

浦东新区曹路镇人民政府

浦曹府规〔2025〕1号

关于印发《关于进一步加强曹路镇农村集体资金、资产、资源监督管理的实施办法》的通知

镇经济联合社，各镇属集体企业、村经济合作社、村属集体企业：

《关于进一步加强曹路镇农村集体资金、资产、资源监督管理的实施办法》已经镇党委、镇政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市浦东新区曹路镇人民政府

2025年3月25日

（此件公开发布）

关于进一步加强曹路镇农村集体资金、 资产、资源监督管理的实施办法

为进一步加强农村集体资产管理，建立产权清晰、权责明确、运作规范、监督民主、管理科学的长效机制，根据《上海市农村集体资产监督管理条例》《关于进一步加强浦东新区农村集体资金、资产、资源监督管理的指导意见》（浦农业农村委〔2020〕173号）等文件精神，结合曹路镇实际，制定本实施办法。

一、适用范围

适用于镇、村、队（组）集体经济组织全体成员所有，由其依法享有占有、使用、收益和处置权利的农村集体“三资”的监督管理。具体为：

- （一）集体所有的土地和荒地、滩涂等资源性资产；
- （二）集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施等经营性资产；
- （三）集体所有的教育、科技、文化、卫生、体育、交通等公共服务设施、农村人居环境基础设施等非经营性资产；
- （四）集体所有的资金；
- （五）集体投资兴办的企业和集体持有的其他经济组织的股权及其他投资性权利；
- （六）集体所有的无形资产；

（七）集体所有的接受国家扶持、社会捐赠、减免税费等形成的财产；

（八）集体所有的其他财产。

二、监督管理措施

（一）健全运行机制。

1. 明确管理主体。

《上海市农村集体资产监督管理条例》明确，曹路经济联合社（以下简称“镇经联社”）、村经济合作社、生产队（组）作为农村集体经济组织，依法履行镇、村、队级农村集体资产管理、发展农村集体经济的责任。成员大会（或成员代表大会）是镇经联社、村经济合作社的权力机构。理事会作为镇经联社、村经济合作社的管理机构，依《农村集体经济组织章程》，履行农村集体资产经营管理职责。监事会作为镇经联社、村经济合作社的监督机构，依《农村集体经济组织章程》，履行农村集体资产经营管理的监督责任。

镇（村）属集体企业，即由镇经联社、村经济合作社集体投资形成的镇属集体公司或专业合作社、村属集体公司或专业合作社等，依照《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国民法典》以及章程等规定，履行各自名下农村集体“三资”的日常管理、公司经营发展等职责。其议事决策监督机构主要是总经办会、董事会、党（总）支委会、监事会（或监事）等。

2. 健全决策制度。根据镇党委“三重一大”集体决策和镇长办

公会议事规则，结合各自的章程和镇、村级农村集体“三资”管理实际，进一步建立健全镇经联社、村经济合作社成员（代表）大会、理事会、监事会，以及镇（村）属集体企业总经办会、董事会、党（总）支委会、监事会（或监事）等内部议事监督决策制度。

（二）完善管理制度。

1. 加强农村集体资产监督管理。为进一步规范集体资产的日常经营管理，确保集体资产租赁交易过程公开、公平、公正，根据《浦东新区农村集体资产租赁交易公开竞标规则》（浦农经〔2020〕3号）、《关于进一步加强浦东新区农村集体资产租赁管理的指导意见》（浦农业农村委〔2021〕130号）和《浦东新区关于进一步加强农村集体土地使用管理的指导意见》（浦农业农村委规〔2024〕1号）等相关文件精神，制定《曹路镇农村集体资产、资源管理细则》（详见附件1），切实提高农村集体资产效益，防止集体资产流失。

同时，为进一步加强农村集体资产租赁合同管理，集体资产租赁合同的制定须依法依规，并在公平公正的前提下签订。镇、村、队（组）集体经济组织（含集体企业）根据管理权限与租赁合同相对方进行协商，并草拟租赁合同文本。租赁合同文本（草案）应包含租赁（发包）主体、租赁合同期限、租金及其付款方式和时间、解决争议的方法及违约责任、签约时间、签约人等租赁合同的必要条款。集体资产租赁合同应使用镇统一下发的《曹路镇农村集体资产（资源）租赁合同》示范文本。示范文本须经

