

坡头区扶持村级集体经济发展试点项目和资金管理实施细则（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为加强扶持村集体经济发展试点项目（以下简称试点项目）和资金管理，规范项目建设程序，提高资金使用效益，发展壮大村集体经济，根据广东省农业农村厅 中共广东省委组织部 广东省财政厅《关于开展 2020 年扶持村集体经济试点工作壮大村级集体经济的通知》（粤农农〔2020〕18 号）和湛江财政局《关于预下达 2020 年中央财政农村综合改革转移支付资金（扶持村级集体经济发展）的通知》（湛财农〔2020〕40 号）精神，按照《坡头区扶持村级集体经济发展试点工作方案》的要求，结合我区实际，制定本实施细则。

第二条 扶持村集体经济发展试点项目管理（以下简称“试点项目管理”）是指在国家和省现行扶持村集体经济发展政策框架内，由区农业农村局统一组织实施，区农业农村局、乡镇和项目村负责对试点项目的议定、规划、申报、实施、验收、资金兑付、经营管理、收益分配以及绩效评价、监督检查等环节的管理。

第三条 扶持村集体经济发展试点资金（以下简称“试点资金”）是指中央、区二级财政预算安排的，用于扶持村集体经济发展试点的专项补助资金共 50 万元。

第四条 目标任务。2022 年每个试点村有稳定的集体经济收入，实现集体增实力、农民增收益、产业增效益，每个试点村经济收益基本达到 15 万元以上。

第二章 组织领导和规章制度

第五条 试点工作坚持区政府牵头抓总，区农业农村局主抓镇（街）项目的组织、规划、审核、考评，镇（街）负责管理、指导、协调、监督，村级负责项目实施、经营，其他相关部门配合支持，形成联合推动的责任体系和多轮驱动、齐抓共管、密切配合的工作机制。

第六条 镇（街）要结合实际制定本镇（街）并指导项目村制定项目实施和管理规章制度。主要包括财务管理制度、民主监督制度、公示制度、定期报告制度、绩效考核制度、档案管理制度、资产登记制度、风险管控制度、收益分配制度等。

第三章 项目支持范围和实施原则

第七条 试点资金支持对象为开展试点的村集体经济组织。主要支持类型：

（一）资源开发型；（二）服务创收型；（三）产业带动型；（四）乡村旅游型；（五）异地置业型；（六）管理资产型；（七）规模经营型；（八）电子商务型。

主要实现形式：

（一）村集体资源有效利用；（二）提供服务；（三）物业管理；（四）盘活资产；（五）兴办实体；（六）混合

经营；（七）土地流转；（八）其他符合政策和实际的形式。

项目试点资金不得用于其他项目配套、偿还乡村债务、弥补企业亏损、建设公益设施和楼堂馆所、购置交通通讯工具、发放个人补贴、提取管理费用等方面。

第八条 项目实施的原则

（一）坚持集体所有。试点资金形成的资产归村集体所有，坚守不改变村集体产权性质、不损害村集体利益、不损害农民利益“三条底线”，促进集体资产保值增值，确保村集体经济发展成果惠及本集体所有成员。

（二）坚持市场导向。以供给侧结构性改革为引领，发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府政策引导、规划引领、资金支持等方面的作用，坚持用市场的方法解决发展遇到的问题。

（三）坚持改革创新。鼓励大胆实践，勇于创新，积极探索村集体经济不同实现形式，形成可复制、可推广的经验，走出适应不同区域特色、经济资源和市场条件的新型集体经济发展道路。

（四）坚持因地制宜。结合实际，因村因势立项，探索不同经营主体的组织形式和商业运营模式，宜农则农、宜工则工、宜商则商，推动一二三产业融合协调发展。

（五）坚持生态环保。试点项目建设要符合生态建设和环境保护要求，坚持生产生活生态同步发展，不得破坏乡村环境，符合乡村规划和可持续发展的要求，避免资源过度开

发和环境污染。

（六）坚持村为主导。充分发挥村集体的主导和农民的主体作用，运用好民主决策、民主管理和民主监督机制，把集体增实力、农民增收益和产业增效益有机统一，调动农民广泛参与的积极性，实现集体和个人利益的双赢。

（七）坚持规划引领。科学合理制定试点项目规划，提高项目建设的系统性、前瞻性，以规划引领试点有序推进，同时与农村公益事业、美丽乡村、田园综合体、脱贫攻坚等政策有机结合。量力而行，项目建设要统筹考虑政府财力和风险收益，原则上不实施大型项目，以短、小、精、平、快的项目为主。

