

监事会简报

第9期

总社监事会办公室编

2016年9月29日

总社要闻

◎总社监事会举办2016年度总社监事培训班与部门监事座谈会

他山之石

◎部分国家合作社内部治理及监事会制度的相关资料……………苑鹏

监事论坛

◎增强制度自信 坚持依章治社……………施祖法 施建锋 付啸尘

调查研究

◎关于对东北三省相关工作的调研报告……………苏炜

◎关于加强供销社财政专项资金管理的思考……………周如苗

◎盐城市社系统开展农村合作金融服务情况调研报告……………赵金华

地方动态

◎山东省社监事会健全监事会机构，助推供销社发展

◎河南省社强力推进监事会建设

◎吉林省社监事会着力推进重点工作

◎湖北恩施州供销社监事会专题督查调研供销社深化综合改革情况

◎黑龙江哈尔滨市市郊社监事会务实抓好重点工作

◎云南陆良县社监事会开展企业财务监督检查

◎浙江上虞区社建立完善“三大”制度促进供销社与农合联融合的做法

基层声音

◎浅谈怎样做好新形势下供销社内部审计工作……………杨先保

◎精准托管 创新服务……………张家本

简讯

总社要闻

总社监事会举办 2016 年度总社 监事培训班与部门监事座谈会

根据总社监事会 2016 年工作要点和六届二次监事会议部署，9 月 22 日—23 日，总社监事会在京举办了总社监事培训班，同时套开了中央有关部门监事、专家监事座谈会。总社监事会主任诸葛彩华，总社监事会副主任汤益诚、王韩民全程参加了培训，总社监事及有关省（区、市）供销合作社监事会负责人参加了培训。

培训的主要内容：一是集中学习坚持新的发展理念，推进供给侧结构性改革；二是探讨新时期合作经济的发展与供销合作社的综合改革实践；三是交流各地监事会工作；四是研究讨论今年监事会调研课题。

培训班邀请总社监事、中国人民大学教授孔祥智，总社监事、农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇分别作了“农民合作社的内涵、现状和发展趋势”和“现代农业与体制机制创新”的专题报告；交流讨论了“建立内部监督和外部监督相结合的社有资产监督管理机制，确保社有资产保值增值”的调研课题进展情况；召开了中央有关部门监事、专家监事座谈会；北京、内蒙古、浙江、新疆四省（区市）供销合作社监事会作了大会交流；最后，诸葛彩华主任作了重要讲话。

诸葛彩华在讲话中指出，保证供销合作事业持续健康发展，必须坚持以新的发展理念为指引。要坚持以新的发展理念统一思想和行动，坚持以新的发展理念促进为农服务宗旨的实现，坚持以新的发展理念统领供销合作社的改革发展实践；深化供销合作社综合改革，必须着力推进供给侧结构性改革。要充分认识推进供给侧结构性改革对供销合作社带来的新的机遇和挑战，推进供给侧结构性改革要与“三农”工作大局相结合，着力融入农业调结构、提品质、促融合、降成本和补短板任务中；加强学习研究，不断提高监事会履责尽职的能力。要加强对习近平总书记系列重要讲话精神的学习，加强对经济形势的分析研究，加强监督工作体制机制的研究探索，建立和形成有效的监督工作机制，履行好社有资产监督的责任，助力供销合作社健康快速持续地发展。

他山之石

【编者按】总社专家监事苑鹏对合作社理论研究有较深的造诣，她对荷兰、意大利、德国、澳大利亚、美国、英国、拉美国家等合作社的监事会制度进行的研究资料，对监事会体制机制建设具有很好的参考价值，现刊载如下。

部分国家合作社内部治理及 监事会制度的相关资料

资料整理者：总社监事、中国社会科学院农村发展研究所党委委员、研究员、
博士生导师 苑鹏

一、荷兰

荷兰相关法律对合作社规定有很大弹性，伴随着合作社内部结构的变革，新的合作社治理模式也应运而生，传统与现代模式并存。概括起来，荷兰农业合作社中现存有三种模式。

第一种是传统模式，见诸于所有小型的合作社和若干大型的合作社。依照法律的基本规定，合作社须设立成员大会与理事会，对于大型合作社，还要求设立监事会。理事会由成员大会选举产生。除了一些很小型的合作社之外，所有合作社的理事会会聘请专职经理，作为合作社企业的雇员，负责合作社的日常运作，而理事会则仅就战略性问题做出决策。在大型跨国合作社中，专职经理往往来自于投资者所有型国际食品公司，这源自于对他们市场营销经验的看重。虽然法律没有要求小型合作社设立监事会，但在实际中，几乎所有的合作社都设有监事机构，由合作社成员组成。如果合作社没有设立监事会，合作社须由非理事会成员的两名成员构成的“监事机构”，对年度资金账户进行监查，或者聘请外部资质审计员进行审计。

第二种模式是“公司模式”，它是近期发展起来的适应新型的、大型合作

社企业集团的模式。在这一模式中，合作社团体与合作社公司分离，后者成为类似于有限责任公司或者公共有限公司的形式，而前者是后者唯一的股东，所有经济活动在合作社公司中运作。同时，合作社公司会持有好几个其他分公司的股份，这些分公司或者与成员有交易关系，或者从事非成员关系的其他类经营活动。引进这一分离机制的主要原因是为了减少合作社的责任义务，使合作社团体中的理事会的角色（主要由成员构成）与合作社企业的专职经理的角色更加清晰。伴随着合作社团体与合作社公司的分离，理事会与监事会的功能也发生了变化。由于在大型合作社企业中有设立监事会这一法定义务，这就有可能导致合作社的专职经理需要同时向合作社团体中的理事会与合作社企业中的监事会负责。针对双重监管这一不利于绩效的情形，合作社团体中理事会的成员，通过“人合”同时成为合作社企业中监事会的成员。

同时，监事会的成员已经从仅由成员代表组成，向非成员的专家开放。非成员专家的介入，旨在为合作社提供会计管理或市场销售等特定的知识。即使有些合作社尚未采纳这一新的治理模式，他们却已经开始邀请外来专家。非成员专家加入合作社理事会与监事会这一新情形，是合作社企业创新与专业化经营的有益补充，而这些创新与专业的因素，对于那些需要与大型投资者所有型企业在品牌食品市场上进行竞争的合作社企业而言，十分必要。由于从传统模式向这一模式的转变，

会为合作社及其成员带来法人与税收方面的变化，因此，这一变革主要发生在出于其他原因（诸如合并）经历重组的大型合作社中。

第三种模式是“管理模式”，在过去的十年也日益受到荷兰农业合作社的欢迎。在这一模式中，合作社理事会已经不再由成员组成，而由专职经理一人构成，或者说，专职经理变成了一人理事会。在这一新模式中，合作社成员仍然通过监事会对专职经理或者说一人理事会进行着监管，并对合作社的战略决策施加影响。监事会既可以只由成员组成，也可以由成员与少数外来专家组成。由于这一模式通常用于大型合作社中，因此合作社都会设立一个成员代表理事会，目的是希望缩短成员与理事会之间的沟通距离，同时增强成员对合作社治理的参与。

二、意大利

意大利没有单独的合作社法，按照意大利《民法典》第五卷中关于《合作社企业与互助保险》的相关规定，合作社是“具有资本的异质性、以互助为目的的组织”，对待成员遵循公平的原则。2003年，意大利涉及合作社治理的公司法改革，对于合作社治理机制产生了重要影响，它引进了双重治理结构，并把合作社区分为以互助为主型合作社，和其他合作社。

所谓双重治理结构，是指农业合作社可以选择在成员大会、理事会、法定审计委员会等规定的现有内部机构之外，增设监事会这一机构。并且允许合作社通过各自章程，从三种治理模式（即

“三级”体系，“二级”体系，或者“一级”体系）中加以选择。

“三级”治理体系是一种默认的、传统的治理模式，在这种模式下，合作社内部机构由成员大会、理事会与监事会组成。理事会的大部分成员应是成员，允许非成员担任理事。监事会成员只能由注册审计师、律师和公证员等其他注册专业人员，和法学或经济学教授担任，并且至少一名监事会成员须是注册审计师。此外，合作社对于审计年度账户，需要至少聘任一名外部注册审计师（除非监事会成员完全由注册审计师组成）。不过这些关于监事机构的组成或者外部审计师的聘任，不适用于小型的合作社。

选择“一级”治理体系的合作社，与“三级”治理体系相比，有如下两方面的重大变化：第一，监事已不再直接由成员大会选举，而是由理事会任命。此外，至少一名监事须为注册审计师。监事会成员也是理事会成员，只是不能像理事会成员那样，行使管理职能。监事会与理事会成员一道，形成的内部机构也称作“审计委员会”。第二，要求选择这一治理体系的合作社，任命外部审计师。在这一治理体系中，由于监事会成员由理事会任命，而理事会恰恰需要由监事会来监管，因此这一治理体系受到一些学者的批评。不过考虑到成员毕竟通过选举任命理事会而得以间接任命监事成员，从这一点讲，上述批评的说服力就显得比较有限。同时恰恰相反的是，这种模式有可能成为一种有效的治理模式，这是因为一方面，由于监事

与理事都在“审计委员会”这一内部机构中工作，这有助于他们之间进行有效率的信息沟通与交流，另一方面，通过要求任命外部审计师这一规定，内部审计（即监事会）工作的独立性也得到相当的保障。由于在“三级”治理体系中，小型合作社是不要求聘任外部审计师的，因此，这一模式也被认为是更加负责任的治理模式。

选择“二级”治理体系的合作社，内部机构由成员大会、监事会以及管理机构组成，不再设有理事会。这一体系下，成员大会的权力与功能大大少于另外两类治理体系下的合作社，他们不参与合作社的核心问题的表决，例如任命经理、制定章程、批准年度报告等。由成员大会任命的监事会是核心机构，并负责选举经理、监管经理、批准年度报告以及其他关系到产业或资金等关键性的战略事宜。监事会必须至少由三人组成，其中至少一人为注册审计师。管理机构至少由两名经理组成（允许非成员），行使诸如在“三级”治理体系下合作社理事会的权力。在这一体系下，也要求合作社聘请外部审计师。这一体系，由于成员不再直接控制企业的运作，而由监事会和管理机构负责，因此这一体系与其他两类相比，更加完全地将企业的所有权与控制权相分离。

对于监事会的选举，意大利的法律规定更加灵活。章程可以自行规定选举监事会的办法（按股表决或按交易额表决），这有助于解决成员异质性条件下合作社的激励问题，同时，由于允许按

股投票选举的方法只适用于选举监事会（而非理事会），这就降低了合作社“社会属性”减弱的风险。

三、德国

德国《合作社法》规定合作社理事会、监事会和成员代表大会是合作社必设机构。1970年的德国《合作社法》强化了监事会制度，将理事会、监事会、成员代表大会作为相互独立的三驾马车，互相制衡。最新修订的2006年版《合作社法》继续强化了监事会的作用。法律第9条关于理事会和监事会的规定，在继续沿用1994版《合作社法》的理事、监事由成员大会从成员中选举产生，非成员不能进入，并且必须是自然人的同时，增加了“低于20位成员的合作社，可以通过章程规定取消监事会，在此情形下全体成员大会承担监事会的权利和义务”的新条款，新修订条款通过简化小型合作社的监事会组织机构，降低小型合作社的管理成本，并促进全体成员的广泛参与，更好体现合作社共同决策原则。同时，也充分考虑了合作社群体分化，合作社的治理结构应该实行差异性对待的改革对策。