镇司法部门审查后方可使用。生效的农村集体资产租赁合同应录入上海农村集体资产经营管理监督平台(以下简称“‘三资’监管平台”)。

2. 加强农村集体资金监管。为进一步规范集体(经济)组织、集体企业的收入支出行为,按照镇经联社、村民委员会、村经济合作社、集体企业的不同职能定位进行分账管理。一是规范财务预决算管理。各集体(经济)组织、集体企业要严格落实财务预决算管理,将各项收入与支出全部纳入预算,做到无预算不支出,不编制赤字预算。编制好的集体(经济)组织、集体企业财务预决算应提交集体决策,表决通过并经公示后执行。预算外资金须先进行预算调整后再实施。二是规范资金使用。每年第一季度末,各集体(经济)组织、集体企业要将上年度集体资金使用(出借)情况报镇经发中心;镇经发中心汇总后,将上年度农村集体资金使用(出借)的情况向区农业农村委报告。各集体(经济)组织、集体企业在规定开设的基本账户外,原则上不得开设其他账户。各集体(经济)组织、集体企业须严格执行年度预算,严禁将农村集体资金对外出借。各集体(经济)组织、集体企业不得为他人债权债务提供担保。三是规范农村集体资金结算管理。各集体(经济)组织、集体企业的支出,原则上以银行转账和公务卡结算的方式进行,《公务卡结算目录》《现金结算目录》《非现金结算目录》(详见附件2),按照《关于浦东新区农村集体经济组织建立公务卡结算制度的指导意见》(浦农业农村委〔2021〕84号)文件执行。各集体(经济)组织、集体企业的公务卡办卡

对象、发卡银行等事项由单位负责人审核。当月月末前 2 个工作日，原则上停止支票领用、公务卡和现金报支等事项，次月第 1 个工作日起恢复办理。当月不能结清需跨月的，各集体（经济）组织、集体企业的财务人员做好相应账务处理。公务卡报销时要按照规定的财务报销流程，并提供消费交易凭条（银行卡签购单），且报销金额应等于或小于签购单上的消费金额。报销人应在发行卡行规定的免息还款期限内，及时向财务部门报销。四是预算费用审批权限。集体（经济）组织、集体企业按照集体决策要求，分别制定集体（经济）组织、集体企业的预算费用审批权限等管理制度，切实加强农村集体资金的收支监管。

（三）强化监督管理。

1. 发挥“三资”监管平台实效。按要求推进集体（经济）组织和集体企业的账务处理，规范其收支预决算、对外投资、收益分配等行为。一方面结合清产核资等工作，进一步摸清集体资产、集体经营性土地（耕地、建设用地）等家底；另一方面将农村集体经济组织、集体企业的财务收支、资产资源等信息、其他固定资产、经济合同等及时录入“三资”监管平台，并做好“三资”数据信息的更新和维护。

2. 推进信息公开。依托党务、政务、财务公开的方式和途径，推进农村集体“三资”的信息公开，进一步保障群众的知情权、参与权和监督权，确保权力在阳光下运行。

3. 加强审计监督。在市区级审计的基础上，进一步加强内

部审计监督，对集体（经济）组织、集体企业或集体“三资”等进行五年一轮审，主要开展财务收支、经济责任、“三资”管理等审计。

4. 落实决策追溯。加强镇经联社、村合作社成员（代表）大会、理事会、监事会，集体企业总经办会、董事会、党（总）支委会等决策的管理，规范会议记录和决议档案的管理。对决策失误造成的重大损失应当追究相关人的责任。

三、工作要求

（一）各集体经济组织、集体企业要根据本实施办法的精神，切实担负起农村集体资金、资产、资源管理的主体责任，建立健全农村集体经济组织、集体企业的内部运行管理机制，进一步规范经营管理活动行为，促进农村集体经济可持续发展。各村应建立健全队级资金、资产、资源的监管机制，加强队级“三资”监督。

（二）本实施办法解释权归属于浦东新区曹路镇人民政府。本办法自 2025 年 4 月 25 日起施行，有效期 5 年。

附件：1. 曹路镇农村集体资产、资源管理细则

2. 公务卡结算目录、现金结算目录、非现金结算目录

曹路镇农村集体资产、资源管理细则

为进一步规范本镇农村集体资产、资源的管理，根据《上海市农村集体资产监督管理条例》《关于进一步加强浦东新区农村集体资金、资产、资源监督管理的指导意见》（浦农业农村委〔2020〕173号）、《关于进一步加强浦东新区农村集体资产租赁管理的指导意见》（浦农业农村委〔2021〕130号）等文件精神，现结合我镇实际，制定本细则。

