

打造农村集体“三资”

管理创新苏州模式

江苏省苏州市纪委

江苏省苏州市委农工办

发展集体经济,实现富民强村,是苏南模式的重要特征,也是苏州城乡一体化改革的目标要求。2016年末,全市农村集体总资产1720亿元,村均年稳定性收入超800万元。近年来,江苏省苏州市各级党委政府始终把强化农村集体“三资”管理作为一项重大而紧迫的任务。今年以来,苏州市深刻领会中央关于推进农村集体产权制度改革的精神,认真落实全省农村集体“三资”管理专项治理工作部署,坚持以维护和发展农民群众利益为中心,把全面从严治党要求落实细化到农村全面从严治资上来,大力推进农村集体“三资”管理法治化、信息化、公开化、市场化、现代化,着力构建农村集体“三资”管理大数据的高效网、民生网和廉政网,全力打造农村集体“三资”管理专项治理升级版。

一、坚持试点提升,体现更大力度

苏州市是全国农村改革试验区,也是国家城乡一体化发展综合配套改革试点市,“政经分开”枫桥经验得到充分肯定,吴中区集体资产产权能改革试点成为全国典型案例,村级财务第三方代理、村务e阳光微信公众号、村务卡非现金结算等创新做法在全省推广。这既为苏州农村集体“三资”管理创新奠定了坚实基础,也提出了更高要求。

(一)强化思想认识,体现新高度。

年初全市城乡一体化工作会议前,市委常委会就贯彻落实中央和省农村工作会议精神,专题学习《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,把加强和创新农村集体“三资”管理工作确定为年度农村改革重点,将农村集体“三资”管理工作摆在全面从严治党、“两聚一高”战略和乡村治理现代化的新高度加以认识,确定了“全面贯彻、力度更大、体现特色、示范引领”的目标要求,并在全市城乡一体化会议、全市城乡一体化改革重点工作推进会上作出部署。全省农村集体“三资”管理专项治理工作启动后,市委多次听取有关工作汇报,市纪委每月召开协调会(通报会),迅速形成纪委抓督查、农办等部门抓业务的工作格局,不断强化能快则快、争先创优的责任意识,切实提升农民群众的获得感和满意度。

(二)提升目标要求,体现新力度。

充分利用苏州承担全省全国农村改革试点任务多亮点多的优势,不满足于搞试点,更要抓好能复制,强调基层创新与顶层设计结合,系统梳理近年来全市各地农村集体“三资”管理试点成功经验,作优化提升后向全市复制推广,对省工作方案中要求一镇一村试点的工作统一提升为全面推进,并纳入农村集体“三资”管理专项治理行动方案。突出的是,以高标准率先抓好清产核资为基础,对三项省方案试点工作(村级财务第三方代理、村务e阳光微信公众号、村务卡非现金结算)、一项苏州特色工作(农村产权线上交易)、一项全国改革经验(“政经分开”改革试点)等五项工作试点后年内全面推行,形成农村集体“三资”管理专项治理夯实“一个基础”、推进“五个全面”的工作格局,体现苏州率先领先、各板块协调发展的良好态势。

(三) 狠抓整体推进, 体现新进度。

在市委市政府领导下, 由各级纪委部门牵头督查, 农工办、政务办、发改、民政、财政等部门联合组成农村集体“三资”专项治理工作协调组, 将“五个全面”为重点的“八项工作”(另外包括清产核资、对接省农村产权交易平台、全面审计)明确序时进度, 细化到月, 落实到村, 项目表格化, 表格数字化, 挂图作战, 一月一督查, 一月一通报, 确保各地工作协调推进。同时, 在总体方案基础上, 制订实施了清产核资工作意见, 对“五个全面”逐一梳理形成指导性工作要点, 提出较高的统一工作质量要求, 并举办市级层面农村集体“三资”管理专项治理重点工作培训班、产权交易业务培训等 1000 人次以上。

二、夯实“一个基础”, 推进“五个全面”

以安全高效、民主公开的目标, 把全面深化改革的思想贯彻到创新农村集体“三资”管理上来, 落实“放管服”改革思路, 引入智能工业和智慧城市理念, 充分运用信息化大数据技术, 从清产核资这个基础抓起, 全面推进农村集体“三资”管理方式转型升级, 真正让农民说了算、让制度说了算、让市场说了算, 更加精准落实好“三资”集体属性, 继续打响苏州农村集体经济持续健康发展的特色品牌。

