

构建新型农业经营体系 引导小农户接轨大农业

本刊评论员

全国农业农村厅局长会议强调，要健全现代农业经营体系，发展以生产托管为主要形式的社会化服务，促进小农户和现代农业发展有机衔接。

受农业资源禀赋条件限制，在当前和很长一段时期内，小农户家庭经营始终是我国农业经营的基本面。传统小农户在生产经营、市场研判等方面存在天然弱势，难以跟上现代农业发展步伐。走中国特色农业现代化道路，必须妥善解决好将小农户引入现代农业发展轨道这个根本性问题。

构建新型农业经营体系，推动小农户和现代农业发展有机衔接，是全面实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化的必然要求。要聚焦深化农村改革、创新体制机制、强化联农带农等重点领域，为小农户融入和共享农业农村现代化发展创造条件、提升能力、激发动力。

聚焦扶持小农户，充分保障自主选择经营方式的权利。将小农户融入现代农业发展轨道，是推动农业现代化的必然选择，但不能急于求成。要充分考虑各地资源禀赋、经济社会发展情况和产业差异，顺应小农户分化趋势，鼓励积极探索不同类型小农户发展的路径，不搞一刀切，不搞强迫命令，保持足够历史耐心。要保护小农户生产经营自主权，落实小农户土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，激发小农户生产经营的积极性、主动性、创造性，使小农户成为发展现代农业的积极参与者和直接受益者。

聚焦服务小农户，着力解决产销关键薄弱环节的难题。发展农业社会化服务，是破解小农户生产难题、引入现代农业生产要素的有效途径。要按照市场化、专业化、社会化方向，积极培育适应小农户需求的农业社会化服务多元主体，针对小农户开展农业生产多样化需求，因地制宜发展单环节、多环节、全程托管等多种服务模式。要以产业为基础，为小农户提供农产品初加工、仓储物流、市场营销等服务，通过服务带动小农户奔向大市场。要充分发挥农村集体经济组织“统”的优势和作用，为小农户和服务组织顺畅对接提供多种形式的居间服务。

聚焦带动小农户，推动建立更为紧密的利益联结机制。既要加快培育新型经营主体，又要扶持带动小农户发展，这是中国特色农业现代化的现实选择。发挥新型农业经营主体的带动作用，提升小农户的生产经营组织化程度、拓展小农户的生产经营空间，就要推进体制机制创新，关键要以共享为核心，建立小农户和新型经营主体的利益联结机制。要突出抓好家庭农场和农民合作社，鼓励通过订单合作、要素合作、服务带动等联结方式，建立契约型、股权型等利益分享机制，帮助小农户实现“真正参与”和“利益共享”，让农民既有活干，又有钱赚。

当前和今后一个时期，健全现代农业经营体系，发展以生产托管为主要形式的社会化服务，促进小农户和现代农业发展有机衔接，已成为新阶段农村改革的重要任务。我们要坚持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，创新农业经营体系，服务小农户、提高小农户，不断把小农户引入现代农业发展轨道。▲

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 雷刘功
总编辑 李永生
副社长、副总编辑 夏 树
副总编辑 苑体强

主编 徐 刚
副主编 徐 明
编辑记者 周 嵘 陈 娜 付 姓
邹承东 罗予若
美编 李文英

通联发行部 何晓霞（主任）
王长亮 卢新松 包尚友 刘秀峰
汪 洋 杜红娟 陆家木 郑景顺
湛 权 魏龙飞
通联发行部电话 010-68251272 68132935
E-mail tonglianchu@163.com

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.cnnews.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 廊坊市百花印刷有限公司
国内定价 8.50元
出版日期 2022年2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

本刊法务顾问 北京铸京律师事务所 010-88588860



封面说明

雨水节气，农民在菜地里移栽蔬菜苗，田间地头一片忙碌景象。
(新华社发 何红福 摄)

卷首语

- 1 构建新型农业经营体系 引导小农户接轨大农业
// 本刊评论员

特稿

- 6 突出抓好农民合作社和家庭农场发展
加快培育新型农业经营主体

政策解读

- 8 规范合作社会计工作 保护成员合法权益
——财政部会计司有关负责人就印发《农民专业合作社会计制度》答记者问

本期聚焦

- 10 多位一体助力小农户“牵手”现代农业 // 李剑勇
12 小农户“握指成拳”发展现代大农业 // 陈雄峻 朱伟煌
14 小农户生产的特点与发展建议 // 曹媛媛 赵一安 张逸方

- 16 农业社会化服务是小农户和现代农业发展有机衔接的核心 // 王玉斌

理论视野

- 19 土地承包经营权证书与不动产权证书的关系辨析 // 林煜
21 承包地纳入不动产统一登记应继续颁发农村土地承包经营权证 // 肖鹏

调查研究

- 23 村级年轻后备带头人培育不容忽视
——对全国375个村的调查 // 王丽红 赵一夫
25 新冠肺炎疫情对家庭农场发展的影响
——对浙江省衢州市衢江区100家家庭农场的调查
// 周晶 郑晓云 王姝雅

乡村治理

- 27 江苏省常州市溧阳市：“五堂一站”创品牌 乡村善治有温度
29 河北省石家庄市鹿泉区：“小村规”助力乡村“大治理”
31 建好“三个中心” 提升治理效能 // 官世博

宅基地管理与利用

- 33 突出“三招” 抓好宅基地规范管理
34 构建“黔北民居”全过程管理机制 // 陶通艾
37 创新五种路径 抓实宅基地制度改革

集体资产管理

- 39 多路径培育集体经济“增长极” // 楼洁莹 徐洁莹 许乔
40 聚合力扶持壮大村级集体经济 // 向玲
42 拓展集体资产股权五大权能 // 王鸿

新型经营主体

- 44 壮大农民合作社 带动农户共富裕 // 李娟
45 提升农业生产托管效能的思考 // 郑莉

农经广角

- 46 打好“生态牌”引来“好钱景” // 杨爱芳 戚其军
47 酸果子种出甜日子 // 任庆帅

编委会主任

张天佐 毕美家 赵 鲲 雷刘功

编委会副主任

赵铁桥 赵长保 毛德智 金三林
王 平 王 宾 张 涛 刘光明
余 葵

委员

王 龙 王 勇 王德胜 方志权
孔祥智 仲鹭勃 任大鹏 任玉玲
刘 涛 刘国昕 刘海生 江丽海
杜海蓉 李中华 李 琳 李忠强
李柏霖 方 杰 杨印成 杨 霞
吴宗建 邱章泉 张 成 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 孙善波
黄君一 黄孟欣 黄祖辉 葛继新
雷耀武 窦洪波 谭志强



中国农村网
www.crnews.net



@微观三农



@中国农村经营管理

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。

要素市场化配置改革试点总体方案出台

国务院办公厅近日印发《要素市场化配置综合改革试点总体方案》。《方案》提出，合理划分土地管理事权，在严格保护耕地、节约集约用地的前提下，探索赋予试点地区更大土地配置自主权。允许符合条件的地区探索城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂使用机制。在坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线的前提下，支持试点地区结合新一轮农村宅基地制度改革试点，探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。在依法自愿有偿的前提下，允许将存量集体建设用地依据规划改变用途入市交易。在企业上市合规性审核标准中，对集体经营性建设用地与国有建设用地给予同权对待。支持建立健全农村产权流转市场体系。

《农民专业合作社会计制度》印发

为更好规范农民专业合作社会计工作，加强合作社会计核算，保护合作社及其成员的合法权益，财政部对《农民专业合作社财务会计制度（试行）》（财会〔2007〕15号）进行了修订，制定了《农民专业合作社会计制度》，并于近日公开印发。《农民专业合作社会计制度》包括总则，资产，负债，所有者权益，成本、收入和费用，盈余及盈余分配，财务报表和附则8章内容。新制度将于2023年1月1日起在农民专业合作社和农民专业合作社联合社范围内实施。

第七批农业产业化国家重点龙头企业名单公布

近日，农业农村部、国家发展改革委等部门联合印发通知，公布第七批412家农业产业化国家重点龙头企业名单。据介绍，新认定的412家农业产业化国家重点龙头企业，在全面推进乡村振兴、引领乡村产业发展和促进农民就业增收中发挥了重要作用。412家企业多从事农产品精深加工流通和新产业新业态，涵盖粮油、畜禽、果菜茶、水产、种业、中药材、乳品和小众特色等多种门类，且大多注重农业全产业链打造。2020年平均辐射带动农户2.3万多户，全年采购初级农产品1680亿元。带动就业33.2万人，其中农民20.3万人，通过就业促进农民人均增收1.52万元。

《中央财政农业保险保费补贴管理办法》修订印发

近日，财政部发布修订后的《中央财政农业保险保费补贴管理办法》（以下简称《办法》），明确中央财政提供保费补贴的农业保险主要包括种植业、养殖业、森林和涉藏特定品种四类。《办法》基本维持保费补贴比例稳定，提高中央财政对中西部和东北地区种植业保险的支持力度。对于稻谷、小麦、玉米、棉花、马铃薯、油料作物、糖料作物、天然橡胶、三大粮食作物（稻谷、小麦、玉米）制种保险的保费，在省级财政平均补贴比例不低于25%的基础上，中央财政对中西部和东北地区补贴45%、对东部地区补贴35%。

农业农村部修订发布《农业行政处罚程序规定》

为贯彻落实新修订的《行政处罚法》，进一步完善农业行政处罚程序，推进严格规范公正文明执法，日前，农业农村部修订发布《农业行政处罚程序规定》，将于2022年2月1日起正式实施。新修订的《农业行政处罚程序规定》主要针对原规定中不符合新《行政处罚法》的条款作了修订，调整了农业行政处罚程序的适用范围，细化了农业行政处罚案件从立案、调查取证、查封扣押到送达执行的程序规则，修改了农业行政处罚的适用规则和审查条件，完善了行政处罚和刑事司法衔接等机制。

15部门部署开展2022年文化科技卫生“三下乡”活动

近日，中央宣传部会同中央文明办、国家发改委、教育部、科技部、司法部、农业农村部、国家乡村振兴局等部门印发通知，对2022年文化科技卫生“三下乡”活动开展进行安排部署。通知明确，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，突出迎接宣传贯彻党的二十大精神为主线，以社会主义核心价值观为引领，以新时代文明实践中心（所、站）为依托，围绕乡村发展、乡村建设、乡村治理、农民农村共同富裕，普及科学理论、宣讲形势政策、涵育文明乡风、服务群众需求，激发农民群众创造美好生活、追求文明进步的巨大动能，推动“三下乡”提质扩面、提档升级，为促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足提供强大精神力量。



我国农村已经建立了一套相对完备的基本制度，保障了农民的基本权利，有效避免了农村出现两极分化。第一是农村土地属于农民集体所有；第二是农村集体经济组织是土地集体所有的组织载体；第三是农村土地的基本经营制度，即家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；第四是农村社会实行村民自治制度。这四项制度覆盖着整个农村地区。正是因为有了这四项基本制度，作为农村集体经济组织成员的农民才得以获得四项基本权利。第一项，农民具有集体土地的承包经营权；第二项，农民具有本集体的宅基地使用权；第三项，农民具有集体经营性收入的分配权；第四项，农民具有参与乡村自治的权利。改革开放40多年的实践证明，我国农村的基本制度有效保障了农民的四项基本权利，确保了每一个集体经济组织成员具有平等的权利，确保了每户农民都有地有房，从而保障了每个成员最基本的生存和发展条件。

——1月8日，全国人大常委、农业与农村委员会主任委员，清华大学中国农村研究院院长陈锡文在清华三农论坛（2022）上指出。



实现小农户与现代农业有机衔接，同时指出了我国农业政策的方向，指引了农业经营主体发展的方向。新型农业经营主体的发展重点应该放在对小规模农户的带动上。这些年，我国新型农业经营主体发展得很快，尤其是服务型的主体。中国特色农业现代化道路是什么？它一定是服务规模化而不是土地的规模化，服务规模化是中国特色农业现代化的一个非常重要的特征。

——中国人民大学农业与发展学院教授、博士生导师孔祥智近日在接受农民日报采访时表示。



只有实现了城市居民的返乡梦，乡村才能拥有必需和充足的资本，实现可持续发展。这一点在世界各个国家都可以观察到，因为只有城市中上层来到乡下，学校有了，医院有了，其他的基础设施也会跟上。如果不能引入社会资本，农村兴盛还是会有难度。

——2021年12月17日，华南理工大学公共政策研究院学术委员会主席、广州粤港澳大湾区研究院理事长郑永年在第十届南方智库论坛发表题为“乡村振兴与共同富裕”的主旨演讲时表示。



全国粮食总产量68285万吨，比上年增加1336万吨，增长2.0%

国务院新闻办公室于2022年1月17日举行新闻发布会，国家统计局局长宁吉喆介绍，2021年我国粮食产量再创新高，畜牧业生产稳定增长。据统计，全年全国粮食总产量68285万吨，比上年增加1336万吨，增长2.0%。其中，夏粮产量14596万吨，增长2.2%；早稻产量2802万吨，增长2.7%；秋粮产量50888万吨，增长1.9%。分品种看，稻谷产量21284万吨，增长0.5%；小麦产量13695万吨，增长2.0%；玉米产量27255万吨，增长4.6%；大豆产量1640万吨，下降16.4%。

2021年农村居民人均可支配收入达18931元

国务院新闻办公室1月20日举行新闻发布会，介绍2021年农业农村经济运行情况。农业农村部总农艺师、发展规划司司长曾衍德介绍，2021年，在克服严重自然灾害、农资价格上涨、新冠肺炎疫情散发等多种不利因素影响下，我国农村居民人均可支配收入达到18931元，实际增长9.7%，高于城镇居民收入增速2.6个百分点，成绩来之不易。

2020年全国农业及相关产业增加值为166900亿元，是当年农林牧渔业增加值的2.05倍

近日，国家统计局发布了2020年全国农业及相关产业增加值数据，2020年全国农业及相关产业增加值为166900亿元，是当年农林牧渔业增加值的2.05倍，占GDP比重达到16.47%。据介绍，为全面准确反映农业生产、加工、物流、营销、服务等全产业链价值，国家统计局制定了《农业及相关产业统计分类（2020）》，与农林牧渔业相比，农业及相关产业主要增加了三方面内容：一是产品为农林牧渔业所用的经济活动，二是直接使用农林牧渔业产品的经济活动，三是依托农林牧渔业资源所衍生出来的经济活动。

栏目编辑：罗予若

突出抓好农民合作社和家庭农场发展 加快培育新型农业经营主体

农业农村部农村合作经济指导司

党中央、国务院高度重视新型农业经营主体发展，把加快培育农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，作为“十四五”时期深化农村改革、全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的重要任务。农业农村部认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展，加强指导服务，持续开展农民合作社规范提升行动，实施家庭农场培育计划，引导农民合作社和家庭农场内强素质、外强能力，两类主体组织小农户、服务小农户、提升小农户的功能作用进一步彰显。

一是健全规范管理制度。配合有关部门修改完善农民合作社登记管理规定，推动农民合作社（联合社）及其分支机构纳入市场主体登记管理的统一框架，研究起草农民合作社财务制度和会计制度，引导农民合作社依法规范发展。从建立健全源头治理的规范运行机制、畅通便利的市场退出机制、提升发展的指导服务机制等方面，建立起“空壳社”常态化治理的长效机制。修订家庭农场统计调查制度，健全全国家庭农场名录管理制度。

二是强化试点示范引领。扎实开展全国农民合作社质量提升整县推进试点工作，持续扩大试点范围，全国

406个试点县的农民合作社成员总数、成员出资总额等指标明显高于全国平均水平，经营异常率低1.5个百分点，县域农民合作社发展水平得到整体提升。引导农民合作社兴办公司，探索整合资源要素、延长产业链条、创新运营机制的路径方法。开展示范社和示范家庭农场创建，新评定1836家国家农民合作社示范社，全国县级以上示范社达16.8万家、示范家庭农场超过11万个。择优推介近百家农民合作社和家庭农场典型案例，引导新型农业经营主体因地制宜探索发展模式和机制。

