

---

# 强化“三资”监管

## 促进农村集体经济健康发展

杜思怡 何丹

在推进实施乡村振兴战略进程中，浦东新区始终高度重视农村集体“三资”监督管理工作，深入贯彻实施《上海市农村集体资产监督管理条例》，不断强化“三个监管”，有效促进农村集体资金、资产、资源监管工作制度化、规范化、智慧化，为维护农村集体经济组织和农民群众合法权益筑牢安全防线。

### 一、制度监管，筑牢管理体系

为提高农村集体“三资”管理水平，浦东新区在开展农村集体产权制度改革基础上，大力完善监管制度，强化考核督查，推动部门联动，筑牢农村集体“三资”管理体系。

一是推进改革，夯实基础。浦东新区分别于2012年和2015年启动村级、镇级农村集体经济组织产权制度改革试点，在试点基础上，先后印发《中共浦东新区委员会浦东新区人民政府印发〈关于加快推进浦东新区农村集体经济组织产权制度改革的实施意见〉的通知》和《关于印发浦东新区积极稳妥推进镇级农村集体产权制度改革工作方案的通知》，全面部署推进相关改革工作。截至2021年12月底，新区农村集体产权制度改革基本完成，24个镇均成立镇经济合作联社，各村成立村级经济（股份）合作社，并建立健全镇村两级成员会议、理事会、监事会等机构。

二是抓住关键，完善体系。针对农村集体“三资”管理巡视、巡查和审计中发现的问题，2020年，区委组织部、区农业农村委、区财政局、区民政局联合印发《关于进一步加强浦东新区农村集体资金、资产、资源监督管理的指导意见》。意见重点从重大事项预审备案、财务预决算管理、大额资金监管、公务卡结算、农村集体资产网上公开租赁管理、合同管理、村资委托镇管、集体经济组织独立理事、收益分配、管理人员薪酬等十方面健全监管制度，着力建设产权明晰、权责明确、经营高效、管理民主、监督到位的农村集体“三资”运行机制，构建形成事前、事中、事后全程覆盖的监管体系。

三是部门联动，强化保障。区层面，在日常监督管理过程中，区农业农村、组织、民政、财政、审计、纪检、监察等部门和各镇形成工作联动机制，充分发挥各自职责，及时会商研究解决农村集体“三资”监管过程存在问题，形成强大工作合力，同时，破解“熟人社会”人情干扰，开展异地“交叉式”巡察，每年都将农村集体“三资”监督管理工作纳入对各镇年度考核。镇、村层面，强化党组织领导地位，增强村级组织和农村集体经济组织负责人廉政和权责意识。全面推行农村集体经济组织重大事项、大额资金使用、重点工程须由集体经济组织理事会提议、农村基层党组织审核、党员（代表）大会审议、成员（代表）会议决议和公示制度。

### 二、专项监管，推动规范运行

浦东新区开展了一系列农村集体“三资”专项监管，进一步强化内部监督、健全内控机制，规范农村集体企业运行。

一是集中检查，摸清问题。2017年，新区按照“底数清晰、产权明晰、制度健全、管理规范”的工作要求，组织各镇开展农村集体“三资”核查及规范管理工作。自2019年起，按照《上海市农村集体资产监督管理条例》规定，浦东新区定期或不定期

期开展农村集体经济组织审计工作。截至 2021 年底，已累计开展 17 家农村集体企业和 93 家村经济合作社的抽查审计工作。2021 年，由新区纪委监委牵头，区农业农村委抽调专业力量分成六个工作组，对全区 24 个镇、133 个农村集体全资企业开展农村集体企业规范运行和健康发展专项治理工作。通过走访、座谈、查阅财务资料等形式，完成检查任务，全面理清家底、摸清问题，形成“一镇一报告，一镇一问题清单”和全区专项治理情况报告。对检查发现的问题，从区、镇、村三级层面全方位剖析和研判，分门别类、突出重点、逐一研究，找出症结所在。

二是压实责任，推进整改。在全面梳理专项治理检查发现各类问题基础上，坚持问题导向、目标导向，认真推进和督促问题的整改销项，持续推进专项治理工作落到实处。一方面，压实责任抓整改，按照有关规定要求，对部分问题发出了整改通知书，每周汇总全区问题整改进度并定期通报。另一方面，严格督查抓整改，形成统一整改口径，建立督查工作机制，跟进监督、跟踪问效，指导督促各镇开展问题整改，区、镇两级力量共同推进历史疑难杂症解决，已挽回直接经济损失 4.82 亿元。

三是狠抓落实，取得实效。通过专项治理，农村集体企业监管目标更明确，推进更有力，落实更有效。健全农村集体“三资”监管制度。在区、镇、企业层面，分别形成区、镇“1+X”监管制度及企业相关制度，强化企业规范运行。加强企业人事管理，明确各镇要坚持党管干部、党管人才原则，进一步规范农村集体企业选人用人，提高领导干部和管理人员对农村集体企业重要性的认识。建立公务卡结算制度，新区各农村集体经济组织、各村村委会的资金全面纳入公务卡结算制度规范管理范围，最大程度地减少现金提取和使用，确保支出规范、阳光、透明。

### 三、智慧监管，增强管理成效

浦东新区农村集体资金、资产和资源总量大、分布面广。为确保区层面制度落实执行到位，2021 年，浦东新区整合现有市、区两级农村集体“三资”监管平台功能实现智慧监管。

一是公开交易，收益增值。浦东新区制定完善农村集体资产租赁管理指导意见，在全市率先创立“农村集体资产租赁管理平台”，通过公开招标、公开续约等方式，将房屋资产租赁全面纳入平台，以公开、公正的方式择优选择经营者，促进农村集体房屋资产租赁收益增值，有效保护农村集体资产所有者和经营者的合法权益。2021 年全年租赁平台累计成交 1111 笔，成交金额达 38098.17 万元。农村土地经营权流转管理方面，要求各镇对新签和续签的农村土地经营权流转合同，必须进入“上海市农村土地承包经营信息管理系统”进行公开交易，实现流转信息向全社会公开发布和公开招标。目前累计有 526 宗、4.62 万亩农村土地流转项目完成公开交易。

二是平台整合，数字赋能。整合原有“上海市农村集体三资监管平台”“上海市农村土地承包经营信息管理系统”和“浦东新区农村集体资产公开租赁交易管理平台”，建立浦东新区农村集体“三资”监督管理应用场景，优化平台功能，突出“数字赋能”。共有三大模块。基本情况模块涵盖了农村集体经济组织农村承包土地管理、房屋资产租赁等信息要素基本情况，形成“一主体一界面”。根据监管需要，风险预警模块分别对资金预算执行异常、大额资金支出、现金支出等情况，对资产租赁和土地流转合同临期、拖欠租金、租金异常、未公开交易等情况实时预警。预警问题处置模块则根据触发的预警信息，完成从“触发、派单、处置、确认”的闭环管理。

三是全程监管，闭环处置。通过农村集体“三资”监督管理应用场景，全面摸清、锁定了新区农村集体资金、资产、资源底数，基本实现对镇、村集体经济组织日常运行全覆盖、全过程监管。闭环处理、动态预警，简化了工作流程。目前，已通过该应用场景发现预警问题 2000 余个。2022 年，浦东新区农村集体“三资”监管应用场景将进一步完善，推动农村集体“三资”监管从“盯数据”发现预警问题向“让数据说话”转变，逐步实现事前监督、数字监督、精准监督。