

坚持自治法治德治相结合 走乡村善治之路

□ 方杰

乡村是国家治理的基石。中国 5000 多年的治乱历史经验昭示我们，基层治，则国家稳、百姓安；反之，就会国家动乱、民不聊生。乡村治理不仅是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成，决定着乡村社会的发展、繁荣和稳定，也是乡村振兴的基础和保障，是巩固和完善党在农村执政基础的“压舱”工作。党的十九大将“治理有效”作为实施乡村振兴战略的总要求之一，习近平总书记也多次强调，“要夯实乡村治理这个根基”。

当前，我们加强和改善党对“三农”工作的领导，农业农村发展取得了历史性成就、发生了历史性变革，但仍存在一些深层次的问题。比如，一些村庄缺人气、缺活力、缺生机；一些村庄“形虽在，神已散”，优秀道德规范、公序良俗失效；乡土社会的血缘性和地缘性减弱，农民组织化程度低、集体意识弱。加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，是摆在我们面前的一项重要而紧迫的任务。发轫于浙江省桐乡市的自治、法治、德治“三治结合”的乡村治理模式，显示出强大的生命力和凝聚力，为我们推进新时代乡村治理拓宽了视野，打开了空间，提供了路径。

要在打造“千千万万”上下功夫，强化农村党建引领。“农村富不富，全靠党支部！集体强不强，就看领头羊！”习近平总书记强调，要推动乡村组织振兴，打造千千万万个坚强的农村基层党组织，培养千千万万名优秀的农村基层党组织书记。提衣提领子，牵牛牵鼻子。推进乡村治理，办好农村的事情，关键要靠一个好农村基层党组织。要将党管农村这一原则落到实处，旗帜鲜明地强化农村基层党组织的领导核心地位，全面加强村党组织对村级各类组织、各项事务的领导，完善以村党组织为核心的基层组织体系，确保党在乡村治理工作中始终总揽全局、协调各方。加强农村党组织战斗堡垒建设，关键是党组织书记这个“带头人”。

要在实现“当家作主”上下功夫，深化村民自治实践。村民自治制度是我国宪法规定的一项农村基本制度，是还权于民的一项重要制度设计。村民自治，关键要有实现自治的民主形式。要大力推广浙江省象山县“村民说事”制度、天津市宝坻区六步决策法、湖北省秭归县治理单元下沉模式、湖南省新化县油溪桥村村级事务管理积分制等，让农民自己“说事、议事、主事”，做到村里的事村民商量着办。要厘清村级事务清单，明晰基层群众性自治组织依法履行职责事项和协助政府工作事项，让村里干该干的事。要培育富有地方特色和时代精神的新乡贤文化，打好“乡情牌”“乡愁牌”，吸引新乡贤回归家乡，

发挥其在乡村治理中的积极作用。

要在推动“法治乡村”上下功夫，全面推进依法办事。法治是乡村治理的前提和保障，要把政府各项涉农工作纳入法治化轨道，加强农村法治宣传教育，完善农村法治服务，引导干部群众尊法学法守法用法，依法表达诉求、解决纠纷、维护权益，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治秩序。要加强法律服务供给，推进公共法律服务实体平台、热线平台、网络平台“三大平台”建设，推动法律服务乡村全覆盖。要大力推进“清廉乡村”建设，全面推行农村小微权力清单制度，织密农村基层权力运行“廉政防护网”，开展农村基层“微腐败”整治，推进农村巡查工作，严肃查处侵害农民利益的腐败行为。

要在营造“春风化雨”上下功夫，加快建设德润乡村。习近平总书记在主持中共中央政治局第三十七次集体学习时强调，法律是准绳，任何时候都必须遵循；道德是基石，任何时候都不可忽视。国无德不兴、人无德不立，德治在乡村治理中显得尤为重要。要深入挖掘乡村熟人社会中蕴含的潜在道德力量，结合时代要求在继承中创新、在融合中丰富、在浸润中升华，强化和提升道德对社会、个体的教化、调节、约束作用，实现生活水平和精神境界的同步提升。乡村社会有着丰富的中华民族传统美德，要坚持教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，大力建设文明村镇、文明家庭、书香家庭、健康家庭，在乡村社会形成守望相助、崇德向善、见贤思齐、德行天下的浓厚氛围。

习近平总书记在 2017 年中央农村工作会议上指出，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是实现乡村善治的有效途径。“三治结合”乡村治理的创新之处和最大生命力在于在党的领导下，将自治、法治、德治熔于一炉，形成体系化的合力，统揽协调条块资源，做到整体联动、强势推进。“三治结合”的核心在互动共治，关键在发动群众，它是一种社会治理理念的创新和社会治理方式的转变，是乡村振兴“治理有效”的实现途径。

“基础不牢，地动山摇”。我们正面临着实现乡村振兴、推进国家治理体系和治理能力现代化等众多重大而又艰巨的任务。必须建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，完善各有关部门衔接有效、上下联动、分工负责、合力推进的工作机制，坚定不移走中国特色乡村善治之路，让乡村社会更加充满活力、更加安定有序。✿

农村工作通讯

毛泽东题于 1956 年 5 月

本社特约顾问 陈锡文 唐仁健 潘盛洲 尹成杰
刘振伟 郑新立 黄守宏 杜 鹰
段应碧 韩 俊 柯炳生

本刊顾问 李志军 沈 欣 乔建军 孙振云
陈 健 于 强 王金会 张国坤
杨时云 林健东 卢仕仁 黄华康
宋虎振 申延平 肖伏清 袁延文
顾幸伟 刘 俊 路 伟 文引学
李旺泽 王玉虎 李希信 谢 晖
高巴松 王国发 杨秀彬 胡汉平
王 刚 许 云 杨昌鹏 朱 岗

社长 彭小元
总编辑 雷刘功
副社长、副总编辑 夏 树
副总编辑 苑体强
副总编辑 辛 燕

主编 王雪梅
副主编 杨 勇 周学勤
编辑记者 李 姗 牛 震 许雪亚 陈丽娜
沈立宏 朱文馨 王琦琪 汪 洋
王长亮 郑景顺 卢新松 包尚友
李 刚 陆家木 李 洋

通联发行部主任 何晓霞
副主任 李锦华
通联发行部电话 010-68251272 68132935
E-mail tonglianchu@163.com
美术编辑 戴秀君

主管 中华人民共和国农业农村部
主办 中国农村杂志社
编辑出版 《农村工作通讯》编辑部
地址 北京市翠微中里 16 号楼
邮政编码 100036
编辑部电话 010-68259383 68253911
传真 010-68254369
E-mail ncgztz@vip.sina.com
本刊网址 www.cnnews.net

发行范围 国内外公开发
国内统一连续出版物号 CN11-1617/F
国际标准连续出版物号 ISSN0546-9503
国外总发行 中国国际图书贸易公司(中国书店)
邮发代号 2-601 定价: 9.00 元
广告经营许可证号 京海工商广字第 0209 号
印刷 北京顶佳世纪印刷有限公司
出版日期 2019 年 4 月 25 日

本刊声明: 本刊选用了部分国内外资料图片, 敬请作者与本刊联系, 并领取稿酬。本刊为“中国期刊全文数据库”“万方数据——数字化期刊群”、中国学术期刊(光盘版)全文收录期刊。作者稿件自发表之日起本刊就取得了出版权和独家使用与代理权, 该著作权使用费与本刊稿酬一并支付, 凡向本刊投稿者视同认可并授权本刊上述做法。

中邮阅读网 www.183read.com

☆ 编辑荐文 ☆



· 聚焦 ·

P13/《探寻浙江乡村振兴的“善治密码”》

党的十九大报告指出, 要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。走中国特色社会主义乡村振兴道路, 创新乡村治理体系, 实现乡村善治是关键。那么, 乡村谁来治理? 怎么治理? 治理什么? 治理效果如何检验? 近年来, 作为乡村善治之路践行者的浙江省, 自 2003 年开始推动“千村示范、万村整治”工程, 在打造出近 3 万个如诗如画的美丽乡村的同时, 也为乡村治理体系的创新贡献了独特的改革智慧。

牛震



· 农村改革试验区 ·

P26/《新形势下的农村改革试验区工作在全面深化农村

改革中发挥了重要作用》

农村改革试验区是一个综合性的改革平台, 各部门形成了一种共识, 优先把试点试验任务在农村改革试验区进行安排和部署。过去各个部门推动改革, 都是找各自工作领域中一些有基础、有力量的点来布置; 现在是充分利用农村改革试验区推进机制, 把各方面的单项改革凝聚形成综合配套的改革, 由此来更好发挥改革效应。

许雪亚



· 懂农业爱农村爱农民 ·

P42/《肉鸡科学技术“攻坚人”》

作为国家肉鸡产业技术体系首席科学家, 34 年来, 文杰带领团队攻克了一个又一个肉鸡生产培育难题, 坚持“产业是根”, 为我国肉鸡理论研究和产业发展做出了重要贡献。本期“一懂两爱”栏目走近文杰, 讲述他和团队的科研故事。

王琦琪



· 环球 ·

P61/《日本农村生活污水治理经验及其对中国的启示》

我国农村人口多, 生活污水量大, 如何提高农村生活污水治理效率、改善农村人居环境治理是现阶段亟需解决的问题。日本通过长达三十年的探索在农村生活污水治理领域取得了巨大成就, 学习和借鉴日本农村生活污水治理做法和经验, 对我们具有非常重要的借鉴意义。

沈立宏



阅读往期精彩内容
请关注本刊微信公众号



卷首

- 1 坚持自治法治德治相结合 走乡村善治之路 \ 方杰

速览

- 4 动态·财政部、农业农村部严厉打击违规骗套农机购置补贴行为等 3 则

特稿

- 5 统一思想一鼓作气顽强作战越战越勇
着力解决“两不愁三保障”突出问题
8 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》

聚焦

- 12 善治之路
13 探寻浙江乡村振兴的“善治密码” \ 杨勇
18 桐乡“三治融合”推动基层治理现代化 \ 李锦华
20 安吉 安且吉兮 以善治实现美丽 \ 李锦华
23 象山 从“说事”到“办事” \ 李锦华

农村改革试验区

- 26 新形势下的农村改革试验区工作
在全面深化农村改革中发挥了重要作用
——对话全国政协委员、原农业部副部长陈晓华 \ 赵长保等

观点摘萃

- 32 创新社会资本与农民的利益联结机制 \ 叶兴庆
32 政府要承担缩小城乡公共服务差距的主体责任 \ 张晓山
32 三大举措提高“互联网+”农民创业成功率 \ 庄晋财等
33 解决“人钱地”问题,盘活农村资源要素 \ 马晓河
33 要探索小农户与“土地+服务”
规模化经营的结合方式 \ 叶敬忠
33 乡村治理须重塑三种环境 \ 张英洪

厅局长谈乡村振兴

- 34 深入实施乡村振兴战略 加快推动吉林农业农村高质量发展 \ 于强

三农论坛

- 37 牢牢把握农业农村优先发展的战略机遇期 \ 杨久栋
40 新形势下如何推进休闲农业和乡村旅游高质量发展 \ 詹行天

懂农业爱农村爱农民

- 42 肉鸡科学技术“攻坚人”
——记中国农业科学院北京畜牧兽医研究所副所长文杰

第一书记

- 44 三大产业 闯出脱贫好路子
——记山东省临清市青年路街道东鸭寨居委会“第一书记”李少阳

世象漫话

- 46 “厕所革命”应加强四方面宣讲 \ 严国进
46 保护长江刀鱼要形成“全链条打击” \ 戴先任
47 “合约食堂”约出乡村新风向 \ 吴旭

调查

- 48 一个贫困村怎样念好产业经
——河北省怀安县叶家辛窑村产业扶贫调研报告 \ 李竣等

工作手记

- 51 现代化和美乡村建设的路径与对策 \ 林伟
53 以“三化”引导小农户进入现代轨道 \ 戴文华等
55 新型农业经营主体的规模经营风险探析 \ 徐功学

一线来风

- 58 甘肃天祝 产业多元 脱贫更有含金量 \ 陆家木

环球

- 61 日本农村生活污水治理经验及其对中国的启示 \ 周隆斌等

记住乡愁

- 64 米缸的变迁 \ 章小兵

本期封面

4月15日至17日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在重庆考察,并主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会。图为4月15日下午,习近平在石柱土家族自治县中益乡华溪村看望老党员、已脱贫户马培清一家。

(谢环驰 摄)



1 | 财政部、农业农村部 严厉打击违规骗套农机购置补贴行为

财政部、农业农村部日前联合印发《关于进一步加强农机购置补贴政策监管强化纪律约束的通知》。《通知》提出,严厉打击采用提供不实投档信息、产品信息、销售信息和虚购报补、重复报补、以小抵大等违规手段骗套补贴行为,或涉事产销企业拒不配合调查、提供虚假调查材料等行为。

2 | 教育部部署 重点高校招收农村和贫困地区学生工作

教育部近日发布《关于做好2019年重点高校招收农村和贫困地区学生工作的通知》,明确继续实施国家专项计划、地方专项计划和高校专项计划,要求各地各校严格确定报考条件,加强资格联合审核,规范招生录取管理。通知特别提出,国家专项计划实施区域的贫困县脱贫后2019年仍可继续享受国家专项计划政策。有关省(区、市)要严格执行国家专项计划确定的实施区域,不得擅自扩大范围。

3 | 民政部 深入推进农村低保专项治理工作

日前,民政部召开电视电话会议,部署在全国深入推进农村低保专项治理工作。会议提出,各地应坚决整治农村低保经办服务中的腐败和作风问题,查处问题、规范流程、正风肃纪,更好推动农村低保政策落实,更好发挥农村低保在打赢脱贫攻坚战中的兜底保障作用。下一步,民政部将强化监督执纪问责,着力解决突出问题,通过推动主体责任落实,切实改进作风,坚持加大查处和完善措施标本兼治,不断深化专项治理成果,巩固脱贫攻坚成效。



8.7 万家

据农业农村部调查结果,2018年全国县级以上农业产业化龙头企业达8.7万家,各类农业产业化组织辐射带动1.27亿农户。

998 家

据海峡两岸农业交流协会数据,2012-2018年,台农台商在大陆投资农林牧渔业新增企业998家,新增投资金额超过5.52亿美元。



18 个

从中国农业科学院了解到,10多年来,我国的国际绿色超级稻项目已在18个亚非国家试种推广,超过160万农户受益。

74.65 亿美元

根据海关统计,2018年我国水产品进出口总量954.42万吨,总额371.88亿美元,全年贸易顺差74.65亿美元。



58422 家

从全国“三品一标”工作座谈会上了解到,截至2018年底,全国“三品一标”获证单位总数为58422家,产品总数121743个。

本栏编辑:王琦琪

习近平在重庆考察并主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会时强调

统一思想一鼓作气顽强作战越战越勇 着力解决“两不愁三保障”突出问题

到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障，是贫困人口脱贫的基本要求和核心指标，直接关系攻坚战质量。总的看，“两不愁”基本解决了，“三保障”还存在不少薄弱环节。各地区各部门要高度重视，统一思想，抓好落实。要摸清底数，聚焦突出问题，明确时间表、路线图，加大工作力度，拿出过硬举措和办法，确保如期完成任务。

要从最困难的群体入手，从最突出的问题着眼，从最具体的工作抓起，通堵点、疏痛点、消盲点，全面解决好同老百姓生活息息相关的教育、就业、社保、医疗、住房、环保、社会治安等问题，集中全力做好普惠性、基础性、兜底性民生建设。要着力抓好安全生产、食品药品安全、防范重特大自然灾害、维护社会稳定工作，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平4月15日至17日在重庆考察，主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会并发表重要讲话。他强调，脱贫攻坚战进入决胜的关键阶段，各地区各部门务必高度重视，统一思想，抓好落实，一鼓作气，顽强作战，越战越勇，着力解决“两不愁三保障”突出问题，扎实做好今明两年脱贫

攻坚工作，为如期全面打赢脱贫攻坚战、如期全面建成小康社会作出新的更大贡献。

山城四月，春风和煦，山水透绿，一派生机勃勃。4月15日，习近平在中共中央政治局委员、重庆市委书记陈敏尔和市长唐良智陪同下，深入石柱土家族自治县的学校、农村，实地了解脱贫攻坚工作情况。石柱土家族自治县地处武陵山

集中连片特困地区，是国家扶贫开发工作重点县。15日中午，习近平一下飞机，就转乘火车、汽车前往石柱县，山路蜿蜒，坡急沟深，辗转3个多小时抵达大山深处的石柱县中益乡华溪村。

习近平首先来到中益乡小学。学校操场上，小学生们正在开展课外文体活动。看到总书记来了，学生们围拢过来，纷纷问习爷爷好，

总书记高兴地同大家交谈，询问他们学习和生活情况。中益乡地处大山深山之中，群众居住比较分散，孩子上学是个难题。习近平指出，“两不愁三保障”，很重要的一条就是义务教育要有保障。再苦不能苦孩子，再穷不能穷教育。要保证贫困山区的孩子上学受教育，有一个幸福快乐的童年。习近平走进师生食堂，仔细察看餐厅、后厨，了解贫困学生餐费补贴和食品安全卫生情况。习近平嘱咐学校和老师既要当好老师，又要当好临时家长，把学生教好、管好。要把安全放在第一位，确保学生在学校学、住、吃都安全，让家长放心。他希望老师们扎根山区，献身乡村教育事业，为群众脱贫贡献一份力量。

华溪村人多地少，土地贫瘠，全村有建档立卡贫困户85户、302人，其中8户、19人还没有脱贫。习近平踏着湿滑的石阶登上陡坡，来到贫困户谭登周家，从屋外看到屋内，详细询问老两口生活和身体状况。谭登周夫妇告诉总书记，由于伤病原因暂时丧失了劳动力，生活还比较困难，但土地流转有分红、医疗有救助、低保有兜底，3间住房加固后都很结实，特别是医药费大部分报销，自己只负担一部分，基本生活还是有保障的。习近平指出，基本医保、大病保险、医疗救助是防止老百姓因病返贫的重要保障。这个兜底作用很关键。脱贫攻坚明年就要收官，要把工作往深里做、往实里做，重点做好那些尚未脱贫或因病因伤返贫群众的工作，加快完善低保、医保、医疗救助等相关扶持和保障措施，用制度体系保障贫困群众真脱贫、稳脱贫。

随后，习近平前往老党员、已

脱贫户马培清家，沿着乡间小路步行察看自然环境、村容村貌，了解该村通过种植中药材黄精等特色经济作物带动村民脱贫的情况。在马培清家中，看到谷仓里装满粮食，厨房里挂着不少腊肉，温饱不愁，了解到他们家通过参加黄精中药材产业发展和土地入股分红、管护药材基地等方式，实现了稳定脱贫，习近平表示欣慰。

在马培清家院子，习近平同村民代表、基层干部、扶贫干部、乡村医生等围坐在一起，摆政策，聊变化，谋发展。大家你一言我一语，争相发言，气氛热烈。习近平对乡亲们说，脱贫攻坚是我心里最牵挂的一件大事。这次我专程来看望乡亲们，就是想实地了解“两不愁三保障”是不是真落地，还有哪些问题。小康不小康，关键看老乡，关键看脱贫攻坚工作做得怎么样。全面小康路上一个也不能少。发展才是社会主义，发展必须致力于共同富裕。国家越发展，越要把贫困群众基本生活保障好。各级党委和政府要把“两不愁三保障”各项措施落实到村、到户、到人。要加强乡村两级基层党组织建设，更好发挥在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用，提高党在基层的治理能力和服务群众能力。党员干部要到脱贫攻坚的一线、到带领群众脱贫致富的火热实践中历练，经受考验，磨练党性，增进群众感情，增强做好工作的本领。习近平强调，幸福是奋斗出来的。党的政策对老百姓好，才是真正的好。党的各项惠民政策要落实好，乡亲们要一起奋斗，努力向前奔跑，争取早日脱贫致富奔小康。

离开村子时，村民们聚集在村头，高声向总书记问好。习近平同

大家亲切握手，祝乡亲们生活越来越幸福。

16日下午，习近平在重庆主持召开解决“两不愁三保障”突出问题座谈会。座谈会上，广西、重庆、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、新疆等地党委书记作书面汇报，重庆市石柱土家族自治县县委书记蹇泽西，奉节县平安乡党委书记邹远珍，城口县周溪乡凉风村党支部书记伍东，教育部、住房和城乡建设部、水利部、国家卫生健康委、国家医疗保障局等部门主要负责同志，中共中央政治局委员、国务院副总理胡春华先后发言。

听取大家发言后，习近平发表了重要讲话。他强调，到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障，是贫困人口脱贫的基本要求和核心指标，直接关系攻坚战质量。总的看，“两不愁”基本解决了，“三保障”还存在不少薄弱环节。各地区各部门要高度重视，统一思想，抓好落实。要摸清底数，聚焦突出问题，明确时间表、路线图，加大工作力度，拿出过硬举措和办法，确保如期完成任务。

习近平强调，脱贫攻坚战进入决胜的关键阶段，务必一鼓作气、顽强作战，不获全胜决不收兵。各省区市党政主要负责同志要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，强化政治责任，亲力亲为抓好脱贫攻坚。省级分管扶贫的负责同志要抓好工作落实。各行业部门要围绕脱贫攻坚目标任务，按照尽锐出战要求，切实履职尽责、合力攻坚，对责任不落实、政策不落实、工作不落实影响任务完成的要进行问责。党中央制定了支持深度贫困

地区脱贫攻坚的实施意见，各方面都加大了力度，但不能放松。要逐一研究细化实化攻坚举措，攻城拔寨，确保完成脱贫任务。这次脱贫攻坚专项巡视和成效考核发现了不少突出问题和共性问题。各地区各部门要全面排查梳理，确保各类问题整改到位，为明年工作打下良好基础。

习近平指出，脱贫既要看数量，更要看质量。要严把贫困退出关，严格执行退出的标准和程序，确保脱真贫、真脱贫。要把防止返贫摆在重要位置，适时组织对脱贫人口开展“回头看”。要探索建立稳定脱贫长效机制，强化产业扶贫，组织消费扶贫，加大培训力度，促进转移就业，让贫困群众有稳定的工作岗位。要做好易地扶贫搬迁后续帮扶。要加强扶贫同扶志扶智相结合，让脱贫具有可持续的内生动力。

习近平强调，贫困县摘帽后，要继续完成剩余贫困人口脱贫任务，实现已脱贫人口的稳定脱贫。贫困县党政正职要保持稳定，做到摘帽不摘责任。脱贫攻坚主要政策要继续执行，做到摘帽不摘政策。扶贫工作不能撤，做到摘帽不摘帮扶。要把防止返贫放在重要位置，做到摘帽不摘监管。要保持政策稳定性、连续性。

习近平指出，要把全面从严治党要求贯穿脱贫攻坚全过程，强化作风建设，完善和落实抓党建促脱贫的体制机制，发挥基层党组织带领群众脱贫致富的战斗堡垒作用，深化扶贫领域腐败和作风问题专项治理，把基层减负各项决策落到实处。对奋战在脱贫攻坚一线的同志要关心他们的生活、健康、安全，对牺牲干部的家属要及时给予抚恤、

长期帮扶慰问。对在基层一线干出成绩、群众欢迎的干部，要注意培养使用。对那些畏苦畏难、敷衍了事、弄虚作假的扶贫干部，要加强教育管理，该撤换的要及时撤换，该问责的要坚决问责。

17日上午，习近平听取了重庆市委和市政府工作汇报，对重庆各项工作取得的成绩给予肯定，希望重庆全面落实党中央决策部署，牢牢把握稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，持续营造风清气正的政治生态，更加注重从全局谋划一域、以一域服务全局，努力在推进新时代西部大开发中发挥支撑作用、在推进共建“一带一路”中发挥带动作用、在推进长江经济带绿色发展发挥示范作用。

习近平强调，党中央通过了《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》。这是党中央从全局出发作出的重大决策部署，对决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程具有重大而深远的意义。重庆要抓好贯彻落实，在推进西部大开发形成新格局中展现新作为、实现新突破。要坚定不移推动高质量发展，扭住深化供给侧结构性改革这条主线，把制造业高质量发展放到更加突出的位置，加快构建市场竞争力强、可持续的现代产业体系。要加大创新支持力度，坚定不移推进改革开放，努力在西部地区带头开放、带动开放。要加快推动城乡融合发展，建立健全城乡一体融合发展的体制机制和政策体系，推动区域协调发展。要深入抓好生态文明建设，坚持上中下游协同，加强生态保护与修复，

筑牢长江上游重要生态屏障。

习近平指出，要按照党中央总体部署，结合自身实际，精心组织实施庆祝新中国成立70周年各项工作。要围绕中国共产党为什么“能”、马克思主义为什么“行”、中国特色社会主义为什么“好”等重大问题，广泛开展宣传教育，加强思想舆论引导，坚定广大干部群众对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，进一步激发全体人民爱党、爱国、爱社会主义的巨大热情。

习近平强调，要从最困难的群体入手，从最突出的问题着眼，从最具体的工作抓起，通堵点、疏痛点、消盲点，全面解决好同老百姓生活息息相关的教育、就业、社保、医疗、住房、环保、社会治安等问题，集中全力做好普惠性、基础性、兜底性民生建设。要着力抓好安全生产、食品药品安全、防范重特大自然灾害、维护社会稳定工作，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

习近平指出，要贯彻党中央部署，切实加强党的政治建设，培养一支忠诚干净担当的高素质干部队伍，积极营造建功新时代、创造新业绩的浓厚氛围和良好环境，用正确思想、优良作风、良好导向、正面典型持续激荡清风正气。要加强党的基层组织建设，推动基层党组织全面进步、全面过硬。要坚决整治形式主义、官僚主义，让基层干部从繁文缛节、文山会海、迎来送往中解脱出来。要保持惩治腐败高压态势，巩固反腐败斗争压倒性胜利。

丁薛祥、刘鹤、胡春华、何立峰等参加上述活动，陈全国、陈敏尔出席座谈会。 (据新华社)

中共中央办公厅 国务院办公厅 印发《关于统筹推进自然资源资产产权 制度改革的指导意见》

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》全文如下。

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。改革开放以来，我国自然资源资产产权制度逐步建立，在促进自然资源节约集约利用和有效保护方面发挥了积极作用，但也存在自然资源资产底数不清、所有者不到位、权责不明晰、权益不落实、监管保护制度不健全等问题，导致产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放、生态退化严重。为加快健全自然资源资产产权制度，进一步推动生态文明建设，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新

时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面落实习近平生态文明思想，认真贯彻党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以完善自然资源资产产权体系为重点，以落实产权主体为关键，以调查监测和确权登记为基础，着力促进自然资源集约开发利用和生态保护修复，加强监督管理，注重改革创新，加快构建系统完备、科学规范、运行高效的中国特色自然资源资产产权制度体系，为完善社会主义市场经济体制、维护社会公平正义、建设美丽中国提供基础支撑。

（二）基本原则

——坚持保护优先、集约利用。正确处理资源保护与开发利用的关系，既要发挥自然资源资产产权制度在严格保护资源、提升生态功能中的基础作用，又要发挥在优化资源配置、提高资源开发利用效率、

促进高质量发展中的关键作用。

——坚持市场配置、政府监管。以扩权赋能、激发活力为重心，健全自然资源资产产权制度，探索自然资源资产所有者权益的多种有效实现形式，发挥市场配置资源的决定性作用，努力提升自然资源要素市场化配置水平；加强政府监督管理，促进自然资源权利人合理利用资源。

——坚持物权法定、平等保护。依法明确全民所有自然资源资产所有权的权利行使主体，健全自然资源资产产权体系和权能，完善自然资源资产产权法律体系，平等保护各类自然资源资产产权主体合法权益，更好发挥产权制度在生态文明建设中的激励约束作用。

——坚持依法改革、试点先行。坚持重大改革于法有据，既要发挥改革顶层设计的指导作用，又要鼓励支持地方因地制宜、大胆探索，为制度创新提供鲜活经验。

（三）总体目标。到2020年，

归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度基本建立，自然资源开发利用效率和保护力度明显提升，为完善生态文明制度体系、保障国家生态安全和资源安全、推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局提供有力支撑。

二、主要任务

(四) 健全自然资源资产产权体系。适应自然资源多种属性以及国民经济和社会需求，与国土空间规划和用途管制相衔接，推动自然资源资产所有权与使用权分离，加快构建分类科学的自然资源资产产权体系，着力解决权利交叉、缺位等问题。处理好自然资源资产所有权与使用权的关系，创新自然资源资产全民所有权和集体所有权的实现形式。落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，开展经营权入股、抵押。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。加快推进建设用地上、地表和地下分别设立使用权，促进空间合理开发利用。探索研究油气探采合一权利制度，加强探矿权、采矿权授予与相关规划的衔接。依据不同矿种、不同勘查阶段地质工作规律，合理延长探矿权有效期及延续、保留期限。根据矿产资源储量规模，分类设定采矿权有效期及延续期限。依法明确采矿权抵押权能，完善探矿权、采矿权与土地使用权、海域使用权衔接机制。探索海域使用权立体分层设权，加快完善海域使用权出让、转让、抵押、出租、作价出资（入股）等权能。构建无居民海岛产权体系，试点探索无居民海岛使用权转让、出租等权能。完善