三是深化社企对接合作。结合党史学习教育“我为群众办实事”实践活动，广泛组织动员社会力量通过开展惠农优惠季、放心农资入社、主体品牌上榜等活动，对接服务农民合作社和家庭农场。邮政惠农合作实现31个省（区、市）全覆盖，中化MAP在全国534个县合作落地。一大批新型农业经营主体加速发展，从服务需求方成长为产业合伙人，承建近一半的邮政农产品生产基地，超过2300家农民合作社和家庭农场挂牌成立中化乡村服务站。

过去的一年里，农民合作社和家庭农场蓬勃发展，服务带动能力持续增强，经营水平进一步提高，在保障



国家粮食安全、提高农业质量效益和竞争力方面发挥了重要作用，成为引领小农户参与国内外市场竞争的中坚力量。

组织农民优势凸显。截至2021年11月底，全国依法登记的农民专业合作社超过221.9万家，辐射带动近一半农户。组建联合社1.4万家，社均带动17家单体合作社。全国脱贫地区培育发展农民专业合作社72万家，吸纳带动脱贫户630万户。纳入全国家庭农场名录系统的家庭农场超过390万个，经营土地达4.7亿亩。

服务能力持续增强。农民专业合作社和家庭农场行业结构不断优化，从事种植养殖的超八成，种粮合作社和种粮家庭农场分别达48.3万家、161.7万个。服务型农民专业合作社和家庭农场比重提升明显，31.3万家农民专业合作社面向小农户提供专业化社会化服务，近8万个家庭农场从事农业生产服务。产业链条逐步延长，超一半的农民专业合作社实行产加销一体化经营，9.3万家农民专业合作社创办公司实体发展加工、流通、销售，10.8万家农民专业合作社和4.5万个家庭农场取得注册商标打造品牌，5.5万家农民专业合作社和9.1万个家庭农场通过农产品质量认证。农民专业合作社为

农户成员提供的经营服务总值超过8800亿元，成员人均享受合作社统购统销服务额1.4万元。

主体活力加速释放。农民专业合作社和家庭农场积极主动参与农业多种功能、乡村多元价值开发，从事新产业新业态的发展势头强劲，5.4万家农民专业合作社开展电子商务，1.6万家农民专业合作社进军休闲农业和乡村旅游，越来越多的家庭农场在夯实种养基础的同时，探索一二三产业融合发展。经营收入稳步增长，农民专业合作社经营收入超过5880亿元，比2020年增长0.3%，可分配盈余832.6亿元，在按交易量（额）返还基础上，平均为每个成员二次盈余返还1326元。

新阶段新征程，“三农”工作重心历史性转向全面推进乡村振兴，面临的形势更复杂、任务更艰巨。2022年，农业农村部农村合作经济指导司将以促进新型农业经营主体高质量发展为主线，加强示范引领，创新机制方法，规范行业管理，强化指导服务，进一步完善新型农业经营体系，为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化提供有力的微观主体支撑。▲

栏目编辑：徐刚

规范合作社会计工作 保护成员合法权益

——财政部会计司有关负责人就印发《农民专业合作社会计制度》答记者问

为了规范农民专业合作社（以下简称合作社）会计工作，加强合作社会计核算，保护合作社及其成员的合法权益，财政部对《农民专业合作社财务会计制度（试行）》（财会〔2007〕15号，以下称原制度）进行修订，制定印发了《农民专业合作社会计制度》（财会〔2021〕37号，以下称《制度》），自2023年1月1日起施行。近日，财政部会计司有关负责人就《制度》有关问题回答了记者提问。

问：制度修订的背景是什么？

答：农民专业合作社是广大农民群众在家庭承包经营基础上自愿联合、民主管理的互助性经济组织，是实现小农户和现代农业发展有机衔接的中坚力量。为规范合作社会计工作，财政部于2007年发布《农民专业合作社财务会计制度（试行）》，自2008年1月1日起施行。原制度对于规范合作社会计核算、促进合作社规范发展发挥了重要作用。随着合作社的不断发展以及《中华人民共和国农民专业合作社法》（以下简称《农民专业合作社法》）的修订，有必要对原制度进行修订。

一是相关法律法规、中央有关工作部署对加强合作社会计核算提出了明确要求。修订后的《农民专业合作社法》规定：“农民专业合作社应当按照国务院财政部门制定的财务会计制度进行财务管理和会计核算”。2018年9月，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，要求以乡村基础财务会计制度建设、基本财会人员选配和专业技术培训为重点，提升农民合作组织的财务会计管理水平和开展各类基本经济活动的规范管理能力。2019年9月，中央农办、农业农村部、财

政部、国家税务总局、市场监管总局等11个部门和单位联合印发《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》（中农发〔2019〕18号），提出抓紧修订合作社相关配套法规，完善合作社财务制度和会计制度的要求。

二是合作社的发展实践对会计核算提出了新的需求。修订后的《农民专业合作社法》对合作社的成员出资方式、联合社的管理等提出新的要求，有必要对原制度做出相应调整；同时，随着农村分工分业深化和合作社的发展，合作社资产类型、业务范围等有所扩大，涉税业务日益增多，有必要对原制度进行补充明确和修订完善，满足合作社经济业务发展的需要。

问：《制度》修订发布经历了哪些过程？对各方反馈意见是如何采纳吸收的？

答：2018年7月修订后的《农民专业合作社法》实施以来，我们会同农业农村部农村合作经济指导司对不同地区、涉及不同业务的合作社开展实地调研，并通过书面调研等方式，广泛听取合作社、财政部门、农业农村部门、科研院校等的意见建议，全面了解合作社业务发展和会计处理需求，在此基础上启动了《制度》的研究起草工作，确定了需要对原制度修订的主要内容。

2020年3月，我们会同农业农村部农村合作经济指导司吸收熟悉合作社会计核算工作的理论和实务专家，组成《制度》修订专家组，通过电话、书面沟通等多种方式就有关合作社业务和会计处理问题进一步深入研讨，结合前期调查研究等情况研究形成了《制度》讨论稿。2020年12月，在与农业农村部农村合作经济指导司及时沟通、协调修订思路和内容，征求修订专家组专家

意见等基础上，我们对讨论稿进一步修改完善，形成征求意见稿草案。

2021年1月28日，我们印发了《财政部会计司关于征求〈农民专业合作社会计制度（征求意见稿）〉意见的函》（财办会〔2021〕2号），面向有关中央部门、地方财政部门、各地监管局和社会公众公开征求意见，同时征求部内相关司局意见。截至2021年11月1日，我们共收到79份书面反馈意见，其中27份反馈无意见，其余52份共提出314条意见建议。反馈意见总体认为，《制度》在原制度基础上做了较大提升，进一步明确了合作社会计核算要求，体例更为规范、会计科目更充实、涵盖范围更完备，有助于进一步规范合作社会计工作，加强合作社会计核算、保护合作社及其成员的合法权益，对推进乡村振兴将发挥积极作用。同时，部分反馈意见对征求意见稿的个别账务处理、会计科目设置、报表编制等问题提出了具体的修改意见或建议。

征求意见结束后，我们对所有反馈意见进行了认真梳理和逐条分析，并就修改过程中的关键问题会同农业农村部农村合作经济指导司、中华全国供销合作总社财会部、我部农业农村司专门研究，同时还与修订专家组进一步沟通并达成一致，在此基础上修改完善形成送审稿。2021年12月，启动部内会签及报批程序，最终于12月30日由部领导签发。

问：修订《制度》主要遵循了哪些原则？

答：《制度》修订主要遵循了以下原则：

一是依法规范。针对新修订的《农民专业合作社法》新增内容，《制度》相应地补充了有关会计处理要求。例如，针对以土地经营权、林权出资参加合作社的法律规定，增加关于土地经营权、林权出资的确认、计量等要求；针对新增的联合社组织形式，明确联合社应当适用《制度》，并对成员社收到联合社的盈余返还、盈余分配等会计处理作出规定。

二是问题导向。一方面，对符合合作社互助经济组织定位、过往会计核算中已被实务广泛接受认可的做法，《制度》予以保留，并适当调整完善，以有序衔接、确保稳定。例如对“成员往来”等科目进行充实完善，对外投资暂不区分长期投资和短期投资等。另一方面，对合作社发展中出现的新情况、新需要，补充完善有关会计科目和账务处理，促进合作社精细核算，提升会计核算水平和会计信息质量。例如引入“生物资

产”的分类和核算要求，增设“累计摊销”“长期待摊费用”“待处理财产损溢”“应付劳务费”“应付利息”“财务费用”等13个会计科目，补充充实涉税业务、财政补助资金的有关会计核算等。

三是务实简化。考虑到从全国范围来看，大部分合作社规模较小、业务单一，合作社成员以农民为主，因此，参考《农民专业合作社法》修改思路，在与行业主管部门及有关专家充分沟通基础上，《制度》在满足会计核算需求的前提下，适当保留相对简化的会计处理要求，力求简便易行、方便操作，例如不计提资产减值准备、固定资产折旧方法限于平均年限法或工作量法等。

四是协调衔接。原制度涉及合作社财务管理和会计核算两方面内容，按照《农民专业合作社法》《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》的有关要求，《制度》聚焦规范会计核算工作，并且与正在制定中的财务制度在具体内容上实现较好的协调衔接。此外，《制度》对于原制度中存在的不全面、不协调之处进行了修订，确保《制度》的内在协调衔接，例如，对资产负债表的报表格式、项目和顺序等进一步优化，增进可理解性；完善盈余及盈余分配表的报表项目列报顺序，以与《农民专业合作社法》中对合作社盈余分配程序的要求相一致等。

问：《制度》的主要内容是什么？

答：《制度》由正文和附录两部分组成。

正文包括总则，资产，负债，所有者权益，成本、收入和费用，盈余及盈余分配，财务报表和附则8章内容。第一章总则阐述《制度》的制定目的和制定依据、适用范围、会计基础、会计信息质量要求等总体要求。第二章至第五章分别为资产，负债，所有者权益，成本、收入和费用，结合合作社主要生产经营活动，对相关资产、负债、所有者权益、收入和费用等会计要素的确认和计量等作出规范。第六章盈余及盈余分配对合作社本年盈余的形成和分配等会计处理作出规范。第七章财务报表对合作社会计报表类型、报表附注、编制要求、会计政策、会计估计变更和差错更正等作出规范。第八章附则主要规范施行日期以及与原制度的衔接问题，并对合作社会计基础工作、会计档案管理工作提出原则要求。

附录《合作社会计科目和财务报表》主要规范会计科目的具体设置、核算内容和主要账务处理、以及会计



多位一体助力小农户“牵手”现代农业

◎ 李剑勇

近年来,浙江省临海市始终坚持家庭经营的基础性地位,结合本地人均占有耕地面积不到0.36亩的实际情况,通过引导小农户自发合作、鼓励新型农业经营主体辐射带动,走出了一条小农户生产和现代化适度规模经营和谐共生、同频共振的发展之路。随着小农户和农业经营主体的协同发展,临海市获得了中国无核蜜橘之乡、中国优质柑橘基地重点县(市)、中国杨梅之乡、中国名茶之乡、中国西兰花之乡、中国白对虾之乡、中国水库胖头鱼之乡等称谓,拥有“羊岩山”牌茶叶、“临海蜜桔”和“忘不了”牌临海蜜桔等中国驰名商标,全市农村常住居民人均可支配收入达到30023元,在全国“两山”发展百强县中排名第七。

加强政策规划引领,助力小农户踏上发展“高速路”。通过对区域农业产业进行总体规划,临海市构建了基础扎实、梯度发展的农业产业体系,种植业、畜牧业、渔业结构比例良好,达到4:1:3,农业结构由单一向多元方向转变,向着生产能力更强、结构更优、效率更高迈进。同时,连续多年出台农业发展一揽子政策,每年安排2000多万元对产前、产中、产后提供定向补助,有效提高了农户参与农业生产、发展现代农业的积极性

和主动性。各镇(街道)结合区位优势和资源禀赋,加强农田水利基础设施建设,完善农贸交易市场、仓储中心、冷链物流中心、电商服务中心等流通设施,为小农户生产提供便利,营造优良环境。

健全利益联结机制,构建小农户对接现代农业“合作桥”。临海的小农户合作意识、创业精神较强,家庭承包经营、合作经济发展有良好的土壤和驱动力。2002年5月上盘西兰花产业合作社在临海成立后,各类新型农业经营主体在临海扎根生长、蓬勃发展。截至目前,全市共有农业龙头企业56家、农民合作社2623家、家庭农场1383家。同时,临海不断推进农业经营体制改革创新,引导小农户自发合作,鼓励经营主体带动小农户发展,积极探索并推广了“农户+合作社”“农户+合作社+公司”“农户+家庭农场+合作社”等模式,组建了5家农民专业合作社联合社、1家农村资金互助社、3家农村资金互助会,为小农户对接大市场、接轨现代农业发挥了很好的桥梁纽带作用。

加快“三位一体”农合联建设,办好为农服务“综合体”。2015年,临海市组建了“农有、农治、农享”的农民合作经济组织联合会(简称农合联),打造为

报表格式与附注及其编制要求等。

问:如何做好新制度的贯彻实施工作?

答:新制度将于2023年1月1日起在农民专业合作社和农民专业合作社联合社范围内实施。为了确保新制度有效贯彻实施,我们将开展以下工作:

一是为确保新旧会计制度顺利衔接、平稳过渡,在与农业农村部农村合作经济指导司、中华全国供销合作总社财会部、修订专家组充分沟通的基础上,我们同步制定发布了《农民专业合作社新旧会计制度有关衔接问题的处理规定》(财会〔2021〕38号),作为新制度实施的配套文件,为指导执行原制度的合作社顺利执行《制度》提供政策保障。

二是会同农业农村部做好《制度》的贯彻实施工作,指导全国各级财政部门、农业农村部门、农民专业合作社充分认识新制度的重要意义,扎实做好新制度执行的相关准备工作,确保新制度落实到位。

三是深入开展新制度的培训工作。2023年之前,我们将组织开展对省级财政部门等的师资培训,同时会同农业农村部指导各级财政部门、农业农村部门认真组织新制度的培训工作,使合作社会计人员尽快熟悉和掌握新制度。2023年新制度实施后,我们将紧密跟踪了解新制度的执行情况,及时回应实施中的问题,适时开展针对性的培训,确保新制度有效落地。■

(来源:财政部网站)



农服务综合性平台。农合联服务农户的功能主要体现在“一中心、两机制、三服务”：“一中心”，即农民合作经济服务中心，是专门为农民打造的“办事大厅”，为农户生产经营提供一站式、精准化服务。“两机制”，即农民合作基金和农合联资产经营公司，农民合作基金由政府主导、农民参与，初始资金为3000万元，由农合联资产经营公司进行管理，经营效益反哺农业发展和农民增收。“三服务”，即提供生产、供销、信用服务，包括农技、销售、金融、信息、品牌、培训等。特别是在信用服务方面，临海借助成为省农村金融改革试验区、省农村信用体系建设试点县、省级信用县的契机，做到了农村普惠金融全覆盖、农民信用体系全覆盖，创新了“丰收小额贷款卡”“小微金融便利店”“助农宝”“农链贷”等金融产品和服务，为小农户生产提供了更为便捷的金融服务和更加有力的信贷支持。