随着合作社所有权与经营权的分离，经营层的职业经理化，合作社审计出现形式化的态势。2006版《合作社法》第55条在原有被审计的合作社的成员、理事、监事或者雇员不得参加合作社审计的条款基础上，增加了那些将受到合作社审计结果影响、与合作社存在商业、财务或人事等方面关系的相关利益者，或直接参与合作社管理决策、监督和相

关服务的人员等，均不得参与合作社的审计等多款限制性条款，以保证审计的第三方独立性，防止合作社审计流于形式。同时，2006版《合作社法》加强了内部监督，增加监事会对审计报告的监督。第58条第三款从94版《合作社法》的审计报告向合作社理事会提交、并通知监事长，修改为同时向理事会和监事长提交；从原来的“全体监事均有权查阅审计报告”，修订为“全体监事必须获悉审计报告的内容”。

四、澳大利亚

澳大利亚的合作社法主要是在各州层面，在联邦一级是公司法。各州关于合作社内部治理结构的规定与英国类似，不设置监事会。按照相关法律，合作社理事构成至少3人，其中至少2名理事来自本土居民。合作社的理事既可以是成员，也可以是非成员，但是使用者成员在理事构成中需要占大多数。

小型合作社中，合作社理事会呈现多功能性，也履行经营功能，而大型合作社则是有一个委员会来监督合作社政策和运营管理。

与公司的理事来自大股东或专业人员不同，澳大利亚合作社的理事主要是利用合作社服务的生产者成员，因此有学者指出，其选举过程更像是一个“政治过程”，对理事没有相关的技能要求，这种独特的成员制度结构往往导致合作社治理规模大于实际需要的规模，造成决策成本增加。

合作社运营的透明度和监督主要是依靠相关法律法规要求合作社每年至少

召开一次成员大会。按照相关法规，成员大会上，合作社理事被要求回答成员的提问并提供财务报告和合作社的相关审计，合作社理事长必须留出一定的时间让成员就合作社的管理进行提问和评价。而且，要求审计人员将财务报告提供给成员，并提供足够的时间回答成员的提问，包括使用的审计方法、如何确保审计人员与理事会成员之间保持适度的独立性等。

由此可见，澳大利亚的合作社监督机制在发达国家中相对比较薄弱。

五、美国

美国没有全国性的合作社法，合作社法的制定都是在州一级。关于合作社的治理，美国合作社法强调成员的直接治理，由成员基于使用基础上的民主控制。从合作社治理的架构上，与公司类似，合作社的管理和相关事务由成员选举产生的理事会负责，理事会领导层包括理事长、副理事长、秘书长和司库，他们由理事选举产生。合作社理事会聘用管理人员负责合作社日常运行，管理者对理事会负责。

对于理事的资格，由合作社的章程给予规定，但是大多是要求其是合作社的成员，据美国专家的统计，有40个州的法律要求合作社的理事必须是合作社的成员，但是也有一些州的法律要求大多数或2/3的理事是成员即可。“成员”或“惠顾”是作为理事的基本前提，并要求理事对合作社负责，在制定决策中忠诚于合作社。一个例外是允许合作社聘用或选择一个理事代表“公共利益”

而不是成员的利益，有 28 个州制定了此条款，其中 25 个州要求合作社必须聘用公共理事，而 3 个州是建议。

美国合作社治理强调理事会在制定决策中的唯一性，并且如果合作社理事在制定决策中从合作社的最佳利益出发采取行动、很好地忠诚于合作社，那么他（她）可以免责。合作社与公司决策的区别在于成员所有者控制，而非投资所有者控制。一个典型的合作社中，理事的权责通常是非常清晰的，而且非常注意听取成员的意见。

六、拉美国家

拉美国家的合作社治理结构通常包括三个组织：全体成员大会、理事会和监事会。需要强调的是，拉美国家合作社中，所有与合作社治理有关的组织要求全部由成员组成。其中，成员全体大会是最高权利组织，它的决策对于其他治理组织和所有成员具有强制性。决策机制是实行一人一票制度，但是对于特别类型的机构性法人组织成员（如其他基层社、联合会、非营利组织，又被称之为“支持性成员”）的投票权有限定，他们可以在全体成员大会中最多只有 30% 的投票权，并且在理事会或监事会中的投票权最高比例也是 30%。

合作社理事会负责聘任管理层进行合作社的日常经营管理，但是它无法改变理事会的责任。合作社的决策由理事会制定，但是成员可以上诉法院，如果他们想挑战全体成员大会的决议。

合作社监事会负责合作社的内部监督，它负责监督理事会执行法律、章程

和成员大会所做出的决议。监事会由奇数成员组成，不少于 3 人，并由全体成员大会选举产生。对于成员数量小的合作社，可以直接选举一个监事即可，不必要成立监事会。监事的任期不得超过 3 个财政年度，但是章程可以规定重新选举中可以再次当选。合作社监事不需要有专门的专业资质。监事会有足够的监督权力，但是它行使权利中必须避免妨碍其他组织的责任行使和活动开展。合作社必须附属一个外部审计，该组织应有具有资质的公共审计人员，审计机构的选定由全体成员大会定夺。一个合作社可以提供这种服务，只要提供服务的人是公共审计师。

七、英国合作集团事件

英国合作社不设监事会，通过理事会下设的审计监督专业委员会行使监督职责，并强调社会第三方审计的重要性。近期轰动全国的英国合作集团丑闻让英国反思其治理机制。

英国合作集团（CWS）有限公司（Co-operative Group(CWS) Ltd）是英国也是世界上最大的消费合作社，总部位于英国曼彻斯特 NOMA，合作社集团有着悠久的历史，其前身是 1844 年成立的罗虚代尔公平先锋社。目前合作集团的服务包括杂货零售业、金融服务、旅行社、殡仪服务、法律服务和电气。2013 年，公司收入为 105 亿英镑，员工超过 10 万。英国著名的合作社银行（Co-operative Bank）和合作社保险公司（Co-operative Insurance Society, CIS）都是它的下属机构。

合作集团问题爆发的催化剂是过度收购、并购，造成集团背负沉重包袱，并失去客户信任，2013年，集团收入下跌25亿英镑。到2013年底，集团债务为14亿英镑。穆迪将合作集团的评级降低至垃圾级别（Ba3级）。此外，合作社理事长个人存在滥用公款、私德败坏等问题，造成极其恶劣的社会影响。

英国反思合作集团事件，认为背后的原因是成员组成的董事会缺乏愿景意识和专业技能，但是却独揽决策大权，而外聘的独立董事孤掌难鸣，上届独董因其对合作集团发出的警告无人接受，选择离职而去。并且，合作社的监督机制作用有限，合作社下设的监督审计委员会对理事会决策难以有效制衡，因此英国合作社教授7月访华参加学术合作交流时指出，英国合作界目前的一种观点是倾向于大规模合作社应建立监事会常设机构，以更有效形成成员大会、理事会、监事会三会的相互独立、制衡作用。

从上述材料中，可以给我们如下几点启示：

（一）实行灵活弹性的合作社内部治理机制是合作社创新的大方向，合作社的成员规模和经营特点影响合作社治理模式的选择，因此，国际大趋势是立法机构赋予每个合作社更大的选择空间，以形成有效的治理结构，发挥出合作社治理的作用。但是不管怎样，一个有效的合作社治理应是成员、经营层、决策层等多元利益主体相互制衡、实现动态平衡的架构。过度地依赖某一强势方，就会容易损害广大成员的利益。而

对合作社强化内部成员监督、外部第三方社会监督是完善合作社内部治理的应有之义。合作社监督从内到内外结合，从事后向着事前事后全过程拓展是合作社治理机制创新所在。

（二）小规模的合作社并不一定设立监事会，然而大规模合作社大多设有监事会。但是对合作社决策层的监督一直存在，并且随着合作社规模的扩大而不断增强，其作用功效也日益增大，否则合作社运营面临内部人控制、偏离发展方向和组织宗旨，甚至有可能走向破产的潜在风险。因此，强化监督机制是合作社发展到一定阶段的结果，而不是人为设定的。

（三）合作社的监事会如果要有效发挥作用，应当有专业机构或专业人员的介入。因为业务多元化、经营复杂化是合作社发展的大趋势，单纯依靠使用者成员群体无法胜任此项工作，结果只能是走过场，因此需要有熟知合作社业务、专业性强的团队发挥技术支撑作用，通过强化监事成员业务资质的专业性，保证监事会有能力去监督、监督质量有保障。

（四）合作社治理无论怎样创新，无论怎样引入外部专业队伍加强管理与监督，但是他们都是为合作社所用，不能取代成员的主体地位。合作社坚守为使用者成员所控的基本底线不会突破。使用者成员应当具有最终的决定性话语权。只有这样，才能保证合作社为使用者成员服务的本质属性，保证合作社不被另一种（专业/专家）势力所左右，也才能区别于投资所有者导向的公司制度。

增强制度自信 坚持依章治社 ——关于建立与健全供销合作社 “三会”制度的思考

施祖法 施建锋 付啸尘

法治是现代社会的一个基本框架，大到国家的政体、经济的体制，小到单位的决策、个人的言行，都需要在法治的框架中运行，党的十八届四中全会提出了全面推进依法治国的重大决定，全面依法治国作为“四个全面”重大战略的重要组成部分，是国家治理领域的一场广泛而深刻的革命，标志着我党治国理政水平的不断提升和我国社会文明的不断进步。

依法治国具体表现在供销合作社，就是依章治社。由于历史原因，供销合作社组织成分多元，资产构成多样，地位性质特殊，至今尚未正式立法。因此，在暂时“无法可依”的情况下，供销合作社章程（以下简称社章）在供销合作社改革发展和自治自律过程中应当发挥至关重要的作用。

一、依章治社是供销合作社实现自治自律的必然要求

（一）社章的地位与作用

1.社章是宪法和法律在供销合作社内部的具体化。以总社章程为例，第一条即规定：“根据中华人民共和国宪法制定本章程”，说明了宪法是总社章程制定的法律依据和准则，也说明了章程

本身即是宪法在供销合作社的具体体现。另外，章程中关于成员社、“三会”体制、企事业单位和社会团体、财务和审计等章节中，也处处体现着《民法通则》、《公司法》、《物权法》等法律的内容和精神。加之当前供销合作社尚未正式立法，因此社章作为供销合作社内部的“根本大法”更加处于显著地位。

2.社章是国家政策在供销合作社内部的具体化。如总社章程中规定“中国供销合作社是党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带和做好农业、农村、农民工作的重要载体”，“理事会是全国代表大会闭会期间的执行机构，对全国代表大会负责并报告工作”，“监事会是总社的监督机构，对全国代表大会负责并报告工作”，都体现了中发〔2015〕11号文件的基本精神，依法治社、依章治社也是供销合作社贯彻落实中央关于供销社改革精神的具体体现。

3.社章是供销合作社一切行为的根本准则和行为规范。社章作为供销合作社最基本的规范性文件，规定了供销合作社存在与发展的最根本事项，如供销合作社的宗旨与目标、财产性质、职能与任务、权力机构、执行机构、监督机构、基层建设、财务审计、业务经营等。因此，按照依法治国和法治思维的要求，供销合作社应当根据社章进行自律自治，以维护自身的合法权益，保障内部各项事务的顺利运行。

（二）现状和问题

1.无章可循。由于供销合作社60多年来经历了“三分三合”的体制演变，

社章的制定和施行情况也差异较大，有的供销合作社没有制定章程，加之供销合作社至今尚未正式立法，导致了在工作中处于无章可循的状态。

2.有章难循。有的供销合作社虽已经制定章程，但随着经济、社会的不断变化，未对社章按照改革发展的形势进行修订，导致内容早已不合时宜。有的供销合作社章程规定过于笼统，也未出台配套制度，导致实际工作中无法操作，以上两种情况都使得供销合作社有章难循。

