

# Research on Informatization Management in Rural Collective Property Rights System Reform

Jiang Luan

Party School of Tianjin Municipal Committee of CPC & Tianjin Administrative Institute, Tianjin  
Email: luan529@126.com

Received: Sep. 7<sup>th</sup>, 2019; accepted: Sep. 18<sup>th</sup>, 2019; published: Sep. 25<sup>th</sup>, 2019

---

## Abstract

The reform of rural collective property rights system is of great significance to the improvement of rural governance, the protection of farmers' rights and interests, and the formation of a new realization form and operation mechanism of rural collective economy. However, the backward construction of rural informatization and the low integration of information resources restrict the standardization of rural collective property rights system reform. In view of this problem, this paper systematically sorted out the combination of rural collective property rights system reform and information management, and put forward suggestions on improving the design of information management system from five aspects: membership management, collective asset management, equity transfer and trading, late supervision and system docking and upgrading.

## Keywords

The Collective Property Right System Reform, Informatization, Information Management System

---

# 农村集体产权制度改革中信息化管理问题研究

栾江

中共天津市委党校天津行政学院, 天津  
Email: luan529@126.com

收稿日期: 2019年9月7日; 录用日期: 2019年9月18日; 发布日期: 2019年9月25日

---

## 摘要

农村集体产权制度改革对完善农村治理、保障农民权益, 探索形成农村集体经济新的实现形式和运行机

制, 具有十分重要的意义。但是, 由于农村信息化建设滞后、信息资源整合程度低, 制约了农村集体产权制度改革的规范化推进。针对这一问题, 本文系统梳理了农村集体产权制度改革与信息化管理的结合点, 并从成员身份管理、集体资产管理、股权流转与交易、后期监管以及系统对接与升级五个方面对完善信息管理系统设计提出了建议。

## 关键词

农村集体产权制度改革, 信息化, 信息管理系统

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 研究背景及意义

深化农村集体产权制度改革, 开展清产核资, 明晰农村集体产权归属, 赋予农民更加充分的财产权利, 这是党中央推出的一项重要改革, 对推动农村改革发展, 完善农村治理、保障农民权益, 探索形成农村集体经济新的实现形式和运行机制, 都具有十分重要的意义[1]。

但是, 在推进农村集体产权改革过程中, 由于农村信息资源整合难、共享程度低, 制约了成员身份管理、清产核资、资产监管等方面的规范化运作。同时, 涉农信息系统还存在缺乏统一的资源共享与管理机制的问题[2]。信息资源开发缺乏牵头单位和统一规划及彼此间的协调合作。因而常造成重复建设和资源浪费, 以及在信息资源建设和开发利用中各自为政的“信息孤岛”现象。这主要体现在不同涉农信息系统在建设过程中, 缺乏统一的建设标准和建设思路。造成了不同地区涉农信息系统差异化较大、不同部门涉农信息系统对接困难。这造成了农业和农村的资产统计由于口径不同而出现矛盾的情况, 甚至引发利益主体之间的冲突和纠纷。

因此, 如何在推进农村产权制度改革过程中加强信息化管理, 实现改革流程的规范化和新型农村集体经济组织运行的专业化, 是当前改革过程中的短板。本研究梳理了农村集体产权制度改革过程中的信息化建设的关键结合点, 并提出了信息系统开发的思路和建议, 这不仅有利于农村集体产权制度改革的顺利推进, 而且对于实现整个农村的信息化管理都有一定的启示和借鉴。

## 2. 信息化管理对推进农村集体产权制度改革的作用

### 2.1. 信息化建设快速提升农村集体资产管理主体的管理能力

目前, 农村集体资产普遍由村委会进行管理, 即使已经完成了集体产权改革的农村很多也使用村委会和集体经济组织交叉任职的模式[3], 从而对集体资产进行管理。但是, 村委会选举产生的村干部更替频繁, 且文化素质、管理能力参差不齐; 同时集体经济组织成员身份认定以及股权流转具有封闭性特征, 集体经济组织管理者大多只能由本村户籍的人员担任, 造成管理人才难以进入, 集体经济管理水平普遍较低[4]。在目前集体经济管理经营体制不变的情况下, 只能通过信息技术手段提升管理能力。例如, 信息化管理可以使集体经济组织运营更加规范化, 通过统一信息编码和档案录入, 避免低级失误、提高工作效率[5]。简单便捷的操作界面也能够方便管理人员迅速上手使用。通过将整个管理工作整合到一个系统中, 建立起高效规范的管理流程。