(一) 搞准清产核资基础数据。

以吴中区镇村清产核资试点经验为参考, 按照“统一、专业、完整、规范”的要求, 今年对镇级全面开展清产核资, 同时对村级清产核资运用新标准进行“回头看”, 明年全面完成任务。统一, 就是实行农村集体资产统一编码规划、统一工作规程、统一清查表式、统一工作步骤、统一账务处理、统一数据平台; 专业, 就是引入第三方审计师事务所和专业测绘机构, 开展专项审计, 对不动产进行实地精准测绘, 形成农村集体资产地理信息“一张图”; 完整, 就是账内清查、账外核实, 逐笔逐项清查核实, 资产全覆盖、账簿全覆盖、地图全覆盖, 导入信息系统形成集体资产完整数据库; 规范, 就是严格落实上级有关要求, 以优化设计 44 张清产核资表式为重点, 按照规定程序和统一步骤, 全程民主公开, 征得群众认可, 做到账表、账账、账证、账据、账实相符, 体现数据权威性和公认度。

(二) 全面推行村级财务第三方代理。

以太仓市村级财务第三方代理经验为参考, 按照管办分离的改革思路, 能交给市场的尽可能交给市场, 充分尊重村民民主决议, 以政府购买服务的方式, 让更专业的人更专注地做更专业的事。在保持集体资产所有权、使用权、审批权、监督权和收益分配权“五不变”基础上, 委托专业机构实行村级财务第三方代理, 加强预算管理, 优化代管机制, 依托政务专网, 实现上网做账、动态管理、实时监督, 形成出纳驻村、会计驻镇、中介代理财务、在线管理“三资”的新型监管模式, 既可以达到引入第三方代理同步引入第三方监督的目的, 又可以将镇级农经财务人员解放充实到农村集体资产管理体系中来。同时, 加强对第三方代理机构审计和考核, 建立服务水平与服务费用联结机制, 确保记账服务安全、规范、优质。

(三) 全面推行农村产权线上交易。

按照苏州市农村集体资产股份权能改革(国家级)试点要求, 专门制定了《苏州市农村产权流转交易管理暂行办法》, 在市公共资源交易中心内建设农村产权交易中心, 由国资公司农村产权交易中心有限公司专业运营, 对农村集体产权交易提供免费服务, 对非农村集体产权交易实施优惠费率服务, 形成了农村产权“一个平台管交易”的苏州特色。交易平台自主开发线上交易系统, 与农经部门资产管理系统无缝对接, 以合同管理为中心, 合同到期预警农经部门启动交易立项, 立项审核后转入交易系统, 交易完成签订合同返还资产管理系统, 实现了从交易立项、线上交易、资料归档等 14 个步骤全程网上运行, 交易环节全程留痕可追溯, 确保交易高效透明, 确保集体资产保值增值。2016 年, 吴中区交易分中心率先接入平台, 上半年实现全部农村产权线上交易, 目前各市(区)交易分中心建设全覆盖, 年底实现从市到镇三级产权交易上线运行。8 月份, 全市农村产权交易信息同步实现对接省平台

乡镇全覆盖, 交易合同溢价率达 10%。

(四)全面推行村级资金非现金结算。

总结推广去年张家港市首张村务卡使用经验, 明确一村一基本结算账户, 全面推行村务卡, 除救灾、救急、救助及走访慰问 4 类情况建立清单使用备用金现金支付外, 其余村务资金收支一律通过银行转账或村务卡结算, 与农户发生的结算往来实行市民卡一卡通渠道, 资金轨迹全程留痕可追溯, 基本形成村级公务支出走村务卡、农民往来结算走市民的“双卡”支付体系。同时, 积极探索“互联网+村务卡”, 创新“村银联动”模式, 对接银行在村级财务管理系统中增加“村级资金非现金结算模块”, 将开支审批制度嵌入系统, 实现审核审批实时在线、支付影像随时可查, 开通手机短信提醒功能, 让每一笔支出有“证”有“据”, “一网一卡”管住村级资金支出, 实现村务卡卡住微权力、互联网资金不漏网, 大大提高了村级资金结算的安全性和透明度, 也达到了数据多跑路、干部群众少跑路的目的。

(五)全面推行村务公开“e 阳光”。

以太仓市半泾村微信公众号为参考, 以民主管理村务公开为原则要求, 充分运用“互联网+”为手段, 构建微信公众号、“网上村委会”、智能电视等多屏联动公开终端, 从根本上解决传统村务公开栏信息容量小、报表内容粗、存留时间短、群众看不懂的问题, 推动村民知情权、参与权和监督权更加便利化。村务公开“e 阳光”与传统村务公开栏多屏联动, 将党务、村务、财务和各项政策服务推送公开, 以公开推送、公开交易、公开操作为主要内容, 区分不同推送对象和信息类别, 既有全村数据又有农户数据, 对全社会公开的信息直接推送, 对农户家庭归属信息点对点推送, 一个家庭一个登陆账号, 具有信息容量大、精细化、可对比分析的特点。同时, 加大了对农户社保、承包地、股权和分红的民生信息推送, 开设互动栏目收集村民建议意见, 有效吸引村民关注公众号, 使“e 阳光”成为村干部的易公开、村民的易监督, 使公众号成为服务号, 也促进了乡村治理现代化。

