

话题嘉宾



丁长发：经济学博士，厦门大学经济学院副教授、经济学系政治经济学教研室主任。主要从事我国农业和农村经济体制改革研究，相继主持省部级课题 10 余项



郑慧娟：博士，副研究员，广东财经大学财政税务学院资产评估系主任，主要研究资产评估、绩效评价。广东省资产评估协会专家库专家，参与、主持多项资产评估、财政专项资金绩效评价项目



严朋军：湖北省天门市九真镇财政管理所副所长，四川农业大学毕业，拥有十几年基层财政

工作经验



谢宏斌：湖北省随县高城镇财政所财政专管员，长期从事农村经营管理工作

主持人

尹 情：《财政监督》杂志编辑



## 农村集体“三资”监管 问题与创新

### 背景材料：

日前，有新闻报道，湖北省利川市一村支书利用职务之便，帮助开发商协调村集体荒山承包事宜，从中非法收受他人现金 40 万元。利川市公安局成功侦破这起涉嫌非国家工作人员受贿案。这是一起典型的村干部利用农村集体资源受贿案件。针对该新闻，不少网友反映村干部利用农村集体“三资”贪污腐败现象不胜枚举。

农村集体“三资”管理直接关系到广大人民群众的切身利益和农村和谐稳定发展，政策性强，涉及面广，影响深远。近年来，我国农村集体“三资”价值快速提升，规模增长迅速，受到广大人民群众的广泛关注。仅以江苏省苏州市为例，截至 2016 年末，全市 96 个镇（街道）、1285 个行政村的农村集体总资产达到 1720 亿元，村均年稳定收入达到 801 万元。而浙江省 2015 年全省农村集体经济总资产达 4187.9 亿元，比上年增长 9.7%。

然而，与庞大、快速增长的农村集体经济不相匹配的是对村级财务制度监督的缺失与乏力。当前，部分地区农村集体“三资”管理存在职能不明、家底不清、制度不健全、管理不规范、监督不到位、处置不公平等问题。

党的十九大报告指出：“深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济。”深入贯彻落实党的十九大精神，规范农村集体“三资”管理，必须建立健全相关监管制度。

农村集体“三资”监管是指对涉及农村集体资产、集体资金及集体资源的监管。近年来，党中央对“三农”问题高度重视，不断加大对农业、农村、农民的投入力度，农村集体“三资”不断壮大，成为广大农民群众关注的焦点。而当前农村集体“三资”构成情况复杂、分布广泛、管理基础薄弱、缺乏有效监管，导致农村集体“三资”流失、浪费严重，亟需加强监管。本期监督沙龙加强农村集体“三资”监管，围绕相关话题展开探讨。

## 问题层出不穷 监管如何发力？

主持人：结合背景材料与当前实际，请谈谈当前我国农村集体“三资”管理中存在着哪些问题？

丁长发：当前，我国农村集体“三资”管理面临着以下多方面的问题：一是农村集体资产和资源产权不清晰，导致寻租情况严重；二是农村资金多元化，“九龙治水”，资金管理混乱；三是农村集体“三资”管理存在监管难、难监管，也就是农村“三资”监管的成本过高，加上监管者和被监管者很大程度上存在合谋行为，故意在“三资”财务管理上“设租”、“创租”、“寻租”，使得“三资”监管困难重重；四是农村“三资”管理不够规范，公布的内容、形式、时间都不符合要求，公开不及时，关键是发生以上现象后的惩罚措施难到位；五是“乡政村治”，乡镇不自治，导致乡镇或者县级政府的事权都可能下派到村，所以上级监管的动力不足，成本高昂；六是村级财务不规范，部分村官和村财务人员素质低下，老百姓监督难。另外，农村“三资”监管也需要大量的时间和经济成本，而我国相关制度安排不太科学。

郑慧娟：我认为，农村集体“三资”管理存在着以下问题：一是产权难以清晰界定。对农村集体资产产权进行清晰界定，摸清家底，是所有会计记账、资产运营和产权交易活动的基础。各地的《农村集体资产管理条例》均规定了农村集体资产的范围，农村集体经济组织应当建立资产管理制度，定期清查资产，对资产存量及变动情况进行登记，要求做到资产明晰、账实相符。要具体实施相关条款，存在两个难点：一方面，不动产登记本身就存在较大困难。农村集体所有的资产既涉及土地和森林、山岭、草地、荒地、滩涂、水域等自然资源，建筑物、构筑物、设施设备、库存物品等固定资产，又包括用于教育、科学、文化、卫生、体育、水利、交通、福利等公益事业的资产，等等，数量大而琐碎。有些资

产缺乏产权依据，且存在较多的历史纠纷，导致目前各地农村集体资产的不动产登记工作都进展缓慢；另一方面，由于农村股份经营普遍，产权交易活跃，资产范围、数量和价值都处于不断变动的过程中，要做到“定期”清查，且“账实相符”，存在操作性方面的难题。二是项目管理与财务处理不规范。目前农村集体经济组织在集体资产的运营、项目的运作、财务处理过程中，普遍存在未按照《条例》以及项目管理、财务会计制度的要求操作的情况。包括工程建设项目未做可行性研究，与采购商或者建设单位签订的合同不规范，工程验收文件不规范，会计核算不完整、不准确等。三是资产流失问题。部分农村集体资产所有权的执行机构以权谋私问题严重。部分农村集体资产的执行机构人员利用自身的职权，伙同村干部长期侵占“三资”，在资产收益分配中不能做到公平合理。