## 2.2. 信息化建设有效提高政府的决策服务能力

目前全国共有 50 多万个乡村,中央和地方为了掌握农村实际情况往往需要付出大量的成本进行调研统计。在基层乡镇和街道一级政府公务更加繁忙,往往一个工作人员要负责服务和监督数十个村社,工作量很大。通过信息化管理,上级政府部门能够有效对村集体信息进行监督管理。通过信息化平台,能够有效提升行政效率。通过信息平台网络化管理,能够建立多级农村信息统计平台,方便上级行政部门统计和调取村级数据,也节省了基层公务员和村干部繁杂的数据收集和上报工作。同时,也能够在此基础上建立农村集体资产和股权的交易监督平台,规范农村产权、生产资料交易信息的发布,对交易行为进行有效监管。也能够实现对村集体资金、资产、资源的动态监管,及时发现村集体经济组织运行风险,为集体资产保值增值和合理化配置提供有效服务。

## 2.3. 信息化建设积极推动农村基层党风廉政

对于农村村务、财务的有效监管一直是我国农村基层治理的难题。由于我国农村数量众多,管理难度大,同时,农村公共服务主要由村委会提供,造成了村集体资金、资产、资源也由少数人管理,极易发生贪污腐败等问题[6]。信息化建设能够有效实现村集体村务、财务的全面公开,重大财务事项逐项逐笔公开,资金使用的时间、地点、对象、原因、使用情况五要素在系统中都有清晰明了的描述,有效杜绝暗箱操作。同时,开发遍及所有村集体成员的终端信息平台能够让村民随时随地查阅本村三资情况,实现全民监督,切实保障了农民群众的知情权,提升了农民对村务的参与度,从而有效打击了贪污腐败等不正之风,能够有效推动基层党风廉政建设。

## 3. 集体产权制度改革与信息化管理的结合点

农村集体资产管理的信息化建设是农村电子政务的重要组成部分,其建设路径,既要遵循电子政务建设的一般规律,也要考虑到其特殊性。农村电子政务是指基层政府部门主要借助于网络平台综合运用信息技术,有目标、有计划和有针对性地向农民提供高效便捷和规范的信息服务,与普通电子政务发展相比,农村集体资产管理信息系统的结合点体现在:

### 3.1. 集体产权制度改革环节

在集体产权制度改革的环节中,成员资格确定、清产核资、股权设置与管理、资产量化、建章立制等环节均需要与信息系统进行对接。1) 在成员资格确定环节,需要在系统中录入每个农户和每个成员的身份信息。这是集体产权制度改革信息系统中的基础信息。2) 在清产核资环节,需要在信息系统平台上对经营类资产、资源类资产和公益类资产分别进行资产核实的登记。3) 在股权设置中,需要在系统中录入每个类别股份的分配情况。在个人股份中,要在系统中登记每个农户和个人所占的集体资产股份,其中,包括人口股、农(劳)龄股、土地股、资金股等类别的股份;另外也需要录入集体股份以及激励股等特殊股份。

### 3.2. 集体资产运营环节

在集体资产运营环节,包括股权分配后的集体资产的经营管理、收益分配、股权管理,都需要在通过信息化手段进行规范管理。1) 在集体资产的经营管理过程中,需要探索通过网络和信息化手段实现集体经济组织的现代化经营管理。需要整合库存物资的信息化精准管理、项目生命周期管理、用工人员管理、电子台账等信息系统。2) 对于集体经济组织的收益,需要在电子台账的基础上,核算成本收益,计提公积金、公益金、福利费之后,其余的资产运营收益按照股份分配给个人和集体组织。3) 对于股权管

理,主要体现在股权的交易流转的信息化管理。这就需要在建立一套股权交易流转信息系统,其中包括股权交易信息发布、招标竞价、交易协议、交易结算及相关的后续服务。

### 3.3. 集体资产监督管理环节

在集体资产的监督管理环节,需要在档案管理、信息公开、制度红线等方面做好信息系统的开发。

1) 在档案管理方面,需要将成员身份、会议表决结果、资产明细、股权交易、收益分配等方面的信息建立可追溯查询的历史档案。2) 除涉及到集体经济组织商业机密和个人隐私的信息需要保密之外,对于集体经济组织的空地、厂房、商铺、附属设施等资产均纳入平台实施管理,记录相关资产的基本信息、实物图片、合同信息、交易状态等各类信息,防止集体资产的流失。将集体经济组织土地使用权、建设工程招投标、集体物业出租、货物和服务采购等纳入平台实施阳光交易,有效解决集体资产经营不增值、资产交易不透明的问题。3) 在设置制度红线方面,对于不符合集体经济组织成员资格认定的个人通过系统自动识别,对于导致农村集体资产不明原因流失、挪用、破坏、无偿调拨等行为,能够及时提出警示。

