

盘活闲置宅基地和闲置住宅 应把握的四个原则

本刊评论员

近日，农业农村部印发《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，就开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用作出具体部署，明确了工作的任务和方向。

农村宅基地和住宅是农民的基本生活资料，也是农民的重要财产。随着城镇化进程的不断加快，大量农村劳动力进城转移，农村宅基地和住宅闲置浪费问题日益突出，这些“沉睡”的资源亟待盘活。自2015年起，我国启动了包含宅基地制度改革在内的“三块地”改革，截至2018年底，试点地区共腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩。随着乡村振兴战略的深入实施，在全国范围内开展闲置宅基地和闲置住宅盘活利用，进一步促进城乡要素有序流动，增加农民财产性收入，势在必行。在具体实践中，须把握好以下几个原则：

底线不能碰。一是坚持农村土地集体所有性质不改变。农村宅基地属于农村集体经济组织所有，在实践中，无论以何种形式进行盘活利用宅基地，都不能改变宅基地集体所有的性质。二是禁止违法违规买卖宅基地。农村宅基地是农村集体经济组织依法为本组织成员提供的住房用地保障。这种特殊的制度安排，只针对农民这一特殊群体，具有封闭性特征。地方政府必须扎好篱笆，杜绝一些城里人或企业以租用开发之名，行非法购买之实。三是严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，政策的出发点和落脚点是要用好闲置的宅基地、住宅，发展乡村新产业新业态，使之成为乡村振兴的产业载体、农民增收的鲜活资源，绝不是用来买房屋置地，盖别墅、建私人会馆，必须要严格土地用途管制。

不搞一刀切。各地由于区位条件、资源禀赋、产业基础、民俗文化、乡村治理水平存在差异，因而在盘活利用模式、工作机制上不可能千村一面，地方政府要从实际出发，引导各地自主选择恰当的模式，不搞一刀切。在产业类型上，要综合考虑地情地况以及人文历史，既可发展休闲农业、乡村旅游、田园综合体、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务，也可从事农产品冷链、初加工、仓储项目。在主体培育上，农村集体经济组织及其成员、返乡人员、企业及各类社会主体可以多方参与、合作共赢，各地可立足当地主体发展现状及未来前景，在政策、项目、金融上发力，有选择、有侧重地加大培育支持力度。在盘活利用模式上，可采取出租、入股、合作等多种方式共享发展红利，支持各地采取整理、复垦、复绿等方式，开展农村闲置宅基地整治，依法依规利用城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障。

要尊重农民意愿。处理好农民与土地的关系，是农村改革的主线。要以落实宅基地集体所有权为前提，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。充分尊重当地农民意愿，不得强迫农民强制流转宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得把退出宅基地作为农民进城落户的条件，要切实保护农民的合法权益。对于闲置宅基地和闲置住宅采取何种方式盘活经营，选择何种产业，闲置宅基地退出方式与补偿标准，等等，都要交由村民民主决定，政府可以指导，但不能代替农民做决定。要发挥农民的主体作用和首创精神，充分调动他们的积极性、主动性、创造性。

要把利益分配好。盘活利用闲置宅基地和闲置住宅所得的收益，农户、集体和企业怎么分，分得好不好，关系到农民到底有没有获得感，关系到“农民利益不受损”这条底线是否保障到位，也关系到这项工作是否能够持续。因此，必须要正确处理好三者之间的利益关系，构建良好的利益联结机制，确保各方的合法权益，做到互利共赢。同时，要妥善处理农户、集体和企业之间出现的各种矛盾纠纷，确保政策不走偏，不出乱子，保证工作稳妥审慎推进。▮

栏目编辑：徐刚

主管 中华人民共和国农业农村部
主办 中国农村杂志社
中国农村合作经济管理学会
业务指导 农业农村部农村合作经济指导司
农业农村部政策与改革司

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 徐刚
副主编 徐明 李春艳
编辑记者 周嵘 陈娜 付姓
邹承东
美编 李文英

编辑出版 《农村经营管理》《农村财务会计》编辑部

编辑部电话 010-68250691
编辑部邮箱 ncjygl@126.com
邮寄地址 北京市海淀区翠微中里16号楼4层
邮政编码 100036

发行电话 010-68132937
发行传真 010-68132633
广告电话 010-68250703

中国农村网 <http://www.cnews.net>

发行范围 国内外公开发行
国外总发行 中国出版对外贸易总公司
印刷 北京顶佳世纪印刷有限公司
国内定价 8.50元
出版日期 2019年12月10日

国内统一刊号 CN11-4900/F
国际标准刊号 ISSN1672-0830
广告许可证号 京海工商广字第0209号



封面说明

11月28日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，中央农办主任、农业农村部部长韩长赋，农业农村部党组成员兼中央农办秘书局局长吴宏耀介绍《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》有关情况，并答记者问。图为新闻发布会现场。（本社会记者 李春艳 摄）

卷首语

01 盘活闲置宅基地和闲置住宅应把握的四个原则

要闻

04 党的十九届四中全会《决定》要求：
深化农村集体产权制度改革，完善农村基本经营制度等

聚焦长久不变

- 6 中共中央 国务院
关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见
- 9 奠定新时代农村稳定发展的制度基石
——中央农办主任、农业农村部部长韩长赋等解读《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》文件
- 14 我国农村土地承包政策概要回顾

理论视野

15 学习习近平总书记重要论述推进现代农业经营体系建设
// 冀名峰

乡村振兴·农经践悟

20 继续弘扬“大包干”精神 高质量推进农村集体产权制度改革 // 卢仕仁

改革调查

- 22 贫困地区发展壮大集体经济启示——基于贵州省剑河县4个村的调查
// 余葵 王刚 崔琳 谭蓉 罗超
- 25 稳步推进改革 确保农民财产权 // 余葵 王刚 高鸣

乡村治理

- 28 丰城探索“115”乡村治理新模式 // 徐刚
- 30
- 31 “公心治理”释放善治效应 // 张传金

承包地“三权分置”

- 32 强推土地流转要不得 // 李春艳
- 33 莒县土地流转现状探析 // 王崇香 姜在新 韩学雨
- 35 运城市盐湖区: 836起农村土地纠纷调解仲裁实践思考
// 王新锁 李革锋

宅基地管理利用

- 37 对闲置宅基地和农房盘活利用的几点思考 // 徐海燕
- 38 乐清宅基地“三权分置”实践探思 // 黄永

新型农业经营主体

- 40 家庭农场起步阶段政策支持的着力点 // 赵翠萍 雒佩丽 刘阳
- 42 贫困地区家庭农场发展遇到的六个问题 // 杨应辉 刘光练 张兴焕

农业生产托管

- 43 浦城“七字法”做好农业社会化服务项目 // 张水生
- 44

产业扶贫

- 46 深度贫困村易地扶贫搬迁成效及影响观察
——以广西田东县龙邦村为例 // 刘潜润

各地动态

- 48 北京建立村党组织书记区级备案管理制度等

编委会主任

毕美家 张天佐 赵阳 彭小元

编委会副主任

冀名峰 金文成 赵铁桥 赵长保
王锋 赵鲲 孙邦群 毛德智
王宾

委员

王龙 王勇 王德胜 方志权
孔祥智 仲鹭勃 任大鹏 任玉玲
余葵 刘涛 刘玉萍 刘光明
刘国昕 刘海生 江丽海 杜海蓉
李中华 李淋 李忠强 李柏霖
李剑锋 杨印成 吴宗建 邱章泉
宋小春 张成 张涛 张金龙
张海阳 张清林 张富兴 张旭锋
苑鹏 周立华 郑有贵 胡波
胡登州 侯廷永 姜丽 夏英
徐旭初 高小军 高立军 高晓辉
黄君一 黄孟欣 黄祖辉 葛继新
雷耀武 窦洪波 谭志强



本刊微信公众号

本刊声明: 欢迎各网站、平面媒体转载本刊的文章和图片, 转载时必须注明出处: 《农村经营管理》杂志。对不当使用者, 本刊将依法追究其法律责任。

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。

党的十九届四中全会《决定》要求： 深化农村集体产权制度改革，完善农村 基本经营制度

2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，要深化农村集体产权制度改革，发展农村集体经济，要完善农村基本经营制度。《决定》要求，实施乡村振兴战略，完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策，健全城乡融合发展体制机制。《决定》还要求，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。

国办印发意见：切实加强高标准农田建设

近日，国务院办公厅印发《关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》。《意见》提出，到2020年，全国建成8亿亩集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田；到2022年，建成10亿亩高标准农田，以此稳定保障1万亿斤以上粮食产能；到2035年，通过持续改造提升，全国高标准农田保有量进一步提高，不断夯实国家粮食安全保障基础。

住建部：做好2019年全国村庄建设调查工作

住房和城乡建设部办公厅11月14日印发《关于做好2019年全国村庄建设调查工作的通知》。《通知》明确，2019年村庄建设调查对象为全国所有行政村（含乡镇政府驻地行政村）。调查内容含行政村基本情况、基础设施、公共环境、建设管理等4大类46项指标及10项照片信息。

共青团中央、农业农村部表彰第十一届 “全国农村青年致富带头人”

近日，共青团中央、农业农村部印发《关于表彰第十一届“全国农村青年致富带头人”的决定》，授予西藏自治区白朗县青稞产业专业合作社扎西顿珠等10名同志第十一届“全国农村青年致富带头人标兵”荣誉称号，授予北京绿谷塔山农业发展有限公司张海龙等318名同志第十一届“全国农村青年致富带头人”荣誉称号。

财政部、农业农村部明确农业相关转移支付 资金实施期限及分配办法

财政部、农业农村部近日发布《关于农业相关转移支付资金管理方法的补充通知》。《通知》指出，在编制年度预算前或预算执行中，财政部会同农业农村部根据政策实施情况和工作需要，对农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金、动物防疫等补助经费开展相关评估工作，根据评估结果完善资金管理政策。农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金、动物防疫等补助经费实施期限至2023年，到期前由财政部会同农业农村部评估确定是否继续实施。《通知》明确，农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金、动物防疫等补助经费区分任务性质，按照支出方向主要采取因素法进行分配。实行项目管理或承担相关试点的任务、据实结算的任务以及任务量较少的计划单列市可根据需要采取定额分配方式。

人社部、农业农村部：畅通生产经营主体 中农业技术人员的职称申报渠道

近日，人力资源社会保障部、农业农村部印发《关于深化农业技术人员职称制度改革的指导意见》。《意见》强调，在保留农业技术推广研究员的同时，增设正高级农艺师、正高级畜牧师、正高级兽医师，进一步拓展各类农业技术人员成长成才空间。《意见》指出，各地可设置农学、园艺、植物保护、水产、畜牧、兽医、农业资源环境、农业机械化、农产品加工与质量安全、农村合作组织管理等专业，促进专业设置与农业农村发展需求相适应。《意见》提出，要创新评价机制，畅通农民专业合作社、家庭农场等生产经营主体中农业技术人员的职称申报渠道。

九部委印发《国家农民专业合作社示范社评定 及监测办法》

11月6日，农业农村部、发展改革委、财政部等九部委联合发出通知，印发《国家农民专业合作社示范社评定及监测办法》。《办法》明确，申报国家示范社的农民专业合作社应当遵守法律法规，原则上应是省级示范社，并符合依法登记设立、实行民主管理、财务管理规范、经济实力较强、服务成效明显、产品(服务)质量优、社会声誉良好七项标准。《办法》还规定，国家示范社的评定向贫困地区扶贫成效显著的农民专业合作社和生态扶贫合作社适当倾斜，申报标准可以适当放宽。

真正要实现治理体系和治理能力现代化，立足点在基层、关键在基层、发力点和具体抓手也应在基层。只有认识这一点，才能重视、指导、着力推进乡村治理体系和治理能力现代化建设。基于此，我们应在遵循国家制度安排的前提下，全力在乡村进行治理体系和治理能力现代化建设，一切工作都围绕于此展开。特别是应将乡村治理体系和治理能力现代化探索创新作为一项重要工作展开，这既要改变当前的滞后状态，更要强调其前瞻性、超越性、引领性作用，从而成为国家发展的强有力支撑。

——中国社会科学院政治学研究所研究员赵秀玲近日在中国社会科学报撰文《协同推进乡村治理体系和治理能力现代化》指出。



乡村基层治理有效的制度基础是自治、法治和德治相结合。首先，要实现乡村自治和他治的有机结合。自治是相对于他治而言的，要增强乡村自治能力与水平，既需要为自治组织提供组织空间，又需要转变政府某些职能，同时为社会组织发展营造宽松环境。其次，要实现乡村法治与德治的有效结合。要将乡风文明与治理有效紧密结合，将文化元素与德治结合，将德治作为一种非正规性制度，与法治这一正规性制度有效匹配，形成高效的治理结构与体系。

——浙江大学中国农村发展研究院教授黄祖辉在《中共南京市委党校学报》2019年第3期撰文《高质量、高效率推进乡村振兴战略》指出。



尽管社会上对农村宅基地“三权分置”的理解存在一定的差异，甚至一些地方将宅基地等同于经营性建设用地，但是实质上农民宅基地的制度改革更加慎重，进程要求更加稳妥，这主要是农民宅基地不仅仅涉及农民权益，而且还关系中国特色社会主义现代化道路能否成功，既希望通过宅基地改革能够盘活农村土地资源，又能够让农民从中长期获得收益，还希望在城镇化进程中农民放弃宅基地后给他们在一定期限内留一条“退路”。

——中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥提供作者姓名在《中国党政干部论坛》2019年11期发表的文章《做好农村宅基地制度改革试点和盘活闲置农房工作》中提出。



全国农村双创人员达850万人

据农业农村部最新统计，全国返乡入乡创业创新人员已达850万，在乡创业创新人员达3100万，形成要素聚乡、产业下乡、人才入乡和能人留乡的良性互动局面，农村创业创新焕发出勃勃生机。

预计未来五年我国对农业经理人的需求总量将达到150万左右

人力资源和社会保障部近日发布《新职业—农业经理人就业景气现状分析报告》。《报告》对农业经理人职业作出定义：在农民专业合作社等农业经济合作组织中，从事农业生产组织、设备作业、技术支持、产品加工与销售等管理服务的人员。《报告》显示，当前农业经理人从业人员预估超过286万人（按每经营主体配置1人测算），遍布在全国各地的乡镇和村组。《报告》预测，农业经济合作组织将以年增幅10%以上的速度发展，预计未来五年我国对农业经理人的需求总量将达到150万左右。

高素质农民农业经营纯收入是农村居民人均可支配收入的2.16倍

近日，由农业农村部科技教育司和中央农业广播电视学校组织编写的《2019年全国高素质农民发展报告》和据此编制的“全国高素质农民发展指数”发布。《报告》表明，我国高素质农民队伍质量结构不断优化。从受教育程度看，2018年高素质农民队伍中高中及以上文化程度的占31.1%，比第三次全国农业普查农业生产经营人员高出22.8%；从年龄结构看，35岁及以下的占16.8%，35至54岁的占72.11%。《报告》显示，2018年高素质农民的农业经营纯收入达到每年3.13万元，相当于同期城镇居民人均可支配收入的3.93万元的80%，是农村居民人均可支配收入1.46万元的2.16倍。

栏目编辑：邹承东

中共中央 国务院 关于保持土地承包关系稳定 并长久不变的意见

党的十九大提出，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。为充分保障农民土地承包权益，进一步完善农村土地承包经营制度，推进实施乡村振兴战略，现就保持农村土地（指承包耕地）承包关系稳定并长久不变（以下简称“长久不变”）提出如下意见。

一、重要意义

自实行家庭承包经营以来，党中央、国务院一直坚持稳定农村土地承包关系的方针政策，先后两次延长承包期限，不断健全相关制度体系，依法维护农民承包土地的各项权利。在中国特色社会主义进入新时代的关键时期，党中央提出保持土地承包关系稳定并长久不变，是对党的农村土地政策的继承和发展，意义重大、影响深远。

（一）实行“长久不变”有利于巩固和完善农村基本经营制度。在农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是改革开放的重大成果，是农村基本经营制度。这一制度符合我国国情和农业生产特点，具有广泛适应性和强大生命力。承包关系稳定，有利于增强农民发展生产的信心、保障农村长治久安。实行“长久不变”，顺应了农民愿望，将为巩固农村基本经营制度奠定更为坚实基础，展现持久制度活力。

（二）实行“长久不变”有利于促进中国特色现代农业发展。土地承包关系是农村生产关系的集中体现，需要适应生产力发展的要求不断巩固完善。改革开放初

期实行家庭联产承包制，成功解决了亿万农民的温饱问题。随着工业化、城镇化发展和农村劳动力大量转移，农业物质装备水平大幅提升，农业经营规模扩大成为可能。实行“长久不变”，促进形成农村土地“三权”分置格局，稳定承包权，维护广大农户的承包权益，放活经营权，发挥新型农业经营主体引领作用，有利于实现小农户和现代农业发展有机衔接，有利于发展多种形式适度规模经营，推进中国特色农业现代化。

（三）实行“长久不变”有利于推动实施乡村振兴战略。当前，我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出。实施乡村振兴战略是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。改革是乡村全面振兴的法宝。推动乡村全面振兴，必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，强化制度性供给。实行“长久不变”，完善承包经营制度，有利于强化农户土地承包权益保护，有利于推进农村土地资源优化配置，有利于激活主体、激活要素、激活市场，为实现乡村振兴提供更加有力的制度保障。

（四）实行“长久不变”有利于保持农村社会和谐稳定。土地问题贯穿农村改革全过程，涉及亿万农民切身利益，平衡好各方土地权益，是党的执政能力和国家治理水平的重要体现。实行“长久不变”，进一步明晰集体与农户、农户与农户、农户与新型农业经营主体之间在承包土地上的权利义务关系，有利于发挥社会主义集体经济的优越性，通过起点公平、机会公平，合理调节利益关系，消除土地纠纷隐患，促进社会公平正义，



进一步巩固党在农村的执政基础。

二、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,认真落实党中央、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,牢固树立和贯彻落实新发展理念,紧扣处理好农民和土地关系这一主线,坚持农户家庭承包经营,坚持承包关系长久稳定,赋予农民更加充分而有保障的土地权利,巩固和完善农村基本经营制度,为提高农业农村现代化水平、推动乡村全面振兴、保持社会和谐稳定奠定制度基础。

(二) 基本原则

——稳定基本经营制度。坚持农村土地农民集体所有,确保集体经济组织成员平等享有土地权益,不断探索具体实现形式,不搞土地私有化;坚持家庭承包经营基础性地位,不论经营权如何流转,不论新型农业经营主体如何发展,都不能动摇农民家庭土地承包地位、侵害农民承包权益。

——尊重农民主体地位。尊重农民意愿,把选择权交给农民,依靠农民解决好自己最关心最现实的利益问题;尊重农民首创精神,充分发挥其主动性和创造性,凝聚广大农民智慧和力量,破解改革创新中的难题;加

强示范引导,允许农民集体在法律政策范围内通过民主协商自主调节利益关系。

——推进农业农村现代化。顺应新形势完善生产关系,立足建设现代农业、实现乡村振兴,引导土地经营权有序流转,提高土地资源利用效率,形成多种形式农业适度规模经营,既解决好农业问题也解决好农民问题,既重视新型农业经营主体也不忽视普通农户,走出一条中国特色社会主义乡村振兴道路。

——维护农村社会稳定。以农村社会稳定为前提,稳慎有序实施,尊重历史、照顾现实、前后衔接、平稳过渡,不搞强迫命令;从各地实际出发,统筹考虑、综合平衡、因地制宜、分类施策,不搞一刀切;保持历史耐心,循序渐进、步步为营,既解决好当前矛盾又为未来留有空间。

三、准确把握“长久不变”政策内涵

(一) 保持土地集体所有、家庭承包经营的基本制度长久不变。农村土地集体所有、家庭承包经营的基本制度有利于调动集体和农民积极性,对保障国家粮食安全和农产品有效供给具有重要作用,必须毫不动摇地长久坚持,确保农民集体有效行使集体土地所有权、集体成员平等享有土地承包权。要从我国经济社会发展阶段和各地发展不平衡的实际出发,积极探索和不断丰富集体所有、家庭承包经营的具体实现形式,不断推进农村基本经营制度完善和发展。

(二) 保持农户依法承包集体土地的基本权利长久不变。家庭经营在农业生产经营中居于基础性地位,要长久保障和实现农户依法承包集体土地的基本权利。农村集体经济组织成员有权依法承包集体土地,任何组织和个人都不能剥夺和非法限制。同时,要根据时代发展需要,不断强化对土地承包权的物权保护,依法保障农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包土地的经营权抵押、担保权利,不断赋予其更加完善的权能。

