贫困村集体资产管理研究

 ——以彭水县三义乡五丰村村集体为例

摘要：脱贫攻坚离不开农村集体资产的管理。但是，尽管投入了大量的资金，农村集体资产依旧出现管理缺位、经营不善等问题。本次以深度贫困村重庆市彭水县五丰村村集体资产管理为案例，通过现象剖析目前管理上的问题，提炼相应的做法，并给出意见。

关键词：脱贫攻坚 村集体资产 管理

一、前言

农村集体资产在脱贫攻坚中发挥巨大作用。现如今，我国多数贫困人口集中在农村，脱贫攻坚主战场、重难点均在农村。尽管近年来，各种惠农政策开始实施，财政投入不断加大，但城乡之间的贫富差距仍存在。贫困人口之所以致贫，是因为收入不达标，而究其根本，许多农民因病、因残、因年龄丧失全部或者部分劳动力，也丧失取得收入的机会。要想缩小贫富差距，进一步增加农民收入，仅依靠财政投入是治标不治本的，只有依靠集体资产管理，充分利用政策、资源创收，让已成型的村集体资产发挥造血功能。一方面可为农民群体提供一定数量的就业岗位，另一方面也实现资产收益，一定程度上提高其收入，防范部分贫困人口可能出现的返贫风险，尽可能缩小城乡差距，实现共同富裕。

村集体资产主要包括以耕地、山地、林地、草地等为代表的资源型资产；用于公共服务的道路、蓄水池等为代表的公益性非经营性资产；用于经营的房屋建筑、机械设备等经营性资产[1]。其中，公益性非经营资产主要涉及到管理问题，而其余两种资产则需要通过经济市场实现其交换价值。

本次研究基于深度贫困村重庆市彭水县三义乡五丰村集体资产管理中的现状，剖析问题和原因，提炼采取的措施，并给出建议性对策。

二、五丰村集体资产现状及问题

五丰村位于彭水县城最北边，离县城102公里，平均海拔1200米，幅员面积2.1平方公里，其中林地面积7985亩，耕地面积374.2亩，森林覆盖率达70%以上，是重庆市十八个深度贫困乡中的深度贫困村。脱贫攻坚以来，投入7886万元，从水、电、路、讯、房、产业、环境等方面加强建设。其中，形成公益性非经营资产7186万元，经营性资产710万元，在原有的资源型资产上，进一步增值村集体资产。五丰村的村集体资产已见雏形。然而，在资产管理过程中仍存在问题。

一是部分村集体资产无法发挥其作用，甚至出现资产闲置。脱贫攻坚期间，共有16个主管单位投入资金，来源广泛。但是2018年县财政全额投生猪养殖场改建项目处于闲置状态，5万立方米山坪塘改建和2019年开始实施建设的中药材加工厂因建设进度严重滞后，也未有效发挥作用。

二是经营性资产经营效率低下。从经营性资产投资资金回收期来看，投入资金较大，投资回报率较低。中药材种植基地财政和社员共投入220余万元，以目前经营现状测算，在最大期望值下，药材六年生长期内可盈利125万元，不足以收回投资。豪猪养殖基地投资150万元，租金3万元/年，静态回收期为50年，动态回收期则更长。生猪养殖基地共投入300余万元，目前生猪圈村集体盈利为23.2万元，生猪圈的静态回收期为13年。多个项目表明，村集体资产回收周期较长，资金难以自求平衡，主要依靠财政转移支付维持。从资产带动农户的效益来看，中药材种植基地在2019年正常年份，实现销售收入27.6万元，向村民支付土地流转费5万元、中药材管护费用11.04万元，除去其它的费用，可供分配给股东的利润不到2万元。与出资社员的预期相差较远。

三是经营性资产未与市场有效衔接。首先，资产分布和配置的不合理。从整个三义乡的中药材种植基地布局来看，乡所辖的4个村均有布局，未形成规模效应，这样的资产布局是不符合市场经济的规模效应。这类问题，在五丰村也有所体现，如4个生猪养殖圈布置在三个不同的居民点。 其次，资产质量较低。在发展产业时，村管理者未按照市场经济的发展规律，充分调研和评估产业对所管理村的经济价值，从而去发展一些不适合本村的产业，造成项目部分夭折，例如高山花卉基地。最后，产业受到政策的影响较大。例如受到政策影响，需要再次征集合作方，重新盘活的生猪养殖基地。村集体产业未能以市场经济作为导向，导致产业管理中出现了问题。