水域滩涂养殖权利体系，依法明确权能，允许流转和抵押。理顺水域滩涂养殖的权利与海域使用权、土地承包经营权，取水权与地下水、地热水、矿泉水采矿权的关系。

(五) 明确自然资源资产产权主体。推进相关法律修改，明确国务院授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。研究建立国务院自然资源主管部门行使全民所有自然资源资产所有权的资源清单和管理体制。探索建立委托省级和市（地）级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度，法律授权省级、市（地）级或县级政府代理行使所有权的特定自然资源除外。完善全民所有自然资源资产收益管理制度，合理调整中央和地方收益分配比例和支出结构，并加大对生态保护修复支持力度。推进农村集体所有的自然资源资产所有权确权，依法落实农村集体经济组织特别法人地位，明确农村集体所有自然资源资产由农村集体经济组织代表集体行使所有权，增强对农村集体所有自然资源资产的管理和经营能力，农村集体经济组织成员对自然资源资产享有合法权益。保证自然人、法人和非法人组织等各类市场主体依法平等使用自然资源资产、公开公平公正参与市场竞争，同等受到法律保护。

(六) 开展自然资源统一调查监测评价。加快研究制定统一的自然资源分类标准，建立自然资源统一调查监测评价制度，充分利用现有相关自然资源调查成果，统一组织实施全国自然资源调查，掌握重要自然资源的数量、质量、分布、权属、保护和开发利用状况。研究建立自

然资源资产核算评价制度，开展实物量统计，探索价值量核算，编制自然资源资产负债表。建立自然资源动态监测制度，及时跟踪掌握各类自然资源变化情况。建立统一权威的自然资源调查监测评价信息发布和共享机制。

(七) 加快自然资源统一确权登记。总结自然资源统一确权登记试点经验，完善确权登记办法和规则，推动确权登记法治化，重点推进国家公园等各类自然保护地、重点国有林区、湿地、大江大河重要生态空间确权登记工作，将全民所有自然资源资产所有权代表行使主体登记为国务院自然资源主管部门，逐步实现自然资源确权登记全覆盖，清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体，划清各类自然资源资产所有权、使用权的边界。建立健全登记信息管理基础平台，提升公共服务能力和水平。

(八) 强化自然资源整体保护。编制实施国土空间规划，划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，建立健全国土空间用途管制制度、管理规范和技术标准，对国土空间实施统一管控，强化山水林田湖草整体保护。加强陆海统筹，以海岸线为基础，统筹编制海岸带开发保护规划，强化用途管制，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批。对生态功能重要的公益性自然资源资产，加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系。国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权由国务院自然资源主管部门行使或委托相关部门、省级政府代理行使。条件成熟时，逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权

由国务院自然资源主管部门直接行使。已批准的国家公园试点全民所有自然资源资产所有权具体行使主体在试点期间可暂不调整。积极预防、及时制止破坏自然资源资产行为,强化自然资源资产损害赔偿赔偿责任。探索建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制,对履行自然资源资产保护义务的权利主体给予合理补偿。健全自然保护区内自然资源资产特许经营权等制度,构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。鼓励政府机构、企业和其他社会主体,通过租赁、置换、赎买等方式扩大自然生态空间,维护国家和区域生态安全。依法依规解决自然保护区内的探矿权、采矿权、取水权、水域滩涂养殖捕捞的权利、特许经营权等合理退出问题。

(九) 促进自然资源资产集约

开发利用。既要通过完善价格形成机制,扩大竞争性出让,发挥市场配置资源的决定性作用,又要通过总量和强度控制,更好发挥政府管控作用。深入推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革,加快出台国有森林资源资产和草原资源资产有偿使用制度改革方案。全面推进矿业权竞争性出让,调整与竞争性出让相关的探矿权、采矿权审批方式。有序放开油气勘查开采市场,完善竞争出让方式和程序,制定实施更为严格的区块退出管理办法和更为便捷合理的区块流转管理办法。健全水资源资产产权制度,根据流域生态环境特征和经济社会发展需求确定合理的开发利用管控目标,着力改变分割管理、全面开发的状况,实施对流域水资源、水能资源开发利用的统一监管。完善自然资源资产分等定级价格评估制度和资

产审核制度。完善自然资源资产开发利用标准体系和产业准入政策,将自然资源资产开发利用水平和生态保护要求作为选择使用权人的重要因素并纳入出让合同。完善自然资源资产使用权转让、出租、抵押市场规则,规范市场建设,明确受让人开发利用自然资源资产的要求。统筹推进自然资源资产交易平台和服务体系建设,健全市场监测监管和调控机制,建立自然资源资产市场信用体系,促进自然资源资产流转顺畅、交易安全、利用高效。

(十) 推动自然生态空间系统修复和合理补偿。坚持政府管控与产权激励并举,增强生态修复合力。编制实施国土空间生态修复规划,建立健全山水林田湖草系统修复和综合治理机制。坚持谁破坏、谁补偿原则,建立健全依法建设占用各类自然生态空间和压覆矿产的占用



补偿制度，严格占用条件，提高补偿标准。落实和完善生态环境损害赔偿制度，由责任人承担修复或赔偿责任。对责任人灭失的，遵循属地管理原则，按照事权由各级政府组织开展修复工作。按照谁修复、谁受益原则，通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等产权安排，激励社会投资主体从事生态保护修复。

(十一)健全自然资源资产监管体系。发挥人大、行政、司法、审计和社会监督作用，创新管理方式方法，形成监管合力，实现对自然资源资产开发利用和保护的全程动态有效监管，加强自然资源督察机构对国有自然资源资产的监督，国务院自然资源主管部门按照要求定期向国务院报告国有自然资源资产报告。各级政府按要求向本级人大常委会报告国有自然资源资产情况，接受权力机关监督。建立科学合理的自然资源资产管理考核评价体系，开展领导干部自然资源资产离任审计，落实完善党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。完善自然资源资产产权信息公开制度，强化社会监督。充分利用大数据等现代信息技术，建立统一的自然资源数据库，提升监督管理效能。建立自然资源行政执法与行政检察衔接平台，实现信息共享、案情通报、案件移送，通过检察法律监督，推动依法行政、严格执法。完善自然资源资产督察执法体制，加强督察执法队伍建设，严肃查处自然资源资产产权领域重大违法案件。

(十二)完善自然资源资产产权法律体系。全面清理涉及自然资源资产产权制度的法律法规，对不利于生态文明建设和自然资源资产产

权保护的规定提出具体废止、修改意见，按照立法程序推进修改。系统总结农村土地制度改革试点经验，加快土地管理法修订步伐。根据自然资源资产产权制度改革进程，推进修订矿产资源法、水法、森林法、草原法、海域使用管理法、海岛保护法等法律及相关行政法规。完善自然资源资产产权登记制度。研究制定国土空间开发保护法。加快完善以国家公园为主体的自然保护地法律法规体系。建立健全协商、调解、仲裁、行政裁决、行政复议和诉讼等有机衔接、相互协调、多元化的自然资源资产产权纠纷解决机制。全面落实公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼等法律制度，构建自然资源资产产权民事、行政、刑事案件协同审判机制。适时公布严重侵害自然资源资产产权的典型案例。

三、实施保障

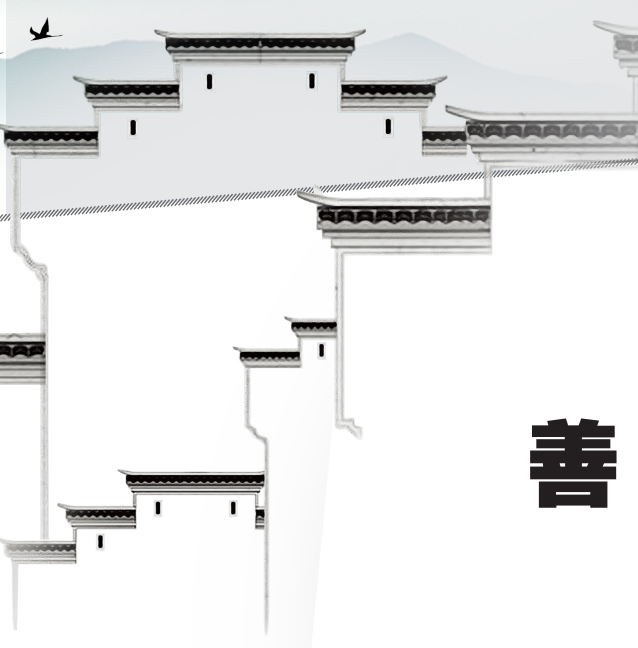
(十三)加强党对自然资源资产产权制度改革的统一领导。自然资源资产产权制度改革涉及重大利益调整，事关改革发展稳定全局，必须在党的集中统一领导下推行。各地区各有关部门要增强“四个意识”，不折不扣贯彻落实党中央、国务院关于自然资源资产产权制度改革的重大决策部署，确保改革有序推进、落地生效。建立统筹推进自然资源资产产权制度改革的工作机制，明确部门责任，制定时间表和路线图，加强跟踪督办，推动落实改革任务。强化中央地方联动，及时研究解决改革推进中的重大问题。

(十四)深入开展重大问题研究。重点开展自然资源资产价值、国家所有权、委托代理、收益分配、宅基地“三权分置”、自然资源资产负

债表、空间开发权利等重大理论和实践问题研究，系统总结我国自然资源资产产权制度实践经验，开展国内外比较研究和国际交流合作，加强相关学科建设和人才培养，构建我国自然资源资产产权理论体系。

(十五)统筹推进试点。对自然资源资产产权制度改革涉及的具体内容，现行法律、行政法规没有明确禁止性规定的，鼓励地方因地制宜开展探索，充分积累实践经验；改革涉及具体内容需要突破现行法律、行政法规明确禁止性规定的，选择部分地区开展试点，在依法取得授权后部署实施。在福建、江西、贵州、海南等地探索开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点，明确委托代理行使所有权的资源清单、管理制度和收益分配机制；在国家公园体制试点地区、山水林田湖草生态保护修复工程试点地区、国家级旅游业改革创新先行区、生态产品价值实现机制试点地区等区域，探索开展促进生态保护修复的产权激励机制试点，吸引社会资本参与生态保护修复；在全民所有自然资源资产有偿使用试点地区、农村土地制度改革试点地区等其他区域，部署一批健全产权体系、促进资源集约开发利用和加强产权保护救济的试点。强化试点工作统筹协调，及时总结试点经验，形成可复制可推广的制度成果。

(十六)加强宣传引导。加强政策解读，系统阐述自然资源资产产权制度改革重大意义、基本思路和重点任务。利用世界地球日、世界环境日、世界海洋日、世界野生动植物日、世界湿地日、全国土地日等重要纪念日，开展形式多样的宣传活动。 (据新华社)



善治之路

1963年，浙江诸暨市枫桥镇干部群众在社会主义教育运动中创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决。实现捕人少，治安好”的“枫桥经验”，毛泽东同志亲笔批示“要各地仿效，经过试点，推广去做”。之后，“枫桥经验”不断创新，成为当代中国基层治理的首推典范。习近平总书记曾多次指示要求坚持好、发展好“枫桥经验”，推动赋予其新的时代内涵。

2004年，浙江武义县后陈村建立了全国第一个村务监督委员会。2005年，时任浙江省委书记习近平同志充分肯定后陈做法，明确指出村务监督委员会“是农村基层民主的有益探索，是积极的，有意义的，符合基层民主管理的大方向”。此后，“后陈经验”经过不断深化完善并迅速在全国推广，2010年被写入《中华人民共和国村民委员会组织法》。

2013年初，浙江桐乡市立足建设基础更牢、水平更高、群众更满意的平安桐乡，针对自治弱化、法治淡化、德治虚化的现状，在高桥镇率先探索自治、法治、德治“三治融合”的乡村治理机制，以百姓议事团（参政团）、法律服务团、道德评议团和百事服务团为载体，推动以自治消化矛盾、以法治定纷止争、以德治春风化雨。“桐乡经验”迅速向全市、全省推开，2017年，这一经验被写入党的十九大报告。

2014年，为彻底铲除基层腐败的制度空间和土壤，浙江宁海县出台了《村务工作权力清单三十六条》，厘清村干部的权力边界，规范各类村务事项运行流程，将村级小微权力关进了制度的笼子。2018年，“推行村级小微权力清单制度，加大基层小微权力腐败惩处力度”被写入《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。

2018年，全国首部乡村治理地方标准规范在浙江安吉发布。这本《乡村治理工作规范》以“余村经验”为蓝本，内容涵盖了“支部带村”“发展强村”“民主管村”“依法治村”“道德润村”“生态美村”“平安护村”和“清廉正村”等方面，囊括了组织架构、工作方法、运行流程和负面指标等具体的工作要求，具有较强的可操作性和借鉴意义。

……

党的十九大报告，用28个字概括了现代乡村治理的新目标：“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。”在2017年底召开的中央农村工作会议上，又明确提出“必须创新乡村治理体系，走乡村善治之路”，并把它作为中国特色社会主义乡村振兴道路的具体路径之一。

浙江，正是乡村善治之路的践行者。除了枫桥、后陈、宁海、余村这些对中国乡村治理产生深远影响的重要经验外，浙江还探索形成了诸如象山“村民说事”制度、龙游“村情通+全民网格”掌上治理、仙居“绿色公约、绿色资产清单、绿色账户”治理机制、安吉“五个所有”、松阳手绘“民情地图”、德清“草根道德奖”、温岭民主恳谈制度等一批好经验好做法。

观察浙江诸多样本，可以得到一点启示：乡村振兴离不开有效的乡村治理。可以说，在我国乡村社会走向善治的各个历史时期，浙江在很多方面都发挥了探索道路、积累经验、开拓未来的关键作用，贡献了独特的改革智慧。

探寻浙江乡村振兴的“善治密码”

本刊记者 杨勇

求木之长者，必固其根本。走中国特色社会主义乡村振兴道路，创新乡村治理体系，实现乡村善治是关键。

中国古代，人们用“治、乱”来概括国家统治的效果。《周礼》记载：“令五家为比，使之相保；五比为闾，使之相爱；四闾为族，使之相葬；五族为党，使之相救；五党为州，使之相赙；五州为乡，使之相宾。”老子的《道德经》提出了系统性的“善治”社会管理理论，“善治”成为古人们孜孜以求的理想政治目标。

现代社会，“善治”（good governance）则强调政府治理方式的变革，涉及政府与社会、政府与市场、政府组织内部层级间种种关系的根本性、全方位的调整，改变政府作为社会权力中心的格局，通过授权和分权，建立起政府与市场、政府与社会、政府与社会组织的伙伴关系，共同承担起社会公共事务管理的责任。

乡村是国家治理体系的“末梢”，

其能否达到“善治”直接关乎乡村振兴的成败及国家治理体系能否良性运转。党的十九大报告指出，要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。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出“把夯实基层基础作为固本之策，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制，推动乡村组织振兴，打造充满活力、和谐有序的善治乡村。”

乡村谁来治理？怎么治理？治理什么？治理效果如何检验？浙江是习近平新时代中国特色社会主义思想重要萌发地，习近平总书记在浙江工作期间，系统提出了“以发展强村”“靠建设美村”“抓反哺富村”“促改革活村”“讲文明兴村”“建法治安村”“强班子带村”的乡村治理理念。这些理念指引着浙江不断探索、实践、创新，率先走出了一条乡村善治之路。近日，本刊记者走近浙江桐乡、安吉、宁海、象山等地，访村民，访乡贤，访村干部，

探寻浙江乡村振兴背后的“善治密码”。

理清单、讲合规 把小微权力关进制度的笼子里

“之前，确实是我们村干部说了算，但现在不行了，要按照‘36条’的规定办。”浙江宁海县前童镇某村主任，因为违反“36条”，被取消了村两委当年评优评先资格，本可得到的2万元奖金也泡汤了。

宁海县前童镇纪委工作人员告诉记者，2017年，一家租赁该村集体厂房的公司租约到期，公司负责人找到村委会要求续约。村两委商议后，决定仍以原来每年35000元的租金续约。没想到这一原本是为村里增加收入的决定，却遭到了村民的反对。

“‘36条’颁布后，老百姓都懂的，这个事情为什么不对外公布，所以大家要向上面汇报。”该村村民向镇纪委反映，续租厂房的事没有对村民公布过，村主任和村书记两人私底下做了决定，村民要求这事必须

经过村民代表会议讨论决定。

村干部、老百姓都在说“36条”，这个“36条”到底是什么？

“处置村里集体资源性资产，1万元以上的就要经过镇里的公共资源交易中心公开招投标，他们违反了‘36条’当中的第17条。”前童镇纪委工作人员指着一个小小本告诉记者，2014年开始，宁海县着眼于农村小微权力的规范使用，首创并颁布了《宁海县村级小微权力清单三十六条》，将涉及村干部的村级重大决策、采购、财务管理、集体资源资产处置等19个“村级集体事项”和村民宅基地审批、计划生育审核、困难救助申请等17个“便民服务事项”，以运行流程图的方式公布，让村干部手中的权力首次有了明确的“边界”。一旦发现村干部有越界行为，村民就会拿着“36条”的小册子来说事。

“把权力关进制度的笼子里，让权力在阳光下运行”。翻开宁海“36条”的宣传小册子，这句话出现在第一页。

“权多了、钱多了、事多了，矛盾纠纷也就多了。”宁海县委巡察办主任葛知宙告诉记者，在一些人眼中，往往认为村干部能有多大权力？

“虾仔作大浪，成不了气候”，但在老百姓眼里，县官不如现管，大到批地建房，小到邻里纠纷，村干部的权力可能“大得摸不到边”。

尤其近年来，随着经济社会的发展，村级干部的权力不断增大。从宁海的实际来看，每年仅县级以上财政用于农村建设的资金就达上百亿元，部分行政村最多可得到各级政府高达上千万元的资金扶持。巨大的利益，令一些村子的干部换届竞选颇为激烈，一些“能人”通过走家串户拉关系拜选票，来的人一波又一波，导致村民家里的狗叫个不停，累倒在地。

“旺狗奔弄堂，累到打葡萄糖。”老百姓打趣道：“为了选个村干部，真是劳心劳肺劳断肠，嗓子变成娘娘腔，身体累成太监样，看看实在可怜相，落选还要去看相，厕门不对转方向，围墙不对拆围墙，劳民

伤财悔断肠。”

如何通过有效的治理手段让村组织手中掌握的资金用到实处，用得规范，杜绝暗箱操作，消除村民疑虑，这不仅仅是浙江宁海一地的课题，也是整个国家乡村振兴过程中必须回答的全新课题。

“国家实施乡村振兴，村里各类建设项目越来越多，工程都包给了谁？”“市里修公路要征收土地，我家的征地补偿款怎么比别家少？是不是落到村干部的口袋里了？”“我家盖了新房子，申办水电开户手续需要村委会出具证明，但村干部就是推诿不办怎么办？”

一声声追问，表达出的是群众对参与村级事务决策的渴望；一点点怀疑，反映出的是老百姓对自身利益被侵犯的担忧；一句句诘责，折射出的是新时代农民群众权利意识的觉醒。

王安石说：“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”梁启超说：“立法善者，中人之性可以贤，中人之才可以智，不善者反是。”



实施乡村振兴战略，开展乡村治理，村两委干部是关键，浙江宁海的“36条”权力清单本质上是为这个治理关键扎紧了藩篱。在权力清单面前，每个村干部都清楚自己该干什么，不能干什么，责权利是什么，不但防范了小官巨腐，而且解决了大量新任村干部缺乏村务和政务管理知识的问题。村务工作“照单”运行，让干部清清白白，让群众明明白白。

“全是干货，一目了然。”“大家都按流程图来，谁也做不了假。”令人意想不到的是，原本是限制村干部权力的“36条”，居然得到他们的大力支持。“以前村干部抽包好烟，都有人怀疑是拿了好处。现在有了‘36条’，清清白白，不怕说三道四。”葛知宙说。

听民意、纳善言 有效提升乡村善治水平

随着经济社会的发展，农村产业融合加快、人口流动加速、村庄变迁加剧、民主意识加强，农村社

会形态发生重大变化，农民生活水平大幅提升，生活需求、文化需求、思想诉求愈加多元，原有的乡村治理方式无法进行有效管理。特别是经济较为发达的乡村，在征地拆迁补偿、惠农资金使用、农村集体“三资”管理等方面的矛盾冲突越来越多，浙江桐乡高桥街道越丰村也曾被这些问题所困扰。

2010年，穿村而过的沪杭高铁，打破了越丰村昔日的宁静。这个以往没有一栋高楼大厦的小村，一跃成为桐乡的南大门，坐拥高速公路出口和高铁站的双重优势，迎来前所未有的发展机遇的同时，各种矛盾和纠纷也随之而来。

“越丰村当时因为征地拆迁，涉及的利益主体多，纠纷也较多，加之村民刚住上洋房，很多习惯并没有改变，有人往河道里丢生活垃圾，有人把文化广场当晒场，还有人占用公共绿地盖蔬菜大棚，迫切需要一些新的办法来协调多方矛盾。”越丰村党总支书记沈春雷说。

2013年，在上级的支持下，高

桥街道开始试点探索自治、法治、德治相结合的“三治融合”治理模式，陆续推出了村规民约、百姓议事会（参政团）、乡贤参事会、道德评议团、法律服务团、百事服务团等“一约两会三团”基层治理载体。百姓议事会、乡贤参事会，让村民在房屋拆迁、村庄建设等重大问题上有了知情权、参与权、建议权，形成“大事一起干”的良性机制；道德评议团、法律服务团，利用成员在村里的个人威望、道德品格和法律专业知识，依法办事，以理服人，强化法律约束力和道德引领力，形成“好坏大家评”的民间氛围；百事服务团，发动有一技之长的村民，搭建便民利民服务平台，为村民解决日常小问题，调动民众自治积极性，形成“事事有人管”的互助局面，以服务赢民心促和谐。

60岁的张荣华是越丰村百姓议事会的成员之一，在他看来，这些年村里最重要的变化，还是村民的“话语权”大了，“主人翁”意识强了。在越丰村，再小的项目都要先通过他所在的百姓议事会进行审核。今年有村民反映，村里10年前安装的路灯老化，不仅耗电，长时间开启还导致路边的农作物结不了果。沈春雷知道这一情况后，立即把事项交由百姓议事会讨论，大家一致决定要对路灯灯头进行更换。估算一下，更换两条线路60多只灯头，投入预计在5万多元。数额虽然不大，村里还是通过百姓议事会、村民代表等多方推荐，村里联系了5家生产灯头的企业，货比三家，由百姓议事会最终拍板决定采购哪家的灯头。“每个人心里都有一本账，只要做到公开公正透明，大伙心里也就敞亮了。”张荣华说，去年村里的集



体用房出租，全村几百户人家共同竞争，采取了第三方公开拍租的方式，没有暗箱操作，大家都很认可。

对于“三治融合”的效果，越丰村道德评议团成员沈菊芬感触最深。早年因为拆迁，村民几乎每家每户都自建了工棚当作过渡房，并在搬进新居后陆续拆除，但有一户人家搬家后执意不愿拆除工棚。当时正好赶上杭州要召开 G20 峰会，上级环境整治压力很大，村委会多次劝导无效，准备采取措施强拆，却被村里法律服务团的律师卜炳忠阻止，“村委会从法律上来说不具备实施强拆的主体资格。”怎么办？村里想到了沈菊芬。“很多村民虽然觉得反感，但乡里乡亲怕伤和气，谁也不愿站出来说一句，这时候就该道德评议团发挥作用了。我是 60 后，和这名村民的年纪相仿，更容易沟通。”在道德评议团、村委会代表分批劝导之下，这位“钉子户”最终自行拆除了违章建筑。

以自治“消化矛盾”、以法治“定纷止争”、以德治“春风化雨”，越丰村摸着石头过河，走出了乡村治理的新路子。随后，桐乡及时总结试点经验，并在全市迅速推广，很多长期困扰基层的工作难点和治理难题得到有效解决。据统计，2017 年全市 176 个村连续五年实现“零上访”“零诉讼”“零矛盾上交”的占到了 61%。

2017 年，桐乡“三治融合”治理经验写入了党的十九大报告，当听到“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”这句话时，“全市的干部队伍都沸腾了起来！”

走进三面环山、面朝大海的浙江宁波象山县涂茨镇旭拱岙村，记者便被这里优美的环境所吸引，河

塘碧波荡漾、民居青砖黛瓦、家家庭院里都栽种着翠绿的盆栽。跟着飘散在空气中的香气，走进“廿四节气”点心作坊，一场美食盛宴正在上演，热气腾腾的年糕、红头团、夹沙糕……近十个品种，全是象山的传统点心。谁能想到 6 年前，村里还是另一番景象：池塘杂草丛生，只有一条宽不到 3 米的机耕路，汽车通行时常常“打架”。更严重的是，当时村里赌博之风盛行，最多的一天，“110”接到七次报警。

“要改变家乡的面貌，对内要定规矩、树权威、聚合力，对外要寻求发展资源，对接县里新农村建设、‘三改一拆’‘五水共治’等工作实现借力发展。”旭拱岙村党支部书记葛聪敏说。2012 年，常年在外出打拼、事业有成的能人葛聪敏被家乡父老选为了新一届“当家人”，他上任后办的第一件事就是邀请县里各个职能部门的领导来村里调研，帮助出点子、定规划。几番讨论下来，村里很快就达成了 5 年内实施新农村建设八大工程的共识——通村公路

建设、村庄梳理式改造、标准农田改造、污水处理和自来水改造、多功能农民会所建设、休闲公园建设等等。

然而，一个个项目要真正落地生根又谈何容易。在农村，每一个项目的实施都牵涉方方面面的利益，每一项工作的开展都要得到农民群众的理解和支持，每一条制度的落实都要反复做工作才能开花结果。如何打破村民与村干部的隔阂，凝聚起乡村发展的合力？当时正在象山全面推广的“村民说事”制度让葛聪敏眼前一亮。

“村民说事”制度就是以“有事要商量、有事好商量、有事多商量”为核心，让村民有事敞开说，把事亮出来；党组织牵头议，把计找出来；党员干部带头办，把活干出来；结果大家评，把谱定出来，形成“说、商、办、评”的完整链条，不仅让老百姓打开天窗说亮话，更保证桩桩件件有回音、有落实、有反馈。

“采取这个方法后，群众说心事、讲实话，村干部以诚心换真心，



大家的心贴得更近。”葛聪敏告诉记者，旭拱岙村集体开办民宿的过程，就是实践“村民说事”制度的一个典型案例。村里新造农民会所后，老的村委会房屋怎么处置？村民说事会商议决定改造成居家养老中心。但当四合院房子快造好时，不少原先报名的老人又放弃进中心养老，下一步要如何运营？又是通过村民说事会寻求对策，最终决定改变用途、发展特色民宿。

眼下，旭拱岙村集体经营的四合院式的民宿“自家屋里”、以挖掘传统地方美食为亮点的“廿四节气”点心作坊、占地20多亩的荷花池及水上舞台等景观项目都已经开业。“我们的设想是以特色民宿、传统点心为卖点，通过景观打造、庭院美化来营造环境，一步一步把旭拱岙村的乡村旅游做起来，发展美丽经济，带动乡村振兴。”葛聪敏说。

为什么浙江乡村治理能够持续创新？一个个基层实践从“治村之计”上升到“治国之策”，背后是16年的久久为功。“习近平总书记在浙江对‘三农’工作的重要论述，为引领浙江乡村振兴擘画了总蓝图，16年来，浙江一以贯之深入践行总书记‘三农’重要论述，推动浙江农业农村现代化不断迈出新步伐、取得新成效，为新时代浙江全面实施乡村振兴战略打下了坚实基础。”浙江省农办主任、农业农村厅厅长林健东说。

建平台、强服务 运用矩阵理念提高治理效率

“当时就把我吓出一身冷汗，这么多非法灌装的煤气罐，就好比一个个定时炸弹！”2017年底的一天，浙江省桐乡市濮院镇新濮村的专职

网格员小金巡查到村里的一处大平房时，发现屋里黑压压一片全是煤气罐。他当即通过手机APP将信息上报给镇里的综合指挥中心。第二天一早，由镇派出所、消防队、综合行政执法分局和新濮村综治队组成的联合执法队将这处非法煤气灌装点依法取缔，现场查获非法灌装煤气罐188个。

“一个字就是快，快发现，快处理，快解决。”这种通过网络平台调动多方力量处置的模式，彻底改变了基层处理突发事件时打电话、开协调会的“老套路”，是该镇基层治理体系“四个平台”建设成效的有力体现。

“四个平台”是浙江省创新基层治理体系建设的一次改革探索，针对县乡断层、条块分割等基层治理中存在的难题，运用矩阵化管理理念，把乡镇（街道）和部门派驻机构承担的职能相近、职责交叉和协作密切的日常管理服务事务进行归类，组建乡镇（街道）综治工作、市场监管、综合执法、便民服务四大平台。以此为载体推进“放管服”改革，促进基层治理力量融合，回答了乡村治理现代化怎么走的问题。“放”，是整合县级的公安、人力社保、环境保护、市场监管、综合执法、文化广电新闻出版、卫生计生、安监、流动人口服务管理、消防等职能，按功能相近的原则下沉纳入“四个平台”。“管”，是通过相应的功能模块划分、工作流程再造和工作机制完善，把条条与块块的工作力量结合起来，优化行政资源配置，形成社会治理和网格事项的受理、分析、流转、处置、督办、反馈、考核的闭环管理一体化机制，解决乡镇（街道）“看得见、管不着”和责大权小

