

加强农村集体“三资”监管 助推集体经济组织健康发展

赵萍

农村集体资金、资产和资源（以下简称“三资”）是农村发展的经济基础，也是基层群众关心的焦点、热点问题，事关群众切身利益，事关农村社会稳定与和谐。2018年4月，《上海市农村集体资产监督管理条例》（以下简称《条例》）正式实施，崇明区高度重视农村集体“三资”监督管理工作，认真贯彻《条例》要求，深化和推进全区农村集体“三资”监管，有效促进农村集体经济组织持续健康发展。

一、崇明农村集体“三资”监管现状

截至2017年底，崇明区已全部完成16个涉农乡镇的镇级产权制度改革和269个村级产权制度改革，共涉及村民小组5955个，29.6万户，集体经济组织成员数108.9万人。至2021年12月底，崇明镇、村、组三级农村集体经济组织拥有农村集体资产的单位有6537家。

（一）建立完善农村集体资产运行管理制度

为进一步规范农村集体资产经营和管理行为，近年来，崇明区根据《条例》及市农业农村委员会《关于进一步加强我市农村集体资金、资产、资源监督管理的若干意见》等文件精神，在原有村级财务规范化制度的基础上，通过广泛调研，又相继出台了《关于进一步加强崇明区村级财务管理规范化建设的指导意见》《关于进一步加强我区农村集体资金、资产、资源监督管理的实施意见》《崇明区加强农村集体资产管理工作的指导意见》等文件。通过制订出台规范性文件，进一步完善了财务管理、资产管理、民主管理和财务公开等机制，健全了农村集体经济经营管理、责任考核、收益分配、风险防控等一系列制度，规范了农村集体资产管理。

（二）积极推行村级公务卡制度

近年来，随着新农村建设的不断深入和各级惠民政策的落实，农村集体资金管理、集体资产资源处置中容易出现一些漏洞。为进一步加强村级财务行为合规化、真实性的监督管理，最大程度减少现金支出结算，根据区农业农村委关于进一步加强村级财务管理的有关文件要求，全区从2020年度4月份开始，在各乡镇全面推行村级资金管理非现金结算制度，除文件规定的现金结算目录外其余财务开支一律以公务卡形式支付，并对公务卡使用情况实行了绩效考核，促进基层组织的财务收支更加透明化。至2020年底，16个涉农乡镇均完成了公务卡实施细则的制定和落地。

（三）开展多形式的监督检查工作

一是开展日常指导和监督。区农村经营管理机构按照《条例》规定，认真组织履行监督指导职责，并不断探索农村集体“三资”监管工作的新途径，通过“远程服务+上门指导”、加强“三资”监管平台运行培训等多种形式，做好农村集体“三资”管理工作的指导、监督和检查，既提高了“三资”管理水平，又提升了基层农经人员的业务能力。二是开展专项检查。重点对农村集体资产出租出让、建设用地使用、银行账户等农村集体资产监管重点，每年开展专项检查，对于检查过程中发现的未签订规范

的租赁合同、未严格履行合同约定、未按文件规定执行等问题，及时发出整改通知书，并落实跟踪监督制度。三是加强审计监督和部门间联动检查。区农业农村委会同区纪监、财政部门共同推进村级财务规范化的检查监督，并引入第三方审计监督机制，重点检查村级产权制度改革后分账管理、财务公开、村经济合作社集体资产管理等方面情况是否符合规定；开展村务公开、“农民一点通”及“三资”监管平台专项检查，确保数据录入的及时性、准确性和完整性。针对检查中发现的问题和整改建议，及时对所涉乡镇进行反馈，发出整改通知书、风险预警书。

（四）加强政策制度的宣传和业务培训

一是加强政策宣传。自 2018 年《条例》和《农村经营管理机构监督管理制度》（以下简称《制度》）出台以来，崇明区高度重视，通过开展不同层面、形式多样的宣传培训活动，确保《条例》和《制度》精神扎根基层，内容落到实处。结合全区实际情况，区农村经营管理机构及时分批对全区各乡镇经济管理事务中心主任以及相关工作人员、记账中心人员和各村结报员等各类农经人员开展《条例》和《制度》解读专题培训。二是做好业务培训。针对农村集体“三资”管理、农村集体会计核算和农村财会人员业务管理能力方面存在的短板，每年定期组织举办两期农经人员业务培训班，培训人次达四百多人，培训内容包括相关文件的解读和农村集体资产管理、村级财务核算、案例分析等实务，帮助基层农经人员增强能力、提升水平。

二、农村集体“三资”监管取得的成效

通过持续几年的努力，农村集体“三资”监督管理各项举措得到了进一步落实，为农村集体经济组织的健康发展提供了保障。

（一）治理结构进一步完善

2021 年底全区 268 个村经济合作社均已圆满完成换届，换届工作严格执行《条例》规定，按照公平公正公开的原则，坚持程序到位、操作规范。建立和完善了成员代表会议、理事会、监事会为核心的组织治理架构，并结合实际情况，进一步修订和完善了集体经济组织章程，经乡镇集体资产监督管理委员会预审备案、成员代表会议表决通过后实施。

（二）各项制度进一步健全

各乡镇集体经济组织相继建立健全了非现金结算制度、重大事项备案制度、财务管理制度、资产资源管理制度等一整套规章制度，有效规范了农村集体资产经营和管理行为，实现了以制度管人、以制度管事的良性工作机制。

