

温州市农业农村局文件

温农发〔2022〕1号

温州市农业农村局关于印发《温州市农村集体资产管理办法（试行）》的通知

各县（市、区）农业农村局，浙南产业集聚区农业农村和水利局、瓯江口产业集聚区社会事务综合服务局：

现将《温州市农村集体资产管理办法（试行）》印发给你们，请认真贯彻执行。

温州市农业农村局

2022年1月4日

温州市农村集体资产管理办法（试行）

为规范农村集体资产管理，探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制，发展壮大农村集体经济，巩固“漠视侵害群众利益问题专项治理工作”“农村集体‘三资’管理领域腐败突出问题专项治理”“侵占农村集体资产资源问题集中治理”等行动成果，维护村集体经济组织及其成员的合法权益，促进集体资产保值增值，推进共同富裕，根据《浙江省村经济合作社组织条例》《浙江省农村集体资产管理条例》《浙江省农业厅关于加强农村集体资产管理的意见》，结合我市实际，制订本办法。

一、总则要求

农村集体资产包括农村集体经济组织成员集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水域等资源性资产，用于生产经营的建筑物、构筑物、设施设备、库存物品、各种货币资产以及债权、股权等经营性资产，用于教育、科学、文化、卫生、体育等公益事业的非经营性资产，以及其他有形和无形资产。农村集体资产受法律保护，任何单位和个人不得侵占、私分、平调、破坏。任何单位和个人不得强制村集体经济组织捐款捐助或者向村集体经济组织摊派。

村经济合作社代表社员集体行使所有权。村经济合作社的权力机构是社员大会，执行机构是村经济合作社管理委员会（以

下简称社管会），监督机构是村经济合作社监督委员会（以下简称社监会），进行股份制改造的股份经济合作社行使村经济合作社职能。

乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构负责农村集体财务收支的审核、会计核算和服务工作，明确专人负责日常监管，不得兼任代理记账。

二、资产运营

（一）资产登记与交易

1. 村集体经济组织应当建立资产登记制度。按照“清查、登记、申报、建档、公示、审核”程序建好资产资源台账。每年清查本集体经济组织集体所有资产，如实登记资产存量及变动情况，做到资产明晰、账实相符。对报废的资产，应当按照规定程序予以核销。清产核资结果要向全体社员公示，并经成员（代表）大会确认。乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构按每年不少于20%的村（社）比例进行核查，加强对账外资产的查处和收回。

2. 村集体经济组织对集体资产可以直接经营，也可以采取发包、租赁、合资、合作等方式经营。单位和个人经营或者使用农村集体资产的，应当与村集体经济组织签订书面合同，合理确定合同期限、标的，明确双方的权利和义务。加强村级合同管理，清理长期、低价、不规范合同，集体资产资源实行承包、租赁、出让经营的，须签订规范的书面合同，合同内容应

包含租金市场调节机制。引导村经济合作社对资产资源租赁设置适当年限，资源发包一般不超过 15 年，房屋等不动产出租一般不超过 5 年。特殊情况报乡镇（街道）研究批准后，方可适当延长年限。

3. 达到标的额的农村集体资产，应当进入农村产权交易市场公开交易。禁止将达到标的要求的交易项目化整为零、分割交易。

（1）单宗合同平均年交易额在 5 万元以下的村集体经济组织经营性资产，可由村集体经济组织自行组织，并报乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构备案。

（2）单宗合同年平均交易额在 5 万元（含）以上的应在各乡镇（街道）服务机构进行，乡镇（街道）未建立农村产权服务机构的，应委托县级农村产权服务中心进行交易。

（3）单宗合同年平均交易额在 50 万元（含）以上的村集体经济组织经营性资产要在县级及以上的农村产权交易平台进行交易。

4. 达到标的额的工程要进行公开招标。各地已有工程招标投标额度标准的，从其规定。村党组织、村民委员会、村经济合作社以及村务监督委员会班子成员及其近亲属、近姻亲属均不得参与或变相参与本村建设工程项目的投标、承包。

（二）资产管理与运营

1. 村集体经济组织以及村集体经济组织经营管理人员，不

得以本集体资产为其他单位和个人的债务提供担保。

2. 农村集体资产管理活动中的下列重大事项，应当经本集体经济组织成员大会或者成员大会授权的成员代表大会应到成员三分之二以上通过：

（1）本集体经济组织年度财务预决算、收益分配和非生产性支出方案；

（2）农村集体资产经营方式、经营目标及重大经营事项的确定和变更；

（3）重大投资和工程建设项目，较大数额的举债；

（4）出借集体资金；

（5）集体土地征收征用补偿费的分配和使用；

（6）留用地和集体经济发展资金的使用；

（7）宅基地的分配；

（8）依法进行的集体经营性建设用地入市；

（9）涉及本集体经济组织全体成员利益的其他重大事项。

前款所列事项的表决过程应当由村集体经济组织监督机构全程监督。其中，第三项、第四项规定的事项在提请表决前，还应当由社管会说明可能造成的风险。重大事项表决应当由成员（代表）在会议记录本上签字。

