

# 中共惠州市委文件

惠市委发〔2017〕22号



## 中共惠州市委 惠州市人民政府 印发《关于深化供销合作社综合改革的 实施方案》的通知

各县（区）党委、人民政府（管委会），市直和驻惠各副处以上单位：

《关于深化供销合作社综合改革的实施方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真遵照执行。

中共惠州市委  
惠州市人民政府

2017年12月20日

# 关于深化供销合作社综合改革的实施方案

为深入贯彻落实《中共中央、国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》（中发〔2015〕11号）、《中共广东省委、广东省人民政府关于深化供销合作社综合改革的实施意见》（粤发〔2015〕12号）精神，加快推进我市供销合作社综合改革工作，切实提高供销合作社服务“三农”水平，促进农业现代化和农村全面小康社会建设，现结合实际制定本方案。

## 一、指导思想

深入贯彻落实党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，贯彻落实习近平总书记关于广东工作的重要指示批示精神，紧紧围绕服务“三农”工作大局，以密切与农民利益联结为核心，以提升为农服务能力为根本，以强化基层社和创新联合社治理机制为重点，主动适应经济发展新常态和农业农村新形势，加快建成适应社会主义市场经济需要、适应城乡发展一体化需要、适应中国特色农业现代化需要的组织体系和服务机制，进一步激发供销合作社内生动力和发展活力，切实把我市供销合作社打造成为党和政府抓得住、用得上的为农服务骨干力量，为惠州全面建成小康社会，以更好质量更高水平建设绿色化现代山水城市奠定坚实基础。

## 二、目标任务

到 2020 年，把全市供销合作社系统建设成为与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效的合作经济组织体系，成为服务农民生产生活的生力军和综合平台，成为党委和政府推动“三农”发展的重要依托、密切联系农民群众的桥梁和纽带，切实在统筹城乡发展、推动农业供给侧结构性改革向纵深迈进中发挥独特优势和作用。

——综合性、规模化、可持续的为农服务体系基本形成，创新能力和服务能力明显提高，服务领域不断拓展，全程农业社会化服务能力和水平明显提升。

——群众性、合作制、规范化的合作经济组织体系逐步健全，基层社分类改造基本完成，与农民联系更加紧密，服务功能有效发挥，成为为农服务的新型重要载体。

——联合社机关主导的行业指导体系和社有企业支撑的经营服务体系协调运转的“双线运行”机制基本建立，联合社完成自身改造，推进社有企业改革，强化层级间联合合作，服务“三农”能力明显增强。

## 三、改革内容

### （一）建立健全供销社为农服务体系

1. 积极推进农资经营向农技服务转型。加快农资传统流通网络转型升级，推进与省级经营服务平台有效对接，实现上下贯通，

联合发展。培育综合性农资经营服务龙头企业，进一步健全连锁经营网络，提升农资经营门店规范化管理水平，打造农资经营服务网络“一网多用”，为农民和各类新型农业经营主体提供农资供应、测土配方、统防统治、植物保护、农机作业、收储加工等系列化全程服务，逐步实现由农资商品经销商向农业生产综合服务商转变。组建专业性农业服务公司，为农业生产提供产前产中产后全程农业社会化服务。深入开展测土配方施肥，建立全市主要种植区域土地肥力数据库，承接高毒农药定点经营，为农民施肥用药提供技术指导，促进精准施肥和科学用药。加快完善农资仓储物流基础设施，承担化肥农药储备任务，2020年前基本完成惠州市农资储备配送综合服务中心的建设。

2.加快农产品流通服务体系建设。采取合作、联营、参股等方式，积极参与农产品批发市场的建设和农产品流通企业的升级改造，培育一批集农副产品生产、加工、储运、配送等为一体的产供销一体化的龙头企业。积极参与公益性农产品批发市场、冷链物流集散中心、农贸市场和社区生鲜超市建设，承担政府控股的农产品批发市场建设、运营、管护。鼓励供销社改造提升乡镇集贸市场。各地要在规划、用地、立项、资金、财税政策等方面，支持供销社构建从“菜园子”到“菜篮子”的流通链条，加快形成布局合理、物流通畅的农产品流通配送体系。积极培育品牌农副土特产品，加强农产品质量检测与可追溯体系建设，打造彰显“供

