

从财务视角对村级集体经济规模化发展的若干思考

——杭州市三资管理典型案例分析¹

宋 云

（康桥街道区域发展与治理中心，浙江 杭州 310000）

【摘要】从财务视角，针对村级集体经济规模化发展的研究现状，综合运用调查法、案例法、实证研究法和文献研究法，以杭州市三资管理的典型案例，剖析近 3 年杭州市村级集体经济组织市场化运作阶段性成果，提出以党建引领为基础，规范内控建设、完善现代企业管理和财务信息共享等若干创新举措，以推动村级集体经济组织规模化发展的良性和有效运转。

【关键词】财务视角；股权置换；村级集体经济；规模化运作；内控管理体系

【中图分类号】F321.32 **【文献标识码】**A

2022 年 1 月 1 日，财政部联合农业农村部颁发《农村集体经济组织财务制度》[财农 2021(121)号]文件，进一步规范各集体经济组织在资金、资产和资源等方面的财务管理与制度建设体系，为鼓励村级集体经济规模化运作提供政策支撑。本研究以问题导向结合实践思路，以杭州市三资管理的典型案例，从财务视角研究探索新型村级集体经济组织规模化发展的共同富裕路径，以期为推动村级集体经济组织规模化发展提供参考。

1 “三资办”推动经合社市场化运作阶段性成果

1.1 研究背景

集体经济是所有制经济的重要组成部分，发展村级集体经济是打造共同富裕示范区拱墅样本的有效途径。杭州市拱墅区康桥村级集体经济经历了 3 个主要时期，即合作化时期(村级集体组织雏形)、人民公社时期(生产队、生产大队、公社三级所有制)、经济合作社时期(以乡、村民小组为代表)的传统村级集体经济组织。相应村级经济组织的财务管理由原始的缺乏监督的手工记账到三资监管的信息化管理，会计人员由生产大队记工分的大队会计、联产承包责任制村会计，转变为集体经济组织管理会计，逐步建立较完善的以“三资办”(三资管理中心)为监管主体的新型经合经合社财务管理体系。近年来，“三资办”财务监管从组织、人员、制度、机制等方面进行全方位举措，推动辖区村级集体股份制改革，重点实施经合社规范化内控管理，以公司化经营、现代化企业管理为目标，有效推动经合社高效运作、集体经济又好又快发展。

1.2 基本概况

杭州市拱墅区康桥街道下辖 10 个经合社，辖区总面积 12.8 km²，2021 年开始在康桥村、吴家墩、谢村经合社试点市场化

¹ 收稿日期：2022-09-16

作者简介：宋云（1972—），江苏省无锡市人，中级会计师，硕士，研究方向：财政财务管理和公共管理等。

运作，年内均成立了经合社 100%控股的全资子公司，按照公司法的要求建立和完善管理机制、运行体系、规章制度，推进经合社业务真正市场化公司运作，改变以往“物业收入主要来源银行利息收入”的固有模式，引导经合社根据现有产业情况，进行科学规划、实行科学发展。以康桥村经合社为例，2021 年康桥村经合社与杭州包杭实业公司在康桥“三资办”的牵头撮合下，共同谋划 2004 年留用地开发项目“康华大厦”的历史遗留问题清理工作，聘请街道法律顾问和会计师事务所顾问，召开专题会议十余场，设计出利用新的留用地开发项目公司通过股权置换(特殊重组)的方式，以新带老既解决历史遗留的股权、不动产产权问题，又通过换股获得经合社 100%控股的全资子公司的两全方案。顺利通过区政府有关部门审核，成为集体经济市场化运作和妥善解决留用地开发项目历史遗留问题的典型案例。

在已有 3 个经合社完成市场化运作的经验基础上，2022 年“三资办”进一步把独城、蒋家浜 2 个经合社作为推行市场化运作的工作目标，以确保在 2022 年有 50%以上的经合社成立全资子公司实现市场化运作。

