

# 管好“人财物” 推动农村基层治理

## 南海区农业农村局发布基层治理改革创新系列方案,助推乡村振兴实现共同富裕

“给钱给物,不如给个好干部”  
“土地是农民的命根子”  
“集体资产是发展农村经济、实现乡村振兴、实现农民共同富裕的重要物质基础”  
……

“治国有常,而利民为本”,基层是社会治理的基础和重要支撑。6月13日,南海召开推进基层治理现代化暨党建引领乡村治理试点动员部署大会,出台《关于深化农村体制机制改革推进基层治理现代化的意见》。其中,南海区农业农村局出台一系列方案,紧扣“人财物”三大要素,科学系统谋划推进新一轮改革,着力营造共建共治共享社会治理格局,推进基层治理体系和治理能力现代化。

### 划底线 标红线

#### 探索农村集体经济组织干部终身追责制

基层干部是基层治理的“排头兵”,干部能力的高低、作风的好坏,直接影响到乡村治理、乡村振兴大局。南海区农业农村局提出,将支持各镇(街道)探索优化经济社选举制度,探索建立农村集体经济组织干部终身追责制度和农村集体经济组织“荣誉成员”制度,推动乡村善治。

根据《佛山市南海区农村集体经济组织干部终身责任追究实施细则(试行)(送审稿)》(下称《追究实施细则(试行)》),问责对象为南海区农村集体经济组织干部,实行终身责任追究,坚持责任倒追,按照工作内容、职责和程序从最终环节查起,确保“谁失责、谁担责”。

《追究实施细则(试行)》明确,根据不同的情形,由不同职能部门牵头予以问责。例如,在农业农村方面,违反集体资源集约

管控或政府产业发展规范要求违规进行交易,由区农业农村局牵头予以问责。

区农业农村局将与区法院联动,通过纳入失信人名单、限制高消费、司法拘留等手段,提高集体经济组织负责人主动履行生效法律文书确定义务的责任意识。

此外,区农业农村局将探索集体经济组织相关责任人被相关部门多次约谈、警告或者建议罢免职务的,在下一届选举中不得当选。

“《追究实施细则(试行)》为农村集体经济组织干部划定了‘底线’和‘红线’,农村集体经济组织干部要依法履职尽责,而不是任期满后‘事了拂衣去’。”南海区农村农业局副局长关钧宜介绍,《追究实施细则(试行)》出台后,将构建起常态化、立体式、全方位的长效监督约束机制。



南海全力推动农村基层治理,加速乡村振兴。图为西樵儒溪村景色。

(资料图片)

### 优服务 破难题

#### 统筹土地连片发展提效益

5月30日,九江镇九江大道河清社区的85.68亩农村集体经营性建设用地使用权以网上挂牌的方式成交。这是《佛山市南海区农村集体经营性建设用地入市交易流程操作指引(试行)》(下称《操作指引(试行)》)出台后的首宗交易,项目从区级审批通过到上网挂牌仅用了三天。

当前,南海正大力推动全域土地综合整治,为加强对农村集体经营性建设用地管理,今年4月,《操作指引(试行)》印发,明确农村集体经营性建设用地入市项目须提交到区级审批、区级交易。

这也是南海区农业农村局推进基层治理创新,完善村社集体土地连片发展机制的一项有力举措。

值得关注的是,《操作指引(试行)》提到,产业集聚区内的集体经营性建设用地入市项目,土地面积小于30亩的地块,以及非产业集聚区内的集体经营性建设用地入市项目,土地面积小于5亩的地块,不允许以出让、出租、抵押等方式单独入市,应当采用收储、整备、统租等方式进行统筹利用。