销合作社”字号的安全可靠的农产品信誉和品牌。

3.大力发展农村电子商务。实施供销系统“互联网+”工程，采取云计算、大数据、物联网等新型业态，改造提升农资、日用消费品、农副产品、再生资源、烟花爆竹经营服务网络。组建市、县、镇三级多功能供销社电子商务平台，并积极做好与全国总社、省社电子商务平台对接，全力打造“网上供销合作社”，促进线上线下融合发展、城乡商品（农产品）双向流通。各级党委政府要把供销社作为发展农村电子商务的重要力量，将供销社电子商务发展纳入当地电子商务发展的总体规划，在政策、资金等方面给予支持。鼓励供销社利用集镇所在地的经营服务和仓储设施，改造为农村集镇电商经营服务网点和物流快递中转站。鼓励供销合作社与电子商务龙头企业合作共建，推动农村电商加快发展，促进解决农村电商服务“最后一公里”问题。到 2020 年，实现全市供销社电子商务交易额比 2016 年翻一番以上。

4.深入开展城乡社区综合服务。各地要将供销合作社的服务平台建设纳入新型城镇化建设规划和新农村建设规划，支持供销合作社盘活利用好存量土地、房产资源，按照政府引导、多方参与、整合资源、市场运作的原则，建设主体多元、覆盖城乡、功能完备、便民实用的综合服务平台，针对农民生产生活的需要开展日用品和农资供应、农产品收购、烟花爆竹销售、再生资源回收、文体娱乐、养老幼教、就业培训、医疗卫生、费用代收代缴、

电子商务、快递收寄、金融保险等多样化服务，实现经营性服务与公益性服务相结合。供销社要做好服务平台建设的相关规划，打造一批样板，加强示范引领，到 2020 年底，全市供销系统综合服务平台达 50 个以上，覆盖全市 80%左右的乡镇（办事处），为更多城乡群众提供“全方位、一站式”服务。

5.探索开展农村合作金融服务。充分发挥供销社扎根农村、贴近农民的优势，引导金融机构创新涉农金融服务和支农惠农服务方式，更好满足农民金融需求。支持有条件的供销社按照社员制、封闭性原则，在不对外吸储放贷、不支付固定回报的前提下，发展农村资金互助合作。鼓励有条件的供销社依法设立农村互助合作保险组织、融资租赁公司、小额贷款公司、融资性担保公司。鼓励以供销合作社及社有企业投资平台为发起人，通过地方财政、供销合作社联合社和基层社、社会资本等多渠道出资，成立市（县）区域性小额贷款有限公司，按照有关规定开展农村小微贷款服务。鼓励市供销社整合各类资源，探索依照法定程序发起设立中小型银行试点，在条件成熟的情况下成立惠州供销合作银行，增强为农服务能力。各级政府和供销社、金融监管部门要按照职责分工，切实提起监管职务和风险处置责任，有效防范和化解金融风险。

6.积极参与美丽乡村建设。将供销合作社再生资源回收网点、集散交易中心、区域分拣加工中心、再生资源产业园区纳入城乡

建设规划，促进再生资源回收网络体系建设集约化，促进资源循环和高效利用，改善城乡生态环境。支持供销社通过承接政府购买服务、政府与社会资本合作（PPP）等方式建设、管护、运营城乡生产生活废弃物资源化利用项目，配合做好城乡垃圾就地分类减量和资源回收利用，促进资源循环、高效、节约利用。深入开展再生资源回收市场秩序整治，支持供销社开展报废汽车回收拆解、废旧电子电器产品和农业废弃物的回收利用。鼓励供销社结合实际大力发展生态养生、休闲观光、乡村旅游等新兴服务业，广泛参与农村经济和生态文明建设。

## （二）密切供销社与农民的利益联结

1.分类推进基层社改造。对组织健全、设施完善、资产完好的基层社，通过项目支持、产业转型、服务创新等途径，增强经济实力，提升服务能力。对有场地、有资产、无经营服务的基层社，通过明晰产权、招商引资、共同开发等方式，盘活社有资产，提高运营效率。对靠资产租赁、门店承包维持生存的基层社，通过龙头带动、连锁经营、商品配送等方式，引导已经承包的经营服务网点纳入供销社经营服务体系，恢复骨干业务经营。在基层社空白的地区，根据当地农民需求，鼓励农村集体经济组织、农民专业合作社、家庭农场和涉农龙头企业参与，按照合作制和规范化管理原则，采取多种方式创建一批具有自主经营实体、为农服务载体、合作经济联合体性质的新型基层社。引导实力较强的

基层社按照经济区划成立中心社，带动基础较差的基层社。改造后的基层社在组织上、经济上、服务上，强化与农民的联结，充分体现合作制原则，切实做到农民出资、农民参与、农民受益。到 2020 年，基本完成落后基层社的改造任务，实现基层社业务覆盖所有乡镇。