严朋军：结合背景材料与当前实际，我认为目前我国农村集体“三资”管理中主要存在以下几个方面的问题：一是职能不明确。一些地方存在领导不重视，相关职能部门分工不明确、职责不清、相互推诿的现象，难以形成监管合力。二是家底不清楚。虽然一些地方已经组织了清产核资工作，但是由于一些因素的制约，仍然存在瞒报漏登的情况。如有的村将有收益的资产进行瞒报，设立“小金库”；有的村林地、荒山、荒坡、荒地、湖泊等资源权属存在争议。此外，有的地方在清核登记时未经相关机构估价，造成“三资”底数不清、登记不全、不准；有的地方“三资”情况有变动也没有及时更新，管理混乱，存在闲置浪费、挪用占用等现象。三是管理不规范。如有的村财务制度执行不力，资金管理不规范，存在收支

不入账,私设“小金库”,支出随意,挤占挪用打白条入账等现象;有些地方在集体资产、资源对外出售、租赁和发包时,不按民主程序,不搞招投标,不签订合同,只凭书记或主任个人说了算,处置不公平,极易滋生腐败,导致资产、资源流失,群众利益受损。四是制度不健全。有的地方“三资”监管制度不健全、不完善,导致在实际工作中仍然存在不少突出问题。如:现有制度形同虚设,“三资”监管流于形式;村民议事走过场,村民对集体“三资”管理缺少实际的参与权和决策权;村务公开避重就轻、避实就虚,公开内容不具体,公开事项不全面,等等。五是监管力量薄弱。一些地方农村集体“三资”监管的主要承担部门是乡镇财政所,由于人员少,具有专业技术职称的人员更少,而且这些人员还要担负乡镇其他财政工作,精力与能力有限,使“三资”监管大打折扣。加上村报账员素质参差不齐,且更换频繁,也直接影响了“三资”监管的效果。六是存在着新盲区。相对村而言,组级“三资”管理问题没有引起重视,成为盲区。然而,从实际来看,组一级虽然不起眼,但是有些地方的村小组也掌握了很多“三资”,如征地款、村小组的山地、林地、水库、堰塘等。如果不加强监管,很容易出现问题。七是出现的新问题。目前违反“三资”监管的案件频发,且呈现出新的特点和趋势。随着一些地方城镇化战略的推进,一些城中村、城郊村等有征地拆迁任务的村,利用集体土地资源,违规骗取、套取、截留、私分、贪污征地款现象时有发生,而且呈现出手段隐蔽多元化、涉案人员集体化等新的特点。如果不引起高度重视,后果将十分严重。

谢宏斌:我认为,一是公共资源占用分布不均。如村通组道路硬化、新农村建设点选址等公共资源建设项目大部分选择在农户居住相对集中的湾(组),而一些偏远点的湾(组)居住的群众却不能享受这些由集体出资(或企业捐资)兴建的公

共设施带来的便利(福利),导致公共资源分配不均。二是公共信息传导不及时。从目前农村留守人员结构来看,媒体早已就就业城镇化、农村留守人口老年化问题作了相关报道,留村人员多为老弱病残,过去靠生产队开会讲政策,现在却靠广播、电视及网络普及,虽然他们能听懂也能看懂,可是缺少时间去研究现行政策和科学知识,对农村集体资金、资产、资源管理缺少认识,一旦有人利用集体资产资源发家致富,容易引发矛盾纠纷。三是历史遗留问题难解决,反映在两个方面:钱和地。集中点在上世纪70年代后期到80年代初期,农民种田税费过重,一些农户弃耕离乡赴城市务工经商,乡村干部为完成国家税费,便采取借、贷、变卖集体资源等手段弄钱上缴,形成了巨额债务,至今未能还清。由于时间久,乡村干部变换,导致矛盾纠纷不断;此外,起初外出务工的年轻人,如今都已年长,只能回乡种地养老,但此前由于没有很好地处理承包地的权属问题,而村干部为完成上缴任务,又将其耕地发包或集中承包给他人,20多年轮换流转,耕地还是那块地,可承包人已多次易主。四是资产资源发包合同签订存在严重的“三不”问题,即不规范、不合理、不公正。村里没有开会讨论研究的记载,也没有到现场勘察四至界限,更没有党员、群众代表讨论、评估作价和村民签字,就是谁看中了哪片资源(山、林场),找村干部随便写个合同了事。合同期限村里没有严格的规定,村两委会也没有研究一套统一的标准,时间长短不一,有的70年、30年、20年,还有大写拾年,但按起止日期推算又是20年,村干部说合同到期,而承包人说还没到,出现扯皮现象。五是农村民主理财小组因各种原因制约形同虚设,未能起到监督管理作用,大部分村“三资”管理仍然由村两委会成员说了算,有些仅凭书记(或主任)说了算,在这种高度权力集中的村,“三资”管理出问题也就不足为怪了。

主持人:资料显示,近年来关于农村集体“三资”问题信访与举报的案件呈现出明显上升趋势,体现了广大群众对农村集体“三资”问题的高度关注。请分析产生以上农村集体“三资”问题的原因有哪些?

