



农村“三资”管理及 审计常见问题

立信会计师事务所（特殊普通合伙）

吴震宇

二〇二二年十一月十日

中国百年近代化与现代化历程，都从农业和农村开始。

目前我国正在经历着农民、农业、农村现代化的关键历程。党的二十大报告指出，全面推进乡村振兴，坚持农业农村优先发展，巩固拓展脱贫攻坚成果，加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴，全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

报告中提到‘乡村振兴、农业强国、粮食安全’等关键词，进一步增强了做好‘三农’工作、推进乡村全面振兴的决心和信心。”

2月22日 中央一号文件发布

牢牢守住保障国家粮食安全
和不发生规模性返贫两条底线

扎实有序做好
乡村发展、乡村建设、乡村治理重点工作

推动乡村振兴取得新进展
农业农村现代化迈出新步伐

目录

一：财务管理内容

二：“三资”管理

三：管理依据

四：怎样管理

五：审计案例

企业财务管理的内容、目标

企业财务管理的内容包括筹资管理、投资管理、营运资金管理、成本管理、收入与分配管理。

企业财务管理目标:包括利润最大化、股东财富最大化、企业价值最大化、相关者利益最大化。

财务管理环节 (技术层面和政策层面)

1、计划与预算

(1)财务预测、(2)财务计划、(3)财务预算 【盈亏、因数替代、保本、本量利分析】

2、决策与控制

(1)财务决策、(2)财务控制

3、分析与考核

(1)财务分析、(2)财务考核

财务管理前提

会计法、会计基础工作规范、会计准则

农村企业类型

涵盖电商、服务型、加工型、生产型、科技型、休闲与乡村旅游型等。

国家鼓励和扶持农村创业创新，旨在贯彻落实立足大生态、构建大交通、发展大旅游、打造大产业的决策部署，进一步彰显优势，在更大范围、更高质量、更深程度上推进农村集体经济发展。

农村企业财务管理现状：村管村帐、乡管村帐。

问题：管理缺乏民主、制度不够完善、工作缺乏监督、信息传递不够及时、专业基础工作有待提高。

目录

一：财务管理内容

二：农村“三资”管理

三：管理的依据

四：怎样管理

五：审计案例

涉农企业管理主要对象：“资产、资金、资源”

一、“三资”管理制度，包括农村集体资金管理制度、农村集体资产管理制度、农村集体资源管理制度。

二、“三资”政策：十七届三中全会提出，健全农村集体资金、资产、资源管理制度。按照用制度**管权、管事、管人**的要求，健全制度规范管理，强化监督，加强服务，形成**产权明晰，权责明确，经营高效，管理民主，监督到位**的农村集体经济管理体制和运行机制。

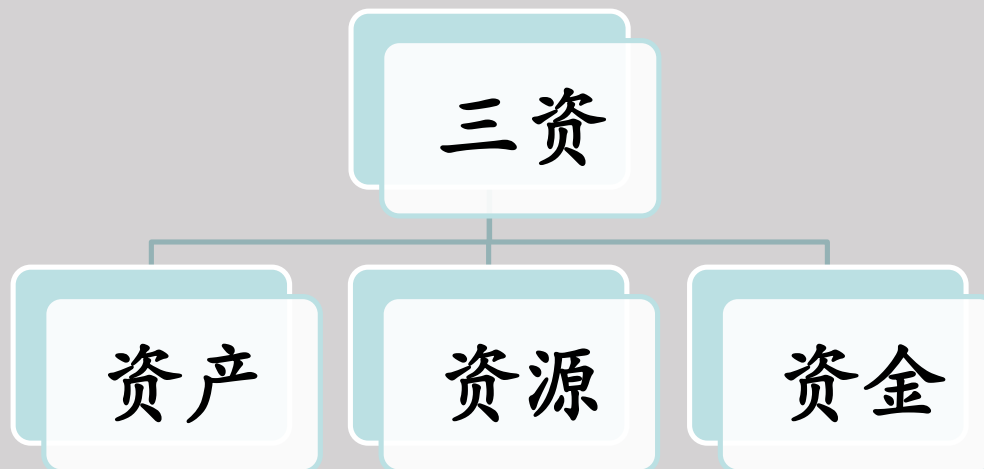
三、“三资”管理制度的具体内容

1.农村集体经济**资金**管理制度方面要**建立财务收入管理制度，财务开支审批制度，财务预决算制度，资金管理岗位责任制度，财务公开制度。**

2.农村集体**资产**管理制度方面要建立资产清查制度，资产台账制度，资产评估制度，资产承包、租赁、出让制度，资产经营制度。

3.农村集体**资源**性资产管理制度方面要**建立资源登记台账**制度，公开协商和招标投标制度，建立资源承包、租赁合同管理制度，集体建设用地收益专项管理制度。

透过2016年省人大修订《广东省农村集体资产管理条例》
一文了解



目录

- 一：财务管理内容
- 二：农村“三资”管理
- 三：管理的依据
- 四：怎样管理
- 五：审计案例

“三资”管理制度体系

政策：

十七
届三
中全
会

用制度

管权
管事
管人

目标

产权明晰
权责明确
经营高效
管理民主
监督到位
的农村集体经
济管理体制和
运行机制

三资

资产

资源

资金

会计核算
财务监督
内控审计
政务财
务公开

制
度
操
作

资产清查
资产台账
资产评估

资产经营
租、售、借、
承包

资源登记
招投标运作
合同管理
收益专项管
理

岗位职责
财务公开

收入管理
支出管理
预算管理

资产资
金的会
计监督

会计法、
会计基础工作规
范、会计核算制
度、财务管理制度、
审计制度、信息
公开制度、注册
会计师制度

涉农企业“三资”管理主要文件

一、国家层面文件

- 1、《会计法》第十二届全国人大常委会30次会议2017年修订
- 2、财政部《会计基础工作规范》财会字【2019】98号
- 3、财政部《村集体经济组织会计制度》（财会2004）12号
- 4、《中华人民共和国现金管理暂行条例》国务院令[1998]12号
- 5、《会计档案管理办法》财政部、国家档案局第79号令
- 6、农业部办公厅《农村集体财务管理规范化管理办法》
- 7、中纪委、监察部、财政部、农业部《关于进一步规范乡村财务管理工作的通知》中纪发【2006】24
- 8、农业部办公厅印发《农村集体经济组织审计规定》的通知
- 9、财政部、农业农村部《农村集体经济组织财务制度》财农【2021】

二、省层面文件

10、《广东省农村集体资产管理条例》 省十二届人大常委会第二十六次会议公告(第62号) 于2016年7月1日起施行。

11、广东省村务公开条例

12、广东省《征收农民集体所有土地各项补偿费管理办法》

13、广东省政府办公厅印发《广东省农村集体财务公开制度》

14、关于印发《广东省农村集体经济组织会计科目表》和《广东省农村集体经济组织固定资产分类及折旧办法》的通知 粤财农管【2013】8号

15、《广东省农村集体经济审计条例》 2009九届人大常委会公告50号农办经【2008】1号

16、农业部关于进一步加强农村集体资金资产资源管理指导的意见 (2009)

