

农村“三资”管理中存在的问题及对策

1. 王光辉 2. 葛蕾花

(1. 河北省望都县中韩庄镇农业综合服务中心; 2. 河北省望都县固店镇行政综合服务中心)

摘要:农村集体“三资”管理在农村经济社会发展中占有至关重要的位置,但“三资”管理在改革发展中面临新问题、新情况,认识不足,制度不健全,管理不规范,监督不到位,人员水平低等问题存在,不利于“三资”管理的需要,不适应农村经济社会的发展。本文对“三资”管理中存在的问题进行了分析,并结合实际情况提出对策。

关键词:“三资”管理; 问题; 对策

农村集体经济组织的资金、资产、资源(简称“三资”),是农村集体经济组织成员的重要财产。加强农村集体“三资”管理,助力集体资产保值增值,对于发展农村集体经济,推动乡村振兴、实现共同富裕有着十分重要的作用。随着改革开放的不断深化,农村经济社会的不断发展,给“三资”管理带来更多问题和挑战。本文对农村集体“三资”管理现状及问题进行分析,并提出相应对策。

一、当前农村“三资”管理中存在的主要问题

(一) 监督管理不到位

1. “三资”监管机构履职尽责流于形式。按照规定,农业主管部门和乡镇政府的农经营管理部门负责村集体资产管理的日常指导和监管工作。因此,县农业主管部门及其下设的农村经营管理站是“三资”监管的职能部门。在实际中,基层主要精力放在发展本地经济和促进群众增收上,放松了对村级集体“三资”的监督管理,一时出现了“不好管、无法管”的现象。农经体制改革后,原乡镇农经站由县农业农村局直管,变为由乡镇政府管理,县级农经站作为监督管理部门,体制上的不顺造成“不好管”。由于农村集体资金的使用、资产和资源的处置欠公开,群众不清楚,造成了“无法管”。县级农经站作为监管部门,对农村“三资”管理和监督主要依靠定期审计监督,还没有建立起针对集体资产清产核资工作的动态管理机制,日常监督存在乏力。

2. 村民监督委员会的监督作用不明显。按照相关规定,村务监督委员会负责村民民主理财,审查集体开支,监督村集体经济组织相关人员执行财经纪律等职责。当前,村务监督委员会成员没有掌握必需的财会知识,对财经法规不熟悉,岁数偏大,工作没有积极性,责任心不强。村务监督委员会不敢监督,不愿监督,不能干涉村委会的决议,无法实施监督职责。

(二) 群众利益受损害

1. 村务公开不全面、不及时。首先,公开事项不全面。有的村委会出于利益原因考虑,没有严格对所有的

村务进行公开,公开的部分只是表面内容。还有的村委会公布的账务只有收支款项,具体的资金用途描述不详。资金公开、资产资源的处置事务不公开也是常见现象。其次,公开时间不及时。而且大部分村只公布事项的处理结果,怎么办理只字不提,村干部对待村务公开态度不端正。

2. 农村“三资”清理问题不到位。“三资”涉及面复杂,不仅有集体资金,还包括农业资产、固定资产等集体资产,以及耕地、林木、闲散地等集体资源。部分拖欠、侵占村集体各种应收款和承包费未清理,侵占村集体机动地、宅基地、四荒地等问题存在,容易产生纠纷矛盾。大部分村建立了金额账、资产账,但集体资源等方面的实物账还不健全、不规范。长期以来各村对“三资”缺少精细核算和定期盘点,部分村账实不符,时间久了极易造成集体“三资”流失。当前普遍存在对农村资源性资产的方位、类别、地力等级等情况登记欠规范的情况,造成农村“三资”底码不清、底子不明、管理无序,有的改变了性质,有的甚至长期被个人占用,管理如同一团乱麻。

3. 农村集体资产、资源收益流失严重。一些村委会对集体资源、集体项目的承包还存在随意性,未按照民主程序进行发包,甚至不招投标,个别村干部直接决定了村集体“三资”的处置,没有倾听村民、党员的意见,这就给某些人提供了可乘之机。有的村委会违规发包,承包人多是村干部的亲朋故旧,承包期限太长、承包价格偏低等现象存在,村集体没有实现应有的收益。

(三) 违纪违规问题较多

1. 农村集体资金使用及财务管理欠规范。现在,村集体实行“三资”委托代理服务制,在保证村集体的所有权、经营权、分配权和支出权的基础上,对村级所有资金统一集中核算并对村级资金进行管理和监督。村级设立报账员负责日常财务管理工作,此项制度对规范农村财务管理,发展农村经济,维护农村稳定发挥了积极作用。但随着社会的发展,这项管理体制的弊端不断显现。乡镇三资委托代理服务存在重记账、轻监管的

