

附件 2

《农村集体经济组织财务制度（征求意见稿）》 起草说明

贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部会同农业农村部研究起草了《农村集体经济组织财务制度（征求意见稿）》（以下简称《财务制度》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景和过程

近年来，农村集体经济不断发展，农村改革持续深入。随着各地农村集体资产存量日益增加，农村集体经济规模不断扩大，经营方式更加多元，亟需在财务制度中对相关财务行为作出规范要求。按照党中央、国务院部署，财政部会同农业农村部开展研究，做好《财务制度》的起草工作。**第一**，收集整理相关文件以及各省（自治区、直辖市）农村集体经济组织资产管理和财务管理制度，组织专家进行论证，并赴地方开展调研，在此基础上，形成《财务制度》初稿。**第二**，举办基层干部专题研讨会，来自全国各地各级基层干部 100 多人进行分组讨论；联合中国农村杂志社《农村财务会计》期刊开设制度修订专栏，面向全国开展征文和意见征集活动；委托高校和科研机构开展农村集体经济组织财务制度课题研究，并积极将研究成果转化为制度成果，对初稿进行多轮修改完善。**第三**，将修改完善后的《财务制度》征求基层

干部和专家意见；征求中央有关部门和省级农业农村部门、部分省级财政部门、部分财政部监管局意见，在综合吸收各方意见基础上，形成此征求意见稿。

二、《财务制度》制定的主要考虑

（一）突出农村集体经济组织的“农”字属性。

农村集体经济组织财产属于成员集体所有，公益性与经营性并存。《财务制度》制定兼顾农村集体经济组织的经济功能与社会功能，考虑农业农村具体情况，与现有农业农村相关法律法规、政策要求相衔接。

（二）强化对集体资产和成员权益的保护。

农村集体经济组织是特别法人，资产权属、所有者权益、发展目标与一般经济体区别明显。《财务制度》制定紧紧围绕党中央、国务院关于推动农村集体经济发展有关精神，切实保护集体资产安全和集体经济组织成员权益，推动公益事业发展，对可能损害农民权益、流失集体资产、增加村集体和政府债务的行为作出规范或者禁止。

（三）符合社会主义市场经济体制要求。

《财务制度》考虑农村集体经济组织参与市场经济活动的要求，按照《会计法》及其他相关法律法规制定，《财务制度》既为农村集体经济组织建立健全内外部财务管理制度、严格规范农村集体经济组织财务活动，提供行为指引，又为农村集体经济组织留出发展空间。

（四）兼顾地区及发展阶段的差异。

我国各地农村要素禀赋、人才队伍、经济水平、改革进程等基本情况和发展阶段差异较大，考虑到农村集体经济组织法尚在起草阶段，规范和促进农村集体经济发展的实践共识、法律规定仍有待明确，为兼顾各地、各方诉求和意见，《财务制度》具体条款制定时避免“一刀切”，地方可结合自身实际制定相关细则，农村集体经济组织也可通过组织章程加强财务管理。

三、《财务制度》的主要内容

《财务制度》共 8 章 40 条，可分为三个部分。

第一部分，总则。包括制度制定目的及依据、适用范围、主要任务、遵循原则和监督指导 5 条。规定了农村集体经济组织应遵循民主管理、公开透明、成员受益、公益优先 4 项原则，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，建立健全科学的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。依法依规接受乡镇人民政府（包括辖有村的街道办事处）和农业农村部门的监督指导，依法依规接受财政、审计等相关部门的监督。

第二部分，主要内容。共包括财务管理架构、资金筹集、资产营运、收支管理及收益分配、产权管理、财务信息管理 6 章 33 条。突出加强党的领导和民主管理，要求农村集体经济组织财务管理应在村党组织领导下，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，要求重大财

务活动应按当地规定报乡镇党委、政府或农业农村部门；规范了农村集体经济组织资金筹集渠道、筹资方式及管理要求；各项资产运营管理、资产处置要求；收益分配原则及顺序；产权变更、撤并村资产收益处理要求；财务信息采集、报送、公开要求等。