目录

一：财务管理背景

二：农村“三资”管理

三：管理依据

四：怎样管理

五：审计案例

《广东省农村集体资产管理条例》与财政部 农业农村部《农村集体经济组织财务制度》 财农[2021]121号

《广东省农村集体资产管理条例》

第一章 总则

第二章 资产产权

第三章 管理组织

第四章 资产经营

第五章 指导监督

第六章 法律责任

第七章 附则

《农村集体经济组织财务制度》

第一章 总则（加强、规范、巩固、保障、促进）

第二章 财务管理主体及职责（基层党、成员代表、理事会监事会、会计代账）

第三章 资金筹集（程序、入账、监管、一事一议、四议两公开、）

第四章 资产运营

第五章 收支管理及收益分配

第六章 产权管理

第七章 财务信息管理（建帐、采集管理储存、报送、公开存档）

第八章 附则

广东省农村集体资产管理条例

1996年1月12日广东省第八届人民代表大会常务
委员会第十九次会议通过；2016年5月25日广东省
第十二届人民代表大会常务委员会第二十六次会议
修订。

第一章 总则

第二章 资产产权

第三章 管理组织

第四章 资产经营

第五章 指导监督

第六章 法律责任

第七章 附 则 第四十二条 本条例自2016年7月1日起施行

广东省农村集体资产管理条例

第一条 为了规范农村集体资产管理，保护集体资产所有者和经营者的合法权益，促进农村集体经济发展，根据有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。（制订的目的和依据）

第二条 本条例适用于本省行政区域内农村集体资产的管理活动。

本条例所称农村集体资产，是指属于农村集体经济组织成员集体所有的资产。（定义农村集体资产及其适用范围）

乡镇人民政府改为街道办事处或者村民委员会改为居民委员会后，属于农村集体所有的资产的管理，依照本条例执行。（使用范围及资产范围）

第三条 农村集体资产由农村集体经济组织代表本组织全体成员行使所有权，并以本组织的名义依法自主经营管理。（权力行使前提）

第四条 县级以上人民政府农业行政主管部门、乡镇人民政府、街道办事处负责指导农村集体资产管理工作，并依照本条例的规定对农村集体资产管理实施监督。（明确有权部门及职责：指导、监督。非处置）

县级以上人民政府其他有关部门和单位按照各自职责对农村集体资产管理工作进行指导和监督。（无处罚规定）

第五条 农村集体资产管理依法实行民主决策、民主管理、民主监督，遵循公开、公平、公正的原则。（在规定范围内：集体资产管理遵循原则）

广东省农村集体资产管理条例

第六条 鼓励推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，探索创新市场经济条件下农村集体经济的有效实现形式，建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，构建赋予农村集体经济组织成员更多财产权利的实现机制。

第七条 农村集体资产受法律保护，任何单位和个人不得侵占、损害。

农村集体经济组织及其成员有保护集体资产的权利和义务。

适用区
域及资
产定义

目的和
依据

管理载
体和组
织名称

第一章 总则

法律保
护、成
员权利
义务

政府宏
观监管
机制及
其职责

集体资
产的管理原则

三资范围

第二章
资产产权

建立管理制
度、登记申
报、非交易
优惠

争议协调

广东省农村集体资产管理条例

第二章 资产产权

第八条 农村集体资产包括（资产范围）

（一）法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草地、荒地、滩涂、水域等自然资源；（资源）

（二）农村集体经济组织成员集体所有的建筑物、构筑物、设施设备、库存物品等资产；（固资：生产性、非生产性；流动资产）

（三）农村集体经济组织用于教育、科学、文化、卫生、体育、水利、交通、福利等公益事业的资产；（固资：非生产性）

（四）农村集体经济组织投资兴办或者购买、兼并的企业的资产，以及与其他单位或者个人合资、合作所形成的资产中占有的份额、股权；（权利、权属）

（五）农村集体资产的经营收益，以及属于集体所得部分的土地补偿费和生态补偿费；（来源：经营收益及孳生收益）

（六）农村集体经济组织接受政府拨款、补贴补助和减免税费以及其他单位和个人资助、捐赠等形成的资产；（来源：补助、补贴、减免税及接受捐赠）

（七）农村集体经济组织拥有的现金、存款、有价证券、债权以及所产生的利息、衍生收入等资产；（资金存在形式：流动性资产及下条的无形资产）

（八）农村集体经济组织拥有的商标权、专利权、著作权、专有技术等无形资产；

（九）属于国家所有依法由农村集体经济组织成员集体行使使用权、享有收益权的资产；（获取的收益使用权资产）

（十）依法属于农村集体经济组织成员集体所有的其他资产。（其他）

广东省农村集体资产管理条例

第九条 农村集体经济组织应当建立资产管理制度，定期清查资产，对资产存量及变动情况进行登记。（非财务及财务管理）

农村集体资产依法需要登记的应当向登记机关申报登记。

第十条 农村集体经济组织因下列情形办理非交易性质的产权变更登记手续的，县级以上人民政府及其有关部门免收相关费用，按照国家有关规定适用税收优惠等政策：（关注交易性、涉税）

（一）集体资产登记主体由村民自治组织或者其他组织变更为农村集体经济组织的；

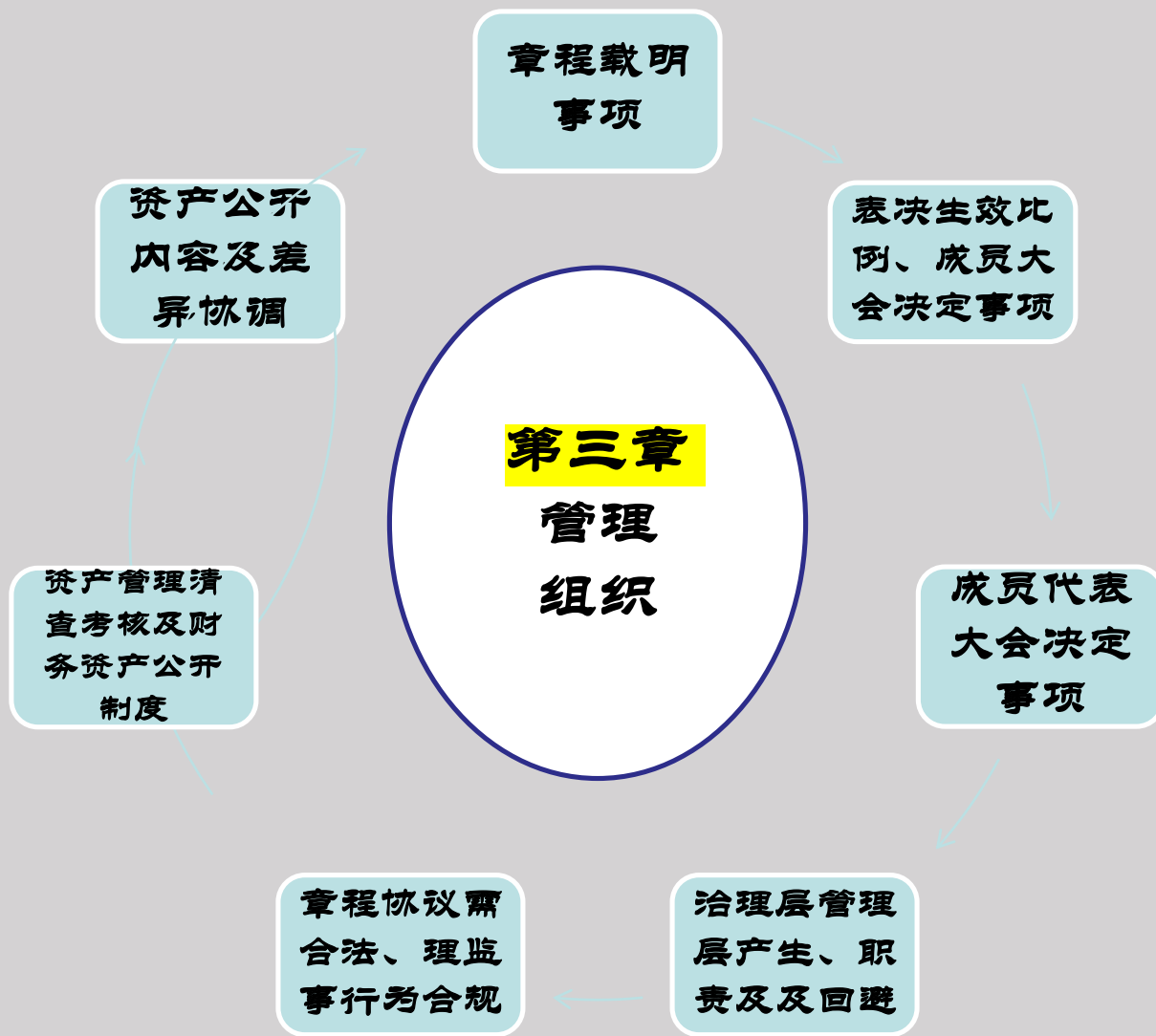
（二）因行政区划调整或者集体资产产权制度改革等情形引起变更登记的；（政策性变动及下一条的机构变动）

