

# 中共南华县委文件

南发〔2017〕8号



## 中共南华县委 南华县人民政府 关于印发《南华县深化供销合作社综合改革 实施方案》的通知

各乡镇，县级有关部门（单位）、省州驻南华有关单位：

《南华县深化供销合作社综合改革实施方案》已经十七届县人民政府第12次常务会议、十三届县委第31次常委会议和县委全面深化改革领导小组第23次会议研究同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

中共南华县委  
南华县人民政府

2017年12月17日

# 南华县深化供销合作社综合改革实施方案

为认真贯彻落实《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）、《中共云南省委、云南省人民政府关于深化供销合作社综合改革的实施意见》（云发〔2015〕32号）和《中共楚雄州委、楚雄州人民政府关于深化供销合作社综合改革的实施意见》（楚发〔2016〕14号）精神，结合我县实际，特制定本方案。

## 一、深化供销合作社综合改革的总体要求和目标任务

（一）总体要求。供销合作社是为农服务的合作经济组织，是党和政府做好“三农”工作的重要载体。深入贯彻落实党中央、国务院以及省、州党委、政府深化供销合作社综合改革的决策部署，紧紧围绕我县“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，以强化基层合作社和创新联合社机制为重点，按照政事分开、社企分开的方向，因地制宜推进体制改革和机制创新，着力构建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，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，努力开创南华供销合作事业发展新局面。

### （二）基本原则

**1.坚持为农服务根本宗旨。**始终把服务“三农”作为供销合

作社的立身之本、生存之基、发展之要，以服务“三农”的成效作为衡量工作的首要标准，做到为农、务农、姓农，正确处理为农服务与经营发展的关系，把提高为农服务成效作为一条主线，贯穿于供销合作社工作的全过程和各领域。

**2.坚持合作经济基本属性。**按照合作制要求，充分尊重农民意愿，在组织上积极引导农民，在利益上不断凝聚农民，在服务上广泛吸引农民，引导发展多种形式的联合与合作，实现民主管理、互助互利。

**3.坚持社会主义市场经济改革方向。**按照全面深化改革的要求，发挥市场在资源配置中的决定性作用，顺应市场经济规律，运用经济手段开展经营服务，不断增强经济实力、服务能力和市场竞争能力。同时，要围绕服务“三农”工作大局，体现党和政府的政策导向，履行好社会责任。

**4.坚持问题导向、因地制宜、分类指导。**鼓励大胆探索，试点先行，从各地实际出发，采取差异性、过渡性的制度和政策安排，不搞“一刀切”，不追求一步到位，确保改革积极稳妥、有序推进。

**（三）目标任务。**到2020年，把供销合作社系统打造成为与农民利益联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效、合作经济组织体系更完整、规模优势更加明显的为农民生产生活服务的生力军和综合平台，成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带，切实在高原特色农业现代化建

设、精准扶贫、精准脱贫中更好地发挥作用。

## 二、深化供销合作社综合改革的主要内容

(一) 拓展经营服务领域，履行为农服务职责。推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸、向全方位城乡社区服务拓展，加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系，在农业生产资料经营服务、农村日用消费品流通、农产品市场、农副产品市场购销、农村流通信息服务、再生资源网络建设等重点领域和环节为农民提供便利实惠、安全优质的服务。

**1.创新农业社会化服务方式。**一是围绕农业生产经营方式的转变和农业适度规模经营，支持供销合作社围绕建设“农资放心店”目标，全力构建农业生产资料服务网络，不断提升供销社对农资商品的主导地位和储备能力。二是以县内经营农资公司为龙头，推动农资销售与技术服务有机结合，为农民和农民合作社等各类新型农业经营主体提供农资供应、测土配肥、农产品收储、加工营销等全程社会化服务。利用互联网等现代信息技术构建“网上农资”等农资经营服务平台。三是培育基层合作组织成为承接政府向社会力量购买服务的载体，鼓励和引导农民合作社承接政府购买公共服务、承接财政支农项目。(牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县农业局、县市场监督管理局、各相关乡镇)

