

中国共产党陆河县委

陆河委字〔2017〕8号

中共陆河县委 陆河县人民政府 印发《关于陆河县水唇镇实行三个暂停管理 整合涉农资金和创新资金管理拨付方式的 实施办法(试行)》等三个文件的通知

各镇党委、人民政府，县直(含驻陆)各单位：

为全面推进我县农村综合性改革试点试验工作，经县委、县政府同意，现将《关于陆河县水唇镇实行三个暂停管理整合涉农资金和创新资金管理拨付方式的实施办法(试行)》《关于陆河县水唇镇深化机构和行政体制改革试点“三个下放”的实施方案(试行)》《关于陆河县水唇镇加快实施乡村振兴战略推行“三增三变”的方案(试行)》等三个文件印发给你们，请结合实际贯彻执行。

中共陆河县委

陆河县人民政府

2017年12月10日

关于陆河县水唇镇实行三个暂停管理整合涉农 资金和创新资金管理拨付方式的 实施办法（试行）

为全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和对广东工作的批示精神，按照党的十九大报告提出“坚持全面深化改革”的基本方略，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，根据国务院农村综合改革办公室相关文件以及广东省委农办、省财政厅、省农业厅《关于同意开展田园综合体建设试点和农村综合性改革试点试验的函》（粤委农工办函〔2017〕357号）要求，按照《陆河县开展农村综合性改革试点试验工作实施方案》（以下简称《方案》），为全面推进农村综合性改革试点试验工作，简化专项资金管理拨付手续，最大限度发挥资金使用效益，确保专项资金使用安全，现制订水唇镇整合涉农资金与专项资金管理拨付实施办法。

一、基本原则

（一）坚持四项原则

1. 坚持群众受益、公开透明的原则

整合涉农资金和创新资金管理拨付方式要坚持以人民群众

受益为中心，充分尊重大多数群众的意愿，坚持公平、公开、公正，确保群众的知情权、参与权和监督权。

2. 坚持简化手续、运行高效的原则

整合涉农资金和创新资金管理拨付方式要坚持简化和优化手续，缩短工作流程，提高办事效率，以促进“三农”发展、提高涉农资金使用效益和确保安全稳定为出发点和落脚点。

3. 坚持权力下放、重心下移的原则

整合涉农资金和创新资金管理拨付方式要坚持简政放权和优化基层政府职能，坚持管理重心下移和管理权限下放，有力推动农村各项工作扎实开展、提速增效。

4. 坚持封闭运行、风险可控的原则

整合涉农资金和创新资金管理拨付方式允许围绕改革要求突破现行政策和体制，要坚守资金运行安全、农民利益不受损的底线，在试点范围封闭运行，坚持防范、控制和化解风险，确保改革试点顺利平稳实施。

（二）坚守三条底线

1. 除农村综合性改革工作经费外，不得将项目建设资金用于平衡预算、修建楼堂馆所、发放人员工作补贴、弥补单位公用经费等支出，不得用于建设形象工程和政绩工程。

2. 加强项目资金监督管理，杜绝项目承接主体或实施主体暗箱操作、偷工减料、截留、挤占、挪用项目资金等违法行为。

3. 确保项目资金发挥效益，取得实效，把群众满不满意、

认不认可作为项目建设成效的衡量标准。

二、实施范围

改革办法实施范围涵盖水唇镇所有项目建设专项资金，含涉农补贴、新农村建设、扶贫、交通、国土、林业、医疗卫生、旅游、教育专项资金等，具体项目专项资金清单由水唇镇列出，向县财政及项目主管部门申请。

三、实施制度

(一) 实行三个暂停管理办法

1. 暂停上级财政部门对陆河县水唇镇涉农资金、项目资金现有管理和拨付方式

根据国家财政部《关于乡镇国库集中支付制度改革指导意见》（财库〔2014〕77号）及改革相关要求，逐步实施镇级国库集中支付改革，将县财政的资金监管拨付权下放，由镇财政承担监管职权和责任，暂停县财政国库集中支付，将水唇镇的项目资金、涉农专项资金全部拨付到镇财政结算中心，由镇政府坚持“封闭运行、风险可控”的原则，按照改革后的资金审核拨付程序支付。所有项目建设专项资金由水唇镇政府向县财政部门和项目主管部门提出资金拨付申请，县财政部门和项目主管部门原则上在10个工作日内将所申请资金直接下拨到水唇镇财政结算中心。

资金监管拨付权下放后，上级财政部门和项目主管部门组织相关人员定期或不定期开展资金拨付使用的监管检查行动，

监管职能由资金拨付的事前监管向项目实施和资金使用的事中、事后监管转变，确保资金安全高效使用。在检查中如发现项目施工存在偷工减料等质量问题，检查组可叫停项目实施，暂停项目资金继续拨付，并将情况通报给水唇镇政府，责令启动问责程序。

