

# 农村集体经济组织财务管理总论

主讲人：曹文莉

## 曹文莉

- 高级会计师
- 工作单位：西安长兴会计师事务所
- 社会兼职：财务咨询
- 研究方向：政府会计、农村财务及管理

# 学习目标：

1. 了解农村集体经济组织财务管理制度的发展、体系和内容；
2. 掌握财务管理涉及的资产、内容、对象和任务；
3. 掌握农村集体经济组织财务活动的基本原则；
4. 了解农村集体经济组织财务的外部监督。

## 一、财务管理制度

## 二、财务管理概述

## 三、财务活动的基本原则

## 四、财务的外部监督

# 第一节

## 财务管理制度

# 一、农村集体经济组织财务管理制度的发展变化

1991  
年5月

财政部与原农业部才颁布了我国第一部专门针对农村集体经济组织的财务管理制度——《村合作经济组织财务制度（试行）》。

1996  
年3月

财政部与原农业部又共同发布了修订后的《村合作经济组织财务制度（试行）》。

2021年  
12月

财政部与农业农村部正式印发了《农村集体经济组织财务制度》。

# (一) 1991年的《村合作经济组织财务制度（试行）》（首个）

共十一章

1总则

2财务管理

3货币资金和结算资金管理

4固定资产和  
有价证券管理

5产品物资管理

6资金筹集管理

7收益分配管理

8专用基金管理

9民主理财

10财会人员

11附则

# (一) 1991年的《村合作经济组织财务制度（试行）》（首个）

## 规范的主要内容





## (二) 1996年的《村合作经济组织财务制度（试行）》

### 制定背景

01

1992年党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制总目标。

02

1993年7月1日起全国开始执行《企业财务通则》（财政部令第4号）《企业会计准则》（财政部令第5号）和行业财务、会计制度。

03

为了稳定和完善以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制。

## (二) 1996年的《村合作经济组织财务制度（试行）》

### 主要变化

01

取消了“财务计划管理”和“专用基金管理”两章；

02

将资产分为流动资产和固定资产，即将“货币资金和结算资金管理”及“产品物资管理”合并为“流动资产”一章，增加了无形资产、递延资产和其他长期资产的管理并将其合并列入“固定资产及其他资产”一章；

03

增加了“对外投资”一章，并将有价证券管理的相关内容合并其中；

04

增加了“财务报表和财务档案”一章。

## (二) 1996年的《村合作经济组织财务制度（试行）》

11

《村合作经济组织财务制度（试行）》（1996）	《村合作经济组织财务制度（试行）》（1991）
第一章总则	第一章总则
	第二章财务计划管理
第二章资金筹集	第六章资金筹集管理
	第三章货币资金和结算资金管理
第三章流动资产	第五章产品物资管理
第四章固定资产及其他资产	第四章固定资产和有价证券管理
第五章对外投资（新增）	
第六章经营收支、收益及其分配	第七章收益分配管理
	第八章专用基金管理
第七章财务报表和财务档案（新增）	
第八章民主理财	第九章民主理财
第九章财会人员	第十章财会人员
第十章附则	第十一章附则

## (三) 2021年的《农村集体经济组织财务制度》

### 制定背景

01

2016年12月，中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（中发〔2016〕37号），在全国范围内开始了新一轮的农村集体产权制度改革。

