海市农村集体资产监督管理条例》为契机,进一步提升法律法规的执行力度,严格财务工作流程,按照国家统一的会计制度进行会计核算和财务收支管理,切实保证村民委员会与村经济合作社进出账目清晰,财务收支行为规范,会计核算及时准确。同时,在已有各项财务管理制度的前提下,进一步建立健全村经济合作社内部管理制度,制定“成员登记、内部审计、经营管理、责任考核、风险预警、收益分配以及监督检查”等规章制度,为村经济合作社独立运行提供政策保障和制度支撑。

(三)建立“三资”专管队伍,强化业务指导培训

建立一支农村集体“三资”专管队伍,是搞好农村集体经济“三资”监管,加强农村财务核算、管理和公开的关键,也是深化农村改革和振兴乡村的基础,更是村经济合作社独立运行的基本条件。建立一支高素质的农村集体“三资”专管队伍,要从领导管理层面认识到农村集体“三资”专管人员的重要性和落实的必要性。村经济合作社独立运行离不开农村集体“三资”专管队伍,要明确每个村经济合作社必须配备1名高素质的农村集体“三资”专管人员(财会人员),负责本经济合作社内农村集体“三资”监管和农村财务核算与管理。同时,要加大对农村集体“三资”专管人员的业务指导和专题培训,提升他们的整体履职能力,把工作职责落实到岗,把工作任务落实到位,保证村经济合作社高效有序独立运行。

(四)规范民主监管流程,深化“三资”公开透明

凡是与村经济合作社成员切身利益相关的事项和重大经济活动,必须实行民主决策,按“四议两公开”民主程序,经成员代表大会审议通过后执行。要充分发挥村经济合作社监事会的作用,激发他们的工作热情与工作积极性,切实履行农村集体“三资”使用情况的监管工作,有效加强民主监督,规范民主流程。要加大对村经济合作社“三资”使用情况、经营管理情况和收益分配情况的公开公示,进一步提升“三资”监管数据准确性、及时性和统一性,深化农村集体“三资”公开透明,自觉接受村经济合作社全体成员和社会的监督。

(五)提高“三资”使用效率,加快发展村级经济

从保护资源性资产、盘活经营性资产、管护非经营性资产的管理角度,发挥农村集体“三资”的使用价值。充分利用村经济合作社现有资金、资产和资源,要逐步“唤醒沉睡资金”“盘活存量资产”“有效利用土地资源”,释放农村集体“三资”使用效率。村经济合作社可通过投资、入股等形式积极参与到振兴乡村、示范村建设中,也可通过“抱团发展”“异地转型”或“搭建平台”等,环环相扣探索发展模式,学习考察强村发展经验,不断做大做强农村集体经济蛋糕。政府相关职能部门(农委、发改委、国资委等),要积极配合,通力合作,采取各项有效工作措施,整合优质资源,进一步提高村经济合作社集体“三资”使用效率,助力村级经济发展。

(作者单位:金山区农村经济经营管理指导站)