

领导阅示：

内部资料

郑州轻工业大学 社会发展研究中心

决策参考

〔2019〕第11期

（总第89期）

2019年11月30日

农村集体资产分类流失的实践逻辑

本期导读：

农村集体资产分为资源性资产、经营性资产和非经营性资产。通过对胶东地区发达农村的调研发现，这三类资产流失存在不同的实践逻辑。资源性资产通过亲属关系网络引入实现转租转包，以较低价格出租或承包给村干部的亲属，然后再以较高价格一次或多次转租转包给他人；经营性资产通过村干部与会计共谋、虚列开支方式、以村庄基础设施建设“机遇”等方式规避农村财务管理制度，实现公物私化；非经营性资产通过变更资产的公益性、非盈利性，使其具备交易的价值，迂回变卖。因此，应该分析不同类型集体资产流失路径及其实践逻辑，从而提出分类防控的政策导向。

农村集体资产分类流失的实践逻辑

徐京波

本研究通过对胶东地区 P 县级市和 L 县级市 7 个村庄的实地调查，获得了较为丰富的经验资料。因为 P 县级市和 L 县级市是沿海经济发达地区，经济社会发展程度较高，经济发达村庄数量较多，集体资产类型多样，具有典型性。因此，本研究以经济发达村庄的集体资产为研究对象，将农村集体资产进行分类，探讨不同类型集体资产流失路径及其实践逻辑，从而提出分类防控的政策建议。

一、资源性资产：亲属关系网络引入与转租转包

农村集体资源性资产主要包括农民集体所有的土地、森林、山岭、草地、荒地、滩涂等类型。在胶东地区经济发达村，机动地、承包地、具有开采价值的矿山、含有沙土资源的水库和河道等是资源性资产流失的主要类型。这些资源更多以较低价格出租或承包给村干部的亲属，然后再以较高价格转租转包给他人，获取利润。P 市 M 村的机动地出租是一个典型案例。M 村的机动地有 50 亩，80%被村主任在没有公开竞价的情况下以每亩 200 元的价格出租给其亲属，租期为 20 年，然后再以每亩地 800 元的价格租给外村培育果苗的农民，获得中间差价。通过差价获得利润由村长及其家属所得，其他村民被排除在外。P 市 M 村机动地承包存在三个问题：第一，土地承包期限过长，原则上机动地一年一发包，承包期限最多不超过 3 年。第二，机动地承包应该通过公开竞价的形式公开竞争，价高者获得承包权，而 M 村机动地分配则将普通村民排除在竞价范围之外。第三，违背

了农村机动地的设置目的，机动地的意在于调节土地与农民之间的矛盾。例如因为新增人口、自然灾害引起的用地关系变化。而 M 村村干部将机动地作为个人及其亲属盈利工具。上述 M 村机动地属于在不改变土地使用性质的情况下进行一次转包。另外还存在改变土地使用性质的情况下进行多次转租转包现象。P 市 N 村将水库周围的 60 亩机动耕地以 100 万的价格、承包期为 5 年，承包给外村村民进行沙土开采。并没有召开村民会议，尽管合同上由村民签名同意，但是签名者只有 11 人，都为村干部及其家属。经过 5 年时间，60 亩机动地所含的沙土资源开采殆尽，形成较大矿坑。又将其出租给村干部家属，将其改为垃圾场，大量垃圾导入矿坑，每车垃圾 200 元，直至填满坑道，获利 20 余万元。然后将垃圾回填后的 60 亩地名义上以 60 万的价格承包给村干部亲属，后者又以 120 万价格转租为他人搞农家乐旅游。N 村的机动地转包转租更为复杂、更为隐蔽。具体表现为以下方面：第一，转包次数多，共经过三次转包；第二，每次转包都改变了土地性质，具体表现为耕地—沙土矿—垃圾场—农家乐旅游。第三，每次转租转包都是以盈利为目的的。第四，家庭成员扮演重要角色，家庭成员成为村干部与土地承包者之间的中介。第五，避开村民意见，伪造承包承租合同。《土地承包法》规定，发包方将农村土地发包给集体经济组织以外的单位或个人承包，应当事先经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。N 村村干部意识到村民不会同意将上述方式层层转租转包，但是承包合同上需要