3. 积极探索村集体经营性资产开展市场化、竞争性运营，鼓励有充足资金和优质资产资源的村经济合作社采用独资、入股、合资、合作等形式，通过经营公司经营集体资产。

4. 加强各类村属企业管理，村经济合作社独资、控股或多村联合投资的企业，应建立权责明确的内部监督管理和风险控制制度，鼓励企业会计委托乡镇（街道）代理，推动村级集体经济审计向村属企业延伸。鼓励有条件的村采取向社会公开招聘职业经理人，提升村级集体资产运营管理能力。村干部在村属企业兼职的，原则上不得在企业取酬。村属企业年度资产负债、净利润、利润分配情况向社员公开。

三、财务管理

（一）纪律原则

1. 村集体按照“统筹兼顾、增收节支、量入为出、留有余地”原则，编制年度综合预算和专项（包括重点工程项目）预算方案，报经村集体成员（代表）大会讨论通过后实施。年终应当及时进行决算，并将预算执行情况和决算结果向全体成员公布。乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构定期或不定期开展检查，发现偏离预算的，及时督促整改。

2. 严格遵守财经纪律，非出纳人员不得经管现金的收付业务和现金保管业务。不得坐支现金，不得挪用公款，不得公款私存，不得白条抵库、未批先报，不得设立“小金库”、保留账外公款。

（二）账户管理

1. 每个村集体经济组织只能开设一个基本存款账户，用于办理日常转账结算和现金收付；村集体经济组织在基本存款账

户开户行以外的银行业金融机构申办贷款的，可以开立一般存款账户，只能用于还贷结算。除土地补偿费专门账户外，不得开设其他专用或者临时账户。村集体经济组织开设一般账户，需经成员代表会议通过后报乡镇（街道）批准。

2. 鼓励村集体大额资金竞争性存放，具体标准由各县（市、区）根据实际情况确定，竞争条件可综合考虑对村集体经济发展贡献、农户普惠金融推广力度、服务水平等因素设置，可委托县级农业农村主管部门或乡镇（街道）组织公开招投标，确定存储的银行。

（三）财务审批

1. 健全财务审批制度，规范审批手续，全面实行村级财务联审联签，一切财务支出都必须取得合法的原始凭证，由经手人注明用途并签字，联签人方可审批。对手续不完备、内容不真实、用途不明确、开支不合理的费用，联签人不得审批，乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构不得入账。

2. 开支实行分层审批，具体金额与程序由各县（市、区，包含功能区，下同）根据当地经济水平制定。一般对5万元以上的财务支出实行集体经济组织成员（代表）大会集体决策后联审联签，实行村级重大事项驻村干部提前审核把关制度。不得化整为零、化大为小，避开限额审批权。如造成损失的，由参与超越权限审批且表示同意的人员共同负担。

3. 建立健全集体资金线上审批、银联直付和村务卡制度，

推行“无纸化”审批、“非现金”收付，对村级账目和资金链实行全程信息化监控。持续扩大村级转账支付覆盖面，除慰问款等小额、零星费用外，村级集体资金支出均通过公务卡或转账方式进行，实现痕迹可追溯。在原有银行转账收款基础上，鼓励引入“扫码收款”方式，通过由开户银行提供扫码支付收单产品和手机支付功能于一体的聚合二维码，推行“线上收付”。

（四）债权债务

1. 加强债权管理。村集体经济组织应每年至少要开展一次清收工作，及时清理回收农村集体账内往来、应收款项，乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构应协同纪（工）委督促落实。对拖欠村集体租金或其他款项的单位或者个人，应当采取经济、行政、法律等综合措施进行清收；确实无法收回的，经民主决策程序后，报乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构核销账务。

2. 村集体经济组织应当合理控制债务规模，乡镇（街道）要设置村级债务规模警戒线，并对村集体经济组织及社员发布预警信息，防止出现大规模债务风险。

3. 村集体经济组织需向金融机构、社会（个人）借款的，必须经成员代表会议讨论通过，讨论时应当说明借款用途、金额、时间、利率和还款途径等内容，入账时附借款协议和会议记录。向非金融机构借款的，借款利率必须符合最高人民法院关于利率保护的规定，在同等利率下，应把非村干部的成员及社会

