

# 中共成都市委文件

成委发〔2010〕5号



## 中共成都市委 成都市人民政府 关于深化农村工作“四大基础工程”的意见

各区(市)县委和人民政府,市级各部门:

农村产权制度改革、农村新型基层治理机制建设、村级公共服务和社会管理改革、农村土地综合整治等农村工作“四大基础工程”,涉及到农村千家万户每一个农民的切身利益,事关统筹城乡发展的基层基础,是推进农村改革发展稳定的根本举措,是加快城乡全面现代化进程、构建新型城乡形态、让城乡居民共创共享改革发展成果的必然要求。推进农村工作“四大基础工程”必须始终坚持“充分尊重群

众意愿、深入做好群众工作、维护群众合法权益”的原则，确保市委、市政府各项政策措施全面、正确地贯彻落实。在农村工作“四大基础工程”取得初步成效的基础上，现就深化农村工作“四大基础工程”提出如下意见。

## **一、以扎实做好确权颁证为基础，深化农村产权制度改革**

1. 确保确权颁证质量。各区（市）县和市级有关部门要按照进度服从质量和“五个一致”（土地、台账、证书、合同、耕保基金相一致）的要求，精心组织，强化措施，扎实做好实测、公示、颁证等各个环节的工作，严格执行确权颁证有关政策和程序规定，妥善处理各种矛盾和历史遗留问题，确保确权颁证不走过场，经得起历史检验，让农民群众普遍满意。

2. 认真开展“回头看”。近期要围绕宣传动员、群众知晓、干部认识、民主管理、程序规范、纠纷调处、政策执行、合同签订、公示颁证、耕保基金发放和群众满意等内容，认真开展农村产权制度改革“回头看”，查找问题、发现问题并进行整改。

3. 进一步明确土地权属。在认真做好农村土地清理和违法违规用地处理基础上，深化确权到户工作。完成农村自留地的确权颁证工作。开展未到户土地使用权确权颁证

工作,对农村未利用土地和教育、科技、文化、卫生、体育等公益设施占地,其使用权确给集体经济组织;对集体企业占用的集体建设用地,其使用权确给集体企业。开展权属量化,未到户土地使用权权属清晰后,折股量化给集体经济组织成员。

4. 进一步明确房屋等其他集体资产权属。清理、清偿村级债权债务。对村集体实施公共服务和社会管理产生的债务,由各级财政承担统筹还款的责任。对村集体经营活动形成的债权债务,能够清偿的全部清偿;不能清偿的,有保留的村级企业或经营实体的,依法转移给村级企业或经营实体;没有保留村级企业或经营实体的,依法分解转移给集体经济组织(合作社或合作联社),使用集体经济组织集体建设用地流转收益等收入和各级财政化债补助逐步清偿。

开展集体房屋确权颁证工作。在对集体资产清产核资的基础上,对集体企业占用的集体房屋,其房屋所有权确给集体企业;对集体所有的建筑物、水利、电力及房产等基础设施和教育、科技、文化、卫生、体育等公益设施,其使用权确给集体经济组织。

开展权属量化工作。将集体房屋等设施的使用权属和

集体经营性资产(含未清偿的债权债务)全部股份量化到户,不留集体股,使农村集体资产权属彻底明晰。

5. 完善产权保护和流转机制。建立健全农村产权权益保障机制,进一步明确农村产权所有者的权利和义务,确保权益不受侵害、有法可依;加大宣传力度,强化农民群众的产权意识,积极培育农民群众行使合法权利的能力;完善农村产权侵权申诉受理办法,确保产权所有者维权有章可循。

健全完善农村产权流转机制。进一步健全完善农村产权流转有关政策制度、程序规定,确保农村产权转移原则上依法通过市场机制实现。加快农村产权要素流转市场体系建设,完善市、区(市)县、乡镇(涉农街道)三级农村产权交易平台功能,建立完善的交易规则、交易流程和完善的农村产权交易信息网络。

建立健全农村产权纠纷调处机制。细化农村产权各类权属纠纷调处的规定和办法,提高可操作性;进一步强化农村产权纠纷调处机构职责,保障产权在流转过程中出现纠纷和侵权时能够得到及时、便捷的调处和维护。

6. 推进配套改革。以产权为基础和纽带,完善集体经济组织及其成员管理办法。建立对农村集体土地征用按照农村产权权属和市场价值进行补偿的政策和办法。深化农

村户籍管理制度改革,进一步剥离依附在户籍上的经济利益和社会保障、社会福利,按照实际居住地对居民进行户籍登记。深化农村金融改革,制定政策措施积极支持各类金融组织向农村延伸机构和网点;鼓励支持依法发展村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社等新型农村金融机构;进一步健全完善农村产权流转担保机制,积极探索创新农村产权融资方式,落实扩大农村有效抵押物范围的有关政策。

7. 培育和发展农村市场主体。改造原村组所有的集体企业或者经营实体,对村级集体资产清理后,经营状况较好、确有必要保留的企业或经营实体,经村民大会决定保留,将资产折股量化到村民,改造为股份制公司或合作社,依法开展经营活动。同时,支持股份制改造后的集体企业发展,引导和支持企业加强经营管理,引进高素质人才,建立和完善激励机制,促进集体企业进一步发展壮大。

