

农村集体资产监管的制度困境及其破解

段 浩*

摘要:加强农村集体资产监管是巩固提升农村集体产权制度改革成果的基本手段,也是实施乡村振兴战略的必由之路。土地、资本、房屋、基础设施以及著作权等农村各类资产是农村集体产权的核心组成部分。当前,我国农村集体资产监管面临监管职能机构不健全、合同管理制度不完善、财务管理制度不完备、审计管理制度不规范、民主监督制度不健全等诸多困境。与此相对应,破解这些困境的具体路径包括重设监管机构、完善合同管理制度、再造财务监督管理制度、规范审计监督管理制度、健全民主监督管理制度等。在系统考察农村集体产权制度改革现实状况的基础上,须健全农村集体资产监管服务体系,维护好农民群众和农村集体经济组织的合法权益,以推动农村集体经济高质量发展。

关键词:农村集体资产 资产监管 乡村振兴 清产核资

一、问题的提出

2023年1月2日发布的《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出:“巩固提升农村集体产权制度改革成果,构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制,探索……多样化途径发展新型农村集体经济。健全农村集体资产监管体系。”^①随后,农业农村部发布《关于落实党中央国务院2023年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》(农发〔2023〕1号),提出“健全农村集体资产监管服务体系,加强服务机构和队伍建设。强化农村集体经济组织审计监督,开展集体资产监管效能提升行动”。^②为进一步激发农业农村发展活力,巩固和推进农村改革成果,维护农民合法利益,2023年4月14日,农业

* 西南政法大学乡村振兴法治研究中心研究员、博士后研究人员

基金项目:中国博士后科学基金第70批面上资助项目(2021MD703861)

① 《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》, http://www.rss.moa.gov.cn/zcjd/202302/t20230214_6420548.htm, 2023-11-30。

② 《农业农村部关于落实党中央国务院2023年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》, http://www.rss.moa.gov.cn/gzdt/202302/t20230224_6421461.htm, 2023-11-30。

农村部印发《关于开展全国农村集体资产监管提质增效行动的通知》，对农村集体资产监督管理工作进行了具体部署，要求通过动员部署、自查自纠、实地抽查、建章立制等阶段，重点针对新增资源资产纳入台账管理、农村集体经济不规范合同、财务公开不及时不完整、财务收支管理混乱、举债兴办公益事业、非生产性开支债务以及违规的工程项目等问题，建立健全村级资产管理、财务管理、审计、收支预决算等制度，进一步提升集体资产信息化监管水平。2024年1月1日发布的《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》提出确保不发生规模性返贫的底线要求，明确持续加强产业帮扶，“加强帮扶项目资产管理，符合条件的纳入农村集体资产统一管理”。同时，要求强化农村改革创新，“深化农村集体产权制度改革，促进新型农村集体经济健康发展，严格控制农村集体经营风险”。^①

党和国家高度关注农村集体经营风险，重视建立健全农村集体资产监管体系。按照2016年《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》的工作部署，2020年以后全国各地的清产核资工作已陆续完成。当前农村集体资产集中在村组两级：集体资产的体量较大，经营性资产的占比较少；资源性资产以农用地为主，面积较大；建设用地特别是经营性建设用地较少。集体资产由村委会代为持有逐渐向集体经济组织持有进行转变。整体上看，经过清产核资等工作，各地基本上摸清了集体资产的整体状况，农村集体产权制度改革取得了显著成绩。各地为了提高集体资产的管理效率和提高农民群众的财产性收入，也陆续出台了一些集体资产监管的规范性文件。但是，集体资产监管存在的一些问题，严重制约了农村集体产权制度改革的成效，影响农村集体经济的健康持续发展，亟待将农村集体资产监管纳入法治化轨道，通过重构集体资产监管体系来破解集体资产监管的法律困境。值得一提的是，在2021年十三届全国人大四次会议上，就有人大代表提出关于建立农村集体资产监管长效机制的建议，提出涉农基础设施项目的建设要重视后续的维护监管，对于农村人居环境基础设施和扶贫项目的资产要加强管理和监督，确保资源性资产稳定良性运行、经营性资产不流失、公益性资产持续发挥作用。对此，农业农村部也给予了及时和全面的答复，加强涉农设施项目质量监管和控制，强化资产管理和监督，反映出集体资产监管问题在农村集体产权制度改革之初就凸显其重要性和紧迫性。^②

二、农村集体资产监管的现状与困境

为了巩固农村集体产权制度改革的成果，需要从历史的角度探索不同发展阶段农村集体资产监管的特点、任务和成效。在此基础上，考察国内有关集体资产监管制度建设的实践经验，同时也应注意农村集体资产管理面临政策不完善、制度不健全、绩效不高等问题，剖析农村集体资产监管制度在监管职能机构、合同管理制度、财务管理制度、审计管理制度和民主监督制度等方面的法律困境，为破解困境奠定基础。

（一）农村集体资产监管的现状考察

^① 《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm，2024-02-06。

^② 参见《对十三届全国人大四次会议第3944号建议的答复》（农办议〔2021〕381号），http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcgggs/202110/t20211027_6380569.htm，2024-02-15。

从集体资产管理的历史来看,农村集体资产属于农村集体所有,通过国家对农业农村生产资料集体公有化的社会主义改造过程而形成。彼时,国家利用公权力对集体资产的管理和监督是名正言顺的,主要通过县级人民政府及其行政部门贯彻国家的农业农村政策和粮食等农产品计划生产、统购统销任务来实现监管。当然,由于当时的农业生产水平相对较低,缴纳国家税收和完成统购任务以后,集体经济组织的农业产出积累不多,集体经济组织能够管理运营的集体资产有限。随着改革开放的深入,农村建立起双层经营体制,主要通过村民自治权和村委会的自治管理来实现对集体资产的监督。^①特别是在市场经济体制确立之后,政府不再对农村集体经济发展采取计划管理和农产品的统购统销政策,乡村集体企业开始快速发展和壮大,集体经济组织的自主权得以扩大,农村集体资产的数量得以增加。特别是在城市化的发展过程中,大量的农村土地被征用为国有土地,村集体相应获得了数量可观的征地款。^②再加上政府推进实施的新农村建设、城乡一体化以及脱贫攻坚等帮扶政策及配套资金的支持,农村集体经济组织能够掌控的资产价值越来越大,涉及农村干部侵占集体资产的腐败现象也随之出现。针对此类问题,有的地方探索推行了委派会计记账、村财乡(镇)管制度,逐渐实现了村级会计委托代理记账模式。至此,一方面,国家公权力对侵占集体资产行为进行监督;另一方面,村民也实现对村集体事务的自治管理,基本形成了农村集体资产外部监管和内部自治的管理格局。