2 市场化运作前的基本面分析

2.1 基层组织分析

康桥区域 10 个经合社于 2019 年全面完成社区、经合社“股社分离”，2020 年顺利完成经合社组织换届选举工作，董事长调整比例达 60%、董事调整比例达 40%，并聘请经济顾问 6 人。目前，10 个经合社里党委建制有 5 个、总支 3 个、支部 2 个，共有党员 1 056 名、股民 16047 人，两套班子成员 47 人，平均年龄 42.8 岁，大专及以上学历 44 人，占比 93.62%(董事长大专以上学历 90%)，基本实现经合社书记和董事长“一肩挑”。

2.2 经济发展规模分析

截至去年底，康桥街道集体经济总资产达 31.86 亿元，去年总收入 1.84 亿元，其中经营性收入达 7 864 万元，股份分红 6 428.25 万元，人均分红 0.4 万元。经营收入有物业收入、发包收入、投资收益、补助收入和其他收入。2021 年经营性收入目标任务 9 705 万元，经营性收入完成数 11 507.19 万元，同比增长 18.24%，完成计划率 118.57%。其中，各经合社经营性收入各项明细收入中，物业收入 9 917.41 万元，占经营性收入 86.18%。据分析，留用地项目进入开发建设阶段，投入资金需求量大，财务成本提高，物业收入来源减少，面临较大融资压力，正处于经济发展关键期。

2022 年，10 个经合社现有规模以上企业 38 家、高新技术企业 4 家，今年以来实现总税收近 2 亿元。现阶段共有村级留用地项目 20 宗、33 hm²，其中已开发 7 宗(含建成投用 2 宗 0.53 hm²、在建 5 宗 6.11 hm²)、前期手续办理 13 宗 26.32 hm²。

2.3 制约发展的短板分析

应对资源稀缺与增强发展后劲之间的矛盾，传统的管理方式与市场经济竞争之间的矛盾，制度规范缺乏与经营机制活力不足之间矛盾等方面缺乏有效的办法。当前，村级集体经济发展存在不平衡、不充分的矛盾比较突出，多数经合社面临发展水平较低、专业人才欠缺、持续增收乏力、相关机制不完善等困难，三资监督管理面临诸多挑战，主要表现在 4 个方面。

2.3.1 自身实力不足，发展水平较低

目前多数经合社财力有限，撤村建居后政府给予了一部分自主开发的留用地指标，但是土地开发建设动则需要数亿元的投资额，经合社一般都无力承担，即使和社会资本合作开发留用地，受自有资金不足困扰，仍然较难达到政府规范性政策要求达到的出资、股份比例。因此，经合社对项目规划定位普遍不高，尤其是合作项目，对合作方的资金实力、开发能力等缺乏把控经验，一定程度上影响了项目的开发时序和经营效益。同时，对于建设完成的物业，多数经合社也较难产业化运营，多数仍以物业租赁为主，产业形态还较为低且同质化，很少引入“1+4+N”现代产业相关企业，新兴产业园难以成形。

2.3.2 专业人才缺乏，市场节奏把握不准

由于经合社股民均为原著村民，管理层也从股民中产生，人才短板明显，具有奉献精神、市场意识、合作意识的营销、财会、管理和生产等专业人才更是缺乏，由于经合社的股民身份限制，经合社干部基本上只能“墙内循环更新”，“墙外”的优秀经营管理人才进不来，而大部分经合社股民经营能力欠缺，无法适应新形势下集体经济的发展要求。不少经合社还存在求稳怕乱思想，宁可把资金资本放在银行吃利息，也不愿探索开拓其他增收渠道，难以实现资金向资产的转变。同时，大多数年轻有学历有能力的股民习惯在外就业创业，不愿回经合社发展，造成后备干部不足，优秀带头人更是“一将难求”。

2.3.3 内控管理有待规范，存在风险盲点。

内控管理在业务收支、预算管理、资产管理、项目建设、采购和合同管理等关键点，均存在管理监督机制不够完善，规章制度陈旧且无法适应新形势要求，导致前几年经合社信访问题主要涉及集体资产、征地拆迁、财务问题、党员干部作风、换届选举等多方面。采购、合同、项目管理等方面存在风险盲点。缺乏全面预算管理意识，评价机制和考核激励制度不完善。不少经合社干部积极开展经营推动发展的动力不足、信心不强，不少问题互相交织、情况复杂，稍有不慎易引发群体性涉稳事件。