丁长发:首先是产权不清晰造成的。按照现代经济学,我国集体资产和资源是产权极其不清晰的。正是因为这种不清晰的产权才导致这些村级“官员”出现损害侵占农村村民“三资”的事情。其次,我国现行的行政体制下,由于乡镇没有实现自治,村级所谓的自治很大程度上是乡镇政权的延伸,这样非常容易出现监督管理机制虚化问题。上级对村官的监督太远、同级对村官的监督太软、下级和老百姓监督几乎不可能(监督成本太高),并且村官很容易与上级合谋、串谋以获取二者自身利益最大化。再次,乡镇基层政权存在一定程度的弱化。按照诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔所说的就是乡镇政权软化或者“黑社会化”。由于前面所述的村级资产和资源产权不清晰,十分有利于这些有话语权的集团寻租,以致出现“三资”被侵占等现象。再次,我国各级政府的财权和事权不明晰。比如,农村社会保障问题、教育问题、医疗卫生问题等在现代国家都是公共产品,中央和省级政府应进行一定程度上的统筹安排,而不是涉及十多个部门“争权夺利”,导致农村资金的“九龙治水”,致使村官甚至基层干部的谋私和寻租。最后,各项政策制定的出发点是好的,但在执行中存在问题。加上我国传统上老百姓对本地村官甚至乡镇干部的不信任,本地村民能够拿起保护自身利益的“武器”不多,农民在各类媒体和历史类文化熏陶下,为了保护自己的利益,就选择了较为经济便捷的手段——信访与举报。

郑慧娟:导致上述问题产生的种种原因,也正是各地《农村集体资产管理条例》(以下简称《条例》)条款难以落实的原因。一是农村集体“三资”具有不断增值的趋势。随着农村经济的发展和农村土地等资

产呈现增值趋势,农村集体资产的价值不断增长,客观上产生了对资产所有权、使用权以及资产的收益在农村集体成员之间进行公平合理分配的需要。

二是农村集体经济组织人员的能力素质不能满足需要。随着农村集体资产的经营、交易活动日趋活跃,农村外部各类企业等组织的介入,加上农村集体资产本身的复杂性,对资产管理、决策能力的要求较高,要求执行机构所配备的人员具备经济、管理、财务等相关专业能力。但是由于农村集体经济组织自身条件的限制,难以满足上述要求。

三是《条例》规定不够明确。目前各地都出台了《农村集体资产管理条例》,但是各地的《条例》在侧重点以及实施细则的规定方面不尽相同。比如浙江的《条例》将资产运营、股份合作和产权交易、财务审计等章节单列,对农村集体资产的主要经济活动作了比较详尽的说明和规定,但是未对农村集体资产所有权的执行机构如何产生进行明确;广东的《条例》较为详细规定了理事机构、监事机构的任期时间、人数配置及人员产生与罢免程序,但是对农村集体资产的主要经济活动规定不够明确,导致《条例》无法得到贯彻落实,纵容了农村集体资产所有权管理中的不规范行为,也为相关执行人员权力寻租和集体资产流失留下了空间。

四是委托代理问题。农村集体资产属于村集体经济组织成员集体所有,而实际的占有、使用、收益和处分的权利,以及资源开发与利用、资产经营与管理、生产发展与服务、财务管理与分配等职能由具体的执行机构实施。而执行机构如何产生,多数地方在《条例》中未作明确规定。执行机构的产生程序是否合理、是否有相关细

则,决定其是否具有代表性,是否能最大可能避免在全体集体经济组织成员与其代理的执行机构之间的委托代理问题,防止执行机构做出背离集体经济组织成员利益的行为。

另外,《条例》未能厘清村民委员会与农村集体资产执行机构的职权关系,甚至默认村民委员会可以作为执行机构。此类规定将导致农村集体经济组织的经济职能与政治职能高度合一,从而强化村委会的职权,产生更大的权钱交易空间。