在农村集体产权制度改革的背景下,很多地方对农村集体资产的管理都进行了有益的探索,形成了一批可借鉴可推广的经验,集体资产监管也取得了明显的成效。以上海市农村集体资产监管的改革为例:2012年,上海市下发了一系列关于加强集体资产监管的规范性文件,^③其中,上海市人民政府办公厅印发的《关于本市进一步加强乡镇集体资产监督管理的意见》要求理顺和完善乡镇集体资产监督管理体制机制,健全乡镇集体资产监督管理制度,推进村级集体经济组织产权制度改革,促进集体经济持续发展;^④2017年,上海市人民政府出台《关于加强本市农村集体资金、资产、资源管理的若干意见》;2020年修正《上海市农村集体资产监督管理条例》;2021年建立农村集体“三资”监管平台,在完成数据核查工作的基础上,推出资金管理、资产管理、资源管理、合同管理、报表管理、业务预警、产权改革、业务查询、农经监督等12个功能模块,强化事前监管、完善事中监管、规范事后监管;2022年进一步出台促进集体经济高质量发展的政策文件。通过持续进行制度性探索,强化集体资产平台监管,不断完善土地补偿费监督机制。^⑤根据政策要求,农村集体经济组织要将土地补偿费的收支情况如实录入集体资产监管平台中进行监督,并接受集体经济组织监事会和成员的内部监督,同时,各级农经机构、财政、审计等部门也要在各自职权范围内开展监督监察和专项审计等联动监督机制。^⑥

① 参见王勇:《村民自治的规范与法理——兼论村民自治规范体系的完善》,《法制与社会发展》2022年第4期。

② 参见黄忠:《成片开发与土地征收》,《法学研究》2020年第5期。

③ 参见张国坤、孙雷主编:《上海农村集体资产监督管理——探索实践与立法研究》,上海财经大学出版社2018年版。

④ 参见《上海市人民政府办公厅印发关于本市进一步加强乡镇集体资产监督管理意见的通知》, <https://nynew.sh.gov.cn/zxgkxx/20180808/0009-82553.html>, 2023-11-06。

⑤ 参见田韶华:《论集体土地上他项权利在征收补偿中的地位及其实现》,《法学》2017年第1期。

⑥ 参见上海市农业农村委员会、上海市财政局《关于进一步加强本市农村集体经济组织土地补偿费监督管理的指导意见》第5条第1款。

浙江省以村级财务票据作为农业、财政、审计和监察部门监督检查集体资产的重要依据。2015年《浙江省农业厅、财政厅、审计厅关于加强村级财务票据规范管理的意见》(浙农经发〔2015〕3号),推行村级会计委托代理制度和推进集体资产管理规范化建设,主要做法有:分类管理收入凭证和支出凭证,要求票据填制记录真实、内容完整、填写规范、及时结报,具体由乡镇政府(街道办事处)履行村级财务管理的指导监督责任,由村级财务人员、村务监督委员会(监事会)及乡镇会计委托代理机构进行合规性、完整性和技术性审核,村务监督委员会对村级票据提出监管意见;在此基础上,完善农村集体资产监管系统,将财务收支票据、承包租赁合同、招投标文件等原始凭证扫描录入集体资产监管系统,实时监控信息的变更,并推进票务公开,接受群众监督。2021年发布的《浙江省农业农村厅关于加强农村集体资产管理的意见》(浙农政发〔2021〕7号)要求形成产权清晰、权责分明、经营高效、管理民主、监督严格的集体资产管理体制和运行机制,计划到2025年全面建成农村集体资产规范管理体系,其中,明确要求建成运转规范、监督有力的内部监管制度和健全农村集体资产监管体系,强化民主监督、社监会监督、社会监督、审计监督和部门监督。

(二)农村集体资产监管的制度困境

当前,通过对农村集体资产监管现状的考察,不难发现各地在改革实践中虽然探索出了一些宝贵的经验并取得了一定的成效,但是也面临着诸多困境,亟须学界重视并进行反思。

1.农村集体资产监管职能机构不健全

在村级建制调整、合村并居以及村改社区等过程中,集体资产的处置和转移缺乏职能机构的有效监管。^①有时,新增的集体资源资产并未按规定全部纳入台账管理,集体资产少报、漏报、不报的情况依然存在。由于乡镇机构改革等原因,乡镇农经部门作为集体资产监管部门的职能被调整和削弱,但是职能调整以后的乡镇财政所也只负责财政转移支付资金,导致集体自有资金得不到有效管理,形成集体资产监管“两本账”等问题。整体上说,当前的农经部门的管理体制与职责履行要求不相适应,机构性质与承担职责不相匹配,人员素质与监管要求不相符合等问题日益突出。同时,有关职能机构的集体资产监管手段不足,集体资产财务监督管理的信息化水平较低,无法满足资产监管的现实要求。^②部分地区的农业局、财政局等部门多头管理的职责混乱、办事效率低等弊端,县镇村三级管理队伍力量不足,清产核资的标准不统一,在资产交易过程中逃避立项审查、围标、哄抬标价、欠租霸地等问题,依然时有发生。

2.农村集体资产合同管理制度不完善

集体资产管理问题表现多种多样。其中,农村集体资产合同管理制度不规范问题较为突出。由于农村集体财务制度大多沿用以前的传统做法,农村集体经济组织对外签订各类经济合同存在诸如主体不规范、内容不合法、程序不合规等情况,部分合同存在超长期、超低价以及未经过民主程序等问题。部分地区长期存在法治意识淡薄和制度不规范的问题,只是在口头上对集体资产的处分和收益分配有原则性的约定,没有签订书面合同,或者书面合同的内容不够规范,存在较大的违约风险和管理漏洞。^③同时,囿于农村地区的家族势力、人情因素等影响,在集体资