3.有章不循。社章作为供销合作社内部的“根本大法”，本应成为社务活动的根本准则和行为规范，但有的供销合作社缺乏章程意识，在日常工作和相关事务处理中忽略了章程规定，没有遵照章程办事，使社章束之高阁、形同虚设。

4.恶意违章。如果说有章不循属于“过失”，那么恶意违章则属“故意”。总社社章规定“三会”制度是供销合作社的基本制度，中发〔2015〕11号文件提出“按照合作制原则加快完善治理结构，落实基层社社员代表大会、理事会、监事会制度，强化民主管理、民主监督”。但在实际运行过程中有的供销合作社却无视“三会”制度、恶意违章，比如社员代表大会走过场、装样子，重要议题不提交会议讨论，更有甚者干脆不召开社员代表大会，对于社员诉求置若罔闻；社有企业经营者故意隐瞒重要信息，违规处置社有资产，侵害供销合作社出资人权利；理事会高高在上，导致权力制约失衡等。对照浙江供销合作社系统的

实际情况看，在贯彻社章、落实“三会”制度方面也并非是一片“净土”，个别“一把手”滥用职权、独断专行，违规处置社有资产导致资产流失，个人被追究刑事责任，单位名誉扫地，职工怨声载道，教训极其深刻。

以舟山市定海区供销联社原党委书记、主任戴建军严重违法违纪案件为例，戴建军利用职务之便，多次挪用本单位公款共计人民币8410万元，多次受贿共计人民币168万元，侵吞、骗取本单位公款共计人民币75.4万元，此案是定海区近年来查处的涉案金额最大、造成经济损失最为严重的职务犯罪案件。回头审视定海区社制度建设，恰恰“三会”制度处于有名无实的状态。中共舟山市定海区纪委在此案件通报原因分析中写到：根据供销联社章程，供销联社内部设立理事会和监事会，以发挥民主管理和监督作用，但供销联社存在“一把手”直接分管财务、“家长制”、“一言堂”的现象。要切实加强对党员领导干部特别是“一把手”的监督，防止权力失控、决策失误、行为失范。要合理分解权力，科学界定权力范围，对重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作等作出明确规定。

因此，在“四个全面”战略实施和依法治国大背景下，无论从理论抑或实践层面来看，社章作为宪法、法律及国家政策在供销合作社内部的具体体现，应当在供销合作社改革发展和自治自律中发挥应有作用，可以说，供销合作社要真正实现依法治理，首先要做到依章

治社。

二、依章治社必须建立和健全“三会”制度

“三会”制度作为供销合作社的基本组织体系和治理结构，是社章的核心内容和重要组成部分。以总社章程为例，九章四十七条（含总则、附则）的篇幅中有三章十九条的内容是关于“三会”制度的规定，所占篇幅近半。如果将供销合作社的治理结构比喻为一颗大树，那么“三会”制度如同大树的树根和树干，只有树根扎实、树干粗壮，大树才能枝繁叶茂、硕果满枝。

（一）合作社和“三会”制度的历史沿革

自1844年世界上第一个合作社——罗虚代尔公平先锋社成立以来，合作经济组织至今已有170多年的历史。合作社在我国已有近百年的历史，1935年《合作社法》在全国施行，合作社取得了法人地位，组织体系上实行“三会”制度，即社员大会（社员代表大会）、理事会、监事会。民主革命时期，毛泽东、刘少奇等党和国家领导人就多次论述过合作社的问题。新中国成立之初《中华人民共和国合作法（草案）》（1950年）规定社员代表大会是供销合作社的最高权力机构，实行民主管理，理事会为社员代表大会闭会期间的执行机构，监事会为监督机构。之后供销合作社经历了曲折发展，与国营商业进行了三次合并和三次分开。1995年2月，党中央、国务院根据建立社会主义市场经济体制和深化农村改革的需求，从农业、农村经济

发展需要出发，在总结供销合作社过去改革和发展经验的基础上，作出了《关于深化供销合作社改革的决定》（中发〔1995〕5号），明确了供销合作社的性质、宗旨、地位和作用，并决定恢复成立中华全国供销合作总社，提出了支持供销合作社改革发展的若干政策措施。文件明确规定：“按照民主的原则，理顺供销合作社的内部管理体制。供销合作社实行代表会议制，设立理事会和监事会。”2009年11月，《国务院关于加快供销合作改革发展的若干意见》（国发〔2009〕40号）正式发布，标志着供销合作社迈入了新的改革发展阶段。2013年，中央一号文件明确提出支持供销合作社开展农产品流通，充分发挥供销合作社在农业社会化服务中的重要作用，是对供销合作社的肯定，为供销合作社的改革发展和转型升级带来契机。2014年，供销合作社综合改革试点列入中央改革办2014年工作要点，写入中央一号文件和《政府工作报告》。2015年中共中央、国务院出台《关于深化供销合作社综合改革的决定》，对深化供销合作社综合改革做出全面部署，供销合作社发展迎来了新的春天。

（二）“三会”制度的基本构架

建立“三会”制度是新时期供销合作社深化改革的务实之举，也是进一步健全供销合作社治理结构、提升科学决策水平的需要，促使供销合作社更好地组织农民、服务农民、保护农民。“三会”制度是国际合作社遵行的治理组织，也是供销合作社长期实践证明行之有效

的基本制度。

1. 社员（成员）代表大会是供销合作社的最高权力机构。供销合作社本身是广大农民在自愿互助基础上联合建立起来的合作经济组织，属于集体所有制性质。社员（成员）通过代表大会实现对供销合作社事务的表决权、监督权等职权。而在目前供销合作社的实践中，一些供销合作社的社代会长期处于有名无实的瘫痪状态，社员（成员）代表有职无权、形同虚设。

2. 理事会是代表大会闭会期间的执行机构，代表供销合作社履行出资人职责。理事会实行主任负责制，理事会主任作为供销合作社的法定代表人。依照拟人化原则，理事会就是供销合作社的“大脑”。实践中，理事会作为供销合作社的主要管理者，也是供销合作社的实际控制者，直接影响着“三会”制衡体系的稳定。

3. 监事会是供销合作社的监督机构，对代表大会负责并报告工作。监事会作为监督机构，主要按照章程规定行使监督职责。依照拟人化原则，监事会就是供销合作社的“免疫系统”。监事会作用发挥得当就能够协助理事会规避发展过程中的风险，进一步促进组织运转的协调性，维护社有资产安全，反之，如果监事会沦为“花瓶”、“摆设”，那么对理事会权力的制衡也就无从谈起，社有资产的监督也就处于“真空”状态。

“三会”制度作为供销合作社的基本制度，是社章的核心内容，因此要真正实现依章治社，必须真正建立和完善

“三会”制度。

三、完善“三会”制度需要重视的几个问题

供销合作社的历史沿革是曲折的，在供销合作社多次的改革中，为了统一思想、凝聚人心，一些发展中产生的矛盾被暂时搁置、回避，时至今日，“三会”制度在实际工作中的作用发挥是缺失的。这种缺失所催生的问题和后果是严重的：一是供销社干部职工不清楚“三会”制度及其含义，对供销社的构架缺乏清晰认识；二是供销社内部各成员社之间的权利义务和职责关系不清，尤其表现在资产关系不清。三是导致外界对供销社缺乏了解，认为社有资产等同于国有资产，干部管理等同于政府机关工作人员管理，不利于供销社的长远发展。因此，建立健全供销合作社基本制度，完善供销合作社制度体系，既具有维护社有资产、理顺管理体制的现实意义，又有凝聚队伍合力、规范依章治社的长远意义。

（一）完善“三会”制度的前提是正确认识“三会”制度

当前，浙江供销合作社系统推进“三会”制度建设的步伐十分缓慢。在目前现有的 11 个市级社、83 个县级社当中，仅有 31 个市、县（市、区）社恢复了“三会”制度，占比不足 33%，距离全国总社的目标要求还有较大距离（总社六届二次监事会议提出，进一步加强对系统监事会组织建设的督促指导，市级供销合作社监事会组建率达到 70% 左右，县级监事会组建率达到 60% 左右）。究其

原因，系统内部思想不统一、对制度缺乏基本的自信是阻碍“三会”制度建设的根源。系统内不少人没有正确认识“三会”制度，认为“三会”制度没有实际作用，是形式主义，是摆设。“三会”制度作为供销合作社的基本制度，是由于供销合作社作为为农服务的合作经济组织这一根本性质所决定的，建立完善“三会”制度对于规范供销合作社运行体制、充分发挥为农服务职能具有深远意义：

一是实现供销合作社根本目的的必然需求。供销合作社是服务“三农”发展的合作经济组织，失去了服务“三农”的职能，也就丧失了供销合作社存在的依据和合理性，而“三会”制度是供销合作社服务“三农”职能的基本组织架构，必须予以长期坚持。

二是进一步理顺供销合作社管理体制的必然需求。供销合作社服务“三农”的着力点在基层供销社，基层供销社作为供销合作社的组织基础要加强与农民的血肉联系必须依靠“三会”制度。同时，社社之间、社企之间、社资之间的体制也需要通过理顺“三会”制度而予以规范。

三是不断壮大供销合作社实力的必然需求。社会力量的广泛参与是壮大供销合作社实力不可或缺的因素之一，通过坚持“三会”制度和开放办社，扩大供销合作社的组织基础，健全治理结构，促进决策的科学性和合理性，从而不断扩大社会影响力，吸纳各方力量参与供销合作社发展。原则上只要承认合作社

章程，能够履行义务、享受权利，即可成为供销合作社社员或社员社。

（二）完善“三会”制度的重点是理顺“三会”之间关系

由于我国体制的特殊性，党委（党组）在供销合作社实际工作中扮演的角色往往强于社员（成员）代表大会，供销合作社重大决策和意见往往在党委（党组）会议上形成，因此，妥善处理好党委、理事会、监事会之间的关系对于完善“三会”制度至关重要。

一是要进一步细化制度，明确分工。社章对于理事会、监事会的职责和工作内容做了原则性的界定，但是由于社章所规定的内容仍然较为宽泛，因此理事会和监事会都应当分别执行条例，细化工作职责、工作内容、工作程序，明确工作重点，从而明确各自权利义务，防止推诿扯皮、相互掣肘。

二是要进一步明确党委（党组）职能。党委（党组）的职权范围和工作内容应当予以明确规定，防止权力错位、越俎代庖，实际工作中本应当由理事会会议、监事会会议讨论的内容也被提交上党委会，导致权责不分，领导责任和风险也在无形中被扩大，失去了前置性的风险防范机制。因此党委（党组）的地位应当更加超脱，其职责主要是协调理事会、监事会之间的关系，着眼于抓重大事项、抓思想建设，而不是参与具体事务。

三是要进一步形成联动机制，发挥合力优势。理事会作为代表大会闭会期间的执行机构，具体承担着管理和运营

的职责。监事会作为监督机构，应当本着“配合、支持、参与、服务、献策”的原则开展工作，而不是“为了监督而监督”，更不是代替理事会插手具体社有资产运营和管理。因此，为了协调二者规范运行，需要建立相关联动机制，使二者分工明确，各司其职，形成合力。