三分之二村民或三分之二村民代表签字同意，因此将 11 名家族成员充当村民代表违规签字，使其承包合同形式上合法成立，使交易顺利进行。无论是 M 村的一次转租转包，还是 N 村的多次转租转包，主要目的都是将村庄集体资产转化为个人资产。如果按照正式程序，资源性资产应该出租转包给出价高的承租人或承包人，并且将出租承包收入上交村集体，但是这样难以转化为村干部个人资产。如果村干部直接将资源性资产出租承包给他人，将会面临上级政府监督处罚和村民抗议反对等风险。因此村干部采取了一种变通策略，将亲属网络引入集体资源性资产的转租转包中。一方面，对上具有形式上的“合法性”；另一方面，对下转移村民直接与村干部的冲突和矛盾。在转租转包关系中，涉及村干部、村干部家属和实际承包人或承租人等三个主体。从而延伸出三组关系：村干部与村干部家属是一种共谋关系；村干部与实际承包人或承租人是一种利益交换关系；村干部家属与实际承包人或承租人是一种名义上的承包关系。总之，亲属关系网络渗透于农村集体资源性资产的转租转包过程中，村干部亲属扮演村干部代理人的角色，从而使农村集体资源性资产流失更具隐蔽性。

二、经营性资产：制度规避与公物私化

农村集体资产主要包括用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体投资兴办的企业所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产。随着农村集体经济的发展，已经形成了数额庞大的经营性资产。P 市和 L 市作为沿海地区，经济发展迅速，农村集体经营性资产数额增长较快。辖区内石材资源丰富，石材加工

企业较多，仅 L 市就有 2000 多家。因此，石材加工企业的厂房租赁费是 P 市和 L 市村集体经营性资产的主要来源，调查发现最高的村集体厂房租赁费用达 500 多万。这些资源更多通过规避农村财务管理制度实现公物私化。具体表现为以下三个方面：村干部与会计共谋转移资产、虚列开支方式套取集体资产、以村庄基础设施建设“机遇”侵吞集体资产。通过实地调查发现，村干部与会计共谋转移资产与村民选举制度存在较强的关系。《中华人民共和国村民委员会组织法》对村民委员会成员会进行了界定，由主任、副主任和委员三至七人组成，并通过村民直接选举产生。并没有规定村会计必须有村民大会直接选举产生，村会计一般由村干部兼任或由村干部提名指定村委会委员以外的村民，一般与村干部之间存在较好的社会关系。村干部与会计在转移集体资产中形成了一个利益共同体，利用集体资产账目不清，使许多集体收入不入账，私设“小金库”。P 市 Y 村拥有石材加工企业 11 家，每年收取厂房租金 50 万元左右，但是每年分给村民的只有 8 万元左右，剩余 40 万元左右不知去向。在调查中，村民对此意见很大，甚至出现上访现象。通过对 Y 村原村委会委员 Z1* 访谈发现，目前村委会基本上被刘氏控制，村委会成员和会计基本都是刘氏的熟人关系。会计在村委干部的指示下，将村里厂房租金收入一部分作为集体收入入账，主要包括分给村民的 8 万元福利和用于村庄基础建设的公共开支 10 万元，其他 32 万元不入村集体账户，而是由村会计代管，进行体外循环，并没有将其纳入农村“三资”委托代理服务中心统一管理，形成“账外账”。虚

