

中共辽宁省委农村工作领导小组办公室

辽宁省农业农村厅文件

中共辽宁省委组织部

辽农综〔2021〕109号

## 印发关于加强农村集体资产管理的 指导意见的通知

各市委农办，市农业农村局，市委组织部，省沈抚示范区产业发展局、管委会党建工作部：

为指导各地做好农村集体资产监督管理工作，省委农办、省农业农村厅、省委组织部联合起草了《关于加强农村集体资产管理的指导意见》，现印发给你们，请认真遵照执行。

中共辽宁省委农村工作领导小组办公室

辽宁省农业农村厅

(此页无正文。)



# 关于加强农村集体资产管理的指导意见

近年来，在各级党委、政府的领导下，各地采取有效措施发展壮大农村集体经济，加强农村集体资产（以下简称集体资产）监督管理，全省集体资产总额有了较大增长，集体资产保值增值取得了明显成效。但是，随着农村改革的不断深入，部分地区集体资产管理与改革发展要求不相适应，管理方式粗放、手段落后、制度不健全，集体资产被侵占、挪用、低价发包转让等问题时有发生。为切实加强集体资产管理，持续发展壮大集体经济，助推乡村振兴，现提出如下意见：

## 一、充分认识加强集体资产管理的重要性

习近平总书记指出“要建立健全集体资产各项管理制度，完善农村集体产权权能，发展壮大新型集体经济，赋予双层经营体制新的内涵”。集体资产是农村集体经济组织（以下简称集体经济组织）成员多年劳动积累的成果，是稳定农村基本经营制度、发展壮大农村集体经济、实现农民共同富裕、推进乡村振兴的物质基础。加强集体资产管理是保护集体经济组织和成员合法权益的重要措施，是实施乡村振兴战略的重要抓手，对于防止集体资产流失，增强农村基层组织凝聚力，促进农村经济稳定发展，管住微权力、预防微腐败，从源头上防止发生在群众身边的不正之风和腐败问题具有重要意义。各地各有关部门要深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，充分认识加强集体资产管理对发展壮大集体经济组织的重要作用，采取有力措施，确保集体资产保值增值。

## 二、核准核实集体资产

**（一）明晰集体资产范围。**集体经济组织是集体资产管理的

主体。集体资产包括集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源；集体经济组织及其成员投资投劳形成的机械设备、建筑、文体设施；集体投资兴办或出资兼并的企业资产以及集体经济组织在企业等经营主体中占有的资产份额；集体所有的货币资产和债权、政府拨款、出资购建后交付集体使用以及接受捐赠资助形成的资产；集体经济组织所有的著作权、专利权和商标专用权等无形资产；依法属于集体经济组织所有的其他动产和不动产。

**（二）实行年度清查制度。**集体经济组织要结合会计年度结算工作，每年末结账前通过实地盘点、查验、核对等方式，以集体统一经营的经营性资产和未发包的资源性资产、现金、债权债务为重点，查实资产的存量和使用情况，做到账证相符、账实相符、账款相符。加强集体所有的厂房、仓库等建筑物、构筑物不动产登记证书办理情况核查。资产清查结果要及时向全体成员公布。对于资产盘盈盘亏、债权债务核销等问题的处理意见要在村党组织主持下，经成员大会或成员代表大会讨论决定，数额较大的需经乡镇人民政府（街道办事处）审核同意。

**（三）严格控制新增债务。**集体经济组织要加强债务管理，要“量入为出”、“先收后支”，严格控制债务规模，规范举债程序，不得采取“先斩后奏”、“超出预算”、“超出集体承受能力”等方式负债建项目。确因生产经营等原因需要举债的，集体经济组织要根据自身偿还能力和实际需要确定举债规模并制定还款计划。不得盲目举债扩大生产经营规模，不得举新债还旧债，无集体积累严禁举债。举债事项必须在村党组织主持下，经成员大会或成员代表大会讨论通过，并报乡镇人民政府（街道办事处）审核同意

后方可实施，必须专款专用。鼓励县级农业农村行政主管部门和乡镇人民政府（街道办事处）根据本地实际设置债务规模警戒线，及时提示集体经济组织债务超过警戒线带来的风险。

### 三、建立健全管理制度

**（一）建立健全财务管理制度。**集体经济组织应当严格执行《会计法》、《村集体经济组织会计制度》等规定，建立健全财务预决算、现金管理、收支管理、开支审批、收益分配等财务管理制度。县级农业农村行政主管部门及乡镇人民政府（街道办事处）应指导集体经济组织建立健全相应的财务管理制度，具备条件的可统一制定辖区内集体经济组织财务管理制度。

