

农村集体产权制度改革情况

第 29 期（总第 66 期）

农业农村部政策与改革司

全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室

2019 年 8 月 26 日

编者按：全国农村集体产权制度改革试点工作四年来，各试点地区勇于探索、攻坚克难，采取一系列有力度、有特色的改革举措，为全国农村集体产权制度改革面上推开，积累了经验，提供了学习样板。现将北京市海淀区实行村民委员会和集体经济事务分离的探索予以刊发，供参考。

北京市海淀区村级组织账务分离工作方案

为贯彻落实中央和北京市关于深化农村改革的精神，深入推进集体产权制度改革，加快农村城市化进程，加强农村基层治理体系建设，剥离村集体经济组织承担的公共服务管理职能和相应负担，规范村级组织的财务核算，有序开展村级组织账务分离试点，特制定本方案，在温泉、西北旺、苏家坨、上庄等四镇（以下简称四镇）施行。

一、重要意义

村民委员会（以下简称村委会）与村集体经济组织村股份经济合作社（以下简称村股份社）在单位性质、职能、治理结构、运行机制等方面明显不同。村委会与村股份社账务合一，不利于客观反映集体资产经营情况和公共管理服务资金使用情况，不利于村务监督委员会和村股份社监事会履行内部监督职责，也不利于民政、财政、农经、审计等职能部门对村级组织进行预算管理、考核评价和必要的行政监督。当前，我区正在大力推进整建制农转非工作，随着农民市民化、村庄社区化，以村“两委”为主的基层治理体系将发生变化，事先厘清村委会职能，建立公共管理服务相关经费的保障机制，将为下一步建立适应城市化进程的基层治理体系奠定良好基础。

二、政策依据

2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》指出：在进行农村集体产权制度改革、组建农村股份合作经济组织的地区，探索剥离村“两委”对集体资产经营管理的职能，开展实行“政经分开”试验。2016年12月，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》指出：在基层党组织领导下，探索明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系。有需要且条件许可的地方，可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离。加大政策支持力度，逐步增加政府对农村的公共服务支出，减少农村集体经济组织的相应负担。

三、工作内容

（一）分设村级组织会计账套和银行账户

分设村委会与村股份社的会计账套和银行账户。在账务分离初期，可继续实行“村账托管”制度。

在国家没有明确村委会执行的会计制度之前，村委会暂时执行《北京市村合作经济组织会计制度实施细则》。待条件成熟，可参照执行街道和居委会的会计核算办法。村委会会计账套的名称为“×××村民委员会”。

村股份社继续执行《北京市村合作经济组织会计制度实施细则》。村股份社会计账套的名称为“×××村股份经济合作社”。

（二）划分资产产权归属

各村开展集体产权制度改革时，明确界定为村级所有的集体资产均归村股份社所有。账务分离时，集体资产所有权不变，仍归村股份社所有，相关负债由村股份社承担。村委会因工作需要，继续拥有其正在使用和管理的公益性资产的使用权，承担管护职责。

账务分离后，村委会的收支活动和由各级政府投资形成的公益性资产，在村委会会计账套中核算。村党组织运行经费，在村委会会计账套中核算。

（三）界定村级组织职能

村党组织作为党在农村的基层组织，是本村各种组织和各项工作的领导核心，按照党章和《中国共产党农村基层组织工作条例》等相关规定开展工作。村委会和村股份社在村党组织领导下行使各自职能。村委会与村股份社管理层原则上不交叉任职。

1. 村委会的职能

按照《中华人民共和国村民委员会组织法》，村委会由主任、副主任和委员共 3 至 7 人组成，主要承担公共管理和公共服务职能，包括：政策宣传、文化活动、农民体育健身等精神文明活动，村内园林绿化和环境卫生管理，纠纷调解、农村治保等治安联防职能、各级政府以及各个部门委托代办的村民事务，公共和公益设施建设及管护，民主、维权、财务等村内事务的办理等。（详

见附件 1。)

2. 村股份社的职能

村股份社是通过集体产权制度改革建立的新型集体经济组织，内部设立股东代表大会、董事会、监事会、总经理，主要承担农村集体经济管理职能，包括：经营管理集体资产，按规划集约利用集体建设用地，开展农用地承包确权工作，组织召开股东代表大会，执行股东代表大会表决通过的各类事项，做好年度收益分配等。