02

为了适应这些新要求和新变化，突出农村集体经济组织特别法人地位、突出农村集体产权制度改革成效、体现社会主义市场经济要求。

### (三) 2021年的《农村集体经济组织财务制度》

#### 主要变化

A

增加了“财务管理主体及职责”一章。

C

将“流动资产”“固定资产及其他资产”“对外投资”三章的内容合并为“资产运营”一章。

E

取消“民主理财”和“财会人员”两章，将监事会和会计人员的财务管理职责在“财务管理主体及职责”一章中加以规范。

B

将“产权管理”单独设为一章。

D

将“财务报表和财务档案”修改为“财务信息管理”。

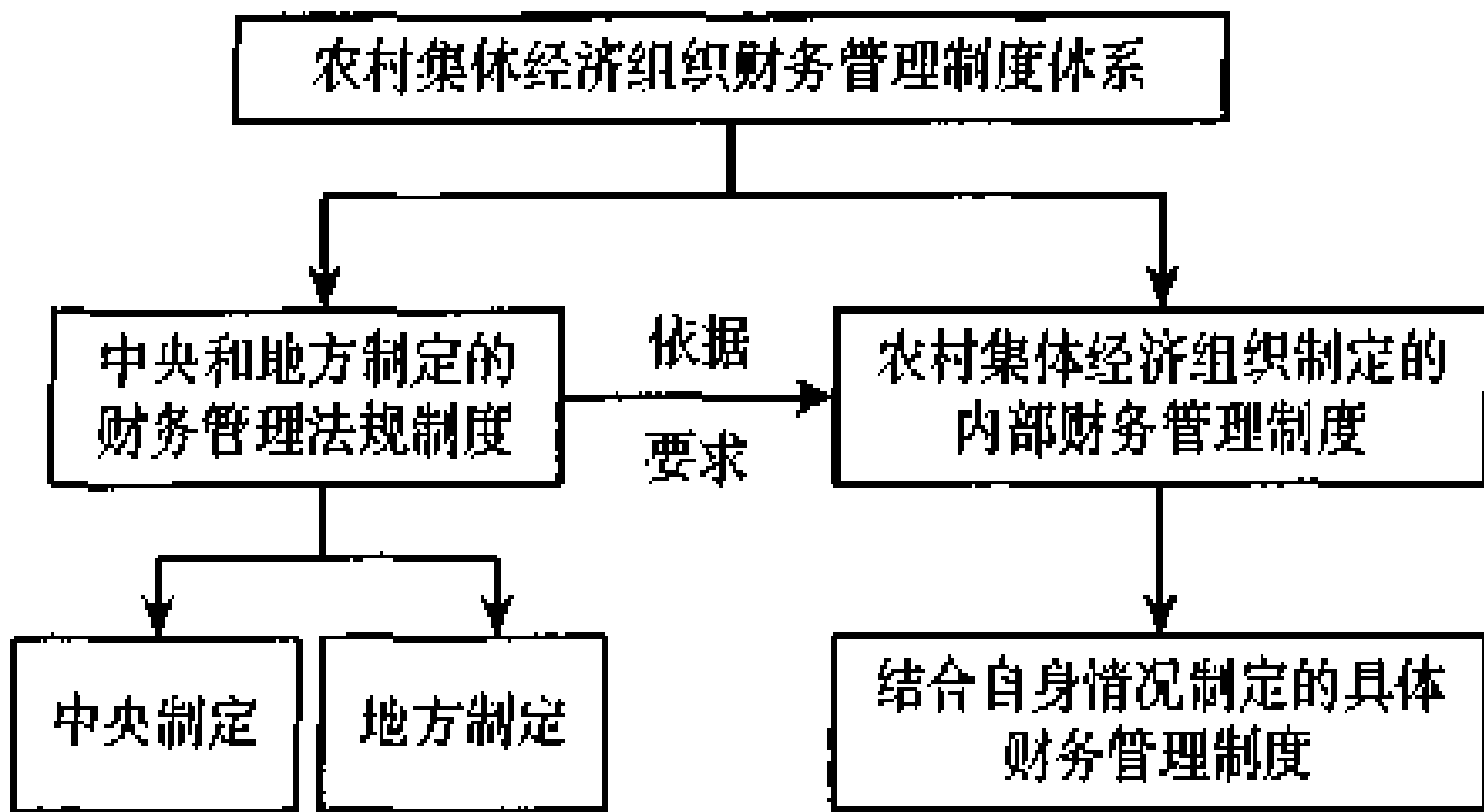
### (三) 2021年的《农村集体经济组织财务制度》

14

《农村集体经济组织财务制度》（2021）	《村合作经济组织财务制度（试行）》（1996）
第一章总则	第一章总则
第二章财务管理主体及职责（新增）	
第三章资金筹集	第二章资金筹集
	第三章流动资产
第四章资产运营	第四章固定资产及其他资产
	第五章对外投资
第五章收支管理及收益分配	第六章经营收支、收益及其分配
第六章产权管理（新增）	
第七章财务信息管理	第七章财务报表和财务档案
	第八章民主理财
	第九章财会人员
第八章附则	第十章附则