(个人)列为优先借款对象。

(五) 票据入账

1. 村集体发生的每项经济业务应有真实合法有效凭证。实现资金收入时,应当使用正式发票或温州市农村集体统一收款收据;发生支出事项时,应当按规定取得或填制有效的原始凭证,严禁白条入账。村集体自制凭证用于支付村干部报酬、村集体成员误工费、勤杂人员人工报酬和五保户、困难户等优抚对象的补助资金及发放土地征用补偿费、政策性兑现资金等。

2. 乡镇(街道)应建立领用、收回登记和验旧领新农村集体经济组织统一收据制度。由村级集体经济组织向乡镇(街道)领取使用,一般每次1本。统一收据必须连号、连本使用,到期未用完的统一收据应剪角作废,避免跨期间使用。

3. 乡镇(街道)农村集体“三资”管理机构要对村级工程的报销、入账加强规范指导。一般村级工程的报销应附有成员代表会议决议、工程审批单、工程合同文本、工程验收审核报告、合法的正式票据。按规定应纳入招投标的工程竣工要附招投标文书等必要的附件。

对以下情形的工程款应不予支付,并督促改正:

- (1) 项目合同签订未经法定、规定程序,擅自订立的;
- (2) 未签订施工合同或协议,工程款支付没有依据的;
- (3) 未按合同约定支付工程款的;
- (4) 未经工程变更程序,超合同价支付工程款的。

四、非生产性开支管理

（一）原则要求

坚持“量入为出、收支平衡，厉行节约、标准从严，公开透明、管理规范”的原则，进一步健全完善村级非生产性开支管理和监督机制。村级非生产性开支范围包括村干部报酬、交通差旅费、招待费、外出学习考察费、报刊费、会务费、通讯费、培训费、日常办公费、文娱活动等各项费用。

（二）文娱活动费用

1. 加强老人活动在村集体经济中列支的资金管理。老人活动需要村集体经济列支的，须列出预算方案，提交成员代表会议讨论通过，讨论时说明详细用途、金额等。村集体经济组织列支的村级社团经费应在预算额度内按实报销。

2. 应当列为村集体经济组织收入的资产、资源、资金不得委托、挂靠或用变相手段以村级社团的名义收入。与村集体经济组织利益相关的赞助款不得挂靠村级社团收取。严禁以老人名义借村办公楼、宗祠落成之机大操大办、收受礼金。

3. 进一步规范农村做戏等文化娱乐活动支出。鼓励村级开展各类文化娱乐活动，但不得举债开展做戏等文化娱乐活动。使用村集体资金开展文化娱乐活动须经成员代表会议讨论通过，报乡镇（街道）批准。

（三）村级办公费用

1. 村集体经济组织严格执行公务零接待制度。严禁各村之

间及村内以任何名义用集体资金相互宴请、赠送礼品及安排其他消费活动。村级会议一般不安排用餐，不得发放会议纪念品。各级、各部门在村召开的现场会、推进会、观摩会等产生的费用由会议主办单位承担。

2. 村集体不得组织无实质性内容、无明确考察目的的学习考察，严禁以外出学习考察名义借机变相公款旅游。村集体确因工作需要，组织村干部（党员、村民〈社员〉代表）外出学习考察的，按有关规定进行申报审批。擅自组织外出参观考察的，费用一律由当事人自负，并按有关规定追究责任。

3. 严格执行村级组织公费订阅报刊“限额”标准，并限于订阅党报党刊、农村经济发展等报刊，杜绝订阅娱乐性杂志。村级组织要及时制定报刊订阅预算，报乡镇（街道）审核同意后方可列支。凡超过限额的，乡镇（街道）农村集体“三资”管理服务中心不得报销入账，超额部分由征订当事人承担。

4. 党员会议不得领取误工补贴，包括村党支部改选、党代表选举、党员民主生活会、三会一课等。党员参加社员（村民）代表会议，除已发放固定补贴的村干部，可以领取误工补贴。充分发挥党员（社员、村民）代表的义务自觉性和为民奉献精神，逐步减少代表补贴发放金额。