(四) 确定村级组织运行经费及其来源

1. 村委会的基本运行经费及其来源

村委会要建立预算管理制度，每年底根据村委会的职能、事项和经费标准确定村委会下一年的基本运行经费，并对预算执行情况进行考核评价。村委会基本运行经费的预算项目和金额标准可以上一年实际情况为基础，适当参照街道和居委会预算体系。每年的经费预算方案须报镇政府相关部门审批。基本运行经费由镇政府负责安排，特殊事项可采取一事一议的申请办法。村委会的公益支出原则上要“权随责走、费随事转”，做好经费保障。

村委会基本运行所需资金主要来自各级财政拨款，确有必要时可向村股份社申请资金援助，但必须说明用途和预算依据。在改革过渡期，继续由村股份社兜底保障，确保村委会能够正常运行。

2. 村股份社的运行资金及其来源

村股份社经营所需资金主要来自投入资本、留存收益、市场融资等。属于生产经营范畴的各级财政拨款和补助资金，由村股份社管理和使用。

（五）构建监管体系

村委会和村股份社接受村党组织的领导，并建立各自内外部监管体系。

1. 村委会的监管体系

（1）内部。成立村民会议或村民代表会议、村务监督委员会。根据相关法规政策，建立健全民主管理机制，重大事项由村“两委”研究、经村民大会或村民代表大会讨论通过，运行情况由村务监督委员会监督。实行村务公开、财务公开，接受村民监督。

（2）外部。村委会所使用的财政拨款，由相关主管部门和审计部门监管。村委会所使用的村股份社资助资金，由农经部门通过延伸审计等方式加以监管。村委会的村务公开、财务公开工作由民政部门监管；继续实行村账托管的，农经部门要积极配合民政部门做好相关工作。

2. 村股份社的监管体系

（1）内部。成立股东代表大会、董事会、监事会。根据相关法规政策和村股份社章程，建立“三重一大”制度，重大事项

由股东代表大会讨论通过，运行情况由监事会监督。按规定公示财务情况，接受股东监督。

（2）外部。村股份社资产管理和财务公开等情况由农经部门监管。村股份社接受的财政资金使用情况由相应主管部门监管。

四、工作阶段和具体任务

（一）组织发动阶段

镇政府制定村级组织账务分离工作方案，召开村级组织账务分离工作动员启动会议。

（二）具体实施阶段

落实工作方案，加强统筹协调，完成以下任务：

1. 调整完善村委会和村股份社的领导班子，原则上村委会与村股份社管理层不交叉任职。

2. 明确村委会与村股份社的职能。

3. 将村委会和村股份社账务相分离，分别开设村委会和村股份社独立的会计核算账套和银行账户，明确村委会和村股份社会会计核算分别遵循的会计制度，并争取按照不相容岗位分设的原则安排有关会计人员。

4. 对账务分离前的村级组织共同拥有资产的所有权、使用权进行合理分割，确定今后新形成资产的产权分配原则。

5. 建立村委会的预算管理制度。根据村委会的工作职能，将

村委会的人员报酬和运行经费列入预算，确定经费来源。

6. 建立账务分离后的村委会和村股份社内外部监管机制。

（三）日常运行阶段

镇政府按照工作方案和相关预算开展工作，完成各项规定任务，并不断总结经验。区相关部门协助镇政府积极解决有关问题，进一步完善工作机制，确保试点工作顺利进行，不因改革影响村委会正常运行。

五、保障措施

（一）组织保障

充分认识开展村级组织账务分离试点工作的重要性和紧迫性，建立农委、农经、民政、财政等多部门联动推进工作机制，加强组织领导，加大推进力度。区农委主要负责统筹协调，推进工作方案落实，及时向区政府汇报情况。区农经站（农资办）主要负责厘清村股份社的职能，划分资产产权，设置村级组织账套和具体科目，开展会计人员培训等工作。区民政局主要负责厘清村委会的职能，确定人员职数，完善村务监管机制等工作。区财政局主要负责将村委会基本运行经费纳入镇体制财力保障、经费预算编制、财政资金使用监管等。相关镇政府主要负责制定本镇的具体政策和制度，积极会同相关职能部门开展具体工作，组织专门力量深入各村指导具体业务，帮助各村解决实际问题。

