

阿勒泰市切尔克齐乡农经站农村集体 “三资”文件汇编

农村集体“三资”管理制度

汇编：_____ 日期：_____

审核：_____ 日期：_____

批准：_____ 日期：_____

切尔克齐乡经济发展和财政办公室

2024年8月21日

目录

序号	名称	页数
1	农村集体“三资”管理工作（应知应会）	3 页
2	阿勒泰市农村集体“三资”管理制度	14 页
3	关于进一步规范农村集体“三资”管理工作的通知	4 页
4	关于农村集体“三资”管理中资产、债权、债务呆死账核销处理流程	1 页
5	村集体经济组织财务管理制度	14 页
6	摸家底 核情况 整问题 促规范 强有力地整治护航农村集体“三资”	6 页
7	“四措并举”扎实推进毁林毁草专项整治	6 页
8	阿勒泰市人民政府办公室文件 [2021]1 号	12 页
9	阿勒泰市农村土地清理暨流转实施方案	16 页

农村集体“三资”管理工作（应知应会）

一、农村集体三资是指什么？

农村集体经济组织依法所有的资金、资产、资源：

- 1.村集体资金主要包括：上级补助、扶贫资金、捐赠收入、集体经营收入、土地发包和补偿收入、转移支付、专项拨款等；
- 2.村集体资产主要包括：村集体拥有或以投资、贷款和劳动积累形成的有形资产以及其他无形资产；
- 3.村集体资源主要包括：村集体所有的土地、林木(不包括经济林木)、荒山、荒滩、水面和矿产等。

二、为什么开展“三资”

农村集体“三资”即资金、资产、资源，是发展农村经济、促进农村社会和谐稳定的重要物质基础，是广大农牧民群众关心的热点和焦点问题。农村集体“三资”管理，是村级财务管理的重要组成部分。开展“三资”一是为进一步加强农村集体“三资”经营管理工作，做到高效经营、科学管理、全程监督，实现集体“三资”保值增值和收益增长,促进农村集体经济持续壮大和农民财产性收入持续增加；二是为稳定和完善农村基本经营制度，切实维护农村集体经济组织和农民群众的合法权益。

三、农村集体“三资”管理中存在以下突出问题

- 1、“三资”监管机构履职尽责不到位，监管流于形式；

2、农村集体资产、资源不按规定程序交易、发包，管理无序，资产资源收益流失现象严重；

3、农村集体资金使用及财务管理极不规范，违纪违规问题多发，乱象丛生；

4、农村工程项目建设管理不规范；

5、村务监督委员会成为“橡皮图章”，村民民主理财有名无实。

四、明确土地清理对象

1.清理集体(国有)土地。依据实际情况，针对承包经营集体土地未签订承包合同、未经批准开荒、“多种少包”、合同期限过长、廉价发包等问题开展集体土地清理。

2.清理公职人员违规承包经营土地。

3.清理村民擅自开发土地证以外的土地。清理农村土地承包经营权确权登记颁证以外(含个体经营户开发土地)，正在耕种的土地及边角地(10亩以下为边角地)。

4.清理其他类型土地。2020年土地确权未取得《农村土地经营权证书》的土地；整户灭亡、消失目前由其他人耕种的土地；乡村两级教学点及幼儿园无偿使用农用土地；1998年第二轮土地承包时夫妻双方已经成为国家干部，仍在使用的土地。

五、建立四类台账

1 建立农户确权、牧民定居饲草料地以外的集体耕地、林地、草地、鱼塘水面发包使用情况资源管理台账。

2.建立房屋门面、机械设备、集体畜的经营性资产台账。

3.建立对电脑、桌椅等办公设备，道路、水渠等公益性基础建设项目，办公用房、车辆等非经营性资产台账：

4.建立债权债务台账。

阿勒泰市农业农村局

阿勒泰市农村集体“三资”管理制度

为进一步加强我市农村资金、资产、资源管理工作，规范完善农村集体“三资”管理制度，根据农业部《关于进一步加强农村集体资金资产资源管理指导的意见》精神，结合我市实际，特制定农村“三资”管理制度。

一、农村集体资金管理制度

(一)财务收入管理制度

1、村集体资金主要包括：上级补助收入、扶贫资金收入、各项捐赠收入、一事一议资金、集体统一经营项目的收入，集体土地发包收入，集体经济项目租赁、转包收入，一事一议筹资收入、土地补偿收入，转移支付拨款收入、上级专项拨款收入(退耕还林、退牧还草、农牧民合作医疗、农村低保、各项基本建设、救济扶贫及其他收入)、社会捐助、资金收入、集体资产变价收入及其他收入等。

2、上级拨入的各种专项资金，村级应上报专项资金用途和使用计划，使用时由村出具专项资金用款申请书，并实行专账记载，专款专用。

3、收入行为一经发生，必须及时缴入村级银行账户，坚持先收后支，做到应收尽收。严禁以收抵支严禁公款私存、私设小

金库。所有收入未及时入账的，经手人应承担相应责任。

4、坚持“量入为出”的原则，严禁村级发生新的负债，确因特殊情况需要负债的，须经村民代表会议表决通过并报乡(镇)政府批准。

(二)财务支出审批制度

1、村财务支出严格实行报审会议制度。定期召开村级报审会议时，会计及报帐员将提供的分类原始单据及相关资料，逐项交给村民理财小组成员审核，其次交乡镇包村领导审核。对会计及报帐员审核为不合理开支或非正规票据的事项，不得提交报审会议进行讨论。原始单据及相关资料经村民理财小组全部审核完毕后，会计应及时将审核过的原始单据及相关资料分类填写资金报账单并进行汇总。对审批确定为不合理或不同意的，不得列入开支范围。汇总后的资金报账单由村民理财小组全体成员签字，会议记录由报帐员宣读后如无异议，由村民理财小组全体成员签字，最后由包村领导、村委会主任、会计、报帐员、核算中心(农经站)负责人再分别签字，附上民主讨论的相关会议记录等一同入帐。

2、支出单据核销、审核，要严格审核有关单据的真伪、手续、严禁“白条”入帐，违反财经法规的支出单据，加盖“作废专用章”不予核销。。

3、会计按月结算后于每季度首月 10 日前将各村财务收支情

况反馈给村委会，村委会在村务公开栏内进行公布，接受群众监督。

(三)财务预决算制度

1、各村应在年初编制村级财务预算，并经村民大会或村民代表会议审议通过后，报村级财务报审会议审核，并公布实施。

2、财务预算一经确定，应认真执行，一般不得变动，执行过程中确需对预算进行调整的，应严格履行相应程序，否则，不得随意调整。

3、预算编制要贯彻“实事求是、量入为出、收支平衡”的原则，村集体各项收入、支出应全部纳入预算管理。

4、支出预算主要是进行生产经营和管理活动所发生的各种支出。主要包括“一事一议”项目专项支出；干部工资、办公经费；生产公益事业项目支出；其它支出。

5、预算编制程序是：村集体提出年初财务预算方案，经村级财务报审会议审核同意，村民大会或村民代表会议讨论通过后，报农经站及村财务备案。

6、年度终了时，村级会计根据各村资金运行情况，编制出决算报告，由各村按规定程序进行。

(四)财务公开制度

1、财务公开的形式：各村要坚持实际、实用、实效的原则，在便于群众观看的地方设立固定的财务公开栏，同时还可以通过

广播、电视、网络、“明白卡”、民主听证会等其他有效形式进行财务公开。

2、财务公开主要有六项内容：

①财务公开计划：包括财务收支计划；固定资产购建计划；农业基本建设计划；公益事业建设及“一事一议”筹资筹劳计划；集体资产经营与处置、资源开发利用、对外投资等计划；收益分配计划；经村集体经济组织成员会议或成员代表会议讨论确定的其他财务计划。

②各项收入：包括财政转移支付收入；发包及上交收入；集体统一经营收入；投资收入；资产处置收入；“一事一议”筹资及以资代劳款项；上级专项补助款项；土地补偿费；救济扶贫款项；社会捐赠款项；其他收入。

③各项支出：包括集体经营支出；村组(社)干部报酬报刊费支出；办公费、差旅费、会议费、卫生费、治安费等管理费支出；集体公益福利支出；固定资产购建支出；征占土地补偿支出；救济扶贫专项支出；社会捐赠支出；其他支出。

④各项资产：包括现金及银行存款收支情况；产品物资；固定资产；农业资产；对外投资；其他资产。

⑤各类资源。包括集体所有的耕地、林地、草地、园地、滩涂、水面、“四荒地”、集体建设用地等。

⑥债权债务：包括应收单位和个人欠款；银行(信用社)贷款；

欠单位和个人款；其他债权债务。

⑦收益分配：包括收益总额；提取公积公益金数额；提取福利费数额；外来投资分利数额；成员分配数额；其他分配数额。

⑧其他需要公开的事项：包括集体土地征占补偿及分配情况；集体资产资源发包、租赁、出让、投资及收益(亏损)情况；集体工程招投标及预决算情况；“一事一议”筹资筹劳及使用情况；其他需要进行专项公开的事项。

3、财务公开的程序：财务公开内容由村级财务统一提供，村会计依次提交民主理财(监督)小组，审核同意后进行公布，并要收集、反馈群众意见，制定相应整改措施。

4、财务公开时间及要求：全市实行季度公开制，每季第一周为全市财务公开周。一般的财务事项每季度公布一次，重大开支及需要及时公布事项要随时公开。群众关注的热点焦点问题，实行群众点题公开。财务公开资料要拍照留存、归档管理。

(五)现金及备用金管理制度

1、村领用现金实行备用金限额管理，乡镇依据各村规模、经济条件和业务量大小确定备用金限额标准。

2、村集体的所有现金收入，必须由村出纳统一收取并在3-5日内及时上缴专户管理，不得坐收坐支现金。对不按规定使用备用金，收入不入账、公款私存、设立小金库、坐收坐支的支出单据不予核销。

3、各村备用金由村出纳管理，使用后要及时报账，否则不再支付。要及时、准确地核算现金收支，认真登记现金登记簿。

4、各村与外单位或个人发生经济往来时应严格控制现金使用；除在《现金管理暂行条例》规定许可的范围内可以使用现金外，其余均应实行转账结算。

5、严格执行国家有关货币资金管理规定。禁止公款私存、禁止村集体为任何个人或单位提供经济担保；不准坐收坐支、不准挪用公款、不准白条抵库、不准设账外账和小金库。

6、村集体资金原则上不得对外拆借。本乡或本村效益好的骨干企业确需借用村集体资金的，需经村民大会或村民代表会议讨论通过，同时，应签订具有法律效力的借款协议，以借款企业等值的未经抵押的房屋、设备、土地及借款企业股东家庭的相应资产作抵押，且借用时间不得超过一年、利率不低于银行同期贷款利率。对因擅自拆借而造成集体资金损失的要依法追究相关人员责任。严禁以权谋私，对借用、挪用公款为个人谋取私利的要严肃处理，情节严重的要依法追究法律责任。

(六)零招待及差旅费报销制度

原则上村实行零招待及差旅费报销制度。村级除确因招商引资、集体经营等特殊需要接待的工作外，村组干部在参加村级议事和工作时，不得从村集体招待费列支。对违反规定开支招待费，不得在村集体报支，否则谁招待，谁付款。严格执行差旅费报销