一系列的要求指引将进一步推动实现碎片化土地的连片开发利用,提升土地集约利用效率,强化产业引导与统筹,带动村集体收益同步提升。

今年4月,南海还出台了《佛山市南海区农业用地整备工作方案(2022-2024年)》,通过对符合农业用地整备奖补条件的项

目给予一次性奖补的措施,引导经联社通过托管、统租的方式整体对外招租引进市场经营主体,以实现农业用地集中连片。

土地资源碎片化、无地可用既是历史遗留问题,也是制约农村经济社会发展的瓶颈问题。南海区农业农村局方面表示,此次围绕“土地”要素出台的方,剑指“土地碎片化”的掣肘,聚焦集体经营性建设用地和农业用地两大关键,强化农村集体建设用地入市管控,在提升办事效率的同时,从源头上破解碎片化问题,促进土地集约化利用,为推动产业转型升级、经济稳增长提供宝贵的土地支撑。

### 深管理 促共治

#### 激活乡村治理“末梢神经”

乡村治理、振兴是一项系统工程,如何管好庞大的农村集体资产,如何进一步引导社会资本投入基层治理?在推动基层治理创新中,南海区农业农村局进行了大胆探索。

今年以来,《佛山市南海区关于试点实施区内精准帮扶促进乡村共同富裕的工作方案》《佛山市南海区乡村振兴建设引导专项资金实施方案》陆续出台,明确南海将建立对薄弱村(社区)动态帮扶、长效振兴机制,引导社会资本投入基层治理。

除了优化财政资金支持方式,树立鲜明导向,南海区农业农村局还在探索对农村资产的深化管理。此次基层治理创新有一点值得关注,即推动集体可分配收益总额提留不少于20%作为乡村振兴建设运维基金。

此前,南海明确村(居)集体经济组织提取公积公益金和福利费,在扣除村(居)行政运作经费和公共服务经费后的余额,原则上按不低于40%来提取。如今,乡村振兴建设运维基金提取来自这40%中的一半,即总额的20%。

“推动这项举措落实,是希望在乡村振兴工作中能以农村自有资产为主力,破除‘政府干群众看’的难题,从导向上推动‘群众建群众管’,完善共建共治共享的社会治理新格局。”关钧宜表示,接下来将大力监督指导各镇(街道)严格审批把关,防止超比例分红,确保政策落实到位。

文/珠江时报记者 程虹 梁慧恩  
通讯员 南农宣

# 完善“制度链” 优化农村集体土地利用

## 市自然资源局南海分局出台系列政策文件,完善农村集体土地和物业连片发展机制

自南海区获批建设广东省城乡融合发展改革创新试验区以来,一直将制度建设贯穿全过程,着力构建以集体土地入市机制为核心的城乡土地要素市场化配置政策体系,以土地整合利用和混合开发机制为核心的推动城乡空间集聚政策体系,以利益平衡机制为核心的城市更新(“三旧”改造)政策体系,破解土地碎片化难题。

今年以来,南海区出台了《佛山市南海区深化土地利用方式改革推动城乡融合发展的若干措施》《佛山市南海区农村集体经营性建设用地及房屋开发经营监管试行办法》等多份政策文件。这些政策文件为南海农村土地制度改革提供具体的方案指引,进一步完善了农村集体土地和物业连片发展机制,助力构建基层治理新格局。

### 规范监管

#### 提升农村集体土地产业项目质量

6月初,南海出台了《佛山市南海区农村集体经营性建设用地及房屋开发经营监管试行办法》(以下简称《办法》),通过完善农村集体经营性建设用地及其地上房屋开发经营行为的管理,进一步提升农村集体土地产业项目质量、优化产业布局,维护农村集体、开发单位各方合法权益。

“新出台的《办法》更加侧重对农村集体经营性建设用地规范管理,并且对房屋开发经营方面提出了一些限制性要求。”市自然资源局南海分局有关负责人谈到,《办法》按照全链条、全生命周期管理的思路,针对农村集体经营性建设用地入市的用地交易、开发建设、房屋经营等各个环节,对农村集体、开发单位作出了相应规定,并制定入市合同、监管协议的示范文本,村(居)集体经济组织在签约时可以直接使用,既规范管理,又简单快捷。