（二）经费保障

镇政府与区财政局、区民政局等部门协商，根据本地经济社会发展水平、村庄形态及人口规模、村级组织承担的社区服务和管理任务，确定本辖区村委会基本运行经费保障标准。村委会应该编制基本运行经费预算。在严格核定村委会组成人员、工作人员的职数基础上，确定人员待遇财政补助标准，原则上区财政全额保障村委会组成人员的待遇，逐步提高财政补助标准。在改革过渡期，由村股份社兜底保障村委会经费开支；常态化以后，村股份社适当资助村委会开展公益事业和提供公共服务，由村股份社按照章程规定进行民主决策。

附件：村民委员会工作职能

附件：

村民委员会工作职能

一、村民委员会工作职能相关法律规定

《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定：居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。

《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定：村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会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。村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。

二、村民委员会工作职能分类

一级分类	二级分类	细化描述
公共设施建设及管护	交通及通讯设施管护	农村公路、桥梁、水泥路、主次干道以及通讯、网络设施建设、改造、管理、维修维护。
	生态环保设施管护	公厕、垃圾桶、垃圾处理厂及设施、污水处理厂及设施的建设、改造、管理、维修维护。
	水利设施管护	农村水井或饮用水管道、农田灌溉设施、蓄水池、水库大坝、河道、大型防洪堤坝等的建设、改造、管理、维修维护。
	电力和能源设施管护	农村电网、电线、电线杆、沼气池等供电、供气、供暖设施的建设、改造、管理、维修维护。
	教科文体卫设施管护	（村办或上级委托管护的）博物馆、图书馆、文化阅览室、公园和广场等活动区域、体育馆或体育运动场所（篮球场、乒乓球台、健身器械等）等设施的建设、改造、管理、维修维护。
	其他设施管护	如监控设备、路灯、村委会办公楼等的建设、改造、管理、维修维护。