推动农村土地制度改革，让小农户吃下“定心丸”。土地是小农户最重要的生产资料。为此，临海市全面落实《农村土地承包法》，加快推进农村承包土地“三权”分置，抓好“确权、赋权、活权”文章，完成770个村、17.45万户农村承包地确权登记颁证，确权面积30.58万亩，颁发农村土地承包经营权证17万本，确权率达98.2%，建成了全市农村土地承包经营权确权数据库，实现了规范化、数字化管理。积极建立健全市、镇两级农村产权流转交易平台，充分发挥承包地经营权抵押担保、流转交易、入股分红等权能，充分释放改革红利。据统计，全市家庭承包耕地流转面积达22.16万亩，占家庭承包经营耕地面积的55.6%，土地流转价格平均约900元/亩。

定制全产业链培训方案，打造小农户增收“加油站”。乡村振兴，主体是农民，人才是关键。临海市坚持把乡村振兴学院、农广校作为小农户培训的主阵地，通过政府购买服务方式，不断加强师资力量，组建了由涉农单位、大专院校和乡土专家组成的师资团队，并且依托农业龙头企业和合作社，开设了8家实训基地（田间课堂）。根据农户需求，采用“农民点菜、专家下厨”菜单式培训，围绕解决农业全产业链中的困难和问题，开设了多期农村电子商务操作、特色产业发展和种养技术提升等受农民欢迎的课程，全市每年完成农村实用人才、高素质农民、经营主体领军人物等培训共计8300人。

虽然临海市小农户在农业现代化进程中得到了一定

发展，但也还存在一些不足。一是精准扶持难度较大。目前临海市在执行扶持政策过程中，倾向于投放各类经营主体，而面向小农户的普惠性补助，则因量大、面广、界定困难，导致行政成本高、承担风险高，较难执行下去。二是社会化服务依然偏弱。临海市的社会化服务组织偏少，产业协会等公益性服务组织服务效果不明显，植保专业合作社、农机专业合作社等合作性、市场性服务组织亟待规范。基层农技人员断层严重，基层招录的农技专业人员多被抽调从事其他重点工作，导致从事农技工作的仍是“60后”群体。三是合作带动仍旧不足。小农户与农业经营主体之间的联结依然不够紧密，经营主体带动作用需加大。

下一步，临海市将从四方面发力，推动小农户和现代农业发展有机衔接。一是确保政策举措“精准投放”。按照“因时制宜、因地制宜”“宜小则小、宜大则大”的原则，进一步加大支持小农户发展的工作力度，围绕小农生产需求，部署开展农业经营体制机制创新、新型农业经营主体规范提升等专项行动，进一步提高财政资金使用效率，提升帮扶水平。二是确保经营主体“全面带动”。引导合作社强化与农户的利益联结机制，在安排项目补助中，重点支持与农民有密切联系、能带动农民增收致富的新型农业经营主体。加强农业社会化服务，扶持农机、植保等服务型合作社发展，在用地、用水、用电等方面给予支持，落实贷款利率优惠政策，按照服务量进行一定补助。三是确保农合联“全程服务”。深化农合联改革，围绕特色产业组建杨梅、茶叶、生猪、柑橘等产业农合联，搭建特色产业综合服务平台，形成“产业农合联+区域农合联”结合的会员结构和服务模式。加快推进实现益农信息社、庄稼医院等行政村全覆盖，解决小农户生产中面临的信息滞后、技术落后等难题。四是确保城乡商贸“畅通渠道”。进一步优化城乡商贸体系和农业商贸业态布局，把小农户在田头马路边“披头散发”卖的农产品，经过“梳妆打扮”后推入市场，不断拓展营销渠道，提高小农户生产农产品的市场竞争力和经济效益。加快配套设施和服务体系建设，建立农产品运营中心和物流运输线，围绕杨梅、柑橘、西兰花等鲜销产业，加强农村冷链物流体系建设，完善分级、包装、储藏等基础设施，加快推进电商下乡。

（作者单位：浙江省临海市农业农村局）



小农户“握指成拳”发展现代大农业

◎ 陈雄峻 朱伟煌

近年来，湖南省双峰县锁石镇积极探索小农户与现代农业发展有机衔接新路径，构建以小农户家庭经营为基础，合作与联合为纽带，特色产业带动为支撑的现代农业经营体系。全镇9800余户农户“握指成拳”发展优质稻、油菜、菊花、荷花、火龙果、草莓、百合、西瓜、药材等特色产业，搭上了产业富民“顺风车”，为推动现代农业和乡村振兴增强了内核动力。

增强“造血”功能 小农户变身“田保姆”

锁石镇属于典型的农业乡镇，同时也是一个劳务输出大镇，全镇90%以上的青壮年劳动力在外务工。小农户干不了、干不好、干了不划算的难题严重制约了当地的农业产业发展。

如何才能打破传统思维定式，实现传统农业的根本性突破？锁石镇顺应时势，积极实施小农户孵化提升计划，出台“提升、培育、装备”三项政策扶持机制，增强小农户“造血”功能，推动小农户化身为推动锁石农业产业化发展的第一引擎，帮助小农户大步迈向现代农业的康庄大道。

“感谢党和政府的好政策，让我们这些泥腿子农民也能学懂技术。”金源村农民赵理伦一脸笑容。今年52岁的赵理伦年轻时一直在外务工，这些年由于母亲身体欠佳回家照料，耕作了自家3亩田地却没得多大收入。2019年，锁石镇采取田间学校、农民夜校等培训形式，专门针对小农户开展种养技术、经营管理、法律法规等培训活动，赵理伦报名参加了培训。完训后抱着试一试的心理，老赵流转了村里5亩荒山，搞起了黄栀子种植。2020年，黄栀子正式挂果实现大丰收，亩均收入达7000余元。

桔木村的王庚健是一个“老农民”，守着自家三亩

二分地耕作了一半辈子。2018年，他尝试同村里实在没有劳力耕作的农户签订土地流转协议，化零为整，种植优质稻9亩多，当年就实现大丰收。尝到甜头的王庚健种田积极性越来越高，流转土地也从最初的不足10亩发展到现在的128亩，流转范围扩大到周边几个村子，成为远近闻名的“田保姆”。

在加大对小农户政策扶持的同时，锁石镇还持续在改善小农户生产需要的基础设施、加强小农户科技装备应用和拓宽小农户农业保险覆盖面三方面同时发力，为小农户安装三重“安全锁”。2021年，通过整合涉农资金，新修机耕道16.2千米，硬化灌溉渠道26.1千米，通组道路16.5公里，推广应用县内农机企业生产的实用轻简型装备126台，小农户农业保险覆盖率达86%。

“2019年以来，锁石镇通过科技下乡、屋场会、田间课堂等方式开展粮食、药材、经果林种植等专业技术培训，共培训农户近万人次。通过培训，169户小农户发展壮大为家庭农场，1320余名外出务工劳动力实现返乡创业，成为新型职业农民、产业带头人。”锁石镇党委副书记、镇长刘振恒介绍说，“下一步，我们将坚持目标导向，做好小农户技术指导和跟踪服务，加强政策扶持，帮助小农户快速成长为会经营、懂技术、善管理的行家里手，造就更多的乡村产业发展带头人，为乡村振兴提供源源不断的人才支撑。”

提高组织程度 小农户结成“共同体”

“借助优质稻、油菜种植基地，采用土地流转、粮食生产、烘干仓储和销售为一体的市场化发展模式，2022年我要打造出属于自己响当当的品牌。”锁石镇金紫峰村种粮大户彭光明对新一年年的发展蓝图早已描绘于心。



说起彭光明，有人说他是个农机手，正是当了多年的农机手，才让他变成了如今的种粮大户。也有人说他是个“带头大哥”，2018年他牵头组建光明农民种养专业合作社，吸收32户小农户通过实物、土地经营权等作价出资一起办社入社，与小农户共享合作收益。

锁石村72岁的农民王合堂逢人就说：“多亏合作社流转了我的3亩多地，不仅田没有抛荒，还保证了收入，更重要的是我帮儿子在家管好了孙子，让儿子和儿媳在外安心务工，农忙时还能在合作社帮点忙，挣点收入。”

原来，近几年随着村里的年轻劳动力大多到城里打工，不少忙不过来的小农户就请彭光明帮忙耕种收割，还有的干脆把田地入股合作社。就这样，彭光明也由“农机手”变成了“种粮大户”。如今，彭光明这位合作社社长带动金紫峰、景星、锁石等村的300余户小农户实现了“旱涝保收”。

“企业统一提供种子，统一开展种植培训，统一收购菜籽，我只管把地流转过来，把油菜种好，等着领钱就行了。”锁石镇大溢塘村农户王双旦来到地里查看油菜长势。他算了一笔账：“我这28亩地，今年估计能收8000多斤油菜籽，锁石‘花之缘’粮油公司以高于市场价一毛五至两毛的价格回收，我起码能挣3万多块。”

为了控制抛荒、盘活闲田，锁石镇建立了大溢塘、车田、锁石、桔木等10个油菜种植示范村，核心基地面积达到1.5万亩。并出台优惠政策，鼓励龙头企业通过“公司+农户”的方式，将小农户纳入油菜产业发展体系，通过统一技术、统一生产、信息互通、共创品牌等方式，与小农户形成稳定利益共同体。2021年，镇内“花之缘”粮油、福寿粮油两家龙头企业与基地内5000余户小农户达成订单收购协议，户均增收4500余元。

拓展增收空间 小农户融入“大产业”

为了打响特色农业品牌，锁石镇紧盯市场需求，深挖本地资源潜力，采用“企业+合作社+小农户”等多种合作模式，将小农户纳入到现代化农业发展中，引导小农户依托规模企业发展地方优势特色产业，构建“一村一品、一乡一特”的产业格局。全镇9800多户小农户融入优质稻、油菜、菊花、荷花、药材、蔬菜等特色产业，增收渠道、增收空间进一步拓展。

依托万亩油菜基地，锁石镇开始尝试办节会来促增收。经过精心准备，锁石油菜花节不仅吸引了县内外游

客，也成为了锁石小农户增收致富的舞台。大溢塘村农户贺立新望着人头攒动的游客喜上眉梢，她从周边邻居家收购辣酱、豆豉、红薯干到节会现场售卖，几天下来就赚了3000多元。节会办完一算账，光是售卖土特产就获利3万余元，短短一个月的时间就顶得上在外一年的务工收入。

农户们尝到了节会的甜头，油菜种植积极性也越来越高，核心基地也从最初的5000余亩扩大到现在的1.5万亩，一些小农户还依托乡村旅游创办起了“农家乐”。2021年，锁石镇成功举办湖南油菜花节，并获评湖南省十大最美油菜花乡村旅游点。2022年1月，锁石镇“花之缘”景区获评国家3A级旅游景区，“一朵油菜花”年带动综合效益达5000余万元。

陈德元是锁石镇共享村一名颇有经济头脑的农户。2017年，他带领村子里10多名有想法的农民报名参加镇里举办的新型职业农民培训班。通过培训，他和几个小农户在利民村流转土地46亩，种植玄参、丹参、何首乌、白术、赤术等名贵中药材。2018年，他又在共享村建立60亩经果林基地。2020年，药材、经果林基地产出效益达120余万元。

“现在很多人都梦想进入大城市，追求繁华的都市生活。然而，我却向往农村，我要通过我的技术，帮助农户们摆脱贫困。”齐心村王颂风早年一直在安徽黄山一家菊花加工企业做管理。2018年，他选择回到家乡带领村民发展菊花种植，在熟悉的田野上闯出了一番新天地。2021年，他种植的62亩菊花实现产值200余万元。

2021年，锁石镇已形成优质稻、油菜、菊花、荷花、药材、蔬菜六大主导产业，建成连片100亩以上的板块基地29个，板块农业总面积达2.16万亩，打造了“花之缘”“福寿”“金稼堂”“刁嘴巴”“添美味”等一大批知名农产品品牌，全镇9800户小农户通过产业带动实现稳定增收。

“充分对接市场、拉长产业链是促进小农户发展壮大、提升农业产业附加值的必由之路，我们也在积极引导这种转变。”锁石镇党委书记欧阳鸿政表示，接下来，锁石镇将继续推动小农户融入“大农业”，连入大市场，接入互联网，实现小农户与现代农业的有机衔接。▲

（作者单位：湖南省双峰县农村经营事务中心、双峰县锁石镇人民政府）



小农户生产的特点与发展建议

◎ 曹媛媛 赵一安 张逸方

党的十九大报告提出要实施乡村振兴战略，深化农业供给侧结构性改革，积极培育新型农业经营主体，促进小农户和现代农业发展有机衔接。把小农户生产引入现代农业发展轨道，既是重大的理论创新，也是务实的实践要求，体现了党中央对我国国情农情和农业农村现代化发展规律的深刻把握。改革开放40多年来，我国农村社会发生巨大变化，但是相对落后的农业生产生活方式仍然存在。牢牢把握住实施乡村振兴战略的重要契机，推进河北省张家口市农业农村发展，使小农户在共建共享中有更多获得感，具有重要的指导意义。

全市小农户生产基本特点

小农户面临的发展条件不利。一是土地经营规模小、碎片化问题严重。据统计，张家口市农业总户数131万，农业总人口346万，耕地面积1212万亩，户均耕地面积9.25亩，农户人均耕地面积3.5亩；承包到户的耕地面积为1028万亩，户均承包地面积7.8亩，农户人均承包地面积3亩。全市经营耕地面积10亩以下的农户数87.6万户，占总农户数的66.9%；经营耕地面积10~30亩的农户数32.2万户，占总农户数的24.6%；经营耕地50亩以上的农户数为3.4万户，而全省50亩以上规模经营的农户数为14.8万户，占全省的23%。张家口市坝上高原和坝下低中山盆地两种地形，坝上4县地势辽阔，户均耕地面积约17亩，而坝下地区户均耕地面积约6亩。受地理自然条件影响，张家口市坝下地区土地规模经营面积小，多呈碎片化经营，而坝上部分深度贫困地区多为典型的盐碱地和沙化地。张家口市小农户生产发展受地理自然条件



影响较大，在推进小农户和农业现代化发展有机衔接中应强调分类施策，因地制宜。二是农村劳动力老龄化、“空心村”问题普遍存在。据统计，全市农村汇总劳动力数约195万人，占农业总人口的56%，其中从事家庭经营的约120万人。外出务工劳动力74.7万人，其中有57.5万人属于常年外出务工，多数为农村青壮年。张家口市大部分地区小农户劳动生产率偏低，文化水平、科技素养相对较差，先进农业生产技术普及率较低，融资、信息、市场销售等渠道不畅通。三是农村地区生产要素发展不平衡。工农不平衡、城乡不协调等问题没有根本解决，土地、高素质劳动力、资金、技术等优质资源大量流向工业和城市，导致小农户生产发展缺钱、缺人。在



农村地区公共服务体系从无到有，但实现城乡在医疗、卫生、教育等公共服务方面的均等化，还有很长的路要走。生产要素发展的不平衡在一定程度上限制着小农户和农业现代化发展的衔接。

小农户面临的发展机会不多。一是小农户对现代农业发展机会把握能力较弱。当前，随着“大众创业、万众创新”深入发展，我国农村地区产业结构不断得到调整优化，农业新兴产业发展方兴未艾。但面对农村新的发展机会，张家口市小农户往往因家庭资源禀赋差，且运用现代生产技术、信息手段、金融服务的先天能力不强等原因，难以把握市场机遇。如农产品加工和流通环节大多由工商资本主导，与小农户只是简单的买卖或雇佣关系，小农户得不到更多的产业链增值收益。二是新型农业经营主体对小农户带动能力不强。近几年，张家口市大力推进农村一二三产业融合发展，开展农民合作社、家庭农场、农业企业等新型经营主体培育计划，着力构建现代农业经营体系。但目前多数新型农业经营主体对小农户的带动能力较弱，农业项目辐射能力和精准度不够，使得小农户的参与度、积极性不高，难以分享农业现代化发展带来的红利。