^① 参见郭洁:《城中村改造中农民集体财产权救济主体制度的完善》,《法学》2013年第10期。

^② 参见周珩:《村财乡管的法理悖论及改革路径》,《法学论坛》2017年第5期。

^③ 参见徐银波:《法人依瑕疵决议所为行为之效力》,《法学研究》2020年第2期。

源资产的发包、租赁、拍卖以及工程项目建设等合同签订过程中存在着家族势力垄断发包、人情发包、权力发包等情况,进而容易滋生基层腐败问题。^①农村集体资产的主体模糊和管理混乱,容易带来滥用职权侵占、挪用、截留和私分集体资产等违法违规行为。

3.农村集体资产财务管理制度不完备

在农村改革的过程中,集体经济组织的财务管理问题时常受到农民群众的质疑和诟病。特别是个别村集体采取私设小金库、公款私存、虚假列支、多报少支等方式,随意处置农村集体资产,严重侵害集体资产和资金安全。更为严重的是,由于历史遗留问题和诸多现实原因,部分农村集体资产的财务管理较为混乱,存在财务公开不及时、内容不完整、流于形式等情况。尽管实行村财乡(镇)管制度,但是由于财务人员数量不足、素质不高等原因,存在“只顾埋头记账,不理村级实情”等现象。有的地方财务人员财经纪律意识不强,存在以白条入账、无票据入账、抵顶发票入账等不规范行为。有的村集体没有经过民主决策程序,违规发放各类补贴,导致集体成员的收益分配迟迟无法到位。此外,由于当前村级债务监测制度机制的缺失,部分村集体以发展公益事业的名义,大规模举债进行项目建设而形成债务,有的村干部长期拖欠村集体资产挂账等各类集体资产财务管理制度引发一系列问题,严重影响了集体资产资源的盘活和利用,导致集体债务的回收和化解成为制约集体经济高质量发展的重要因素。^②

4.农村集体资产审计管理制度不规范

加强农村集体资产审计是各地维持集体经济总量、监督农村工程项目建设以及廉政风险排查的重要手段。但是,对于经过审计后发现的问题,特别是农民群众反映强烈的村级财务收支、利益分配等突出问题,个别农村集体经济组织并未在期限内进行整改或者整改流于形式、整改情况不到位。特别是在村集体设立的企业等市场主体中,目前仍然没有开展相关审计的具体办法,亟待的实践积累的基础上进行制度探索。以集体工程项目为例,其作为重要的集体资产,对于推进农业发展和改善农民群众生活具有重要的现实作用。但是,在工程项目的采购招标过程中存在违规发包行为。还有,对于应当进行采购或招标的村级工程,存在以化整为零、直接拆分等方式规避相关管理要求的行为。在村级工程的实施过程中,有些项目存在合同不合法、程序不合规、资料不齐全、支付不规范等现象,反映出集体工程管理的混乱,实质上是集体资产审计制度不健全引发的突出问题,严重侵害了村集体及其成员的利益。

5.农村集体资产民主监督制度不健全

经过多年的农业农村改革,乡村自治已经取得了很大成绩。但是,当前农村集体经济组织的民主监督制度尚不完善,表现为各式各样的问题。例如,有的农村集体经济组织虽然已经通过农业农村部门的登记赋码,但是没有进行挂牌或者挂牌不规范。有的农村集体经济组织虽然设立了章程,但是没有成立成员(代表)大会、理事会、监事会等组织机构。有的农村集体经济组织虽然设立了上述组织机构,但是形同虚设。遇到涉及集体资产处置等重大事项时,一些村集体没有经过村党组织研究讨论,容易侵犯农民群众的切身利益。从对内管理上看,在当前农业转移人口增多的情况下,很多村集体的成员名册管理较为混乱,成员名册没有纳入台账管理,集体成员的

^① 参见陆益龙:《乡村民间纠纷的异化及其治理路径》,《中国社会科学》2019年第10期。

^② 参见狄金华、曾建丰:《农地治理资源调整与村级债务化解——基于鄂中港村的调查分析》,《山东社会科学》2018年第11期。

增补、变更和退出没有严格的标准和程序约束。^①同时,在对外签订合同以及开展市场经营活动过程中,代表村集体的主体资格认定较为混乱,很多情况下村集体经济组织的公章没有被规范使用,严重侵害了集体和成员的合法利益。

三、农村集体资产监管的理论争议与法理基础

2019年发布的《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》明确要求全面深化农村改革,激发乡村发展活力,深入推进农村集体产权制度改革,建立健全集体资产管理制度。2020年发布的《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出要完善要素交易规则和服务以及提升要素交易监管水平。因此,完善的农村集体资产监管制度是保障农村集体资产交易市场良好秩序的基本前提。探讨近些年学术界对集体资产监管的理论分析和法理依据,明晰集体资产监管的法治化轨道,进而重构具有中国特色的集体资产监管制度体系,成为一个值得深入思考的问题。

(一)农村集体资产监管的理论争议

从理论上来说,农村集体资产主要包括资源性资产、经营性资产和非经营性资产。从根本性质上来说,集体资产属于集体所有,农村集体所有制是农村集体资产的根本特征,农民集体是集体资产的所有者、管理者和受益者。农民集体资产不可分割,并要求实现保值增值。^②

法律是行使权力的依据,国家对农村集体资产进行监管具有法律依据。宪法规定,国家保护城乡集体经济组织的合法权利和利益,鼓励、指导和帮助集体经济发展。可见,国家需要追究集体经济组织外部侵害农村集体权益行为的侵权责任,同时要对集体经济组织内部管理者进行监督检查,防止其侵害集体权益。监察法和监察法实施条例规定,集体经济事务、农村资产管理人員均为监察对象。但是,从整体上来说,关于农村集体资产监管的法律制度体系尚未构建,对于农村集体资产的监管主要停留在法律的宏观指引层面,缺乏统一的实践操作的具体规范。以农业法和土地管理法为例,这两部法律只是要求对集体经济组织的专项资金或特定违法行为开展监督,然而,各地关于农村集体资产管理的地方立法又不尽相同,影响了农村集体经济组织对集体资产进行有效监督。虽然农村集体资产作为农村产权制度改革实践的核心内容,已经引发理论界的探讨,并且产出了一批具有开拓意义的理论成果,但是当前的研究对农村集体资产为什么要监管、由谁来监管、如何监管等问题缺乏系统深入的探索,对于明确统一的农村集体资产监管规则,尚无系统的法律制度加以规定。当前,学者们已经注意到,农村集体资产的监管涉及政治、法律、经济、社会等各个方面,有必要确定统一的监管主体以系统化地解决农村集体资产的监管问题。有学者提出,只有国家可以承担这个“总监管人”的角色,运用公权力协调与农村集体资产运行有关的各种国家权力机构之间的关系并完善相关的法律制度,具体表现为各级人民政府、立法、司法等国家机关开展的监管实践。^③还有学者认为,为了巩固农村集体产权制度改革成果和