（四）村干部报酬

1. 村干部报酬与工作绩效、日常管理任务挂钩，村级财会人员应享有合理的补贴和待遇保障。村干部报酬来源主要由财

政补助和村级资金补贴，采用固定补贴或者实际误工补贴等方式发放。已领取财政固定报酬的主职干部不得再从村级领取补贴。

2. 村干部报酬补贴执行总额限制和集体决策制度。各乡镇（街道）要根据行政村规模大小、集体经济发展状况、工作职责和实绩等制订相应标准，各村由村务联席会议提出具体方案（包括发放工作报酬补贴的对象、人数、标准），经成员代表会议讨论通过，报乡镇（街道）批准，同时报农村集体“三资”管理机构备案。严禁村级违反规定巧立名目发放各类补贴、津贴、奖金。

3. 发放干部报酬补贴清册入账时必须提供成员代表会议决议记录，按实际误工补贴发放时还需要附详细的误工事由清单。已发放年固定补贴的村干部，不得以实际误工补贴名目重复发放补贴。

4. 市内差旅费执行限额包干，市外交通差旅费报销实行一程一报。出差伙食补贴和住宿费报销标准，参照财政部门制定的乡镇（街道）机关工作人员报销标准执行。

5. 增设村干部发展集体经济奖励。各乡镇（街道）可以按照项目的开拓性、创新性和工作难易度分类确定村干部计提奖励比例，制定相应的实施细则和奖励办法，报县（市、区）发展村级集体经济工作领导小组办公室备案。可提取奖励金的范围有：

（1）利用村集体土地、山林等资源参与旅游开发经营而获

得收入的；

(2)利用村级闲置资金支持区重点工程建设和生产经营等发生增值的（不包括银行存款、理财等产生的收益）；

(3)利用村集体新建、固有或受托的资产（资源）等进行经营管理而发生增值的；

(4)利用村级闲置资金投资物业经济、服务经济、渔农业经济、旅游经济和电商电力经济等获得收入的。

当年个人奖励总额最高不超过30万元（含），各村总奖励金额控制在80万元以内（含）。

五、股权管理与收益分配

（一）社员登记

农村集体经济组织经营性资产股份合作制改革量化的份额为集体收益分配的依据，其性质为集体所有权派生的收益权的实现形式。村集体经济组织应当编制股权清册，包括户主姓名、股东、股权证编号、股权数额、股份金额等基本信息。农村集体资产股权发生变更的，村集体经济组织应当及时对集体资产股权变更信息进行登记，并将相关变更信息报乡镇（街道）。

（二）股权管理

1. 股权可以流转，包括继承和转让。除依法继承外，股权转让（包括有偿退出以及被金融机构行使质权而转让）须在本集体经济组织内部进行。村集体经济组织每个成员通过折股量化和转让持有的农村集体资产股权不得超过本组织股权总数的

百分之三。

2. 股权可以依法继承。被继承人死亡后，其股权收益暂由村集体经济组织保管；继承人应在被继承人死亡后依照有关规定办理股权继承手续，待办妥股权继承手续后，补发股权收益。农村集体资产股权继承按照《中华人民共和国民法典》相关规定执行。无人继承又无人受遗赠的股权，在被继承人死亡后，其所持有股权归所在的村集体经济组织成员集体所有。

3. 继承开始后，继承人应当随带身份证明、被继承人死亡证明，以及遗嘱、遗产分割协议、公证书或者生效的法院裁判文书（包括判决书、调解书，下同）等确认股权继承份额的相关材料，向村集体经济组织办理股权继承和股权证书变更手续。

4. 继承人为非本集体经济组织成员的，其继承的股权仅作为农村集体资产收益分配的依据。

5. 农村集体资产股权持有人可以自愿将所持有的集体资产股权有偿让渡给本集体经济组织其他成员或者本集体经济组织。股权有偿退出有以下两种方式：集体赎回，是指股权持有人将股权退回给本村集体经济组织，由本集体经济组织对其股权进行收购；内部转让，是指股权持有人通过交易将其股权有偿转让给本集体经济组织其他成员。

6. 村集体经济组织成员可以以其持有的农村集体资产股权作为质押物担保申请贷款融资。股权质押担保应取得本村集体经济组织同意。具体操作按《浙江省农村集体资产管理暂

行办法》执行。

（三）分配与分红

1. 村集体经济组织当年可分配的收益按弥补以前年度亏损、提取公积公益金、向成员分配收益、其他等顺序进行分配，其中公积公益金提取比例不得低于净收益的30%。成员分配实行“按股分红”，分配方案经乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构审核后报成员（代表）会议讨论决定。

2. 征地补偿费、国家和村属企业或集体资产转让所得、外单位及个人捐助赞助、留用地指标折算的集体经济发展资金等款项不得列入当年收益分配。留归农村集体的土地补偿费用，纳入公积公益金科目进行核算，不得直接分配给集体经济组织成员。