引导城市企业的资本、技术、管理等进入农业领域,培育和形成一批有较强竞争能力的现代农业市场主体。

引导和鼓励广大农民采取集体建设用地使用权、土地承包经营权入股等形式,以产权为纽带、以农户自愿联合为基础、按照现代企业制度要求,组建“产权清晰、权责明确、

政企分开、管理科学”的农业公司、专业协会、专业合作社、股份合作社等现代农业企业,或引进社会资本联合组建农业企业,发展现代农业,使广大农民成为农业产业化的主体。

支持农民发展二三产业,支持和鼓励农民集中使用集体建设用地,结合优势农产品规模化基地建设,积极开展农产品的粗加工和精深加工项目、开发特色旅游产品,发展产权明晰的二三产业实体。

8. 强化农村产权制度改革工作的日常监督和检查验收。通过开展以组为单位公示发放耕保基金、利用第三方调查评估、随机调研走访、受理群众投诉等方式,及时掌握改革推进情况,加强日常监督。建立农村产权制度改革检查验收机制,除个别特殊情况外,各区(市)县要在2010年6月30日前完成确权颁证工作;对验收中不符合要求的,特别是不符合“五个一致”、民主机制落实不到位、群众有意见的一律不得通过验收,并及时组织整改,确保农村产权制度改革质量。

## **二、以民主管理常态化为核心,深化农村新型基层治理机制建设和村级公共服务和社会管理改革**

9. 规范民主管理程序,建立健全科学适用的民主议事

制度和规则。规范和完善村(居)民易掌握、易操作的民主议事规则,对乡镇(街道)、村(社区)组干部、议事会成员等进行议事规则培训,使其完整掌握民主议事的目標、方法、程序;规范和完善村(居)民议事会、村(居)委会工作规则,建立健全村(居)民民主管理的长效机制;严格按照宣传动员、收集民意、梳理讨论、表决公示、实施监督和评议整改的程序,进一步规范、完善公共服务和公共管理村级专项资金的使用、管理。

10. 规范村党组织书记、村委会主任、议事会成员等的民主选举工作,完善基层治理结构。结合今年村(社区)换届,规范村党组织书记、村委会主任及村党支部、村委会、议事会成员等的民主选举工作,提高权威性和公信力,真正实现村党组织、村民自治组织民主选举、为民服务、让民作主。进一步理顺村党组织、村民自治组织、农村集体经济组织的关系,探索并推广村党组织转变领导方式、发挥领导核心作用的途径和方法。

11. 分类推进,深化村级公共服务和社会管理改革。按分类供给的要求,对应由政府实施和通过市场供给的村级公共服务和社会管理事务,进一步细化落实改革配套措施、强化供给保障,建立健全群众选择、监管、评议的体制机制。

对不同类别的村(社区)分类细化推进改革,城市社区进一步转变职能,剥离经济管理功能,实现居民自治、民主管理;城郊结合部的涉农社区要在推进村级公共服务和社会管理改革的同时逐步向城市社区过渡;农村社区要结合集体经济组织改造,深化村级公共服务和社会管理改革,建立适应村民需要的社区管理模式。

12. 完善村民自治组织管理办法。村民自治组织与集体经济组织分离后,村民自治组织将不再承担经济管理职能,村民自治组织逐步实现按居住地划分,主要职能是做好农村社区的建设,加强农村公共服务和社会管理工作。同时,按照城乡一体化的要求,有条件的农村社区要按照城镇社区进行管理,逐步建立城乡一体的社区管理体制。

13. 建立村级民主机制建设达标验收和日常检查监督机制。按照基层民主常规化、科学化、规范化、制度化的要求,针对实际工作中的重点难点问题 and 关键环节,研究制定村级民主机制建设的基本标准,组织开展村级民主机制建设达标验收活动,并纳入市和区(市)县目标管理,实行专项考核。以随机抽查、重点检查和第三方评估调查为主要形式,近期主要结合公共服务和公共管理村级专项资金使用、农村土地综合整治项目实施,建立村级民主机制建设的



日常检查监督机制,对发现的问题及时整改,促进建立完善长效机制。

### 三、以强化统筹和促进社会资金投入为重点,深入推进农村土地综合整治

14. 统筹推进农村土地综合整治项目实施。农村土地综合整治项目要结合新农村建设示范片、统筹城乡综合示范项目,统筹推进、整体打造,做到建一片成一片。坚持统筹规划、集成建设,整合项目区各类涉农政府性投资项目,在综合整治“田、水、林、路、村”的同时,同步推进农村公共服务和基础设施的硬软件建设。坚持发展性、多样性、相融性、共享性“四性”原则规划建设农民集中居住区,在尊重群众意愿,结合实际、务求实效的前提下,对基础设施、农田水利、农民集中居住区、公共服务设施等,适当提高综合整治、统筹建设的标准和要求,把整治项目区真正建成统筹城乡发展和新农村建设的示范片。

