

广德市深化农村改革助力乡村振兴做法与建议

韩自强, 李茂权, 胡明国 (广德市农业农村局, 广德市农业技术服务中心, 安徽广德 242200)

摘要 以实施乡村振兴战略为抓手, 以发展壮大村集体经济, 增加农村财产性收入为目标, 推动农村集体产权制度改革和农村“三变”改革。近年来, 广德市不断深化农村改革, 助推乡村振兴, 从广德市深化农村改革基本情况、主要做法和存在问题等方面进行深入探讨, 以继续推动深化农村改革提出相应的对策建议, 以期为建设农业强、农村美、农民富的新农村提供新动能。

关键词 乡村振兴; 深化农村改革; 广德市

中图分类号 F 320.2 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2021)08-0250-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.08.063



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Practices and Suggestions for Deepening Rura Reform to Promote Rural Revitalization in Guangde City

HAN Zi-qiang, LI Mao-quan, HU Ming-guo (Guangde Agriculture and Rural Bureau, Guangde Agricultural Technical Service Center, Guangde, Anhui 242200)

Abstract To promote reform of the rural collective property system and rural three changes reform with implementing the rural revitalization strategy for strengthening the village collective economy and increasing farmers' property income. In recent years, Guangde has continuously deepened rural reform to promote the rural revitalization. The basic situation of deepening rural reform, major practices and problems were discussed in this paper, and corresponding countermeasures for deepening rural reform were proposed, in order to provide new driving forces for the construction of a new countryside with strong agriculture, beautiful countryside and rich farmers.

Key words Rural revitalization; Deepen rural reform; Guangde City

2019年“中央一号”文件提出, 全面深化农村改革, 深入推进农村集体产权制度改革, 总结推广资源变资产、资金变股金、农民变股东经验, 激发乡村发展活力^[1]。黄延信等^[2-3]研究表明推动农村集体产权制度改革和农村“三变”改革有利于推动村集体经济持续健康发展。深化农村改革的目标是发展壮大村集体经济, 增加农村财产性收入。通过实施农村集体产权制度改革和农村“三变”改革, 充分发挥村一级的主体作用, 引导村集体与市场经营主体开展多种形式的股份合作, 盘活集体资源资产, 激活各类要素潜能, 以期为乡村振兴战略的实施提供新动能。

1 广德市深化农村改革已取得的成效

1.1 农村集体资产清产核资, 摸清家底明晰产权 广德市政府根据中央九部委联合下发的《农村集体资产清产核资办法》^[4]文件精神, 制定了《广德市农村集体资产清产核资工作实施方案》。严格按照清查、登记、核实、公示、确认、建立台账、审核备案、汇总上报、纳入平台9个步骤, 坚持实事求是客观公正, 有序推进合理合法, 农民群众充分参与的原则, 全面开展农村集体资产清产核资工作。分别以2017年12月31日、2018年12月31日和2019年12月31日为时间节点, 连续3年对全市9个乡镇, 136个村, 3405个村民组开展农村集体资产清查。最新清查结果显示, 共有集体土地总面积20.64万hm², 核实资产16.6亿元, 其中经营性资产4.7亿元, 占28.1%; 非经营性资产11.9亿元, 占71.9%。

1.2 农村集体产权制度改革, 创新集体经济运行机制 广德市从2015年开始实施农村集体产权制度改革工作, 首先选取了3个村作为试点, 2016年又选择了10个村试点, 2017年将试点扩大到32个村, 2018年在总结前3年试点经验的基

础上, 全面推广。2018年底全市133个村全部成立股份经济合作社, 完成了集体经济组织登记赋码, 发放集体经济组织登记证书, 共界定成员13.45万户, 46.22万人, 量化资产4.08亿元。为加强成员信息管理, 避免“两头占、两头无”的现象, 建立了股权管理系统, 登门入户发放股权证书, 全市股权证书发放率已达99.41%。2018和2019年共有18个股份经济合作社实现分红, 分红金额365.31万元, 惠及7万余人, 其中8个股份经济合作社实现连续2年分红。

