

# 规范化动作 高质量发展

## 外冈镇规范镇级集体经济组织管理

生晓燕

外冈镇位于嘉定区西北农业地区，面积 50.91 平方公里，行政村 19 个，村民小组 243 个，8 个居委（含筹建），户籍总人数 3.08 万人，实有人口数 9.89 万人。2021 年全镇有 12 家镇属一级集体企业，拥有资产 21.74 亿元，净资产 7.96 亿元。

### 一、镇级集体企业规范管理前股权状况

2019 年外冈镇启动镇级集体经济组织投资、产权关系理顺工作，规范集体企业股权设置。经梳理，外冈镇及下属各类实体公司共 41 家，各公司股东股权结构比较复杂，母子关系不分，权属关系模糊。主要表现如下。

一是部分集体企业的股东、控制人已消亡，但该企业仍处于运营状态。二是部分集体企业所有者产权互相交错投资，找不到实际股东，导致不经营的集体企业，无法财务清算注销。三是通过内部审计发现，个别集体企业存在注册资本不到位、无实际出资、账面无投资反映等现象。四是按照现有股权关系，各集体企业之间无利润收缴的合法通道，资金调拨、经营收益上缴等存在账务处理不规范及税务风险。

### 二、镇级集体经济组织规范管理框架

2018 年 4 月 1 日起，《上海市农村集体资产监督管理条例》（以下简称《条例》）正式施行，《条例》的出台为规范镇级集体经济组织法人治理提供了法律的支撑，明确了工作的方向。2019 年 11 月 15 日外冈镇召开镇级经济联合社成立大会，成立上海嘉定区外冈经济联合社。



镇级集体经济组织规范运行目标。一是治理机构健全。完善组织章程、健全治理机构、规范换届选举。二是组织运行规范。

---

加强登记管理、加强成员管理、加强份额管理、加强收益分配管理。三是规章制度健全。建立公务卡结算制度、健全重大事项预审制度、健全财务管理制度、健全资产资源管理制度、健全内部控制制度、健全档案管理制度。四是经营管理高效。规范会计核算、规范对外投资管理、集体资产公开交易、加强合同规范管理、加强集体企业监管。五是民主监督到位。监事会履职到位、规范预算执行、全面推行财务公开。

通过新成立的镇级集体经济组织——上海嘉定区外冈镇经济联合社，将集体资产量化到镇内 19 个村级集体经济组织（村经济合作社），村通过村级产权制度改革，再量化到村集体经济组织全体成员，通过二次量化，最终实现全镇集体资产归镇集体经济组织全体成员所有。上海嘉定区外冈经济联合社下设全资的上海外冈经济发展有限公司，按《公司法》的相关规定开展法人治理。

镇级集体企业规范运行定位。上海外冈经济发展有限公司规范运行的主要考虑：一是母公司及下属子公司完全按照《公司法》的规定运行。二是在镇集资委的领导下，规范法人治理，建立相应的董事会、监事会制度。三是对全镇集体资产进行投资与管理。四是对参股、控股公司利润收缴，并实行再投资再发展。五是执行和落实镇经济联合社的相关决议等。

镇级集体企业股权设置架构。上海外冈经济发展有限公司下设全资的 11 家镇级的一级集体企业并调整股权登记与现行管理体制一致，一级集体企业根据功能分类需要，分招商投资类、农业发展类、社会服务组织及公益服务类，再下设若干二级子公司。

### 三、实施镇级集体企业股权规范设置的具体措施

#### 一是组织队伍保障

成立外冈镇资产股权规范设置领导小组办公室，以镇党委书记为组长，镇党委副书记、镇长为副组长，相关部门主要负责同志为成员，专题研究，全面部署，共同推进镇级集体企业股权规范管理工作。

#### 二是专业团队保障

聘请专业的会计事务所对镇级集体企业及下属企业开展股权清理，对所有集体企业股权追根溯源，多次开会讨论并形成初步工作方案。另外还开展集体企业财务审计，以事实为依据，出具股权鉴证报告，界定为镇集体所有。

#### 三是股权设置变更

外冈镇根据镇级集体企业实际情况，拟定一企业一方案稳步实施，镇集资委上报详细的资产和股权界定申请报告，提交区集资办审批。根据审批结果，进行工商股权变更，税务变更，各集体企业再进行账务调整并做好相关资料整理、归档工作。