

目 录

1. 供销合作社的性质定位	1
2. 深化供销合作社综合改革的紧迫性重要性	3
3. 综合改革的指导思想和目标任务、基本原则、重点任务	5
4. 加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系	7
5. 为农民和各类新型农业经营主体提供系列化服务	10
6. 创新农资服务方式，推动农资销售与技术服务有机结合，加 快农资物联网应用与示范项目建设	12
7. 发挥系统科研院所、庄稼医院、职业院校积极作用	14
8. 积极承担政府向社会力量购买的公共服务	15
9. 加强供销合作社农产品流通网络建设	17
10. 加快形成连锁化、规模化、品牌化经营服务新格局	19
11. 加快发展供销合作社电子商务	21
12. 加快建设农村综合服务社和城乡社区服务中心（站）	23
13. 提升城市供销合作社辐射带动能力	24
14. 健全再生资源回收利用网络	26
15. 稳步开展农村合作金融服务	27
16. 基层社的概念	29
17. 广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社	31
18. 落实基层社社员代表大会、理事会、监事会制度	33
19. 拓宽基层社负责人选任渠道	34

20. 建立健全按交易额返利和按股分红相结合的分配制度	36
21. 加快推进基层社改造	37
22. 领办创办农民专业合作社	39
23. 加强对基层社发展的扶持	41
24. 构建双线运行机制的内涵	43
25. 联合社的主要职责	45
26. 县级联合社的重点职责	47
27. 落实县级以上联合社对成员社的资产监管职责	49
28. 建立成员社对联合社的工作评价机制	50
29. 完善联合社对成员社工作考核机制	52
30. 做实供销合作社合作发展基金	53
31. 加快完善现代企业制度	54
32. 加强各层级间的产权、资本、业务联结	57
33. 推进社有企业并购重组	59
34. 社有企业改革要公开透明、规范操作	60
35. 允许上级社争取的财政资金以股权形式投入下级社	62
36. 支持社有企业承担化肥、农药等国家储备任务	63
37. 鼓励符合条件的社有企业参与大宗农产品政策性收储	65
38. 联合社与社有企业的定位	65
39. 理事会要落实社有资产出资人代表职责	67
40. 监事会要强化监督职能	70
41. 联合社机关成立社有资产管理委员会	72
42. 探索联合社机关对社有企业的多种管理方式	73

43. 探索组建社有资本投资公司	75
44. 联合社机关参公管理人员到本级社有企业兼职	76
45. 优化各级联合社机关机构设置、职能配置	77
46. 更好运用市场经济的手段推进工作	79
47. 稳定县及县以上联合社机关参照公务员法管理	80
48. 对参公管理联合社机关新进相关工作人员探索实行聘任制	81
49. 允许联合社机关选择参公管理模式或企业化管理模式	82
50. 大力发展行业协会	83
51. 逐步把县级联合社办成经济联合组织	85
52. 有条件的县级联合社进行实体性合作经济组织改革试点 ..	85
53. 探索具有合作经济组织特点的干部人事管理制度	86
54. 中央财政要继续支持新农村现代流通服务网络工程建设 ..	87
55. 抓紧落实处理历史遗留问题	90
56. 保持供销合作社组织体系和社有资产完整性	93
57. 加强供销合作社人才队伍建设	94
58. 加强对供销合作社综合改革的领导	96

1. 供销合作社的性质定位

中发 11 号文件指出：“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。”2020 年 9 月，习近平总书记对供销合作社工作作出重要指示，强调指出供销合作社是党领导下的为农服务的综合性合作经济组织。这是对供销合作社性质定位、功能作用的重大论断，为我们做好新发展阶段供销合作社改革发展各项工作指明了前进方向，提供了根本遵循。

第一，党的领导。坚持党的领导，是供销合作社最本质的特征。供销合作社自诞生之日起，就是我们党组织群众、动员群众、服务群众的重要载体，是我们党密切联系农民群众的桥梁纽带，也是我们党以合作经济组织形式推动“三农”工作的重要阵地。坚持党的领导，要求供销合作社必须把政治建设摆在首位，自觉把党中央决策部署贯彻落实到工作全过程、各方面。要以经济合作的方式，把农民、新型农业经营主体等组织起来，听党话、跟党走，推动党中央部署要求在农村落地落实，巩固党在农村的执政基础。这是供销合作社的重要政治功能，也是不同于一般的工商企业和其他合作经济组织的关键所在。

第二，为农服务。为农服务是供销合作社的根本宗旨和价值理念，也是供销合作社的立身之本、生存之基。供销合作社不管怎么改，为农服务的方向不能动摇，各项改革举措都要奔着为农

服务去，始终做到为农、务农、姓农。

第三，综合性合作经济组织。综合合作是供销合作社的鲜明特点，是与农民专业合作社的区别所在，也是优势和特色所在。供销合作社必须坚持合作经济基本属性，按照合作制要求，推动多种形式的联合与合作。必须坚持社会主义市场经济改革方向，依靠市场经济手段和方式开展经营服务。

实践中，加快推动供销合作社改革发展，必须牢牢把握以下6点：

一是必须坚持党的领导不动摇，从巩固党在农村的执政基础、发展中国特色社会主义的高度，去把握供销合作社的发展方向，去谋划供销合作社的一切工作，不断开创我国供销合作事业新局面。

二是必须牢牢把握为农服务这个根本，深刻认识为农服务是供销合作社的独特价值所在，把为农服务作为一切工作的出发点和落脚点，把为农服务成效作为衡量工作的首要标准，贯穿到改革发展的各领域、各环节、全过程。

三是必须牢牢把握密切与农民利益联结这个核心，扎根农村、贴近农民，加强与农民的联合与合作，强化与农民在组织和经济上的联结。要始终坚持以人民为中心的发展思想，坚持农民的主体地位不动摇，坚定不移维护农民的利益，让农民群众通过供销合作社的经营服务得到实实在在的好处和实惠。

四是必须把握职能职责，聚焦流通主业，创新流通方式，拓展服务功能，提升服务能力，加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系。

五是必须坚持合作经济基本属性，按照合作制的要求，充分尊重农民意愿，推动多种形式的联合与合作，实行民主管理、互助互利。

六是必须坚持社会主义市场经济改革方向，发挥市场在资源配置中的决定性作用，顺应市场经济规律，更多运用经济手段开展经营服务，增强经济实力和市场竞争能力。

2. 深化供销合作社综合改革的紧迫性重要性

第一，深化供销合作社综合改革是贯彻落实党中央关于全面深化改革的战略部署的重大举措。供销合作社改革始终是整个经济体制改革特别是农村改革的重要组成部分。党的十八届三中全会对全面深化改革作出顶层设计和总体部署，形成了改革理论和政策的一系列新的重大突破，特别是立足农村经济社会的深刻变革，对农业农村改革作出了一系列新的重大部署。比如，加快构建新型农业经营体系，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新，扶持发展规模化、专业化、现代化经营；健全城乡发展一体化机制，形成新型工农城乡关系，等等。这些都对供销合作社改革发展提出了新要求。供销

合作社必须以高度的政治责任感和强烈的历史使命感，着力深化综合改革，更好地在“三农”工作全局中发挥功能和作用，切实将全会精神落到实处。

第二，深化供销合作社综合改革是加快推进农业农村现代化的迫切需要。在我国人多地少、农民众多、经营分散的基本国情农情下，加快农业农村现代化，迫切需要在坚持和完善农村基本经营制度的基础上，积极发展多种形式的适度规模经营，提高农民组织化程度；迫切要求发展覆盖全程、综合配套、便捷高效的农业社会化服务，帮助小农户解决一家一户干不了、干不好、干起来不划算的事，促进小农户和现代农业有机衔接。农民生活需求加快升级，迫切要求提供多层次、多样化、便利实惠的生活服务，让农民享受到现代化生活条件；加强农业、服务农民，迫切需要打造中国特色为农服务的综合性组织，打造一个为农民提供生产生活服务的综合平台。长期以来，供销合作社扎根农村、贴近农民，经营网络比较健全，服务功能比较完备，有着深厚的群众基础和丰富的为农服务经验，完全有条件成为党和政府抓得住、用得上的为农服务骨干力量。但是，供销合作社总体发展水平与“三农”新形势新要求还不适应，迫切需要通过深化改革，不断提升为农服务能力和水平，加快推进农业农村现代化。

第三，深化供销合作社综合改革是实现供销合作事业持续健康发展的内在要求。近年来，改革发展取得了明显成绩，但同时

也存在一些突出矛盾和问题，严重制约了供销合作社高质量发展。比如，与农民合作关系还不够紧密，缺乏组织上和经济上的利益联结；综合服务实力还不强，与党中央要求和农民群众的期盼都有很大距离；层级联系比较松散，联合社不联合、合作社不合作，没有握紧拳头、形成合力，系统的整体优势没有充分发挥出来；体制还没有完全理顺，与市场经济的发展要求还不适应；等等。这些矛盾和问题，必须通过深化改革，切实加以解决。

3. 综合改革的指导思想和目标任务、基本原则、重点任务

第一，关于指导思想和目标任务。中发 11 号文件指出：“深化供销合作社综合改革，必须贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，以邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕‘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，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，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，努力开创中国特色供销合作事业新局面。到 2020 年，把供销合作社系统打造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，成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带，切实在农业现代化建设中更好地发挥作用。”

2016年4月，习近平总书记在安徽小岗村召开的农村改革座谈会上指出，要把供销合作社打造成为同农民利益联结更紧密、为农服务功能更完备、市场运作更有效的合作经营组织体系。2020年9月，习近平总书记对供销合作社工作作出重要指示，强调供销合作社要加快成为服务农民生产生活的综合平台，成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带。总书记的重要指示，进一步为供销合作社综合改革指明了目标方向，为我们做好供销合作社工作提供了根本遵循。

第二，关于基本原则。深化供销合作社综合改革，必须坚持4条原则：一是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，把为农服务成效作为衡量工作的首要标准，做到为农、务农、姓农。二是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，推动多种形式的联合与合作。三是坚持社会主义市场经济改革方向，既要发挥市场在资源配置中的决定性作用，顺应市场经济规律，更多运用经济手段开展经营服务，用改革的思路和市场经济的办法破解体制机制难题，增强经济实力和市场竞争能力，又要体现党和政府的政策导向，履行好社会责任。四是坚持因地制宜、分类指导，鼓励大胆探索、试点先行，允许各地从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，给基层更多的选择权和弹性空间，确保改革稳妥、有序推进。

第三，关于重点任务。中发 11 号文件指出，深化供销合作社综合改革，必须“以强化基层社和创新联合社治理机制为重点”。一是加快推进供销合作社基层社改造，密切与农民的利益联结。按照强化合作、农民参与、为农服务的要求，因地制宜推进基层社改造，逐步把基层社办成规范的、以农民社员为主体的合作社，不断强化基层社与农民在组织上和经济上的联结，规范基层社和农民社员的利益分配关系，加快实现农民得实惠、基层社得发展的双赢。二是创新联合社治理机制，增强服务“三农”的综合实力。深化联合社体制机制改革，创新运行机制，理顺社企关系，密切层级联系，加快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，形成社企分开、上下贯通、整体协调运转的双线运行机制，进一步增强供销合作社服务能力、发展活力和综合实力。

4. 加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系

中发 11 号文件指出：“面向农业现代化、面向农民生产生活，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，在农资供应、农产品流通、农村服务等重点领域

和环节为农民提供便利实惠、安全优质的服务。”这是供销合作社践行为农服务根本宗旨、更好履行为农服务职责的总体要求，落脚点是“在农资供应、农产品流通、农村服务等重点领域和环节，为农民提供便利实惠、安全优质的服务”。

第一，必须在聚焦流通服务主责主业基础上延伸拓展经营服务领域。做好农村流通服务，是党中央、国务院赋予供销合作社的重要职责，是供销合作社的传统主业和优势所在。长期以来，供销合作社始终扎根农村、立足流通，在促进农业农村发展、保障商品供给、服务城乡群众等方面做出了重要贡献。新形势下，构建新发展格局，流通的带动作用更加凸显，为更好适应“三个迫切”要求，成为党和政府抓得住、用得上的为农服务骨干力量，供销合作社必须着力做强做优流通服务主业，在增强为农服务能力上赢得新优势，在促进城乡融合发展、服务乡村全面振兴中发挥独特优势和重要作用。

第二，农资供应、农产品流通、农村服务是为农服务的重点领域和环节，提供便利实惠、安全优质的服务是为农服务的根本要求。“农资供应”关乎农业稳产增产、国家粮食安全；“农产品流通”有效联结城乡，既保障城市居民“米袋子”“菜篮子”，又促进农民实现增产增收；“农村服务”涉及农村消费环境改善、县域商业体系建设等方面，事关全面推进乡村振兴战略实施。这些重点领域和环节，是供销合作社的传统优势领域，参与为农服

务的主战场、主阵地。

第三，准确把握为农服务体系的关键要素。“加快形成综合性、规模化、可持续的为农服务体系”，是供销合作社“更好履行为农服务职责”的重要支撑和工作抓手。“综合性”强调要整合各类优势资源，在农业生产的产前、产中、产后各个环节，在农产品流通、农民生活等方面为农民提供系列服务。“规模化”强调通过服务的规模化促进农业生产的规模化，着力解决一家一户办不了、办不好的生产生活难题。“可持续”强调要密切与农民利益联结，更多面向农民开展经营服务，满足农民多样化需求，实现农民得实惠、供销合作社得发展的“双赢”。

实践中，拓展经营服务领域，更好履行为农服务职责，需要把握以下3点要求：

一是密切与农民利益联结。只有强化合作、农民参与，为农服务才可持续。要通过联合合作、互助互利、民主管理，增强对广大农民的吸引力，让广大农民有更多获得感。不能光算经济账，还要算政治账，体现党和政府的政策导向，任何时候都不能挤压甚至侵害农民的利益。

二是正确处理好流通主业与拓展经营服务的关系。时刻牢记流通主业是根基、拓展经营服务是延伸，要做强做优流通主业，更好拓展经营服务，不能“种了别人的地荒了自家的田”，把拓展的经营业务当作主责主业。同时，拓展经营服务领域，要围绕

产业链供应链，畅通全链条流通渠道；要坚持实事求是、从农民实际需要出发，做到量力而行、把握好时度效。

三是要“坚持为农服务根本宗旨”“把为农服务放在首位”，这是拓展经营服务的边界和底线，不能以拓展经营服务为由，偏离为农服务方向，必须有所为、有所不为。

5. 为农民和各类新型农业经营主体提供系列化服务

中发 11 号文件指出：“围绕破解‘谁来种地’、‘地怎么种’等问题，供销合作社要采取大田托管、代耕代种、股份合作、以销定产等多种方式，为农民和各类新型农业经营主体提供农资供应、配方施肥、农机作业、统防统治、收储加工等系列化服务，推动农业适度规模经营。”这是对供销合作社立足农资供应等流通主业，拓展农业生产社会化服务、推动农业适度规模经营提出的工作要求。

第一，供销合作社要采取多种方式开展农业生产社会化服务。近年来，我国农业生产方式发生深刻变化，农民和各类新型农业经营主体对农业社会化服务产生了多元化、多层次需求。基于此，中发 11 号文件提出各地要发挥供销合作社独特优势，采取“大田托管、代耕代种、股份合作、以销定产”等多种服务方式，因地制宜创新服务机制，满足不同主体多样化服务需求。

第二，系列化服务应逐步向农业生产全产业链延伸。随着农

业生产各环节的劳动分工不断深化，加上农业人口老龄化、在体力上难以胜任，农业从业人员文化素质普遍偏低，不太适应现代农业机械、农业技术推广和应用的要求，迫切需要类型更多、覆盖面更广、专业化程度更高的农业服务。要求供销合作社加快适应市场变化，主动对接农民和各类新型农业经营主体实际需求，将服务由农资供应向配方施肥、农机作业、统防统治、收储加工等产前、产中、产后全产业链延伸，不断创新服务方式和手段。