严朋军:我认为导致农村集体“三资”问题的原因有以下几点:其一,思想认识不到位。有些组织和领导认为“三资”问题涉及面广、难度大,有畏难情绪,不想管;有些担心自身利益受损,不愿管;有些怕得罪人,不敢管;有些认为农村税费改革后,集体经济收入少,没什么可管;还有些认为“三资”管理就是做做账、管管钱,没有多大工作量,直接造成了管理力量的薄弱,人员、经费等难以保障,镇村两级“三资”管理工作人员总体素质不高。其二,制度落实不到位。目前,各地有关农村集体“三资”监管的制度、规章制定了不少,但很多没有真正得到落实,或者说落实起来大打折扣。其三,监督管理不到位。体现在:民主理财小组监督流于形式,没有发挥应有的作用;村班子内部监督乏力,有的村主要领导搞“一言堂”,不走民主程序;群众监督乏力,一些村民集体观念和民主管理意识淡薄;组织监督不到位且乏力。其四,处罚力度不到位。一方面,乡镇部门对“三资”监管中出现的问题难处理,往往一件违反“三资”管理事件(如合同有失公允、违建、非法买卖土地等),走法律程序,需要上级部门配合,周期长,难度大,不能及时得到处理,甚至还不了了之,群众反响大;另一方面,没有统一的“三资”管理处罚性文件,乡镇执法缺乏依据,打击处罚力度不够,没有发挥震慑作用。一些乡匪村霸强占集体资源,侵吞集体资

产,强揽集体工程,村民敢怒不敢言,根本就无法行使有效监管职能,形成有效监管氛围。其五,预见创新不到位。随着农村集体“三资”监管新情况、新问题的出现,我们的预见不够,创新不多,工作被动,影响监管效果。

谢宏斌:以湖北省随县2017年选择在高城镇梅子沟村开展的“三资”管理试点工作中“资源”清理一事为例,可见一斑。通过清理核实,该村拥有山(林)场资源面积17427亩。其中:农户自留山7155亩,集体拥有的山场资源面积10272亩。而这万余亩山(林)场资源仅掌控在30户(人)手中,其中有合同的27片(处),面积9710亩,还有3处面积562亩,知道是谁栽的,但无合同。清理人员对梅子沟村过去集体资源清理时,发现其发包、租赁合同五花八门。还存在承包金严重不合理,其承包金不是由村集体研究确定一个比较合理的价格,而是随便说个价。有的就是承包人按照个人意愿要个价,便将集体的几十亩,甚至上千亩山(林)场资源对外出包几十年,造成集体资源严重流失。如有一片90亩山(林)场承包50年,所交承包金仅70元,每亩每年村集体实收承包费为0.0155元。还有承包者签订合同时,采用分期交款,只缴纳第一期后,就再不缴纳后期余款,村干部也没清收,造成承包金流失。一些人钻国家惠农政策空子,把经济承包合同与农村土地承包合同混为一谈,认为国家已减免了农村土地承包税费,也应该同样不缴纳承包费用,把全体村民共享资源据为己有,损害集体利益。有的集体资源承包合同早已到期,却无人问津,原承包人占着不让,其他人想承包却无法进行。还有的是当年为消灭荒山,上面有号召,哪里有一片山或坡地,谁愿意栽就栽,并已申领国家退耕还林补助多年,至今未签订合同,未交分文。由于农村集体资产资源一直由少部分人掌控,或者说掌控这些资源的人并非本集体经济组织成

员,他们将农村集体前几十年积累的资产资源变卖形成财富,富裕了自己,却让大家

帮忙管护,由此产生各种矛盾和引发纠纷的现象并不少见。

主持人:从不少案例来看,农村集体资产、资金及资源监督不到位,其中一个重要原因是村级财务不公开,得不到有效监督。如何避免农村集体“三资”监管流于形式?

丁长发:如前所述,我国目前的行政体制安排,由于乡镇不自治,村级承担着不少乡镇政权的义务,二者之间很容易在工作与谋取利益上形成共同的利益集团。由于上级监督太远或者合谋,同级监督太软(也受到同级村官的钱、权胁迫和利诱),下级监督太难(一方面监督的经济、时间等成本都过高,另一方面只有信访和举报这样的路径)。因此,最好是首先乡镇要自治。

其次,值得深思的是,如果村级财务不公开怎么办?比如健全制度,加强“三资”管理,一方面,要严格实行村务公开制度,村级一年必须将工程建设、项目发包、集体资金、资产、资源使用纳入公开范畴,把群众最关心的热点、难点问题按月(约定时间)公开,保障群众的知情权、参与权和监督权。村务公开要严格按照村务公开项目进行公开,实行微机打印张贴在村务公开栏,方便村民就近查询。如果不公开,村财务人员和村主任则引咎辞职。另一方面,建立广义的农村“三资”监管体系。当前互联网发达,建议全村所涉及的“三资”具体情况全部上网,本村现在很多村民子女有的上学(包括上大学),有的出去打工、做生意等,这些人文化程度和监督能力比较强,必须强制把所有村财、本村的“三资”全部上网。网络(站)可以依托在乡镇甚至县一级政府,实时更新,增加监管的可能性和便利性,降低监管的成本。

此外,建议在县级政府层面,委托第三方机构对本县所有村级“三资”进行独立、定期审计,审计结果交由村民大会和村民代表审议。涉及不规范或者侵占的,相应政府机构必须立即介入。最后,增加教育经费,提高村民素质。多宣传村民对村“三资”的权利和义务,尽可能降低村民的监督成