推进小农户和农业现代化发展有机衔接的建议措施

发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，扶持小农户生产。一是要加强组织衔接。创新推广多种模式的联合与合作，充分发挥政府、农业产业园区、农民专业合作社、科研院校、龙头企业、金融机构等组织力量，建立“政府+科技+金融+公司+农民合作社+小农户”的新兴合作经营模式，统一流转土地，建设基础设施，引入种养品种，加强技术指导、品牌打造，扩大加工销售，以务工、入股为纽带与农户建立利益联结关系，把小农户嵌入到产业链条各个环节，让农户分享产业收益。二是加强技术衔接。鼓励科技下乡，鼓励推广“科研院校+新型农业经营主体+小农户”模式，以科研院校为技术依托，以新型农业经营主体为对接平台，实施技术指导和精准帮扶，引导新型农业经营主体以土地、订单、股份为纽带与周边小农户建立联系，让小农户获得技术带来的更多收益，从产业结构调整中收益。三是加强市场衔接。利用东西部扶贫协作机制和特色小镇建设、“一村一品”强村富民工程等政策契机，引导

农民合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体带动区域农户依托片区资源优势，发展乡村旅游、推介特色农产品、开展品牌营销。打通与京津等地的市场沟通，以市场需求为导向组织生产，集中统一加工销售，利用电子商务等手段拓宽农户增收渠道，增强农产品的议价能力，通过一二三产业融合发展，带给小农户更多现代农业发展成果。

建立健全农业社会化服务体系。一是要发挥政府主导功能。政府是公益性、基础性农业社会化服务的主要提供者，县乡等相关部门可以尝试建立区域性农业技术推广中心、建设完善小型农田水利设施和田间道路、开展农业技术培训、推广农机作业服务等。积极探索通过政府购买的方式引导社会力量提供农业社会化服务。张家口市大部分农村田间路系、水系等条件较差，达不到完全机械化的要求，因此各级政府部门，尤其是有条件的县（区）可以整合各类土地整治项目，开展宜机化改造。二是要引导社会力量积极参与。农民专业合作社、农业产业化龙头企业等各类主体，能够以经营性或者政府购买服务的方式为农业生产主体提供全方位的社会化服务。三是发挥村集体的主体力量。村集体作为农村的基层组织，能够更加有效地实现对全村农民的组织整合，集中力量办大事。加强对村“两委”干部的培训和指导，在政策和资金上引导支持有条件的村集体开展社会化服务。

深化农村改革，完善财政支农政策。一是要深化农村改革，让小农户共享改革红利。当前张家口市农村承包地确权工作已基本完成，要探索完善承包地“三权分置”。积极深化农村集体产权制度改革，利用好改革成果，实现“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，让小农户更多地分享产权制度改革的红利，成为改革的参与者、受益者。二是发挥农业补贴的导向作用。“基在农业、利在农民、惠在农村”，要进一步完善农业补贴政策，通过重点扶持带动小农户发展的新型农业经营主体，让财政补贴更多更广惠及农民群众特别是小农户。如支持新型农业经营主体通过股份合作、订单农业、利润返还等方式与小农户建立紧密的利益联结机制，让处于产业链低端的小农户也能分享财政支农的政策红利。■

（作者单位：河北省张家口市农村合作经济经营管理站）



农业社会化服务是 小农户和现代农业发展有机衔接的核心

◎ 王玉斌

2021年12月21日，农业农村部副部长邓小刚在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上作了《国务院关于加强构建新型农业经营体系推动小农户和现代农业发展有机衔接情况的报告》，无论从报告的系统梳理逻辑主线分析，还是从近年来乡村振兴发展的实践情况来看，小农户和现代农业发展有机衔接是新时代“三农”工作的重中之重，而农业社会化服务已成为小农户和现代农业发展有机衔接的核心。

农业社会化服务成为小农户和现代农业发展有机衔接的核心有其深刻逻辑内涵

政策层面，党中央国务院对小农户和现代农业发展有机衔接与促进农业社会化服务发展有明确要求。习近平总书记指出，大国小农是我国的基本国情农情，要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型现代农业经营体系，实现小农户和现代农业有机衔接。李克强总理强调，要大力扶持一二三产业融合、适度规模经营多样、社会化服务支撑、与“互联网+”紧密结合的各类新型主体，更好带动小农生产和现代农业发展有机衔接。贯彻落实党中央国务院指示精神，各地区、各部门坚持把发展农业社会化服务作为实现小农户和现代农业发展有机衔接的基

本途径和主要机制，培育适应小农户需求的农业社会化服务多元主体。

理论层面，聚焦“农业社会化服务”是破解“谁来种地”“如何种好”难题的必然选择。农业社会化服务让“专业人干专业事”，通过服务的规模化提升生产经营的规模化，冲破“高额地租正在毁掉中国农业”的魔咒，提高了农业机械化水平、农业科技贡献率、农产品量质与售价，顺应了现代农业高质量发展的要求。从经济与管理理论角度分析看，托管方式契合了理性经济人理论，生产组织方式契合了生产力与生产关系相适应的理论，创新做法较好地规避了代理人陷阱，交易形式契合了产权理论关于规避风险和降低费用的要求，资源配置方面契合了市场发挥决定性作用、政府进行必要调控的要求。

实践层面，农业农村部门聚焦“农业社会化服务”与“小农户和现代农业发展有机衔接”扎实推进工作。近年来，农业农村部将“发展农业社会化服务”作为落实“小农户和现代农业发展有机衔接”政策的重要抓手，从健全政策支持体系、培育新型农业经营主体、改善生产条件、推动乡村产业发展等方面入手，聚力破解小农户内生动力与自身能力、新型农业经营主体培育、农业社会化服务体系建设、农业现代流通体系建设、农



业农村发展内外部环境与政策体系等方面的突出瓶颈，明确提出进一步完善新型农业经营体系和加快发展农业社会化服务，突出抓好家庭农场和农民合作社“两类主体”，强化政策支持、基础条件、体制机制“三大保障”的工作思路。

农业社会化服务蓬勃发展得益于30多年来国家政策的有力推动

1990年中央首次提出“农业社会化服务体系”，1991年提出“加强农业社会化服务体系建设”。用发展眼光看，当时措施过于笼统、抓手稍欠具体。2015年提出发展“农业生产性服务业”，2017年三部委审时度势印发《关于加快发展农业生产性服务业指导意见》、农业部办公厅印发《关于大力推进农业生产托管的指导意见》并落实中央财政专项资金30亿元，2018年《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》提出“大力培育新型服务主体，加快发展一站式农业生产性服务业”。2018—2020年，中央分别安排年度专项资金40亿元、40亿元、45亿元，用于支持生产托管为主的农业生产社会化服务项目。相比早期，2017年以来抓农业生产托管为代表的农业生产性服务业是抓住了农业社会化服务体系建设的“牛鼻子”。

农业社会化服务促进小农户和现代农业发展有机衔接的各地探索亮点纷呈。2010年前后，各地开始陆续出现土地托管方面的探索和报道，服务主体很多是由原

来乡镇农机站、农技站和国营农机公司、供销合作社、农资公司转制而来，也有较多民营农资企业、农机合作社、农产品收储加工企业等介入，往往在土地流转中遭遇“碰壁”转而逐步摸索走向托管。近年来，国家投入专项资金试点从大田粮食作物入手，山东、山西、安徽、河北等地走在前列，山东诞生了以县域为单位可复制推广的“金丰公社”模式，山西屯留率先成立了全国第一个县级托管服务中心并探索出财政资金“断奶式”退出机制和山区、半山区托管模式，安徽则创办了第一家省级农业服务业联合会，河北探索出土豆等蔬菜托管模式，全国各地因地制宜不断探索服务模式与经验总结。

农业社会化服务在有机衔接小农户和现代农业发展中促进了资源要素有序整合。从发达国家与地区的发展经验及其趋势来看，联合与合作是现代农业发展的必然。农业社会化服务是基于我国“大国小农”的基本国情农情和耕地的集体所有制性质，有效扭转多年来形成的优质资源要素“离乡”“背农”局面的得力载体。首先，土地的高效整合利用。托管是不用流转和重资产投入就能实现土地规模化生产经营的有效方式，并且更有利于土地整治与高标准农田建设整体目标的实现，据金丰公社测算，能提高土地利用效率10%左右。其次，乡村产业人才的汇集与培育。得益于农业社会化服务组织的发展以及高素质农民培育项目等的支持，大批有知识、有能力的青年才俊进入“三农”领域，成为我国农业未来发展的有生力量。第三，资金技术等其他资源的





导入。农业社会化服务业蓬勃发展，工商资本大量涌入，金融、保险、电商等机构纷纷加盟，城乡优质资源得以有序流动和高效配置。

组织创新是农业社会化服务有机衔接小农户和现代农业发展的核心要义

当前，已经初步形成了以家庭农场为基础、农民合作社为中坚、农业产业化龙头企业为骨干、农业社会化服务组织为支撑，引领带动小农户发展的立体式复合型现代农业经营体系，超过95万个农业社会化服务组织已然成为推动小农户和现代农业发展有机衔接的核心承载主体。农业产业化龙头企业、家庭农场、农民合作社、集体经济组织、农村专业技术协会等农业社会化服务组织创新发展、各显神通，打造了众多成功典型案例，积累了可宣传推广的样板经验。

农业产业化龙头企业是骨干。从事农业社会化服务的农业产业化龙头企业，既有中化、中粮等央企，也有民企，金丰公社就是其中的典型代表。金丰公社由世行国际金融公司（IFC）、华夏银行、亚洲开发银行、金正集团共同投资成立，通过汇聚各类资源，建立服务网络，实现了小农户与现代农业的有机衔接。已在全国20余个省份复制建设了近600个县级社，成为中国最大专业农服组织之一。



家庭农场是基础。安徽省宿州市农民大量外出务工，农机、肥料、农药等服务经营户或种田能手成为土地流转集中和壮大生产规模的主要经营者和向零散小农户提供生产性服务的主体，逐步形成了200~2000亩不等的众多从事粮食生产的家庭农场。淮河种业试验田、展示田、良繁田耕作曾一度缺少农业机械，于是2012年淮河种业以家庭农场为基础，联合农机合作社，成立淮河粮食产业化联合体，家庭农场等各类新型农业经营主体优势得以有效整合，2020年联合体经营土地达到1.6万亩。

农民合作社是中坚。目前，全国223万家农民合作社已经成为提供农业社会化服务的重要组织和骨干力量。遂宁市安居永丰绿色五二四红苕专业合作社是全国农民专业合作社示范社，成立于2007年10月，致力于生产国内一流品质的鲜食型红薯，提供新品种研发、脱毒育种、技术培训、病虫害防治、生产服务、收获储藏、品牌打造、统一销售等服务，带动和辐射20多个乡镇、80余个村、1.8万农户种植五二四红苕3.6万余亩，实现了从传统农业向现代农业的突围。

集体经济组织是有生力量。近年来，国家高度重视破解集体经济“空壳村”，加强集体经济组织体系建设和能力建设，引导村集体经济组织依托组织优势，为农民提供直接的生产服务，或者为农业服务组织和小农户提供居间服务。如，安徽省六安市金安区横塘岗乡黄墩村集体经济组织充分发挥“统”的作用，组织全村农户统一和服务主体签订合同，推动开展产销一体化的全产业链托管服务，带动了村民增收致富，提升了村集体实力，密切了干群关系。

农村专业技术协会是重要补充。农村专业技术协会作为打通农技推广“最后一公里”的载体，是农业社会化服务组织的重要补充。农村专业技术协会兴起于20世纪80年代，2013年全国农村专业技术协会数量达到11.5万个、会员1502万人。近年来，基于农村专业技术协会发展，在系统梳理中国农业大学首创科技小院成功经验基础上，中国科协将科技小院作为科技助力农业发展的创新模式予以大力推广，各地发展热情高涨，现已在全国近20个省份组建科技小院245个，这将是有益的探索和补充。■

（作者系中国农业大学经济管理学院教授）

栏目编辑：徐刚

土地承包经营权证书与不动产权证书的关系辨析

◎ 林 煜

农村土地承包经营的日常管理不仅涉及农民的切身利益，也关系到农村基本经营制度的巩固与完善。近年来，在农业农村部指导下，各地已基本完成农村承包地确权登记颁证工作，并向广大承包农户颁发了土地承包经营权证书，进一步维护了农户土地承包经营权益。目前，农村土地承包经营权已纳入不动产统一登记，但对统一登记后颁发何种证书还没有明确规定。由此，厘清土地承包经营权证书与不动产权属证书二者之间的关系，对于保护承包农户合法权益、巩固确权登记颁证成果、做好不动产统一登记衔接等工作，具有重要的理论和现实意义。

土地承包经营权证书是土地承包经营权的表现形式，而不动产权属证书是不动产物权的表现形式。本文拟从两种权利的法律性质、生效方式、权利来源等方面进行探讨，以厘清二者之间的区别，为做好衔接等后续工作提供参考。

一、法律性质不同

根据物的所有对象不同，可将

物权分为自物权和他物权。自物权是权利人对于自己的物所享有的权利，因其与他人之物无关，故称作自物权。他物权是在他人所有的物上设定的物权，是对他人的物享有的权利，其内容是在占有、使用、收益或者处分某一方面对他人之物的支配，包括用益物权和担保物权。从法律性质看，土地承包经营权与一般不动产物权存在显著区别。

一是土地承包经营权人不享有所有权。根据物权分类以及《民法典》物权编的规定，土地承包经营权为用益物权，即他物权。不动产物权属于自物权。用益物权与自物权最根本的区别是，用益物权人对物不享有所有权，仅仅可以占有、使用和收益。《民法典》第323条规定：“用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利。”《民法典》第324条规定：“国家所有或者国家所有由集体使用以及法律规定属于集体所有的自然资源，组织、个人依法可以占有、使用和收益。”《宪法》第10条规定：“农村和城市郊

区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”这就明确了在我国农村土地集体所有、家庭承包经营的制度体系下，土地承包经营权的权利人（即农户）对“承包地”这一标的对象不享有所有权，仅享有占有、使用、收益权能。

二是土地承包经营权的获得有身份、资格前提。根据《农村土地承包法》第3条“农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式”以及第5条“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地”规定，享有土地承包经营权的前提是权利人为农村集体经济组织成员，因此可将土地承包经营权看作是一项以身份、资格为前提而享有的权利，而不动产物权则不存在这一规定。

三是土地承包经营权可以权利分置。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确现阶段深化农村土

地制度改革,顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权(以下简称“三权”)分置并行,着力推进农业现代化,是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。《农村土地承包法》第9条规定:“承包方承包土地后,享有土地承包经营权,可以自己经营,也可以保留土地承包权,流转其承包地的土地经营权,由他人经营。”土地承包经营权的“三权”分置是农业现代化发展的必由之路,并已在法律上得以确立,而不动产物权则不存在权利分置的情形。

二、生效方式不同

土地承包经营权采用合同生效主义。根据《民法典》第330条“土地承包经营权自土地承包经营合同生效时设立。登记机构应当向土地承包经营权人发放土地承包经营权证、林权证等证书,并登记造册,确认土地承包经营权”的规定,土地承包经营权的生效采用的是合同生效主义,发放土地承包经营权证只是确认土地承包经营权的形式要件而非生效要件。换言之,土地承包经营权的生效不以证书的发放为要件,证书只是证明土地承包经营权的法律凭证。

不动产采用登记生效主义。根据《民法典》第209条规定:“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,经依法登记,发生法律效力;未经登记,不发生法律效力,但是法律另有规定的除外。”同时,法条明确规定不动产物权的生效“以登记为原

则,不登记为例外”。《民法典》第217条明确规定:“不动产权属证书是权利人享有不动产物权的证明。”由此可见,只有不动产权利人到登记机构办理登记并取得不动产权属证书,不动产物权方能生效。即,不动产物权的生效要件为登记并取得不动产权属证书。