第三，通过服务规模化推动农业适度规模经营。农业适度规模经营是推动传统农业向现代农业转型升级的迫切要求和必然趋势。农业适度规模经营既可以是“土地的规模化”，也可以是“服务的规模化”，土地的规模化是通过流转土地经营权等方式产生规模效益，服务的规模化主要是针对提升小农户生产经营能力，引入外部的规模化、专业化、系列化服务，提高农业综合效益。中发 11 号文件要求，供销合作社要通过服务的规模化，也就是依托单环节、多环节、全程生产托管服务，将生产资料、农业科技、机械装备等现代要素导入农业生产全产业链中，实现小规模农户和现代农业发展有机衔接。

实践中，供销合作社创新生产服务方式、推动农业适度规模经营，需要把握以下 3 点要求：

一是必须毫不动摇坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。

二是要坚持在不改变土地所有权、承包权、经营权、收益权的条件下发展农业生产托管，中发 11 号文件和 2022 年中央 1 号文件都强调供销合作社要围绕农业生产托管提供农业社会化服务；要发挥好农资和农产品流通优势，为农民提供产前、产中、产后服务，办好农民一家一户办不好办不了的事。

三是基层社开展农业生产托管服务要尊重农民意愿、维护农民权益，通过与农民和农村新型农业经营主体联合合作，促进现代农业发展，让农民在农业生产中稳定就业、增产增收、找到致富的门路。

6. 创新农资服务方式，推动农资销售与技术服务有机结合，加快农资物联网应用与示范项目建设

农业生产资料经营是供销合作社的传统主营业务，是供销合作社开展为农服务的重要手段，必须认真贯彻好中发 11 号文件的有关要求。

第一，要充分认识重要意义。随着农村经济社会发展进入新阶段，我国农业生产经营方式发生深刻变化，家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体不断涌现，农资经营面临新的形势要求，市场竞争更趋激烈，单纯的一买一卖传统农资经营方式亟需与时俱进，创新经营服务。这是发展现代农业的迫切要求，是提升企业为农服务能力和自身实力的迫切要求，也是加强系统农

资质量管理、提高流通效率的迫切要求。

第二，要准确把握重点任务。总要求，是要把为农服务放在首位，在农资供应上为农民提供便利实惠、安全优质的服务。具体要求：一是聚焦流通主业，巩固传统业务优势，提升系统农资供应主渠道地位，更好地发挥主力军作用；二是推动销售与技术服务有机结合，通过创新服务方式，提升服务能力，满足农民生产性服务新需求，促进农业绿色发展，达到以优质服务扩大市场份额；三是加快运用互联网、物联网、大数据等现代信息技术手段，推进农资经营服务连锁化、数字化转型，通过“农资+”提升系统农资经营管理服务的信息化、数字化、智能化水平。

第三，要清晰认识工作要点。一是全力做好农资供应保障工作，进一步强化供销社农资保供的国家队形象、主渠道地位、主力军作用，努力做到农资供应量足、质优、服务到位。二是加快农资企业从单一经销商向现代农业综合服务商升级，积极开展农技知识培训、测土配方施肥、统防统治、农机作业等农业生产性服务，逐步实现从以产品为中心到以作物为中心的转变。三是努力提升服务质量，从坐店经销向送货到村到店转变。四是通过网上交易、仓储物流、终端配送一体化经营，实现线上线下融合发展。五是加强庄稼医院建设，帮助农民解决好农资科技服务“最后一公里”问题。六是持续推进农资物联网应用与示范，扩大中国农资质量追溯平台在系统农资企业的使用范围和数量，通过信

息技术手段进一步加强系统农资质量管理。

7. 发挥系统科研院所、庄稼医院、职业院校积极作用

供销合作社系统科研院所、职业院校是供销合作事业的重要组成部分。中发 11 号文件指出：“充分发挥供销合作社科研院所、庄稼医院、职业院校在农业技术推广和农民技能培训中的积极作用。”目的是为农业生产、农村流通、农产品加工、冷链物流、农村电子商务等供销合作社业务领域提供科技支撑和培训支持。

第一，促进科技创新和成果转化。系统科研院所要聚焦农林特产、果品蔬菜、茶叶、棉花、食用菌、生漆等农产品流通加工环节以及冷链物流、农业信息化、村镇服务等科研领域，提升科技创新能力，增加科技成果和技术服务的有效供给，完善供销合作社科技成果库和专家资源库建设，促进技术成果在系统内转化应用。

第二，创新科技服务方式和手段。促进系统科研院所、认证中心、检测中心等科技创新资源的协同技术推广服务，发挥技术研发和人才优势，通过参与建设科技示范县、科技示范基地、科技特派员、农技服务中心、新型庄稼医院等多种方式，引导科技创业人才和单位深入农村流通领域，发挥在农业技术推广、科技示范、科普培训等方面的积极作用。

第三，加强农民技术技能培训。充分发挥供销合作社系统各职业院校在涉农专业、教学资源、师资队伍等方面的优势，打造精品培训课程，加大技能培训力度，面向系统和地方相关部门，积极承接农村实用技术、农村劳动力转移、新型职业农民等各类涉农培训项目，开展农民技术技能培训。

8. 积极承担政府向社会力量购买的公共服务

中发 11 号文件提出：“积极承担政府向社会力量购买的公共服务。”这既是对供销合作社承担政府向社会力量购买公共服务提出的明确要求，也是对供销合作社切实履行为农服务职责的具体支持。

供销合作社长期扎根农村、服务农民，具有组织体系比较完整、经营网络比较健全和服务功能比较完备的优势，有条件积极承担政府购买服务。各级联合社要主动加强协调沟通，积极争取将供销合作社有关服务列入政府向社会力量购买服务的指导性目录，引导本区域内系统各类主体承接政府购买服务。

第一，社有企业可承接的服务。社有企业可承接政府安排的化肥、农药等重要物资的国家商业储备、救灾储备任务，国家棉花等重要农产品储备、进出口任务，棉花主产区和主销区仓储物流设施建设任务，边销茶、羊毛等储备和经营任务，政府委托或采购的农产品电子商务平台建设以及国家农业产业化、标准化示

范、农业技术研发等工作。

第二，行业协会和事业单位可承接的服务。行业协会可承接政府购买的行业信息、行业调查、统计分析、课题研究等服务，政府委托的农资、棉花等优势领域的宏观政策、行业标准、发展规划制定修订等任务。职业技能鉴定机构及职业院校可承接政府委托的农村人才培养及国家职业标准制定、国家职业资格培训教程开发编制、国家职业标准题库行业分库的开发建设等任务。科研院所及科技推广机构可承接政府委托的农业科研、技术推广、科技成果转化、农技推广体系和网络平台建设及农业标准化示范基地建设等任务。

第三，基层组织可承接的服务。基层社和综合服务社可承接乡镇党委政府委托的农村流通网络规划、建设以及合作经济组织发展的指导职能任务以及有关部门委托的配方施肥、统防统治、农机作业等农业社会化服务项目。供销合作社领办创办的农民专业合作社可承接农村土地整理、农田水利建设、农技推广等涉农项目。庄稼医院可承接政府向农民提供的全方位农业科技信息和农技推广、农作物病虫害防治、测土配方施肥、农药器械和小型农机具租赁维修等服务。

实践中，供销合作社在承接政府购买服务过程中应注意以下3点：

一是财政部和地方政府通过制定《政府购买服务指导性目录》发布购买服务事项范围，各地供销合作社要及时关注，及时

与相关职能部门对接协调，积极承接政府购买服务。

二是作为承接主体要遵守财政部《政府购买服务管理办法》等相关规定，按照管理办法严格履行约定事项，“不得将服务项目转包给其他主体”。

三是对承接政府购买服务的，要建立服务项目台账，严格遵守相关财务规定，规范管理和使用资金，积极配合监督检查与绩效评价。

9. 加强供销合作社农产品流通网络建设

中发 11 号文件提出：“加强供销合作社农产品流通网络建设，创新流通方式，推进多种形式的产销对接”“将供销合作社农产品市场建设纳入全国农产品市场发展规划”“形成布局合理、联结产地到消费终端的农产品市场网络”“积极参与公益性农产品批发市场建设试点”。农产品流通是供销合作社传统主营业务之一，也是供销合作社服务乡村产业振兴、带动农民增收的重要工作。此项工作涉及农民切身利益，党委政府高度关注。农产品市场是供销合作社做好农产品流通工作的关键环节，主要包括农产品批发市场、农贸市场、田头市场、社区菜店、生鲜超市等实体市场以及农产品电商平台等线上市场，这些市场构成业态多样、相互支撑，具有供销合作社特点的农产品流通网络体系，能够提升供销合作社沟通城乡、服务“三农”的辐射带动能力。

实践中，要形成布局合理、联结产地到消费终端的农产品市场网络，应重点抓好以下4个方面工作：

一是构建以农产品市场为重点的流通网络。当前，农产品批发市场仍然是农产品流通的主渠道，全系统在农产品集散地、产地和销地拥有各类农产品市场4200多个，其中农产品批发市场1600多家，这是供销合作社推进农产品流通服务的重要基础和优势。各级供销合作社要推动集散地市场转型升级，由场地租赁向综合服务转变，增强冷藏冷冻、电子结算、集采集配、检验检测等服务功能，创新经营模式，完善农产品产销衔接体系。在农产品产地，要依托基层社、农民专业合作社等发展田头市场，推动县级供销合作社参与当地产地市场、农贸市场的建设改造、运营管理。在城市社区，要加快建设智慧农贸市场、社区菜店、生鲜超市等零售终端，丰富居民“菜篮子”。此外，各级供销合作社要积极参与公益性农产品批发市场建设，积极争取运营、管护政府出资建设的农产品流通设施，增强市场保供稳价和综合服务能力，持续提升民生保障能力。

二是加快农产品冷链物流设施建设。这对于提升农产品流通服务水平至关重要。要按照国家《“十四五”冷链物流发展规划》和《全国供销合作社“十四五”公共型农产品冷链物流发展专项规划》，加快实施供销系统农产品冷链物流体系建设工程。在农产品主产区，协同推进产地市场与县域产地农产品冷链物流中心

建设,对接产地田头保鲜仓,联结供销合作社基层经营服务网络;在重要集散地,推动系统内大型农产品批发市场改造升级冷链物流配套设施,形成集商品冷储、流通加工、供应链服务于一体的农产品冷链物流枢纽基地,为电商平台、餐饮连锁等市场主体提供冷链物流综合性服务;在消费集中地区,依托农贸市场、物流配送中心等经营设施,建设集净菜加工、冷藏冷冻、冷链配送等功能于一体的城市销地农产品冷链物流中心。

三是加快发展农产品电商。重点围绕果品、茶叶、食用菌、蜂产品等供销合作社传统优势农产品领域,挖掘地方优质特色农产品,打造农产品电商品牌。积极培育农产品电商市场主体,通过电商平台、微信小程序、短视频、网络直播等多种方式,创新农产品电商销售机制和模式,提高农产品网络销售比例。建立健全农产品网络销售供应链体系、运营服务体系和支撑保障体系。

四是推进农产品产销对接。推动农产品市场、农产品加工、流通企业经营主体与农民专业合作社、基层社等生产主体对接合作,创新发展中央厨房、集采集配、直供直销等模式,推进产销两端建立起稳定的产销对接关系。组织开展各类展销会、交易会、洽商会、网络对接会等产销对接活动,广泛搭建线上线下产销对接平台。

10. 加快形成连锁化、规模化、品牌化经营服务新格局

中发 11 号文件提出：“继续实施新农村现代流通服务网络工程建设，健全农资、农副产品、日用消费品、再生资源回收等网络，加快形成连锁化、规模化、品牌化经营服务新格局。”连锁化主要是指流通企业在网络建设过程中，通过物流配送中心和统一管理标准、模式，实现对经营网点的连锁化经营。规模化主要是指农资、农副产品、日用消费品、再生资源等供销合作社主营业务，通过连锁化经营方式，带动经营规模不断扩大。品牌化主要是在实现连锁化、规模化经营基础上，依托流通企业加强品牌建设、管理与培育，打造一批具有供销合作社特色的品牌企业、品牌产品。构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”新发展格局，加快建设现代流通体系是重要战略任务。全系统要在继续实施新农村现代流通服务网络工程建设的同时，扎实推进县域流通服务网络建设提升行动，通过发展连锁化、数字化、规模化、品牌化经营服务，提高供销合作社流通服务网络现代化水平，增强社有企业核心竞争力和为农服务能力。

实践中，要重点抓好以下 4 个方面工作：

一是全面推动主营业务开展连锁化、数字化经营服务。促进农资、农产品、日用消费品、再生资源等各行业，优化流通业态结构，提高流通组织化程度，加快连锁化、数字化转型，提升经营服务水平。

二是发挥流通骨干企业的带动作用。推动同业经营企业联合

合作，促进优势资源进一步向骨干企业集中，加快培育形成一批日用消费品、农资、农产品流通骨干企业。推动流通骨干企业渠道下沉、重心下沉、服务下沉，通过自营或加盟形式，不断拓展连锁经营网点。

三是推进“一点多能、一网多用、双向流通、综合服务”。统筹推进农资、农产品、日用消费品、再生资源等流通网络建设，推动物流设施共建、配送渠道共用，积极运用大数据、物联网、云计算、移动互联等新技术新手段，加快流通数字化建设，实现一体经营、服务同网，不断提升流通效率。

四是加强连锁经营网点品牌化建设。加大对连锁经营网点的标准化与规范化管理力度，推行“统一标识、统一采购、统一配送、统一定价、统一标准”的统一管理体系，不断提高硬件装备水平和服务水平，着力打造一批能够展示供销合作社流通服务网络建设成果，装备先进、管理现代、服务规范的品牌门店。

11. 加快发展供销合作社电子商务

中发 11 号文件提出：“顺应商业模式和消费方式深刻变革的新趋势，加快发展供销合作社电子商务，形成网上交易、仓储物流、终端配送一体化经营，实现线上线下融合发展。”电子商务是基于信息技术和互联网的现代流通方式。供销合作社的电子商务主要是指，立足供销合作社扎根农村、服务农民的特点，发

挥供销合作社传统产业和经营网点优势，以线上线下融合为主要方式，重点发展农村电子商务和农产品电子商务，不断提高农村流通现代化水平，促进农产品上行和农村消费提质增效。一方面，通过电子商务等信息化手段，更好地促进工业品、农业生产资料下乡，为农民提供便捷的生产生活服务，另一方面，通过电商平台销售，为农产品进城拓展更大空间，带动农民持续增收。

实践中，加快发展电子商务，实现线上线下融合发展，要重点抓好以下4个方面工作：

一是推进系统商贸流通企业应用电子商务，扩大农资、日用品、农产品、再生资源等主营业务网上交易规模，实现线上线下一体销售、融合发展。

二是加快区域电商发展，围绕农村消费升级和满足农民生活便利的需要，加快搭建以辐射县域为主的区域电商平台，通过线上预售拼团、集采，线下配送或门店自提等方式，为农村消费者提供质优价廉的商品和便捷服务。

三是把“832平台”建设为全国农产品电商专业平台，完善商品质量安全监管、价格监测管控和供应商管理，全面提升运营管理水平。各省级供销合作社要主动参与“832平台”建设，在供应商组织、产品质量、营销推广等方面做好服务。