### 3.4. 与其他信息系统的对接

集体产权制度改革信息系统需要扩大横向和纵向的开放程度。所谓横向开放即要实现本系统与各级政府之间数据和信息的对接与互联互通,从而能够满足集体经济组织与上级管理部门之间在相关行政审批、统计数据上报等方面的工作的需要。所谓纵向开放即要与之前开发的农村“三资”管理系统、行政管理系统的有效对接与升级。同时,系统也需要在手机、电脑等多种类型的网络终端实现合并运行,便于及时采集数据。这也是提供信息化管理服务的企业未来整合农村经济发展大数据的必要途径。

## 4. 解决方案及对策建议

围绕集体产权制度改革的各个环节,结合信息化管理的实践经验,本文从以下五个方面提出完善农村集体产权制度改革信息管理系统设计的对策建议。

### 4.1. 成员身份管理

1) 坚持农民民主原则协商确定成员资格

科学确认集体经济组织成员身份,是推进农村集体产权制度改革首要的、基础工作。成员身份不确认,成员边界不清晰,后续的改革就无法推进[7]。应当坚持农民民主确认集体经济组织成员身份,在政府部门的指导下,成立“确认成员领导小组”,并由其组织群众民主协商确定确认成员的时点;统筹考虑户籍关系、土地承包关系等因素制定确认成员的具体标准,并科学制定设计确认成员的程序。

在确认成员资格的过程中,应当妥善处理不同类型的人群。一是原集体经济组织成员家庭在改革以后新增人口应当认定为具备成员资格,包括合法的婚增及婚生人口,因合法收养增加的人口以及合法的移民。二是成员资格保留人群,包括在校大学生、现役军人、服刑人员等,也应当认定为集体经济组织成员。三是成员资格丧失人群,如取得其他集体经济组织成员资格、或纳入城镇企业职工、居民社会保障体系等情况。

需要指出的是,部分人群未被纳入集体经济组织成员,并不意味着对集体经济组织收益索取权利的灭失。部分外来户、知青等对集体经济收益做出贡献的人群,仍然享受集体经济组织一定的分红,因此需要在股权设置时做出充分的考虑和安排。

2) 农村集体经济组织成员退出标准的确定

农村集体经济组织成员退出主要包括三个途径:死亡的、取得其他集体经济组织成员资格的、取得



非农业户口，且纳入国家公务员序列或城市居民社会保障体系的。

集体经济组织成员资格事关农民的基本生存保障问题，因此，对于成员资格丧失的确认应当从严把握，审慎处理。在集体经济组织成员未取得其他社会保障之前，不应简单地认定其丧失原成员资格。特别是对那些虽已取得小城镇户口或形式上实现了农转非，但并未纳入城市居民或城镇企业职工社会保障体系的人员，仍应确认其具有原集体经济组织成员资格。此外，应确立成员资格的唯一性原则，避免出现“两头空”或“两头占”的现象。任何人不能同时在两个以上的集体经济组织拥有成员资格，取得其他集体经济组织成员资格，则当然丧失原集体经济组织成员资格。

## 4.2. 集体资产管理

### 1) 针对不同人群，合理进行股权量化

在成员资格确认的基础上，将不同人群划分为“全额享受对象”“酌情享受对象”和“不能享受对象”三类。其中，全额享受对象应当覆盖所有被确认为集体经济组织成员身份的村民，享受足额的股权收益。酌情享受对象，应当是由社员代表会议讨论决定的户籍关系在册的其他人员，以及社员代表会议认为可以考虑的其他对象(主要包括一些农转非对象)；参照一定的比例享受股权收益。如山东省青岛市长江路街道办事处台子沟社区，将酌情享受对象分为两类，分别享受每股股权收益的70%和50%。