对以水唇镇政府作为业主实施的项目，由镇政府通过公开、随机的方式选定有资质的财政投资评审机构（仅限于县财政部门认可的有资质的社会中介机构）进行评审，其出具的文书意见与县财政投资评审中心出具的文书意见具有同等效力，作为镇拨付项目资金的依据。公开选定财政投资评审机构，由水唇镇政府负责具体实施，县相关部门参与监督，杜绝暗箱操作等违规违法行为，确保过程公开、公正，项目评审相关费用由水唇镇政府统筹解决。

对水唇镇内以村委会、村级集体经济组织或农村股份公司、土地股份合作社等作为业主实施的项目，由镇政府与有资质的工程造价咨询机构（第三方社会中介机构）签订合作服务协议、进行造价咨询，并将其出具的文书意见作为镇拨付项目资金的依据。

原则取消不切实际的配套自筹资金，所有项目（包括“一事一议”）按照实有到位资金进行建设，按照实际自筹能力，坚持有多少钱办多少事的原则，减少群众负担。对上级已拨付补助资金，但由于县镇财政困难，无法筹集足额配套资金的，

可采取分期实施的办法，按现有补助资金和实际可筹集的配套资金进行项目第一期的立项，立项由县发改部门根据水唇镇改革的实际开启绿色通道给予立项审批，或根据项目需要下放水唇镇政府一定的立项权限，陆河县公共资源交易中心视水唇镇改革的实际，对水唇镇政府立项的文件予以承认，开展项目第一期建设。如有后续配套资金，继续实施项目建设；为顺利推进全国农综改革工作，加快水唇镇经济社会发展，县相关部门在水唇镇项目申报、审批、立项等环节应给予支持倾斜，确保不低于改革前的支持力度。

2. 暂停上级农业、林业、国土、水利、民政等部门现有的专项补贴资金发放方式，由镇政府整合涉农补贴资金

根据财政部《农业生产发展资金管理办法》（财农〔2017〕41号）和陆河县农村综合性改革实施方案，在尊重群众意愿、维护安全稳定的前提下，试点在几个村民小组实行涉农补贴资金不直接到户，由村级集体经济组织（村民小组）统筹使用制度。县财政将涉农专项资金（种粮直补、生态公益林补偿资金等）全部授权拨付到镇财政后（其中种粮直补、生态公益林补偿资金在三年改革期间按照2016年基数逐年下拨到水唇镇），水唇镇选择条件成熟的个别村，稳妥开展此项改革。由试点村级集体经济组织（村民小组）召开村民代表会议，对能够统一意见并形成村民代表会议决议或达到规定比例村民签字同意涉农补贴资金用于实施新农村建设等公益事业建设的，由镇财政

将该相关涉农资金汇集转拨给该村集体经济组织（村民小组），由村集体经济组织根据决议统筹使用。对不能形成统一意见，或未达到规定比例村民签字同意统筹使用的涉农补贴资金，仍由原渠道直接发放到农户。

对能统筹使用涉农补贴资金的村集体经济组织，镇政府也将给予适当的资金奖励，支持其推进新农村等公益事业建设，改善人居环境，并在其他项目建设上给予优先考虑支持。对其他不能形成统一意见决议的村集体经济组织，镇政府不再给予项目资金支持。

3、暂停县级有关部门对水唇镇现有的涉农工作考核考评，资金审计依照改革后的资金拨付管理办法进行审计

县级职能部门不得随意将工作任务转嫁给水唇镇政府，应当尽力为其减负松绑，对不符合国家法律、法规、规章和国家行政管理要求自行设立的，或者考核内容属于上级部门职责且超出乡镇职能、权限范围的检查考核项目要一律撤销。县委改革办根据责权利对等的原则，统筹县级部门将考核分头行动改为综合检查，确定多项年终检查工作统一由一个检查考核组一次性完成，切实减轻乡镇政府应对考核的沉重负担，并真正发挥考核的积极作用。其中资金审计依照改革后的资金拨付管理办法进行审计，考核项目与农村综合性改革工作内容存在冲突的，由县委改革办与省、市有关部门协调，建议不纳入考核内容。考核活动经费遵循“谁举办、谁出钱”的原则，不得把经费转

嫁给水唇镇政府，不得随意扩大检查考核范围。

(二) 采取三种资金拨付管理方式

为有效整合涉农资金资源，最大化发挥资金效益，水唇镇将严格执行《工程建设项目招标范围和规模标准规定》(国家发展和改革委员会 2000 年 4 月颁布)等相关规定，对 200 万元以上的投资项目，按程序报县公开招投标；对 200 万元以下各类小型项目，不再由陆河县公共资源交易中心组织公开招投标，改由镇政府或村委会、村级集体经济组织自行组织实施，公开选定项目施工单位。对投资额超过 200 万元但综合性和系统性较强的项目，鉴于其各分类项目关联性不大、建设内容与地点较为分散等实际，为便于项目实施，采取分类分项实施的办法进行项目招投标及建设。如：美丽乡村建设项目和新农村建设项目，鉴于其项目实施的特殊性，分为多个单独项目，各个分类项目施工单位的公开选定，由镇政府自行组织实施。