制度，实行差旅费包干，凭发票，有经手人、审批人签字后方可报销。

(七)民主理财制度

1、民主理财(监督)民主理财小组由3—5人组成，其中组长1人，委员2—4人。民主理财小组成员由村民会议或村民代表会议从村务公开监督小组成员中推选产生。民主理财小组向村民会议或村民代表会议负责并报告工作

2、民主理财小组一经选举产生不得随意更换。小组成员连续三次无故不参加理财活动的，视为自动放弃，对工作不负责或不能胜任的，提交村民代表大会讨论罢免，并按选举程序补选。

3、民主理财(监督)小组应当履行以下职责：参与制定集体财务计划和各项财务管理制度；对已发生的财务收支业务进行审查，予以认定或否决不合理开支，检查、审核财务账目；对村集体资产的变卖、出租、出让等进行监督；对本村财务管理、财务公开中的问题，及时向村干部提出意见和建议；对难以解决的，应当及时向上级主管部门反映；对集体的债权债务和财务公开工作进行监督。

4、各村应每季度确定一个民主理财日即村级财务报审会议召开日，由村委员会主任召集，民主理财(监督)小组全体成员、包村领导和会计、报帐员参加，代表村民对集体账务收支情况进行审核，听取报账员汇报发生的财务收支情况，对收支票据进行审

查。情况不清的，民主理财小组成员可当场询问；审核同意后，共同对村集体财务开支进行联席审批，在原始单据上加盖“民主理财专章”。2/3 以上成员参加审查并同意的，加盖“民主理财专用章”；认为不合理或手续不完备不予通过，或交由村民代表大会讨论决定。

5、民主理财(监督)小组无正当理由不得拒审，对拒审的开支项目，要向村财务写出书面理由及处理意见。

6、民主理财(监督)小组成员必须遵守理财日制度，有事请假，若有三次无故不到者，视为自行脱岗。并按规定程序补选。民主理财(监督)小组“专章”由理财小组组长负责保管。

7、各村要建立民主理财活动记录簿，详细记录民主理财情况。

(八)一事一议筹资筹劳管理制度

1、一事一议筹资筹劳是指为兴办村民直接受益的村内集体生产、生活等公益事业，经民主程序确定的村民出资出劳行为。

2、筹资筹劳应遵循“村民自愿、直接受益、量力而行、民主决策、上限控制”的原则，按照“四议两公开”的程序进行。

3、筹资筹劳的适用范围和对象应严格执行国家、自治区、地区的有关规定，严禁强行筹资筹劳和强行以资代劳。

4、对按程序审核后的筹资筹劳事项、标准、数额，各村开据收据收取。

5、筹集的资金应单独设立账户、单独核算、专款专用，做到一事一决算。决算后结余部分应退给出资人。

6、一事一议筹集的资金和劳务归本村村民集体所有，任何单位或个人不得平调、挪用、上解。

(九)财务手续交接及会计档案管理制度

财务人员变动离岗时，必须结清账目，盘点现金、实物、档案，核对往来及债权债务，编制移交清册一式三份，并经民主理财小组审核后由乡财政所、农经站监交。各村要建立财务档案柜，将资料分类整理、装订成册，编制目录清单，以便查阅。

二、农村集体资产管理制度

农村集体资产主要包括：村(组)集体拥有或以投资、贷款和劳动积累形成的有形资产，如农业机械、机电设备、交通工具、通讯工具、农田水利设施、乡村道路和教育、文化、卫生、体育设施、村(组)集体投资兴办的企业及收益形成的资产等以及其他无形资产。农村集体资产由村集体资产管理委员会负责管理。各村应建立和完善以下各项制度。

(一)资产清查制度

1、资产清查是通过实地盘点、摸底、登记、审核、造册确定各种资产物资、货币资金、往来款项的实际结存数。并与账面数核对，以保证账实相符。由村民代表会议审定并在全村公开，无误后记入本村资产台帐

2、村集体的固定资产、库存现金、银行存款、专项存款、银行借款、有价证券，债权、债务等各种往来结算款项都应定期进行清查盘点，向村民公示。

3、对固定资产、产品物资等要通过逐一盘点确定实物数量。清查时要填制“盘点单”；填明各种资产和物资的名称、规格、数量、单价、金额。

4、资产物资的盘盈、盘亏，由村集体资产管理委员会负责查明原因，落实相关责任，提出处理意见。属于管理不善造成的损失，应会同有关部门或报送有关部门依法处理。

5、村级会计应根据“盘点单”记录数量，及时与账面上结存数量进行核对，并编制“账存实存对比表”，作为调整账簿记录的原始依据。

(二)资产台账制度

1、村集体应建立资产台账，如实登记和反映本集体账内外资产的现状、价值和变动情况，加强对各项资产的管理。

2、定期进行清产核资，依法界定资产所有权，对未入账资产，要按照规定及时补充登记入账，做到账实相符。

3、固定资产、产品物资等应实行专人管理，严格履行保管使用、出租、出借、报废等手续。

4、资产处置时，必须由村党支部和村委会提出处理意见，经村民代表会议审议通过并进行公示，无异议后，填写集体资产

处置呈报表，按相关程序处置。

5、有土地补偿费的村，应建立土地补偿费专项台账，详细记录被征地面积、所在地域、土地补偿费的应收金额、实收金额、使用情况、留存情况等，加强对土地补偿费的管理。

(三)资产经营管理制度

一、对村集体资产实行承包、租赁经营，除法律、法规另有规定外，应当采取公开招标、投标等方式确定经营者，并向群众公布，不得暗箱操作。

二、村集体资产实行承包、租赁、出让经营的，要加强合同履行的监督检查，公开合同履行情况；收取的承包费和租赁金归村集体所有，纳入账内核算。

三、村集体统一经营的资产，要明确经营管理责任人的责任和经营目标，确定决策机制、管理机制和收益分配机制，并向全体成员公开。

四、村集体实行股份制或者股份合作制经营的，其股份收益归村集体所有，纳入账内核算。

五、村集体资产管理委员会要定期对集体资产的使用、维护和收益情况进行检查，确保集体资产安全和保值增值。

(四)资产评估制度

1、村集体资产以拍卖、转让、出租和合资联营等方式，发生所有权和使用权转移或变更，村集体经济组织实行产权制度改革

革、合并或分设等，应当进行资产评估。

2、资产评估工作由村集体资产管理委员会组织进行，一般应由具有资质的单位进行资产评估。

3、资产评估结果须经全体村民会议或村民代表会议确认。

(五)工程招投标制度

1、村级工程在5万元以上、50万元以下的纳入招标范围。招标投标的全过程应在乡镇政府监督下进行。

2、属于招标范围内的村级工程建设项目必须进行招投标，任何组织和个人不得私自建设，私自发包。

3、工程建设项目招标应具备下列条件：

(1)建设项目立项批准文件或经村民大会、村民代表会议审议通过后批准实施的项目。

(2)具备招标所需的图纸等工程有关资料。

(3)建设资金已落实。

(4)招标项目的管理人员已落实。

4、同一工程项目应整体招标，不得分割标段，肢解工程，规避招标。

5、招标主要采取公开招标的方式。公开招标的建设项目可由乡镇招投标代理服务中心通过张贴招标公告或通过媒体公开发布招标公告。

6、乡镇应按有关规定和程序全面组织实施招投标，并负责

进行中标公示，监督村集体和中标人签定书面合同。

三、农村集体资源管理制度

农村集体资源主要包括：村集体所有的土地、林木(不包括经济林木)、荒山、荒滩、水面和矿产等。农村集体资源性资产由村集体资产管理委员会负责管理，各村应建立和完善以下管理制度。

(一)资源登记簿制度。

1、凡法律规定属于集体所有的土地、林地、草地、荒地、滩涂等集体资源，均应建立集体资源登记簿，逐项记录。

2、资源登记簿的主要内容包括：资源的名称、类别、坐落、面积等。

3、实行承包、租赁经营的集体资源，还应登记资源承包、租赁单位(个人)的名称、地址，承包、租赁资源的用途，承包费或租赁金，承包期限和起止日期等。

4、农村集体建设用地以及发生农村集体建设用地使用权出让事项等要重点记录。

(二)公开协商和招标投标制度。

1、集体统一经营的荒山、荒沟、荒丘、荒滩，以及果园、养殖水面等集体资源的承包、租赁，应当采取公开协商或者招标投标的方式进行。

2、以公开协商方式承包、租赁集体资源的，承包费、租赁

金由双方议定。以招标投标方式承包、租赁集体资源的，承包费、租赁金应当通过公开竞标、竞价确定。

3、招标应当确定方案，载明招标人的名称和地址，明确项目的名称、数量、用途、期限、标底等内容；招标方案必须履行民主程序。在招标中，同等条件下，本集体经济组织成员享有优先中标权。招投标方案、招标公告、招标合同和相关资料应当报乡(镇)农经站审核备案。

(三)资源承包、租赁合同管理制度。

1、集体资源的承包、租赁应当签订书面协议，统一编号，统一管理。

2、合同应当使用统一文本，明确双方的权利、义务、违约责任等。上交收入归村集体所有，纳入账内核算。经济合同及有关资料应及时归档并报乡(镇)农经站审查、鉴证和备案。

(四)集体建设用地收益专项管理制度。

1、农村集体建设用地是集体资产和资源的重要组成部分，其收益归村集体所有，主要用于发展生产、增加积累、集体福利和公益事业、改善农民的生产生活条件等，不得用于发放干部报酬、支付招待费用等非生产性支出。

2、农村集体建设用地收益要纳入账内核算，严格实行专户存储、专账管理、专款专用、专项审计监督。

阿勒泰市农业农村局

关于进一步规范农村集体“三资”管理工作的通知

各乡（镇）人民政府：

农村集体“三资”即资金、资产、资源，是发展农村经济、促进农村社会和谐稳定的重要物质基础，是广大农牧民群众关心关注的热点和焦点问题。农村集体“三资”管理，是村级财务管理的重要组成部分。为进一步加强农村集体“三资”经营管理工作，做到高效经营、科学管理、全程监督，实现集体“三资”保值增值和收益增长，促进农村集体经济持续壮大和农民财产性收入持续增加。根据当前集中整治工作中发现的相关问题，为确保农村集体“三资”管理工作不断规范，结合我市“三资”集中整治工作实际需要，现将有关工作要求通知如下。

一、规范农村土地流转合同管理

为进一步规范农村土地流转工作，加强农村集体土地发包收入管理，农村集体土地发包（入股）必须使用农业农村部、国家市场监督管理总局联合下发的规范合同范本（附件1、附件2），对村集体土地发包不使用规范合同范本的村集体经济组织，核算中心不予入账并限期整改，整改完成后予以入账，签订合同时需明确土地位置、面积、用途、期限等关键信息，约定双方权利和义务、违约责任等条款，确保农村村民及集体权益不受侵害，减