（三）因农村集体经济组织合并、分立等情形引起变更登记的。

第十一条 对农村集体资产权属有争议的，由当事人协商解决；协商不成的，可以向乡镇人民政府、街道办事处申请调解；调解不成的，可以向县级人民政府农业行政主管部门申请调解。

当事人也可以依法直接向人民法院提起诉讼。（争议的协调）

农村集体资产权属争议涉及土地等自然资源所有权、使用权的，按照有关法律、法规执行。



广东省农村集体资产管理条例

第三章 管理组织

第十二条 农村集体经济组织应当制定章程，依照章程管理农村集体资产。章程应当载明下列事项：

- (一)名称和场所;
- (二)宗旨;
- (三)组织的资产;
- (四)成员权利、义务;
- (五)成员代表的比例、人数和产生办法;
- (六)理事机构、监事机构任期时间、人数配置及人员产生与罢免程序;
- (七)收益分配制度;
- (八)财务管理制度;
- (九)审计制度;
- (十)公开制度;
- (十一)需要进行可行性研究、资产价值评估的具体数额标准;
- (十二)章程修改程序;
- (十三)成员大会和成员代表会议召开、表决程序办法;
- (十四)其他涉及成员利益的重大事项。

广东省农村集体资产管理条例

确定前款第五项事项时，成员代表的比例一般不得低于本集体经济组织成员总人数的百分之三，人数一般不得少于十五人。

确定前款第十三项事项时，**成员大会**应当有本组织具有选举权的成员的半数以上参加，或者有本组织三分之二以上的户的代表参加，所作决议决定应当经到会人员的半数以上通过。**成员代表会议**应当有本组织**三分之二以上**的成员代表参加，所作决议决定应当经到会代表**三分之二以上**通过。

第十三条 下列事项，由**农村集体经济组织成员大会**决定

- (一)制定、修改农村集体经济组织章程；(章程、资产、权益债务性项目)
- (二)土地承包方案、集体资产产权量化折股及股权配置方案；
- (三)集体土地征收征用补偿费等费用的分配方案；
- (四)农村集体经济组织的合并、分立、解散；
- (五)重大的集体资产产权变更；
- (六)较大数额的举债或者担保；
- (七)其他应当由成员大会决定的事项。

成员大会可以直接决定由成员代表会议决定的事项，也可以授权成员代表会议决定前款第一项、第四项以外的其他事项。

广东省农村集体资产管理条例

第十四条 下列事项，由农村集体经济组织成员代表会议决定（经营性事项）

- （一）年度财务收支预决算方案以及计划外较大的财务开支；
- （二）集体资产经营目标、经营方式和经营方案；
- （三）建设用地使用权的流转；
- （四）经济项目投资、公益项目投资；
- （五）年度集体资产收益分配方案以及预留公益金、公积金；
- （六）其他重要经营管理事项。

第十五条 农村集体经济组织的理事机构、监事机构应当依据章程由成员大会或者成员代表会议选举产生，对成员大会或者成员代表会议负责。

理事机构成员、财务人员和与理事机构成员、财务人员有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲关系以及姻亲关系的，不得担任监事机构成员。（不相容职务、回避）

第十六条 农村集体经济组织理事机构的主要职责：

- （一）执行成员大会或者成员代表会议的决议决定；
- （二）负责执行集体资产管理的规章制度；
- （三）负责集体资产的经营和日常管理工作；
- （四）负责集体资产产权登记的申报；
- （五）向成员大会或者成员代表会议提交工作报告；
- （六）执行法律、法规、规章和本集体经济组织章程规定的其他职责。

广东省农村集体资产管理条例

第十七条 农村集体经济组织**监事机构**的主要职责：

- (一)制定监督规程，对理事机构执行成员大会或者成员代表会议的决议决定以及集体资产管理规章制度的情况进行监督；
- (二)检查监督集体资产的**经营管理**、**财务管理**、执行**公开制度**等情况；
- (三)列席理事机构会议，提出改进工作的建议；
- (四)向成员大会或者成员代表会议提出**监督工作报告和建议**；
- (五)向县级以上人民政府有关部门或者乡镇人民政府、街道办事处报告**理事机构及其成员的违法行为**；

(六)执行法律、法规、规章和本集体经济组织章程规定的其他职责。

第十八条 农村集体经济组织章程、成员大会或者成员代表会议作出的决议决定**不得违反法律、法规和规章**的规定，**不得侵害成员的合法权益**。

农村集体经济组织理事机构应当在成员大会、成员代表会议作出决议决定之日起三个工作日内，公布参会人数、会议内容以及决议决定等情况。

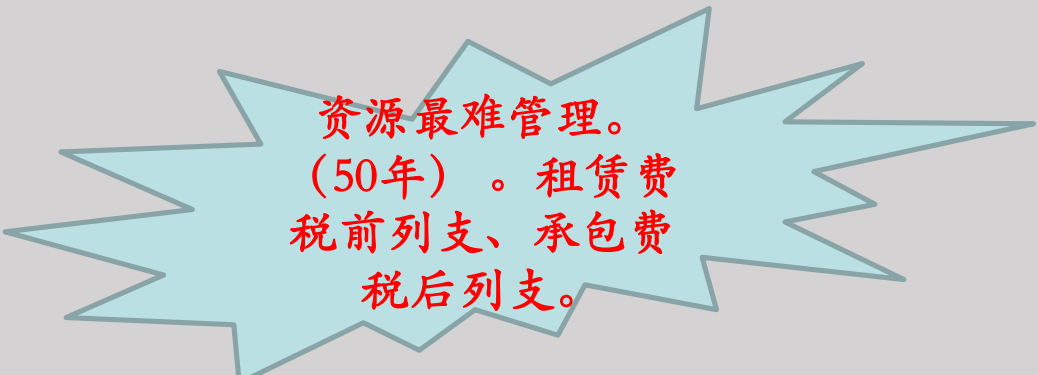
理事机构、监事机构的履职行为不符合成员大会或者成员代表会议决议决定的，作出该决议决定的成员大会、成员代表会议有权予以纠正或者否决。

