海丰县关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大集体经济的指导意见

(送审稿)

为坚持和加强农村基层党组织领导，扶持壮大村、组集体经济，根据《中共广东省委全面深化改革委员会印发〈关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大集体经济的意见〉的通知》和《海丰县“基层基础建设年”行动方案》精神，结合我县工作实际，提出如下指导意见。

**一、指导思想**

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，全面贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作重要论述，全面贯彻落实《中国共产党农村工作条例》《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，坚持和加强农村基层党组织领导，坚持把发展壮大农村集体经济作为实施乡村振兴战略的重要抓手，以农村集体资产、资源、资金等生产要素为有效利用纽带，以创新完善村集体经济经营管理机制为动力，以增强村集体经济造血功能为主攻方向，以实现农业强、农村美、农民富为目标，促进我县农村全面升级，农村全面进步，为推动我县新时代乡村全面振兴和农村和谐稳定提供有效保障，为建设沿海经济带靓丽明珠提供坚实基础。

**二、基本原则**

**坚持党建引领，全面领导原则。**坚持和加强党组织在发展农村集体经济的全面领导，全面推行党组织书记（或负责人）通过法定程序担任集体经济组织负责人，把党建工作要求写入集体经济组织章程，为党组织发挥领导作用提供有力的体制机制保障.

**坚持守住底线，成果共享原则。**坚持农村集体产权性质不改变、农民集体所有不动摇、农民权利不受损“三条底线”，把集体增实力、农民增收益、产业增效益有机统一，实现集体增收和农民脱贫致富双赢，确保集体经济发展成果惠及所有成员。

**坚持规划引领，因地制宜原则。**从农村经济基础、区位优势、资源条件等实际情况出发，科学制定发展规划，明确产业布局。把发展壮大农村集体经济与群众实际需求相结合，坚持“一村一策”“一镇一业”“一村一品”，探索多种发展模式和实现形式。

**坚持积极稳妥，统筹推进原则。**遵循经济发展规律，积极稳妥，顺势而为。把发展农村集体经济与美丽乡村建设、招商引资、项目建设、现代农业、精准扶贫和社会事业等工作相结合，统筹兼顾，共同推进。

**坚持村、组主体，市场主导原则。**增加村、组两级组织发展集体经济的内生动力和造血功能；充分发挥村“两委”班子 的主导作用，培养村班子发展集体经济、管理农村事务的能力。 遵循市场经济规律，发挥村、组两级组织作用，防止在发展集体经济过程中增加集体经济组织负担和侵害农民利益的现象发生。

**三、目标任务**

**（一）加强党组织领导。**全面贯彻落实《海丰县加强党的基层组织建设三年行动方案》部署，按照《海丰县“基层基础建设年”行动方案》要求，实施“红色细胞工程”，不断强化农村基层党组织建设，力争在2021年实现全县村党组织书记、村民委员会主任、村级集体经济组织负责人三个方面“一肩挑”率达到100%。推动条件成熟的村民小组成立党支部（党小组），并推行村民小组党支部书记（或党小组长）、村民小组长、组级集体经济组织负责人三个方面“一肩挑”；暂未具备成立党支部（党小组）条件的，原则上必须由党员担任村民小组长和组级集体经济组织负责人。

**（二）发展壮大村、组集体经济。**创新发展壮大村集体经济形式，多途径增加村集体经济可支配收入，努力实现村集体经济总量不断扩大、发展质量不断提高，实现集体资源资产的保值增值，力争到2022年底前，全县村、组两级集体经济组织均有稳定的集体收入，其中全面消除集体经济薄弱村（指经济联合社，经营性收入不足5万元），各地按2020-2022 年分三年分别按40%、30%、30%设定目标；争取50%以上的村级年集体经营性收入达到10万元以上、20%的村级年集体经营性收入50万元以上；至2022年组级集体经济组织100%实现有经营性收入。

**四、深化农村改革，强化农村集体资产管理**

**（一）强化村、组集体经济组织的功能作用。**依法确立农村集体经济组织的特别法人地位和市场主体地位，确保其依法代表集体行使所有权和作为农村集体资产的管理主体，充分发挥其在管理资产、开发资源、发展经济和服务成员等方面的功能作用。积极开展农村集体经济组织的登记赋码，按期完成已取得组织机构代码或自行编码发证的农村集体经济组织换证赋码工作。完善农村集体经济收益分配制度，根据有关法律法规和章程规定，明确公积金、公益金和村级组织管理费提取比例，落实集体成员收益分配权。完善农村集体经济财务管理内部控制机制，落实民主理财，规范财务公开。完善农村集体经济审计制度，开展农村集体经济组织主要负责人经济责任审计, 确保农村集体经济组织的财务收支、经济活动等的合法性、真实性、合理性、效益性。