少因土地经营权流转引发的合同纠纷。

二、规范农村土地清理工作

(一) 明确清理范围

1. 清理集体（国有）土地。依据实际情况，针对承包经营集体土地未签订承包合同、未经批准开荒、“多种少包”、合同期限过长、廉价发包等问题开展集体土地清理。

2. 清理公职人员违规承包经营土地。清理党政机关、人民团体、企事业单位（包含东岸大渠水管处等地直、市草原站等市直单位）及其国家公职人员承包或变相承包以及参与或变相参与各种形式的农村土地开发经营，包括以合作、合资、入股等方式；清理国家公职人员违反规定，利用职权安排特定关系人以各种名义在其职权或者管辖范围内，承包或者变相承包土地、参与或者变相参与土地开发经营。

3. 清理村民擅自开发土地证以外的土地。清理农村土地承包经营权确权登记颁证以外（含个体经营户开发土地），正在耕种的土地及边角地（10亩以下为边角地）。

4. 清理其他类型土地。2020年土地确权未取得《农村土地经营权证书》的土地；整户灭亡、消失目前由其他人耕种的土地；乡村两级教学点及幼儿园无偿使用农用土地；1998年第二轮土地承包时夫妻双方已经成为国家干部，仍在使用的土地；其他法律法规明确需要清理的土地。

(二) 明确清理时限及要求

村集体对国家公职人员、党员、干部等人员（群体）侵占村集体资源的，限期于8月31日前完成承包费用的收缴工作，并于10月31日前将被侵占资源收归村集体经济组织管理；群众边角地及10亩以上无证开垦地块于10月31日前完成承包费用的收缴工作，并于12月30日前将10亩以上的无证开垦土地收归村集体经济组织管理。

三、债权、债务、资产核销工作

对于村级历年来形成的丢失资产、呆账、死账再次进行逐项复核，对复核后符合核销条件的，按照《农村集体资产、债权、债务核销处理办法》进行核销，并于8月30日将核销结果报送至阿勒泰市农村合作经济发展中心。

四、问题整改

集中整治问题54条，已整改10条，其中群众急难愁盼问题1条，已整改1条。未整改44条，乡村紧盯整改，限期8月底前整改，具体问题（附件3）由市农经直接推送至乡农经。

附件：

- 1、农村土地经营权入股合同（示范文本）
- 2、农村土地经营权入股合同（示范文本）
- 3、阿勒泰市开展群众身边不正之风和腐败问题台账

(此页无正文)

阿勒泰市农业农村局

2024年8月1日



关于农村集体“三资”管理中资产、债权、 债务呆死账核销处理流程

对于村级以前年度的资产、债权、债务形成的呆死账村上之前也未通过每年清产核资这项工作进行核销处理。现在处理意见：通过清产核资的要求把形成的呆死账核销。

1. 乡镇农经站负责组织村委会对账面上、清产核资系统上以前年度形成的所有资产、债权、债务列盘查明细表实实在在盘查，确定资产债权、债务的存续还是消亡。

2. 村委会向乡镇政府党委提交关于核销呆死账的请示(红头)并且后附：(1)村委会核销呆死账明细；(2)村委会呆死账核销的党委会议审议、村民代表决议的会议记录；

3. 村委会将该请示及附件在村级公示栏公示。

4. 乡镇党委收到请示通过党委会给村上出示关于核销呆死账的批复文件(红头)。

5. 根据以上资料村委会提交合作社进行账面核销。合作社收到村委会提交的核销资料需要理事会会议提议、监事会审议、成员代表大会决议记录，财务做账务核销处理。

村集体经济组织财务管理制度

第一条 为认真贯彻落实《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》和区、州改革工作的具体要求，加强村集体经济组织暨股份（经济）合作社财务管理，规范财务收支，切实维护村集体经济组织和成员的合法权益，促进乡村振兴战略的顺利实施和村集体经济发展壮大，根据自治州《关于发展壮大村集体经济的若干意见》结合我市村集体经济组织财务管理实际，制定制度（试行）。

第二条 建立集体经济组织暨村股份（经济）合作社财务委托代管制度。实行“财务代管”制度后，在市农经局下设农村集体资产核算中心，为各村集体经济组织开展代理记账、会计核算、审核支付、资产清查等业务。村集体经济组织所属的“三类”资产，按照村集体资金所有权不变、使用权不变、集体资金性质及审批权不变、集体资产的管理处置权不变、投资经营决策权不变、成员收益分配权不变原则由村集体经济组织委托市农村集体资产核算中心代管。市农村集体资产核算中心履行审核和服务职责，对各村集体经济组织各类财务票据严格审核把关，对审批程序不规范，财务手续和发票附件不齐全的票据不入账、不支付，并及时退回补充和完善有关财务手续，从而确保村集体经济组织各类开支规范，资金不被平调、挪用和侵占，村集体和成员的权益不受侵害。

第三条 账户管理。农村集体经济组织与村民委员会实行分账管理，分账管理时必须划清资产、负债、所有者权益归属。编制分账管理日前后的资产负债表与资产清单。

(一) 村股份（经济）合作社的核算

1、村股份（经济）合作社的资产、负债和所有者权益核算。经清产核资与产权界定后的村集体经济组织拥有的资金、资产资源归村股份（经济）合作社所有，记入村股份经济合作社账户；经营性债务由村股份经济合作社承担。公益性负债及形成的公益性资产由村委会承担，待债务化解后再行移交公益性资产。对经济薄弱村扶持项目形成的资产，列入村股份经济合作社账户核算。

2、村股份（经济）合作社的收入。村股份（经济）合作社收入主要指：一是村股份（经济）合作社进行各项生产、服务、租赁等经营活动取得的收入；二是合作社内成员和其他单位（个人）因承包集体耕地、林地、果园、鱼塘等上交的承包金及村办企业上交的利润等；三是对外投资分得的利润、现金股利和债券利息，以及投资到期收回或者中途转让取得款项高于账面价值的差额和投资到期收回或者中途转让取得款项低于账面价值的差额等；四是除经营收入、发包及上交收入、投资收益以外的收入。

3、村股份（经济）合作社的支出。村股份（经济）合作社支出主要指是村股份（经济）合作社因销售、提供劳务以及资产、资源租赁等而发生的实际支出，包括生产经营使用固定资产的折旧费、维修费、运输费、保险费等；二是村股份（经济）合作社

经营管理活动中发生的各项支出；三是农业基础设施建设和维修、农业生产服务和农业补贴等涉农支出；四是除经营支出、管理费用以外的其他支出。

（二） 我市农村集体产权制度改革后各村新成立的村股份（经济）合作社财务不再执行“村财乡管”审批制度，按照国家有关财务制度，实行村集体经济组织统一管理。每个村股份（经济）合作社在金融机构独立设立账户，分村民小组单独核算。每个村股份（经济）合作社在金融机构开设两个账户，一个基本户，用于核算村集体经济组织经营收支；一个一般户（专户），用于核算财政补助资金，项目资金等不属于村集体经济组织的经营收支。除以上两个账户之外，各村集体经济组织不得在金融机构开设其他账户，村集体经济组织各类收支全部纳入基本户和一般户内分账户进行核算，同时接受乡镇（街道）财务审计监督。驻村单位的“访惠聚”专项工作经费、村级运转经费不得拨入村集体经济组织账户。

（三） 农村集体经济组织暨村股份（经济）合作社投资成立的有限责任公司应当分账管理，明确各方资产、负债和收支核算界限，编制分账管理日的资产负债表和资产清单，按照《中华人民共和国公司法》、企业财务制度和会计制度进行管理和核算。

第四条 票据管理。规范村集体经济组织收款收据购领、使用、保管及核销制度，各村集体经济组织统一使用新疆维吾尔自

治区农村合作经济组织收款收据，收款收据上盖村集体经济组织印章。

村集体经济组织收款收据由市核算中心从市农经局领购，再由各报账员与片区会计领取，核算中心负责登记造册、发放及核销，妥善保管存根。核算中心严格管理票据，每次购领收款收据要做到销旧领新，及时办理登记手续。

第五条 严禁公款私存，坐收坐支、禁止村集体经济组织为个人或单位提供经济担保、严禁私设小金库和账外账、严禁白条入账、严禁白条抵库、严禁大额提现、严禁违规向第三方支付、严禁虚开发票套取资金、严禁挪用财政专项资金、严禁不合规票据入账。

严禁用村集体经济组织资金为村干部（兼任理事会成员的村干部）发放交通费，误工补贴，电话费、误餐费、福利费等各类补贴和补助。严禁通过虚列工程支出、办公用品支出等行为变相支出接待费，严禁以打白条形式预付工程款。

第六条 村集体经济组织报账流程。村集体经济组织发生的各类支出票据按照以下流程进行报账：

发票签批程序：经办人签字（领款人）→村股份（经济）合作社监事会审核，监事长签字，加盖监事会公章（监事会章子加盖在发票中部下方）→村股份（经济）合作社理事长签字→乡镇农村经济发展服务中心对票据和票据附件审核签字。

发票报账支付程序：发票签批完后，村股份（经济）合作社

报账员到市农村集体资产核算中心报账→由市核算中心片区会计对票据及附件进行审核无误后签字→核算中心分管领导审核签字→片区出纳支票或网银支付。

重大事项财务支出程序：重大事项由理事会成员提出→理事会研究同意后报乡镇（街道）人民政府同意→召开村股份（经济）合作社成员代表会议审议并表决通过→监事长、理事长审核签字→按照报账流程审核签字后支付。

第七条 村集体经济组织财务审批权限。村股份（经济）合作社 2000 元以下开支，监事长、理事长审核签字后支付；2000 元以上 20000 元以下开支，召开村股份（经济）合作社理事会研究通过，监事会审核通过后支付；20000 元以上按重大事项财务支出程序进行。

第八条 村集体经济组织报账时间和票据审核要求。各村集体经济组织各类支出实行报账制，当月 1 日至 24 日为村集体经济之报账日，25 日至 30 日为市农村集体资产核算中心出纳记账时间，次月 1 至 5 日为出纳会计移交票据对账时间。

第九条 固定资产和大宗物品购置。村集体经济组织购置固定资产和大宗物品，除按规定的财务审批权限审批外，还需填写固定资产购置审批表，并由村股份（经济）合作社指定一名理事会和一名监事会成员共同进行自行采购。

第十条 合同管理

（一）农村集体资源管理制度。农村集体资源指依法属于

村集体所有的土地、荒地、草地、林地等自然资源。1、法律规定属于集体所有的土地、林地、草地、荒地等集体资源，应当建立集体资源登记簿，逐项记录。登记的主要内容包括：资源的名称、类别、坐落、面积等。实行承包、租赁经营的集体资源，还应当登记资源发包、租赁单位(个人)的名称、地址，发包、租赁资源的用途，承包费或租赁金，期限和起止日期等。农村集体建设用地以及发生农村集体建设土地使用权变更事项等要重点记录。2、村集体资源经营方式的确定，必须经成员代表会议讨论决定。采取招投标等形式有偿转让其经营使用权的，要提前7天公布方案。村集体资源原则上承包期不得超过三年。3、村集体所有且没有采取家庭承包方式的集体公用地、荒地、草地、林地以及果园、养殖水面等集体资源，10亩以下的由村集体经济组织理事会研究同意后，召开成员代表大会并通过，由理事会、监事会组织自行招标；10亩以上的发包、租赁，在报乡(镇)招投标领导小组批准后，采取公开招标投标的方式进行。投标方案、招标公告、招标合同和相关资料应当报乡(镇)招投标办公室批准。4、以上村集体资源经营方式确定后，要及时与经营者签订资源承包合同，报乡镇(街道)人民政府备案。