列开支方式是侵吞集体资产的另一种制度规避行为。许多村庄也将集体经营性资产归入集体账户，但是在使用这些集体资产时存在较大问题。具体表现为以下方面：（1）白条抵账。通过对 L 市两例村官腐败案件了解发现，没有发票或收据等正规付款凭证，用白纸写的收条数量较大。例如 L 市 D 村账面上仅白条就支付办公家具 12 万元，后经检察部门实地核查并无此花销。（2）虚开发票收据。L 市 L 村干部与经营建筑公司的亲属虚拟水渠维修合同，将村集体经营性资产收入转入其亲戚账户予以侵吞。（3）以村民发放福利名义，伪造采购金额。由于胶东地区经济较为发达，村民每年过年、中秋节都有酒、大米、油、茶叶等福利发放，许多村干部会伪造采购数量和采购金额，将其转化为私有财产。村庄基础设施建设为侵吞集体资产提供了“机遇”。随着农村经济发展，农村基础设施建设投入加大，道路、灌溉、休闲娱乐等基础设施不断完善。这些基础设施建设的资金一般来源于政府拨款和村集体筹款，后者主要来自于农村集体经营性资产。通过实地调查发现，村干部在基础设施建设中处于主导地位，特别是在施工方选择方面具有较大的决定权。这也导致了村干部与施工方形成一种“默契”，伪造工程造价，合同文本价格远远高于施工方实际获得的报酬，两者之间差额转化为村干部私有财产。因此导致许多工程无规范投标程序、缺乏监管、工程造价无科学预算，甚至导致基础设施运行存在较大风险。总之，农村集体经营性资产流失的实践逻辑是村干部有意识地采取手段，改变或超越农村财务管理制度。农村集体经营性资产流失过程中的制度规避是主体行为和客观条

件相互作用的产物。前者是指村干部作为农村财务管理制度的执行者，受利益诉求的驱动，试图越过制度的约束和限制，以变通的策略行为改变农村经营性资产的利益分配格局，使之对己有利、为自己服务，公物私化。当然，村干部的制度规避行为并不是通过直接公开的形式同农村财务管理制度发生冲突，因为制度具有原则性和强制性。因此，制度规避者行为则呈现出“贯彻制度”之名、“违背制度”之实的双面性。后者主要体现在农村财务管理相关政策法规过于笼统、缺失监控和惩罚刚性不足。由于我国村级组织规模庞大，财务监管成本较大，而且正式制度和人情、关系、习俗等非正式制度相互交叉渗透，从而使得制度规避行为更加隐蔽，使得许多惩罚手段软弱无力。可以说，村干部变通政策的能动性和农村财务管理制度设计的缺陷，导致了制度规避行为的发生。

三、非经营性资产：变更资产性质与迂回变卖

农村集体非经营性资产主要包括用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等资产。在实地调查中发现，主要包括小学、文化广场、篮球场、图书室等公共设施。在流失的资产中，废弃的小学1所。以P市D镇为例，20世纪90年代初，每一个村庄都有小学，全镇有24个村庄24所小学，进入2000年以后，学校数量逐年减少，目前仅剩4所，其余20所中的90%已经不复存在了，资产性质已经发生了变化。主要表现为以下三种形式：变更为宅基地用于农民建私宅、建设小产权房出售、用于养殖和办厂等经营性活动。将废弃的小学校舍变更为宅基地出售给村民建私宅，是小学这一非经营

性资产流失的主要路径。这一形式是最直接的，通过交易对其出售。一部分变更为宅基地的校舍已经经过国土部门批准将教育用地变更为宅基地。另一部分变更为宅基地的校舍，并没有改变教育用地的性质，因此购买土地建房的农民并没有获得宅地证，他们对此也充满了担忧。另外，由于小学一般都位于村庄较好的地理位置，许多村民包括村干部对其需求欲望较强。这也导致了两种情况：一是以内部“低价”出售给村干部或其亲属；另一方面以外部“高价”出售给普通村民。这也使得农村小学校舍以宅基地形式出售时充满了矛盾和冲突。建设小产权房出售这一流失形式较为隐蔽，更多以新农村社区建设的名义与开发商签订出售协议进行商业开发。由此可见，原本废弃的校舍，通过建设小产权房并没有得以较好利用，而是仍然处于“闲置”状态。可以说，将废弃小学进行小产权房开发是经过两次交易完成的：一是村干部与开发商的交易；二是开发商与购房者的交易。前者交易顺利完成，后者交易处于停止或半停止状态，因此村干部由于已完成了将小学校舍流失到开发商这一过程而成为获利者。将小学等非经营性资产用于养殖、办厂等经营性活动，并非直接将其出售给他人，而是先以出租的形式出租给承租人进行经营性活动，经过一段时间（一般两年以上）的承租期再将其转卖给该承租人。由于承租人和购买者属于同一个个体，因此村民难以弄清楚是否将其转卖。L市X村的小学先以每年2000元租金租给该村村民建养鸡场，租期3年，到期后村委会将其以15万元一次性出售给该村民，并没有经过全体村民大会或村民代表大会表决。养鸡场经营到第5

