

农村集体资产租赁合同监管思考

——以上海市松江区新浜镇为例

陆意

2011年松江区新浜镇完成镇村集体产权制度改革，自2012年起实行村级资产委托镇级代管。为规范集体资产管理，依托市区健全的管理机制，结合本镇实际，整合资源、统筹力量、多管齐下，对集体经营性资产租赁业务中存在的突出问题开展专项整治，探索建立了较为完善的租赁合同监管体系。

一、基本情况

资产情况：至2019年底，全镇总资产为29.89亿元、净资产为1.45亿元。其中：经营性固定资产原值4.55亿元（镇级4.41亿元、村级0.14亿元），占总资产15%。2019年资产资源租金收入3992.05万元，其中镇级3018.82万元、村级973.23万元。

合同签订情况：至2020年2月底，全镇共签订租赁合同433份。一是资产资源（对象为企业或个人）签订合同245份。其中镇级94份（20年以上合同3份）、村级151份（20年以上合同9份、村级委托代管资产合同86份）。二是土地流转签订合同188份。其中镇级11份（20年以上合同1份）、村级177份，该类合同的对象主要为家庭农场主。

二、主要做法和成效

（一）实施资产租赁合同全面清理

今年初，对全镇11个村级集体经济组织、镇级集体资产经营公司（资产、农投）在执行的经济合同进行全面清理登记，查清合同租赁标的、承包期限、合同单价、合同履行、欠租采取措施等。清理后对问题合同进行归类汇总，出具问题清单，逐个落实整改。通过清理全面掌握租赁状况，整顿不规范行为，避免监管出现盲区。

（二）建立资产资源租赁合同台账

在近几年来检查中发现，单位的租赁合同不齐全，特别是一些年限长的老合同，由于转办人手多，没有落实好档案管理，有些财务信息资料缺失。如土地流转的补充合同，单位往往会忽略将合同交给财务，势必造成入账把关出现漏洞，账面只有实际收到租金，而无法反映应收租金，出现了收益风险。现实中，这些现象很普遍。2017年本镇某个村信访反映关于土地流转费交租问题，承包户和村账面交租往来不平，要求查账。查账后才发现土地流转费租金结算中存在很大内控风险，随意免租现象很突出，都是口头约定没有办理减免手续，财务账面无法反映，几年累计下来账务与实际不符，谁也讲不清。发现这个问题后，针对家庭农场土地流转，建立起了租赁合同和收款台账，及时掌握租赁数量、单价，跟进补充协议备案，账面全额反映应收租金；涉及减免事项必须写明原因，金额超出规定走集体议事决策程序，规避了以往租赁收入不清、减免原因不明，集体利益受损。今年，在全面清理租赁合同的基础上，又统一制定了资产资源租赁合同和收款台账，对租赁、收款、追讨欠租等信息全部由财务每月按实进行更新，月底交经管所，由经管所每月汇总，可随时掌握相关信息，实行动态监管。

（三）联合落实租赁合同问题整改

今年，以镇开展的城市精细化管理中“依法执政、依法管理”活动为契机，将集体资产监管纳入依法管理系统。针对资产租赁合同问题，由司法所牵头搭建平台、会同各单位法律顾问，进行一对一把脉问诊，重点解决历史遗留问题、租赁合同不规范问题、20年以上无效合同问题、欠租问题等，并提出解决问题的办法措施。同时，落实单位责任主体，将租赁合同清理中发现的问题形成清单，召开经济合同问题工作专题会，深入查找问题根源，梳理风险隐患，研究防范措施，健全规章制度。并且要求各责任主体拿出具体整改方案和时间，对不采取措施造成集体资产损失的按照“不作为、慢作为、乱作为”行为实行问责。

三、合同管理中存在问题

（一）合同签订不规范

一是合同签订超过规定年限，合同价格明显偏低。二是租赁行为不合法，存在口头合同。三是以前签订的合同条款不完整，标的数量不准，履行期限、兑现方式、违约责任以及争议解决办法不明确。这些问题合同，缺乏对承包经营人制约，无法保障集体经济利益，一旦与其解除合同或清退，要求赔偿资金远远大于原有租金收入。

（二）合同责任主体管理意识不强

一是在政府指导价出台后，仍有个别单位不按指导价出租。二是与欠租方继续签订租赁合同。三是主体单位普遍存在到期合同没有及时续签，正式办理签订时间一般都要在合同到期延后几个月，合同约定不严谨，形成管理空窗期。四是合同履行意识不强，租金收取不按合同约定时间。五是土地流转合同签订不严肃，流转面积变化大，合同内容简单，价格偏低情况不明，租赁数量和单价与实际结算不符。

（三）拖欠租金金额较大

至2020年2月底，欠收租金总额为1336.03万元，其中镇级1073.21万元、村级262.82万元。现已运用法律诉讼追讨欠租800多万元，其余通过发放律师函、催款通知书、签订承诺书进行追讨，确保法律诉讼有效。

四、对策与建议

（一）依法治理，构建法制理念

新浜镇集体经济总量较小，投资形式单一，集体经济收入主要来源为租金，管好用好这些存量经营性资产是重点。必须明确各集体经济组织的资产经营和管理的主体责任，采取有效措施，通过淘汰劣势租户，建立竞争机制提升租金，使集体经营收入实现最大化。同时，要切实高度重视合同中存在问题，提升依法管理理念，增加责任意识，敢于担当，当家理财，去腐求精，加强措施整改，通过法律手段消除历史欠账。

（二）建章立制，形成常态监管

经管所加强监管力度，针对日常出现的新情况、新问题，及时建立和完善相关制度，用制度来管人、管钱、管事，形成常态监管。进一步完善政府租赁指导行为意见，强化合同规范管理，民主议事程序的执行。要研究对大额租赁合同建立前置审核会签机制和法律顾问征询机制，对合同文本、租赁年限、价格、履约责任等方面重点把关，避免违反政策法规和显失公正的合同出现，保障集体经济有序发展。

（三）落实考核，健全奖惩机制

将集体资产管理纳入到对单位目标责任考核中，加大考核分值，建立奖惩机制。近几年新浜镇正在探索如何建立有效考核机制，每年都在细化考核内容，内容涵盖当年租金收取、欠租催收、合同规范管理、组织机构规范运行、“三会”会议记录等，通过年中检查、年末考核方式，促进集体资产管理规范。

（四）加强监管，责任落实到位

今年，松江区集体资产经营平台正式启用。首先，要将全部租赁合同录入到位，实现全覆盖。其次，要落实责任主体明确整改任务，如期完成整改。最后，要把好整改审核关，确保整改质量，巩固整改成果。只有单位责任意识强化起来，建立民主管理、依法管理、效益管理的理念，集体资产产权制度改革才会实现预期目标。

（作者单位：上海市松江区新浜镇经济管理事务所）