(二) 经济项目招投标监管制度。1、2万元以上的村集体资产、资源的处理和工程项目建设都要经过乡镇(街道)招投标办公室，严格按程序进行公开招投标。2、村级资产资源的处置和建设工程招投标项目都必须经过以下程序并形成书面材料一

式两份(核算中心一份,村级一份)存档:一是成员代表会议讨论、表决结果;二是中标通知书;三是合同文本。

(三) 合同管理制度。 1、村集体资产有偿出租、出借、转让、投资必须依法签订书面合同; 2、合同签订后,应及时将相关资料上报乡镇(街道)农村经济发展服务中心。3、所有合同必须纳入档案管理,明确专人负责,专盒、专柜存放。

第十一条 村集体经济组织特殊情形开支,按照以下要求执行。

(一) 在村股份(经济)合作社理事会、监事会任职(不享受财政发放工资)组成人员的报酬标准,先由理事会研究后报乡镇(街道)人民政府同意,再召开村股份(经济)合作社成员代表会议审议并表决通过,按照报账流程审核签字后列表发放报酬。

(二) 村股份(经济)合作社聘用报账员的需签订一年期聘用合同,报账员工资可以列表按月或按季度发放,但不能半年或年终一次性列表发放,年终一次性发放的需开具劳务费发票。

(三) 村股份(经济)合作社的各类用工需开具劳务费发票,不得列表发放。

(四) 非经营性、公益性资金不能从村股份(经济)合作社开支。

第十二条 加强村集体经济组织报账员的管理。村集体经济组织根据财务管理等工作需要,可以聘用报账员,负责村集体经济组织财务收支,资产清查、财务公开工作。由各乡镇(街道)

农村经济发展服务中心提出本乡镇（街道）村集体经济组织报账员的设置和聘用、工资待遇方案，经乡镇（街道）党委、政府审核通过后执行。报账员岗位的设置，可以每个村集体经济组织聘用一个报账员，也可以将本乡镇村集体经济组织划分为若干个片区，每个片区聘用一个报账员。为减轻村级负担，村集体经济组织报账员原则上同时兼任村委会报账员。报账员的年龄原则上不超过 45 岁，同时应具有相应的专业知识和工作能力。报账员的工资由各乡镇（街道）制定指导标准，村集体经济组织召开成员代表会议表决通过后执行，兼任报账员的报酬可以从村委会运转经费中支付，也可以由村集体经济组织分摊，没有集体收入的村，报账员的报酬应当从村委会运转经费中支付。村集体经济组织每年与报账员签订一次聘用合同，村集体经济组织按月或按季度列表发放报账员工资。各乡镇（街道）农村经济发展服务中心应当加强对村集体经济组织报账员的工作指导和业务培训。

第十三条 村集体经济组织收益分配。村集体经济组织年终收益分配前，应由乡镇（街道）农村经济发展服务中心对其年度经营收益进行审计，也可由村集体经济组织委托第三方中介机构对其年度经营收益进行审计，其审计结果须由乡镇（街道）农村经济发展服务中心确认。村集体经济组织不得无收益分红、借债分红，应按照审计结果和效益决定分配原则，按重大事项决策管理程序编制收益分配方案，方案先报乡镇（街道）人民政府审核同意再提交成员代表大会表决通过后执行。分配顺序为：一是先

弥补以前年度亏损。二是提取公积公益金，计提比例为集体经济组织当年收益的 15%，公益金由村集体经济组织转交村委会统筹用于村公共服务事业。集体股收益部分主要用于扩大再生产，也可经成员代表大会表决通过后可适当交由村委会统筹使用于公益性支出。各村民小组集体“四荒地”和集体建设用地净收益按不低于 30%提取，统一建立村集体经济统筹发展资金，由村股份（经济）合作社统筹管理。三是严格按照章程规定向成员分配收益。四是村“两委”班子成员兼任集体经济组织经营班子成员的激励办法：（1）报酬组成：村两委干部报酬+集体经济组织绩效奖励两部分组成。（2）集体经济组织绩效奖励考核依据集体经济组织经营目标责任制考核结果确定，其奖励资金来源由集体经济组织承担。村集体股份（经济）合作社经营班子奖励基金总额按不超过当年村集体经济经营纯收入新增部分（征地补偿收入、资源性资产发包收入、货币资金理财收益除外）的 10%和不超过当年计提公益金的 20%之合为限确定，具体奖励总额根据经营班子与村集体经济组织签订的年度经营目标责任制考核确定。（3）一体发放。集体经济组织绩效奖励资金从集体经济组织收入中计提汇缴乡财政，由乡财政汇同两委干部岗位报酬一体发放。

第十四条 建立村集体经济组织财务审计监督制度。乡镇（街道）农村经济发展服务中心或由村集体经济组织委托第三方中介机构每年对村集体经济组织财务进行一次审计，市农村经济管理局在加强对村集体经济组织财务审计监督工作的同时，应当

组织相关单位对村集体经济组织财务进行抽查审计，并将审计结果及时公开。

第十五条 村集体经济组织实行“财务公开、民主监督”，每季度将财务收支情况张榜公布于办公地点。每年1月底前向成员(代表)大会汇报上年度财务决算情况、盈余分配方案和本年度财务预算方案。

第十六条 市财政、纪委监委、审计、农业农村（农经）等部门按照各自分工加强对村集体股份（经济）合作社落实村集体经济组织财务管理制度情况的监督检查，及时发现问题，对违反财务管理制度和财经纪律的人员依据党纪条规给予党纪、政纪处分，构成犯罪的，依法移交司法机关处理。

第十七条 本制度由市农业农村局（农经局）负责解释。

第十八条 本制度自印发之日起试行。

附件：1、财务审批流程

2、商品采购流程

3、工程类项目财务审批程序

商品采购工作流程

一、询价采购流程

- 1、理事会会议记录
- 2、重大事项审批表（2万元以上）
- 3、成员代表大会会议记录（2万元以上）
- 4、固定资产购置审批表（涉及固定资产填写）

二、询价采购资料（套表5张）

- 1、项目申请实施表
- 2、询价单（3家以上）
- 3、成交通知书
- 4、购销协议
- 5、采购验收报告

村集体经济股份合作社财务审批流程

一、发票签批程序：

- 1、经办人签字
- 2、村股份（经济）合作社监事会开会审核，监事长签字，加盖监事会公章（监事会章子加盖在发票中部下方）
- 3、村股份（经济）合作社理事长签字。
- 4、乡镇农村经济发展服务中心主任或中心分管领导对票据和票据附件内容进行审核签字

二、审批单签批程序

- 1、监事会成员签字
- 2、经办人签字
- 3、理事长签字
- 4、农村经济发展服务中心主任或中心分管领导签字
- 5、乡镇主要领导签字（2万元以上）
- 6、片区会计签字
- 7、核算中心分管领导签字

三、报账支付：片区出纳支票或网银支付

四、重大事项财务支出程序

- 1、重大事项由理事会成员提出，
- 2、理事会研究同意填报重大事项审批表
- 3、报乡镇（街道）人民政府审核
- 4、召开村股份合作社成员代表会议审议并表决通过（成员代表

大会由全体代表 2/3 以上出席方可举行，决议由出席人数的 2/3 以上通过方有效)

5、按照报账流程审核签字后支付。

工程、机械类项目财务审批程序

一、工程类

- 1、理事会会议记录
- 2、重大事项审批表（2万元以上）
- 3、成员代表大会会议记录（2万元以）（成员代表大会由全体代表 2/3 以上出席方可举行，决议由出席人数的 2/3 以上通过方有效）
- 4、中标通知书（2万元以上）
- 5、工程合同书
- 6、工程进度表
- 7、工程验收单
- 8、按照报账流程审核签字后支付

二、机械类

- 1、机械租赁费发票
- 2、机械费结算清单表
- 3、租赁合同
- 4、理事会会议记录
- 5、成员代表大会会议记录（2万元以上）
- 6、中标通知书（2万元以上）
- 7、重大事项审批单（2万元以上）

摸家底 核情况 整问题 促规范 强有力地整治护航农村集体“三资”

——阿勒泰市整治农村集体“三资”经验介绍

阿勒泰市将农村“三资”管理突出问题作为集中整治群众身边不正之风和腐败问题的重要内容，摸家底、核情况、整问题、促规范，坚持以强有力的整治护航农村集体“三资”，看好管住“微权力”，守好群众“钱袋子”，切实维护群众切身利益，提升基层治理效能。

一、建立四类台账，摸清集体“家底子”

为加强全市农村集体资源、资产、资金管理，阿勒泰市抽调专人组建农村集体“三资”清理小组，通过精准核对、建立台账、现场核查等方式，摸清农村集体“三资”现状，实现监督管理制度化、规范化、信息化，维护农村集体和农民群众合法权益。一是**建立资源台账**。运用土地调查的成果，对全市 107 个股份经济合作社重点围绕农户确权、牧民定居饲草料地以外的集体耕地、草地、林地、鱼塘水面发包使用情况建立资源管理台账，精准掌握资源底数、经济效益。目前，台账已涵盖 21.36 万亩集体耕地、26.84 万亩集体草地、1.1 万亩集体林地以及 1.3 万亩集体鱼塘水面的使用情况，为我们准确掌握资源底数、评估经济效益提供有力支撑。二是**建立经营性资产台账**。依托全国农村集体资产监督管理平台的数据、村级发包合同，投资项目等，建立房屋门面、

机械设备、集体畜等 3 类 626 项经营性资产管理台账，掌握经营性资产使用状态及收益情况，重点摸排闲置资产、低效利用资产情况。**三是建立非经营性资产台账。**以全国农村集体资产监督管理平台为基础，全面盘点资产来源、使用、报废、丢失情况，对电脑、桌椅等办公设备，道路、水渠等公益性基础建设项目，办公用房、车辆等建立非经营性资产台账，梳理 6195 项集体非经营性资产。**四是建立债权债务台账。**基于清产核资的成果，以全国农村集体资产监督管理平台数据为基础，全面梳理集体资源发包、经营性资产承包费的应收未收资金 2164.16 万元，梳理办公费、租车费、人工费等应付未付债权债务 649.59 万元。

二、紧盯三类重点，算好三资“明白账”

开展三资问题排查，对于加强农村基层治理、推动农村集体经济健康发展、保障农民群众切身利益具有重要而紧迫的意义。只有通过全面排查，才能及时发现并解决问题，防范风险，确保农村集体“三资”的安全与高效利用。**一是紧盯集体资源。**历年来全市集体土地 101 万亩，为进一步确保农村土地权属的明晰与准确，聘请第三方测绘公司，对全市农村土地性质、权属、面积进行调查，利用三调影像与确权影像相叠加，后将分类汇总数据推送各乡镇、各村，再次与农户进行核实，双方认可签字后进行公示。经调查，全市土地面积达到 106.74 万亩，其中农户土地确权面积 21.5 万亩，边角地 8.4 万亩，农户将持有草原证的草场开垦为耕地面积为 17 万亩，开荒地 3.8 万亩（新增），集体地 9.1