**（二）建立健全集体资产台账。**集体经济组织要建立集体资产登记、保管、使用、处置等制度，按类别建立土地等资源性资产台账（登记簿）以及房屋建筑物、机械设备、公益设施、农业设施等资产台账（登记簿），及时记录集体资产增减变动等情况。扶贫等财政资金与其他资金整合建成的资产要标明所占的比例、份额。资源性资产台账应包括名称、类别、面积、四至、经营管理状态等内容，其他资产台账应包括资产的名称、取得来源、类型、数量、单价、购建时间、使用年限、原始价值、折旧额、净值、所处状态等内容。

**（三）加强集体资产承包合同管理。**集体经济组织要建立发包（租赁）合同管理台账，登记标的物名称、承包（租赁）单位名称、承包（租赁）期限、资产用途、费用以及交费方式等。要充分考虑未来价格变动等因素，依法合理确定发包（租赁）期限。对于发包期限较长且数额较大的合同，提倡承包（租赁）费分期交纳，交纳时间与集体经济组织法人任期一致。集体经济组织要

定期清理发包（租赁）合同，对于发包（租赁）到期的标的物要及时收回并重新发包；对于承包费或租金显失公平的合同，要通过协商或仲裁、诉讼等方式解决。不得以经过民主程序为借口以明显低于当地正常价格或低于评估价格发包（租赁、出售）集体资产，避免集体资产流失。

**（四）规范年终收益分配。**集体经济组织年终收益分配要坚持“权责发生制”，合理确定年度收益分配。要按照法律、法规、会计制度以及集体经济组织章程规定的分配原则拟定年度收益分配方案，明确分配范畴、分配比例等。提倡分配方案向支持集体经济组织发展方向倾斜，严禁以村民自治为由私分集体资产。分配方案须在村党组织主持下，提交成员大会或成员代表大会审议通过，并报乡镇人民政府（街道办事处）审核同意。集体机动地等采用其它方式承包的土地补偿费用提倡用于发展壮大集体经济，留归集体的土地补偿费应列入公积公益金，不得作为集体收益进行分配。集体建设用地出让和出租收益以及集体资产大额发包（租赁）收入一次性交清的要充分考虑以后年度收入的持续稳定，原则上不得全额在当年分配。

**（五）推行会计委托代理制。**集体经济组织应当按照国家会计制度的要求，独立进行会计核算（在国家新的集体经济组织核算办法未出台前，各地可结合实际确定记账方式），做好经营管理工作。集体经济组织要在村党组织主持下，年初编制全年预算方案，提交成员大会或成员代表大会审议。次年年初，要及时将预算执行情况和结果向全体成员公布并报乡镇人民政府（街道办事处）备案。集体经济组织的财务核算应当继续实行会计委托代理制，实行会计电算化。提倡由县级农业农村行政主管部门或乡

镇人民政府（街道办事处）统一组织，采取购买服务的方式选择代账机构为集体经济组织代理会计核算；对于经济基础好、生产经营活跃、经济实力雄厚、管理规范の集体经济组织，在经乡镇人民政府（街道办事处）同意后，可以自行记账核算，接受上级业务部门检查指导。各级农村经营管理机构（承担农经管理职能的机构）要加强对财务核算情况的监督检查，切实履行对集体资产管理的指导和监督职责。

#### 四、加强集体资产经营管理

**（一）规范集体资产运营方式。**集体资产可以采取自营、合作、出租、入股等方式运营。集体资产由集体经济组织自营的，要明确经营目标、决策机制、管理机制以及收益分配等制度，并向全体成员公开。实行投资入股的，要在村党组织主持下，经成员大会或成员代表大会讨论通过后依法签订合同并明确入股资产所占股份、分红方式、支付方式、风险控制及入股期限等。集体经济组织要通过参与制定入股企业或其他组织有关制度或章程的方式，参与企业的经营管理，保障集体经济组织及其成员的权益。农村土地等资源性资产的经营应当遵守有关法律、法规的规定，不得擅自改变其用途。

**（二）规范集体资产流转交易方式。**集体经济组织经营的资产发包、出租、拍卖、转让应坚持公开、公平、效益的原则，要引入市场竞争机制，达到一定规模的要在农村产权交易平台公开流转交易，并通过全省统一的农村产权信息网络服务平台和监管平台发布信息公告、开展事前监管。各级农业农村行政主管部门和乡镇人民政府（街道办事处）要按责任分工负责对集体资产交易的监管，加强对集体资产发包、出租项目的审计，防止损害集

