附件2

《深圳市深汕特别合作区农村集体资

产管理办法》的起草说明

为巩固农村集体产权制度改革成果，加强农村集体资产运营管理，保护集体资产所有者和经营者的合法权益，防止集体资产流失，发展壮大农村集体经济，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》《广东省农村集体资产管理条例》《广东省农村集体经济组织管理规定》等法律、法规和相关规定，结合我区实际，我局起草了《深圳市深汕特别合作区农村集体资产管理办法》。现就有关情况说明如下：

1. 起草背景

农村集体资产是社会主义生产资料公有制在农村的主要表现形式，是发展农业农村经济和实现农民共同富裕的重要物质基础。因此，集体资产的经营管理关系着农业农村的稳定和农民的切身利益。因历史遗留原因，深汕特别合作区集体资产管理基础薄弱，无制度化、规范化的集体资产管理体系，导致资源性、经营性、非经营性等农村集体资产无法得到有效保护和高效盘活利用，加大了集体资产流失风险，易导致集体资产低效、无效经营，影响农民收入。在此背景下，尽快构建全区统一的集体资产管理制度，事关我区农村改革、发展和稳定的大局和广大农民的长远生计。

此外，随着深汕特别合作区农村集体产权制度改革的推进，部分行政村、村小组已陆续成立了股份经济合作联合社、股份经济合作社等农村集体经济组织，专门承接农村集体资产管理职能。农村集体经济组织作为民法典规定的特别法人，拥有产权清晰、管理机制完善、法律定位明确等优势，是集体资产经营管理所亟需的合适的市场主体。随着市场主体的纷纷建立，尽快构建规范化的集体资产管理体系，为各集体经济组织的经营管理行为明确框架和方向，对于全区农村经济发展具有重要意义。

综上，为加强农村集体资产经营管理，防止集体资产流失，发展壮大农村集体经济，我局起草了《深圳市深汕特别合作区农村集体资产管理办法》（以下简称《办法》）。

1. 起草依据

（一）《中华人民共和国土地管理法》（2019年8月）

（二）《中华人民共和国农村土地承包法》（2018年12月）

（三）《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018年12月）

（四）《村集体经济组织会计制度》（财会〔2004〕12号）

（五）《广东省农村集体经济组织管理规定》（粤府令第109号）

（六）《广东省农村集体资产管理条例》（1996年1月）

（七）《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（粤府令第100号）

（八）《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》（中发〔2016〕37号）

（九）《财政部 税务总局关于支持农村集体产权制度改革有关税收政策的通知》（财税〔2017〕55号）

（十）《中共广东省委广东省人民政府关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》（粤发〔2018〕6号）

1. 主要内容情况说明

《办法》全文共九章，分别为总则、管理机构、资产产权、管理组织、资产管理、资产经营、监督管理、法律责任和附则。具体情况如下：

（一）总则

阐述《办法》制定的目的，明确农村集体资产、农村集体经济组织等关键名词的释义，以及集体资产管理的主体和原则。

（二）管理机构

明确区镇两级有关部门在集体资产管理工作中的职责。按照《广东省农村集体资产管理条例》的要求，区农业农村和海洋渔业局应当负责指导和监督全区内集体资产管理工作。结合我区实际，镇人民政府对辖区内集体资产管理工作负主要责任，具体工作应由镇人民政府农经管理机构（农业办）执行。区镇其他有关部门应按照各自职责范围进行指导和监督。

（三）资产产权

明确农村集体资产的范围，包括各类资源性、经营性和非经营性资产。此外，按照《财政部 税务总局关于支持农村集体产权制度改革有关税收政策的通知》和《广东省农村集体资产管理条例》的要求，规定办理非交易性质的产权变更登记可适用相关税收和费用优惠政策，旨在配合我区农村集体产权制度改革这一工作要点，激励各村尽快成立农村集体经济组织，切实推进产改进度。

由于历史遗留因素，我区部分农村集体资产权属不清晰，如土地确权争议。针对这一问题，本章节提供了争议解决程序，当事人可按照“协商-镇调解-区调解-依法诉讼”这一流程进行依法维权。但是，由于土地等资源性资产是对农民至关重要的生产资料，切实关乎农民生计，对于相关权属争议的调解作用可能有限，因此特别规定资源性资产的权属争议应当依照有关法律、法规执行。

（四）管理组织

依据《广东省农村集体经济组织管理规定》《广东省农村集体资产管理条例》规定了农村集体经济组织的章程内容、决策程序、理事机构和监事机构的职责以及公示制度。需特别说明的是，本章对于部分事项的表决通过条件做出了更加严格的约束。根据《广东省农村集体资产管理条例》第十二条：“成员大会应当有本组织具有选举权的成员的半数以上参加，或者有本组织三分之二以上的户的代表参加，所作决议决定应当经到会人员的半数以上通过。”在此基础上，本章在第十三条规定：“成员大会应当有本组织具有选举权的成员的半数以上参加，或者有本组织2/3以上的户的代表参加，制定或修改章程、决定农村集体经济组织的合并、分立、解散应当经到会人员的2/3以上通过，表决其他事项，应当经到会人员的半数以上通过。”由于制定或修改章程、决定农村集体经济组织的合并、分立、解散等事项较为重大，加以更严格的约束条件可更好地防止多数人侵占少数人的利益。

（五）资产管理

本章可分三部分，一是集体资产登记、保管、使用制度，对于各种类型集体资产的日常管理作出明确规定，且要求各集体经济组织指定专人负责。此外，建立农村集体资产资源管理平台，利用智慧监管系统，对辖区内各集体经济组织资产资源进行动态化管理；二是集体资产定期清查和定期报告制度，对于年度清产核资工作作出规定；三是集体资产处置制度，主要流程为“资产评估-可行性研究-民主表决-处置实施-公示、备案、核准”，且特别规定，对于大额资产和建设用地使用权应先进行价值评估，涉及体资产入股、合作开发的，应当进行可行性研究，以防止集体资产压价流转，损害集体利益。

由于建设用地使用权的处置涉及到国家、省、市对于集体建设用地和征地返还留用地流转的规定，因此特别添加表述：“法律法规对于建设用地使用权处置程序另有规定的，从其规定。”

（六）资产经营

本章明确农村集体经济组织拥有独立的经营权，同时对集体资产经营目标、财会、合同签署、可行性研究、资产评估、收益分配等方面做出一般规定。为贯彻集体资产管理的“公开、公平、公正”原则，提高农村集体资产的流动性，本章第三十二条规定：“农村集体经济组织采用出让、转让、出租、转包、入股、合作开发等方式进行集体资产流转交易的，除法律法规及上级文件另有规定的，实行“应上必上”农村产权流转交易管理服务平台公开交易，着力提高资源配置效率和公平性，禁止非法压价流转交易集体资产。”此外，关于农村土地经营权、集体建设用地使用权、征地返还留用地使用权等土地资源的流转，应当根据有关法律法规的规定执行。

（七）监督管理

本章对于区农业农村和海洋渔业局、镇人民政府的监督管理责任做出具体安排，共涉及以下几个方面：一是建立健全农村集体资产交易服务平台，优化农村资源配置；二是监督农村集体经济组织决策的合法性；三是监督农村集体经济组织的换届；四是资产统计；五是建立健全股权流转机制；六是审计监督。

（八）法律责任

对集体资产管理工作涉及到的各方，如农村集体经济组织的理事、监事、管理人员、财务人员和各级人民政府及其相关部门的工作人员等，出现违法违规行为的，依法追究责任。

（九）附则

对于本办法的解释单位和生效时间进行说明。