

广州市海珠区农业局文件

海农〔2017〕29号

海珠区农业局印发关于《海珠区“十三五”时期农村体制综合改革规划纲要》的通知

区各有关单位：

《海珠区“十三五”时期农村体制综合改革规划纲要》业经区人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行，执行过程中遇到的问题，请径向区农业局反映。



海珠区“十三五”时期农村体制 综合改革规划纲要

(2016-2020)

广州市海珠区农业局

2017年6月

目 录

一、“十二五”时期农村体制改革回顾.....	4
(一) 设机构, 建制度, 强管理, 促经济.....	4
(二) 加强财务监督和公开工作.....	5
(三) 加强农村集体“三资”管理.....	5
(四) 扎实组织开展换届选举工作.....	6
(五) 加强基层干部队伍建设, 促进农村基层社会和谐安定.....	7
二、“十三五”时期农村集体经济展望和体制改革意义.....	7
(一) “十三五”时期农村集体经济面临的机遇.....	7
(二) “十三五”时期农村集体经济面临的挑战.....	8
(三) 农村体制综合改革的现实意义.....	10
三、农村体制综合改革的总体构想.....	10
(一) 指导思想.....	10
(二) 总体要求.....	11
(三) 基本原则.....	11
四、“十三五”时期农村体制综合改革目标任务.....	12
(一) 推进城乡公共服务管理一体化.....	12
(二) 完善农村集体经济组织管理体制机制.....	13
(三) 加强农村集体经济组织经营监管.....	15
(四) 开展农村集体产权制度改革.....	16
(五) 推动农村集体经济转型升级.....	16

海珠区“十三五”时期农村体制 综合改革规划纲要

本纲要根据国家、省、市关于加大改革创新力度、加快农村经济发展的总体部署，结合海珠区“十二五”时期的农村体制改革建设情况，在分析“十三五”时期农村集体经济面临的机遇和挑战的基础上，进一步明确推进农村体制改革意义，提出海珠区“十三五”时期农村体制综合改革的指导思想、总体要求、基本原则和目标任务。

一、“十二五”时期农村体制改革回顾

（一）设机构，建制度，强管理，促经济

2013年，区委调整成立区农村工作领导小组，新设立海珠区农村集体经济组织“三资”交易监管中心和海珠区农村集体经济组织财务资产监管中心，在各辖农街道新设立农村集体经济组织管理科，全面加强农村集体经济的管理。全区出台了《加强海珠区农村集体经济组织民主管理意见》、《海珠区经济联社社务监督委员会管理办法（试行）》、《海珠区经济联社社务监督委员会成员工作考核管理办法（试行）》、《海珠区农村集体“三资”交易实施细则》、《海珠区经济联社、经济社干部廉洁履行职责若干规定》等重要文件，为全区农村集体经济组织完善内部治理机制奠定基础。通过加强管理，农村集体经济持续发展。据2014

年换届审计结果，全区农村集体经济组织资产总额 105.12 亿元，负债总额 46.71 亿元，净资产总额 58.41 亿元，净资产比 2011 年增长了 21.29 亿元，增长 57.35%。

（二）加强财务监督和公开工作

一是实施财务电算化，实现由手工记账到电脑记账的转变，财务报表通过社务信息公开栏、党风廉政信息公开平台公开，为农村集体经济组织财务信息化、规范化奠定了坚实的基础。二是建设农村财务监管平台，强化财务收支过程监管。完成了海珠区农村财务监管平台系统软件招标工作和经济联社政务专网铺设工作，初步建成了海珠区农村财务监管平台，在扎实的动员培训宣传的基础上，各经济联社、经济社的财务收支明细已实现逐月上传至平台，通过网络，可以查询村社每笔支出明细及开支凭证。同时财务实时监控试点工作已顺利启动。

（三）加强农村集体“三资”管理

一是开展农村集体“三资”清理，建立集体资产台帐。2012 年区委印发了农村集体“三资”清产核资工作方案，成立了“三资”清查领导小组，共清查资金 23.32 亿元、资产 35.57 亿元、合同 7032 份，清理了债权债务和在建工程款，摸清了全区农村集体“三资”存量、结构和管理使用情况，初步建立了台账范本；2015 年末，根据省、市统一部署，全区启动了新一轮农村集体资产清理核实工作。二是建立“三资”平台，实施交易监管新机制。我区农村集体“三资”交易监管平台实行区、经济联社两级交易，

