

•西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心系列丛书•
•中国农村法治论坛系列丛书•

中国农村法治论坛 第4卷



深化农村改革 法律问题研究

主编 / 胡元聪



法律出版社 | LAW PRESS

中国农村法治论坛 第4卷



深化农村改革 法律问题研究

主编 / 胡元聪



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

深化农村改革法律问题研究 / 胡元聪主编. -- 北京:
法律出版社, 2018
(中国农村法治论坛 ; 第4卷)
ISBN 978 - 7 - 5197 - 2861 - 8

I. ①深… II. ①胡… III. ①农村经济发展—农业法
—研究—中国 IV. ①D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 250904 号

深化农村改革法律问题研究 SHENHUA NONGCUN GAIGE FALÜ WENTI YANJIU	胡元聪 主编	策划编辑 陈 妮 责任编辑 陈 妮 装帧设计 汪奇峰
---	--------	----------------------------------

出版 法律出版社	编辑统筹 财经法治出版分社
总发行 中国法律图书有限公司	开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
经销 新华书店	印张 13.5
印刷 北京虎彩文化传播有限公司	字数 310 千
责任校对 王晓萍	版本 2018 年 12 月第 1 版
责任印制 吕亚莉	印次 2018 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
网址/www.lawpress.com.cn	
投稿邮箱/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-83938336
举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司销售电话:	
统一销售客服/400-660-6393	
第一法律书店/010-83938334/8335	西安分公司/029-85330678
上海分公司/021-62071639/1636	重庆分公司/023-67453036
	深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-2861-8 定价:68.00 元
(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



编辑委员会

主 任：卢代富

委 员：(以姓氏笔画为序)

王怀勇	王煜宇	邓 纲
卢代富	叶 明	刘 俊
江 帆	许明月	李 树
张 怡	陈步雷	岳彩申
胡大武	胡元聪	唐烈英
黄茂钦	盛学军	

本卷执行编辑

胡元聪

本卷技术编辑

何键海

前 言

为了繁荣农村经济法治研究,寻求化解“三农”问题的法律对策,中央与地方共建项目、重庆市首批重点人文社科基地——西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心和国家级重点学科西南政法大学经济法学科、经济法学院、经济法研究中心从2009年起决定举办“中国农村法治论坛”系列,优秀参会论文于会后由出版社集辑正式出版。本书主要为2012~2015年期间第四、五、六、七届“中国农村法治论坛”的论文选编。

本书以繁荣农村经济法治研究和寻求化解“三农”问题的法律对策为宗旨,紧密结合我国当前社会主义新农村建设中的集体资产管理、乡村治理、三权分置、城镇化建设以及农村金融等热点和难点问题,在检视现有法律制度利弊之基础上,深入探索和研究中国农村法治问题。这些研究成果对于我国农村法制建设以及当前实施的“乡村振兴”战略均具有重要的理论价值和现实意义。

西南政法大学

中国农村经济法制创新研究中心

2018年4月

目 录

农村集体资产管理的法律思考	张 怡 李 丹 / 1
农村集体资产管理存在的问题及对策研究	曹明睿 / 10
论农村集体资产管理的软法之治	周 雯 黄茂钦 / 17
美国城市衰落区的征收与补偿及启示	李伯侨 孙月芸 / 26
农村土地收益分配的冲突与协调	陈 志 贺亚华 / 35
农地增值收益分配制度研究	
——以流转和税收调节为基础	曾 野 / 45
城镇化进程中实现合理分配的法律制度研究	徐 超 / 56
浙江省嵊州市小额贷款公司发展状况分析	朱国华 骆 馨 / 65
我国农村消费信贷及其法律关系探讨	胡元聪 / 75
从控制到解放:土地流转目标下土地用途管制制度功能重塑	杨 惠 / 91
农村经营制度创新的若干思考	宓明君 / 100
南海统筹城乡“政经分离”改革转型社区治理机制及创制保障	王权典 / 107
论我国村庄规划制定和实施的法律保障机制	
——一个被忽视的法治领域	曹春华 / 115
京津冀一体化环境保护法律对策研究	孟庆瑜 易崇艳 马洪超 / 125
全面建设小康社会背景下农村公共产品协同供给机制研究	金福海 王圣礼 / 134
农业环境侵权及其责任保险救济研究	王育才 彭刚红 / 143
文化多样性对城镇化政策的启示	刘国利 / 153
关于完善乡村建设法律制度的思考	马 勇 / 170
论家庭农场发展的法律促进机制	赵庆峰 / 179
重庆市发展家庭农场的模式及路径选择	邵桦毅 / 192
论我国科教兴农战略的法律保障	曲君宇 / 199