四是推进快递集配物流体系建设，推动社有企业加强与邮政、快递、物流等主体的市场化合作，整合县域场所、车辆、人

员、线路、信息等资源，通过成立快递物流企业等方式，建立市场化合作机制，开展面向县乡村的共同配送。

12. 加快建设农村综合服务社和城乡社区服务中心（站）

中发 11 号文件指出：“适应新型城镇化和新农村建设要求，加快建设农村综合服务社和城乡社区服务中心（站），为城乡居民提供日用消费品、文体娱乐、养老幼教、就业培训等多样化服务。”

第一，新型城镇化和新农村建设要求，是发展城乡社区综合服务的出发点。要依托农村综合服务社和城乡社区服务中心（站），推动经营服务网点向基层延伸，向社区拓展，提供便利实惠、安全优质的服务。

第二，要聚焦流通主责主业。拓展服务应有合理的边界，有所为有所不为。供销合作社的优势在流通、主责主业是流通，开展社区综合服务，要立足流通提供日用消费品等多样化服务。

实践中，加快建设农村综合服务社和城乡社区服务中心（站）需注意以下 3 点：

一是加强社有企业、基层社和农村综合服务社、城乡社区服务中心（站）的业务合作，实现“一点多能、一网多用、双向流通、综合服务”。

二是注重与有关部门和邮政、快递等企业加强合作，有效利

用外部资源充实农村综合服务社、城乡社区服务中心（站）服务功能。

三是供销合作社系统的社区服务中心与民政部门推动建立的社区服务中心各有侧重，前者是在商品经营基础上拓展多种服务，后者主要承接政府下沉至社区的公共服务，两者可以开展互补性合作。

13. 提升城市供销合作社辐射带动能力

中发 11 号文件提出：“统筹整合城乡供销合作社资源，发展城市商贸中心和经营服务综合体，提升城市供销合作社沟通城乡、服务‘三农’的辐射带动能力。”城市供销合作社是供销合作社为农服务体系的重要组成部分，在新发展阶段，要适应新型城镇化和新农村建设的 yêu求，立足为农服务主责主业，加强城乡供销合作社资源的统筹整合，畅通城乡要素循环，充分发挥以城带乡、服务“三农”的能力，在服务乡村振兴、促进城乡融合发展、构建新发展格局中发挥积极作用。

实践中，要重点抓好以下 5 个方面工作：

一是提升城市供销合作社自身经营服务能力。充分发挥城市供销合作社在区位、资金、人才、基础设施等方面的优势和政策、资源协调方面的作用，统筹整合资源，聚焦为农服务主业，拓展服务领域，不断提高自身实力和综合服务能力，在推动城乡融合

发展、引领全系统高质量发展方面走在前列。

二是加强流通服务网络建设。在城市做强做优做大商贸中心、物流配送中心等，发挥其沟通城乡辐射带动作用，推动流通基础设施向乡镇、农村延伸，逐步形成县乡村三级流通服务网络，围绕扩大供销合作社农资和日用消费品下行、农产品和再生资源上行能力，提升“一网多用、双向流通”综合服务功能。

三是提升农产品销售能力。加强农产品批发市场、智慧农贸市场、惠民生鲜超市、社区菜店等建设，加强冷链物流设施建设，加快发展中央厨房、集采集配业务，加强与农民专业合作社、农产品生产基地等对接合作，不断拓宽农产品销售渠道，带动农业增效、农民增收。

四是提升服务城市居民生活能力。优化经营服务网点布局，加强对现有商业网点现代化改造，拓展传统经营场所服务功能，重点发展连锁便利店、社区超市等，提升电商和同城配送服务能力，完善城市再生资源回收网点布局，积极参与打造城市一刻钟便民生活圈，满足城市居民便利生活和日常消费需求。

五是加强联合合作。着力加强各层级间社有企业的产权、资本和业务联结，通过股权投资、项目合作、产业共建等方式密切各层级间企业合作，促进上下贯通、资源共享，实现共同发展。推动社有企业跨区域横向联合和跨层级纵向整合，培育一批大型企业集团，提高社有企业在传统经营领域的控制力和影响力。充

分发挥社有企业对基层经营服务网络发展的辐射带动作用。

14. 健全再生资源回收利用网络

中发 11 号文件提出：“积极参与美丽乡村建设，规范建设再生资源回收网点，促进资源循环和高效利用，改善城乡生态环境。”党中央高度重视循环经济发展和生态文明建设，要求构建绿色低碳循环发展经济体系，实现“碳达峰、碳中和”目标。在新发展阶段，供销合作社发展再生资源回收利用网络，主要是要加快建设以城乡回收网络为基础，以县域分拣中心为依托，以区域综合利用园区为龙头的再生资源回收利用体系，拓展废旧家电、报废汽车等业务，参与农村人居环境整治和农业面源污染防治，助力美丽乡村建设。

实践中，要重点抓好以下 4 个方面工作：

一是加强再生资源回收利用网络建设。结合当地城市建设和乡村规划，在街道和村镇建设现代化回收网点，在区县大力发展绿色分拣中心，在资源富集区优化布局综合利用产业园区，培育壮大行业龙头企业，积极开展线上回收业务，提升再生资源回收利用能力。

二是拓展再生资源业务领域。打造废旧家电回收处理产业链，鼓励系统内再生资源企业申请报废汽车拆解资质，布局报废汽车回收拆解业务，促进资源循环和高效利用，有条件的企业可

拓展危险废物回收处置等业务。

三是积极参与农村人居环境整治。将城市再生资源回收利用网络延伸到农村，依托基层各类经营服务网点，构建村收集、乡转运、县处理的农村再生资源回收体系，推进再生资源回收利用网络与农村环卫清运网络“两网融合”，不断提升和改善农村人居环境。

四是主动参与农业面源污染防治。开展农作物秸秆废弃物资源化利用，稳步推进废旧农膜回收利用，推动农药包装废弃物回收处理。

15. 稳步开展农村合作金融服务

中发 11 号文件就稳步开展农村合作金融服务提出具体要求。在国家加强金融风险防范的大背景下，供销合作社开展农村合作金融服务要完整、准确、全面掌握中发 11 号文件精神，坚持稳字当头，在依法依规前提下限制性发展，而不是鼓励盲目扩张、无序发展。

实践中开展农村合作金融服务，需要注意以下 4 点：

一是开展农村资金互助合作应在自身主营业务健康发展、具备较为成熟条件的基础上，而且必须要以不对外吸储放贷、不支付固定回报为前提，严格按照社员制、封闭制原则，坚持互助资金小额分散、体内循环，严格控制资金流向，不投向非农领域，

确保不发生系统性风险。

二是供销合作社开展保险业务应符合自身发展实际，具备相应条件，现阶段应更加注重从安全统筹、保险代理等业务中逐步积累经验、储备人才，为依法设立农村互助合作保险组织打下基础。

三是符合条件的供销合作社企业开展发起设立中小型银行试点应按照地方金融监管部门要求，依法合规推进，可考虑通过参与中小型银行组建，如参与农信社改制和组建村镇银行等方式，进一步增强金融服务能力。

四是鼓励有条件的供销合作社在加强与自身主营业务相结合、争取地方财政出资的基础上，设立融资租赁公司、小额贷款公司、融资性担保公司，为系统企业和新型经营主体做好融资增信服务。

在金融风险防控方面，供销合作社应按照中发 11 号文件要求，积极向地方政府汇报，与金融监管部门沟通，落实风险防控职责分工，配合做好行业指导和监督工作。应加强各类金融组织的信息化管理系统建设，指导经营机构按照审慎性原则，完善风险排查机制和内控机制，建立风险防范、识别、预警、化解和责任追究制度，切实防范和化解风险，严守不发生系统性金融风险的底线。

16. 基层社的概念

中发 11 号文件指出，“基层社是供销合作社在县以下直接面向农民的综合性经营服务组织，是供销合作社服务‘三农’的主要载体”，“逐步办成规范的、以农民社员为主体的合作社”。这一论述明确了基层社的内涵、定位和改造目标。

第一，基层社的本质内涵是合作社。合作社是一种独立的组织形式，与企业、社团等组织是并列关系。合作社形式上一般应具备三个要件：一是要有一定数量的社员，社员入社自愿、退社自由；二是表决机制以一人一票为主，而不是一股一票；三是盈余主要按交易量大小返还，而不是按出资多少来分配。中发 11 号文件对“强化基层社合作经济组织属性”提出明确要求，在社员方面要求“广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社”、“以农民社员为主体”；在治理机制方面，要求“强化民主管理”、“提高农民社员在经营管理事务中的参与度和话语权”、“拓宽基层社负责人选任渠道”；在利益分配方面，要求“建立健全按交易额返利和按股分红相结合的分配制度”、“切实做到农民出资、农民参与、农民受益”。

第二，基层社的定位是供销合作社在县以下直接面向农民的综合性经营服务组织，是供销合作社服务“三农”的主要载体。基层社设置在县以下，直接面向农民，离农民距离最近，各种服务通过基层社才能真正落地，因此基层社是供销合作社服务“三

农”的“主要”载体，而不是“次要”载体，各级联合社应当通过基层社这个载体来开展为农服务，“资源要更多投向基层社”。作为供销合作社的组织基础，基层社直接“面向农民生产生活”，经营服务内容体现“综合性”，这也是基层社与农民专业合作社的主要区别之一。除了巩固农业生产资料、日用消费品、农副产品、再生资源4项流通主业外，基层社可以结合实际拓展农业生产社会化服务、承担公益性服务，通过建设乡镇综合超市、农产品初加工设施、寄递物流网点、电商服务站、庄稼医院等，不断提升服务能力和水平。基层社要通过多种方式建设农村综合服务社，强化经济和组织联系，把生产生活综合服务送到农民身边。

第三，基层社的改造目标是“办成规范的、以农民社员为主体的合作社”。这是基层社改造必须坚持的方向，在此前提下，可以遵照“坚持因地制宜、分类指导”的原则，发挥地方的积极性、创造性，大胆探索实现路径；在节奏上，中发11号文件强调“逐步办成”，不追求一步到位；在方法上，中发11号文件区分基层社不同情况，分别指明了改造路径和方式方法。

实践中，把握基层社的概念还应注意以下3点：

一是基层社原则上设置在乡镇，这与基层社70多年的发展历史基本一致，与乡镇基层政权设置相一致，有利于增强基层社政治功能，发挥党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带作用，也有利于通过规模经营形成可持续的经营服务能力，真正发挥为农

服务综合平台作用。条件具备的地方，也可以探索按照经济区域组建基层社。

二是不能将基层社视同为企业。坚持合作经济基本属性，是供销合作社办社宗旨、办社方向决定的，是区别于其他经济组织的独特优势，无论怎样改革与发展，都不能动摇对这一基本属性的坚持。目前，供销合作社专门的法律法规尚未出台，基层社还不能作为一种单独的类型进行登记，但这只是暂时的。

三是要处理好“社”与“网点”的关系，不能将“双代店”、“门市部”、“企业分支机构”等经营网点等同于基层社。同时，要注意“基层社”与“基层组织”的区别，“基层组织”是一个大概念，既包括基层社，也包括基层社领办创办的农民专业合作社，以及县级以上联合社（包括社有企业）在县以下设置的经营服务机构。

17. 广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社

基层社要“办成规范的、以农民社员为主体的合作社”，首要任务就是要发展农民社员。只有农民入社，才能强化基层社和农民的组织联结，才能确保“姓农”。中发11号文件指出：“通过劳动合作、资本合作、土地合作等多种途径，采取合作制、股份合作制等多种形式，广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社，不断强化基层社与农民在组织上和经济上的联结。”这为基

层社吸纳社员指明了工作方向和实践路径。

第一，基层社社员既可以是农民（个人社员），也可以是各类新型农业经营主体（单位社员）。历史上，农民是基层社社员的主体，实践中农户基本上是以户主个人身份入社，每个农民社员一般都代表一个农户。新型农业经营主体是近年来我国农业农村发展过程中新出现的组织，主要指家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业。基层社吸纳新型农业经营主体入社、为其服务，既是供销合作社为农服务宗旨的要求，也有利于基层社与更多更广泛的农民（户）建立起组织上和经济上的联结。

第二，鼓励社员以多种方式出资加入基层社。社员出资（社员股金）是强化社员身份认同、密切基层社与社员利益联结的重要途径，也是基层社资金的来源之一。社员可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产作价出资。

第三，社员入社应履行相应手续。从规范基层社发展的角度，有必要建立完善社员入社退社程序，通过颁发社员证等形式确认社员资格。以登记为农民专业合作社的基层社为例，社员入社需由社员（代表）大会表决通过，基层社应置备社员名册并报登记部门。按照公司、集体所有制等形式登记注册的基层社，也应完善相应的手续。

实践中，广泛吸纳农民和各类新型农业经营主体入社还需注

意以下 2 点：

一是社员入社主要是为了利用基层社提供的服务，只要能够利用基层社的服务，都可以成为基层社社员，并不强制要求所有社员都出资。从“密切与农民的利益联结”的角度出发，鼓励社员出资入社形成紧密产权联结，但是否必须出资才能入社，具体交由基层社通过章程自行确定。

二是确保以农民社员为主体的前提下，基层社可吸纳符合条件的涉农龙头企业特别是系统内的企业等组织出资入社，切实发挥社有企业对基层社的带动作用。

18. 落实基层社社员代表大会、理事会、监事会制度

中发 11 号文件指出：“按照合作制原则加快完善治理结构，落实基层社社员代表大会、理事会、监事会制度，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。”社员代表大会、理事会、监事会（“三会”）是合作社的内部组织机构，是基层社实行民主管理和民主监督的组织保障。

第一，社员代表大会是基层社的最高权力机构。主要职权包括制定和修改章程，审议和批准理事会、监事会的报告，选举和罢免理事会、监事会组成人员，审议批准基层社发展规划、经营计划、盈余分配方案等。社员代表由社员民主推荐、直接选举产生。社员代表大会选举和表决实行一人一票制，出资较多或者贡

献较大的部分社员可以按照章程规定享有一定的附加表决权。

第二，理事会是基层社社员代表大会闭会期间的执行机构，对社员代表大会负责并报告工作。理事会由主任、副主任和理事若干组成。基层社实行理事会主任负责制，理事会主任是基层社的法定代表人。为提高农民社员参与度和话语权，基层社理事中应有相当比例的农民理事，理事会在工作中应充分听取农民社员的意见建议。

第三，监事会是基层社的监督机构，对社员代表大会负责并报告工作。监事会由主任、副主任和监事若干组成，监事中应当有相应比例的农民监事。

实践中需要注意的是，目前不少基层社是按照有限责任公司、股份有限公司、集体所有制企业登记注册的，这类基层社应探索在符合相关法律法规的前提下，通过章程确立一人一票表决制度、按交易额返利和按股分红相结合的分配制度，以体现合作制原则。

19. 拓宽基层社负责人选任渠道

选好基层社负责人对推动基层社发展至关重要。中发 11 号文件指出：“拓宽基层社负责人选任渠道，鼓励村‘两委’负责人、农村能人等入社参选。”这一要求具有很强的针对性和现实指导意义。

第一，基层社建设面临人才不足的短板。在基层社长期发展中，其负责人发挥了积极作用，但随着时间发展，年龄普遍偏大，目前平均年龄超过 50 岁，80% 为高中以下学历，知识技能更新不足。另外，基层社负责人流动较少，多数来自供销系统内部，结构相对单一。有必要从外部引才引智，为基层社发展注入新活力。

第二，从村“两委”负责人、农村能人中选任基层社负责人切实可行。作为直接面向农民的综合经营性经营服务组织，基层社必须贴近农村、贴近农民。村“两委”负责人、农村能人在当地声望高、熟悉风土人情农情，吸纳他们担任基层社负责人，有利于基层社获得农民群众的信任，也有利于聚合村“两委”的组织优势、供销合作社的经营服务优势、农村能人的生产经营优势，共同服务农民生产生活。

