

关于印发《宿迁市农村集体“三资”管理办法（试行）》的通知

（宿农规〔2020〕1号）

各县（区）农业农村局，宿迁经开区政社办、市湖滨新区农村工作局、市洋河新区社会事业局：

为加强农村集体“三资”管理，市农业农村局根据前期调研情况，制定了《宿迁市农村集体“三资”管理办法（试行）》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中共宿迁市委农村工作领导小组办公室

宿迁市农业农村局

2020年4月20日

（此件公开发布）

宿迁市农村集体“三资”管理办法（试行）

农村集体资金、资产、资源（以下简称“三资”）是发展农村经济、促进农民增收、高水平建成农村全面小康的重要物质基础。为进一步贯彻落实乡村振兴战略，提升我市农村集体“三资”管理规范化、制度化、信息化水平，促进村级集体经济组织增收，不断提升农民财产性收入，推进农村基层党风廉政建设，巩固农

村社会和谐稳定，结合我市实际，制定本办法。

一、资金管理

1、加强账户管理。各县区要按照《会计基础工作规范》、《江苏省农村集体资产管理条例》要求，分村设立并启用村级账户，实现村居财务独立核算。农村集体经济组织只能开设一个基本存款账户，用于办理日常转账和现金收付，除土地补偿费专门账户外，不得开设其他专用或临时账户，禁止多头开户。

2、加强村务卡管理。在全市所有村实行非现金结算的基础上，进一步规范村务卡使用。一方面，要进一步明确结算范围。村务卡主要用于日常办公费用结算（包括交通差旅费、学习考察费、会务费、培训费、报刊费、办公用品、水电费等项目），各县区根据实际管理需要，可制定“村务卡”强制结算目录。另一方面，要进一步加强备用金管理。“村务卡”实行备用金制度，开卡后可一次性打入最高 5000 元的备用金供村级日常村务开支，严禁提现使用，各县区、乡镇可以根据当地经济社会发展情况合理设定限额，但不得突破市级规定的范围。

3、加强预决算管理。农村集体经济组织全部收入和支出都要纳入预算。农村集体经济组织预算遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。农村集体经济组织预算收入的编制，要与本地区经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接。农村集体经济组织预算支出的编制，要贯彻勤俭节约的原则，严格控制村级运行经费和非生产性支出。农村集体经济组

织于当年 12 月前编制下一年度预算草案，交村民大会或村民代表会议讨论通过，报乡镇村级财务管理部门审查备案。村级各项收支活动要严格执行会计预算。

4、加强收支管理。一要做到及时入账。村集体经济组织的经营、发包、租赁、投资、资产处置等收入，上级财政转移支付资金以及补助、补偿资金，社会捐赠资金等应当及时足额入账，加强和银行存款、现金日记账之间的比对，严防坐收坐支、以收抵支和私设小金库，坚持“收必入账、收支分离、按需支取、规范审批”。二要严控支出范围。村（居）级办公经费实行指标控制，严禁发生招待费，严控非生产性开支。严禁乡镇（街道）平调村（居）级资金。村（居）民小组经费支出由村（居）级负责，支出票据要有经办人、小组代表、组长签字，报村（居）集体经济组织负责人批准，账册档案资料报乡镇（街道）统一保管。三要规范审批手续。经费支出审批，一律实行民主理财，由村（居）集体经济组织法人批准，大额资金支出经村（居）支两委班子集体研究。工程类项目实施必须公开透明，完善项目预算、合同、验收报告、竣工决算等手续。各乡镇要加强对村级收支的管理，结合实际，制定具体的审批管理办法。

5、加强债权债务管理。农村集体经济组织应当加强债权债务管理，定期向本集体经济组织成员公布债权债务情况。一要严格控制债务规模。县级农村集体资产管理部门应当对集体经济组织的债务规模设置警戒线；乡镇人民政府应当按照警戒线标准，