^① 参见高海:《论农民进城落户后集体土地“三权”退出》,《中国法学》2020年第2期。

^② 参见韩松:《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》,《法商研究》2021年第5期。

^③ 参见彭涛:《国家对农村集体经济监管的法律责任》,《法律科学》(西北政法大学学报)2023年第6期。

促进农村集体经济发展,应当制定全国统一的集体资产管理监督法律制度。^①

但是,从具体问题来看,学术界关于政府在农村集体资产监管方面的作用存在不同观点。一方面,部分学者认为政府在农村集体资产监管中发挥主导作用。例如,有学者指出:“农村集体资产的外部监督和内部监督需要农村集体经济组织分工负责,主要通过指导和监督代替直接管理集体经济组织内部经营事务……改革主体包括政府依靠行政,村庄依靠自治,农村集体资产管理受到自下而上的改革动力和自上而下的改革压力影响,关键在于政府与村庄关系的协调,核心在于公平和效率的价值平衡,需要坚持协调政府行政与村庄自治、均衡市场效率与社会公平的改革路径”。^② 还有学者指出,农村集体资产在股权配置方面主要有“政府行政主导、社会公平优先”“政府行政主导、市场效率优先”“村庄自治主导、社会公平优先”“村庄自治主导、市场效率优先”4种典型模式,呈现多元化特征,关键是政府与村庄关系的协调,核心是公平和效率的价值平衡。^③ 另一方面,持相反观点的学者认为国家的监督存在诸多弊端。例如,有学者指出:“农村集体经济组织监督管理集体资产有行政机构化的倾向,行政监督不一定能够解决农村集体经济内部治理难的问题,反而可能导致集体经济组织僵化可能滋生的腐败问题。所以,应由市场主体自身来完善农村集体经济的内部治理”。^④ 也有学者提出,“政府为集体资产股份合作社提供政策、项目、财政和规则等指导措施,同时也逐渐介入合作社内部事务,加大了政府负担,也降低了集体经济的经济效率”。^⑤ 还有学者认为,只有改变制度条件来影响村官的理性决策,才能有效防治集体资产管理中的腐败问题。他们通过评估经济发达地区农村集体资产管理制度的现状,论述了建立农村集体资产管理廉情预警评估系统的必要性和重要性,并且以广东省东莞市为例,详细阐述如何构建适合当地条件的集体资产管理廉情预警评估系统的设计目标、逻辑架构和指标设置。^⑥

此外,也有部分学者认为应当由其他主体对集体资产进行监管。例如,有学者指出:“股份经济合作社作为农村集体经济组织,是行使全部集体资产所有权的主体,导致集体经济组织陷入股权管理困境,应当由集体经济组织出资设立法人企业来开展股份合作,集体经济组织回归核心职能,从而充分释放集体资产的活力”。^⑦ 有的学者认为,农村集体资产产权分配应以自然村为基本治理单元,集体经济收益分配应以行政村为治理单元,集体资产的管理监督应以乡镇为基本治理单元,形成多层次基本治理单元体系。^⑧ 有的学者提出,国家、集体、私人3个层次主体通过正向促进和反向“倒逼”双向作用推进集体资产产权制度改革,国家对集体资产的管理具有普适性、

① 参见韩松、安玉鑫:《国家公权力监督农村集体资产管理的理论证成》,《浙江工商大学学报》2023年第1期。

② 房绍坤、任怡多:《论农村集体资产股份有偿退出的法律机制》,《求是学刊》2020年第3期。

③ 参见董帅兵、邱星:《改革主体、改革逻辑与农村集体资产股权配置模式——以T市农村集体产权制度改革为例》,《农村经济》2021年第8期。

④ 张保红:《农村集体经济组织立法四论》,《晋阳学刊》2020年第3期。

⑤ 王珏、马贤磊、石晓平:《农村集体资产股份合作社发展过程中政府的角色分析——基于苏州与佛山的案例比较》,《农业经济问题》2020年第3期。

⑥ 参见何煜、唐斌:《经济发达地区农村集体资产管理廉情预警评估系统设计——以东莞市为例》,《社会科学家》2017年第9期。

⑦ 宋志红:《集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构》,《法学研究》2022年第3期。

⑧ 参见谭文平:《乡村治理基本单元的多层化体系建构——以三种农村集体资产改革为例》,《西部论坛》2021年第3期。

稳定性和连续性特点,保障集体的简便操作和个人的权利完整。^①

总体上说,上述关于农村集体资产监管的观点各有一定的合理性,但都建立在传统资产管理理论的基础上,偏离或者没有重点考量法治的语境,难以突破传统农村集体资产监管体制的局限性。因此,需要在法治的语境下,坚持法治化的方向,重新构建起科学化、规范化、法治化的农村集体资产监管制度体系。

(二)农村集体资产监管的法理基础

健全农村集体资产监管服务体系,以巩固提升农村集体产权制度改革成果为使命。鉴于农村集体资产监管的诸多困境,有必要健全农村集体资产监管服务体系,探索多样化途径发展新型农村集体经济。当前,对农村集体资产进行监管的法理基础表现在3个方面:(1)彰显农村集体产权制度改革与集体资产监管法治化的关系;(2)发挥农村集体资产监管主体的管理职能;(3)确保农村集体资产的保值增值及集体成员合法权益。