万亩，牧民定居的饲草料地 29 万亩（新增 1.2 万亩），牧场企业等用地 17.8 万余亩，整户消亡 35 户 480.08 亩、国家公职人员 19 户 321 亩、重复享受耕地 62 户面积 658 亩。二是紧盯集体资产。采取“乡村自查+市级抽查”方式，组织乡（镇）、村两级对农村集体资产采取以账查物、以物对账、以账对账等方式进行清查，通过自查盘亏资产 1206 件、盘盈资产 366 件，补录资产 45 件。针对乡村自查情况，由农业农村部门抽调专人组成检查小组，发现 47 处经营性资产闲置，其中损坏无法使用 13 处，可利用 34 处。三是紧盯集体资金。充分调动核算中心财务人员资金管理方面的排查以及对历年来巡查、审计发现的问题围绕手续不全、虚列开支、套取私吞、截留挪用、公款私存、虚假列入、入账不及时、白条入账、抵顶发票入账等方面进行梳理，发现土地发包应收未收 1904.6 万元，经营性资产应收未收 259.56 万元，股份经济合作社入账资料不全问题 94 个、移交资料不全问题 22 个、支出资料不全问题 32 个。

三、整治三类问题，守好集体“钱袋子”

针对发现的问题，清理小组注重源头治理，紧盯三类突出问题深化整治，切断“三资”问题链条。一是整治侵占集体资源问题。针对排查出被侵占的集体资源，各村股份经济合作社召开“四议两公开”会议，对农户的边角地和私自开发地进行合理定价。各乡（镇）、村组织清收专班采取宣传发动、入户走访等方式向侵占农村集体资源的农户详细解读相关政策。对农户的边角地和私

自开发地签订租赁合同。截至目前，已清收集体土地 47708.34 亩，增收村集体经济 80.3 万元，其中：边角地面积 31895.34 余亩增收村集体经济 15.9 万元；草场面积 7840 亩，增收村集体经济 2.3 万元；无证开垦面积 7973 亩，增加村集体经济收入 63 万元。针对农户草场开垦为耕地的 17 万亩，一是由市政府统筹，林草部门牵头，联合自然资源、农业农村、司法、乡（镇）、村级等部门驻户核实是否颁发法草原证、并在草原部门备案，对没有颁发的收回村集体管理。二是核实草原奖补资金情况，若农户改变土地性质，仍享受草原奖补资金的，压实乡镇、村级责任，统一收回。三是依据农户生产资料的情况，区分不同状况，通过村级“四议论两公开”进行定价。四是认真调研，在试点的基础上不断加强与地区、自治区相关部门沟通、拿出一个切实可行的方案，在全市其他乡村实施。在集体土地核查的基础上，同步对以前年度签订合同进行梳理，逐份甄别，累计核查超长期、超低价合同 18 份，目前已整改 5 份。针对不规范的合同，按照自治区农业厅发布的制式合同进行整改，目前已规范合同 11 份。对存在违约问题的 3 份合同正通过司法途径依法解决。**二是整治资产盘盈、盘亏、闲置等问题。**对未入账固定资产按照要求进行补录，目前 45 项已经全部纳入固定资产账目中，涉及金额达 5.53 万元。对盘盈的资产按照财务程序进行规范入账，已入账 366 项 3083.13 万元，对丢失、损毁的资产，以及呆账、死账问题，按照《关于农村集体“三资”不良账务及问题资产核销处理办法》，精准分析

问题原因，对符合条件的，督促严格按照程序核销，对问题背后监管不力、贪占挪用等问题线索，及时移交纪检监察机关处置，目前市级已移交问题线索 21 个，乡镇移交问题线索 10 个，已结案 4 个。对于闲置资产，查明闲置原因，各村制定盘活方案，乡（镇）政府进行审核。目前已经盘活 5 项闲置资产，增加村集体经济收入 1.6 万元。**三是整治集体资金与财务管理问题。**为整治集体资金应收未收问题，相关部门组织乡（镇）、村财务人员对集体资金应收未收问题，按照各村建立的详细台账进行梳理，全市上报应收未收款达 2164.16 万元。针对不同情况，逐项制定清收计划，并采取日调度方式开展工作。鉴于多数农户资金投入农业生产，大部分资金预计在秋收后收缴，对于无法即时收缴的资金，已签订还款协议。目前，已成功收回土地发包应收款 246.97 万元和经营性资产发包应收款 49.06 万元。同时，针对财务资料不齐的问题，通过实施“周通报”制度，加强了乡镇主体责任，督促村级财务负责人员限期整改。对于乡镇责任压实不到位的情况，市级领导将约谈乡镇分管领导；对于村级整改进度缓慢的情况，乡镇领导将约谈村级负责人。截至目前，股份经济合作社在入账资料、移交资料、支出资料不全等方面的问题已全部整改完毕。

四、“三规范”管理，管住农村“微权力”

不断强化行业部门监管作用，推动建立产权明晰、权责明确、经营高效、管理民主、监督到位的管理体制和运行机制，坚决管住农村“微权力”。一是**成立农村综合产权交易中心，规范农村土**

地流转。率先成立阿勒泰地区首家农村综合产权交易中心，通过发布信息、组织交易，为全市土地流转和农村资产出租出售提供阳光、公开、公平、透明的交易平台，切实推动规范农村土地流转，加速土地适度规模经营，以提升农业综合生产能力、提高农业增效、农民增收、壮大村集体经济。2024年，全市交易平台流转土地8万余亩，每亩承包费均价750元，收入达6000余万元，相较2023年每亩承包费均价增长了83元，收入增长1395万元。

二是成立农村集体资产财务核算中心，规范农村财务管理。为进一步深化农村改革，规范农村财务管理，积极推进政经分离，由市农业农村局主导，聘请具备资质的第三方会计公司财务人员，成立地区首家农村集体资产核算中心，负责107个股份经济合作社财务代理记账工作，有效解决村级记账效率低下、专业性不足及财务管理不到位等问题。

三是出台系列规范制度，健全完善监管体系。为规范农村集体三资的相关流程，先后制定《农村集体经济组织（股份经济合作社）重大经营事项财务管理办法》《阿勒泰市农村集体“三资”管理制度》《关于农村集体“三资”不良账务及问题资产核销处理办法》，进一步完善了农村集体“三资”管理制度体系建设，使村集体资产管护、资源利用及资金使用正规化、制度化、透明化，切实保障农户的合法权益，维护集体经济的稳定与安全经营。

“四措并举”扎实推进毁林毁草专项整治

——哈巴河县毁林毁草专项整治经验介绍

习近平总书记指出：“生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，是关系党的使命宗旨的重大政治问题，是关系民生福祉的重大社会问题。”哈巴河县自然资源丰沃，现有耕地85.1万亩，天然草原950万亩，可利用草原面积866万亩。近年来，随着经济作物收益不断走高，畜产品价值持续下滑，各项水利设施日益完善使得草场拥有了灌溉种植条件，同时，退耕还林政策到期后停发补贴等原因，导致毁林毁草事件多发频发，涉林涉草信访矛盾纠纷问题日趋明显。集中整治以来，哈巴河县紧盯毁林毁草突出问题，下定决心、动真碰硬，将毁林毁草确定为县级重点整治任务，以“清存量、遏增量、破难题、建机制”为目标，采取“党委领导、部门联动，以点带面、源头治理，以案开路、从严快处，纠偏正向、源头治理”等有效措施，从严打击了一批毁林毁草违法行为，有效释放了依法保护林草资源的强烈信号，推动提升了林草治理体系和治理能力现代化水平。

党委领导、部门联动，筑牢“责任链”。坚持“县委统筹重点整治”工作机制，成立由县委、政府主要领导为组长的专项整治领导小组，专题研究制定了《哈巴河县开展“涉水涉地”群众身边不正之风和腐败问题集中整治工作方案》，确保专项整治方向

对、目标准、任务清。同时，为破解跨部门协作难题，以林草部门为主，自然资源、农业农村、水利、政法、司法、公安、纪委监委等部门业务骨干 20 余人，组建综合协调组、信息核查组、执法检查组、释法宣教组、秩序维护组、线索核查组、案件侦办组、政策研判组等 8 个小组，明确小组责任分工，实行集中办公，并建立了每日研判报告、每周调度会商工作机制，及时调度分析整治行动进展和遇到的问题，部署下一步工作重点，确保实现高位推动、组组联动、同向发力、同题共答。

试点先行、摸清底数，找准“发力点”。针对毁林毁草案件存量多、涉及广、情况复杂的现状，分三步组织实施。**第一步：试点先行“做示范”。**通过分析研判，将草场面积大、矛盾纠纷频发的齐巴尔镇克孜勒加尔村作为试点，集中利用半个月时间进行专项整治。由信息核查组先行负责对草场现状图、国土二调和三调图、草原使用权证、草场有偿承包合同进行比对核查，建立核查登记台账。再由执法检查组负责结合核查登记台账，开展实地调查，进行现场测量，建立《哈巴河县齐巴尔镇克孜勒加尔村非法开垦草原摸排清单》，将开垦的草场按照草场属性、开垦时间、开垦原因、开垦面积、种植种类进行分类登记，建立明细台账，做到执法有据。试点以来，排查发现该村 64 户非法开垦草场 2762 亩，目前均已立案调查。**第二步：全面起底“摸底数”。**在试点取得阶段性成果后，领导小组及时召开专题分析研判会议，在试点村“一张表”（即《哈巴河县齐巴尔镇克孜勒

加尔村非法开垦草原摸排清单》)的基础上,又细化制定《非法开垦草场排查统计台账》《草原权属纠纷排查统计台账》和《草原使用证发放问题排查摸底统计台账》“三本台账”,为后期研判处置提供更加详细的基础信息资料。同时,为确保摸排问题的专业性和精准度,采取“县级主导、乡镇配合”的模式,全面启动排查摸底工作,全面起底涉草突出问题。在乡镇自查问题台账的基础上,信息核查组采取“三比对一核查”方式,即比对“草原变化图斑”、“林草湿荒普查台账”,“国土二调、三调数据库”,实地核查现状,逐乡逐村逐户摸排建立“三本台账”。截至目前,共排查完成6个乡镇31个村5494户,发现毁草案件22起,草原使用证和草原承包合同书不一致72个,草原权属纠纷50件。

第三步:分类复盘“细研判”。针对一些涉草纠纷、毁草案件存在的历史遗留问题和政策执行问题,按照“尊重历史、面对现实”的原则,由政策研判组负责对摸排出的问题逐村进行“三研三定”,即对1989、1996年“两证”进行研判,定草原权属;对二调、三调土地类型变更程序进行研判,定变更程序合法性;对开垦土地行为进行研判,定问题线索处置方式。形成研判定性意见后,提交县专项整治领导小组研究,分类分级明确处置责任。

快查快处、依法震慑,释放“严信号”。坚持“边销号去存量、边严查遏增量”的工作思路,以案开路、以案释法,做到“发现一起、查处一起,查办一案、警示一片”,坚决遏制毁林毁草违