(六)全面推行“政经分开”试点。

近年来, 苏州高新区枫桥街道按照行政事务划归村(社区)管理、经济职能留在股份合作社的原则, 将集体资产经营管理职能从村“两委”中剥离出来, “政经分开”改革的枫桥经验被写入中办、国办《深化农村改革综合性实施方案》在全国推广。截止 2016 年底, 苏州市全面完成社区股份合作改革, 实现资产量化、股权固化、静态管理, 1285 个村共组建 1311 家社区股份合作社, 净资产达 467 亿元, 惠及 122 万户农户, 2016 年村级集体组织福利分配和股金分红总额超过 36 亿元。这为探索“政经分开”、落实按股分红创造了基础条件。今年苏州以“枫桥经验”为参考, 理清村级党组织、村委会、集体经济组织权责关系, 以“一登记五分开”(集体经济组织注册登记, 组织机构、人员选举、财务核算、议事决策、资产管理分开)为重点, 完善农村基本公共服务的项目清单, 合理安排社会管理和公共服务承担比例, 减少村级集体组织负担, 支持发展集体经济、保障成员长远权益。今年计划昆山市整体推进, 高新区完成 70%, 其余各地选择一镇一村实现试点全覆盖。

三、狠抓督查指导, 力促早见成效

加强农村集体“三资”监管是今年苏州市委党建创新的一项重要工作。通过狠抓督查指导, 不断完善和加强全市农村集体“三资”管理, 建立起狠抓农村基层“微腐败”由惩治为主转向预防为主、全程留痕追溯的新机制, 提升农村干部勤廉指数, 提升农民幸福指数, 提升集体经济健康发展指数。

(一)压实责任抓落实。

在各级党委领导下, 纪委专门制订督查“三资”专项治理的工作方案, 明确纪委的监督责任和农办等部门的工作责任, 各部门严格落实主体责任, 把专项治理任务具体分解, 用督查问责问效, 形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。坚持做到“四

个结合”：一是把督查与工作进度相结合。专项治理工作的目标量化、细化、具体化，按序时进度要求分解到每个月，使基层工作有目标有考核；二是把督查与加强工作相结合。对督查中发现组织架构不健全、工作人员不到位的情况，督促建立健全管理体系，加快健全完善专业化集体“三资”监管队伍；三是把督查与政策调研相结合。边督查边调研，对基层创新做法作面上交流推广，整体提升工作水平；四是把督查与问题督办相结合。对农村集体“三资”管理中体制性问题，建立督导计划，连续督办，跟踪督查，一抓到底，着力构建“三资”管理常态化长效化。

（二）宣传引导见精神。

各级各部门广泛利用电视、报刊、网络媒体、部门简报、宣传栏等有效形式，及时总结宣传全市“三资”专项治理工作典型，充分发挥了示范引领作用，推动各项工作扎实全面开展，避免出现“三资”管理工作“墙内开花墙外香”的局面。自开展专项治理工作以来，市县镇上下联动，纪委和农办部门联动，竞相宣传“三资”管理专项治理工作特色亮点。新华网发布了十多篇苏州市“三资”专项治理深度报道；《苏州日报》开设专栏《“三资”专项治理进行时》，对“一个基础，五个全面”工作进行系列报道；各级党政信息网、纪委网站、农办门户网站加大对本地本部门“三资”监管工作动态发布；市纪委组织策划《“三资”监管在苏州》一书，邀请知名作家，对专项治理工作中的特色做法、突出人物开展深入报道；市委农工办新设《苏州农村集体“三资”管理专项治理工作专报》，刊发信息10余篇供各地交流。通过加大宣传引导，迅速形成“三资”专项治理见人见事见精神的生动格局，努力实现“三资”管理“敢为人先、敢攀高峰、敢争一流”的苏州力度。

（三）工作进度看成效。

各级各部门开展“三资”专项治理的工作实不实、效果好不好，关键要用数据来说话。一月一督查、一月一通报，月月有变化，能快则快，能优则优，每项重点工作一张进度表，进度排名依据关键看数据。对各项工作正在开展的试点镇村数量、已经完成的镇村数量，业务推进到各个实施阶段的情况以及产权交易具体的项目数、成交额，村务公开“e阳光”微信公众号正式上线212个村，村级资金非现金结算覆盖71镇878个村，发放村务公开卡156张，实施“政经分开”试点361个村，农村集体“三资”监管平台建设也进入实质性启动，各项工作对照计划进度全面提前，10月份达到全面推行全覆盖。

农村集体“三资”管理是党建工作也是民生工程，事关党的“四个全面”战略布局在农村的落地见效，事关广大农民切身利益。苏州将坚持以建好国家农村综合改革试验区为使命，以农村产权制度改革为重点，加快推进农村集体“三资”管理现代化，持续打响农村集体“三资”管理创新苏州品牌，持续发展壮大新型农村集体经济，使广大农民群众在城乡发展一体化改革中切实增强幸福感和获得感。