(三) 保持农户承包地稳定。农民家庭是土地承包经营的法定主体,农村集体土地由集体经济组织内农民家庭承包,家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。农户承包地要保持稳定,发包方及其他经济组织和个人不得违法调整。鼓励承包农户增加投入,保护和提升地力。各地可在农民自愿前提下结合农田基本建设,组织开展互换并地,发展连片种植。支持新型农业经营主体通过流转农户承包地进行农田整理,提升农业综合

生产能力。

四、稳妥推进“长久不变”实施

(一) 稳定土地承包关系。第二轮土地承包到期后应坚持延包原则，不得将承包地打乱重分，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。对少数存在承包地因自然灾害毁损等特殊情形且群众普遍要求调地的村组，届时可按照大稳定、小调整的原则，由农民集体民主协商，经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，并报乡（镇）政府和县级政府农业等行政主管部门批准，可在个别农户间作适当调整，但要依法依规从严掌握。

(二) 第二轮土地承包到期后再延长三十年。土地承包期再延长三十年，使农村土地承包关系从第一轮承包开始保持稳定长达七十五年，是实行“长久不变”的重大举措。现有承包地在第二轮土地承包到期后由农户继续承包，承包期再延长三十年，以各地第二轮土地承包到期为起点计算。以承包地确权登记颁证为基础，已颁发的土地承包权利证书，在新的承包期继续有效且不变不换，证书记载的承包期限届时作统一变更。对个别调地的，在合同、登记簿和证书上作相应变更处理。

(三) 继续提倡“增人不增地、减人不减地”。为避免承包地的频繁变动，防止耕地经营规模不断细分，进入新的承包期后，因承包方家庭人口增加、缺地少地导致生活困难的，要帮助其提高就业技能，提供就业服务，做好社会保障工作。因家庭成员全部死亡而导致承包方消亡的，发包方应当依法收回承包地，另行发包。通过家庭承包取得土地承包权的，承包方应得的承包收益，依照继承法的规定继承。

(四) 建立健全土地承包权依法自愿有偿转让机制。维护进城农户土地承包权益，现阶段不得以退出土地承包权作为农户进城落户的条件。对承包农户进城落户的，引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包权或将承包地退还集体经济组织，也可鼓励其多种形式流转承包地经营权。对长期弃耕抛荒承包地的，发包方可以依法采取措施防止和纠正弃耕抛荒行为。

五、切实做好“长久不变”基础工作

(一) 做好承包地确权登记颁证工作。承包地确权登记颁证是稳定农村土地承包关系的重大举措，也是落

实“长久不变”的重要前提和基本依据。在2018年年底前基本完成确权登记颁证工作的基础上，继续做好收尾工作、化解遗留问题，健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的确权登记制度，并做好与不动产统一登记工作的衔接，赋予农民更有保障的土地承包权益，为实行“长久不变”奠定坚实基础。

(二) 完善落实农村土地所有权、承包权、经营权“三权”分置政策体系。不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，充分发挥所有权、承包权、经营权的各自功能和整体效用，形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。深入研究农民集体和承包农户在承包地上、承包农户和经营主体在土地流转中的权利边界及相互权利关系等问题，充分维护农户承包地的各项权能。完善土地经营权流转市场，健全土地流转规范管理制度，探索更多放活土地经营权的有效途径。

(三) 健全农村土地承包相关法律政策。按照党中央确定的政策，抓紧修改相关法律，建立健全实行“长久不变”、维护农户土地承包权益等方面的制度体系。在第二轮土地承包到期前，中央农办、农业农村部等部门应研究出台配套政策，指导各地明确第二轮土地承包到期后延包的具体办法，确保政策衔接、平稳过渡。

(四) 高度重视政策宣传引导工作。各地区各有关部门要加大宣传力度，各新闻媒体要积极作用，做好“长久不变”政策解读和业务培训，及时、充分、有针对性地发布信息，使广大农民和基层干部群众全面准确了解党和国家的农村土地承包政策。密切关注政策落实中出现的新情况新问题，积极应对、妥善处理，重大问题要及时报告。

各省（自治区、直辖市）党委和政府要充分认识实行“长久不变”的重要性、系统性、长期性，按照党中央、国务院要求，切实加强领导，落实工作责任，研究解决实行“长久不变”的重点难点问题，保障“长久不变”和第二轮土地承包到期后再延长三十年政策在本地顺利实施。实行县级党委和政府负责制，县级要针对具体问题制定工作方案，结合本地实际周密组织实施，确保“长久不变”政策落实、承包延期平稳过渡，保持农村社会和谐稳定。各有关部门要按照职责分工，主动支持配合，形成工作合力，健全齐抓共管的工作机制，维护好、实现好农民承包土地的各项权利，保证农村长治久安。▲

奠定新时代农村稳定发展的制度基石

——中央农办主任、农业农村部部长韩长赋等解读《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》文件

11月28日上午，国务院新闻办公室举行新闻发布会，请中央农办主任、农业农村部部长韩长赋，农业农村部党组成员、中央农办秘书局局长吴宏耀介绍《中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》有关情况，并答记者问。

韩长赋：

土地关系是农村最基本的生产关系，以土地制度为核心的基本经营制度是党在农村的政策基石。改革开放以来，我们坚持土地家庭承包经营，并保持承包关系稳定不变，为解决吃饭问题奠定了制度基础，也为保持农村长期稳定奠定了制度基础。前天，中央授权新华社发布了《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，这是个非常重要的文件。这是贯彻落实党的十九大和十九届四中全会精神的重要举措。《意见》明确了巩固和完善家庭承包经营制度的基本方向，明确了保持土地承包关系长期稳定的基本原则，是一个关于农村土地政策的重大宣示，是一个既管当前又管长远，可以说是“一不动百不摇”的重要制度设计。《意见》发布，意义重大、影响深远。长期稳定土地承包关系，充分保障农民的土地承包权益，完善农村土地承包经营制度，既有利于增强农民发展生产的信心，给他们吃下“定心丸”，又有利于促进农村土地流转，发展适度规模经营，还有利于保障农村的长治久安。

众所周知，我国改革开放是从农村起步的，农村改革是从土地承包开始的。习近平总书记强调，深化农村改革，主线仍然是处理好农民与土地的关系。四十多年来，我们有两次重大的土地制度创新，第一次是从改革开放之初，就实行家庭联产承包责任制，实际上是土地



中央农办主任、农业农村部部长韩长赋

集体所有权和家庭承包经营权“两权分离”；第二次是党的十八大之后，实行土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”。这两次创新始终都是坚持土地集体所有和家庭承包经营，是一脉相承、与时俱进、长期稳定的。进入新时代，党中央提出保持土地承包关系稳定并长久不变，是对党的农村土地政策的继承和发展。

这次中央发布的《意见》明确了长久不变的政策内涵，归纳起来就是“两不变、一稳定”，即保持土地集体所有、家庭承包经营的基本制度长久不变，确保农

民集体有效行使土地所有权、集体成员平等享有土地承包权，这是一个“长久不变”；保持农户依法承包集体土地的基本权利长久不变，家庭经营在农业生产经营中居于基础性地位；农村集体经济组织成员有权依法承包集体土地，任何组织和个人都不能剥夺和非法限制，这是一个“长久不变”。保持农户承包地稳定，农民家庭是土地承包经营的法定主体，发包方及其他经济组织或个人不得违法调整其承包地。第二轮土地承包到期后应坚持延包原则，不得将承包地打乱重分，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。十九大提出，第二轮承包到期后再延长三十年，这次《意见》又进一步做了明确。第二轮土地承包到期后再延长三十年，农村土地承包关系从第一轮承包开始保持稳定长达七十五年，这是实行“长久不变”的重大举措，也是具体体现。

下一步，我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实中央《意见》要求，坚持土地承包关系稳定并长久不变，稳定基本经营制度、尊重农民主体地位，做好承包地确权登记颁证和新一轮延包工作，为实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化提供制度保障。

中央广播电视总台央视记者：

二轮承包马上到期，广大农民都很关心延包问题，请问如何组织实施才能确保“长久不变”的政策落地？

韩长赋：

确实，二轮承包到期后再延长三十年，重大政策宣示以后，各方面都非常关注，尤其是农民朋友更加关心。因为土地是农民最大的财富，我这里可以介绍点承包情况。大家都知道，我们是在农村普遍进行承包，现在有15亿多亩的农村承包地，涉及近两亿农户。所以土地如何延包事关他们的切身利益。这里有一组数据，二轮承包是从1993年开始，到1999年基本完成了。如果按照承包期三十年计算，到2023年开始，二轮承包就开始大批到期，就要开始延包。延包的高峰期集中在2026年到2028年。实际上，今年、明年这两年，已经有少部分村在开始做这个工作，因为中国各个地方的情况并不完全相同，所以每个地方的承包起始时间不是完全一样、整齐划一的。

承包到期后如何延包？党中央的政策是一贯的。这次《意见》明确规定：一是坚持延包原则，延包是一个

原则，不得将承包地打乱重分，要确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。绝大多数农户原来包哪个地，还是哪个地，所以延包是原则。二是延包的起点以各地第二轮土地承包到期开始计算，承包期还是三十年。具体到一个地方，特别是到一个县，是从二轮承包到期为起点开始算起。

当然，如何组织实施还有很多问题需要探索，有些问题还要通过探索来解决。主要是三个方面的工作，从目前讲：一是把证书发到农民手中。从2014年起，我们开始推进承包地的确权登记颁证，经过六年来的集中攻坚，这项工作已经基本完成。目前发证率超过94%，下一步要继续抓好扫尾，做到应发尽发，要把现在农户的承包地明确下来，进一步确定下来。二是健全配套法律法规和政策。按照新修订的《农村土地承包法》，要抓紧修改完善《土地经营权流转管理办法》等相关配套法律法规和政策措施。因为关于土地承包、延包，那里面都有明确的法律表述，要进一步完善配套政策，还要依法来进行这项工作。三是开展延包试点。准备在一部分县，主要是先期到期的县开展第二轮土地承包到期后的延包试点，现在我们正在组织申报。通过试点，来摸索经验，指导基层探索延包的具体办法。关于延包，在大面积操作实行之前，中央以及有关部门还会出台指导意见。

经济日报记者：

这些年，很多农民进城落户，请问这些进城农民的承包地应该如何处置？

韩长赋：

这个问题是大家关心也是比较热议的问题，不仅进城的农民关心，不进城的农民也关心。

随着城镇化的加快推进，大量农民进城，全国现在进城务工经商的农民大约是2.88亿，其中举家进城务工经商的有3000多万户。所以有的村里的房子闲着，存在“空心村”现象。其中，相当一部分在城里落户了，但是多数过年过节时还回村里。总的来讲，举家进城落户的农户越来越多，这种现象越来越普遍。

进城农户的承包地怎么处置？这关系到农民的切身利益，也关系到农村社会稳定。总的讲，我们在土地问题上要有足够的历史耐心，不要着急，不要急于收回农民的承包地。我们在土地问题上，要尊重农民的意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择，而不

是代替农民选择。

这次出台的《意见》明确提出，现阶段不得以退出土地承包权作为农户进城落户的条件。对进城落户的农民，一方面可以引导他们在依法自愿有偿的原则下，将承包地转让或者退还集体，前提是自愿有偿。另一方面，也可以保留承包权、流转经营权或者通过代耕托管等方式发展多种形式的适度规模经营。他自愿，可以在自愿有偿的情况下，当然要依法，将承包地退还给集体，或者在集体成员内转让他的承包权。他不愿意，就要保留承包权，允许他通过流转经营权或者通过代耕托管的方式来发展多种形式适度规模经营。对长期弃耕抛荒承包地的，《意见》也有明确的政策。发包方可以依法采取措施予以纠正，不能长期撂荒，这是不可以的。

在此我想再强调一下，对进城农户是否放弃承包地，要尊重农民的意愿，可以示范和引导，但不能搞强迫命令。

中国农村杂志社全媒体记者：

我的问题跟最近发生的一起土地流转问题有关，11月20日，央视综合频道的《焦点访谈》栏目报道了贵州省修文县在没有和当地农民达成协议的情况下，强行推平了农民的土地，请问怎么看待这件事情？

吴宏耀：

最近《焦点访谈》对贵州省修文县强行推平农民土地一事进行了报道，农业农村部对此高度重视，立刻发函要求当地农业农村部门进行核查，并且已经派出调研组赴贵州开展现场调查。我们将根据调查的情况，及时督促地方进行整改，并切实维护好农民的合法权益，依法处理相关责任人。

土地承包法，包括这次发布的《意见》都明确规定，任何组织和个人不得强迫或者阻碍土地经营权流转，所以土地经营权的流转应该是农民自愿，任何组织和个人不能强迫农民流转，也不能阻碍农民的流转。2014年，中办国办印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》强调，严禁通过定任务、下指标或将流转面积、流转比例纳入政绩考核等方式推动土地流转。这个《意见》再次强调要依法保障农民对承包地的占有、使用、收益、流转及承包土地的经营权抵押、担保的权利，要依法保障农民对承包地的占有权、使用权、收益权、流转权，以及承包土地的



农业农村部党组成员、中央农办秘书局局长吴宏耀

经营权的抵押和担保的权利，要不断赋予其更加完善的权能。所以我们要求，各地区、各有关部门要认真落实中央要求，依法保护农民土地的流转权益，确保现有的土地承包关系保持稳定并长久不变，也确保适度规模经营、发展现代农业能够因时因地有序地推进。

中新社记者：

我们看到，《意见》提到要落实好长久不变就要做好承包土地确权登记颁证的工作。据我了解，中央从2014年提出要用五年时间基本完成这项工作。请问这项工作目前进展如何？这次发的证到时候还有效吗？

韩长赋：

开展农村承包地确权登记颁证工作是党中央做出的一项重大决策部署。开展这项工作的初衷，就是要稳定土地承包关系，给农民吃“定心丸”，同时把土地承包的情况进一步搞清楚。这项工作，在2014年以前就开始试点，中央农办、农业农村部和中央有关部门组织开展试点，从2014年开始全面推开。到2018年底，这项确权工作已经基本完成，今年是开始“回头看”，因为这项工作非常具体，工作也非常浩繁。

通过确权登记，全国累计精准测量了11亿个地块，我前面讲了，我们是15亿多亩承包地，有11亿地块，很多地方土地单块面积还是不大的。清理了2亿多农户的

档案资料，可以说通过这次确权登记摸清了家底，解决了长期以来农村土地四至不清、面积不准、权属不明等问题。这项工作在地权登记基础上，进行颁证，叫“确实权、颁铁证”，把改革开放以来的农村土地承包关系，也包括承包的地块，进一步搞明白、搞清楚，而且这个确权登记是好几次公开，要在村里公开，同时政府主管部门要登记、录入。大家都清楚，这项工作各方反映成效是显著的，强化了对农民土地承包经营权的物权保护，农民拿到了证书，他对自己的承包地就放心、就踏实，他就可以放心地流转他的土地经营权，他也可以开展土地经营权的抵押和担保。

大家可以看到，这项工作实际上为将要开展的第二轮到期后的新一轮延包打下了扎实基础。所以这次中央《意见》明确要求，在延包工作中要以这一次承包地确权登记颁证为基础。您刚才说到，证书颁发了以后到下一轮承包还有没有效？我可以明确回答，是有效的。《意见》讲得已经很清楚，已颁发的土地承包权利证书，在新的承包期继续有效，且不变不换。证书记载的承包期限，到延包时再做统一变更。

中国日报记者：

在采访中了解到，二轮承包以来，由于人口的增减和自然灾害等一系列原因，一些农户存在无地或者少地的状况，请问本次出台《意见》强调土地承包关系保持稳定并长久不变，这些无地和少地的农户权益该如何保障？

韩长赋：

你说的是一个现实问题。二轮承包以来，因为承包农户家庭人口变动等原因，一些承包农户之间占有的耕地不均，这也是必然、客观的情况，生老病死是客观现象。也有一些农户少地甚至无地，当时也有的农户是二轮承包时举家进城打工了，也有的主动提出放弃参加第二轮承包了，这种情况也有。他们的土地承包权益如何保障？也是落实长久不变政策需要解决的问题。我们对这个问题高度重视，通过各地进行的初步调查和统计，大体上这部分农户占总农户的0.94%，不到1%。《意见》对此作出明确规定，第二轮承包到期后，应坚持延包原则，不得将承包地打乱重分，现有承包地在二轮承包期期满以后由农户继续承包，有自然灾害损毁等特殊情形时，可按照大稳定、小调整的原则，按照法定程序可以在个别农户间做适当调整，但是要依法依规、从

严掌握。总的来说，不是通过把地打乱重分的方式来解决无地或者少地农户的问题，有的情况可以本着“大稳定、小调整”的原则进行适当调整，但只是在个别农户间，还要依法依规进行。

做这样的规定是怎么考虑的呢？主要是考虑要保持承包关系的稳定。农业家庭经营关键是有稳定预期，农民有了长期的稳定的自主经营的土地，他才能有稳定的经营预期和长远的经营打算，才能放心地在土地上谋发展、增加投入、改善生产条件，提高土地的质量。他既种地，还要保护这个地。如果承包地不断调来调去，一个农户今年种这块地，明年种那块地，就难以爱惜土地、养护土地，甚至可能出现掠夺性的利用土地，这样农业就难以持续稳定发展。在承包期内是这样，承包到期后延包的时候也是一样的道理，主要是从保护农户的承包权益和保障农业可持续发展两个方面角度考虑的。

无地少地农户怎么办？如何保障他们的基本生活呢？各地也在研究和探索。一方面，有条件的地方可以通过集体预留的机动地，二轮承包的时候允许集体有条件可以留不超过5%的机动地；还有新开垦的耕地，以及原承包户依法自愿交回的耕地，还有承包农户消亡了，集体依法收回的耕地，通过这些耕地来解决。另一方面，可以帮助无地少地的农民通过流转土地经营权来耕种土地，也可以流转其他进城务工农民的土地，他愿意流转的土地你可以生产经营。此外，还要在地外做文章，因为我们不能无限地分割耕地来解决这些问题，因为中国就是人多地少，这是我们的基本国情，所以还要从地外做文章，帮助无地少地的农户提高就业技能、提高就业服务、广辟就业门路。我们一方面鼓励农民工外出进城打工，实际上农村现在大量甚至有些地方是，多数的青壮劳动力没有在家里种地，出去打工了。还有，在实施乡村振兴战略当中，习近平总书记提出要搞“五个振兴”，其中一个就是乡村产业振兴，就是发展乡村产业，推进农村一二三产业融合，发展仓储保鲜、冷链物流、农产品加工、农村电商等，包括乡村旅游，扩大农民就业和增收的门路。当然，可能还有确实生活有着实际困难的，可以通过提供基本社会保障来解决。

农视网记者：

按照农村土地承包法的规定，土地经营权流转期限不得超过土地承包的剩余期限。目前二轮承包即将到期，是否会影响新型经营主体流转土地的积极性？

吴宏耀：

我们新修订的农村土地承包法规定，流转期限不得超过承包的剩余期限。但刚才韩长赋部长也说了，到2023年要进入二轮承包到期，高峰是在2026年到2028年。这就意味着，从现在流转土地到土地二轮承包到期，可能不到十年时间，有些新型经营主体流转土地以后要长期投资农业，所以他们会有一些担心，到期以后怎么办？这次《意见》里给出了一些办法，《意见》规定了延包的原则和办法，这次二轮土地承包到期以后要延包，强调稳定现有的土地承包关系，让绝大多数农户原有的承包地继续保持稳定。这一方面给承包户一颗“定心丸”，同时给土地的受让方，也就是新型经营主体也吃下了“定心丸”，到期以后农户可以延包，经营主体可以再续签订合同，可以延期流转土地。这是一个途径。

新修订的农村土地承包法也给出了一些方案。法律规定，经承包方同意，受让方可以依法投资改良土壤，建设农业生产辅助设施、配套设施，并按照合同约定对投资部分获得合理补偿。按照法律规定，投资主体对农业的长期投资，可按照合同约定获得合理补偿。所以要求在尊重农民意愿并进行充分协商的基础上，新型经营主体在流转土地时，可以通过合同约定等方式协商确定二轮到期后继续经营的具体条款。这在法律上给了保障。