**（二）健全完善农村集体资产交易管理体制机制。**整合农村集体资产管理交易、农村财务监管、股权管理和土地流转管理平台等为农村产权流转管理服务平台，全面推进农村产权流转管理服务平台扩容提质，全覆盖流转交易的农村集体资产。出台、制定实施符合实际的农村产权分级交易范围、标准和流程。健全完善集体资产价值评估制度，建立健全农村产权交易信用评价体系，探索建立农村集体资产股权、宅基地使用权、房屋财产权等流转或抵押登记制度。

**（三）抓好农村集体资产年度清查工作。**开展农村集体资产年度清查工作，充分利用2017年清产核资成果，对2018年、2019 年农村集体资产变动情况进行清查核实并及时更新，清产核实 过程中，要注意程序规范，数据完整，确保“应查尽查、应录尽录”，防止集体资产流失。清查工作须在2020年6月底前全面完成，清查数据要及时录入广东省农村集体“三资"管理服务平台，规范农村集体资产管理。农村集体资产登记、保管、使用、处置制度不完善的要继续建立健全有关财务处理、不良资产及债务核销处置办法、政府拨款或减免税费形成资产的移交手续等制度建设。

**（四）深化农村集体产权制度改革。**2020年10月底前全面完成农村集体产权制度改革。保持农村土地承包关系稳定并长久不变，完善农村承包地“三权分置”制度，深化农村土地股份合作制改革。建立健全农村集体公共基础设施共建共管共享机制，政府投入为主且受益对象直接的小型公共基础设施项目，建成后形成的固定资产归农村集体经济组织所有。加快推广“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革。

**（五）有序推动农村“三块地”改革。**在遵循法律法规的基础上，要创新思维推进"三块地”改革，盘活农村资产资源，激活农村发展活力，增加集体经济收入。一是推进土地征收制度改革。规范土地征收程序，合理确定土地征收补偿标准，完善征地补偿保障机制，落实被征地的农村集体经济组织和农民在整个征地过程知情权、参与权、监督权，最大程度保障被征地农民的合法利益，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。二是要加快推进农村承包地经营权流转，以村或组为单位成立农村土地合作社，全面流转承包户承包地经营权自行经营或吸引工商资本参与经营，进一步提高承包地的利用率和经营效益。三是推进集体经营性建设用地入市。明确集体经营性建设用地入市的条件和范围，允许集体经营性建设用地在符合规划、依法登记，并经本集体经济组织成员（村民）代表会议表决通过的条件下，可以出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同市。四是推进农村宅基地制度改革。制定出台农村宅基地管理办法，建立宅基地退出、使用、审批、管理等方案制度，强化农村宅基地管理，规范农村宅基地分配和农房建设。探索宅基地有偿使用和退出机制，在保障“户有所居”的前提下，支持农民以合法的宅基地使用权及农房财产权入股组建农民合作社，由村集体对原有宅基地及农房统筹整合利用，组织经营管理、提供公共服务等，获取合理收益和管理费用。

**五、多措并举，发展壮大农村集体经济**

**（一）创新扶持村、组农村集体经济发展。**用好村、组建设用地政策。科学合理开发利用，确保村、组集体经济有稳定来源。其次，各地将支农项目和发展村级集体经济挂钩，由村集体经济组织申报项目，项目建成后再出租给其它生产经营者，所得收入作为村集体经济收入。要加强结对帮扶，开展“百企帮百村”活动。要支持镇（场）牵头经济薄弱村抱团发展。各镇（场）要创造条件，制订激励措施，推动村、组发展壮大集体经济.鼓励有条件的村、组，在尊重农民意愿的基础上，整合普惠性涉农补助资金，由村、组集体统筹用于发展集体经济。

**（二）激发村、组农村集体经济内生动力。**

**一是推进农村集体土地集约化利用。**支持村集体利用未承包到户的集体"四荒"地、果园、养殖水面等，与工商企业合作开发或通过公开招标等出租方式发展现代农业、休闲农业与乡村旅游项目。同时有序引导农户依法流转土地经营权，或者通过股份合作、土地托管、联耕联种等加快发展适度规模经营，提升农业产业化程度，提高农业产业经济效益。

**二是盘活农村土地房产资源，发展物业型经济。**优先将城中村、城郊村纳入“三旧”改造范围，鼓励村集体通过“三旧"改造政策完善相关用地手续后，采用自行改造、与有关单位合作改造或由政府组织实施改造等方式，促进资本与项目高效对接。科学编制村庄规划，合理预留村庄建设规模，高效利用农村集体建设用地和闲置住宅、设施，支持村集体在符合规划的前提下，通过自主开发、合资合作等方式，建设标准厂房、职工公寓、商铺店面、仓储设施、农贸市场等物业项目。