四、增强建立和健全“三会”制度的紧迫感和责任心

中共浙江省委、省政府高度重视贯彻落实《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》，深入调查研究，听取各方面意见，进行顶层设计，于2015年9月出台了《中共浙江省委浙江省人民政府关于深化供销合作社和农业生产经营管理体制改革 构建“三位一体”农民合作经济组织体系的若干意见》。“三位一体”改革是习近平总书记在浙江工作期间亲自点题、亲自破题的“命题作文”，是其治国理政思想中关于“三农”领域的重要观点。从去年部署7个县市试点开始，目前20个推进县正在积极工作中。从27个县市的实践看，基本上是依托供销合作社开展具体工作的。农合联建设中，十分强调代表大会和理事会、监事会制度建设。为确保为农服务方向，防止内部人控制，县级及县级以上农合联实行“议行分立”，理事会不负责具体事务，而专门聘请执行委员会。执行委员会委员一般依托同级供销合作社联合社执行管理机构组建。那么，供销社如何才能确保农合联为农服务任务的落实呢？是依靠个人的积极性、主动性和自觉性，还是依靠完

善的体制机制建设呢？那显然是要靠完善的体制机制来保障。从这个意义上说，在农合联推进的过程中同步推进供销合作社的“三会”制度是亟不可待的了。

（浙江省社供）

调查研究

关于对东北三省相关工作的 调研报告

（2016年9月9日）

总社监事会办公室 苏炜

8月28日至9月3日，我对辽宁、吉林、黑龙江三省供销合作社监事会办公室工作和社情民意信息工作进行了调研。其间，分别与三省社监事会办公室同志进行了工作交流；每省各走访了一个总社监事会社情民意信息联系点，并分别召开了由若干市县社监事会负责人参加的座谈会。现将有关情况报告如下。

一、基本情况

（一）省社监事会办公室

1. 机构及人员设置到位。三省社监事会办公室各配备人员职数2人，其中处级、科级各1人；吉林省社监事会办公室与省社审计处合署办公。

2. 办公室职能履行较好。主要是负责监事会领导日常工作；起草领导讲话、文件，筹备会议；组织开展调查研究；落实监事会年度其他工作安排等。

3. 近年开展工作正常。基本工作主要有加强组织建设、制度建设；参与省

社监督检查；开展监事会专题调查研究；强化对系统工作的指导协调等。

（二）社情民意联系点

1. 联系点建设较为完善。辽宁、黑龙江各有 1 个总社联系点，吉林有 3 个总社联系点；分别建立了省级社联系点，每年都组织工作培训。

2. 信息报送情况一般。辽宁每年都组织一次系统调研，报告汇编成册，质量较高；近年来三省社监事会办公室和社情民意联系点信息报送数量较少，质量偏低。

二、问题和对策

（一）存在的突出问题

1. 由于一些监事会领导大多在省社统一分工，监事会工作倒成了“副业”；办公室人员也跟着干“副业”。

2. 由于一些市县级社监事会建设“有组织，无主任”、“有机构，无人员”、因无编制、职数而内部设立，由理事会副主任代行工作、监事会领导“老龄化”、工作人员多为兼职等，使监事会工作存在“虚化”、“弱化”现象。

3. 由于组织建设的不断发展，一些市县社监事会负责人存在监事会建设意义的认识困惑和对监事会职能、作用的知识“盲点”，不会履职、不能履职现象多发。

4. 由于省级社对联系点指导不力，联系点为民主监督合作经济组织发展提供信息、为供销合作社监事会工作创新实践和为供销合作社改革发展创造经验的“三个作用”难以发挥。

（二）调研中所做工作

1. 与省级社监事会办公室同志一同总结以往工作、分析存在问题、探讨改进措施。

2. 了解市、县社基层同志所思、所为和困难，听取省、市、县社同志对改进监事会工作的意见、建议。

3. 向联系点介绍近年来总社社情民意信息工作情况，对联系点如何提高信息参考价值和报送数量给予现场指导。

三、思考和建议

（一）工作思考

1. 如何加强和改进监事会工作。供销合作社作为为农服务的合作经济组织、党和政府做好“三农”工作的重要载体，监事会如何按照《章程》的规定履行职能、发挥作用，一直是我们探讨的理论和实践课题。

“五代会”后，总社下发了《关于推进供销合作社监事会组织机构建设的意见》（供销办字〔2010〕45号）。据了解，相当多的省（区、市）党委、政府出台的贯彻落实中发11号文件精神实施意见中提出，要在一定的期限内，健全各级供销合作社监事会组织，要完善机构，配齐人员，履职到位。

近年来，全系统省、市、县级监事会组织有了长足的发展。在连续推进监事会组织建设后的今天，我们除了要认真贯彻落实好中发11号文件精神和总社工作部署，不断强化社有资产的监督管理，通过调研深入思考供销合作社综合改革中的一些重大现实问题，重视发挥好监事的作用，进一步推进监事会工作的规范化和制度化之外，最紧要的是要

做好全系统监事会干部队伍素质和能力提升这一基础性工作。

2. 如何加强和改进社情民意信息工作。总社监事会设立社情民意信息联系点 11 年来的实践已经证明,反映社情民意信息工作,是供销合作社监事会围绕中心工作,通过专门渠道汇集、分析、反映情况和意见,协助党组、理事会分析研判形势、进行有效决策、纠正执行偏差的一项经常性、基础性工作,已经成为服务供销合作社监事会工作不可或缺的工作抓手。

要让全系统充分认识反映社情民意信息工作的重要性,明确加强和改进反映社情民意信息工作的指导思想和目标任务。要加强组织领导,加强队伍建设,加大理论研究和信息宣传力度,建立健全反映社情民意信息的工作机制。通过联系点以点带面推进各级监事会组织积极、有效履行工作职责,共同促进供销合作事业健康发展。

(二) 工作建议

1. 指导省级社监事会开展以总结监事会工作为主要内容的系统监事会工作调研。研究如何深入贯彻落实中发 11 号文件精神,进一步加强和改进全系统特别是市、县级社监事会工作。通过调研,为全系统监事会工作提供可复制的典范;根据综合条件,依照《章程》首先在县级社制定并试行监事会工作基本规范和标准规范;探索监事会职能履行和作用发挥的途径和方法。

2. 指导省级社监事会举办以县级社主任为主要对象的监事会工作培训班。

在综合改革的新形势下,让监事会主任了解监事会“干什么”,把握监事会工作“怎么干”,回答自己在监事会岗位“如何干”,凝神聚力,共同推进系统监事会工作上台阶。

关于加强供销社财政专项资金管理的思考

——嵊州市农业经营组织运营发展状况

专项审计调查的启示

浙江省社监事、浙江省审计厅经贸处

调研员 周如苗

近年来,浙江省审计厅对嵊州市农业经营组织运营发展状况进行了专项审计调查,重点检查相关涉农资金的分配、使用、管理和绩效情况及相关扶持政策的落实情况,审计中发现了一些问题,这些问题在全省其他地方也不同程度的存在,应引起全省供销社系统的高度重视。

一、嵊州市涉农专项资金使用管理发现的主要问题

审计调查结果表明,近年来,随着各级政府及相关部门对农业经营组织扶持力度的不断加大,嵊州市农业经营组织发展较快,在推动农业产业化经营、促进现代农业发展、带动农民增收等方面发挥了一定的作用。但在审计调查中也发现,部分农业经营组织存在运营不规范、带动作用不强、财务基础薄弱、违规获取财政资金、重复申报、未按规定要求实施等现象以及相关主管部门存

在审核把关不严、监管不力等问题。

(一) 农业经营组织运营中存在的问题。一是部分农民专业合作社的设立和运营管理不够规范。审计抽查 23 家农民专业合作社发现, 有 6 家合作社成员均未出资, 合作社既无任何资产, 也无任何生产经营活动, 大多是为获取财政补助资金, 借用他人名义设立的空壳合作社。二是农业经营组织的带动作用不够明显。各级政府出台支持农业经营组织发展的相关政策, 其目的是以农业经营组织为龙头, 通过提高统一收购、统一销售等方式, 带动农户增收致富。近年来部分农业经营组织虽获取了大量的财政补助, 却未能很好地发挥带动效应, 农民组织化程度不高, 对农民带动性强的涉农项目不多。三是农业经营组织财务基础薄弱, 财务造假现象较为普遍。审计调查发现, 农业经营组织财务制度不健全、财务数据不实、财务资料虚假等情况较为普遍。四是相关主管部门对农业经营组织的日常监管力度还不够。

(二) 相关农业经营组织专项补助项目发现的主要问题。审计延伸抽查了 38 家农业经营组织(其中农业龙头企业 15 家、农民专业合作社 23 家)的 147 个涉农补助项目, 涉及补助资金 3897.98 万元。发现由于相关部门工作人员审核把关不严、管理不到位等原因, 有 30 个补助项目存在违规获取资金、伪造项目资料、重复申报、未按规定实施项目和使用财政资金等情况, 涉及财政补助资金 1529.84 万元。

涉农资金使用管理出现问题的主要

原因, 一是地方政府未能有效整合、统筹安排相关涉农专项资金。涉农专项资金来源级次和渠道多, 涉及各级政府的相关部门和单位, 部分职能和内容存在重叠交叉。二是主管部门审核把关不严。有关主管部门在组织涉农项目申报时, 没有严格按照项目申报的相关要求, 对部分项目申报资料进行认真审核; 在组织项目验收时, 有关验收人员责任心不强, 把关不严, 验收程序流于形式。三是主管部门对农业经营组织的管理不够到位。有关主管部门对农业经营组织发展运营的管理、指导和服务工作还处于粗放状态, 存在“重数量、轻质量”问题。

二、要高度重视供销社财政专项资金的管理

嵊州市农业经营组织运营发展过程中存在的财政资金分配、使用、管理上的问题, 在全省其他地方也不同程度存在, 近年来, 供销社系统也发生了一些类似的问题, 有的还被追究了刑事责任, 因此, 加强财政资金的使用管理十分必要和迫切。

(一) 加强财政资金管理是供销社的职责所在。近年来, 为推进供销社改革, 各级政府加大对供销社财政资金支持力度, 中央财政和省财政分别设立新农村现代流通服务网络工程(以下简称“新网工程”)专项资金和供销社省财政扶持资金, 在中央和省财政扶持资金的引导下, 全省 70 个市、县也相继建立和安排各类财政扶持资金。2007 年—2015 年, 全省供销社系统共安排中央和

省财政扶持资金 58853 万元，不包括全国总社农业产业化和省其他有关部门安排的各种资金。各级政府加大对供销社的财政支持，充分体现党和政府对供销社工作的重视和支持，加强财政资金管理，切实提高资金使用效果是供销社义不容辞的责任。

（二）加强财政资金管理是政府有关部门的要求。近年来，各级政府有关部门加大了财政资金监管的力度。为提高财政资金的使用效果，省政府及财政有关部门全面推行财政资金绩效评价。各级审计、财政部门加大涉农专项资金的审计和检查的力度，在审计中发现了许多问题，不少单位和个人受到查处和问责，有的被追究刑事责任，供销社系统也不例外。为此，供销社系统要吸取教训，引以为戒，严格执行财政资金使用管理的有关规定，避免发生类似事件。加强财政资金管理，确保资金的规范使用，也是为了更好地保护供销社系统的干部。

（三）加强财政资金管理是加快供销社发展的需要。财政资金发挥了导向作用，以项目建设为载体，有效地促进了供销社经营服务网络体系建设。2007 年以来中央财政安排“新网工程”专项资金 33253 万元，涉及项目 234 个，其中农资连锁项目资金 6101 万元，农副产品项目资金 14015 万元，再生资源项目资金 3125 万元，日用消费品连锁项目资金 4558 万元，综合改革项目资金 5200 万元，农村电子商务项目 254 万元。省财政安排供销社扶持资金 25600 万元，