农村集体资产管理的法律思考

张 怡* 李 丹**

目 次

- 一、引言
- 二、农村集体资产管理现状
- 三、农村集体资产管理问题成因分析
- 四、农村集体资产管理对策及建议

一、引言

农村集体资产是广大农民多年辛勤努力积累的宝贵成果,它是农村经济发展的物质保障,也是劳动人民不懈努力的动力。根据国务院《关于加强农村集体资产管理工作的通知》的规定:“集体资产包括:集体所有的土地和法律规定属于集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源;集体所有的各种流动资产、长期投资、固定资产、无形资产和其他资产。”

农村集体资产不仅是老百姓最根本的利益,而且是治理主体开展高质量的乡村治理活动的强大物质保障。在乡村治理的大舞台上,治理主体依托集体土地进行房屋建设、道路建设;依托山岭、草原、湖泊等自然资源开发鱼塘、农家乐;依托森林、家畜养殖开办企业、合作社等集体经济组织。这一系列活动不仅扩大了乡村治理主体的范围,而且让农村集体资产急剧壮大,同时萌发了阅览室、医务室、福利院等高质量的公益服务,为乡村建设了一个和谐稳定的生活环境。

建设社会主义新农村,提高乡村治理水平,要求合理地管理好庞大的农村集体资产,使农村经济快速发展,增加农民收入,构建和谐乡村环境。

二、农村集体资产管理现状

2011年,重庆农村集体“三资”清理工作全面启动;2012年,广东省纪委赴全省各地农村拍摄

* 西南政法大学经济法学院教授、博士研究生导师,中国农村经济法制创新研究中心研究员,西南政法大学财税法研究中心主任,经济学博士。

** 北京市中银(重庆)律师事务所执业律师。

暗访片。农村集体资产管理问题频发,会严重影响广大农民的根本权益,威胁社会的稳定团结。尽管农村股份合作制、废除农业税等改革措施相继被提出,但是农村集体资产管理仍存在一些突出问题。

(一)农村集体资产流失严重

1. 某些基层干部贪污、挪用集体资产

随着社会经济不断发展,农村土地也在城镇化和市场化的进程中价值剧增,这使基层干部手中的“隐形权力”越来越大,但他们受到的社会监管却有漏洞,从而导致某些基层干部有空间发挥其“隐形权力”,以权谋私。农村贪污腐败主要表现在某些基层干部,一是收钱不入账,挪用贫困村民慰问金和最低生活保障款。二是截留、挪用公益补偿资金,侵占各种补贴。三是倒买农村优惠指标。四是非法开采矿产资源,损坏农村生态环境。五是未经合理程序,非法征用耕地,谋取利益。六是在单位机构和乡村企业改制过程中,私分公款,或者不进行合理的资产评估。故意作低集体资产价格,变相侵吞集体资产。七是擅自将集体资产变卖或巧立名目无偿转移,并将违法所得放入自己的“小金库”。

2. 大量集体资产被无偿占用

农村资源丰富,疏于管理,导致大量资产被无偿占用,包括镇办企业和镇办学校无偿占用农村集体土地;国有企业、事业单位无偿占用农村集体资源。这造成大量集体资产流失,严重损害村民权益。

3. 乡村企业经营不善,某些领导干部肆意挥霍

首先,乡村企业掌握着大量集体资产,能够推动农村经济发展,而部分基层干部随意干预或直接插手成为乡村企业的经营管理者,由于市场经济知识与商业经验的缺失,盲目投资,与市场脱节,导致严重亏损。其次,一些基层干部缺乏法律知识,以集体资产做抵押担保,让集体资产背上沉重的债务。最后,某些基层干部大肆挥霍集体资产。例如,江苏省灌南县上亿元惠民工程变成政府办公楼,温州某村将村务会议开到西湖国宾馆。乡村企业政经不分,基层干部权力集中,集体资产流失就在虚假项目的掩盖下成为法律和法规政策的监管盲区。