区、街道、经济联社三级监管，借助现代科技和网络技术，为村社集体资产的交易提供各种服务、管理和监督。通过大量的宣传培训和两年多的运作，截止 2015 年底，平台上完成的农村集体资产交易共 6122 宗，总成交金额约 56.44 亿元，比交易底价溢价约 7.48 亿元，累计录入合同 1.7 万余份。全区农村集体资产按要求上平台交易，交易过程不断规范，交易信息实现公开。

（四）扎实组织开展换届选举工作

全区成立了换届选举工作领导小组，制定了换届选举工作方案，编印下发了党组织、社委会《换届选举工作指引》和《农村集体经济组织管理政策法规文件汇篇》上、中、下册，各街道结合实际情况，有力的组织各经济联社、经济社顺利实施，圆满完成 2011、2014 年两次村社换届选举。2014 年还首次选举产生了经济联社社务监督委员会，强化了对联社社务民主决策、“三资”管理、制度落实、工程实施、廉洁自律等方面的监督。经选举，一批文化程度高、经验丰富、年龄结构合理的优秀人才进入基层干部队伍，提高了基层组织的民主管理水平。同时，全区按照省、市的部署，在换届前对经济联社、经济社统一开展了任期经济责任审计，成立了以分管副区长为组长的领导小组，制定了审计工作方案、实施细则、操作规程等指导性文件，委托统一选聘的会计师事务所对各经济联社、经济社的账目、凭证、资料进行核查。此外，还组织对群众普遍关注或者反映的热点问题进行了专项审计。

(五) 加强基层干部队伍建设，促进农村基层社会和谐安定。积极开展农村基层干部任职培训、素质能力提升培训、农经统计培训、财务管理培训、农村集体“三资”交易管理培训、法律法规知识培训、外出参观见学等活动，通过邀请专家、职能部门业务骨干等进行授课、座谈交流，对业务操作进行现场指导，不断提升基层干部及专业人员知识技能。加强干部违法违规行为监督，严肃查处一批贪污受贿、作风纪律涣散、群众反映问题突出的基层干部，坚决纠正农村基层社会不良的政治生态。扎实调处涉农信访问题，多次安排时间由区领导和职能部门公开接待来访社员群众，定期召开会议研究解决涉农信访问题，对一些重大问题，区成立工作组进行了专门研究解决。

二、“十三五”时期农村集体经济展望和体制改革意义

(一) “十三五”时期农村集体经济面临的机遇

1. 有利的政策环境。近年来，中央1号文件持续关注农业农村工作和扶持农业农村经济发展，特别是十八届三中全会，明确提出建立城乡统一的建设用地市场，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价，为农村建设发展注入了新的活力。中央要求完善农村土地承包制度，推进农村产权制度改革，为农村集体所有制的实现形式和农村集体经济的运行机制注入了新的活力。省、市也相继出台了农村公共服务均等化系列文件，各项改革举措陆续推出，农村集体经济组织的公共服务支出负担不断缩减，给集体经济的发展和社员增

收创造了有利条件。政策大环境非常有利于农村集体壮大自身经济实力，把握发展机遇。

2. 农村土地利用升级增值空间巨大。全区农村集体经济组织现有落实红线的经济发展用地近万亩，大都处于黄金地段，可建设上千万平方米商用物业。区政府研究出台了《海珠区村留用地“一村一方案”》，初步解决了12个联社留用地选址问题。此外，农村集体经济组织及社员还拥有大量的集体建设用地和宅基地，这些土地很多没有充分利用，单位面积产出效益低下，为以后升级改造留出了更多土地储备空间。

3. 广州城市发展带来黄金机遇。广州对外贸易有着悠久的历史，专业市场发达，会展水平和知名度高，而且作为国家中心城市，周边经济辐射带动作用大。海珠区作为广州市的中心城区，未来通过海珠生态城建设，琶洲互联网创新集聚区、南中轴及中大创新谷、海珠湾滨水区等三大板块的实施以及战略新兴产业的培育和发展，我区农村集体经济将迎来全面快速发展的黄金时期。

（二）“十三五”时期农村集体经济面临的挑战

1. 历史遗留问题亟待解决。因城市化进程和社会发展的步伐很快，农村配套法律法规和相关制度存在缺失，农村公共服务水平与城市居民存在一定差距，导致在土地、物业、财务、社会保障、社员利益分配、公共服务均等化等多方面服务管理跟不上，一些问题长期不能得到解决，逐步形成历史遗留难题，积重难行。

2. 产业发展规划落后。全区各集体经济组织尽管经济规模较

大、基础厚实，但增收模式比较单一，绝大部分收入来源得益于城市化过程中集体物业和土地出租的收入，且单位土地面积上的产出效益不高，产业发展也主要以自然扩张为主，缺少主动规划和开发建设，集体资金、资产、资源的集中优势没有充分发挥，导致集体经济持续高增长的动力不足。