法行为，进一步释放依法保护、依法治理、依法行政、依法执政的强烈信号。**借信访案件“执法亮剑”**。今年4月，齐巴尔镇克孜勒加尔村村民阿某拟越级向国家信访局反映村民塔某非法侵占其草场的问题，经过信访研判，发现他所反映草场涉及违规圈占集体草场、涉嫌非法开垦草场两个问题。因此，结合村集体“三资”和毁林毁草两级整治重点任务，将依法化解信访和专项整治相结合，组织县级各小组联合齐巴尔镇开展专项处置行动。经过核查，被举报人塔某违规圈占村集体草场323亩，其中涉嫌非法开垦草场123亩。同时，排查发现该村共有137户村民违规圈占集体草场3807亩，其中非法开垦集体草场1344亩。目前，违规圈占集体草场均收回集体，圈占的围栏已全部拆除；塔某非法开垦集体草场案件已被移送自治区铁路检察院，目前正在立案调查，其他涉及非法开垦人员林草部门正在立案调查。**快查快处依法震慑**。针对毁林毁草存量案件多、案件类型复杂多样等特点，细化制定了“边查边纠、边查边移、一案双查”案件查处协作机制，进一步强化执法检查组、案件侦办组、线索核查组联合执法执纪效能。专项整治行动开展以来，全县依法处置毁林毁草案件共43件，其中毁林案件21件，行政立案4件，处罚金额3.3万元，移送食药环大队12件；毁草案件22件，其中移送食药环大队15件、行政立案7件，处罚金额7.04万元。县纪委监委紧盯党员和公职人员违规开垦土地破坏环境等问题，坚持以“专”破题、向“深”发力。采取室组地、部门

联动机制，开展蹲点式专项监督1个月，梳理关键环节问题清单5项，开展会商8次，向林草局党组通报廉情分析情况1次，发现问题19条，发现党员干部问题线索10件，已立案6件。

释法宣讲增进共识。针对政策理解不透、对违法行为否认的群众，由释法宣传组会同执法人员，向群众摆事实、讲道理。坚持“开门整治”，印发《开展违规圈占、非法开垦草场专项整治工作公告》及《告知书》，在各村（社区）设立举报箱，同步设立举报热线，鼓励广大群众积极参与监督和举报。截至目前，为群众答疑解惑400余人次，收到各类信件举报400余件。

纠偏正向、补齐短板，聚力“治根本”。坚持问题导向，针对毁林毁草现象多、政策执行不到位、监管执法有缺失等突出问题，注重完善制度、运用制度、落实制度、转化制度，持续提升林草治理体系和治理能力现代化水平。**分类施策减存量**，逐宗逐案分析研判毁林毁草案件，按照《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国土地管理法》及自治区相关政策要求，对国土三调为草地、林地的，按照“谁破坏谁治理”的原则，在责令限期恢复植被的同时，严肃追究相关人员责任；针对国土三调与权属证书不符的，即国土三调为耕地，已经纳入基本农田但证书为草原证的，坚持从实际出发，做足做好地类变化的调查举证工作，由县委、政府研究提出相关解决意见建议，积极争取上级政策支持，依法依规解决地类冲突问题。**建章立制遏增量**，一是修订完善《哈巴河县林（草）长制管理办法》，发布

《哈巴河县林长令》，对全县 427 名林草长、383 名管护员重新划片分工，逐级压紧压实林草长管护责任，建立常态化、高频次巡林护草工作机制，确保发现毁林毁草案件及时报告，做到“发现一起、查处一起，即查即办、严查重处”。二是明确部门联合制定草原林地鉴定、森林草原执法监管协作配合等工作机制，进一步修订完善《哈巴河县森林草原湿地荒漠化普查和基本草原划定工作方案》，推动解决林草湿荒资源边界不清的问题，实现自然资源和林业草原部门“共建一张图、共用一套数据”。**多措并举强宣传**，通过“线上”“线下”等多种方式，常态化开展“保护生态环境、严禁毁林毁草”法律法规宣讲行动，加大普法释法力度。同时，进一步完善举报机制，引导群众积极监督举报身边发生的毁林毁草违法行为，形成“林草长常态化巡查、群众积极举报”的良好氛围。

阿勒泰市人民政府 办公室文件

阿政办发〔2021〕1号

关于印发《阿勒泰市农村集体（国有）土地 清理工作实施方案》的通知

各乡（镇）人民政府，一、二牧场、640台地管委会，市直有关部门（单位）：

《阿勒泰市农村集体（国有）土地清理工作实施方案》已经市人民政府同意，现印发你们，请抓紧贯彻落实。



阿勒泰市农村集体（国有）土地清理 工作实施方案

为依法加强阿勒泰市农村集体（国有）土地管理，规范土地发包和承包方式，进一步提高村集体收入，依据《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国土地管理法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法的办法》等有关规定，结合阿勒泰市实际，制定本方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，贯彻落实第三次中央新疆工作座谈会精神，贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，按照自治区、地区关于全面开展农村产权制度改革工作的相关要求，全面清理全市二轮土地承包以外的农村集体（国有）土地，着力增强乡、村发展能力，提高农村集体（国有）土地利用率，壮大乡、村集体经济收入，为乡村振兴奠定良好的基础。

二、基本原则

——**坚持党的领导**。坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，充分发挥党组织的引领带动作用，调动广大基层党员干部

和农民群众的积极性、主动性，以乡镇为主体，全面开展农村集体（国有）土地清理工作。

——**坚持依法依规。**严格按照《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国土地管理法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法的办法》等法律法规开展清理工作，确保土地清理工作公平、公正、公开，切实保护村民合法权益不受侵害。

——**坚持因地制宜。**根据农村集体（国有）土地不同类型、性质，充分发挥村民自治作用，充分尊重农民意愿，坚持分类指导，一村一策、一事一议，妥善处理信访矛盾纠纷，确保土地清理工作顺利推进。

三、目标任务

全面摸清第二轮土地承包以外农村集体（国有）土地使用现状，做到底数清、情况明；建立全市第二轮土地承包以外农村集体（国有）土地台账，规范管理；对清理出来的农村集体（国有）土地，通过依法、依规进行发包，进一步壮大乡（镇）、村集体收入，助推乡村振兴。

四、工作内容

（一）明确清理范围。根据现有最新影像资料确认土地状况，凡是卫星影像中有耕种迹象的土地全部纳入此次土地清理核查范围。各村行政区域内，第二轮土地承包以外的其他所有土地（包

含草场、林地、水面、滩涂等)为清理对象。

1. 清理集体(国有)土地。依据实际情况,针对承包经营集体土地未签订承包合同、未经批准开荒、“多种少包”、合同期限过长、廉价发包等问题开展集体土地清理。

2. 清理公职人员违规承包经营土地。清理党政机关、人民团体、企事业单位(包含东岸大渠水管处等地直、市草原站等市直单位)及其国家公职人员承包或变相承包以及参与或变相参与各种形式的农村土地开发经营,包括以合作、合资、入股等方式;清理国家公职人员违反规定,利用职权安排特定关系人以各种名义在其职权或者管辖范围内,承包或者变相承包土地、参与或者变相参与土地开发经营。

3. 清理村民擅自开发土地证以外的土地。清理农村土地承包经营权确权登记颁证以外(含个体经营户开发土地),正在耕种的土地及边角地。

4. 清理其他类型土地。2020年土地确权未取得《农村土地经营权证书》的土地;整户灭亡、消失目前由其他人耕种的土地;乡村两级教学点及幼儿园无偿使用农用土地;承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的土地;1998年二轮土地承包时夫妻双方已经成为国家干部,仍在使用的土地;村民取得他国国籍的,确定承包合同的合法性,将合同按照规定经营权收回集体所有,优先保障流转方利益,待合同时效过后或二轮土地承包到期后按

照规定进行处理；其他法律、法规明确需要清理的土地。

5. 清理集体享有的经营性资产。结合全市集体资产清产核资工作，对村集体享有的经营性门面房、闲置房屋、矿产、鱼塘水面等资产逐步进行清理。

（二）明确权责关系。根据土地所有权属关系和土地属性，以乡（镇）场、640台地党委为主体，落实农村土地清理各项工作，村党组织负责具体实施，各行业部门（单位）配合的方式，各负其责开展土地清理工作。相关部门（单位）具体职责如下：

市纪委监委：负责对清理工作中领导干部工作不力、推诿扯皮等情况进行调查处理，确保清理工作有序开展。

市委宣传部：负责做好政策宣传工作，通过音视频、宣传标语、宣传单等形式，大力宣传土地清理的相关政策。

市委政法委：负责组织公检法司队伍力量，依法打击农村土地清理工作中出现的教唆、煽动、起哄等行为。

市委网信办：负责网络舆情信息的监测和管控。

市法院：负责对涉及资产清理的诉讼案件，开设绿色通道，简化诉讼流程。

市司法局：负责安排专业律师，对乡（镇）的合同进行法律审查和解读，提供专业法律服务指导，并出具法律意见书。

市自然资源局：负责安排专人负责土地性质核查，安排自然资源、林草等部门，对非法开垦的土地行为进行严格执法查处。

市水利局：负责提供水库维修、加固、投资等相关资料，确保水产养殖面积精准化。

市水产局：负责严厉打击没有办养殖证非法养殖行为；严格审查办理滩涂养殖证的审批环节；对已办理滩涂养殖证的对其进行合法性审查。

市农村农业局：负责土地清理工作培训，明确集体土地性质确认，提供政策及依据支持，依法提供制式合同模板。

（三）规范发包方式。

1. 为确保清理的土地合法合规进行流转，依据《土地管理法》《农村土地承包法》等法规，规范土地发包的合同内容、承包年限；由市农业农村局提供规范合同范本，由各乡（镇）指导、村委会按照清理土地的等次、类别和实际情况，结合清理土地周边价格，召开村民大会的方式确定承包种植经营价格。

2. 对各村清理回收的农村集体土地，村委会按照“一村一策”原则，执行“四议两公开”等村民自治议事程序后进行发包流程，并在全村范围内进行公示，最终由所在村委会统一进行发包签订规范承包合同。

3. 清理出土地发包所得收入，按照层级效益归乡（镇）、村两级所有，壮大乡财政收入和村集体收入，主要用于乡村振兴。

4. 清退的土地积极安排政府项目或引入社会资本，利用土地资源进行筹融资，用土地收益弥补项目投资缺口。

五、组织领导

为加强对全市农村集体（国有）土地、经营性资产清理工作的组织领导，确保工作顺利推进，经市人民政府研究，决定成立阿勒泰市农村集体（国有）土地、经营性资产清理工作领导小组，组成人员如下：

- 组 长：**余明海（市委副书记、政府代理市长）
- 副 组 长：**崔振峰（市委副书记、政法委书记）
赛力克·吐尔逊汗（市委常委）
徐光华（市委常委、组织部部长）
秦 勇（市政府副市长）
- 成 员：**范 军（市委组织部副部长）
李英韬（市委政法委副书记）
官建祥（市工商联党组书记）
黄强辉（市中级人民法院挂职副院长）
庞玉河（市司法局党组书记）
王 欢（市自然资源局局长）
朱庆超（市水利局局长）
谷春刚（市农业农村局党组书记）
刘永生（市信访局党组书记）
周 齐（市农村合作经济发展中心主任）