## 二、农村集体经济组织财务管理制度体系

15



# (一) 中央和地方制定的财务管理法规制度

## 中央制定



**2010年2月**

中纪委、财政部、原农业部、民政部印发《关于进一步加强村级会计委托代理服务指导意见的通知》（财会〔2010〕4号）

**2009年6月**

原农业部印发的《进一步加强农村集体资金资产资源管理指导意见》（农经发〔2009〕4号）；

**2011年11月**

原农业部、原监察部印发的《农村集体经济组织财务公开规定》（农经发〔2011〕13号）；

**2013年6月**

原农业部、财政部、民政部、审计署印发的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》（农经发〔2013〕6号）；

**2020年11月**

农业农村部印发的《农村集体经济组织示范章程（试行）》（农政改发〔2020〕5号）



# (一) 中央和地方制定的财务管理法规制度

## 地方制定

2015年2月

甘肃省人民政府颁布的《农村集体财务管理办法》；

A

B

江苏省人民代表大会常务委员会通过的《江苏省农村集体资产管理条例》（江苏省人大常委会公告〔2018〕第4号）；

2018年5月

2021年10月

浙江省农业农村厅颁布的《关于加强农村集体资产管理的意见》（浙农政发〔2021〕7号）

C

## (二) 农村集体经济组织制定的内部财务管理制度

A

原农业部2009年6月印发的  
《关于进一步加强农村集体  
资金资产资源管理指导的意  
见》（农经发〔2009〕4号）

B

集体经济组织要建立健全三  
大类共14项管理制度

## (二) 农村集体经济组织制定的内部财务管理制度

19

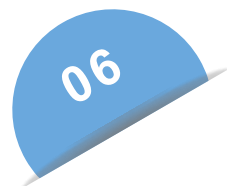
### 1. 资金管理制度



## (二) 农村集体经济组织制定的内部财务管理制度

20

### 2. 资产管理制度



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

## (二) 农村集体经济组织制定的内部财务管理制度

21

### 3. 资源管理制度

11

资源登记簿制度

12

公开协商和招标投标制  
度

13

资源承包、租赁合同管  
理制度

14

集体建设用地收益专项  
管理制度

#### （一）财务制度的目标



**【制度原文】**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。

### 三、《农村集体经济组织财务制度》的目标、适用范围与内容

23

#### (一) 财务制度的目标

2013年6月

原农业部、财政部、民政部、审计署印发的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》（农经发〔2013〕6号）提出，要进一步加强和规范村级财务管理工作。

2016年12月

中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（中发〔2016〕37号）提出的农村集体产权制度改革的目标是：逐步构建中国特色社会主义农村集体产权制度，保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。