**2.构建农产品现代流通服务网络体系。**按照“政府引导、

市场运作、合理布局、功能完善”的要求，以改扩建为主、新建为辅，充分利用经济优势，依据特色产品形成特色市场，注重市场与农业、工业、旅游、信息等产业的结合，实现商品市场与相关产业的良性互动，形成以农副产品交易市场为基础，以城区农贸市场为辅助，以乡镇集贸市场为辐射，以生产要素市场为补充的服务本地、辐射周边的市场网络体系。支持和鼓励供销合作社企业积极参与农产品市场建设，在产地建设农产品收集市场和仓储设施，在集散地建设农产品批发市场和现代物流中心，在城市社区特别是居民小区建设生鲜便利店式的消费合作社等零售终端，形成联结产地到消费终端的农产品流通市场网络。支持和鼓励供销合作社参股控股企业参与公益性农产品批发市场建设或与农民合作社通过资金入股等方式共同建设产地农产品交易市场。地方政府控股的农产品交易市场可交由供销合作社建设、运营和管理。（牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县农业局、县经信局、各相关乡镇）

**3.构建城乡社区综合服务平台。**适应新型城镇化和新农村建设的需要，继续发展、巩固和提升农村社区综合服务社，加快发展城镇消费合作社，提升供销合作社沟通城乡、服务“三农”的辐射带动作用。积极发展城镇消费合作社、农村公共管理合作社、农业合作社综合服务中心、旅游合作社等合作组织，引导、指导农民合作社、家庭农场、农业龙头企业等市

场主体积极发展生态养生、休闲观光、乡村旅游等新兴服务业，促进农村三次产业融合发展。积极参与美丽家园建设和扶贫开发。（牵头单位：县供销社，协办单位：县农业局、县经信局、县文体广电旅游局、各相关乡镇）

**4.加快食用菌产业发展步伐。**充分利用县域内独特的地理、气候等自然条件，抓好野生食用菌和人工食用菌园区建设，以点带面辐射带动全县食用菌产业链的巩固、提升和市场开拓，培育农村新的经济增长点。依托野生食用菌产业发展，做好松露集体商标注册和原产地认证工作。鼓励有条件的社有企业投资入股，拓展人工栽培菌发展新领域，促进农业循环经济发展。（牵头单位：县供销社，协办单位：县林业局、县市场监督管理局、各相关乡镇）

**5.大力发展供销合作社电子商务。**顺应商业模式和消费方式深刻变革的新趋势，推进“互联网+供销合作社”产业发展新模式，促进农村商品流通转型升级。充分利用供销社流通网络优势，加快实施与电子商务相匹配的线下资源改造，强化基层经营服务网点的标准化和信息化建设，开展网络代购代销等服务，开辟“农产品进城”和“工业品下乡”双向流通新渠道，形成网上交易、仓储物流、终端配送、实体销售一体化经营，实现线上线下融合发展。支持供销合作社发展电子商务，发挥供销合作社联结生产基地和农民专业合作社的优势，加快建设区域性、专业性电子商务平台，发展特色优质农产

品交易，促进与全国供销总社平台对接。（牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县农业局、县经信局、各相关乡镇）

**6.探索开展农村合作金融服务。**探索按照社员制、封闭性、民主管理的原则，在服务社员需要、不对外吸储放贷、不支付固定回报、确保资金安全、健全严格管理制度的前提下，依法共同发展农村资金互助合作。鼓励和支持供销合作社依法设立融资租赁公司、小额贷款公司、融资性担保公司；鼓励供销合作社在平等自愿、民主管理的基础上，依法设立农村互助合作保险组织提供互助保险服务。供销合作社联合社、金融监管部门和地方政府按照职责分工，承担起监管职责和风险处置责任，切实防范和化解金融风险。（牵头单位：县财政局，协办单位：县发改局、县民政局、县供销社、县人行）

（二）健全管理机制，厘清服务职责。按照政事分开、社企分开的方向，理顺社企关系，密切层级关系，因地制宜推进体制改革和机制创新，到2020年，全面完善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，形成社企分开、上下贯通、整体协调运转的双线运行机制。

**1.构建联合社主导的行业指导体系。**县供销社肩负着领导供销合作事业发展的重要职责，要认真贯彻落实党中央、国务院及省、州、县党委、政府“三农”工作方针政策，以及上级社的决策部署。县级供销合作社联合社负责制定和组织实施本县供销合作社改革发展规划和工作计划，要组织实施好

基层社改造，履行组织管理、行业管理、政策落实、教育培训、项目申报、服务农民专业合作社、本级社有资产经营管理和直接面向农民生产生活经营服务网点建设等职责。要加强各级联合社的联合与合作，强化联合社为成员社服务、为基层社服务的工作导向，逐步建立和完善联合社对成员社、成员社对联合社的双向工作考核评价机制。（牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县农业局）