我们在调研中也看到，很多农民和新型经营主体在合同中都约定，在承包到期后，在政策允许的情况下，继续由新型经营主体，也就是原来的主体经营，较好地解决了这方面的问题。现在从政策上、法律上都给出了办法，这方面的障碍可以消除。所以长时间流转农民的土地搞经营活动，对农业长期投资有一个比较稳定、可预期的效果，所以这方面的政策是有的，法律也是有规定的。

农民日报记者：

请问韩部长，刚刚您介绍农村土地“三权分置”是一项重大制度创新，有利于促进土地流转。这次《意见》强调保持土地承包关系稳定并长久不变。请问两者之间是否有矛盾呢？

韩长赋：

我首先明确地说，这两件事并不矛盾。正如您刚

才讲到的，2016年中央印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，在农村实行土地集体所有权、农户承包权和土地经营权“三权分置”。这个制度安排，有两点特别重要：第一，它是家庭承包制基础上的完善和发展，就像我刚才介绍的两权分离基础上，把承包经营权当中的经营权分置出来，它可以流转，实行“三权分置”。第二，这个制度安排顺应了许多农民进城打工以后，他想保留承包权，但又不想或者是不方便经营土地，就想流转土地经营权，有这样的一个愿望。同时，也满足了一些种田能手、种粮大户，以及一些新型经营主体，包括家庭农场想多种地的需求。制度设计是这样的一个基本内涵。

现在大约多少土地在流转？到2018年底，全国有5.39亿亩耕地在不同主体间进行流转。流转方式有多种，时间有长短，期限的问题刚才吴宏耀同志已经说明了。所以“三权分置”的制度安排，实际上是顺应了城市化、工业化和农业现代化需要，因为农业现代化要使用机械，也需要适度规模经营，所以土地经营权需要流转起来，因为土地经营权本身也是生产要素，作为要素，它也应该更有效地配置。

当然，流转不流转土地，是承包农户自己的愿望，是他自己的选择和决定，谁也不能强迫，任何组织和个人不能强迫承包农户流转或者不流转土地经营权。流转的期限不能超过第二轮承包剩余期限，土地流转了，还必须搞农业，不能从事非农建设，这都是法律规定的。在坚持集体所有权、稳定农户承包权的基础上，使农村土地经营权流动起来，激发了农村基本经营制度活力，这实际上也是对农村基本经营制度的完善。

这次发布的《意见》，强调了“两不变，一稳定”，既可以进一步稳定农户承包权，使农民放心地流转土地，也能让新型经营主体有稳定的预期，能够放心地流入土地，加大农业投入，发展现代农业。前面我讲，两件事并不矛盾。这两者的关系可以简单地表述，稳定是为了更好地放活，放活是为了长久的稳定。只有土地承包关系稳定了，才能确保“三权分置”得以确立，并且稳步实施。如果承包权变来变去，经营权就没有了基础。只有实行“三权分置”，放活土地经营权，承包关系才能保持长久稳定，这样农户的承包权才能更好地实现，土地才能够得到充分有效地利用。谢谢。▲

（本刊记者李春艳整理）

我国农村土地承包政策概要回顾

1978年12月，安徽省凤阳县小岗村18位农民签下“生死状”，实行“大包干”，开创了家庭联产承包责任制的先河。

1983年1月，第二个中央1号文件《当前农村经济政策的若干问题》正式确立了家庭联产承包责任制。

1984年1月1日，中共中央发出第三个1号文件《关于1984年农村工作的通知》，强调要稳定和完善生产责任制，将土地承包期政策明确规定为延长15年不变；对农民向土地的投资应予合理补偿；自留地、承包地均不准买卖，不准出租，不准转作宅基地和其他非农业用地等。

1993年正式将“家庭联产承包责任制”写进《宪法》修正案，使其成为一项国家的基本经济制度。

1993年11月，中共中央、国务院发布了《关于当前农业和农村经济发展的若干政策与措施》，指出“在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变”，且规定“提倡在承包期内实行‘增人不增地、减人不减地’的办法”。

1998年10月，党的十五届三中全会提出，“长期稳定以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”，“是党的农村政策的基石，决不能动摇”。

2001年12月30日，中共中央下发《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》，规定“农户承包地使用权流转要在长期稳定家庭承包经营制度的前提下进行”，并提出“农户承包地使用权流转必须坚持依法、自愿、有偿的原则”。

2002年8月29日，第九届全国人民代表大会常务委员第二十九次会议通过《农村土地承包法》，以法律形式对农村土地承包的重要问题进行明确和规范。该法于2003年3月1日正式实施。

2007年3月16日，《物权法》颁布实施，该法明确农村土地承包经营权为用益物权，规定土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利。

2008年，党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：“现

有土地承包关系要保持稳定并长久不变。搞好农村土地确权、登记、颁证工作。完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”。

2010年1月1日，《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》正式实施，标志着农村土地承包法律体系的进一步健全。

2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“稳定农村土地承包关系并保持长久不变，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”。

2014年11月中办、国办印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出，“抓紧研究探索集体所有权、农户承包权、土地经营权在土地流转中的相互权利关系和具体实现形式”。

2016年10月，中办、国办印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确了实行农村土地“三权分置”的重要意义、指导思想和基本原则，对坚持土地集体所有权根本地位、严格保护农户承包权、加快放活土地经营权、完善“三权”关系作出了具体规定。

2017年10月，习近平总书记在党的十九大报告中指出：“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。”

2018年12月29日，第十三届全国人民代表大会常务委员第七次会议作出《关于修改〈中华人民共和国农村土地承包法〉的决定》。新修改的农村土地承包法，对农村土地“三权分置”、承包到期后再延长了30年、进城农民的土地承包权利、农村妇女的土地承包经营权作了规范。

2019年11月26日，《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》正式公布。▲

栏目编辑：徐刚

学习习近平总书记重要论述 推进现代农业经营体系建设

农业农村部政策与改革司一级巡视员 冀名峰

习近平总书记关于现代农业经营体系建设的论述十分丰富、深刻、全面，是总书记关于“三农”工作重要论述的重要组成部分，是做好现代农业经营体系建设工作的根本指南和基本遵循。本文就贯彻总书记重要论述、推进现代农业经营体系建设的若干问题谈点认识。

一、现代农业经营体系建设的目标导向和前提基础

（一）解决好地怎么种是构建现代农业经营体系的目标导向

习近平总书记2013年11月28日在山东考察工作时强调，“以解决好地怎么种为导向，加快构建新型农业经营体系”（《摘编》第49页）。因此“解决好地怎么种”问题，这是新型农业经营体系建设的出发点，我们建设现代农业经营体系不能忘了这个“初衷”。

回顾我国农业发展历程，农村改革的主线就是围绕怎么种好地展开的。1978年，安徽小岗村实行家庭承包责任制，是因为在集体经营模式下地没有种好，群众饿了肚子。其后，家庭承包责任制在全国范围普遍确立，是因为这样做极大地解放了农村生产力，而极大地解放和发展了农村生产力的重要标志就是“地种好了”，群众吃饱了。

在经营体系建设方面，20世纪90年代大力发展农业产业化经营，21世纪初大力发展农民专业合作社，以及最近一些年大力发展以农业生产托管为主的社会化服务，怎样帮助农民群众种好地是我们政策设计和工作推动的出发点和重要导向。

从理论上讲，总书记提出的“以解决好地怎么种为导向，加快构建新型农业经营体系”体现了生产力标准、体现了生产力决定生产关系和生产关系反作用于生产力这一马克思主义基本原理，是运用马克思主义基本原理解决中国具体问题的典范。深入贯彻习近平总书记重要论断，就是要在新型农业经营体系建设中贯彻生产力标准这一原则。在推进实际工作中，各类农业新型经营主体和服务主体如何发展、发展到什么程度、以什么路径发展，要以是否有利于种好地作为重要依据。比如，发展家庭农场，发展得快与慢，规模大与小，要看是不是有利于解决好地怎么种问题，不能人为垒大户，要尊重市场在发展家庭农场中的决定性作用。

（二）坚持农村基本经营制度是构建现代农业经营体系的基础

习近平总书记指出，农村基本经营制度是党的农村政策的基石，坚持农村基本经营制度，有三方面

要求：第一，坚持农村土地农民集体所有，这是坚持农村基本经营制度的“魂”。第二，坚持家庭经营基础性地位，集中体现是农民家庭是集体土地承包经营的法定基础。第三，坚持稳定土地承包关系，现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变（《坚持和完善农村基本经营制度》，《摘编》第50页）。农村土地第二轮承包到期后再延长30年（2017年12月28日《走中国特色社会主义乡村振兴道路》，《摘编》第61页）。这三条必须坚持，不能动摇。习近平总书记明确指出，“要以不变应万变，以农村土地集体所有、家庭经营基础性地位、现有土地承包关系的不变，来适应土地经营权流转、农业经营方式多样化，推动提高农业生产经营集约化、专业化、组织化、社会化”。

不能随便动农民的承包土地，这是总书记反复强调的。他说，“我多次强调，农村土地关系要保持稳定，农民的土地不要随便动。农民失去土地，如果在城镇待不住，就容易引发大问题。这在历史上是有过深刻教训的。这是大历史，不是一时一刻可以看明白的。在这个问题上，我们要有足够的历史耐心。要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农

民选择而不是代替农民选择，可以示范和引导，但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切”（《在农村改革座谈会上的讲话》（2016年4月25日），《摘编》第59页）。

为了适应新形势，进一步完善农村基本经营制度，习近平总书记提出了“三权分置”重要思想，他指出：“改革前，农村集体土地是所有权和经营权合一，土地集体所有、集体统一经营。搞家庭联产承包制，把土地所有权和承包经营权分开，所有权归集体，承包经营权归农户，这是我国农村改革的重大创新，现在，顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，实现承包权和经营权分置并行，这是我国农村改革的又一次创新”（《坚持和完善农村基本经营制度》，2013年12月23日，《摘编》53页）。

所以，我们构建现代农业经营体系，不能改变农村土地集体所有的性质，不能改变农民家庭承包的基础性地位。“三权分置”的制度安排表明农民承包耕地流转给其他经营主体不影响农民家庭承包权益，同时也表明，农民将承包耕地的生产活动托管给社会化服务组织，由社会化服务组织替农民种地也不影响农民家庭承包权益。

总书记提出的“三权分置”的重要思想和制度安排，为加快新型农业经营体系建设开创新局面。农民家庭拿到了承包耕地，农民是不是应当亲自把地种好呢？在“三权分置”条件下，农民的承包地是不是由自己种不影响农民的承包权益，农民可以流转给其他农业经营主体如农户、合作社、家庭农场、农业企业来种，农民也可以将种地

的事情托管给社会化服务组织，这都不影响农民家庭的承包权益。

二、现代农业经营体系的基本构架

在坚持农村基本经营制度基础上，即坚持农村土地集体所有、坚持家庭承包经营基础性地位和实行“三权分置”基础上，以解决好新时代条件下地怎么种为导向，是构建新型农业经营体系的基本原则，也是我们评判农业经营体系建设成效的标准。

习近平总书记早在2013年就已绘就了现代农业经营体系的蓝图。他指出，“要不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合现代农业经营体系”（《坚持和完善农村基本经营制度》（2013年12月23日），《摘编》第51页）明确了现代农业经营体系的基本要素和功能定位、发展方向。

2014年12月，总书记再次指出：“要加快创新农业经营体系，解决谁来种地问题，发展适度规模经营。农民的地农民种是必须坚持的基本取向，要鼓励发展种养大户、家庭农场、农民合作社。家庭经营在相当时期内仍是农业生产的基本力量，要通过周到便利的社会化服务把农户经营引入现代农业发展轨道。”（《加快转变农业发展方式》（2014年12月9日，《摘编》第92页），事实上是指出了我国农业主体部分的现代化路径是“家庭经营+农业社会化服务”。

在2016年，习近平总书记又

指出，“加快构建新型农业经营体系，推动家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展，提高农业经营集约化、规模化、组织化、社会化、产业化水平”，明确了各类经营方式共同发展的基本方针。

现代农业经营体系建设的第一项任务就是维护农户家庭经营，这是现代农业经营体系的基础。在实践中，农户家庭经营主要有两种形态，一种形态是小农户，另一种形态是家庭农场。

现代农业经营体系的第二项任务是强化合作和联合，这在现代农业经营体系中发挥“纽带”作用。在实践中，发挥联合与合作作用的主要组织形态为合作社、集体经济组织。合作社不但是农户之间的联合合作纽带，同时也是农户与其他农业经营主体和服务主体之间联合合作的纽带，比如农业产业化联合体，就是“家庭农场+合作社+产业化龙头企业”；很多社会化服务组织服务农户，并不直接与农户对接，而是与合作社对接。近些年来，农村集体经济组织发挥合作和联合纽带作用越来越大，比如很多农业企业和社会化服务组织是通过农村集体对接农户的。

现代农业经营体系的第三项任务是发展社会化服务，社会化服务在现代农业经营体系中发挥“支撑”作用。从这些年情况看，农事作业的很多工作都是由社会化服务组织完成的，社会化服务在农业经营体系中的“支撑”作用越来越明显。

关于经营方式，总的原则是因地因时和因产业产品制宜，以农民满意不满意为标准。习近平总书记在2013年指出，“这些年，在创新农业经营体系方面，广大农民在实

践中创造了多种多样的新形式，如专业大户、家庭农场、专业合作、股份合作、农业产业化经营等。在粮食等大田作物的生产上，适度规模经营的家庭农场，加上比较完备的农业社会化服务体系，形成了耕种收靠社会化服务、日常田间管理靠家庭成员的经营模式。从各地实践看，各种经营主体、各种经营形式，各有特色、各具优势，在不同地区、不同产业、不同环节都有各自的适应性和发展空间，不能只追求一个模式、一个标准。要根据各地实际、根据不同农产品特点，让农民自主选择他们满意的经营形式”。让农民选择经营方式，就是由市场选择经营方式，因为农民就是市场主体，当然这种选择在实践中往往是合作各方的共同选择，但农民如果不满意，就一定不是可行的经营方式。

三、现代农业经营体系的主要建设方向

（一）我国农地的三种基本经营耕作模式

现代农业经营体系建设的目标导向是为了解决好地怎么种问题，因此体系的建设方向应当着眼于适应和对接农业经营耕作模式演化和发展，提升农业经营水平。在“三权分置”条件下，我国农民目前的

农地基本经营耕作模式有三种：

一是自种，即农民在自己承包耕地上自己经营自己耕种。自种模式是1978年农村实行家庭承包责任制所确立起来的模式。针对这种模式，我们的重点是提升农户耕种能力和水平，搞好服务。二是流转，农民把承包耕地流转给新型经营主体，不再耕种，也不再经营。流转模式是家庭承包责任制确立之后，农民因种不了、种不好等各种原因放弃耕种经营之后在实践中所形成的一种模式。针对这种模式，我们的重点是维护好农户土地承包权和经营权流转权益，加快新型农业经营主体发展。三是托管，农民在承包耕地上自己经营，但不再全部完成作业环节，而是将全部或部分作业环节委托给社会化服务组织完成。这种模式是党的十八大之后，为了解决流转费用较高带来的经营风险等各种问题，由农民群众和社会化服务组织共同创立的模式，是新时代农业经营领域的重大创新。针对这种模式，我们的重点是加快发展农业生产性服务业，大力推广农业生产托管，走服务规模经营之路。以上总结见表1。

“自种”模式、“流转”模式和“托管”模式是我国农地经营耕作三种基本模式。在实践中，还存在三种基本模式叠加而成的混合模

式，比如农户自种模式，也离不开社会化服务，有时把一个或几个环节托管给社会化服务组织，社会化服务组织服务农户也不是只有“托管”一种模式，这样就形成了“农户自种+托管或其他服务方式”的模式；应当指出，虽然农业生产托管模式不是唯一服务模式，但却是最具有时代价值、最具有政策引导价值的服务模式。再如，新型农业经营主体流转土地从事规模经营，也不一定自己完成全部农事作业环节，而是将其中一个或几个作业环节委托给社会化服务组织，形成了“流转+托管”模式，等等。

以下按照自种、流转和托管三种经营和耕作模式分述现代农业经营体系的建设方向。

（二）“自种”模式重点在于提升农户家庭农场经营能力、新型农业经营主体带动能力和农业社会化服务水平

农户家庭与土地的关系，主要体现在三个方面，一个是承包，一个是经营，一个是耕种。农户家庭有了承包权，取得耕地，可以经营，也可以不经营。农户自己经营的，可以自己种，也可以自己不种，而是由别人代种。笔者认为，维护好农户家庭经营主要指自己经营、自己耕种的那部分农户，就是我们通常所说的小农户和家庭农场。

表1 “三权分置”条件下我国农地的三种基本经营耕作模式

项目模式	承包权状况	经营权状况	农事活动完成者	政府工作重点
自种	农户拥有	农户拥有，自己经营	农户自己完成	提升农户经营耕作能力，搞好社会化服务
流转	农户拥有	流转给其他主体，自己不经营	新型经营主体完成	维护农户流转权益，发展新型经营主体
托管	农户拥有	农户拥有，自己经营	社会化服务组织完成	发展农业生产性服务业，开展生产托管服务

习近平总书记十分关心普通农户的经营问题。他说，“创新农业经营体系，不能忽视了普通农户。要看到的是，经营自家承包耕地的普通农户毕竟仍占大多数，这个情况在相当长时间内还难以根本改变。还要看到，有不少地方的农户，因自然条件限制，生产生活即使只能解决自身温饱问题，那也是对国家作出的贡献”（《坚持和完善农村基本经营制度》（2013年12月23日），《摘编》第55页）。他还说，“我国小农生产有几千年的历史，‘大国小农’是我们的基本国情，小规模家庭经营是农业的本源性制度。人均一亩三分地、户均不过十亩的小农生产方式，是我国农业发展需要长期面对的现实”，他进一步指出：“还要看到，小农生产在传承农耕文明、稳定农业生产、解决农民就业增收、促进社会和谐等各方面都具有不可替代的作用”，要求“发挥新型农业经营主体带动作用，培育各类专业化市场化服务组织，提升小农生产经营组织化程度，改善小农户生产设施条件，提升小农户抗风险能力，扶持小农户拓展增收空间，把小农户引入现代农业发展轨道”（《走中国特色社会主义乡村振兴道路》（2017年12月28日），《摘编》第62页）。

关于发展家庭农场，习近平总书记在2018年9月21日十九届中央政治局第八次集体学习时的讲话中指出：“当前和今后一个时期，要突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展，赋予双层经营体制新的内涵，不断提高农业经营效率”（《摘编》第64页）。

（三）“流转”模式重点在于保护农户土地经营权流转权益和提

升新型农业经营主体经营能力

对于那些拥有土地承包经营权但不愿意经营的农户家庭，可以将承包地流转给其他经营主体，包括家庭农场、合作社经营、农业企业和集体经营组织等。

习近平总书记强调，“推动土地经营权有序流转，是一项政策性很强的工作。要把握好土地经营权流转、集中、规模经营的度，要与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应，不能片面追求快和大，不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地，更不能人为垒大户。要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择。”（《坚持和完善农村基本经营制度》（2013年12月23日），《摘编》第54页）。他还强调：“要尊重农民意愿，坚持依法自愿有偿流转土地经营权，不能搞强迫命令、不能搞行政瞎指挥”（在中央全面深化改革领导小组第五次会议上的讲话（2014年9月29日），《人民日报》2014年9月30日，《摘编》第56页）。总书记的重要论述指出了土地流转与社会发展历史进程的相互关系及其复杂性，突出强调了农民在土地流转中的主体地位，突出强调了不准干预农民流转承包耕地，突出强调了维护农民市场主体地位、维护农民自主权和合法权益。

那么，在土地经营权流转过程中，政府的作用是什么呢？习近平总书记指出：“要完善农村土地经营权流转政策，搞好土地承包经营权确权登记颁证工作，创造良好的流转环境”（《加快转变农业发展

方式》（2014年12月9日），《摘编》第57页）；“要加强土地经营权流转管理和服务，推动土地经营权等农村产权流转交易公开、公正、规范运行”（《坚持和完善农村基本经营制度》（2013年12月23日），《摘编》第55页）。可见，政府的作用是界定好承包经营权权利边界，建设好土地经营权流转市场，维护好农民利益，而不能干预土地经营权流转。