四是公益性资产维护不到位。为维护道路等公益性资产，三义乡设置了公益性岗位。但是，在实践过程中，出现了公益性资产维护数量超出了个人维护承受力。以村道路保洁的的公益性岗位为例，要求在家建卡贫困户且年龄在60岁以下，每户限制1人。随着时间的推移，基础设施的逐渐完善，符合条件的人数、公益性岗位均在减少，但需保洁的里程在增加，人均清扫公里显著增加，维护道路清洁任务较重。生态护林员、管水员等公益性岗位也在不同程度上存在上述问题，尤其以管水员的设置最为突出，村从9个饮用水池增长到15个饮用水池、5个重要饮水点，但管水岗位仍只有1个。

五是村集体资产盘活主要依靠村支两委成员与能人大户。村集体的结构中，村支两委履行着乡村治理的主要职责，同时村支两委也是村集体资产盘活的主要力量。随着农村集体经济组织的设立和进一步完善，农村集体经济组织成为了与村党支部、村民委共同推进乡村治理的三驾马车，目前的政策导向是村党支部书记兼任村民委主任与农村集体经济组织法定代表人，进一步突出了村支两委在村集体资产管理的领导地位。除此之外，鉴于部分村集体资产的特殊性，有时也引入了能人大户等外部人才参与。目前，中药材基地采取的是村民委主任领办、劳务经济由村党支部书记领办、生猪产业则是由能人大户合作参与。

三、村集体资产管理存在问题的原因分析

（一）村集体资产权属不清，权、责、利不统一。

资产无法发挥其效益，一个重要的原因在于村集体资产权属不清，权、责、利不统一。村集体20个项目已建完，全部由村进行管理，但未办理权属或移交手续，所有权和使用权均未明确。集体产权主体虚设、缺位引起到底谁来管、谁能管、谁该管的问题，最可能的结果就是谁都不管，资产失去其存在价值。

如中药材加工厂的目的是服务整个乡的中药材种植产业，但一旦开始运营，权属、主体、受益对象都难以明确。又如，由县发改委立项、投资50万元与生猪养殖大户共同改建的生猪养殖场，项目文件没有产权归属的相关性规定，原有的养殖场价值无法量化，新改建的设施设备难以分割，难以在产权上予以明晰，资产盘活困难。又如，村改建的山坪塘，原有资产出租给养殖大户养鱼，权属属于原土地生产经营承包者，新建资产的权属属于村集体经济，如何经营成为问题。由于农村土地承包政策制度的相关规定，生产设施在形成的过程中，历史来源复杂，在这基础上构建的村集体资产无法量化，直接影响责任和权益机制的有效发挥作用。

（二）资产经营模式单一，导致经营性资产效益低下。

在经营性资产的运营过程中，村主要采取集体与农户合作，自主经营；集体与大户合作，共同经营两种模式。这两种模式的设立仍旧是简单的把“单打独斗”的小农经济在数量上进行扩大，如村集体中药材基地的发展，把原来的一人种一亩变成十人种百亩。这种模式相较于最初的小农经济，产生了一定的规模效益，但仍不足以改变农业产业自身的高风险、低回报现状。以集体经济的发展不仅仅是劳动力、土地在数量上做简单的加减法，更重要的是在经营模式上要有质的变化，既要向政策要生存，更要向市场要利润。

（三）村经营性资产的形成是政策的意志，割离了资产经营与市场经济的联系。

目前村集体资产主要源于脱贫攻坚期间的财政投入，这种政策背景让村集体资产的形成从“娘胎”里就带着政策的印记，因此对村集体资产的管理，很大程度上就是对政策的运用和落实，同时脱贫攻坚政策在对象、边界上仍处于探索阶段，在对接市场的过程中，存在着较多的制度和政策障碍。

一是“平均主义”和资源的共享分摊，导致资产分布和配置的不合理。例如整个三义乡中药材产业布局尽管不符合市场经济的规模效应，但出于扶贫资源共享分摊，以及平衡不同乡、村、组的需求，出现了一些无益于本地的项目，导致在经营时配套设施重复投资、人力浪费等，可使用率不高，甚至部分项目在实施过程中夭折。