2. 培育壮大农民专业合作社。立足当地优势资源和特色产业，通过劳动合作、资本合作、土地合作等途径，广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社，新增一批管理民主、制度健全、产权清晰、带动力强的农民专业合作社。按照民主管理好、经营规模大、产品质量优、社会反响好的创建标准，培育一批市级以上示范社。鼓励农民合作社以法人身份按产业链、产品、品牌等组建市级、县级、行业和跨区域联合社，促进合作社做大做强。创新农民专业合作社服务方式，支持农民专业合作社把自身的服务优势、经营优势与村“两委”的组织优势、农口职能部门的技术优势结合起来，共建以村党支部为核心、基层社为支撑、农民专业合作社为载体政技物相结合的现代农业生产经营和服务体系。按照《国土资源部、农业部关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发〔2014〕127号）精神，加强供销合作社领办创办的农民专业合作社生产设施、附属设施的管理。

3. 推动供销服务与精准扶贫有机结合。按照“供销社+产业服务、供销社+专业合作、供销社+农村电商、供销社+综合服务、

供销社+对口帮扶”的思路，通过优先在贫困村建设经营服务网点、发展特色产业、领办农民专业合作社、培育农产品品牌、开展土地托管及电子商务服务等多种服务模式，与农民建立紧密的利益联结机制，帮助解决农民买难卖难和增收难问题。健全基层供销社、农村综合服务社、庄稼医院、农村资金互助组织、合作保险组织等基层服务组织，夯实供销社为农服务基础。鼓励具备条件的基层供销社通过共同出资、共创品牌、共同渠道、共享利益等方式，联合农民、新型农业经营主体、基层供销社干部职工组建农民合作社或股份合作制企业，发展多种形式适度规模经营。建立健全基层供销社按交易额返利和按股份分红相结合的分配制度，扩大农民群众的参与度和获得感。支持供销合作社承担政府向社会力量购买的公共服务，为贫困地方农民生产生活提供便捷安全、优质高效的一站式综合服务，带动贫困群众实现脱贫奔康。鼓励基层社与农村集体经济组织、基层农技推广机构、龙头企业等合作，开展农民职业技能培训，帮助农民就近就地转移脱贫。

### （三）建立健全社有企业经营管理体系

1.加快转变联合社职能。各级联合社要肩负起领导供销合作事业发展的重要职责，认真履行行业发展的规划、指导、协调、监督、服务等职能。市供销合作联社要切实把握好为农服务方向，着力加强全市区域内供销社的行业管理、政策协调、资产监管、

教育培训等主要工作。县级联合社重点要组织实施好基层社改造，强化市场运营，办好直接面向农民生产生活的服务网点。推进县级联合社开放办社，逐步办成基层社共同出资、各类合作经济组织广泛参与、实行民主管理的经济联合组织。大力发展行业协会，实现协会与联合社融合互补、协同发展。

2.理顺联合社与社有企业关系。建立和完善供销合作社社员代表大会、理事会和监事会制度。各级供销社理事会要认真履行社有资产出资人代表职责，在理事会成立以前的过渡期内，由联合社机关代表依法享有社有资产处置权和收益的分配使用权。联合社机关要成立社有资产管理委员会，按照理事会授权，建立社有资本经营预算制度，并接受同级审计机关和财政部门监督，以管资本为主加强对社有资产的监督管理。各级联合社机关要设立专门的监事会工作机构，强化监事会监督职能。建立健全社有资产收益使用管理办法，社有资产收益主要用于注入供销合作发展基金、社有企业改革发展、解决历史遗留问题、农村合作经济组织建设和联合社为农服务。组建社有资本投资公司，以资本为纽带，以项目为载体，优化社有资本布局，重点投向为农服务领域，构建社有资本合理流动、有效配置、保值增值的运营平台。采取委派法人代表管理和特殊管理股股权管理等办法，探索联合社机关对社有企业的多种管理方式。在改革过渡期内，联合社机关参照公务员法管理人员确因工作需要，在本级社有企业兼职的，要