根据项目实施辐射范围、投资额大小、项目实施的基础与条件等实际情况，将所有建设项目实施的业主分为三类：第一类为水唇镇政府；第二类为各村(居)委(行政村)；第三类为村级集体经济组织(即村民小组)、村民理事会、村级股份公司(含企业)、土地股份合作社。具体实施办法由陆河县水唇镇另行制定，并在改革中不断完善。项目施工单位根据不同需求，可选择三种不同的资金拨付方式：

1. 以奖代补(“四民”理事会)方式

以村民小组或联户的方式，每 5-10 户选出一名理事会成员，成立 7-15 人组成的筹建理事会，严格按照广东省“一事一议”奖补议事前提和原则，同时结合水唇镇“民议民决、民事民办”理事会制度（以下简称“四民”理事会），通过公平、公开竞争比选的方式确定“以奖代补”项目建设资格，将资金锁定在农户需求最迫切、响应最积极、效益潜力最明显的地方，发动群众支持参与农村各项建设，形成长效机制。此方式适用于一般不超过 40 万元的项目建设，水唇镇按经审计或验收后的竣工决算总造价的 30%、50%、80%分别给予奖补。群众投工投劳为项目建设资金总额的 20%，其中群众投工投劳资金额可由投工投劳、清理现场、提供土地、青苗补偿等折价组成。坚持公开公示制度，“以奖代补”项目内容、筹资筹劳方案、财务预决算等在实施过程中适时进行公开公示。

2. 边建边补方式

项目建设资金采取边建边补模式下拨，此方式适用于 40-200 万元的建设项目。在项目启动施工后，镇财政先予拨付项目预算资金的 20%作为启动资金，项目工程量完成 80%后拨付资金 50%，项目完工验收并报有资质的造价咨询机构定案审核后，按审核结算价至少降点 5%作为应奖补资金的总额，在扣除前期所拨付资金后拨付剩余工程款，所有工程款均由镇财政审核拨付到业主指定账户。

3. 委托代建方式

项目建设业主单位（含镇政府、村委会、村级集体经济组织或理事会、股份公司）通过镇政府制定的公开招投标程序委托项目施工单位（含公司、企业）具体实施项目建设，实行包干代建，全部委托其进行设计、预算、施工建设及结算，经镇组织验收合格并送审定案，此方式适用于200万元以上的建设项目。项目实施前，业主单位设定投入资金总额（原则不超过项目预算总造价的95%）；在项目施工过程中，镇政府和其他业主单位不拨付资金；在项目完工验收并报有资质的造价咨询机构定案审核后，按审核结算价至少降点5%为委托代建资金总额，由镇财政逐级下拨，一次性付清，其资金使用情况严格按照公开透明的原则进行张榜公示。

以上三种资金管理拨付具体管理办法由陆河县水唇镇另行详细制定，并积极推进改革试点。

四、保障机制

（一）严格问责程序。县财政及项目主管部门要简化资金拨付手续，下放资金拨付管理权限，涉及水唇镇的所有项目资金，在水唇镇提出资金拨付申请后，县财政部门和项目主管部门原则上在10个工作日内将所申请资金审核下拨到水唇镇财政结算中心。项目资金下拨后，水唇镇要切实加强资金使用监督管理，杜绝项目承接主体或实施主体暗箱操作，截留、挤占、挪用项目资金等违法行为。如有违法行为，将启动问责程序。

（二）严格项目招投标程序。按照国家相关规定，投资额

在 200 万元以下的项目，由镇政府、村委会或村级集体经济组织、村民理事会等建设业主自行组织实施，但招投标过程必须做到公开、公平、公正，接受群众监督，杜绝暗箱操作，要通过公示通告、资格审查、民主公选、公开竞选等程序，公开、透明选定项目实施单位，经公示无异议后，由镇党政班子联席会议审核确认。

（三）严格项目设计、预算、监理等程序。投资额在 40 万元以上且涉及公共安全的项目（如桥梁、河堤、公共服务配套建筑物等）要求有完整的设计、图纸、概算，经相关部门审查认定，并报镇审核确认。投资额在 40 万元以下、施工技术难度不大、农民工匠带头人可以自行设计实施的项目，如河道清理、村道扩建、挡土墙、土方开挖、灌溉渠道、小型水利陂头等，可由建设业主单位委托有经验的施工队或农民工匠带头人自行设计、预算，经村“两委”会议审议并公示无异议后报镇审核确认。如项目施工技术要求高，确需专业部门设计的，施工单位必须聘请有资质的设计公司进行设计、勘探，确需由监理公司开展监理的，必须由专业监理公司开展监理工作，项目设计、勘探、监理等费用由施工单位负责。

（四）严格项目资金支付程序。要求项目施工单位或个人严格按双方约定向镇政府、村级经济组织、理事会、股份公司、土地股份社领取工程资金，相关财务票据要求村级经济组织、理事会、股份公司主要成员签名背书，资金支付情况要求及时

向社会公布，接受群众监督，形成群众共同参与监督的良好风气。

（五）严格工程验收、结算程序。工程完成后，项目施工单位或个人配合镇政府、村“两委”、村级经济组织、理事会、股份公司及村民代表对项目进行实地验收，对存在的问题提出整改意见并限期整改。整改合格后，由村“两委”、村级经济组织、理事会、股份公司、村民代表联合在财务票据上背书，并报镇、村审核后方可支付末期工程款，杜绝出现烂尾工程。