二是单一的成绩评价体系致使盲目争项目的行为出现，导致资产质量较低。在成绩评价体系中，项目直接关系到村容村貌的改变，项目的落地需要村一级管理者向县、乡两级政府进行争取，而在规划项目、形成资产的过程中，对项目的可行性、效益性未进行充分的可研。“一争了之”的方式忽略项目之于村的价值，导致资产浪费、布局不符合市场要求等问题。而因此在资产的形成过程中，出现的现象。正如前面所提到的高山花卉基地，争取项目前未充分可研，争取项目后未有经营规划，最终项目夭折。

三是产业之所以受到的政策风险较大，是因为政策执行直接影响资产的管理。在2018年建设生猪养殖基地时，已经设计了“村集体提供固定资产+大户主导经营+农户资金入股+财政补贴”的经营模式。在实施过程中，猪场已经完成了建设。但由于主管部门生猪补贴政策迟迟不能明确，根据该方案设计修建的生猪养殖基地则需要再次征集合作方，重新盘活。

（四）公益性岗位的相关政策与村集体非经营性资产管理上联动不足，束缚了公益性资产的维护。

在研究公益性岗位相关制度时，一个重要的前提是，公益性岗位的设立主要的是为了加强对公益性设施的维护与管理，同时提供部分就业岗位，所以政策的实施必需与实际匹配。而在实践过程中，公益性岗位的相关政策与村集体非经营性资产规划、建设不相适应的问题，其原因在于在制定公益性制度时，以指标、名额的方式下达，对公益性资产的现状、变化，管理维护需求结合不够，导致对公益性资产的管理缺位。

（五）人才的匮乏制约了村集体经济的发展。

五丰村户籍人数878人，常驻人口仅有300多人，不到三分之一，老龄化严重，60岁以上占比高达70%。村支两委成员年龄都在50岁以上，平均年龄超过45岁，最高文化程度仅为高中。他们缺乏深刻的集体经济发展认知和风险防控意识，未有市场经营理念等，很难制定出正确的经营方式和风险应对措施，难以承担管理好村集体资产的重担。

生猪养殖中，生猪存活率直接决定盈利水平，有4年以上养殖经验、2年以上养殖经验、刚参加养殖的养殖大户在养殖同一批仔猪时，在3个月内，生猪存活率分别是93%、86%、76%。而在寻求村集体养殖场合作者时，已经具备较高养殖技术的人才往往愿意自己经营，而愿意与村集体经济进行合作的养殖者大多都在技术或者资金上存在缺陷。

有能力的农户经营自己的小产业，缺少对集体资产管理的关注度；而愿意奉献的村干部则缺少市场经营经验，不足以带动集体经济发展。村里缺乏有能力且有情怀可以发展村集体经济的“掌舵者”。

四、农村集体资产管理对策建议

管理好村集体资产，利用已有资源发展壮大村集体经济是当前的重要任务，是助力脱贫攻坚的重要举措。除通过党建等去改变农民意识等，还需因“产”施策：

（一）创新思维，充分理解村集体资产的内涵和外延。

一是借助农村集体产权制度改革试点工作，摸清家底、厘清权属。2019年5月至2020年4月，五丰村在坚持集体所有制的基础上，以促进集体资产保值增值、壮大集体经济为目标，以保护农村集体经济组织成员合法权益为核心，推进以股份合作为主要形式，以清产核资、资产量化、成员界定、股权设置、股权管理、收益分配为主要内容，把经营性资产折股量化到人,符合身份的成员当股东，村民变股民，实现了村民对村集体资产共同管理、监督、分配收益。共确定村集体经济组织股东823人。并将村集体所有的资源性资产、经营性资产、非经营性公益资产全面做了清理核实并登记造册。确定截至2019年7月，五丰村的村集体资产为142万元。

对尚未办理权属移交手续的财政全额投资资产，五丰村按属地原则，在村内新建的山坪塘、加工厂等经营性资产的使用权一并纳入村集体资产范畴，同时积极办理备注所有权待明晰。按照《关于印发农业项目财政补助资金股权化改革试点方案的通知》（彭水府办发〔2019〕8号）文件将财政资金投入到五丰村所形成的资产进行全面量化。

