

From special treatment to long-term governance—Exploration and enlightenment of the reform path of rural collective “three assets” management in Yuezhou Town

Yongxia Shi¹ Huafang Wang^{2*} Zhixian Shi³

1. Yuezhou Town Agricultural and Rural Development Service Center, Qilin District, Qujing City, Qujing, Yunnan, 655003, China
2. Qilin District Economic Crop Management Service Center, Qujing City, Qujing, Yunnan, 655000, China
3. Social Pension Insurance Bureau for Urban and Rural Residents in Anyue County, Ziyang City, Ziyang, Sichuan, 642350, China

Abstract

This paper is based on the special rectification practice carried out by Yuezhou Town in accordance with the requirements of the Central Commission for Discipline Inspection and National Supervisory Commission and the Ministry of Agriculture and Rural Affairs regarding the concentrated special rectification work on prominent issues in the supervision of rural collective funds, assets, and resources (hereinafter referred to as “three assets”). It focuses on problems such as loopholes in fund management, risks of asset loss, inefficient use of resources, and irregular contract management. Through case analysis and empirical research, it systematically analyzes the pain points and difficulties in fund, asset, and resource management under new circumstances, summarizes the “three-three work method” for rectification, and innovatively proposes a governance model driven by four wheels: “institution-technology-supervision-talent.” This provides theoretical references and practical solutions for the management of rural collective assets under the background of rural revitalization.

Keywords

“three assets” management; special rectification; enlightenment; reform; optimization; long-term governance

从专项整治到长效治理——越州镇农村集体“三资”管理改革路径探索与启示

施永侠¹ 王华芳^{2*} 施志贤³

1. 曲靖市麒麟区越州镇农业农村发展服务中心, 中国·云南·麒麟 655003
2. 曲靖市麒麟区经济作物管理服务中心, 中国·云南·麒麟 655000
3. 资阳市安岳县城乡居民社会养老保险局, 中国·四川·资阳 642350

摘要

本文基于越州镇按照中央纪委国家监委、农业农村部关于开展农村集体资金、资产、资源（以下简称“三资”）监管突出问题集中专项整治工作要求，针对资金管理漏洞、资产流失风险、资源利用低效及合同管理失范等“三资”管理问题开展专项整治实践为研究对象，通过案例分析和实证研究，系统分析新形势下资金、资产、资源管理上的痛点、难点问题，总结形成“三三工作法”整改范式，结合工作实际，创新提出构建“制度—科技—监督—人才”四轮驱动治理模型，为乡村振兴背景下农村集体资产管理提供理论参考与实践方案。

关键词

“三资”管理；专项整治；启示；改革；优化；长效治理

1 引言

2024年，按照中央纪委国家监委、农业农村部关于开展农村集体资金、资产、资源（以下简称“三资”）监管突

出问题集中专项整治工作要求，麒麟区越州镇针对资金管理漏洞、资产流失风险、资源利用低效及合同管理失范等问题，通过“三三工作法”系统性推进专项整治，为进一步健全完善农村集体“三资”监管长效机制，取得了较好的经验与启示。

【作者简介】施永侠（1974-），男，中国云南曲靖人，本科，高级经济师，从事农业经济管理研究。

2 集中专项清理情况

资金方面,共清理14个村社区90个组集体经济组织现金4.63万元,银行存款15151.31万元,应收款项2541.39万元,应付款项3078.73万元。资产方面,有集体资产1093件,价值17165.8万元。资源方面,有集体所有农用地总面积17333.33hm²,清理出集体资源718件,资源承包协议546份,年承包费收入737万元。

3 存在问题分析

3.1 资金管理漏洞较多

排查出资金管理问题25个,涉及资金78.82万元。常见问题有现金管理不规范、大额资金转入个人账户、会计科目使用混乱、财务报销审批不严、报销凭证要素不全、票据使用不规范、工程款拨付审核把关不严、记账不及时、会计档案归档不及时、应收应付款金额过大等。

3.2 资产管理存在乱象

共排查出问题资产管理问题14个,涉及资金325.03万元。主要是固定资产管理不规范、在建工程款长期挂账、衔接资金项目资产未及时纳入村集体固定资产登记管理,存在隐性流失等。如:2020年老吴饮水管网延伸工程未能移交区水投公司,2021年濠浒特色小镇旅游项目部分资产因古镇后续开发改造流失,大梨树蓝莓合作社2022年建成的防灾手动避雨棚因2024年1月21日下大雪损毁等。