第三，基层社负责人的选任必须按程序办理。基层社理事会主任、副主任应当从社员中民主选举产生，村“两委”负责人、农村能人等加入基层社、成为基层社社员后，才能够按程序参选担任基层社负责人。

实践中需要注意的是，选任村“两委”负责人担任基层社负责人，应注重从产权结构、人员管理、决策机制等方面保持基层社经营服务的独立性，要加强县级社对基层社的业务指导和资产监管，避免把基层社搞成村“两委”的附属组织。

20. 建立健全按交易额返利和按股分红的分配制度

分配制度是基层社密切与农民利益联结的核心制度，是农民社员关注的重点，实现“农民得实惠”“农民受益”的重要保障，更是合作制原则和特征的体现。中发 11 号文件指出：“规范基层社和农民社员的利益分配关系，建立健全按交易额返利和按股分红相结合的分配制度，切实做到农民出资、农民参与、农民受益。”

第一，基层社建立完善分配制度的重点在于规范和农民社员的利益分配关系。基层社应处理好“农民得实惠”与“基层社得发展”之间的关系，不与农民社员争利，积极为农民社员谋利、主动向农民社员让利，不断密切与农民的利益联结，在促进农民增收致富、农村共同富裕上展现新作为。

第二，按交易额返利和按股分红的分配制度是供销合作社体现合作经济组织属性的重要制度。基层社盈余按照交易额返还，能够激励农民社员更多地使用基层社的服务（包括社员向基层社交售农产品、从基层社购买农业生产资料等），提高农民社员的参与度和获得感。即使社员不出资，也能够按照交易额比例获得一定的盈余分配。按股分红能够调动社员出资的积极性，对基层社部分可分配盈余按照社员的出资比例进行分配，实际上是保护出资社员的利益，未出资的不享有这部分分红。

第三，按交易额返利和按股分红的具体比例由基层社章程作

出规定。中发 11 号文件未就具体分配比例提出要求，给予了基层社自主决策的空间，但基层社可分配盈余中必须有按交易额返利的部分，不能全部按股分红。目前暂时按照农民专业合作社登记的基层社，根据《农民专业合作社法》第 44 条规定，按交易额返利的总额不得低于可分配盈余的 60%。

实践中，准确把握规范基层社和农民社员的利益分配关系，还应注意：基层社应建立让利于民、让利惠农的多重利益机制，在建立完善按交易额返利和按股分红相结合的分配制度的基础上，也可探索通过保底收购价格、优惠销售价格、会员积分返利等多种途径帮助社员节支增收。

21. 加快推进基层社改造

中发 11 号文件在强调基层社要“逐步办成规范的、以农民社员为主体的合作社”前提下，针对实践中基层社发展不规范、不平衡的现状，就“加快推进基层社改造”分别提出改造路径、明确具体措施，充分体现了综合改革“坚持因地制宜、分类指导”的基本原则。

第一，经济实力较强的基层社要加快办成以农民为主体的综合性合作社。经济实力强的基层社，开展为农服务有基础，对农民群众有吸引力，有条件在推进基层社改造上走在前列。强调“以农民为主体”，要求其广泛吸纳农民入社；强调“综合性”，要

求其在巩固做强做优流通服务基础上，围绕当地农业转型升级和农民生活需要，扩大服务领域，“积极发展生产合作、供销合作、消费合作、信用合作”。

第二，多措并举为经济实力较弱的基层社“赋能”。实力较弱的基层社自身资源少，能力有限，短时间内不具备办成规范的、以农民社员为主体的合作社的条件，目前切实可行的改造路径是“采取政策引导、联合社帮扶、社有企业带动等多种方式，着力提升服务能力，通过服务密切与农民的联系，不断强化与农民的联合与合作”，着力点在于通过基层社的“服务”联结农民，关键点在于通过“政策引导”“联合社帮扶”“社有企业带动”，有力扶持基层社发展。

第三，逐步将已经承包或租赁的基层社网点纳入供销合作社经营服务体系。对于已经承包或租赁的网点，不能“一租了之”，游离于供销合作社经营服务体系之外，应不断优化完善管理模式，通过集采集配、业务合作、信息服务等途径加强联结，逐步纳入供销合作社经营服务体系，形成整体为农服务合力。同时，要加强标识使用的规范管理、安全经营的监督管理，提升供销合作社形象。

第四，没有基层社的地区加快新建。通过加快经营服务网点建设，先实现服务的有效覆盖，消灭服务空白点。服务网点的建设主体，既可以是临近乡镇实力较强的基层社，也可以是县级社

社有企业等。如果新建基层社的条件具备，按照合作制原则规范创办，实现组织的有效覆盖。新建基层社可暂时登记为农民专业合作社，也可登记为公司等其他形式，但要在现有制度框架内体现合作制原则。

实践中，加快推进基层社改造还应注意把握以下3点：

一是按照强化合作、农民参与、为农服务的要求，逐步把基层社建成规范的、以农民社员为主体的合作社是基层社改造的方向和目标。无论是较强的基层社还是较弱的基层社，都应朝着这一目标迈进，在这个方向性问题上不能含糊，不能以因地制宜、不搞“一刀切”为由忽视甚至改变这个方向。

二是防止用行政方式推进基层社建设。充分认识基层社的合作经济组织属性，更好运用合作的形式、市场化手段推进基层社建设。对新建基层社，不能为了新建而新建，从建立时就要按照合作制原则规范创办，充分运用市场机制，坚持数量服从质量、进度服从实效，求好不求快，确保建一个成一个。

三是基层社改造不仅是物质层面硬件经营设施的改造，更是治理框架和机制的改造重塑，需要从体制机制层面逐步密切与农民在组织上和经济上的联结。

22. 领办创办农民专业合作社

中发11号文件将“领办创办农民专业合作社”作为基层社

的一项重要任务，目的是充分利用供销合作社的资源为农民专业合作社服务，提高农民的组织化程度，帮助和带领广大农民共闯市场、增收致富。

第一，重点领办创办一批高质量农民专业合作社。服务带动农民专业合作社是近些年中央对供销合作社的明确要求。国发〔2009〕40号文件要求供销合作社成为“农民专业合作的带动力量”。中发11号文件进一步强调“领办创办农民专业合作社”，并在领办方式上强调“共同出资、共创品牌、共享利益”，高质量体现在“管理民主、制度健全、产权清晰、带动力强”。

第二，在自愿前提下引导发展农民专业合作社联合社。目前，全系统领办创办农民专业合作社超过19万家，但多数农民专业合作社的经营规模仍然不大，存在小散弱的现象。在自愿前提下，围绕延伸产业链、提高价值链，发展一批产业型联合社、区域型联合社，有利于实现更大规模更高层次的联合合作，提升农民专业合作社的市场竞争力。

第三，注重与相关方面共同为农民专业合作社服务。要发挥供销合作社经营服务优势，在农资采购、农产品销售等方面为农民专业合作社提供服务，同时，加强与农村集体经济组织、基层农机推广机构、龙头企业等方面的合作，利用其组织优势、科技优势、市场资源形成服务合力。

实践中，领办创办农民专业合作社还应注意以下2点：

一是领办创办农民专业合作社的主体应当是基层社，各级联合社、社有企业应当通过与基层社联合合作促进农民专业合作社发展。

二是要避免数量不实、质量不高。有条件的基层社要出资领办创办，使基层社真正建立起与农民专业合作社的紧密联结；通过业务带动农民专业合作社发展的，要落到实处，增强对农民专业合作社的吸引力。

23. 加强对基层社发展的扶持

中发 11 号文件在第五部分明确“加大对供销合作社综合改革的支持力度”的同时，在第三部分又单独设置“加强对基层社发展的扶持”一节，进一步明确支持基层社发展的相关政策，充分体现了中央对基层社的重视。

第一，国家政策扶持和各级联合社资源更多投向基层社。基层社是供销合作社的基础，是直接体现合作经济组织性质和实现为农服务宗旨的基本环节，有很强的互助性和共益性，需要国家的扶持。同时，联合社建立在基层社基础之上，夯实组织体系要求“各级联合社资源要更多投向基层社”。这里的“资源”既包括联合社争取到的各级财政资金，也包括联合社自身的社有资本收益、经营服务资源、市场资源。中发 11 号文件第四部分要求各级联合社“做实供销合作社合作发展基金”“统筹用于支持基

层社建设和为农服务”，就是“加强对基层社发展的扶持”的具体体现之一。

第二，支持基层社作为相关涉农政策和项目的实施主体，承担公益性服务。各级联合社加快推进基层社改造，确保农民主体地位，才能够进一步落实“扶持供销合作社就是扶持农民”的要求，争取获得更多涉农政策和项目资源。从实践来看，各地基层社参与承担的公益性服务主要包括统防统治、农药包装废弃物回收处理等。

第三，支持符合条件的基层社享受农民专业合作社相应的政策支持。中发 11 号文件提出“两个允许”，即“允许财政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”。这项政策出自于 2014 年中央 1 号文件关于“扶持发展新型农业经营主体”的支持政策，即“允许财政资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护”，考虑到这项政策主要针对农民专业合作社，中发 11 号文件在明确“两个允许”时，又进一步明确“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”。

实践中，准确理解扶持基层社发展的相关要求，还应注意以下 2 点：

一是中发 11 号文件明确符合条件的基层社可以作为农民专

业合作社进行工商登记注册，是在基层社无法按供销合作社登记注册的情况下，帮助基层社获得财政项目资金、财政补助的过渡性安排，并非表明基层社的发展方向是农民专业合作社。

二是扶持基层社发展不违背公平竞争，支持合作社发展是国内外的普遍做法，中发 11 号文件明确要求树立“扶持供销合作社就是扶持农民”的理念，扶持基层社最终受益的是农民。

24. 构建双线运行机制的内涵

中发 11 号文件指出：“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，形成社企分开、上下贯通、整体协调运转的双线运行机制。”这是党中央对深化供销合作社综合改革提出的明确要求，对于创新供销合作社运行机制，理顺社企关系，密切层级联系，加快构建更加灵活高效、更加符合社会主义市场经济要求的体制机制，具有重要意义。

第一，要强化联合社的行业指导功能。联合社是供销合作社的联合组织，肩负着领导供销合作事业发展的重要职责。要坚持社会主义市场经济改革方向，切实转变联合社机关行政化的思维方式和工作方法，更好运用市场经济的手段推进工作。要履行好领导供销合作事业改革发展的重要职责，贯彻落实好党中央、国务院决策部署，切实加强行业指导，把牢为农服务方向。要加强联合社层级间的联合合作，遵循市场经济规律，创新投资合作机

制，理顺利益分配关系，围绕传统主营业务和新兴产业，整合优势资源，推进资本、业务、项目对接，多种形式推动上下贯通，加快实现全系统资源共享、优势互补、互利共赢。要强化联合社为成员社服务、为基层社服务的工作导向，建立成员社对联合社的工作评价机制，完善联合社对成员社的工作考核机制，进一步密切层级联系。

第二，要理顺社企关系。按照社企分开原则，厘清社企职责边界，完善社有资产监管体制，做到管好资本和放活经营相统一，加快由管企业向管资本转变。各级联合社机关要履行好出资人代表职责，以管资本为主强化社有资产和社有企业监管，制定监管权力责任清单，实行清单式监管，明确对社有资产管理委员会、社有资本投资运营平台的授权内容和管理方式。社有资产管理委员会要按照理事会授权，对社有企业重大事项进行研究论证和前置审核，对企业发展方向、资本布局、重大投资、改革改制等加强监管。社有资本投资运营平台要落实资本运营主体责任，持续优化社有资本布局，不断提升社有资本运营效率和社有企业经济效益。

第三，要发挥社有企业的经营服务支撑作用。社有企业是供销合作社为农服务的重要载体，是供销合作社经济实力和服务能力的重要支撑。供销合作社要增强为农服务能力，加快“成为服务农民生产生活的综合平台，成为党和政府密切联系农民群众的

桥梁纽带”，必须坚定不移地做强做优做大社有企业，强化社有企业经营服务的支撑作用。要深化社有企业改革，规范治理结构，增强社有企业发展活力和为农服务实力。加快完善现代企业制度，健全法人治理结构，建立与绩效挂钩的激励约束机制。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，推动跨区域横向联合和跨层级纵向整合，推进企业并购重组，培育一批大型企业集团，加快实现高质量发展。

25. 联合社的主要职责

中发11号文件指出，“联合社是供销合作社的联合组织，肩负着领导供销合作事业发展的重要职责”，并分别对总社、省级和市地级联合社、县级联合社职责作了规定，即“中华全国供销合作总社要充分发挥领导全国供销合作事业发展的作用，贯彻落实党中央、国务院‘三农’工作方针政策，研究制定发展战略和规划，指导服务全系统改革发展，代表中国合作社参与国际合作社联盟事务。省级和市地级联合社要加强本区域内供销合作社的行业管理、政策协调、资产监管、教育培训，贯彻落实好上级社和地方党委、政府的决策部署。县级联合社要组织实施好基层社改造，强化市场运营，搞好直接面向农民的生产生活服务网点建设”。这为各级联合社履行职责提供了政策依据。

第一，中发 11 号文件只是明确了不同层级联合社的职责重点。一方面，联合社分为县级、市地级、省级、全国总社四级，由于层级不同，各级联合社的职责也有区别。比如，“代表中国合作社参与国际合作社联盟事务”是总社的职责任务，而不是地方联合社的职责任务。另一方面，中发 11 号文件对各级联合社的职责分工不是明确哪一级联合社只能做什么，而是重点要做什么。比如，中发 11 号文件强调“省级和市地级联合社要加强本区域内供销合作社的行业管理、政策协调、资产监管、教育培训”，并不是说总社和县级社就不具有“行业管理、政策协调、资产监管、教育培训”职责。

中发 11 号文件在其他部分也对联合社的职责作了规定。比如，在加强联合社层级间的联合合作中提出，“落实县级以上联合社对成员社的资产监管职责”；在创新联合社治理结构中提出，各级联合社要“切实履行加强行业指导、落实为农服务职责、承担宏观调控的任务”，这些都是对各级联合社的职责要求。

第二，各级联合社的具体职责通过“三定”方案进行细化。作为党中央、国务院的文件，中发 11 号文件关于各级联合社的职责表述是概括性、原则性的，实践中，各级联合社的具体职责任务需要编制部门通过制定“三定”方案进一步予以明确和细化。

以总社为例，中发 11 号文件出台后，中央编办于 2017 年对总社主要职责作了调整，明确总社主要职责是：（一）宣传贯彻

党中央、国务院“三农”工作方针政策，指导全国供销合作事业发展。（二）负责研究制定全国供销合作社的发展战略和发展规划，指导服务全系统改革发展。（三）根据授权对重要农业生产资料、农副产品经营进行组织、协调和管理，指导各级供销合作社承担政府委托的公益性服务和其他任务。（四）推进供销合作社法治建设，研究提出促进农村经济社会和行业发展的政策法规建议，维护各级供销合作社的合法权益。（五）协调同有关部门的关系，指导全国供销合作社业务活动，支持供销合作社发展电子商务和开展农村合作金融服务，领办创办农民专业合作社，更好履行为农服务职责。（六）指导社有资产运营，确保社有企业为农服务方向，履行社有资产监管职责，落实社有资产保值增值和安全责任。（七）代表中国合作社参与国际合作社联盟以及相关国际组织的事务。（八）承办党中央、国务院交办的其他事项。这些职责都是对中发 11 号文件的细化和具体化。

26. 县级联合社的重点职责

县级联合社是供销合作社组织体系中承上启下的关键环节。中发 11 号文件在构建联合社主导的行业指导体系部分指出，“县级联合社要组织实施好基层社改造，强化市场运营，搞好直接面向农民的生产生活服务网点建设”；在创新联合社治理结构部分指出，“统筹运营县域内供销合作社资源，打造县域范围内服务