二是村集体资产除了传统实物资产，还应当包括自然资源包、品牌、经营模式等无形资产。五丰村并不是仅仅将可以量化的实物资产进行清产核资，还将自然、人文景观、优质生态资源一并纳入村集体资产范围。如正在开发制定的全域旅游方案将可打造的景点归集，形成“苗家五丰，高山避暑”的概念，并纳入资产台账管理。还创新思维，多种生产要素叠加后形成的较好的经营模式，作为重要的无形资产进行单项管理，目前已经纳入管理的是“五丰土猪肉”，“山林野生菌”正在打造。

通过上述两个步骤，五丰村厘清了有形资产，明确了无形资产。拿到了彭水县农村集体经济组织的第一张登记代码证，为盘活农村集体资产，发展新型集体经济，增加农民收入奠定了坚实基础。

（二）提炼优势生产要素，创新经营模式。

五丰村在盘活存量生猪养殖基地的过程中，与龙头企业合作，降低了生产风险，提高了经营效益。

一是采取了以销促产的方式。在发展生猪产业的初期，农户从家庭散养过渡到规模养殖中普遍存在缺资金、缺信心，为此五丰村与重庆琪金食品集团（以下简称琪金集团）合作，签订了土猪代养协议，由琪金免费将仔猪提供给农户，育成商品猪后进行回购，并设置合理的保底回购价推动了生猪产业的起步。并签订一定数量的商品猪包销协议，托养和包销将全村的生猪产能涵盖在内，稳定养殖户的信心，奠定生猪养殖业的发展基础。将全村的生猪可养殖规模从2019年底的400头增长到2020年7月的3000头，同比增长650%。

二是在产品开发中，没有采取传统的新建加工厂，招商引资进行加工的方式，而是把自身优势与龙头企业的技术、物流等优势进行嫁接，整合适合自身发展的经营模式。在上述生猪购销模式形成以后，村与琪金集团联合开发出琪金五丰腊味制品，村以高山生态土猪腊肉为卖点，通过消费扶贫、线上销售、食堂供应等方式取得订单，委托琪金集团以五丰村土猪肉为原材料在其加工厂进行加工，确保质量、风味有保障。同时依托琪金集团的物流渠道、确保腊味制品与市场无缝对接。多种优势生产要素相结合，让专业的人干专业的事，保障成品质量。农户在生猪销售中获利，龙头企业在猪肉加工中获利，村集体经济在腊味制品销售中获利，提升了经营效益，实现多赢。

（三）对经营性资产的布局要因地制宜，与扶贫政策形成合力。

农村的贫困原因从外部因素来看，主要是地理位置偏僻，距离、土地质量、地形这些先天的资源禀赋有缺陷；从内部因素来看，村常住人口中，20-65岁的有效劳动力仅50余人，并在逐年减少，劳动力在量和质上双重缺乏，劳动力向外流失的趋势仍在加剧，在发展产业上有着先天的不足。

村集体经济规划布局时充分考虑了上述因素，结合渝东南地区作为生态涵养区的战略定位，发展了中药材种植与加工、生猪养殖、劳务经济三个产业。对中药材品种的选择上，主要选择了一年栽种、收获六年的瓜蒌，并在瓜蒌下面套种黄精，还发展了价值较高的苍术。其目的是为了让农户在传统的粮食种植中，发展一定的经济作物，充分利用农闲时间，实现半劳动力或弱劳动力的稳定增收。而中药材加工厂的投入使用，可以进一步丰富他们稳定增收渠道，通过利益机制的联结，变为半农民、半工人的产业农民。五丰村的偏僻地理位置，但养殖产业可以将其转化成为生物安全的优势。拓展村集体增收渠道、为村集体经济增收，并且形成带动致富带头人的示范效益。而劳务经济的选择主要目的是解决部分建筑劳力就近务工的问题，依托村集体经济组织承接全乡范围内的劳务分包。

上述作法将五丰村的资源禀赋以及已经形成的扶贫资产同市场、政策相结合，有效的运用了已有资产，壮大了村集体经济。形成了稳定增收、脱贫致富的良好势头。

（四）对公益性资产的管理要制度和市场双结合。

一是完善对公益性资产的管理制度。例如针对饮用水池管护、维修，可通过群众会议制定相应的规程，收取一定的费用用以杜绝浪费等现象，也可为水池管护人员提供部分报酬。政策需要适当扩宽。农村人口外流是趋势，一方面是扶贫政策的扶持对象从建卡贫困户扩大为在村边缘户、五保户、一般人员等,另一方面是年龄限制可以适当放宽至有劳动力的65岁。从前面分析的数据可以看出，现有政策下的公益性资产维护工作已超出在村建卡贫困户的负荷。同时，政策过分倾向于贫困户，极大可能性降低其自身动力。建议在政策倾斜于建卡贫困户的同时，结合实际，因地制宜，拓宽政策。