3. 城中村改造利益矛盾尖锐。城市发展建设中，征地拆迁涉及村民、村集体、开发商、政府等多个主体，由于各方自身利益诉求不同，利益关系复杂难平衡，需要妥善处理好个人、集体、第三方以及近期利益和长远发展等关系。特别是涉及土地和巨资的“三旧”改造，需要农村集体经济组织成员达成更普遍的共识，实际操作起来复杂性更突出，改造方案审批难，进展慢。而留用地落地涉及选址、权属、城规、土规等多方面因素，目前难以完全落地。

4. 集体内部矛盾多，机制不健全，民主管理落实难。存在问题有：一是领导班子任期偏短，部分缺少长远思路，工作连续性不强，经济发展缓慢；二是财经管理制度和决策机制不健全，个别干部独断专行，集体决策机制未能发挥作用，民主管理流于形式；三是集体内部民主决策和社务公开不规范，群众知情权和参与权得不到保障，甚至造成社员信任危机，社员的不信任反过来又影响决策效率和集体经济的发展；四是社务、财务、资产管理公开不详细、不彻底，监督机制不健全，难以发挥有效监督的作用；五是受宗族派系势力影响，一些集体经济组织内部利益矛盾

未能调和，民主决策效率和监督管理效力难以发挥。

（三）农村体制综合改革的现实意义

为适应广州现代化中心城区功能定位及统筹城乡一体化发展的需要，我区于 2002 年开始进行农村改制，撤镇建街、撤村改居，全区 6.5 万农民成建制转为居民，农村集体经济组织实行内部分配、股权固化。但目前仍然面临发展方式转变、经济体制转轨、社会结构转型的挑战，迫切需要进一步从管理体制、集体资产产权制度、社会管理和公共产品供给体制等方面进行综合改革。这是在新的历史起点上消除城乡二元结构、破解传统发展难题、探索科学发展的根本要求，是加快转型升级、建设幸福海珠的重要手段，是妥善解决城中村存在的突出问题和强化社会建设、促进社会和谐稳定的现实需要。区各级各部门必须充分认识深化农村综合改革的重要性和必要性，继续发扬敢为人先的创新精神，紧抓机遇，改革创新，努力开创我区统筹城乡发展的新局面。

三、农村体制综合改革的总体构想

（一）指导思想

全面深入贯彻落实党的十八大及十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以造福和服务辖区内人民群众为宗旨，以稳步发展为前提，以促进公共服务均等化为导向，紧盯促发展、保稳定、惠民生这个根本出发点，正确处理改革、发展、稳定的关系，理顺管理体制，完善基层治理机制，促进农村集体经济转型升级，维护社会和谐稳定。

（二）总体要求

以建设创新之区、国际商贸交往中心区、生态文明示范区、文化名区、幸福美丽海珠为目标，以创新管理体制、加快发展方式和社会结构转型升级为核心任务，以统筹城乡发展、强化社会管理、促进城乡基本公共服务均等化为途径，进一步深化农村管理体制、集体资产产权制度、公共产品供给体制、集体土地管理制度、集体资产监管制度、“城中村”改造等改革，力争用五年时间，实现优化农村集体经济增长方式，加快农业农村经济发展，在改善转制社区人居环境、推进公共服务均等化上有新变化，在促进农村集体经济转型升级上有新建树，在重点领域和关键环节改革上有新突破，在完善农村基层治理、维护农村稳定上有新成效，为经济社会持续健康发展提供有力支撑。

（三）基本原则

一要坚持大胆探索、重点突破。充分尊重基层群众的首创精神，发扬敢想、敢闯、敢为天下先的传统，始终把解放思想、改革创新作为推进改革的根本动力，力争在一些重点领域和关键环节上率先突破。二要坚持综合统筹，分类指导。始终把城乡发展作为一个整体进行统筹谋划、综合协调，按照分类指导、系统配套的原则全面推进。三要坚持以人为本，稳步推进。把推进改革同维护好群众合法权益结合起来，坚持利益向下，让利于民，防止因推进改革导致群众合法权益受损而引发不稳定因素。四要坚持实事求是、因地制宜。紧密结合农村体制综合改革目标任务，

