

## 附件 2

# 《农民专业合作社财务制度（征求意见稿）》起草说明

### 一、制定农民专业合作社财务制度的必要性

现行《农民专业合作社财务会计制度（试行）》（以下简称《财务会计制度（试行）》）自 2008 年 1 月 1 日施行以来，为合作社组织好资金活动、处理好财务关系，准确记录反映生产运营和财务运行状况提供了坚实的制度保障，促进了合作社规范健康发展。近年来，随着农村分工分业深化，合作社发展出现了许多新情况，现行《财务会计制度（试行）》的一些规定已不适应合作社实践发展的需要。一是法律制度对加强财务管理提出了新的要求。修订后的《中华人民共和国农民专业合作社法》（以下简称《农民专业合作社法》）新增财务管理的规定，第三十九条规定：“农民专业合作社应当按照国务院财政部门制定的财务会计制度进行财务管理和会计核算”。2019 年 9 月，中央农办、农业农村部、财政部、国家税务总局、市场监管总局等 11 个部门和单位联合印发《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》，提出抓紧修订合作社相关配套法规，完善合作社财务制度和会计制度。二是合作社发展实践对财务管理提出了新的需求。合作社的经营范围不断扩大，服务领域不断拓宽，需要在财

务管理上及时予以规范，完善其内部运行机制。三是联合社的财务管理制度亟需建立。修订后的《农民专业合作社法》确立了联合社独立的法律地位，在财务管理上需要予以进一步明确，纳入制度的调整对象，以引导和支持联合社规范发展。

为切实贯彻落实《农民专业合作社法》规定，进一步规范合作社的财务行为，加强财务管理，满足合作社规范提升的要求，财政部和农业农村部联合开展了《农民专业合作社财务制度》（以下简称《财务制度》）的起草制定工作。

## 二、起草制定过程

一是确定总体思路。在保持现行《财务会计制度（试行）》中有关财务管理主要制度稳定的前提下，重点修改不适当当前合作社发展需要的规定，适当调整、丰富和完善与合作社创新发展相适应的内容。根据《农民专业合作社法》规定和部门职责分工，将财务制度单列出来，由财政部和农业农村部联合起草制定《财务制度》。二是开展专题研究。委托专家开展合作社财务制度专题研究，形成研究报告。三是开展财务管理实务调研。2019年以来，先后赴内蒙古、江苏、安徽、福建、广西、贵州等地进行专题调研，召开调研座谈会，深入了解合作社财务管理中存在的困难和问题，听取农经干部、合作社辅导员、理事长和财务会计人员对财务管理的制度需求和意见建议。四是召开专家座谈会征求意见。财政部会同农业农村部组建了专家组，由高等院校学者、财会实务

从业者、大型合作社财务人员等 20 多位专家组成，联合召开合作社财务制度起草研究专家组座谈会，听取意见建议。

在此基础上，财政部会同农业农村部起草了《财务制度》初稿，先后征求了 31 个省份财政部门、农业农村部门和财政部相关司局的意见，多次征求专家组及基层实务工作者的意见，经反复论证和修订完善，形成了目前的《财务制度》征求意见稿。

### **三、主要内容**

《财务制度》共八章、四十七条，主要内容包括：

**第一章关于总则。**明确了制定依据、适用对象范围，以及对合作社的财务工作要求、指导监督部门等。

**第二章关于资金筹集及使用管理。**主要对合作社成员出资、接受财政补助、他人捐赠以及借款、应付及暂收款项等资金筹集与使用管理作出规定。

**第三章关于资产及运营管理。**主要对合作社的流动资产与非流动资产等各类资产的运营管理作出规定。

**第四章关于收入成本费用支出管理。**主要对合作社的收入、成本、费用支出的管理要求等作出规定。

**第五章关于盈余及盈余分配管理。**主要对合作社盈余分配或亏损处理、公积金提取与使用、可分配盈余的确定等作出规定。

**第六章关于财务清算。**主要对合作社解散、破产时的财务清算规则等作出规定。

**第七章关于财务监督。** 主要对合作社财务的监督审计、信息公开以及违反相关规定的罚则等作出规定。

**第八章关于附则。** 规定了实施细则制定、解释权与实施日期等。

#### **四、需要说明的几个问题**

##### **（一）关于作价出资。**

修订后的《农民专业合作社法》增加了成员出资形式，第十三条规定，合作社成员可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产，以及章程规定的其他方式作价出资；但是，法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。据此，

《财务制度》新增相应规定，合作社接受成员货币资金以及实物、知识产权、土地经营权、林权等非货币财产作价出资，应当按照有关规定和合作社章程规定，由全体成员评估作价或由第三方机构评估作价、成员（代表）大会表决通过，确认成员出资，计入成员账户，按享有合作社成员出资总额的份额确定股金，其差额计入资本公积。（第十二条）

##### **（二）关于国家财政直接补助形成财产的财务管理。**

根据《农民专业合作社法》第四十四条规定，合作社接受国家财政直接补助和他人捐赠形成的财产要平均量化到成员；第五十三条规定，接受国家财政直接补助形成的财产，在解散、破产清算时，不得作为可分配剩余资产分配给成员，具体按照国务院财政部门有关规定执行。2019年，财政部、

农业农村部联合印发了《农民专业合作社解散、破产清算时接受国家财政直接补助形成的财产处置暂行办法》（财资〔2019〕25号）。据此，《财务制度》新增规定，合作社应当对国家财政直接补助资金实行专款专用，取得生物资产、固定资产、无形资产等时，应建立资产台账，加强资产管护，严禁挤占、挪用、侵占、私分（第十五条）；合作社解散、破产清算时，未按照有关规定处置国家财政直接补助形成的财产的，或者清算组成员因故意或重大过失造成国家财政直接补助形成的财产流失的，依法追究法律责任。（第四十二条）

### （三）关于生物资产。

现行《财务会计制度（试行）》采用“农业资产”作为合作社的一类资产，规定农业资产包括牲畜（禽）资产和林木资产等。《财务制度》不再采用“农业资产”的概念，相应改为“生物资产”，包括消耗性生物资产、生产性生物资产和公益性生物资产。主要是考虑到农业资产的分类不能涵盖所有农业生物资产，无法对应资产负债表中“流动资产”和“非流动资产”，同时参考《企业会计准则》的表述和分类，便于合作社与其他企业等市场主体之间的业务合作往来。

### （四）关于财务清算。

《农民专业合作社法》第六章“合并、分立、解散和清算”专章对合作社解散、破产清算作出规定，要求清算组成

员应当忠于职守，依法履行清算义务，因故意或者重大过失给合作社成员及债权人造成损失的，应当承担赔偿责任。据此，《财务制度》新增“财务清算”有关内容并独立成章（第六章），明确财务清算的流程与要求、清算组职责等，以规范合作社解散、破产时的财务清算工作。

#### **（五）关于财务监督。**

根据《农民专业合作社法》第四十五条规定，设立执行监事或者监事会的合作社，由执行监事或者监事会负责对本社的财务进行内部审计，审计结果应当向成员大会报告；第七十二条规定，合作社在依法向有关主管部门提供的财务报告等材料中，作虚假记载或者隐瞒重要事实的，依法追究法律责任。根据法律规定，参照《企业财务通则》和《农民专业合作社解散、破产清算时接受国家财政直接补助形成的财产处置暂行办法》等有关要求，《财务制度》单设“财务监督”专章（第七章），从内部审计、违法违规情形及罚则等方面，加强合作社的财务监督。