的问题。“服”，是依托浙江政务服务网基础技术平台，实行“基层治理+互联网”，推进信息化与政务服务、社会管理、行政执法等深度融合，形成网上服务与实体大厅联动、线上与线下服务结合的新型政务服务模式。

创新乡村治理体系、走乡村善治之路，既要从顶层设计出发，完善乡村治理的体制机制，又要从基层入手，凝聚治理合力，推动治理方式由“自上而下”向“上下互动”转变，治理格局由“单打独斗”向“协同推进”转变。

在浙江乌镇，村民们手机里都有一个“乌镇民情”APP，老百姓用它反映情况，或者把意见和建议直接@书记、镇长。如果发现环境脏乱差，只要拍一张照片提交，信息平台工作人员接到反映信息后，就会转不同部门处理，且会在最短时间内将回复内容反馈至反映人，一般小事当天就会处理好。

通过“四个平台”建设，乡村治理工作责权变得更加清晰，实现了由条块分割、单打独斗向乡镇统筹领导、协同共治的转变。群众生活变得更加方便，通过网上网下便民服务平台建设和代办制度，让老百姓少跑腿、甚至不跑腿，在家门口就能把事情办成，大大增强了群众的获得感、满意度。农村环境变得更加安全，浙江连续13年实现安全生产事故总量、死亡人数和重特大事故“三下降”，人民群众安全感满意率达到96.4%。最重要的是，畅通了群众反映诉求、参与治理、加强监督的渠道，进一步突出了农民的主体地位，激发了农民的积极性，从而实现了政府单向管理向社会共治转变。

桐乡“三治融合”推动基层治理现代化

□ 李锦华

“古有梧桐，凤凰来栖”。浙江省桐乡市，因自古遍植梧桐而得名，有着美好的寓意。桐乡地处杭嘉湖平原腹地，拥有富庶的基础和深厚的文化底蕴。沪杭高铁、沪杭高速过境而过，经济快速发展的同时也带来了考验。以自治“内消矛盾”，以法治“定分止争”，以德治“春风化雨”，桐乡自2013年起以高桥街道为试点，探索自治、法治、德治“三治融合”的乡村治理之路。我们在这个街道走访了几个村子，看看他们的做法有啥特点。

越丰村 群众的事依靠群众

从越丰村略显恢宏的“三治融合”纪念馆门口向周边望去，新建的小洋楼排列在宽阔整洁的马路两侧，彰显着现代化的生活气息。大约二十公里之外，形成鲜明对比的是普通的农村住宅。

一个村庄何以两般模样？村庄的发展又带来了什么？

高桥街道越丰村是沪杭高铁、沪杭高速的“双出口”，站点征地建设使村里面貌新旧对比鲜明，而拆迁及其激起的层层浪花却把乡村治理这个难题推出水面。越丰村党支部书记沈春雷说：“拆迁是好事但不全是好事，虽然村民住上了洋房，村容村

貌得以改善，集体经济得以加强，但同时给村庄治理带来很大压力。”

越是发展得快，村庄治理面临的压力越大。“作为重点拆迁村，要做大量的群众思想工作，需要讲明政策，需要平衡利益，那几年矛盾集中，导致村里工作压力大，非常困难。”那时候，村里做工作还是靠村干部挨家挨户去磨嘴皮子，被沈春雷称为“最累最难的一段”。

如今，他算是轻松了。因为村里有了百姓议事会。“眼下，村里着急解决的事是扩容排水闸。”上半年刮台风，导致村里的地和房被淹了不少，村民意见不小，主要原因是排水闸年代已久，功率不足。百姓议事会成员召集村民代表一起开会

商量后，最终决定要扩容。但是扩容不仅是换大功率发动机那么简单，还需要扩大排水沟渠的宽度。

这引发了新的问题。“涉及几户农民的地啊，有的人就不愿意了。”村里的事情，只要牵扯到农民利益就不分大小。“不怕，现在我一身轻啊。有百姓议事会呢，这要搁在以前我又得跑断腿。”

沈菊芬是百姓议事会成员，也是村里的小组长，扩渠被占地农户有的与她同组，她和议事会其他成员相约，反复去农户家中游说，讲明全村人对这件事的期待。架不住来自邻里同乡的舆论压力，不同意的农民一家接一家地被成功“拿下”。因为“站得正”，议事会成员说的话自然有分量。



老旧排水闸及过窄的排水沟已不能满足现实需要

除了百姓议事会，越丰村还成立了乡贤参事会、百事服务团、法律服务团、道德评判团，简称“两会三团”。这正是桐乡市高桥街道于2013年率先试点启动的“三治融合”建设，本意是依靠群众做群众工作。“由农民自己组成团队去做农民工作，效果比村干部好，因为他们是为村庄的共同利益代言，本身推选的时候也是推当地比较有权威的人，所以这个团体在群众中间有公信力，他们会基于对农村的了解，综合人情世故和风俗习惯进行说情说理，更容易让农民心服口服。”沈春雷真切感受到“两会三团”对乡村治理的贡献。

德治的表现形式除了评优评先正面引导还能从反面入手，起到监督教育的作用。在越丰村有个曝光告示栏，谁要是做了破坏村风的事情就得公之于众“臊一臊”。“前段时间有人赌博被举报，我们反复教育没有用，只好在告示栏把事情曝光了一下。”沈春雷说，曝光丑行也是要讲究技巧的。不用真名只讲真事，看的人和被曝的人都心知肚明，只是看破不说破。“能起到教育的作用就行了，都在一个村子生活，还是要留点面子，以后相互也好处嘛。”

桐乡市农办徐杰说，成立“两团三会”就是为了让利益相关的百姓在重大问题上拥有知情权、参与权、建议权，让百姓在了解情况并能够为自己争取最大利益的前提下，共同推进重大事项的实施，加快村庄经济发展，实现百姓致富。通过以自治为动力、以法治为边界、以德治为基础的不断探索，“三治融合”在越丰村越来越深入人心。

荣星村 乡贤助村治，露天垃圾场脱胎换骨

如今洋溢着现代田园气息的荣

星村，过去却是让人谈之色变的“露天垃圾场”。金福良是荣星村党支部书记，说起“三治融合”在本地的发展，他将其归功于美丽乡村建设。“2013年，我们搞美丽乡村建设，扭转村民的观念成为当时最让人头疼的事情。”

最简单的例子就是垃圾分类。最初村里进行宣传教育，没什么效果。“我们给每家每户发了垃圾桶，过几天去看，根本没有用，还是像原来一样，有的甚至用垃圾桶装稻米。”金福良说，老百姓的生活习惯，可不是一声令下就能改变的。

村里的事情遇到了瓶颈时，金福良总是喜欢找同窗好友魏建华商量，或是帮忙。魏建华是个企业家，他的星马针织制衣有限公司是明星企业，吸纳了荣星村300多个劳动力，在当地知名度很高。这些年，他回报家乡，不论是安装自来水还是修路修桥，前前后后给村里赞助了不少，可以说是“颇具威望”。

金福良想让魏建华在美丽乡村建设上发挥点“模范带头”作用，为人热情的魏建华二话不说就答应了下来。他首先在自己的员工中间进行保护家乡环境的劝导，后来又亲自走访了几户不太配合的农户。一方面出于对企业家的信任，一方面出于对赞助人的依赖，农民从“搬出了魏总”看到了村里推动美丽乡村建设的“诚意”和“决心”。“不配合”的农户这才放心，主动参与改造。

2015年，村里请来设计师为火炉浜进行了“蜕变”设计，魏建华一人就出资60多万元。2017年，村里成立了乡贤参事会，深得村民信任的他毫无悬念被推上了会长的位子。“这是一份荣耀，也是责任，我会尽我所能，为村里出力，为村民

办事。”乡贤参事会还有两位副会长，理事和成员通过“自下而上”的推选产生，先由村民小组长征集村民意见，每个村民小组推举一两名乡贤，再由村民代表大会统一投票，选举产生9名理事和30名成员，荣星村就这样成立了一支由退休村支书、当地企业家、走出去的社会精英等组成的乡贤队伍。

如今的火炉浜公园早已“脱胎换骨”，不再垃圾成堆，这里碧波荡漾、绿树成荫，成为周边居民的休闲好去处。金福良说，乡贤的作用是村委会无法替代的，魏建华以自身实力和公益威望发挥了“一句顶一万句”的模范带头作用。

桃园村 醉美世外桃源，产业与治理互融互促

春天赏花，六月采摘，桃园村在这两个时节总是会迎来熙熙攘攘的参观者。通过改造农户庭院，新建民宿、水吧、文创小店等，桃源村极大提升了旅游文化气息。

携李是桃园村的特色产业，也是浙江名果，古为贡品，距今已有2500多年栽培历史，其风味独特为群李之冠。“我们的李子跟一般的李子可不一样，很快就熟透了，像乒乓球大小，用吸管扎破皮，一口就吸完了，香甜可口，一点也不酸。”据村支书徐进峰介绍，高品质的携李价格在60元/斤左右。

过去，桃园村的矛盾大多与携李产业有关。“采购商买了东家没买西家，谁家果子被偷了等等，矛盾不断。”徐进峰说，随着“三治融合”制度的推广，村里矛盾减少很多。据梧桐街道农经中心主任董伟辉介绍，村里建设了法治小院，“春风化雨纠纷调解，夏凉去暑心灵关怀，

安吉 安且吉兮 以善治实现美丽

□ 李锦华

走进安吉余村，青山环绕，绿水长流。这里是习近平总书记“绿水青山就是金山银山”重要理念萌发地，近年来这里迎接了一批又一批参观学习的客人。2005年，习近平总书记曾在安吉县调研“法治浙江”工

作，13年来，安吉县始终牢记总书记的谆谆嘱托，以平安安吉、法治安吉、美丽安吉建设为载体，走出一条民主法治、生态文明与美丽乡村建设互促共进的发展之路，也走出一条以“自治、法治、德治”“三治融合”为

引领的乡村善治之路。

事情商量办 以治理有效护航产业兴旺

五彩田园区、美丽宜居区、生态旅游区，在“两山”理念指导下，余

秋风送爽法治服务，冬暖温煦普法宣传。一年四季为村民服务。”此外，村里还修建了广益亭，作为村民茶余饭后闲聊说事的聚集点，召集说事活动的有村干部、“三团两会”成员等。

近年来，随着携李产业的发展，村民逐渐富裕，对致富的诉求成为议事的主要内容。“在村民的要求下，我们成立了护村队，这支队伍一方面进行绿色种植的宣传引导，另一方面在成熟季巡逻，防止外面的人

偷摘李子。”目前，全村携李种植面积达到1700亩，6500余株，其中年代最久的携李树有三四十年树龄。“2018年桃园村携李种植户超过500户，年产250多吨，产值约每亩1.2万元，实现销售收入2000万元。”徐进锋说，目前桃园携李专业合作社正在研发携李果酒深加工项目。携李产业带动桃园致富奔小康，而“三治融合”引领村民在发展中治理，在治理中发展，产业兴旺与乡村治理实现互融互促。

探索三治融合基层社会治理以来，长期困扰基层的一些难点工作和社会治理问题得到了有效解决，群众的安全感、幸福感、满意度也有了明显提升。政府在依法行政、普法教育、崇文尚德和提升基层自治组织自转能力上持续用力，社会组织在培育扶持、放大作用上精准发力，群众在职能归位、活力提升上有效助力，“三治融合”真正激活了各个主体的活力。



白墙、木门、篱笆院，整个村子常年绿意盎然，随处可见游览指示路牌

村大力发展乡村旅游，产业链条不断延伸，产品价值不断提升。依托土地、矿山、竹林等集体资产，余村成立“两山”旅游公司，重点实施“两山”展示馆群、“两山”讲习所、矿山遗址公园等项目建设，集体经济收入由2005年的91万元增加到2017年的410万元。

“余村的发展经验就是坚定不移地发展美丽乡村、壮大集体经济，深化‘三治融合’，坚持共建共享。”安吉县农办副主任任强军介绍，目前全村从事旅游休闲产业的农户有42家，从业人员300多人，2017年接待游客达45万人次，村民人均收入由2005年的8732元增加到2017年的41358元。

关于自治，公开、协商、监督是余村发展的可靠经验，通过事情商量办，形成一套广泛参与的民主制度。首先，依托浙江省“美丽乡村信息平台”，通过村务公开栏和短信、微信等方式向全体村民做好党务、村务、财务“三公开”。“大到项目建设资金支出凭证，小到购买办公用品原始票据，都清晰可查。”第二是成立“两山议事会”落实民主协商。“长期以来形成民主恳谈、村‘两委’商议、党员审议、村民代表决议和乡贤评议的议事决策传统，探索出一套‘自主提事、按需议事、约请参事、民主评事、跟踪监事’的议事机制。”据安吉农办金文彬介绍，2017年初，这套机制被命名为“两山议事会”，下设村民议事会、红白理事会、道德评议会、禁毒禁赌会，全村大小事情都通过村民代表商量着来。最后是推动村监委全程履职监督。村里“三资”（资源、资产、资金）全部纳入监督范围，村里的“三重一大”（重要事项、重点工程、重要工作、大额资金支出），



村监委全程参与、全程监督。

“请关注反恐法治活动宣传。”在村委会门前的文化广场，由省市县三级反恐办联合发起的“宪法宣传周”暨反恐宣传活动向村民、游客发放宣传资料。在余村，通过建设法治文化广场，开展寓教于乐的法治文化活动，利用村里长廊、农户围墙等绘制法治宣传画，普法教育深入人心，已经形成信法不信访，坚持守法用法的法治理念。作为全国较早聘请法律顾问的村庄，法律顾问常在身边，让村民在家门口就能享受到专业法律服务。此外，由村委会主任兼任主任的矛盾纠纷调解委员会，开展司法调解之余，还充分发挥退休干部、新乡贤作用，多元调处村民纠纷，将各类矛盾消除在萌芽状态。

德治如春风化雨，润物无声，余村尤其注重崇德向善树新风。近年来，村里投入1000余万元，建成文化礼堂、“两山”文化展示馆、文化广场、农家书屋、数字影院等文化设施，成立银龙队、舞蹈队、健身操队、篮球队、门球队等9支群众性文艺队伍，多次

在县文艺汇演中获奖。通过立村规家训，传家风家教，评先进模范，激发了全村人“当好人”的向上之力。

人人参与 人人监督 人人做主

高禹村是一个移民村，2010年由3个村合并而成，全村有173个不同姓氏。这里曾经是湖州的“北大荒”，村域面积达15.8平方公里，与天子湖工业平台接壤，全村外来务工人员达到6000余人，虽然俗话说“人多力量大”，但如何让百姓一条心，却是个难题。

“不能都想当好人啊，我们村民更要做主人。”2011年新上任的村支部书记李更正说，他来到村里以后，首先带头不唱“红脸儿”、不做“老好人”，而是要发动村民积极参与村里事务的管理，激发乡村发展动能。

高禹村2010年集体资产50万元，经营性收入达到13万元。2011年新一届村班子上任后，以乡村治理为抓手，以产业发展为重点，以村强民富为目标，推进美丽乡村创建，昔日的

“北大荒”变成“明星村”，村集体经济收入 2017 年达到 285 万元，村集体资产超过 6000 万元。

“村民碰到的大部分难题是集体利益与个人利益、整体利益与局部利益的关系问题，群众反映的很多问题是具体工作推进中细节和流程不透明、群众不知晓的问题。”针对这一情况，2014 年，李更正带领村班子提出了“自我管理组织化、自我监督制度化、自我教育多元化、自我服务社会化”的目标要求，开始了从“为民服务”向乡村基层社会民主治理的转变。

在这一过程中，高禹村逐步形成了“五个所有”——所有讨论都参与、所有决策村民定、所有决定都签字、所有干部不碰钱、所有财务都公开的组织构架和制度建设。村干部说这“五个所有”“真真切切规范了村级事务，是基层民主法治的真正体现。”

为了将“五个所有”落实到位，高禹村在村党委、村民大会、村民代表大会、村委会的基础上，建起了“乡贤参事会”“村务监督委员会”“民主监督理事会”。其中，民主监督理事会是高禹村的创新做法，由退休村干部、党员、村民小组推荐的村民代表等组成，下设村务监督小组、民主理财监督小组、工程管理监督小组、村务公开监督小组。通过村务监督委员会和民主监督理事会相互监督、有效制衡，提高了村民的信任度。

“我虽然是村支书，但我不碰钱，我也不能一人说了算，我甚至不怎么管村里的日常事务。”李更正说，村里的事情已经形成办事流程，按制度办事，在阳光下监督，这样发展才能持久。高禹村制定了《高禹村村级议事流程》以及财务管理、

工程管理、小区环境管理、印章管理等 20 多项管理制度。

李更正说，他是“孤独”的。这份“孤独”不仅来自“面对村民请吃，从来不开口子”，也不仅来自他带头定的规矩“村两委会干部及其近亲属不得参与村里的任何工程”，还来自他为了以身作则给自己定的规矩，“对于村里的各种矛盾和突发事情，不能在第二天出门的时候还没想好应对办法”。为了推动在村里的会议室等公共场所禁烟，他就干脆戒了烟。

同时，李更正也是满足的。“我们村虽然 173 个姓，但可以说，现在大家都找到了集体感和荣誉感。”为了加强信任，村里规定必须公开所有的财务收支明细，“公开到每一张票证”。村里设置“三务公开栏”（村务、财务、党务），出版“村报”，在电视平台开通“村村用”（能让村民在家里通过电视查看“三务”公开内容），对于外出打工的村民，特别是年轻人，则通过村微信公众号、qq 群等信息化手段进行公开，以最大努力保证向每一位村民公开。

村里的信息公开让村民之间建立信任，村庄集体事业的发展让大家收获希望。今年高禹村集体资产和经营性收入预计可分别达到 8000 万元和 350 万元。随着养老院的建立，多功能数字影院的建立，村晚等文艺活动的组织，173 个不同姓氏的高禹村人逐渐找到了归属感和获得感。

党建引领 实现治理有魂

以“余村经验”为代表的一批农村治理先进典型的背后，是安吉探索出的以“支部带村、发展强村、民主管村、依法治村、道德润村、生态美村、平安护村、清廉正村”为主要特点的农村治理模式。其中，坚持党建引领

发挥了治理有效的灵魂作用。

“选好领头雁，配强村班子，关键是书记要带头干。”任强军介绍，安吉实施了“三张清单一张表”，即村党组织书记填写基层党建工作责任清单、问题清单、任务清单和基层党建工作报表，推行村党组织书记向乡镇（街道）党委述职制度，压实党建责任，发挥带动作用。截至目前，全县累计已有 36 名村书记被评为市级美丽乡村带头人和省千名好支书。

据了解，通过构建“村党组织+党小组之家+网格”的组织架构，安吉实现了“基层党建网、民生服务网、平安建设网”有机互联，推动基层党组织体系与基层治理体系深度融合，以此充分释放党组织统筹农村治理工作的政治引领力。安吉作为“两山”理念萌发地，在全国率先发布《美丽党建工作规范》地方标准。任强军介绍，安吉在积极推进“美丽党建”强基行动的过程中，共创建市级党建先锋示范村 24 个，县级党建先锋示范村 48 个，实现了党群服务中心、“群众说事室”“党小组之家”全覆盖，累计办理群众诉求 4.22 万件次。

在安吉，每月 25 日是“生态主题党日活动”，在这里党员亮身份、亮承诺，推行党员包干联户制度，建立党员联系服务群众机制，使党员示范带头作用真正标杆化。《党员先锋手册》是安吉党员人人必备的行为指南，“五带头十不准”使纪律要求明确化。“该做什么”“不该做什么”“违反后怎么办”，纪律严明。

三治融合，党建引领，治理有魂，安且吉兮。通过充分发挥农村党组织的带动引领作用，安吉形成了“干部干事创业、百姓安居乐业”的良好氛围。🌸

象山 从“说事”到“办事”

□ 李锦华

自从2010年3月浙江省宁波市象山全县推广“村民说事”制度以来，经过持续8年的深入实践，至今已形成了一套标准化、长效化的工作机制，构建起“以党组织为引领，以说、议、办、评为核心内容，集民意疏导、科学决策、合力干事和效果评估为一体”的农村基层治理体系。从“说事”到“办事”，寓“个性”于“共性”，这套体系不仅符合当地特色、蕴含治理哲学，还彰显了群众智慧。“村民说事”在象山走出的是一条共商共信、共建共享的治村新路子。

说透了 议热了 “说事室”变成了“顺气室”

道路宽阔，汽车通行无阻，洋楼矗立，诉说着日子红火。礼堂、公园、大楼，土下村的村庄建设让人无法想象，8年前这里竟然是“上访村”“落后村”。村支部书记沈飞龙感慨地说：“村里的发展变化要感谢‘村民说事’制度的推行。”

做建筑出身的村支部书记非常明白村庄要想旧貌换新颜，需要重

新规划，要把闲散和荒置的土地重新利用，但涉及的村民很多，不是件容易的事情。为了畅通群众提出诉求的发声渠道，也为了把矛盾化解在萌芽阶段，2012年村里设立起“村民说事室”，每月10日、25日举行说事会，提前5天报名，由镇、村干部参与说事，听取群众意见。

2017年，统一整理荒地盖公园

的事情又在“说事室”炸了一把。这块荒地共涉及村民46户，平时荒着大家都没什么意见，村里一提出建设公园的想法，就有村民发出了反对声音。“我们家猪料地平时一年四季自己种点蔬菜很好，现在要都收去造公园，到时候就要花钱买菜了。”几个涉及土地征用的群众你一句我一句，场面越来越“热闹”。“是



■ 土下村“村民说事”现场

啊，一平方米才补偿100元，这么便宜的价格，我宁可荒着。”村民郑裕火也表示不同意：“今天就一句话，要想用我家的地方，没得商量。”大家越来越激动。最后通过讲明政策，大部分村民表示理解，但仍有9户坚决不同意。

接下来的六天，土下村办公楼灯火通明，通过明确责任人、说事方式，村干部、党员、村民代表、乡贤等等轮番上门，9个人，9套方案，一户户做工作。做完工作后，再次召开说事会，就公园设计图纸征询大伙意见，说明时间节点，实施方式。在村民的配合下，土地测量、面积公示、合同签订……村干部带领群众将“说事会”上议定的事项一件一件办落实，零乱的荒地短短一个多月时间就被收拾干净平整。如今，公园成了土下以及周边十几个村庄群众饭后散步的好去处。2017年年底，在“村民说事”的评议会上，反对最激烈的村民主动参会，毫不

犹豫地在评价单上打出了“非常好”，为村干部耐心细致的工作点赞。

村民说事，干部听事，共破难事。土下村使一间间小小的“说事室”变成了群众的“顺气室”“解困室”，做到了小事不出村、大事不出镇。如今，一套完整的“村民说事”制度在村里有序运行。遇到重大问题，随时开会说事；在会上商定初步意见，然后再广泛征求群众意见，召开村民代表会议讨论决定。村里无法解决的，提交镇里解决。现在的土下村，不仅一些“压箱底”的矛盾被化解了，而且根据村民在会上的提议，村里还建起了休闲公园、村大楼、农民会所、老年公寓等公共场所，村容村貌大为改观。

诚信指数考评 引领以德治村

说村民的心里话，解村民的烦心事，村民说事推动的是乡民的自我认同和乡村的价值重建。

旭拱岙村是个紧贴海岸线的渔村。据说，上届村支部书记是主动请辞的，村里的农民曾经广贴大字报表达不满，民风有些“彪悍”。镇里深入了解后发现，“十个人里有九人要求葛聪敏回村当支书”。就这样，在外地生意做得风生水起的葛聪敏被“紧急召回”。

“回村一个月，他静悄悄的。”镇里分管组织工作的虞法兴说，被寄予厚望的葛聪敏第一个月让人看不明白。“头一个月，我就在村里转，在农户家里聊，也请一些县里不同部门的领导来调研。”原来，他是在找问题，找思路。

通过广泛与村民聊天，他发现村里最大的问题是民心不齐，赌风盛行。赌钱让家庭不和、邻里生怨，更无心致富和村庄发展。于是，他聚齐村民开会，坚决禁赌。“首先是让大家敞开心，把赌博的害处说明说透，形成禁赌的统一认识，人心齐了才能做事才能发展。”

过去赌博总有站哨望风的，警察也无可奈何。葛聪敏下了禁赌令后，没人敢顶风作案，因为若他知道了哪里聚众赌博会亲自向公安举报。“刚开始有人恨我，因为禁赌之后输钱的人没机会靠赌回本儿了，但是时间长了，他又说感谢我，说如果继续赌下去，说不定输得更多。”在葛聪敏的铁腕禁赌之下，村里的歪风邪气刹住了，通过“村民说事”的平台，家家户户开始关心村庄发展的问题。

为了调动村民及党员干部的积极性，旭拱岙村在“村民说事”制度的基础上探索性尝试了诚信指数考评制度。据虞法兴介绍，全镇有三个村采取了这种治理机制。“诚信指数的设置针对党员干部和村民两



在象山村庄随处可见的宣传栏

种人群分别进行设定，实行差异化管理。”党员干部诚信指数主要包括履行职责、岗位服务和作为村民的诚信指数三块内容。村民诚信指数结合村规民约进行细化，主要包括个人品德、配合村庄建设、维护社会秩序、参与民主管理。

“我们引导全体村民签订诚信承诺书，考评总分值为100分，由村里成立村民道德评议会，党组织统一进行积分管理。做出贡献就加分，做出不好的事情就减分。奖罚分明，公平公正。”葛聪敏说，对党员干部的积分管理，由村党组织每季度召开一次村四套班子会议，在听取村民代表意见的基础上进行评分；对村民的积分管理，指定相关党员干部担任“监督员”，每季度对对口联络的村民进行一次综合评分，评分结果交党员、村民代表联席会议讨论并向全体村民公布。四个季度的评分结果取平均值后作为年度诚信分数。据介绍，在具体操作过程中，扣分前村党组织首先下发黄色、红色责令整改单，如能整改到位的就不再扣分，对于服务大局、按时完成村党组织分配任务等帮助维护诚信内容的村民，可以额外加分。

在旭拱岙村，诚信指数的考评结果绝非数字游戏，而是“硬约束”。通过把考评得出的积分结果与本村村民享受的权益相挂钩，促进了党员干部和村民对自身义务的重视，改变了漠视诚信的不良风气。对年度积分在95分以上的，优先推荐评选“文明家庭户”等荣誉，考核前30名农户，优先推荐其取得银行无担保、无抵押贷款，积分越高享有的权益越多。对年度积分在70分以下，取消在公共停车场免费停车的资格，不再享受在农民会所免费办

酒的权利，要按市场价格收费。

诚信指数考评让农民感到与党员干部“一视同仁”的待遇。旭拱岙村推行诚信指数考评工作以来，在履行职责、岗位服务指标的监督下，党员干部会议纪律、值班坐班制度得到严格的落实，广大村民的行为规范也有明显提升，形成了人人争做合格村民、文明村民的良好氛围。

“村民说事”基础上产生的诚信指数考评让旭拱岙村走出“德治法治并重，以德治村为先”的乡村社会治理路径。在葛聪敏和旭拱岙村党员干部的带领下，旭拱岙村完成村庄建设八大工程，比如文化礼堂、停车场等，共建设村道3.5公里，公益设施建设达7000余平方米，污水集中式处理改造340余户以及登山步道等乡村旅游基础设施。如今的旭拱岙村已成为省级文明示范村。

共建共享 说出发展新机遇

在茅洋乡的白岩下村，2018年7月开业的面海观景盘山玻璃栈道成为象山新的旅游网红打卡地。

玻璃栈道采取生态化施工，保留原山原林原貌，登上栈道，放眼就可欣赏蟹钳港的迷人风光。这个起初不太被看好的项目能够成为象山仙岩风景区的一道标志性景点，还得感谢村民说事会。象山县农办干文熙说，最早村支部书记找他说过这个想法，但是考虑到约300万元的投资成本太大，大家当时觉得不见得能成。

临海的白岩下村旅游资源丰富，村支书紧抓象山主打“全域旅游”的机遇，在村民“说事会”上提出要集思广益进一步发展旅游。当修建玻璃栈道的提议在会上被村民充

分讨论后，没想到得到一片认可。最终，250户村民每户出资8000元入股，政府补贴50万元，农信联社给予贷款50万元，解决了资金问题。透明公开，村民都支持，大家也有了干事的劲头。众人拾柴火焰高，不到半年时间，栈道就修建完成。仅国庆假期门票收入就达到130万元，营业四个月就实现300余万元收益。对于未来收益，除了10%留作集体收入，其余90%将全部分红给入股的农民，真正实现共建共享。

不仅是白岩下村，在象山，村民说事早已超越“说”和“议”的环节，向“办”和“评”深入，早已不再仅限于倾听民声、集纳民意，更是激发了党员干部和村民振兴家乡的热情。

2017年开始，象山县党委、政府对村民说事制度进行了进一步的提升和完善，把以村民自治为主要内容的村民说事与法治、德治内容结合起来，将警民说事、法律顾问进村、慈善村村通和网格员队伍建设纳入村民说事体制中，让村民说事制度，在法律保障范围内得到促进和完善。2017年全县提交思路对策类建议4900余个，其中近4200个得到采纳，全县通过“村民说事”化解矛盾纠纷4000余起，平均调处率达到96.1%，全县以“民事村办”方式办理为民服务事项2万余起，办结率为99.1%，全县召开各类评议会2000余次，群众对基层组织满意率达96.9%。