一、适用范围

归属于镇、村、队（组）级集体经济组织、集体企业所有的资产、资源，其中：资产主要指房屋和建设用地等；资源主要指农户承包土地、集体机动地、减量化后土地、以及自留地等。

二、登记管理

（一）资产登记管理。

各镇级、村级、队（组）级的资产应录入“三资”监管平台。“三资”监管平台上资产的数据信息须及时做好维护，每月末、季末、年末，各镇、村级集体经济组织、集体企业开展一次清查核实，并形成曹路镇资产的季（年）度报表。“三资”监管平台上资产的基本信息和用途发生变动时，镇、村级集体经济组织、集体企业应于变动后15个工作日内，将集体资产资源的具体变动信

息上报经发中心。对于集体建设用地须上报土地的四至边界，以及清晰的地块照片。

（二）资源登记管理。

各镇级、村级、队级的资源应建立农户承包土地、集体机动地、减量化后土地、以及自留地等农用地地块的信息台账，并明确土地性质、目前现状以及土地的四至边界，附清晰的地块照片。每年6月、12月，各镇、村集体经济组织、集体企业对台账中的土地开展一次清查核实。遇集体土地被征收时，村级集体经济组织应在1个月内将土地征收的补偿等信息、土地变动情况上报经发中心。

三、租赁（流转）管理

（一）房屋和建设用地的租赁管理。

1. 租赁期限：农村集体资产租赁原则为1-3年（含）。特殊情况租期超3年的，经镇经联社理事会、村经济合作社理事会集体讨论决定，报镇预审备案，但最长不超过5年。

2. 租赁审核：集体资产租赁时，租赁发包主体须对承租方经营状况、诚信度等作必要的调查，并按集体资产管理要求履行相关的审批程序。农村集体资产租赁时，由租赁发包主体将租赁意向方案报经发中心，由经发中心会同镇规建环保办、镇经发办、镇精细办、镇城运中心、综合执法队等部门（单位）在30个工作日内，分别对租赁意向人的环保、门责、安全生产以及产业业态（含使用功能、注册地点、注册资本和税收）等情况进行会审会签。

3. 租赁价格。

（1）按照区农业农村委《关于各自建立健全集体建设用地租赁指导价的通知》的文件精神，制定《曹路镇集体资产（资源）租赁指导价目录》。指导价目录要结合市场变化规律进行调整。

（2）农村集体资产、资源租赁价格原则上不低于《曹路镇集体资产（资源）租赁指导价目录》中所列的价格，且不低于前两年的实际租赁价格。投招联动、涉农项目等阶段性突破租赁指导价的租赁应纳入集体决策范围。

另外，对租赁意向价格低于市场指导价的，或租期超3年的租赁意向须提交租赁专题会议进行预审备案。租赁专题会议由分管副镇长召集，由镇规建环保办、镇经发办、镇精细办、镇城运中心、综合执法队等会审会签部门（单位）参加，原则上每季度召开一次。

4. 租赁方式：农村集体资产租赁原则上通过公开招租、公开协议招租等方式进行，租赁管理过程要阳光公开。

5. 合同订立。

（1）合同主体。资产出租方为集体经济组织、集体公司。队级集体资产租赁原则上应委托所在村集体经济组织进行实施。承租方原则上是法人单位或自然人，必须合法经营，满足规划、环保、消防和安全生产等必要条件，有一定生产能力，符合本镇产业规划。

（2）合同文本。租赁双方原则上签署统一格式的《曹路镇

农村集体资产（资源）租赁合同》（以下简称“租赁合同”）。集体经济组织、集体企业将生效的租赁合同等资料存档保管，并于签订之日起 10 个工作日内录入“三资”监管平台进行合同监管。租赁合同内要素信息（如租期等）发生变化时，集体经济组织、集体企业应于变化确定之日起 10 个工作日内，将变动的数据信息在“三资”监管平台上做好更新和维护。