(二)农村集体资产产权划分不清

近年来的农村改革极大地改善了农民的生活状态。我国农村已逐渐形成“以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制”的集体经济组织形式,焕发了农村经济发展活力,但同时也引发一些改革遗留问题,导致集体资产“人人有份,人人不问”的局面。

1. 土地产权归属不明确

根据有关法律规定,土地的所有权归属于农村集体经济组织,由全体村民共同所有。而国家基层政权组织乡政府、村民自治组织村民委员会和村民自治小组管理着农村集体土地。同时村民也没有足够的意识和力量去维护集体土地。集体土地的产权归属错位,主要表现在以下方面:一是农村城镇化建设进程中,处于城郊接合部的集体土地不断地被征用,而原归属于该集体土地的集体资产不能得到明确的产权划分;二是农村集体资产承包的过程中,集体经济组织或者其他主体没有按照法律规定填写承包合同,或者在合同中没有详细地标明集体资产,埋下了产权难分的隐患;三是在最初土地划分时遗留下的产权划分不明确等问题。

2. 产权主体界定模糊

产权主体界定模糊表现在以下方面:一是在由国家扶持,或者由集体投资、集资的兴建的基础设施,公益设施产权界定不明确;二是由个人投资兴建、改造的集体资产产权主体不明;三是有的农村基层行政管理领导者,运用行政职权干涉、代行农村集体经济组织的职能,以政代经,混淆了集体资产的所有主体。

(三) 集体资产财务混乱

在农村集体财产使用过程中没有严格的财务制度,部分基层干部财务管理意识单薄,收支不入账,不按照规范的财务规章制度行事,造成乡村集体资产财务混乱。

1. 财务核算不规范

财务核算不规范表现在以下方面:一是乡村治理费用审批手续不规范。经手人与审批人缺位或是模糊不清,申请项目含糊随意。二是票据不规范。在进行财务收支的过程当中,部分基层干部认为只要不把钱装进自己腰包即可,开支随意,存在白条入账的情况。三是会计核算不及时。集体财务收支申报拖延,无视相关条例对财务申报的规定,一年申报一次,甚至几年申报一次的情况普遍存在。四是专项资金使用混乱。例如,扶贫、道路建设、水利建设等专项资金未按照专项资金管理办法使用,报账程序不规范,审计不合理。

2. 不良资产大量存在

农村集体财务管理混乱,造成大量集体资产流失已是农村审计工作中一个突出的问题。一是没有建立合理的计提折旧机制,固定资产的正常耗损贬值没能通过合理的计提折旧机制来补偿,使资产总值不能得以维持,农村集体资产不断减少并难以挽回。二是没有进行合理的坏账损失核算,未建立应收应付账款管理制度,使财务管理混乱,农村集体资产受损。三是大量资金沉淀,以集体资产为村民垫付各种资金并收款不及时,造成集体资产坏死。

3. 非生产性支出无节制,收支分配不均

非生产性支出无节制,收入分配不均表现在以下方面:一是福利费用名目繁多,补贴标准不一;二是干部报酬、招待费用居高不下;三是管理费用、差旅费用层出不穷。农村集体资产不能得其所用,生产性支出比例不能满足农村经济快速发展的需要。

三、农村集体资产管理问题成因分析

对于集体资产管理不重视是农村集体资产管理问题频发的思想根源。虽然社会在改革、经济在发展,但是部分领导干部的思想并没有跟着进步,仍然停留在完成上级交代的任务指标上,认为只要自己不贪污、不腐败就能管理好集体资产。同时,乡村环境复杂,资源庞大,人数众多,幅员辽阔,让一些具体制度难以有效实施。