涉及项目 626 个，其中农资连锁项目资金 5713 万元；农副产品项目资金 10377 万元；专业合作社项目资金 7035 万元；农信担保风险补助资金 1918 万元；基层社建设性 557 万元。加强财政资金管理，提高资金使用效果，有利于促进供销社的发展，提升供销社为农服务的能力。

三、加强和改进财政扶持资金管理的建议

事实上，无论中央财政还是省财政，给供销社系统安排财政扶持资金，一定程度上确定了供销社改革发展的重点和目标方向。反过来说，深化供销社“三位一体”改革，壮大社有企业和农业合作经济的健康快速发展，离不开财政资金的扶持。现实工作中，要纠正因怕承担责任而不敢争取财政资金的想法，更不能因为少数单位的违规问题否定财政资金的效用。当务之急是要认真贯彻落实好习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上提出的“三个区分开来”的工作要求，以实事求是的态度来规范财政资金的使用管理，把省社关于《浙江省供销合作社联合社财政专项资金管理制度》真正落到实处。

（一）正确把握财政资金使用方向，促进供销社的改革发展工作。财政扶持资金对推动供销社的改革发展工作起到较好的引导作用，要按照省委省政府的总体部署，结合省供销社的中心工作，以财政扶持资金为导向，引导各地推动和落实省供销社的工作重点。一是适度调整财政资金的使用方向和重点。对中

央财政资金按规定的使用范围和要求执行。对省财政扶持资金，加强与财政的沟通，围绕推进“三位一体”改革，把加强基层供销社建设纳入财政扶持资金支持范围，并向基层组织建设适度倾斜，加大对经营综合服务体建设支持力度，促进基层供销社的发展。二是以项目建设为重点，推进网络体系建设。按照省社网络体系建设的发展规划，通过项目建设，构建供销社经营服务网络体系，加快供销社经济的发展，提升供销社为农服务的功能。省社建立项目库，在项目库中择优选取，使项目更符合供销社发展的重点。

（二）探索建立绩效评价制度，努力提高资金使用效果。结合省级专项性一般转移支付改革的要求，考虑到供销社财政扶持资金额度有限，探索建立符合供销社特点的绩效评价制度。一是确立绩效评价标准。按照省政府与省财政厅有关财政资金绩效评价的总体要求，结合供销社实际，确定财政资金绩效评价的标准。供销社财政扶持资金的使用，要坚持社会效益和经济效益并举。一方面，要有利于推进供销社为农服务工作，为服务“三农”、助农增收发挥作用。另一方面，也要讲究项目的投入产出，对以项目为主体的，项目建成后，在发挥社会效益的同时，要注重产生经济效益，增强经济实力，提升为农服务的能力。二是以资金使用绩效为中心，安排财政扶持资金。按照省财政对省级专项一般性转移支付改革的要求，修订省财政供销社扶持资金管理办法。在省财政

专项性资金由项目申报制改为按因素分配法后，按目标任务、工作举措、项目建设、使用效果等因素作为扶持资金分配的依据，把资金使用效果作为扶持资金分配和项目安排的主要指标，切实改变以往存在的重项目申报轻使用管理的现象，引导各地努力提高财政资金的使用效果。

（三）建立健全监督管理体系。一是完善供销社行政监督管理机制，建立由供销社行政和监事会相关领导及相关部门负责人参加的监督管理联席会议组织机构，统筹监督管理组织、指导、协调、督查等工作。二是优化监督资源配置，由供销社监事会主任分管监事会、审计、纪检监察等工作，整合设立供销社监察审计处（科），将监事会、审计、纪检监察等职能予以整合，并赋予对社有企业监督工作指导、协调、检查、考核等职责，逐步形成监事会、审计、纪检监察相融合的监督体系。三是强化企业内部监督。完善内部监督体系，明确监事会、党组织纪检委员、财务部门等监督职责，完善监督制度，落实企业内部监事会对董事、经理和其他高级管理人员的监督。推进企业司务公开，健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度，加强企业职工民主监督。同时，加强供销社监事会与国家审计的联系，提高监督的有效性。

（四）增强责任意识，切实加强日常监管。重点把好“四关”：

一是把好申报关，确保真实性。财政资金的申报要严格按照专项资金的管

理办法和申报要求，要确保项目的真实性和可行性。要对项目实地核查，确保项目真实，杜绝项目过度包装，甚至弄虚作假。要提高申报材料质量，做到申报材料符合要求，并真实准确。二是把好分配关，体现公正性。财政资金分配要围绕供销社重点工作和发展导向，符合财政资金扶持使用方向，坚持扶持重点、兼顾一般，既要鼓励扶优扶强，也要支持欠发达地区、基础薄弱工作的发展。为体现公开、公平、公正原则，可建立由相关业务职能部门、监事会办公室（纪检）等人员组成的项目评审管理小组，具体负责项目评审，提出财政资金分配初步方案，并按一定审批程序确定。三是把好使用关，提高规范性。要严格按照财政扶持资金的使用范围和规定使用财政扶持资金，不随意改变财政扶持资金用途，不得截留、挪用财政扶持资金。要注重提高财政资金使用效果。要按照财政部门的有关规定规范会计核算，规避政策风险，加强专业合作社财务管理，开展对专业合作社会计的指导培训。也可以由供销社在一定区域内对专业合作社实行会计集中核算，既减轻专业合作社的负担，又提高会计核算水平。四是把好监管关，增强责任性。要加强监管，建立相关管理监督制度，对项目资金实行跟踪管理，对财政扶持资金的使用、管理情况开展定期和不定期检查。要明确责任，进一步建立和完善项目责任制，按照全国总社和省社建立的项目责任制度，明确项目实施主体、项目监管主体等各个环节的责任，对发

生问题责任追究有据可依。要严明纪律，对不认真履行项目责任和监管责任的，对所在市、县和项目单位在一定时期内不再安排财政扶持资金。对弄虚作假骗取财政资金，不按规定使用财政扶持资金等情况的，将按财政的有关规定追缴财政扶持资金。

（浙江省社供）

盐城市社系统开展农村合作金融服务情况调研报告

盐城市社纪委书记、监事会主任

赵金华

盐城市供销合作社系统在市委、市政府和省社的正确领导下，按照“改造自我、服务农民”新要求，坚持服务“三农”、服务地方经济，支持实体经济不动摇，积极探索开展农村合作金融服务新的途径和方法，通过参办、领办涉农金融服务企业，在区域内开展资金互助服务活动，有效缓解了农民发展生产、改善生活的资金短缺矛盾，为繁荣地方农村经济、促进农民增收作出了一定贡献，现将有关情况汇报如下。

一、基本情况

截止 2016 年 6 月底，盐城市社系统共有涉农金融服务企业 6 家，其中：农民资金互助合作社 2 家，农村小额贷款公司 2 家，开展内部资金互助合作的农民专业合作社 2 家；按是否参股分，参股的 3 家，牵头领办未参股的 3 家。目前运行良好，累计发放互助金额 19.3 亿，

2015年共赢利2450万元。

1.农民资金互助合作社。牵头领办2家农民资金互助合作社为东台范公农民资金互助合作社和大丰三龙镇丰富农民资金互助合作社，分别于2010年、2008年经民政部门批准成立，其中东台范公农民资金互助社注册资本253万元，供销社出资比例为7.8%，合作社成员数3200人，成立以来累计发放互助金额3.38亿元。大丰三龙镇丰富农民资金互助社，合作社成员数6800人，累计发放互助资金6亿元。农民资金互助合作社是由专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体为主设立人，由与主设立人处于同一乡镇（涉农街道）且存在生产协作、贸易关系的新型农业经营主体，或农民资金互助合作社所在乡镇（涉农街道）的自然人自愿入股设立，提供社员间资金互助服务的经济合作组织。

2.农村小额贷款公司。牵头领办了2家农村小额贷款公司分别是东台中合裕民农村小额贷款有限公司和滨海正海农村小额贷款有限公司，均经省金融办批准成立，供销社分别占股25.4%、23%。其中：东台中合裕民农村小额贷款有限公司是由供销合作社系统控股的，中合联投资有限公司占股44%，东台市社占股25.4%；参股的滨海县正海农村小贷有限公司由盐城市农业生产资料有限公司出资2300万元设立，出资比例为23%。小额贷款公司，由企业法人、自然人和其他社会组织依法出资设立的，不吸收或变相吸收公众存款，专营小额贷款业

务的有限责任公司或股份有限公司，公司贷款绝大部分投入到农户、涉农企业及农村经济组织。

3.内部资金互助合作社。开展内部资金互助合作的专业合作社是阜宁沟墩禽蛋合作社和滨海县惠农农产品专业合作社，分别于2003年、2012年在当地工商部门登记，共累计发放互助金额4200万元。阜宁沟墩禽蛋合作社按照“对内不对外、吸股不吸储、分红不分息”的原则，在合作社成员内部开展资金互助合作，靠自身解决蛋禽发展的部分资金需求。虽然各个合作社在运作模式、互助规模和服务方式上各有差异，但其共同点是：（1）借贷资金为合作社成员的闲置资金；（2）借贷对象仅限于合作社成员；（3）借贷用途为支持合作社成员的生产经营活动；（4）都有一套比较规范的内部管理制度。资金互助的形式主要有：（1）资金互助；（2）农资赊销；（3）产品赊购。

二、经验做法

1.规范运作，严格执行农村金融管理制度。建立内部管理制度，严格规范运作，稳步开展农村金融服务。一是农民资金互助合作社实行社员制度，社员必须以一定资金作为股金入股农民资金互助合作社。社员资格的取得及终止，由社员大会或社员代表大会民主决定。农民资金互助合作社吸纳和发放的互助金仅限于互助本社社员，严禁对外吸储放贷，严禁支付固定回报，严禁投向非农行业企业。二是在信贷风险管控方面，农村小贷公司着力关注企业经营质态，

关注当前民间借贷市场发展、高利贷现象所带来的多重风险，严防小微企业融资、贸易融资、个人经营贷款等领域风险，在经济下行的情况下，未雨绸缪，提前制定贷款压降和保全清收预案，提升贷款劣变后的处置效率和成效。三是内部资金互助社在实际运作中坚持“四个不投放”：没有信用的成员不投放、没有偿还能力的不投放、没有用于专业合作社发展项目的不投放、手续不完善的不投放。

2、强化管理，严格在成员内部开展资金互助。互助社坚持社员互助、封闭运作、规模适度、风险可控的原则。资金互助社不从事以下行为：（1）向非社员发放互助金；（2）进行任何形式的非法集资，吸收或变相吸收公众资金；（3）进入资本市场从事股票、债券等交易；（4）其他不符合法律、法规的业务。滨海县东坎基层社领办了融益农资合作社、滨淮基层社领办的惠农农产品专业合作社积极开展农民资金互助服务，今年以来，两家专业合作社已为社员提供互助资金1300余万元，受到广大社员的欢迎和好评。惠农农产品专业合作社与全国总社下属的中合联公司合作，既规范业务运营，又防范金融风险。

3、跟踪服务，确保互助资金投放实效。按照社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，发展农村资金互助合作。严格执行内部资金互助管理制度，明确资金投放对象、投放用途、使用利率、投放时间及还款时间、投放认证人、投放担保人、投放

审批人。阜宁沟墩禽蛋合作社规定，互助金认证2人，担保人2人以上，担保人必须有入股资金，单笔投放不超过5万元，特殊情况不超过10万元。投放时间一般为半年，最长不超过1年。该合作社成员刘亚林新建10万羽标准养鸡场，缺乏资金，合作社投放10万元资金，目前产销两旺，年纯利润预计近百万元。