### 三、《农村集体经济组织财务制度》的目标、适用范围与内容

24

#### (一) 财务制度的目标



加强集体经济组织  
财务管理



规范集体经济组织  
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





### 三、《农村集体经济组织财务制度》的目标、适用范围与内容

25

#### (二) 财务制度的适用范围



**【制度原文】** 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。

### 三、《农村集体经济组织财务制度》的目标、适用范围与内容

26

#### (二) 财务制度的适用范围



## (三) 财务制度的内容 (8章40条)

01

“总则”部分，主要对农村财务活动作出原则性规定，包括制度制定的目的及依据、适用范围、主要任务、遵循原则、外部监督、审计制度等内容。

02

“财务管理主体及职责”部分，明确了农村财务管理主体，即在农村党组织领导下，成员（代表）大会、理事会、监事会和会计人员四类内部财务管理主体按规定履行职责。

03

“资金筹集”部分，对资金筹集的原则要求、筹资方式、债务控制、合作经营等作出了明确规定。

04

“资产运营”部分，对流动资产、固定资产、在建工程、生物资产、无形资产、对外投资、资产评估、资产处置、合同管理等提出规范要求。

### 三、《农村集体经济组织财务制度》的目标、适用范围与内容

28

#### (三) 财务制度的内容 (8章40条)

05

“收支管理及收益分配”部分，包括收入管理、支出管理、收益分配管理等内容。

06

“产权管理”部分，对产权确认、产权变更、村庄撤并等作出规范要求。

07

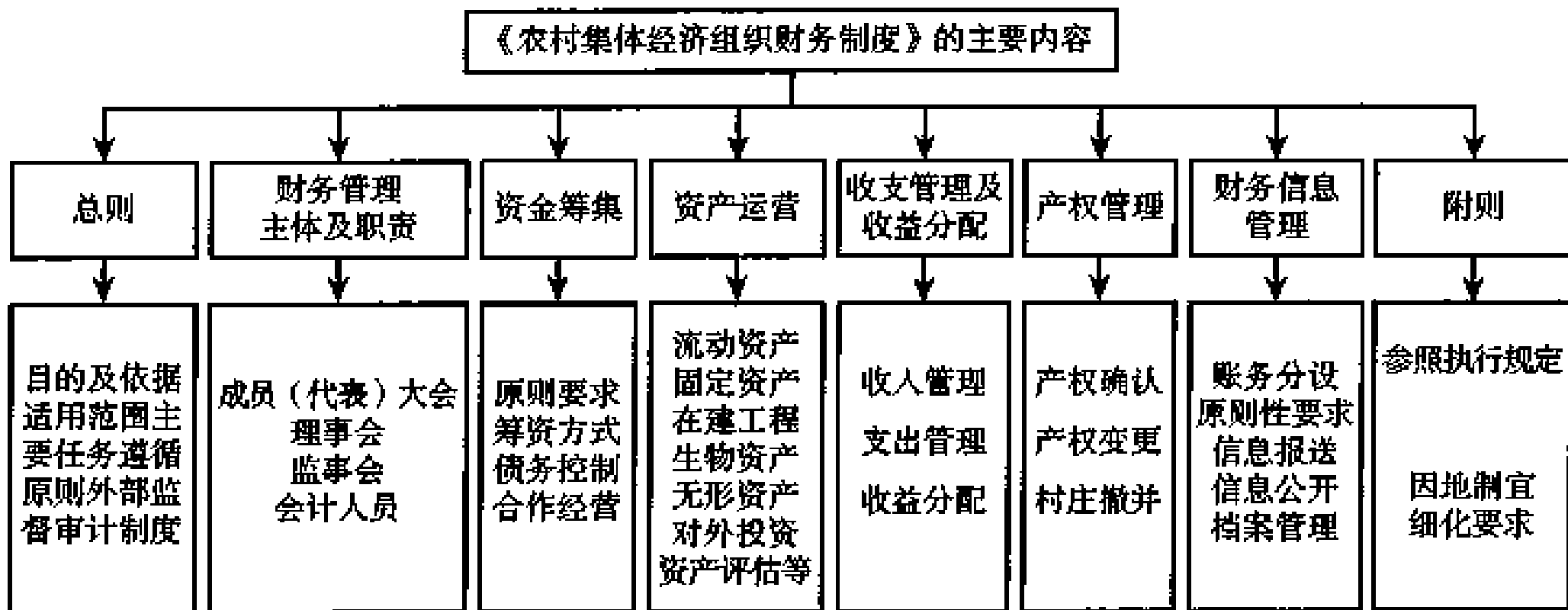
“财务信息管理”部分，对账务分设、原则性要求、信息报送、信息公开、档案管理作出详细规定。

08

“附则”部分，明确规定代行农村集体经济组织职能的村民委员会、村民小组，也在制度适用范围之内，可参照执行该制度。

### 三、《农村集体经济组织财务制度》的目标、适用范围与内容

#### (三) 财务制度的内容 (8章40条)



## 第二节

# 财务管理概述



**【制度原文】** 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。

# 一、农村集体经济组织财务管理涉及的资产

32

土地、森林、山岭、草原、  
荒地、滩涂等

资源性  
资产

用于公共服务的教育、科技、  
文化、卫生、体育等资产

非经营  
性资产

经营性  
资产

用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施（包括小型水利工程）、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等