现象，过多强调事后监管，资产处置、资源发包、集体资产资源入股、清产核资等工作缺少专门业务平台，“三资”效益难以有效发挥。

2. 村级报账员素质不高。村级报账员普遍学历偏低、年龄偏大，业务处理不精准、不及时。村级报账员不经过选举产生，有的是村两委人员兼任，各村人员调整很随意。人员素质参差不齐，有的会计业务不熟悉，法治意识薄弱，财务制度执行不力，报销过程不规范，很难发挥监督理财作用。违反财经规定现象时有发生，建账、报账不及时；村集体收入不纳入“三资”监管乡财所专户统一管理，由村级自收自支；借款列支、挪借集体资金、违规开支等问题突出；收入不上账、私设“小金库”现象屡禁不止；虚报冒领、贪污侵占村民权益现象时有发生。

二、存在问题的原因分析

农村集体“三资”管理工作中存在问题根本原因在于乡村两级党政班子及村民监管职责没有充分发挥，不能形成监管合力。

（一）思想认识不足

农村集体“三资”涉及面广，甚至还有很多难以解决的历史遗留问题，情况复杂，且管理基础工作薄弱，底子不清、导致村干部产生畏难情绪。乡镇党委、政府对存在的问题的危害性认识不足，认为“三资”管理就是记账、管钱，没有什么工作量，这就必然造成了管理力度的不足，人、财、物等保障不足，镇村两级“三资”管理工作水平低。

（二）管理制度不健全

当前，农村集体资产规模不断扩大，存在形式和运作方式日趋复杂。农村“三资”管理制度制定了不少，但还不完善。如，资产保值增值制度、监督考核制度、资产产权评估流程等制度都没有制定，造成个别村干部对集体资产产权随意处置。一些镇村虽然建立了相关的管理制度，但是实际执行不到位，制度的监督和约束作用没有发挥出来。此外，信息化建设普遍滞后，已不能满足当前农村“三资”管理的新要求。

（三）监管渠道不畅

乡镇党委政府对下辖村集体的“三资”管理落实指导、监督的职责，但乡镇党委政府人少事多，大部分人员兼职，履职尽责不力，不能对“三资”管理工作进行有效的监管。同时，村民民主管理意识淡薄，村务监督委员会不能发挥监督职责，农村大部分青壮年外出打工或在县镇居住，居住在村的老弱妇孺对村里事项的参与意识和自我监督意识不强，况且农村财务管理人员欠缺、业务素质较低，普遍存在不愿监督、不会监督和不敢监督的心理。县农经站作为主要监管部门对农村“三资”管理工作开展的换届离任审计监督难以形成常态化

监督，造成监管不足，容易滋生村官腐败问题。

三、对策建议

为适应当前农村集体“三资”管理的新形势，新情况，有效利用农村集体“三资”，保障农村集体“三资”增值，助力乡村振兴，提出以下对策和建议。

（一）加强教育和督导考核，提高思想认识

管理好、利用好农村集体“三资”，才能壮大村集体经济，而壮大村集体经济是实施乡村振兴战略的关键一步。各级党委，政府务必充分认识农村“三资”管理的重要性和紧迫性，坚决纠正基层干部不重视“三资”管理的错误观念，并把这项工作作为维护农村社会和谐稳定，实现乡村振兴的迫切要求。首先，开展农村基层党风廉政建设宣传教育。县级层面组织，确保年度集中教育活动不少于1次，将我省有关村集体“三资”管理法规条例及各级党委关于党风廉政建设和反腐倡廉工作有关要求列入学习内容，加强典型案例教育，做到警钟长鸣。其次，把农村集体“三资”管理工作纳入基层党建绩效考核范围和督办督导重点工作。要建立合同履约专项督导检查机制，由各乡镇每年对合同履约情况进行检查核对，县大督办不定期抽查合同履约情况。明确乡村两级职责，对履约不到位的挂账督办，严肃追责，确保合同履约到位。

（二）盘清家底，把控源头

县级农经站发挥监督主体责任，成立农村集体“三资”核算工作组及管理机构，开展以清现金、清借贷、清票据、清合同为重点的清产核资工作。对“三资”涉及的方方面面的情况登记造册，做到应登尽登、账物相符、账款相符。同时，采取“台账式”管理办法，定期对资产进行清查盘点，动态实时更新资产使用及流转处置信息，确保资产账实相符。

2022年望都县开展清理规范村级集体经济合同工作。工作开展过程中以盘活农村集体资源为出发点，以清理规范村级集体经济合同为切入点，以壮大村级集体经济为落脚点，规范“三资”管理。

1. 加强组织领导，强势推动。望都县坚持“一把手”工程，县、乡、村一把手负总责。成立了以县党政一把手任组长的领导小组。组织部牵头，县纪委监委、法院、公安局、农业农村局、司法局、县供销社等成员单位，结合自身职能，做好政策解释、业务指导及培训相关工作。县委主要领导带队，深入乡村一线充分调研，多次组织乡镇村书记、相关部门主要负责人、村党员代表进行探讨交流，清工作思路。落实主体责任，履责担当。印发实施方案，落实乡镇党委政府主体责任，党委书记肩负“第一责任人”责任，亲自部署、调度、推动。紧扣目标任务，狠抓落实。由村党支部书记牵头挂帅，坚决做到明责于心、担责于肩、履责于行。对所