体经济组织及其成员利益行为发生。

## 五、强化财务公开民主管理

**（一）建立财务公开制度。**集体经济组织要建立健全集体资产财务公开制度，财务收支情况和发包（租赁）情况每季度至少公开一次，重大经济事项要随时公开。公开事项包括：集体资产清查核实结果、预算执行情况和结果、有关账务调整情况、集体经济项目的立项、招投标情况，合同订立、履行和变更情况；集体经济所得收益及其分配、使用情况；集体资产处置、开发利用和承包、租赁等经营情况，集体土地、集体建设用地使用权流转以及收益情况；集体土地的征收征用、安置标准、征收面积和各种补偿费的标准、收入、使用情况等。

**（二）建立民主决策、民主监督机制。**集体资产管理要坚持成员所有、民主管理、公开透明的原则，保障集体经济组织成员对集体资产的占有、使用、收益、分配的权利和对集体经济组织有关事务的知情权、参与权、监督权。集体经济组织要成立理事会、监事会和成员大会（成员代表大会），制定《集体经济组织章程》，明确组织机构各自职权，实行民主管理和民主监督，规范议事决策程序。推动村务监督委员会成员与集体经济组织监事会成员交叉任职。充分发挥监事会作用，加强对集体经济组织财务核算、成员大会或成员代表大会决议的执行、项目运行等监督。监事会成员有权参加理事会会议参与研究集体经济组织有关经济事项，有权代表集体经济组织成员查阅集体经济组织账目，回答成员提出的问题。下列事项应当经成员大会或成员代表大会表决权总数的三分之二以上通过，确因外出务工等原因无法现场参加会议的可采取微信、视频等方式表决：集体土地征收或征用补



偿费等资金分配方案；留用地使用方案；家庭承包方案；集体经济组织经济发展规划、生产经营计划、投资入股方案、集体资产流转交易方案、基本建设投资计划；年度财务预决算；收益分配方案；资产盘盈盘亏处理、债权债务核销；资金出借、举债；重大的集体资产产权变更以及章程规定的其他事项。

## 六、强化组织保障

**（一）加强组织领导。**各地要高度重视集体资产管理工作，将集体资产管理作为深化农村改革、推进乡村振兴的重要内容，纳入重要工作日程。各级农业农村部门和组织部门要密切配合，市、县农业农村部门要制定集体资产监管的具体措施，加强督促指导；乡镇（街道）党（工）委、政府（办事处）要落实直接责任，强化日常监管和集体资产委托代理服务机构的队伍建设；村党组织要加强对集体经济组织的领导，村党组织书记要担负起管理主要责任，确保集体资产保值增值。要加大考核力度，将集体资产管理情况作为发展壮大集体经济考核重要内容，纳入村“两委”班子和集体经济组织法人代表年度考核指标。

**（二）加强农村审计工作。**严格落实农村审计制度，建立健全集体经济组织常态化审计监督的工作机制，市、县农业农村行政主管部门要组织力量对集体经济组织财务预算和决算、资金的使用、收益分配进行定期审计，一般要以集体经济组织负责人换届为期限，完成辖区内集体经济组织的审计工作。对农民反映强烈的集体“三资”问题要进行重点审计，对集体资产的经营要进行专项审计。市、县级农业农村行政主管部门和乡镇人民政府（街道办事处）要加强审计人员和队伍建设，强化审计结果应用，做好审计与行政执法、刑事司法有效衔接。村干部以及集体经济组

织法人代表离任经济责任审计结果要作为推荐选拔干部的重要参考。

**（三）加强执法监督。**各级农业农村行政主管部门和乡镇人民政府（街道办事处）要按照法律法规、规章的要求，加强对集体资产经营项目的民主议事程序执行情况、资产台账建立情况、财务公开情况、收益分配情况等监督执法检查。严肃查处涉及集体资产管理的违法案件，及时做好违法案件的通报、移送工作，对涉嫌构成犯罪的案件，要按照相关规定及时移送司法机关。

**（四）加强集体资产监管工作力量。**各级农村经营管理机构是集体资产管理的指导监督部门，各地要加强农村经营管理体系建设，强化乡镇工作力量。要因地制宜建立健全农村集体资产监管队伍，选调经验丰富、责任心强、业务水平高的工作人员充实到农村经营管理机构，从事集体资产监管工作。要采取多种形式的激励措施，充分发挥和调动工作人员的积极性和创造性，对于工作优秀、业绩突出的工作人员在职称聘任、职务晋升时要优先考虑。加强业务培训，提升业务水平和能力，打造高水平的集体资产监管队伍。