# 一、农村集体经济组织财务管理涉及的资产

01

区分农村集体经济组织的资产与村民委员会的资产

02

区分农村集体经济组织的资产与其所投资兴办企业的资产

# 一、农村集体经济组织财务管理涉及的资产



## 农村集体经济组织

负责经营、管理农民集体所有的土地和其他财产，主要承担经济职能。

## 村民委员会

负责办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议，协助乡镇人民政府开展工作，主要承担社会职能。

# 一、农村集体经济组织财务管理涉及的资产



## 农村集体经济组织的资产

农村集体经济组织通过投资入股方式参与设立企业或其他经济组织所形成的权益，以其出资额为限对其承担责任，其本质是集体经济组织的对外投资。只能以投资者的身份间接参与被投资企业或其他经济组织的决策和管理，不能直接干预被投资企业或其他经济组织的经济活动。

## 投资兴办企业的资产

主要表现为村办集体所有制企业和乡镇办集体所有制企业。

## 二、农村集体经济组织财务管理的内容

36

### 农村集体经济组织财务管理的内容

资金筹集

资产运营

收支管理

收益分配

借款

接受补助及捐赠

一事一议筹资

社会资本合作

流动资产

固定资产

生物资产

无形资产

对外投资

资源性资产

生产销售

提供劳务

投资收益

让渡资产使用权

政府经营性补贴

其他收入

经营活动支出

日常管理费用

村内公益

综合服务费用

村级组织和村务运转

经费

其他支出

弥补以前年度亏损

计提公积公益金

向成员分配

### 三、农村集体经济组织财务管理的对象

37

财务管理的对象是资金及其流转



## 四、农村集体经济组织财务管理的任务

38

01

财务管理制度方面，要建立健全财务管理制度，确保有章可循；

02

财务管理内容方面，要合理筹集资金，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，控制财务风险；

03

财务监督机制方面，应加强财务信息管理，如实反映财务状况，完善财务监督。

# 第三节

## 财务活动的基本原则



**【制度原文】** 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。



2004年6月

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》（中办发〔2004〕17号）提出，为了把党在农村的各项政策落到实处，切实解决好“三农”问题，必须进一步健全和完善村务公开和民主管理制度，扎实推进村务公开和民主管理工作。

2016年12月

中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（中发〔2016〕37号）指出，发挥农民主体作用，支持农民创新创造，把选择权交给农民，确保农民有**知情权、参与权、表达权、监督权**，真正让农民成为改革的参与者和受益者。

## 知情权

体现为集体成员有权要求农村集体经济组织按照一定的形式、时间和程序向集体成员公开国家有关法律法规和政策明确要求公开的财务活动和财务成果；

## 参与权

体现为集体成员有权参与农村集体经济组织的财务计划和各项财务管理制度等的制定；

## 表达权

体现为集体成员对与其切身利益密切相关的重大财务事项，都要按照民主决策的形式和程序共同决定，不能由个人或少数人决定；

## 监督权

体现为集体成员有权对农村集体经济组织的财务账目提出质疑，委托监事会查阅审核财务账目，要求有关当事人对财务问题进行解释或解答，逐级反映财务管理活动中存在的问题并提出意见和建议。

2011年11月原农业部、原监察部印发的《农村集体经济组织财务公开规定》（农经发〔2011〕13号）要求，村集体经济组织实行财务公开制度。

公开透明就是要求农村集体经济组织应将其财务活动情况及其有关账目、重大经济事项等向全体成员公开，接受全体成员监督。

### 全面公开

财务计划、各项收支、各项 资产资源以及债权债务和收益分配等

### 逐项逐笔公开

土地征用补偿费、 直接补贴给农民的资金等

### 全程公开

一事一议财政奖补、农业小型基础设施建设补助等拨付到村使用的财政资金

### 三、 成员受益

2009年6月原农业部印发的《进一步加强农村集体资金资产资源管理指导意见》（农经发〔2009〕4号）提出，农村集体资金、资产、资源是发展农村经济和实现农民共同富裕的重要物质基础，归农村集体经济组织全体成员集体所有。

