

204	2020	0005
ZXK	D30	15

上海市宝山区农业农村委员会
中共上海市宝山区纪律检查委员会
中共上海市宝山区委组织部
上海市宝山区审计局
上海市宝山区财政局
上海市宝山区民政局

文件

宝农委〔2020〕32号

关于进一步加强和完善宝山区农村集体 资金、资产、资源监督管理的实施意见

各镇、城市工业园区、友谊路街道：

为进一步贯彻落实区委、区政府“国际邮轮之城、智能制造之城”双城战略，提升乡村现代化治理水平，加强和完善本区农

村集体资金、资产、资源（以下简称“三资”）监管，根据《上海市农村集体资产监督管理条例》和《关于进一步加强我市农村集体资金、资产、资源监督管理的若干意见》（沪农委〔2019〕346号）等相关法规文件要求，结合当前工作实际，提出如下意见。

一、进一步明确“三资”监管的总体要求和目标

农村集体“三资”是发展农村经济和实现农民共同富裕的重要物质基础。各镇（城市工业园区、友谊路街道，下同）农村集体“三资”监管相关部门要充分认识加强农村集体“三资”管理的重要意义，切实把这项工作抓紧抓好。

（一）总体要求

全面落实习近平总书记关于“三农”工作的系列重要论述和党的十九大关于深化农村集体产权制度改革的部署要求，贯彻实施《上海市农村集体资产监督管理条例》，稳定和完善农村基本经营制度；盘活农村集体存量资产，壮大农村集体经济实力，增强集体组织凝聚力；推进农村党风廉政建设，有效防控廉政风险，为维护集体经济组织和农民群众的合法权益奠定扎实制度保障。

（二）基本原则

坚持民主原则，保障农村集体经济组织成员对农村集体“三资”占有、使用、收益和分配的知情权、决策权、管理权、监督权。坚持公开原则，资金使用、资产和资源的承包、租赁、出让应当向全体成员公开。坚持成员受益原则，遵循农村集体“三资”管理的规律和特点，创新经营模式和管理方式，提高经营管理水

平，增加农民财产性收入。

（三）目标任务

全面夯实镇、村两级集体经济组织产权制度改革成果，深化“六个监管”¹，完善农村集体经济组织内部管理制度和外部监督制度，强化镇集体资产监督管理委员会的监督管理职能，落实农村集体经济组织内设机构和外部监督机构职责，运用信息化手段开展智慧监管，探索本区农村集体“三资”统筹发展模式，通过“制度+科技”手段，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“三资”运行机制和事前、事中、事后全程覆盖的监管体系，实现农村集体“三资”安全和保值增值，促进集体经济健康可持续发展。

二、进一步加强“三资”运行的管理

（一）完善制度监管，深化监管体系建设

1、健全农村集体“三资”监管体系

各级农村经营管理部门承担农村集体资产管理的日常指导和监督，镇集体资产监督管理委员会履行农村集体资产监督和管理职责，农村集体经济组织（镇经联社和村经济合作社）负责镇村集体资产经营管理。对财务预决算、大额资金使用、重大投资决策、重大项目建设等事项，在提交民主决策前，必须报镇集体资产监督管理委员会预审，预审通过后提交成员大会（或成员代表会议）决议。

2、建立经营风险管控制度

¹即：制度监管、监督监管、智慧监管、统筹监管、公开监管、责任监管

各镇应加强对集体资产经营的管理，完善各项制度，规范民主决策程序，加大招租力度，对租赁价格、合同签订、租金收缴、违约处置等进行跟踪管理，发现资产长期空置、租赁价格明显低于指导价、合同签订不规范、租金收缴不及时、经营收益波动异常等，应及时调整完善。应建立合同履行诚信评估制度，加强对债务方跟踪了解与债权清收。

3、探索建立独立理事制度

鼓励镇集体资产管理机构选派或公开选聘具备一定现代企业管理经验、熟悉相关法律法规的专业人员到农村集体经济组织担任独立理事。独立理事参与农村集体经济组织的日常管理和监督，形成权力制约与监督新机制。独立理事定期向镇集体资产管理机构汇报工作情况。

4、建立公务卡结算制度

为进一步加强村级财务支出行为合规性、真实性的监督管理，最大程度减少现金支付结算，2020年在全区村级集体经济组织推行公务卡非现金结算制度。除用于村民困难补助、慰问支出，以及必须用现金支付的支出外，一律使用贷记凭证或公务卡非现金结算。对公务卡使用情况实施考核问责，使村级集体经济组织财务收支更加透明。

5、完善农村土地经营权流转公开交易制度

镇农业服务中心和村集体经济组织应引导承包农户长期委托村集体经济组织统一流转土地，实现农地资源优化配置和合理利用。通过“上海市农村土地承包经营信息管理系统”落实流转

合同网签制度。严格落实土地流入方资格审核、风险保障金、承诺制度及合同备案制度，充分发挥市场价格发现机制，合理确定流转价格和流转期限，加强土地流转经营的动态监管，不断完善农村土地经营权流转公开交易制度，提升农村土地经营权流转公开交易质量，实现集体土地资源效益最大化。

（二）强化监督管理，切实保护成员权益

1、强化镇集资委监督职责

各镇集体资产监督管理委员会应在镇党委、政府领导下，切实履行集体资产监督管理职责，督促农村集体经济组织建立健全相关制度，并对制度执行情况实施评估。深化农村集体“三资”公开和公示，切实保护农村集体经济组织成员权益。