按照干部管理权限审批或备案后方可兼职，但不得在企业领取报酬。

3.加强联合社层级间的联合与合作。创新上下级供销合作社的联结机制，强化联合社为成员社服务、为基层社服务的工作导向。建立联合社对成员社工作的考核机制，其考核结果作为当地党委、政府考核成员社的重要依据。成员社主要负责人任免，须征求上级联合社意见。探索建立成员社对联合社工作的评价机制，适时开展成员社对联合社年度工作报告的评议工作。落实县级以上联合社对成员社的资产监管职责，探索联合社对成员社的资产监管办法。设立供销合作社合作发展基金，各级财政要予以必要支持。各级联合社每年从本级社有资产收益中提取不低于20%注入本级合作发展基金，在自愿基础上上缴一部分到上一级联合社合作发展基金，统筹用于基层社建设和为农服务，建立共同发展机制。联合社争取到的各级财政扶持资金可依法以股权形式或者直接补助方式投入下级社、基层社、所属企业及领办创办的合作社。统筹运营县域内供销社资源，加强各层级社有企业间的产权、资本和业务联结，推进社有企业相互参股，建立共同出资的投资平台。

4.增强社有企业发展活力。完善现代企业制度，规范法人治理结构，采取经营者和职工持股、社会资本参与等形式，加快发展混合所有制企业，积极稳妥地推进社有企业改革，不断增强社

有企业发展活力和为农服务实力。积极培育新业态和新商业模式，实现从传统经营方式向现代流通业态转变，从单纯购销业务向综合经营服务转变，从单一供销合作向多领域全面合作转变；坚持以资产为纽带，引导社有资本集中到为农服务优势产业和关键领域，加快推动跨区域横向联合和跨层级纵向整合，调整优化社有资本布局，推动社有企业资产重组，促进强强联合，优化资源配置，促进资源共享，实现共同发展。培育一批主业突出、行业影响大的社有企业，支持社有企业依法处置非经营性资产和不良资产，推动社有资本从不具备竞争优势的行业和领域有序退出。优化对社有控股企业经营者经营业绩考核办法，建立健全与目标考核相配套衔接、与岗位职责和工作业绩相挂钩、任期激励与中长期激励相结合的激励约束机制，增强供销合作社系统的内生动力和活力。到 2020 年建立起以社有企业为支撑的供销合作社新型现代流通经营服务网络体系。

#### **四、保障措施**

##### **（一）加强组织领导**

各级党委、政府要站在加快推进农业现代化、完善农业经济体系，巩固党在农村执政基础的战略高度，树立重视供销社就是重视农业发展，扶持供销合作社就是扶持农村民生的理念，加快推进供销合作社综合改革，继续办好供销合作社。各级党委、政府要加强组织领导，将深化供销社综合改革纳入全面深化改革大

局统筹谋划，建立健全党委统一领导、党政齐抓共管、供销合作社系统具体落实、有关部门密切配合的推进机制。市将成立由政府分管领导牵头、相关部门负责人为成员的深化供销合作社综合改革领导小组，下设办公室在市供销社，负责推动改革的日常工作。各县（区）要参照市里的做法，相应成立领导小组，及时研究解决遇到的困难和问题。市委农办要加强统筹协调和指导，各级各部门要按照职能分工，落实好相关配套措施，各级党委政府督查部门要将供销合作社综合改革列入督查事项，形成推进供销社改革与发展的合力。

## （二）加大政策扶持力度

各级各部门要认真贯彻落实中央和省关于办好供销合作社的决策部署，为供销合作社的改革发展创造良好的环境。支持中小企业改革发展的优惠政策适用于供销社社有企业；已出台的相关扶持政策，要逐项梳理，加强督促检查，确保落实到位。市、县财政要加大对供销社综合改革的支持力度，继续将供销合作社合作发展资金、农资储备补贴资金纳入年度预算安排。参照中央财政和省财政的做法，安排专项资金支持供销合作社实施农业社会化服务惠农工程和新农村现代流通服务网络工程建设。支持基层社作为相关涉农政策和项目实施主体，承担公益性服务。支持符合条件的基层社作为农民专业合作社进行工商登记注册，允许财政项目资金直接投向注册后的基层社，允许财政补助形成的资

产转交注册后的基层社持有和管护。基层社引进大专以上学历毕业生、退役士兵，符合国务院《关于支持农民工、大学生、退役士兵等人员返乡创业的意见》（国办发〔2015〕47号）政策的，给予社会保险补贴。符合《财政部、国家税务总局关于企业改制重组有关土地增值税政策的通知》、《财政部、国家税务总局关于进一步支持企业事业单位改制重组有关契税政策的通知》等有关政策规定的供销合作社及所属企事业单位，可享受土地增值税和契税优惠政策。符合税收减免有关政策规定、缴纳城镇土地使用税和房产税确有困难的供销合作社企业及基层社，可按照税收审批权限申请税收减免。在供销合作社企业改革重组、实施主辅分离中，原企业的划拨土地使用权处置，改制后不符合划拨用地法定范围的，应按有偿使用方式进行土地资产处置，符合划拨用地法定范围的，可继续以划拨方式使用，也可依申请按有偿使用方式进行土地资产处置。供销社使用的原国有划拨建设用地，在按城镇规划要求进行“自拆自建”或改造中涉及补办出让（不改变原用途）的，土地出让金参照国有企业改制方式处置；涉及改为经营性用途的，若符合“三旧”改造政策规定的，可由供销社申请自行改造或吸纳社会资本联合改造；用于养老、文化、体育、医疗、旅游产业等符合协议出让的项目用地，可由供销社申请自行改造；改造的项目用地不符合协议供地的，按规定由政府收储后公开出让，出让收益实行“收支两条线”，优先用于支付供销合作社