第四章 项目实施和管理

第九条 全区按照“区级抓组织、镇（街）抓落实、村级抓实施”的分级负责机制开展工作。

（一）区农业农村局、区财政局负责政策培训并督促镇（街）做好项目设计规划编制，抓好项目申报、项目初审、项目评审、资金管理、督促检查和滚动项目库建设，实地考察项目的真实性、可行性、有效性，及时完善项目管理措施和制度，开展绩效评价，总结先进经验做法适时推广。

（二）镇（街）负责抓好本区域内试点项目的真实性、合理性、可行性及项目预期的经济效益和对社会、生态环境的影响程度进行全面考察、审核、把关，确保项目真实、合理、可行；及时指导项目议事、项目公示、项目实施管理、

财务管理和项目经营管理工作；监督落实项目合同、股本金到位和项目制度建设；开展项目实施全程监管和项目财务监督，督促村集体及时组织收入，管理和健全项目档案；向财政部门申请项目补助资金，监督管理项目资金使用；加强村级两委班子建设，开展村集体经济发展宣传发动，营造村集体经济建设发展的良好社会环境；及时完善项目管理措施，适时总结上报反馈项目信息。

（三）行政村负责抓好项目前期考察调研、规划设计、可行性论证、项目预算、合作洽谈、公开公示等，确定最终方案；开展项目申报、参加评审；项目批复后签订合同、确定制度。落实股本投入，做好民主议事和公开公示工作；及时组织实施建设，科学合理经营项目：按合同约定及时组织集体收入入库，按相关规定确立集体收益使用方案。

（四）合作单位负责和村集体共同做好项目前期考察调研、规划设计、可行性论证、项目预算等立项前准备工作，和村集体开展合作洽谈，共同确定股本投入结构、利润分配比例、合作方式、财务制度等合作章程；项目确立后，按合同组织建设和运行。

第十条 项目村应符合的条件：

（一）"村两委"团结、群众基础好，具有带领群众增收致富和发展集体经济的积极性；

（二）镇（街）党委政府积极性高、支持重视，有发展村集体经济的愿望和规划；

（三）村财务管理规范清晰，村务监督、民主理财、集体“三资”管理制度健全，近三年或本届村“两委”班子任期内未发生违规违纪问题；

（四）行政事务管理和项目经营分开，项目经营管理原则上由合作经营组织经营。

（五）坚持强村与富民相结合，农民增收与集体增利相统一。

（六）项目符合实际，资源科学合理利用。

（七）发展本村特色、优势产业，项目规划符合产业政策导向，符合美丽乡村建设规划，符合环境保护要求。

（八）合作经营机构制度章程健全，合作方利益分配合理。

第十一条 按照扶持集体经济发展试点管理项目要求，以镇（街）为单位组织所属村申请上报项目。具体申报审批程序如下：

（一）村级推选。镇（街）指导村级组织做好村集体经济发展项目考察工作，做好前期考察调研、规划设计、可行性论证、项目预算、合作洽谈等，确定初步方案；村委班子反复酝酿推选符合本村实际的发展项目。

（二）村级论证。村委会通过“一事一议”形式广泛征求群众意见，研究讨论发展项目的可行性，民主决策试点项目。确定试点项目投资内容、投资规模、经营管理模式等，编制并《坡头区扶持村级集体经济发展试点项目申报书》

(简称《试点项目申报书》)上报镇(街)。

(三)镇(街)审查。镇(街)对试点村上报的《试点项目申报书》进行全面考察、审核,充分论证试点项目的真实性、合理性及效益性,是否符合本镇(街)的经济发展规划,发挥地方资源特点和产业优势并予以完善,编制乡镇的《坡头区***镇(街)***村级集体经济发展试点项目实施方案》(简称《试点项目实施方案》)。

(四)镇(街)申报。镇(街)以正式文件向区农业农村局申报试点项目,申报资料附《坡头区***镇(街)***村级集体经济发展试点项目实施方案》、《坡头区扶持村级集体经济发展试点项目申报书》,区农业农村局、区财政局根据镇(街)申报的试点项目建立项目库管理。

(五)项目考察。区农业农村局组织相关部门对镇(街)上报项目进行实地考察,初步筛选村集体可行项目。

(六)镇村完善。镇(街)在区农业农村局建议的基础上,对初步筛选出的可行项目,进一步完善项目方案。

(七)项目批复。区农业农村局组织相关部门对筛选项目进行评审批复。

(八)项目实施。镇(街)和项目村要严格按照批复的实施方案及时组织实施,同步完善管理机制。

第十二条 试点项目建设资金在公开招投标限额以上的,原则上镇(街)统一组织进行公开招投标;建设资金在公开招投标限额以下的建设项目,由项目村或镇(街)组织

发包。村集体定额入股固定分红的项目，可以由经营方组织实施项目建设、购买设备设施等建设内容。试点项目资金以债务投资形式取得投资收益项目，通过投资风险评估和资金保全机制，试点资金直接拨入承接企业（经营组织）。