正像旭拱岙村葛聪敏所说，“干部平时多主动，群众思想多调动，干部做事多行动，群众心里有感动。”一个好平台一套好制度的背后，有主动作为、耐心服务的党员干部队伍，更有热情参与、勇于奉献的村庄主人。🌺

新形势下的农村改革试验区工作 在全面深化农村改革中发挥了重要作用

——对话全国政协委员、原农业部副部长陈晓华

农业农村部政策与改革司 赵长保 王宾 李娜 万晨 谭慧颖

本刊记者 魏登峰 陈丽娜 牛震

农村改革发展的新形势催生了农村改革试验区的重启

《农村工作通讯》：2010年中央启动了新形势下的农村改革试验区工作。请您谈谈，启动新形势下的农村改革试验区工作有什么考虑？

陈晓华：农村改革试验区是中央推动农村工作改革的重大举措。早在1987年，中央五号文件就明确提出要设立农村改革试验区，主要是为深化农村改革探路子、找方法，不断地通过改革来解放和发展生产力。在20世纪80年代后期和90年代初期，农村改革试验区发挥了重要作用。比如说在农村土地制度改革、乡镇企业的股份制改造以及农村金融改革等方面，都做了许多探索，为推进这些领域的改革，起到了先行先试的作用。到了20世纪90



陈晓华，第十三届全国政协农业和农村委员会副主任委员。2008—2017年，在任原农业部副部长期间，分管农村改革试验区工作。

年代中后期，农村社会矛盾发生了新的变化。比较突出的问题，也是农民反映强烈、反映多的问题，是农民的税赋太重。这样，解决好国家、集体、农民这三者之间的分配关系成了当务之急，过去实施的一些改革任务的进展就相应放缓了。到了本世纪初，党的十六大确立了统筹城乡发展战略之后，中央推行了一系列强农富农惠农政策，提出了“多予、少取、放活”方针，不断推进农村税费改革，逐步取消农业税，建立农业补贴制度，放开农民工进城务工，健全农村社会保障制度，使得农村的干群关系、党群关系发生了积极变化。农村的改革也就进入了一个新的阶段。2008年党的十七届三中全会召开，中央专门对农村改革发展做了重大决定，作出一系列新部署，提出一系列新任务。为了落实这些任务要求，为了进一步通过改革来推动现代农业发展，推动新农村建设，中央决定启动新形势下的农村改革试验区工作。这是整个农村改革发展的一个重大部署。我理解，在这个时候启动新形势下的农村改革试验区工作，就是进一步表明中央深化农村改革的态度和决心。农村改革试验区是重要的改革平台和重要的改革象征，启动新形势下的农村改革试验区工作，对农村改革试验区进行重新布局，这本身就体现了中央对深化农村改革的高度重视和积极推动。我想这是最重要的体现，这也是第一个重要背景。

第二个背景就是面临构建新型工农城乡关系的任务。传统农业要向现代农业转变，面临一系列的体制机制障碍，而且这些体制机制障碍，对进一步发展农村社会生产力，

进一步盘活农村要素资源，有不可忽视的影响。所以推动改革向纵深发展，需要通过试验区这么一种形式来探索改革的路径和方法，以便更好地在面上推开，把改革的效果发挥得更好。

第三个背景就是新形势下的农村改革试验区工作，必须围绕农业农村发展这个主题。也就是说，要围绕解放和发展农村社会生产力，推动社会主义新农村建设。2005年，中央提出了建设社会主义新农村的任务，需要农村改革试验区和现代农业示范区协调配合。中央当时已经明确，要通过建设现代农业示范区来批次地推进农业现代化，通过设置农村改革试验区来不断地创新体制机制。两区的协调推进对农村的改革可以起到更为重要的作用。不是为了改革而改革，要始终为了解放生产力，围绕着现代农业的建设来推进。所以从这一点来考虑，中央决定再度启动农村改革试验区的工作。

《农村工作通讯》：农村改革试验区这项工作涉及面广，远远超出一个部门的职能范围。所以，新形势下农村改革试验区工作，是农业部门会同其他部门共同开展的。请您谈谈当时的农业部是怎样定位这项工作的？又采取了哪些重大举措来开展这项工作？

陈晓华：农村改革试验区设立以后，领导体制根据形势发展做了一些相应的调整。在早期，主要是中央书记处农村政策研究室负责。到了20世纪90年代初，就由原农业部来牵头这项工作。部党组高度重视对试验区改革任务的推进，尤其是启动新形势下的农村改革试验区工作以后，把它放在了非常重要

的位置，看成是推进农村改革的一个重要抓手。每年都对试验区工作作出部署、提出要求，一把手亲自抓，建立了一整套制度和办法。主要从以下几个方面来推进这项工作。

一是健全领导体制。根据试验区的工作性质、工作任务、工作特点，经中央批准建立了在中央农村工作领导小组直接领导下的工作体制，由原农业部牵头，20个中央和国家有关部门共同组成联席会议，制定了议事规则、工作任务，重大问题向中央农村工作领导小组请示汇报。应该说这几年，联席会议的作用发挥得很好，通过联席会议这种形式来协调部署、共同推进试验区工作，这是我们做好工作的最重要一条。因为改革的任务涉及方方面面，每个部门都有它的优势，每个部门都有它的职责，在中央农村工作领导小组直接领导下，通过原农业部牵头召集联席会议来推进，就避免了出现各自为政的状况，所以这是一个很重要的制度安排。

二是健全工作体系。试点试验工作从部署推进到落地实施，需要上下都有专门的工作力量。在过去相当长的一段时间，工作体系是不完整的，尤其是承担工作的基层部门不够明确，由此导致上下不够贯通。这和新形势下的农村改革试验区所承担的任务是不相称的，所以原农业部花了很大力量来健全工作体系。经中央编办批准，农村改革试验区办公室由过去设在原农业部农村经济研究中心调整为设在部政策法规司，这种调整对于加强工作力量非常重要。农研中心是事业单位，在基层也没有相应的组织力量，工作起来存在诸多不便；尤其是在负责协调和推进方面，受到很大约

束。自调整过来以后，农村改革试验区办公室每年都办培训班，对试验区工作进行总结、交流，部署安排工作，以此来提高从事这项工作的同志的能力水平。应该说，这项举措起到了很大作用。

三是健全工作制度。在新形势下，农村改革试验区办公室从工作层面下了很大功夫。无论是在处理与中央农办及其他成员单位的关系方面，还是在处理新试验区和老试验区的关系方面，都有明确的规定和要求，而且对试验任务有专门的工作考核、考评、检查制度。在制度建设方面，也是下了很大的功夫。这些制度的建立和不断实施，对于保证试验区工作有序进行和试验任务顺利完成，起到了重要的积极的作用。在过去一段时间，对试验区工作开展的好坏、试验任务完成的程度，缺乏有力的约束和激励。我们也了解到，一些地方争取试验区牌子的积极性很高，讲了很多保证的话，也做了很多安排。但一旦试验区牌子批下来了，就不动了。进展怎么样？遇到了什么问题？这些情况都不报告。为扭转这种局面，我们建立了由多位专家参与的第三方考核评估制度，由评估专家团队按照试验任务要求对完成情况作出考核评估。一方面总结推广好的做法和经验，另一方面来督促各项工作的进展。应该说这三方面是有成效的。

当然，新形势下农村改革试验区工作取得的成效和原农业部尽职尽责开展工作是密不可分的，但更重要的是中央对这项工作的高度重视，这是工作能够顺利开展并取得突出成果最重要的保证。离开了中央的高度重视和各级党委政府的支

持，光靠部门推动是难见成效的。实际上从2010年以后，每年的中央一号文件都对办好农村改革试验区、做好农村改革试验区工作提出要求。我记得，为了推进农村改革试验区工作，时任国务院副总理汪洋同志主持召开过两次由各省级党委和政府分管同志参加的专题会。第一次是在安徽，现场考察，讨论交流，部署任务，要求提得非常具体。2015年在中央农村工作会议召开期间，专门召开了一次农村改革试验区的经验交流会，通过经验交流来推动各项改革任务的落实。中央领导同志对农村改革试验区报送的工作简报，作了许多重要批示，提出许多重要要求。中央领导同志去农村调研、考察，也到过不少改革试验区。这些都是我们做好试验区工作的重要保证。同时，联席会议各成员单位也非常配合，都积极支持试验区工作，没有把试验区看成是分外的事情。农村改革试验区是一个综合性的改革平台，各部门形成

了一种共识，优先把试点试验任务在农村改革试验区进行安排和部署。过去各个部门推动改革，都是找各自工作领域中一些有基础、有力量的点来布置；现在是充分利用农村改革试验区推进机制，把各方面的单项改革凝聚形成综合配套的改革，由此来更好发挥改革效应。当前，改革进入了攻坚期、深水期，各种体制机制矛盾错综复杂，尤其是城乡要素流动等深层问题，各方形成合力至关重要。

《农村工作通讯》：党的十八届三中全会部署了众多改革任务，中央成立了全面深化改革领导小组。您当时作为分管农村改革试验区工作的部领导，第一时间就提出要求，加紧研究农村改革试验区工作与中央改革办和专项小组如何对接，有什么具体考虑？

陈晓华：党的十八届三中全会，作出全面深化改革的决定，对深化农村改革提出了70多条任务清单。如何使原有的改革任务和党的



十八届三中全会作出的改革部署协调推进？农村改革是全面深化改革的重要组成部分，如何把农村改革纳入全局改革，统筹谋划，统筹推进？这都是需要高度重视和解决的问题。当时，部里很明确，就是要把农村改革和全面深化改革的任务衔接起来，与党的十八届三中全会提出的改革任务相协调、工作机制相对接。我们和中央改革办协调沟通，形成了相应的工作机制和安排。比如，怎么来承接党的十八届三中全会部署的改革任务，试验区在整个农村改革中应当发挥什么作用，改革的指导关系、工作关系怎么协调，对这些问题都做了相应的考虑。关于改革任务的部署、推进、成果运用以及改革的整体要求，在接受中央农村工作领导小组领导的基础上，也要接受中央改革办的工作指导。应该说运行是比较顺畅的，衔接也是比较好的。每年成果该报就报，对有些试验区的进展情况，中央改革办的简报也都向各省级党委进行了通报。这对于指导和推动试验区工作发挥了很重要的作用。部里在这两个阶段衔接得很好，效果也比较明显。所以中央改革办涉及农村的一些改革事项，也有不少是通过试验区集成创造来提供的。

《农村工作通讯》：在联席会议安排框架之下，跨部门合作形成了哪些成功案例？

陈晓华：成功案例还是比较多的。比如，人民银行负责的农村承包土地经营权抵押担保要与农业农村部负责土地承包经营权的确权登记颁证相衔接。只有明确了土地承包权，才能够通过土地“三权分置”来使经营权得以流转，使经营权能够抵押和担保，这就与部里负责的

改革衔接起来了。再比如，对于原国土资源部负责的集体经营性建设用地入市改革、宅基地管理制度改革，我们就提出要在开展农村集体产权制度改革的基础上来进行部署和安排。首先只有对集体财产、集体资源确权确股到户，这些改革才能最终保证农民的收益权。要不然就会存在产权不清。像过去一样，少数村组干部就把集体资产处理了，和老百姓没有关系，就会导致矛盾和冲突。应该说，这几个改革衔接得还是比较好的。尤其是涉及农村产权性质的改革，包括农村集体建设用地改革，要和现代农业建设示范区相结合，发展设施农业要用地，搞乡村建设也要用地，这样结合就能实现比较好的配套。改革和发展要衔接，各项改革也要协调，这样才能比较好地推进。

新形势下的农村改革试验区工作特点鲜明、成果丰硕

《农村工作通讯》：从联席会议的安排，再到试验区机制的健全，原农业部在试验区建设上花了很大的力气。请您给我们讲一讲新形势下的试验区工作有哪些成效，具体取得哪些成果，发挥了什么样的作用？

陈晓华：农村改革试验区前前后后经历了30多年，尽管说发展不平衡，有各种各样的新变化和新情况，但总的讲，这项工作是在不断推进的，在不断地发挥应有作用的。当然，新形势下的农村改革试验区，也是在过去工作基础上的发展和创新，也有一些阶段性特征。新形势下的农村改革试验区与以往最大的不同，就是改革的背景、改革的形势、改革的目标和任务不同。每个阶段

都有每个阶段的任务要求。从工作层面来看，试验区工作也有很多自己的特点。

第一个特点就是更加注重服务大局，这是农村改革试验区一个新的鲜明特色。在启动新形势下农村改革试验区工作的时候，任务就非常明确。农村改革试验区的主要任务，就是要去推动和落实中央部署的改革任务，要始终围绕中央的部署来布局、来谋划。而且要根据中央的任务要求，不断地充实完善和调整试验区的布局 and 任务安排。在我印象里有几次大的调整。2010年定的是设立50个左右的农村改革试验区，2012年第一批安排下去以后，2014年又安排了一批，最后两批下来总共是58个试验区。这58个试验区的试验任务也在变化，刚开始主要是围绕党的十七届三中全会部署的改革任务来安排，随后又把历年中央一号文件等提出的一些新的要求补充到任务清单里面来。特别是党的十八届三中全会提出农村改革的任务要求以后，又进行了一些大的补充和调整。所以这一点始终很明确，就是要通过点上的试验为面上的改革提供经验、探索路径。这与过去不一样，过去是针对农村具体的矛盾来试验，很多改革事项是自发产生的，当时的改革是以“摸着石头过河”为主要的方式方法，党的十八大以后提出来要顶层设计和“摸着石头过河”相结合，所以新形势下的改革任务很多就是按照“中央出题目，地方做文章”的方式来进行的。题目由中央出，方式方法让地方去探索。比如，关于进城落户农民土地权益的退出问题，规定必须依法自愿有偿，但退的方式允许多种多样，这就需要基层结合

实际来探索。再比如，推进农村集体产权制度改革，首先面临的任务就是集体经济组织成员身份的确认，但在现阶段现有的条件下，全国拿出一个统一的成员身份确认办法，条件还不成熟，怎么办？中央出了这个题目，地方就要通过基层实践去摸索具体办法。过去是命名一个试验区，试验内容有的比较明确，但也有相当多的试验区任务不够明确，主要是给一些特殊政策，让地方根据实际去闯，看能闯到什么程度。新形势下的农村改革试验区每项试验都有一个方案，都有一个任务清单，目标任务都很明确，所以这是一个很大的特点。

第二个特点就是更加注重制度建设。制度建设是改革的一项重要目标。党的十八届三中全会讲得很明确，就是要完善中国特色社会主义制度，提高治理能力和治理水平。所以新形势下农村改革试验区的任务，很重要的一条，就是要把农村的制度建设摆在突出位置，试验目的是为了建立一种制度而不仅仅是找一个具体措施和方法。怎么才能形成一个比较成熟、比较定型的制度，这是农村改革试验区应当承担的任务。所以从试验内容的设计上来看，有涉及产权制度、有涉及金融制度、有涉及城乡一体化制度、有涉及农业支持保护制度，还有不少涉及乡村治理制度。新形势下的改革，尽管看起来是一个具体的政策，但目的是为了建立和完善我们的制度。在这个意义上，新形势下农村改革试验区的任务是更重了，不仅有实践探索，还有理论探讨，尤其是在很多中国独有的事情上，怎么在理论上把它说清楚，也要通过试验区的探索来找答案。

第三个特点就是更加注重成果的转化。试验办的同志从一开始就把成果转化作为一个很重要的工作要求来抓，每个阶段有每个阶段的成果要求，完成有完成的成果要求，同时，把成果转化作为一个非常重要的任务来部署和安排。最近两年，我们不定期地对各个试验区的进展和成果进行梳理，成果清单有几百项，我们组织专门的报道，开展专家评价，有针对性地把试验成果推荐给主管部门和相应地方，各地区、各成员单位也能从中不断地完善政策、改进工作指导。试验区有没有用，关键看有没有成果。我们对成果的转化一是重视，二是用一些办法来使它具体化。

对于改革成果，我们也强调要正确看待。我们跟基层讲得很清楚，容忍试错，但是不许不试，哪怕你试过了说此路不通，这也是一个成绩，可以让我们今后在改革的设计中少走弯路。所以我们专门把这个问题写到验收大纲里面了，当时写这几句话，我们是经过慎重考虑的。我们在部署任务的时候对希望达到的效果有一个预期，但实践的发展有可能超出预期，最终检验的结果是实践探索，而不是我们的主观想象。所以基层通过探索形成了一个“此路不通”的报告，这也是一个成果。这也给了下面一个比较宽松的探索空间，有利于地方放开手脚，开展工作。

第四个特点就是更加注重综合配套。所谓综合配套，主要是指在安排改革任务时，要考虑各项改革试验项目之间的系统性、整体性、协同性。因为很多改革不能单独进行，所以我们的想法就是搞成一个综合性的改革平台，创造条件，让

各方面到这个平台上进行综合性的试验和探索。而不是由试验办的同志说哪个改革行、哪个改革不行，这是需要相关部门和具体从事这项改革的地方同志去评判的。我们主要工作是要把这个平台打造好，要使这个平台能够协调运行、发挥作用，这才是我们的职责。

农村改革试验区工作要在发展中创新、在创新中发展

《农村工作通讯》：农村改革试验区的工作从以单项改革为主越来越向综合配套改革的方向发展，在这种情况下，您认为应该如何调动基层参与试验区工作的主动性、积极性和创造力？

陈晓华：从搞“大包干”开始，凡是成功的农村改革都来源于基层的探索。探索试验证明行得通，就上升为政策、上升为制度。所以，完成好新形势下农村改革的试验任务，需要调动基层的积极性来探索实践。要按照习近平总书记的要求，把基层探索的积极性引导到全面深化改革上来，引导到党的十九大的部署安排上来。党的十九大对深化农村改革提出了很多新任务和新要求。我们已经进入新时代，改革试验区的工作也要适应新形势和新变化。要调动基层积极性、发挥好试验区作用就必须在推动乡村振兴上建功立业，在实现农业农村现代化上建功立业。只有这样才能更好地把基层积极性调动起来。我们讲的调动基层积极性不仅仅是讲具体做这项工作的积极性，也不是简单讲调动基层干部的积极性，而是我们的试验区工作要主动对接和满足广大农民的期盼要求。

因此，农村改革试验区要发挥

作用，一是要把我们改革试验的内容拓宽一点。乡村振兴是五句话，是五个方面的要求，试验区的工作方向和工作任务要围绕实现这五句话的总要求去布局 and 安排。现在看来，虽然改革试验任务在五个方面都有涉及，但是还不够平衡，有的方面力度大一点、任务重一点、安排多一点，但有的方面部署安排少了一点。同时，改革试验任务也要随着农村改革发展的需要进行调整，跟目前正在做的、想做的事情衔接起来。比如，脱贫攻坚、农村人居环境整治等。体制机制创新怎么和这些工作衔接好，如何通过体制机制解决好老百姓关心的这些问题，都需要认真研究。

二是探索程度应该更深一点。农村发展面临很多深层次的矛盾，有的找到了答案，有的还没有完全破题。改革试验就是要瞄准那些突出问题进行探索，就是要针对阻碍发展的体制机制障碍寻找解决方案，把这些痛点解决了，就能解决老百姓关切的问题。因为是封闭试验，试错了也不要紧，还可以优化调整。在这种情况下，农村现在有些问题，一时半会还不能完全看得准，尤其是涉及农村产权制度、乡村社会治理制度、农产品价格形成机制、农村金融体制等问题，都是喊了多少年但进展离要求仍有差距的问题。要在这些方面做更深的探索，需要给试验区创造条件。最近发改委、商务部发布了《市场准入负面清单(2018年版)》，试验区工作也可以参照这个做法，只要是符合方向的，该授权的就授权，要容忍基层去试。调动试验区的积极性，这是一个很重要的点。

三是工作的力度要更大一点。

尤其是要重视试验区工作队伍的能力建设，这是农村改革的有生力量。要使这些同志有责任感，也要有荣誉感，能够使他们的积极性得到更好地发挥。中央要求建设“一懂两爱”的农村工作队伍，他们是重要的组成部分。各级党委和政府都应该关心试验区工作队伍，尤其是农业农村主管部门要加强对他们的支持，充分调动他们的积极性，更好地来推进工作。

《农村工作通讯》：从1987年设立到现在，农村改革试验区已经过了三十多年，请您谈一谈对这项工作下一步的希望，对于从事试验区的同志您有何寄语？

陈晓华：中央要求将改革进行到底，改革永远在路上，这就需要一茬接着一茬干，不断地深入探索，不断地取得新成就。农村改革试验区的工作要在发展中创新，在创新中发展，要不断地去总结经验，不断完善工作的方式方法。结合个人的一些思考和工作体会，我就做好农村改革试验区工作提几点建议。

一是增强前瞻性。试验区的工作部署安排、工作指导、改革试验任务推进需要适当超前，要先行先试，体现一个“先”字。试验区不是简单地完成安排的一些试验任务，而是要通过研究这些改革的演进历程，对改革进程形成预判。这就需要我们对理论的研究，加强对改革规律性的认识和把握。只有了解和认识到这些规律性，才可能做一些相应的考虑和安排。

二是增强协调性。现在农村领域试验、示范的改革安排很多，到基层一看，很多挂了国家级的牌子。不管是安排制度层面改革、建设领域改革，还是进行社会试验，这些

工作本身都要融入经济社会发展大局中，这样才能使我们的改革任务更好地与发展目标相匹配。我们在设计改革试验方案的时候，除了提出规定动作，还要允许试验区搞些自选动作。这些自选动作可以很好地与当地的建设发展结合起来。比如，开展农村人居环境整治三年行动，怎样建立村庄公共基础设施管护机制？怎么发挥好村民自治的作用？怎么调动村民参与村庄公共事务管理积极性？不能搞成“干部在干，群众在看”。本来应当是一个引导农民通过自己的劳动来创造美好生活的过程，如果我们搞包办，那么是很失败的。怎么调动农民积极性，这本身就是一个难题。我们的改革怎么和这些现实问题结合好，要允许试验区在这方面做一些探索。

三是要增强综合性。就是要更好地发挥联席会议作用，形成工作合力。尤其是在机构改革后，党的农村工作部门和政府的农业部门统筹起来了，怎么来发挥好这方面的力量、加强合作，这些都是我们工作层面要考虑的。

随着农村的改革发展，随着乡村振兴的深入推进，农村改革试验区工作的作用和意义会越来越明显。希望从事这项工作的同志要以习近平总书记庆祝改革开放四十周年大会上的重要讲话精神为根本遵循，增强责任感和使命感，始终坚持解放思想、实事求是，不断开拓进取，不断增强自己的能力、提高自己的水平，推动试验区工作发挥更大作用。我相信有中央的重视，有农业农村部党组的直接领导，有各个部门的配合，更重要的是有基层干部和农民群众的创造，试验区工作一定能取得越来越明显的成效。🍀

创新社会资本与农民的利益联结机制

□ 叶兴庆 国务院发展研究中心农村经济研究部部长

应通过产业链的合理分工带动农民发展现代农业,社会资本集中在农产品加工、农业服务业等环节,种养环节尽量由农户承担,走“公司+农户”“公司+家庭农场”的道路。应通过资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革,带动农民和农村集体经济组织发展乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展项目,或者与农村集体经济组织联办乡村旅游企业,或者配合农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,或者参与农村集体经济组织以入股、联营等方式使用通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地。由于目前农村产权市场不成熟,农民和农村集体经济组织拥有的各类资产特别是资源性资产缺乏合理的定价机制,难以充分估值,因而不宜长时间、大面积、一次性作价转让给社会资本,而应从长计议,主要以入股、联营等方式与社会资本合作,形成长期、稳定的收益分享机制。

(来源:《经济日报》)

政府要承担缩小城乡公共服务差距的主体责任

□ 张晓山 中国社会科学院农村发展研究所研究员,博士生导师

由于市场配置资源的基本规律的作用,要素总是向生产率高、回报率高的部门和地区流动。要采取综合措施,提高农业农村和欠发达地区的生产效率,促使要素向这些地区和产业流动,尽快缩小城乡之间和地区之间的经济差距。如果说国民收入初次分配时要注重效率,那么在国民收入再分配时就要注重公平和正义。政府要承担起缩小城乡基本公共服务差距的主体责任,通过财税政策的调整,在较短的时间内,缩小城乡之间、发达地区与欠发达地区之间人均享有最基本的公共产品和社会福利方面的差距,政府在这方面有责任,也完全可以有所作为。

(来源:新华网)

三大举措提高“互联网+”农民创业成功率

□ 庄晋财等 江苏大学管理学院教授

互联网技术的发展对农民创业机会开发起着重要的支撑作用。在“互联网+”背景下,农民可以通过自建、租用与合作开发等多种方式来灵活运用互联网平台,拓展市场空间、降低进入新市场壁垒,从而更好地把握市场机会、获得创业资源成功实现创业。在“互联网+”背景下,为了提高农民创业机会开发的成功率,需加强以下方面的工作:一是应根据不同地区不同乡村的创业特征,对农民创业者进行定向培训,强化农民创业者应用互联网信息的技术,提高农民创业者使用互联网的能力;二是加快完善农村互联网基础设施建设,如光纤宽带网络、4G通信网络、无线局域网络建设,推进农村互联网提速降费;三是激活和鼓励农民互联网创业,为农民应用互联网创业提供技术、资金等方面的支持,促成已经形成的“淘宝村”形成外溢作用,让更多的农民能够参与到互联网创业当中来,提高创业收益率。

(来源:《广西大学学报》)

解决“人钱地”问题，盘活农村资源要素

□ 马晓河 国家发改委宏观经济研究院原副院长、研究员

盘活农村资源要素,激发广大农民积极性和创造性,需要全面深化农村改革,抓好“人、地、钱”关键环节。解决“人”的问题,关键要推动两类人在城乡之间双向自由流动。一类是农业转移人口。围绕推进市民化,“降门槛”,健全落户制度;“增权益”,全面实行居住证制度;“强激励”,调动农业转移人口落户城镇和地方政府吸纳农业转移人口落户积极性。另一类是乡村人才。培育新型职业农民,加强农村专业人才培养,培养一大批乡村本土人才。解决“地”的问题,要深化农村土地制度改革,激活农村土地资源资产。既要健全农村土地管理制度,做好基础性制度安排,还要在新增用地上优先保障,完善农村新增用地保障机制,合理安排农业农村各项用地。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,加快盘活利用农村存量建设用地。解决“钱”的问题,既要有真金白银的投入,也要有金融活水的支持。既要健全多元投入保障机制,加大对乡村重点领域和薄弱环节的支持,还要加大金融支农力度,完善金融支农组织体系,推动农村金融机构回归本源。

(来源:中国经济网)

要探索小农户与“土地+服务”规模化经营的结合方式

□ 叶敬忠 中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师

伴随着土地碎片化问题的凸显、农业国际竞争的加剧,以及农民兼业行为的不断普及和城镇化的推动,小农户与土地的关系开始松动,在坚持小农户自愿的前提下,可以不断探索多种农业规模化经营形式。例如,对于外出务工机会较多、农业收入占比较小的农户,可以鼓励他们通过农地出租和经营权入股等方式发展土地规模化经营,解决土地细碎化问题。而对于外出务工机会较少、将土地作为生计保障且珍惜农村生活方式的小农户,在村委会或合作社的组织下,可以发展代耕代种、联耕联种、土地托管、农业共营等多种规模服务形式,从而在保障小农户承包经营权的基础上实现农业现代化的发展。

(来源:《中国青年报》)

乡村治理须重塑三种环境

□ 张英洪 北京农研中心研究员

新时代的乡村治理,需要重塑三种环境,没有良好的乡村政治、文化、生态环境,就没有良好的乡村治理。一是重塑乡村政治环境。净化乡村政治生态,重塑乡村政治环境,关键是要将全面从严治党与全面依法治国向农村基层延伸和全覆盖,既强力反腐败,又强力反侵权,依法打击歪风邪气,着力张扬社会正气。切实加强现代公民教育,保障公民权利,提高乡村现代政治文明程度。二是重塑乡村文化环境。缺乏文化支撑的乡村,也就失去了人文情怀和精神家园。重塑乡村文化环境,必须将模糊了的是非观念改变过来,使人能够明是非;将颠倒了善恶标准颠倒过来,使人能够知善恶。重塑乡村文化环境,必须将中华优秀传统文化与现代世界的共同价值结合起来。三是重塑乡村生态环境。在新时代,我们必须坚持绿色发展,走生态文明之路。改变掠夺自然资源、浪费自然资源、破坏自然资源的生产方式和生活方式,像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境,坚决摒弃损害甚至破坏生态环境的发展模式,让中华大地天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美。

(来源:爱思想网)

深入实施乡村振兴战略 加快推动吉林农业农村高质量发展

吉林省委农办主任、农业农村厅厅长 于强

吉林省认真贯彻落实习近平总书记视察东北时的重要指示精神，牢记习近平总书记关于吉林“率先实现农业现代化，争当现代农业建设排头兵”的殷切嘱托，按照中央农村工作会议和全国农业农村厅局长会议的部署和要求，深入实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化，推动农业农村高质量发展，为吉林全面振兴、全方位振兴提供基础支撑。