在水唇镇范围内实施的所有项目，在项目实施过程中，上级财政部门和项目主管部门须全程参与监督管理，对项目实施和验收存在的问题提出整改意见，确保资金使用安全高效。

关于陆河县水唇镇深化机构和行政体制改革 试点“三个下放”的实施方案（试行）

党的十九大报告指出，深化机构和行政体制改革要转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。为全面贯彻落实党的十九大报告关于“深化机构和行政体制改革”精神和“加强基层组织建设”的要求，根据国务院农村综合改革办公室相关文件以及广东省委农办、省财政厅、省农业厅《关于同意开展田园综合体建设试点和农村综合性改革试点试验的函》（粤委农工办函〔2017〕357号）要求，按照《陆河县开展农村综合性改革试点试验工作实施方案》（以下简称《方案》），结合我县实际，特制订本方案。

一、指导思想

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和对广东工作的批示精神，紧紧围绕党的十九大报告提出“深化机构和行政体制改革”和“加强基层组织建设”的具体要求，统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构，明确职责，深化简政放权，创新监管方式，赋予省级及以下政府更多自主权，在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公，深化事业单位改革，统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管

理体制，增强政府公信力和执行力，为深入推进全国农村综合性改革试点工作，坚持和加强党的全面领导，进一步加大自主放权、精准放权力度，按照重心下移，权责一致，能放即放的原则，下放与乡镇职责任务相适应的经济社会管理权限，进一步扩大乡镇自主权，着力破解影响和制约乡镇经济社会发展的体制机制障碍，推动社会治理重心向基层下移，加快推进经济社会建设发展。

二、总体目标

通过深化“放管服”改革，进一步扩大乡镇管理与执法权限，逐步形成权责统一、运行高效、适应发展的新型基层管理体制机制，完善干部考核评价机制，建立激励机制和容错纠错机制，加强基层党组织带头人队伍建设，扩大基层党组织覆盖面，实现乡镇发展活力明显增强，服务能力和行政效能明显提高的目标。进一步优化经济发展环境，不断提高基层管理与服务社会的能力和水平，创新群众工作体制机制和方式方法，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，促进乡镇经济社会有序发展。

三、基本原则

（一）坚持党对一切工作领导的原则

必须坚持党管农村工作，始终坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，强化党组织在改革任务中人、财、物上的绝对领导权，始终把加强和改善党对农村工作的领导作为推进农

村改革发展的政治保证。

（二）坚持以人民为中心的原则

坚持人民群众主体地位，坚持群众立场，坚持重大问题广泛听取群众意见，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感，群众认不认可、满不满意，作为改革成效优劣的评价标准。

（三）坚持维护稳定的原则

在社会稳定中推进改革发展，通过改革发展促进社会稳定，做到两者相结合、相促进。加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定，确保人民安居乐业。

四、改革主要内容

以实施“三个下放”（干部人事管理权限下放、行政执法权下放、经济社会管理权限下放）为改革的主要内容，加强和创新社会管理体系，稳步推进农村综合性改革各项任务。

（一）实施干部人事管理权限下放改革

为提高基层干部工作积极性，对现有机构进行调整设置，同时探索下放股级干部任免权限，实行股级及股级以下干部由镇党委按照人事任免管理有关规定进行任免，垂直管理部门有关人事任免、年度考核、人员调配要征求镇党委的意见。该项改革遵循“两个统筹”和“两个不突破”原则：

统筹机构、科学配置原则，按照党的十九大报告提出“深化机构和行政体制改革”的要求，统筹现有“七站八所”与镇

委镇政府内设机构，探索合并设立或合署办公，科学配置党政部门及内设机构。

统筹编制、统一管理原则，统筹“七站八所”与镇委镇政府干部职工编制，实行干部职工编制、人事、工资关系等均由水唇镇负责管理，强化改革工作保障。

不突破现有股级职位数原则，干部人事管理权限下放改革必须在保持水唇镇原有股级干部职位数的前提下实施，改革后股级总职位数不得超过原有职位数。

不突破原有行政及事业编制数原则，优化编制配备，改革后行政及事业总编制数不超过原有编制数和现有财政供养人员。

1. 科学设置水唇镇相关机构

县委组织部将股级及股级以下干部任免权下放给水唇镇党委，并以整合资源、拓展功能、强化服务为重点，整合镇国土所、财务所、水利所、林业站、人社所等“七站八所”编制数，实行科学统筹配备。探索将原“六大办公室”与“七站八所”机构精简设置为“九大办三中心一队”（减少了8个机构）。“九大办”即：纪检监察办公室、党政综合办公室、人大办公室（加挂政协办）、组织人事办公室（加挂党建办、统战办）、宣传文教办公室、农业发展办公室（加挂新农村建设办、扶贫办）、社会事务办公室（加挂退伍军人服务站）、城乡建设办公室（加挂住建所）、环境保护办公室。统计、扶贫、安监、消防、交通、