广东省农村集体资产管理条例

第十九条 农村集体经济组织应当建立健全资产清查、资产台账、**资产收益考核**，以及固定资产登记、保管使用、折旧等管理制度。（资产的监督、内控及财务管理）

第二十条 农村集体经济组织应当严格执行有关财务会计制度规定，配备必要的财务人员；建立健全财务预决算、开支审批、财产清查、收益分配、民主理财和财务公开等制度。（组织、人员、内管、内控、监督、分配、公开）

第二十一条 农村集体经济组织应当建立健全集体资产经营管理情况公开制度，明确公开的内容、程序、形式和时间、地点。



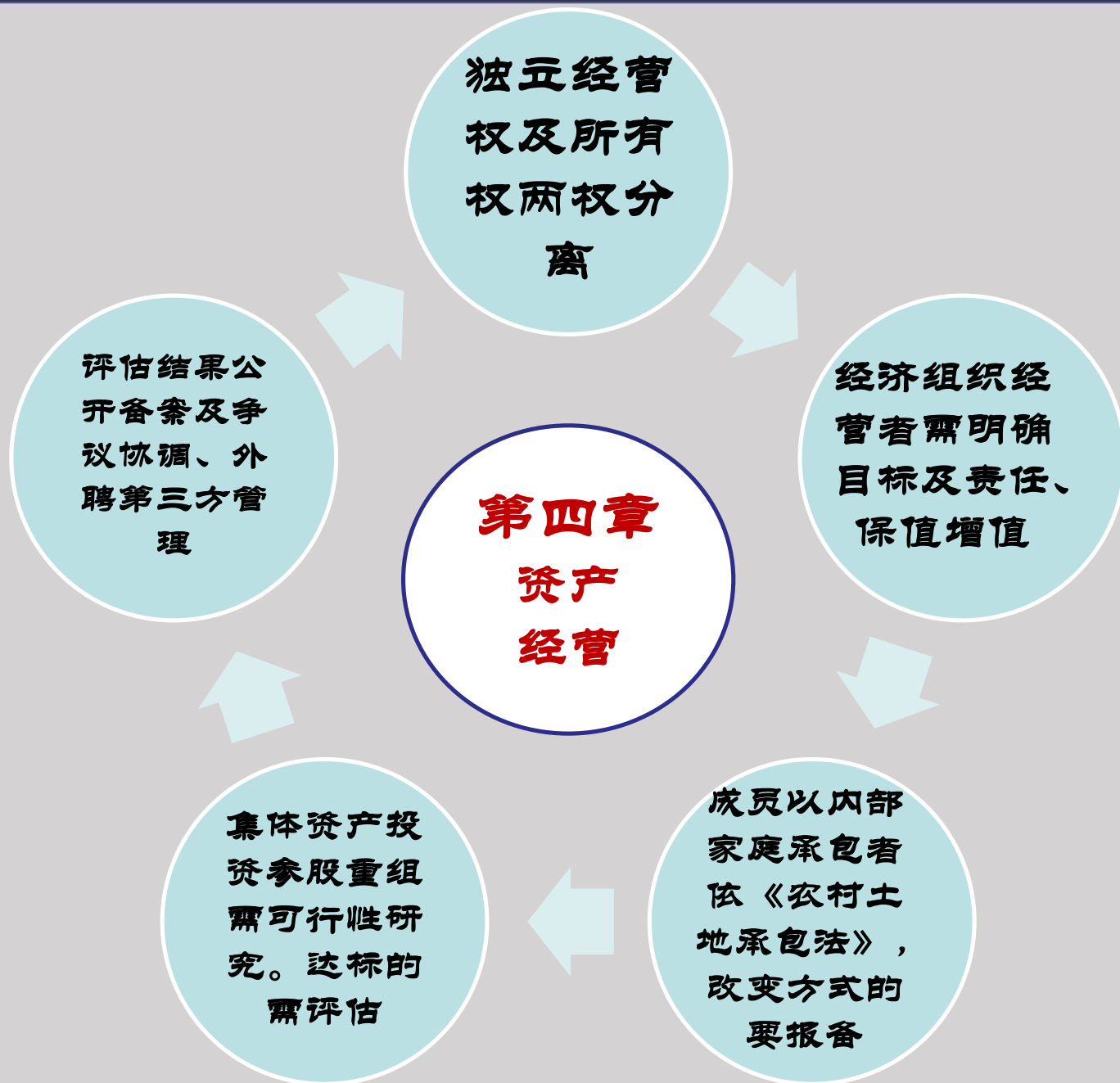
资源最难管理。
(50年)。租赁费
税前列支、承包费
税后列支。

广东省农村集体资产管理条例

应当公开的集体资产经营管理情况包括：

- (一)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；
- (二)集体经济所得收益及其分配、使用情况；
- (三)集体资产的使用处置、资源的开发利用和承包、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；
- (四)集体资产的征收征用、安置标准、征收面积和各项补偿费的标准、收入、使用情况；返还留用地的位置、面积、使用情况；
- (五)宅基地的分配情况；
- (六)财务计划、经营损益、现金流量、资产负债等情况；
- (七)政府拨款、补贴补助、减免税费以及其他资助、捐赠等情况；
- (八)其他涉及成员利益的资产与财务重大事项。

第二十二条 农村集体经济组织成员对农村集体经济组织公开的事项的真实性、完整性有异议的，可以自公布之日起十五日内，向监事机构提出核实申请。监事机构应当自接到申请之日起三十日内进行核实，核实情况应当书面答复申请人并予以公布。



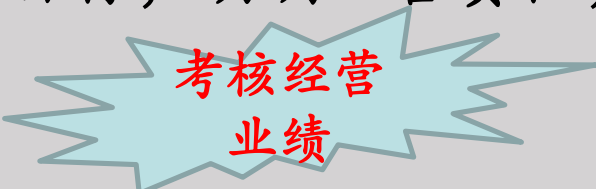
广东省农村集体资产管理条例

第四章 资产经营

第二十三条 农村集体经济组织具有**独立的****经营权**，依法自主决定其资产的经营方式。

第二十四条 农村集体资产经营可以通过农村集体经济组织依法与其他组织或者个人签订合同，明确双方的权利和义务，由其他组织或者个人行使**经营权**，**资产所有权**不变。

第二十五条 农村集体经济组织直接经营农村集体资产的，应当制定经营目标，明确经营责任，促进农村集体**资产的保值增值**。



考核经营
业绩

除法律规定农村土地承包采取农村集体经济组织内部家庭承包外，农村集体资产实行承包、租赁经营的，应当依法采取招标、公开竞投、公开协商等方式确定经营者。**禁止非法压价发包或者出租集体资产。**

广东省农村集体资产管理条例（略）

第二十六条 农村集体经济组织成员以内部家庭承包方式依法承包、流转、经营由本集体经济组织发包的土地的，依照《中华人民共和国农村土地承包法》和有关法律法规的规定执行。

农村集体经济组织成员有权依法自主决定所承包的土地经营权的流转。采取转让方式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包方备案。