三、权利来源不同

土地承包经营权的权利来源于“法律+政策”,是反映我国经济体制改革中农村土地承包关系的新型物权。《民法典》第330条规定:“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农民集体所有和国家所有由农民集体使用的耕地、林地、草地以及其他用于农业的土地,依法实行土地承包经营制度。”《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》明确提出:“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。”

不动产物权的权利来源于法律,即物权法定。物权法定最早起源于罗马法。在罗马法中,承认所有权、地上权、永佃权、役权、质权(包括占有亦即非占有的抵押权)等具有物权属性。近代大陆法系各国继受罗马法,无不在民法中采用物权法定主义,如日本、奥地利、荷兰、韩国民法典都以立法形式予以明定。《日本民法典》第175条规定:“物权,除本法及其他法

律所定者外,不得创设。”法、瑞、德等国民法虽无明文,但解释上莫不遵从物权法定主义。在我国,物权法定意即:物权的种类法定、物权的内容法定、物权的效力法定、物权的公示方式法定。

四、土地承包经营权不仅是权利,更代表了承包关系

土地承包经营权是土地承包关系中的重要一环,而非仅是承包农户的单方权利。具体而言,土地承包经营权反映的是承包农户和集体经济组织之间的权利义务关系。农户在取得土地承包经营权的同时,也要承担法律和政策要求的义务,不得将土地承包经营权转让给本集体经济组织以外的组织或个人。集体经济组织依法监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地、制止承包方损害承包地和农业资源的行为。同时,法律明确农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式。中央政策明确,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。土地承包经营权采用家庭延续方式,当承包农户消亡时,土地承包经营权由集体经济组织收回,不存在继承问题。这与一般不动产也明显不同。

五、继续颁发土地承包经营权证书,有利于保护农民权益

随着农村承包地确权登记颁证工作的完成,2亿农户领到了土地承包经营权证书,广大农民吃下了“定心丸”,老百姓已经广为接受并熟知土地承包经营权证书,认

承包地纳入不动产统一登记 应继续颁发农村土地承包经营权证

◎ 肖 鹏

第二轮承包期满后延长三十年工作即将开展，按照中央关于农村土地承包经营权证书“不变不换”的原则要求，未来各地均有换发相关证书的实际需求。换发证书究竟是继续颁发土地承包经营权证，还是颁发不动产权证，关系到两种证书颁发的法律依据和功能定位，也关系到稳定完善我国农村基本经营制度。从法律规定和实践看，继续颁发土地承包经营权证符合农村实际。

一、不同权证的法律依据

土地承包经营权证颁发的法

律依据，是2002年《农村土地承包法》的相关规定。最初的农村土地承包关系主要依靠承包合同予以确定和规范。由于合同的相对性，往往出现发包方违约，并任意调整、收回承包地的情形。1997年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》明确要求：延长土地承包期后，应当及时向农户颁发土地承包经营权证书。2002年《农村土地承包法》第二十三条用立法形式对权证颁发作了规定：县级以上地方人民政府应当向承包方颁发土地承包经营权证。

不动产权证颁发的法律依据，是2016年《不动产登记暂行条例实施细则》的相关规定。2007年《物权法》明确国家应当建立不动产统一登记制度。2014年《不动产登记暂行条例》将土地承包经营权纳入不动产统一登记的范围。2015年，国土资源部《关于启用不动产登记簿证样式（试行）的通知》明确了不动产权证的统一格式。2016年国土资源部《不动产登记暂行条例实施细则》要求，不动产权属证书的样式由国土资源部统一规定。自此，不动产权证的印制、发放有了统一的标准。

可土地承包经营权证书对于证明土地承包权益的公信力。我国不动产统一登记的改革目标是实现登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”，但如前文所述不动产与土地承包经营权存在着法律性质、权力来源、生效方式等多种不同，不动产权属证书和土地承包经营权证书二者所承载的权利并不

相同。如何做好二者衔接，必须深入研究，妥善处理。根据《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》的要求，第二轮土地承包到期后应坚持延包原则，已颁发的土地承包经营权证在新的承包期继续有效且不变不换，只需要对权证记载的承包期限届时作统一变更。对于在延包工作中有

换发证书需求的农户，我们认为，应继续换发土地承包经营权证书。这样做，既有利于长久不变政策的贯彻落实，也能避免一个集体经济组织的农户持有多种证书，从而损伤国家证书的权威性严肃性，并给保护农户承包权益带来隐患。■

（作者单位：农业农村部农村经济研究中心）

换发土地承包经营权的，颁发不动产权证的法律依据不足。一方面从颁发的原有依据看，土地承包经营权的颁发依据是法律，而不动产权证的颁发依据是部门规章，法律的效力优于部门规章；另一方面从立法的最新动向看，颁发土地承包经营权证是最新颁布实施的法律的明确要求。2020年《民法典》第三百三十三条规定，应当颁发土地承包经营权证。根据全国人大常委会法制工作委员会的解释，《民法典》是根据2018年修改后《农村土地承包法》的规定，再次明确登记机构应当向承包方颁发土地承包经营权证。最高人民法院也强调，发放土地承包经营权证是登记机构的法定义务。

二、两类权证的功能定位

土地承包经营权证的功能定位是对土地承包经营权的确认。2002年《农村土地承包法》第二十三条明确规定，土地承包经营权证的颁发，是为了确认土地承包经营权，而不是土地承包经营权的设立依据。无论是2018年《农村土地承包法》还是2020年《民法典》均明确规定，土地承包经营权自承包合同生效时设立。就土地承包经营权而言，合同产生权利、登记记载权利、证书证明权利。因此，承包合同是土地承包经营权设立、变更和终止的关键环节。

不动产权证的功能定位同样是对不动产物权的确认。《民法典》规定：不动产物权证书是权利人享有该不动产物权的证明。与土地承包经营权不同的是，一般不动产权利的设立、变更和终止，均需要登

记才能产生效力；未经登记的，不发生法律效力。换言之，一般的不动产物权是登记产生权利、发证证明权利，而合同只是其权属变动的来源材料。因此，登记成为一般不动产权利设立、变更和终止的关键环节。

土地承包经营权证、不动产权证共同构建不动产属证书体系。从两类权证的功能定位来看，权证颁发均是权利登记的必要程序，权证作用均是为相关权利提供证明。因此，两类权证均属于不动产属证书体系的重要组成部分，不动产权证并非不动产属证书的唯一形式，没有必要将土地承包经营权换发为不动产权证。而是应当充分发挥土地承包经营权证的独特优势，继续颁发土地承包经营权证，与不动产权证共同构建完善的不动产属证书体系。

三、继续颁发土地承包经营权证的优势

从发证历史看，土地承包经营权证已有坚实的群众基础。自1997年以来，土地承包经营权证作为农民土地权益的有力证明和保障措施，被广大群众接受和熟知。随着土地承包经营权确权登记颁证工作的基本完成，全国15亿亩承包地被确权给2亿农户，并颁发土地承包经营权证，颁证率已超过96%。土地承包经营权证作为稳定完善我国农村基本经营制度的重要环节，不宜以其他名称的证书替代。

从日常管理看，土地承包经营权证有利于承包管理工作。随着农户家庭成员等因素的变化，土地承包经营权证书应当完成相应的换发

工作。如果换发为不动产权证，将导致同一村庄的同一类权利存在两种证书。考虑到农户对不动产权证的接受过程，可能导致为了不换发权证而对相关需要变更事项采取不申报的态度，从而不利于承包经营管理工作开展和承包经营数据的及时更新。

从“三权分置”来看，土地承包经营权证有利于政策落实。土地承包经营权证书不但是对土地承包经营权的确认，也关系农户土地承包权的保障。在土地经营权登记的情形下，应当变更土地承包经营权证的相关内容，从而体现土地承包权实为土地经营权流转后权能受限的土地承包经营权，并为受让方颁发土地经营权证。颁发土地承包经营权证和土地经营权证，是健全承包地“三权分置”政策法律体系的必然要求。

从“长久不变”看，土地承包经营权证有利于稳定承包关系。根据《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》的要求，第二轮土地承包到期后应坚持延包原则，已颁发的土地承包经营权证在新的承包期继续有效且不变不换，只需要对权证记载的承包期限届时作统一变更。这不但大大减轻了权证换发的工作难度和经费压力，也是“长久不变”的重要保障举措。因此，应当严格农村土地承包经营的日常管理，根据实际需要换发土地承包经营权证，而不是换发不动产权证，以保障延包后农村和农户的权证统一。■

（作者单位：中国农业大学人文学院）

栏目编辑：邹承东

村级年轻后备带头人培育不容忽视

——对全国375个村的调查

◎ 王丽红 赵一夫

近期，我们对全国27个省（自治区、直辖市）的345个行政村村支书进行了问卷调查，包括北京市12个区48个乡镇的100个集体经济薄弱村，同时还对京郊30个村进行了深入访谈。调研发现，年轻后备带头人不足是当前村级治理带头人队伍建设面临的突出问题，影响年轻人才进入和留在村级治理带头人队伍的主要因素是社会认同低、收入水平低、公共服务水平低。调研组建议，应进一步完善体制机制，形成进得去、留得住、上得去的村级治理带头人队伍管理机制，着力培育和留住年轻后备村级治理带头人。

一、当前村级治理带头人队伍的主要特点

近年来，我国村级治理带头人队伍整体素质大幅提升。然而，这批队伍呈现的“四个并存”突出特征，显示着队伍中年轻后备力量不足。

一是人才队伍壮大与区域性人才短缺并存。近年来，各地通过选优配齐村“两委”干部，净化了乡村干部队伍，提升了村级党组织带头人队伍的整体素质。2021年北京市完成新一轮村“两委”换届选举后，村“两委”干部平均年龄下降为47岁，大专以上学历村干部占48.5%，有效提高了村“两委”班子战斗力。然而，部分经济发展滞后的地区乡村治理人才短缺的问题还比较突出，有的村难以找到35岁以下年轻人去竞选村干部，北京市有17%的村通过下派方式解决35岁以下年轻干部配备问题。据对京郊100个集体经济薄弱村的调研，有10%的村认为缺乏经营管理人才是制约本村集体经济发展的重要原因。

二是班子年轻化与“班长”老龄化并存。北京市通过2021年换届实现了“两委”班子大幅年轻化，35岁以下年轻干部配备率达到100%。村“两委”干部较上届下

降5岁。然而，新换届后京郊村“两委”班子中55岁以上人员仍占31%，村党组织书记平均年龄为50.8岁。在京郊100个集体经济薄弱村中，村支部书记年龄50岁以上的有67人，35岁以下的仅3人。据对全国245个村的调查，村支部书记（主任）年龄50岁以上的占39.3%，35岁及以下的仅占13.5%。

三是受教育程度明显提高与治理能力不足并存。当前，村级党组织带头人的受教育程度明显提高，据对全国245个村的调查，村支部书记（村主任）受教育程度为大专和本科的占66%，初中及以下学历的占29.2%。据对北京市100个集体经济薄弱村的调查，村支书（村主任）受教育程度为大专和本科的占56%，高中及中专学历的占34%，初中及以下学历的占10%。然而，面临乡村治理体系和治理能力现代化的新要求，部分村“两委”干部在治理理念上，仍有以严管代替治理、以维稳代替共治的倾向；在治理手段上，缺乏法治理念和制度化、规范化的工作手段；在带动乡村发展能力上，表现为对市场和政策缺乏足够了解，缺乏与社会企业和工商资本打交道的经验和能力。据对村干部培训需求的调查，部分村干部反映非常需要学习如何提高思想政治工作能力以更好地凝聚人心，以及学习管理和技能知识等。

四是发展通道日益拓宽与人才队伍不稳定并存。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快推进乡村人才振兴的意见》明确提出，加大从优秀村党组织书记中考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员力度。各地也有较好的实践，重庆市打通了村干部成长通道，每年拿出100个左右指标面向优秀村党组织书记、村主任考录乡镇机关公务员，各区县每年也拿出一定数量事业编制面向优秀村干部定向招聘。同时，注重加强基层基础保障，并全面落实村干部参加城镇企业职工养老保险政策，推

行村干部绩效考核奖励,大力鼓励集体经济发展较好的村在集体经营收入中拿出一定比例奖励村干部,增强了村干部岗位吸引力,调动了干事创业积极性。然而,年轻的村“两委”班子仍然不稳定,年轻人才流失的现象仍比较普遍,有的新选上的35岁以下村“两委”干部,没多久就提出了辞职。

二、年轻后备带头人不足的主要原因

从当前村级治理带头人队伍面临的问题来看,年轻后备人才不足是一个重要方面。这一方面是村庄空心化、老龄化自带的“后遗症”,另一方面是城乡区域发展差距较大引发的“并发症”。后者是主要原因,具体表现在三个方面。

一是社会认同感较低。长期的城乡二元结构,让社会对包括村干部在内的农村从业人员存在一定歧视,这是年轻大学生返乡留乡创业或进入村“两委”的思想障碍。在调研中,一位1982年出生的返乡创业人员向调研组反映,她自己本来有一份光鲜体面的工作,过着优越舒适的生活,偶然的机遇来到北京市昌平区从事农业,但她母亲嫌她从事农业“丢人”,十年没有来看望过她一次。

二是城乡收入水平差距较大。目前,城市社区居委会员工资明显高于村“两委”干部,城市近郊农村的村“两委”干部工资明显高于远郊区,集体经济发达的村“两委”干部工资也明显高于集体经济薄弱村。就北京市而言,海淀区苏家坨镇柳林村村支部书记(主任)工资为8.4万元/年,与2020年海淀区居民人均可支配收入水平基本相当,村“两委”其他成员每人6万元/年。延庆区、怀柔区等远郊区村支部书记(主任)工资为每年6万元,村“两委”其他成员平均每人每年收入约4万元。多数村干部需要自己支付全部社保,每月约1000元,也就是说,延庆区、怀柔区等远郊区的村“两委”干部的可支配收入仅有2.8万元,比当地居民人均可支配收入低1.3万元。与村干部收入低相对应的是村级治理任务与日俱增、工作标准越来越高,多数村“两委”干部基本上已经从兼职型转变为专职型。

三是农村公共服务水平较低。农村地区公共服务仍存在一定短板。对京郊农村地区便民服务调查显示,北京市远郊区农村仍面临着教育资源分布不平衡、优质教育资源稀缺、文化娱乐设施单一、医疗服务水平难以满

足农村居民需求、公共基础设施中污水处理设施覆盖率较低等问题。在服务质量上城乡差距也较为显著,有农村居民反映歌华有线的服务不到位、不便民,这与城市居民对歌华有线的服务体验完全不同。城乡居民社会保障的差距仍然较大,参加新农保的农村居民退休后只能拿到800~900元的养老金,城镇职工退休后的退休金远高于农村居民。大部分村干部参加的是灵活就业人员社会保险,这与城镇职工的社保也有较大差距。

三、培养和留住年轻后备带头人的建议

着力培养和留住年轻村级治理后备人才,关键是要建立“进得去、留得住、上得去”的村级治理带头人队伍管理机制,让村级治理成为体面的职业。

一是畅通人才培养和上升通道。一方面,通过党员培训、干部培训、职业技能培训等途径,加大对村级年轻后备力量的培养力度,重点加强党性修养、突发事件处理、现代乡村治理理念与技术、涉农法律法规、农村集体经济、现代经营管理等内容的培训,提升年轻后备带头人的治理理念和治理能力。另一方面,将“从优秀村党组织书记中考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员”的规定逐渐制度化,完善村级治理人才的上升通道。

二是提高薪酬待遇。建议村干部的基本工资水平不低于本地区城乡居民人均可支配收入的工资标准,鼓励和支持村“两委”干部带动农村集体经济发展,并根据乡村治理的整体业绩情况,加大村干部绩效奖励,激发村干部干事创业的热情。