旅游、环保、民政等部门设置干事岗位，干事岗位可为事业编制，部门干事归各办公室管理。“三中心”即：综治维稳中心、便民服务中心（内设土地流转中心）、财政结算中心（加挂财政所）；“一队”即：综合执法队。改革过程中，保留现组织部门已任命的岗位和职级。详细的机构设置方案由县委组织部、县编委、县人社局与水唇镇共同制定，报县委正式批复后执行。

2. 完善基层干部任免管理机制

水唇镇机构改革方案待县委批复后，给予镇党委正股级以下干部任免权。水唇镇根据实际工作需要，对“九大办三中心一队”设立相应主任、副主任、干事等职务，明确“九大办公室”及“三大中心”主任为正股级，其内设副主任为副股级，干事岗位不定级别。由镇党委依照干部任免条例相关规定按程序进行任免或聘任，报县委组织部备案，县编办、人社、财政等相关部门予以认可并负责解决好任免或聘任人员的待遇、编制问题，同时将有关任免资料纳入其个人档案。

县委组织部下放给水唇镇党委股级以下（含股级）干部人事任免权、调整建议权；原镇委协管、县直部门主管的双重管理职能部门（县司法局、县市场质量局、县国土资源局、县财政局等下属部门），其股级干部任免权限全部下放到水唇镇党委，水唇镇党委在任免前需征求县委组织部和主管单位意见（在改革期间，以县委组织部意见为准），县直部门调动或提拔其站所干部到水唇镇以外地区，需征求水唇镇委及县委组织部意见。

县公安局、县教育局、县卫计局下属部门人事任免按原渠道执行，水唇镇党委在综合考察使用中发现其部门干部无法胜任工作时，具有干部任免的否决权。

镇党委对配备镇级班子副职有推荐权，对调整镇班子成员有建议权。各单位在完成管理权限交接后，县委组织部、县人社局在受理有关人事任免、年度考核、调动提拔等事项时，凡拟任免（调整）人员或考核对象未按程序征求水唇镇党委意见的，县委组织部、县人社局均不予以受理。在水唇镇造册统计退伍职工数目的基础上，水唇镇在征求县委组织部、县编办意见后，可以聘任水唇镇退伍安置职工进行任职。

3. 探索建立乡镇基层干部工作绩效评价体系

成立镇绩效考核评价领导小组，以岗定责制定不同岗位的绩效考核标准，实行考核结果与工资收入、评先评优、提拔任用相挂钩。对考评不合格的干部职工，必须参加封闭式“回笼”学习提高培训班。同时赋予乡镇考核奖励和惩处权，选择试点实施绩效评价，具体由水唇镇研究出台《水唇镇绩效考核试点实施方案》，资金由水唇镇统筹解决。同时，水唇镇村“两委”干部、监事会成员的工资以及离任村干部的生活补贴采取实名制发放，县财政按原有职数的省定村“两委”干部工资（全镇96职数，2400元/人），村监会成员工资（全镇48职数，600元/人）标准拨付到指定账户，并由水唇镇制定相关规定进行发放。

4. 强化“基层党组织对农村一切工作的领导”机制

贯彻落实党的十九大报告关于“坚持党对一切工作的领导”的基本方略和原则，强化基层党组织对农村一切工作的领导，出台健全农村党支部核心领导机制文件，建立“四个定”权责清单，用制度理清村“两委”的权责关系（即定支部职权、定岗位职数、定薪酬奖励、定责任清单），凸显支部核心作用，使其始终处于决策链的第一环。落实好村党支部的人事安排权、重要事项决定权、领导保障权和管理监督权，坚持农村党支部对扶贫攻坚、“三农发展”、经济建设、农业水利、低保救济、文化文明等一切农村工作的领导地位，在制度层面保证党支部的核心位置，确保党支部总揽全局、协调各方的作用。进一步深化改革，健全农村基层党组织运转保障机制，设立乡镇党校和社区党员培训基地，试点在两个村级集体经济组织设立党支部，积极发挥村级集体经济的支撑作用。进一步突出政治功能，努力把基层党组织建设成为坚强战斗堡垒，团结广大党员群众共同开展基层治理，解决群众关心的实际问题。

（二）实施执法权限下放改革

深化乡镇行政管理体制改革，理顺乡镇权责关系，通过执法职权“成熟一批、委托一批”，加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制。

1. 制订委托执法职权清单

对法律、法规、规章规定的有关部门在市场监管、城镇管

理、安全生产、资源环境、城乡建设、劳动保障、公共卫生、计生管理、农林水利等领域的行政执法职权，由县法制局牵头，委托执法职权的县直单位具体负责，按照程序制定委托清单经公示后全面下放给水唇镇。第一批执法权限委托清单如下：

（1）县公安局交警大队委托水唇镇派出所执行“机动车辆违规乱停乱放占用人行道的管理（含轻微处罚），对驾驶无牌无证、无证驾驶、酒驾、毒驾、乱停乱放、不戴安全头盔、闯红灯、超速超载超员等严重交通违法行为进行取证处罚，保护交通事故现象和维护交通治安秩序”权限；