农民生产生活的综合平台，着力培育规模化服务优势”，进一步明确了县级社的重要职责和工作重点。

第一，县级联合社要加快推进基层社改造。这是县级联合社的重要职责。基层社经济实力相对薄弱、发展的内生动力不足，推进基层社改造离不开联合社的支持。中发 11 号文件要求“强化联合社为成员社服务、为基层社服务的工作导向”，县级社是距离基层社最近、联系基层社最密切的联合社，一项重要任务就是要组织实施好基层社的分类改造。要加强针对基层社的政策宣讲、业务指导、政策协调、资产监管和教育培训。在推进过程中，要尊重规律、尊重农民群众的意愿，强化市场运营，不搞行政化推动。

第二，县级联合社要着力打造县域范围内服务农民生产生活的综合平台。按照中发 11 号文件要求，县级联合社统筹运营县域内供销合作社资源，既能够避免重复建设、减少资源浪费，也有利于培育形成规模化服务优势。尤其要加强内外联合合作，建设集采集配中心等服务平台，开展连锁经营和直采直销，降低采购成本、提高经营效益。另外，国发〔2009〕40 号文件明确规定，“基层社改制后的剩余资产，由县联社代为行使所有权和管理权”，县级联合社在统筹运营县域内供销合作社资源的过程中，要尊重和维护基层社的合法权益，不能简单地将基层社的资产收归县级联合社所有。

27. 落实县级以上联合社对成员社的资产监管职责

中发 11 号文件就“加强联合社层级间的联合合作，强化联合社为成员社服务、为基层社服务的工作导向”提出了 4 条具体举措，第一条就指出“落实县级以上联合社对成员社的资产监管职责。”

第一，中央文件首次明确联合社对成员社负有资产监管职责。社有资产监管是各级联合社的重要职责，但以往的中央文件主要就联合社理事会对“本级”所属资产负有监管职责作出明确规定，对下级成员社，虽也曾提出“监督”职责，但普遍理解较为宽泛，并未明确联合社须“监管”成员社“资产”。中发 11 号文件首次明确联合社对成员社资产负有监管职责，是全面深化供销合作社综合改革的重要制度突破。

第二，资产监管是密切联合社与成员社间层级联系的重要着力点。由于各级供销合作社资产分级所有，联合社与成员社不存在产权属和人事隶属关系，上下层级联结松散、“联合社不联合”问题长期存在。赋予联合社对成员社的资产监管职责，有利于形成以资产为纽带的层级联系，增强联合合作的紧密性。

第三，联合社对成员社资产监管是防范社有资产流失的重要举措。社有资产是为农服务的物质基础，但是近年来部分地方供销合作社监管失察失责，社有资产流失问题频发，有些甚至成了没人看守的“菜园子”，引发了一系列腐败问题。通过上级社行

使对下级社资产监管职责，有利于增强监督合力，有利于维护社有资产安全、实现保值增值，夯实为农服务的物质基础。

实践中，落实联合社对成员社资产监管职责需要注意以下 2 点：

一是联合社监管成员社资产是供销合作社系统内部治理机制创新，不是行政手段，也不是行政化的表现。

二是应明确资产监管的主要内容。联合社应建立资产监管权责清单，明确监管边界，重点监管成员社资产保值增值、重大社有资产变动等重大事项，同时要尊重和维护成员社作为本级社有资产所有权代表者和管理者的合法权益，做到既不缺位也不越位，以实际监管成效获得成员社的认可支持，形成联合社与成员社之间良性互动。

28. 建立成员社对联合社的工作评价机制

建立成员社对联合社工作评价机制是完善合作经济制度的客观要求，是密切层级联系的重要方式、创新体制机制的重要内容。中发 11 号文件明确提出“建立成员社对联合社的工作评价机制”，与联合社对成员社考核相呼应。

第一，评价机制是下对上监督的制度设计。总社《章程》规定，成员社有对总社的工作提出意见和建议的权利，但由于缺乏必要的制度保障，成员社很少行使这项权利。通过建立评价机制，

可以更好调动成员社监督联合社服务工作的积极性、主动性，督促联合社增强服务成员社和基层社的自觉意识和行动。

第二，评价应侧重联合社为农服务和为成员社服务的工作成效。评价重点是联合社的指导、协调、监督、服务、教育培训等工作，坚持目标导向、结果导向，推动联合社提高对成员社的服务水平。针对成员社在评价过程中反映的问题和意见建议，联合社应积极予以回应，相关情况及时向成员社反馈。

第三，各层级联合社都应建立评价机制。按照基层社对县级社、县级社对市级社、市级社对省级社、省级社对总社逐级开展工作评价，有条件的省级社可以探索建立县级社直接评价省级社的工作机制。

实践中，建立成员社对联合社的工作评价机制，需要注意以下3点：

一是作为下对上工作的评价机制，不能以《章程》中成员社对联合社工作提出意见和建议来代替评价机制。

二是联合社要打消成员社顾虑，积极引导成员社正确认识评价工作的意义，避免出现不想评、不愿评、不敢真实评的情况。

三是联合社要避免存在畏难情绪，不能以人财物等资源较少投入到成员社、自身经济实力较弱、缺乏为成员社服务的能力为由不开展评价工作。

29. 完善联合社对成员社工作机制

总社自 2004 年起对省级社开展了综合业绩考核工作，对贯彻落实党中央、国务院决策部署，指导系统改革发展，发挥了重要作用。中发 11 号文件指出，“完善联合社对成员社的工作考核机制”，目的是进一步完善现有工作考核机制，更好发挥“强化联合社层级间联系”的正向引导作用。

第一，各级联合社都要建立对成员社的工作考核机制。“工作考核”是优化联合社治理机制的一项重要内容，总社、省级社、市级社、县级社都要建立考核办法，推动考核工作制度化、规范化。

第二，完善的重点是优化考核指标。考核指标设计应突出工作重点，以推动实现高质量发展为目的，进一步聚焦流通服务主责主业和理事会重点工作任务，不增加基层负担。

第三，提高考核的客观性。坚持用事实说话，减少人为因素干扰。考核过程严格规范、数据真实准确、结果公平公正，客观真实展现成员社工作成绩成效。通过考核激发成员社积极性，鼓励真抓实干，以实际业绩赢得党和政府肯定、农民点赞。

实践中，落实联合社对成员社工作机制，需要注意以下 3 点：

一是不能将考核当作评比达标，更不能为了争取考核名次弄虚作假，杜绝考核工作的形式主义，避免增加地方负担。

二是进一步优化统计直报系统和财务报表管理系统功能,加强数据波动预警,通过抽样调查、实地走访、第三方评估等方式对考核数据进行二次核验,做到数据客观真实。

三是设计指标不能“挑肥拣瘦”,不能只考核好量化、效益好的工作,要客观全面、考准考实。

30. 做实供销合作社合作发展基金

中发 11 号文件指出:“做实供销合作社合作发展基金,各级联合社当年社有资产收益,按不低于 20%的比例注入本级供销合作社合作发展基金。省、市地、县级联合社在自愿的基础上,将本级合作发展基金的一部分上缴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。抓紧制定合作发展基金运行和管理办法,确保出资成员权责明确,基金运行公开透明、规范高效。”这是对总社、省级社、市级社、县级社 4 级联合社的要求。

第一,抓住提取合作发展基金的 3 个关键。从提取基数看,要以本级社有资产收益为基数计算提取额度;从提取周期看,要做到每年都提取;从提取比例看,不能低于年度社有资产收益的 20%。

第二,引导下级合作发展基金向上级合作发展基金缴纳。从上缴原则看,要坚持自愿,不能强迫命令;对于上缴比例,中发 11 号文件没有明确,可采取“多缴多返”方式鼓励联合社上缴,

扩大合作发展基金规模，集中力量办大事。

第三，严格合作发展基金的用途。设立合作发展基金目的在于“强化联合社为成员社服务、为基层社服务的工作导向”，使用方向是基层社建设和为农服务，不能偏离这一用途。

实践中需要注意的是，在资金来源方面，财政资金可以注入合作发展基金，但各级联合社仍然需要从本级社有资产收益中提取注入合作发展基金，两者不冲突，也不是替代关系；在设立主体方面，合作发展基金的设立主体是各级联合社，基层社是其扶持对象，不能要求基层社设立合作发展基金，更不能要求基层社向县级社上缴合作发展基金。

31. 加快完善现代企业制度

中发 11 号文件指出：“加快完善现代企业制度，健全法人治理结构，建立与绩效挂钩的激励约束机制。”习近平总书记强调：“中国特色现代国有企业制度，‘特’就特在把党的领导融入公司治理各环节，把企业党组织内嵌到公司治理结构中”“坚持党对国有企业的领导是重大政治原则，必须一以贯之；建立现代企业制度是国有企业改革的方向，也必须一以贯之”。现代企业制度是以市场经济为基础，以企业法人制度为主体，以公司制度为核心，以产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学为条件的新型企业制度。社有企业改革要坚持社会主义市场经济改革方

向，建立完善中国特色现代企业制度。

第一，要深化公司制改革。根据社有企业实际建立健全现代企业制度，因企施策选择改制为有限责任公司或是股份有限公司。一是分类推进公司制改革，对长期停业歇业的集体所有制企业要加快清理，对正常经营的企业制定切实可行的改制方案，做到应改尽改。二是以产权制度改革为核心，加快推进社有企业股份制改革，在社有资本保持控制力的前提下，积极引进战略投资者，稳慎推进一线社有企业管理层和员工持股，实现投资主体多元化。

第二，要健全公司法人治理结构。法人治理结构是公司制度的核心，公司作为法人，需要有相适应的组织体系和管理机构，使之具有决策能力和管理能力，能够行使权利和承担责任，从而实现有效运转。要完善“三会一层”治理制衡体系：股东会要依据法律法规和公司章程，对董事会、监事会以及董事监事的履职情况进行评价和监督，社有独资公司不设股东会，由履行出资人职责的机构依法行使股东会职权；落实董事会定战略、做决策、防风险的职能，实现董事会应建尽建、配齐建强，健全董事会工作规则、董事评价等制度，在规范运作基础上，依法落实董事会各项权利，根据需要设立董事会专门委员会，为董事会重大决策提供决策咨询、建议；落实经理层谋经营、抓落实、强管理的作用，建立董事会向经理层授权的管理制度和总经理对董事会负

责、向董事会报告的工作机制，建立董事会、经理层决策事项清单；落实监事会（监事）对董事、经理和其他高级管理人员的监督。

第三，要把党的领导融入公司治理各环节。这是中国特色现代企业制度的重要特征。要把企业党组织内嵌到公司治理结构之中，在公司章程中全面落实党组织在法人治理结构中的法定地位，发挥党组织把方向、管大局、促落实的作用，制定党组织前置研究讨论重大经营管理事项清单，明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格，从组织上制度上机制上确保党组织的领导地位。

第四，要建立与绩效挂钩的激励约束机制。深化劳动、人事、分配三项制度改革，是激发企业活力、实现激励与约束相统一的关键，因此建立与绩效挂钩的激励约束机制主要是要深化三项制度改革。要推行经理层成员任期制和契约化管理，签订聘任协议和业绩合同，按照约定严格考核、兑现薪酬；加强劳动用工管理，大力推行员工公开招聘、管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出等制度，做到管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减；建立健全按业绩贡献决定薪酬的分配机制，推进全员业绩考核，推动薪酬分配向作出突出贡献的人才和一线关键岗位倾斜；结合实际情况，统筹运用虚拟股权、超额利润分享、专项特殊奖励等中长期激励方式。

实践中，加快完善中国特色现代企业制度需要注意以下 3 点：

一是要把加强党的领导和完善公司治理统一起来。在公司章程中明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位，做到组织落实、干部到位、职责明确、监督严格。加快建立权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制。

二是要保持社有资本的控制力。特别是在推进混合所有制改革中，对社有资本投资运营公司，应保持社有独资或全资。对为农服务重点领域的社有资本投资运营公司出资企业要保持供销合作社控股地位和对企业的控制力与话语权，确保供销合作社服务“三农”作用有效发挥。

三是要严格执行企业改制审批制度。社有企业改制改革过程中，要严格执行国家有关规定，规范操作流程，严格清产核资和资产评估，严格审批程序，建立健全产权流转和退出机制，防止社有资产流失。

32. 加强各层级间的产权、资本、业务联结

中发 11 号文件指出：“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，推动跨区域横向联合和跨层级纵向整合，促进资源共享，实现共同发展。”联合合作是供销合作社的组织优势，要针对供销

合作社点多面广的实际，创新联合合作的方式和手段，以市场化手段优化资源配置，充分整合利用优势资源，抱团发展，提升社有企业整体经济实力、市场竞争力和为农服务能力。

第一，要着力加强各层级间社有企业的产权、资本和业务联结，以市场经济手段深化社有企业合作，密切联合社各层级间联系，促进资源共享，实现共同发展。要创新社有企业联合合作的方式和手段，打破各区域、各层级间各自为战的局面，运用数字化、智能化的手段，加强产业链上下游企业的联合合作，推进跨区域跨层级建立共同出资的投资平台。

第二，要强化系统“一盘棋”思想，推进上级社带动下级社、龙头骨干企业带动基层发展。中国供销集团要发挥为农服务“国家队”作用和对系统的引领带动作用，以产权、资本、项目、业务、品牌等为纽带，加强与系统企业的联合合作；各省级社有企业要积极推进与市、县级同类企业的资本、项目、业务、渠道整合，努力形成上下贯通、布局合理、运转高效的经营格局；市、县级社有企业要主动靠大联强，利用基层经营服务资源，加快区域网络建设和整合，成为上级社有企业开拓农村市场、服务“三农”的合作伙伴和重要依托。

第三，各级供销合作社争取的财政资金要更多投向系统内联合合作、带动基层发展的企业和项目。

实践中，可以采取以下4种方式加强各层级间的产权、资本、

业务联结：

一是推进社有企业通过跨地区跨层级合作兴办企业、相互投资参股、联合投资项目、开展业务合作、搭建产业联盟等方式，构建农业产业化联合体，提高社有企业在传统经营领域的市场占有率和行业影响力。

二是对经济实力较弱的基层社，采取政策引导、联合社帮扶、社有企业带动等多种方式，提升服务能力，通过服务密切与农民的联系，不断强化与农民的联合与合作。

三是在实施“县域流通服务网络建设提升行动”中，充分发挥社有企业的引领带动作用，带动基层社和新型农业经营主体发展，形成县有物流配送中心和连锁超市、乡镇有综合超市、村有综合服务社的三级流通服务网络。

四是充分发挥供销合作社主管行业协会的作用，推动行业协会会员企业与社有企业联合合作。

33. 推进社有企业并购重组

中发 11 号文件指出：“推进社有企业并购重组，在农资、棉花、粮油、鲜活农产品等重要涉农领域和再生资源行业，培育一批大型企业集团。”并购重组是对社有企业的资金、资产、劳动力、技术、管理等要素进行重新配置，构建新的生产经营模式，使企业在变化中保持竞争优势的过程，是整合系统内外资源、放

大社有资本功能的有效途径。

第一，采取合并、划转、并购等市场化手段，将社有资本向为农服务主责主业和当地主导产业的企业集中，培育核心竞争力，发挥独特优势，促进主营业务做实做强。在农资、棉花、粮油、鲜活农产品等重要涉农领域和日用消费品、再生资源行业，培育一批大型企业集团。

第二，充分发挥社有资本投资运营公司的资本运作平台作用，稳慎开展产业整合和结构调整，通过收购股权、引进战略投资者等多种方式，在城乡流通服务、现代农业技术、生态环保产业等领域，发展混合所有制企业，促进转换经营机制，放大社有资本功能，提高社有资本配置和运行效率。