农村集体经济组织的资金、资产、资源管理要充分体现农民的主体地位，切实维护农民权益。

### 三、成员受益

01

遵循资金、资产、资源管理的规律和特点

02

采取不同的经营模式和管理方式，提高经营管理水平

03

把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为农村集体经济组织改革和发展的出发点和落脚点

04

节本增效，确保资金、资产、资源的安全和保值增值

05

保障全体成员享受农村集体经济发展成果

06

增加农民的财产性收入，使农民成为集体经济发展的参与者和受益者。

## 四、支持公益

1

鼓励集体经济组织综合考虑自身发展需要和实际能力，在章程中明确规定可以提取一定比例的公积公益金，用于公益事业。

2

农村集体经济组织的财务管理工作应秉持支持公益的原则，在不断增加集体积累的同时，有条件的集体经济组织应当立足实际，将一定经济发展成果用于村级组织运转保障和农村公益事业。

3

特别是在目前财政经费无法全部覆盖的情况下，农村集体经济组织可以对村“两委”日常运转经费不足部分给予支持，以提升村级组织服务水平，增强集体经济组织成员的获得感。

# 第四节

## 财务的外部监督

# 一、农村集体经济组织财务监督体系

## 农村集体经济组织财务监督体系

内部监督

全体成员监事会

会计核算监督

财务公开

民主管理

(街道办  
办事处)

外部监督

县级农业  
农村部门

对财务的

监督指导

对财务的

审计监督

对负责人



## 二、对农村集体经济组织财务的监督指导



**【制度原文】** 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。

## 二、对农村集体经济组织财务的监督指导

50

2003年12月

原农业部、民政部、财政部、审计署印发的《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）要求，必须加强对农村集体财务的管理和监督，推动农村集体财务管理和监督向经常化、规范化、制度化发展。

2013年6月

原农业部、财政部、民政部、审计署印发的《关于进一步加强和规范村级财务管理工作的意见》（农经发〔2013〕6号）要求，国家审计机关根据有关法律法规和地方党委、政府的要求，对取得财政资金的有关乡村和接受、运用财政资金项目的真实、合法和效益情况，以及对有关村干部履行经济责任情况，依法进行审计监督。

财务的监督指导

主要是指乡镇政府（街道办事处）、县级及以上农业农村部门、财政部门等对集体经济组织财务管理、财务公开、民主管理、财会人员等财务工作的监督指导。

### 1.各主体的职责

#### 政府

推动农村集体经济组织 财务监督向经常化、规范化、制度化发展，加强对财务活动的监督，指导财务公开和民主管理工作，支持财会人员培训。

#### 农业农村部门

指导农村集体经济组织建立健全财务治理结构、各项财务管理制度，并指导规范其财务活动程序，督促检查财务公开和民主管理工作，对财会人员进行业务培训、考核和任职资格审查。