3.3 资源管理粗放低效

排查出问题资源管理问题104个,涉及资金758.71万元。主要是资源租赁不规范、集体资源管理缺位,部分耕地、林地、水资源管理不善或利用不当,导致闲置和浪费。例如,一些土地长时间无人耕种,水资源管理不善导致灌溉效率低下,影响农作物生长和收成。土地流转服务体系不健全,大部分集体资源采取简单租赁模式,缺乏增值开发,且存在资源承包合同签订程序不规范、内容不全面、执行情况不明确问题。例如:马坊村委会大马坊小组承包给麒麟区瑞祥种植专业合作社土地26.13hm²,2021—2024年间长期拖欠租金9.55万元。

3.4 村集体资产资源经济合同管理不到位

清查中共排查出问题经济合同不规范合同数量510份,其中:长期合同(资源承包超20年及永久,资产承包超5年)208项;低价合同30份;未按时收到价款合同90份;未签订书面合同182份。且存在合同不合法、内容要件不齐全、内容不合理(有的荒山、林地承包合同标的额过低,承包期过长甚至无合同期限,面积、位置与实际严重不符),合同履行不力,档案管理松懈等情况。

4 “三三工作法”专项整治的创新实践

4.1 强化“三个保障”

组织保障:成立以镇主要领导为组长的专项整治行动

工作领导小组,抽调相关中心(办所)人员成立业务专班。根据镇14个村(社区)实际情况,划定4个片区,明确责任人,实行业务人员包片制,确保业务指导全覆盖。

机制保障:镇主要领导主持召开会议部署调度,相关部门横向联动、协调推进,各村(社区)迅速传达部署、推进落实,为专项整治行动全面铺开打下坚实基础。

制度保障:制定下发《越州镇农村集体“三资”监管突出问题集中专项整治行动实施方案》,明确“责任人”、锻造“标准尺”、划定“路线图”,制定作战图^[1]。

4.2 严把“三个环节”

集中清理:通过“村级自查+专班复核”,摸清“三资”底数,建立资金、资产、资源动态台账,做到一村一台账,对照专项整治行动6个方面开展自排自纠。镇纪委对专项整治行动阶段性任务进行督导检查,对在工作中推进不力的村书记、业务人员,进行提醒、约谈等,提醒、约谈4人次。

专项整改:建立“周督促、月调度”机制,综合采取协商、调解、诉讼方式,分批分类对长期合同、低价合同等分类整改,避免“一刀切”。清理不规范合同510份,重新签订或修改473份。针对4起土地流转问题,已整改2起。

典型带动:坚持先易后难,对村(社区)班子过硬、“三资”管理规范的村和基础薄弱、资料不全的村分类进行整治,对土地流转量比较大、信访问题较为突出的村进行“重点体检”。针对合同期限长、租金过低问题,引入市场价格评估机制,与租户协商谈判,调整租金过低合同37份;针对合同违约、拖欠租金等问题,聘请专业律师调解或通过司法途径解决,确保双方利益。

4.3 取得“三个成效”

壮大集体经济:追回拖欠集体资金415万元,对未能及时追缴的资金,一方面积极与欠租企业沟通,下达《催缴通知单》等方式进行催缴,另一方面走法律诉讼渠道协助追缴。通过收回历史欠账,矛盾纠纷得到化解,村集体家底厚起来,党群干群关系更加融洽,进一步强化了集体凝聚力和向心力。

建立长效机制:通过制定《越州镇村集体资金资产资源管理办法(试行)》《越州镇村集体经济合同管理实施办法(试行)》,规范农村集体会计事务监管中心报账流程,明确资产资源交易程序、资金的规范使用,坚持把当下改与长久立相结合,避免走“清了占、占了清”的老路。

优化基层治理:强化纪检、财政、农业农村、民政等职能部门横向联动、密切配合,建立重点事项会审、村级财务会签等制度,动态实时监督“三资”管理工作,村组财务公开及时率达100%,村民满意度明显提升。

5 村集体“三资”管理优化路径的几点建议

5.1 制度创新:构建规范化管理体系

围绕“一部法律、两个制度”(农村集体经济组织法,

农村集体经济组织财务制度、农村集体经济组织会计制度)制定村集体“三资”管理、工程建设管理实施办法,推行所有权、经营权、监督权“三权分置”产权制度改革,建立资源资产动态登记制度等规章制度,对“三资”中心工作职责、村级报账员工作职责、开支审批限额、工程项目招投标管理、报账程序、资金管理、票据管理和“三资”档案管理等做出详尽明确规定。