有村集体资源资产进行全面梳理,经村监会审核后逐项登记入账,将摸底情况提交村民代表会审议,对清理出的不规范合同,以村集体经济组织或村委会为主体,按照规范程序完成对外发包租赁或协商解决。

2. 坚持“点线面”结合,以“三个统一”开展清理规范工作。试点先行,统一工作标准。每个乡镇选取1个具有代表性的行政村作为试点,由工作专班对试点村全部合同进行审查分析、评估研判,重点对挤占、强占农村集体机动地或其他资产、资源等6类问题20种情形分类造册。同时,结合各职能部门编写《工作指导手册》,做到有法可依、有章可循。以点带面,统一工作进度。为确保如期高质量完成各项工作,在乡镇试点先行基础上,逐步扩面3~4个村,不断总结经验做法,充实完善《工作指导手册》,推动清理规范工作全面铺开。工作专班对存在问题及合同全部建立工作底账、分类整改,实行挂图作战,集中力量解决一批普遍性问题、研究会商化解一批“硬骨头”问题。实事求是,统一工作思路,坚持“尊重历史、面对现实、合法有序、稳妥处置”的基本原则,严格依照有关法律、政策规定,理清工作思路,创新工作举措,规范工作流程,做到经济合同审查的权限、程序、内容、期限、执行、标的、签订“七连审”,增强清理规范村级集体经济合同工作的透明度。全县认定不规范合同3776份,全县147个村集体增收425万元,总量将达到3066万元,实现了集体资源、资产、产业“颗粒归仓”。

3. 坚持“广宣传”造势,实现从“独角戏”到“大合唱”的突破。加强宣传引导,保证治理成果长久有效。乡村两级采取线上线下相结合方式,利用沃会通、微信群、大喇叭、明白纸和公开栏等多种方式,大力宣传开展专项行动的重要意义、清理范围、法律依据,积极争取广大群众的认同和支持,营造氛围,做到全体村民,男女老少,妇孺皆知。

(三) 完善机制,保障民主决策

完善农村“三资”管理的各项制度,包括:资产资源核查、资产处置审批、债权债务管理、承包合同管理、“三资”年度检查等各项制度。通过推行各行政村银行账户管理、专用票据、支出审核把关“三统一”,规范农村集体经济组织财务行为。落实好村务、财务公开,明确公开的内容、时间、形式,对农村“三资”的管理使用情况,实行全过程公开,让村民清清楚楚明明白白。严格按照民主监督程序对管农村“三资”进行监管,把集体资产、资源发包、大额资产处置等纳入村级重大事项,实行制度化、流程化管理,避免村干部独断专行。对年度预算决算、村民分配方案、大额资金使用、建设项目招标等都必须经“四议两公开”民主决策程序,遏制腐败问题的滋生。

(四) 划片分层,强化基层监督

村级民主监督、乡(镇)级会计监督、县级审计监督是“三资”监管机制的“三驾马车”。设立县级村集体“三资”监督管理平台,依托互联网络建立县乡村三级监督体系,对农村集体“三资”管理工作进行时时监督。村集体财务支出,每一项应由村委会提出,民主理财小组审核,大额支出报乡镇批准,村支部书记、民主理财小组组长、乡镇包村干部签字后才能支出。乡镇代理服务中心,对全乡镇“三资”进行监管,县级农经管理部门依托监管平台,对全县农村集体“三资”进行监管。

(五) 协作配合,强化执纪问责

纪检、财政、审计、民政和农业等职能部门按照职责分工上下联动、密切配合,加大对“三资”管理过程中贪污、挪用、坐支、违反民主程序等方面问题的查处力度。在年度审计中,重点对村“三资”管理处置程序手续不健全、不规范等问题进行深入了解,着力发现侵害群众利益问题线索。纪检监察机关加大查处力度,对典型违纪问题通报曝光。近年来望都县立案查处了一批典型的农村集体“三资”管理方面的违纪违法案。

参考文献:

- [1] 叶小婷. 农村集体“三资”管理工作中存在的问题及监管对策[J]. 企业改革与管理, 2020(11): 219-220.
- [2] 程频, 刘佳. 农村集体“三资”管理存在的突出问题及对策建议[J]. 审计月刊, 2019(12): 35-36.
- [3] 李华根. 对加强村集体“三资”监督管理的思考[J]. 河南农业, 2019(5): 7, 12.
- [4] 彭菊春. 湟中县农村集体“三资”管理工作现状与对策[J]. 青海农林科技, 2015(1): 70-72.