二是建议借助市场经济，设置定量维修基金，用于支付公益性资产的日常保养和维修。以五丰村即将实施的管水制度为例，若是按照设定阈值，超出阈值后收费的规定，每个水池收取费用并不足以支撑水池的日常维护，而乡村两级并未有相关财政投入。故此，建议考虑设定基金，聘请专业的基金管理经纪人专业化管理，利用投资孳息维持项目日常开支，形成长效机制。要注意的是，市场化需要严格的监督管理制度。

（五）加强人才培养，奠定良好的人才基础。

一是培育本村人才，强基数。虽然脱贫政策在智志双扶上给予了较大的支持，但是这些政策大多数针对贫困户，对于普遍性的培养技术农民支撑不够，比如雨露计划。然而在五丰村，贫困户的致贫原因多数是因病。且大量贫困户为60岁以上老年人，缺乏学习的内生动力，不具备转化为技术农民的现实条件，普遍出现参训人员不能满足培训计划的问题。而部分愿意进行技术学习的非贫困户则因为政策限制，不能参训。而村集体经济的发展在人才的需求上是广泛的、也是基础性的。从另外一个层面来说，整村脱贫需要的也是整村人口素质的提高，且个人素质和技能的提高，在以血缘为纽带的农村具有较强的正效应。为此，我们建议系统的技术培训政策应当扩大范围，为村集体经济发展和资产盘活扩大人才基数，有人可选。

其次，让培训尽量本村化、实用化、长效化。现有的建卡贫困户技能培训计划，在距离上较远，在内容上无法有效转化。建议在雨露计划上是否可以加大关于农民种养殖技术的培训，在家门口就近组织。是否可以参照帮扶制度，利用农业学校种养殖优势，专家或学生落实到户，利用网路等形式，与农业学校建立长期“一带多”的帮扶指导合作关系。

二是引进外界人才，借外力。人才需要培养，特别是乡村技术人员。而培养的速度远落后于乡村发展，最有效的方法就是政府购买服务。通过政府购买服务的方式，聘请专业技术人才，或者到大中专、高职院校定向招募。运用好现有的“三支一扶”计划、农村特岗教师、大学生志愿服务西部计划等平台，注重招录一批有技术、懂市场的实用性人才从事村集体资产的管理工作，并配置好相应的优惠政策。

三是探索管理模式，建立良好的分配机制。目前，五丰村村集体资产的盘活分别由村干部、合作大户负责，在生猪养殖基地的利益分配机制上，合作大户曾经提出过按照其经营业绩、利润等经营指标进行弹性的业绩奖励，但由于激励机制在农村缺乏较为规范的核算和监督机制，该设想未能实施。建议在产权、核算和监督机制较为成熟的地方，可以适当引入激励机制，促进村集体资产的有效盘活。在政策端，建议优化政策，在村集体经济框架下，村干部做产业应当在参与一定的利润分配，加强监督，以利润为导向，提高村干部管理村集体资产的积极性。

五、结语

村集体资产如何管理经营、实现增值是目前大多数镇(乡)村一级管理者面临的难题。农村集体资产的产生和发展，如果仅靠乡村自己的造血功能是力有不及的，在乡村振兴阶段，村集体资产的形成也是需要财政和政策的投入，笔者以五丰村村集体资产管理作为案例，分析集体资产面临的问题，结合五丰村的一些做法，为村集体资产管理提出建议，对后续的乡村振兴中，如何形成、管理集体资产提供了借鉴。同时，部分集体资产的管理建议是需要时间认证，且村集体经济受到地域、气候等条件，管理方案需要动态调整。

参考文献：

1. 蔡新花. 长沙县浔龙河村集体产权改革的研究[D].中南林业科技大学,2019.
2. 陈晓强.浅析农村集体经济组织成员资格的认定[J].农村经营管理,2019(08):13-14.
3. 钟桂荔,夏英.农村集体资产股权设置、量化与管理模式选择影响因素分析——以5个试点县（市、区）为例[J].农村经营管理,2019(11):26-29.