三、风险防范措施及意见建议

供销合作社开展农村合作金融服务，相对于传统业务而言，属于新的业务范畴，就我市开展农村合作金融服务情况来看，还存在一些诸如管理经验和金融人才比较缺乏，金融监管体系还未完全建立等问题。因此，供销社在开展农村合作金融服务活动中，一定要应遵守有关法律法规，建立完善管理制度，细化业务操作流程，做到诚实守信，审慎经营，严控风险，主动接受监督管理部门的监管和检查。

1、严格执行有关金融政策。认真学习掌握国家的金融方针政策、法律法规和相关规定，密切关注农村金融体制改革的方向、重点任务，在严格执行国家法律法规的前提下积极参与，大胆尝试，实现供销合作社金融组织、产品和服务模式的创新。

2、因地制宜稳健推进。根据当地经济发展水平和自身情况，因地制宜、量力而行、循序渐进，选择适当的金融服务模式，审慎稳健地逐步推进，避免造成社有资产的流失。建立健全各项规章制度，强化岗位职责和内部控制，严格执行操作规程，形成与供销合作社金融

服务模式相适应的严密的风险防控机制。

3、加大人才引进使用。积极拓宽选人用人视野，优化选人用人机制，公开招聘、大胆引进一批精通金融、投资、担保业务的专业人才。加大培训力度，全面提升从业人员的能力素质水平。

4、积极争取有关政策支持。加强与当地政府的汇报沟通，积极争取政府补贴、税收优惠等扶持政策。密切与金融机构的合作，借助其技术和资金支持，做大做强，提升企业的抗风险能力。

（江苏盐城市社供）

地方动态

山东省社监事会健全监事会机构， 助推供销社发展

山东省社专门向有关市社发出督导函，进一步推进监事会组织机构建设，潍坊、淄博等地及时贯彻省社要求。

8月17日至19日，德州市委、市政府两办会同市委农工办、改革办和市供销社组成4个督察组对全市贯彻落实中发〔2015〕11号文件、鲁发〔2015〕16号以及德州市委、市政府《关于深化供销社综合改革的实施意见》（德发〔2016〕4号）进行了专项督查。

督查组每到一处，在听取当地党委政府关于深化供销社综合改革工作情况汇报后，都专题把监事会组织机构建设

当作一项重点工作进行督查，通过召开座谈会、查阅有关资料、与有关领导个别沟通等方式，就监事会机构是否设立、人员是否按工作要求配齐、监事会在供销社综合改革发展过程中发挥了哪些作用、在配合理事会围绕市社中心工作开展“调查研究、反映情况、监督检查、提出建议”和“在参与中监督，在监督中服务”等方面如何开展工作，工作中还存在哪些困难和问题等进行详细了解，明确工作目标要求。目前已有8个县市区供销社建立健全了监事会机构并配齐了相应的工作人员。临邑、齐河、武城三县分别借这次督查之机，正在按省、市社监事会要求积极组建监事会机构和配齐相关工作人员。经过本次专项督查，到2016年底，力争监事会机构在全市县级以上供销社实现全覆盖。

（山东省社供）

河南省社强力推进监事会建设

为切实发挥监事会在供销合作社综合改革中的重要作用，近两年，河南省社采取了一系列有效措施强力推进监事会建设。

一是纳入目标考核体系。省社党组把监事会工作纳入全局工作与其它重点工作同研究、同部署，把监事会工作设置一定权重纳入全省供销合作社系统综合业绩目标考核体系，同督查、同考核。省社监事会再将日常重点工作细化为9大项19小项制定出百分制绩效考核办

法。2015年底，全省供销合作社监事会工作会自建社以来第一次实施了量化考核，实现了历史性突破。

二是加强组织机构建设。健全的组织机构是监事会开展工作、发挥作用的前提和基础。今年4月份，省社党组专门下发文件，要求各地按照中发〔2015〕11号、省委〔2015〕20号文件精神，进一步加强建立健全监事会机构，发挥监事会应有作用。针对没有建立监事会机构的三门峡、焦作、鹤壁三个省辖市社，省社理事会主任、监事会主任亲自“组团”前往，与三地市委、市政府主要领导同志沟通协调，要求尽快建立监事会。目前，全省有15个省辖市社、94个县级社建立了监事会，分别占全省总数的84%、75%。没有建立监事会的3个省辖市社及部分县级社均在当地党委政府领导下将此项工作提上议事日程，近期可望获得重大突破。

三是大力培训干部队伍。加强能力建设、提升干部队伍履职尽责水平，是监事会发挥作用的可靠保证。河南省社构建监事会干部队伍培训常态机制，从经费、人员、制度上保证每年开展两次全系统监事会干部队伍培训工作。6月7-8日，省社监事会举办了全省供销社监事会办公室主任暨社情民意信息联系点培训班，邀请全国总社监事会领导到会授课，来自全系统的40多名监事会干部接受了培训。驻马店、洛阳、濮阳等省辖市社每年也都对监事会干部进行专题培训。

四是注重发挥监督作用。河南省社

将加强监事会建设、发挥监事会作用作为贯彻中央《决定》和省委《意见》精神、完善供销合作社治理结构的重要工作来抓。制度上，省社明确把“三项监督”作为重点工作。工作上，把监事会办公室放在牵头地位，整合审计、纪检、资产监管部门开展联合监督。各省辖市社也都比照省社做法，建立了相应制度，对社有资产保值增值、财政资金安全使用、重大目标任务完成情况开展监督，在完善供销合作社治理结构方面发挥了重要作用。

（总社监事会特约信息员、河南省社 许孝华 供）

吉林省社监事会着力推进 重点工作

吉林省社监事会办公室着力推进重点工作，完成了各项工作任务。

一、加强组织建设

一是将监事会组织机构建设列入到实施意见中。《中共吉林省委 吉林省人民政府关于深化供销合作社综合改革的实施意见》（吉发〔2015〕18号，以下简称《实施意见》）明确要求，“没有设立监事会的联合社要在2016年前成立监事会，履行好监事会对社有资产的监督职责”。二是将监事会组织机构建设列入政府督查内容。2016年3月，省政府办公厅下发了《关于对全省供销合作社综合改革进展情况进行督查的通知》中，将供销合作社监事会组织设立情况列为督查重点内容。通过加大督查力度，

在深化供销合作社综合改革中推进各级联合社监事会组织机构的建立。三是将组织机构建设纳入省社业绩考核内容。省社在制定下发《2016年综合业绩考核办法》，将市、县社成立监事会情况纳入业绩考核内容，要求市、县级联合社全部设立监事会，成立办事机构，配备充实专业人员，建立和完善工作制度，强化监事会工作。

二、增强监督职能

为增加监事会监督职能，省社将审计监督职能纳入到监事会，监事会办公室加挂审计处牌子，整合了力量，丰富了手段，提高了监督的有效性。通过审计手段，监事会对社有资产实行更有效监督。加大了对供销社综合改革、企业改组改制、财政专项资金、投资项目、重大目标完成情况的监督力度，确保社有资产保值增值。

监事会通过参与省社各项中心工作履行职能。一是参与中央服务业专项资金、农发专项资金和省级服务业专项资金项目评审；二是参与省委省政府《关于供销合作社综合改革的实施意见》省社代拟稿的修改；三是参与省社“十三五”规划的修改；四是参与《吉林省供销合作社综合改革试点实施方案》修改；五是参与17个市县供销合作社综合改革方案的修改；六是参与《吉林省供销合作社省直企业改革意见》修改；七是参与《吉林省供销合作社管理服务类企业合并重组方案》起草。

三、强化审计监督

一是资产审计。2015年，对直属8

户企业资产负债情况进行审计，形成了审计报告。通过审计，摸清了直属企业的有效资产、有效债务、实际权益及经济包袱等情况，为进一步深化直属企业改革进行了前期准备。二是离任审计。两年开展了两户直属企业经理任期经济责任审计，对任期资产、权益、业绩等情况，客观公正、实事求是地作出评价。三是专项审计。两年完成了两户直属企业债权债务情况专项审计。

四、开展专题调研

一是省社监事会成立专项调研领导小组，负责全省的专项调研工作。下发了《关于在全省供销社监事会系统开展专题调研的通知》，重点围绕加强社有资产监管、防范农村合作金融风险、发展农村电子商务等中发11号、吉发18号、吉政发42号文件深化供销合作社综合改革的内容，开展调查研究，提出工作建议。市、县供销社围绕当地改革发展的中心任务，确定调研课题，积极开展专题调研活动，目前各地正在汇总上报。二是开展社有资产情况调查。为加强对社有资产的监督，省社在全系统开展了社有资产情况摸底调查，对社有资产的基本情况、抵押情况、出租情况及监督方面存在的问题等进行了全面摸底，调查报告在省社主任办公会议上作了汇报。三是对市县社监事会组织机构及人员配备情况进行了调查，为省政府督查提供资料。

五、强化资产监督

一是积极落实总社《关于深化社有企业改革促进转型升级的指导意见》，

重视企业“三会一层”组织制度建设，推进社有企业健全法人治理结构，强化董事会规范运作，完善监事会组织机构，落实企业监事会职能。2016年初，在新成立的吉林省合旺股权投资基金管理公司设立了监事会。二是定期调度。省社下发了《关于对直属企业社有资产情况进行定期调度的通知》，对直属企业社有资产进行定期调度，进一步强化资产监督，确保社有资产保值增值。三是对省社直属企业开展专项检查。按照省社《关于在直属企业中开展专项检查的实施方案》，由省社监事办及其他处室人员组成的专项检查组，历时半年时间对直属企业财务管理和社有资产管理使用及其他方面情况进行了专项检查，形成了专项检查报告，向省社党组会议作了汇报。

（吉林省社供）

湖北恩施州供销社监事会 专题督查调研供销社 深化综合改革情况

为深入贯彻落实中发11号、鄂发22号、鄂政办发75号文件精神，今年以来，湖北恩施州供销社监事会聚焦深化供销社综合改革的主题主线，把推进供销社综合改革专题督查调研作为首要政治责任、政治任务强力推进，坚持“四个突出”，形成一季度一督查一通报的专题督查调研工作机制，开展专题督查调研2次、印发督查通报4期，推动深化供销社

综合改革工作取得初步成效。截至目前，全州在全省率先实现州及八县（市）政府全部出台供销社综合改革实施方案的目标，利川市、巴东县被纳入全省供销社综合改革首批15个试点县（市），服务“三农”的能力逐步提升。

一是突出督查重点。重点围绕各县市贯彻中央、省、州关于供销社综合改革要求的情况、供销社综合改革工作推进情况、实施方案出台情况、重点工作项目推进情况、存在的困难和问题、对策建议等六个方面进行督查调研，指导督促各县市精心组织供销社综合改革。

二是突出示范带动。全面及时总结全州深化供销社综合改革的新做法、新经验，进一步明确工作重点和具体措施，努力在发挥优势、整合资源和取得实效上下功夫。指导利川市、巴东县等两个试点县（市）大胆探索，加快形成可复制、可推广的经验。指导非试点县（市）在重点领域和关键环节取得突破，为全系统改革提供借鉴和参考。恩施州供销社在全州改革工作视频会议上作为4个大会交流发言的单位之一汇报了改革工作经验，并对恩施市农村电商经营服务体系建设和利川市农村合作金融创新及精准扶贫、建始县红岩供销合作社恢复重建、鹤峰县再生资源回收利用体系建设的经验进行总结推广。

三是突出问题导向。发挥供销社综合改革专题督查调研的助推作用，对综合改革一季度一督查一通报，确保中央、省、州关于供销社综合改革的精神全面落实。分别于4月底、7月中旬对一季度、