各乡（镇）场、640台地党政主要负责同志均为领导小组成

员。领导小组办公室设在市农业农村局，办公室主任由秦勇同志兼任，副主任由宫建祥、谷春刚同志兼任，具体负责全市农村集体资产清产核资工作。

六、工作步骤

此项工作自 2021 年 1 月 1 日开始，至 2021 年 3 月 1 日结束，分五个阶段实施。

（一）准备阶段（2021 年 1 月 1 日—7 日）。建立组织机构、制定方案和开展政策宣传。各乡（镇）要成立本辖区土地清理工作领导小组，明确专人负责，领导小组成员名单、联络人报送至市领导小组办公室备案。各村也要成立工作小组，村级工作小组成员由村党组织、“访惠聚”工作队、村民委员会、村务监督机构以及熟悉集体资产情况的村级老干部组成。各村工作小组成员名单、联络人报乡（镇）备案。

（二）实施阶段（2021 年 1 月 8 日—31 日）。全面摸清确权公示图内，除去农村土地承包经营权确权登记农用地以外的其他所有土地，并建立台账；各乡镇收集汇总原有土地发包合同，并报送至市司法局进行审定，1 月 21 日前完成审定工作。按照程序对清理出的土地进行等级划分及价格认定。

（四）土地发包及签订合同阶段（2021 年 2 月 11 日—23 日）。对清理出的土地按照规定通过招标、拍卖、公开协商等方式实行承包经营（优先承包给国有企业），签订规范合同。

（五）总结阶段（2021年2月24日—3月1日）。全面梳理本次土地清理工作中的典型经验，认真总结分析，研究制定一套操作性强、可复制、可推广的制度措施，形成长效机制。

六、工作要求

（一）加强组织领导。开展农村土地清理工作是依法加强土地管理、稳定和完善农村土地承包经营制度、稳步开展农村土地承包经营确权登记颁证、加快转变农业发展方式的重要基础性工作，各有关部门、乡镇要高度重视，党委主要领导要亲自安排部署，分管领导要及时跟进督促，稳定工作人员队伍，充分发动乡村两级力量，全面做好我市农村土地清理工作。

（二）加大宣传力度。市农业农村局、各乡（镇）、村要进一步加大宣传力度，大力宣传《中华人民共和国农村土地承包法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法的办法》等法律法规和政策规定，鼓励引导农民按照国家法律规定主动对违规使用土地进行清退，形成良好的舆论氛围。

（三）规范发包流程。参照自治区制定的《农村土地承包经营权转包合同》《农村集体机动地承包合同》《农村土地承包经营权互换合同》等合同，严格执行“四议两公开”等村民自治议事程序，规范收益使用，确保土地发包形成长效机制。

（四）强化执纪问责。各乡（镇）场、640台地要进一步拓宽信访途径，设置举报专线，配备市乡两级专职信访接待人员，

协调解决信访人员合理合法诉求，避免出现舆情事件。公检法司、政法委要全程参与，对破坏土地清理、恶意鼓动上访者严肃处理。同时，鼓励在职干部主动及时清退违规获得的土地，对未及时（15天期限）清退土地的干部，由市纪委监委介入，严肃查处。

附件：阿勒泰市土地清理摸底表（十三张分表）

阿勒泰市人民政府办公室

2021年1月11日印发

阿勒泰市农村土地清理暨流转实施方案

为贯彻落实《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》和中共中央国务院“一号文件”精神，进一步规范我市农村土地承包经营权的流转，优化农村土地资源配置，加快农村产业结构调整，推进农业规模化、集约化、产业化经营，结合我市实际，制定本方案。

一、指导思想

坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导，以稳定农村土地承包关系为基础，以提高土地利用率、有效配置土地资源、促进农业产业化经营水平和农业增效、农民增收为目标，通过提供规范、优质、高效的服务，按照“政府引导、因地制宜、市场调节、农民自愿、依法有偿”的土地流转机制，采取租赁、转包、入股、托管、互换等形式，加快土地承包经营权流转步伐，有序引导和鼓励农民流转土地承包经营权，发展土地适度规模经营，实现农业规模化、集约化、产业化经营，壮大村集体经济，促进农业发展、农民增收、农村繁荣，助力乡村振兴。

二、基本原则

农村土地经营权的流转是在稳定和完善农村土地家庭承包体制下，维护所有权、稳定承包权、放活经营权遵循以下原则：

——**坚持党的领导。**坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，充分发挥基层党组织的引领带动作用，调动广大基层党员

干部和农牧民群众的积极性、主动性，以乡镇为主体，全面开展阿勒泰市农村土地清理、流转工作，坚持集中、规模、增效的原则，农村土地流转要推动土地资源的高效利用和相对集中，发展规模经营。

——**坚持依法依规。**严格按照《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国土地管理法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》等法律法规开展土地清理、流转工作，农村土地流转要规范合同管理、及时解决纠纷、维护双方合法权益。确保土地清理、流转工作公平、公正、公开，切实保护村民合法权益不受侵害。

——**坚持因地制宜。**根据农村集体（国有）土地不同类型、性质，充分发挥村民自治作用和尊重农牧民意愿，坚持分类指导，一事一议，妥善处理信访矛盾纠纷，确保土地清理、流转工作顺利推进。

三、工作任务

（一）土地清理

以本次农村承包地确权结果为基础，以第三次全国土地调查、土地清理、耕地精准核查和农村集体资产清产核资等成果为依据，利用现有图件、影像等数据，采用符合国家技术规程和标准规范、村集体认可的技术方法，将各乡（镇）、村集体所有的除农牧民三十年家庭承包地和有草原使用证五十年使用经营权的草场以

外的其他违规占用的土地（包含草场、林地、水面、滩涂等）作为清理的对象。一是针对**2021年各乡镇在清理土地过程中存在的问题进行限期整改**。二是清理《草原证》确权面积以外的土地。三是清理集体（国有）土地。根据实际情况，针对承包经营集体土地未签订承包合同、未经批准开荒、“多种少包”、合同期限过长、廉价发包等问题继续开展集体土地清理。四是清理公职人员违规承包经营土地。清理党政机关、人民团体、国有企业、事业单位（乡村两级教学点及幼儿园）及其它国家公职人员承包或变相承包以及参与或变相参与等各种形式的农村土地开发经营。五是清理村民擅自开发土地证以外的土地。清理农村土地承包经营权确权登记颁证面积以外（含个体经营户开发土地）擅自开发的土地及边角地。六是清理其他类型土地。2019年土地确权未取得《农村土地经营权证书》的土地；整户灭亡、消失，目前由其他人非法占用的土地；1998年二轮土地承包时夫妻双方已经成为国家干部，仍在使用的土地；村民举家取得他国国籍的，确定承包合同的合法性，将合同按照规定经营权收回集体所有，优先保障流转方利益，待合同时效过后或二轮土地承包到期后按照规定进行处理；对征收后暂未利用地、双份地等特殊土地；其他法律、法规明确需要清理的土地。七是清理集体享有的经营性资产。结合全市集体资产清产核资工作，对村集体闲置的经营性门面房、房屋、矿产、鱼塘水面等资产逐步进行清理，由村集体经济进行管理发包、对外出租，来提高村集体经济。

(二) 土地流转

一是坚持规模化、集约化原则。各乡（镇）、村逐户摸排农户土地流转意愿，将有意愿流转土地的农户和没有意愿流转土地的农户面积摸排清楚，要深入细致的摸排梳理，做到底数清、情况明。各乡（镇）村建立土地流转台账，为集中连片互换土地提供科学依据。全面深化土地股份合作制改革，在充分尊重农牧民意愿前提下，对没有意愿流转的农户的土地，通过灵活调整地块，集中到一起自行种植。有意愿流转的农户将土地流转到农村集体经济合作组织统一规模经营。

二是加强边角地的管理。自愿参与土地流转的农户，其边角地以及通过调整、互换、整理后多出来的土地，均由农村集体经济合作组织经营，农户流转土地的收益分配按照农村集体经济合作组织章程进行统一分红。对不愿意参与土地流转农户的边角地，各村应该按照“四议两公开”的方式确定土地价格（原则上不得低于本区域土地承包价格的80%），在每年耕种前需一次性缴纳承包费，对农户以各种理由说边角地不能耕种但实际耕种的，要采取跟踪措施，按照本区域土地承包价格全额收取承包费用。

三是全面启动运行农村集体经济合作组织。利用近年来的改革成果全面启动运行农村集体经济合作组织，发挥其真正作用，经村集体民主决议表决，可以将农户二轮承包地和二轮承包地以外的所有耕地全部纳入农村集体经济合作组织统一管理、经营，发展和壮大村集体经济，实现农户与集体双赢。

四是加强涉农项目倾斜支持。支持土地经营权规模化流转的乡（镇）、村优先承担相关涉农项目，将土地规模化流转乡村纳入农业产业化发展项目扶持范围。支持在规模流转的土地上布局高标准农田建设、水肥一体化、农业产业示范基地等项目。

五是加强社会资本租赁农地监管和风险防范。乡（镇）农村集体经济合作组织，协同农村产权交易中心在土地流转备案时要对流转业主资质和经营能力进行审查，鼓励在农村产权交易中心签订流转合同，要求对方在耕种前务必全额兑现土地承包费。同时要跟踪管理，随时掌握其生产经营和双方合同履行状况，加强对社会企业租赁农户承包地的监管和风险防范，坚决制止“非农化”，切实保护农牧民利益。

四、工作措施

（一）建立健全农村土地流转服务体系。建立市、乡（镇）、村三级土地流转服务机构，市级设立市农村综合产权交易中心，乡镇级设立乡镇服务站（可利用现有农经站），由农村产权交易中心派遣人员开展土地流转服务工作，协同乡镇、村组负责组织指导本辖区承包土地经营权流转政策法规宣传培训咨询等工作，负责土地流转的管理协调、信息收集审核发布等服务，协调解决“插花”地的调整。做到有机构、有人员、有场所。基本形成市、乡镇统一联网、联动的农村产权流转交易市场体系和信息服务网络平台，实现农村产权流转交易的公开、公正规范运行。

（二）积极开展土地预流转。农村集体经济组织主动与农户

确认土地流转意向,做好土地信息调查核实。结合土地确权成果,编制好土地流转农户信息,签订统一规范的流转协议书(合同),通过农村产权交易平台建立和完善村级土地流转台账,整合汇总连片土地面积信息,由乡(镇)农村产权流转服务站建档核实后,上报市农村综合产权交易中心,市农村综合产权交易中心负责农村土地流转信息数据库建立,结合各乡(镇)、村产业发展方向,利用农村产权流转管理服务平台发布交易信息,同时通过主流媒体、微信、互联网平台等多种媒体发布土地流转信息进行公示和招标。

(三) 加大社会资本投入。积极支持和鼓励单位和个人招商引资,加大农业投入,鼓励通过招商引进资金、技术、管理经验等,培育新兴产业,允许城市工商企业到农村租赁经营土地,单独兴办或与农民联办农业企业,对与农民合办的合作经济组织享受支持发展农村合作经济组织的政策,利用流转土地依法兴办的农业企业按照促进民营企业和中小企业发展的有关政策予以支持。