**2.创新联合社治理机构。**按照建立合作经济联合组织的要求，优化各级联合社机关机构设置和职能配置，不断健全和完善各级联合社社员代表大会、理事会、监事会“三会制度”，更好运用市场经济手段推进工作，切实履行加强行业指导、落实为农服务职责、承担宏观调控和对成员社资产进行监管的职责。大力发展行业协会，实行协会与联合社融合互补、协同发展。稳定县供销社机关参照公务员法管理。县级供销社联合社要加大民主办社、开放办社的力度，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。创新县级联合社运行机制，统筹运营县域内供销合作社资源，逐步建立市场化管理体制、经营机制、用人制度，着力培育规模化服务优势，打造县域范围内服务农民生产生活的综合服务平台。大力支持依法依规发展行业协会，实现协会与联合社融合互补、协同发展。（牵头单位：县供销社，协办单位：县委编办、县民政局、县人社局、各

相关乡镇)

**3.构建社有企业支撑的经营服务体系。**大力鼓励支持县供销社依法依规发展为农服务的社有企业，着力构建以社有企业为支撑、基层社为骨干、乡村经营服务网点为基础的供销社经营服务体系。通过深化改革，切实提高供销社对本级农资经营企业的控制力，支持各层级农资经营企业通过整合产权、资本、业务联结和相互参股，做大做强农资经营企业，切实增强农资经营企业的服务能力和保障功能。支持供销社引导农民合作社、联合社、农产品流通及加工企业等，在自愿的基础上，共同出资联合创办集农产品生产、加工、流通于一体的农产品经营服务企业。支持社有企业主动承担政府购买农村基本公共服务项目，承担公益性、中介性和经营性服务，承担化肥等国家和地方储备的大宗农产品收储任务，鼓励符合条件的社有企业参与农产品政策性收储。允许上级社争取的财政资金依法以股权形式投入下级社和社有企业。支持和引导不同层级的社有企业积极创造条件联合创办有市场竞争力、辐射带动力强、为农服务的龙头企业或社有企业集团。(牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县审计局、县市场监督管理局)

**4.理顺联合社与社有企业的关系。**联合社机关要切实加强社有资产监管，促进社有资产保值、增值。县级供销社理事会本级社属资产和所属企事业单位资产、基层社改革

改制后剩余资产的所有权代表和管理者，理事会要切实落实社有资产出资人代表职责，监事会要强化监督职能。县级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，并接受审计机关和同级财政部门的监督，以管资本为主加强对社有资产的监管。（牵头单位：县供销社，协办单位：县监察局、县审计局、县财政局）

**5.规范供销社机关人员兼职管理。**县级联合社机关参照公务员法管理的人员确因工作需要，经有关机关批准可到本级社有企业兼职，但不得领取报酬。为充分调动兼职干部的积极性，在坚持不在兼职企业领取报酬的前提下，对因兼职发生的工作费用可参照相关规定报销。（牵头单位：县供销社，协办单位：县委组织部、县委编办、县监察局、县财政局、县审计局、县人社局）

**6.建立供销社发展基金。**支持供销社建立供销社发展基金，并在当年的社有资产收益中，按照不低于20%的比例注入本级供销社发展基金。县财政每年统筹安排100万元发展资金用于支持建立县级供销社发展基金，发展基金统筹用于基层社建设和为农服务项目建设，制定相应的发展基金运行和管理办法，确保基金运行公开透明、规范高效。（牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县审计局、县民政局、县人行）

（三）强化供销社组织建设，夯实为农服务基础。到2020

年，全县基本构建起完善的供销合作社组织体系。县、乡社员代表大会及其理事会、监事会组织体系健全，运转正常；联合社机关职能完善，人员优化，运转高效；社有企业充满活力，运作规范，服务城乡的能力显著增强。基层社分类改造基本完成，实现乡镇全覆盖，经营能力和服务水平显著提升，与农民群众的联系更加紧密。

**1.加强推进县级社建设。**进一步健全党委（组）领导下的理事会、监事会组织体系，按照合作制原则加快完善治理结构，建立健全社员代表大会、理事会、监事会制度，严格按照《章程》定期召开好社员代表大会，不断强化民主管理、民主监督，提高农民社员在经营管理事务中的参与度和话语权。按照合作经济组织要求加强联合社机关建设，进一步优化联合社机关机构设置、职能配置，稳定县级社机关参照公务员法管理；按照综合改革的要求和合作经济组织特点选好配强县级社领导班子，把熟悉“三农”工作、懂经营、善管理的优秀人才充实到供销合作社干部队伍。（牵头单位：县供销社，协办单位：县委组织部、县委编办、县财政局、县民政局、县人社局）