（三）组织运行进一步规范

改革后的 285 个农村集体经济组织均在农业农村部农村集体经济组织赋码登记系统中进行了登记，并领取了“农村集体经济组织登记证”。同时，改革后的农村集体经济组织全面实行事务分离、分账管理，实现村经济合作社与村民委员会组织机构、组织职能、组织资产、财务收支和财务核算的分离，进一步完善了集体经济组织管理体系。

（四）集体经济持续增长

一是随着《条例》以及其他“三资”监管法规政策的深化落实，农村集体经济组织运转有序规范，农村集体经济稳步增长，收益分配逐年上升。2019 年至 2021 年，全区农村集体资产总额和净资产增幅分别达到了 30.18% 和 19.11%。二是加强收益分配。各村级集体经济组织每年按照《章程》规定提取公积金、公益金，分别用于发展生产、转增资本、弥补亏损和资助本地区公共公益事业，实现收益分配的集体经济组织数量持续上升。2019 年以来实现分红的村经济合作社由 17 个村增加到 2021 年 35 个。

村，增幅为 105.8%。

三、农村集体“三资”管理中存在的不足

（一）分账管理有待进一步细化

虽然全区 16 个涉农乡镇均已完成镇级产权制度改革，成立了乡镇经济联合社，农村集体经济组织章程和相应的财务管理制度、内部控制制度均已建立，但部分镇级集体经济运行还是以镇级企业为主，很难真正做到“镇经分开”。

（二）成员份额管理有待进一步加强

农村集体经济组织成员信息数据未能做到及时梳理、完善。如知识青年、已脱离集体经济组织成员、过世成员、外省成员等部分集体经济组织成员份额还未做到常态化分类梳理、及时更新。

（三）农村集体经济发展还存在瓶颈

农村集体经济发展制约瓶颈较多，镇、村两级农村集体经济组织存量物业资产因为历史原因而没有取得权证，需要变更权利人的尚未变更；经济发展模式相对单一，经济效益不高。

（四）投资主体及产证变更有待进一步明确

长期以来，镇级农村集体经济组织投资主体没有明确，产权制度改革后，政府性资产同集体资产投资关系还尚未全部理顺，部分乡镇集体资产经营公司工商登记信息出资方仍为乡镇人民政府，集体企业需要变更企业股权。

（五）农经队伍建设有待进一步加强

一是农经人才招录难、留住难。二是农经工作人员数量不足、流动频繁。目前 16 个涉农乡镇在编农经人员共 53 人，平均每乡镇只有 3.31 人，有些乡镇仅有 1-2 人。三是农经人员能力素质与岗位要求不相匹配。《条例》赋予了农经部门更多的职责，但目前基层农经人员很难担当。

四、加强农村集体“三资”监管对策建议

（一）进一步推动农村集体经济组织规范发展，补好“三资”监管体系漏洞和短板

一是进一步加强和规范农村集体经济组织运行管理，夯实集体经济组织产权制度改革成果。要着力从治理结构、组织运行、规章制度、经营管理、民主监督等方面促进农村集体经济组织健康稳步发展。

二是进一步梳理农村集体资产权属。理顺集体资产投资关系和产权关系，做好与所属企业及相关主体的投资关系变更，确保土地资源、建筑物、农业生产设施设备、股权等集体资产租赁或转让主体有资格进入区公共资源交易平台进行公开交易，实现集体资产资源效益最大化。

三是常态化梳理集体经济组织成员信息。要定期梳理成员信息，严格界定成员与非成员的身份，推进过世成员的份额继承等日常变更工作，及时更新完善成员名册。

四是有效盘活存量物业资产。理清镇、村两级农村集体经济组织的存量物业资产，对需要变更权利人的物业资产以及因为历史原因而没有取得权证需要补证的物业资产，要理顺物业资产权利人，为高质量发展农村集体经济创造条件。

（二）切实加强农村集体“三资”监管，确保“三资”管理在阳光下运行

一是切实贯彻落实好相关政策精神。在贯彻落实《条例》的基础上，进一步推动近年来已制订下发的相关政策文件的落地实施，不断加强农村集体资产监督管理，健全完善监管体制，确保集体资产保值、增值。

二是强化“三资”监管平台建设。完善农村集体经济组织及其集体企业重大事项处理流程，规范其处理行为。实时更新农村集体“三资”数据信息，并依托各村村务公开信息化平台和镇级信息平台予以公开。完善已在全区推进运用的有线电视等信息化公开平台建设，切实保障群众的知情权、参与权和监督权，保证村级组织权力在阳光下运行。

三是开展多形式的审计监督。在加强各乡镇内部审计的基础上，区级部门建立工作联动机制，发挥各自职责和优势，强化联动监督，及时解决“三资”监管过程中发现的问题，不断提高“三资”监管水平。乡镇全面引入第三方审计监督机制，对所辖农村集体“三资”运行情况实行三年一轮审，区级农村经营管理机构实行第三方审计监督抽查制度。

（三）夯实农经队伍建设，提高“三资”监管服务水平

各乡镇应根据农村集体经济组织体量，按照“岗得其人、人适其岗”的原则，合理确定编制人数，落实工作经费，确保事有人干、责有人担。镇级农村经营管理机构专职工作人员不少于 3-5 人，对集体经济总量大、监管任务繁重的乡镇可以增加至 5-7 人；村级财务代理记账中心按照 6 个村左右设 2 名财务人员要求配备；加强对基层农经人员的培训和指导，切实提高基层农经人员的综合素质和能力水平；各级农经部门要进一步转变工作作风，提高工作效率，增强责任意识和服务意识。