15. 运用农村产权制度改革成果实施农村土地综合整治。农村集体经济组织和农户是农村土地综合整治的主体,是集体建设用地指标和耕地占补平衡指标的初始供给方。各级政府(土地储备中心)或其他项目业主作为指标的需求方,应遵循市场原则向集体经济组织或农户购买指

标。农村出让集体建设用地指标获得的收益,应由集体经济组织按参与集中居住的农户各自节约的集体建设用地面积进行分配;对放弃在农民集中居住区建房到城镇居住的农户,应按照集体建设用地指标出让价格和其实际还耕的宅基地面积进行分配。逐步建立农户以自身节约的集体建设用地指标直接与购买方交易的机制。引导农民对农民集中居住区用地的使用权采取转让、互换等方式进行权属调整。宅基地复垦为农用地后,原则上其土地使用权归属原农户。

16. 充分发挥农民群众的主体作用。改革完善现行农村土地综合整治项目实施的工作机制,在国土资源部门和乡镇政府(涉农街道办事处)的指导下,充分发挥集体经济组织和农户的主体作用,民主决策农村土地综合整治项目实施方案并组织具体实施。禁止以任何方式强迫农户参与农村土地综合整治,确保农民群众“自主、自愿、自治”贯穿农村土地综合整治项目全过程,实现民主决策、民主管理、民主监督、民主评议。充分发挥农民群众自我管理的积极性,加强农民集中居住区的治安和物业管理,加强道路、水利设施的管理,建立管护的长效机制。

17. 促进农村土地综合整治市场化。综合考虑城镇建

设用地需求、土地市场平衡、保护农民权益等因素,建立集体建设用地指标和占补平衡指标的市场交易机制,促进社会资金参与农村土地综合整治。对规划、立项、实施等各个环节,制定相应的办法,鼓励和支持集体经济组织或农户多户联合,结合本地资源实际,自主实施或招标引入投资者实施农村土地综合整治项目。在符合规划的前提下,支持集体经济组织自主或联合开发、就地使用节约的集体建设用地。

18. 加大产业培育力度。抓好农业主导产业的培育。对农村土地综合整治项目区,要结合农业资源优势,确定主导产业,引导农民通过组建专业合作社等形式,提高组织化程度,促进土地适度规模经营,发展现代农业。在农户民主决策的前提下,支持集体经济组织在产权明晰的基础上,留存部分集体建设用地指标,就地或在本乡镇(涉农街道)范围内异地发展二三产业,促进农民长效增收。帮助和支持集中居住的农民发展作坊式企业,支持农民自主创业。

#### **四、加强领导,统筹推进,提高农村工作“四大基础工程”实效**

19. 强化统筹推进。农村工作“四大基础工程”是相互联系、相互促进的整体,要准确把握其有机联系和内在规

律,通盘考虑,系统规划,整合资源、资金、项目、政策,集中力量,集成推进,努力实现农村工作“四大基础工程”的综合效益。各区(市)县要建立强有力的统筹协调机制,党政主要负责同志要亲自抓,深入调查研究,掌握进展情况,及时协调解决推进过程中遇到的问题;配备得力的分管负责同志,落实具体的工作部门,扎实抓好相关工作。市级各有关部门要深入调查研究,及时总结经验,加强工作指导,强化上下协调联动、整体推进的工作机制。

**20. 加强培训宣传。**加大对基层干部的培训,促进其观念转变,增强其做好农村工作的本领,特别是在新形势下宣传动员和组织群众的本领,提高基层干部带领群众深入推进农村工作“四大基础工程”、推进统筹城乡发展的水平和能力。以直接面向农户为重点,采取多种形式和载体,加强对农民群众的改革宣传和组织动员工作,着力强化与农民切身利益直接相关、看得见、摸得着的利益驱动机制,激发农民群众的参与热情,增强农民群众的权益意识,进一步落实好农民群众“自主、自愿、自治”,充分发挥其主体作用。

**21. 坚持因地制宜、典型示范。**各区(市)县要结合本地实际情况,创造性地解决各种矛盾和问题,探索推进改革、开发资源、推动发展的新路子。着力形成一批综合性的

示范典型,及时总结典型经验,通过典型引路,影响和带动基层干部、农民群众共同推进农村工作“四大基础工程”,形成城乡居民共创共享改革发展成果的新局面。

22. 完善督查考核机制。改革创新目标管理、业绩考核和干部任用制度,引导各级干部树立正确的政绩观、发展观,把党委、政府的工作重心真正落实到科学发展、城乡统筹发展、保障民生、促进和谐上来,着力抓实抓好农村工作“四大基础工程”。加大对农村工作“四大基础工程”推进情况的督促检查力度,采取随机抽查、第三方评估等方式,切实加强对工作质量和群众满意度的督查,确保工作责任落实到位、工作成效群众满意。

中共成都市委

成都市人民政府

2010年2月21日

**主题词：**农村工作 四大基础工程△ 意见

---

中共成都市委办公厅

2010年2月21日印

---

(共印60份)