1.彰显农村集体产权制度改革与集体资产监管法治化的关系

从改革与法治的关系来看,农村集体资产监管的法治化是农村集体产权制度改革的总体趋势。以农村集体资产的交易来说,主要是在农村集体产权交易平台进行,这是未来农村集体产权交易的发展趋势。^②在这种情况下,农村集体资产的交易监管并不会成为独立的立法对象,而是会被纳入农村集体产权交易平台的立法内容之中。^③此时,农村集体资产交易平台事实上发挥着农村集体资产监督主体的作用。从监管责任的落实来看,农村集体资产交易平台作为集体资产交易的监管主体,具有一定的正当性。首先,农村集体资产交易平台作为非营利法人,有助于更好履行集体资产交易监管的职能。^④可以说,农村集体资产交易平台是在政府指导下,由农业经济管理部门提供特定的场所和设施而成立的发挥公益性职能的法人组织,符合农村集体资产监管主体的公益性特征。其次,农村集体资产交易平台作为交易媒介,能够有效降低监管成本。在组织集体资产交易过程中,平台能够及时了解集体资产交易主体、交易对象和交易价格等内容,降低监管成本和有效提升监管效率。随着集体资产的不间断交易和流通,集体产权交易平台作为集体资产的监管主体能够监控大多数的集体资产交易,具有广泛性。最后,依托农村集体资产交易平台有利于实现对资产交易服务的监管。农村集体资产交易平台掌握集体资产交易事项,可以最大限度地发挥对农村集体资产交易服务机构的监管作用,也有利于促进农村产权交易以及交易服务的一体化建设。农村集体资产交易当事人对交易服务的需求主要体现在农村集体产权交易服务体系及其服务质量方面,依托农村集体资产交易平台的产权交易服务体系,可以有效避免产权交易服务机构的重复设立,而且能够发挥整合交易服务资源的效果。

2.发挥农村集体资产监管主体的管理职能

从监管主体来看,农村集体经济组织与成员的管理关系,要求国家介入农村集体资产的监管才能有效解决。集体所有权的本质是实现集体成员对集体资产的所有,在集体所有权的行

^① 参见张瑞涛、夏英:《我国农村集体资产产权科层分析》,《农业经济问题》2020年第11期。

^② 例如,江西省《南昌市农村集体产权交易规则(试行)》第3条规定:“本市所辖农村集体产权依法转让、出租、入股、抵押或其他方式流转交易的,必须在市、县(区)、乡(镇)统一的农村综合产权交易管理平台进行”。

^③ 例如,《河北省农村产权流转交易管理办法》第26条规定:“流转交易中心应对市场主体从事农村产权流转交易活动的信用情况进行记录。推行农村产权流转交易‘黑名单’制度”。

^④ 参见温世扬:《农村集体经济组织法人特殊构造论》,《政治与法律》2022年第10期。

使过程中实现集体成员的利益。^①因此,农村集体资产的集体所有权具有管理的权能。^②具体来说,农村集体经济具有经济效益和社区服务的双重职能,需要国家运用公权力来保障农民经济利益和农村公共福利功能的实现。同时,农村集体经济组织成员权具有一定的人合特征,成员个体无法直接参与集体资产的支配和分配,容易导致集体资产所有权主体的虚化。^③因此,需要国家强化对集体资产以及集体经济的监管,防止集体经济在市场竞争中长期处于劣势地位甚至被淘汰。当然,从另一个角度来看,集体成员作为集体所有权的真正享有者,^④行使代表主体的民主监督权,实现有效防范管理者及其他组织和个人对集体财产利益的侵害的目的。^⑤当然,在集体资产的民主监督以外,还应当设立专门的集体资产监督机构,将村集体行使集体资产所有权权能列入监管范围,从而有效维护集体利益。

在集体资产的监管主体方面,主要依据村集体规模具体适用不同类型的监管主体。如果村集体资产的管理主体是村委会,那么村民(代表)大会可以选举成立村集体财产监督管理委员会,对集体资产开展监管。如果已经成立了农村集体经济组织,那么村委会就可以作为农村集体资产的监管主体,监督集体经济组织运营集体资产。如果村集体开展了农村集体资产股份合作,那么股份合作社或者资产运营公司的监事会主要承担集体资产的内部监管职能,同时村委会作为管理村集体所有财产的法律主体,承担着村集体合作经济的服务和协调功能。^⑥

3. 确保农村集体资产的保值增值及集体成员合法权益

农村集体资产监管是农村集体产权法权结构的重要组成部分。农村集体资产监管具有促进农村集体资产交易过程中保值增值以及维护集体成员合法权益的重要功能。^⑦因此,实现农村集体资产监管的法治化有利于维护农村集体资产交易的良好秩序。从市场主体准入的角度来看,市场管理主体对农村集体资产的出让方、交易相对人的交易资质进行审查和核准。农村集体资产交易平台对农村集体资产交易是否经过集体决议等事项进行监督审查,农村集体需要出具相关的证明材料。对农村集体资产的交易受让方,农村集体资产交易平台需要明确和公开交易主体准入标准,并审查其是否属于法律、行政法规以及中央政策规定禁止交易的主体。从交易对象看,农村集体资产交易平台对农村集体资产是否符合法律、行政法规规定进行监管,审查交易对象是否属于法律、行政法规和中央政策禁止交易的对象。从交易服务来看,农村集体资产交易平台需要审查内部建立的交易服务机构是否具备相应的资质,明确营业资质、专业水平、商业信誉以及收费标准,并对其职责履行情况开展监督。若相关交易服务行为违反法律、行政法规以及交易平台章程规定,则应当纠正不法行为并追究相关法律责任。若作为交易标的的农村集体资产存在权属争议,或者当事人在交易过程中发生纠纷的,则农村集体资产交易平台有权中止

① 参见王洪平:《农民集体与集体经济组织的法律地位和主体性关系》,《法学论坛》2021年第5期。

② 参见韩松:《论农民集体土地所有权的管理权能》,《中国法学》2016年第2期。

③ 参见戴威:《农村集体经济组织成员权制度研究》,法律出版社2016年版,第45页。

④ 参见宋志红:《论农村集体经济组织对集体土地所有权的代表行使——〈民法典〉第262条真义探析》,《比较法研究》2022年第5期。

⑤ 参见刘同君:《论农民权利倾斜性保护的价值目标》,《法学》2022年第2期。

⑥ 参见《中华人民共和国村民委员会组织法》第8条。

⑦ 参见王雷:《农民集体成员权、农民集体决议与乡村治理体系的健全》,《中国法学》2019年第2期。

交易。^①

从监管内容来看,农村集体资产监管主要包括监督集体所有权管理执行主体对集体成员会议做出的各项决议和决定事项的执行情况,对没有执行以及执行不符合规定的督促其执行或者予以纠正,监督集体财产的管理和使用,防止集体资产的流失,维护集体资产保值和增值,监督集体财务账簿的真实性和收支合理性,监督检查集体财产的保障措施,制止和追究侵害集体资产所有权的行爲。^② 监督集体资产管理人,对不履行管理职责或者损害集体利益的工作人员进行问责甚至罢免。当然,具体的集体资产监管内容需要完备的制度体系来保障实现。加强农村集体资产的监管是一项长期而艰巨的工程,需要将农村集体资产监管纳入法治化轨道,严厉打击和查处侵害农村集体经济和农民权益的行爲,推进农村集体资产监管的科学化、规范化、法治化。

