

农村集体资产管理的经验、问题与对策

林春

江苏省淮安市农业农村局

近年来，淮安市大力推进农村集体产权制度改革，在全面摸清农村集体资产家底，明晰集体资产产权的基础上，进一步强化集体资产管理，维护集体经济组织合法权益，逐步建立起家底清楚、产权明晰、权责明确、监督民主、管理规范农村集体资产管理体制和运行机制，努力实现集体资产保值增值。

成效

农村集体资产结构日趋合理。截至 2018 年底，全市农村集体资产总额 73.6 亿元，农村集体资源 765 万亩。村级集体经营性资产 22.5 亿元，村平 146 万元。全市村级集体资产占全市农村集体资产的比重逐年增加，特别是村级集体经营性资产比重增长速度明显加快，由 2015 年的 25.2%，提高到 2018 年的 30.6%。

村级财务阳光监管创新实施。2016 年在全省率先开展农村集体“三资”专项治理工作，通过先行试点，逐步在全市范围内实施村级财务阳光监管改革，构建“财政所管理资金+第三方代理（乡镇会计核算中心）记账+农经站日常管理+纪检审计监督”的财务监管新模式，实行账款分离、四方联管，全方位加强对村级财务监管。截至 2019 年上半年，全市 7 个涉农县区 119 个乡镇（街道）1514 个村（居），已全部实行了村级财务阳光监管改革。

村级集体经济实力不断增强。积极推进村级创业点建设，近 5 年来累计投入资金 9640 万元，新增村级集体经营性资产近 2.3 亿元。截至 2018 年底，全市村级集体经济收入达 50 万元，连续多年增长幅度均保持在 10%左右。因地制宜组建社区股份合作社，进一步增加了村集体和农民收入，2018 年全市 43 个村级社区股份合作社实现分红，分红总额 1383 万元，其中集体股分红总额 671 万元，个人股分红总额 712 万元。

农村集体产权制度改革开局良好。目前，全市已有 880 个村完成改革试点任务，并建立了社区股份合作社，界定集体经济组织成员 228 万人，折股量化资产总额 12 亿元。农村产权流转交易市场建设名列全省前茅。截至目前，全市通过省农村产权交易信息平台成交项目 23024 笔，成交金额 79.24 亿元，土地类交易总面积 105 万亩，溢价 1.85 亿元，农村土地经营权抵押贷款累计 3.78 亿元。

举措

创新模式，全面实施村级财务阳光监管。一是创新监管模式。改变过去乡镇农经站既管资金又管账务，既是“运动员”又是“裁判员”的管理办法，着力构建财政所、第三方代理、农经站、纪检监督四方联管的财务监管新模式，全程加强对村级财务监管。二是坚持公开透明。通过村级财务阳光监管改革，逐步推行非现金结算，实行备用金制度和第三方代理记账等方式，探索建立了村级财务管理全程阳光透明的新路径。全市已有 1514 个村办理了村务卡，设置余额为 1000 至 10000 元不等的备用金额度，用于村级日常小额开支和应急使用，实现了全程留痕可追溯。所有村都实现了非现金结算制度。淮安区借力村级财务阳光监管，一并推进“E 阳光行动”，全区 324 个村全面应用“阳光村务”手机 APP，向村民推送村情动态、“三资”管理等情况。三是突出制度建设。围绕村级财务阳光监管改革要求，重抓规章制度建设，完善资金收付审批手续，规范业务流程。

研究出台了《农村集体“三资”管理的意见》。各地根据实际也相应出台了《村级财务规范化运行管理办法》等一系列规范管理制度和办法，初步形成了职权清晰、权责对等、运转高效、监督有力的村级财务管理体系。

标本兼治，切实加强农村集体“三资”监管。一是开展专项治理。围绕农村集体“三资”管理中的突出问题，连续两年在全市开展农村集体“三资”管理专项治理。经过专项治理，全市共排查出农村集体“三资”管理风险漏洞45个，查处各类问题578个，处理农村基层干部424人，挽回村集体经济损失307.42万元。二是强化审计监督。充分发挥农村集体经济审计的监督作用，对农民群众反映强烈、信访较为集中的重点村组织力量进行专项审计。同时，坚持面上审计常态化、制度化。三是严格管理制度。各地在建立健全农村集体资产管理规章制度的基础上，以县（区）为单位全面制定岗位责任清单，并建立问责制度。涟水县出台了《涟水县村居权力运行制约监督办法》，并以口袋书的方式发放到每一位村居干部，对村级集体资金收支、资产资源处置、工程项目建设、违纪违规问责等方面作出了具体明确的规定。