#### 财政部门

根据国家统一财务管理制度规定，结合本地区实际制定具体实施办法，指导农村集体经济组织建立健全内部财务管理制度，监督相关财务管理制度的执行，支持财会人员队伍建设。

### 2.监督的内容

#### 财务管理的监督指导

指导和监督农村集体经济组织建立健全各项财务管理制度，指导和监督各项财务管理制度的执行，指导和监督各项财务管理工作，指导和监督财务活动程序。

#### 财务公开的监督指导

指导和监督农村集体经济组织依照相关规定实行财务公开、建立健全财务公开制度，对财务公开中存在的问题进行查处。

#### 民主管理的监督指导

指导和监督农村集体经济组织依照相关规定实行民主管理、建立健全民主管理制度，对民主管理中存在的问题进行查处。

#### 财会人员的监督指导

指导和监督农村集体经济组织会计人员执行制度，指导和监督财会人员的培训、考核和队伍建设。

## (一) 审计监督的主体及职责

01

县级以上人民政府负责对本行政区域内农村集体经济组织财务审计监督工作的领导；

02

农业农村部门负责建立并完善农村集体经济组织财务审计监督制度

03

县、乡（镇）两级负责对农村集体经济组织的审计监督工作，

04

乡镇政府（街道办事处）是辖区内农村集体经济组织的监督管理责任主体，要明确相应工作机构和工作人员的职责。

## (二) 审计内容

### 2008年1月

- 原农业部印发的《农村集体经济组织审计规定》（农办经〔2008〕1号）指出，农村集体经济组织审计的内容主要包括：资金、财产的验证和使用管理情况；财务收支和有关的经济活动及其经济效益；财务管理制度的制定和执行情况；承包合同的签订和履行情况；收益（利润）分配情况；承包费等集体专项资金的预算、提取和使用情况；集体公益事业建设筹资筹劳情况；集体经济组织负责人任期目标和离任经济责任；侵占集体财产等损害农村集体经济组织利益的行为；乡经营管理站代管的集体资金管理情况；当地人民政府、国家审计机关和上级业务主管部门等委托的其他审计事项。

## (二) 审计内容

### 2009年6月



原农业部印发的《关于进一步加强农村集体资金资产资源管理指导的意见》（农经发〔2009〕4号）要求，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进行定期审计，对群众反映强烈的问题进行重点审计。

## (二) 审计内容

### 2006年6月



原农业部办公厅《关于印发农村集体财务管理规范化管理办法》（农办经〔2006〕6号）要求，对村干部任期届满和离任、土地补偿费及其他转移性资金的收支、发生数额较大的“一事一议”筹资筹劳项目、其他重大经济活动进行专项审计。



## (三) 审计报告

### 2008年1月



原农业部印发的《农村集体经济组织审计规定》（农办经〔2008〕1号）要求，农村集体经济组织的审计人员对审计事项进行审计后，向委派其进行审计的审计机构提交审计报告。重大审计事项的审计报告，应当分别报送同级人民政府、上级审计机构和有关主管部门。审计报告在报送之前，应当征求被审计单位的意见。审计机构应当审定审计报告，作出审计结论和决定，通知被审计单位和有关单位执行，并向农民群众公布。



**【制度原文】** 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。

### 2018年12月

- 中共中央印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》规定，村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织合作经济组织负责人。据此，对集体经济组织负责人的审计监督，可参考村干部任期和离任经济责任专项审计工作的相关要求。

### 2004年8月



原农业部印发的《关于进一步加强农村集体经济组织财务公开和财务管理工作的通知》（农经发〔2004〕8号）规定，要对村干部的任期或离任经济责任进行审计。

### 2019年6月



中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》要求，加强农村集体经济组织审计监督，开展对村干部任期和离任经济责任的审计。

### 2005年 7月



原农业部、原监察部、国务院原纠纷办印发的《关于做好村干部任期和离任经济责任专项审计的通知》（农经办〔2005〕12号）对村干部任期和离任经济责任审计的重点进行了规范。

### 2005年7月



国务院办公厅印发的《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）指出，化解乡村债务是农村工作的一项重要任务。

### 2005年10月 2006年10月



原农业部印发的《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）以及2006年10月国务院办公厅印发的《关于做好清理化解乡村债务工作的意见》（国办发〔2006〕86号）等都对农村或乡村债务管理提出了要求，把制止新债、化解旧债作为考核村干部任期目标和工作实绩的重要内容。因此,新增债务也是农村集体经济组织负责人任期和离任审计的主要内容。



01

发展变化

三个制度的比较；  
制度体系；  
目标、适用范围、  
内容。

02

财务管理概述

财务管理涉及的资产；  
财务管理内容；  
财务管理对象；  
财务管理任务。

03

基本原则

民主管理；  
公开透明；  
成员收益；  
支持公益。

04

外部监督

监督体系；  
对财务的监督指导；  
对财务的审计监督；  
对负责人的审计监督。

谢谢大家!