当前农村集体资产监管制度大多借鉴公司治理结构。现代公司中所有权与经营权分离造成所有者与经营者利益的不一致,如果所有者无法实现对经营者的有效控制和监督,那么就容易出现“内部人控制”现象。在农村集体产权制度改革中,这种现象具体表现为个别村干部拥有集体资产的实质经营权或控制权,可以不经过股东(代表)大会或者利用其影响力控制股东(代表)大会的决策过程和结果,实质上作为农村集体资产最高权力机构行使监管权力。鉴于此,可以借鉴国有企业控制权机制中“内部人控制”问题的解决思路,确保股东对集体资产运营的监督权利,避免股份合作社高级管理人员独断专行现象的发生,同时通过法律制度严格规范董事和监事的监督责任,形成全方位的集体资产监管法律制度体系。

四、破解农村集体资产监管困境的具体路径

管理好作为农村集体产权核心资源的农村集体资产,关键在于探索农村集体资产监管困境的破解之道。在持续深化农村集体产权制度改革、全面推进乡村振兴的大背景下,健全农村集体资产监管体系是探索发展新型农村集体经济的重要举措,也是进一步激发农业农村发展活力和维护农民合法利益的制度安排,理应找到破解农村集体资产监管困境的法治化路径。

(一)重设农村集体资产监管机构

农村集体资产量化股份管理是农村集体产权制度改革的政策导向,全部集体资产及其收益实现股份量化,才能真正实现集体所有权。^③ 因此,对集体资产股份合作社的监督理应成为制度供给的重点。作为专门监督机构,集体经济组织的监事会负责对董事和经理的集体资产管理行为开展业务监督,对集体经济组织的财务情况进行监督。值得注意的是,有关监事会监管集体资产的职权,已经被纳入 2024 年 6 月 28 日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》第四章“组织机构”内容之中。众所周知,发挥监事会功能的关键在于确保监事会的独立性,使其监督职权的行使不受其他组织和个人的干涉。我国相关法律规定,董事、经理和财务负责人不得兼任监事,以确保监事会能够独立发挥监督作用。考虑到农村社会关系的复杂性和乡土社会的伦理关系,高级管理人员及其直系亲属都是利益相

^① 参见姜楠:《农村集体产权交易服务与监管制度的建构》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2022年第6期。

^② 参见曹相见:《农村集体经济组织特别法人的特别效果》,《法学论坛》2023年第2期。

^③ 参见孙聪聪、耿卓:《农村集体资产股份量化管理的改革困境与立法化解》,《农业经济问题》2023年第9期。

关者,如果由高级管理人员的直系亲属担任监事,无疑会降低监事会的监督效能。对此,有些地方在实践中已经开展了积极的探索和尝试,并且取得了不错的成效。^① 笔者建议将不得担任监事的范围扩大到高级管理人员的直系亲属,以确保监事会的监督作用能够得到充分发挥。此外,还有一些地区的农村社区股份合作社不设监事会,只设财务监督小组,将监督范围限于股份合作社的财务收支、账目管理等财务事项,具有较强的专业性和针对性,对其他事项的监督则可能有所遗漏。与美国“投资者—投资公司—投资顾问”架构不同,我国资产管理在组织形式上可适当多元化,但在行为监管上应当统一。^② 因此,从监事会监督职能出发,应形成以监事会为中心的资产监督法律制度,形成的法律关系主要应包括:监督农村社区股份合作社章程和股东(代表)大会决议执行中形成的法律关系,监督检查财务状况形成的法律关系,监督董事会成员、总经理等高级管理人员履职形成的法律关系,监督集体资产管理违反法律法规、股份合作社章程以及股东(代表)大会决议形成的法律关系等。

由于当前立法跟进不够及时,关于董事等高级管理人员信义义务,并没有具体规定和明确要求,农村社区股份合作社章程也只是初步规定不得从事与其竞争或损害其利益的活动,在董事怠于履职情况下,缺乏相应的股东监督和救济制度,导致对集体资产管理高层人员的监督和规制不足,董事、经理等以权谋私现象得不到有效约束。笔者认为,在农村集体资产监管制度中完全可以借鉴公司法有关董事、高管的信义义务和股东救济制度,建立和完善对农村集体经营性资产的监管体系,增强股东的维权意识和能力。因此,建立健全集体资产管理机制,既要强化纪检、监察、审计、财政、司法等部门的外部监管,也要充分发挥集体经济组织的内部监督作用;既要加强对集体产权制度改革全过程中集体资产的监管,也要重视改革完成以后对集体资产的动态监管。大胆借鉴试点经验,重设集体资产清查、登记、备案、评估、处置等管理制度,完善农村集体财务管理制度,规范财务收支,强化审计对集体资源的承包、租赁和工程项目建设等经济合同的监管,保障农村集体资产安全。

(二)完善农村集体资产合同管理制度

加强集体经济组织成员的民主决策和民主参与,关键在于农村集体资产合同管理信息的公开公示制度。从克服信息偏在的目的出发,村民会议或村民代表会议讨论决定的范围应当至少包含村务管理的重大事项以及群众关心的热点、难点问题。因此,积极探索党领导下的以村民大会或村民代表大会为主要载体的民主决策机制、以村规民约和村民自治章程为主要内容的民主管理制度建设和以财务公开为主要形式的民主监督机制建设就显得尤为重要。^③ 具体来说,集体资产管理机构要进一步规范和公开签订资产合同的时间、内容和程序,在村里显著位置或村民方便浏览的地方设置固定的村务公开栏、举报箱。同时,定期逐笔逐项公布资产经营的财务状况、有关账目以及资产合同的主要条款,在每年年初公布财务收支计划,每月或每季度公布各项收入和支出情况,年末公布财产、债权债务和收益分配等情况,接受群众监督,解答群众疑惑。在此基础上,适时拓展公开内容,确保资产合同管理的公开公示做到时间标准化、范围延伸化、格式