（2）县水务局委托水唇镇政府执行“河道管理执法处罚”权限；

（3）县公用事业局委托水唇镇政府执行“环境卫生和市容市貌管理处罚”等城乡管理权限；

（4）县环保局委托水唇镇政府执行“饮用水源保护及环境污染行为管理处罚”权限；

（5）县安监局委托水唇镇政府执行“对未经许可经营、超许可范围经营、许可证过期继续经营烟花爆竹、简易程序行政处罚案件的的处罚”权限；

（6）县食药监局委托水唇镇政府执行“食品药品监督管理方面的行政处罚”权限；

（7）县住建局委托给水唇镇政府执行“违法建设查处”权限；

(8) 县国土资源局委托给水唇镇政府执行“土地矿产执法监察”权限；

(9) 县林业局委托给水唇镇政府执行“擅自改变林地用途和临时占用林地逾期不归还处罚、未履行森林防火责任的处罚、拒绝接受森林防火检查或者逾期不消除火灾隐患的处罚、违法毁坏森林或林木处罚”权限。

2. 规范执法办公场所及设备

水唇镇配备综合执法队办公场所并完善必要的执法办公功能。为充实农村治安管理力量，推行“一村一辅警”措施，由县人社局、县公安局负责招录辅警到行政村工作（第一期招录10名辅警全部安排到水唇镇）。建设“智慧门牌”形成信息互联互通，打造共管共治共享的社会治理格局。为提高执法人员综合素质，由县综合执法大队负责牵头适时组织培训，全力打造一支敢于执法、善于执法的综合执法队伍。

（三）实施部分经济社会管理权限下放改革

根据水唇镇工作实际，逐步赋予水唇镇相当于县级的经济社会管理权限，重点强化发展产业经济、提供公共服务、加强社会管理和城镇规划建设等职能，完善基层政府功能。暂时不具备条件进行管理权限下放的，要积极创造条件，成熟一批，下放一批。经县委常委会研究同意，第一批经济社会管理权限下放清单如下：

(1) 县国土资源局下放“不涉及占用农用地且符合‘一户

一宅’、法定面积等要求的农村宅基地审批权”权限给水唇镇政府；

(2) 县住建局下放“农村村民宅基地审批、镇规划区内建设用地(含临时建设用地)规划许可证核发、镇规划区内建设工程(含临时建设工程)规划许可证核发、乡村建设规划许可证核发”权限给水唇镇政府；

(3) 县民政局下放“村级公益性公墓山报批审核、乡镇医疗救助审批权”权限给水唇镇政府；

(4) 对于在水唇镇范围内恶意破坏新农村建设、生态环境、违反信访条例等的居民或农户，水唇镇政府有权函告陆河县金融办、中国人民银行陆河县支行将其违法行为记录在当事人信用档案；

(5) 水唇镇政府拥有“乡村道路、镇域旅游公路、城乡垃圾处理设施、乡村旅游基础设施、小型农田水利设施建设等项目立项(1000万元以下)”权限。水唇镇人民政府关于同意立项的文件报县发改部门备案，与县发改部门的同意立项文件具有同等效力，作为陆河县公共资源交易中心实施项目招投标的文件依据。

(6) 陆河县财政局委托水唇镇政府自行实施财政评审业务(含预算控制价及工程预决算造价咨询)，由水唇镇自主委托有资质的第三方机构单位进行评审，第三方机构出具的文书报县报财政局备案，接受县财政局监管，其文书与县财政投资评审

中心出具的文书意见具有同等效力。

五、保障措施

(一) 统一共识，周密部署

县直有关部门要统一共识，绝对支持配合县委开展好农村综合性改革各项工作任务，把深化农村综合改革作为重要议事日程来抓，主要领导要亲自抓，严格落实领导责任制，积极发挥农村综合改革在统筹协调、体制创新、资源整合方面的优势，明确工作分工，保障工作落实到位。今后进一步深化“三个下放”改革的实施方案和权限下放清单，由县委改革办负责协调，不断匹配和强化乡镇经济社会管理功能。

(二) 加大宣传，把握导向

充分利用报刊杂志、广播电视、网络网站、专栏简报等媒体和手段，集中宣传推进农村综合性改革的重大意义、目标要求和主要任务，集中报道推进农村综合性改革的创新举措、初步成效和先进典型，为深入开展农村综合性改革营造浓厚的舆论氛围。

(三) 加强指导，稳步推进

加强对农村综合性改革工作开展的督促、检查和指导，及时发现和解决工作推进中的困难和问题，推动工作落实。建立联席会议制度，健全工作协调、情况通报和专项督查等机制，采取通报情况、定期交帐、跟踪督办等形式，加强分析调度，总结推广典型，协调解决问题。