**2.分类推进基层社建设。**对经济实力较强的基层社，要不断扩大为农服务领域，通过发展生产合作、供销合作、消费合作、信用合作等，加快办成以农民为主体的综合性基层社。对经济实力较弱的基层社，要通过政策引导、联合社帮扶、

社有企业带动、农民合作社承接、与综合服务社联合等方式，着力提升服务能力，通过服务密切与农民的联系。对没有基层社的乡镇，可以跨区域恢复和创建基层社，新建基层社要按照合作制原则规范创办。支持有条件的基层社作为涉农政策和项目的实施主体，承担公益性服务。县级联合社的资源要更多地投向基层社。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。基层社要按照合作经济组织要求，建立健全社员代表大会、理事会、监事会制度，严格执行基层社《章程》和有关制度，切实加强基层社内部民主管理、民主监督。到2020年，完成5个乡镇基层供销社改造提升和成立5个新型基层供销社工作。（牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县农业局、县市场监督管理局、各相关乡镇）

**3.积极推进各类专业合作社发展。**大力发展农民专业合作社、农民股份合作社、农村劳务合作社、农村文化公益合作社、农村旅游服务合作社和农村公共管理合作社等涉及生产生活服务类合作社。进一步建立财政项目资金支持农民合作社发展机制，允许政府项目直接投向符合条件的合作社。支持发展农民合作社综合服务中心，为农民合作社等新型农业经营主体提供制度建设、财务会计、技术培训、融资担保、资金互助、产品销售、项目申报、信息交流和政策咨询等综

合性的社会化服务。采取以供销合作社经营设施、场地、资金等有形资产以及企业招牌、产品品牌、经营网络等无形资产出资方式，与农民共同组建合作社，带动更多的农户开展合作经营。到 2020 年，扶持 30 个种植、养殖为主的专业合作组织。（牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县农业局、县文体广电旅游局、各相关乡镇）

**4.加强农村综合服务社建设。**继续推进农村综合服务社建设，不断完善农村商业网点布局和物流配送，重点在边远贫困山区和民族村寨发展综合服务社或便民超市，按照相关标准，结合南华实际，开展星级创建评定，全面提升标准化、信息化建设管理水平。支持和引导有条件的农村综合服务社与合作社、基层社“三社合一”，不断扩大服务领域，完善服务功能。（牵头单位：县供销社，协办单位：县财政局、县经信局、县市场监督管理局）

（四）强化政策支持，积极稳妥地解决基层供销社改革改制历史遗留问题。供销社企业改革改制形成的历史遗留问题，是制约全县供销改革发展的瓶颈。解决历史遗留问题要本着尊重历史、正视现实、积极稳妥的原则进行，做好风险评估、搞好调查研究、依法依规按相关政策抓好工作落实。

**1.有序解决基层供销社改革改制后留守人员的问题。**南华县供销系统由于历史原因基层供销社改制不彻底，基层供销社留守人员经营困难，各企业不同程度欠缴社会保险金，影

响职工到龄退休等方面缺乏基本保障。结合实际，对困难的基层供销社和社有企业欠缴职工养老保险金等历史遗留问题采取供销合作社自筹一点、县财政补一点、社保部门帮一点的办法给予解决。人社、财政、税务等相关部门要继续执行改革改制的相关政策，用好现有政策支持供销社解决历史遗留问题。要抓紧做好供销社企业剩余资产和人员的处置工作，从2017年对马街供销社列入处置开始，用3年左右的时间，围绕因地制宜、一企一策等方式对罗武庄、一街、五街、沙桥、雨露基层供销社留守人员处置和资产进行处置。（牵头单位：县供销社，协办单位：县人社局、县财政局、国土资源局、县公安局、县维稳办、县司法局、县审计局、县国税局、县地税局、县信访局、各相关乡镇）

**2.支持供销合作社企业改革发展。**保持供销合作社组织体系和社有资产完整性，任何部门和单位不得违法违规平调、侵占供销合作社财产，不得将社有资产纳入地方政府金融平台，不得改变供销合作社及其所属企事业单位的隶属关系。在供销合作社企业改革发展过程中，对资产重组、产权分割，资产评估、金融发展等涉及的相关税费，依法给予减免优惠政策，对缴纳城镇土地使用税和房产税确有困难的社有企业，由企业提出申请，按税收审批权限给予减免。严重资不抵债的社有企业破产或关停，依法享有国家有关企业破产的相关政策。社有企业办理诸如土地变更使用权证、房屋变更所有