本。

郑慧娟:我觉得可以借鉴一些地方的经验做法,具体可以采取如下措施:一是加强内部监管。参考广东的《条例》,规定监事机构的任期时间、人数配置及人员产生与罢免程序、主要职责与离任审计等事项。加强《条例》的宣传,促使村民依法依规监管。二是加强社会中介组织的介入。参考浙江的《条例》,详细规定农村集体资产审计的事项范围,并且规定将审计结果和审计整改情况向本集体经济组织成员公开。三是加强外部监管。乡镇人民政府、街道办事处要切实履行监管责任,对村民反映突出的问题,在按照程序委托审计等部门介入的前提下,对相关责任人分别采取责令限期改正,提出暂停职务或者予以罢免的建议,承担赔偿责任,依法追究刑事责任等措施。

严朋军:我认为要做好这项工作,避免农村集体“三资”监管流于形式,必须把好事办好“五关”。一是明确职能,严把问责关。要加大“三资”监管力度,明确“一把手”负总责。要成立专班,制订方案,强化措施,提供经费,保障工作的开展。要协调纪检、国土、公安、城建、司法、财政等部门密切配合,明确职能,分工负责。同时启动问责机制,对落实不力的部门或个人,严肃问纪追责。二是强化纪律,严把监督关。要强化纪律约束,对“三资”监管全过程公示、公开、公平,充分发挥村民主体作用,接受群众监督。任何部门和个人不得以任何形式打招呼,干扰“三资”监管。三是完善制度,严把操作关。要进一步完善原有农村集体“三资”管理、财务公开等制度,建立健全“三资”规范运作的长效机制,充分利用农村“三资”监管平台,用现代信息技术提高“三资”管理水平。四是加强培训,严把业

务关。要定期开展业务培训,将财会、招投标、“三资”监管制度、操作规程等作为主要学习内容,不断更新知识,提高整体素质和业务技能。五是制定政策,严把查处关。要尽快出台“三资”监管处罚性文件,一方面明确相关部门执法权;另一方面便于指导开展“三资”案件查处和监督检查工作,加大查处在农村集体“三资”监管中出现的坐收坐支、挪用、贪污、买标、串标、处置不当、分配不公等方面的案件,维护农民群众的利益,确保社会和谐稳定。

谢宏斌:农村“三资”监督管理,归根结底还是要由本集体经济组织内部成员参与监督管理,外因只能作为辅助力量。我分享一些我们乡镇的做法。

湖北随县高城镇通过“三资”清理试点工作发现,以镇纪委牵头,完善村务监督委员会职能,依托镇农村集体“三资”监管代理中心、农村集体经济产权交易中心,积极配合村两委会开展民主理财、村务监督活动,为农村集体“三资”监管加装一道“安全阀”。为避免农村集体“三资”监管工作流于形式,高城镇纪委要求各村从退休老干部、老党员及群众代表

中推选3—5名德高望重的同志在原村民主理财小组的基础上组建村务监督委员会,由镇纪委以文件形式赋予其职责,集中组织培训。要求村务监督委员会成员积极参与本村集体经济组织的财务及重大经济活动事项监督;定期召开民主理财会议,审查集体经济组织开支并签字盖章,时实监督政务财务公开;对村集体经济发展和财务管理提出意见和建议,监督预(决)算和“四议两公开”制度的落实;配合财政、农业、经管、审计等部门做好村集体经济组织财务审计,并对村务监督委员会成员实行务工补助,让全体村务监督委员会成员工作时有位置、思想得进步、经济不受损。

在梅子沟村集体“三资”清理核实过程中,村务监督委员会结合群众反馈意见,积极配合清理专班向村两委会提出建议,由村委会按照“四议两公开”制度有序进行议定,最后形成决议。如梅子沟村山场发包,对过去签订的不规范又显失公平的合同进行修订,签订补充协议,对拖欠合同款的一并进行催收,通过清理登记,已签订集体资源承包合同(补充协议)28份,收缴承包(租)金50046元。

## 创新式探索,“三资”监管走新路

主持人:针对农村“三资”管理,各省市均已纷纷出台《农村集体资产管理条例》等相关规范制度,其中广东省和浙江省还对其进行了修订。《广东省农村集体资产管理条例》修订后,明确村官离任要实行离任审计;浙江省立法规定农村集体资产入市需三分之二成员代表同意。这些规定的出台有何意义?

丁长发:我国包括农村“三资”在内出台了大量法律、条例、意见等法律法规,但关键问题是村级的上级乡镇、县政府等任何一个上级权力机构的理性经济人的行为都会改变对农村集体资产的侵占、挪用。比如村官离任审计,谁去审计?审计结果的真实可靠性如何?即使审计结果真实可靠,上级如何处理(由于村级承担大量

的上级政府的事权,大部分侵占村“三资”的都有和上级官员的合谋行为)?谁去处理?浙江省立法只规定了农村集体资产入市需要三分之二成员代表同意,但村资不入市,通过侵占或者伪造来获益现象时有发生。因此,这些措施的出台有一定的效果,对有良心的村官有用,而对那些贪婪的村官可能约束性不大。我认为,农村“三