^① 参见福建省福州市《仓山区农村股份经济合作社(股份经济合作联合社)示范章程》第 32 条。

^② 参见黄辉:《资产管理的法理基础与运行模式——美国经验及对中国的启示》,《环球法律评论》2019 年第 5 期。

^③ 参见高其才:《通过村规民约的乡村治理——从地方法规规章角度的观察》,《政法论丛》2016 年第 2 期。

统一化、内容明晰化和资料档案化。除去涉及商业机密的内容以外,公开的范围应当包括资产合同约定的收益基本情况。在此基础上,按照由村党支部提议、村两委会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议,并执行将决议内容公开和实施结果公开的“四议两公开”工作方法规范。特别是在全面清理集体经营性资产过程中,对经营性资产合同要重点进行清理,对违法违规流失的要进行追缴,对价值不清的要重新评估,对产权不清的要归类登记、明晰产权,对历年呆账、无法查清核实的要依法及时调减、摸清家底。在此基础上,及时将资产清理的结果、群众反映问题的调查核实情况、村民大会或村民代表大会审议意见等进行公示。经公示无异议后,才能作为最终清产核资结果以及入账依据。^①最后在清产核资、公示无误的基础上,按照全面登记、科学分类、及时入账等要求,以村民小组为单位建立资产登记台账,及时记录资产的增减变动情况,并进行规范化的合同管理。

同时,健全和完善动态透明的集体资产合同监管机制。重点参考北京、上海、江苏等地的成熟做法,各地进行统一开发和规范使用标准,全面推进覆盖省、市、县、乡、村的集体资产合同的监管网络化平台建设,实现资产管理信息公开透明和资产监督管理互联互通。在此基础上,进一步强化集体资产监管机构队伍建设和经费保障机制。同时,由财政列支集体资产监管专门经费,保证政策宣传、人员培训、信息维护等工作需要,购买集体财务管理和设计等服务,进一步完善集体资产合同监管长效机制体制。

(三)再造农村集体资产财务监督管理制度

财务监督管理是做好村务公开和民主管理的重要内容。早在2004年,我国就正式组建村务监督委员会,村务监督委员会由村民代表会议民主选举产生,在村党组织领导下负责组织协调村民代表会议,依法监督村民委员会执行党的路线、方针、政策以及村内各项事业,是实现村民自我管理和自我监督的重要组织机构。村务监督委员会可以根据村里实际情况,下设村务公开、财务、重点工程、安全、环境卫生等监督小组。总体而言,村务监督委员会的职责主要有决策决议执行情况监督、村务党务公开监督、财务管理监督、财产资源管理监督、重大事项监督、人事安排监督、村干部效能作风监督等内容。特别是在财务管理监督方面,村务监督委员会有权民主监督村级集体财务,参与制定和督促执行村级财务计划和各项财务管理规定,督促村级组织在资产开发和利用过程中引入市场竞争机制和参与公开竞价、招标投标以及重大经济合同的签订,监督资产保值增值和资源合理利用,同时有权督促及时纠正各种决策不民主、运行不规范的问题,并质询或评议有关人员及其行为,甚至可以依据村民举报和调查结果对不称职的村干部提出处理或罢免建议,并提交村党组织研究和依法处理。^②

农村集体资产管理办公室作为村务监督委员会的常设办事机构,在接受其领导的同时,也接受上级财政、农办等主管部门的政策和业务指导,负责日常资产管理的指导和监督。村集体资产管理办公室主要负责组织实施集体资产和财务管理规章制度,指导和督促集体资产管理部门和集体经济组织建立健全有关管理制度,搞好集体资产和财务管理工作;组织开展集体资产管理问

^① 参见许明月、孙凌云:《农村集体经济组织成员确定的立法路径与制度安排》,《重庆大学学报》(社会科学版)2022年第1期。

^② 参见吴晓秋:《村民自治中民主决策与个体权利的冲突之辨——以农村集体土地征收费分配纠纷为据》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2013年第9期。

题调查研究,提出政策建议和对策;指导和监督集体经济组织进行清产核资、资产评估、产权界定、产权交易以及财务会计核算;统计、评价分析和监督农村经济收益分配情况,同时也指导和监督农村集体资产管理部门开展工作。

农经站是市、县、乡、镇开展农业农村工作的职能部门,工作范围涉及农村经济、政策、计划、土地、扶贫、农产品加工以及资产和财务管理等方面。通过摸清农村集体家底,可以防止资产流失和新增债务负担,积极化解村组债务,培训财务管理人才和管理集体经营性资产,促进集体资产保值增值目标的实现。

村级民主理财小组是村民会议或村民代表会议选举产生的,如果因特殊原因不能正常履职,须经村民会议或村民代表会议通过后予以变更,并报农经站备案。民主理财小组向村民会议或村民代表会议负责并汇报工作,接受县乡两级农经部门的业务指导。在股份合作社选出成员代表的基础上,由成员代表选出一定数量的成员组成民主理财小组,专门负责对农村集体资产财务工作的监督和管理,参与村集体经济组织重大经济问题的决策,对村集体经济组织的收入和支出进行审查,对集体资产管理中存在的问题提出整改意见并督促整改。因此,再造集体资产财务监管制度需要纪检监察机关和财政、农业、审计等部门齐抓共管,规范财务公开的关键环节,形成科学有效的财务监督管理机制,提高财务监督实效。^①

(四)规范农村集体资产审计监督管理制度

农村集体资产是农民群众长期辛勤劳动积累的成果,是农民群众最直接、现实的利益,具有较大价值的经营性资产最容易引发腐败现象。^②因此,加强对农村集体资产的审计监督管理,对规范基层权力运行和源头防治腐败都具有重要意义。但是,在监管实践中仍然存在着认识不到位、工作措施不力、资产底数不清、账目混乱、监管制度不健全、监管乏力等问题,严重损害了农民群众的权利和利益,影响了农业发展和农村社会稳定。