（3）合同管理。集体经济组织、集体企业应按合同约定收取租金，并将租金收取的银行凭证等信息及时录入“三资”监管平台。每月月底，集体经济组织、集体企业要登录“三资”监管平台核实租金、押金等管理情况，确保租赁规范管理。

（二）农用地的流转管理。

1. 流转方式。

村经济合作社将土地流转意向报镇经发中心，由镇经发中心将土地流转信息（主要包括：地块位置和面积、流转价格、期限、用途及联系人等）录入“上海市农村产权交易所”进行公开交易。中标后，中标经营者与集体经济组织在经发中心指导下，签订规范的流转合同和经营承诺书。确定的土地流转合同需录入“上海市农村土地承包经营信息管理系统”进行备案。集体经济组织将生效的土地流转合同，于签订之日起 10 个工作日内录入“三资”监管平台进行合同监管。

2. 流转价格。

本镇范围内新签订的农村土地承包经营权的流转指导价格

原则不低于《曹路镇集体资产（资源）租赁指导价目录》中所列的价格（不含各级财政补贴）。但如遇市、区指导价作调整，本镇流转指导价格低于市、区指导价时，按市、区指导价执行。

3. 合同文本。中标经营者与集体经济组织签订的合同原则上采用市、区要求的统一模版。

4. 其他。为确保土地流转管理工作规范有序，鼓励集体经济组织将土地集中流转至镇农投公司。

（三）规范使用要求。

流转土地使用应符合本镇农业生产规划，有利于农业规模化、集约化经营，促进农业经营方式的转变。农村土地承包经营权流转不得改变集体所有性质、不得改变土地农业生产用途、不得损害农民土地承包的合法权益。坚决制止任意改变基本农田用途的行为，不得在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。禁止任何单位和个人占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼，禁止任何单位和个人闲置、荒芜基本农田。

公务卡结算目录

序号	公务卡支付项目	备注
1	办公费	指单位购买（除按财务会计制度规定的固定资产之外）的日常办公用品、书报杂志等。
2	差旅费	指单位工作人员因出差支付的住宿费、机票费等。
3	会议费	指单位主办会议中按规定列支的餐饮费以及文件资料印刷费、会议场地租用费等。
4	公务接待费	指单位按规定列支的各类公务接待（含外宾接待）费用。
5	培训费	指各类培训支出。
6	手续费	指单位支付的各类手续费。
7	公务用车运行维护费	指单位公务用车燃料费、维修费、保险费等支出。
8	其它交通费用	指单位除公务用车运行维护费以外的其他交通费用。如飞机、船舶等的燃料费、维修费、保险费等。
9	水电费	指单位的水电费支出。

序号	公务卡 支付项目	备注
10	邮电费	指单位的邮寄费、电话费、电报费、传真费和网络通讯费等支出。
11	咨询费	指单位咨询方面的支出。
12	租赁费	指租赁办公用房、宿舍、专用通讯网以及其它设备等支出。
13	维修（护） 费	指单位日常的固定资产（不包括车船等交通工具）修理和维护费用，网络信息系统运行和维护费用。
14	印刷费	指单位的零星印刷支出。
15	专用材料费	指单位购买日常专用材料，如药品及医疗耗材、实验室用品、消耗性体育用品、专用工具和仪器等支出。
16	其它商品和 服务支出	指上述项目中未包括，但适合采取公务卡结算的支出项目。

现金结算目录

序号	现金支付项目	备注
1	单笔消费在 500 元以下且不具备刷卡条件的零星公务支出（购买小额零星办公用品、上门服务修理等）。	
2	快递费、过路过桥费、停车费等费用中目前只能使用现金结算的支出；现金收取的押金返还。	
3	支付给困难或病患职工、优抚对象或特殊人群等的一次性慰问支出。	
4	维稳等特殊工作需要的相关支出。	

非现金结算目录

序号	不得使用现金支付的项目	备注
1	按照规定发放给本单位职工的补贴奖励类支出。	
2	困难或病患职工、优抚对象或特殊人群等的非一次性慰问、救济等支出。	
3	参照公务卡结算目录中的差旅费、办公费、维修（护）费、会议费、公务接待费、水电等支出。	
4	一次性劳务报酬，但本市行政机关、参照公务员法管理的事业单位、行政楼事业单位和参照行政类管理的事业单位工作人员除外。	
5	其他适合采取转账方式支付的支出。	