第二十七条 农村集体经济组织以集体资产投资或者参股企业经营，投资数额较大的，应当进行可行性研究。可行性研究可以委托具备法定资质的第三方进行。

第二十八条 有下列情形之一的，应当对农村集体资产价值进行评估：

- （一）数额较大的资产实行参股、联营、股份合作、合资、合作经营的；
- （二）数额较大的资产进行拍卖、转让、置换等产权变更的；
- （三）数额较大的资产抵押及其他担保的；
- （四）农村集体经济组织合并、分立、改制、改组及其设立或者占有份额的企业兼并、分立、破产清算的；
- （五）其他依法需要进行资产价值评估的。

广东省农村集体资产管理条例

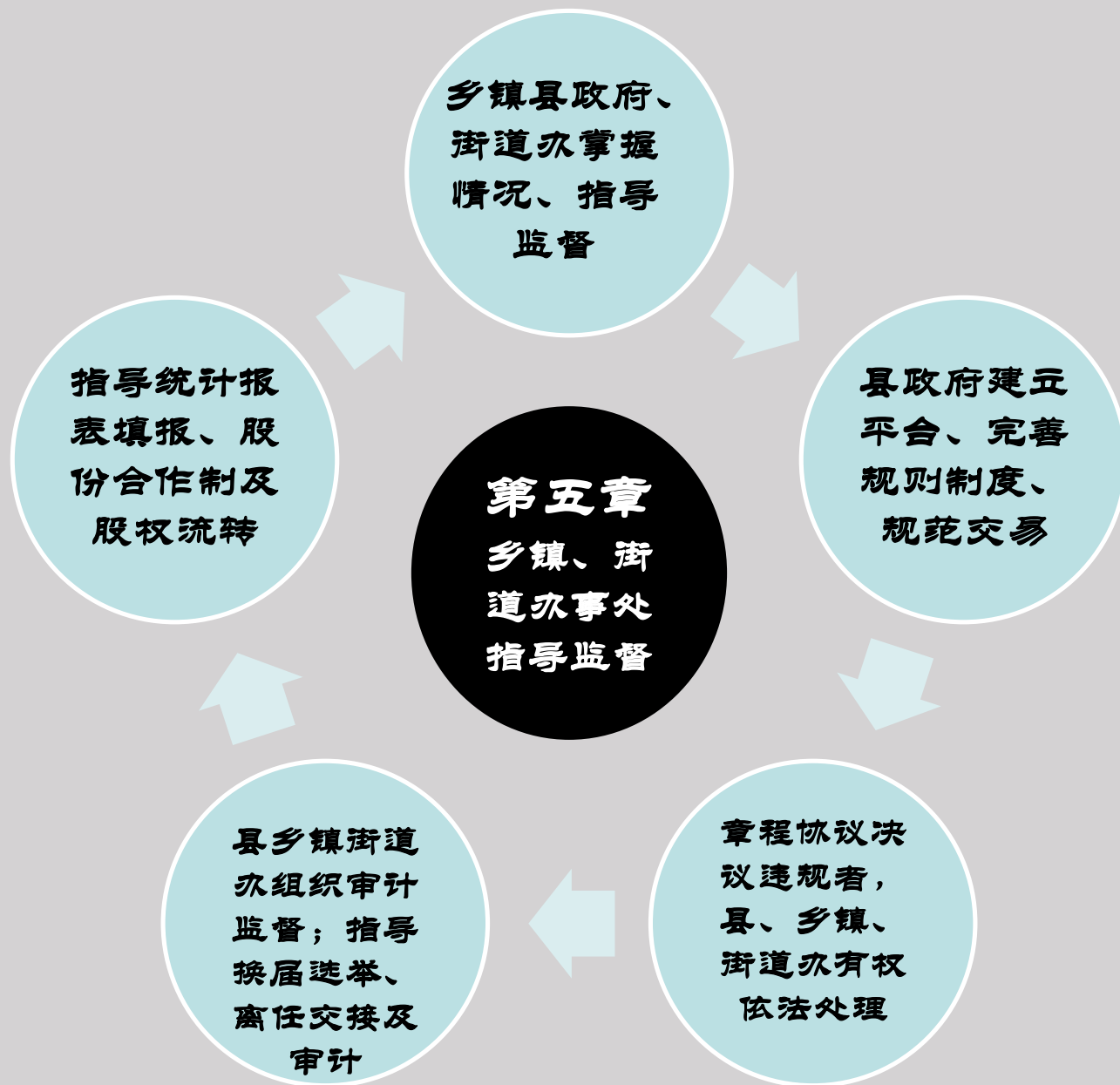
第二十九条 农村集体资产价值评估应当由农村集体经济组织成员大会或者成员代表会议决定，并委托具备法定资质的资产评估机构进行。**评估结果应当向本组织全体成员公布，并报乡镇人民政府、街道办事处备案。（公布及备案）**

监事机构对评估报告有异议的，可以在评估报告公布之日起十五日内向评估机构书面提出异议，该评估机构应当在收到书面异议之日起三十日内作出书面解释。**（争议及处理）**

监事机构对评估机构书面解释仍有异议的，可以在收到书面解释之日起十日内，提请成员大会或者成员代表会议决定委托其他资产评估机构进行复评。受委托进行复评的机构应当在约定时间内作出复评结论。未经复评，不得否定初评报告。

农村集体经济组织成员对评估报告有异议的，可以向监事机构提出，由监事机构办理。**（争议及处理）**

第三十条 农村集体经济组织可以聘请管理人员，参与集体资产经营管理。



广东省农村集体资产管理条例

第五章 指导监督

第三十一条 县级以上人民政府有关部门、乡镇人民政府、街道办事处应当掌握农村集体资产管理状况和集体经济组织基本情况，了解农村集体经济发展动态，做好指导监督工作。

第三十二条 县级人民政府应当建立健全农村集体资产交易服务平台，完善交易规则和相关制度，规范农村集体资产交易活动。

县级以上人民政府应当为农村集体经济组织及其成员提供更多的财产交易方式选择，优化农村集体资产交易。

第三十三条 县级人民政府有关部门、乡镇人民政府、街道办事处对农村集体经济组织章程、成员大会或者成员代表会议作出的决议决定违反法律、法规、规章的，应当依法处理。

第三十四条 县级以上人民政府有关部门、乡镇人民政府、街道办事处应当组织开展对农村集体经济组织的审计监督。根据监督需要，可以委托第三方审计机构，依法对农村集体经济组织的资产、财务收支等情况进行审计。（外部监督）

广东省农村集体资产管理条例

第三十五条 县级以上人民政府有关部门、乡镇人民政府、街道办事处应当加强对农村集体经济组织**换届选举**工作的指导，明确离任人员资料交接的具体要求，采取必要措施保障交接工作顺利进行。

农村集体经济组织的主要负责人离任时，应当依照国家和省的有关规定接受**离任审计**。

农村集体经济组织理事机构和监事机构的主要负责人、财务人员离任时，应当在规定期限内移交**印章、文件、凭证、合同、会计账簿等资料**。

第三十六条 乡镇人民政府、街道办事处应当组织农村集体经济组织按照规定填写**资产统计报表**，做好资产统计报告工作。

第三十七条 各级人民政府可以对农村集体经济组织发展股份合作进行指导，建立健全股权流转机制，探索农村集体经济组织成员对所持有集体资产**股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权的更多有效实现形式**。