关于陆河县水唇镇加快实施乡村振兴战略 推行“三增三变”的方案（试行）

习近平总书记在十九大报告中首度提出，“实施乡村振兴战略”是新时期做好“三农”工作的重要遵循，要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，促进城乡融合发展，让城乡居民共享经济社会发展成果。为全面贯彻落实党的十九大精神，根据国务院农村综合改革办公室相关文件以及广东省委农办、省财政厅、省农业厅《关于同意开展田园综合体建设试点和农村综合性改革试点试验的函》（粤委农工办函〔2017〕357号）要求，按照《陆河县开展农村综合性改革试点试验工作实施方案》（以下简称《方案》），为推进农村综合性改革试点试验工作，坚决打赢脱贫攻坚战，打通农村发展壁垒，不断发展和壮大农村集体经济，更好地促进农业增效、农民增收、农村增绿，特制订本方案。

一、指导思想

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和对广东工作的批示精神，按照党的十九大报告提出的“实施乡村振兴战略”和“坚持新发展理念”的指导精神，坚定不移推进农村综合性改革“四个机制”建设工作，以促进农业增效和农民增收为核心，坚持农业农村优先发展，巩固和完善农村基本经营制

度，深化农村土地制度改革和农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济，加快推进农业农村现代化，促进农村一二三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道，坚持精准扶贫，精准脱贫。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，加大生态系统保护力度，改革生态环境监管体制。加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

二、总体目标

紧紧围绕党的十九大报告关于“实施乡村振兴战略”的工作要求，立足农村综合性改革试点试验深入推行“三增三变”（三增：农民增收、农业增效、农村增绿；三变：资源变资产、资金变股金、农民变股东）变革，积极发挥农村综合性改革在统筹协调、体制创新、资源整合方面的优势，有效释放改革政策的综合效应。打通各项政策之间的壁垒，扎实推进农业供给侧结构性改革，促进农业、农民、农村发展，整合城乡资源要素，加快推进农村集体产权制度改革，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现农户和现代农业发展有机衔接，盘活农村资源资产资金，建立农民增收长效机制，积极培养造就懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

三、基本原则

（一）坚持在发展中保障和改善民生的原则

增进民生福祉是农村综合性改革的根本目的，必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定。

（二）坚持新发展理念的原则

发展是解决农村一切问题的基础和关键，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，必须坚持和完善我国社会主义基本经济制度和分配制度，更好发挥政府作用，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，发展更高层次的开放型经济。

（三）坚持人与自然和谐共生的原则

构建生态文明机制是农村综合性改革的任务之一，必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，实行最严格的生态环境保护制度，倡导简约适度、循环利用、绿色低碳的生活方式，坚持推进绿色发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽乡村。

四、改革内容

以实施“三增三变”为主要内容的改革，以资金资源入股、专项资金整合、资金奖补、划定功能区、股份制等举措，积极稳妥实施好各项改革任务。

（一）农民增收。实行卫生医疗服务体系改革，引导贫困户参资入股优势发展项目，整合国家涉农资金，提高种养补助，多渠道多方式促进农民增收。

1. 鼓励农民入股创收。根据贫困户意愿，重点鼓励贫困户将扶贫资金入股黄塘电站、石下坝自来水扩容、螺洞世外梅园景区、水唇镇老年人养护院、水唇镇农贸市场等镇内优势项目，由水唇镇财政保底按年息6%-10%分红。由水唇镇结合实际，制订具体实施细则，并抓好落实。

2. 实施医疗制度改革为农民减负。为农民减负就是一种增收举措，每年镇统筹各项资金用于深化镇村卫生医疗服务体系改革，实施普通群众住院医疗减免、贫困户免费政策，不断释放改革红利。根据群众需要，结合实际整合建设乡村卫生站，下沉医疗卫生服务。

3. 提高种养农户补贴标准。创新国家涉农补贴资金发放方式，在试点村推行增加种粮直补和生态林补贴，由镇制定奖励政策，农户申请，镇村实地核查，拍照后公示，镇政府在原有补贴标准上适当增加补贴。生态林业补贴视各村或农户的管理情况给予适当补贴（管理情况由镇林业站负责制定考核细则）。

4. 发展城乡物联项目。联合 Online To Offline（线上到线下的电子商务模式）知名公司打造一个以政务、民生、商务为基础，为传统商业、各服务行业提供商机，搭建面向社区周边居民的社区 Online To Offline 双线服务平台。建设“智慧

门牌”，延伸更多的盈利模式，为社区生活圈周边的居民提供便捷、更多、更好的服务。

（二）农业增效：加快实施农业供给侧结构性改革，努力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系，加大对农民创新创业、合作经营的奖励力度，加快农村土地流转，充分释放农村生产要素潜能，实现农业增效。

1. 激励特色农业。作为“中国青梅之乡”，青梅是特色种植之根本。为发展特色农业，建立种养激励机制，鼓励种养户“优种、优养”，对一些老龄化严重、产量低、开花少的梅树进行更新，凡是更种2年树龄以上的梅树，根据农户申请，给予适当补贴，或由水唇镇集中采购发放果苗、花卉给农户；鼓励符合政策、证照齐全的养殖户选优配优养殖品种，提高经营效益，并对其给予适当补贴。