第十三条 项目发包或招投标结束后，项目村应与承建单位及时依法签订建设合同，合同内容条款要规范合理完整，同要在镇（街）财政所备案。

第十四条 合作双方共同经营的项目，在公开招投标限额以上的设备、设施等建设内容，原则上应履行招投标程序或通过竞争性谈判购买；在公开招投标限额以下的设施、设备等建设内容以及生物资产（牛、羊、猪、家禽、种苗等生产物资）的采购，应由镇（街）、村及合作方三方共同组成采购考察小组，专门负责质量、性能、价格的查询考察，考察结果要形成纸质档案资料，由相关人员签字存档备案。

第十五条 村集体单独经营的项目，参照第十二条、第十三条、第十四条实施。

第十六条 各镇（街）要结合实际，分项目制定村集体经济发展项目风险防控方案，落实风险防控协议，确保村集体资金、资产不流失。

第十七条 对外投资（股权投资或债务投资），要对被投资单位进行财务风险评估，制定投资退出机制，作好投资风险控制。

第十八条 镇（街）、村两级干部及村民代表组成项目监

督小组，全程参与监督村集体项目建设的各个环节，要保留完整的监督记录。

第十九条 实行公示制度。试点项目基本情况、项目建设情况、资金使用情况、项目经营情况、收益分配情况等内容，要按照公示制度要求，通过有效公开方式及时向村民公开，接受群众监督，每次公示期限不少于7天。公开公示资料要归档备查。

第二十条 技术含量较高的项目，要实行市场准入制，参与项目建设的施工单位要有相应的资质等级和业绩，要具备足够的技术管理能力和装备水平，严禁无证、越级承揽项目工程。

第五章 项目验收和审计

第二十一条 项目实施实行资质设计、资质预算、资质施工和财政评审制度，试点项目工程结束后，区农业农村局及时组织进行竣工验收。建设单位、施工单位以及相关单位及时报送验收资料，包括项目预决算、项目完工各方签证单，施工图纸、现场施工记录、监督记录及施工方案等，并将相关材料整理归档。。

第二十二条 项目验收、结算、评审。

（一）验收。试点项目建成后，区农业农村局经组织镇（街）及相关部门开展项目验收，做好验收记录和验收手续，编写初步验收报告。验收报告一式4份，区、镇（街）、村、施工方各持一份。对建成后的项目，镇（街）政府（办事处）

要监督主要责任人，开展村经营性收支监管，确保项目保值增值。

（二）结算评审。区级验收合格的试点项目，建设单位或委托第三方对建设项目进行结算，报区财政部门进行竣工决算评审。

第六章项目资金分配和管理

第二十三条 区财政局根据区农业农村局批复的试点项目资金总体规模安排财政补助资金。

第二十四条 财政部门要加强对资金的监管，健全资金绩效管理制度。镇（街）要履行就近就地监管的职责，做好资金的跟踪问效，防止虚报项目套取资金和侵害村集体利益。项目村要实行财务公开制度，定期张榜公布资金使用情况，接受群众监督。

第二十五条 试点资金下达和拨付。试点项目资金，由区农业农村局、区财政局做出试点项目资金预算分配方案报区政府审批，送区财政局下达到镇（街），镇（街）财政所按资金管理实施细则执行集中支付制度，按照“边建边补、建补同行”的原则，进行申请和拨付。

（一）建设项目资金申请需提供以下资料：

- 1、项目库资料（《试点项目申报书》、《试点项目实施方案》及项目审批资料）。
- 2、镇、村委会相关会议记录；
- 3、项目公示相片；

- 4、立项文件（需要发改部门立项的需提供）
- 5、项目施工（采购）合同；
- 6、试点项目验收表（进度、完工）；
- 7、工程预付款按不低于财政补助资金总额的 30%支付。工程进度款项按财政补助资金总额 80%支付，结算款（扣除 5%质保金）。
- 8、第三方造价单位出具的预算书（支付预付款时提供）、结算书和财政评审报告书（结算款支付时提供）；
- 9、发票。

（二）股权、固定收益投资项目资金申请需提供以下资料。

- 1、项目库资料（《试点项目申报书》、《试点项目实施方案》及项目审批资料）。
- 2、镇（街）、村委会相关会议记录（村民一事一议、乡镇决议文件）；
- 4、项目公示相片；
- 5、股权、固定收益投资。

（1）股权投资项目：1、双方签订股权转让协议书（合同书）。2、持股公司旧新章程，工商行政管理部门变更登记公司营业执照。3、投资评估报告（委托第三评估）。4、收款收据。