在流转耕地的用途管制方向，习近平总书记特别强调不能出现耕地非农化和非粮化问题。他说“公司和企业租农地，要有严格的门槛，租赁的耕地只能种地搞农业，不能改变用途，不能搞旅游度假村、高尔夫球场、农家乐，不能盖房子搞别墅、私人会所，不能违规搞非农建设。当然，耕地也不能都搞成果园、花卉园、菜地，那样的话经济效益是上去了，但保谷物、保口粮就落不到实处了”（《坚持和完善农村基本经营制度》（2013年12月23日），《摘编》第55页）。

（四）“托管”模式重点在于加快农业生产性服务发展和加强服务质量监管

对于那些拥有耕地承包经营权、愿意经营但又不愿意或自己难以完成部分或全部农事活动的农户家庭，引导其接受农业社会化服务。

习近平总书记指出，“我国人多地少矛盾十分突出，户均耕地规模仅相当于欧盟的四分之一、美国的四百分之一”，“这样的资源禀赋决定了我们不可能各地都像欧美那样搞大规模农业、大机械作业，多数地区要通过健全农业社会化服务体系，实现小规模农户和现代农业发展有机衔接。”突出强调

发展社会化服务在实现小农户和现代农业有机衔接中的重要作用。

习近平总书记同时也指出了家庭农场发展与社会化服务的关系。他说：“在粮食生产等大田作物生产上，适度规模经营的家庭农场，加上比较完备的农业社会化服务体系，形成了耕种收靠社会化服务、日常田间管理靠家庭成员的经营模式”（《坚持和完善农村基本经营制度》（2013年12月23日），《摘编》52页），充分肯定了“家庭农场+社会化服务”的经营模式。

在实践中，农业社会化服务与小农户和家庭农场两种家庭经营形态的对接方式就是服务方式。在当前，最具有时代意义的对接方式，或说是把小农户引入现代农业轨道的主要方式是农业生产托管。所谓农业生产托管，就是农户和其他农业经营主体在不流转土地经营权的条件下，将农业生产部分或全部作业环节委托给社会化服务组织来完成的经营方式。比如山东的土地托管、江苏的联耕联种、湖北的代耕代种等各种模式都属于农业生产托管范畴。

四、加快构建现代农业经营体系的政策措施及成效

目前加快构建现代农业经营体系的政策框架已基本形成，并取得重要成效。

在提升小农户能力方面，2019年2月中办国办发布《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》。文件指出，“当前和今后一段时期，小农户家庭经营将是我国农业的主要经营方式”，要求“认清小农户家庭经营在很长一段时间内是我国农业基本经营形态的国情农

情”。文件还提出了服务小农户、提高小农户、富裕小农户、维护小农户权益、实现小农户与现代农业发展有机衔接等一系列政策措施。

在推进家庭农场发展方面，2014年原农业部制发了《关于促进家庭农场发展的指导意见》，开启了推动家庭农场发展的新航程，截至2018年底，全国纳入农业农村部门家庭农场名录的家庭农场数量达到近60万家，比2013年增长4.3倍；家庭农场经营土地面积1.62亿亩，销售农产品产值1946亿元，平均每个家庭农场30.7万元。针对家庭农场发展中存在的认定标准偏高、一些地区认定规模偏大以及家庭农场经营压力较大、财政支持力度不足等问题，2019年9月，农业农村部会同有关部门制发了《关于实施家庭农场培育计划的指导意见》，在政策、管理和服务等各个方面加大了对家庭农场发展的支持力度。

在发展农业社会化服务方面，2017年8月，农业部、财政部会同发展改革委制发《关于加快发展农业生产性服务业的指导意见》，就推进农业生产性服务业发展做出了全面部署，要求围绕农业产前、产中、产后全过程，大力发展市场信息、农资供应、绿色技术、废弃物资源化利用、农机作业、初加工、市场营销等多元化多层次多类型农业生产性服务。2017年9月，农业部办公厅印发了《关于大力推进农业生产托管的指导意见》，要求各地根据因地制宜原则，确立在当地重点支持开展托管的农产品品种、托管环节、托管模式以及重点支持的服务规模经营形式，采取市场化推进结合政策支持的办法，大力推广

各种类型的农业生产托管。从2017年至2019年，中央财政三年共安排110亿元支持以开展农业生产托管为主的社会化服务。截至2018年底，从事生产托管的服务组织达到37万家，以综合托管系数计算的农业生产托管面积为3.64亿亩，其中托管服务小农户达到4630万户。随着生产托管服务的开展，农业生产服务标准体系逐步建立，农业生产服务业行业管理逐步得到加强。

在农民合作社规范提升和发展方面，截至2019年1月底，全国依法登记的农民合作社达218.2万家，产业涵盖粮棉油、肉蛋奶、果蔬茶等主要产品生产，有8.5万家农民合作社拥有注册商标，4.7万家农民合作社通过了“三品一标”农产品质量认证。农民合作社成员80%以上是普通小农户。农民合作社成为组织小农户、帮助小农户推进规模化标准化生产经营的重要力量。针对农民合作社发展中出现的一些问题，如不够规范、质量不高、指导服务不足问题，农业农村部门开展了农民合作社规范提升行动，从提升规范化水平、增强服务带动能力、开展“空壳社”专项清理、加强试点示范引领、加大政策支持和强化指导服务等七个方面，加快推进农民合作社健康发展，力争到2022年，各级示范社达到20万家，农民合作社质量实现普遍全面提升。

此外，近些年来，在壮大农村集体经济和大力发展农业产业化方面也出台了系列政策措施，取得了明显成效，对于加强农业经营体系建设、推进农业现代化起到了十分重要的作用。▲

栏目编辑：李春艳

继续弘扬“大包干”精神 高质量推进农村集体产权制度改革

安徽省委农办主任、省农业农村厅厅长 卢仕仁

近年来，农业大省安徽认真贯彻落实中央决策部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以实施乡村振兴战略为总抓手，大力弘扬改革创新、敢为人先的“大包干”精神，按照“扩面、提速、集成”的要求，扎实推进农村集体产权制度改革，取得了良好成效。

一是清产核资全面完成。今年3月份将数据全部录入全国农村集体资产监督管理平台，成为第一批录入全国系统的3个省份之一。全省共清查核实农村集体资产总额1203.4亿元，比原账面资产多出530亿元（增加78%），其中经营性资产260.4亿元，农村集体土地资源1.7亿亩，基本摸清了农村集体家底。二是集体成员身份确认全面开展。全省共确认农村集体经济组织成员4910万人，占农村人口总数的87.8%。采取“生不增、死不减，进不增、出不减”原则，对成员实行静态管理，减少和化解矛盾纠纷，保持农村和谐稳定。三是改革试点全面提速。2013年启动农村集体产权制度改革试点，之后，先后参加前三批国家农村集体产权制度改革试点。今年安徽被列为农村集体产

权制度改革整省试点单位。目前全省完成农村集体产权制度改革的村（居）达到12813个，占总村（居）数的80%。集体经济组织登记赋码稳步推进，省级共发放2.5万套登记证书，近6000个村完成了资产量化、股权设置和集体经济组织登记赋码工作。四是村级集体经济快速发展。通过实施一系列举措，持续发展壮大村级集体经济，到今年底，全省经营性收入50万元的经济强村比重将达到5.7%，比上年增加2.5个百分点。到2020年、2022年，全省集体经济强村占比分别达到8%、9%，全省1.5万个村集体经济全面提标升级。农村集体产权制度改革成为继农村土地确权登记颁证后安徽又一项领先全国的农村改革，有效激活了农村资源要素，盘活了农村资产。主要做法：

强化总体谋划，在健全机制上下真功。建立“省级全面负责、市级监督指导、县级组织实施、乡镇具体落实”的领导体制和工作机制。省委省政府主要负责同志亲自谋划、亲自部署，多次作出改革批示，相继召开省委常委会议、省委深改组会议、省委农村工作领导小组

会议、省政府常务会等，研究部署改革工作。成立省级农村集体产权制度改革办公室，组织农业农村、财政、自然资源等26个省直部门共同推进集体产权制度改革。各地均成立由党委或政府主要负责同志任组长的农村集体产权制度改革领导小组或农村工作领导小组，党委或政府主要负责同志亲自挂帅，明确任务分工，高位推进改革工作。

强化任务落实，在组织推动上施全力。建立“1+N”政策指导体系，省委省政府印发推进农村集体产权制度改革的实施意见作为综合指导文件，配套印发清产核资工作方案、整省试点工作推进方案等“N”项文件，各地印发农村集体产权制度改革政策文件260多件，初步形成指导改革的政策体系。创新“123”工作推进法，明确“1”个核心目标，即着力建立“归属清晰、权责明确、流转顺畅、保护严格”的现代农村产权制度。打造“2”个平台，即“会议+宣传”平台，全省累计召开业务培训会、现场推进会等1100余次。利用广播、电视、报纸、网络、微信、横幅、宣传车、电子屏、宣传画册、一封信等十几种方式，广泛开展政

策宣传，营造浓厚的改革氛围。把好“3”个关口，即把好清产核资关，按照统一范围、时间、流程、报表、编码要求，创设“9步操作流程”，确保清产核资全面真实准确。把好成员身份确认关，以县为单位制定具体成员身份界定办法和操作流程，实行一村一策，防止多数人侵犯少数人权益。把好股权设置关，严格按照资产量化、股权设置、股权管理、成立集体经济组织等流程规范开展。强化三项工作保障，即强化人员保障，全省各级共动员政府工作人员、村组干部、各类社会人员近20万人参与改革；强化经费保障，省级累计安排20多亿元工作经费保障改革有序推进；强化制度保障，各地积极建立集体资产使用、管理、处置，集体资产财务管理，集体经济组织管理等制度，有效提高管理水平。

强化督查检查，在提高质量上出实招。为提高改革质量，安徽省坚持以查促改，狠抓“三查”工作。抓数据审查，清查工作结束后，省里组织6个审核小组对各地数据进行审查复核，组织开展了县级自查、市级核查和省级验收工作，保障清产核资数据全面准确。抓进度督查。省级建立“领导督查、领导小组督查、部门督查”的督查机制，省委省政府领导多次深入基层开展督查，省委农村工作领导小组两次组织14个省直单位在全省范围开展包市督察，省直牵头部门多次开展业务督查。各地均建立改革督查机制，不定期开展工作督查，确保改革按序时推进。抓成效核查，省委、省政府、省委农村工作领导小组均把农村集体产权制度改革纳入对各市年度目标考核，通

过考核激发基层改革动力，提高改革成效。

强化试点探索，在改革路径上求创新。试点过程中，各地立足实际，不断拓宽改革路径，在资产确权、成员身份确认、股权盘活利用、集体法人公司化运营、处理集体经济组织与村委会关系等方面进行探索创新，进一步巩固和扩大改革成效。在资产确权方面，发挥政府统筹作用，强化政策指导。如：淮北市、来安县专门出台农村集体资产确权实施办法，彻底解决村级小学、林地、山场等各类集体资产权属不清问题。在成员身份确认上，严格按照“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”原则开展，并注重保护妇女权益。如：铜陵市义安区充分考虑外国妇女权益，全区共确认56名嫁入本地的外国女士为集体经济组织成员。在股权盘活利用上，注重打好“组合拳”。如：第一批国家级试点单位天长市，将农村集体资产股权与农村土地承包经营权捆绑抵押贷款，创设“农权贷”融资产品，累计发放贷款2896万元，有效解决了经营主体融资难问题。在集体经济组织运营管理上，积极借鉴现代公司管理制度，提高运营效率。如：旌德县创设“母子公司”制度，集体经济组织作为“母公司”，不参与市场经营，仅承担资产管理、收益分配等职能；集体经济组织下设子公司，负责具体经营。这一做法有效解决了集体经济组织经营人才不足、约束制度不配套、经营风险不可控等问题，促进了集体经济长效发展。在处理集体经济组织与村委会关系上，坚持实行“政经分离”，保障集体经济组织独立经营

地位。如：繁昌县推行村民委员会与村集体经济组织事务分离、账务分开管理制度，全县74个村全面推进村社分离，覆盖率100%，有效厘清了村委会和集体经济组织的职能定位。

强化统筹联动，在集成效应上做文章。安徽省立足乡村振兴全局，在推进农村集体产权制度改革过程中，同步推进农村土地制度改革、“三变”改革、农村产权交易市场建设、扶持壮大村级集体经济等，提高改革系统性、统筹性，充分发挥改革的集成效应。立足放活农村土地经营权，开展农村土地“三权分置”制度改革，全省耕地流转面积3841万亩，流转率47.1%，高于全国平均水平10个百分点。立足盘活农村资源要素，推进农村“三变”改革，通过引进专业化市场经营主体，发展农村一二三产业，助力乡村振兴。全省开展“三变”改革的村达到8497个，占全省总村（居）数的52.8%。立足集体资产保值增值，推进农村产权交易市场建设，全省市、县、乡共建成农村产权交易市场（服务站）992个，2018年交易金额达到25.7亿元。立足集体和农民增收，以实施村级集体经济百村培强、千村扶优、万村提升“百千万”工程为重点，大力扶持壮大村级集体经济，增加农民收入。今年共安排财政扶持资金10.3亿元，重点扶持1474个基础条件较好的村发展集体经济，并通过集体经济发展，带动农民增收。今年前三季度，安徽省农村常住居民人均可支配收入达到11725元，增长10.1%，增幅比全国高0.9个百分点，居全国第4位。▲

栏目编辑：李春艳

贫困地区发展壮大集体经济启示

——基于贵州省剑河县4个村的调查

◎ 余葵 王刚 崔琳 谭蓉 罗超

按照农业农村部政策与改革司党支部对口帮扶工作方案要求，为做好党建结对帮扶工作，推动脱贫攻坚与发展壮大集体经济有机衔接，近日，调研组赴政策与改革司党支部对口帮扶的剑河县革东镇光条村以及仰阿莎街道川洞村、革东镇宝贡屯村、柳川镇巫泥村等四个村进行了实地调查，通过深入田间地头、院坝现场办公、干部群众座谈等多种方式，走访了多个贫困户、村办学校和农民合作社，了解了当地脱贫攻坚和集体经济发展情况，并在此基础上提出了贫困地区发展壮大集体经济的思考及建议。

一、基本情况

剑河县隶属黔东南苗族侗族自治州，是国家扶贫开发重点县，也是农业农村部定点扶贫县。全县地处山地性高原，以低山、低中山为主，由于山高坡陡谷深，素有“九山半水半分田”之称。受这种自然条件限制，当地耕地细碎，资源有限，设施落后，交通不便，集体经济薄弱，脱贫难度较大。目前，该县所辖180个行政村中，仍有贫困村121个，其中深度贫困村81个；贫困户7000户，贫困人口2.6万人，贫困发生率为11.1%。从调研情况看，剑河县各级干部群众对脱贫攻坚工作高度关注，农村改革各项基础较为扎实，具备发展壮大集体经济的基础条件。

（一）党委政府高度重视。剑河县注重发挥党组织在脱贫攻坚中的引擎作用，不断推动党建与精准扶贫深度融合，有力促进全县脱贫攻坚工作的顺利实施。一方面，坚持把选优配强村级党组织书记作为脱贫攻坚的重要抓手，把“空壳村”脱壳工作纳入领导干部考核和党建述职的重要内容，实行镇街党政一把手负责制；另一

方面，组织开展县、镇街两级脱贫攻坚优秀共产党员、党务工作者和先进党组织评选，选树先进典型，以先进帮后进，以示范带整体，切实发挥党组织在脱贫攻坚中的带动辐射作用。

（二）确权登记扎实有效。剑河县2016年启动农村承包地确权登记颁证工作，并于2018年3月通过省级验收。截至目前，全县共完成承包地确权登记面积近25万亩，确权面积超过二轮承包面积；已颁发土地承包经营权证4.6万份，颁证率为88.3%。此外，由于贵州省此前明确二轮承包从1994年起再延长50年，承包期限自1994年1月1日起至2043年12月31日止，这一点不同于全国其他省份。

（三）清产核资基本完成。目前，剑河县180个村已经全部完成农村集体资产清产核资报表填报。从账面资产构成看，光条村等四个村均没有经营性资产，非经营性资产主要是非经济林木和非经营性固定资产。四个村的资源性资产主要是林地、耕地等农用地，以及少量的宅基地、交通运输和水利设施用地等建设用地。此外，四个村还有一定的长期负债，全部来自一事一议资金。

（四）干部群众积极性高。为做好脱贫攻坚与乡村振兴的衔接工作，剑河县重点选择光条村等四个村作为脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接样板村，指导四个村发展钩藤、食用菌、稻花鱼、小香鸡等“一村一品”特色产业，推动四个村资源变资产、资金变股金、农民变股东，统筹四个村做好农田水利设施、土地整治及机耕道等项目申报、建设等工作。调研中我们深切地感到，基层干部对于脱贫攻坚和乡村振兴高度重视、积极性高，农民群众对于收入增加和生活改善也有很高的期望。



剑河拥有丰富的山地梯田等农业景观

二、贫困地区发展壮大集体经济面临的主要问题

(一) 乡村产业发展滞后。光条村等四个村在生产观念、经营方式、产业结构等方面还比较落后，主要表现为：农产品单一、结构不合理，缺乏发展现代农业所需的先进理念、技术、手段和经营管理能力。在种植业方面，生产方式简单粗放，种植作物品种单一，主要种植水稻、玉米等传统作物，经济效益较低；在畜牧业方面，以一家一户敞放散养为主，既无法适应规模化、标准化的现代生产要求，也对本就脆弱的当地生态环境造成破坏。在传统农业习惯影响下，四个村的种养业基本还停留在封闭无序的低层次状态，落后的乡村产业严重制约了村集体经济的发展壮大。

(二) 农业基础设施薄弱。由于地处偏远山区，光条村等四个村的土地资源十分有限，中低产田比例较大，农业生产基础设施也不完善。一方面，农田水利设施滞后，有效灌溉面积较小，还未完全摆脱“靠天吃饭”的状态，抗御干旱等自然灾害能力较弱。另一方面，与农产品生产、加工、流通相配套的仓储、物流等设施设备数量较少，无法满足发展特色产业、提高产业规模、壮大集体经济的客观需要。

(三) 村干部素质有待提升。调研中发现，有的

地方领导干部对发展壮大集体经济重要性的认识还不到位，有的基层干部还存有“村干部做事就要控制集体资源、村集体服务就要保留集体股”的传统思维，有的村干部“等、靠、要”思想较重、发展集体经济的思路还没有完全打开。促进集体经济薄弱村发展提升不仅需要主要领导亲自挂帅、有关部门协同作战，还需要培养和发掘一批有情怀、懂政策、重实干的村级组织带头人，切实发挥他们的“领头雁”作用。

(四) 现有组织运营能力不强。光条村等四个村均未建立农村集体经济组织，缺少了集体资产经营主体，制约了集体经济发展进程。虽然宝贡屯村部分村民自发成立了大球盖菇种植专业合作社，但由于缺少经济能人和管理不善等原因，合作社流于形式，组织较为松散，未能发挥应有作用；川洞村的54户贫困户以扶贫资金出资成立丰发农业发展合作社，也因覆盖范围较小、影响力较弱，没有形成带动村集体经济整体发展的规模和动力。

(五) 财政补助资金没有得到有效利用。自2017年以来，该县整合各级财政补助资金5900万元，用于扶持61个试点村发展村级集体经济，其中光条村、川洞村、巫泥村先后被纳入扶持范围。剑河县财政局倾向于保守的资金使用方式，指导36个村以财政补助资金购买银行理财产品，其余25个村参股当地农村信用社，通过赚取稳定利息来增加村集体收入。财政补助资金的使用，贵在“雪中送炭”，由于担心投资失败而让宝贵的财政补助资金躺在银行“睡大觉”，实在是一种尴尬的浪费。

三、思考及建议

剑河县发展壮大农村集体经济存在的困难和问题，在广大贫困地区中具有普遍性。为促进贫困地区农村集体经济发展，助力打赢脱贫攻坚战，提出以下几点建议。

(一) 村庄发展规划要先行。加强村庄规划，既是实施乡村振兴战略的基础性工作，也是厘清村庄发展思路、发展壮大集体经济的重要前提。剑河县要以县为单位抓紧编制村庄发展规划，按照先规划后建设的原则，通盘考虑各村的区位条件、土地利用、产业基础、生态保护、历史文化等因素，逐村明确功能分类，做到“科学规划为先导、一张蓝图绘到底”。川洞村有天然溶洞群等自然地质资源，宝贡屯村有山地梯田等农业景观资源，巫泥村有斗黄牛、吹芦笙、祭神树等民俗文化资源，这三个村还拥有特色苗寨等人文历史资源，均可以