第三，发挥上市公司融资优势，整合系统内外优势资源，做强做优做大社有资本和社有企业。

实践中，推进社有企业并购重组要注意以下2点：

一是要建立优胜劣汰的市场化退出机制，加快处置低效无效资产，提高社有资本投资效率。

二是要积极稳妥、依法依规、严格程序、公开公正，坚持同股同权，明确股东的法律地位，守住社有资本安全底线。

34. 社有企业改革要公开透明、规范操作

中发11号文件指出：“社有企业改革要公开透明、规范操

作，要有‘防火墙’、‘隔离带’，切实防止社有资产流失。”这是对社有企业改革操作过程提出的要求，明确了操作方法和风险底线。

第一，社有企业改革要公开透明。改制改革的过程要采取公开透明的方式进行，改革方案细则、资产评估定价、评估结果及依据、混合所有制改革及引进战略投资的实施过程和资本交易等，都要向全体职工公开。要全过程地公开信息、公开操作，接受全体职工的共同监督，防止“暗箱”操作，把改革置于阳光之下。

第二，社有企业改革要规范操作。要规范操作流程，制定工作方案，明确改革改制的具体形式、产（股）权交易方式、债权债务处置、职工安置方案及改制重组后企业的股权设置、治理结构安排等，要严格规范实施改制重组的决策审批、财务审计和资产评估等行为。

第三，要建立“防火墙”。在社有企业改革过程中，要在强化出资人监管、企业内部监督、廉政建设、公众监督、社会稳定等方面筑起安全防线，强化制度刚性约束。要建立“隔离带”，厘清供销合作社理事会与社有企业的职责边界，各级供销合作社在推进社有企业改革、加强社有资产监管过程中要回归出资人身份，做到不越位、不缺位、不错位，阻断风险诱因、隔离风险事项，切实防止社有资产流失。

实践中，需注意以下5点：

一是要尽快建立健全社有企业改革和社有资产监管的制度体系。

二是要准确把握、依法履行出资人职责的定位，重点管好社有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。

三是在摸清底数基础上做好社有资产“建档立卡”，实现动态监管。

四是要切实运用好《供销合作社社有资产监督管理办法》，保护社有资产安全。

五是要落实联合社对成员社的社有资产监管职责，加强上级社对下级社社有资产监管工作的指导、协调、监督。

35. 允许上级社争取的财政资金以股权形式投入下级社

中发11号文件指出：“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，推动跨区域横向联合和跨层级纵向整合，促进资源共享，实现共同发展。”“允许上级社争取的同级财政扶持资金依法以股权形式投入下级社。”各级联合社争取财政专项资金，并以股权形式投入到下级社的社有企业，是加强各层级社有企业间的产权、资本和业务联结的一个重要手段。中央财政“新网工程”专项资金采用股权投资方式，由总社注资中国供销集团，再由中国

供销集团以“股权+项目”形式投入到系统各级社有企业。

第一，各级联合社要积极向同级财政部门争取资金政策支持，适宜投资下级社社有企业的要积极争取采用股权投资方式使用财政专项资金。要向同级财政部门做好沟通汇报：财政专项资金是对供销合作社专项工作的补贴，由供销合作社以股权投资方式使用，投资形成的股权为社有资本。

第二，利用财政专项资金开展股权投资，既要遵守《中华人民共和国公司法》等法律规定，又要符合财政部专项资金管理的制度规定；既要服从市场经济规律，确保股权投资的经济效益，又要确保实现预期社会效益，履行社有企业为农服务的社会责任。

实践中，利用财政专项资金开展股权投资还应注意以下2点：

一是不搞“拉郎配”，上级社和下级社社有企业都要有联合合作、将社有企业做大做强的意愿，有十分明确的产权、资本和业务联结的需求，在商业模式、运营管理等方面有广泛共识。

二是财政专项资金投资的企业必须完善法人治理结构，各出资主体要依法依规行使出资人职责，严防“投而不管”“失管失控”情况发生，确保社有资产保值增值。

36. 支持社有企业承担化肥、农药等国家储备任务

支持社有企业承担化肥、农药等国家储备任务，是中发 11 号文件给予供销合作社系统农资企业的一项重要政策支持，一定要使用好、完成好。

第一，国家化肥、农药储备制度是市场经济条件下加强宏观调控的重要手段，是国家为支持农业生产及灾后应急需要、保障农资市场供应和价格基本稳定而出台的重要政策。通过企业承储、政府补助、淡储旺销，发挥稳定市场资源、平抑旺季农资价格的“蓄水池”、“稳定器”功能，更好地维护农民利益。构建功能完备、科学规范、运行高效的农资储备体系，对于应对重大自然和市场风险挑战、保障和巩固国家粮食安全、促进农业绿色高质量发展，具有重要意义。

第二，各级供销合作社农资企业要充分发挥农资流通主渠道作用，积极用好用足储备政策。有实力的系统农资企业要积极投标承储国家化肥、农药等储备任务，勇担社会责任，发挥好示范带头作用，要主动加强向政府有关部门的汇报沟通，争取支持。承担储备任务的农资企业，要严格遵守承储协议，认真采购备货，严格按合同要求完成好储备任务，切实发挥好储备的“蓄水池”、“稳定器”作用。

第三，各省级供销合作社要积极配合同级发改、财政、农业农村等部门，共同做好本区域储备任务的事中事后监督检查，及时反映有关情况和问题。要积极争取建立各级地方政府化肥、农

药等农资储备制度。

37. 鼓励符合条件的社有企业参与大宗农产品政策性收储

中发 11 号文件提出：“鼓励符合条件的社有企业参与大宗农产品政策性收储。”积极参与大宗农产品政策性收储是供销合作社服务国家宏观调控、保障改善民生的重要体现，特别是在棉花、粮食等大宗农产品收储方面，供销合作社系统具备一定的基础，有条件的社有企业要积极参与。此项工作政策性很强，要主动加强与发改、商务、粮食和物资储备等主管部门的沟通汇报，积极参与国家和地方层面的大宗农产品储备工作，争取政策支持。发挥供销合作社棉花购销主渠道作用，棉花企业要积极争取建立企业社会责任储备和地方储备政策并参与实施、积极参与国家储备棉竞买和竞卖，提高棉花话语权、增强核心竞争力。有条件的社有企业还可以积极参与粮食托市临储，以及冻肉、食糖的储备招标工作，承接储备任务。在积极争取做好政策性收储业务的同时，粮油企业还可积极承担商业储备。开展相关业务的社有企业，要严格落实政策要求，规范业务管理，确保不出问题。

38. 联合社与社有企业的定位

中发 11 号文件指出：“联合社机关要切实把握好社有企业为农服务方向，加强社有资产监管，促进社有资产保值增值；社

有企业要面向市场自主经营、自负盈亏。”这句话明确了联合社与社有企业的定位，为理顺联合社与社有企业关系、构建双线运行机制奠定了理论和实践基础。

第一，要把握好联合社的定位。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，联合社是供销合作社的联合组织，肩负着领导供销合作事业发展的重要职责。联合社创办企业的目的是通过社有企业这种经济组织，更多地用市场经济的手段开展为农服务，在发展现代农业、促进农民致富、繁荣城乡经济中更好发挥独特优势，担当起更大责任。联合社一方面要把握好社有企业的为农服务方向，体现党和政府的政策导向，履行好社会责任，另一方面要推动社有企业增强经济实力和市场竞争能力，促进社有资产保值增值，实现可持续的为农服务。这两个方面要实现有机统一。同时，作为合作经济组织，联合社负有对成员社指导、协调、监督、服务的职责，联合社要引导、组织、推动不同层级社有企业加强联合合作，带动成员社共同发展，形成上下贯通、联合合作的格局。

第二，要明确社有企业的定位。社有企业是以市场化的手段和方式实现为农服务功能的重要载体，是供销合作社经营服务体系的重要支撑。一方面社有企业是依法自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束、自我发展的独立市场主体，要遵循市场经济规律和企业发展规律，运用经济手段开展经营服务；另一方面，

社有企业不同于一般的市场主体，不是什么赚钱干什么，简单的追求利润最大化，要聚焦为农服务主责主业，执行国家惠农政策，让利于农民，持续提升市场竞争力、盈利水平和为农服务能力。

第三，要理顺联合社和社有企业的关系。联合社和社有企业要坚持社企分开的原则，在市场经济运行中回归各自最佳位置，充分发挥两者职能作用。其核心是联合社要建立以管资本为主的社有企业管理体制机制，实现强化监管与增强活力的统一，管好资本，放活经营。联合社既不能越位，干预社有企业的日常经营；也不能缺位，确保社有企业不偏离主责主业和为农服务方向。

实践中要把握的是社企分开不同于政企分开，不是要把社有企业从联合社剥离出去，而是要通过双线运行实现联合社机关与社有企业各司其职、上下贯通、整体协调运转。

39. 理事会要落实社有资产出资人代表职责

中发 11 号文件指出，“各级供销合作社理事会是本级社属资产和所属企事业单位资产的所有权代表和管理者，理事会要落实社有资产出资人代表职责”。这句话明确了社有资产的属性和管理关系，确立了供销合作社理事会落实社有资产出资人代表职责。

第一，要明确供销合作社理事会履行出资人代表职责的范围。各级联合社理事会应当推行清单式监管，制定出资人监管权

力责任清单，明确对社有企业管理的权限、责任和流程。要坚持管好资本与放活经营相统一，突出监管重点，聚焦管好社有资本布局、规范社有资本运作、提高社有资本回报、维护社有资本安全，实现社有资产保值增值，切实增强社有资产监管的系统性、针对性、有效性。社有企业按照公司法享有法人财产权，依法独立自主经营、自负盈亏。

第二，要建立健全社有资产管理制度体系。在出资人监管权力责任清单基础上，建立健全对社有企业的管理和监管制度。建立社有资本经营预算制度，管好用好社有资本收益。完善社有企业负责人经营业绩考核制度，对不同功能和类别的企业，突出不同考核重点，实施分类考核。完善社有资本保值增值机制，强化资本收益目标和财务硬约束。健全对社有企业规划、投资、产权、财务、选人用人、责任追究等重点领域的管理制度，完善清产核资、资产评估、产权登记、产权流转等基础管理制度，维护社有资本安全。

第三，要加强社有企业的事中监控。在年初预算约束、年末规范考核的同时，加强对制度执行情况的监督检查，强化对规划、投资、产权、财务、考核分配、选人用人等重大事项的监督。健全出资人监督机制，发挥联合社监事会监督职能，完善社有企业和社有资本审计监督制度，接受审计机关和同级财政部门的监督，建立审计发现问题整改及责任追究机制，统筹纪检、巡视巡

查、财务、审计等监督力量，建立有效的监督联动和会商机制。加强社资监管信息化建设，保持对社有资本运营质量及监管企业财务状况的动态监测。

第四，要强化事后问责。健全监督问责制度体系和组织体系，建立职责明确、流程清晰、规范有序的责任追究工作机制。充分利用各方面监督检查成果，强化违规责任追究，加大案件查处力度，有效发挥震慑遏制作用，切实维护社有资产安全。

实践中，理事会落实社有资产出资人代表职责，要把握好以下4点：

一是要尊重企业市场主体地位和企业法人财产权，更多依托产权关系和资本纽带、更多依靠公司章程和法人治理结构、更多采取行使股东权和发挥董事作用等手段履行出资人职责。

二是要克服行政化思维，更多运用市场化法治化方式，在法治框架内调整利益主体关系、实现监管目标，严格依据法律法规规定的权限和程序行权履职，通过市场化、法治化方式更好地把监管要求转化为股东意志，体现到企业改革发展各项工作中。

三是要按照高质量发展的要求，推动社有企业加快转变发展方式，实现质量变革、效率变革、动力变革，不断提升社有企业发展质量和效益。

四是要主动接受审计机关和同级财政部门的监督。

40. 监事会要强化监督职能

中发 11 号文件提出：“各级供销合作社理事会是本级社属资产和所属企事业单位资产的所有权代表和管理者，理事会要落实社有资产出资人代表职责，监事会要强化监督职能。”

第一，全面准确把握“强化监事会监督”的定位和要求。“强化监事会监督职能”，关键是“强化”，核心是“职能”。

一是健全机构。完善供销合作社“三会”制度，补齐监事会建设短板，这是强化监事会监督的前提和基础。各级党委、政府积极支持供销合作社“三会”制度建设，监事会机构不断健全。目前，省级社全部建立了监事会，市级社监事会由 2014 年的 59% 提高到 91.5%，县级社监事会达到了 84.9%，工作成效明显。同时，发展还不平衡，有些省（区、市）的地市、县级监事会组建率仍不到 50%，一些地方虽然建起了监事会机构，但人员力量没有配齐到位，工作难以全面推开。

二是完善职能。强化监事会监督职能的落脚点是赋能，结合文件的上下文理解，监事会要增强社有资产监督职能。因此，2015 年总社“六代会”通过的章程增加了监事会“监督理事会社有资产保值增值、财政资金使用和企业重大投资、并购重组、资产运营等情况”的内容。

三是拓宽路径。综合改革以来，系统监事会由过去单一的调研监督，不断探索监督工作的新路径。围绕供销合作社中心任务，

开展财政资金、“三会”制度、农资供应、基层社建设等专项监督检查。发挥与财会、审计、巡视等部门的协同监督作用。各成员社普遍建立了监督工作联席会议制度，探索供销合作社协同监督的新路径。系统监事会对所属企业监事会或派出监事进行工作指导。在监督检查的基础上开展函询监督，推行监督专用函、建议函等，提高监督工作实效。

第二，逐步构建监事会监督的制度体系。强化监事会监督必须建立健全监事会制度体系。中发 11 号文件印发以来，系统监事会结合监督工作实践，不断总结完善监督工作经验，不断强化监事会制度建设。总社印发了《关于加强总社监事会监督工作的意见》等规章制度，明确了监事会的目标任务、工作规则、工作重点、工作方式等重要内容。带动督促各成员社监事会修订有关制度，因地制宜推进工作创新，系统监事会有组织、有机制、有制度的监督体系新格局正在逐步构建。同时也要看到，与出资人监管或履行出资人职责的机构的日常业务监管、职能监督相比，监事会专项监督手段缺失、监督信息不对称、专项监督工作内容不确定性等因素制约着监督作用的发挥。

第三，不断丰富监事会监督的时代内涵。在新的时代背景下，党和国家各领域的监督治理体系改革全面持续推进，健全和完善供销合作社监督体系也成为时代的必然要求。习近平总书记明确要求，要深化供销合作社综合改革，完善体制、优化职能、转变

作风，更好为“三农”服务。新时期监事会工作必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于供销合作社工作的重要指示精神，持续深化供销合作社综合改革，重点开展以下4个方面工作：一是围绕中心工作开展监督检查，明确监督职责，突出工作重点，强化对社有企业和社有资产的监督实效。二是围绕大局开展调查研究，把调研作为履行监督职责、发挥建言献策作用的重要途径，切实提高调研工作质量和水平。三是不断提升系统指导工作水平，持续深入推进监事会组织机构建设，健全完善监事会工作机制，丰富监督工作手段，指导系统监事会工作不断规范和提高。四是加强监事会自身能力建设，重视和加强监事会干部队伍的学习和培训，不断提升监事会干部队伍素质，提高监督履职能力和水平。通过持续努力，不断提高监事会监督效能，为推动供销合作事业高质量发展提供坚强保障。

41. 联合社机关成立社有资产管理委员会

中发11号文件指出：“联合社机关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。”这是供销合作社提升社有资产监管的科学化、专业化、规范化水平的客观要求，为做强做优做大社有企业、提升社有企业