半年改革工作情况进行专题督查，对改革的先进经验、工作成效及时总结、推广，对存在的突出问题点到县（市）、点到具体问题，将督查通报抄送各县（市）政府，对履职尽责不力的县（市）供销社通报 5 次，对履职尽责不力的个人通报 1 次，约谈 1 次。

四是突出成果应用。指导各县（市）结合实际，进一步细化供销社综合改革工作任务，建立改革工作台账，明确改革的时间表、路线图和责任分工，扎实推进改革的各项工作。把综合改革作为重中之重，与全州供销社系统履职尽责、行政问责和综合业绩考核深入结合，纳入对县（市）供销社的综合业绩考核指标体系，建立了以综合改革为导向的考核评价机制。

（湖北省社供）

黑龙江哈尔滨市市郊社监事会务实抓好重点工作

哈尔滨市市郊供销合作社联合社监事会遵循“围绕中心、服务大局、力求实效、注重准确、提高质量、突出特色”的工作原则，重点抓了以下五个方面的工作。

一、务实抓好组织机构建设

市郊联社本级设监事会主任 1 人，正处级；设监事会办公室主任 1 人，正科级。9 个基层供销社均设有监事会，其中配正职监事会主任 6 人，正科级；配监事会副主任 3 人，副科级。全系统设

社情民意联系点专职信息员 2 人，社外兼职信息员 27 人。监事会组织机构和社情民意联系工作网络实现了全覆盖。

二、务实抓好制度建设

市郊联社监事会各项规章制度共有 13 项。其中有 5 项制度是按照社情民意联系点的工作特点及要求制定的，分别是市郊联社监事会信息联络员（站）组织机构、社情民意联系点职责、社情民意联系点任务、社情民意联系点标准、社情民意联系点管理等，这些规章制度从规范约束层面保证了社情民意联系工作的有序开展。

三、务实抓好联系网络建设

社情民意联系点关键在“联系”，重点在“网络”，有了网络，及时联系，才能及时了解和掌握社情民意。市郊联社系统内部除定期或不定期召开信息员座谈会交流情况外，还充分利用联社系统自办，与社会合办、联办的各类专业合作社、协会、庄稼医院等组织的网络资源，有重点有目标地选择 18 个有代表性的经营网点、专业合作社、协会、庄稼医院等作为社情民意联系点，按照不同时期的不同任务，带着问题深入联络点，调查研究，倾听意见，拓宽信息渠道，提炼信息价值，有效利用信息。截止目前，累计向本级理事会和上级社报送各类有价值信息 20 余期。

四、务实抓好监督体系建设

市郊联社社情民意联系工作按照“调查研究、反映情况、提出建议、监督检查”的要求，突出抓了“三个延伸”、“三个反映”和“五个监督”。“三个

延伸”：一是将监督向企业改革、改制中延伸。2014年，市郊联社监事会全程参与了东风供销社经营五常盛禾米业股份制组建，该企业从设立之初就严格按照股份制企业的章程规定规范运作，运营以来发展态势较好，效果明显，年经销大米30余吨，获利5万余元；2015年市郊联社监事会全程参与了道里供销社新发百货大楼商场超市的股份制组建工作，新机制激活了他们的热情，拟组建的百米商场超市，职工自愿集资入股，从筹备到开办，全部自己动手，仅用半个月时间就正式对外营业，现日均销售额稳定在3000元左右。二是将监督向生产经营活动的广度和深度延伸。市郊联社监事会参与了东风供销社与双城瑞麦食品有限公司合作，为其提供米业原料的调查论证工作，论证结果双方认可，现已启动供应程序。三是将监督向联合社职能转变中延伸。市郊联社按照电子商务和“新网工程”的要求，今年新注册了哈尔滨市鼎合农副产品有限公司和哈尔滨市鑫运日用品有限责任公司，两个公司按照章程要求设立了董事会和监事会，市郊联社监事会是两个公司监事会的监事，参与公司董事会决策，直接有效地履行事前、事中、事后监督的职责。“三个反映”：一是反映改革、改制中企业遇到的各种问题；二是反映广大群众的呼声及要求；三是反映社有资产情况及建议。在资产监管方面，市郊联社监事会向理事会提出，系统所有资产有效证件（土地证、房产证）统一收缴到联社集中管理，理事会非常支持并

强化督办，此举从制度层面形成了资产安全制约防线。“五个监督”：一是加强目标责任制的相关任务监督。联社系统各企业所签订工作目标、经济指标公开透明，任务明确，措施具体，便于监督；二是加强财务、审计监督。王岗供销社新构建的地下室农副产品交易市场获财政250万元扶持资金，联社监事会向理事会建议，按照程序和要求一次性拨付给王岗供销社并监督其专款专用，理事会积极采纳。三是加强社有资产保值增值的监督。联社监事会严格执行市郊联社系统社有资产管理规定，资产处置必须按照基层供销社、市郊联社、市供销社三级联审，按程序、权限报批办理；资产维修必须按照“小修”、“中修”、“大修”的维修原则，由谁维修、由谁出资，责权分明。四是加强廉政建设的监督。五是加强检查监督。

（黑龙江哈尔滨市郊社供）

云南陆良县社监事会 开展企业财务监督检查

8月29日至9月1日，陆良县社监事会组织检查组对10家基层供销社、2家直属企业开展财务专项检查。一是对企业财务总体状况开展检查评估，包括企业财务工作是否正常开展，财务人员是否履职尽责，财务制度是否健全，财务核算是否按时如实反映，票据管理、税收及成本核算是否规范，相关报表是否按照要求上报等；二是对企业资金管

理运作情况开展检查，包括资金流转是否正规正常，大额资金开支是否符合财务制度和县社规定，包括现金管理，化肥赊销资金管理，库存商品管理，预付、应收款项管理，各项费用开支，盘点情况等是否规范；三是对社有资产管理及运营进行督查，掌握企业门市及房屋的安全和出租情况、管理费（租金）收取和非正常运营情况、特殊问题等。

通过专项督促检查，进一步增强了各企业依法依规开展财务核算和管理的意识，并对检查中发现的不足提出改进意见，促进了全县供销社系统的财务规范化工作。（云南陆良县社供）

浙江上虞区社建立完善“三大”制度促进供销社与农合联融合的做法

一是完善运行机制。加强农合联制度建设，完善规范化运作机制，建立农合联财务管理、互助资金管理、风险基金运作等制度，加强专业合作社规范化提升的指导与管理；健全监管化运作机制，重新修改完善供销社内部审计、社有资产监管、项目招投标等制度，加强财政资金及农业政策性奖励资金审核监管；融合化运作机制，按照基层社有机融入农合联的要求，探索传统流通经营向服务合作转变，实现融合发展，逐步建立起供销社与农合联执委会有合有分的运转格局。

二是建立考核机制。建立农合联考

核体系，按照“突出重点，差异考核”的导向，完善区级层面对区农执委（供销社）考核；以区级层面出台全区乡镇、街道农合联考考核办法，完善区农合联对乡镇农合联的指导、服务、督促运行机制，形成由相关涉农部门指导下、两级农合联具体执行的工作格局；建立乡镇农合联工作人员的考核机制，分别由区农执委、所在乡镇（街道）及服务对象对其工作进行综合考评。

三是扩大保障机制。在保持现有农合联财政、政策保障的基础上，争取更多为农服务支持，加快农合联有效运行，为农业经营主体、服务对象争取更多的培育扶持政策。主动承接全区农村电商购买服务，争取资金扶持，由区供销社（农执委）牵头负责全区农村电商服务体系建设和，并代为草拟2000万元农村电商发展专项政策，目前政策已经区政府专题协调会议通过。

（浙江上虞区社供）

基层声音

浅谈怎样做好新形势下供销社系统内部审计工作

湖南吉首市供销联社

监事会主任 杨先保

随着新形势新业态条件下供销合作社综合改革的进一步深化，供销系统管理工作面临许多新问题，特别是给主要

从事监审工作机构和人员增添了很多工作压力。怎样才能适应新形势需要、积极有效地开展好供销系统内部审计工作，浅谈两点不成熟的意见。

一、正确认识新形势下内审工作的重要性

内部审计是指在部门或单位负责人领导下，专职审计机构人员对本单位的财政、财务收支及各项经济活动的真实性、合法性和效益性进行审查和评价，提出意见和建议的监督活动。同时，内部审计也具有内向性特征，其目的是为本单位服务的。开展单位内部审计工作更能让职工感受主管部门在算明白账，办公开事，接受民主监督，很大程度上更能让职工群众去真正理解、支持、拥护企业改革改制工作。目前，内部审计工作在供销社存在时重时轻，可有可无现象，少数地方县市级主管部门近些年很少组织开展内部审计工作，几乎只有主管部门财务人员开展的年度财务检查工作。这种现象也导致县级监审机构不健全，审计人员流动大，开展内审工作不力。各级党组、理、监事会主要领导应进一步认清新形势下供销社的内部审计工作的重要性，切实重视、支持监审机构开展一年一度企业内部审计工作，确保内审工作渠道畅通。一是要保证监审机构及人员队伍建设只能加强不能削弱。要切实做到班子不能拆，工作不能减，人员不能散，一如既往把内部审计工作抓好抓落实。二是新形势下内审工作只有重视不能忽视。越是处于改革改制时期，越是要强化内部审计工作，应

把内部审计纳入党组、理、监事会的工作议事日程，进一步加大查处力度，规范财务纪律，让职工满意。

二、正确看待新形势下内审工作的必要性

近年来，供销合作社系统改制工作取得了很大突破，成效十分显著。但总的来说，任务依然艰巨，问题矛盾仍然突出，例如个别企业法人在资产经营过程中办事程序不合规，民主管理意识差，暗箱操作，私设小金库等等，引起职工群众不满，导致在改制中产生抵触情绪。因此，新形势下进一步做好内部审计工作是广大职工群众的迫切愿望，更是新形势的必然要求。下一步的工作目标：一是进一步健全完善内部审计机制，制定切实可行的工作措施，按原则办事，以制度管人，层层落实责任追究制度。二是进一步加强审计人员队伍的管理，从提高思想素质和业务水平入手，增强为供销社改革改制服务意识，定期组织审计人员进行专业知识培训，以座谈形式开展经验交流，锻造一支思想品德优、业务能力强的审计队伍。三是进一步强化内部审计的组织领导。特别是主管部门负责人要经常听汇报、走访、过问审计工作的情况，认真研究，周密布置，做到年初有计划，年中有检查，年末有总结，按部就班，一步一个脚印，扎扎实实推进企业内审工作。

（湖南湘西自治州吉首市社供）

精准托管 创新服务

——河南邓州市穰原专业合作社灵活精准
实施创新农业社会化服务机制受社员称赞
总社监事会特约信息员、河南邓州 张家本

作为全国总社专业合作社示范社，近年来，河南省邓州市穰原专业合作社为广大社员群众提供灵活精准托管服务模式，农民喜欢，政府支持，合作社也找到了正确的发展方向。

一、发展背景及历程

邓州市穰原专业合作社，经历了 8 年的发展历程，现集三个国家级示范社于一身。专业社于 2008 年 10 月注册组建，用服务赢得了农民社员的信赖，合作社滚雪球般发展壮大，社员从 30 户发展到最高时 1043 户，并带动社员 1200 余户。仅 2015 年度，合作社托管与半托管土地就达到 36000 余亩。到 2015 年底，合作社总资产由 100 万元发展至 2393 万元，净资产 1091 万元，为社员返还年度盈余 103 万元。建成服务仓储 8000 立方米，农产品展厅及社员培训场所 837 平方米，农产品交易棚区 4000 平方米。为进一步释放服务机制优势，延伸托管服务内容，一个日处理 300 吨的粮食烘干塔于 2016 年 8 月底建成，为被托管社员秋收农作物提供烘干服务，同时，一个可以为被托管社员提供水果保鲜服务的 300 吨农产品保鲜库也正在建设之中。