(一) 农村集体资产管理制度缺陷

1. 集体资产管理缺乏民主决策机制

从“财产所有者即财产管理的最终(最高)权利者”的原则出发,农村集体资产的最高管理者

应当是农村集体经济组织,具体表现为村民会议。^[1] 尽管《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)规定了集体资产八个重要方面的处理须提请村民委员会讨论决定,但是在实际处理中,基层干部仍然对集体资产处理拥有绝对的“拍板权”。广东一村支书就利用其这样的绝对权力,在道路改造涉及的拆迁村民安置工作中,采取透露标的、重复招标、转让股权等方式,公开索取或诱骗开发商好处费,并且在申报审批的过程中,只要辅以公章,就一路“绿灯”。而公章的掌握者恰好就是这样的某些基层干部。以权谋私,就变得这样简单容易。如果缺少民主参与的决策机制,让集体资产的所有者丧失了对集体资产的处分权力,集体资产变成利益同盟者的“香饽饽”,造成整个集体资产管理秩序的混乱。

2. 集体资产管理缺乏合理监督制度

守住集体资产重在监督。《村民委员会组织法》设置了村务公开制度,《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)等相关法律也规定了村民对于农村集体财产管理中存在问题有向有权机关反映和举报的权利。但事实上,村民缺少直接参与监督的机会,也缺少直接监督的能力。现实中,一是基层工作人员效率低下以及其与上级领导间千丝万缕的关系,让民众不愿也不敢去有关部门投诉;二是村民缺乏法律知识和自我维权的能力,无法收集足够的证据去法院举报,同时又担心会因此得罪基层干部和村里的有权势力而只能选择隐忍;三是村民不能有效地组织起来参与民主监督,就算集合起来也会因为组织不合理和权利冲突而没有好的效果;四是我国《刑法》中没有侵犯集体资产的专门罪名,只能依靠贪污罪、非法占用耕地罪等罪名来进行间接规制。监督制度的缺陷,会放纵权力者对集体资产的非法侵害,没有监管的权力,也必然会对村民和社会带来无止境的损害。

3. 集体资产管理缺乏严格财务制度

农村财务管理涉及村民根本利益,关系着农村社会的稳定与发展。^[2] 尽管我国就规范农村财务管理制定了一系列政策法规,例如,通过实施村级会计委托代理制、农村财务公开制度、农村民主理财等制度来保障村民的知情权、管理权、监督权,但是农村财务管理问题仍然不断出现。一是会计制度的缺失。我国一直没有制定有关村民委员会财务管理的会计核算制度。我国《村民委员会组织法》规定村民委员会是基层群众性自治组织,可以依照法律规定管理本村农民集体所有的土地和其他资产。根据《中华人民共和国农业法》规定,农村集体经济组织可以依法独立进行经济活动,其资产属于本村集体所有,并接受村民委员会的管理。村民委员会主要核算村民委员会日常收支,集体经济组织主要核算集体资产经营管理状况。在2004年财务部颁发了《村集体经济组织会计制度》,加强了集体经济组织的会计核算和财务管理。但是我国却一直没有制定有关村民委员会财务管理的会计核算制度。在实践中,出现集体经济组织和村民委员会在同一账簿上核算管理,导致财务管理混乱。这不仅让集体资产会计核算不清,也让集体资产管理不善,大量资产流失。二是农村集体资产管理体制模糊。《中华人民共和国会计法》与《村集体经济组织会计制度》同时规定村财务会计工作由财政部管理和农村经营管理部门指导监督,造成农

[1] 李振义:《论我国农村集体资产管理制度中的缺陷及对策》,载《农业经济》2007年第4期。

[2] 陈有发:《我国农村财务管理制度性缺陷研究》,载《广东财会》2011年第8期。

村财务管理冲突,责任模糊不清。

(二) 缺少合理健全的法律保障机制

1. 立法不完善,集体资产保护出现法律空白

立法不完善表现在以下方面:一是对农村土地、水流等资源,户籍改革,以及特有的农村集体经济组织没有具体的法律规定。二是对于村干部职务犯罪主体界定模糊,其中包括村民委员会、党委会成员、村民小组成员、集体经济组织成员。我国《刑法》没有规定具体的犯罪主体资格,也没有区分职务犯罪行为和经营管理行为,这使部分村干部规避法律,大肆损害农村集体资产。