### 2) 创新农村集体经济股权转让模式

对农村集体经济组织股权转让的疑虑来自于，如果发生大范围的股权流转，可能会导致农村集体经济组织的性质蜕变，导致农民可期待利益的受损，甚至动摇集体所有的所有制基础。但从理论上讲，即便是完全放开集体股权的流通转让，出现股权大范围流转的情况也属于小概率事件。原因在于，如果集体经济组织经营不善、分红较少，则其股权将因价值偏低而难以流转；如果集体经济组织经营良好、收益稳定，则其股权也将因分红较高而难以流转，因而大可不必担心农村集体股权的大范围外流。

为了在制度上保持社员成员在集体经济组织的主体地位，可以对转让的股权权能进行一定的限定。原集体经济组织成员持股具有选举权和被选举权，参与决策管理，分红不固定，利益共享，风险共担；外部成员持股股息率固定，在分红和清算时有优先权，但不具有其他与集体经济组织成员相关的权利，如此这般，可在制度上保持社员成员的主体地位。也就是说，将股权的收益权能独立出来作为股权转让的标的，而股权作为所有权的其他权能依旧由原持股人也就是集体经济组织成员所有。

此外，可以考虑将集体经济组织中需要投票表决的重大决策分为两类：凡涉及到集体经济组织资金筹集、投放、确定股息红利分配以及选举理事长等与组织成员有密切联系的问题时，实行一人一票的原则；凡涉及到生产管理、劳动组织、市场销售决策等经营管理业务时，实行一股一票的原则。这样一方面保证集体经济组织由成员集体所有的性质，另一方面又不完全抹杀股权受让人的决策权，鼓励社会资本投资，促进集体经济组织的经济政策更具科学性。

## 4.3. 股权流转与交易

通过信息化管理手段来促进股权流转和交易的规范化进行，就要打造多层次、多区域、立体式的农村产权交易平台，为农村产权流转、股权融资提供有效的信息发布、规范管理、流转交易的综合性服务，进而推进整个农村产权的信息化管理和交易[8]。对于本系统在股权交易与流转的开发环节，需要做好以下几个方面的工作：

1) 农村集体资产管理信息系统需要与农村产权交易平台对接，构成农村产权交易信息系统的最基础组成部分。目前，农村产权交易平台已经形成了省、市、县以及乡镇为主体的流转交易系统(见表1)。但是，仍然缺少与农村层面信息的有效对接，造成了目前农村集体产权交易信息不能够有效发布，流转难

以形成有效的全面覆盖的信息管理体系。通过将农村集体资产信息化管理平台与各级产权交易平台进行对接,并配备村级信息员,从而构建并完善覆盖全区域的股权流转交易平台。

**Table 1.** Trading platform functions at all levels

**表 1.** 各级交易平台功能

| 类别       | 主要功能  |
|----------|---|
| 省级综合交易平台 | 建立成熟的交易规则、交易模式和软件系统,并推广覆盖到全省;并建立全省统一的信息交易发布中心,形成省内统一的农村产权交易业务处理中心;与全国其他地区农村产权交易平台对接,扩大农村产权交易范围。 |
| 市级交易平台   | 负责汇总市域农村产权交易信息;组织农村产权交易现场或网络竞价交易,出具交易鉴证书;召开各类农村产权交易推介会;提供农村产权交易政策相关咨询;指导县级农村产权流转交易工作。           |
| 县级交易平台   | 负责收集汇总并发布县域内农村产权交易信息;组织农村产权现场或网络竞价交易,出具交易鉴证书;提供相关信息咨询、培训辅导、委托流转等服务。                             |
| 乡镇交易平台   | 主要是设立乡镇级流转服务站,有条件的乡镇可在村里设置流转信息员;负责收集汇总、合适本乡镇农村产权流转交易信息,定期报县级交易平台,提供相关政策咨询服务。                    |
| 村级交易服务人员 | 依托乡镇流转服务站,建立农村产权交易专业经纪人队伍,参与产权交易服务,撮合产权交易双方进行规范交易,推动农村要素流转交易市场活跃发展。                             |

2) 建立数据网控中心。与各级农村产权交易平台进行对接,打破农村信息数据阻碍,实现信息的联通、传输和共享。在此基础上,对于农村产权交易数据进行集中审核、发布、招标、竞拍、合同管理,对农村集体经济运行风险进行动态监管,实现五级农村产权信息的贯通应用。

3) 开发覆盖移动终端的信息交易平台的应用程序。开发操作便捷、界面清晰的手机等移动平台的APP,使农民能够借助手机浏览产权交易信息,线上操作交易,时时查看村务、财务、资产等情况,从而提高村民交易效率。