**三是整合农业等资源，发展生产型经济。**各地要充分挖掘当地农业生产、自然生态等资源优势，抓住现代农业园区、“一村一品、一镇一业”、美丽乡村、高标准农田、田园综合体、农业公园建设等有利契机，以农业企业、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体为载体，集体资产资源入股经营，积极发展高效农业、设施农业、生态农业、智慧农业、休闲旅游农业等示范项目，进一步拓展农业农村新功能，推进一二三产业融合发展，增加农村集体收益。

**四是积极发展服务型经济。**鼓励村级通过独立自建，或与社会资本等第三方机构合作共建等方式，组建农民专业合作社、专业服务公司机构等各类服务实体，提供技术培训、信息咨询、物资供应、仓储物流、种苗提供、农机作业、加工销售、病虫害防控等农业社会化服务，承接农村社区服务、镇村公路绿化养护、公益林管护、环境卫生保洁、家政养老等服务项目，增加集体收入。鼓励村集体建立生产生活资料交易市场、农产品贸市场、农业生产和加工经营等服务设施，通过合作经营或发包增加收入。

**五是培育发展农村集体经济示范村和特色专业村。**对基础条件较好的村，着力完善机制，加强规范管理，加快集体经济转型升级。选取有一定发展基础、村党组织战斗力强、村集体成员有意愿的村，扶持打造一批省级农村集体经济示范村。鼓励村集体与社会资本合作，依托当地民宿风情、历史文化遗址、旅游景区、重要交通干线等人文、历史或自然资源优势，有效对接农业经营主体，加快发展富民兴村产业，培育“一村一品”特色专业村，培育打造一批特色旅游项目品牌，大力发展休闲农业和乡村旅游。

**（三）实施清除经济薄弱村行动。**对集体经济薄弱村（指经营性收入低于5万元），着力给予资产性扶持，鼓励发展村集体参与的农民合作社，把财政资金支持形成的资产量化一定比例作为村集体资产，增加村集体经济，增强“造血”功能资本。加强县、镇统筹，深入实施“万企帮万村”行动，引导和支持企业特别是涉农企业到“薄弱村”建基地、做品牌、办供服务，发展设施农业、林下经济、农产品加工等，把产业链增值收益、就业岗位尽量留给农民。鼓励经济发达村与薄弱村结对共建，通过建设产业项目、互派管理人员、劳务输入和投资入股等实现互补、互利共赢。

**六、落实政策支持发展壮大农村集体经济**

**（一）建设好试点村。**对于列入中央财政扶持发展壮大村级集体经济试点范围的行政村，在中央财政一次性补助30万元、省财政一次性补助15万元的基础上，市财政一次性给予5万元的补助。县一次性补助资金不低于5万元，并统筹整合相关涉农资金，确保财政补助每个村资金不低于55万元。要创新资金使用方式，可采取先建后补、以奖代补、政府与社会资本合作、政府引导基金等方式，支持发展壮大集体经济。指导各试点村选准项目，科学实施项目建设，加强资金管理，确保扶持资金切实发挥壮大集体经济的“选点”功能，扶持项目切实发挥示范作用。

**（二）落实用地政策。**多渠道保障农村集体经济项目、农民住房、精准扶贫、农村新业态、公共设施建设用地等实施乡村振兴用地需要。鼓励村集体和农户通过土地整理、复垦、开发增加耕地；节余的集体建设用地可依法用于村集体非农生产或形成复垦建新指标用于交易。严格按照《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》精神，改进用地管理，落实设施用地保障，农村集体经济组织开展农业生产过程中各类生产设施和附属设施用地，以及规模经营必须兴建的配套设施，属于农业内部结构调整的，可以使用一般耕地，不需落实占补平衡。

**（三）加强金融支持。**按照党建引领、政府主导、人行推动、金融机构参与、广大农户获益的原则，做好信息采集、申报评定和结果运用等工作。引导金融机构加大对村集体经济组织的支持力度，创新信贷管理，鼓励适当下放信贷审批权限，实行浮动授权管理，优先安排信贷计划，在贷款的准入条件、审批流程、贷款期限、利率政策等方面从宽从优。降低村集体经济组织融资成本，鼓励政策性融资担保机构降低担保服务费率。推进以林权、经营性建设用地使用权、土地经营权、水域养殖权以及生产经营设备设施等为标的的新型抵质押担保方式。建立完善村集体经济保险制度，防范经营风险，鼓励保险机构与农村集体经济组织开展广泛合作，并按最低保费和最高保额标准执行。