2、开展多形式的审计监督

镇农经管理部门要加强对农村集体资产的审计监督，做好日常内审工作。在此基础上，引入第三方审计监督机制，对农村集体“三资”运行情况实行三年一轮审。重点开展农村集体经济组织的资产和财务收支等经济运行审计、农村集体经济组织负责人离任审计等，审计结果报镇党委并向农经管理部门备案，并及时向农村集体经济组织成员公开，被审计单位根据审计披露的需要整改的事项，逐项整改，落实到位。

（三）推进智慧监管，创新提升监管实效

1、强化“三资”监管平台建设

完善农村集体经济组织及其集体企业账务处理流程，规范其收支预决算、审核审批、对外投资、收益分配等行为。实时更新

农村集体财务收支、固定资产台账、经济合同等“三资”信息。结合新一轮清产核资成果,摸清农村集体耕地、建设用地等资源性资产和经营性资产家底,确保农村集体“三资”数据信息及时更新,并依托各村村务公开信息化平台予以公开。

2、加快农业信息化公共平台建设

加快宝山区农业信息化公共平台建设,推动农村集体经济资源的数据化和在线化,创新资源融合共享机制,逐步整合区内各类涉农信息系统,积极对接市级监管数据平台,重点聚焦土地承包与流转、集体三资、涉农补贴资金等信息共享,建立人、地、钱三者之间的关联,形成农经档案画像,并利用大数据信息技术,动态展示和深度分析农村集体经济运行和发展状况,为政府科学决策提供全方位、多层次、立体化的依据。

(四)探索统筹监管,强化跨界要素配置

1、稳步推进村资镇管制度

开展村级集体资产委托镇管工作,转变村级集体资产自行管理模式,对以房屋、土地等招商招租为主要业态的村级集体经济组织,鼓励其将经营性资产通过合法程序委托镇统一经营管理,通过项目准入、业态管控、优化服务等措施,发挥规模经济效应,提升村级集体资产收益水平。

2、强化跨界资源要素配置

全面梳理农村集体可开发利用的土地、厂房、楼宇等资源要素,纳入区招商资源数据库,依托区经济统筹平台,探索利益分享机制,实现镇与镇、村与村之间的要素跨界配置,提高资源综

合利用水平,推进农村集体经济高质量发展。

(五) 做好公开监管,规范微权透明运行

全面推进“阳光村务工程”建设,推进党务、村务、财务全面公开,切实保障村民的知情权、参与权和监督权,保证村级组织权力在阳光下运行。农村集体经济组织应当定期向其成员公示农村集体资产的运行和清查核实结果,农村集体经济组织及其设立企业的资产运行情况、管理人员工作报酬和经济责任审计情况。农村集体经济组织在运用好村务公开栏等传统公开方式的基础上,结合“社区通”、“农民一点通”等信息化平台,做好公示工作。

(六) 落实责任监管,严守履职尽责底线

1、实施决策追溯问责

加强对农村集体经济组织理事会、监事会议事规则和程序指导,规范会议记录和决议档案管理,避免民主讨论决议流于形式化。对理事会因决策失误造成重大损失的,应追究理事会相关领导或成员的责任,并对监事会延伸问责。

2、强化“三资”考核督查

各镇农经管理部门要积极转变工作作风,提高工作效率,增强责任意识和服务意识,充分履行《条例》规定的各项监督职责。应进一步加大对农村集体经济发展的考核力度,加大农村集体“三资”监管在绩效考核指标体系中的权重,形成压力传导机制,对工作不落实的及时督促整改。

3、加大区委对村级党组织的巡察力度

实现一届区委对村级党组织巡察全覆盖。加强对村干部的严格管理、监督和教育，做到抓早抓小，对发现的问题及时督促整改。农村基层党员干部和集体经济组织负责人在集体资产经营管理过程中违反党纪、法律法规和相关政策规定的，依规依纪依法给予相应处理。

三、进一步强化“三资”监管的保障

（一）加强党对基层组织的领导

进一步夯实镇、村党组织领导核心地位，不断增强村级组织和农村集体经济组织负责人的廉政和权责意识。全面推行农村集体经济组织的重大事项、大额资金使用、重点工程须由农村集体经济组织理事会提议，农村基层党组织审核，镇集体资产监督管理委员会预审备案，成员（代表）会议决议和公示制度。推行村党组织书记兼任农村集体经济组织负责人，村党组织参与推荐村集体经济组织经营管理人员。

（二）建立健全部门间联动机制

各级农村经营管理、组织、民政、财政、审计、纪检、监察等部门要建立健全工作联动机制，发挥各自职责，强化定期会商联动监督，及时研究解决农村集体“三资”监管过程中存在的问题，形成强大工作合力。

（三）强化农经队伍建设

各镇应根据农村集体经济组织体量，合理确定农经管理部门编制人数，确保事有人干，责有人担。有行政村建制的镇，“三资”监管专职人员原则上不得少于3人，对农村集体经济总量大，

监管任务繁重的可增加至 5 人。充分发挥代理会计的纽带作用，加强日常考核与激励制度，适当提高代理会计的薪酬待遇。村集体经济组织应明确“三资”管理负责人，统筹本村“三资”管理工作。农经管理部门应加强对农村财会人员的培训和指导，切实提高基层财会工作人员的综合素质和能力水平。



上海市宝山区农业农村委员会



中共上海市宝山区纪律检查委员会



中共上海市宝山区委组织部



上海市宝山区审计局



上海市宝山区财政局



上海市宝山区民政局

2020 年 6 月 11 日

上海市宝山区农业农村委员会办公室

2020 年 6 月 11 日印发

(共印 20 份)