#### 4.4. 后期监管

农村集体资产监管一直是各级政府在致力于解决的重要问题,过去通过村台账审核并不能有效解决。而通过信息化手段能够则为实现农村资产有效监管提供了新的思路 and 手段。通过将村级财务的电子账目上传,能够及时监督农村的财务运行的规范性,并使用大数据方法及时发现集体经济运行过程中面临的风险,并及时化解,从而助推农村集体经济组织的规范化运营和管理。要实现信息化平台对于农村集体资产的后期的有效监管,应着力做好以下几个方面的工作:

1) 统一上传和保管各项资产资料和交易信息。要通过数据化手段,建立覆盖全集体资产、全交易流程、全区域信息的大数据管理和监督云平台。对所等级的所有资产交易运行轨迹进行动态监管。对于所有村级集体产权制度改革方案、集体经济组织章程、产权交易合同、承包租赁合同、村级财务收支原始凭证、资产实物图片等所有原始资料文件,统一建档上传系统。同时保障村民能够完整查阅村级财务资料,方便民众共同参与村务财务监督。从而转变以人为监督主体为数据监督,将事后监督转变为过程监督,让农村基层管理者不能腐、不敢腐败。

2) 农村集体资产监管方面,将集体经济组织的经营性资产、资源性资产和公益性资产分类纳入到信息平台进行台账管理,登记资产的基本信息、实物图片、所有权归属等各类信息。并通过地理信息系统、卫星定位、可视化技术等,将所有资产整合到一张地图上,形成可视化数据库,通过地图能够查找到所有资产的信息,有效防止集体资产的流失。

3) 在集体资产交易方面,可将集体经济组织的土地使用权、厂房楼宇租赁、物资采购等信息统一纳入信息平台,避免集体资产运作不透明而流失等问题。当集体资产交易发生后,资产的基本信息、所有

权、使用权属信息都将在系统中发生同步变化，同时在各级系统以及财务平台上都时时变更。对于成交价格明显与账面价值差异过大的交易，系统能够及时提醒，从而对集体经济各环节形成管理闭环。

4) 在农村集体经济组织财务监管方面。在信息系统中整合了村内财务信息数据的基础上，添加财务管理、财务分析等功能，便于村集体经济组织管理者管理村集体财务。同时将信息管理系统与银行端口进行对接，掌握集体经济组织的流动资金状况和账目情况，可实现资金监管、票据监管、合同监管、收益分配监管、会计科目监管、财务规范监管等监管功能。并且要实现分级资金是是汇总、财务报表汇总、做账进度实时查询等。在财务账目数据的基础上进行财务分析和财务监管，帮助集体经济管理者和上级管理部门更好地掌握组织总体的经营状况。

#### 4.5. 系统对接与升级

加强信息系统与其他系统的对接与升级，实际上就是要提升数据的横向开放程度和数据的长期可利用程度。这关系到本信息系统设计研发的可操作性和可利用价值。因此，需要着重加强以下几方面工作：

1) 加强本系统与农业农村管理部门信息系统的互联互通。要在已采用本系统的地区，分析当地农业农村管理部门的农村集体产权和资产管理系统的的设计研发特点，并针对当地农资信息系统的选项、操作方式、统计明细等，对本系统进行相应的调整。从而推动与各个层级的政府部门进行系统的对接。对于当地政府强制要求统计的相关数据，实现共享和互联互通。这样可以满足涉农政府部门节省管理成本和时间的需要，同时也可以降低基层部门进行相关数据统计上报的工作量。

2) 整合管理功能，构建综合性管理信息系统。需要整合农村集体资产台账、集体经济组织(集体企业)管理系统、通讯平台等，形成集合财务管理、企业管理、决策交流、信息沟通与反馈于一体的综合性管理系统。这应该注重与以往的农村“三资”系统、财务管理系统的整合；开发类似于企业微信功能的交流平台等。

3) 在集体资产和股权交易流转方面。首先应注重与地区农村产权交易平台的对接，在本信息平台发布的交易流转信息可同步发布到农村产权交易平台，当集体资产和股权发生交易时，能够同步反映在本信息系统中；第二要强化本信息平台与银行端口的对接，尤其是发生交易流转行为时，可以直接在本信息平台进行费用支付，简化交易环节和流程。三是加强村级信用管理体系建设，依托村级信息调查员和往年交易记录，对农村各经营主体和农户的信用状况进行评价和动态监管记录，从而为未来的集体资产的规范化交易以及股权权能拓展提供依据。