坚持一切从实际出发，提出改革新思路、新办法、新举措。

四、“十三五”时期农村体制综合改革目标任务

（一）推进城乡公共服务管理一体化

1. 分离农村集体经济组织社会事务，推动转制社区公共服务均等化。按照城乡发展一体化要求，逐步剥离经济联社、经济社承担的社会事务，加快实现城乡基本公共服务制度对接，逐步加大城中村地区公共服务投入。理顺和规范城中村地区的市政环卫、文体设施、治安消防、道路交通等工作，深化转制社区医疗、教育、社保等公共产品供给体制。继续深化教育改革，健全普惠性学前教育公共服务体系，推进基础教育优质均衡发展。完善医疗、社保服务体系，逐步实行城乡居民统一的低保、养老、医疗保险制度，建立普惠型、多元化的社会保险机制。深入推进医疗卫生体制改革，创新医疗卫生服务体系建设。大力推动公共产品供给城乡一体化，逐步缩小和消除经济联社、经济社社员与原有城市居民之间的身份差异与待遇差别。

2. 加强基层党组织建设。按照统筹城乡基层党建新格局的要求，优化农村集体经济组织、社区居委会党组织、社（居）委会选举办法和运行机制，充分发挥党组织的领导核心和战斗堡垒作用。鼓励农村集体经济组织党组织成员与社委会成员交叉任职，社区党组织和居委会成员交叉任职，以提高班子整体效能。坚持加强打造特色党建品牌，强化软弱涣散的党组织整顿工作，健全考核评价体系，落实工作责任。区委、区政府相关部门和街道党

工委继续加强农村集体经济组织领导成员在组织建设等工作方面的指导和培训。

3. 深化社会治理改革。整合街道、社区资源，增强社区自治和服务功能，探索形成一套重心下移、力量下沉、保障下倾的治理机制。加强社区服务管理平台建设，完善社区网格化治理体系，构建“一网多图”数字化管理新格局，建立“五个一”社会治理和公共服务模式，强化社区综合治理及其信息化建设，形成城市管理长效机制，提升城市治理法治化、现代化水平。完善街道综合服务平台，健全以街道家庭综合服务中心为基础的社工服务体系，形成区级社会工作人才培养、评价和使用机制。健全政府购买服务的制度框架体系，推进区社会组织培育发展基地建设，培育发展一批公益慈善、居家养老、便民服务、医疗卫生等社会组织，扩大公共服务覆盖面，不断推动社区服务管理专业化、精细化和常态化。加强社区居委会建设，努力形成以社区党组织为核心、居委会为主体、社会组织大力协同、常住人口广泛参与的基层社会管理格局。推进社区、社工、社会组织三者协调发展，形成功能互补的“三社联动”社会治理模式。

（二）完善农村集体经济组织管理体制机制

4. 理顺经济联社、经济社管理机制。以区、街道现有农村集体经济组织管理体系为基础架构，结合农村集体经济组织立法的顶层设计，进一步完善经济联社、经济社的管理机制。强化街道、经济联社、经济社层级监管，规范经济联社、经济社的组织架构，

健全治理机制，逐步出台全区性农村集体经济组织内部组织管理制度及工作指引，从严控制各类组织机构成员任职条件，规范换届选举工作，探索延长农村集体经济组织任期，有序引导农村集体经济组织内部管理机制走向制度化、规范化。

5. 提高农村集体经济组织内部民主管理水平。进一步完善以成员大会或成员代表大会、社委会为核心的治理结构，修订完善组织章程、村规民约和各级议事规则，健全内部层级决策、民主监督、干部报酬、印章信证等制度，重点解决与上位法冲突问题、成员资格认定问题、收益分配问题、资产交易问题、决策和审批机制问题、民主权利问题等。要健全党务、社务、财务公开制度，重大事项事前公布方案，事中公布过程，事后公布结果，坚持把群众关注、容易引发矛盾和滋生腐败现象的问题作为公开的重点。要着力提高农村基层干部的能力素质，加强政策理论宣教和专业知识培训，坚持党的群众路线，密切干群关系，优先解决群众关心的问题，推动农村社会和谐安定。

6. 强化民主监督机制，推进反腐倡廉建设。按照海珠区经济联社社务监督委员会管理有关规定，不断探索社务监督工作的方式方法，对经济联社、经济社事务实施广泛监督，逐步形成有效的监督制约机制。加强经济联社社务监督委员会成员的培训、监督、考核，调动其工作积极性，有效发挥其监督作用。坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，加强农村党风廉政信息公开平台廉情预警防控，推动农村集体经济组织党风廉政