确定为特色保护类村庄，在处理好保护和利用关系的基础上，探索开发当地资源发展乡村旅游。光条村村内留守人口较多，传统村落保存完好，特色产业已经起步，中心带动作用较强，可以确定为集聚提升类村庄，结合本村资源禀赋和种养业基础，延伸产业链条，促进产业集聚，通过多种途径增加农民收入、发展集体经济。

（二）农村改革基础要夯实。农村改革是乡村振兴的重要法宝，也是激活贫困地区农村各类要素的重要手段。做好集体资产清产核资、承包地确权登记颁证这两项农村改革基础性工作，对于摸清集体经济家底、盘活集体资源要素具有十分重要的意义。

（三）集体经济组织要建立。按照中央政策要求，凡有集体统一经营资产的村、组，特别是城中村、城郊村、经济发达村等，都应建立健全农村集体经济组织。虽然光条村等四个村没有通过自身积累形成经营性资产，但随着脱贫攻坚工作的深入推进，各级政府加大了对贫困地区的投入力度，形成了大量的财政补助资产，这些资产也归农村集体经济组织所有。此外，四个村也都有未承包到户的林地、“四荒”地等集体资源。因此，建立集体经济组织不是发达地区的专利，贫困地区同样需要建立健全集体经济组织，为明确财政补助资金和项目承担主体、开发利用集体资源、增加成员集体收益提供组织保障。建议先选择改革基础较好的光条村开展试点，在摸清集体家底、确认集体成员的基础上，探索将财政补助形成的经营性资产和未承包到户的“四荒”地等资源性资产分别以股份或者份额形式量化到本集体成员，建立集体经济组织，健全治理运行机制，管好用好集体资产。

（四）村组织带头人要配强。农村美不美，关键看“两委”；农民富不富，关键看支部。贫困地区要发展农村集体经济，离不开一个坚强有力的村“两委”班子和一个能力突出的村党组织带头人。剑河县要紧紧扭住村党组织带头人这个牛鼻子，加快实施农村带头人整体优化提升行动，配齐配强班子，强化集体经济薄弱村的人才支撑。一方面，注重本土人才培育。吸引本村大学生、外出务工经商创业人员、致富能手等本土人才回村任职，选优配强村党支部书记；加大对村“两委”负责人、村集体经济组织负责人的培训力度，着重提高其发展壮大集体经济、带领群众脱贫致富的本领。另一方面，建立人才帮扶机制。派强用好第一书记和驻村工作队，优先选派素质好、懂经济、有经验的干部到集体经

济薄弱村任第一书记，帮助薄弱村选准发展路子。

（五）乡村特色产业要找准。发展特色产业，是提高贫困地区自我造血能力、促进集体经济薄弱村发展提升的重要举措。光条村等四个村各有特色的自然与人文资源，具有特色产业发展的潜力，关键在于因地制宜找准特色产业。建议四个村综合考虑资源优势、产业基础、市场需求、技术支撑等因素，立足资源环境承载力，拓展发展思路，选准特色产业，实施“一村一品”，推动特色产业与新型经营主体、贫困户对接，科学确定产业发展规模，建立健全利益联结机制，使村集体和贫困户稳定分享特色产业收益。现阶段，四个村都可以立足林地资源，发展特色经济林和林下经济产业，联合发展大球盖菇等特色食用菌种植，打造农产品区域公用品牌。此外，各村还可以探索发展个性化的特色产业，川洞村可以利用闲置苗寨、天然溶洞等资源，发展特色民宿和乡村旅游；宝贡屯村可以依托山地梯田等农业景观，发展观光稻田、稻鱼养殖等休闲农业；巫泥村可以包装斗牛、芦笙等人文景观，打造苗族民俗文化节；光条村可以根据产业现状和地理环境，建设钩藤、缬草、黄精等中药材生产基地。

（六）财政补助资金要用好。近年来，各级政府向贫困地区农村投入了大量的财政专项扶贫资金、集体经济发展项目资金以及其他涉农资金。为确保资金安全，剑河县引导大部分集体经济薄弱村使用财政补助资金购买银行理财产品，这种做法虽然可以“旱涝保收”，但是年收益并不高，而且还阻断了财政资金与乡村产业发展的联系，使“活钱”变“死钱”。剑河县应当进一步解放思想、立足长远，指导薄弱村科学确定产业发展方向，切实提高财政补助资金使用效益。在资金使用过程中，要鼓励薄弱村从实际出发，选择有一定发展基础和长远发展预期的产业项目；同时，也要建立健全容错机制，允许承接资金项目短期出现亏损，给予其足够的成长空间和时间。比如，光条村受交通条件、运输设备、储藏手段等因素制约，当地生产的大球盖菇等食用菌只能靠农民自家的小型农用车甚至马帮运出大山，运输时间一长，质量就受影响，导致“价格上不去、增产不增收”。建议村集体利用财政补助资金，购置适合山地运输的物流车辆，建设仓储冷库等生产性设施，让财政资金为当地食用菌产业发展“铺路架桥”。

（作者单位：农业农村部政策与改革司）

稳步推进改革 确保农民财产权

——关于海南省农村集体产权制度改革情况调研

◎ 余葵 王刚 高鸣

为督促指导地方深入推进农村集体产权制度改革，全面掌握改革试点工作完成情况和改革成效，近期，调研组赴海南省海口市琼山区、东方市等2个中央试点地区开展了专题调研，实地走访了本立村、五岳村、乐妹村、生旺村等4个村。从调研情况看，海南省委省政府高度重视，试点地区积极探索，基层干部群众主动参与，形成了共同推动改革的合力，取得了良好的效果。

一、推进改革的主要做法

(一) 坚持强化领导，健全制度保障。一是强化组织保障。海南省明确，农村集体产权制度改革工作由省委农村工作领导小组组织领导，并在领导小组下设省农村集体产权制度改革办公室，统筹推进全省改革工作。地方各级党委，特别是市县、乡镇党委书记亲自挂帅，承担领导责任，兼任改革领导小组组长。二是强化政策保障。印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》《关于全面开展农村集体资产清产核资工作的通知》等一系列文件，明确本省推进改革的指导思想、基本原则、改革目标、主要任务、实施步骤、保障措施等。三是强化考核机制。省级层面采取不定期的督导方式，深入市县乡对改革工作机制建立、人员配备、经费保障等情况进行督导检查，确保人员和经费到位。同时，要求各市县梳理细化各项改革任务，明确承担单位，制定分工方案，强化督导考核，层层压实责任。

(二) 坚持依法依规，保障农民权益。一是坚持集体所有制不动摇。海南省围绕保障集体经济组织及其成员合法权益这一核心推进改革，坚持改革后集体所有制性质不变、集体经济组织功能不变、集体财务管理体制不变。二是坚持农民主体地位。海口市琼山区充分尊重农民群众意愿，明确改革方案须经三分之二以上村民代表表决通过后方可实施，确保农民的知情权、参与权、表达权、监督权，真正让农民成为改革的参与者和受益者。三是兼顾考虑特殊群体。对改革中的重大事项，海南省坚持因地制宜、分类指导，不搞“一刀切”，切实增进改革的和谐性、共享性。在集体成员身份确认方面，要求妥善考虑农嫁女、农转非等少数特殊群体的需求，依法引导落实股权，做到应享尽享、能享则享，避免改革成为农村上访的“导火线”。

(三) 坚持试点先行，探索改革经验。一是制定试点方案。2017年6月，海口市琼山区和东方市被中央确定为农村集体产权制度改革试点县(市、区)，海南省其他市县也都选择一定数量的行政村开展省级产权制度改革试点。目前，全省共有1984个集体经济组织完成清产核资工作，落实清产核资工作经费485万元。二是总结试点经验。2018年12月，海南省农业农村厅组织召开农村集体产权制度改革现场推进会，各市县改革工作领导小组办公室负责人和各市县农业(农经)部门负责人、业务骨干、技术员等150余人参加会议，学习观摩

东方市的改革成功经验，推动改革由点及面逐步展开。

（四）坚持规范流程，强化宣传力度。一是坚持规范工作流程。海口市琼山区将改革过程分为宣传动员、清产核资、成员认定、股权量化、成立组织、总结完善等6个步骤，并要求在每个步骤召开全体大会，实行改革实施方案、清产核资结果、成员身份确认办法及结果、股权量化方案及结果、股份经济合作社成立等公示制度。二是加大改革宣传力度。海南省通过开展多层次、多形式的专题宣传活动，确保改革政策家喻户晓，营造全社会支持改革的舆论环境和推进改革的浓厚氛围。编印《海南省农村集体产权制度改革工作流程》《海南省农村集体产权制度改革资料汇编》等政策读本，向市县、乡镇、村组干部发放，突出改革各步骤的可操作性，做到通俗易懂、贴近实际、易于把握，充分调动基层干部和广大群众参与改革的积极性和主动性。

（五）坚持大胆探索，健全管理体制。一是探索集体资产股权管理办法。在股权设置上，海南省完成改革的地区一般不设集体股，以设置成员股为主，并倡导实行“生不增、死不减”股权静态管理模式。在量化对象上，强调不能以村规民约和村民大会决议违反现行法律政策，防止多数人剥夺少数人的合法权益，同时明确任何成员不能在两个以上集体经济组织享有量化股份。在组织建立上，区分城中村、集体经济发达村和欠发达村等不同类型的村组，采用“一村一策”分类指导，对有一定经营性资产的村组，经过折股量化组建股份经济合作社；对没有经营性资产的村组，组建经济合作社。二是搭建集体资产管理平台。海口市琼山区委托金宇恒公司开发农村集体资产监督管理平台，包括清产核资、资产管理、股权管理、产权交易、抵押担保、财务监管以及资产大数据分析等7个功能模块，把农村集体产权制度改革成果的信息化运用落到实处。东方市委委托世纪国源公司建立农村集体产权制度改革信息应用平台，共包含监督管理、统计分析、产权流转和公开公示等4个子系统，实现集体资产信息上图、清产核资结果上网、产权流转交易上平台，有效提升农业农村部门对农村集体经济建设发展的信息化管理能力。

二、改革的成效

在各级地方党委政府的正确领导和农业农村等部门的共同努力下，海南省农村集体产权制度改革取得了显著成效，农民群众在改革中有了更多实实在在的获得

感、幸福感、安全感。

（一）农民集体成员权益更有保障。改革摸清了集体家底，厘清了成员边界，通过折股量化确权到户、完善集体资产股份权能，把农民的集体经济组织成员权利落到了实处。海南省完成改革的地区基本构建起“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的农村集体产权制度，改革后集体经济组织通过建立股权台账、颁发股权证书、实行按股分红，落实了农民集体成员权益。截至目前，全省共有1193个集体经济组织完成股份合作制改革。海口市琼山区、东方市共确认集体成员533757人，量化资产总额4673万元，累计股金分红129万元。

（二）集体经济运行机制更加健全。改革中各地制定了较为具体的操作流程和工作规范，落实民主决策，完善管理制度，制定组织章程，不断健全农村集体经济的有效实现形式和运行机制。同时，改革还盘活了农村集体资产，激活了农村各类要素，促进了集体经济实力不断壮大。到2017年底，海南省农村集体账面资产总额44.4亿元，比上年增长了16.1%；全省农村集体经济组织总收入25.4亿元，比上年增长了26.7%。

（三）党在农村执政基础更加牢固。通过清产核资、成员确认、股权量化、按股分红，增强了农民对集体经济的知情权、参与权和监督权，群众对集体家底更清楚了，对干部更信任了，干群关系更和谐了，有效促进了农村稳定和有效治理。通过这项改革，农民与集体的利益联结机制更加紧密，集体资产得以在阳光下运行



海南集体产权制度改革激活了农村各类要素

和管理。改革后，农村“跑冒滴漏”的现象明显减少，使党在农村的执政基础更加牢固了。

三、改革面临的困难和问题

海南省在稳步推进改革的同时，也面临一些困难和问题，需要在改革过程中切实加以解决。

一是农村集体经济组织市场主体地位亟待明确。农村集体经济组织是集体资产管理的主体，依法代表成员集体行使集体资产所有权。作为一类特殊的经济组织，农村集体经济组织既不同于公司企业，也不同于农民专业合作社，有必要对其进行专门立法。调研中基层干部群众反映，随着改革的深入推进，各地完成改革的村集体大都成立了经济合作社或股份经济合作社，新成立的组织对于正常开展经营管理、公平参与市场竞争的需求日益强烈，迫切需要专门立法对其市场主体地位予以明确和保护。

二是农村产权权能实现仍然存在制约。目前，集体资产股权的有偿退出、抵押、担保、继承等权能实现缺乏具体的制度规范。不少集体经济组织的经济基础仍然薄弱，部分村延续传统习惯与以往做法，集体福利项目没有与股权挂钩，集体资产股权价值难以有效显化。有的地方虽然已经建立农村产权流转交易平台，但相关交易规则及资产评估、合同鉴证、纠纷调解仲裁等配套制度滞后，绝大多数市场的业务还只局限于集体资产的发包租赁和土地经营权流转方面。

三是部分县区改革的动力不足。在思想认识上，有的地方领导干部对改革重视不够，存在怕麻烦、怕发生矛盾、怕丢权失利的心理，缺少主动性和进取心。在领导机制上，个别地方领导体制和工作机制不健全，没有成立专门的改革领导机构，各部门分工协作的工作机制还没有建立起来。在条件保障上，有的地方改革保障不充分，农村集体资产清产核资、集体经济组织登记赋码等改革工作经费不足，基层农经队伍薄弱，指导改革的干部队伍人手不够。在工作进度上，有的地方推进改革的进度缓慢、覆盖面偏小，个别地方只进行了清产核资、成员确认等基础工作，资产折股量化、完善股份权能、发展集体经济、产权流转交易等重点难点工作尚未开展，改革的内容还不够全面和深入。

四、深化改革的对策与建议

为贯彻落实好中央有关农村集体产权制度改革的决

策部署，切实完成好中央交办的各项改革任务，针对深化改革需要解决的重点问题，下一步应从以下几个方面发力。

一是推进农村集体经济组织立法。组织有关大专院校和科研机构开展农村集体经济组织立法研究，从学理层面分析农村集体经济组织的立法对象、法人属性、基本特征、治理机制、责任能力等重大问题，为立法做好理论储备。指导有条件的地方开展集体经济组织登记、成员确认和管理、资产量化、资产运营和财务管理等方面的立法探索，为国家层面立法提供更多的实践支撑。

二是加强农村集体资产监管。规范农村集体资产清产核资数据报送流程和验收标准，系统分析清产核资成果，形成全国农村集体经济总账，完成全国清产核资总报告，按程序报送中共中央、国务院。建立健全农村集体资产登记、保管、使用和处置等各项制度，健全年度资产清查制度和定期报告制度，推动清产核资工作常态化、信息化。适应农村集体产权制度改革的新要求，修订完善农村集体经济组织财务会计制度，规范农村集体资产账务核算处理。加快农村集体资产监督管理平台建设，在清产核资、登记赋码两个现有子系统的基础上，逐步将财务会计核算及成员管理、股权管理等改革相关内容纳入平台。尽快建成各级农业农村管理部门及相关部门共享的农村集体资产大数据库，增强集体资产监管能力，开展集体经济运行分析，提高集体资产管理制度化、规范化、信息化水平。

三是发展壮大农村集体经济。深入总结各地发展壮大农村集体经济的做法经验，指导各地不断丰富新型集体经济发展路径，借助农村集体产权制度改革，创新农村集体经济运行机制，探索通过资源开发型、物业租赁型、资产盘活型、乡村旅游型、农业生产型、联合发展型等多种形式发展集体经济，壮大集体经济实力。充分利用各项扶持政策，落实支持农村集体产权制度改革的有关契税、印花税政策，用好政府拨款、减免税费等形成的资产归农村集体经济组织所有的政策，完善金融机构对农村集体经济组织的融资、担保政策，细化统筹安排农村集体经济组织发展所需用地政策，为发展新型集体经济营造良好的政策环境。▲

（作者单位：农业农村部政策与改革司、农业农村部农研中心）

栏目编辑：李春艳

丰城探索“115”乡村治理新模式

本刊记者 徐刚

走进江西省丰城市小港镇八都村张家村，只见路面干净整洁，房屋整齐有致，家家户户门前围墙用老砖老瓦、鹅卵石铺贴得古色古香，“垃圾可变宝，分类更环保”“文明是一盏灯”等一行行标语让人如沐春风，村史馆里《百忍歌》及传统农具引人驻足深思……

这得益于丰城市近年来大力实施的以党建为引领的“115”村级综合治理工程，即1个党群服务中心、1系列村级文化建设和农民讲师团、金牌调解室、村民理事会、阳光党务村务窗、群众微心愿5个服务平台，探索出了一条乡村治理新路子，让农村走向“强而美”。

建强村级组织“主心骨”

“党员干部就要做给百姓看，带着百姓干。”2017年9月，小港镇沙埂村率先开展以一户一宅为基本要求的秀美乡村建设，村支书周浩然第一个签字拆除自家200多平方米的老宅，并带领党支部先后召开500人以上的村民大会4次，顺利清拆了400多栋破旧老宅。两年来，村里乱搭乱建、道路狭窄等问题已得到解决，还沿村新建了十公里的环村

路，昔日大操大办的红白喜事也不再盲目攀比，村庄面貌焕然一新。

“沙埂村的变化很说明问题，秀美乡村建设和村级治理，党支部的作用非常关键，特别是村支书。”小港镇党委委员罗剑斌说。

“火车跑得快，全靠车头带”。丰城市把加强村级班子建设、发挥党建引领作用作为村级治理的第一抓手，创新“群众推、乡把关、掺沙子（进村班子锻炼）、扶上马”的选人四步骤，在制度上“扎笼子”、经济上“增票子”、比拼上“争面子”、问责上“打板子”，打造村级干部“铁军”。

同时，依托村级活动场所建设党群服务中心，配设相关功能站室，将党群服务中心建成为党组织活动中心、村级办公议事中心、便民服务中心和娱乐中心，打造关怀党员、服务群众的“党群之家”。目前，全市已建成规范化党群服务中心362个。

如今，“党建+”已成了丰城各地乡村抓治理、促发展、惠民生的重要路径。“党建+颐享家园”模式，开办“幸福食堂”，农村老人每月只需交两三百元即可享受一日

三餐的贴心服务，已建成“幸福食堂”43个，惠及老人719人。丽村镇打造“党建+红心绿海”，“红心”代表党支部，“绿海”代表高产油茶，通过村党组织引导、党员示范，种植高产油茶基地2.1万余亩，15个村年集体收入在5万元以上。董家镇打造“党建+红色合伙人”，挑选4名党员为首批“红色合伙人”，共建产业扶贫基地5个，帮助85户贫困户享受投资入股分红百万元。

奏响乡村文化“大合唱”

“家训传承邻里和，人才辈出众人贺。源头活水村旁过，家训传承邻里和。小康路上乡村游，父老乡亲们唱村歌……”每当夜幕降临，丽村镇漆家村村民便像潮水般涌入“源头活水”文化活动中心，他们唱着村歌，跳着广场舞，热闹非凡。

这是丰城市近年来开展乡村文化建设的一个缩影。该市把文化建设作为村级治理的关键一环，提出有村规民约、有广播村村响、有文化礼堂、有村史、有家风家训、有红白喜事操办标准、有身边好人、有村歌“八有”建设要求，打造村

歌、村史馆、村礼堂等品牌，用文化凝聚老百姓的“精气神”。

创作特色村歌，唱响幸福生活。以本土本色、文明新风为主题，在全市604个村（居、社区）开展“村村谱写村歌、人人唱响村歌”倡议活动，聘请专业人员进村采风创作，安排教歌员下乡教唱，全市已创作传唱村歌270首，“村村写村歌，人人唱村歌”已成为丰城市一道独特的风景线。

创建村史馆，留住美丽乡愁。以村落文化为主题，大力建设各村村史馆，摆入古老农具等实物，让村民了解村庄的沧桑过去，增添建设美好家乡的信心。全市已建成村史馆61个，其中白马寨、厚板塘等4个村列为省扶持建设的村史馆。

建设文化礼堂，打造精神家园。实施农村祠堂改造升级工程，把传统的宗族祠堂建成文化礼堂，做到“六进礼堂”，即把党的政策法规张贴进礼堂，把美丽乡村发展规划放进礼堂，把村里重要工作和重大活动放进礼堂，把好人好事、新风新貌做成宣传板摆进礼堂，把历史名人、现代人士画像和先进事迹张挂进礼堂，甚至把坏人坏事等反面典型也写进礼堂，让村民们学习和讨论。共改建文化礼堂126座，修补古旧戏台62座，全市有各类村级文化团体2400多支，参与活动人员达10万余人。