2. 司法救济缺少合理途径

我国法律规定禁止任何人破坏农村集体资产,但是口号式的宣言对集体资产的保护并未产生实际效果。目前我国仍然没有建立独立的公益诉讼制度,村民在寻求农村集体资产保护的司法救济时困难重重。

(三) 某些基层干部集体资产管理意识淡薄,素质较差

某些基层干部集体资产管理意识淡薄,素质较差表现在以下方面:一是随着改革的深入以及长久以来实行的行政管理制度,一些基层干部在城镇化建设进程中,只注重对上级任务的完成,忽视对集体资产的管理,更重要的是资产管理缺乏一套有效激励机制和监督检查机制,因此基层组织在指导监督集体资产管理上得过且过,没有积极性。^{〔1〕}他们也没有意识到集体资产管理不仅能发展壮大集体经济,促进公益设施建设,还能密切农村党群干群关系,促进农村社会稳定。^{〔2〕}二是某些基层干部管理知识匮乏,缺乏有效的市场管理经验,不能准确判断市场风险,注重家庭联产承包的个人发展,忽视集体经济的保值增值。

四、农村集体资产管理对策及建议

要从根本上完善对农村集体资产的管理,首先,必须守住集体资产,堵住集体资产流失的漏洞;其次,必须深化集体资产管理制度改革,让制度能高效执行;再次,必须加强农村财务管理,让农村集体资产能够在合理明晰的财务管理下保值增值;最后,必须加强农村基层干部教育培训,提高基本管理素质。

(一) 守住集体资产重在监管

2011年7月13日,《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》发布,该规定要求进一步加强农村党风廉政建设,遏制农村贪污腐败风气。基层权力集中,诱惑巨大,便容易练成大腐败。为了守住集体资产,必须让基层权力得到监督。

1. 设立“村账镇代管制度”

大量资金的涌入,资产监管机制的不完善,基层干部面对着巨大的诱惑。实行“村账镇代管

〔1〕 张爱萍:《加强农村集体资产管理 促进农村经济发展》,载《中华学术论文》2011年第6期。

〔2〕 刘菊香:《加强农村集体资产管理的思考》,载《中国农业会计》2008年第9期。

制度”,建立同一银行账户,进行统一支出审核,进行统一代理记账。

2. 引入第三方监管平台,实行村务公开

随着互联网的进步发展,其广泛的影响力,自由网络环境,为集体资产提供了一个广阔、公正的监管平台。第三方的生命力独立且强大,不由村干部摆布,不受行政指令约束,忠于事实。一是村务公开的重要内容是财务公开,主要包括财务计划及实施情况、各项债权债务、财务收支情况、收益分配与集资项目的收入情况。二是公开的时间依据不同事项,可以分成定期公开与随时公开。三是建立村务公开监督小组,及时认真审查村务公开内容是否真实全面,公开程序是否规范合理,公开时间是否及时。做到让每一笔收支都及时录入,全面清产核算,建立台账,将集体资产信息输入网络管理系统,进行村务公开,实现动态管理。

3. 引入民众监督机制

广大农民是集体资产的所有者,加上集体资产具有广泛性和复杂性,因此需要结合农民的力量,将全体农民参与监督管理与社区集体经济组织代行管理结合起来进行。一是民主管理制度,凡涉及集体资产运营等与群众利益密切相关的重大事项,都必须经过村民代表大会讨论决定^[1]。二是民主决策机制。民主决策内容包括土地补偿费分配方案制定、土地承包经营权流转、村干部报酬、低保户及五保户的确定、医疗保险、养老保险等事项。建立由农民代表组成的集体资产管理机构,使其参与到与广大农民密切相关的集体资产管理的日常决策中来。

(二) 进行集体资产产权改革

为了规避在城市化进程中的集体资产处置纠纷与冲突,重庆市分村社自发地进行了集体资产股份化改革的实验,将农民变成股东,建立较稳定的分红机制。这引发了我们对集体资产产权改革的思考。