（2）固定收益投资项目：1、双方签订投资协议（合同书）。2、投资评估报告（第三方评估）。3、被投资方营业执

照。4、收款收据。

第二十六条 项目资金要全部用于发展村集体经济，不得直接量化或变相分配给个人及其他非村集体经济组织。

第二十七条 对扶持村集体经济发展项目，由镇（街）政府（办事处）组织财政所、农办、村集体等组成联合财务监督工作小组，抓好资金使用监管。

第二十八条 所有项目资金支付严格按照批复项目实施进度及项目合同约定执行。

第二十九条 区农业农村局、镇（街）定期不定期到实地查看项目实施情况，如发现工程建设在程序上、资料上有不完善不规范的问题，必须暂停项目款支付及停止建设，待村或承建方完善相关手续后，方可支付其项目款并恢复施工建设。

第三十条 村集体经济发展项目都要制定独立的财务管理制度，报区农业农村局、区财政局备案。

第七章收益分配和资产管理

第三十一条 项目建成后，镇（街）农办、财政所要及时督促将形成的固定资产与项目村办理项目固定资产账务移交手续，及时将形成的资产记入村账务核算，并在“三资平台”管理，明确主要责任人和管理要点，对项目资产保值增值和收益分配进行全程监督。

第三十二条 建立资产登记制度。镇（街）财政所、农办、村委成员、村民代表组成联合清查小组，要定期对村集

体经营资产进行清查并如实登记资产存量及变动情况，做到资产明晰、账实相符，未经村民大会同意，经营资产不得用于任何抵押、担保，未经区财政等相关部门同意，不得转让、变卖。因特殊原因确需转让、变卖的，经区财政等相关部门审批后按程序办理，其收益要用于发展新的村集体经济项目，确保集体资产保值增值。

第三十三条 项目经营产生的村集体收益实行“村财镇管”，经村民代表大会表决优先用于积累经营发展、村内公益事业建设维护、扶贫救济等方面，严格按批准计划使用，不允许将集体应得收益直接坐收用于扩大经营。同时根据村集体经济发展实际，定期或不定期将部分收益分配给全体村民，实现民富村强。

第三十四条 依托村监督委员会，成立民主理财小组，对村集体经济组织年度财务预决算、非生产性支出、收益分配方案等全程监督。村集体按季度向全体村民公开财务明细账目。

第三十五条 建立风险管控机制。合作前签订风险防控协议，运行中要抓好相关风险条款的落实。同时要根据村集体经济组织经营管理需要和债务偿还能力，设置风险红线，提示债务超过警戒线可能造成的风险，维护全体村民的利益。

第八章项目档案管理和考评

第三十六条 建立项目台账，加强项目档案管理，项目

档案实行村、镇（街）管理。

第三十七条 建设项目实行“一项目一档案”的管理方式，项目从村级决策程序开始，到项目申报评审、立项批准、招投标、合同签订、工程质量监督及安全监督、竣工验收、工程款支付、竣工结算等各个环节，形成的文字、影像、图片等各项资料均应归档，并专人管理。重要的财务凭证资料要求项目档案和项目财务档案两方同时保管。具体的档案内容包括：村民议事会议记录、项目可行性研究报告、项目申请表、合同协议、制度章程、预决算报告、设计施工图纸、检查记录、验收报告、建设前后的影像资料等纸质档案。

第三十八条 镇（街）项目管理人员、财务人员、村级管理和监督人员、项目施工单位等是项目档案归档的责任人和责任部门。要及时将项目档案资料整理报送镇（街）农办，镇（街）农办对档案的安全性负责，建立项目档案专柜，由专人保管。

第三十九条 镇（街）农办指导项目档案工作，由村分类及时收集整理项目形成的档案资料，动态管理，将档案原件归档装订成册。

第九章 严肃纪律明确责任

第四十条 各镇（街）、村要协助相关部门加强工程管理，监督工程建设质量、安全、进度，维护工程建设环境。

第四十一条 村“两委”班子成员及直系亲属不得个人承包本村集体经济发展项目建设工程，实行回避制度。

第四十二条 项目村负责人或其它责任人擅自将经营性资产用于抵押或担保的，一经发现严肃查处。如造成经济或其它损失的，同时提交相关部门追究其它连带责任。

第四十三条 对未履行项目建设程序，擅自变更项目地点、内容、标准和投资规模，挤占挪用项目资金或弄虚作假套取资金的，工程建设质量不合格的，应视情节轻重，采取限期整改、通报批评、停止拨款、扣回试点资金、不予验收、撤销批复等措施予以处理，并将依照法律法规和有关规定查处，追究镇（街）、村项目相关责任人责任。构成犯罪的，移送司法机关依法追究其刑事责任。

第四十四条 项目建设相关手续不完备或相关资料未报镇（街）的，镇（街）财政所不予申请补助拨款和报账。

第十章附则

第四十五条 本实施细则由区农业农村局、区财政局负责解释。

第四十六条 本实施细则自发布之日起施行。有效期为 5 年。