建设，有效预防和遏制腐败。

（三）加强农村集体经济组织经营监管

7. 加强农村集体资产交易监管。按照《广州市农村集体资产交易管理办法》的要求，完善我区农村集体资产交易细则，优化交易流程，强化“三资”监管平台建设，全面深入地清理登记农村集体资产情况，实现农村集体存量资产底数、交易合同管理信息化；强化区、经济联社两级交易管理和区、街道、经济联社三级监管，规范联社交易站的运作，实现农村集体资产交易全部纳入“三资”监管平台进行监管；健全农村集体资产交易制度，规范交易流程、管理规定和各类文书资料，促进资产交易公开、公平、公正。按照《广州市农村集体“三资”管理责任追究制度》的要求，逐步压实各级责任追究，筑牢廉洁自律的纪律防线。

8. 加强农村集体财务资产监管。在规范农村集体经济财务电算化的基础上，扎实开展集体经济年度统计工作，完善农村集体经济财务资产管理制度，建立区、街、联社、经济社四级农村财务监管体系。在已建成的区农村财务监管平台基础上，全面完善专用网络和数据存储服务，扎实推进平台全面应用，实现开支凭证、资产资金、债权债务、土地物业等信息上平台监管，逐步推行平台记账、联网电子打单、收支审批监控、大额开支预警等监管措施，加强财务事前、事中、事后监控。完善经济核算，推行财务管理网络电算化，探索农村集体经济组织会计委托代理或“社账村管、村账街管”的财务管理机制。

（四）开展农村集体产权制度改革

9. 依法开展农村集体资产权属登记。通过农村地籍调查，加强对农村集体土地和房屋的管理，依法进行宅基地使用权、集体建设用地使用权登记；未完成集体建设用地使用权确权登记颁证的禁止流转。

10. 完善土地承包经营制度。为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见（中发〔2014〕1号）》，根据《广州市农村土地承包经营权确权登记颁证实施方案》的要求，结合我区实际，对农村土地承包经营方式进行完善，理顺土地承包和利益分配机制，建立农村土地承包经营档案，对农地承包经营权属明晰的进行登记颁证，引导土地经营权规范有序流转。

11. 强化农村集体经济组织的市场主体功能。立足股权固化，以规范股权管理，推进股权有序流转为突破口，进一步完善和规范集体经济组织股权管理，建立适应市场经济和社会发展需要的农村集体经济股份股权登记管理制度，规范股权、股份的继承、转让和赠与等流转原则和办理程序。加强《农村集体经济组织证明书》规范管理和农村集体经济组织信用代码统一管理，深入开展集体资产清产核资，进一步理清和规范集体资产所有权登记，探索集体资产折股量化工作。

（五）推动农村集体经济转型升级

12. 注重规划和产业引导。政府主导，通过土规、城规协调

和城中村改造，积极消化完善历史用地，制定村社留用地产业项目引进工作指导意见，通过产业分区引导、区域等级导向、建筑设计指引，引进重点产业，筛选优质企业，改善城中村地区的环境品质和产业结构。统筹谋划海珠湿地及其周边村留用地的功能布局，通过释放生态空间的溢出效应，促进经济效益和生态效益的双提升。以试点先行的方式，探索建立“村社—中介—意向投资者”联动招商模式，推动一批优质项目落地。完善村社联合招商机制，落实村社招商引资奖励政策，引导实力强的企业参与留用地项目建设和经营。深化集体资产管理改革，完善区国资参与农村集体资产交易办法，引导农村集体经济走产业化、集约型发展道路。

13. 加快“三旧”改造。积极探索农村集体危破旧物业修缮改造优惠政策，因地制宜地采取全面改造与微改造相结合，大力推动旧城、旧厂产业升级改造。以挖掘珠江后航道产业发展特色为着力点，重点发展商务办公、特色商贸等产业，加快推进沥滘村、新市头村全面改造。协调好当前与长远、效率与公平、效益与民生的关系，用好用活城市更新改造新政策，有序推进琶洲、中大国际创新谷、海珠湾滨水区和海珠湿地周边地区改造，推动城区更新与创新发展的产业升级、重大基础设施建设、历史文化保护有机结合，有计划地实施城中村安全隐患和环境整治。探索创新区级资金投入模式，拓宽城区更新改造的融资渠道。对暂未具备实施条件的地块，探索通过政府租赁、环境整治、立面整饰

等方式，置换低端业态。

14. 推进美丽乡村建设。进一步稳定小洲村留用地选址，推进小洲村微改造。以小洲村、黄埔村为试点，发掘具有岭南山水特色和历史文化资源的村庄潜力，强化违章建设管控，加大环境整治力度，打造主题突出、形象鲜明、内涵深厚、韵味独特的休闲旅游精品名村。

公开方式：主动公开

抄送：区委办公室，区委组织部。

海珠区农业局办公室

2017年6月22日印发