2. 奖补新型农业经营主体。对经营效益较好且规模达到10亩以上的家庭农场、种养合作社、乡村民宿、农家乐等经营主体进行奖补，对投资额超过20万元和规模达到30亩的农家乐、专业合作社、土地股份公司，按照其投资额给予3万元以上的奖补资金。同时，每年投入不少于50万元资金扶持有技能和经营能力的农民工返乡创办家庭农场、领办农民合作社，提升农业经营主体的能力。

3. 全力推进农村土地流转。以土地增效、农民增收为目的，依托土地流转中心，制定土地流转奖补办法，对进行土地流转

的农户，每流转 1 亩且流转时间为 10 年以上的，每亩一次性给予适当奖补资金；对承包经营方，按照承包亩数进行奖补，项目启动建设后在镇土地流转中心工作人员现场审核确认后一次性给予适当的奖补资金（奖补适用于流转 10 年以上的耕地，林地另行规定）。同时，对于承包土地丢荒超过 2 年的农户，村集体有权按照《中华人民共和国土地管理法》第十四条规定，在经三分之二以上村民代表同意并报上级部门批准后，调整其承包土地。

（三）农村增绿：坚持绿色发展机制，加强耕地和生态保护，通过“四个”划定为主要内容，拓展现代农业和农产品为现代休闲产品，发展新业态、激发新动能，构建生态文明发展机制，实现农村增绿。

1. 划定一个生态发展区。结合乡村旅游发展及试点村的实际情况，初步划定螺洞、南进、南跃、中和、石船等村为重点生态发展区。生态发展区内行政村以保护生态为主要目标及考核指标，构建生态文明发展机制。

2. 划定生态严控区。将生态功能区域划定为生态严控区，并安置界桩和图示标志，确定生态保护红线。明确区域内发展规划，出台政策严保生态，督促建设完善环境基础设施。

3. 划定永久性基本农田保护区。将城镇周边优质耕地和已形成的高标准农田等优先划为永久性基本农田保护区，完成外业调查和数据采集，加注永久性基本农田地块和保护片块的空

间位置和编号，出台落实保护措施，设置界桩及保护标准。

4. 划定城镇开发边界控制范围。以现有规划为基础，将规划划定的城镇边界，视为城镇的永久边界，并实行严格管理，改善城镇生态环境，推进生态文明建设。

5. 全面实行农村建房报建制度。实行乡村规划、建设许可管理制度，要求新建的住房要符合镇土地利用总体规划以及镇和村庄规划及农房设计要求，完善农房规划报建手续，优先安排利用村内闲置宅基地和老宅基地进行建设，做到拆旧建新、一户一宅，宅基地面积不得超过150平方米。进行农村村民住宅建设的，村民应向镇人民政府提出乡村建设规划许可的书面申请，申请材料应包括：房屋用地四至图及房屋设计方案或简要设计说明；经村民小组讨论同意并张榜公示、村委会签署意见、相关办公室（队）会审。

6. 实施农村饮用水源保护机制。鼓励并引导成立饮用水源保护协会，并形成一套科学的饮用水源监管机制，加强巡查。镇财政对水源保护及监管成效明显的村和协会给予5000—10000元的资金奖励。

7. 鼓励种植景观作物激励机制。在镇域范围内的乡村旅游点、通景区（点）公路沿线连片种植景观作物（主要指乔木类、灌木类、草本花卉。水稻、玉米、花生、番薯、普通蔬菜等传统农作物除外）100亩及以上（花卉30亩及以上）、景观效果显著的农业经营主体，一次性给予适当奖励。

（四）实施“三变”改革：通过健全农村集体经济发展机制和收益分配机制，对农村资产资源清资确权，实行“资产变资源、资金变股金、农民变股东”三变改革，促进各类新型经济组织发育成长，延长农业产业链条，让农民从加工到流通环节中分享收益。

1. 找准试点对象。以上莲塘、下社、螺洞、新丰等几个村开展“三变”改革工作试点，做好前期准备，以及产业发展定位和利益机制连接等各项工作。

2. 明确改革工作内容。做好集体土地、水资源和农户土地的核查清理工作，登记备案，评估认定，将村集体和农户经济性资产量化，落实农村资产股份化和土地股权化。通过存量折股、土地入股等多种形式，将这些资源转换为企业、合作社和农户等产业实施共同体的股权。将财政投入到村的发展类资金转变为村集体和农民持有资金，投入企业或合作社，形成村集体和农户持有的股金。鼓励农民以土地承包经营权、资金等形式入股企业、合作社或其他经济组织，按照股份获得收益。同时将财政定向投放到贫困户的帮扶资金中，转变为贫困户持股，投入到村集体领办和创办的经济组织中获益。

3. 建立奖补机制。支持一些试点村吸引工商企业和社会资本以参资入股、合作经营、村企共建等方式发展村级集体经济。全镇 124 个村民小组要规定时间全部成立农村集体经济组织，县民政局负责核发所有村民小组的社会统一信用代码。在此前

提下，凡是实施“三变”改革的村、村民小组、专业合作社和土地合作社等，镇财政视情况给予一次性10-50万元的奖励资金，以具体实施主体为奖励对象。