<p>综合治理</p>	<p>1. 开展防灾、减灾、救灾相关工作（如修建井盖等排水系统进行防洪防汛、进行火灾危险排查、宣传防洪防火防震等防灾知识、开展群众性消防和洪灾等防震减灾自救工作）；2. 清理小广告；3. 清理游商摊贩；4. 清理违章经营；5. 建立停车管理委员会并依法进行机动车停车的自我管理以维持良好的停车秩序；6. 监督和排查事故隐患或安全生产违法行为并向当地人民政府或有关部门报告。</p>				
<p>治安联防</p>	<p>1. 开展村内治安巡逻、安全排查；2. 开展宣传宪法和法律法规的知识、教育和推动村民遵法守法且履行应尽的义务、进行相关法制和社会公德教育、进行禁毒宣传和教育等工作，以预防和减少违法犯罪（如打架斗殴、酗酒滋事等扰乱公共秩序、破坏公物、盗窃、抢夺、敲诈、赌博、吸毒、诽谤、虚假传播信息等）；3. 调解民间纠纷和处理矛盾，促进邻里及家庭和谐，促进民族团结，维护社会秩序（例如：依法做好对家庭暴力、遗弃家庭成员行为的劝阻和调解工作；多民族村民居住的村，村民委员会应当教育和引导各民族村民增进团结、互相尊重、互相帮助）；4. 管理外来人口，维持人口秩序。</p>				
<p>大环境治理</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="419 725 504 936"> <p>环境卫生</p> </td> <td data-bbox="504 725 1386 936"> <p>1. 公共区域卫生清扫保洁；2. 村内渣土和垃圾清运；3. 垃圾处理；4. 污水处理；5. 组织动员辖区内单位和个人参与生活垃圾减量和分类工作；6. 引导村民合理利用自然资源；7. 采取措施保护和改善生态环境；8. 宣传和组织除四害工作；9. 落实门前三包工作；10. 防治施工扬尘及扰民；11. 配合市区环境保护部门监督环境污染项目的治理。</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="419 936 504 1037"> <p>绿化管护</p> </td> <td data-bbox="504 936 1386 1037"> <p>1. 公园内园林建设；2. 开展绿化带规划以及种植、管理和维护；3. 组织并宣传和发动居民和单位开展全民义务植树活动和绿化美化工作。</p> </td> </tr> </table>	<p>环境卫生</p>	<p>1. 公共区域卫生清扫保洁；2. 村内渣土和垃圾清运；3. 垃圾处理；4. 污水处理；5. 组织动员辖区内单位和个人参与生活垃圾减量和分类工作；6. 引导村民合理利用自然资源；7. 采取措施保护和改善生态环境；8. 宣传和组织除四害工作；9. 落实门前三包工作；10. 防治施工扬尘及扰民；11. 配合市区环境保护部门监督环境污染项目的治理。</p>	<p>绿化管护</p>	<p>1. 公园内园林建设；2. 开展绿化带规划以及种植、管理和维护；3. 组织并宣传和发动居民和单位开展全民义务植树活动和绿化美化工作。</p>
<p>环境卫生</p>	<p>1. 公共区域卫生清扫保洁；2. 村内渣土和垃圾清运；3. 垃圾处理；4. 污水处理；5. 组织动员辖区内单位和个人参与生活垃圾减量和分类工作；6. 引导村民合理利用自然资源；7. 采取措施保护和改善生态环境；8. 宣传和组织除四害工作；9. 落实门前三包工作；10. 防治施工扬尘及扰民；11. 配合市区环境保护部门监督环境污染项目的治理。</p>				
<p>绿化管护</p>	<p>1. 公园内园林建设；2. 开展绿化带规划以及种植、管理和维护；3. 组织并宣传和发动居民和单位开展全民义务植树活动和绿化美化工作。</p>				
<p>精神文明</p>	<p>1. 宣传和鼓励文明行为，开展道德文明教育，提高村民思想道德素质，树立社会主义新风尚；2. 建设优良的民风民俗；3. 宣传国家政策，鼓励村民关注时事；4. 开展爱国主义教育；5. 加强农村文化建设，宣传健康等知识，提高村民的科学文化水平；6. 加强农村文化建设并组织开展文化、娱乐活动以及全民健身等体育活动；7. 开展村民教育和培训等。</p>				
<p>代办和协办事项</p>	<p>贯彻执行人民政府的政策、决定及其下达的任务、命令，办理或协助办理各级政府和相关部门授权代办或协办的有关民政、社会、人力社保、法律、卫生计生、城乡建设、工商、生活等服务的事项。具体如下：1. 协助征收社会抚养费；2. 协助做好计划生育工作；3. 协助查验流动人口婚育证明、核实反馈流动人口计划生育基础信息；4. 协助动员和组织适龄居民开展献血；5. 协助做好就业和社会保障工作；6. 协助做好有关社会救助工作和自然灾害救助工作；7. 协助办理收养子女手续；8. 协助做好督促适龄儿童、少年入学工作；9. 协助开展扫除文盲的教育工作，为学校组织的学生实习、社会实践活动提供帮助和便利；10. 协助做好本区域的经济、人口及污染源普查工作和相关统计工作；11. 协助开展土地管理、制止和查处乡村违法建设工作；12. 协助做好动物疫情信息的收集、报告和各项应急处理措施的落实工作；13. 协助对价格行为进行社会监督；14. 协助督促辖区单位开展安全生产活动；15. 协助做好食品药品安全隐患排查、信息报告、行政执法、宣传教育工作；16. 协助开展兵役登记及政审工作；17. 协助做好相关文书的留置送达工作；18. 协助开展节水宣传、节水型村镇建设、雨水收集利用设施建设等节约用水相关工作，并协助做好抗旱设施的落实工作；19. 协助开展公共卫生，做好疫情信息的收集和报告、人员的分散隔离、公共卫生措施的落实工作，向村民宣传传染病防治的相关知识，协助组织村民受种第一类疫苗；20. 协助开展艾滋病、传染病防治相关工作；21. 协助开展控烟工作；22. 协助开展心理健康指导、精神卫生知识宣传教育、社区健康教育；23. 协助开展精神卫生综合管理工作；24. 协助做好基础设施修建及管护、综合治理、环境卫生及绿化、治安联防等相关工作；25. 根据授权办理社会医疗救助、自然灾害救助、老人生活补助的申请和认领、残疾人救助与帮扶、医疗保险相关服务、就业创业帮扶、独生子女认证与奖励等事项，做好残疾人工作、计划生育工作，并维护老年人、妇女、未成年人和残疾人的合法权益，依法指定或担任未成年人、无民事行为能力或者限制民事行为能力人的精神病人的监护人。</p>				