4) 强化信息管理系统的社会治理功能建设。乡村振兴战略实施以来，各级党委和政府尤其重视乡村基层社会治理的信息化建设。2010年以来，全国开始推进“农廉网”的建设，目标是让农民在任何时间、任何地点能够查询本村财务支出和资产资源变化情况。农村集体产权信息管理系统的一部分功能实际上能够与发挥农廉网的作用，因此可尝试与农廉网对接，并着力搭建成为企业参与乡村信息化治理的典型。这需要一方面要了解农村廉政建设的需求；另一方面深入了解农廉网的功能设置和有待完善之处。从而形成与农廉网的互补性的发展，刺激政府的采购需求。另外，还需要依托农村信息员队伍，给予适当补助，作为农村廉政工作监督查询点，方便群众参与和监督。进而形成有效的客观数据和主体参与相结合的乡村廉政治理信息系统。

5) 整合基层管理功能和经济发展功能，实现一套系统管农村。要整合农村基层社会管理系统和经济管理系统，建立农村综合信息管理系统(见图 1)。包括基层民众通过信息平台参与村民大会，实现基层管理民主；上级政府部门通过垂直型信息系统实时了解基层公共服务状态；集体经济资产运营状态也能够实时通过平台反映给组织成员，减少信息不对称导致的社会矛盾。最终通过网络化、信息化的手段，实现一套系统管农村的目标。

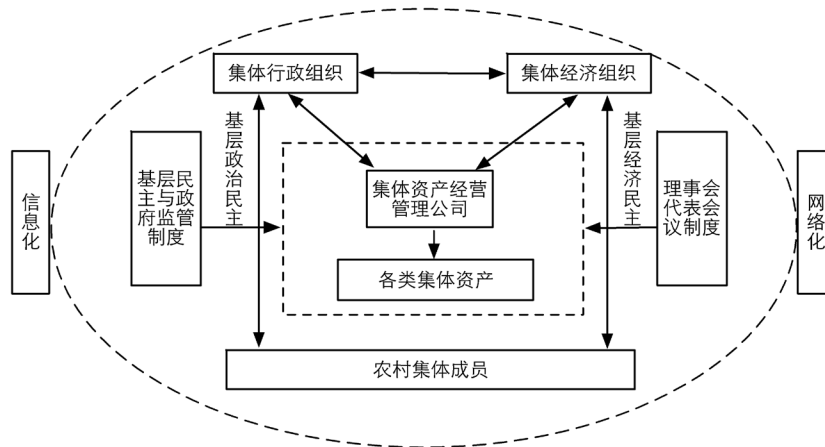


Figure 1. Rural integrated informatization management system  
图 1. 农村综合信息管理系统思路图

### 基金项目

中共天津市委党校、天津行政学院科研重点科研课题“乡村振兴背景下天津市农村集体产权制度改革问题研究”(DXWTKT1805);北京市社会科学基金重大项目“基于‘两山’理论的京津冀地区农民生态创业减贫机制研究”(17ZDA17);习近平新时代中国特色社会主义思想研究(TJKSZDWT1826-01)。

### 参考文献

- [1] 宋洪远, 高强. 农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J]. 改革, 2015(2): 108-114.
- [2] 韩志远. 新农村建设视角下的农村集体“三资”档案信息化管理研究[J]. 新农村: 黑龙江, 2017(26): 9.
- [3] 贺雪峰. 农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训[J]. 行政论坛, 2017, 24(3): 12-17.
- [4] 农业部农村经济体制与经营管理司调研组. 浙江省农村集体产权制度改革调研报告[J]. 农业经济问题, 2013, 34(10): 4-9.
- [5] 王昕. 珠三角农村集体资产管理信息化建设探讨[J]. 佛山科学技术学院学报: 社会科学版, 2015(3): 53-57.
- [6] 尹利民, 邱观林. 民主促民生: 精英引领下的基层协商民主治理实践——基于SQ村协商民主实践的案例研究[J]. 中国行政管理, 2018(2): 58-64.
- [7] 刘玉照, 田青. “集体”成员身份界定中的多重社会边界[J]. 学海, 2017(2): 115-122.
- [8] 李劲民. 山西农村集体产权制度改革研究[M]. 北京: 中国社会出版社, 2016.