“三资”监管的核心是降低监督的成本,如何低成本监督这些村官。

郑慧娟:农村集体资产入市需三分之二成员代表同意等规定属于规范涉及资产处理的经济行为的内部表决程序,是为了保证资产处置过程的公开、透明。村官离任审计属于加强社会力量介入,进行外部监督。上述规定的意义主要在于强化自我监督与外部监管。

严朋军:我认为这些规定的出台具有一定的现实意义:一是说明农村集体“三资”监管工作受到了各地政府部门的高度重视。这是非常关键的,因为“三资”监管工作涉及面广,复杂多样,不好监管,所以离不开各级政府的支持。二是这些规定便于指导各地“三资”监管工作的开展。没有规矩不成方圆,要依靠规定来管人管事,通过用“制度化”管住“随意性”,让“三资”监管有法可依,有章可循。三是无论《广东省农村集体资产管理条例》修订后,明确村官离任要实行离任审计;还是浙江省立法规定农村集体资产入市需三分之二成员代表同意,都是政府加强“三资”监管的有效手段。一方面通过组织监督,加强对村官的监管,使其不敢乱为;另一方面充分发挥村民代表的作用,提高群众的监督意识,不断拓宽监督的面,杜绝村官“一言堂”,实行阳光作业,挤压“腐

败空间”,达到标本兼治的效果。

谢宏斌:这些法律法规的出台是十分重要且有意义的,除了广东、浙江省,湖北省在这方面也做了大量的工作。如:2014年8月25日,湖北省财政厅、湖北省农业厅、湖北省民政厅联合制定了《湖北省农村集体“三资”管理办法》;2016年湖北省制定下发了《湖北省农村集体财务管理暂行办法》;当年6月,随县财政局就农村集体“三资”管理编辑了《财政专管员履职尽责政策手册》下发到全体乡镇财政干部、村两委会干部人手一份。所有《办法》、《规定》都明确“农村集体经济组织是农村集体财务管理的主体”、“对农村集体‘三资’的管理,在保证农村集体‘三资’所有权和收益权、审批权、使用权不变的前提下,实行农村集体‘三资’监督代理”。其意义在于从政策法规上保护广大农村集体成员的基本利益,由各乡镇党委、政府、纪委、财政所(经管站)及民政等单位人员组建农村集体“三资”管理监督委员会,是为了更好地组织、协调、监督农村集体“三资”管理的日常工作,保证农村集体“三资”归该集体经济组织全体成员共同所有,防止任何单位和个人违法侵占、平调、挪用。给全体农村集体经济组织成员一颗“定心丸”,让监督部门及工作人员有法可依,有据可行。

主持人:近年来,各地不断加强农村集体“三资”监管,在创新监管方式中取得了重要进展。如江苏省在全省开展农村集体“三资”监管专项治理,并在苏州市下辖10个区、市推行“政经分开”改革试点;广东省东莞市不仅建设了32个镇级、372个村级交易点,还上线开通了“东莞农村集体资产网上资产交易平台”,实现了集体资产管理“互联网+”;湖北省武汉市洪山区利用“科技+制度+公开”,建立了农村集体经济组织综合监管系统5大平台,并建立健全10项配套制度,通过APP信息公开平台创新“三资”公开新模式;等等。这些新探索对于当前加强农村集体“三资”监管有何启示?

丁长发:应该说各级政府,尤其是比较发达地区的各级政府利用新的科技或工具对我国农村集体“三资”的监管进行了一定程度上的创新,用心良苦。但是这些措施也难免出现“村官巨腐”的可能性。比如,党的十八大以来,党中央国务院对我国深入防

腐反腐进行了布置和规范,取得了巨大的成效,但关键是如何使这些村官“不能腐”。在巨大的经济利益面前,不少村官还是难免会“走火入魔”。因此,核心问题还是为什么农村集体要那么多资源、那么多资产?按照马克思主义,人民群众是历史创造者,是

国家和集体的主人,是否能将集体资产、资源赋予具体的家庭,实现其人格化?因此,我认为,核心问题不仅仅是这些监管工具的进步,关键在于保障农村老百姓的具体监管权利以及降低监管成本;否则就难免出现“乌坎事件”了。

郑慧娟:上述探索主要解决了两个方面的问题:一是加强资产管理的公开透明。通过公开的“东莞农村集体资产网上资产交易信息平台”等,可以实现资产交易信息公开化,一定程度上防止执行机构的暗箱操作,保障农村集体经济组织成员的利益;二是解决了集体资产管理方面村级能力不足、人才缺乏问题。利用信息化技术,引进信息化平台,集中统一进行财务核算等新型的管理技术,可以解决村级集体资产管理方面的管理能力不足、人才缺乏等问题。