2.3.4 “三资办”压力大，监管力量不足

“三资办”主要负责街道辖区 10 家经合社的财务监管工作。主要工作职责是三资中心管理日常工作，统筹管理并负责规范和制定各项规章制度，牵头各经合社资产、资源和资金财务监管工作，开展经社分离资产与财务确认，指导村级集体经济规模化运作工作。由于各经合社体制陈旧，历史遗留问题多，投诉问题多，各级财务人员业务能力参差不齐，日常监管压力巨大，面临诸多问题。如大额资金监管、年底分红审批、工程项目管理、集体资产备案等。上级多头管理，涉及发改局、纪检部门、财政部、国资等多部门。任务重、难、急，工作经费短缺，部分工作经费无预算落实。而各级经合社往往是班子人员兼会计，遇到上级部门抽检巡查，年度财务审计整改问题虽有随逐年下降趋势，但历史问题、复杂情况依旧存在。如土地拆迁遗留法律诉讼，项目“飞地”资金冻结等遗留问题仍无法解决。经合社规模化运作的监管角色转换、内部管理面临的税务政策变化，规模化公司制运营后续财务管理力量有待进步。

3 改革措施

聚焦上述问题，“三资办”坚持问题导向和高质量发展要求，从财务视角分析研判，以经合社市场化运作为重点，努力破除发展梗阻，盘活村级集体经济。

3.1 努力推动实现机构的规模化运作从“组织搭建”向“高效运行”转变

从总体来看，集体经济发展模式还处于启动和设想阶段，分配、组织和运行模式尚待改进^[1]。需要联合多方力量合力推动机构规模化运行。通过开展康桥村、谢村、吴家墩等经合社全资子公司的规模化运作，明确部门职能，科学人力配置，做到人尽其才、人岗匹配。实行“一套班子，两个运营主体”运作机制，对外以全资子公司为运营主体，对内以经合社为运营主体。在部门组建的基础上，进一步完善公司管理机制、运行体系、规章制度，推进经合社业务真正市场化公司化运作。鼓励各经合社面向股民和社会招聘专业人才、高层次人才，探索启动经合社班子成员聘任制试点，引入职业经理人参与经合社决策管理。建立经合社发展专业咨询团队，在留用地项目建设、资产盘活、物业增收、招大引强等方面进行专业指导。

3.2 完善内控管理，推动评价与考核激励

设计并制定出台《股份经合社内控管理制度汇编》《三资财务管理制度汇编》《建设工程项目管理办法》等规章制度，对经合社各方面进行具体内控规范制约^[2]。切实发挥监事会作用，加强财务审计监督，以经合社经营性收入、税收贡献、项目建设

(细化至项目引进、开工、竣工、遗留项目处置等内容)为重点考核指标,建立完善科学精准的经合社考核机制,实行结果考核和过程管理相统一,突出差异化的绩效评价。2021年各经合社考核结果排名靠前和靠后的绩效奖励差距达一倍,切实消除了“做好做坏一个样”“吃大锅饭”“做老好人”的工作倾向,体现出良好的工作实绩导向,激励经合社干部争先创优。

3.3 推动人才腾笼换鸟机制,创造良好公司治理环境

推动各经合社与浙江工业大学、浙大城市学院等建立培训合作关系,“走出去”“请进来”双管齐下。2019—2021年,以三资为载体多次组织各经合社班子成员开展专业培训,赴北京、广州等集体经济发展先进地区考察学习。同时,通过“股社分离”和换届选举,进一步理清社区、经合社权责边界,解决经社部分人员交叉任职等分而未尽问题,确保权责一致,积极处理历史遗留问题。以重视股权顶层设计为重中之重^[3]。建立街道、经合社2个层面法务团队,成立资产运营部和留用地开发专班,聘请经合社发展顾问,发挥专家力量为经合社平稳健康发展出谋划策。与浙江省总会计师协会、浙江工商大学等单位建立合作关系,积极探索适应村级集体经济转型发展的新模式,其中,康桥村经合社在浙江省总会计师协会帮助下,向省社科联成功申报《科学发展村级集体经济,努力推动乡村振兴》的研究课题。