三是加强社会保障水平。各地可以拨付专项资金用于村级治理带头人社保费用的缴纳,推动村级治理带头人的社会保障水平与城镇职工的待遇相当。针对村级治理带头人,可以鼓励有经济实力的村集体经济组织为缴纳灵活就业社会保险的村级治理带头人提供一定比例的补贴。

四是补齐农村基本公共服务短板。着力推动城乡教育、医疗、文化、社保的均等化,重点是加大人才引入,提高乡村教师、医生等乡村公共服务人才的待遇水平。营造良好的营商环境,吸引新农人、新型经营主体、社会企业进入乡村,形成人才汇聚乡村的集聚效应。■

(作者单位:北京市农村经济研究中心、中国农业科学院农业经济与发展研究所)

新冠肺炎疫情对家庭农场发展的影响

——对浙江省衢州市衢江区100家家庭农场的调查

◎ 周 晶 郑晓云 王姝雅

衢江区作为浙江省衢州市传统农业产区，农特产品丰富，家庭农场的数量也较为可观。目前，全区登记在册的家庭农场有2307家，占全市总量的30%以上。为深入摸清新冠肺炎疫情发生以来，家庭农场发展状况及面临的困难，我们挑选了100家家庭农场展开了调研。调研发现，衢江区家庭农场发展仍处于起步阶段，呈现出以种养为主、规模偏小、收入偏低、从业人员年龄偏大的特征。针对家庭农场面临的困难，调研组认为，还需政府优化政策体系、精准实施奖补政策、加大人才引进力度等，更好地促进家庭农场发展。

全区家庭农场发展特点

一是家庭农场主以本地男性为主，具备长期的农业从业经验。在被调查的家庭农场主中，96.20%都是本地人（本市户籍），其中，男性占比72.15%；从年龄结构来看，40~60岁的占69.62%。可见，衢江区家庭农场主多以男性中老年人为主。从农场主的受教育程度来看，高中以上占比60.4%。从家庭农场主的经营年数来看，将近70%的农场主具有5年以上的农业从业经验。

二是家庭农场主营产业以种养为主。从家庭农场主营产业来看，衢江区家庭农场主要从事种植业，占比达到72.15%，且大部分为经济作物类，其次占比较大的就是种养结合类，达到21.52%。另外，通过调研还发现，家庭农场除了从事农业生产经营外，还会积极开展农业生产相关的其他业务，诸如农业知识科普、旅游观光、电商、加工等，极大促进了三产深度融合，创造出更多的经济、社会和生态价值。

三是多数家庭农场需雇佣劳动力满足生产需要。从

实际调查来看，44.3%的家庭农场是以家庭劳动力为主，但50%以上的家庭农场还是通过短期性雇佣或者长期性雇佣劳动力来解决用工问题。年轻人倾向在城市就业，家庭劳动力难以满足农场生产需求，所以只能雇佣劳动力，甚至有些农场从外地雇人。

四是家庭农场土地主要来自于流转。家庭农场经营的土地主要来自于村民间自愿流转，占比高达60.76%。土地流转合同时间跨度较大，流转期限10年以上的合同占比达43%。通过走访了解到，随着第二轮土地承包期限的接近，越来越多的农场主开始担心土地承包期限调整带来的各种不确定因素。土地流转价格基本合理，价格随着耕地等级和位置而有所差别，绝大部分在1000元/亩以下。纳入基本农田范围租金基本在500~1000元/亩之间。种植茶叶、果树等经济作物的山地租金水平基本在500元/亩以下，甚至更低，上方镇种植茶叶流转山地的租金有些只有100多元/亩（30年共4000元租金）。

疫情对全区家庭农场发展的影响

自新冠肺炎疫情暴发后，家庭农场面临多重困难。通过调研发现，2021年76%的家庭农场处于亏损状态，仅有16%的农场有盈利，而且盈利率不高。

一是生产经营成本高。一方面是土地租金高。以基本农田为例，租金根据不同地区和位置，500~1000元/亩。规模较大的家庭农场如果经营300亩农田，年租金就是15万~30万元。另一方面是农药化肥费用不小。据统计，近年来，水稻、小麦、玉米3种粮食，平均化肥投入约130元，占亩均生产成本的15%左右，其中复合肥占化肥成本的70%。

二是雇工需求下降。统计结果显示,2020—2021年全区家庭农场总体收入降低,增加雇工的家庭农场数量不足1/3。近40%的家庭农场是减少雇工数量的,即使不减量,也是减薪。60%以上的家庭农场反映雇工成本等大幅度增加。

三是业务量普遍下降。调查的家庭农场中,除了10%左右家庭农场没有线上业务外,59%的家庭农场表示线上业务量是萎缩的,最严重的业务下降50%以上,也有20%家庭农场业务量是上升的。经过分析,这20%的家庭农场主要供应本地市场,且以网络零售为主(如微信群、直播等)。线下的销售量也受到疫情影响,尤其是主营休闲采摘农旅融合的农场,如莲花镇的几家种植桃和草莓的农场,销售量大幅下降。

四是农场主对盈利基本持不乐观态度。柑橘、枇杷、茶叶等特色产业受冰冻和洪涝等灾害影响,产业发展态势受阻;生猪市场利润率下滑明显,也打击了主体养殖积极性,这些都降低了家庭农场主对未来盈利的期望值。

五是营业总体收入偏低。从数据上看,2020年大部分家庭农场经营收入在30万以下,刨去成本、自身劳动力等成本,纯利润不高。当然,调查中也有收入情况

比较理想的,这些农场基本掌握些“独门”技术,或者存在市场利好。衢江区一个养鱼农场,每年收入相对稳定,2020年受疫情影响,猪肉涨价厉害,作为替代品鱼类价格涨得也比较快。对比家庭农场收入,大部分家庭农场投资额也以小规模投资为主,年投资在30万元以下的占40%,其中还有不少投资10万以下的。年投资在100万元以上的,占比较低,仅占16%,说明家庭农场做得有一定规模的,还是占少数,大多数家庭农场还是扩大版的“小农户”,规模小,生存压力也较大。

促进家庭农场高质量发展的几点建议

一是优化政策支持体系。通过现有渠道安排资金,积极扶持家庭农场发展,扩大家庭农场受益面。鼓励家庭农场参与高标准农田、仓储保鲜设施等各类项目和工程建设。

二是加大金融对农业的扶持力度。鼓励金融机构针对家庭农场开发专门的信贷产品,政府部门间实行主体信用共享机制,开展家庭农场信用等级评价工作,鼓励金融机构对资信良好、资金周转量大的家庭农场实行资金需求绿色通道。农业信贷担保体系要在加强风险防控的前提下,加快对家庭农场的业务覆盖,拓宽家庭农场贷款渠道。

三是吸引人才返乡下乡创业。一方面,农业农村部门要制定培训计划,在农村实用人才带头人等相关涉农培训中加大对家庭农场经营者培训力度,使家庭农场经营者至少每一年轮训一次。另一方面,加大涉农人才的培养和引导,鼓励大学生、退伍士兵以及农场主子女返乡创业。

四是支持家庭农场发展“互联网+”。支持家庭农场发展“互联网+”,推动电子商务平台通过降低入驻和促销费用等方式,支持家庭农场发展农村电子商务。通过开办学院的方式为农民主播提供全方位支持,让“手机变农具、直播成农活、数据为农资”。

五是完善社会化服务体系。全区家庭农场发展处于起步阶段,大多是农场收入偏低,成本过高,急需完善农业生产性社会化服务体系,为家庭农场发展提供服务支持。▲

(作者单位:浙江省衢州市衢江区农业农村局、衢州学院、杭州电子科技大学)

栏目编辑:付姓



江苏省常州市溧阳市

“五堂一站”创品牌 乡村善治有温度

编者按：溧阳市扎实推进百姓议事堂、如意小食堂、文化小礼堂、幼童小学堂、道德讲堂和“心愿树”爱心工作站“五堂一站”建设，聚焦“微民生”工程，从保障农村弱势群体权益入手，切实回应群众期盼和需求，有效解决了农村社会组织发展不足、社会动员能力和社会资源有限等方面的问题，切实提升了乡村治理效能。

溧阳市地处苏浙皖三省交界，面积1535平方公里，辖9个镇、3个街道，有173个行政村、54个社区，总人口78.51万人。近年来，溧阳市始终坚持以人为本、民生优先，把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点，把治理体系和治理能力现代化的要求下沉到农村基层，针对村民协商议事难、养老就餐难、文化供给难、弱势群体关爱难等热点难点问题，系统推进百姓议事堂、如意小食堂、文化小礼堂、幼童小学堂、道德讲堂和“心愿树”爱心工作站“五堂一站”建设，统筹实施“微民生”工程，为农民群众提供个性化服务。

创设百姓议事堂，完善基层自治机制

充分发挥村党组织“把握方向、总揽全局、协调各方”的领导作用，选聘村民信赖、在农村有一定威望的人士组成“百姓议事堂”，由村党支部书记担任议事堂联络员，负责组织、协调、记录等工作，并将法官、检察官、警官和律师“三官一律”资源同步下沉，

采取“闻名声”“解民忧”“议村务”“促新风”的方式，调处矛盾纠纷、收集社情民意、开展议事协商，营造文明乡风。推进百姓议事堂制度建设，建立规范的交流培训、工作记录、限时办结、跟踪反馈机制，实行民事民议、民事民办、民事民评，有效激发了村民自治活力。

目前，已建成市、镇、村三级百姓议事堂231家，设立理事3508名，实现了三级网络全覆盖。2020年，精心打造和推广使用“智慧百姓议事堂”微信小程序，提供“菜单式”“预约式”“线上云”等服务，把百姓议事堂建到群众身边，将相关法规政策、理事等信息公开透明化，以“智治”推动村级百姓议事堂常态化、高水平运行。

建造如意小食堂，破解养老就餐难题

为切实解决老年人，特别是空巢老人的“吃饭难”问题，将如意小食堂建设列入民生实事工程，充分利用政府、集体闲置资产或新建场地，鼓励企业、社会团体、个人积极参与，通过政府购买服务等方

式，为老年人提供助餐服务，创新“舌尖养老”模式。对于60岁以上的老人，每顿按8元的标准配菜，个人付6元，另外2元由政府补贴。

老人们在如意小食堂不仅可以享受到营养均衡的饭菜，饭后还可以聊天、打牌、休息。食堂还定期开展中秋送月饼、端午送粽子、重阳送糕点、爱心生日宴、爱心年夜饭等系列特色活动，让老人们感受到快乐、惬意和温暖。全市已建成如意小食堂25家，优质便利的助餐服务已覆盖老年人1.2万余名，基本实现乡镇全覆盖。

部分乡村充分利用如意小食堂，将其作为移风易俗、简办“红白事”的场所。从2019年起，如意小食堂成为全面推广“餐前十分钟”理论宣讲的阵地。“餐前十分钟”理论宣讲内容涵盖农村改革、民生保障、致富兴业、生态环保、文化服务等相关政策，有效拓展延伸了乡村治理的宣讲阵地。

搭建文化小礼堂，充实百姓“精神粮仓”

将文化小礼堂建设作为推进



农村精神文明建设、完善农村公共治理体系的重要举措。通过“文化惠民”“文化乐民”，采取盘活存量、调整置换、集中利用等方式，与非遗传基地、村史陈列室等特色场所相结合，全市建成星级文化小礼堂157个。小礼堂推出文体项目菜单式服务，实现群众文化需求和公共文化服务供给精准对接，打通了公共文化惠民“最后一公里”。在节目建设上，全市以村为单位组建广场舞、太极拳、功夫扇等1000余支巾帼健身团队，同时将村规民约、廉政文化以及反对铺张浪费、婚丧大操大办等新时代文明新风融入各种文艺活动，常态化开展演练竞赛、文艺会演，推动群众生活焕发新风貌。近年来，文化小礼堂举办“文化零距离”八大系列124项活动，“春到礼堂·福满家园”活动500多项，制订文化服务项目245项，极大地丰富了农村群众的精神文化生活。

举办道德讲堂，营造善治良好氛围

将道德讲堂作为推动社会主义核心价值观落细、落小、落实的重要载体，以“爱、敬、诚、善”为主题，按照“唱歌曲、学模范、诵经典、发善心、送吉祥”5个环节，坚持“身边人讲身边事，身边人讲自己事，身边事教身边人”。大力挖掘和宣传身边发生的善行义举、好人好事，把“大主题”做成“小切口”，用“小故事”讲述“大道理”，着力打造时间短、空间小的“微道德讲堂”，吸引更多的群众参与其中。

同时，激活农村各类志愿力

量，推动市镇两级党政机关、国有企事业单位、村“两委”在职党员带头宣讲，鼓励农村退休干部、退休教师、“百姓名嘴”、返乡创业人士、文化能人以及先进模范人物等积极参与，打造一支有活力、有战斗力的宣讲队伍。全国道德模范提名奖获得者杨建琴、全国“诚信之星”丁山华、“中国好人”缪小福等道德典型人物多次走进道德讲堂，讲述模范故事，感化身边群众。目前，全市建成各级各类道德讲堂426个，受众近8万人。

开设幼童小学堂，促进教育均衡发展

溧阳是建筑之乡，人员流动频繁，外来务工人员 and 农村留守儿童较多。为促进学前教育优质均衡发展，让每个孩子在家门口就能接受公平、高质量的教育，溧阳决定开设幼童小学堂。幼童小学堂按“1万左右常住人口设置1所”原则布局。近3年，市财政投入2.75亿元，新建、改建幼童小学堂72个。幼童小学堂采取集团化运营方式，完善师资力量配备，对经济困难家庭的子女每人每年资助3000元。幼童小学堂还依托乡村复兴少年宫、文化服务中心等教育阵地，整合社会优质资源和公共服务平台，广泛开展“八礼四仪”教育、“童”字系列美育活动、劳动和社会实践教育等关爱农村留守儿童教育活动。幼童小学堂开设青少年能力素质训练营、父母微课堂、守护“星星的孩子”三大主题项目课程，在新媒体平台同步发布课程信息，方便学生、家长按需参加。

建立“心愿树”爱心工作站，共建助残帮困体系

建立“心愿树”爱心工作站，以“情感慈善”的创新理念补充和延伸政府及社会救助功能，用社会的不抛弃唤醒个体的不放弃，用完成心愿的方式让受助者有尊严地接受帮助。工作站建有严密的基层网络，每个村（社区）的爱心信息员以志愿者身份通过上门走访、网络调查等多种形式了解困难群众需求。开通线下、线上心愿递交申请渠道，并对心愿进行分类筛选、汇总、上报。工作站搭建爱心超市、作坊、服装店、食堂、书画室5个平台，与机关事业单位、企业、社会组织等结成爱心共建单位，提供生活物资、致富技能、文化活动等多种资源支持，为弱势群体提供量身定制的救助服务。打造“大年初一走亲戚”“爱心承诺书”“爱心生日档案”“爱心年夜饭”四大志愿服务品牌，为困难群众提供物质和精神上的双重帮扶。目前，“心愿树”实现全市12个镇（街道）全覆盖。“点亮心愿树，微爱满溧阳”已成为乡村治理中的一道美丽风景。工作站先后获得江苏省志愿服务金奖项目、江苏省“残疾人之家”等荣誉。

溧阳市“五堂一站”建设创新了乡村治理和民生服务机制模式，秉承“普惠化、均衡化、精准化”理念，实实在在地解决了民生难题，提升了幸福指数，赢得了百姓赞誉。▲

（本文系第三批全国乡村治理典型案例）

河北省石家庄市鹿泉区

“小村规”助力乡村“大治理”

编者按：为了实现村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，石家庄市鹿泉区在乡村治理实践中，坚持系统思维、问题思维、法治思维、群众思维、互联思维，指导各村制定更符合村庄实际、更具有针对性和执行效力的村规民约，最大限度地发挥村民自治作用，打通乡村治理“最后一公里”。