3. 村股份经济合作社内部管理中如涉及对社员的经济处罚或应收款项，可以从该社员的股份分红中扣除。社员参加基本养老保险、合作医疗保险等由个人负担的费用，原则上不能用集体收益支付，更不能作为费用支出，但可以从股份分红中代缴。

六、民主监督与公开

（一）民主决策。凡涉及全体社员利益的重大事项，按照“五议两公开”制度规定履行民主决策程序，不断提升民主化水平。社管会应当每年接受组织生活会、社员（代表）大会对其履职情况的民主评议。社员代表可通过列席联席会议、公开招投标现场活动等方式，对村级经营性事务、村级组织及其成

员履行经营管理职责行为进行监督。

（二）“三资”公开。村级组织要设置固定村务公开栏进行“三资”公开，公布内容须保留15日以上。加大“阳光公开”场景应用，以数字化改革把“三资”公开穿透到村、到户、到人。有效运用“三资”公开栏及广播电视、手机应用等现代信息媒介，将集体资产管理运行情况以多种形式进行公开。畅通阳光公开投诉质疑渠道，建立快速响应机制，鼓励开展村级财务“督查日”“质询日”等活动，主动接受群众监督。

（三）加强监督。社监会要积极发挥监督作用，会同村务监督委员会，定期检查村级财务开支和公开、村级资产管理、村级工程项目建设、惠农政策落实等情况。社监会对有疑点的票据，应要求有关人员解释；对拒报的票据，应说明拒报理由。拒报票据存在异议的，驻村（社）干部应督促社管会书面提请乡镇（街道）农村集体“三资”管理工作领导小组办公室裁定。

（四）责任倒查。推行社监会定期报告制度和倒查制度，每月向党员、社员代表报告监督情况，对村干部涉及集体资产管理违纪违法、社务管理出现严重问题的，倒查社监会主任责任。

（五）农村审计。县级农业农村主管部门或乡镇（街道）可以采用直接审计、交叉审计、第三方中介机构审计等方式开展农村集体经济审计，重点对村级财务管理制度执行、财务收支和收益分配、承包租赁转让等合同签订履行、集体土地征收征用补偿费分配使用、农村债务、村集体专项资金提取使用等

情况开展审计监督，及时公布审计结果。原则上村级组织一届内审计不少于2次，发生重大信访事项和村干部离任必审。

七、财务人员

（一）稳定代理记账队伍。根据业务量合理配置代理记账数量，一般每人代理村数不超过5个；推行代理记账定期驻村、定期走访调研等制度，加强对村级财务实质性审查；有条件的地方可通过购买服务方式，委托有资质的第三方机构实施代理服务，完善会计委托代理工作人员职业化管理。

（二）健全村级财会人员队伍。每个村集体经济组织应配备村报账员，参照享受财政补贴的村干部标准和工作量大小确定报酬待遇，原则上不低于“一肩挑”报酬的1/2。村报账员负责集体资产的登记、统计和财务报账、财务会计档案保管等事务。村主要干部的直系亲属及配偶不得担任本村财务人员。

（三）要保持村集体经济组织财务人员的相对稳定。村报账员的任用与调换，由村党组织提出，经村务联席会议研究后，提交社员（代表）会议通过后，报乡镇（街道）批准。村报账员任期内无正当理由不得随意调整，确需调整的，必须办理交接手续，并无条件移交会计资料，村报账员的交接应由所在乡镇（街道）农经或代理记账人员在场监交。

（四）财务人员要遵守财经纪律。严格执行财务制度，勤奋学习，钻研业务，按时记账、结报账目，定期盘点现金财物，做到账账、账表、账实、账款、账证“五相符”。乡镇（街道）

农村集体“三资”管理机构对原始凭证及相关资料，要严格审核把关，对不符合有关规定的予以退回，督促报账员及时予以更正、补充。

八、会计档案管理

村集体经济组织应当建立财务会计档案管理制度，保证财务会计资料的完整和真实。村财务人员或者其他相关经营管理人员调整的，财务会计资料和财务印章应当及时移交。

乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构和村集体经济组织应按照财政部《会计档案管理办法》，做好会计资料的建档、保管、销毁、移交接等工作。建立“会计资料档案室”，妥善保存村集体经济组织会计档案。乡镇（街道）农村集体“三资”管理机构应建立会计档案查阅登记簿并落实专人负责。

九、附则

本办法自 2022 年 2 月 10 日开始实施，有效期至 2024 年 12 月 31 日。