各级政府工作人员以权谋私、滥用、玩忽职守造成损失

侵占

停职、
罢免、
犯罪、

法律 责任

损坏

犯罪

县镇街对违反本条例的组织成员、违反章程协定决议的理事监事、不公开、不真实完整资产状况、不按规定移交财务资料

广东省农村集体资产管理条例

第六章 法律责任 (农业部文、其他地方规定没有)

第三十八条 违反本条例规定**侵占**农村集体资产的，应当返还；损害农村集体资产的，应当**恢复原状或者赔偿损失**；**构成犯罪的**，依法追究刑事责任。

第三十九条 有下列情形之一的，由县级以上人民政府有关部门或者乡镇人民政府、街道办事处责令**限期改正**，可以向集体经济组织**提出**对直接责任人**暂停职务或者予以罢免**的建议；**造成损失**的，由负有责任的人员承担赔偿责任；**构成犯罪的**，依法追究刑事责任。

(一)农村集体经济组织理事机构、监事机构的组成人员违反本条例规定，损害农村集体经济组织或者其成员合法权益的；**(管理层、治理层，下同)**

(二)农村集体经济组织理事机构、监事机构不依照章程管理农村集体资产的，或者对成员大会、成员代表会议决定决议拒不执行的；

(三)农村集体经济组织理事机构不按规定公开集体资产经营管理情况或者公开事项不真实、不完整的；

(四)农村集体经济组织理事机构和监事机构的**主要负责人、财务人员**离任时，未按照规定期限移交印章、文件、凭证、合同、会计账簿等资料的。

广东省农村集体资产管理条例

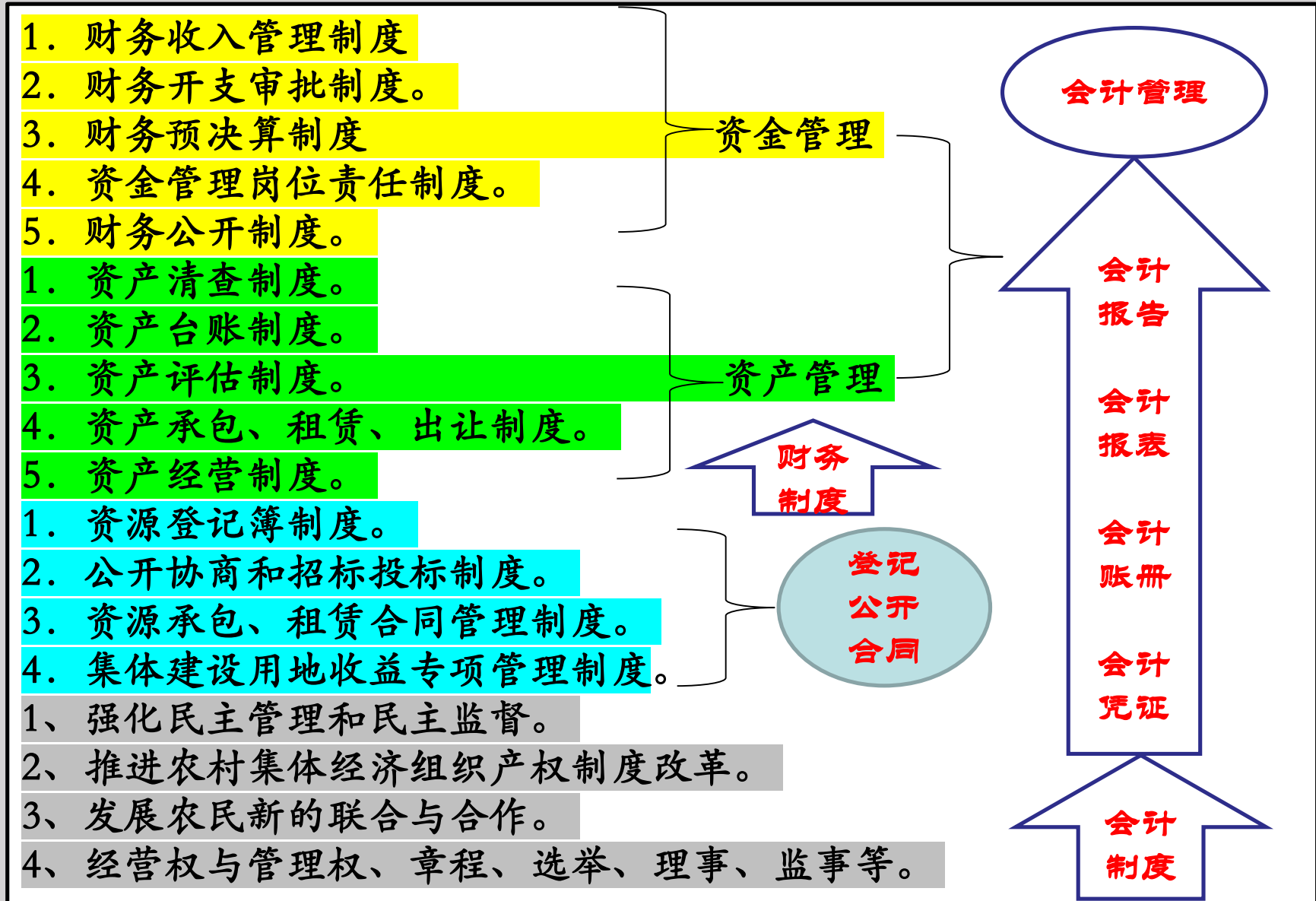
第四十条 各级人民政府及其相关部门的工作人员在农村集体资产管理的指导监督工作中**以权谋私，滥用职权，玩忽职守，造成农村集体资产损失的**，由所在单位或者上级主管部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十一条 对检举揭发侵占、损害农村集体资产行为的人员进行打击报复的，依法查处。

第七章 附 则

第四十二条 本条例自2016年7月1日起施行。

农村集体资产管理条例----小结



《广东省农村集体资产管理条例》亮点

表明一个方针：第六条产权改制（鼓励创新、资源均衡配置）

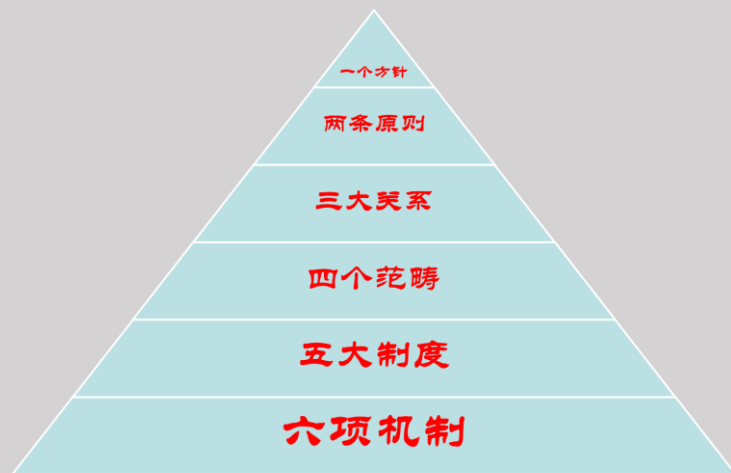
确立两条原则：民主决策、民主管理、民主监督，公开、公平、公正

理顺三大关系集体经济组织与其他基层组织特别是自治组织、政府与集体经济组织以及集体经济组织与其成员的关系

明晰四个范畴：资产产权、管理组织、资产经营、指导监督

构建五大制度：资产管理制度、资产经营制度、收益分配制度、财务管理制度与审计制度、公开制度

完善六项机制：民主决策、民主管理、民主监督、任职回避、税收优惠、争议解决、纠错及责任追究机制



资产管理制度与财务管理制度



维护财产安全
规范财产使用
巩固改革成果
保障合法权益
促进经济发展



健全财务管理制度
如实反映财务状况
合理筹集资金
管、用好集体资产
健全收益分配制度
完善激励约束机制
加强财务信息管理
完善财务监督
控制财务风险
实现资产保值增值
推动集体经济发展