石家庄市鹿泉区面积603平方公里，辖9个镇、3个乡和2个省级园区，常住人口55万人。西倚太行山，北临滹沱河，“三山一陵六分田”，各村之间因人文地理环境差异、风俗习惯不同，曾经矛盾纠纷不断。为提高乡村文明程度，鹿泉区坚持因地制宜，实行“一村一策”，发动村民广泛参与制定出更符合村庄实际、更具有针对性和执行效力的村规民约，最大限度激发基层自治活力，同时依靠法治全程监督、德治培育补台，不断健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，以“小支点”撬动“大治理”。

坚持系统思维，三级联动全域推进

把制定好村规民约作为创建全国乡村治理体系建设试点示范县的重要内容，由组织、宣传、政法、司法、农业农村、民政、妇联7部门联合制定下发《关于做好村规民约和居民公约工作的实施方案》，明确了行动纲领、制定了务实有效的贯彻落实举措。鹿泉区委、区政府



主要负责人当好“一线指挥部”，主要牵头部门、乡镇党委政府主要负责人主动“沉下身子”，有针对性地制定部门及本乡镇（区）实施方案，村“两委”负责人把群众充分动员起来、整合起来。208个村结合各自实际，均制定了具体落实方案，上下联动、层层落实，实现全域整体推进。针对完善修订村规民约，创造出“群众点菜、律师把关、全民参与、全体执行”的治理路径，始终坚持“群众知晓、群众参与、群众认可、群众监督、群众执行”，真正让村民成为村庄治理的主体。

坚持问题思维，群众事情自己办

“一次摸排两张卷”，热点问题矛盾全收集。聚焦群众所需所急制订村规民约。以村为基本单位，按照网格化管理机制，由乡镇包村干部和村“两委”干部牵头，分区域推进，确保各村全覆盖、每户一代表、人人皆参与，将群众真实的意愿摸排上来。首次摸排主要有以下目的：了解群众的急难愁盼事项、群众认为需要大家遵守的规则；提高群众对修订村规民约的知晓率、参与率。第一次全方位摸排



各乡镇入户率均在90%以上。问卷显示,不同的镇村所面临的具体问题不同。在第二次调研过程中,鹿泉区针对各村实际情况,设定更为具体、符合各村实际的内容再次摸底。两次摸底后,鹿泉区基本掌握了各村群众呼声较高、亟待解决的问题。其中,环境治理、移风易俗、赡养老人这3项内容,群众关注度分别为48.02%、37.53%、34.74%。调研数据为村规民约修订工作能够做实和做细打下坚实基础。

“一村一策施奖惩”,推行适用方法新。调研发现,74%的村民认可的奖惩措施是批评和表扬。鹿泉区针对各村不同的村情特点,引导各村将群众能够接受的奖惩方式写进村规民约,让村规民约更具执行力。比如针对污水随意排放问题,在污水管网修建之前,获鹿镇下聂庄村提倡将生活用水重复利用,用其浇花、冲厕所等,对违反者进行上门劝说并责令清扫干净,三次以上者取消本年村内福利。针对移风易俗问题,大河镇小河村在村规民约中明确规定,喜事新办、丧事简办,遵守者奖励100元钱,通过正面奖励树立典型。针对老人的赡养问题,铜冶镇南甘子村由村集体出资筹备场地和基本设施,为村内独居老人提供餐食,老人只需缴纳低额的材料费和人工费。

坚持法治思维,约定也要有法可依

为了实现村规民约的合法合规和有效落实,鹿泉区充分发挥法治建设的保障作用。鹿泉区完成了“一村一律师”工程,采取群众“动嘴”、律师“跑腿”的服务理

念,在村一级建立“法律诊所”,采用法律顾问定期“坐诊”或农民群众“预约”的方式,为群众开展法律援助服务。在村规民约工作推进过程中,鹿泉区坚持“三审查、三保证”。所有村规民约制订修订程序和稿件均邀请河北师范大学研究生院的教授和专家把关审查,保证工作的规范性;修订过程中村法律顾问全程参与,对村规民约进行合法性审查,保证内容的合法性;在关键节点举办新乡贤大会,邀请相关部门参加,最终通过“四议两公开”进行审议,保证制订程序的民主性。

坚持群众思维,民约解释有延伸

村规民约被制订出来,关键还要看执行。常态推进,“疏”“堵”结合,为村民做好服务。比如,在铜冶镇,村规民约规定了红白事不能大操大办。为解决村民办红白事的难题,当地建立了农村红白理事会,负责对各村自身范围内举办酒宴开展教育引导、核准审批、劳务评估、台账管理等工作;吸纳各村长期从事红白事服务的司仪、唢呐手等经验丰富的人员,成立红白事服务队提供有偿专业的服务;建立宴席家政服务队,主要为事主提供餐具购买、宴席服务、婚庆礼仪、丧事劳务等有偿服务。将工作做实做细,让村规民约可执行、可操作,基层治理逐步向着规范化的方向稳步迈进。

坚持互联思维,约束随手可见内化于心

借2021年换届之际,鹿泉区重新修订了全部村庄的村规民约。

为了不断适应时代发展,鹿泉区将208个村修订完善的村规民约,全部在区委组织部“鹿泉党员”“乡村治理平台”全文公布,老百姓通过手机就能看到,还能在平台发表意见和建议。村民的意见和建议第一时间被反馈给乡(镇)、村两级干部,既保障了村规民约落地见效,又不断促进村规民约及时更新。

同时,鹿泉区依托网格化管理,将每个村划分为不同的片区,党员作为三级网格员,根据各村实际情况包联10~20户,负责所包片区内村规民约的执行情况监督。网格员时刻关注所辖片区内的好人好事和违反村规民约案例,并经过实地走访了解情况后在系统中进行记录、更新红黑榜,定期在村内公布。村内形成了一种以遵守村规民约为荣、违反村规民约为耻的舆论氛围,激发了村民的主人翁意识,充分激发了自治活力。

此外,鹿泉区结合文明家庭评选活动,充分发挥先进典型的示范带动作用,录制好人好事微视频2000余条,投放到网络平台,激励村民向善向美。

村规民约制订实施以来,鹿泉区坚持“系统、问题、法治、群众、互联”五种思维,奏好依法“治规”,依规“治村”,依德“促治”三部曲,打好政府引导、群策群治组合拳,杜绝了红白事大操大办、铺张浪费互相攀比的不良风气,平均每年替每户老百姓节约近万元,实现全区重大刑事犯罪“零”目标,有效地促进了村民和谐、干群和谐。■

(本文系第三批全国乡村治理典型案例)

建好“三个中心” 提升治理效能

◎ 官世博

自2020年12月被中央农办批复为全国首个整省域乡村治理示范创建省区以来，宁夏回族自治区立足区情实际，紧盯乡村治理关键环节短板弱项，加快完善治理体系，积极拓展服务功能，在广泛考察和深入调研的基础上，创新推进乡村治理中心、新时代文明实践中心、农业农村综合服务中心“三个中心”建设，着力打造乡村善治宁夏样板，加快推进乡村治理现代化，为实施乡村振兴战略创造和谐稳定的社会环境。

以提升乡村治理效能为目标，建好乡村治理中心

统筹优化乡镇综治信访、公安司法、民生服务等资源，在乡镇一级建设乡村治理中心，打造协作配合、精干高效、便民利民的乡村治理综合服务平台。2021年，全区共建设乡村治理中心42个，计划到2025年实现乡镇全覆盖。

推进三方面融合。通过组织融合、人员融合、职能融合，对乡镇各项职能职责进行系统梳理，避免职能重复设置、人员力量低效使用，进一步提升了乡镇党委统筹开展乡村治理的能力和效能。

推进多部门联调。建立“人民调解+信访+仲裁+公安+司法+审判

+检察”七部门联动机制，实现重大疑难纠纷集中会诊、跨区域纠纷携手联调、不稳定因素一体防控，将矛盾纠纷消除在萌芽状态。2021年，全区治安形势持续向好，农村社会大局保持稳定，信访总量7973件（次），同比下降19.61%，公众安全感指数连续12年保持在90%以上。

推进网格化管理。在全区22个县（市、区）全面建立覆盖全域的网格化治理体系，实现各类问题线索及时上报，有效提升了乡镇一级快速发现问题和处置问题的能力。通过网格化管理和全程闭环办理的模式，确保各类问题隐患和突发情况及时调处、全程监督、有效办结，实现“小事不出村、大事不出镇、问题不上交”。

推进信息化服务。加强乡村治理数字化智能化建设，推广“互联网+乡村公共服务”，全区90%以上乡村政务事项实现了网上办理。开展百万农民数字应用提升行动，引进电信“村村享”、移动“慧村”、联通“美丽乡村”、阿里“钉钉”等平台在乡村治理中推广应用，为乡村振兴和乡村治理注智赋能。实施农村“雪亮工程”建设，形成了银川市“1+X”综治融合中心、石嘴山市农村安防“小技

防”工程、吴忠市数字化治理平台、固原市乡镇应急管理站、中卫市网格化管理等模式，加快构建人防、物防、技防相结合的立体化治安防控体系。

以深化乡风文明建设为导向，建好新时代文明实践中心

以县级新时代文明实践中心、镇文明实践站、各村文明实践所为依托，打造融思想引领、道德教化、文化传承等于一体的新时代文明实践综合平台，着力提升乡风文明建设水平。2021年，全区新时代文明实践中心深化拓展到221个乡镇、1766个村（社区），基本实现县、乡、村三级全覆盖。

坚持党建引领。坚持“党建引领+多元协同+志愿服务”，建立党员志愿服务总队和志愿分队，与合作单位协同工作、精准服务，广泛开展敬老爱亲、帮贫问苦、移风易俗、文明创建等志愿服务。2021年，培育特色志愿服务项目1111个，组建文明实践志愿服务队伍9458支，开展志愿服务活动172590场，受益群众达246.4万人次。

做好两个结合。坚持“线上+线下”结合。线下方面，鼓励年轻党员到村、企事业单位开展巡讲，邀

请各级宣讲团开展习近平新时代中国特色社会主义思想、党史教育、政策理论等宣讲；建设乡愁公园，让群众用最朴实的话语讲述奋斗记忆、美好生活和前行决心。线上方面，通过学习强国平台、微信公众号等，对民生热点、移风易俗、疫情防控等进行正面宣传，巩固拓展网络宣传阵地。

写好三篇文章。写好“文化篇”，开展庆祝建党100周年广场舞比赛和书画展等群众性文化活动，开展童心向党、社会主义核心价值观教育等实践教育，举办农民丰收节、庆丰收节目，让老百姓感受丰收的喜悦，强信心、聚民心、暖人心、筑同心。写好“积分篇”，深化“小积分·大文明”实践功能，在赚与兑中形成“户看户、人比人”的良好氛围。写好“民风篇”，动员村民共同参与修订村规民约，以规促德、以评立德、以文养德，常态化开展“美丽庭院”“最美家庭”“好婆婆”“好媳妇”“星级文明户”“移风易俗示范户”等评选活动，形成了“板凳课堂”“文明板凳会”“田间课

堂”“德润城乡”等模式，培养群众讲科学、爱文明、树新风的积极生活导向。

以改善为民服务为宗旨，建好农业农村综合服务中心

支持引导社会力量在乡村推进建设农业农村综合服务平台，向农户提供社会化、专业化、特色化指导服务。2021年，全区共建设农业农村综合服务中心48个，计划到2025年实现乡镇全覆盖。

提供生产类服务。主要围绕特色产业发展，提供农资农技、种收储销等，重点从合作式服务、订单式服务、托管式服务开展服务。合作式服务方面，与服务对象采取共营共管、入股分红、技术承包、利润返还等模式，增强服务的针对性和时效性。订单式服务方面，根据服务对象和消费者的个性化需求，约定服务内容、服务费用等，提供一对一的精细化服务，提高服务质量。托管式服务方面，围绕生产环节、加工环节、服务环节中的一个或多个环节，与服务中心签订部分

托管或全程托管协议，委托服务中心进行生产、经营和管理。

提供生活类服务。主要围绕乡村建设和环境整治提升，拓展垃圾分类、设施维护等，通过政府购买、群众投入等方式，由社会组织、市场主体为群众提供服务。如，银川市西夏区镇北堡镇振兴惠农农业农村综合服务中心，重点向农户提供垃圾分类处理、安全饮水保障、农田灌溉调配、农村公厕管理四方面的指导服务。一是垃圾分类处理。按照分类投放要定时、分类收集要定人、分类运输要定车、分类处理要定位的要求，形成了户户分累、企业收集、无害化处理的农村垃圾治理新模式，西夏区18个行政村14170户农民实现了垃圾日产日清。二是安全饮水保障。制定“水质监测常态化、管道保养经常化、服务管理正规化”服务标准，推行“小维修随叫随到随修理、大维修提前通知不过夜”服务模式，坚决杜绝“跑冒滴漏”现象发生，有力保障了1.2万居民的用水安全。三是农田灌溉调配。科学制定适合本地区的灌溉管理办法，根据上年度用水量核定下年度用水计划，实行畦田灌溉。依据上下游灌溉亩数进行水量调配，用水高峰期黄河水与地下水实行错峰管理，为灌区群众高效灌溉提供有效支撑。四是农村公厕管理。统一管理镇北堡镇13处农村公共厕所，将公厕保洁、维修改造等日常服务纳入中心考核范围，切实解决管理不精不细、日常服务水平不高等问题。▲

（作者单位：宁夏回族自治区党委农村工作领导小组办公室）

栏目编辑：陈娜



突出“三招” 抓好宅基地规范管理

福建省泉州市各级农业农村部门全面贯彻新修订的《土地管理法》和国家宅基地管理有关政策，以规范管理为主攻方向，以方便群众为基本要求，按照“省级指导、市县主导、乡镇主责、村级主体、村民参与”的工作要求，坚持问题导向，强化组织领导，注重示范引领，健全农村宅基地审批管理机制，全市所有乡镇全面落实“一窗收件、一站服务、一次审批”审批制度，农村宅基地“一站式”规范审批窗口覆盖率100%。

坚持主动作为，夯实宅基地规范审批组织基础

从强化实绩考核入手，宅基地管理机构全部建立。市级将农村宅基地管理纳入乡村治理评估和乡村振兴实绩考核指标体系之中，全市10个县（市、区）均成立农村宅基地管理机构和乡村规划编制委员会，133个涉农乡镇全部建立了协调领导机制，成立了领导小组，有序开展宅基地审批工作。

从建立健全管理机制入手，宅基地审批监管制度逐步确立。市政府出台了《关于进一步规范农村宅基地管理的通知》等涉及宅基地审批监管系列文件7个，县级同步制定宅基地审批管理规范性文件16个，明确了农业农村部门收件审批、自然资源部门规划许可、住建部门建

房管控等职责，进一步理顺了行业管理体系，农民申请用地建房合理诉求得到保障。

从增强基层工作力量入手，宅基地审批窗口全部设立。机构改革后，全市10个涉及农村宅基地改革与管理的县级行政区划中，农口具体负责的工作机构全部建立，133个涉农乡镇同步设立农村宅基地审批管理机构，配备专事人员525人，宅基地申请审批“一站式”服务在乡镇层面实现全覆盖。加强宅基地审批及执法监管相关法律法规、政策及案件查处工作规程的培训学习，以案学法，以会代训，市县两级开展农村宅基地审批执法等各类培训40余场次。

坚持健全机制，夯实宅基地规范审批管理基础

坚持试点探索，着力规范宅基地审批管理机制。2020年，泉州市在试点探索宅基地审批管理基础上，总结出“健全完善1个领导协调机制、建立1个便民服务窗口、建立健全11个宅基地管理制度、完善村民建房管理3项协议、建立1套完整台账”的乡镇农村宅基地审批管理机制，并在全市推广，实现农民宅基地建房申请不断档、审批监管不断层。