**（四）实行税费优惠。**贯彻落实并用足用好相关税费减免政策。对在农村集体产权制度改革中，农村集体经济组织以及代行集体经济组织职能的村民委员会、村民小组，在进行股份合作制改革、清产核资、农村集体土地所有权、宅基地和集体建设用地使用权及地上房屋确权登记后，因承受或收回原集体经济组织的土地或房屋权属、签订的产权转移书据等所产生的契税、印花税，按相关政策规定享受优惠。

**（五）坚持项目带动。**各级政府投资的乡村振兴、脱贫攻坚等项目，要与发展村、组集体经济结合起来，促进村、组集体经济发展壮大；由政府投资的小型灌溉、垃圾处理、文化娱乐等公益性项目所形成的固定资产交由农村集体经济组织持有和管护, 由农村集体经济组织采取多种形式依法经营。对与村企合作开发、投资兴建的项目，优先列入规划，安排道路、供水、供电等基础设施建设，并在支农项目安排上给予倾斜。土地出让收入投向农村的部分优先向村集体经济项目倾斜。支持多个村共同出资组建经济联合体，抱团发展集体经济项目。

**七、加强组织领导**

**（―）落实工作责任。**构建党委统一领导，组织、财政和农业农村部门统筹推进，有关部门支持配合，县指导抓总、镇主责、村和组为主体的发展壮大农村集体经济工作机制，压实各级责任，推进工作落实。镇要落实主体责任，党委和政府主要负责同志要切实负起责任，切实做到亲自主持研究、亲自部署推动落实。明确镇对村组集体经济组织的管理责任，加强镇农经体系建设，充实基层农经队伍，强化对农村集体经济发展的管理指导。镇、村要具体负责落实集体经济发展有关政策、项目、资金等，做好土地流转协调、村民组织动员、引资合作服务等工作。党委组织部门负责加强农村党组织带头人队伍建设，向集体经济薄弱村选派“第一书记”；财政部门统筹安排财政资金，加大投入支持；农业农村部门负责农村集体产权制度改革，指导农村集体经济组织发展和集体资产管理工作；自然资源部门负责编制村庄规划，落实用地政策；其他有关部门按职责抓好落实。

**（二）强化主体作用。**在县的指导下，以镇为单位编制村级集体经济发展规划，充分发挥县、镇（场）统筹推进作用。突出村在发展农村集体经济中的主体地位，不断提高村级自主发展能力。建立健全农村集体经济组织，依法确立其特殊法人地位，明确其代表集体行使所有权和作为村集体资产的 管理主体，实行股份合作经营。推行村党组织书记兼任村集体经济组织负责人，村党组织提名推荐集体经济组织管理层负责人。村、村组级集体经济的重要事项，需经同级党组织研究讨论。

**（三）精心帮扶指导。**各地要结合清产核资，全面摸清农村集体经济情况，列出薄弱村及示范村清单，明确目标任务，制定有效措施，强化保障条件，建立工作台账，将任务细化分解到部门、具体到人。落实发展村级集体经济包村联系制度， 镇（场）党政班子成员每人至少要确定1个村作为联系点，加强帮扶指导。选派帮扶干部要将发展村、组集体经济、拓宽农民增收渠道作为重要工作内容。深化村企合作、村银结对，引导社会资金参与村级集体经济发展。选树一批村、组集体经济发展先进典型，发挥示范带动作用。

**（四）健全管理机制。**建立基于农村集体资产所有权的收益分配机制，村、组集体经济组织根据有关法律制度和内部章程规定，提取一定比例的集体经济收益作为公积金、公益金和管理费后，集体成员按股权分红。建立集体经济组织内部经营管理与监督分离的制约机制，可依照章程规定设立监事会，由集体成员代表担任。建立健全集体经济组织财务管理和会计核算办法，完善村、组集体经济组织财务管理机制、集体经济组织财务公开等制度。对社会各渠道注入到村农村集体经济组织的资金加强统筹管理。严格控制农村集体经济组织（经济联合社、经济合作社）的非生产性开支，原则上行政招待实行“零支出”。村集体经济组织依法依规接受监察、审计等监督，建立集体经济组织负责人经济责任五年一轮审制度。

**（五）注重激励考核。**建立引导激励机制，调动各镇（场）积极性、主动性、创造性，帮助村、组集体摆脱“等靠要”思想，建立健全容错纠错机制，鼓励村、组集体大胆探索、积极尝试。实行村级集体经济发展绩效与扶持政策资金相挂钩，对重视程度高、发展效果好的镇（场），县在政策扶持和资金安排上给予适当倾斜；对工作成效显著、集体经济增收突出的村给予一定奖励，实行经营管理绩效与村干部收入挂钩。把扶持壮大村级集体经济情况，纳入镇党委政府主要负责人和领导班子实施乡村振兴战略考核的重要内容，纳入镇（场）党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容，纳入村干部年度目标考核的重要内容。