完善“四议两公开”民主决策流程,推行民主理财、财务公开、组账村管、村账镇管、会计委托代理为主要内容的村级财务管理新机制。坚持“五统一”,即“统一会计科目、统一会计账簿、统一电算化记账、统一档案管理、统一会计报表”,切实做到账目和现金日清月结。建立“参与式预算”制度,对10万元以上集体支出实行“村民听证—代表审议—大会表决”三级决策程序,重大项目增设听证环节,确保决策透明化。

建立村干部任期审计与离任审计衔接制度,制定“三资”履职清单,聚焦资金使用、资产出租、工程项目发包等高风险环节,严查截留挪用、资产流失问题,强化村干部依法行政、科学理财意识。

5.2 科技赋能:打造智慧监管平台

建立数字化管理与预警系统。整合农业农村、自然资源等部门数据,探索“三资”管理与数字乡村建设深度融合,建设信息化平台,将“三资”基础数据、资产交易、经济合同、财务公开、预警指标等指标导入平台进行实时全流程线上监管。如:设置资金异常流动(单笔超5万元)、合同履行超期(剩余30天)智能预警信息,实时推送风险提示;成立公共资源交易中心,严格按照《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》完善相关细则,组织开展公共资源交易活动^[2]。

村民参与阳光化公开。开通“村务直通车”小程序,实时公示集体资产变动、项目进展等信息,配套图文解读提升村民参与度,推动“三资”管理公开透明。

5.3 监督协同:完善长效治理机制

横向整合审计、财政、农业农村等部门力量,灵活运用重点查、精准查、机动查等方式,切实提升对村集体“三资”监督质效;纵向建立区镇村三级监督网络,通过“日常监督+专项巡察+交互动联监督”,聚焦信访联办、案件联查、监督联动、问题联解,构建多维度、立体式监督格局,实现问题动态清零。

紧盯集体资金使用、集体资产出租、闲置资产盘活、村级工程项目发包等关键环节和村(居)“一肩挑”关键岗位,

推行“惩、治、防”一体化治理。按照中央八项规定及“六严禁”相关要求及《云南省村集体经济组织财务管理暂行办法》现金管理明确规定,围绕本地“资产资源管理、经济合同管理、债权债务管控、工程项目管理、集体经济审计”等事项,查找风险漏洞、建立问题台账、制定整改方案,对典型案例通报曝光,同步完善制度漏洞。例如,麒麟区通过巡察整改推动全区“三资”监管专项整治,健全第三方会计服务机制。

推行“阳光三资”行动。每月确定一天固定为“三资公开日”,采用“线上+线下”双公示模式,重要事项增加图文解读;试点“村民观察员”制度,选拔具有财务知识的村民参与日常监督,通过专业化队伍+村民共治织密“三资”监管网,加快形成群众信任监督、监督回报信任的良性循环。

5.4 人才支撑:培育专业化队伍

实施“三资明白人”工程。选优配强村(社区)财务人员,对镇村财务人员每年开展不少于40学时专题培训,学习《中华人民共和国农村集体经济组织法》《中华人民共和国农村土地承包法》和《农村集体经济组织会计制度》《农村集体经济组织财务制度》《会计基础工作规范》等法规,严格按照法律法规管理和指导“三资”管理工作^[3]。

压实村(社区)党总支书记抓村集体“三资”管理直接责任,将“三资”管理纳入干部考核,对履职不力者约谈问责,问题严重的进行线索移交,依法依规开展“三资”管理工作。

引入第三方专业服务。聘请律师团队调解合同纠纷,委托会计公司代理记账,破解村级财务混乱问题。如:麒麟区大梨树村通过第三方会计服务实现账目清晰化。

越州镇实践表明,“三资”管理创新需以“制度—科技—监督—人才”四轮驱动,通过制度为基、科技增效、监督护航、人才赋能,构建“产权明晰化、运营市场化、监督智能化、参与常态化”现代治理体系,有效激活农村集体经济发展潜能,为乡村振兴提供持续动能。

参考文献

- [1] 农业农村部课题组. 加强集体资产管理 强化农经工作职能——云南、陕西农村集体资产财务管理情况调研[J]. 农村经营管理, 2021(11):24-28.
- [2] 张卫国. 农村集体“三资”监管的数字化转型研究[J]. 中国农村观察, 2022(3):45-57.
- [3] 李红梅. 协同治理视角下农村集体资产管理创新[J]. 农业经济问题, 2020(5):89-97.