目前合作社拥有核心团队 28 人，大专以上学历者 18 人，注册会计师 2 人，10 位中高级农艺、农机师，32 位一线农业技术尖子，组建了一支 36 人的

植保服务队，其他生产服务人员 20 人。理事长贾新林获国务院奖，党总支书记张家本受到李克强接见，国家十二五重大课题到该社调研。

二、主要做法及特点

邓州市穰原专业合作社的创新农业社会化服务机制，做法“灵活”，特点“精准”。

1、雪中送碳。南水北调中线工程举世瞩目，如何让库区移民移得出来，住得下来，是各级党委政府工作的重中之重。邓州市穰原合作社在此关键时刻，主动请缨，垫资为南阳十三县市区第一个移民示范村邓州市张义岗移民村承担了 300 冬小麦耕种服务。合作社的优质种肥、精耕细播，使得所种冬小麦与周边麦田形成鲜明对比，长势与产量成为赢得移民赞赏的、独具特色的“政治思想工作”。移民说穰原合作社的举动不仅解决了我们立足未稳的问题，更让我们看到了移民安置区党群、干群为移民着想的一片真心。优质服务加农民信任，成为该社托管服务机制的名片，几年来该社农机化托管累计服务面积达到 26 万亩次，为农民增收 2700 余万元。

2、锦上添花。裴营乡和谐村是个南水北调库区移民村，村民赵福禄是位先富起来的农民，他一边经营着一个丹江景区的大酒店，同时又承包经营了移民村新址上的 1000 亩农田。如何既做好酒店生意又种好 1000 亩承包田成了赵头痛的问题。听说邓州市穰原专业合作社在张义岗移民村的托管服务后，他找去寻策问计，最终敲定由合作社提供全托管与半托管服

务。从种肥选供、耕作播种、病虫害防治统治到收获，根据不同作物选择全托管与半托管服务，从承包地上解放出来的赵福禄，面对库区景区酒店三产和移民村农田的双丰收，赵说穰原合作社让我赢得了走出库区的第一场战役的胜利。这对一个远近闻名的富裕农民来说，无疑是锦上添花的服务。而穰原合作社在对张义岗村和移民赵福禄的土地托管服务中也擦亮了品牌，积累了经验，实现了经济效益和社会效益双丰收。

3、分忧解难。为政府分忧、为农民解难是穰原专业合作社创新农业社会化服务机制的灵活做法和精准特点的又一体现。

创新三农服务内容，是改变农业经济增长方式，确保粮食安全的根本出路。2015年秋邓州市选择五个乡镇12万亩土地公开招标具备服务资质和能力的农机专业合作社开展以深耕为核心的农业全程社会化服务试点。当邓州市穰原专业合作社大型农机设备在裴营乡前郑村板结的土地上驰骋作业时，裴营乡农民说：“三十年没有深耕了，这次穰原合作社大型拖拉机在政府项目支持下为我们解决土地板结问题，省肥省水又能增产，好啊，真是好啊！”社员的称赞让政府不再担忧好事由谁办和谁能办好的问题。政府为此发专题政务通讯高度评价该社的优质托管服务项目。

为作好这一项目，穰原专业合作社出动大型拖拉机37台，组成五个中队分布在五个行政村，于9月26日到10月20日，历时近一月完成作业任务。作业

期间，保养一新的深耕犁在板结的土地里被120匹马力的履带式拖拉机拽成几截，备用车“前赴后继”。为了不损坏田间道路，拖拉机由专用平板车运送到地头。为了不耽误农时，油灌车巡回在五个农机作业中队之间，拖拉机手们轮流上机，日夜工作，确保服务质量，高标准完成全程社会化服务作业面积2万亩。打造服务品牌，充当政府凝聚民心的纽带是专业社的出发点和落脚点。

三、主要作用和成效

该社创新农业社会化服务机制的作用与成效体现在以下四方面。

1、担当——做农业经济增长方式转变的引领者。高起点、当大任是邓州市穰原专业合作社组建伊始就定下的目标，不做一般性赚钱者，只做新型农业发展示范者。该社在合作社托管的4000亩土地上做小麦良种繁育，依托许丰种业公司的技术，采用新洋丰肥业公司的肥料，依靠邓州市农广校与农机校的教材，全程科学规范种管收，使繁育担当起了本区域农业产业化升级试验田的重任，结果每亩为社员增收300余元，而合作社仅以保本为前提，实现一个产业化的升级是合作社的收获。

2、精准——做替政府分忧为社员解难的践行者。当托管进入被粗放经营的土地范围时，托管发挥的作用是帮助粗放经营者实现增产增收，当托管进入移民村时，它是在为政府分忧为移民解难，它的意义已经超越了一般意义上的经济行为，成为入心入脑的精准思想政治工作，释放出良好的社会价值。这样的效果被当地政

府和社员群众铭记到了心里。

3、创新——做社员喜欢的多样性托管服务的探索者。只有深入农民生产生活实践之中时，才能发现他们需要什么，才能适时创新服务方式。种子、肥料、农药以家庭为单位选购时不可避免地要陷入假冒伪劣产品的泥淖之中，但穰原合作社创新服务的集体统一定点选购优良种肥农药的做法，就实现了减少环节质优价廉的目标，杜绝了假冒伪劣的问题。而阶段性半托管与全程托管相结合的方法应合了社员的各种需求，解决农民粮食收储晾晒难问题，是该社会正在实施的创新服务内容。自今秋始，一个日处理 300 吨的粮食烘干项目将投入运行，解决农民靠天晾晒而导致常年粮食霉变损失惨重的问题，为托管服务的深化与延伸积累经验。

4、共享——做三农建设者也是成果分享者。邓州市穰原专业合作社探索运行的创新农业社会化服务机制，把一般农田变成了良种繁育田，引领了农业产业化的升级，农民实现了增收；为移民村托管服务，做的是为政府分忧为社员解难的工作；为 30 年板结的土地深耕深松，释放了地力，实现保肥保水减投增收，为保障粮食安全找到了方向。与此同时，在对社员和社会的服务中，该社实现了滚动发展，成为国家级专业合作社示范社，合作社产品认证已经走过了无公害、绿色阶段，进入有机食品层次，“RY”穰原品牌被评选为河南省合作经济十佳品牌，因此，合作社既是三农建设者也是三农成果的分享者。

四、该社的创新农业社会化服务机制的规律性普适性启示

1、农民需求服务的多样性，是该机制生长与发展的基础。农机服务是当前农民需求最迫切的服务，该合作社作为全国农机示范社，耕、种、管、收各种农业机械 100 余台套，在为社员提供全程托管与半托管的服务实践中，展示着这种服务机制的生命力。

2、该机制在规模化土地深耕深松这类半托管服务中大有作为。土地板结问题是全省全国的共性问题，该社具备开展土地深耕深松的示范服务能力，可以为政府组织开展这种财政扶持性公益半托管服务项目做好示范引路。

3、标志性三农建设项目需要这样的服务机制。像为移民村土地集体托管服务这样既有经济意义更有社会价值的服务项目，适宜该合作社的灵活服务机制和勇于担当的服务理念及堪当重任的服务能力去担当和释放巨大潜力。

4、延伸服务是该社灵活服务机制的特点。该社的五统一（统一机耕、统一一种肥农药、统一技术服务、统一病虫害防治、统一帮贫扶困）服务和面对粮食烘干难问题提供的延伸服务，深受社会称赞。需求就是市场，就是机制存在与发展运行的土壤。该社的服务机制具备这样的市场和土壤。

综上所述，河南省邓州市供销社穰原专业合作社的创新农业社会化服务机制具有规律性普适性，农民喜欢，政府需要，可以和值得复制与推广。

（总社监事会特约信息员、河南邓州 张家本 供）

简 讯

●新疆区社监事会办公室(审计处)主动与巡查组配合开展融合监督,抽调人员组成专项审计组,于8月15日至8月26日对下属吉庆公司2013-2016年度安全生产经营目标管理情况进行了专项审计。(新疆区社供)

●9月1日至4日,云南省社党组成员、监事会主任金彦赴贵州省社就供销合作社发展基金、电子商务、“三位一体”新型供销合作社建设等进行了调研学习。期间,与贵州省社、遵义市社和部分社有企业及基层社进行交流座谈。普洱、丽江、迪庆、红河州(市)及部分省社直属企业负责人一同参加了调研学习。(云南省社供)

●湖北孝感市社召开全市供销社系统监事会工作暨内审培训会。各县(市、区)供销社监事会主任、监事会工作人员、财务科长、市供销社机关全体干部参加会议。(湖北省社供)

●广西南宁宾阳县供销合作社综合改革试点工作被评为2015年度南宁市优秀改革创新项目。(广西南宁市社供)

●广西钟山县社规范和完善监督管理制度,先后制定和完善了《监事会工作规则》、《社有资产监督制度》、《机关财务监督制度》、《企业改革改制工作监督制度》、《财政专项资金管理使用监督制度》、《社情民意信息工作制度》、《调查研究制度》、《工作人员行为规范》等制度。同时加强对基层社

的管理,完善基层供销社“三会”制度,对已召开社员代表大会的清塘供销社、公安供销社、凤翔供销社制定了《监事会工作规则》、《供销社监事会主任岗位职责》等相关工作制度,明确基层供销社监事会的职能,发挥基层供销社监事会的作用。(广西区社供)

●8月23日,湖南省社向各市州供销合作社发出《关于全省县级供销合作社监事会组织机构建设进度的情况通报》,要求尚未建立监事会的各级供销社抓紧监事会组织建设。(湖南省社供)

●吉林市社召开基层供销社主任座谈会暨现代农村服务中心现场会,会上对加强监事会组织机构建设提出了要求。(吉林省吉林市社供)

●三亚市社通过加强单位用工管理,规范资产经营管理,严明工作纪律三大举措加强内控管理。(海南三亚市社供)

●吉林延边州供销社实现监事会机构全覆盖,监事会主任职位全部按正科级别配置。(吉林延边州社供)

●黑龙江望奎县社建设“基层供销社+综合经营服务中心+村级综合服务站+农村超市”新型综合服务网络,按照“专业合作社+龙头企业+产业园区+入社农户”的生产经营模式,走产、供、销一体化道路的新型合作与联合的为农服务体系,增强了农民专业合作社发展实力,目前,全系统各类合作社、村支书、经纪人、种植大户领办已达64个。(黑龙江省社供)

●宁夏原州区社依托供销社开发的电子商务平台和“微信”平台，重点抓好农村网点建设，加大与农民专业合作社的合作力度。（宁夏原州区社供）

●北京房山区社下属城关供销社积极探索实施利用自有商业设施改造太阳能薄膜光伏发电项目，取得了良好的经济效益，拓展了社有企业经营服务领域。（北京房山区社供）

●五常市社理、监事会学习哈尔滨《关于深化供销合作社综合改革实施意见》，提出要充分发挥监事会监督作用，不让供销社的资产流失，以基层社的最大利益去监督管理；还要充分调动社情民意监督员的积极性，发挥时时监督社情、及时反映民意的职能。

（黑龙江五常市社供）

送：本社领导，机关各部局，中国供销集团有限公司及其成员企业，各事业单位，各主管社团。

发：各省、自治区、直辖市、计划单列市、副省级市、新疆生产建设兵团供销合作社理事会、监事会，总社监事，各社情民意联系点。