1.3 推动农村“三变”改革, 发展壮大村级集体经济 由于各村经济基础的差异性和资源禀赋的不同等因素, 广德市在推动农村“三变”改革的过程中始终坚持因地制宜、“一村一策”的原则。按照市委提出“整市推进, 分步实施”的工作步骤, 调动各村的能动性, 发挥其主体作用, 不断拓宽农村经济发展渠道, 盘活农村集体资源资产, 先后总结出6种农村“三变”改革模式: 产业带动型、资金入股型、资产经营型、资源开发型、服务创收型和物业租赁型等。截至2019年底, 全市133个村全部完成农村“三变”改革, 村集体经营性收入2329.4万元, 同比增长27%。经营性收入0~5万元的村有21个, >5万~10万元47个, >10万~30万元46个, >30万~50万元7个, >50万~100万元10个, 100万元以上2个。共落实产业项目总数377个, 村集体入股资金7478.8万元(其中财政资金及形成的资产投入6656.7万元), 盘活土地林场水面等资源0.81万hm², 闲置资产12.2万m², 改革村平均收益17.51万元; 参与农村“三变”改革农户3513户, 农户以承包地或林地入股0.13万hm², 农户入股收益926.49万元。

2 广德市深化农村改革主要做法

2.1 加强组织领导, 提高政治站位 为全面推进深化农村改革, 广德市先后制定了《农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革工作方案》《农村集体资产清产核资工作方案》

作者简介 韩自强(1992—), 男, 安徽郎溪人, 农艺师, 硕士, 从事农村经营管理、作物栽培与耕作研究。

收稿日期 2020-07-20; **修回日期** 2020-08-12

和《扶持发展壮大村级集体经济专项规划》等一系列政策文件,按照5级书记抓改革的工作要求,成立了以市委书记为组长,市委副书记、市长为常务副组长的高规格领导小组,并从财政局、自然资源和规划局、市场监管局、审计局和农业农村局等部门抽调专职业务人员,实行乡镇联系制度,每名业务人员分别联系1~2个乡镇,各乡镇和村也均成立了“一把手”负责的领导小组,建立包村制度,成立指导组入村开展指导。形成市(县)、乡、村3级联动、齐抓共管、共同推进、层层落实的工作机制。

2.2 开展政策培训,提升业务水平 按照“多层次、多渠道”的要求,全方位开展深化农村改革政策培训。一是坚持县级统筹、乡镇指导、村级实施的原则,将培训人员扩大到村级,提升各级业务人员专业水平;二是邀请省农业农村厅、宣城市农业农村局专家领导进行专题授课;三是组织乡镇、村业务人员赴省外江浙地区和省内天长、旌德等国家级试点地区学习先进典型经验;四是建立工作群制度,对各乡镇在工作中遇到的问题及时进行政策指导和问题解答;五是印制各类深化农村改革的《资料汇编》《政策问答》等材料;六是结合试点工作经验,总结出可复制的操作流程,将农村集体产权制度改革工作细化为8个步骤,印制《农村集体产权制度改革操作流程(村级)》口袋书,供各乡镇、村在具体操作中使用。

2.3 多元途径宣传,营造浓厚氛围 为充分展示深化农村改革的新做法、新成绩、新亮点,广德市制定了专门的《宣传工作方案》。利用网络、广播、电视、报刊和工作简报等新媒体,各乡镇和村也通过报刊、公示栏、条幅、电子屏幕和一封信等形式,通过线上线下双管齐下的方式,对改革政策法规、工作动态和典型示范案例等进行全方位报道。如在人民网、学习强国和搜狐网等网站,在《安徽日报》《宣城日报》《南京区域农村经济》和《安徽农学通报》等报刊上均有开展宣传;并邀请多家媒体参加了广德市农村集体产权制度改革和农村“三变”改革政策新闻发布会,在全市范围内营造浓厚的改革氛围。

2.4 加大资金投入,提供政策保障 一是资金投入上,2016年市财政拿出1000万元支持22个村发展村集体经济;2017年共整合项目资金1122.7万元用于实施农村“三变”改革,首批扶持11个村,第二批扶持15个村;2018年整合中央财政农作物秸秆综合利用试点县项目资金230万元,支持5个村建设标准化厂房出租;2019年安排1850万元拨付至各村扶持发展村集体经济,其中中央补助财政资金390万元,省级财政资金120万元,宣城市财政资金20万元,广德市财政资金850万元,各乡镇配套470万元。二是税费优惠上,对新落户到村的企业(经济开发区范围除外),3年内上缴税费的50%奖励给所在村。免收村级集体经济组织各类行政事业性收费,对建设集中居住点、民工公寓等,减免水电、通信和广播电视等配套服务费。三是用地扶持上,每年将5%的新增建设用地计划指标和10%的增减挂钩计划指标,用于农村新产业、新业态和涉农设施等项目建设。四是奖励机制上,