经济实力和为农服务能力提供了体制保障。

第一，要明确社资委的职责定位。社资委在理事会授权范围内开展工作，以对社有企业改革发展和社有资产运营管理重大事项进行基础研究和前置审核为主要职责，为联合社机关发挥参谋助手作用。

第二，要规范社资委人员组成。社资委原则上由联合社机关人事、财务、审计、纪检、监事会等部门组成，可吸收直属单位专业人员参加，也可以聘任外部专家，提升专业能力，形成齐抓共管合力。

第三，要规范社资委运行机制。各级联合社应当按照“以管资本为主加强对社有资产的监管”的要求，明确对社资委的授权方式和范围，社资委根据理事会授权制定议事规则和研究审核事项清单，明确研究审核事项的范围和重点。社资委研究审核事项清单可根据工作需要动态调整。

实践中，要注意把握社资委人员组成不应与理事会“一套人马，两块牌子”，要真正发挥前置研究和专业把关作用。

42. 探索联合社机关对社有企业的多种管理方式

中发 11 号文件指出：“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。”这句话强调要结合联合社实际，根据社有企业规模、行业、

发展阶段等不同情况，探索开展对社有企业的多种管理方式。

第一，采取委派法人代表进行管理。这是《公司法》赋予出资人的重要权利，也是以管资本为主加强对社有资产监管的主要方式。通过委派法定代表人（董事长、执行董事或总经理）管理社有企业，是联合社履行出资人职责的具体体现，以抓住“关键少数”控制社有企业的关键权力，把握好社有企业的为农服务方向。

第二，采取特殊管理股进行管理。特殊管理股是通过特殊股权结构设计，以少量股份就可以获得对企业的执行管理权或一票否决权，从而始终保有对企业管理的最大决策权和控制权。供销合作社在社有企业公司制改革过程中，可以充分运用供销合作社的品牌优势等无形资源，探索采取这种方式，既保证社有资本对社有企业的控制力，又充分放大社有资本的功能，将更多的为农服务资源聚集到供销合作社的经营服务体系。

实践中，要把握好以下2点：

一是委派法人代表管理社有企业，要健全完善对法人代表的管理和监督机制，防止“内部人控制”。

二是采用特殊管理股管理社有企业，要注意防止简单地“卖品牌”、挂靠经营，切实保持对企业的控制力，维护供销合作社的权益和声誉。

43. 探索组建社有资本投资公司

中发 11 号文件指出：“探索组建社有资本投资公司，优化社有资本布局，重点投向为农服务领域。”这是推动社有资本聚焦主责主业、提升规模实力的重要举措，也是联合社实现以管资本为主加强社有资产监管的必然要求。

第一，要明确社有资本投资公司的功能定位。社有资本投资运营公司对所持股企业行使股东职责，维护股东合法权益，以出资额为限承担有限责任，按照权责对应原则，切实承担优化社有资本布局、提升社有资本运营效率、实现社有资产保值增值等责任。

第二，要通过多种方式改组组建社有资本投资公司。可以通过无偿划转的方式整合本级社有资产，实现本级社有资产的战略重组和专业化整合；也可以通过市场化方式打破区域、层级的限制，重组整合系统内社有资产，建立共同出资的投资平台。

第三，要发挥社有资本投资公司的功能作用。联合社要授权社有资本投资公司作为社有资本投资运营主体，承担优化社有资本布局、提升社有资本运营效率、提高社有资本回报、落实社有资产保值增值等责任，通过投资融资、产业培育、资本运作等市场化方式，培育社有企业核心竞争力，提升社有资本控制力、影响力。

实践中，要注意把握以下 3 点：

一是要把握好组建社有资本投资公司的条件，不是所有的联合社都要成立社有资本投资公司，原则上社有企业数量多、资产存量较大、经营服务多元的供销合作社，可以结合自身实际改组组建社有资本投资运营公司。

二是社有资本投资公司是社有资本市场化运作的专业平台，不是供销合作社对闲置资产和停业停产企业进行处置的资产经营公司。

三是社有资本投资公司的投资方向是为农服务领域，要推动社有资本向为农服务主业集中，实现社有资本合理流动和保值增值。

44. 联合社机关参公管理人员到本级社有企业兼职

中发 11 号文件指出：“在改革过渡期内，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，但不得在企业领取报酬。”这是改革过渡期内的支持政策。

第一，中央对公务员到企业兼职有严格规定。中组部《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》（中组发〔2013〕18 号）明确，“现职和不担任现职但未办理退休（离）休手续的党政领导干部不得在企业兼职（任职）”。

第二，该支持政策主要是考虑供销合作社的合作经济组织属

性，以及改革过渡期内联合社机关尚未改革定型的特殊情况，给予联合社机关参公人员管理上一定的政策空间。

第三，联合社机关参公人员到企业兼职的范围，仅限于本级社有企业，而且必须从严从紧掌握，逐步减少兼职情况。

第四，该支持政策有助于区别联合社机关参公管理人员和社有企业人员身份，是构建“双线运行机制”在干部管理制度中的体现。

实践中，运用该政策需要把握以下3点：

一是兼职确属工作需要，且兼职范围仅限于本级社有企业。联合社机关不能与本级资产经营公司等“一套人马、两块牌子”，主要负责人原则上不兼任社有资本投资公司主要负责人。

二是必须按照干部管理权限，严格履行审批程序。

三是经批准到本级社有企业兼职的联合社参公人员，必须严格执行兼职不兼薪等规范管理要求。在兼职期间，不得在企业领取薪酬、奖金、津贴等报酬和获取其他额外利益，也不得领取各种名目的补贴等，确属需要的工作经费，要从严控制，不得超过规定标准和实际支出。

45. 优化各级联合社机关机构设置、职能配置

中发11号文件指出：“按照建设合作经济联合组织的要求，优化各级联合社机关机构设置、职能配置。”

第一，“合作经济联合组织的要求”在这里主要指联合社机关要符合合作经济组织基本属性，建立市场化的高效运行机制，旨在转变行政化的思维方式和工作方法，有效发挥功能作用。

第二，优化机构设置，要紧扣中发 11 号文件对不同层级联合社的主要功能定位。中发 11 号文件明确：“中华全国供销合作总社要充分发挥领导全国供销合作事业发展的作用，贯彻落实党中央、国务院‘三农’工作方针政策，研究制定发展战略和规划，指导服务全系统改革发展，代表中国合作社参与国际合作社联盟事务。省级和市地级联合社要加强本区域内供销合作社的行业管理、政策协调、资产监管、教育培训，贯彻落实好上级社和地方党委、政府的决策部署。县级联合社要组织实施好基层社改造，强化市场运营，搞好直接面向农民的生产生活服务网点建设。”“统筹运营县域内供销合作社资源，打造县域范围内服务农民生产生活的综合平台，着力培育规模化服务优势。”

第三，优化职能配置，要把中发 11 号文件赋予供销合作社的新职责任务落实到位，如协调同有关部门的关系，指导所属单位和下级供销合作社积极承担政府委托的公益性服务等。

实践中，优化各级联合社机关机构设置、职能配置需要把握以下 3 点：

一是要积极争取各级党委、政府及机构编制等部门支持，把优化机构设置、职能配置落实到“三定”方案中，形成制度化成

果。

二是工作过程中要结合本层级联合社的主要功能定位,结合实际,把履行新职责任务与拓展工作领域紧密结合起来。

三是要防止借调整职责为名,只为增编增职数,解决现有人员供养和职务问题的情形。

46. 更好运用市场经济的手段推进工作

中发 11 号文件指出,联合社要“更好运用市场经济的手段推进工作”。供销合作社综合改革“坚持社会主义市场经济改革方向”、要把供销合作社打造成“市场化运行更高效的合作经济组织体系”,联合社必须更好运用市场经济的手段。

第一,这是经济组织属性的必然要求。中发 11 号文件明确供销合作社是为农服务的“合作经济组织”,这一角色定位决定了联合社推进工作要遵循市场经济规律,发挥市场在资源配置中的决定性作用,不断增强经济实力和市场竞争能力。

第二,重点是淡化行政色彩。由于历史上供销合作社与国营商业“三合三分”,一些地方供销合作社未完全摆脱“官办”影响,还不能很好适应市场经济竞争。更好运用市场经济的手段推动事业发展,核心是转变行政化的思维方式和工作方法,破除期望给职能、给资源以及留恋过去统购统销、商品专营等思想观念,解决工作思路不开阔问题。

第三，要用市场化思维搭建平台、推动资源整合。供销合作社开展经营服务，不能“单打独斗”，也不可能“包打天下”，要充分发挥合作经济组织优势，更多地运用市场经济手段在系统上下和内外开展联合合作，加快建设“数字供销”，大力构建服务平台，不断完善服务功能，提高综合效益，扩大社会影响力。

实践中，更好运用市场经济的手段推进工作要注意以下 2 点：

一是联合社机关参公管理并不代表联合社机关等同于政府部门，不能以参公管理弱化运用市场经济手段推进工作的自觉性、主动性。

二是更好运用市场经济手段不代表单纯以盈利为目的，更不能以市场化为由偏离为农服务方向。必须在“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”的前提下，“更多运用经济手段开展经营服务”。

47. 稳定县及县以上联合社机关参照公务员法管理

中发 11 号文件明确：“稳定县及县以上联合社机关参照公务员法管理。”这是中央支持供销合作事业的一项特殊政策。

第一，该政策是中央从供销合作社服务“三农”工作大局、体现党和政府政策导向、履行社会责任角度考虑，给予的支持。

第二，现阶段联合社机关参照公务员法管理，有利于保证供

销合作社为农、务农、姓农的基本属性，有利于落实社企分开要求，有利于保证供销合作社组织体系的完整和稳定，有利于稳定供销合作社系统干部人才队伍。

实践中，要清醒的认识到，联合社机关参照公务员法管理不代表联合社机关等同于政府部门，不能因此形成行政化倾向，削弱、淡化、甚至否定联合社的合作经济组织属性。

48. 对参公管理联合社机关新进相关工作人员探索实行聘任制

中发 11 号文件明确：“对参照公务员法管理的联合社机关新进的相关工作人员，按照公务员法有关规定，经批准可探索实行聘任制。”

第一，根据《公务员法》和《聘任制公务员管理规定(试行)》，聘任制公务员制度是面向公务员单位和参公管理单位的一项干部人事制度，并非专门针对参公管理联合社机关的支持政策，更不能简单理解成为灵活用人的制度。

第二，聘任制公务员制度审批严格、程序规范，主要针对专业性较强的职位和确有特殊需要的辅助性职位。

第三，聘任制公务员制度在具体实行中，需经省级以上公务员主管部门批准实施，在机关编制限额和工资经费限额内进行。

实践中，由于适用岗位较为特殊且审批程序严格，一般公务

员单位和参公管理单位对聘任制公务员的需求不大,该项制度处于试行阶段。据了解,供销合作社系统各级联合社机关专业性较强的特殊岗位较少,且参公管理编制资源稀缺、财政经费有限,目前尚未有参公管理联合社机关对新进相关工作人员实行聘任制的情况。

49. 允许联合社机关选择参公管理模式或企业化管理模式

中发 11 号文件指出:“允许不同发展水平的联合社机关选择参公管理模式或企业化管理模式。”充分体现了综合改革“坚持因地制宜、分类指导”的基本原则。

第一,供销合作社是合作经济组织,联合社机关选择参公管理模式或企业化管理模式,只是体现机关工作人员管理方式的不同,都不改变联合社机关的合作经济组织属性。

第二,参公管理模式是指,联合社机关参照《中华人民共和国公务员法》及其配套法规政策的规定对除工勤人员以外的工作人员进行登记、确定职务与职级、套改工资等管理。企业化管理模式指区别于公务员管理,机关工作人员脱离公务员身份,在管理使用和激励约束等方面探索采用灵活有效的管理方式。

第三,中发 11 号文件明确,“稳定县及县以上联合社机关参照公务员法管理”。这是党和政府支持供销合作事业的一项特殊政策,是符合现阶段供销合作社实际情况,保障供销合作社履

行党和政府赋予职责使命的有效模式。

第四，综合改革“坚持因地制宜、分类指导”的基本原则，不搞“一刀切”，考虑各地发展水平不同，允许联合社机关从实际出发，选择参公管理模式或企业化管理模式。

实践中必须注意的是，选择企业化管理模式不是简单的企业化，更不是把联合社改造成一般的公司，而是要通过创新联合社运行机制，确保供销合作社既体现经济组织的一般属性，也体现合作经济组织的本质属性，既要坚持市场化原则，也要坚持合作制原则。

50. 大力发展行业协会

各级供销合作社的行业协会是供销合作事业的重要组成部分，是供销合作社践行为农服务宗旨的重要平台和有力抓手。中发11号文件明确要求：“大力发展行业协会，实现协会与联合社融合互补、协同发展。”

第一，深刻认识做好协会工作对供销合作事业的重要意义。从做好为农服务、创新联合社运行机制的高度，切实把协会作为供销合作社重要业务板块，纳入综合改革和为农服务各项工作，大力发展行业协会，推动协会工作与其他业务板块资源整合、优势互补、深度融合，凝聚供销合作事业发展的强大合力。

第二，适应社会组织管理体制改革的形势，创新供销合作社协

会工作机制。积极参与各地行业协会商会综合监管体系建设，在履行好对主管协会的监督管理职责同时，积极争取承担对脱钩协会的行业指导、业务指导等任务，完善工作抓手，拓展工作渠道。加强协会市场化、规范化建设，支持、推动承接协会工作的社有企业积极为协会提供办公场所、人员配备等支持，巩固协会服务阵地，提升协会发展水平。

第三，持续推进协会服务体系和内部治理能力建设，充分发挥协会的行业平台作用。指导协会广泛吸纳系统内外各类新型农业经营主体、涉农企业等加入组织体系，紧紧围绕行业和会员发展需求、供销合作社综合改革要求，充分发挥反映行业情况、参与政策制定、引领行业发展的作用，支持协会加快业务创新，提高专业化、差异化服务水平，增强协会服务能力、发展实力、行业影响力和社会公信力，依托协会平台优势，推动供销合作社为农服务领域拓展和模式创新。指导协会强化党建引领、完善法人治理、规范业务行为，提升内部治理水平。

第四，积极支持协会发展，促进协会与联合社融合互补。加大向协会购买服务力度，积极依托协会开展行业统计、行情分析、规划制定、政策研究、产权合作、品牌培育、标准制定、技能培训、宣传推介等工作。帮助协会争取有关部门委托项目。通过项目共建、业务合作、服务指导等方式，强化协会与供销合作社的业务融合。优化协会人才培养和引进机制，探索企业、事业单位

与协会间的人才流动渠道，通过行业推荐、民主选举等程序，选派优秀干部充实协会人才队伍。

51. 逐步把县级联合社办成经济联合组织

中发 11 号文件指出：“着力推进县级联合社民主办社、开放办社，逐步把县级联合社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。”这是县级联合社体制创新的重要内容，目的是通过自下而上的联合，推动供销合作社真正办成合作经济组织。

第一，把握好县级联合社成为经济联合组织的关键环节。具体包括：县域内“基层社共同出资”，这是“联合社是供销合作社的联合组织”的体现；“各类合作经济组织广泛参与”，这是“开放办社”的体现；“实行民主管理”，这是“坚持合作经济基本属性”的体现。

第二，把握好改革范围。中发 11 号文件明确提出逐步把“县级联合社”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，实施主体是县级联合社，不涉及县级以上联合社。实践中，既“着力推进”，又坚持因地制宜，稳步开展，推动县级联合社向经济联合组织转型。

52. 有条件的县级联合社进行实体性合作经济组织改革试点

中发 11 号文件指出：“创新县级联合社运行机制，逐步建立市场化的管理体制、经营机制、用人制度，选择有条件的县级联合社进行实体性合作经济组织改革试点。”