年时，因污染问题，村民要求村委会终止其租赁合同，并且与养殖户产生了冲突。在此情况下，养殖户承认已经与村委会签订买卖合同，该养殖场归其所有。村民又将其矛盾转向村委会，特别是对村委会出售小学的程序、获得的收入流向等问题提出异议。X村这一案例是在村民与经营者之间矛盾激化情况下呈现出来的，但是大部分小学等非经营性资产通过上述迂回策略，在村民难以察觉情况下无形被流失掉。上述三种农村非经营性资产流失方式都变更了资产性质，使其具备了交易的价值。因为农村非经营性资产的一个重要特征是要用于公共服务，是公益性资产、是非盈利的，村干部为了能够在农村非经营性资产流失过程中获利，必须改变其土地性质。当然土地性质的改变分为两种：一种是法律意义上的改变；一种是实践意义上的改变。目前，大部分非经营性资产的性质在法律意义上没有改变，而在实践意义上进行了改变，导致其交易难以合法化。当然，并非废弃的非经营性资产不能变更性质，只要遵循有利于民的原则，经过村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并由国土资源部门和教育部门批准，是可以完成变更的。但是许多村干部试图绕开上述程序，通过变更性质方式使非经营性资产流失并从中获利。因此就产生了法律层面的土地性质和实践层面的土地性质之间的偏差。

四、 结论与讨论

基于调查分析发现，发达地区农村集体资产种类多元，包括资源性资产、经营性资产和非经营资产。三种资产性质存在差异性，而且许多资产已经，呈现出分类流失的实践逻辑。第一，资源性资产流失

的实践逻辑是，以较低价格出租或承包给村干部亲属，然后再以较高价格转租转包给他人获取利润。亲属关系网络渗透于农村集体资源性资产的转租转包过程中。第二，经营性资产流失的实践逻辑，是村干部有意识地采取手段改变或超越农村财务管理制度。具体表现为村干部与会计共谋转移资产、虚列开支套取集体资产、以村庄基础设施建设“机遇”侵吞集体资产等三类情况。第三，非经营性资产流失的实践逻辑是，变更资产的社区公益性质，使其具备交易的价值来迂回变卖。具体表现为原校舍变更为宅基地用于农民建私宅、建设小产权房出售、用于养殖和办厂等经营性活动。由此可见，应该深入探讨不同农村集体资产的流失方式、流失过程、流失内容、流失去向。要制定具有可操作性的防控策略：一方面，尽量追回已流失的原有资产。对未登记入账或核算有误的，要重新登记或调整账目，并公示；未按照规定手续长期租赁转让的，要清理收回或补办手续；对侵占集体资产和资金的，要如数退赔，对涉及违规违纪的移交纪检监察机关处理，构成犯罪的移交司法机关依法追究当事人的刑事责任。另一方面，防止现有资源的再流失。要建立健全集体资产登记、保管、使用、处置制度，实行台账管理。可以说，农村集体资产的完整性是我国农村集体产权制度改革的基础和前提。

作者简介：徐京波，博士，副教授，郑州轻工业大学社会工作系主任，郑州轻工业大学社会发展研究中心研究员。

电话：138 3804 5189 邮箱：xujingbowh@126.com

关键词：农村集体资产 分类流失 转租转包 制度规避 迂回变卖

报 送：省委、省政府领导及相关部门 寄送 18 市市委、政府领导及相关部
门

中心地址：郑州市科学大道 136 号政法学院二楼 203 室

邮 编：450001

电 话：0371-86609698 电子邮箱：zzuli_shfzyjzx@163.com