1. 摸清家底,清产核资

进行集体资产产权改革,首先必须做到“一清、两建、三确权”。一是尊重历史事实,由镇组建资产清算领导小组,根据《乡镇集体经济组织清产核资办法》对土地资源、集体合同、固定资产等集体资产进行逐项盘查,合理界定集体资源性、经营性和非经营性资产的范围,进行资产评估,对资产清算结果按照合理程序进行登记造册。占有、使用集体资产的个人和单位,要定期向集体资产管理机构报送资产情况表,严格做到账实、账账、账表、账证、证证“五相符”和资产财务明细、债权债务明细“两清晰”,及时反映资产的使用及变动情况。^[2]二是清理村内现有人员。根据户籍登记和村规民约,对村内现有人员的身份进行确定,进行产权分配。集体经济组织成员主要是指户籍与实际居住都在村内的现有人员,他们享有集体资产。最后将确定结果予以公示,并进行登记。

2. 改革农村集体产权制度

一是改革农村土地产权。土地是农村最重要的资源性资产,是村民生存之本,社会发展之基。《中华人民共和国宪法》规定,农村土地归农民集体所有。《中华人民共和国物权法》规定,

[1] 流水长:《农村集体资产管理立法若干问题探析》,载《农村合作经济经营管理》2001年第6期。

[2] 林秀:《农村集体资产管理的现状与对策》,载《发展研究》2008年第12期。

所有权包括使用权、收益权、处分权,这三项基本权利应确切分配给农民,让农民成为土地真正的主人。作为土地产权所有者,村民可以依据法律规定,对土地依法进行抵押、出租、转让、继承,遏制部分基层干部侵犯集体土地资源的腐败现象。“三项”产权落实之后,让土地按照市场竞争机制进行流转,不仅可以搞活农村集体经济发展,也可以保障农民土地权益。

二是改革集体经济组织产权。集体经济组织产权改革目前最好的方式是进行股份合作制,参照《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国合伙企业法》的相关规定,细化股份合作具体制度,还权于民,将集体资产按照农民身份及贡献程度具体量化到个人。首先,合理设置集体股与个人股。由集体经济组织社员大会根据本组织实际情况制订方案,实行一村一策。按照集体资产净额一定比例设置集体股,并由全体成员共同所有,同时设置个人股,实行可继承转让的股权流动制度。其次,按照现代企业制度要求,完善治理结构,明晰集体财产,让集体财产得到统一管理,发展农村规模经济。建议将乡镇一级集体资产评估界定到下属村充当法人股,乡镇集体经济组织充当投资公司。最后,创新股权登记管理。第一,界定农村集体经济组织成员,包括持股成员、未持股成员以及持股非成员,建立股民个人档案并建立股民档案库进行统一管理。第二,固化股权,将农村集体经济组织成员股权固化30年,避免因城乡统筹发展和领导层的波动而给“农转城”村民和出嫁女的合法权益造成损害。集体经济组织产权改革应主要做到“农民利益不受损、集体资产不流失、集体经济不萎缩、社会秩序不混乱”。〔1〕

三是改革农村集体企业产权,实现公司制。政企不分、监管不力、资产流失是乡镇企业经营效率低下、贪污腐败问题频发的主要诱因。经历数十年的乡镇企业改革之路,乡镇企业走上公司制,集体产权改制成多元化的股权结构,股份合作制优化为股份制企业股权结构,形成长期有效的激励机制。

3. 建立农村产权交易市场体系

建立覆盖全国的农村集体资产产权交易市场体系,农民享有推出与加入农村集体资产市场的自由选择权。建议建立两级产权交易中心,提供配套资产评估、合同鉴定、产权流转法律咨询。设立产权纠纷仲裁调解机制,区县设仲裁委员会,乡镇设仲裁庭,协助产权纠纷解决,保障产权制度改革健康发展。

(三) 加强财务管理,规范财务手续

1. 建立集体资产财务会计制度

村民委员会与农村集体经济组织分账核算,村民委员会因其属民间非营利组织的特殊性质,依据《民间非营利会计组织制度》建账核算。村集体经济组织按照《村集体经济组织会计制度》建账核算。改变村民委员会代行集体经济组织管理职能的局面,账务层次明晰,资产流动监管分明。