村务和财务管理	1. 实行村务公开制度，保证所公布事项的真实性，广泛听取村民意见，接受村民查询，作好答复工作；2. 召集村民会议或村民代表会议，向其负责并报告工作，执行相关决定、决议；3. 依法组织村民开展自治活动，实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，在广泛征集村民意见的基础上，提出制定或修改村民自治章程、村规民约的建议，遵守并组织实施村民自治章程、村规民约；4. 建立和保存村务档案，包括：选举文件和选票，会议记录，公益设施基本资料，基本建设资料，村务公开资料，村民自治章程，村规民约，以及按照相关规定需要建立村务档案的文件材料；5. 听取群众意见并向人民政府反映意见、要求及提出建议；6. 开展村委会收支财务核算管理并做好民主理财、预决算和财务公开工作。
开具证明	村委会承担日常出具证明工作，具体如下：1. 住所（经营场所）证明；2. 农村地区户口分户、村委会确认户内人员同意分户的证明；3. 迁入公共集体户证明；4. 为中小学生参加社区实践活动出具证明；5. 农村房屋无产权证证明；6. 乡村建设规划许可村民委员会书面意见；7. 为申请各类救助、援助、补助的困难家庭出具经济困难证明；8. 应征新兵入伍政审鉴定意见；9. 为长期卧床参保患者出具亲友代购药品委托证明和长期卧床证明；10. 为无档案人员办理再生育确认证明；11. 为无档案人员出具婚育证明；12. 出具见义勇为证明材料；13. 限制民事行为能力或无民事行为能力证明、监护关系证明、近亲属关系证明、死亡证明；14. 出具收养人委托证明，收养人有无子女和抚养教育被收养人的能力等情况的证明，生父母有特殊困难证明，收养状况证明；15. 社区矫正的相关证明；16. 妇女、儿童救助家庭困难证明；17. 执法文书留置送达证明；18. 其他相关证明。
其他职能	1. 尊重支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权，支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济；2. 鼓励和引导村民建立服务性、公益性和互助性社会组织，并支持其依法开展活动，推动农村社区建设；3. 依法组织开展人防、国防、科普教育等活动；4. 其他应该承担的相应职能。

三、相关说明

党建工作是村党组织的工作职能，未写入村委会工作职能中。由于村党组织运行经费在村委会会计账套中核算，所以对党建工作内容大致梳理如下：

（1）宣传和组织学习党的路线、方针、政策，执行上级党组织的决议、决定，协调辖区内社会单位，团结、组织党员和群众，保证党和政府各项任务顺利完成。（2）加强村党组织的自身建设，充分发挥村党组织的领导核心、战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，对辖区内的经济社会组织加强政治领导。（3）加强党风廉政建设，认真抓好反腐倡廉思想教育工作。（4）领导村内的思想政治工作和精神文明建设。（5）密切联系群众，

做好群众工作，及时化解人民内部矛盾，处置各种不稳定因素，确保地区的政治稳定和社会和谐。（6）负责民兵预备役、征兵等工作。

报：中央全面深化改革委员会办公室，经济体制和生态文明体制改革专项小组，中央农村工作领导小组组长、副组长、成员，全国农村集体产权制度改革部际联席会议成员，农业农村部部长、副部长、党组成员、国家首席兽医师、总农艺师、总畜牧师。

送：中央农办秘书局、农业农村部有关司局，全国农村集体产权制度改革部际联席会议成员单位联络员。

发：各省、自治区、直辖市农业农村厅（委、局），农村集体产权制度改革试点地（市）、县（市、区）。