围绕实施乡村振兴战略，着力在重点工程、重点计划、重点行动上寻求新突破。对标中央的决策部署，以习近平总书记提出的乡村产业振兴、人才振兴、生态振兴、文化振兴、组织振兴为指引，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，抓

好吉林省乡村振兴战略规划落实落地。一是加快推进配套规划体系建设。抓紧编制乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴专项规划，推动市县编制出台地方配套规划，指导各地着手编制村庄建设规划，形成上下贯通、衔接配套的规划体系，避免低水平重复建设。二是抓好重点任务落实。突出规划引领，牢牢把握加快推进农业农村现代化这个总目标，组织实施好现代农业三大体系建设等8项行动和“两区”建管护等106项重点工程和计划。三是突出典型示范带动。启动实施“百村引领、千村示范、万村整治”主题工程，启动建设乡村振兴整县试验区，总结一批可推广可复制的典型模式，为推动面上工作积累经验、探索路子。

围绕推进率先实现农业现代化，着力在三大体系建设上寻求新突破。加快构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系。一是坚持实业兴农，加快构建现代农业产业体系。在粮食生产方面：发挥黄金玉米带、黄金水稻带的优势，突出转方式、调结构、稳产能，为端稳饭碗、丰富餐桌提供基础支撑，为保障国家粮食安全作出重要贡献。进一步巩固种植业结构调整成果，推进粮食生产功能区和重要农产品生产保护区划定，加快建设高标准农田，整省推进全程农机化建设，稳定粮食综合产能，打造绿色大粮仓，正常年景下粮食总产量稳定在700亿斤阶段性水平，确保“吉林优质粮”的有效供给。在园艺特产方面：突出发展设施园艺，提高反季节蔬

果供应能力，确保“吉林绿色菜”的有效供给。加快发展人参、食用菌、经济作物、山珍食品等特色产业，打造一批特色产业园区、基地和特产之乡。在畜牧业发展方面：突出抓好洮南雏鹰400万头生猪、乾安大北农60万头商品猪、通榆吉运15万头牛、洮北300万只肉羊、榆树正榆1亿只肉鸡等投资亿元以上的重点项目建设，加快推进全国无规定疫区和现代畜牧业全产业链建设，确保“吉林放心肉”的有效供给。在农产品加工业发展方面：打造一头连着农业、农村和农民，一头连着工业、城市和市民的全产业链，推动一二三产业融合发展。大力培育壮大农业产业化龙头企业，突出抓好梅花生物300万吨玉米、中粮生化300万吨玉米、嘉吉生化200万吨玉米加工扩能和吉林100万吨大米加工等项目落地，达产达效。启动建设3000万元以上农业产业化重点项目100个以上。在新产业新业态方面：重点开展农村三次产业融合发展试点，推动农安、乾安等4个县创建国家农村产业融合发展示范园。发展休闲农业、乡村旅游和农村电商等新业态，打造一批以农民为主体的农家乐、林家乐和渔家乐，培育农村经济新的增长点。二是坚持强基固农，加快构建现代农业生产体系。在高标准农田建设方面：整合高标准农田建设项目和资金，新建集中连片高标准农田200万亩以上。加大农田水利设施建设力度，新增高效节水灌溉面积60万亩。在“两区”建设方面，实施“两区”建管护工程，完成省级“两区”数据库及管理系统建设。制定完善精准化建管政策，探索建管一体化模式，优先在“两区”建设高标准

农田。在农业机械化建设方面：整省推进主要农作物生产全程机械化，力争主要农作物耕种收综合机械化率达到89%，同比提高1.5个百分点。在数字农业建设方面：实施数字农业创新工程，整合资源、项目和资金，建设吉林农业卫星数据云平台 and 农业大数据中心，加快提升农业产业体系、生产体系和经营体系数字化应用水平，打造吉林未来农业智慧园。三是坚持创新活农，加快构建现代农业经营体系。加大政策支持力度，发展家庭农场联盟、农民合作社联合社和农业产业化联合体，推广土地托管、土地入股等主导模式。启动示范性家庭农场培育计划。力争土地适度规模经营面积占比提高3个百分点。

围绕推进农村现代化，着力在美丽宜居乡村创建上寻求新突破。农村人居环境整治是实施乡村振兴战略的第一场硬仗，也是农民群众普遍关心的民生问题。深入落实农村人居环境整治三年行动计划，全面开展综合整治，坚决打好这场攻

坚战。一是推进村容村貌改进提升。根据中央农办等18部委关于农村人居环境整治村庄清洁行动要求，突出抓好村庄内“三清一改”，加快清理农村生活垃圾、村内塘沟、畜禽粪污等农业生产废弃物，改变农村柴草乱堆、物品乱放、垃圾乱倒、污水乱泼等不良生活习惯。推动乡村道路、农田林网、公共空间、庭院等绿化美化，建设绿色生态村庄。开展好文明村屯、干净人家创建活动。二是全面推进农村生活垃圾治理。积极探索村收集、镇转运、县处理的模式，示范推广梅河口、公主岭等地政府购买服务、城乡统筹、环卫下乡、建立保洁队伍等模式，构建村庄保洁和生活垃圾治理长效机制。三是梯次推进农村生活污水治理。集中开展村庄水体清理，加快农村污水处理设施建设，积极支持农村生活污水全面治理示范县建设。四是持续推进厕所革命。适应农村厕所改造要求，科学确定建设模式，重规划、抓重点、补短板，着力解决从“有没有”到“好不好”





的问题，全年力争改厕 30 万户。

围绕推进农业绿色发展，着力在绿色生态农产品供给能力提升上寻求新突破。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，加快推进农业生产由增产导向转向提质导向，促进农业生产与生态保护协调发展。一是加快农业科技创新和集成推广应用。推广农作物秸秆覆盖还田保护性耕作 1000 万亩，统防统治 300 万亩，稻渔综合种养 70 万亩，机械深松整地 1460 万亩，测土配方施肥主要粮食作物全覆盖。二是开展黑土地保护利用工程，开展保护性耕作、耕地轮作、秸秆还田、畜禽粪污资源化利用、农膜回收等综合治理，黑土地保护利用试点县扩大到 9 个，遏制黑土地退化趋势。三是开展农产品质量安全工程，实施化肥农药零增长行动，主要农作物肥料和农药使用量实现负增长。实现“三品一标”农产品质量安全全程可追溯，例行监测合格率达到 97% 以上。四是开展农产品品牌培育工程，落

实品牌强农战略，做大做强吉林大米、玉米、人参、食用菌等“吉字号”品牌，力争培育区域公用品牌 10 个，扩大农业品牌影响力。

围绕推进农村改革，着力在农村投融资机制创新上寻求新突破。深入贯彻落实习近平总书记对全面深化改革提出的“三个下功夫”“五个有利于”的重要论断和明确要求，做实农村改革举措，释放农村改革活力，提高农村改革效能。一是创新土地利用机制。完善农村承包地“三权分置”制度，放活土地经营权，赋予土地经营权抵押担保权能和金融产品属性。统筹推进农村集体产权制度、农村宅基地和农房等各项改革，推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东，增加农民财产性收入。二是创新金融支农机制。推进农村金融综合改革试验，搭建物权融资和产权交易平台。开发土地贷、大棚贷、农机贷等信贷产品，实现土地经营权抵押担保贷款县域全覆盖。建设农业信贷担保体系，

建立“政银担”合作机制。推进政策性农业保险提标扩面。三是创新政策整合机制。统筹整合涉农资金，将资金使用权限下放到市县，允许各地打捆使用。推进政府购买服务、农业领域 PPP、工商资本下乡等投资模式。

围绕推进小农户与现代农业有机衔接，着力在促进农民增收上寻求新突破。深入实施促进农民增收四年行动计划，落实保增降减综合措施，实现农民收入增速与经济增长基本同步。一是推行产业带户模式。开展设施园艺收入翻番、畜牧业收入倍增、种植业节本增效等专项行动，引导农民发展经作、休闲、林特等产业，形成“一村一品、一乡一业”带户增收新格局。二是推行双创带户模式。建设返乡创业园、创业孵化基地和创客服务平台，打造“农村半小时就业服务圈”。创建农民工返乡创业示范县、示范乡镇和示范村，培育返乡下乡创业带头人。三是推行主体带户模式。实施新型职业农民培育“1231”工程，每年组织国外培训 100 人、省外培训 2000 人、省内培训 3 万人和冬春农业科技培训 100 万人。加快培育农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体，鼓励支持农民工、大学生、退役军人、企业家、科技人员返乡下乡创业创新。

吉林省坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实中央农村工作会议和全国农业厅局长会议精神，以新气象新担当新作为，加快推进农业农村现代化，推动农业农村高质量发展，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，谱写新时代吉林乡村全面振兴的新篇章。🍅

农业农村优先发展，对主动适应国内外复杂形势的新变化新挑战，巩固发展农业农村好形势和维护经济社会大局稳定，乃至如期实现两个一百年奋斗目标具有鲜明的时代意义。

牢牢把握农业农村优先发展的战略机遇期

□ 杨久栋

今年中央一号文件聚焦乡村振兴战略实施，明确提出要坚持农业农村优先发展。这些重大部署安排，指明了未来一个时期我国农村经济社会发展的路线图、任务书和优先序。我们要清醒认识农业农村优先发展的战略机遇期，统一思想、凝心聚力、把握机遇，加快补齐农业农村发展短板，着力统筹解决“三农”问题，重塑新时代经济社会发展的新格局。

理性认识我国农业农村发展历史机遇期的时代意义

进入新世纪以来，特别是党的十八大以来，我国农业农村发展面临前所未有的历史机遇。党中央高度重视“三农”工作的认识和力度不断攀升新高度，农业各产业繁荣发展，农民收入持续高速增长，农村基础设施和社会事业显著进步，农村综合改革逐步向纵深推进。农业农村持续稳定发展，成为我国经济社会发展的突出亮点，为保增长、保稳定、保民生、调结构、促改革等战略目标实现奠定了坚实基础。

但总体上看，我国农民人口数量庞大、农业还是弱质产业、农村发展明显滞后，特别是农业农村长期积压的历史欠账与新时期面临的新矛盾新问题交织叠加，农业农村仍然是我国经济社会发展短板的基本现实没有明显改变。

在这样一个关系我国农业农村发展未来走向的历史关口，党中央审时度势、科学研判、精准把脉，明确提出了全面推进乡村振兴战略实施的总要求和坚持农业农村优先发展的总方针。农业农村优先发展，对主动适应国内外复杂形势的新变化新挑战，巩固发展农业农村好形势和维护经济社会大局稳定，乃至如期实现两个一百年奋斗目标具有鲜明的时代意义。

农业农村优先发展，是中国共产党重视“三农”战略思想的最新体现。我们党始终高度重视“三农”问题，并对“三农”工作重要性的认识和重视程度不断加深。改革开放以来，我们党与时俱进推进“三农”发展理论创新，顺势而为推进政策创新，坚持不懈推进制度创新，

扎实有力推进工作创新，确立了科学的“三农”工作指导思想。先后提出“工业反哺农业、城市支持农村”“多予、少取、放活”等工农关系思想，“统筹城乡发展”“促进城乡发展一体化”等城乡发展论断，以及“三化同步”“四化同步”“五化同步”等一系列现代化建设理念。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把解决好“三农”问题提升到新的历史高度，抓住了新时期我国经济社会发展的突出矛盾，明确提出“实施乡村振兴战略”“坚持农业农村优先发展”等重大战略思想和安排部署。农业农村优先发展，是我们党高度重视“三农”工作的历史传承和创新发展，是我们党“三农”工作理论创新的最新成果，是习近平总书记关于做好“三农”工作重要论述的重要内容，为全面实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化提供了强大思想武器。

农业农村优先发展，是主动适应世界发展新趋势和融入国内经济社会发展大格局的基本路径。经

济全球化是不可逆转的时代潮流。2008年全球金融危机爆发以来,在多重因素的共同作用下,经济全球化从高速推进进入阶段性盘整期,支撑经济发展的产业结构、区域结构、动力结构、政策结构都发生深刻变化。特别是近年来,全球经济增长乏力,世界主要经济体迫切寻找新的增长点和动力源。从全球发展趋势变化看,越来越多的国家将发掘内生增长动力、扩大内需市场作为摆脱经济增长滞缓的重要应对策略。发达国家更是高度重视释放农业和农村发展潜力,补齐产业板块和产业链条上的短板,提升欠发达区域尤其是农村的发展机会。从国内发展格局看,产业协同、区域均衡、城乡融合越来越成为支撑国民经济健康运行的必然要求。当前我国社会发展不平衡、不充分的主要矛盾,最突出的体现是产业结构不均衡、城乡发展差距大的问题。因此,进一步优化经济结构、培植增长动力,避免陷入“中等收入陷阱”,平稳进入工业化中后期的发展阶段,必须尽快改变我国农业农村发展长期落后的面貌,加快补齐农业农村发展短板,就要以农业农村优先发展作为基本思路遵循和政策取向。

农业农村优先发展,是对标和解决我国城乡二元结构矛盾的治本之策。党的十九大作出我国社会主要矛盾发生根本性变化的判断,即社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。其中,最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农业农村发展不充分。究其根源,症结在城乡二元结构。从农业发展看,2018年我国农村5.64亿人口,第一产业增加值6.47万亿元,

即占全国40.4%的人口仅贡献了7.2%的国内生产总值,农业劳动生产率明显低于二三产业。粮食生产“十六连丰”并连续七年登上1.2万亿斤的台阶,但粮食和部分大宗农产品进口数量逐年增长,维护粮食安全和重要农产品稳定供给的压力较大。从农民收入看,2018年农民人均可支配收入14617元,城乡居民收入比下降到2.69:1,但绝对差距拉大到21796元,并且农民中间偏下和低收入群体总量依然较大。农村居民恩格尔系数明显高于城镇居民,基尼系数仍处在较高位置。从农村发展看,近年来农村基础建设和社会公共服务基本实现全覆盖,但投入力度、覆盖层次、保障水平仍然较低,特别是农田水利建设和农村基础设施、农村人居环境治理欠账较多。从改革进度看,瞄准破除城乡二元结构束缚,逐步打破城乡要素流动梗阻,但一些关键领域和关键环节改革进展缓慢,从根本上构建城乡融合发展的制度体系任重道远。新时代的国家现代化,绝不会是一边繁荣的城市,一边凋敝的农村。让农业能吸引人、农村留得住人、农民有获得感,必须坚持农业农村优先发展,从根本上对标和解决城乡二元结构矛盾。

农业农村优先发展,是培育我国乡村振兴内生发展动力的根本源泉。当前,我国农业农村正处于传统农业向现代农业转变的新时期,面对着世界农业深度开放和竞争加剧的新形势,肩负着农业高质量发展和乡村全面振兴的新任务。进入新世纪以来,中央持续加大“三农”支持保护力度,建立强农惠农富农政策体系,现代农业加快发展,农村社会明显变化。但与同时期的

二三产业和城镇化高速发展相比,我国农业土地产出率、资源利用率、劳动生产率仍然不高,农村青壮年劳动力、大量资金和土地等优质资源加速外流,农民时常处于城镇“留不下”、乡村“不愿留”的两难境地。造成这一困境的表象是农业农村经济疲软,归根到底是农业农村内生发展动力不足。从根本上扭转这一现状,必须以农业农村优先发展理念,既要加大支持保护力度,营造良好的外部环境,更要想方设法培植内生发展动力,塑造农业高质量发展和乡村振兴的持久动力源。

以农业农村优先发展理念 引领乡村振兴战略全面实施

当前,我国宏观经济下行压力加大、外部环境深刻变化,把握好农业农村优先发展的历史机遇,做好“三农”工作,不仅对农业农村自身发展至关重要,而且对经济社会发展全局具有极其特殊的重要性。新时代农业之于各业,农村之于城乡,农民之于全民,作用愈发突显。“三农”事业稳,经济社会全局稳就有了基础和支撑。党的十九大提出坚持农业农村优先发展,将“三农”工作摆在前所未有的新高度,农业农村发展迎来前所未有的新机遇。一旦错过这个历史机遇期,农业农村发展的短板很难补上、城乡发展的鸿沟很难跨越、世界农业全球化的大格局很难融入。因此,我们要重新审视和正确认识新时代“三农”工作的地位、价值、作用与意义,牢牢把握农业农村优先发展的战略机遇期,推动农业高质量发展、农民全面进步和乡村全面振兴。

坚持农业农村优先发展,就要真心真意地重视。重视不仅是思想

认识，还是实实在在的工作行动。是否真心真意地重视，前提在认识、关键在行动，要看一看“五级书记抓乡村振兴”是否有机制、有条件？看一看党政“一把手”是否真正将农业农村工作放在心头、摆在案头，看一看分管领导是否有主动作为的动力、协调全局的能力、拍板决策的权力？要改变以往“口头重视，实际不重视”“上面喊破嘴，下面不伸腿”的做法，彻底扭转重工轻农、重城轻乡的发展观与政绩观。各级政府部门都要把“三农”工作摆在重中之重的位置，统一思想、坚定信心，把“农业农村优先发展”作为引领工作的基本遵循和理念。不仅要上面重视，还要从上到下一盘棋，把实现乡村振兴作为全局工作的共同意志、共同行动，做到认识统一、步调一致；不仅要农业农村内部重视，还要把“农业农村优先发展”的理念涵盖全域、贯穿全局；不仅要在顶层设计、工作布局，还要在投入保障、支持力度等方方面

面，都要体现农业农村优先的次序安排；不仅要在干部配备上优先考虑，在要素配置上优先满足，在资金投入上优先保障，在公共服务上优先安排，还要在考核机制上优先体现。

坚持农业农村优先发展，就要真金白银地投入。我国农业发展滞后、农村短板明显，根本原因是长期投入不足导致的历史欠账得不到化解，并与各种新问题新矛盾重复叠加。解决农业发展滞后和补齐农村发展短板的问题，绝不能指望一朝一夕、一蹴而就，必须长远谋划、步步为营；绝不能靠常规手段、缓步前行，必须下大力气、用大手笔的投入拉动。是否真金白银地投入，既要总量持续增长，还要增幅显著提高，要看一看“三农”投入的总盘子是否扩大了？看一看农业农村投入的增幅是否明显高于其他财政支出？看一看资金投入是否带来实实在在的效果？要做好保障投入的顶层设计和制度体系，科学测算实

施乡村振兴战略的资金需求总量，合理分布投入渠道；加快推动《乡村振兴促进法》《农业投入法》等法律法规出台，保障投入约束刚性和资金投入力度。

坚持农业农村优先发展，就要真刀真枪地实干。坚持农业农村优先发展贵在于实，要出实招、干实事、谋实绩。是否真刀真枪地实干，既要看工作谋划、工作行动，还要看工作成效，看一看工作谋划是否覆盖全局、深入具体、切实可行？看一看工作行动是否及时到位、落到实处？看一看是否农业超常规增长了、农村超预期发展变化了、广大农民社会福利超水准增加了？要采取有力举措推进农业高质量发展，从农业新产业、新主体、新载体、新模式等多方入手，大力支持绿色高效种养、农产品精深加工及一二三产融合等农业新业态，培育壮大新型农业经营主体，加快建设现代农业产业园区、产业强镇、田园综合体、特色小镇等新载体，创新发展数字农业、农村电商、农业社会化服务等新模式，激发现代农业速度变革、动力变革、效率变革。扎实开展美丽宜居乡村建设，高立意做好乡村建设规划，高标准开展农村基础设施建设，高起点启动农村人居环境治理，高效率对接城乡公共社会服务。统筹解决农民自由流动和权利实现问题，加快推进农村综合改革向集成改革过渡，一揽子推进农村产权制度、集体经济、土地、就业、户籍、社会保障等各项改革任务，增强各类改革的前瞻性、协调性、一致性和互补性，赋予农民与城镇居民同等的行动自由和发展权利。☀

（作者系中国人民大学博士研究生）



我国休闲农业和乡村旅游不论是覆盖区域还是经营业态，不论是主体素质还是产品创意都取得了快速发展。产业发展中的诸多问题也逐渐显现和日益突出，与农业高质量发展的要求相比有不小的距离。

新形势下如何推进休闲农业和乡村旅游高质量发展

□ 詹行天

近年来，在市场拉动、政策推动、主体带动和创新驱动下，我国休闲农业和乡村旅游蓬勃发展，呈现出市场需求旺盛、经营主体多元、类型模式多样、质量效益提升的良好势头，已成为农村经济增长的新引擎、农业结构调整的新抓手、乡村脱贫攻坚的新途径、农业高质量发展的新亮点，在助推现代农业发展和城乡有机融合方面发挥了积极而独特的作用。

我国休闲农业和乡村旅游的发展成效

我国休闲农业和乡村旅游不论是覆盖区域还是经营业态，不论是主体素质还是产品创意都取得了快速发展，呈现出以下特点。

规模质量稳步提升。截至2018年，全国有15万个村开展休闲农业与乡村旅游经营活动，农家乐数量达到220万家，休闲农业与乡村旅游经营单位超过290万家，创建了88个全国休闲农业和乡村旅游示范县（市/区），评定了91项重要农业文化遗产，推介了710个中国美

丽休闲乡村和248个中国美丽田园。全国休闲农业和乡村旅游接待量从2012年的8亿人次增至2018年的30亿人次，营业收入从2012年的2400亿元增至2018年的8000亿元，带动700万农户受益，从业人员年均收入超过3万元，户均年收入超过6万元。休闲农业和乡村旅游已成为市民度假的新选择、乡村产业的新热点和农民增收的新途径。

模式业态不断创新。各地结合自然禀赋、区位条件、文化特色、生态资源、经济发展和消费习惯，创建拓展了适合不同群体、满足不同需求的休闲消费产品和休养模式，过去以“吃吃看看、玩玩转转”为主要内容、业态单一的农家乐，逐步升级发展出农业观光园、高端民宿、特色小镇、农业主题公园、田园综合体等内容丰富、形式多样、特色鲜明的新型业态和服务模式。

融合趋势日益凸显。在产业形态上，出现了接二连三、跨二连三等多种融合形式，带动种养、农产品加工、服务、交通运输以及文化创意等产业的发展，使各产业有机

渗透、相互促进，有力提升产业发展的竞争力和综合效益；在内容打造上，围绕产业融合、资本融合、技术融合和市场融合，实现了多种形式的“农业+”，打通了供应链，延长了产业链，提升了价值链；在空间布局上，将陆地、水面、天上、地下等多维空间进行统筹利用、协同开发，实现了田园、花草、林果等陆地观光采摘，河湖、溪流、温泉等水面赏玩游憩，以及索道、气球、攀岩等空中探险体验的立体式开发，有效提升了空间利用效率，丰富了休闲旅游的服务内容。

主体素质普遍提高。一是政府管理与服务明显改善。各级政府部门积极转变服务理念和工作方式，将休闲农业和乡村旅游发展列入工作重点，加强政策扶持和工作指导，促进休闲农业和乡村旅游呈现出“发展加快、布局优化、质量提升、领域拓展”的新面貌；二是经营服务能力快速提升。通过专项考察、专题培训、行业交流等方式，休闲农业经营管理者拓展了视野、更新了理念、提升了技能，服务管理的品

质和效益不断提升；三是消费者更加文明理性。经过多年的发展，游客的思想观念、产品需求和行为习惯都发生了显著变化，在休闲旅游中获得知识、学习文化、休养身心的目标追求日益突出，主动遵守秩序、自觉维护环境、积极保护景观的意识普遍增强。

品牌建设成绩斐然。一是举办休闲农业与乡村旅游示范县、美丽乡村、休闲农业与乡村旅游星级企业（园区）等品牌创建活动，推介了一批精品景点和旅游线路；二是组织农业文化遗产申报评选，认定了一批世界文化遗产和中国重要农业文化遗产，评选了一批民俗村、旅游特色村和古村落；三是积极开展品牌培育和宣传活动，涌现出“农业嘉年华”“共享农庄”“洋家乐”“花舞人间”等知名的区域、产品和模式品牌。

发展中存在的困难和问题

尽管我国休闲农业和乡村旅游获得了快速发展，取得令人欣喜的成绩，但产业发展中的诸多问题也逐渐显现和日益突出。

总体水平不高。发展理念陈旧，规划品位不高，产品定位模糊，整个行业中知名品牌和有影响力的企业十分欠缺；行业标准和规范不足，经营模式单一、服务管理粗放，整体盈利水平偏低，大多数经营者是“赔本赚吆喝”，难以吸引有实力的企业进入，也不利于激励经营者花大力气高质量投资建设；公共卫生、道路交通、废污处理等基础设施不健全、不配套，吃住、赏游、体验等各环节的水平均有待提升。

产品质量不优。项目开发与当地资源环境结合不紧，与经营者自

身优势联系不够，区域特色与品牌个性不强；休闲旅游产品与项目缺乏独特创意与设计，模式雷同、产品同质。以上种种问题，导致各地休闲农业和乡村旅游陷入“人才引不进，游客留不住，效益上不来”的窘境。

能力素质不强。普遍存在投资人行业了解不够、专业知识不足，从业人员文化素质偏低、服务能力不强等问题，不能适应行业快速发展和迭代升级的需要。由于经营主体思想观念和能力素质的局限，盲目决策和无效投资现象屡见不鲜，全行业的产业组织方式和经营模式创新明显滞后。

政策支持不足。一些地方和部门没有把发展休闲农业和乡村旅游提升到全面建成小康社会的高度来认识，没有把它摆在农业供给侧结构性改革的大局中去推进，在土地、税收等方面政策创新不够、有效支持不足；在具体工作中，还存在理念冲突、政策不通、力量分散等体制机制问题，在一定程度上制约了休闲农业和乡村旅游的升级发展。

有关政策建议

创新体制机制，优化政策支持。在明确分工的基础上，强调部门协作，建立和强化农业农村部门统筹、其他部门参与支持的行业管理体制，形成一把尺子定标准、一个平台管项目、一种调门出政策的工作管理体系，避免政出多门、各行其是；围绕补齐短板、引领发展这个主线，不断创新扶持政策，力求在休闲农业和乡村旅游发展的土地利用、环境保护、资源开发、人才引进、金融支持、税收补贴等方面有所突破，以提高休闲农业和乡村旅游发展的质量和效益。

科学编制规划，完善基础建设。

在适宜区域制定休闲农业和乡村旅游发展规划，做到因地制宜、统筹谋划，防止重复建设和低效发展。研究制定有利于挖掘整合、高效利用乡村资源的管理制度，构建政府、企业、金融机构、社会组织、农民等多元主体分工合作的投入、建设、运营、管理机制，明确责任分工，确保利益共享，在提升产业发展质量的同时，促进基础设施、村庄风貌、文化建设等各方面事业协同进步。

聚合优秀人才，提升发展活力。

制定培养计划，选送骨干人才到先行地区、高等院校、培训机构和优秀企业学习锻炼，提高员工参加职业培训持证上岗的比率，有效提升管理服务水平；引导大学生、返乡农民工、专业人才、创业团队到农村从事休闲农业和乡村旅游事业，提升产业发展活力；组建专家团队，为规划编制、企业管理和技术引进把脉支招；组建行业协会，促进行业自律与行业互助，推动规范发展。

创新模式方法，提高综合效益。

通过主体有效联合、机制不断创新、模式持续优化，激发休闲农业乡村旅游发展活力，提高产业发展的整体效益。积极推进“旅游+”“互联网+”等现代化经营手段和三产融合的有效模式，激发创新创业活力，全面推进模式创新、业态创新、服务创新，打造优质产品和知名品牌，培育一批有行业影响力的现代化龙头企业和优质景点与特色产品；在切实保护农民合法权益和合理利益的前提下，探索符合实际、行之有效的产业组织和生产经营方式，集约节约利用要素资源、促进产业健康发展。❀

（作者单位：嘉合基金管理有限公司）



文杰，男，1963年7月生，中国农业科学院北京畜牧兽医研究所研究员。现任中国农业科学院北京畜牧兽医研究所副所长、博士生导师，国家肉鸡产业技术体系首席科学家，中国畜牧兽医学会家禽学分会副理事长，国家遗传资源委员会家禽专业委员会委员。

肉鸡科学技术“攻坚人”

——记中国农业科学院北京畜牧兽医研究所副所长文杰

从1985年到2018年，文杰的工作和生活都与肉鸡的科技发展联系在一起。34年来，文杰先后主持了“八五”至“十二五”国家科技攻关、科技支撑、863、国家自然科学基金等课题，以严谨求实的工作态度在肉鸡遗传育种等领域踏实钻研、努力攻关，带领团队继承前辈科技成果，汇聚团队和同行之力，在肉质与抗病基础理论研究、肉鸡生产关键技术创新和新品种培育等方面取得了一系列突破性成果，为我国肉鸡科学技术进步及肉鸡养殖与生产的发展作出了重要贡献。

技术研究频结硕果

我国鸡肉总产量跃居世界前三位，鸡肉成为百姓菜篮子中仅次于猪肉的第二大肉类产品。但我国肉鸡实现产业优质、高效、健康发展的整体目标，依然任重道远。

随着遗传育种等科学技术的进步，肉仔鸡生长周期越来越短，提高肉仔鸡生长速度的关键在于发挥

其0-2周龄阶段的生长特点。针对亟待解决的产业技术问题，如前期增重慢、后期补偿生长造成胴体品质下降等，文杰带领团队在基础理论研究、生产关键技术创新等多个方面进行攻关，取得重大成果。文杰和他的团队全面系统地研究了肉仔鸡生命早期阶段各种营养素的需要量和转移利用规律，完成0-2周龄肉仔鸡营养参数15个，相关成果