第四条 农村集体经济组织**财务活动**应当遵循以下**原则**：

（一）**民主管理**。保障农村集体经济组织成员对财务活动和财务成果的知情权、参与权、表达权、监督权，实行民主管理和民主监督。

（二）**公开透明**。财务活动情况及其有关账目，重大经济事项等应当向全体成员公开。

（三）**成员受益**。保障全体成员享受农村集体经济发展成果。

（四）**支持公益**。农村集体经济发展成果应当用于村级组织运转保障、农村公益事业。

第五条 农村集体经济组织的财务活动应当依法依规**接受乡镇人民政府**（包括街道办事处，下同）和**农业农村部门、财政部门的监督指导**，**接受审计等相关部门的监督**。

第六条 建立健全农村集体经济组织负责人**任期和离任审计制度**，将**新增债务**作为重点审计内容。

明确财务活动遵循原则与接受的指导与审计监督、重点监督内容新增债务。

财政部农业农村部
2021年12月7日

《农村集体经济组织财务制度》

第二章 财务管理主体及职责

第七条 农村集体经济组织财务管理工作应当在农村基层党组织领导下，由成员（代表）大会、理事会、监事会和会计人员等按规定履行职责。农村集体经济组织应当依法依规配备专（兼）职会计人员，也可以根据实际需要实行委托代理记账。

重大**财务事项决策**参照执行“四议两公开”机制，并报乡镇党委、政府或农业农村部门审核或备案。

第八条 成员（代表）大会的财务管理职责主要包括：

（一）审议、决定本集体经济组织内部财务管理制度、年度财务计划、重大财务收支事项、年度收益分配方案等；

（二）审议、决定本集体经济组织资金筹集、资产资源发包租赁、对外投资、资产处置等事项；

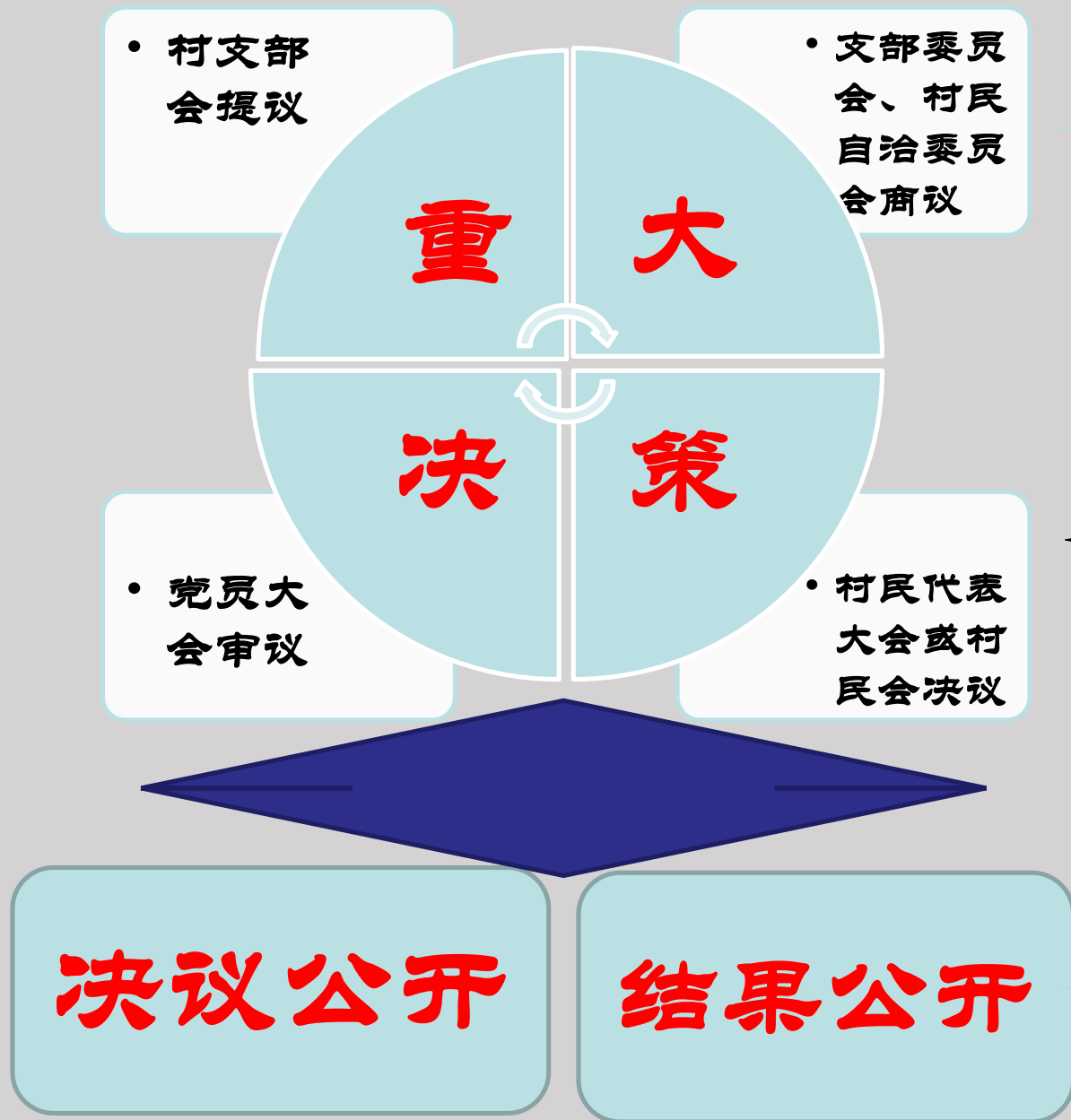
（三）审议、决定本集体经济组织主要经营管理人员薪酬，并对其实施监督和考核；

（四）对理事会和监事会年度财务管理、监督工作提出质询和改进意见；

（五）其他需要成员（代表）大会决定的重大财务事项。

『四议两公开』

— 村级事务民主决策程序



备案制度

乡镇党委、政府、农村农业部

《广东省农村集体资产管理条例》

基于那些考虑因素

随着经济社会转型和城镇化的不断推进，我省农村集体资产不断发展壮大，同时遇到了产权不清晰、制度不健全、管理不规范、监督不到位、处置不公平、交易不公开等问题，极易引发矛盾纠纷，原来制定的条例已不能完全适应当前的形势变化和发展需要。

2016年修订的《条例》进一步明晰了农村集体资产的产权归属，强化内部管理，完善民主监督，增加改革指引条款，设定法律责任等，对于解决本省面临的突出问题，维护农民合法财产权益，加强农村基层党风廉政建设和民主建设等都具有十分重要的意义。