破产和改制企业职工安置费用、解决历史遗留问题、改善农村流通基础设施和供销合作事业发展。

### （三）切实维护供销社合法权益

各地要按照有关规定，切实维护供销社组织体系和社有资产完整性，任何单位、部门和个人不得违法违规侵占、挪用、平调、截留、私分供销社财产，不得将社有资产纳入地方政府融资平台，不得因联合社机关参公管理、全额纳入财政预算而改变社有资产管理权属，不得改变供销社及其所属企事业单位的隶属关系。加快供销社土地、房屋确权登记颁证工作，因历史原因原始资料不全但供销社长期使用、权属合法、界址清楚的现有土地和房屋，国土资源、住房建设等部门要根据供销社及所属企业的申请，本着尊重历史的原则，简化审批程序，及时办理相关产权证书。经地方党委、政府批准同意由供销社使用的土地、经营设施、办公场所等资产，有关部门要及时给予确权登记，归属社有资产。2020年前全面完成供销社土地、房产确权登记发证任务。地方政府征收供销社及其下属单位房屋或收回国有土地使用权，补偿形式应以就地或就近的房屋和土地置换为主，切实保障供销社有必要的为农服务场所。确实无法安置的，要按市场评估价格给予经济补偿，确保其合法权益。对已被抢占、长期租赁并建有永久性建筑物及其他非正规方式占用的供销社土地和服务设施，要按照国家支持供销合

作社改革发展的政策要求，视不同情况明晰产权或坚决依法依规予以收回，用于供销社发展。

#### （四）妥善解决历史遗留问题

下大力解决部分基层社和社有企业职工养老保险和医疗保险问题，涉及需政府承担的费用由各级政府按事权与支出责任相适应的原则统筹解决。高度重视化解供销合作社的债务风险，重点解决好市县供销合作联社机关的历史债务问题。组织金融、财政等有关部门，对农发行、工商银行、农业银行等金融机构有关供销社的历史挂账、金融债务进行全面清查和消化处理。对 2004 年经有关部门核复的全市供销社系统地方政策性财务挂账，各级政府要于 2020 年以前分年度列入财政预算消化处理，或拨付给供销社用于缴交新购置经营服务用地的土地出让金，对未处理部分按照同期贷款利率给予贴息。支持供销合作社多渠道消化经营性财务挂账，符合规定条件的坏账损失允许在企业所得税前扣除。对企业经营性亏损挂账和因政策因素与历史原因形成的不良贷款，有关金融机构要依据相关政策妥善处置，支持供销社盘活资产，用于开展经营服务。相关抵押资产在条件许可的情况下允许供销社及所属企业优先回购，各级政府和有关部门要帮助做好相关工作。

#### （五）加强供销队伍建设

各级党委、政府要重视供销合作社组织机构和领导班子建

设，落实好市、县两级联合社机关参照公务员法管理，优先选拔懂经济、会管理、素质高、熟悉“三农”工作的干部充实到供销合作社联合社，配齐配强本级供销合作社联合社理事会、监事会领导班子。大力实施“人才兴社”战略，积极探索具有合作经济组织特点、适应为农服务需要的干部人事管理制度，重视解决供销合作社人员老化、人才紧缺的问题，根据需要及时充实联合社机关工作力量。积极争取省有关部门的支持，把基层供销社主任助理、农民专业合作社理事长助理、供销综合服务中心服务岗位等纳入“三支一扶”计划，引导鼓励高校毕业生到基层供销社工作。坚持“实际、实用、实效”的原则，加大供销系统干部培训教育力度。各级党委组织部门和人社部门要结合实际面向供销合作社举办专门的培训班，或优先将供销合作社组织的各类综合改革能力提升班纳入培训计划，培养造就一支对农民群众有感情、对合作事业有热情、对于事创业有激情的高素质供销社干部队伍。