2. 建立双层财务人员核算机制

一是由乡镇政府统一组织和指挥,对村民小组财务人员进行专业考核,实施合格者在村民小

〔1〕 方志权、章黎东、陈怡云:《农村集体资产管理的法律问题研究》,载《上海政府法制研究》2011年第4期。

组之间进行互派的制度,改变单一由本村“两委”直接指定财务人员的制度,加强互相监督。二是由乡镇统一组织培训一批高素质财务人员,并要求其熟悉集体经济运行且业务实践能力强。一方面对农村集体经济资产进行定期与不定期审查;另一方面对各基层组织互派财务人员进行培训,让其熟悉各地经济组织实际财务状况,提升财务管理技能,适应社会主义新农村建设与改革需要。实现双层财务监督管理体制,不仅可以使集体资产在宏观层面得到全面管理,还能为基层培养大量高素质财务人员,提升基层整体财务管理水平。

3. 建立资金账户,用款申报制度

基层干部插手干预财务管理,让钱账一体,大量集体资产不入账,造成集体资产管理混乱并流失。因此,建议设立专门资金账户,完善内部控制,提高资金使用效率。一是设立基本账户与土地专项账户,对集体资金分类管理。二是建立用款分级申报制度,对于大额用款,必须由基层组织提交用款申请,再由乡镇主管部门审核批示,从而改变基层组织拥有大量资金库的情况,减少不合理开支。

4. 建立票据监管制度,规范财务收支

一是规范农村集体资产票据管理,在国家规定的发票和行政收据外,发行当地农村集体经济组织统一收据,禁止使用、购买其他种类票据进行资产收支活动。二是规范集体财务支出报销程序。依据地区具体情况,建立地区农村集体资产费用支出报销凭证,所有原始单据都要进行会计审核,填制会计凭证,再由经办会计人员依据会计的真实、合理、合法原则进行报销,审核每笔开支用途,避免集体资产肆意挥霍和乡村财务管理“打白条”行为。

5. 建立村级财务预决算制度

一是制定集体资产预算方案,对集体资产的整体预算应当符合法律法规,重大项目预算方案要具体详细、诚实可靠,并且还应将预算方案交由村民大会审核决定,接受民主监督。二是年末将集体资产实际收支情况编制决算方案,并结合预算方案作出分析,交由村民大会审议。^{〔1〕}

(四) 加大农村集体资产的法律保护

尽管农村集体资产管理问题频发,但是不仅缺乏对集体资产全面的法律规定,也没有合理有效的司法救济途径。城乡发展不平衡的根源是法治的不平衡。^{〔2〕} 笔者建议,完善集体资产管理制度创新的同时,应加大对集体资产管理的法律保护,完善集体资产分配立法,将集体资产分配问题引入刑法保护领域。

1. 完善立法,扩大集体资产法律保护范围

一是在土地保护方面,重新界定征地范围,严格控制征地数量。首先,职务土地犯罪主体由单位改为个人,防止个人利用单位集体讨论、决策的方式来规避法律。其次,完善刑法中的非法占用农地罪,细化量刑幅度,提高法定最低刑,将土地管理法规与刑法相结合,降低刑法介入标准,加大刑法对土地的保护力度。

二是加大户籍立法。户籍改革必须得到立法保障。同时,完善转户农民具体赔偿标准,如强

〔1〕 陈有发:《我国农村集体经济财务管理及其问题研究》,载《当代经济》2008年第2期。

〔2〕 佟丽华:《农村困境的法治出路》,载《法治研究》2010年第39期。

侵占、贪污“农转非”村民转户补偿金的法律规制。

三是完善集体经济组织立法。农村集体经济组织是我国农村集体资产的管理者,中共中央《关于加强农业和农村工作若干重大问题的决定》规定“农村集体经济组织要管理好农村集体资产”。同时《中华人民共和国乡镇企业法》《中华人民共和国农业法》等也作了明确。参照相关法律和政策,可以将农村集体经济组织定义为:以乡镇、村行政区域为范围,以土地等生产资料集体所有为基础,融管理与经营为一体,实行独立核算的社区性、综合性农村合作经济组织。^[1]为了让集体经济组织充分有效地发挥所长,我们应设立集体经济组织申报登记制度,同时加强对集体经济组织的税制改革,减轻集体经济组织工商登记的税收负担。