每年对达标晋档的村级股份经济合作社由市财政予以资金奖补。针对圆满完成集体经济强村发展任务的村级“两委”班子、优质村级集体经济项目招商人、优秀村级集体经济项目企业等,分别给予奖励。如建立村班子发展集体经济激励机制,对当年完成经营性收入5万元以上的村,可按当年增长部分的10%给予“两委”班子成员绩效奖励,市、乡2级财政各承担50%。2019年共奖励村“两委”班子成员39.39万元。

2.5 因村施策发展,树立典型示范 针对各村经济基础的差异性和资源禀赋的不同等因素,广德市因地制宜、因村施策推动农村“三变”改革,扶持发展壮大村集体经济,宣传推广典型经验。

2.5.1 产业带动型。坚持市场导向,依托具有发展潜力的农民专业合作社、农业企业等新型农业经营主体,充分发挥致富带头人的示范引领作用,增强其对当地农业产业发展和农民增收的带动力,创新发展模式,通过走产业化发展道路,推动当地产业发展,壮大村级集体经济和增加农民财产性收入。如卢村乡传锋杨桐专业合作社,带动周边300余农户加入合作社,种植杨桐、桉木,年产值达到100万元,纯利润30万左右。合作社也为周边农户提供了就业岗位,采摘杨桐、桉木树叶,日均收入300元以上;加工树叶,日均收入100元以上。2017年宋陈村结合农村“三变”改革入股该合作社20万元,村集体每年保底分红6万元。

2.5.2 资金入股型。适合有用资金基础或通过整合项目资金、政府帮扶资金的村,投入到经营主体,享受股份权利。如东亭乡沙坝村将村集体筹集到的40万元资金入股到新型农业经营主体——安徽三兄弟薯业有限责任公司,每年可获得5万元的保底分红。

2.5.3 资产经营型。盘活村集体闲置资产,引导农户将宅基地使用权和土地承包经营权等与新型农业经营主体进行联营、合股,扩大生产经营规模,壮大村级集体经济。如邱村镇赵村村联合3个村民组88户居民,以村民的闲置房屋、承包地和村民组集体的沟、塘、坝、路等资源,入股“田之润”田园综合体。村民组通过资源入股,每年保底分红6750元/hm²,村民通过闲置房屋入股,每年保底分红9000元/hm²;73.33 hm²承包地,原本每年165万kg稻谷的收益,也能提高50%。

2.5.4 资源开发型。开发荒地、林地、水面等自然资源,或发挥区位优势,发展观光农业、休闲旅游、农家乐等产业,开辟村级集体经济增收渠道。如四合乡焦村村将村集体23.33 hm²林场入股到上海(幽栖)投资咨询有限公司,借“喜鹊原宿”项目的东风,该林场年收入由不足1万元增至12万元,并在此基础上每5年递增8%。

2.5.5 服务创收型。成立物业公司、服务中介等经营性组织,通过为农民提供生产生活资料购销、物业管理等有偿服务,增加集体经济收入。如桃园村成立广德金园保洁服务有限公司承接太极洞风景区保洁服务,使村集体收入达7万元,同比增长25%;桃州镇大木桥社区建立物业服务站,以协

调物业费收取,为小区居民提供全面服务,作为股权入股腾达物业公司,社区占股达到10%,每年获得稳定收益。

2.5.6 物业租赁型。适合可以提供房屋或者土地使用权租赁的城中村或者城郊村。如城中村可以将集体所有的房屋进行出租,解决“无地富村发展”的问题。邱村镇依托现有的工业园区,统一规划,统筹发展,组织12个村抱团发展,每个村投入资金20万元,镇里筹资超过600万元,在工业园区新建超过10 000 m²的标准化厂房出租,镇村2级合作发展物业经济,村级每年能分得60万元租金收入,镇里也能获得40万元收益,实现了多方共赢。

2.6 突出工作重点,聚焦关键环节

2.6.1 把稳清产核资关。严格按照农村集体资产清查9个工作步骤,对所有村集体经营性资产、资源性资产和非经营性资产进行全面清查,摸清集体家底,健全管理制度,明确资产所有权,分门别类登记造册,防止资产流失,坚决维护集体经济组织成员利益。

2.6.2 把稳成员界定关。坚持“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”的原则,制定了《广德市农村集体经济组织成员资格界定指导意见》,同时按照“一村一策”的工作要求,各村因地制宜制定成员界定细则。为方便集体经济组织成员信息管理,广德市依托“三资”管理平台,建立了股权管理系统。

2.6.3 把稳股权设置关。股权设置实行“生不增、死不减,进不增、出不减”的静态模式,经集体经济组织会议讨论决定折股量化的资产范围和量化方式。折股量化到人的资产,原则上为村集体经营性资产,公益性资产和资源性资产一般不列入折股量化的范围。