顺应公开，全力建设农村产权交易市场。一是规范交易行为。研究出台了淮安市《关于培育发展农村产权流转交易市场的实施意见》，实行“五个统一”，即统一交易市场的性质和功能、统一产权交易信息服务平台、统一市场交易监管、统一进场交易类型、统一产权交易程序。通过规范交易运作，逐步引导农村承包土地经营权、林权、“四荒”地使用权、农村集体经营性资产等农村各类产权进场交易，促进农村产权自由流动、高效配置，实现集体和农户双增收。全市通过省农村产权信息服务平台产生溢价总金额1.85亿元，其中农村土地承包经营权交易溢价7410万元。二是明确进场要求。在深入调研的基础上，制定了《淮安市关于进一步规范农村集体资产资源流转全部进场交易的通知》，明确农村集体资产流转必须进入市场公开交易，实现所有项目全覆盖，严格规范进场交易程序，加强全方位社会监督，杜绝暗箱操作和场外交易，防止农村集体资产流失。三是拓展市场功能。充分利用农村产权流转交易市场的价格发现和自由流通功能，加强与金融等相关部门的沟通协调，积极探索农村承包土地经营权抵押担保，盘活农村有效资产，拓宽贷款融资渠道。据统计，全市通过农村产权交易市场已累计发放农村土地承包经营权抵押贷款3.78亿元，累计有301231亩农村土地承包经营权进场抵押，涉及农户36817户，有效解决了多年来困扰农村经营大户融资难的问题。

注重实效，稳步推进农村集体产权制度改革。一是坚持试点先行。从2014年开始，将组建社区股份合作社试点作为全市深化农村改革的重要内容，全力加以推进。在总结试点经验的基础上，市里出台了《关于深入推进农村集体产权制度改革的实施意见》，指导全市面上改革工作开展。二是把握关键环节。在清产核资环节，对实施改革的村居所有集体资产进行登记造册，明确权属关系，并召开村民代表大会进行公示、审议。在成员界定环节，遵循“少数服从多数，权利义务对等”原则，结合本村实际和村民意愿，明晰成员界定的时间节点，制定简便易行、矛盾较少的身份界定办法。在折股量化环节，充分考虑各村实际情况和传统分配方式及习惯，对股权量化和分配不搞一刀切，将方案最终交由村民代表大会民主讨论、表决通过。三是突出公开公正。坚持分类指导、一村一策，采取多种形式开展试点。金湖县和涟水县在广泛征求各方意见后决定只设立人口基本股，未设劳动贡献股；洪泽区则是将集体经营性资产的50%平均折股量化到每个成员，将剩余的50%按照劳动年龄，确定为农龄股。同时在改革的过程中，明确群众主体地位，充分尊重农民意愿，改革的实施方案、成员界定、社员代表候选人及合作社章程等都及时向集体经济组织成员公布，接受群众的监督。金湖县在改革过程中，明确群众有疑问的事项必须召开村民代表大会进行讨论，经三分之二以上代表同意，并签字确认才能通过。

问题

农村集体资产总量偏小。截至2018年底，全市农村集体资产总额73.6亿元，仅占全省农村集体资产总额的2.6%。全市村集体净资产1000万元以上的村仅有97个，占总村数的6.3%。

村级集体经济仍然薄弱。2018年全市1540个村实现村级集体经济收入7.7亿元，村平50万元，与全省村平集体经济收入183万元相比，还有相当大的差距。村集体资产资源不多，积累不足，“造血”功能不强，依然是影响村级集体经济发展的重要因素。

管理制度有待进一步完善。农村集体资产资源的利用率不高，各种管理制度还不够健全；农村产权交易市场体系虽已基本建立，但集体资产私下交易行为还没有完全杜绝。村级集体资金实行了阳光监管，但目前尚处于磨合阶段，各方的职责和相关制度还有待于进一步理清和完善。

对策

健全完善农村集体资产管理制度。严格落实有关资产清查、资源登记、资产资源处置等制度，全面提升农村集体资产管理水平。加强村级财务预决算制度建设，充分发挥预决算在规范资金收支、加强财务监管的作用。建立村级收支管理制度，收入及时按规定入账，支出严格履行相关程序。健全产权交易制度，严格规范农村集体资产资源流转进场交易，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，杜绝场外交易和暗箱操作。巩固村级财务阳光监管改革成果，加快构建市、县、乡三级联通的农村集体资产监管体系和运行机制，更好地发挥农村集体“三资”信息化平台的预警和监管作用。

深入推进农村集体产权制度改革。加大工作力度，全力推进农村集体产权制度改革，加快建立农村社区股份合作社，赋予农民对农村集体资产更多权能，赋予农民更多财产权利。指导各地因地制宜的合理确定集体经济组织成员和设置股权，明确收益分配办法，规范制订组织章程和组织框架，确保改革工作进行顺利。2019 年底，清江浦区、盱眙县基本完成农村社区股份合作制改革，淮阴区、淮安区、涟水县基本完成集体经济组织成员身份界定工作；2020 年底，全市基本完成农村社区股份合作制改革任务。

大力发展村级集体经济。积极引导农村集体经济组织根据本地的区位条件，立足地方发展特色，加快农村各类资源性资产向经营性资产转变，因地制宜发展资源开发型、为农服务型集体经济。结合农村集中居住，推进承包地、宅基地“三权分置”集成改革，有效抓住窗口期和机遇期，用足用活农村土地资源，探索农村集体经济加快发展新路子。积极鼓励和引导村集体经济组织牵头创办农民专业合作社、土地股份合作社、耕作服务社、劳务合作社等新型集体经济经营实体，壮大经营性资产，增加集体经济收入。