

新浜镇集体资产管理和发展思考

陆意

上海市松江区新浜镇于 2011 年完成镇、村集体经济组织产权制度改革。近年来，不断深化改革，把发展壮大集体经济作为促进农业增效、农民增收、农村稳定的主要任务来抓，通过建立健全制度、落实工作措施，着力提高全镇农村经济社会发展能力。

一、集体资产状况

新浜镇位于松江区浦南地区，全镇集体经济总量较小。2011 年集体资产改革时，全镇总资产仅为 5.29 亿元。其中：镇级资产 4.01 亿元，村级资产 1.19 亿元，队级资产 897 万元；净资产 2.45 亿元，比评估前增值 996 万元，增值率 4.2%；经营性固定资产 6774 万元。2019 年底，经过数年的改革和发展，取得了阶段性的成果。全镇集体经济总资产 12.62 亿元，比 2011 年增长 1.4 倍；净资产 2.36 亿元，与 2011 年基本持平；经营性固定资产 4.70 亿元，比 2011 年增长 5.9 倍。

二、集体产权制度改革发展情况

（一）建章立制，推进组织机构实体化运作

一是成立集体经济组织。2011 年 12 月成立了新浜镇经济联合社，承担镇级集体资产管理。2012 年 9 月全镇 11 个村成立了集体经济合作社，承担村、队两级集体资产管理，并将生产队归入村级资产核算。镇村两级集体经济组织依法管理，建立组织章程、社员代表会议、理事会、监事会等组织机构，依法依规运行，保障了集体经济组织成员民主管理、民主决策、民主监督的权利。

二是完善分账、分类、分红“三分”工作。2014 年初落实村社分账，办理了组织机构代码证和银行开户，厘清了村委会和村合作社账户核算事项。将村委会开支纳入财政预算体系，所需行政经费实行预算拨款制。村合作社负责集体资产资源经营活动，实行自主经营、自负盈亏。对镇级集体单位实行分类管理，公益服务型企业、招商引税型和融资服务型企业全部纳入财政预算管理。落实社员分红机制，2014 年起联合社连续六年实施集体资产收益分配，让农民充分享受改革发展成果。

（二）规范集体资产管理，理顺集体资产产权关系

一是落实资产归口管理。2012 年起镇村两级农村集体经营性固定资产全部归入镇资产经营管理公司统一经营，解决了分散管理、分散经营的问题。按照“谁投资、谁受益”的原则，确定资产收益归属。

二是明确投资主体。为贯彻落实区委、区政府关于加强农村集体资产规范管理工作要求，2016 年上半年完成了联合社投资的资产公司和宏新公司的出资工商登记变更手续。其他 8 个集体公司都由资产公司作为投资主体，共投资金额为 1900 万元。

（三）推进制度改革，维护农民根本权益

一是推进全镇社员份额核定登记制度。2012 年开始社员份额的核定，按照土地份额 60%和农龄份额 40%的比例要求，设置社员份额。严格程序、规范操作，全面完成社员份额登记工作。2019 年底全镇农龄土地总份额 2688336 份，其中：农龄份额为 1071371

份，土地份额为 1616965 份。完成《社员证》发放，共计 15967 户，社员发证人数 37568 人。

二是推进土地承包经营权确权登记。2014 年在试点基础上，全面开展农村土地承包经营权确权登记。以 1999 年土地承包合同、承包经营权证为基础，建立土地承包经营权登记簿，进一步明确承包人员、面积和地块位置。全镇确权登记 11 个村，涉及 203 个生产队，实际登记户数 5348 户，涉及面积 19100.85 亩。

（三）发展壮大集体经济，增强农民获得感

一是投资经营增加收益。产权制度改革后，不断在资产培育方面增强投入。相继收购一些工业厂房，投入资金达 3.60 亿元。购置镇小区周边商铺、办公楼宇，投入资金 3481 万元。自筹资金 6438 万元建造标准厂房。五年来，累计投入资金 4.60 亿元用于经营性资产建设，增加租赁收入 2000 多万元。

二是持续落实社员分红。镇联合社自 2014 年度起每年对社员进行收益分红，每份份额 5.01 元，远高于浦南三镇，户均分红 840 元，人均分红 360 元左右。六年累计分配资金 8000 多万元，让社员最大程度享受到集体资产改革成果，农民的获得感不断增加。

（四）建立健全监督机制，保障集体资产安全

一是落实信息平台建设。随着产权制度改革的深化，集体资产管理向深度延伸，利用现代信息化手段不断建立监管机制，先后落实了土地信息经营平台、“三资”监管平台、资产经营管理平台，并通过平台数据建设和完善，使信息公开、透明，管理高效、监督有力。

二是完善制度体系建设。《上海市集体资产监督管理条例》出台后，进一步规范了农村集体资产管理及监督工作，稳步推进产权制度改革各项工作持续开展。为落实贯彻《条例》规定，对镇村两级章程进行修订，同时，细化落实各项制度，先后出台了《关于规范集体资产租赁合同和行为指导意见》《关于规范集体经济组织固定资产管理暂行办法》《固定资产台账登记制度》，通过健全制度，以制度管事、管人、管钱。