严朋军:上述都是各地在加强农村“三资”监管方面所采取的新举措、新模式、新探索,这些对于推进农村“三资”监管深入发展是十分必要的。首先,针对当前农村集体“三资”监管工作中出现的新问题、新情况,必须认真进行调查研究,找准关键点和突破口,立足实际,强化措施,夯实基础,创新方式,精准发力,才能破解农村集体“三资”监管工作中存在的问题。其次,要充分依靠先进科技,在“监”和“管”字上做文章,在“新”和“质”字上求突破。如依托现代信息技术,搭建“三资”管理信息平台,把所有“三资”信息录入电脑,动态管理,网上互通,信息共享,使管理方式现代化(公正、公平、公开),操作流程规范化(分工明确,各负其责),让相关部门能够跨地域、跨部门、跨行业协同监管,实现由“人工化”向“智能化”转变,降低行政成本,从“量”变到“质”变,用新技术提高监管质量与水平,达到事

半功倍的效果。最后,要适应新形势,主动作为。通过认真探索,不断改进,建立健全配套制度,用新的监管方式加上完善的制度,产生叠加效应,形成一套可持续、可复制、可推广的监管新模式,推动农村“三资”监管工作不断向前发展,取得新成效。

谢宏斌:农村集体“三资”管理创新,都是为了一个共同目标,就是让农村集体“三资”信息更大化,受众更多,特别是在招投标中能实现更大收益。对于农村“三资”信息化管理,我镇领导引起了高度重视,希望能建立一个农村集体资金、资产、资源动态管理平台,能随时查看到农村集体“三资”的变动情况。根据清理村干部要求,我们结合实际运用情况,自制了资产资源卡片,其登记内容包括:资产资源编号、类别、名称、状态、存放地点、资源坐落位置、单位、数量、东西南北四至界线及资源利用情况,使用年限、责任(管理)人、规格型号、原值、净值及资产利用时间、资产(资源)状况、变动类型、管理(承包)人、起止时间、有无合同、收益金额、收益方式、责任(管理)人,并配上资产(源)位置图片。其中,资源截图依据2014年农村土地承包经营权确权登记测绘图勾图截成方位图上传到卡片,便于下步归并于农村集体“三资”动态管理平台,方便大家查询、利用。

2017年5月3日,随县农村经济经营管理局邀请高城镇、洪山镇、环潭镇、草店镇、小林镇等乡镇分管农村集体“三资”监管工作负责人在高城镇财政所举办研讨会,结合各镇农村集体“三资”监管中实际,大家一致认为应尽快开发建立农村集体“三资”动态管理平台,实行农村集体资金资产资源动态管理,实现资源共享。以上几个省市对于农村“三资”监管方式的创新探索,为我们提供了十分宝贵的经验。

主持人:农村集体“三资”是农村集体经济组织成员的主要财产,管好用好这笔财富关系全面建成小康社会目标的实现。请谈谈新时代如何全面加强农村集体“三资”监管?

丁长发:党的十九大以来我国经济社会的发展进入新时代,对于农村“三资”监

管,要实行新办法。第一,明晰产权,缩小农村“三资”范围。世界主要发达国家在农村几乎很少还涉及有农村集体资源和资产的。因此,最主要的是明晰产权,细化和贯彻党的十八届三中全会到党的十九大精神,明晰农村资产和资源产权,增加农民的财产性收入。在我国,农民最主要的财产就是农村的资源和资产,建议按照户口和人口全部明确量化到每个家庭,使村官没有侵占集体资产的机会。2016年11月出台的《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》提出了有恒产者有恒心,经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。但即便实现了以上各类监督监管,这些都需要相当大的经济成本和时间成本。按照国际惯例最好的方法就是明晰集体资源、资产的产权。大幅度缩小“三资”范围,大幅度降低村官接触到“三资”的内容,尽可能使村官不能侵占村“三资”。第二,明晰各级政府和农村的财权和事权,缩小农村资金的事权范围。很多事权,如社会保障、教育等都是全国性的公共产品。因此,我国涉农资金最好是用于农村最主要的、最重要的公共产品,如农村义务教育延长到15年(幼儿园到高中全部免费,并且建议营养早餐和午餐制度);适当提高农村养老金,如目前60岁以上老人每人每月全国约100元能否提高到200元,甚至更高些;提高农村医保的报销额度。将涉农资金更多地花在民生上,也就是贯彻党的供给侧结构性改革,农村最大的短板就是农民的民生短板。第三,建立农村的农民组织,如“农会”,把上级20多个部门涉及农村的资金全部归拢于一个组织去实施。第四,建立涉及农村的现代财务制度,定期强制公开村财和委托独立机构进行第三方审计。第五,在以上措施下,逐渐建立乡镇自治,使真正具有奉献精神的人去从事村官。其目的如马克思所说的,是为了实现自己的价值,而不是为了钱财。

郑慧娟:第一,加快不动产登记的进程。首先各地需要按照当地不动产登记工作的进

展情况,具体规定农村集体资产产权登记的范围和时间进度的要求,加快农村资产的登记进程。第二,明确农村集体资产监管组织与职责。应明确农村集体资产监管组织的名称、任期时间、人数配置及人员产生与罢免程序等,提供组织保障;区分村委会与理事机构的职责,保持理事机构、监事机构的独立性,减少村委会对于理事机构工作的干扰。第三,加强项目管理与财务会计核算的规范性。各地因地制宜地建设和推广使用信息化平台,要求不具备财会人员的执行机构委托外部中介机构记账;详细规定应该实施项目决策前的可行性研究、招投标以及资产评估等关键环节的投资数额范围或者资产的价值金额范围。第四,加强社会中介机构的监管。规定农村集体资产的审计事项范围,明确规定须将审计结果和审计整改情况向本集体经济组织成员公开。规定农村集体资产“定期”清查的时间,比如三年一次,保证资产“账实相符”。