权换证、特许经营权证书更换等收费项目，各相关部门在权限范围内实行相关优惠政策。（牵头单位：县供销社，协办单位：县发改局、县国土资源局、县住建局、县国税局、县地税局、各乡镇）

**3.保护供销社依法用地。**按照国土资源部、中华全国供销合作社总社《关于加快供销合作社土地确权登记工作的通知》（国土资发〔2009〕173号）精神，切实把供销合作社土地确权登记工作抓落实，并加大土地权属争议调处力度，依法确认供销合作社土地使用权，确保供销合作社土地确权登记和使用。支持供销合作的土地、房屋确权工作，因历史原因原始资料不全但供销合作社长期使用、权属合法、界址清楚的现有土地和房屋，国土住建等部门要根据供销合作社及所属企业的申请，本着尊重历史原则，及时办理相关产权证书，乡镇、村（社区）要给予积极支持，坚决打击“清源根、继祖业”的行为。支持供销合作社使用的原国有划拨建设用地，经依法批准后可以采取出让、租赁方式处置，收益实行“收支两条线”管理，优先用于支付供销合作事业改革发展和解决历史遗留问题。支持供销合作社盘活资产，开发利用存量土地，依法对社有资产进行自我改造和联合开发，完善经营服务网络。

因城镇建设、公路建设等需要拆迁、占用供销合作社经营设施和经营场地的，严格执行党中央、国务院和省、州有

关政策，根据土地利用现状和市场评估价值给予补偿，以土地等值置换补偿方式为主。对于供销合作社及所属企业长期使用土地和房屋，要按照“尊重历史，正视现实”的原则，依照国家有关法律法规和政策规定确认供销合作社及所属企业单位土地和房屋权属，给予办理土地确权及资产产权手续，并按规定减免相关费用。（牵头单位：县供销社，协办单位：县国土资源局、县发改局、县住建局、各乡镇）

### **三、深化供销合作社综合改革的保障措施**

重视和加强供销合作事业，是党和政府做好“三农”工作的传统优势和工作职责，各级党委、政府和有关部门要站在巩固党在农村执政基础的战略高度，树立重视支持供销合作社就是重视支持农业、扶持供销合作社就是扶持农民的理念，加快推进供销合作社综合改革，继续办好供销合作社。

（一）加强组织领导。各级党委、政府要站在巩固党在农村执政基础的高度认真履行改革主体责任，切实加强对供销合作社综合改革的组织领导，切实把深化供销合作社综合改革纳入全面深化改革尤其是深化农村综合改革大局，每年召开一次供销改革工作推进会议，定期不定期听取供销社工作汇报，及时研究解决供销合作社综合改革过程中的苗头性、倾向性和共性问题。成立由县委专职副书记任组长、县人民政府分管副县长为副组长、县委办、政府办、县委农办、县财政局、县人社局、县国土资源局、县经信局、县住建局、

县司法局、县公安局、县审计局、县农业局、县信访局、县供销社、县市场监管局、县国税局、县地税局、招商局和乡镇主要负责人为成员的南华县深化供销社综合改革和历史遗留问题处置工作领导小组，负责统筹协调落实，办公室设在县供销社，办公室主任由县供销社主要领导担任。

（二）加大政策支持。县级各部门要按照职能分工，认真履行职责，落实好相关配套政策，大力支持供销合作社综合改革。对已出台的扶持政策，要逐项梳理，加强督促检查，确保落实到位。组织、编制、人事部门要支持县供销合作社建立社员代表大会、理事会、监事会“三会制度”的组织管理体系，并在领导职数和编制上给予支持。财政部门要加大投入力度，支持供销合作社组织实施“乡村流通工程”市场体系建设、农村合作经济组织建设、农村电子商务平台建设、新型农业社会化服务惠农工程、产销对接等项目建设和基层组织体系建设。

（三）强化考核督查。县深改办要将深化供销合作社综合改革纳入对下级党委、政府和相关部门年度绩效考核，根据《实施方案》分解下达目标任务，建立督导机制，强化督促检查，严格考核考评。

（四）营造良好氛围。充分运用各类宣传工具，大力宣传各级供销合作社综合改革有关文件精神，大力宣传供销合作社综合改革的重要意义，积极宣传供销合作社在发展现代

农业、促进农民致富、繁荣城乡经济等方面做出的积极贡献。通过舆论宣传，引导全社会进一步关心支持供销合作社工作，为综合改革顺利推进营造良好舆论氛围。