第一，实体性合作经济组织本质上仍是合作经济组织，应具有合作经济组织的一般属性。不能将实体性简单地理解为企业化，把县级联合社改造成一般的公司。

第二，稳慎开展实体性合作经济组织改革试点。中发 11 号文件虽然提出了试点任务，但是考虑到大部分县级联合社机关实力较弱和仍在参公管理的现实情况，对实体性合作经济组织改革试点明确了“有条件的”限制性要求。研究试点时，围绕“创新县级联合社运行机制，逐步建立市场化的管理体制、经营机制、用人制度”，既可全面推进，也可在某一方面或多个方面开展。

53. 探索具有合作经济组织特点的干部人事管理制度

中发 11 号文件要求“各级党委、政府要落实领导责任”“重视和加强供销合作社领导班子建设，选拔素质高、能力强的干部充实到各级联合社领导班子，特别是选好配强县级联合社领导班子”“探索具有合作经济组织特点的干部人事管理制度”。这是中发 11 号文件对各级党委、政府落实深化供销合作社综合改革领导责任提出的明确要求。

供销合作社组织成分多元，资产构成多样，地位性质特殊，

既体现党和政府政策导向，又承担政府委托的公益性服务，既有事业单位和社团组织的特点，又履行管理社有企业的职责，既要办成以农民为基础的合作经济组织，又要开展市场化经营和农业社会化服务。因此，地方党委、政府在干部人事管理上，需要充分考虑供销合作社独特的组织特点，在领导班子配备上要选配具有较高政治素质和专业能力的干部，在干部交流使用、考核激励、日常管理等方面也应更加灵活，形成符合实际的具有合作经济组织特点的制度。

实践中，各级供销合作社要积极主动向当地党委政府汇报工作、反映情况，努力争取支持加强干部人才队伍建设。同时，要主动沟通和协调下级供销合作社所在地方党委、政府，选优配强联合社领导班子，探索具有合作经济组织特点的干部人事管理制度，尤其要配强县级社主要负责人。

54. 中央财政要继续支持新农村现代流通服务网络工程建设

中发 11 号文件指出“中央财政要继续支持新农村现代流通服务网络工程建设”，这为中央财政资金持续对供销合作社给予支持提供了基础保障。

第一，中央财政“新网工程”专项资金纳入总社部门预算，其工作分工为：总社是专项资金预算管理的主体，负责项目申报、内部评审、预算批复、跟踪监管、绩效管理和审计检查工作；中

国供销集团有限公司是专项资金预算执行主体和投资主体，负责征集遴选项目和项目库管理、开展尽职调查和审计评估、进行投资论证决策、编报预算、推进项目实施和预算执行、审核资金支出合规性、开展投后管理和组织绩效自评；省级供销合作社负责本区域项目征集和筛选，并向中国供销集团有限公司推荐项目；项目实施单位是项目实施和专项资金使用主体，负责可行性研究、初步设计、项目申报、建设实施、资金支付、竣工验收、财务决算、运营管理、绩效自评等。专项资金通过常态化征集和集中征集方式储备项目，项目库实施滚动管理。

第二，“新网工程”专项资金主要采用不同层级、不同地域供销合作社及其社有企业共同投资的“股权+项目”方式，投资支持对象为供销合作社全资、控股企业或拟取得控股地位的企业。专项资金重点支持促进系统联合合作的项目，其比例不低于总社“新网工程”专项资金管理办法的要求。各级供销合作社及社有企业均可申报专项资金，申报具体要求详见总社“新网工程”专项资金管理办法。

第三，“新网工程”专项资金股权投资的支持方向为农村现代流通体系建设和新型农业社会化服务体系建设。其中，农村现代流通体系包括县域商业体系（含县域集采集配中心）、农资连锁配送网络体系、农产品批发市场、农产品冷链体系、粮油果蔬肉禽蛋奶等生活必需品应急调度体系等；新型农业社会化服务体

系包括土地托管、代耕代种、统防统治等生产服务、农产品收储加工销售等产后服务、一二三产业融合发展、再生资源回收利用体系。

第四，“新网工程”专项资金预算安排严格贯彻落实习近平总书记关于供销合作社工作重要指示、中央一号文件和中发 11 号文件精神以及商务部、总社等 17 部门《关于加强县域商业体系建设促进农村消费的意见》的要求，聚焦供销合作社为农服务主责主业、综合改革任务和总社年度中心工作，集中财力办大事，“不搞平衡”“不撒胡椒面”。

实践中，各级联合社及社有企业要注意以下 3 点：

一是“新网工程”专项资金对项目的经济效益和社会效益以及社有企业的实施能力和管理能力要求较高，要积极申报高质量项目，配合中国供销集团做好尽职调查、审计评估、规划用地落实等前期工作和各项可行性研究工作。

二是要充分发挥专项资金的撬动作用，地方各级联合社要积极争取地方财政资金和专项债支持，积极引入国有资本和其他社会资本共同投入，管理办法明确专项资金优先投资地方财政给予资金支持的项目。

三是各级联合社对获得专项资金投资的社有企业，必须依法依规履行出资人职责，积极参与公司治理，要与总社一道加强对专项资金投资使用的监管，重点是强化绩效管理，开展全过程滚

动绩效评价,做好绩效监控、评价及结果运用工作,切实做到“花钱必问效,无效必问责”。

55. 抓紧落实处理历史遗留问题

中发 11 号文件指出:“各级地方政府要按照有关规定,抓紧落实处理供销合作社财务挂账、金融债务、社有企业职工社会保障等历史遗留问题。”这是中央加大对供销合作社综合改革支持力度的具体体现,落实主体是各级地方政府,地方各级联合社应积极汇报、协调沟通、认真配合做好落实工作。关于供销合作社财务挂账、金融债务、社有企业职工社会保障等历史遗留问题,党中央、国务院及有关部门已制定出台过相关政策,主要内容如下。

第一,关于落实处理财务挂账。供销合作社财务挂账是由于历年来为保障农业生产和农村经济发展供给,为农业、农村、农民提供综合服务,而承担各级政府委托任务形成的政策性亏损。其本质是政府行为的结果,所以由政府承担。

国家关于解决财务挂账的总体原则。中发〔1995〕5 号文件提出:对供销合作社承担政府委托任务所形成的政策性亏损,由国家计委、财政、审计、银行等部门和新成立的全国供销合作总社共同组织清理,并采取适当措施逐步解决。国阅〔1996〕70 号会议纪要提出解决供销合作社政策性亏损的原则:一是供销合

作社不承担政策性亏损，保障其合法权益。二是哪一级政府决定的，由哪一级政府负责解决。三是确定性质、明确责任的基础上充分考虑政策性亏损形成的历史原因，由财政、银行、税务、企业共同努力，多渠道解决。四是分项目分步逐年解决。

历年来解决财务挂账的政策措施。2002年，财政部等七部门组成的清理核查小组共同核定供销合作社系统地方政策性财务挂账 256.4 亿元，经营性挂账 872.7 亿元。2004 年，财政部等七部委联合下发了《关于抓紧分解落实供销合作社财务挂账的补充通知》，要求各地对供销合作社财务挂账分解落实。2006 年《关于供销合作社 1993 年以来新增财务挂账处理有关问题的通知》（发改经贸〔2006〕551 号）规定：“对 1993 年以来供销合作社新增财务挂账中的中央政策性挂账，由中央财政负责还本付息，对未消化的挂账本金部分继续实行中央财政贴息；地方政策性挂账原则上比照中央政策性挂账处理，由地方政府结合自身实际情况逐年消化”。中发 11 号文件、2016 年国务院专题会议纪要均提出推进落实化解供销合作社历史财务挂账工作。2017 年 3 月，中华全国供销合作总社与中国农业银行总行签署战略合作协议，进一步推进历史财务挂账的化解落实。

实践中，中央政策性挂账补贴资金已由财政部全部拨付完毕，地方财务挂账化解工作也取得较好进展，主要经验做法包括：一是抓住中发 11 号文件、2016 年国务院专题会议精神以及总社

与农总行签署战略合作协议等政策窗口期，积极向党委政府汇报，争取政策支持，解决历史财务挂账。二是与金融机构签订历史不良债务打包处置协议，整体回购不良资产，按照不同的偿付比例，一揽子化解历史财务挂账和金融债务。三是通过企业自有资金、改制转型、破产注销等方式化解财务挂账和金融债务。

第二，关于社有企业职工社会保障，主要是社有企业职工基本养老保险。上世纪 90 年代，我国养老保险制度改革启动，受制于当时的政策门槛以及供销合作社当时普遍亏损等不利影响，部分社有企业职工未能参加基本养老保险，成为体制转轨过程中的遗留问题。2009 年 1 月，经努力争取并报国务院同意，总社联合人社部、财政部参照农垦、监狱、国有等系统企业职工的养老保险政策，出台了《关于供销合作社企业职工参加企业职工基本养老保险有关问题的通知》（人社部发〔2009〕12 号），明确了供销合作社系统企业进入社保的门槛和具体政策。在参保范围上，规定在册正式职工和退休人员应当参加当地企业职工养老保险；在缴费年限上，规定 1998 年 1 月 1 日之前符合国家规定的连续工龄应作为视同缴费年限；参保之前的基本养老保险费补缴问题，由省级人民政府决定，可制定补缴计划；社有企业依法出售自有产权公房、建筑物收入和处置企业使用的划拨土地收入，优先留给企业用于缴纳社会保险费和安置职工；参保后所增加的基金收支缺口，地方各级政府通过调整财政支出结构，认真

加以解决；中央财政在安排对地方养老保险补助资金时统筹予以考虑。应当说，这一政策对解决系统职工养老保险问题发挥了重要作用。目前，从国家政策看，供销合作社系统符合规定的企业和职工参保已无障碍。养老保险制度目前实行的是省级统筹，各级供销合作社应根据政策要求，主动与当地政府和有关部门沟通，采取多种方式，积极推动政策落实。

56. 保持供销合作社组织体系和社有资产完整性

中发 11 号文件指出：“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融资平台，不得改变供销合作社及其所属企事业单位的隶属关系。”这是对中发〔1995〕5 号文件和国发〔2009〕40 号文件相关规定的延续，也体现了中央对保持供销合作社组织体系和社有资产完整性的高度重视肯定。深化供销合作社综合改革要有底线思维。中发 11 号文件是立足现有体制提出的改革方案，不是另起炉灶，不管怎么改都不能把系统优势改没了，不能把组织体系拆散了，不能把社有资产改没了。各级联合社要加强社有资产的监督管理，建好“防火墙”“隔离带”，严防任何单位和个人借改革之机侵吞社有资产或牟取私利。

第一，保持组织体系完整性是供销合作社为农服务的组织保

障。中发 11 号文件指出：“长期以来，供销合作社扎根农村、贴近农民，组织体系比较完整，经营网络比较健全，服务功能比较完备，完全有条件成为党和政府抓得住、用得上的为农服务骨干力量，要充分用好这支力量”。同时强调，“在长期的为农服务实践中，供销合作社形成了独具中国特色的组织和服务体系”“是党和政府以合作经济组织形式推动‘三农’工作的重要载体，是新形势下推动农村经济社会发展不可替代、不可或缺的重要力量”。

第二，供销合作社资产性质是集体资产而非国有资产。《宪法》第 8 条规定“农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济”。中发〔1995〕5 号文件强调“必须坚持供销合作社集体所有制性质”。虽然供销合作社资产也属于公有资产，但在管理使用上，与国有资产不同。中发 11 号文件强调“各级供销合作社理事会是本级社属资产和所属企事业单位资产的所有权代表和管理者”“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融资平台”。

这些规定为各地供销合作社维护组织体系和社有资产完整性提供了政策依据。

57. 加强供销合作社人才队伍建设

中发 11 号文件要求：“加强供销合作社人才队伍建设，广泛吸引各类经营管理和专业技术人才，着力培养一批懂市场、会管理的优秀企业家，造就一支对农民群众有感情、对合作事业有热情、对干事创业有激情的高素质干部职工队伍。”这是对加强供销合作社自身建设的要求。

第一，供销合作社系统庞大，组织体系多元，业务种类繁多，各方面人才需求量大。

第二，作为党和政府以合作经济组织形式推动“三农”工作的重要载体，供销合作社位于为农服务阵地前沿，积极服务乡村振兴战略，需要大量熟悉市场经济规律，适应农业农村现代化建设的经营管理人才和专业技术人才，目前系统这方面人才较少，需要坚持开放办社，面向社会广泛吸引。

第三，社有企业是供销合作社为农服务的重要手段，构建社有企业支撑的经营服务体系，切实发挥好社有企业为农服务作用，需要建设一支对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的社有企业领导人员队伍，培养一批懂市场、会管理的优秀企业家。

第四，“三农”工作是党和国家工作的重中之重，供销合作社作为党领导下的为农服务的综合性合作经济组织，在新时代切实担负起党和国家赋予的光荣使命，需要造就一支对农民群众有感情、对合作事业有热情、对干事创业有激情的高素质干部职工

队伍。

实践中，各级供销合作社要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，贯彻落实新时代党的组织路线和全国组织部长会议、中央人才工作会议精神，不断加强领导班子和干部人才队伍建设，抓好后继有人这个根本大计，大力发现培养选拔优秀年轻干部，坚持开放办社，大力吸引和使用社会人力资源参与供销合作事业，为持续深化供销合作社综合改革提供坚强组织保证。

58. 加强对供销合作社综合改革的领导

中发 11 号文件强调：“要站在加快推进中国特色农业现代化、巩固党在农村执政基础的战略高度，树立重视供销合作社就是重视农业、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。”党中央、国务院高度重视供销合作事业，中发 11 号文件中对各级党委、政府重视和支持供销合作社综合改革提出了明确要求，细化了扶持举措，同时要求供销合作社加强自身建设，切实改进作风，加快推进供销合作社综合改革。

第一，坚持党的领导，为深化综合改革提供有力保障。中发 11 号文件指出：“重视和加强供销合作事业，是党和政府做好‘三农’工作的传统和优势。”供销合作社是在党的领导下成长

和发展起来的，坚持党的领导是供销合作社始终如一的红色基因和政治优势。供销合作社在深化综合改革中，要充分利用好党和政府重视供销合作事业这一政治优势，勇于担当，积极作为，主动服务党和政府的中心工作，努力成为服务农民生产生活的综合平台，成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带，保证供销合作社综合改革始终坚持正确方向。要及时向党委、政府汇报综合改革工作，争取纳入全面深化改革工作大局和全面推进乡村振兴大局，纳入相关工作督查和考核，配强联合社领导班子，加大政策支持力度，营造良好改革环境。

第二，转变行政化的思维方式和工作方法，用改革的思路和方法不断破解体制机制难题。“转变行政化的思维方式和工作方法”就是要去除“官员化”倾向和“等靠要”思想，破除主要依靠行政手段推进工作的方式。“改革的思路”就是发挥改革的突破和先导作用，聚焦关键环节和重点领域，抓住制度建设主线，积极鼓励探索创新。“市场的办法”就是要深刻理解习近平经济思想精髓，把握经济规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

第三，切实加强和改进作风，既严以修身、严以用权、严以律己，又谋事要实、创业要实、做人要实，力戒形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，凝聚起攻坚克难、团结干事的强大力量。供销合作社有着悠久的历史、光荣的传统，在党领导人民

进行革命、建设、改革各个历史时期都作出了积极贡献，在这个过程中铸就的“扁担精神”、“背篓精神”等优良传统，是供销合作社弥足珍贵的精神财富，必须传承好发扬好。要深入挖掘“扁担精神”、“背篓精神”的思想内涵和时代价值，搭建文化服务平台，讲好供销合作社故事，进一步提升供销合作社的形象和影响。