四是完善村干部职务犯罪立法。我国村干部虽然属于国家编制的国家工作人员,但其从事的工作多种多样。其一我国规定村民委员会等村基层组织人员协助人民政府从事“土地征用补偿费用的管理”工作,属于“其他依照法律从事公务的人员”,即按照“准公务员”标准对其适用有关法律规定。其二最具争议的农村集体经济组织成员能否成为职务犯罪主体。笔者认为,当其代表国家进行社会管理职能,损害村民合法权益时,毫无疑问应当适用职务犯罪的规定,但当其在进行村级经营活动时,就要分析行为性质,适用具体规定。

2. 畅通司法,建立公正有效的司法救济程序

一是提高侵犯集体资产案件的受案率。法院应当严格依照相关法律和司法解释,受理集体资产分配案件,使司法成为维护农民权利的屏障。

二是建立农村集体资产保护公益诉讼制度。在农村集体经济组织缺少诉讼行为能力的情况下,依据代表人诉讼制度,赋予村民代表诉讼的权利。但由于大多数村民缺少专业的法律素养和完备的法律知识,笔者建议赋予检察院提起农村集体资产保护公益诉讼的权利,维护社会公共利益。

(五) 加强廉洁党风建设,净化乡村治理环境

如果基层权力的行使不当会直接损害村民自治。2011年,我国颁发了《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》,倡导加强廉洁党风建设。一是加大基层干部管理培训,进行法律知识教育,学习政策法规、业务规范,提高干部素质。二是加大基层干部贪腐案件的处置力度,以一儆百,取信于民。三是明确责任,在基层干部参与基层集体经济组织活动时,明确其职责,包括经济责任和职务犯罪上的法律责任。

为了让农村集体资产更好地发挥其带动农村经济增长、支持农村公益设施建设的功效,笔者认为,应当尽快明确土地产权,健全财务管理制度,加快农村集体资产管理相关立法,同时提高基层干部管理素质,为农村集体资产管理提供一个良好的运行环境。

[1] 刘水长:《农村集体资产管理立法若干问题探析》,载《农村经营管理》2011年第6期。

农村集体资产管理存在的问题及对策研究

曹明睿*

目 次

- 一、农村集体资产管理的现状
- 二、农村集体资产管理存在的问题
- 三、加强农村集体资产管理的对策

一、农村集体资产管理的现状

农村集体资产是由村民投资或长期劳动积累所形成的共有资产,归集体经济组织全体成员共同所有。农村集体资产可广义定义为乡(镇)、村集体经济组织成员在合作化初期以土地、耕畜、农具入股及以后长期生产经营积累形成的公共资产。农村集体资产按性质分为经营性资产、公益性资产和资源性资产三大类。在财务核算上,村组集体资产包括各种流动资产、农业资产、长期投资、固定资产等。集体资产所有权受国家法律保护,任何单位和个人不得侵占、平调和挪用。农村集体资产是广大农民多年来辛勤劳动的成果,是发展壮大农村经济和实现农民共同富裕的重要物质基础。

党的十一届三中全会以来,我国农村集体经济改变了过去“三级所有、队为基础”的基本经济体制,村级集体经济成为农村基本的经济组成部分。并且随着家庭联产承包责任制的推行,村级集体经济改变了过去“集体所有、统一经营”体制一统天下的格局,在家庭分散经营与集体统一经营相结合的双层经营体制基础上,衍生出了多种实现形式。尤其是在家庭联产承包责任制基础上,一些农民顺应市场经济的发展需要,在农村社区或者突破社区界限,自发成立了农民专业合作社以及股份制、股份合作制等多种形式的经济组织,提高了组织化程度和收入水平。^{〔1〕}

农村集体资产管理主要围绕产权管理开展工作,切实维护乡(镇)、村集体经济组织的所有权以及收益权;以实施综合管理为内容,要对资产的增量与存量、动态与静态实施管理与监督;以建立新的管理体制和运行机制为目标,要把这项工作与建立社会主义市场经济体制联系起来,立

* 郑州大学法学院副教授,法学博士。

〔1〕 何伟明:《加强农村集体资产规范化管理的做法与成效》,载《新农村》2008年第9期。