列入《鸡饲养标准》，丰富了鸡的营养理论，并提出了0-2周龄肉仔鸡全价饲料配制技术和预混料配制技术，此项成果还获得了国家科技进步二等奖。

黄羽肉鸡生产是我国的特色肉鸡产业，黄羽肉鸡肉质鲜美，产品约占我国肉鸡市场的50%。针对黄羽肉鸡生产中存在的饲料报酬和生产效率低下、生长速度持续提高造



成肉品质下降、养殖环境应激导致疾病发生率升高等问题，文杰带领团队充分利用我国优良地方品种资源，经过长期努力，培育出通过国家审定的新品种（配套系）5个，京星黄鸡100和京星黄鸡102被农业农村部作为肉鸡主导品种向全国推介，京星黄鸡103以优良地方品种北京油鸡为基础育成，肉质风味俱佳，在北方地区以“宫廷黄鸡”闻名。研发推广矮小型鸡配套育种技术，在肉鸡育种和生产中被广泛应用。研究获得肉质和抗病性能的重要调控基因，并针对这类不易测量性状建立了有效的选择技术。近年来，文杰和他的团队又率先在国内推出了“京芯一号”肉鸡基因组育种芯片，构建了先进的全基因组选择技术平台，推动了全国肉鸡育种技术的实质性升级。2016年，成果“节粮优质抗病黄羽肉鸡新品种培育与应用”，他以第一完成人的身份再次获得国家科技进步二等奖。

产业发展作出贡献

文杰时常提醒自己的团队，“产业是根”，科学问题必须来源于生产

实际。作为国家肉鸡产业技术体系首席科学家，他一直不忘振兴民族肉鸡种业的初心，带领体系成员开展全国协作攻关，推进我国自主肉鸡品种培育，提升种业核心竞争力。

针对我国肉鸡种业存在的黄羽肉鸡生产效率较低、白羽肉鸡育种滞后等制约种业的发展问题，文杰作为全国肉鸡遗传改良计划专家组组长，带领专家组成员经过3年多调研和讨论，起草制定了《全国肉鸡遗传改良计划（2014—2025）》，于2014年由原农业部正式颁布。改良计划执行四年来，我国肉鸡遗传改良取得显著进展。新培育肉鸡新品种（配套系）16个、新鉴定遗传资源3个，全国黄羽肉鸡核心品种已经超过6个，肉鸡的生产性能、疾病净化、技术应用等多个方面得到同步改良。

周末的文杰比平日还要忙碌。为了不影响单位的科研和管理工作，他尽量利用周末到全国各大肉鸡企业和科研院校实地走访和调研。随着规模化、标准化生产成为肉鸡产业的发展重点，配合上级主管部门、组织肉鸡体系专家积极行动，成为他心上一根紧绷的弦。2014年，他

负责的《标准化养殖场肉鸡》及时制定完成并被颁布执行；截至2017年，已在全国范围内遴选了389家肉鸡标准化示范场，它们在良种覆盖、高效饲养、节能减排和减少用药等方面起到了显著示范作用，带动全国肉鸡标准化规模养殖水平提升。目前，全国肉鸡规模化率已达到79%，远高于其他畜种的规模化率，肉鸡产业的转型升级效果显著。

科研团队后继有人

“大河有水小河满，我与团队共发展”，是文杰领导的鸡遗传育种创新团队的队训。在团队内部，他倡导做人以德为先，科学研究要严谨求实、顶天立地，重视国际交流、不能闭门造车。他最津津乐道的就是，自己的科研团队后继有人。他带领的鸡遗传育种团队，从60后、70后到80后，都有优秀的中青年人才完美地接续、传承。团队的青年骨干中，1人入选国家百千万人才工程并获得“政府特殊津贴”，2人成为研究所青年英才培养候选人。

对于年轻科技人员和学生，文杰从不吝惜把自己累积几十年的对科研事业和生活的经验和感悟言传身教，对于他们在工作和生活中遇到的问题，再忙都会抽时间耐心指导和帮助。文杰先后培养硕士和博士研究生近50名，鼓励学生在科研上进行大胆地尝试和创新，并全力支持。

兢兢业业30载，文杰始终不忘初心，为振兴国产肉鸡种业和实现肉鸡生产优质、高效和安全发展的目标不懈努力。一向低调而随和的他，更喜欢用每一天积极的行动，肩负起做强中国肉鸡业的光荣使命。

（农业农村部人事司供稿）





三大产业 闯出脱贫好路子

——记山东省临清市青年路街道东鸭寨居委会“第一书记”李少阳

山东省临清市青年路街道东鸭寨居委会，地处鲁西北平原，周边村落都是以农业为主的传统落后村居，东鸭寨更是人口只有四百多人的一个既小又穷的村居，2018年以前被认定为“省定贫困村”。就是这样一个周边环境不优，人口、土地红利不足的小村居硬是在山东省临清市委编办派驻“第一书记”李少阳带领下，发展壮大粮食收购、青贮玉米收购、合同鸡养殖三大扶贫产业，闯出一条适合自身发展的路子，实现了脱贫致富。

挖掘传统项目 鼓励发展粮食收购产业

鲁西北平原地势开阔、平坦，是主要种粮区，每年秋收、夏收季节有很大的粮食收购需求。另外，东鸭寨及附近村居历史就有从事粮食收购的传统。为此，粮食收购是东鸭寨产业发展的第一条路子，也是最容易走通的路子。粮食收购涉及收购、运输、储存等环节，有相对完整的产业链，村民可视自己实际情况，参与其中某一环节。近两年，东鸭寨在健全手续、集体地租赁等方面向其倾斜，积极培育产业发展。

“周边有不少从事粮食收购的，怎么把东鸭寨的粮食收购产业做大做强？首先我们村集体得做好支持，无论购买运输车辆、跑各种手续，集体都会进行帮助，仅2018年，东鸭寨就新增运输用车5辆。产业起来了，参与的群众自然就多了，群众的收入自然也就上去了。”李少阳说。

目前，东鸭寨拥有粮食收购点2个，运输汽车24辆，参与农户达30余户，每年创收百余万元，带动村民就业达100余人，初步形成了产

业集群效应，有效促进了村民脱贫致富。

借助已有优势 推广青贮玉米收购产业

2018年9月13日一大早，东鸭寨群众于功明就来到自家地头，大型粉碎机已经等在这里了。只用半个多小时，两亩多地的青玉米连杆一起粉碎装车，于功明一边在登记本上签字，一边不住地说，今年的秋收真省事。

于功明是东鸭寨的贫困户，





2018年因天气原因，自家的玉米长势不好，他一直担心玉米减产，收入会减少。“现在好了，李书记给俺们联系了‘青贮玉米’这个项目，青玉米带着杆一块卖，收入和原来差不多，但是省下的五六天秋收时间打工能多挣600多元，整体算下来，比过去的收入多了不少。”

青贮玉米收购是在粮食收购产业上延伸出来的一个新产业，是农民把即将成熟的玉米带秆粉碎卖给养殖企业作为饲料的一种新型秋收模式，这种模式的最大的优势就是能大量缩短秋收时间，并且不用考虑秸秆问题。2018年，在李少阳牵头运作下，运用村内粮食运输汽车较多的优势，发展了青贮玉米收购产业。“发展青贮玉米收购需要提前联系好销路，而且还要有足够的运输车辆，我们村运作这一项目有很大的优势，我就想把大家组织起来推广这一项目，不仅能帮助群众增加收入，还能利用这一新产业带动村民参与，进而脱贫致富”，李少阳介绍到。

青贮玉米收购这一新产业，仅

2018年秋收时间，项目带头人于昌锋就带领十余户有运输车辆的农户进行运作，产生收益十余万元，带动就业20余人，参与运输的村民每户创收近万元，卖青玉米的村民平均节省3天秋收时间，间接增收300余元，达到了很好的脱贫致富效果。

找准合适路子 开拓合同鸡养殖新产业

2019年2月25日下午，临清市青年路街道东鸭寨西头格外热闹，路边停着一辆大卡车，四五个人来来回回忙活着，从远处就能听到鸡群咯咯地叫。几个村民凑在一块，你一言我一语地聊着，“你说，咱村叫‘鸭寨’，不养鸭子竟然刮起了养鸡风。”“只要能发家致富，养鸡养鸭都一样。”

4个鸡棚里的鸡，一会儿的工夫，全部装车完毕，卡车也扬长而去。这是东鸭寨合同鸡养殖项目鸡苗成功出棚的一个缩影。

合同鸡养殖，就是村民和大型养殖企业签订鸡苗养殖合同，企业出鸡苗、出技术、出饲料，负责定

期回购，村民出场地，负责日常管护。这一项目对投资数额、场地建设、劳动力需求等方面的要求都不高，尤其是养鸡的相关技术都有企业的指导和帮助，养殖风险相对较小。2017年底，李少阳了解到外地有这一产业信息后，积极向群众推介。2018年初，村民于功波建成村内第一个合同鸡养殖大棚，养殖第一茬就产生毛利润3万余元，当年收回成本，起到了很好的带头作用。

“对于农村来说，合同鸡养殖是不错的致富路径，毕竟场地、劳动力相对好解决，尤其养鸡的相关技术都有企业的指导和帮助，不怕出现大的问题。”东鸭寨党支部书记于德生向记者介绍。

截至目前，东鸭寨已建成合同鸡养殖大棚4个，每个鸡棚年毛利润达十几万元，能够带动就业20余人。“今年我们计划继续发动群众，争取养殖棚能突破10个，带动更多的村民参与进来，把这一产业形成更大规模！”李少阳信心满满地说。

“习总书记告诉我们，扶贫先扶志。的确如此，要想群众脱贫致富，必须充分激发群众脱贫致富的信念，鼓舞群众干劲，‘输血’变‘造血’，同时，帮助寻找适合村居发展的路子，加以实施推广，自然而然就会逐步形成致富产业，群众脱贫也就不是难事儿了。”临清市委编办“双联共建”工作队队长张士森说。

东鸭寨三大扶贫产业的发展，带动群众就业将近150人，占到村内人口的三分之一，这也让东鸭寨从“省定贫困村”一举成为周边相对富裕村，实现了华丽转身，为脱贫攻坚事业提供了“东鸭寨”样板。

（来源：中国青年网）



“厕所革命”应加强四方面宣讲

□ 严国进

2019年4月是第31个爱国卫生月，今年的活动主题是共推“厕所革命”，共促卫生健康！“小康不小康，厕所算一桩。”不可否认，广大农村厕所脏、乱、差、少的问题已成为乡村旅游发展的瓶颈，也是农村肠道传染病等疾病高发的一个主要原因。今年设立“厕所革命”这个活动主题在广大农村非常及时必要。

由于农村改厕基础设施不配套，不少农村“两块砖，一个坑，蛆蝇孳生臭烘烘”的农村土厕并未完全消失，“如厕难、排污难，垃圾粪便处理难”的农村“三难”问题也并未得到彻底解决。这些问题严重影响着健康乡村建设，影响着农村的生态环境和群众的身体健

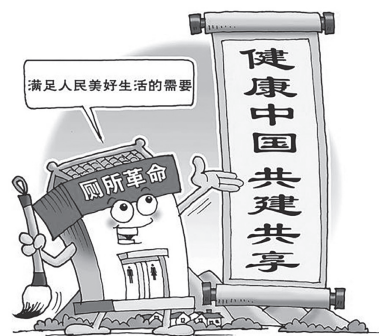
康。作为乡村干部要结合平时农村工作，引导、教育村民；作为村卫生室乡村医生要结合平时诊疗、基本公共卫生服务、家庭医生签约服务，在爱国卫生月活动中，共同强化厕所革命四方面宣讲。

一是“小厕所，大民生”。农村厕所革命，既改善乡村环境，又保障村民健康，解决好厕所卫生问题在农村建设中具有标志性意义，是一件大好事、是一项民生工程。厕所革命还是一个好的抓手和样本，通过农村的改厕，可以带动农村污水与环境整治，更好地实施乡村振兴战略。

二是“小厕所，大健康”。农村厕所革命与村民身体健康联系更紧密。农村各家各户的旱厕，由于存在存肥不发酵、不杀菌的弊病，粪便中的

病菌、病毒、寄生虫等多种病原体，很容易造成肠道传染病的流行，厕所不卫生的地方人畜共患病的问题在农村十分常见。如果厕所简陋，会对环境和水源造成严重污染，导致霍乱、痢疾等肠道传染病和血吸虫病等寄生虫病高发，给村民健康带来巨大危害。农村改厕，可有效控制疾病的发生和流行。

三是“小厕所，大文明”。一个国家文明程度，物质文明看厨房，精神文明看茅房。农村改厕，可以明显提升村民的文明卫生素质。厕所革命可以帮助村民改变卫生习惯，增加卫



生文明意识。

四是“小厕所，大生态”。农村普遍没有污水处理设施，经常是粪便露天堆，污水到处流。通过厕所革命，农户家的污水和粪便直接流到自家的集污井中，半年抽一回，可以当肥料。既可以让村容村貌整洁，又有利于生态文明建设。

(江苏省东台市)

保护长江刀鱼 要形成“全链条打击”

□ 戴先任

为保护长江生态，农业农村部发布通告称，从今年2月1日起，停止发放刀鲚即长江刀鱼专项捕捞许可证，这意味着长江刀鱼进入全面禁捕时代。然而，据媒体调查发现，目前市场上仍有长江刀鱼在售，一条3两多的刀鱼在高档饭店卖1680元。长江刀鱼进入全面禁捕时代，并没有让长江刀鱼在市场上消失，反倒让长江刀鱼在市场上的身价“暴涨”。禁捕反倒成了不法

商家的销售噱头，真可谓咄咄怪事。这些刀鱼是如何被偷捕、销售，又被送上餐桌的？

过度捕捞与环境污染已经造成长江刀鱼等鱼类资源量急剧衰减，全面禁捕长江刀鱼，正是为了保护长江刀鱼不至于走向灭绝。要保护长江刀鱼等鱼类资源，保护长江流域渔业资源，保护生态环境，保护生物多样性，需要对顶风作案、非法捕猎的不法分子坚决打击，

“合约食堂” 约出乡村新风向

□ 吴旭

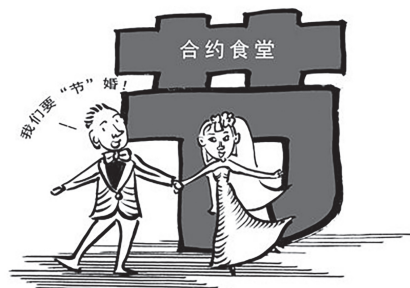
3年前，为遏制村民滥办酒席陋习，贵州省天柱县渡马镇甘溪寨发挥民间智慧，在寨子里建起了“合约食堂”；3年后的今天，天柱县共117个行政村中已有83个村建成社区“合约食堂”投入使用，累计承办酒席1400余场，每场均节约资金1万元以上。

群众中蕴藏着无穷的智慧。“合约食堂”是一个破解农村“人情风”“宴请风”的好创意。尤其是在决战脱贫攻坚、决胜全面小康的大背景下，相互攀比、铺张浪费的各种酒席，加重了群众负担，束缚了人们

思想，捆住了农民手脚。

“合约食堂”的场地、桌椅板凳、厨具餐具，家家共享，还有专人服务；只承办婚丧嫁娶宴席，减少办酒数量；统一办酒规模、标准，控制每桌菜、烟、酒等价格，减少了办酒成本，群众因此有了更多时间、精力和资金用于发展生产。

现实中，尽管名目繁多、大操大办、愈演愈烈的办酒之风人人深恶痛绝，但由于受“爱面子”“跟风跑”等种种因素的影响，人人深受其害。其中原因固然很多，但关键在于有些村“两委”没有采取行之有效的办法



来予以遏制，缺乏一套接地气、群众乐于接受的破解之策。

天柱县的“合约食堂”，解决了服务群众“最后一公里”难题，把村民从“吃不完的酒席、送不完的礼钱”中释放了出来，一心一意搞发展，逐渐摆脱了贫困，过上了好日子，从而获得了广大群众的广泛认可、积极支持和拥护。

“合约食堂”，不仅在治理农村滥办酒席，减少酒席成本、减少安全隐患、减少环境污染、减轻村民经济负担等方面可圈可点，而且因地制宜，把“合约食堂”办成农家乐、乡村旅游接待中心、道德讲堂、新时代农民讲习所等，赋予了“合约食堂”在乡村振兴中的特殊功能，丰富了“合约食堂”的时代内涵。村“两委”通过这个平台广泛宣传党在农村的路线、方针、政策，社会主义核心价值观和农业实用科技知识，切实提高了群众对村“两委”的认可度，增强了村“两委”影响力和号召力，增加了村民凝聚力和向心力，为实现管理有序、服务完善、环境优美、经济发展、文明祥和的社会主义新农村提供了新思路、新路径，值得推广。

“合约食堂”劲吹乡村文明新风，成为乡村振兴战略中的一道亮丽风景。“合”出了乡村振兴新气象，“约”出了建设美丽乡村的新风尚。其在乡村治理中的独特作用不可低估。

(江苏省沭阳县)

本栏编辑：陈丽娜

要完善执法手段，让不法分子无可乘之机。针对长江刀鱼的非法捕捞，执法不能仅仅停留于水面，还要加强陆上源头管控，协同区域联动治理等。

有需求才会有市场。禁捕的长江刀鱼反倒成了“抢手货”“香饽饽”，成了商家抬高价格的资本，正是因为禁止捕捞，显其珍贵，而“物以稀为贵”。在一些酷好炫富、炫身份

与地位的人眼中，能吃到这些“野味”就成了身份、财富的一种象征；另外，吃这些少见的“野味”比吃其他食物也更能满足他们贪婪的本性。例如，国家二级保护动物穿山甲，是一些消费者酒桌上的“至爱”，一些人以能吃到这些禁止捕猎的“野味”为荣耀。

没有买卖就没有杀害，对于乱捕滥食野生动物，更要斩断背后存在的利益链条，要让消费者与那些制售野生动物制品、食品的商家与猎杀者同罪。既要打击非法捕猎，又要遏制旺盛的消费需求，需要形成“全链条打击”，让黑色利益链条中的所有人都要为此承担相应的法律责任，付出相应的法律代价。这样才能避免珍稀的野生动物变成不法分子争抢占有的“猎物”。

(湖南省常德市)



没有特殊矿产资源，没有优越的区位条件，自然资源尤其是水资源匮乏，村庄空心化和老龄化日益凸显，这是众多贫困村的脸谱化特征。但正是这样的村庄，通过发展特色产业，逐渐走出贫困泥沼，展现出隐藏在“贫困村”中欣欣向荣的一面。

一个贫困村怎样念好产业经

——河北省怀安县叶家辛窑村产业扶贫调研报告

□ 李竣 何安华 孙昊 陈洁

摆脱贫困是乡村振兴的前提，产业兴旺是乡村振兴的重点。而产业扶贫的主旨就是增强贫困农户的发展能力，实现稳定脱贫、长效脱贫。为了解地方产业扶贫的情况、做法和效果，农研中心调研组深入环京津28个贫困县之一的怀安县叶家辛窑村进行专题调研。

基本情况

叶家辛窑村地处国家级贫困县河北省怀安县左卫镇西南部，距离县城35公里。全村土地面积3200亩，耕地1454亩（其中可灌溉耕地208亩），林地1746亩，现已流转耕地265亩，主要传统产业为大田玉米和甜核杏仁。截至2017年底，全村有205户595人，常年从事农业生产活动的劳动力298人，常年外出务工64人。村民受教育程度总体偏低，文盲、小学、初中、高中（含中专）及以上学历的比例分别为2.0%、55.5%、38.7%和3.9%。

2017年全村经济总收入400余万元，其中农业收入180多万元；村集体经济收入8万元，其中农家

乐承包收入5万元，集体农林业收入（主要为部分农村集体资产的租金收入，如机井等）2万元，集体承包收入1万元。村民的农业收入主要来自种植大田玉米和传统特色农产品——甜核杏仁。叶家辛窑村共有甜核杏1700余亩，人均3亩。甜核杏单产不高，亩产杏仁20~50斤，亩均收入200元左右。此外杏肉可作为果丹皮原料，每斤收购价约0.3元，卖杏肉可每亩增加收入几十元。2000年以后，甜核杏仁的市场价格持续低迷，种植甜核杏的比较收益越来越低，村民的生产积极性逐渐下降，对甜核杏的种植管理越来越粗放，该产业逐渐成为村民创收的“鸡肋”副业。可以说，土地贫瘠、干旱缺水、劳动力不足、劳动力受教育程度低等制约了叶家辛窑村的产业发展。

但是，随着产业扶贫的春风吹进叶家辛窑村，在村领导的努力带领下，叶家辛窑村有针对性地强化产业和就业扶持，做好产业发展和劳务对接，激发当地农户的内生发展动力。经过数年努力，叶家辛窑村已经从一个远近闻名的贫困村变

为果蔬产业扶贫的样板村。

主要做法

念好产业经，打好特色牌是叶家辛窑村扶贫脱贫的主要方式。叶家辛窑村以发展特色产业为核心，创新产业扶贫、脱贫模式，赋予有一定劳动能力的贫困户自我造血功能，同时还对无劳动能力的贫困户以入股形式实现兜底，从而保证脱贫的稳定性和长效性。

厚植产业基础，发展特色种养业。为改变贫困现状，实现村庄经济的健康发展，2012年叶家辛窑村由村干部带头成立怀安县农香蔬菜种植合作社和众鑫淼养殖专业合作社。种植合作社采用“公司+基地+农户”的模式，主要种植错季水蜜桃、杏、李、葡萄等，以观光旅游采摘、订单销售为主，2017年又引进火龙果、樱桃等新品种。养殖合作社主要是组织社员养殖肉羊和蛋鸡并统一销售畜产品，其中蛋鸡养殖户社员171户，共养殖蛋鸡2500只。同时，该村还积极发展林下种植，在退耕还林地种植林下菊

花。目前全村菊花种植达到500多亩，平均亩产1000斤左右，厂家的订单收购价为每斤3.5元，亩均收入可达3500多元。农香合作社共流转土地265亩，涉及全村贫困户41户96人，每亩租金1200元。合作社常年雇佣贫困户9户10人打工，每人年工资收入1.8万元；临时雇工70人，每人年收入不低于9000元。从2015年至今，农香合作社共吸纳社员资金171.8万元，有效促进了经营发展。通过“租金+薪金+股金”的模式，合作社建立了稳定脱贫的机制。目前该村的种养园区已经成为左卫镇最大的采摘、观光旅游基地。特色种养合作社的稳定脱贫机制还集中体现在合作社的股权结构上。2012年农香合作社组建时，本村贫困人口以户为单位，户主代表农户家庭加入合作社，每户只能占1股。当年户主年龄超过60岁的，每户入股1000元为1股，共72户；户主年龄低于60岁的，每户入股2000元为1股，共有69户。此外，还有以3000元、4000元、5万元、10万元、150万元入股的股东，分别为3个、10个、2个、16个和1个。为保证合作社扶贫的瞄准精度和合作社资金的有效管理，合作社对2012年的股本进行封闭式管理，只减不增，当某个社员去世时，其股份由拥有本村户籍且未在合作社入股的子女继承，否则就只能退股。从年终分红来看，非核心社员每股分红在2015年、2016年、2017年分别为450元、660元和700元，核心社员2017年每10万元股金的分红额是2.2万元，有效带动了村民脱贫致富。

汇聚社会力量，多方参与带动扶贫。21世纪初，当地政府为叶家辛窑村72户贫困户提供每户5万元

特惠贷用于建设蔬菜大棚，由于经营不善，贫困户无力还贷，在此背景下镇政府动员当地能人回村认贷认棚，组建农香合作社重新发展蔬菜产业。农香合作社的收入来源主要是生产销售有机农产品和开展休闲农业业务。2017年该合作社净利润约90万元，其中订单销售盈利较多，主要来自两个企业客户，其中领克汽车张家口分公司是张家口市和怀安县政府重点引进的地方产业扶贫企业，该企业每月出资1.7万元左右，定点采购合作社的蔬菜。具有企业家精神的能人是产业扶贫的灵魂。叶家辛窑村现任的3名村委会成员中有2人曾担任过企业负责人，现任村委书记兼主任的赵建根是该村发展合作社的关键人物。赵建根今年44岁，年轻时头脑灵活，但不愿从事农业生产，被乡里亲朋视为“赖小儿”（小混混）。16岁外出务工闯荡社会，先后从事煤炭经销和建材装修生意，聚集了财富的同时也积累了经商经验。2006年，在乡镇领导干部的动员和支持下，他决定返回叶家辛窑村竞选村支部书记，自掏腰包承包贫困户的蔬菜大棚并统一经营，带动村民致富。农香合作社的150万元大股东正是赵建根认贷认棚后“债转股”的结果。调研期间，他正打算放弃经营了三年的观光采摘业务，原因在于他认为“现在观光采摘园越来越多，周边村庄竞相发展，预感未来空间不大”。在市场考察之后，他决定从明年开始采用体验式观光农业经营模式去种植香料用玫瑰花，以此作为合作社未来经营的新业务。有人认为创了老果树发展玫瑰产业，相当于自断退路，但他胸有成竹：“二十年前，别人在种地，我在贩卖煤炭；

十五年前别人开始贩煤炭，我开始搞建材；十年前，别人开始搞建材，我开始返乡做农业。我的成功经验就是在充分考察的基础上，争取时刻走在别人的前面。”

创新扶贫手段和模式，提高扶贫质量。扶贫的基本目标是保障贫困人口生活有兜底，在这基础上的更高目标是致富奔小康以及增强他们的获得感和幸福感。叶家辛窑村的大多数高素质劳动力已经通过外出务工方式在张家口市甚至北京市实现就业，具有劳动能力的贫困人口可以通过村内17个公益性岗位和参与扶贫产业，获得相应收入和实现自身价值。而留守村庄的主要成员——“老弱病残”群体，是否只能依靠每月低保和基本养老金度日？叶家辛窑村创新扶贫手段和模式，提供特殊股东身份和特殊岗位，使他们低成本参与产业发展和实现“再就业”。特殊股东身份，正如前文所述，合作社规定贫困户户主年龄超过60岁的，每股股金1000元，与其他非贫困户同股同权。贫困户股东的分红在合作社正常运营的情况下，每年只增不减。为平衡合作社发展和扶贫任务，合作社创造性地提出了特殊股东“现金分红+实物分红”的分红模式。例如2017年非核心社员每股分红700元就是由现金分红500元和实物分红200元组成的。实物分红是蔬菜水果采摘销售后，分配给社员的剩余果蔬的折价。特殊岗位则是专门为高龄无劳动能力贫困人口设立。叶家辛窑村遴选了3名无劳动能力但村内口碑较好的老人担任村委会的值班人员，主要负责村委成员离村期间来访人员的登记和接待工作，每人每月60元。如调研当日值班的村民赵村武，

今年已经 70 岁。他表示村委的这项制度给这些老人创造了工作岗位，为他们提供了额外收入，他非常珍惜这份工作，由于任务量较少，他认为每月 60 元的补贴已经足够。

思考与启示

叶家辛窑村是一个非常普通的贫困村，但又是一个非常典型的贫困村。它的典型就在于它本身的普通——没有特殊矿产资源，没有优越的区位条件，自然资源尤其是水资源匮乏，村庄空心化和老龄化日益凸显，这是众多贫困村的脸谱化特征。但正是这样的村庄，通过发展特色产业，逐渐走出贫困泥沼，展现出隐藏在“贫困村”中欣欣向荣的一面。这对广大普通而又典型的贫困村脱贫致富具有重要的借鉴意义。

第一，“赋资产、扶产业”正成为贫困地区产业扶贫的新特征。基层扶贫工作中将致贫原因按照无劳动能力、无技术、无技能、无资金等角度进行人口构成分类，表面上看，缺乏必要的生产资料与劳动能力（少数是无劳动意愿）是多数贫困群众难以脱贫致富的重要原因。实际上，缺乏生产资料也恰是贫困带来的结果，“因贫致贫”是造成有劳动意愿却无劳动能力的贫困户难以从事产业经营并获取收入的重要因素。在探索产业扶贫的模式中，怀安县摸索出一套通过先赋予贫困户资产，再利用资产作为资本参与当地产业发展，将产业发展获得的效益通过财产性收入的形式转移到贫困户手中，间接带动贫困户脱贫致富的模式。“先赋值，再升值，再分配”的模式，使贫困户不用参与产业生产经营活动，特别适用于因老因病因残失去劳动能力的贫困户分

享产业发展收益。这样的模式提高了扶贫资金的使用效率，发展了当地产业，形成了专业化分工，带来了细水长流的长期收入。“赋权+产权安排+产业发展”，也使产业扶贫跳出了单纯经营致富的传统框架，进入资产权益配置的新运行模式。通过盘活扶贫资金的资产属性，将农村农业之外的社会经济部门卷入农村产业发展与精准扶贫的工作中，这是一种借助产权配置将政府行政推动与市场经济自发行为密切结合的扶贫新模式。