三、集体资产管理和发展中存在的问题

集体产权制度改革最大程度维护了集体经济组织和农民的合法权益，赋予农民更多财产权利和收益分配权。同时，在改革过程中集体资产管理和经济发展也面临一些问题和困难。

（一）管理意识不够强

基层对集体资产管理重视程度不够，与上级管理要求还存在差距，理念上没有形成当家理财意识，在制度执行上打折扣，依法治理能力不足。

（二）政社体制矛盾突出

目前基层管理组织承担了多重身份，工作中形成了主次矛盾，普遍存在重党务村务管理，疏于集体资产管理和对经济发展的倾向。

（三）管理队伍建设薄弱

在集体资产管理和经营方面人才严重缺乏，由于报酬待遇等原因年轻人不愿从事基层事务管理工作。据统计，全镇基层事务管理人员平均年龄在 55 岁，有的退休继续留用，后继乏人。由于老龄化严重，业务素质不高，现代化工具不会使用，队伍不稳定等原因，造成工作在传达、应接、质量上达不到要求。

（四）集体经济发展受限

目前集体资产投资形式单一，集体经营收入来源较少，近年来镇级联合社主要投资收购厂房获得一些租赁收入，但新浜镇受地理因素影响，投资收益回报率较低。村级受土地减量化影响，大量建设用地腾出，经营性房屋几乎全都拆除，11 个村现有账面经营性资产仅为 0.14 亿元，比改革初期减少了 60.6%，集体经济组织在经营性资产上几乎已经没有收益回报。

（五）收益分红压力巨大

新浜镇已连续六年进行收益分红，都是通过不计算折旧成本来进行社员分配的，承担资金压力很大，造成后续投资发展缺少资金。经济发展困难与社员分红期盼的矛盾持续深化。

四、集体资产管理和发展的思考

（一）夯实基层组织机构建设

一是要加强基层管理队伍建设。在领导层面，不但在选派上要择优考虑，让有责任意识和能力强的人员担当要位。同时，在工作激励方面，做到权责相当，通过建立考核机制，使工作落实到位，集体经济发展有成效的，通过党委核定，社员代表会议讨论同意可以发放奖励资金。在工作人员层面，工作人员的能力和责任心直接关系到数据和信息的真实性、准确性，影响领导的判断和决策。要引入一些中青年管理工作人员，适当提高报酬待遇，让他们安心从事集体事务管理工作。

二是加强依法管理。通过业务培训、工作检查、责任追究增强依法管理理念。同时，引入法律顾问进基层机制，提升基层在处理历史遗留问题、合同租赁纠纷、经营发展等方面依法治理水平，促进集体资产有序发展。

（二）寻求集体资产多元化经营发展

新浜镇要在资源有限空间不断寻找发展的契机，探索经济发展新途径，使集体经济发展多元化。

一是探索新型农业经济发展。以文华村为例，建立农业合作社，发展林下养殖，实行莲稻共作、生态种植；利用乡村旅游这一特色资源，举办插秧节、丰收节，集聚人气；通过“三农电商云直播”卖米卖茶拍租田块，转变经营理念，搞活农业经济。

二是提升功能带动发展。充分利用 G60 科创走廊桥头堡的优势，吸引各类创新、创业主体和重大功能性项目落户，提升新浜经济实力，给农村集体经济的发展带来辐射效应，促进集体资产价值收益提升。

三是引入竞争机制。在盘活资产方面，采取优胜劣汰，引入多种竞争机制，提高资产租赁价格，使收益最大化。

四是谋求合作共赢。利用 165 亩集体建设用地指标，由政府统一搭建平台，各村合股出资，寻找优质项目进行合作经营，为村级经济持续发展寻找出路。

（三）落实全方位监督检查

发挥各职能部门监督作用，促进集体经济组织健康、有序、平稳的发展。

一是发挥监事会的监督作用。有效提高监事会履职能力，坚持日常监督和定期监督相结合。通过查、看、听等方式，监督理事会开展各项经营活动。

二是发挥审计部门监督作用。加强内部审计，定期对集体经济组织开展审计，对其真实性、合法性、合规性进行检查监督，对潜在风险作出客观评价，发出调查、预警、整改等通知，提高集体资产安全性。

三是发挥人大监督作用。利用人大代表对集体资产监督职能，对农村集体经济组织相关法律法规实施检查，落实追究问责制度。

（四）规范集体资产收益分配

产权制度改革目的是让农民享受成果，促进农民持续增收。只有集体经济效益不断增长，农民的分配才会源源不断。目前，新浜镇集体经济的实力薄弱，承担的分配资金大，不利集体经济的发展。只有坚持效益决定分配，才能积累资金，集体经济发展才有后劲。所以，一方面要加快集体经济发展，奠定分配的基础，另一面要规范分配，合理制定分配方案，进一步建立可持续的社员分红机制，保障农民收益权。

（作者单位：松江区新浜镇经济管理事务所）