3.4 协同接力发展、发挥党建联盟优势。

强化党建引领,是吸引各方力量协同接力发展的重要保证。在党建引领的基础上,搭建经合社、街道、会计中介机构、总会计师协会、市级单位组成的党建联盟共同体,促进村级集体经济规模化运作,建立经合社党组织与董事会、经合社与社区结对机制,在疫情防控、防汛抗台等急难险重工作中互帮互助,推动股民更好融入社区管理服务。鼓励经合社参与安置房建设管理,推动“村民”向“居民”积极转变,逐步实现“人的城市化”。切实加大与发改、财政、规资、金融、市监、税务等职能部门联动,积极推动各部门最大限度延伸服务触角,在规划立项、审核审批、税收让利、金融信贷、财政补贴等方面加大政策倾斜力度,为村级集体经济发展营造良好宽松的环境,助推经合社又好又快地进行各类项目开发建设运营。

3.5 发挥第三方组织引智引企,搭建审计咨询团队

借助第三方力量,充分利用网络媒介平台,将财会、招投标、集体资产监管制度、操作规范形成制度体系。街道三资中心与纪检部门开展联合巡查常态化,定期组织经合社财务人员交流学习,学习内容涵盖日常财务处理、审计问题探讨,财政政策宣传和业分享交流等,业务能力得到显著提升。同时,定期开展经合社项目管理规范化指导,检查限额以下工程发包项目,与财政部门联合开展对各经合社资产管理清产核资。从总体层面和业务层面,力求发现问题在萌芽状态,将违规风险控制控制在可承受范围。通过全面加强对项目招投标、项目资金结算、房屋租赁合同签订、租金收缴等重点环节的监督,搭建村级集体经济组织的审计咨询团队,提供事前、事中、事后各环节的审计咨询服务、有效提升过程监督能力。

3.6 努力推进财务理念转变,实行信息共享工作机制

输送现代财务管理理念,引导村级经济组织现代化企业运作,明确企业经营目标,从总体战略、经营战略、职能战略到财务目标,在村级集体经济组织初创期,构建成长型多元化发展思维,改变以往“守着已有物业收租金”的僵化理念,在投资决策、融资决策和激励机制上,建立全面预算、绩效评价与考核,用科学的理财观、现代的财务管理方法,有效盘活经合社资金、资产和资源,提高村级经济核心竞争力,追求企业价值最大化,保障村级集体经济资产的安全管理与保值增值。着力培养股民集体主义和共同富裕精神,教育引导股民树立“我收益、我负责”市场观念。深化自治、法治、德治“三治融合”,培养以善治为理念的企业文化,提升财务工作效率,降低财务运行成本,运用数字化智慧云等现代信息技术,快速搭建财务共享平台^[4]。更要引导村级集体经济投资多元化发展,鼓励集体资本参与公共事务、公共项目建设,通过规模化运营方式,探索承接社区物业管理、回迁安置小区提升改造、民生项目建设等业务,提升村级集体经济发展质量。为进一步树立科学区域三资财务管理“一盘棋”观念,打通全区域数字资源,提升经济发展实效,鼓励经合社之间、与第三方优质资源之间、党建共建联盟之间

的高效合作，实现财务共享、资源共享、项目共享、平台共享、成果共享五个“共享”，做好“三资”管理、区域发展和乡村振兴，实现共同富裕。

参考文献

- [1] 王曙光, 郭凯, 兰永梅. 农村集体经济发展及其金融支持模式[J]. 湘潭大学学报, 2018(1):74-78
- [2] 杨学民. 浅谈加强村级财务管理与内控制度设计[J]. 中国乡镇企业会计. 商务印书馆, 2017(7):185-186.
- [3] 韩晓宏. 股权资本[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2018.
- [4] 易雪辉. 乡村振兴战略下的村级财务管理模式演化趋势研究[J]. 商业会计, 2021(1):13-17.