3 存在问题

广德市在推进深化农村改革虽然取得了阶段性成效,但是随着改革的不断进行,新的问题和矛盾也在持续产生。一是集体经济组织成员管理不统一。虽然广德市为方便成员信息的管理建立了股权管理系统,但是在全省范围内没有形成统一的管理模式,可能会导致成员信息管理混乱,损害村级集体经济组织成员的利益。二是资源资产管理不规范。由于撤乡并村等多种因素,为偿还村级债务,村集体将大量资源资产低价长时间出租,没有签订合理合法的合同,严重损害村集体利益。三是农村经营管理部门人员不足。随着深化农村改革的不断深入,基层农村经营管理部门承担着农村土地承包管理、新型农业经营主体培养、集体经济发展和资产财务管理等常规工作,还肩负着农村土地制度、集体产权制度和经营管理制度改革的创新职责^[5]。目前,县乡农村经营管理体系建设薄弱,机构不全、缺编少人,工作指导力量不足。

4 对策建议

随着深化农村改革的持续推进,将要面临的问题会更加

艰巨,矛盾更加突出。借助十九大的东风,以实施乡村振兴战略为抓手,稳稳牵住深化农村改革的“牛鼻子”。

4.1 进一步强化集体经济组织成员信息管理 根据中央安排,2021年基本完成经营性资产股份合作制改革^[6],为保障集体经济组织成员权益,避免出现“两头占、两头无”的现象,建议在全国层面建立集体经济组织成员管理系统,有利于保障村集体经济组织成员集体资产股份占有、收益、有偿退出及继承等权益^[7]。同时集体经济组织成员的确定,为保障妇女儿童等弱势群体的权益提供了依据,有利于维持社会稳定。

4.2 进一步加强集体资源资产的管理 进一步加强“三资”管理,完善和健全“三资”监管制度,加强制度落实,保障村集体“三资”不受侵蚀。对村集体资源资产出租合同进行清理,针对承包合同不规范,合同内容不全、表述不清、实际面积和合同面积不一致,承包期限混乱,承包合同显失公平,部分到期合同未续签或终止,没有经过村民委员会同意私下转包和口头协议,无偿占用村级集体资源资产等方面出现的问题。依法完善承包合同,确保集体资源资产增值。

4.3 进一步加强人才培养 一是建议完善农村经营管理系统队伍建设,培育一支“懂两爱”的农经工作力量,确保事有人做,责有人担,承担起深化农村改革的工作任务^[8-9]。二是建议制定发展壮大村集体经济人才培养政策,从回乡大学生、退伍军人、农村“能人”中培养一批“留得住、守得住”的本土人才。积极促进新乡贤群体的培育、生成和发展壮大,为实现乡村振兴的伟大工程提供强有力的人才支撑^[10]。

参考文献

- [1] 中华人民共和国农业农村部办公厅.中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于做好2019年农业农村工作的实施意见[EB/OL].(2019-02-22)[2020-03-25]. http://www.moa.gov.cn/ztlz/jj2019zyyhjw/zxgz/201902/t20190222_6172581.htm.
- [2] 黄延信,余葵,师高康,等.对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J].农业经济问题,2014,35(4):8-14.
- [3] 孟超峰,凌跃进,朱依坤,等.宣城市农村“三变”改革的探索与实践[J].安徽农学通报,2017,23(13):1-2,167.
- [4] 佚名.农业部等九部委部署全面开展农村集体资产清产核资工作[J].农村财务会计,2018(2):36-37.
- [5] 中央农村工作领导小组办公室,农业农村部.中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知[EB/OL].(2019-09-20)[2020-03-25]. http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201909/t20190920_6328397.htm.
- [6] 中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见[EB/OL].(2016-12-26)[2020-03-25]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm.
- [7] 韩自强,汪为均,向家春,等.农村集体资产股份有偿退出和继承的思考[J].安徽农学通报,2020,26(10):10-11,42.
- [8] 张琳,范小草.乡村振兴视阈下村干部胜任力研究综述[J].安徽农业科学,2020,48(13):5-7,11.
- [9] 朱艳琳,谢乾丰.基于乡村振兴战略“三农”工作干部队伍建设探析[J].安徽农业科学,2020,48(22):251-254,261.
- [10] 彭亮.乡村振兴战略背景下新乡贤的生成机理及培育对策研究[J].安徽农业科学,2020,48(22):233-235.