从集体资产监管不到位导致的资产流失案例可以看到,村级干部是集体资产的主要管理者,也是造成监管问题的薄弱环节。从特定意义上来说,对村级集体资产的监管重点就是对村干部的监管。然而,实践中多数村干部的威信高、势力大,如果民主制度执行不到位,很容易产生农村集体事务少数人说了算的现象。近年来,农村积极推进产业振兴,大力兴办各类市场经济实体,有效促进了集体经济的快速发展,但因为资产量化工作尚未完成,一些经济实体即使以公司企业形式运作也难以完全实现股份化改造,而且股东大会、董事会、监事会以及内部会计控制等运作往往不够规范。同时,农经部门对集体经营性资产审计监管乏力,也是造成村集体经营性资产中“人人有份、人人不问”的监管缺位现象的重要因素。

作为村务监督委员会的常设机构,集体资产管理办公室也负责监督和管理村、组集体经济审计工作,对农村集体财务进行常规审计、专项审计和经济责任审计。^③具体来说,各级资产管理部门要建立健全农村财务审计制度,规范审计工作程序。结合村委会、村民小组换届选举,认真开展村组干部任期和离任经济责任审计,对村组干部在任期内的财务收支、集体资产处置、集体经济合同、专项资金管理等情况进行重点审计。对于审计中发现的问题,要责令限期整改,侵占

^① 参见沈国明:《论规制公权力与强化法治监督体系建设》,《东方法学》2018年第1期。

^② 参见郝铁川:《惩防村级小微权力腐败体制机制反思》,《法学》2023年第5期。

^③ 参见李瑞芬主编:《农村集体资产管理》,金盾出版社2015年版,第151页。

的资产要如数退还;涉及村干部及其他人员违纪行为,要移交纪检监察机关处理;涉嫌犯罪的,移送司法机关处理。特别是要对农村集体资产使用情况开展常规审计和重点审计,同时将其列入村两委主要负责人的任期和离任经济责任审计的重要内容。如果发现违反法律法规和党内法规规定的,要严格落实责任追究制度,严肃追究违反资产管理制度行为的法律责任。

(五)健全农村集体资产民主监督管理制度

为了确保农村集体资产经营行为的顺利开展,防范资产经营中的不规范行为,在纪检、财务、审计等外部监督管理制度体系基础上,还应当完善民主监督管理制度,主要包括成员大会或成员代表大会制度。对涉及集体资产运营中与成员利益密切相关的重大事项,都应当按照权属关系经过成员大会或成员代表大会讨论决定。

以村民自治为主要载体的农村基层民主,是乡村社会内在需求与现代国家建构双向互动的民主,是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分。^①农村集体资产的监督管理要充分尊重农民意愿,实行民主参与、民主管理、民主决策、民主监督,依法保障农民群众的知情权、管理权、监督权。可以说,民主监督管理制度是加强集体资产管理的制度基础,是完善集体经济组织管理体制的重要内容。^②具体来说,包括集体经济组织年度收益分配方案、集体资产经营方式确立和变更、集体产权制度改革以及其他有关集体资产管理等重大事项,都应依法召开本集体经济组织全体村民会议或村民代表会议,严格履行民主程序。^③

一般来说,对集体经济组织的经营模式和管理方法开展监督,理应遵循农村集体资产管理规律和特点。具言之,以保护成员收益为原则,不断提高资产经营管理水平,实现节本增效,确保集体资产运营安全和保值增值,让农民群众随着集体资产的运营和集体经济的壮大获得更多的财产性收入。因此,建议各地制定和完善“农村集体资产监督管理平台运行规则”,明确将所有农村集体资产全部纳入省市监管平台进行监管,不得使农村集体资产游离于监管之外。在总结各地农村集体清产核资工作成果的基础上,对无证资产未纳入平台的情况进行摸排,结合本地实际,推进集体资产监管平台升级改造,将无证资产纳入新平台中进行监管;明确要求各集体经济组织土地补偿费数据如实录入集体“三资”监管平台,接受集体经济组织成员的查询和监督;进一步督促指导和规范村财乡(镇)管制度,严格依法开展土地补偿费的管理、使用和信息公开,切实加强村级财务制度落地、监督管理到位,推动农村集体经济高质量发展,切实维护农村集体经济组织和农民权益。^④

五、结 语

当前,加强农村集体资产监管意义重大、任务艰巨。农村产权制度改革要适应社会主义市场经济要求,在明确法治化思路的基础上,建立统一规范的农村集体资产监管法律制度体系,按照

^① 参见马华:《村治实验:中国农村基层民主的发展样态及逻辑》,《中国社会科学》2018年第5期。

^② 参见高其才:《〈村民委员会组织法〉修改的理念与基点》,《法学杂志》2023年第3期。

^③ 参见《中华人民共和国村民委员会组织法》第24条。

^④ 参见周思宇、王国敏:《新型农村集体经济推进农民共同富裕的作用机制、现实困境与推进路径》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2023年第10期。

“产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理”的原则,重构集体资产的外部监督和内部监督制度体系,重点强化农村集体资产交易监督管理,制定完善的议事规则、监管程序等工作制度,支持农村集体资产管理委员会参与动态监督,充分运用现代信息技术手段开展动态监测,及时查处各类违法违规交易和容易引发风险隐患的行为,推动农村集体资产管理监督平台建设,切实维护好农民群众和农村集体经济组织的合法权益,推动农村集体经济健康发展。

Abstract: Strengthening the supervision and administration of rural collective assets is a fundamental means to consolidate and enhance the achievements of the reform in the system of rural collective property rights, and it is also an essential path to the implementation of the rural revitalization strategy. Such rural assets as land, capital, housing, infrastructure and copyrights constitute the core of rural collective property rights. This thesis, given many dilemmas in the supervision and administration of rural collective assets, advocates for the improvement of the supervision and service system for rural collective assets and explores diversified approaches to develop a new type of rural collective economy. From the perspective of jurisprudence, this thesis aims to highlight the relationship between the reform of rural collective property rights system and the legalization of collective assets supervision and administration, promote the management function of rural collective assets supervision to ensure the preservation and appreciation of rural collective assets and the protection of the legitimate rights and interests of rural collective members. On the basis of a systematical review of the current state of the reform, it is necessary to improve the supervision and service system of rural collective assets, to safeguard the legitimate rights and interests of rural masses and rural collective economic organizations, and to promote the high-quality development of the rural collective economy.

Key Words: rural collective assets, the supervision and management of assets, rural revitalization, property inventory and appraisal

责任编辑 翟中鞠