(四) 积极开展试点工作。在原有工作基础上,一牧场、二牧场、红墩镇、阿苇滩镇、巴里巴盖乡、阿拉哈克镇、汗德尕特乡优先开展互换并地流转试点工作,给予项目资金优先支持;其余乡(镇)同步开展土地流转工作,至少设置一个村作为乡(镇)试点整村流转,利用试点探索可复制的经验做法,通过试点打开宣传,营造一个良好的市场氛围。

五、运作模式

（一）土地入股模式。农户在自愿联合的基础上，将土地承包经营权折股，由农村集体经济合作组织统一整合后，按照“集体经济合作组织+农户+国有公司”的经营模式，以市场价为准，对不愿意种植农户的土地承包经营权流转至村集体经济合作组织，再由村集体经济合作组织流转至公司，由公司统一竞拍，签订合同，提高地价，保证农牧民的收益。

（二）土地入股+合作流转模式。由市农村集体经济合作组织牵头，按照“群众自愿、土地入股、集约经营、收益分红、利益保障”的原则，引导农户以土地承包经营权入股。农村集体经济合作组织按照民主原则对土地统一管理，不再由农民分散经营。按照“集体经济合作组织+农户+国有公司”的经营模式，以市场价为准，对不愿意种植农户的土地承包经营权流转至村集体经济合作组织，再由村集体经济合作组织流转至公司，由公司统一竞拍，签订合同，提高地价，保证农牧民的收益。农村集体经济合作组织实行按土地保底和按效益分红的方式，年度分配时，首先支付社员土地保底收益股，留足公积公益金、风险金，然后再按股进行二次分红。

（三）集体经济合作组织+农户+公司模式。指农村集体经济合作组织与龙头企业开展深度合作，发挥龙头企业利用规模大、融资能力强等优势，在确保土地所有制性质不变、农民承包权不变、农用地属性不变的情况下，利用自身优势和国家涉农项目资金进行开发，提升地力，通过竞价方式确定生产经营者，重点发

展本地特色产业，提高耕地产出水平，共建生产基地，并组织农民到企业或合作社从事季节性务工，农户既可获得地租收入，还可获得务工收入。企业或合作社、种植大户租赁土地后，开展规模农业经营，并投资基本建设，对此政府给予补贴。公司提供种子、技术、肥料、生物制药等，定单保值，保护价回收及负责统一管理，保证产品质量，保证农业大户和农户效益，严格管理账目，进行收益分红；农户以土地入股，提供土地有偿劳务，享受底金和收益分红；村集体以管理方式入股，在交易结算时收取服务费。

六、机构架设

（一）成立市农村综合产权交易中心。市交易中心办公室设
在市农村合作经济发展中心，办公室主任由周齐同志兼任，同时
各乡（镇）以农业发展中心为基础成立乡镇农村综合产权交易中心。

（二）开展土地流转的各项服务工作。按照农村土地经营权
流转“依法、自愿、有偿”的原则和要求，我市农村综合产权交易
中心的主要服务职能是：**一是调查研究，做好登记。**在调查研究、
综合情况的基础上，负责搞好乡（镇）村土地流转规划，及时掌
握农户已流转及待流转的土地资源信息和准备受让土地经营权
单位或个人的信息，经统一整理后，做好登记，建立健全土地流
转储备信息库。**二是发布信息，项目推介。**通过各种途径向社会
发布土地经营权流转出让、受让信息，并接受土地流转供求双方
的咨询。同时，积极推介发展高效农业项目，引导种养经营能手

以市场为导向，适时调整种养结构；吸引“三资”创办农业龙头企业，投资农产品加工和流通业。三是**搞好服务，指导鉴证**。根据汇集的出让、受让信息及双方的委托要求，及时配对、牵线和协调，促使双方达成意向。对已达成流转的双方，按照规范的要求，指导和帮助签订土地经营权流转合同及办理其他有关手续，并进行鉴证。四是**跟踪服务，调处纠纷**。加强对土地流转双方的跟踪服务，特别是对受让土地的经营者的经营者，加强联系和指导，提供有关信息，帮助进行项目可行性论证，指导改善管理，提高效益。与此同时，对流转双方发生的纠纷及时组织调处，避免矛盾的扩大和激化。

七、工作步骤

农村土地流转工作自 2022 年 10 月 15 日开始，至 2024 年 4 月 15 日结束，分四步实施。

（一）宣传动员（每年 10 月 15 日）。对 2022 年土地流转摸排工作进行动员部署。

（二）摸排农户土地流转意愿（每年 10 月 15 日—3 月 10 日）。将有意愿流转土地的农户和没有意愿流转土地的农户面积摸排清楚，同时在充分尊重农牧民意愿前提下，对没有意愿流转的农户的土地，通过灵活调整地块，集中到一起自行种植。将土地划分为自行耕种区和流转区。

（三）信息发布（每年 10 月 15 日—次年 4 月 15 日）。乡镇农村综合产权服务站要及时收集、整理各村上报的土地流转信

息，建立土地流转台账。要对所辖村土地流转的数据进行采集、分析整理，将收集到的流转信息通过流转平台、广播、公示栏、电子显示屏、网络等形式及时发布，并将土地流转信息上报市农村综合产权交易中心，以建立土地流转信息库。

（四）确定农村土地流转主体及签订合同阶段（每年10月30日—次年4月15日）。流出方：村（居）民委员会、农户。**受让方：**可以是种养大户、家庭农场、农业产业化龙头企业、农民专业合作社等经营主体，也可以是有农业生产经营能力的组织和个人。土地流转双方应签订规范的书面流转合同，市农村综合产权交易中心提供统一的土地流转合同样本，指导流转双方当事人签订土地流转合同书，合同书一式五份，流转双方当事人、村级农村综合产权交易服务站、市、乡（镇）农村综合产权交易中心各持一份。市、乡（镇）农村综合产权交易中心要对流转合同进行审核，并对不符合法律法规规定的条款进行纠正。

- 附件：1. 关于成立阿勒泰市农村土地流转工作领导小组的通知
2. 2021年土地清理问题整改清单
3. 2022年阿勒泰市土地流转摸底调查表

附件一

关于成立阿勒泰市农村土地流转工作 领导小组的通知

为加强对全市农村集体土地流转工作的组织领导，确保工作顺利推进，经市人民政府研究，决定成立阿勒泰市农村土地流转工作领导小组，组成人员如下：

一、组织领导

组 长：余明海（市委书记）

杰恩斯汗·胡尔慢（市委副书记、市长）

副组长：徐光华（市委副书记、政法委书记）

盛新闻（市委常委、纪委书记、监委主任）

涂 媛（市委常委、组织部部长）

刘 宇（市委常委、政府副市长）

吉格尔（市委常委）

郭 平（市政府副市长）

成 员：官建祥（市工商联四级调研员）

刘党生（市委组织部常务副部长）

盛德玉（市委政法委副书记）

苏力坦别克·托生（市财政局党组书记）

刘新亮（市委宣传部副部长）

王志刚（市司法局党组书记）
王 欢（市自然资源局党组书记）
李 涛（市水利局局长）
徐 勇（市农业农村局党组书记）
刘永生（市信访局党组书记）
李 盛（市乡村振兴局党组书记）
黄强辉（市人民法院挂职副院长）
安 强（市农业农村局副局长）
周 齐（市农村合作经济发展中心主任）

各乡（镇）场党政主要负责同志均为领导小组成员。领导小组办公室设在市农业农村局，办公室主任由郭平同志兼任，副主任由徐勇、宫建祥、周齐同志兼任，具体负责全市农村土地流转工作。

二、责任分工

根据土地所有权属关系和土地属性，以乡（镇）党委为主体，落实农村土地流转各项工作，村党组织负责具体实施。各行业部门（单位）以配合的方式，各负其责的开展土地清理工作。相关部门（单位）具体职责如下：

市纪委监委：负责对流转工作中领导干部工作不力、推诿扯皮等情况进行调查处理，确保清理工作有序开展。

市委宣传部：负责做好政策宣传工作，通过音视频、宣传标

语、宣传单等形式，大力宣传土地清理、土地流转的相关政策，营造一个良好的社会氛围。

市委政法委：负责组织公检法司队伍力量，依法打击农村土地流转工作中出现的教唆、煽动、起哄等行为。

市委网信办：负责网络舆情信息的监测和管控。

市法院：负责对土地流转发生的诉讼案件，开设绿色通道，简化诉讼流程。

市司法局：负责安排专业律师，对乡（镇）的合同进行法律审查和解读，提供专业法律服务指导，并出具法律意见书，依法提供制式合同模板。

市农村农业局：根据流转意愿、土地流转工作的实施，统筹相关部门对全市土地清理及土地流转进行指导和政策解答。

市自然资源局：负责对全市土地影像资料进行处理，配合土地流转领导工作小组完成全市土地流转工作。

市财政局：统筹资金管理，为土地流转工作做好资金支持。

三、工作要求

（一）加强组织领导。开展农村土地流转工作是依法加强土地管理、稳定和完善农村土地承包经营制度、稳步开展农村土地承包经营确权登记颁证、加快转变农业发展方式的重要基础性工作，各有关部门、乡镇要高度重视，党委主要领导要亲自安排部署，分管领导要及时跟进督促，稳定工作人员队伍，发动乡村两

级力量，全面做好我市农村土地流转工作。

（二）加大宣传力度。市农业农村局、各乡（镇）、村要进一步加大宣传力度，大力宣传《中华人民共和国农村土地承包法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法的办法》等法律法规和政策规定，鼓励引导农牧民提高思想认识，解放劳动力，达到增收致富的目的，形成良好的舆论氛围。

（三）规范发包流程。参照自治区制定的《农村土地承包经营权转包合同》《农村集体机动地承包合同》《农村土地承包经营权互换合同》等合同，严格执行“四议两公开”等村民自治议事程序，规范收益使用，确保土地发包形成长效机制。

（四）强化执纪问责。各乡（镇）要进一步拓宽信访途径，设置举报专线，市乡两级配备专职信访接待人员，协调解决信访人员合理合法诉求，避免出现舆情事件。公检法司、政法委要全程参与，对破坏土地流转市场、恶意鼓动上访者严肃处理。

附件二

整改问题清单

1. 切尔克齐乡低产田改造将耕地变成草场，办理草原证，涉及几个村，面积在 2000 亩左右。
2. 新世纪农产郭小军占巴里巴盖乡和阿苇滩镇耕地 5000 亩。
3. 东戈壁牧民定居分配土地问题是 3.72 万亩，不符合牧民定居政策，有的分配土地面积过大。
4. 散德克库木种蓄场占巴里巴盖乡 1000 亩耕地。
5. 乡村学校及幼儿园占用各乡镇、村勤工俭学土地，面积教育局未提供。
6. 草原站占用切木尔切克镇希巴尔齐村的耕地 2300 亩。
7. 东岸大渠水管处占用喀拉希力克乡 570 亩。
8. 喀拉希力克乡机关村占用国有土地约 3000 亩。

2022 年阿勒泰市 X 乡（镇）X 村土地流转摸底调查表

填报单位：

序号	户主姓名	实测面积 (平方米)	确权面积 (平方米)	边角地面积 (平方米)	地块 数	土地 等级	2022 年土地 是否愿意流转	是否愿意 调换土地	流转价格 (元/亩)	备注