根据农村集体经济组织的经营管理需要和债务偿还能力，对农村集体经济组织及其成员发布债务预警。二要规范村级举债审批。村级举债实行申报审批制，必须严格遵循拟定方案、民主决策、申报审批、实施跟踪的程序。不经批准，严禁随意举债，杜绝高息举债。对不按规定程序擅自举债的，按照“谁经手、谁负责偿还”的原则，由经手人负责偿还。不得超越实际承受能力，举债兴办公益事业、举债分配，严禁村级举债保运转，坚决遏制不良债务发生。三要逐步化解不良债务。加强内部往来清理，对权责明确、归属清晰的要通过法律途径进行追缴。强化村级不良债务监管，建立村级债务统计报告和预警制度，全面建立债务台账。县、乡人民政府及其部门安排的涉农项目，必须足额安排项目资金，不得要求村级提供配套资金，严禁虚增村级债务。任何单位和个人不得平调村级集体资金和一事一议资金。健全落实县乡领导干部制止村级不良债务工作的考核制度和责任追究制度，把制止村级不良债务作为考核乡村干部任期目标和工作实绩的重要内容。对化解公益性债务成效明显的村居，地方财政应给予奖励和补助。

6、加强票据管理。村（居）集体经营收入内部往来事项，必须统一使用“江苏省农村合作经济组织内部结算凭证”；对外经营事项，必须取得合理规范票据；收取一事一议筹资和以资代劳资金，必须使用“江苏省农民负担费用专用票据”；白条据一律不得入账。规范票据管理，加强对内部往来和一事一议票据的

领取、保管、核销等工作。

二、资产管理

7、定期清产核资。农村集体经济组织应当每年开展一次集体资产清产核资工作，重点清查经营性资产、未承包到户的资源性资产以及现金、债权债务等。清产核资结果应当向成员公示，并经成员（代表）大会会议确认。一要建立健全集体资产登记制度。农村集体经济组织要根据清产核资结果，如实登记资产存量以及变动情况，建立资产台账，实行动态管理，做到资产明晰、账实相符。二要建立健全集体资产保管制度。农村集体经济组织要明确专人负责集体资产的保管，健全管护方式，确保集体资产不流失。三要建立健全集体资产使用制度。农村集体经济组织依法自主决定农村集体资产经营方式，可以对农村集体资产直接经营，也可以采取发包、出租、投资入股等方式经营。四要建立健全集体资产处置制度。农村集体经济组织调整农村集体资产权属和处置农村集体资产，应当在县级农村集体资产管理部门的指导和监督下，制定具体的实施方案，经成员（代表）大会表决通过，不得损害农村集体经济组织及其成员的合法权益。

8、规范管理运营。实行直接经营的，应当明确经营管理责任人的责任和经营目标，确定决策机制、监管机制和收益分配制度；实行承包、租赁经营的，依法签订合同，明确资产名称、数量、用途和承包、租赁的价格、期限等，收取的承包费和租金应当及时入账核算。农村集体经济组织对其独资、控股、参股的企

业或者其他经济组织，应当通过制定、参与制定该企业或者其他经济组织章程的方式，建立权责明确的内部监督管理和风险控制制度，维护本集体经济组织及其成员的权益。对经营性资产要实行股份合作制改革，加强资产的管理和运营，落实本集体经济组织成员权利，实现集体资产保值增值。对非经营性资产要根据不同投资来源和有关规定，建立健全运行管护机制，提高公共服务能力。

三、资源管理

9、规范村集体资源管理。农村集体经济组织要对村集体所拥有的自然资源经营情况定期进行检查，严防被无偿占有、占用及人为因素造成毁损等现象发生。一要建立集体资源台账。各地要利用农村集体“三资”监管平台，根据资源权属和类别，建立村集体资源卡片和台账，实施动态监管。村集体资源使用情况发生变动的，必须及时在“三资”监管平台进行变更。二要规范资源发包行为。村集体资源发包，必须坚持维护集体和农民的利益，必须遵循《中华人民共和国农村土地承包法》及有关法律法规，必须通过农村集体产权交易平台进行，做到“应进必进”。三要明确集体建设用地收益权。农村集体经济组织建设用地收益归村集体经济组织所有，主要用于发展村集体生产经营、兴办公益事业等，其分配方案应经农村集体经济组织成员会议或成员代表会议讨论通过，并报乡镇人民政府备案。