在建设各种文化设施的同时，丰城也通过“丰城好人”“最美家庭”“最美婆媳”“五星创评”等评议评比活动，引导农民求上进争荣誉，提升农村文化和治理。

“村里有文化广场、文化礼堂，也有村史馆，还会定期举办唱

歌、跳舞、唱戏等文化活动和文明评比，现在唱歌跳舞的人越来越多了，聚众打牌的少了，比票子的少了，比里子的多了，老百姓之间纠纷变少了，关系更加亲密了。”拖船镇塘圩村村委会主任徐解元告诉记者。

搭建自治服务大平台

“作为一名土生土长的张家村人，能够参与村里的事，让村里的环境更美，让老百姓的生活更好，我感到很快乐、很有成就感”。小港镇八都村委会张家村村民张细华常年从事建筑行业，2017年村里开始秀美乡村建设时担任村民理事会会长。他不仅多次自费赶赴外地劝说在外务工经商的村民拆除老旧危房，还为村里安置房建设、老年活动中心、幸福食堂垫资捐款近300万元。

理事会如今已是丰城市推进乡村治理、建设秀美乡村的得力助手。湖塘乡六坊村委会富塘村村民理事会成员李荣生率先拆除不符合一户一宅要求的80平方米附属房，带动这个90户476人的自然村拆除正房6幢、附房54处。小港镇沙垭村成立46人组成的村民理事会，制定村规民约，约定婚丧嫁娶酒席标准、彩礼随礼最高标准，严刹奢侈浪费之风，每年可节约1500万元。

如何延伸基层党组织的辐射力、组织力？如何调动群众参与积极性以提高治理效能？丰城市在构建“115”村级综合治理工程中，积极搭建五大服务平台：组建农民讲师团，用朴实无华的群众语言，传播党和国家好声音、讲评百姓身边好人好事等；在每个村创立金牌

调解室，做到“大事不出镇，小事不出村、矛盾不过夜”；设立村民理事会，引导村民对公益事业建设进行民主协商；开设阳光党务村务窗，全面实行党务、村务、财务“三公开”；开展“点亮群众微心愿”活动，设立“微心愿”墙，及时主动解决群众所急所需所盼所想。

一个个平台的建立，既为农村各界贤达搭建了参与乡村事务管理的平台，也有效解决了服务农民群众的“最后一公里”问题。

80岁的李冬剑是一名退休老干部，退休后回到石江乡上舍村承包200余亩荒山种植药材黄栀子。2016年11月，听说乡里要组建农民讲师团，李冬剑第一个主动请缨担任讲师，至今已巡回宣讲上百场次，听众超1万多人次。“希望用自己的退休时间来为乡里村里所做的点滴事，感染更多身边人爱家乡爱生活；用自己所学种植技术带领更多人打造金山银山，帮助更多人早日致富。”老人话语里透着诚恳与希望。

“村里这两年变化真大，环境卫生变好了，各种活动多了，村务公开透明了，有事大家一起商量，最开心的是我们老人到村里吃饭每月只需要200多块钱，这日子真是越来越幸福了。”湖塘乡六坊村富塘组村民皮华莲道出了农民的心声。

田畴织锦绣，沃野好风光。有着100万农村人口、享有“赣中粮仓”美誉的丰城，正以“115”村级治理新模式，让乡村大地呈现出生态宜居、治理有效、乡风文明的新景象。▲

“公心治理”释放善治效应

◎ 张传金

近年来，山东省日照市莒县城阳街道全面加强农村基层党组织建设，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，探索出一条以“公心文化”为理念的乡村治理路径，释放了丰硕的善治效应。

“公心文化”起源于莒县城阳街道岳家村，是以“公心向党、公心为民、公心处事、公心律己”为主要内容，以“三靠”“三无”“三吃”为基本要求所形成的执政为民的基本理念。“公心节”是“公心文化”的重要表现形式，从2000年举办第一届公心节，至今已经连续举办十八届，其影响范围也从原先一个村的节日逐步发展为全街道、全县的节日。随着中央、省市媒体对岳家村“公心文化”的深入挖掘报道，“公心文化”的影响越来越大，已成为街道加强党的建设的有力举措，成为街道推动乡村振兴战略实施的有效方法。

用“公心”强化农村基层党组织建设。一是以“公心”为准绳，选优配强农村基层党组织。按照“好人+能人+公心”标准，拓宽选人用人渠道，从大学生“村官”、优秀退伍军人、致富带头人、市县选派“第一书记”，优化充实村街

班子，为农村发展奠定了坚强的组织基础。二是用公心培养教育农村干部。成立公心书记工作室，搭建起支部书记“相互鼓劲、相互交流”的平台，通过公心例会、公心讲堂、公心节等形式，由公心书记讲公心、教方法，提高党员干部的素质和能力。有3名党支部书记被确定为县级“乡村振兴领头雁”，有5个党支部被评为县级优秀党支部。

用“公心”实现“三治融合”。一是将“公心”形成公制。不断推进公心治理规范化、常态化、制度化，扩大“公心文化”影响力，2012年“公心节”被确定为全街道各社区村街的节日，2017年被确定为全县的节日。二是推进“三治融合”。强化村民自治、法治和德治教育。常态化制度化开展普法教育，推动法律宣传“下乡”，让群众人人懂法、个个守法。强化德治教育，规范化推进“四德榜”建设，挖掘身边的道德模范，有一人被评为省级道德模范，一人入围全国道德模范候选人名单。修改完善村规民约，发挥村民自治作用，化解村内矛盾。三是公心引领乡风文明。组成公心志愿者服务队，开展“美丽庭院”“美

丽家庭”“扶贫助困”等志愿服务，群众在哪里，志愿服务就到哪里，哪里有需求，志愿服务就延伸到哪里。

用“公心”引领释放善治效应。2016年，莒县启动棚户区改造和莒国故城建设，城阳作为县城驻地街道承担了大量的拆迁任务，三年拆迁9000多户，腾空重点工程项目用地6000余亩。去年开展的“弘扬公心精神、推进乡村振兴”专项行动，清理农村宅基地300余处，清理出无偿占用集体土地539亩，清收村集体债权和承包费1800余万元，规范各类承包合同500份，取得明显效果。

我国自古就有“不患寡而患不均”的说法。公心就是“为公、用心”，是价值观和方法论的统一，是做好农村工作的金钥匙，也是基层干部的安身立命之本。公心治理为统筹解决农村历史遗留问题和群众反映强烈的不公平不公正等突出问题，探索了新路径，提出了新方案。▲

（作者单位：山东省日照市莒县城阳街道党工委）

栏目编辑：付姓

强推土地流转要不得

本刊记者 李春艳

11月20日，央视《焦点访谈》栏目曝光了一起土地流转事件：贵州省修文县为完成上级安排的“在2019年建设4000亩的高标准蔬菜保供基地”任务，在7个行政村推动土地流转。其中的程官村部分村民因对该项目缺乏信心，不愿流转土地，当地在未和村民达成协议、未征得村民同意的情况下，组织人员和机械，强挖村民数百亩承包地，铲除田里的作物，强行推动土地流转，给农民造成了严重损失。

今年1月1日起实施的新修改的《农村土地承包法》明确规定，国家保护承包方依法、自愿、有偿流转土地经营权。任何组织和个人不得强迫或者阻碍土地经营权流转。正如程官村所属的龙场镇副镇长方杰坦承“肯定是不合法”的那样，修文县此举违反了我国相关法律法规，也背离了中央引导土地经营权流转的初衷。

据了解，当地政府之所以要搞蔬菜基地建设，其目的是为了增加农民收入，解决市民菜篮子问题。毋庸置疑，出发点是好的，然而在实施过程中，却为了“赶进

度”“完成任务”，而置法律法规不顾，把一件民生工程，办成了一件民愤事件。

近年来，中央为引导土地经营权规范流转，出台了相关指导性文件，提出了明确的政策要求。农业农村部认真贯彻落实中央决策部署，严格依法行政，积极做好土地经营权流转管理和服务。各地也相继制定配套制度，健全土地流转市场，土地流转的规模和速度不断加快。截至2018年底，全国家庭承包经营耕地流转面积5.39亿亩，流转出承包地的农户数7235.2万户，切实推动了农业适度规模经营、现代农业发展、农民收入增加。

土地流转带来的农业适度规模经营的可观效能，为现代农业发展找到了一种方向和路子，地方政府为调结构、上项目，积极性也比较高。但与此同时，个别地方政府出于政绩考虑，不顾民意，强行推动土地流转，致使农民利益受损的事件也在发生。应当说，修文县发生的土地流转强推事件，对各级政府部门是个警醒。

土地流转，首先，必须要依法

依规，不得违背农民意愿，要始终坚持“依法、自愿、有偿”原则，任何组织和个人，均无权代替农民做主，更遑论强行推动。其次，土地流转不能侵犯农民的利益。无论搞哪种产业、上何种项目，都不能突破农民利益不能损害这个底线。第三，土地流转的步子要稳，既要加大政策支持力度，发挥典型示范作用，又要因地制宜、循序渐进，要让农民成为土地流转积极参与者和真正受益者，避免走弯路。第四，地方政府要不断增强群众工作本领，改进工作方法，妥善解决农民的顾虑，赢得农民的支持和认同，让农民成为土地流转的主体，真正把好事办好、办实事。

总之，如果一件事真能给农民带来实惠，农民岂会有理由不想干？但如果农民心中有疑虑，不赞成，肯定换谁也不愿意干。强扭的瓜不甜，土地流转也一样。违背了农民的意愿，也就违背了让农民有更多“幸福感”“获得感”的初心。▲



莒县土地流转现状探析

◎ 王崇香 姜在新 韩学雨

山东省日照市莒县耕地总面积有105万亩，农村人口102万，农户37.8万户，户均耕地不足2.8亩。据统计，目前全县流转土地面积已达到31.7万亩。

土地流转特点

土地流转总体规模迅速扩大，但宗数大、规模小。近年来，莒县农村土地不断向农业产业化龙头企业、农民合作社、家庭农场、专业大户等农业经营主体集中，扩大了土地的经营规模，提高了产业化水平。但是莒县土地流转平均规模小、质量不高，据统计，全县通过土地流转经营规模100亩以上的经营主体有474家（其中500亩以上经营主体56家，且多数是山岭薄地及四荒地的流转），面积不到全县土地流转总面积的1/6。截至2019年6月30日，全县土地流转规模化经营总面积45.4万亩，土地规模化经营化率达50.49%。

土地流转趋于多元化、多样化。从流转主体看，农业企业、工商企业、农民合作社、家庭农场、种植大户等积极参与流转，成为推动莒县农村土地流转的主要力量。从组织方式看，由乡镇政府、村组集体组织引导和农经部门指导统一组织流转的方式逐步代替了农民自



土地流转实现了规模经营

发流转的方式，乡镇街道农村产权交易中心在土地流转中发挥了较好的作用。从土地流转形式上看，有出租、转包、互换、股份合作等多种方式。

土地流转进程不均衡、价格悬殊。虽然目前莒县已建立健全了土地流转服务体系，县乡两级农村产权交易平台已建立，特别是乡镇产权交易平台已正常开展业务，也取得了很好的成果，自2014年以来，全县20个乡镇农村产权交易中心共发布产权交易信息1354条，其中，土地流转信息1142条；成交土地流转3218宗，流转土地168211亩，涉及78274户农户。但是受地理区位、

种植养殖及其他行业产业布局等因素影响，有些乡镇土地流转面积大且开展得好，有些乡镇流转面积相对不大。有些地方年流转价格达到2000元左右每亩，有些地方200元每亩却无人问津，价格的悬殊使部分农户对流转土地抱有了更大的收益期望，一定程度上影响了土地流转进程。

存在的问题

部分农民群众认识不到位。一是部分农村群众对土地流转认识有偏差，很多农民对土地流转有后顾之忧，怕因土地流转而丧失了土地经营权，没有了生活最低“保障

线”；担心租金难兑现和土地难恢复，不少农民宁愿粗放经营，甚至撂荒、弃耕，也不肯将土地流转出去。二是土地流转中“钉子户”现象屡见不鲜。现在，在一些项目特别是种植业工商资本下乡时，经常性遇到乡镇或村里好不容易争取引进的项目，因为部分村民土地流转时抬高流转价格，导致项目停滞不前，甚至无法实施最终不了了之。

对土地流转的指导和服务不到位。由于工作人员少，承担的工作任务多，工作上有时顾此失彼，对农村土地流转的指导和服务不到位。一方面土地流转信息不对称，一些效益好、有意扩大经营规模的经营主体找不到地，同时一些农户或具备整村流转意愿的村集体找不到好项目和优质经营主体，目前搭建的乡镇产权交易中心发布的信息覆盖面相对窄，只能局限在一个乡镇或一个县域内，而且信息传播的手段单一、渠道也不够通畅，辐射周边地区的效果不大，很难引进外地较远的优质客商。另一方面，在土地流转过程中，程序不规范、合同条款不完备的情况较为常见，甚至有的土地流转存在口头协议现象，极易引发矛盾纠纷，影响了土地流转进程。

土地流转保障措施及风险防范机制不健全。目前农村的养老、医疗等社会保障体系还不健全，农民普遍把土地作为最基本的生活保障来看待，对流转土地存在后顾之忧，不少农民为了给自己留一条退路，宁肯粗放经营，也不轻易流转土地经营权。部分流转农户土地的经营主体生产投入资金少，流转费用支付周期短（大多是一年一付），在出现效益不好或经营亏损

时，经常会发生退地、撂荒和“跑路”，极易伤农、害农和引起农村社会不稳定。

有关建议

加强宣传引导，为引导土地流转、推进适度规模经营营造良好氛围。一是充分利用各种有效形式，大力宣传农村土地流转有关的法律法规及政策，让农民了解政策，消除误解。同时，宣传土地流转的成功典型，充分发挥典型示范作用，让农民从成功典型中看到土地流转好处，引导农民参与土地流转。采取多种措施，加快培育和发展一批市场竞争力和带动力强的农业龙头企业、农民合作社、种养能人、大户和家庭农场等农业经营主体，为农村土地规模化流转建立可靠的支点。

进一步落实扶持政策，激发农村土地流转的活力和动力。一是建立引导和激励机制。对规模经营主体要从财政资金、金融贷款、项目安排以及用地等方面予以倾斜，切实提高其经营和辐射带动能力。对于引导农村流转土地较多、增收效果好的乡镇、村给予适当奖励。二是巩固并发展特色产业基地。瞄准市场，立足区域农业资源优势，突出发展农业主导产业和优势产业基地，为发展壮大各类主体打好基础。三是引导农业龙头企业、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体搞好技术创新。要通过制定优惠政策，鼓励和引导农业龙头企业积极引进、研发和推广新品种新技术，提高产品档次和企业的市场竞争力。

加强对土地流转的服务指导，促进有序流转。建议建立一个官方

农村综合性信息交易共享平台。由市、县、乡镇农业统计部门把本辖区的土地流转供求信息以及主要种养农产品分布、产量以及生产所需的生产资料要素等输入到信息系统内，由上一级平台分类汇总，信息针对省内外相关生产加工销售企业及个人发布。一方面，实现全省土地流转供求信息的交流和共享，另一方面平台也可以为农业经营主体提供生产资料、农产品采购或销售信息。

建立健全土地流转保障措施及风险防范机制。一是完善土地流转风险防范机制。对于承包经营主体应实施严格准入制度，对其诚信情况、经营能力、项目可行性进行审查，预防“非粮化”“非农化”倾向，避免出现经营主体“圈地”“跑路”等现象。二是积极探索建立土地流转价格形成机制，探索土地租金与土地收益挂钩、同步增长机制，建立对失信农业经营主体的联合惩戒机制，切实保护土地流转双方的权益。

创新土地流转模式，完善土地流转利益联结机制。鼓励村集体或村党支部领办土地股份合作社，鼓励和支持采取“工商资本经营主体+土地股份合作社+农户”方式发展规模化、产业化种养业，引导农民以土地承包经营权入股，以龙头企业、专业合作组织为依托，将零星、分散的土地集中起来统一流转，这样既可使土地在交易市场中发挥最大的价值，又可使龙头企业、专业化组织与农户形成利益共享风险共担的经济共同体。■

（作者单位：山东省日照市莒县农业农村局）

运城市盐湖区：

836起农村土地纠纷调解仲裁实践思考

◎ 王新锁 李革锋

山西省运城市盐湖区自2010年以来，通过构建乡村调解、区仲裁、法院判决“三位一体”的农村土地承包经营纠纷调解仲裁模式，村级调解土地承包纠纷490起，乡镇调解221起，区调解仲裁125起，对维护农村的稳定起到了重要作用。

矛盾纠纷产生原因

近年来，随着农村城镇化、农业现代化的加快，农民对土地增值的预期越来越高，因土地承包经营

纠纷引发的上访和矛盾呈逐年增加的趋势。2010年至今全区共发生农村土地承包经营纠纷836起。通过对这些纠纷的调查分析，发现其产生的原因可归纳以下几类：

一是因订立、履行、变更、解除和终止农村土地承包合同引发的纠纷326起，占纠纷总数的39%。表现为：合同订立时不公开、不民主引发的纠纷；合同当事人不交承包款引发的纠纷；发包方单方面解除合同引发的纠纷；合同到期后，地

面附属物的归属或附属物作价引发的纠纷。

二是因农村土地承包经营权流转引发的纠纷334起，占纠纷总数的40%。表现为：规模流转时村集体截留流转费发生的纠纷；流转合同不规范，对土地被依法征收后补偿费如何分配未约定而发生的纠纷；受让方擅自改变土地农业用途发生的纠纷。

三是因收回、调整承包地引发的纠纷67起，占纠纷总数的8%。主要表现为村集体因“升学入伍”“农转非”等收回农户承包地产生的纠纷。

四是因确认农村土地承包经营权发生的纠纷34起，占纠纷总数的4%。主要表现为出嫁女、离婚妇女未实际取得承包土地而引发的纠纷。

五是因侵害农村土地承包经营权引发的纠纷58起，占纠纷总数的7%。主要表现为相邻承包农户之间的地界纠纷、因一方在承包地种植果树造成相邻一方粮食减产引发的纠纷。

六是政府征占地引发的纠纷17起，占纠纷总数的2%。主要表现为政府征占地时，因征地补偿费分配等引发的纠纷。



六大原因导致农村土地承包经营纠纷

实践中发现的问题

仲裁当事人的资格如何界定问题。在工作中，仲裁机构经常会遇到农村集体经济组织部分成员以不公开、不民主等理由请求仲裁机构对集体与承包方签订的合同进行仲裁。但是农村集体经济组织的法定代表人或者负责人则认为，已签订的承包合同是合法有效的，不愿意参加仲裁。

对此问题，虽然《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第三条规定“承包合同纠纷，以发包方和承包方为当事人”，《农村土地承包经营纠纷仲裁规则》第六条规定“农村土地承包经营纠纷仲裁的申请人、被申请人仲裁当事人”，但都没有明确在农村集体经济组织法定代表人不履行仲裁当事人申请义务时，集体经济组织成员作为利害关系人是否可以作为仲裁当事人提出仲裁申请，致使仲裁机构对此类纠纷案件不能受理。并且行政管理部门也无权对合同是否有效作出决定，造成此类纠纷没有一个合法有效的解决方式，容易引发群众上访，影响社会和谐稳定。

纠纷案件受理相关司法解释不一致。随着土地承包经营权确权登记颁证工作的开展，农村因未实际取得土地承包经营权而产生的纠纷逐渐出现。根据《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》第二条第四款规定“因确认农村土地承包经营权发生的纠纷”和《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》司法释义中解释“这类纠纷属于确权纠纷，主要有：（1）集体经济组织成员依法应当取得土地承包经营权或者与其相关的利益而没有取得产生的纠

纷……”按此规定农村未实际取得土地承包经营权而产生的纠纷属于农村土地承包纠纷仲裁机构受理范围；调解仲裁之后当事人一方不服裁决向人民法院起诉，人民法院应当受理。

但是《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第一条中规定“集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的，人民法院应当告知其向有关行政主管部门申请解决”。这样，形成了前两者与后者之间存在着不一致的问题，导致仲裁受理此类案件后作出的裁决，被人民法院以未取得实际土地承包经营权，不属于人民法院受案范围，当事人应当到有关行政主管部门申请解决为由，不予支持。而有关行政主管部门却又以属于仲裁机构和人民法院受理范围而不接受当事人的诉求，最后，造成此类案件久拖不决，引起当事人上访告状。