第三部分，附则。包含地方执行和生效时间2条。规定地方农业农村部门和财政部门可根据本制度，结合实际情况制定具体实施细则。

四、需要说明的主要问题

（一）关于村民委员会和农村集体经济组织账务分设。

《财务制度》提出“具备条件的农村集体经济组织与村民委员会原则上应当分设会计账套和银行账户”，**主要考虑：**一是**两者均具有独立的法人资格。**《民法典》规定基层群众性自治组织法人和农村集体经济组织法人均为特别法人（第九十六条）；农村集体经济组织依法取得法人资格（第九十九条）；村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格，可以从事为履行职能所需要的民事活动（第一百零一条）。《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确“有需要且条件许可的地方，可实行村民委员会事务和集体经济事务分离”。因此，农村集体经济组织、村民委员会分别具有独立的法人资格，属于独立的会计主体。二是**保障集体资产安全的需要。**《民法典》规定法人以其全部财产独立承担民事责任（第六十条）；法定代表人以法人名

义从事的民事活动，其法律后果由法人承受（第六十一条）。因此，合并账务一旦发生债务偿还或经济纠纷，承担的财产界线无法明确，影响集体资产安全。同时，虽然理论上账务都应当分设，但在具体实施时还受到条件限制，为避免“一刀切”，仅对具备条件的村作出原则性规定。

（二）关于内部财务管理主体。

《财务制度》参照《企业财务通则》，明确了农村集体经济组织内部财务管理的主体。考虑到集体产权制度改革阶段性任务将于今年底全面完成，财务制度要与集体产权制度改革相适应。为此，《财务制度》将内部财务管理主体界定为成员（代表）大会、理事会、监事会和会计人员等，并分别对各主体主要的财务管理职责作出要求。

（三）关于成员投资权益。

原农业部、民政部、财政部、审计署《关于推动农村集体财务管理和监督经常化规范化制度化的意见》（农经发〔2003〕11号）规定，农村各集体经济组织的成员大会或成员代表大会是决定该集体经济组织重大财务活动和财务事项的最高权力机构。为防止部分成员权益受到损害，根据上述文件精神，《财务制度》提出了“农村集体经济组织成员可自愿以货币资金、实物、无形资产等形式出资，所占权益比例应严格控制，并经成员（代表）大会同意”。

（四）关于控制债务及其风险。

为保障农村集体资产安全和农村集体经济组织成员权

益，防范风险，《财务制度》提出“农村集体经济组织不得举债兴办公益事业；举债从事经营性活动应纳入村级重大事项决策‘四议两公开’范围，并按当地规定报乡镇党委、政府或农业农村部门”“农村集体经济组织应建立健全集体经济组织负责人任期和离任审计制度，将村级债务作为重点审计内容。严禁农村集体经济组织将债务转嫁给地方政府”。

（五）关于向他人或其他机构提供担保。

为从源头上防止村级债务发生，《国务院办公厅关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》（国办发〔2005〕39号）明确规定“不得为企业贷款提供担保或抵押”；《农业部关于进一步加强村级债务管理坚决制止新增债务的通知》（农经发〔2005〕21号）规定“严禁村委会或村集体经济组织以任何名义从金融机构贷款或为企业提供担保。除正常经济业务中发生的应收款项以外，不得将集体资金出借给外单位或者个人使用”。为此，《财务制度》规定“农村集体经济组织以及农村集体经济组织经营管理人员，不得以本集体资产为任何单位和个人提供担保”。

（六）关于公积公益金计提。

《村集体经济组织会计制度》将收益分配的项目分为提取公积公益金、提取应付福利费、外来投资分利、农户分配、其他。《财务制度》结合基层实际，将村级组织运转、村内公益事业发展等支出作为当期费用。规定可分配收益按弥补以前年度亏损、提取公积公益金和福利费、向成员分配收益、

其他的顺序进行分配。公积公益金和福利费具体计提比例由各村按组织章程自主确定。

（七）关于村庄撤并有关原则。

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于严格规范村庄撤并工作的通知》有关要求，保障村庄撤并中的农村集体经济组织成员权益，《财务制度》提出“村庄撤并的，不得打乱农村集体经济组织界限，随意合并、平调集体资产，混淆集体财务会计账目。资产收益仍归原农村集体经济组织成员所有”。