四、三资平台管理

10、账务处理要及时。各地要严格执行《村集体经济组织会计制度》、《江苏省农村集体资产管理条例》，认真落实省、市有关“三资”监管平台使用要求，确保村级财务核算全部通过“三资”监管平台进行。所有村居必须在每个月的5号前完成上月的账务处理，必须同步上传原始凭证、票据、合同等相关附件。村居申请反结账须在每月15日前提交，必须说清反结账的事实和理由，具体到每一笔业务、凭证和科目，严格按申请的事项进行修改，不得超范围修改，县乡两级要层层审核把关，审批同意后必须在意见栏签字。对记账错误的，统一使用红字冲销法，不得使用其他纠错办法。各地要严格规范会计科目使用和凭证管理，确保村级财务核算及时、完整、准确。

11、预警处理要及时。各地要明确专人对“三资”监管平台预警情况进行处置，实行常态化管理、程序化反馈。对预警信息处理情况要实时跟进，对处理预警不及时、账务处理不规范、资产资源录入不到位的要查明原因，该追究责任的及时报县区纪委监委部门追究责任。

12、监测管理要及时。乡镇政府是“三资”监管平台管理工作的责任主体，要明确专门机构、专职人员负责平台的日常运行和维护；县区业务主管部门承担指导监督责任，对乡镇村居“三资”监管平台使用情况进行指导监督，各县区每个月要从平台上随机抽不低于10%的村进行检查，并将检查情况及时向当地纪委监委部门反馈。

五、产权交易管理

13、明确交易品种。除承包农户自发的农村土地经营权流转外，农村集体资产资源的转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转交易的，必须全部在农村产权流转交易市场进行。现阶段我市交易品种主要包括：农户承包土地经营权、农村养殖水面经营权、“四荒”使用权、林权、农村集体经营性资产、农业生产设施设备、农村小型水利设施使用权、农民住房财产权、农村集体资产股权、农业类知识产权、其他。各地可根据当地实际，本着“先易后难、先少后多、逐步增加”的原则，妥善安排进场交易品种及数量，逐步覆盖全部农村资产、资源。

14、规范交易主体。法律、法规和政策没有限制的法人、自然人，均可进入市场参与流转交易。具体准入条件，按照相关法律、法规和政策执行。现阶段，市场流转交易主体主要有农户、农民合作社、农村集体经济组织、涉农企业和其他投资者。农户拥有的产权由农户自主决定是否入市流转交易，任何组织和个人不得强迫或妨碍自主交易。农村集体资产资源的转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转交易的，必须全部在农村产权流转交易市场进行，防止暗箱操作。农村产权流转交易市场要依法对各类市场主体进行审查核实、登记备案。产权流转交易的出让方必须是产权权利人，或者受产权权利人委托的受托人。除农户宅基地使用权、农民住房财产权、农户持有的集体资产股权之外，流转交易的受让方原则上没有资格限制（外资企业和境外投资者按

照有关法律、法规执行)。对工商企业进入市场流转交易,要依据相关法律、法规和政策,加强监管和风险防范。

15、细化交易程序。农村产权流转交易市场的交易活动,要按照省政府办公厅《关于促进农村产权流转交易市场健康发展的实施意见》(苏政办发〔2015〕13号)要求,做到“应进必进”,规范流程,要按照提出交易申请、进行前置审核、发布流转信息、审查受让方资料、组织产权交易、签订交易合同、出具交易鉴证等程序进行。各地可根据本地实际,明确县和乡镇的交易管理划分,按交易品种制定相应的交易规则。对一定标的额以下的集体资产资源可适当简化交易流程。重大集体资产资源交易,事前须经集体经济组织成员(代表)大会讨论通过,并经县乡农经部门审核后方可进场交易。

六、村级会计委托管理

16、规范村级会计委托管理。为保证乡镇会计委托代理服务中心正常规范运转,一方面,各地要探索制定一批管理制度,具体包括代理服务中心人员构成及岗位职责,委派会计和异村任职会计的管理、派遣和考核制度以及村级财务管理日常工作流程等,防止出现推诿扯皮的现象。委托代理制度要上墙,异村任职会计要正常参与村居日常管理。另一方面,要进一步规范村级会计委托代理行为,完善村账代理制度,签订规范的代理协议,明确双方的权利和义务,坚持村集体经济组织所有权、使用权、审批权、收益权不变,坚持村集体经济债权债务不变,确保村级组

织独立开展经济活动。

七、村级财务监督管理

17、完善民主理财制度。村集体经济组织要建立健全民主理财小组，民主理财小组成员由村集体经济组织成员会议或成员代表会议选举产生，一般由 5-7 人组成，群众代表要占三分之二以上，成员不得由村干部及其直系亲属担任。民主理财小组需报乡镇审核批准，每月定期开展理财活动，审核后盖“民主理财专用章”或“不予报销”章，切实加大民主监督的力度。