纠纷案件解决途径不衔接。纠纷案件调解仲裁工作中，发现同一纠纷案件解决起来存在着“推磨”现象。如在家庭承包方式承包时，某些干部利用职务便利，将自家或亲朋好友的合同书和土地承包经营权证上的面积填写得与实际耕种一致，但却超过了应承包面积。在履行过程中，这种行为被发现后，申请人（发包方）向仲裁机构提出申请仲裁，仲裁机构依据实事作出：纠正错误并由被申请人（承包方）退回实际多耕种的土地。但是被申请人不服裁决，而以拥有土地承包经营权证的理由提起民事诉讼。人民法院受理后则作出：应当到有关行政主管部门申请解决。有关行政主管部门则以土地承包经营权证是依据合同

书登记颁发的为由回复：应当到仲裁机构解决合同争议，确认土地承包权属面积。使此类纠纷案件解决又回到了原点。

有关建议

加强法律法规及相关司法解释的统一性。在法律法规的框架下，具体适用法律问题的解释应当相互一致，彼此印证，避免误解，引发矛盾，以维护法律的尊严和当事人的合法权益。

加强相关部门之间有序衔接。纠纷案件的相关受理部门是解决纠纷案件的责任主体，能否有效衔接至关重要。一是在法条上对相关部门的职能有一个衔接性的划分，确保纠纷案件不论谁受理都具有一定的顺序性。二是积极开展部门之间沟通，形成共识，探索纠纷案件调解仲裁体制机制新模式。

赋予农村集体组织成员申请当事人地位。农村集体土地归集体经济组织内部全体成员所有，每个成员都是土地利害关系人，也是土地承包经营纠纷案件的当事人。《村民委员会组织法》明确规定涉及村民利益的事项，经村民会议讨论决定方可办理。据此，建议在集体经济组织法定代表人不履行土地承包经营纠纷案件申请义务时，从立法上赋予村集体经济组织成员大会或成员代表会议表决同意的代表人作为申请当事人的权力，以破解目前纠纷案件受理中缺失申请当事人的难题，切实维护农村土地基本经营制度和当事人的合法权益。▲

（作者单位：山西省农村经济研究所、运城市盐湖区农经中心）

栏目编辑：邹承东

对闲置宅基地和农房盘活利用的几点思考

◎ 徐海燕

农村宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地。从江苏淮安市的情况看，将宅基地和农房流转给他人的，约占10%；宅前屋后复垦种植的，占20%；空置房屋的，占20%；留守农民居住的，占50%。这留守农户中有70%城里有房（含子女），可见闲置宅基地和农房开发利用这一课题大有文章可做。但这70%的留守农户为什么不愿意盘活自己的宅基地和农房？原因主要在于，一是进城的农民留作房子养老；二是留守的农民图个生产方便；三是中国农村传统思想的束缚，故土难移，叶落归根；四是与城里楼房比，农家小院胜别墅，乡村自然风光好；五是他们觉得城里人际关系不熟；六是现代的小家庭多数不愿跟老人长期在一起生活。可见人们对美好生活的想往不只是洋房，还有亲情和乡情。

盘活利用好闲置宅基地和农房需要统筹考虑区位条件、资源禀赋、环境容量、产业基础和历史文化传承。当前，淮安闲置宅基地和农房盘活利用的形式主要有：整体拆迁，以宅基地换楼房和社保，这种形式主要用于工业园区和城市建设。自愿拆迁，政府补贴，土地复垦后再承包给农户，政府以耕地增量换取建设用地指标。建设乡村集

中居住区（农村社区），这种模式由城乡统一规划，乡镇统筹建设，政府补贴、集体筹资、农户认购相结合。最后是私下流转，私下流转分为在集体经济组织内成员间自由交易；亲友间互换；出租给家庭农场、私人企业等经营实体。

目前，洪泽区已经有10年未批准新宅基地。理由是：城镇有房的户不批；现有宅基地够用的不批；不符合建设规划的不批。在这样的情况下，更需要做好闲置宅基地和农房的盘活利用。

切实维护农户宅基地的合法权益，循序渐进地开展闲置宅基地和农房盘活利用工作。一是闲置宅基地和农房盘活利用要与农村承包土地流转相适应。有的乡镇计划分片区几个村合建一个集中区。要知道乡村振兴的主体是农民，目前农村新的经营主体包括家庭农场和专业合作社，还不能取代以家庭为单位的土地经营。二是闲置宅基地和农房盘活利用要与乡村振兴战略规划相适应。尤其要加强对用途管制。要流转出经济效益、生态效益和社会效益，形成美丽的家园和希望的田园。比如农业生态文化旅游、农村美食文化旅游，创建一个旅游项目，点亮一片绿色产业。三是闲置宅基地和农房盘活利用要与乡村治理体系相适应。因为村级集体经济

组织（合作社）成员资格的确定是以户籍和承包土地为条件的。村民如何参与村级组织的民主决策、民主管理、民主理财等事项，值得研究。要充分保障宅基地农户资格权和房屋财产权，不得强迫农民“上楼”。

加大财政对闲置宅基地和农房盘活利用的投入。一要算大账：国家用政策杠杆把闲置宅基地变成耕地，保住了18亿亩耕地的红线。二要算细账：地方政府加大投入，通过“增减挂钩”，可把农村集体建设用地置换成城市建设用地（指标）。总之，对土地的投入没有错，对农民的投入没有错，对农业的投入没有错。

着力推进宅基地的整体开发与利用。一是结合村庄整治，搞好宅基地的水利配套，让居住农户不再为雨天排涝发愁。二是绿化村庄，美化环境，保护古村落和具有文化价值的大树木。三是开发农业旅游，让农民在综合经营中增加收益。

总之，闲置宅基地和农房盘活利用的目的，是提高土地利用效率，增加农民收入，促进乡村振兴，实现城乡融合发展和农业现代化。▲

（作者单位：江苏省淮安市洪泽区东双沟镇农经站）

乐清宅基地“三权分置”实践探思

◎ 黄 永

党的十八大以来，中央从党和国家全局高度，对深化农村土地产权制度改革做出了一系列部署安排。浙江省乐清市在宅基地使用权流转、农民房屋财产权抵押贷款（简称农房抵押）等宅基地“三权分置”具体工作上探索较早，其经验做法值得总结和思考。

三个阶段

市场自发阶段。上世纪80年代末，乐清市农村信用联社尝试在信用基础上直接保管农房产权证，办理农房抵押贷款。1995年乐清房管局将集体土地性质的房产视同国有土地房产办理抵押登记，开具他项权利证用于抵押。此后，农房抵押贷款余额不断增长，2005年达到40.82亿元。

引导规范阶段。为了规范农房抵押带来的处置问题，2005年乐清市人民法院和国土资源局以会议纪要规定，农村房屋被法院拍卖时，对受让人是乐清户籍的农村村民，国土资源局本着房产权与土地使用权一并转移的原则，可给予办理集体土地使用权变更手续。2009年乐

清市《关于加快推进农村改革发展的实施意见》明确：对持有集体土地使用证和房产证的农村房产，允许在乐清金融机构抵押，允许在市域范围内农业户籍人口间转让。至此，乐清农房在市域范围内“农对农”流转、宅基地使用权“地随房走”、农房抵押等政策基本成熟。

国家级试点阶段。2015年12月，乐清列入全国农民住房财产权抵押贷款试点县（市），沿着“确权、赋权、活权”的试点改革路径，以创新机制为重点，有效破解“确权颁证难、价值评估难、不良处置难”困境，推动农房抵押贷款扩面增量。截至2018年10月，农房抵押贷款余额66.81亿元，农房抵押贷款不良率为0.67%，资产质量保持良好。

实践探索

破解确权登记难，夯实宅基地使用权流转及农房抵押产权基础。一是分类登记。制定《乐清市农村宅基地确权登记规定》《乐清市集体土地范围内的房屋登记办法》等政策，按照农房建设时段分类登

记。即1982年2月12日《村镇建房地管理条例》实施前，1982年2月13日至1986年12月31日，1987年1月1日《土地管理法》实施至2014年3月26日间。分别按直接办理登记，按当时规定处罚后登记，按空间界限分类登记（固定界限、独立使用且有明确编号的特定空间）。2014年3月27日后按现行政策处理。截至2018年10月，乐清宅基地确权颁证率94.67%，农房确权颁证率83.2%。二是突破难点。对历史遗留的难点问题，出台《乐清市农村历史遗留违建住宅处置办法》《关于加快宅基地使用权及房屋所有权登记工作的通知》等，推进农村宅基地及住房确权登记颁证。截至2018年10月，办理历史遗留违建住宅确权登记1674件，占总颁证量的15%以上。三是升级服务。设立不动产登记综合窗口，集交易、缴税、登记为一体，办理时限从30个工作日压缩至3个工作日。建立地籍调查数据库，为不动产登记提供基础数据支撑，节约农户办证时间。截至2018年10月，登记集体土地不动产11165件，其中用于农房抵押5682

户，抵押率高达51%。

破解价值评估难，明确宅基地使用权流转及农房抵押参考标准。

一是协商评估。对100万元以下的贷款，采取银行与农户协商估价。银行根据农房周边经济发展程度、交通位置及配套条件、变现能力等因素，与申贷农户协商确定农房价值。目前有3家银行建立协商估价制度，协商评估4015起、涉及贷款17.6亿元，节约评估费用近300万元。二是专业评估。部分商业银行的风险评估权限在上级行，必须提供专业机构评估报告。采取分段计费办法，有效抑制中介评估价虚高问题。目前乐清专业房产评估机构12家，通过专业房产评估机构评估16196宗，涉及评估费用1149万元。三是整村评估。开展惠农通整村授信活动，由村委委员、驻村干部、村民代表、惠农通服务点负责人等组成5人以上评议小组，拟定该村农房预估价值。银行对已整村授信、融资需求20万元以下的农贷，直接参考该村农房预估价值。目前，乐清已建立整村授信农户信贷档13万户。

破解不良处置难，健全宅基地使用权流转及农房抵押风控体系。

一是慎对还款源。遇农户还款困难时，银行通过平移、转贷、展期、债务重组、减额续贷等内部化解手段，提高第一还款源还款率。当内部手段无法化解时，银行才采用司法诉讼，通过司法拍卖处置抵押物，化解风险。试点以来，通过自主催收14笔、减额续贷4笔、平移转贷1笔、核销14笔、淘宝网司法拍卖39笔，合计金额6777万元。二是解决问题房。出台《乐清市抵押农房司法处置暂行规定》解决农房抵押

进入司法程序的问题房（户）。对只有一处住房的贷款户，坚持“先安置、后处置”原则。在司法处置前，按照被执行人及其所抚养家属最低生活标准，以实物或折算成被处置房屋所在位置5公里范围之内相应购房款，给被执行人自行安置。区别对待农房的合法部分和违章部分，允许两证齐全、局部违章的农房正常起诉、拍卖和流转。目前，共实物安置2户、货币安置11户，落实安置款72万元。三是设立风险金。乐清财政出资500万元建立风险补偿金，用于风险补偿、还贷周转、资产收储等，解决腾空难、维稳兜底、补偿部分贷款本金损失及不良处置费用等问题，实现农房抵押不良处置与善后工作制度化。银行通过排摸形成风险处置案例库，提高风险补偿精准度。目前，风险补偿金总额1539万元，已完成腾空周转、补偿本金损失、维稳兜底各1笔，落实风险补偿金36.06万元。

思考建议

落实宅基地所有权。明确宅基地所有权具体权能及落实方式，建议明确所有权的处分权和收益权等权能内涵，增强所有权权能落实的法律保障，防止所有权虚置，防止农户宅基地使用权成为事实上的私有权。建议在严格落实规划的前提下，通过完善政策措施，增加村集体经济组织对农户宅基地的审批权力。

明确宅基地农户资格权。建议农户资格权可根据取得途径不同演化成完全资格权、非完全资格权和无资格权，实行差别赋权。基于集体经济组织成员而取得的一般有完

全资格权，基于继承而取得的非集体经济组织成员有非完全资格权，基于流转而取得的仅有使用权而无资格权。完全资格权逐渐实现公平，非完全资格权权利受到一定限制。

放活宅基地使用权。对村里规划和环境较好、闲置农房有特色、有条件发展乡村旅游的村庄，提倡保持原状开发利用，发展民宿、农家乐、采摘园、乡村酒店，等等。促进绿水青山变成金山银山，给农民宅基地带来更多财产收益。建议出台政策引导，提供制度保障，拓宽宅基地使用权流转实现方式，让宅基地“流动”起来。

加快探索宅基地退出机制创新。当前，宅基地已由保障性功能向财产性功能转变。部分进入城镇的农村居民购买了城镇商品房，且常年居住，形成任由农村宅基地闲置或者花钱在原宅基地上盖高楼，只有老人居住甚至长期空房的情况，造成农村土地资源极大浪费。宅基地退出有两个方面，一方面是已固定到城镇居住了，农户由于资金需求的原因，需要转让宅基地而退出，对这种情况主要是加强退宅基地而不失集体成员身份的制度保障，促进农户放心退出。另一方面是对没有主动退出意愿而又闲置宅基地的情况，要加强政策引导。比如要求退出使用权而保留资格权，以资格权入股等等退出的方式，逐步解决城乡建设用地“双增长”和农村大量住宅用地闲置并存的矛盾。■

（作者单位：浙江省乐清市农业局）

栏目编辑：邹承东

家庭农场起步阶段政策支持的着力点

◎ 赵翠萍 雒佩丽 刘阳

近年来,以家庭经营为基础的家庭农场,有效弥补了普通小农户生产中土地利用效率低、对市场反应迟滞等不足,成为现代农业发展的重要经营主体之一。2018年9月,习近平总书记在中央政治局第八次集体学习时强调“要突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体

的发展”。2019年中央1号文件明确提出“启动家庭农场培育计划,建立健全支持家庭农场发展的政策体系和管理制度”。家庭农场在不同发展阶段呈现不同特征、面临不同问题,并有着不同的政策需求。作为家庭农场发展的引导者、支持者和监管者,政府应该将其在不同阶

段的需求问题适时转化为有效的政策工具,及时传递明确的政策信号给予回应,一方面为家庭农场的成长起步拓宽空间,另一方面对其发展方向进行规范,引导其朝着政策预期的方向发展。因此,笔者结合家庭农场起步阶段的发展特点,探讨政策、财政等方面扶持的发力点。



青年农场主流转100亩土地种植反季节蔬菜

一、优化创业政策供给,培育扶持更多的家庭农场创办者

家庭农场在不同阶段有不同的资源依赖和政策需求。在起步阶段,家庭农场得以产生并生存的根本在于寻求合理的产品与市场定位、在于对外部环境做出快速灵活的决策以应对外界压力,因此,创办者至关重要。因为,无论是寻求发展资金用以维持生存,还是通过市场判断进行产品定位开发并寻找销路,都必须以创办者的个人领导力来支撑家庭农场的起步、运营和成长。所以,创办者的人力资源在

家庭农场的萌发和起步阶段居于主导地位，是应对外部环境压力并获取资源供应的核心。由此，创办者的生产经营能力、市场洞察能力、综合管理能力成为家庭农场得以起步的关键。政府部门应在这一阶段为家庭农场创办者创设良好的人才培养发现激励政策制度，吸引更多的优秀创业者进入农村，带头创建家庭农场。

为此，需要整合农村创业资源，健全农民创业政策法规，优化农村创业环境，在更大范围内为优秀农民创业者提供以家庭农场为载体的创业机会。首先，应加强农业生产基础设施建设，强化农田水利、公路与网络建设，吸引更多的务工者与社会资本返乡投资家庭农场。其次，应完善家庭农场创业培训指导，尤其是应针对潜在的家庭农场创业者和初创者提供创业培训和跟踪指导，应通过设立专项补贴等政策积极培育青年农场主，助推农民职业化进程。另外，应强化政府的专项资金资助与科技帮扶，搭建有助于人才流动、科技转让和信息交流的有效载体，优化职业农民主导下的家庭农场创业平台环境与创新创业孵化机制。

二、完善土地供给以及工商登记等相关政策，明确适度规模的定位

家庭农场的产生离不开适度规模化的土地集中。农业农村部《关于促进家庭农场发展的指导意见》中关于家庭农场基本特征的界定中明确强调“家庭农场经营规模适度，符合当地确定的规模经营标准。”因此，家庭农场的培育发展，离不开土地，土地是家庭农场

在发展初期最关键的要素资源。因此，土地流转相关政策在很大程度上决定了家庭农场的培育与发展走向，家庭农场在起步阶段对土地政策表现出更强的依赖性。因此，政府部门应不断完善健全农村土地流转、土地经营权放活等相关政策制度，为家庭农场有序流转土地、放心投入经营提供政策保障。

在中国紧张的人地关系背景下，明确的规模定位应是土地相关政策的核心。目前，对于家庭农场的规模，部分学者认为中国应该发展“小而精”的真正意义的家庭农场。另外部分学者提出，公司制农场是未来中国的发展方向，他们认为，规模应扩大到具有农场经济可持续性的底线之上。显然，前者更为强调中国人多地少的状况，后者更为关注经营效率。实践中各地虽然因地制宜给出了规模标准，但是从资格条件以及工商登记情况来看，各地只是规定了规模下限，并没有明确上线，所以，实践中千亩以上的农场不在少数。农业农村部课题组全国10省调研数据发现，“300亩以下的家庭农场数量不到50%，且有意愿继续扩大规模的家庭农场占总样本的59.8%。”规模定位不清晰可能恰恰是当前阶段政策应予以完善的重要方面。因此，当前起步阶段为进一步引导家庭农场的规范发展，一方面应明确规模定位，另一方面，应在登记、管理、支持等环节出台以配套措施。

三、加强相关基础设施建设，提升家庭农场的对接市场能力

目前，及时有效获取市场供求信息，并能根据市场做出准确的

生产经营判断，仍然是家庭农场发展中存在的短板。因为，一方面，寻求新的产品并进入一个新的市场是家庭农场在起步阶段必须跨越的门槛。这其中，无论是生产资料的购买，还是农产品的销售、运销和贮藏都离不开来自市场的信息资源和渠道资源。另一方面，尽管家庭农场是独立的市场主体，但由于脱胎于农户经济保留了家庭经营的内核，天然具有弱小散的特征，难以通过个体努力搭建起联结市场的平台，因此，有助于对接市场的信息资源和渠道资源是家庭农场得以产生并持续经营的瓶颈问题所在。政府部门应该提供有助于家庭农场这类小规模市场主体有效对接市场的基础设施条件。

为此，政府应加强与市场相关的基础设施建设，提升家庭农场对接市场的能力。首先，应构建适应农产品电商发展的快递物流服务体系，将快递末端综合服务场所纳入农村公共服务设施相关规划；其次，应优化农村快递资源配置，健全以县级物流配送中心、乡镇配送节点、村级工作服务点为支撑的农村配送网络；此外，应强化益农信息社的功能维护与使用培训，充分发挥益农信息社服务“三农”的基础平台作用，利用其在农产品身份信息核查监管、农产品产销价格监控预警等方面的作用，助推家庭农场产品转型升级，促进家庭农场小生产与大市场的有效对接，推进家庭农场农产品的出村进城。■

（作者单位：河南农业大学经济与管理学院、河南省农业农村厅农村合作经济指导处）

栏目编辑：李春艳

贫困地区家庭农场发展遇到的六个问题

◎ 杨应辉 刘光练 张兴焕

近年来，云南省文山州家庭农场发展迅速，成为激活农村资源要素的重要平台。据农经统计年报，2018年农业部门认定的家庭农场216个，经营土地面积34543亩，年销售农产品总值4955.6万元，家庭农场行业分布情况为种植业126个。但是距离“涌现一批数量充足、活力四射、适合不同地区‘土壤气候’蓬勃发展的中国特色家庭农场”的目标预期还有一定距离。为探究阻碍家庭农场快速发展瓶颈，文山州农业农村局共选择32个具有代表性的家庭农场作为样本开展调研，发现有六大问题阻碍了家庭农场的蓬勃发展。