《条例》突出了哪些内容

一、条例重在赋予农村集体经济组织对集体资产自主经营管理的法律**主体地位**，突出农村集体经济组织为资产**管理主体**，**侧重于完善民主管理、民主决策和民主监督**制度机制，《条例》更为明确和具体。

二、条例尊重长期以来形成的集体资产现有的组织形式和管理模式，尊重被组织成员普遍接受和认同的经营实际，对集体资产经营放权、撤限。将政府的监督管理定位在**强化服务**上。

三、条例对经济组织章程、成员大会和成员代表会议、监事机构和理事机构的权力职能、相互关系、运作方式等作了明确规定，对政府有关部门的监督管理规定了具体情形、相应方法，更容易操作等。

条例在规范自主经营管理方面的重要规定

条例的修订着力于规范其自主经营管理行为。

一、注重完善自主管理与监督机制。如第三条规定：“农村集体资产由农村集体经济组织代表本组织全体成员行使所有权，并以本组织的名义依法自主经营管理”；第十二条规定了组织章程应当载明的事项，完善集体经济组织内部管理依据；第十三条、第十四条分别明确了成员大会、成员代表会议决定的事项，第十六条、第十七条规定了管理机构和监督机构的职责，充分保障成员的知情权、参与权、决策权等。

二、重点规范集体资产经营管理。如第十九条、第二十条规定了资产管理制度与财务会计管理制度，健全集体资产民主管理机制；条例第二十三至第二十五条规定了自主经营权和资产经营规范，保障自主经营、自主决定经营方式，规范农村集体资产经营活动；条例第二十七条至二十九条规定了委托第三方进行可行性研究及资产评估的要求，规范集体资产投资行为等，对重点经营环节作了规范。

三、设置成员代表比例和人数。针对群众反映比较突出的成员代表人数过少、缺乏代表性的问题，条例第十二条第二款对农村集体经济组织成员代表的比例和人数作了最低限度规定，避免以少数“成员代表”的决定代替民主决策的行为。此外，条例还规定了成员大会和成员代表会议的议事程序和办法，将我省健全民主决策机制的具体实践经验上升为法规规定。

四、完善集体资产评估制度。条例第二十八条对农村集体资产应当进行价值评估的五种情形作了具体规定，第二十九条对价值评估异议的处理机制作了比较细致的完善，体现农村集体经济组织自治，促使农村集体资产管理中常见的问题在组织内部得到合理合法的解决。

五、引导农村集体资产公开交易。针对信息化不断加速发展的趋势，条例第三十二条第一款规定：“县级人民政府应当建立健全农村集体资产交易服务平台，完善交易规则和相关制度，规范农村集体资产交易活动。”旨在进一步强化政府对资产交易活动的指导和服务，充分利用服务平台引导农村集体资产公开交易，减少滋生腐败的“土壤”。

资产权属争议时该如何处理

修订后的新条例科学设置权属争议处理规则，进一步优化了权属争议处理方式。条例从本省实践出发，对于一般的资产产权争议，引导有关争议当事人通过“自主协商—基层调解—诉讼”的民事法律纠纷解决途径解决争议，体现了层级化解矛盾的基本思路。对于涉及土地等自然资源所有权、使用权的权属争议，

《物权法》、《土地管理法》《森林法》等已有处理程序机制的规定，则按照有关法律、法规执行，进一步将资产产权争议的解决纳入法治的轨道。

集体经济组织换届交接规定

针对本省情况，《条例》强化了政府层面对集体经济组织换届选举工作的监督作用，可以“采取必要措施保障交接工作顺利进行”。如第三十九条中明确了理事机构和监事机构的主要负责人、财务人员离任时未按照规定期限移交印章、文件、会计账簿等资料时相应的处理措施。同时还规定“农村集体经济组织的主要负责人离任时，应当依照国家和省的有关规定接受离任审计”，以进一步强化审计监督。

增加税收优惠情形

条例新增了有关税收优惠情形的规定，主要是由于不少基层群众反映，在实践中因行政区划调整等引起集体经济组织名称必须变更登记，或者因既往原因将部分集体资产登记在村民自治组织（村民委员会）甚至保留登记在原管理区的名下而须按规范要求进行变更登记的，往往会被视同交易征收税费，基层对此反映比较强烈。

因此，条例第十条规定了农村集体经济组织办理非交易性质的产权变更登记手续的，县级以上人民政府及其有关部门应当免收相关费用，可以按照国家有关规定适用税收优惠等政策的情形，促进解决我省集体资产产权主体不明、产权登记不规范等问题，鼓励集体经济组织积极申报登记并减轻其负担，推进农村集体产权制度改革，促使农村集体资产发展壮大。

新增了指引性条款出于什么考虑

条例新增一些指引性条款，主要是为了与改革发展相衔接，充分发挥引领推动作用。党的十八届三中全会对构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利等提出了要求，对推动和发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保和继承权等方面开展试点。

为适应发展需要，与改革相衔接，条例第六条对建立现代产权制度、第三十条对引入管理人才、第三十七条对探索股份权能改革都作了相关规定。指引性条款体现与改革相衔接的立法思路要求，也为我省下一步的农村集体产权制度改革和集体经济发展指明方向。

条例对于法律责任的具体规定？

《条例》修订时有针对性地设置法律责任，力求为农村集体资产管理和农村集体经济发展“保驾护航”。条例对一般主体侵占集体资产应承担的民事法律责任进行了规定。同时强化了农村集体经济组织管理人员的违法责任，赋予县级以上人民政府有关部门或者乡镇人民政府、街道办事处适当、科学的法定处置权，如责令限期改正、建议暂停职务或者予以罢免等；对于造成损失的，由负有责任的人员承担赔偿责任；构成犯罪的，则依法追究刑事责任。此外，条例还规定了国家行政机关及工作人员的违法责任以及检举保护。

目录

- 一：财务管理内容
- 二：农村“三资”管理
- 三：管理依据
- 四：怎样管理
- 五：审计案例

财政资金审计常见问题

- 1、套取项目资金挪作他用
- 2、违法集资
- 3、违规借用村集体资金
- 4、违规使用专项资金（项目申请、预算）
- 5、违规使用村集体资金
- 6、违规使用项目资金
- 7、违规发放资金
- 8、违规使用易地扶贫专项资金
- 9、骗取项目资金
- 10、套取国家种粮补贴

将专门用于救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济等用途的款物挪作他用，则触犯了刑法规定。无论是挪作公用还是私用，都处三年以上七年以下有期徒刑。如某贫困乡镇将扶贫资金用于发放职工工资，虽然是公用行为，相关人员也受到了一定的刑事制裁。

谢谢！

立信会计师事务所 吴震宇
二〇二二年十一月十日

《农村集体经济组织财务制度》

财政部、农业农村部财农【2021】121号 2021、12、7

第一章 总则

第一条 为加强农村集体经济组织财务管理，规范农村集体经济组织财务行为，巩固农村集体产权制度改革成果，保障农村集体经济组织及其成员的合法权益，促进农村集体经济发展，根据有关法律、行政法规，结合农村集体经济组织实际情况，制定本制度。

第二条 中华人民共和国境内依法设立的农村集体经济组织适用本制度。

第三条 农村集体经济组织应当建立健全财务管理制度，如实反映农村集体经济组织的财务状况。合理筹集资金，管好用好集体资产，建立健全收益分配制度和激励约束机制，加强财务信息管理，完善财务监督，控制财务风险，实现集体资产保值增值，推动集体经济发展。