18、健全财务公开制度。村集体经济组织要每月定期将财务收支情况如实向全体成员公开。乡镇会计委托代理机构应当按规定及时提供相应的财务公开资料，并指导、帮助、督促村集体经济组织通过“e 阳光”手机 APP、微信公众号、广播、电子触摸屏、公开栏等多种形式进行财务公开，财务公开内容必须真实准确可靠。财务公开前，必须由民主理财小组对公开内容的真实性、完整性、合法性进行审核；财务公开后，要广泛听取村民的意见和建议，对群众提出的问题要及时答复解决。

19、加强村级财务审计。村集体经济组织的财务工作必须接受审计监督。对农村集体经济组织财务预算和决算、资金的使用和收益分配等进行定期审计，对集体资产和资源的管理、运营情况进行专项审计，对农民群众反映强烈的农村集体“三资”管理中的问题进行重点审计，对村主要干部进行任期与离任审计。县乡两级要共同做好村（居）级集体财务审计工作。各乡镇（街道）

实行按季度集中会审，县级主管部门牵头每半年组织一次县级会审，确保村（居）级集体财务管理工作规范有序。审计结束后，出具客观、公正、全面的审计报告，每项审计报告必须上报市农业农村局。审计资料装订成册，归档保管。

八、农村小型项目管理

20、加强农村小型项目管理。对面广量大的农村小额基础设施建设项目，探索采用集中打包方式，由乡镇政府进行集中招投标，村民委员会、村务监督委员会参与监督，确保工程建设进度和质量，构建投资、建设、监管互相分离的制约机制。

九、农村土地承包管理

21、加快农村承包地“三权分置”。围绕坚持集体土地所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，促进农村承包地“三权”分置并行，以放活土地经营权为核心，加快推进农村承包地“三权分置”改革。落实“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长30年”政策。

22、规范土地流转行为。一要加强土地经营权流转管理。任何组织和个人不得强迫或者阻碍农户流转土地经营权，不得改变土地的农业用途，不得超过土地承包期限流转土地经营权，以村为主体流转农户土地的必须取得农户的书面委托。土地的租金可采取实物（粮食）计价或协商定价方式确定，建立健全适当的租金增长机制，引入农村土地流转履约保证保险和风险保障金机制，减少流转双方的风险系数。二要完善土地经营权流转服务。

健全县（区）、乡镇、村三级农村土地承包经营权流转服务网络，建立乡（镇）、村两级农村土地承包经营权流转服务站，开展农村土地承包经营权流转的业务指导、合同鉴证和纠纷调解、仲裁，完善流转手续，以县区为单位提供统一规范的土地经营权流转合同文本。村集体对外发包的土地要全部进入产权交易平台，鼓励农户与农户之间、农户与新型经营主体之间流转的土地进场交易。三要加强农村土地承包纠纷仲裁能力建设。进一步加强县区农村土地承包纠纷仲裁庭建设，落实仲裁工作经费，配齐配强仲裁队伍，依法规范开展土地矛盾纠纷仲裁，完善土地承包纠纷调处体系，化解农村土地承包矛盾纠纷。

十、强化工作保障

（一）加强领导，强化责任。各县区要增强担当意识，主要领导亲自抓，分管领导具体抓，明确责任主体，完善工作机制，一级抓一级，层层抓落实。要抓紧制定试点方案，明确任务时间节点，层层分解任务，压实工作责任，保证事有人管，责有人负，主动入位，积极作为，加强和财政等有关部门的沟通协调，形成共同推进农村集体“三资”管理的强大合力。

（二）加强指导，狠抓落实。各县区要切实加强对农村集体“三资”管理和指导，积极谋划组织，狠抓关键举措，强化督促检查，认真梳理带有普遍性、倾向性的问题，研究解决问题的具体措施，保证“三资”管理各项工作有序推进。

（三）探索创新，及时总结。各县区要加强对“三资”管理

各项工作的宣传，争取基层干部和农民群众的理解支持。要不断创新工作思路和工作方法，探索总结先进典型和经验，发挥示范带动作用，争取形成一批可复制可推广的模式。