第二，农村产业发展需要具有企业家精神的本地能人带动。贫困地区产业发展需建立起一支能干事、想干事、有知识、懂市场的本地人才队伍。一方面，农村产业发展要靠本地人。相比外来人才，本地的能人比较了解本地情况，较容易取信于当地农户。由于宗族血缘关系联结，本地能人的现实利益往往与贫困群众趋同，存在利益相关性，在推动产业发展过程中委托一代理矛盾发生的可能性相对外乡人要小。另一方面，本地能人要具有企业家精神。企业家精神意味着了解市场情况，具有商业远见，善于捕捉市场机遇；勇于承担经营风险、敢于进行商业决策；具有企业组织管理经营的知识技能，能够带领周边农户经营致富。这样才能做到破解本地发展瓶颈，在市场竞争中实现农村产业的长期发展。调研发现，本地能人担任村干部后，其待遇在完成乡镇政府指派的发展目标并获得年终绩效后，每月工资约为 1300 元，若完不成则降到 1100 元上下。相对于当地的经济水平和本地能人在带动村庄发展中所做的工作，这样的薪酬待遇意味着本地能人必须具有浓厚的乡土情怀和

奉献精神，否则，这种“双培双带”的产业扶贫发展模式的可持续性就会大为削弱。

第三，客观看待贫困地区合作社初始阶段的不规范运作。看待贫困地区农民合作社的发展，应注重其在产业扶贫中的贡献，而不应拘泥于合作社是否管理规范、是否严格按合作社法或章程规定的一人一票制，只要加入合作社的贫困户确实能从合作社中受益，入社比不入社要好，那么合作社在产业扶贫中就是能够发挥作用的。当合作社发展壮大到一定规模后，才是对合作社进行规范化引导的适宜时机，否则初创合作社尚未稳定生存基础就已举步维艰，无法可持续发展和长远惠及贫困户。同样，封闭管理和开放运行也都是合作社的自适反应。农香合作社对本村的非核心贫困户社员进行股权封闭管理，只减不增，确保这部分社员的权益不会被稀释。这主要是为了对接扶贫政策，因为合作社没有为社员设立公积金账户，它获取的各类扶贫项目资金无法计入社员的公积金账户，为了避免政策公共资源外溢而专门设置了非核心社员股权封闭管理的机制。由于非核心社员多为贫困户，自身资金有限，也不愿向合作社投入更多资金，合作社拓展新业务面临资金短缺时，需要引入外部资金，此时的合作社边界就是开放的，但开放边界的合作社业务应分开核算，这是对封闭管理的非核心社员和开放管理的新资本社员的权益保障。何时封闭管理、何时开放管理，实质上是合作社应对政策、市场、社员情绪和多种分配方式的自适行为。

（作者单位：农业农村部农村经济研究中心）

现代化和美乡村建设的路径与对策

□ 林伟

党的十九大提出全面实施乡村振兴战略以来,浙江金华市委市政府结合实际,作出了全面实施乡村振兴战略,高水平建设现代化和美乡村的部署,作为当前和今后一个时期金华实施乡村振兴战略的载体和抓手。为此,我们对现代化和美乡村建设的路径与对策进行了分析研究。

美丽乡村建设取得的主要成效

自2003年实施“千万”工程、推进美丽乡村建设以来,金华市新农村建设取得了显著成绩。

现代农业发展加快,农业供给侧结构性改革成效显著。累计建成省级粮食生产功能区81.2万亩、省级现代农业综合园区11个;培育规范性农业专业合作社812家、示范性家庭农场251家,上市(挂牌)农业企业8家,12个农产品被认定为农产品地理标志,居全省首位;畜牧业转型升级成为样板,美丽牧场数量位居全省首位。

农村人居环境发生巨大变化。95%以上的行政村完成生活污水治理,97%的行政村开展了环境治乱美

化,累计创建美丽庭院18万户,生态洗衣房建设获得省委肯定,农村生活垃圾分类“金华模式”全国推广,列入十九大“砥砺奋进的五年”大型成就展。

农民生活品质稳步提升。2017年全市农民收入增长9.3%,居全省第6位;消除省定集体经济薄弱村1198个,居全省第三。城乡居民医保参保率达99%,基础养老金增加额居全省第四,全国义务教育基本均衡县和省体育强县全覆盖,累计建成文化礼堂991家,实现农村社区服务中心行政村基本覆盖、居家养老服务全覆盖。

农村社会治理成效明显。武义“后陈经验”写进村民委员会组织法,从“治村之计”上升为“治国之策”,被列为党的十六大以来政治体制改革16件“大事”之一。全科网格建设不断深化,八次获“全国最安全城市”称号、荣获“平安金鼎”,“好家风信用贷”获评省宣传思想文化工作创新奖。农业现代化的推进、农村人居环境的改善、农民生活质量的提高以及农村社区的稳定,为金华市全面实施乡村振兴战略、推进现代化“和美乡村”建设打下了

坚实的基础。

美丽乡村建设中存在的主要短板分析

美丽乡村建设取得成效的同时,也看到金华市农业农村建设发展中仍存在一些不够美、不够和的现象。从整体看,村庄建设有规划,但缺乏整体美,有的村庄建设仿效城市社区,整齐划一,缺乏农村依山傍水的自然协调美。村庄建设空心化现象普遍存在,村庄外围是崭新的新房,内部有很多破旧房,很不协调。从点上看,村庄公共场地和房前屋后过度硬化,农户庭院绿化美化缺乏,品味不高。人与自然之间未能做到和谐共生,污染环境、破坏环境等现象还不同程度存在。从内部看,城乡发展不平衡,资金、土地、人才、信息、科技等生产要素集中在城市,农村资金、人才紧缺问题比较突出,整体社会效益、经济效益下降,农村的吸引力在不断下降。从外部看,农村“微腐败”现象时有发生,群众反映强烈,农村治理亟须加强。农村社会公德、思想道德、家庭美德建设跟不上经济发展,荣辱观、价值观扭曲,赌博迷信、大

操大办、陈规陋习、金钱至上等思想行为不同程度地存在。邻里关系不够融洽，利益纠纷较多，在农村建房中出现了邻里争吵现象。从收入看，城乡贫富差距缩小难，农村建设用地不能实现与国有土地同地同价，农民与市民的财产性收入差距随着房价的上涨而不断拉大。去年金华市城乡收入比为2.12:1，比全省高出0.07个点，比2016年只缩小了0.01个点，居全省第10位。在农业生产经营过程中，小农生产没有融入现代农业发展，工商资本在农村的经营发展中存在着掠夺农村资源、损害农民利益，没有建立起利益联结机制。这些“不够美”“不够和”的问题，需要在全面实施乡村振兴战略，高水平建设和美乡村中重点予以突破，加快推进美丽乡村向“和美乡村”转变。

建设现代化和美乡村的对策

建设现代化和美乡村，要立足高水平，瞄准现代化；要对标对表，明确短期任务和长期目标，编制《金华市乡村振兴规划》，加大实施力度，推动乡村实现五个振兴，让全市农民共享现代化和美乡村建设成果。

高水平推进高效生态农业建设，推动乡村产业振兴。全市现有品牌农产品26个，农产品地理标志产品13个，农产品地理标志总数列全省前列，2018年新增无公害农产品77个、绿色食品24个。但农产品总体知名度不大不强，带动力薄弱，潜力很大。要加快培育金华农产品区域公共品牌，深入开展特色农业强镇，推动“一乡一业、一村一品”的发展格局不断深化。建立农村土地产权交易平台，推进土地经营权适度规模集中流转，培育壮大新型

农业经营主体，推动农业产业化、规模化。做好农产品销售平台搭建和培育，扩大平台影响力，提高销售能力和水平。加大支持和服务力度，提升小农户“工匠”精神，引导小农户发展特色产业和优质农产品。

高水平推进农村人居环境整治，推动乡村生态振兴。结合金华实际，把全市作为一个“大景区”“大花园”统筹规划、整体推进，明确阶段性目标和长远宏伟蓝图。加快生态廊道沿线乡村示范创建步伐。以建设水清、岸绿、村美的乡村振兴精品村为目标，以浙中生态廊道沿线为重点，对沿线478个村进行高标准建设，高品质管理，引领全市的和美乡村建设。不断提升农村基础设施和公共服务水平。下大力气解决钱和机制的问题，注重农民的主体需求、乡村产业发展的需求，推动基础设施和公共服务重点向农村延伸，提高农业农村的公共服务供给水平，努力实现城乡公共服务均等化。

高水平推进乡风文明提升，推动乡村文化振兴。培育好家风。加强社会主义核心价值观教育，常态化开展“最美家庭”选树活动，深化“家训亮厅堂、挂礼堂、驻心堂”“好家风信用贷”活动，坚决遏制大操大办、厚葬薄养、人情攀比等陈规陋习，树立文明乡风。传承好文化。金华市农村历史文化底蕴深厚，有国家级历史文化名村7个，有中国传统村落53个，列入省级保护名录的村落有321个，但还有将近一半的村没有系统的保护修缮。要以古镇、古村、古建筑、古文化为载体，以省历史文化保护利用重点村建设为重点，对乡土建筑、传统民居等进行保护修缮和合理利用，挖掘、整理、展示村落的非物质文化遗产，

赋予新的时代内涵，擦亮金华历史文化村落这张金名片。建设好阵地。加强农村文化礼堂等公共文化设施建设，大力开展送文化、种文化活动，不断提升公共文化服务水平。

高水平推进乡村治理创新，推动乡村人才振兴。重点做到“三个突出”。突出党建引领。按照“党建引领、基础扎实、责任到位、标本兼治”的要求，创新农村基层社会治理模式，构建完善“一站式服务、一体化治理”的乡镇平安建设综合体，实现社会治理“只需跑一地”功能，保证群众办事不出村，一般事务在村级层面解决。突出社会治理“六个+”。深化“基层党建+红色网格”“基层党建+后陈经验”“基层党建+浦江经验”“基层党建+多元化解”“基层党建+关爱帮扶”“基层党建+智慧治理”，进一步完善乡镇主体责任落实、密织红色网格、信息排查预警、矛盾纠纷多元化解、重点人员稳控、应急联动处置等机制。

高水平推进农民增收收入，推动乡村组织振兴。深化推广“基层党建+社会治理”，进一步总结完善后陈经验、党员干部联村入户网格信息化、党员亮身份、区域化党建等基层治理好经验好做法，在全市开展基层党建品牌“四季推广”专项行动，努力变“盆景”为“风景”。强化政治担当，加大消薄政策扶持力度，重点谋划消薄项目，持续推进“2+1”结对帮扶行动，全面消除集体经济薄弱村。积极稳妥推进人口偏少村的调整，在3月底前，基本完成对人口在300人以下村的调整撤并，优化和完善城乡社区治理结构。❀

（作者单位：浙江省金华市农村发展研究中心）

以“三化”引导小农户进入现代轨道

□ 戴文华 徐小丹

小农户经营着嘉兴全市 33% 的耕地，是农业生产的重要组成部分。嘉兴市在推进农业适度规模经营的同时，大力发展农业社会化服务，提高小农户生产的组织化程度，强化小农户与市场的对接，引导小农户进入现代农业发展的轨道。

发展社会化服务，推动小农户融入现代农业生产体系

高标准建设现代农业综合服务中心。集聚和提升农技推广、生产性服务、农资供应、农产品质量检测、动植物疫病防控、仓储加工包装、农产品市场营销物流、农村资金保险互助、涉农融资担保贷款等各类为农服务资源和功能，加快建设覆盖全程、综合配套、便捷高效的现代农业综合服务中心，为小农户提供全方位服务，助推农业产业发展。2018 年改造提升现代农业综合服务中心 5 个、新建 2 个，现代农业服务中心数量达到 20 个，其中省级现代农业综合服务中心达到 11 个，位列地级市前茅，服务惠及农户 25 万多户。

创新建立为农综合服务平台。针对小农户生产技术水平较低、获取信息滞后的特点，加强农业信息服务平

台和庄稼医院技术服务平台建设。将 12316 为农服务热线整合进入 12345 政务热线，借助全市统一的综合服务平台，进一步提高热线服务的覆盖面和服务效率。通过发挥平台信息、人才资源集聚的优势，接受咨询和求助，为全市农业提供全覆盖、全过程、全方位、全天候服务。进一步健全和完善线上线下庄稼医院服务体系，建成庄稼医院 119 个，海宁、桐乡实现镇级庄稼医院全覆盖，全市共有持证庄稼医生 573 名。海宁、桐乡、平湖还

建成网上庄稼医院，135 名庄稼医生在线注册，年服务农户 5 万余户次、服务合作社 600 余个次。

开展生产作业社会化服务。组建服务型合作社、专业化服务公司，满足小农户的社会化作业服务需求，小农生产日益向专业化生产、连片化作业方向转变。全市基本形成了公共服务、合作服务、市场服务相协调，涵盖农业产前、产中、产后各个环节，服务方式机动灵活的社会化服务体系，实现让专业的作业人员、现代的



机械装备、先进的生产技术服务小农户，小农户和现代农业发展有机衔接日趋紧密。目前全市有农机作业服务组织 535 个，辐射服务专业户 1.15 万户；水稻耕种收综合机械化水平达到 79.9%，农机作业动力水平达到 90%，居全省领先水平；拥有植保无人机 49 架，年飞防面积 12 万亩次；机械烘干粮食批次能力达到 15089 吨，粮食烘干保障率达到 92%。

提高组织化程度，推动小农户融入现代农业组织体系

增强合作社的组织带动作用。贯彻实施新《农民专业合作社法》，举办普法宣传培训班，促进合作社规范提质发展，切实增强合作社对普通农户的带动能力。合作社在开展生产服务的同时积极拓展服务内容，开展仓储服务、运销服务、加工服务等，帮助小农户闯入大市场。还有的合作社因地制宜开展资金互助、扶残帮困等探索创新，进一步增强了服务能力和服务实效。全市农民专业合作社 1302 家，合作社成员 84879 个，带动非成员农户 40.39 万户，占总农户数的 63.3%，农民专业合作社总收入达 27.9 亿元，盈余 2.48 亿元。

创新特色产业农合联建设。深化“三位一体”农合联改革，全面提升农合联基层组织，增强为农服务功能。按照“有规模、有场所、有载体、有人员、有机制、有特色”的六有建设标准，以市、县为单位，针对同一区域同一农业产业，充分整合资源，组建产业农合联，形成“产业+农合联+载体”的全新运作模式，为特色产业提供引领性、特需性、精准性服务，实现小农户与现代市场的有效对接。如市葡萄产业农合联牵头制定了全市葡萄产业五年规划和主要葡萄产品生

产标准，申请“嘉兴葡萄”地理标志，并谋划建立专业技术和生产专家服务队，引领 59 个会员开展专业化、组织化和标准化生产，引导全市葡萄产业走高端精品路线。目前全市已建立特色产业农合联 9 个，覆盖稻米、葡萄、水产、蔬菜、南方梨五大产业。

创新小农户抱团发展模式。通过整合现有资源，创新组织方式，革新技术等措施，组织小农户抱团发展，破解小农户生产面积小、种植技术落后、很难生产出具有市场竞争力的优质农产品的难题。如，桐乡市以“大米抱团”的组织形式，让机械化水平高、种植理念先进的粮食种植大户与生产面积小、地域分散的小农户和种植普通稻米的一般农户抱团合作，打造万亩优质稻米生产基地，统一销售“石门湾”品牌大米，改变了小农户零散发展的弱势局面，形成了区域特色农产品，增加了粮食生产的比较效益，提高了小农户的种粮积极性，保障了粮食安全。

坚持市场化导向，推动小农户融入现代农业营销体系

建立现代农产品流通体系吸纳小农户。坚持“引进来”和“走出去”两手抓，全市基本建成以嘉兴农产品批发市场为龙头的农产品市场交易网络，各市场主体还采取开设地产专区、对接合作社、直联基地和组团参加展示展销会等多种形式，为小农户走进市场提供了方便。建成中央厨房、天天农展会、善绿汇等农产品骨干配送企业，大力推行产销直配，一些配送企业还积极携手农民合作社，发展小农户“订单”“精品”农业。完善农村电商服务站，搭建“网货下乡”“农副产品进城”现代双向流通体系，全力推进农村电子商务发展，吸纳小农户

开展产品网上销售。全市已建立电商专业村 113 个，电商镇 17 个，数量和销售额均居全国前十，拥有电商服务站点 901 个，2018 年全市农产品网络零售额 40.2 亿元。

打响农产品公用品牌提升小农户。制定出台了《推广使用“嘉田四季”品牌奖励（补助）办法》《标识包装管理办法》《许可程序实施细则》《特许加盟制度》《产品抽检制度》等系列管理制度，抽调骨干人员组建了“嘉田四季”品牌运营管理中心，强化“嘉田四季”农产品公用品牌的运营和管理，已对 21 家主体、105 种产品进行了授权和发牌。在上海浦东举办品牌发布推介会，在公交车线路、公益广告牌、电视网络等媒体开展宣传，提升品牌知名度。支持各县（市、区）建设“银加善”“金平湖”“绿秀洲”“海宁农珍”等地方特色农产品公用品牌，提升小农户农产品品牌化水平，适应现代农产品市场化流通需要。

打造农业全产业链带动小农户。大力发展“企业+合作社+农户”“公司+基地+农户”等生产组织形式，全面推进农产品追溯体系建设，开展农产品质量安全智慧监管 APP 建设试点，延长农业产业链，推动小农户融入现代农业产业发展体系。目前全市已成功创建省级示范性农业全产业链 5 条，实现农产品质量安全追溯的农产品交易额 73.2 亿元。嘉兴市真真老老食品有限公司建立“公司+基地+农民专业合作社+种植养殖业大户”的带动模式，建设糯米种植基地 13200 亩、箬叶基地 500 余亩、畜禽养殖基地 2 个，目前已累计签订产销合同 600 余份，带动农户 5500 余户，带动当地农民年增收超 2000 万元。☺

（作者单位：浙江省嘉兴市乡村振兴办）

新型农业经营主体的规模经营风险探析

□ 徐功学

近年来,随着工商资本对农业的介入、一二三产的融合发展、新型农业经营主体的不断壮大,土地规模经营发展的速度越来越快,但是在加速聚集的同时,也正在孕育着诸如自然、市场、投资、竞争、技术、管理等方面的风险,如果没有充分的风险防范意识和有效的风险化解措施,难免会出现生产经营不稳的问题,甚至影响农村土地规模经营的健康发展。

因此,提前进行风险防范,对农业经营主体来说非常重要。笔者通过对皖北地区土地规模经营中的风险点分析,为农业经营主体提出了一些风险防范措施,目的是让他们在土地规模经营中不走或少走弯路。

现状分析

自2007年农民专业合作社法颁布实施以来,合作社、家庭农场的队伍快速壮大,皖北地区在工商部门注册登记的合作社、家庭农场基本上村村都有,有的村多达20家以上。在组织形式上:有种养大户领办型、龙头企业带动型、科技人员示范型、返乡农民创业型、产业转移安置型等。在分工分业上:传统的生产方式方法被打破,农民开始由“兼业化”走向“职业化”“专业

化”;生产上开始由“通用化”走向“专用化”“特色化”“区域化”“标准化”“订单化”;技术上开始由“经验型”走向“数字型”“智慧型”。种菜的专业种菜、育苗的专业育苗、养殖的专业养殖,劳动者、劳动技能、生产工具日趋职业和专业。在发展态势上:经营主体正在走向本土化、集群化、专业化、精英化;产业链条正在向二三产业延伸;一二三产业融合、田园综合体、休闲观光农业,为新型经营主体打开了新的增收空间。在经营规模上:基本上是几十亩一个家庭农场,几百亩一个合作社,上千亩一个龙头企业。分散的小农户经营,正在向适度规模经营过渡,农村土地规模经营率已达40%以上。在生产成本上:皖北地区土地租金标准相对较高,一般是每亩在800元左右,前几年在1000元以上;目前劳动用工日工资在60元以上,种子、化肥、农药、农膜等其他生产资料一直在高位徘徊。在经营效益上:粮食生产收益较为稳定,但效益不高,正常年景下租地雇工经营一般亩均纯收入在300元至500元之间;其他特色农作物生产效益较高,但受市场因素的影响起伏较大,一旦结构调整踏不住市场节拍,就会入不敷出。在经营管理上:合

作社、家庭农场,大部分采取的是家庭经营管理模式,缺乏企业管理理念,规模一旦扩大,管理起来捉襟见肘。

风险提示

(一)土地流转。经营主体在流转土地进行规模经营时,有两个方面的风险值得注意:一是流转规模。适度规模经营,说着容易做着难。每个经营主体受文化水平、实践经验、专业技能、管理能力、资本状况、主导产业的限制,对规模的管控能力差别是比较大的,只有通过实践,才能检验出自己真正的规模经营能力。就像举重一样,一把一把往上加,稳中求进,最后才能找到合适的“度”。个别经营主体,由于对自己的管控能力估计不足,认为“100亩地是种,1000亩地也是种”,在不知道深浅的情况下,盲目扩大规模,结果深陷其中,难以自拔。二是土地用途。大部分合作社、家庭农场在租赁土地经营时,并不知道租赁的土地是基本农田,是一般耕地,还是集体建设用地?是粮食生产功能区,是重要农产品保护区,还是特色农产品优势区?是禁养区,还是准养区?搞不清楚。自我认为,搞个仓储、晒场、冷库、圈舍之类的,

天经地义，不会违规违法。事实上，违规违法占用了基本农田，自己还稀里糊涂的，违建的“大棚房”清理整治就是例证。

（二）产业选择。最近几年，下乡、返乡、本乡人员纷纷在农村租地创业，有内行的、有外行的、有转行的，还有刚毕业的大学生等等，都想出奇制胜，大部分都是选择从特色产业入手，这种产业选择的思路是正确的，但是在选择特色产业上，有两个方面的风险不得不防。一是警惕误入“炒种”怪圈。所谓“炒种”就是制造虚假供求信息，抬高种源价格，从而获得非法的利益。“炒种”大多发生在特种养殖行业或者是特种种植行业，如：稀有动物、昆虫、珍禽养殖和滋补之类的作物种植，经营主体在决策时一定要三思而后行。虽然物以稀为贵，但是“物稀”品种商品化生产很难，多数靠出售种源获利。同时“物稀”就意味着量小，量小就很难形成市场，只能是各自为战、各自为大。二是警惕所选产业“不服水土”。所谓“不服水土”，就是当地不长，老百姓不认；市场不在当地、原料不在当地、技术不在当地；生产需要人工影响气候或人工改良土壤；产品即便生产出来，由于成本过高或者是不能正常供给，结果昙花一现。

（三）劳动用工。经营主体在劳动用工时有两点需要提示，即用工方式和用工密集度。目前，新型农业经营主体的用工方式基本上都是雇工制，雇工又分为常年性固定用工、季节性临时用工、管理用工和勤杂用工，随着工资标准的上涨，300亩以上的规模经营年亩均雇工工资已上升到500元左右。问题还不在于雇工工资标准的高低，关键

是雇工与雇主之间为了各自的利益，有着不同的想法。雇主想降低工资标准、延长工作时间、提高工作效率，要求雇工干活认真负责，像干自己家的活一样，事实上雇工的想法截然不同，因为多干不能多得，多收不能多获，自然不会尽心尽力。除非是让雇工意识到种的是自己的地，打的是自己的粮，干活才能积极主动。就经营主体的用工机制而言，应该认真总结一下，对雇工制加以完善，避免“大呼隆”式干活。同时，凡是用工密集的产业，要谨慎选择，并想办法提高机械化率，尽量减少活劳动的投入量。

（四）资本下乡。随着农业现代化以及乡村振兴的推进，农业农村开始受到工商资本的追逐。资本下乡改变了资本从农村向城市的单向流动，为农业农村的发展增添了活力，增加了动力。随着资本下乡，企业将多年积累的营销理念、管理经验运用到农业，示范给农民，有力推动了农业品牌建设、延伸了农业产业链条，尤其是田园综合体、休闲农业、智慧农业的发展，让农民耳目一新。而企业在带着资本、人才、技术下乡的同时也尝到了不少酸甜苦辣。首先就是自然风险和市场风险的考验。原来企业在二三产业考虑更多的是市场风险，很少考虑风霜雪雨病虫害灾害等，但是资本转移到一产就不一样了，因为受自然灾害影响最大的就是一产。像2017年，皖北地区年初岁尾一年两头雪灾，设施农业大部分都未能幸免。而一产面临的市场风险与二三产业差别也大，2018年皖北地区的小青菜市场价最高时两块多钱一斤，最低时两毛多钱一斤，提前和滞后上市的小青菜价格悬殊10倍。在市

场竞争中，一家一户的生产由于体小量小可以不计成本的抛售，但是规模经营就经不起折腾。其次是工商资本进入农业，技术人员要聘、农民工要雇、病虫害要治，生产设施、配套设施、附属设施要建，由于缺乏成熟的经验，很容易形成外行指挥内行的尴尬局面。

（五）经营管理。如果合作社或家庭农场经营300亩地时赚钱，而经营500亩地时不赚钱了，当经营到1000亩地时却赔了，这里面影响因素虽多，但更多的是经营管理上出了问题。因为合作社和家庭农场的经营者多为职业农民，虽拥有一技之长，但在管理上没有接受过系统的培训和教育，有的甚至初中都没毕业，干活、指挥、进货、销售甚至保管、会计都靠自己一个人，没有健全的管理体系，所以当规模超出了可控范围时，风险就随之而来。就合作社或家庭农场的规模经营而言，技术不是问题，因为他们就是靠丰富的实践经验而起家的，一旦自己解决不了，可以高薪聘请技术人员，很快就会解决。而管理上出了问题就很麻烦，不是朝夕之间能够解决的，也不一定是用钱能够解决的。因此，培养团队的管理人才，必须结合自身的实际情况早作打算，作长远的打算。

风险防范

（一）准确把握规模经营中的“度”。皖北地区农村土地规模经营中有五种形式比较普遍，即园区式规模经营、合作式规模经营、农场式规模经营、订单式规模经营、托管式规模经营。对土地规模经营者来说，机械、仓储、晒场等固定性资产投资，高配容易造成资源浪费

和闲置，低配满足不了自己生产的需要。作为规模经营者在投资时，不是“投了算”，应当“算着投”。实践证明，300亩地一个家庭农场比较适宜：一是300亩地为一个作业单元，优化配置一套农机具恰到好处，不仅能自给自足，空闲时间还可以外援。如果作业单元面积过大，集约程度跟不上，很难保证效益。如果作业单元面积过小，会增加农机养护负担；二是在购买生产资料 and 开展社会化服务中，已经具备了话语权；三是300亩地的经营规模，当年“固定+流动”资产投资一般200万元即可，对经营主体来说基本上能够承受，压力不大，风险可控；四是300亩地的经营规模，在皖北地区劳动力资源能够就地解决；五是一般情况下，单季按2亩地产1吨粮食计算，150吨粮食的仓储、晒场压力不大。实践证明，经营主体的生产规模凡是“由小做大”者，大部分都有小成，凡是“由大做小”者，大部分都以交纳高额的学费而告终。

（二）科学定位特色产业中的“特”。经营主体的盈亏，就市场因素而言，“亏”往往与“多”有缘，当市场供过于求时，价格才会下跌，价格下跌才会导致亏本。供过于求的原因无外乎是：参与生产经营的主体太多了，生产的面积太大了，因此只要“亏”就是一大片，这就是市场竞争的结果。“多而不特，特而不多”，想在竞争中立于不败，就要发展特色产业，生产特色产品。我有、你有、他有，大家都有，不叫特色。人无我有、人有我优、人优我廉，才叫特色。特色产业具有区域性，在乡镇有特色，不代表在全县有特色，在全县有特色不代表

在全省乃至全国有特色，所以在选择特色产业时，尽量放眼全省乃至全国，要清楚原产地在哪、主要市场在哪、竞争的焦点是啥，这样才能有针对性的入手。而特色产品不同于特色产业，特色产品不仅涉及生产环节，同时还涉及经营环节，其中在生产环节包括地标产品、绿色产品、有机产品，在经营环节包括品牌、文化、故事等。一般情况下特色产品是依托特色产业发展起来的，但也不尽然，有的特色产业，是在传统的优势特色产品基础上因势利导发展起来的。因此，对产业做出最终选择时一定要客观冷静，反复推敲与权衡，不能操之过急，更不能头脑发热，引进不服水土的产业。

（三）灵活运用家庭承包中的“包”。实践证明，解决劳动用工最为有效的办法是：把雇工制和承包制有机结合，坚持“多劳多得，少劳少得，不劳不得”的原则，充分调动雇工的积极性。比如：将雇工工资与产量挂钩，实行联产承包责任制。雇主统一支付租金、统一购买生产资料、统一供给种子、统一完善基础设施、统一配备农机具、统一技术指导、统一订单销售，除此之外的施肥、除草、喷药、搬运、装卸、杂工等，全部按工段（面积）雇工承包到人，雇工工资在农作物收获时结算，与产量挂钩，平均单产作为雇工基本工资核定的标准，上下按比例浮动，雇工多劳多获，多产多得。或者将雇工工资与生产标准挂钩，实行“一事一议”承包责任制，只包工不包料，每亩雇工工资包干。总之“包”字到田、到棚、到人、到事，大“包”套小“包”，“包”中有“包”，把“包”字用活，变大