土地流转瓶颈多。样本经营土地面积10935亩，其中通过土地流转经营的土地面积9387亩，占经营土地面积的85.8%，土地流转与家庭农场存在巨大利益交集，但二者又存在很多难以顺畅沟通的“坎”。一是土地流转费用“贵”。根据土地流转大户测算，种植普通农作物，文山州的耕地流转费用在400元每亩左右较为合适，超过这个价格较难盈利。受文山州特色产业如三七、烤烟等大面积流转土地的影响，农民往往对流转土地漫天要价，且退还余地有限。二是土地流转期限“短”。样本租用土地5年以上的面积占租用土地总面积的95.8%，说明家庭农场流转土地时间要求较长。但农民群众希望流转土地时间与家庭农场相反，多数农

民希望时间越短越好，最好是5年以下。三是连片流转土地“难”。正常情况下，连片流转200亩的土地（含耕地和荒山）可能涉及10至60户农户，连片租赁土地难度大。四是流转土地“不好用”，有些土地流出方明确要求流转土地不得种植某种农作物、不得对原有土地“倒埂”、不得利用土地抵押贷款等。五是流转土地隐患多。少数土地流转未签订规范的书面流转合同，存在风险隐患。样本中口头流转合同53份720亩，占土地流转面积的7.7%，一旦发生纠纷，会有效影响犹豫不决的其他想流转土地的人员。

政策扶持无着落。部分地方政府服务家庭农场力度较弱，除口号外，基本没有实质性的家庭农场扶持政策。在资金和项目扶持上，由于实力相对较弱、项目相对较小及涉农财政资金整合的影响，家庭农场与财政扶持基本无缘。因此，家庭农场注册数量萎靡不前，规范提质不如人意。

基础设施“肠梗阻”。样本中平均每个家庭农场经营耕地面积342亩，平均每个劳动力（含常年雇工）经营土地面积40.5亩。如果没有必要的道路、厂房、灌溉等设施，单靠人力显然力不从心。因多数家庭农场地处偏僻山区，基础设施投入巨大，而家庭农场没有力量投入或不敢投入、政府部门难立项投入、社会资金不可能投入，致基础设施成为家庭农场健康发展的一

大障碍。

融资发展无担保。多数银行还不认可土地承包经营权、宅基地使用权、地上附着物等作为抵押物。没有抵押物，银行不会给予贷款。融不到资金，完全依靠农场原来的积累，要想快速发展几无可能。

产业选择凭感觉。多数家庭农场在选择主导产业时完全是“跟着感觉走”，选择什么样的产业缺乏市场调研，主导产业不能体现家庭农场的特色和优势，没有“订单农业”概念，没有“做精做特”意识，没有“打造品牌”观念，完全以“农民”的方式办农场，“跟风”现象突出，“碰运气”的产业发展方式让家庭农场发展的星星之火很难普惠和辐射广大地区。富宁县的1个家庭农场投入巨额资金，流转1000余亩土地用于蔬菜种植，因只看到蔬菜的“销售前景”而未考虑到种植要求，致家庭农场损失惨重。

带头人底子薄。多数家庭农场带头人历练少、经验缺，开办家庭农场未经任何培训，没有任何市场考察和投资规划。抵御风险能力弱，受家庭积累、信息不畅等影响，家庭农场抵御自然风险和市场风险的能力非常弱，有时甚至不堪一击，样本中有2个家庭农场2018年因自然灾害绝收。■

（作者单位：云南省文山州农村经济经营管理站）

栏目编辑：付姓

浦城“七字法”做好农业社会化服务项目

◎ 张水生

福建省浦城县是国家商品粮基地县。作为福建省首批中央财政持续支持农业社会化服务试点县，浦城县有效破解项目实施缓慢、资金发放滞后难题，2018年项目实施和资金发放进度位居全省前列。当年全县共有28家经营主体承接社会化服务工作任务，签订面积14.25万亩，实际核实服务面积13.67万亩，其中机耕4.01万亩、机插0.03万亩、机收7.19万亩、机烘2.44万亩。按耕、种、收（烘）系数折算后总面积达4.05万亩，全面完成省农业农村厅下达的4万亩任务数，补助资金308万元全额按时发放到位，受益小农户2083户，提供服务的经营主体和小农户都获得预期利益，并实现全县粮食生产面积和产量稳中有升。具体做法如下：

拟定方案讲求“实”字。根据省农业农村厅下达的任务计划，组织农经、农技人员到乡村调研，听取合作社、家庭农场等经营主体的建议和农户想法，从生产实际出发，选择粮食生产的关键和薄弱环节，即重点扶持“机耕、机收、机烘”三个环节推广生产托管服务，明确“托管服务价格不得高于市场价格，服务主体与服务对象按5：5比例分配补助资金，实现利益共享”，拟定实施方案，并以县政府办公室名义下发，为项目的顺利实施打下良好基础。

分解任务讲求“细”字。按乡镇耕地面积比例和地域分布情况，并综合考虑产粮区和非产粮区、外出务工经商人员多寡、农民种植习惯及经营主体服务能力等因素，将全县任务计划细化量化分拆到各乡镇，达到总体均衡且具可操作性。在项目实施前，对特殊情况的可在乡镇间进行调剂，但要报县级备案，确保全县的目标任务不出偏差。

宣传发动讲求“准”字。一是在浦城县人民政府门户网站和网络媒体——“浦城之窗”滚动播放社会化服务的政策，提高政策的社会知晓率。二是利用乡镇赶集之日，向农民群众发放政策解读宣传单，重点宣传农业社会化服务对小农户的好处。三是农经干部人员多次深入村组、服务经营主体当中，宣传开展社会化服务重要意义、支持措施以及如何签订规范的农业生产服务合同。宣传工作由“面”到“点”，先公众，后农户，再到经营主体，精准发力、效果显著。

消除顾虑讲求“理”字。一是服务经营主体的顾虑。由于是新鲜事物，不少服务主体担心提供服务后补助资金难到位。二是乡镇农经（农技）人员的顾虑。怕因审核纰漏、资金流失而被问责追责，因此不希望所在乡镇申报服务项目。为此，县经管站召开乡镇农经、农技站长专题会议，并邀请服务经营

主体代表共同参加，强调项目的实施从服务合同的签订到实施过程跟踪、资金申请公示、审核，事前事中事后全程留痕，想虚报冒领是很困难的事，且非主观故意或包庇隐瞒，工作人员也不应承担任何责任。解释工作有“理”有据，彻底打消了大家的疑虑。

跟踪实施讲求“真”字。一是县农业农村局召集县财政、农机和乡镇农经、农技、农机等部门参加专题培训班，进行业务培训，强调项目实施的关键是真实性，严禁弄虚作假。二是要求乡镇按月报送进度报表，适时掌握社会化服务项目进度和真实动态。三是组织乡镇（街道）农经站、农技站、财政所、农机站负责人以及分管农经的领导定期召开推进会议，及时研究解决实施过程中遇到的问题。四是加强对社会化服务质量跟踪，把农户的满意度作为衡量服务质量的重要标准，并委托电信服务平台，对服务的真实性、准确性、满意度等问题进行问卷调查，实行调查结果、农户满意程度与补助资金挂钩。

县乡联审讲求“严”字。一是乡镇审核。服务项目当季服务完成后，服务主体根据实际实施服务情况，填写服务情况登记表并在行政村村务公开栏和乡镇（街道）政务公开栏中同时公示7天无异议后，

再向乡镇（街道）三农服务中心申请补助资金；乡镇（街道）三农服务中心收到补助资金申请表后，由乡镇（街道）分管经管领导组织财政所、农经站、农机站共同核查无异议后上报县级审核。对有不一致的，坚决按实施方案要求处理，不讲情面。二是县级审核。县经管站收到审核材料后，由分管领导召集县农机总站、农业农村局、财政局业务股室联合审核，并组成抽查小

组，在乡镇审核服务面积基础上，进行现场和电话抽样调查，抽样面积不低于服务主体提交服务面积的20%。在核查中，实际服务面积与申报面积误差在5%以内的按照实际面积补助；误差在5%—10%的，按申报面积80%补助，误差超过10%的不予补助，同时取消服务资格并列入诚信黑名单，三年内不得申报该项目。此外，注重农户服务满意率调查，农户满意率低

于70%的不予补助，并取消服务资格。

资金发放讲求“快”字。县经管站将审核和抽查后确认的当季粮食生产托管服务补助面积和补助资金汇总表，经县政府网站公示7天无异议后，报送县财政局在7个工作日内进行资金拨付，确保补助资金及时到达服务经营主体手中。■

（作者单位：福建省浦城县农业农村局经管站）

深度贫困村易地扶贫搬迁成效及影响观察

——以广西田东县龙邦村为例

◎ 刘潜润

龙邦村位于广西田东县思林镇北部，是国家一类贫困村和广西“十三五”贫困村，2015年被确定为整村搬迁贫困村。全村辖11个自然屯11个村民小组327户1585人，截至2018年，龙邦村实现搬迁326户1582人，集中安置在思林镇区。在脱贫双认定工作中，龙邦村实现脱贫32户147人，贫困人口从320户1548人降为289户1397人，贫困发生率降为89.09%。本文以问卷调查形式，共调查搬迁贫困户194户，占全村总户数的59.3%，以村庄视角对易地扶贫搬迁成效、影响进行深入研究。

搬迁后产业发展及就业收入概况

产业类型。全村67.19%的搬迁户家庭拥有种植或养殖的特色产业，其中81.4%贫困户从事种植业，50.39%的贫困户从事养殖业。种植业主要有玉米等传统粮食，养殖业类型主要有牛、羊、猪等，以分散养殖为主，养殖规模普遍较小。53.49%的搬迁贫困户表示搬迁后从产业中获得收入增加了，46.51%的搬迁贫困户表示搬迁后从产业中获得收入减少了。

外出务工情况。85.42%的搬迁贫困户家庭有人外出务工。有86.46%的搬迁贫困户家庭反映搬

迁前后外出就业和培训力度有所加大。有84.9%的搬迁贫困户家庭认为搬迁后收入更加稳定且有所增加。在有外出务工的贫困户家庭中，平均外出务工人数1.87人。

产业或就业奖补。56.25%的搬迁贫困户家庭都获得了产业或就业奖补。奖补金额最低为1000元，最高为10000元，平均奖补金额为3891元。

收入来源及收入水平。搬迁贫困户的主要收入来源第一是工资性收入，如外出打工、公益岗位。第二是转移性收入，如养老金、五保金、低保金、各种补贴等。第三是生产经营性收入，如种植、养殖、做买卖等。最后是财产性收入，如房屋出租、土地流转、光伏扶贫等。从收入水平看，2015年被调查家庭人均收入最低为150元，最高为15000元，平均家庭人均收入水平为2662.93元。2018年被调查家庭人均收入最低为230元，最高为20264.28元，平均家庭人均收入水平为6179.9元，较2015年增加了1.32倍。

搬迁后续公共服务及帮扶政策保障

教育保障。从调查情况看，搬迁贫困户家庭有上小学或初中的孩子比例为66.15%，有在高中、中专、大学读书的学生比例7.81%。有上小学或初中孩子的搬迁贫困户

均能享受义务教育阶段相关资助政策（如“两免一补”等）。有在高中、中专、大学读书学生的搬迁贫困户可以获得相应的助学补贴，补贴金额最低为1000元，最高为16000元，平均补助金额约5000元。另外，调查显示，有子女上学的搬迁贫困户家庭还需承担一定的学费、生活费以及其他学习费用，最低费用一年1200元，最高费用一年22000元，平均上学花费为5337.89元。

医疗保障。从调查情况看，全部的易地搬迁贫困户家庭都参加了新型农村合作医疗保险，参保人数为家庭全部人口数，其中每人每年实际缴纳零元，政府补助基本医疗保险费每人每年250元。此外，从搬迁贫困户家庭可以享受的医疗保障服务看，90.63%的搬迁贫困户可以享受大病保险，47.92%的搬迁贫困户可以享受医疗救助，36.46%的搬迁贫困户可以享受商业补充保险，21.35%的搬迁贫困户可以享受慢性病救助。

帮扶措施。绝大部分易地搬迁贫困户表示，政府采取了一定的针对性帮扶措施来帮助自身脱贫。从具体扶贫措施看，采取产业扶贫措施的占28.8%，就业扶贫的占57.79%，教育扶贫的占64.92%，健康扶贫的占52.36%，社会保障兜底的占21.99%。94.76%的搬迁贫困户

表示政府实施的帮扶措施及扶贫项目能够明显增加收入,改善贫困状况。调查显示,只有7.81%的易地搬迁贫困户获得了小额信贷,贷款的用途也是户贷企用,用于贫困户自身发展的基本没有。关于扶贫干部的帮扶,绝大部分易地搬迁贫困户表示满意,其主要的帮扶作用体现在宣传扶贫政策、帮助易地搬迁以及解决实际困难问题等方面。这些扶贫干部上门帮扶次数少则1-2次,多则10-12次,平均5.4次。综合来看,96.88%的易地搬迁贫困户对搬迁后实现稳定脱贫表示有信心。

相关对策建议

大力培育和发展特色产业。一是发展养殖产业和特色养殖产业,龙邦村完成整村搬迁后,利用龙邦村闲置的村部、校舍、养殖基地、房屋以及山地、耕地等资源,进行有效整合,引进经济能人或引导本地有经验的养殖能手,根据国家产业政策发展养羊、养牛、养兔、野猪、山鸡等特色产业,带动有志贫困户发展产业,增加收入。二是全力推进劳动力转移就业。在引导本地经培训、有经验的劳动力利用就业平台外出就业的同时,积极向后盾单位、帮扶单位等部门寻求帮助,在江南小区(搬迁后安置地B地块)空闲土地,建设1-2栋标准厂房,通过深百协作等方式,引进服装、鞋帽、电子、五金等劳动密集型产业,实现本地转移就业。三是组建第三产业服务协会。利用B地块即将建设的建材市场、位于镇区黄金地段、靠近思林工业园区、邻近河谷大型种植园养殖场等优势,通过专业人员培训、指导,带动贫困

户发展建筑、装卸、装修、家政、运输、果园护理、环卫清洁等第三产业,树立龙邦村第三产业服务优质品牌,走出一条新路子。

全力推进教育扶贫攻坚。坚持通过教育扶贫从源头上阻断贫困代际传递。一是组织相关职能部门开办龙邦村脱盲班,重点组织开展文化水平测试,尽可能组织文盲、文化低的留守妇女、在家务农人员参加脱盲班,利用晚上业余时间,开展基本识字、算数等培训,基本消除文盲人员,为参加技能培训奠定基础。二是开展形式多样的技能培训,根据贫困户家庭情况和个人特长,组建各种创业、务工协会,组织协会成员参加深百协作和职能部门开展的家政、建筑、装修、汽车、叉车、种植、养殖、厨师、糕点等技能培训,力争有劳动能力的家庭确保有1名主要劳动力通过培训,取得相关劳务证书,并实现稳定就业。三是进一步完善义务教育控辍保学工作机制,防止适龄儿童少年失学辍学,同时为就读职业学校的贫困家庭学生,开辟招生绿色通道,优先落实助学政策,优先安排实习,优先推荐就业。

加大健康扶贫攻坚力度。加快大病集中救治覆盖所有贫困户,对所有患大病和慢性病的贫困人口进行分类救治,家庭签约服务覆盖所有贫困人口。在全面落实贫困户参加基本医疗保险报销比例提高5个百分点、大病保险起付线降低50%、报销比例提高10个百分点等政策的基础上,采取城乡居民基本医保、大病保险、医疗救助、商业医疗保险等综合措施,进一步降低贫困人口医疗费用个人自付比例,确保深

度贫困地区农村贫困人口大病实际报销比例提高到90%以上。同时统筹医疗救助、临时救助、慈善救助等各类帮扶举措向龙邦村倾斜。

实事求是开展兜底保障。一是推动农村低保标准尽快达到国家扶贫标准,加快实现农村低保制度与扶贫政策有效衔接。二是进一步完善农村低保制度,对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行政策性保障兜底。三是加大对农村低保家庭中的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者等重点救助对象,采取多种措施提高救助水平,保障基本生活。

激发贫困群众内生动力。针对文化水平低、务工能力弱的劳动力增设公益性岗位,增加就业,确保每一户移民搬迁户有一名劳动力就业。一是抓好村民思想引导,进一步加强扶贫政策宣传。结合春节农民工返乡等契机,开展一系列扶贫文化活动、主题晚会等,让宣传工作更接地气、更贴近群众。在加大扶贫惠民政策宣传的同时,在本村挖掘和大力宣传脱贫致富先进典型案例,带动群众“脱贫光荣、争贫可耻”的思想热潮,激发贫困群众发展动力。二是加大“一帮一联”帮扶力度,确保贫困户得到有效帮扶。针对贫困户的致贫原因,安排医生、教师等干部实行“一帮一联”制度,进一步提高帮扶工作责任,真正为贫困户解决实际困难和问题,用真心换取贫困群众的真情,让贫困户主动参与到脱贫工作中,变“要我脱贫”为“我要脱贫”。

(作者单位:首都经济贸易大学)

栏目编辑:李春艳

北京

建立村党组织书记区级备案管理制度

北京市委组织部、北京市委农工委近日印发《关于建立村党组织书记区级备案管理制度的实施办法（试行）》，对完善村党组织书记“选育管用”工作机制，推动全市农村基层带头人队伍整体优化提升提出明确要求。办法从完善选任机制、加强人才培养、强化监督管理、完善激励保障等4个方面提出15条措施，着力打造一支符合首都发展需要，素质高、能力强、作风硬的农村基层带头人队伍。《办法》提出，每年将全市村党组织书记集中轮训一遍。加强后备人才培养，区委组织部统筹建立全区村级后备人才库，确保每村储备1至2名村党组织书记后备人员。全面推广招聘农村党建助理员、乡村振兴协理员等做法。

浙江

设立100亿元乡村振兴投资基金

近日，浙江省乡村振兴投资基金正式成立。该基金以浙江省农业基金为基础设立，总规模100亿元，资金来源为省财政拨款，后续视运作和管理情况经省政府批准后增加财政资金投入。该基金将围绕浙江省委、省政府重大决策部署和重点工作任务，支持稳定重要农产品供给，培育打造引领性、标杆性农业农村项目，重点支持农业战略和新兴产业、重大区域特色产业、重大农业农村基础设施、农产品加工和全产业链建设、国土空间综合整治及生态修复工程、新型综合服务体系、数字乡村建设以及省委省政府部署的其他乡村振兴重大任务。

广西

深化农业农村改革系统集成助推乡村振兴

广西壮族自治区近日印发《关于深化农村改革激发乡村振兴新动能的实施意见》，《意见》将抓住推进乡村振兴的农村土地、农村产业、乡村规划、农村金融、乡村治理五个主要领域，注重改革举措配套衔接，要求在2020年上半年完成相关配套政策的集成出台并落地。

河北

法院12项措施服务乡村治理

日前，河北省法院印发《关于司法服务保障乡村治理的实施方案》，从维护乡村和谐稳定、促进乡村治理水平提升、助推乡村绿色发展和满足村民多元司法需求等方面入手，提出12条具体落实措施，精准提供司法供给，妥善化解涉农纠纷。有关涉农纠纷方面，方案提出畅通涉农纠纷行业诉调对接渠道。深化诉调对接机制建设，推动建立覆盖城乡全域的调解组织网络，实现小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交。

安徽

推进乡村治理现代化建设

安徽省多部门近日出台实施意见，要完善村党组织领导乡村治理的体制机制。加强村党组织对本村其他各类组织的领导。村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，村“两委”班子成员应当交叉任职。提高村委会成员、村民代表中的党员比例。加强村党组织带头人队伍建设。全面落实村党组织书记县级备案管理制度，促进乡村干部履职尽责；持续加强村级后备干部队伍建设，确保每个村都配备至少2名后备干部。开展新型集体经济提升行动，实施百村培强、千村扶优、万村提升“百千万”工程，发展壮大村级集体经济。

长三角

28市（区）共建乡村振兴区域合作联盟

日前，上海、江苏、浙江、安徽等长三角28市（区）的农业农村局代表，共同签署了《长三角地区乡村振兴区域合作联盟合作协议》，联合成立长三角地区乡村振兴区域合作联盟。联盟将建立新型职业农民、农村实用人才等联动培育体系，探索建立高层次人才、紧缺型农村实用人才共享机制；打破地区界线，明确目标定位，探索建立招商引资一体同频项目库，搭建长三角招商大平台；加强农产品生产加工基地和市场流通体系建设，打造区域一体化的农产品集散中心、物流基地；加大区域乡村休闲旅游联合开发、推广力度，打造集红色游、文化游、休闲游于一体的长三角乡村旅游大环线等。

栏目编辑：邹承东