《办法》的出台,进一步填补南海集体土地管理制度的空白,解决集体土地开发经营监管缺位问题,杜绝集体经营性建设用地入市项目开发经营乱象。

与以往的农村集体经营性建设用地入市管理相比,这次有哪些不一样?以前农村集体经营性建设用地入市由区、镇两级主管部门按项目面积分别审批交易。而《办法》延续2022年初南海区加强对农村集体经营性建设用地入市交易的管控精神,首次在规范性文件明确了将入市交易审批流程统一提到区级层面进行审批,提升项目质量。

此外,为了推动集体土地连片开发,促进土地节约集约利用,根据不同分区,确定入市地块面积标准。其中,在产业集聚区内土地面积小于30亩的地块、在非产业集聚区内土地面积小于5亩的地块,均不得单独入市;在划定腾退区内的地块不得入市。



南海致力优化农村集体土地利用。图为里水河村集体土地上建设的8层高标准厂房。

珠江时报记者/黄永程 摄

### 简化程序

#### 降低土地整合利用难度

去年12月31日,南海区印发了《佛山市南海区深化土地利用方式改革推动城乡融合发展的若干措施》。

文件提到,农村集体土地,在明确收益分配方式且三分之二或以上经济社成员表决同意的前提下,可将所有权或使用权统一转移到经联社名下(可以所有权和使用权一并转移,也可以只转移使用权),由经联社统筹利用。同一行政村的经济社也可以申请将集体土地合并登记,由各经济社按份共有。

“这一举措,进一步简化了有关程序,大大方便经联社去集约经营经济社的土地和物业。”市自然资源局南海分局有关负责人说。

以前经济社的土地使用权要转移到经联社名下,首先要把土地所有权变成经联社,再通过收回再拨用的方式,才能正式转到经联社,程序复杂,耗费时间较长。自从出了这份文件,可以只转移使用权,大大降低土地整合利用难度。

对于同一行政村的经济社可

以申请将集体土地合并登记,由各经济社按份共有,同样简化了有关的程序。

市自然资源局南海分局有关负责人介绍,按照以往的方式,土地所有权和使用权必须属于同一个人,新出台的文件规定,所有权可以共有,使用权也可以共有,所有权和使用权可以一起变更,也可以只变更使用权。这些举措,不仅简化了程序,也给集体经济组织提供了更多土地整合利用的路径,更具灵活性和可操作性。

### “三券”制度

#### 让土地利用更优化

近年来,南海积极探索“增城挂钩”“联动改造”“综合整备”等政策工具,以此撬动存量土地资源流动,深化土地要素市场化配置。

作为推动全域土地综合整治和农村土地制度改革的牵头部门,市自然资源局南海分局大胆闯,探索建立利益平衡机制,以“地券”“房券”“绿券”平衡土地改造收益,减少土地集中归并的阻力,提高权属人和市场主体参与改造和腾退的积极性。

这“三券”具体是解决什么问题的?据了解,“地券”主要解决用地空间腾挪问题,通过简化表决流程、适当放宽拆旧复垦地类限制,允许因地制宜复垦为坑塘水面、立项审批和验收由县级自然资源主管部门实施、争取复垦地块验收后形成预留城乡建设用地规模台账和建立周转“指标池”等,加快推进拆旧复垦项目。

“房券”主要保障发展权问题,在产业用地退出并集聚升级过程中,补充实物补偿形式,强化产业用地升级改造或退出的内生动力,保障农村集体土地所有权人可持续收益。

“绿券”主要平衡城市发展与生态保护问题,鼓励边角地整治探索,实行用地指标奖励,提升城市生态品质。

市自然资源局南海分局有关负责人介绍,希望通过“三券”配套政策的实施,进一步平衡农村土地改造收益,激发整治工作动力,减少土地集中归并的阻力,提高权属人和市场主体参与改造和腾退积极性,推动各类土地整治项目实施。

文/珠江时报记者 黄婷 通讯员 袁晓