呼隆式的雇工制为班组式的承包制。

（四）结合自身实际积极培育人才。新型农业经营主体必须要有自己的人才队伍，包括专业技术人才和管理人才，否则动辄就要请人，动辄就要“交学费”，自己没有主动权、没有话语权、没有市场竞争力，处处受制于人。要解决人才问题，目前有效的路径：一是推行“务工伴学”。从自己的团队或家庭成员中挑选一些能吃苦、爱学习、爱农业，同时愿意把务农作为终身职业的年轻人，到知名的一些业内生产基地去打工，通过实践锻炼，让他们充分掌握本行业的关键技术在哪、交易市场在哪、原材料在哪，全产业链跟踪学习，一年不行，两年！直到学会贯通为止，最终由学生变成老师、专家，从根本上解决实用人才问题。二是实施“定向委培”。新型农业经营主体可以根据自己的人才需求，委托职业技术学校、学院等，代为定向培养专业技术人才、管理人才，采取协议出资、协议召回办法培育人才。目前科技进步日新月异，尤其是互联网、物联网、传感器、遥感技术、移动终端、农产品电子商务等信息技术在农业领域的应用，颠覆了传统农业的生产经营模式。农业已经打破了一产的局限，上中下游一体，一二三产融合，产供销加互促的多功能复合型产业体系正在形成，从生产起点到消费终端的完整产业链条正在完善，如果没有人才支撑，新型农业经营主体很难在市场竞争中站稳脚跟。因此创新人才培育机制，推行“务工伴学”“定向委培”，不失为良策。❀

（作者系安徽省太和县农经站高级经济师、高级农艺师）

甘肃天祝 产业多元 脱贫更有含金量

本刊记者 陆家木

位于河西走廊和祁连山东端，作为中华人民共和国成立后第一个实行民族区域自治的地区，甘肃省天祝藏族自治县因高海拔及复杂多变的气候成为国家深度贫困县之一，近几年该县全力推进脱贫攻坚各项任务落实，如今的天祝从城市到乡村、从物质生活到精神生活都呈现出新的面貌。

确立支柱产业 打造藜麦之都

藜麦具有耐寒、耐旱、耐瘠薄、耐盐碱等特性，是喜冷凉和高海拔的作物。天祝县松山镇恰恰符合藜麦的种植条件。今年3月6日记者走进了松山镇德吉新村。德吉新村是全县精准扶贫异地搬迁新建的村子。绿化道路、文化广场、生活设施，新村的一切透露着干净整洁。驻村干部全宏鑫告诉记者：“我们村894户3907口人，由藏、汉、蒙、回四个民族组成，去年村里藜麦种植6200亩，每亩政府补贴400元，我们还和远大集团建立了合作，远大集团不但提供种子还免费提供农资

和农机服务，按照最低亩产350斤计算，收购商地头价4.5元每斤，单此一项农民就可以从土地上每亩净收入1200元以上。”走进德吉新村的时候，恰逢远大集团派专家到该村进行藜麦种植专业培训。记者见到，大礼堂前有许多来接受培训的人，种地的农民铺开纸拿起笔专心地听专心地记。56岁的学员张万喜说：“我们家六口人，2015年从安远镇搬到这里，过去和现在的日子真是天地之别啊！那时候靠天吃饭，现在我们种地机械化，从水利设施到技术步步都有技术员指导，原来我不会种藜麦，不想种，现在不让我种都不行。一年好几万的收入，说实话，我们家现在考虑的不是脱贫的问题而是富裕的问题！”

开春以来，天祝县德吉、祥瑞、鞍子山等村组的田间地头满是松山镇干部群众繁忙劳作的身影和拖拉机不停歇的轰鸣声，县委、县政府及各级领导抢抓一个“早”字，把春耕备耕作为当前各项工作的重点来抓，精心组织，强化措施，全力做好藜麦种植各项工作。发动镇村

党员干部、帮扶干部、种植大户，在多个镇、村召开藜麦种植宣传动员会，围绕藜麦种植的基本现状、市场行情、产业发展模式和优势、相关扶持政策、销售渠道、预期收益等方面进行宣传动员。认真组织人员对渠道、管道等水利设施及早进行排查，发现问题及时进行维修处理和上报。抽调精干力量发动群众及早开展春灌工作，截至目前完



成灌水 5000 余亩。同时，镇农业农村办公室及时了解墒情，及早安排顶凌覆膜工作。全镇成立农业机械种植专业合作社 15 个，彻底解决了专业种植机械不足，影响播种进度的问题。备足春耕物资，确保生产需要，认真摸底群众藜麦种植所需的籽种、化肥、地膜等生产资料，积极协调远大集团为种植户解决藜麦籽种，协调县农业农村局、供销社统一调配春耕生产急需的化肥、地膜等物资。现已调备藜麦种植地膜 30 吨，专用有机肥料 30 吨。

天祝县经专家评估论证，把藜麦引入天祝种植，从无到有，短短几年已发展数万亩，目前正以松山镇为龙头辐射周边！在发展藜麦种植的同时，天祝县又考虑到产品单一性的风险弊端，积极推进高原夏菜及食用菌的大棚栽培模式，确立“藜麦、食用菌、高原夏菜、秸秆养殖”四大重点惠农扶持项目。

松山镇 56 岁的藏族汉子刘丁汉说：“过去我一直在内蒙古打工，现在年龄大了，外边打工不好办，日

子过得紧巴巴的，在包村干部的指导下回来创业，现在我是在家门口挣钱，藜麦种了 20 多亩，羊养了 200 多只，食用菌大棚种了五座，藜麦政府每亩补贴 400 元，羊我主要卖羊羔，一年两茬平均一只 800 元，食用菌一座大棚用心经营可以挣一万多一点。”

精明的刘丁汉这样告诉记者：“我家的藜麦不用机械收割，一亩地我可以多收点粮食，秸秆也不用机械收割，我可以拿来喂羊，我和媳妇、儿子、闺女都打工，不瞒你说，我现在太忙了，这一切都要感谢党啊！我不穷了，春节前有媒人上门给我的儿子提亲，现在，我住着这么大的房子，家里面有卫生间、有暖气，厨房电器啥都有，过去想都不敢想。”

“幸福都是奋斗出来的！”松山镇一个乡镇现在高标准设施农业已达到万亩，全镇日光温室 541 座，食用菌大棚 780 座，养殖大棚 613 座，成片的高原夏菜大棚堪称一道独特的风景，为进一步带动群众脱贫增收，打赢脱贫攻坚战奠定坚实的产

业基础。

全域无垃圾 打造旅游佳地

适逢三八妇女节，记者来到天祝县石门镇，为了树立新风尚表彰正能量，石门镇党委政府主要领导亲自参与，在镇文化广场为全镇评选出的好婆婆、好媳妇、好家庭颁发奖状及奖品。虽然天气比较寒冷，但是会场被各村自编自演接地气的精彩节目推向高潮。节目结束，石门镇党委书记张学俊带领记者来到石门村随意走访了几家农户。在土族李红家，他说：“过去住在离这里一公里左右的山里，别说种地就连吃水也要靠驴拉，那时候的生活苦的没话说，哪里还顾得上现在说的精神文明？”穿着民族服饰的李红妻子和她 70 多岁的母亲见有客人来，急忙端出了点心唱着土族欢迎客人的民歌为来到的客人敬酒！土族青年妇女内穿花汗褙，衣领两层；外穿小领大襟开叉长袍，袖子用红、黄、绿、白、黑五色布横拼而成，





腰系两头绣有花草鸟蝶和云彩图案的彩色“达博”带。长袍外套一件黑色或紫色的斜大襟坎肩，其小襟上缀着绣花兜。下着黑、蓝色的宽腰裤、膝下套着类似裤腿的“贴弯”。到土族家里做客，土族的服饰吸引了众人的视线！驻村书记向记者这样推介石门村：“要用两三年的时间争取把石门村的旅游推广出去，沿着村子前面的河修一条步道，村里面大力打造农家乐和民宿工程，村子后面有个石门寺，当年仓央嘉措曾在此学习两年。这项工程做好了一定会吸引兰州乃至全国各地的游客到此度假！”

天祝多地山高沟深，为了彻底解决贫困，异地搬迁是主攻方向。打柴沟镇火石沟村就是其中之一。与凌乱的旧村子形成鲜明对比的是一条小河对面的新村，一排排整齐划一的别墅小洋房、绿化、墙绘、太阳能路灯、引领正能量的各种标牌、远处的雪山近处的碧水，置身其中仿佛进入了欧洲的一座风情小镇！45岁的村书记徐鑫如带领记者在村子的每一条街道走了一遍：“我

们村家家都种高原夏菜，可以说生活富裕，我们富裕了精神上也不能空虚，环境整治也是重要的一个环节，县里号召全域无垃圾，可以说我们村大街小巷连一个烟头都不好找，过去牛粪遍地，现在是到处花草飘香！欢迎全国人民来我们这里做客，我们会以欢快的锅庄舞蹈和青稞美酒欢迎远方的贵宾！”

天祝县委书记李鹏提起当地的旅游业发展充满了自信：“通过近几年的大力管护，辖区内的生态环境有了明显好转，林区里现在时常可以发现马鹿、跑鹿、野鸡等野生动物的踪迹。在全力开展生态资源保护工作中，天祝县持续推进祁连山国家公园体制试点工作和山水林田湖草生态修复保护工程，实施矿山生态恢复治理及废旧宅基地整治复垦、林业生态恢复治理、重要水源涵养林保护建设等重点项目，已落实投资6.09亿元。扎实开展大规模国土绿化行动，全面完成人工造林、封山育林、通道绿化目标任务，县城建成区新增绿地面积8.54万平方米。”

如今，走进天祝县的各乡镇村落，水泥路笔直平坦；标准化的垃圾箱合理配置，文明宣传画替代了墙上的小广告；文化活动广场、老年人活动室、农家书屋等改变了村民的生活。

开展全民阅读 提高全民素质

天祝县有28个民族，民族信仰和文化传统各不相同，长期以来人们对科学的认知和文化教育相对滞后。独特的自然景观和民俗文化是天祝取之不尽的旅游资源，要想打造好这一品牌，提高全民素质至关重要。天祝县委适时提出：“各机关及事业团体带头，引领全县人民参与，开展全民阅读行动！”由县委宣传部牵头组织读书沙龙活动，每逢节假日诗歌朗诵、读书比赛等活动纷纷开展。清洁工马月莲说：“我们县的全民阅读活动让我家孩子知道了阅读的重要性，爱上了看书。不然，我真担心他早早放弃上学走上打工的路子。”

3月2日，“书香天祝·读书沙龙”第一期活动在天祝县博物馆一楼多功能报告厅成功举办。来自天祝文艺界、机关事业单位、学校社团等领域的读书爱好者180余人参加活动。在这次阅读活动中主办方这样说：“培养良好的读书习惯，对于个人修身立德，对于社会发展进步都具有十分重要的意义。打造‘书香天祝’特色文化品牌，举办‘华锐讲坛’‘读书沙龙’‘我要朗读’系列活动，目的就是要养成全民阅读习惯、共同培育书香社会，以知识的传播赋予城市深厚的文化内涵，用文化的积淀铸造社会发展进步的灵魂。”

日本通过长达三十年的探索，在农村生活污水治理领域取得了巨大成就，开创了以“净化槽”为关键设施的分散式污水处理技术，建立了完备的农村污水治理法律体系，并构建了涵盖政府、居民和第三方机构在内的多主体运营管理体系。

日本农村生活污水治理经验及其对中国的启示

□ 周隆斌 巩前文 穆向丽

农村生活污水主要包括黑水（人类粪尿和冲洗水）、洗浴水、洗衣废水和灰水（厨房废水），是影响农村生态环境质量的主要污染物之一，已经严重制约我国农村人居环境的改善。我国政府高度重视农村生活污水的治理处置工作，2018年，中办、国办印发《农村人居环境整治三年行动方案》，明确要求梯次推进农村生活污水治理工作。然而，我国农村生活污水治理现状依然不容乐观，农村污水处理工作面临严峻挑战。据住房和城乡建设部数据，2016年，我国有农村常住人口约6亿人，农村生活污水产生量约65~86亿吨，而目前有80%的村庄尚未建立排水渠道和污水处理系统。大量未经处理的污水直接排入河流或渗入地下水，严重污染周边地区饮用水源，对居民生命健康和灌溉水质造成严重威胁。因此，如何提高农村生活污水治理效率、改善农村人居环境质量是现阶段亟待解决的问题。日本农村在20世纪后半叶所面临的污水治理困境与我国当前状况相似，日本专门针对农村地区发展出一套完备的污水治理体系，因而较欧美国家对我国

具有更多的借鉴意义。

日本农村生活污水治理主要做法及经验

20世纪50年代，日本政府着手乡村人居环境整治工作；随着70年代末“造村运动”的开展，日本农村经济社会快速发展、人居环境大幅改善、城乡差距基本消除。日本通过长达三十年的探索，在农村生活污水治理领域取得了巨大成就，开创了以“净化槽”为关键设施的分散式污水处理技术，建立了完备的农村污水治理法律体系，并构建了涵盖政府、居民和第三方机构在内的多主体运营管理体系。据日本总务省统计局数据，2015年日本人口1.27亿人，全国污水处理覆盖率突破90%，其中人口不足5万人的市町村污水处理覆盖率高达77.5%。

以净化槽技术为依托，构建分散式污水处理体系。日本的生活污水处理设施主要有三类：下水道（城市污水管网）、农业村落污水处理设施和净化槽设施。日本的下水道属于污水集中处理管网设施，主要用于处理城市污水；农业村落污水处理设

施依托净化槽技术，主要针对1000人以下的村庄，用于处理人畜粪便、生活废水等污水；净化槽设施是一体化污水处理装置，主要针对10人以下的单户住宅区，以公共排水管网不能覆盖、污水无法纳入集中处理设施的偏远地区和山区为主要对象。日本的净化槽技术发展经历了三个阶段：只处理粪便的单独处理净化槽、综合处理生活污水的合并处理净化槽、深度处理净化槽。目前，合并处理和深度处理净化槽技术在日本农村得到广泛普及。2015年净化槽在日本的普及率达到9.1%。以净化槽技术为依托的分散型污水处理系统成为日本治理农村生活污水、保护农村生态环境的关键力量。经过多年发展，日本围绕净化槽污水处理系统构建起完备的法律规范体系、技术标准体系和运营管理体系。

以立法为保障，构建完善的法律制度体系。日本在整治污水方面形成了分别适用于城市和农村的两套法律体系。20世纪50年代，日本出台《清扫法》和《下水道法》以治理城市生活污水问题，改善城市卫生状况；进入60年代，日本大力推进

农村现代化建设,着力改善农村基础设施和农民生活状况,在现实需求导向下,国内市场涌现出一批净化槽供应商,为规范净化槽市场,日本政府制定了《建筑基准法》,该法对净化槽处理能力、净化槽结构及其与建筑物之间的关系、型式认证等内容作了规定;20世纪80年代,由于现有法律体系无力规范农村生活污水治理和净化槽生产运行问题,1983年日本出台《净化槽法》,该法对净化槽的制造、安装、维护检修等程序作了明确规定,确立了净化槽安装企业的注册登记制度和净化槽清扫企业的许可制度,同时对违反该法各项条款的量刑、经济处罚额度等内容作了详细规定。2001年新修订的《净化槽法》将安装净化槽规定为义务行为,即公民有义务在无法纳入集中排污系统的新建筑物中安装和运行净化槽。此外,日本政府还制定了《净化槽法施行规则》《净化槽构造标准及解说》《农业农村排水设施设计指针》等一系列农村污水治理的规范细则。这些法律规章共同构成了日本农村污水处理的法律规范体系。

日本在运用立法手段约束农村居民排污行为的同时,辅之以财政手段推动净化槽技术在全国农村广泛应用。1987年,日本实施净化槽补贴制度。中央和地方政府对净化槽的安装和更换给予一定补贴,补贴金额和方式因地区而异。部分地区还对净化槽的检修维护、污泥处理等环节产生的费用予以补贴,但经过补贴后的平均费用一般不超过公共排水系统使用者每月所缴纳的排污费。净化槽补贴制度成为普及净化槽技术和改善农村人居环境的重要诱致性因素,与法律手段相配合共同为日本农村污水的有效治理提供了法律制度保障。

以多主体合作为平台,构建专业

化市场化运营体系。日本农村污水处理的运营体系主要包括两个部分,一是由中央政府、地方政府和用户共同分担的资金筹措制度;二是第三方机构和政府共同参与的专业化运营体系。

在资金筹措制度方面,农业农村落排污设施的建设责任主体为日本农林水产省和总务省,建设成本由国家财政负担50%,其余资金由各级自治体(市町村)自筹,同时以向用户收取阶梯水价的方式回收全部运营成本。低收入家庭可以自行向政府申请相应的补助或减免。分散式污水处理设施(净化槽)的安装和改造(将单独处理净化槽改造为合并处理净化槽)费用由用户负担60%,其余费用由中央和地方共同承担,其中国家财政补贴1/3,地方财政补贴2/3。净化槽设备的定期检查、清洁与维护成本一般由用户承担。对于重要水源保护地区、特别排水地区、污水治理落后地区的净化槽设备,其安装费用由国家财政、地方财政和用户共同承担,其中用户仅需支付10%的费用,国家财政支付33%,剩余57%的费用由地方政府发行债券筹措。

在运营体系方面,日本政府采用与第三方机构合作的市场化运作方式。在污水处理设备安装时,县(市)行政机关依据用户向地方政府提出的安装申请,对设备的设立、变更、废除行使审批权,并通过指定机构对在建和运行的设备进行监管。第三方行业机构包括设备制造公司、建筑安装公司、运行维护公司和污泥清扫公司,行业机构均需取得相应的资质,其从业人员必须通过培训和考试获取相应的专业证书。由此,形成了从污水设施生产建设到运营维护全过程的行业机构负责制,用户必须通过向有关机构支付排污费或购买服务的方式维持净化槽等排污

设施的正常运行。此外,在专业人才培养方面,日本成立了农村污水处理行业协会和技术培训机构,这些机构一方面开发和推广农村污水治理技术,另一方面为农村污水处理行业提供专业技术人员和管理人员。

我国农村生活污水治理存在的问题

缺少完备的技术体系和法律法规。近年来,随着我国对农村环境问题愈加重视,多种污水处理技术在实践中得到了应用。目前我国农村污水处理技术主要有:化粪池技术、厌氧生物膜池、生物接触氧化池、人工湿地技术、稳定塘、土地渗滤等多种形式。由于我国农村污水治理起步较晚,很多技术仍处于探索期,尚未形成健全的技术应用体系和评价指标体系,并且农村生活污水排放标准缺失。同时,我国在农村生活污水处理方面存在立法短板。目前农村地区只能依照城市污水处理的相关规定,专门适用于农村生活污水治理的法律法规尚未确立,这既不符合农村治污的实际情况,也不利于农村人居环境问题的真正解决。

缺少有效的运行管理机制。运行管理机制缺失是我国当前农村污水处理问题乃至农村生态问题的症结所在。有关研究显示,因日常管理缺位、后期维护检修滞后导致的故障和停运设施占总问题设施的40.7%。运行管理机制缺失主要体现在三个方面:第一,缺少专门的农村污水管理部门。目前我国环境管理机构主要针对城镇环境问题,而专门管理农村事业的部门又缺少专业的环境治理经验,农村排污设施的运营只能交由同样缺乏必要资源和经验的乡镇或村组织,最终导致设施运行低效率。第二,缺少有效的运行管理制度。很多地区在治理

农村污水问题方面处于起步阶段,没有建立起灵活高效的管理制度,在运行中过度依赖政府,缺少公众参与以及第三方合作,没有建立起畅通的合作渠道和有效的监督管理机制,在运行管理中无章可循,随意性较大。第三,专业管理人才严重不足。由于缺少专门的管理机构,农村排污设施的管理权由乡镇和村委负责,实际管理人员多为当地村民,其技术知识和管理能力参差不齐,导致设备运行低效率。

缺少稳定的建设维护经费。目前我国农村生活污水处理设施在建设和运行两个阶段都存在不同程度的资金缺口。在建设阶段,我国农村排污设施的建设经费主要依靠财政拨款,但当前农村污水处理投入依然紧缺。如果按照农村排污设施建设费用 0.15 ~ 1.0 万元 / 立方米、人均排污 30 升 / 天计算,我国农村 6 亿人产生污水所需建设费用高达 278 ~ 1856 亿元,而 2016 年我国农村污水处理投入仅为 98.7 亿元。可见我国农村生活污水处理设施的建设投资缺口较大。在运行阶段,我国分散型污水处理设施维护成本较高。目前维护费用主要由乡镇或村委会等基层组织负担,由于大部分基层组织运营经费捉襟见肘,而农民又无力承担过重的设施维护费用,同时社会资金注入渠道不明确、社会投资机制不健全,最终导致农村污水处理设施因经费短缺而停运。

对我国农村生活污水治理的启示

构建农村污水处理技术规范体系。我国农村布局分散、经济和自然条件差异显著,因地制宜选择污水处理技术是解决农村生活污水问题的关键。但是,目前我国农村污水处理技术种类丰富、处理工艺复杂

多样、设施质量良莠不齐,如何选择适宜的技术手段以及如何保证设施质量是农村地区面临的首要困难。因此,我国亟待构建基本的农村污水处理技术标准体系、认证体系和性能评价制度。以日本经验为例,日本通过《净化槽法》《净化槽构造标准及解说》等法律规范对净化槽的构造标准、维护检查技术标准、清扫技术标准、施工技术标准等内容作了详细解说;《建筑基准法》对净化槽工业化生产的认证流程作了系统而严格的规定;同时,日本确立了以《净化槽性能评价方法及细则》为依据、以实验数据为基础的第三方验证评价制度,从而保证污水处理设施的出水质量和稳定运行。

建立农村污水处理法律法规体系。我国尚未建立针对农村污水治理的法律法规,在处理农村排污问题中主要依据相关规范性文件,如:《中央农村环境保护专项资金环境综合整治项目管理暂行办法》《全国农村环境连片整治工作指南(试行)》《农村环境综合整治“以奖促治”项目环境成效评估办法(试行)》等,缺少具有针对性和强制性的法律法规,如日本的《净化槽法》和《废弃物处理与清扫法》等。由于我国农村污水治理无法可依,各运行主体缺少强制性约束,一定程度上导致农村污水治理中各主体权责边界模糊、运行混乱。因此,我国各级政府急需推进农村污水处理立法工作,既要有统领全域的上位法,也要有针对污水处置过程的规范细则,从而明确各主体的责任、权利和义务,保障农村污水处理工作高效开展。

完善建设和运行资金筹措机制。农村污水处理设施的建设投入应由政府和居民分担,其中村庄集体排污管网由中央和地方政府承担建设费用,户用分散型排污设施由中央、地

方和居民三者共同承担。对于经济落后地区和重点水源保护区,可以参考日本“净化槽补贴制度”,政府通过低息贷款、建设基金或者财政补贴等多种方式辅助农村排污设施建设的经费筹集。农村污水处理设施的运行资金主要由居民承担。在经济发达地区可以尝试征收污水处理费,以回收运营成本;在欠发达的农村地区可以通过村民自筹资金和政府补贴相结合、政府补贴额度和运营水平相关联等方式,将农村污水处理工作和农村居民、农村社区的切身利益挂钩,培养村民责任主体意识。

探索多主体参与的运营管理模式。我国农村污水处理设施布局分散、数量巨大,单独依靠地方政府和村委会监督管理难以奏效。日本在设施维护方面采用服务外包的方式,将农村污水处理设施的运营管理交由专业服务公司,政府仅负责排污设施的审批与定期检查。我国可以借鉴日本经验,建立农村污水处理第三方运营模式,由具备资质的企业负责生产污水处理设施,由经过专业训练的技术人员和服务机构负责设施的安装、检修与运营,以保障农村污水处理设施的运行效率和出水质量。同时,建立农村污水处理公众参与机制,农村居民有权知晓、参与和管理与切身利益相关的人居环境事宜。在农村污水处理设施规划、建设和运营等环节中适时组织听证会,广泛征求本地居民和业内专家意见,以增强居民的理解和认同,提升规划决策的科学性。此外,积极引导有关社会组织和第三方评估机构参与农村污水治理过程,从而实现农村生活污水治理的科学规划、系统评估和社会监督。☀

(作者单位:周隆斌 巩前文 北京林业大学马克思主义学院;穆向丽 农业农村部管理干部学院)

米缸的变迁

□ 章小兵

有一段童年的记忆，总在我的脑海中抹去不了。

当年，我六七岁，生产队里正在稻田上分山芋。母亲将分到的两稻箩山芋准备挑回家，我却挡住了母亲的去路，哭着喊着：“姆妈！我不要山芋，我不要山芋！我要稻子！”社员们都停了下来，静静地听着我的哭喊，母亲生气地放下肩上的担子，用手轻轻地打了我一巴掌，接着，抱着我就哭了起来。

那时，我家姐弟四个，父亲一个人远在外地工作，就母亲一个人在生产队挣工分。当时，生产队吃粮是按照工分计算，也称为工分粮。一个男壮劳动力一天披星戴月也就10分工，妇女最多7分工。别人家劳力多，工分就多，分配的工分粮当然也就多。我们姐弟小，不能参加生产队里劳动，但吃口却不少。母亲把自己当一个男劳力来对待，但一年下来，工分却少得可怜，工分粮总在生产队里垫底。称口粮时，我家少有稻谷，平时只好用瓜菜代替，山芋就成了我们家的主打口粮。早上是余山芋，中午是蒸山芋，晚上是山芋饭。天天山芋唱主角，胃特别难受，就连放屁，也是臭气熏天。

家中口粮少，母亲却特别地重视家中一个米缸。这个米缸高四五尺，上下滚圆够成年人一大熊抱。没有盖，母亲请木匠做了一个松树板的木盖。米缸不是放在厨房，母亲特意将米缸放在她房间的床前。家中大门与其他房间，母亲都不上锁，唯独地将这个

放有米缸的房间上了锁。

其实，母亲搞这么大的一个米缸，我还从来没有见过它满过，见得最多的是，米缸露出黑釉的缸底。有时，米缸空了，恰巧家里又来了客人，母亲便悄悄地把那竹子做的米升子递给我，“快，到桂花婶家借一升米来！”母亲人缘好，仗义，借人家平平的一升米，她不仅要还尖尖的一升，还搭着父亲从城里带回来的这样那样的东西，只要母亲言声借，在村里几乎有求必应。

我家的米缸，除了装米，还装母亲在自留地里种的芝麻、黄豆、绿豆、花生，客来客往送的一些糕点。有时，上学回来饥肠辘辘，家中没有吃的，母亲总是变戏法般地从米缸中变出一块方片糕，一包酥糖。在我的记忆中，我家那胖胖的米缸，从来就没有充盈过，徒有一副胖胖的外表。

农村分田到户那年，恰好哥哥从部队复员。当年是一个丰收年，哥哥把一板车稻谷卖了之后，自作主张地买了一只闹钟，气得母亲拿起扁担要揍哥哥，“你这个败家子啊，丰年不记得荒年饥啊！”一辈子缺吃少穿的母亲，不把瘪瘪的米缸填得满满的，她就感到心慌！

1979年我顶父亲的职到城里工作，母亲不急着我准备棉被什么的，却张罗着我准备一个小米缸，让我带上。父亲说：“他到单位要吃食堂，不用准备米缸的。”执拗的母亲找了一只小水缸让我带着做米缸，“带着吧！

到了城里，有米心里不慌！”我说，这个我背不动。固执的母亲却请木匠给我新做了一个米桶，权且让我做米缸用。我不好拂母亲的好意，就背着这个米桶到城里上班了。

刚开始几年，单身汉的我吃单位食堂，交粮票买饭票，这个米桶就成了我的书桶。成家之后，这个米桶还真派上了用场，每个月在粮站买好米，就装在这个小米桶里，就像母亲说的那样，工资虽然少了点，但米桶里有米，心里真的不慌。

渐渐地，粮食市场放开了，粮票成了古董，一次买米也用不了许多了，米桶便换成一个小塑料桶，一次最多就买二十斤米，管保全家一个月。如今，生活水平好了，吃菜吃得多，吃米吃得少，一个月十斤米，还分几次买，到超市要什么米有什么米，不说东北大米，就是泰国香米，台湾籼米，应有尽有，家里的米缸、米桶统统下了岗。

母亲离开这个世界十多年了。母亲用过的米缸，哥哥家一直在用。这次回到家乡，看到母亲用过的米缸，摆在哥哥新落成的院子中，那胖胖的米缸，蓄满了水，水里养了几棵荷花。夏日的荷花格外妖娆，把整个院子装点得妩媚起来。我问哥哥：“你家吃米不要米缸啦？”哥哥说：“现在农村谁家还用米缸，吃米不都像城里人一样，现碾现吃！”

回城时，哥哥问我要带点什么。我说，有没有山芋？哥哥笑了，“你不是从小山芋吃怕了吗？”说笑之间，嫂嫂已经把蛇皮袋装满了山芋，放在我回城的车子上。

回到家，倒出山芋，有红薯，有白薯，有紫薯，缤纷得像当今多彩的生活！

（作者单位：安徽省青阳县蓉城镇中山堂大药房）