严朋军:结合多年从事基层财政工作的思考,我觉得应该从以下几方面加强:

第一,提高认识抓基础。一是将农村集体“三资”监管工作纳入镇村目标管理,进行绩效考核,并把考核结果与干部的考核任用进行挂钩;二是对农村“三资”进行全面清查,建立台账并实行动态化与信息化管理,确保做到底数清晰,账实相符;三是加强“三资”管理组织和队伍建设力度,对乡镇财政要在人员、经费、待遇上给予倾斜。如:改变目前的乡镇财政管理体制,将乡镇财政垂直管理,解决困扰他们多年的人员身份问题,使其能安心开展工作;同时加大镇村两级工作人员的培训力度,提高业务知识水平。

第二,关口前移抓预防。一是要加强“三资”管理人员的教育,强化其制度意识、法纪意识和责任意识;二是通过建立“三资”管理预警诫勉制度,对苗头性、倾向性的问题及时预警,并视情况进行诫勉谈话、责令整改、责任追究,达到保护干部和把问题消除在萌芽阶段的目的。

第三,健全制度抓落实。一是要继续执行

“村财镇代管”制度,并探索建立村级资源、资产由乡镇代管制度;二是要对收入管理、支出管理、资产资源管理各项制度进行清理规范,并以乡镇为单位进行统一编印成册下发,坚决杜绝有制不依的现象;三是要把落实村务、财务公开作为促进农村集体“三资”监管的有效手段。明确公开的内容、时间、形式,在“全、实、细”上下工夫,做到真公开。要把主动公开与群众点题公开结合起来,提高公开实效;四是不断完善公开招标投标制度,加强乡镇农村产权交易所建设,进一步明确进所交易的范围和程序,实行阳光操作;五是抓好组级“三资”监管制度的建立完善,扫除盲点。试行“组财村代管”制度,将组级“三资”纳入村统管,组里成立由3—5人组成的监督小组,对组里的“三资”管理进行监督,重大支出等事项必须由村民小组会议决定,村备案审查。

第四,强化监督抓制约。一是落实民主决策机制,强化内部监督。从强化监督程序入手,规定凡办理村级重大事项、重大开支等决策必须按照“四议两公开”的模式进行决策,杜绝“一言堂”;二是强化民主理财小组的监督。挑选一批有文化、熟悉农村政策方针和财务管理知识、为人正派、有责任心的村民组成理财小组,达到敢监督、善监督的效果;三是提高群众的监督意识,不断拓宽监督的面。充分发挥村民的作用,鼓励其对农村集体“三资”监管情况进行监督,及时收集上报有关情况;四是强化组织监督。实行村财审计制度,并及时公布审计结果;加强对农村集体“三资”监管情况的日常检查,及时发现纠正问题,如果问题具有普遍性或属于新问题,要开展有针对性的专项整治,达到标本兼治的效果。

第五,创新方式抓监管。要不断开拓思路,创新监管方式,积极探索农村“三资”监管新模式,以适应当前农村“三资”监管的新形势、新要求。如有的地方通过政府购买服务的形式,引入第三方机构参与“三资”监管,也是非常好的一种探索与创新。

第六,严肃纪律抓查处。纪检监察、司法机关要充分发挥职能作用,整合办案力量,加大力度查处“三资”管理方面的案件,尤其是涉及金额大、负面影响大的案件要发现一起,查处一起,绝不姑息手软。同时出台相关规定,明确如果乡镇主要领导和分管领导对村干部违纪违法行为进行包庇、隐瞒或者有案不查不报的,要严格追责。

谢宏斌:过去农村集体“三资”监管只注重资金管理,而忽视资产资源管理,而新时代农村干部出现腐败问题的根源,大部分是在资产资源利用过程中产生,特别是国家建设征地、企业开办旅游项目都需要占用农村集体资产资源,其占用补偿费用之大,是过去农



村集体经济组织成员难以想象的,因此就出现了“背景材料”所列的小官大贪、索贿受贿等腐败现象。

对于如何加强新时代农村集体“三资”监管工作,我认为,除了加强制度建设和民主监督外,更重要一点,还要把所有资产资源处置权放到“阳光”下操作,公开、公平,通过动态管理平台进行统一发布,真正落实“四议两公开”制度,让农村老干部、老党员、各级人大代表参与监督,群众参与议事,大事要让村民的三分之二成员签字同意,方可实施。否则,上一级人民政府及管理部门可视作其行为违规,对责任人要启动问责程序,追究其工作失职责任,对有违法犯罪行为的报司法机关处理。只有从严抓住管理者,农村集体“三资”监管才不会落于空呼“口号”。■

(本栏目责任编辑:尹倩)