坚持为民便民，着力优化宅基地审批管理流程。目前，133个涉农

乡镇全部出台了审批管理制度，优化了审批流程，制定了便民措施、办事指南，发放一次性告知单（明白纸）、便民服务卡和工作人员联系卡等，实现群众办理审批手续“最多跑一趟”，农民申请宅基地经村级组织研究同意后，30个工作日内即可完成审批。

坚持规划管控，为宅基地审批管理打好前站。2021年初市自然资源和规划部门印发了《泉州市村庄规划编制技术导则（试行）》，完成455个应编村庄规划编制工作，占全市应编村庄总数的45%，试点村村庄规划批复完成率100%。2020年至今，全市共审批新（翻）建农村宅基地18205宗、3268.01亩，户均121.6平方米，其中新建批准2949宗、485.89亩，户均110平方米，农民宅基地建房需求得到有效回应。

坚持监管整改，夯实宅基地规范审批工作基础

把落实机制作为加强监管的有力抓手。落实《福建省人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的若干意见（试行）》要求，整合现行农村宅基地管理“三到场”和住建部门负责的农房建设安全管理“四到场”要求，实行村民住宅建设“四到场”制度，即农村宅基地申请审查到场、批准后丈量批放到场、施工关键节点巡

构建“黔北民居”全过程管理机制

◎ 陶通艾

近年来，贵州省湄潭县通过探索建立“黔北民居”设计、审批、施工、验收、使用、流转等全过程管理机制，不仅破解了农村建房“规划统筹不足”“风貌管控不到位”“违法占地违规建设”等问题，而且推动完善农房功能，加快农房和村庄建设现代化，提高农民居住品质，改善了农民生产生活条件，增强了农民群众获得感、幸福感。

编制黔北民居地方标准

确定建设规范。历史上，黔北地区修建房屋的最大特点是充分利用自然资源环境，房屋修建皆依山傍水，木结构的建筑均以穿斗式为主。一些殷实人家会考虑防匪防盗的因素，将房屋修建为三合院或四合院。随着社会的发展与进步，砖

混结构逐渐代替木结构。在乡村建设中，农民修建砖混结构房屋时，仍习惯把传统民居的部分元素融入其中，但由于缺乏统一的建设标准，存在民居建设杂乱无序、房屋

外形风格迥异等问题。湄潭县通过组织民间建筑师、专业设计师对全县民居进行认真考察、探究，根据县域乡村面貌，结合传统民居的风格，按照现有建筑材料，最终确定



查到场、村民住宅竣工验收到场。

把落实责任作为强化监管的主要手段。落实县政府主要领导、乡镇党政主要领导、乡镇包片领导、村书记（主任）和包点村干部的“五级网格员”责任。全市133个涉农乡镇全部建立以施工许可、施工规范、施工安全为主要内容的日常

巡查机制，从源头上杜绝未批先建问题的发生。根据职责分工，2020年以来，全市农业农村主管部门对29个涉嫌未经批准非法占用宅基地建住宅案件全部审理并处罚到位。

把工作整改作为破解问题的重要途径。针对省市督查、县级巡查及信访发现的问题，围绕机制建

立、审批管理、现场监管、承诺践诺、档案管理等5大类19个问题的工作整改开展专题研究，印发《泉州市农村宅基地审批管理有关问题整改方案》，有效推进农村宅基地审批管理规范化。▲

（福建省农业农村厅供稿）

“小青瓦、坡屋面、穿斗枋、转角楼、雕花窗、三合院、白粉墙”作为黔北风格的民居建设规范,推进农村房屋改造和人居环境建设。

编制地方标准。2015年10月,湄潭县组织技术人员在对全县各地民居实地调查的基础上,编写了《黔北风格的民居》。在遵义市文明办、市质量技术监督局等部门的指导下,通过聘请有一定古建筑知识、民间文化知识的人员和民间建筑师组成编制团队,实地察看本地代表性传统民居屋面、木构架、穿斗枋、门窗等,走访传统修建工匠上百人,并广泛收集和听取各相关部门和人士的意见和建议,运用标准化的手段,编制完成贵州省地方标准《黔北民居》(DB52/T1156-2017),经省质量技术监督局审定后对外公布。《黔北民居》地方标准的出台,规范了黔北民居风格、固化了“七元素”,传承了黔北地域文化,彰显了黔北人民智慧,亦是弘扬地方传统文化,留住乡愁的举措。

严格黔北民居设计规划

精心设计。依据黔北风格的民居建设规范,县住建局组织专业设计单位组成技术攻关团队,按照黔北民居七大核心元素,对黔北民居房屋面积及户型、结构与施工、维修加固技术要点、常见质量安全技术问题等统一进行规范、梳理和设计新黔北民居。设计过程中,特别考虑统筹主房、辅房、院落等功能,精心调配空间布局,满足生产工具存放及其他需求。同时为适应村民现代生活需要,把寝居分离、食寝分离和净污分离作为重点设计

内容。新建农房要同步设计卫生厕所,推行水冲式厕所入室。设计明确新建农房的地基基础、结构形式、墙体厚度、建筑构造等要适应当地经济发展水平和建筑施工条件,满足质量安全要求。最终,设计出20余套不同类型建房图纸,统一编印为《黔北民居构造标准图集》《“四在农家·美丽乡村”黔北民居范例图集》。

纳入村庄规划。按“一图一表一说明”村庄规划编制管理的要求,建立了国土规划部门统筹协调、相关部门参加、村委会主导、群众广泛参与的乡村规划编制机制。2017年编制完成《湄潭县县域乡村建设规划》,将578个农村居民点划分为重点型、普及型两大类进行分类指导,实现了村庄规划全覆盖。按照黔北民居七大核心元素,设计了20余套建房图纸供群众选用,着力打造“依山傍水、村庄城镇、自然村寨”三种村庄模式,突出“望得见山,看得见水,记得住乡愁”的理念,实现美丽乡村本土化、乡土味。通过规划引领,涌现出田家沟、七彩部落、偏岩塘等一批看有形象、学有榜样的美丽乡村示范点。其中,田家沟被誉为“中国新农村建设的封面”。

强化黔北民居建设管控

确保按图建造。出台《湄潭县农村宅基地及房屋建设管理办法》,建立农村房屋设计、审批、施工、验收、使用等全过程管理制度。由镇农村宅基地专用窗口负责提供不同类型黔北民居户型设计方案及建筑风貌方案图册,在便民服务窗口展示,引导农户选择黔北民

居设计图册进行建设。

管住建筑工匠。县住建局每年组织建筑工匠培训,重点对《黔北民居建造施工技术导则》《黔北民居构造标准图集》等进行讲解,要求农户自建住房需选择培训合格的建筑工匠或具备资质的施工单位,并签订施工合同。同时要求施工单位或建筑工匠严格按黔北民居户型设计方案建设。村镇建设服务中心负责建筑面积、高度、风貌、色彩以及采光、通风等要素审查,指导农户与承建人签订施工合同,加强农村住房质量、建筑工匠、施工安全等的监督管理工作。

明确控制标准。通过统一制定村庄规划的“说明书”,确定乡村供水、污水和垃圾治理、道路、电力、通讯、防灾等设施的用地位置、规模和建设标准,又依据农民生活圈配置确定教育、医疗、商业等公共服务设施标准。特别是在农房建设上,坚持“一户一宅”,严格宅基地审批管理,户均建筑面积不超过300平方米,以低层为主,局部地区不超过3层。

明确管控责任。明确规定农户申请宅基地时,必须选定黔北民居户型房屋设计图。农户获得审批后,要向村集体经济组织作出书面承诺,严格按照批准的用地面积、规划设计、风格风貌等进行建设。农户未按所选的黔北民居户型房屋设计图纸和效果图施工的,由镇人民政府责令停止建设、限期改正。不符合建筑风貌管控要求的,镇人民政府(街道办事处)不得出具《农村宅基地用地和建房验收意见》等,坚守和传承黔北民居七大元素,确保美丽乡村标准规范、特

色鲜明、有章可循。

改善黔北民居周边环境

制定整治实施方案。制定《湄潭县整县推进农村人居环境整治实施方案》，按照“先调查、组公示、村汇总、镇（街道）审核”的原则，将未实施“四在农家·美丽乡村”建设且人居环境较差的村寨全部纳入实施整治，同时对住房不安全、居住环境差的散居农户也一并纳入实施整治范围。重点集中解决住房安全、庭院整洁、进出通畅、环境脏乱差、厨房卫生整洁、人畜分离、如厕方便、人畜饮水安全等问题，集中实施污水、垃圾处理。

改善农村人居环境。坚持“修补修复，完善提升”整治原则，重点突出“七改一增两处理”整治要求，加快推进改房、改院、改路、改圈、改厨、改厕、改水与增绿及污水处理、垃圾处理项目建设。彻底消除农村柴草乱垛、粪土乱堆、垃圾乱倒、污水乱泼、畜禽乱跑“五乱”现象，确保农村人居环境整治无遗漏、全覆盖。目前已整治村庄820个，累计新(改)建黔北民居70000户，已完成厨房改造18707户、畜圈改造6425户、厕所改造16213户、庭院硬化85.93万平方米，建设串寨路1881577平方米，修进寨路167.8公里，全县农村居住条件改善率达70%。

以奖代补引导。出台以奖代补的优惠政策，从建设资金和技术等方面大力支持具有黔北传统文化特色的新民居建设，鼓励农民修建黔北民居。“黔北民居”建设分新建和“穿衣戴帽”式改造两种形式。县政府在贷款、办建房手续方面出

台了一些优惠政策，即农民按照提供的黔北民居图纸建设的房屋，每栋补助建房费7000元，旧房改造每栋补助3000元。凡需建房农户，县住建局无偿提供房屋建设图纸和建设单位资质审核、建筑材料质量鉴定、建筑施工监管等服务。施工期间，县住建局派技术员现场指导，自然资源、房产管理、林业等手续按照规定，由镇（街道）协调办理，且免收除耕地占用税以外的任何费用。

提升黔北民居居住品质

完善公共服务设施。鼓励村庄公共活动场所实现综合利用，室外公共场所可兼做集市、文体活动、农作物晾晒与停车等用途。村庄道路及其他基础设施应满足村民的生产生活需求，村内道路应整洁通畅。积极推动宽带、通讯、广电等进村入户。农村电网改造率达100%，实现100%行政村通光纤网络，移动通信覆盖率达95%。

推进供水入民居。提高农村供水安全保障能力，实现供水入民居。因地制宜改善供水条件，依据给水规模合理确定供水模式、给水管材、管材管件等。保证乡村水源地的清洁安全，将靠近城镇的村庄纳入城镇供水体系。

做好生活污水处理。采用小型化、生态化、分散化的污水处理模式和处理工艺，合理确定排放标准，推动农村生活污水就近就地资源化利用。居住分散的村庄以卫生厕所改造为重点推进农村生活污水治理，鼓励采用户用污水处理方式。规模较大、人口较集中的村庄采用村集中处理方式。目前已新建

村级卫生厕所86座，建成污水处理系统76套。

倡导垃圾分类处理。建立村庄保洁制度，确保村村有保洁。完善农村生活垃圾收运处置体系，以生活垃圾分类为抓手，推动农村生活垃圾源头减量，变废为宝。优化农村生活垃圾分类方法，可回收物利用或出售、有机垃圾就地沤肥、有毒有害垃圾规范处置、其他垃圾进入收运处置体系。目前已完成70个行政村垃圾收运配套设施建设。

推动农村用能革新。引导农户减少低质燃煤、秸秆、薪柴直接燃烧等传统能源使用，鼓励使用电力、沼气、燃气等清洁能源。推广应用沼气、太阳能光热等技术和产品，推动村民日常照明、炊事、采暖制冷等用能向绿色低碳转型。支持建设安全可靠的乡村储气罐站和微管网供气系统，推进燃气下乡。

鼓励发展民宿。出台《湄潭县宅基地“三权分置”办法》《湄潭县农村宅基地及农房使用权流转管理办法》等，鼓励利用农村闲置宅基地和农房，发展乡村民宿、创意办公、电子商务、休闲农业、乡村旅游等农村新产业新业态。鱼泉街道新石居由于良好的自然生态环境，陆续有本地村民利用农房开办农家乐，外来投资者也租用部分村民农房开设乡村民宿，乡村旅游发展势头良好。目前已有农家乐57家，乡村民宿20余家，床位达到400多个，每年游客接近10万人次，有力促进了乡村旅游健康发展，也为当地群众增加了财产性收入来源。■

（作者单位：贵州省湄潭县委办公室）

创新五种路径 抓实宅基地制度改革

自2020年被确定为新一轮全国农村宅基地制度改革试点县以来，山西省泽州县坚持目标导向，夯实基础工作，积极探索实践，注重经验总结，稳步推进改革试点任务。在第一轮改革试点成果基础上，通过构建全方位、多层次的“五个一”目标体系，明确五项改革任务，创新五种模式路径，为推进农村宅基地制度改革试点提供了有益经验。

加强顶层设计，确立五大目标

一是搭建一个平台。制定宅基

地基础数据标准，建立宅基地改革数据成果入库、申请审批、管理应用、数据维护和信息共享等一体化的宅基地管理应用平台，实现农村宅基地审批、使用、退出、流转、监管等信息实时跟进、互通共享。

二是建立一个数据库。建立基础数据库，对宅基地资格权、使用权人信息以及四至范围、宗地面积、住房面积、使用情况等进行准确登记，坚持分类建档、内容全面、部门共享、实时更新，充分发挥大数据作用，实现宅基地基础信息可视化、数字化。

三是形成一套制度。探索建立从宅基地使用权取得到退出的全周期、全链条的宅基地使用管理制度体系，探索宅基地资格权保障和使用权流转、抵押制度，完善宅基地审批制度，健全宅基地监管制度，完善宅基地取得等制度，推动建立系统化制度体系。

四是构建一个格局。厘清农村宅基地“三权”关系，明确“三权”权能，界定所有权、使用权、资格权的分置边界。保障各项权能独立行权，充分发挥各自作用，形成“三权”相互衔接、层次分明、结构合理、平等保护的格局。

五是探索一条路径。坚持问题导向、稳慎推进，深度挖掘地方特色、区位优势，将泽州历史底蕴和文化遗产融入宅基地制度改革，不断丰富改革内涵，形成可复制、能推广、惠民生的“泽州模式”，探索具有地域特色的“泽州路径”。

紧盯基础工作，抓好五项任务

一是出台方案政策。起草《泽州县农村宅基地制度改革试点实施方案》，明确改革内容、方向、时序安排等。制定《泽州县农村宅基地制度改革管理办法(试行)》《泽州县农村宅基地使用权流转办法(试



行)》《泽州县农村宅基地有偿使用办法(试行)》等10项制度,确保改革更加完善、权益更有保障、管理更加规范。

二是建立工作队伍。成立书记、县长为双组长的宅基地制度改革试点工作领导小组,抽调相关部门人员组建工作专班。16个乡镇成立农村宅基地制度改革试点工作领导小组。434个行政村(居)成立村级宅基地管理小组,配置协管员512名。县乡村三级联动促进改革顺利推进。

三是强化宣传培训。召开全县工作动员培训会,内容涵盖宅基地基础信息调查、宅基地政策、配套制度、试点村制度建设、档案整理等方面,使宅基地制度改革精神家喻户晓。编印宅基地改革简报,定时向省、市报送,做到信息互通。

四是推进基础工作。确定30个先行试点村,推进基础数据摸排、村庄规划编制、确权登记颁证、化解历史遗留问题等基础工作,并根

据试点方案进度安排,适时在全县推开。建设宅基地审批管理系统平台和数据库,先行试点村基础数据已全部汇总入库。

五是严格审批管理。落实《山西省农村宅基地审批管理办法(试行)》,加强宅基地审批管理。坚持“零容忍”,严肃查处新增乱占耕地建住宅行为,做到早发现、早制止、早处理。

创新五项举措,探索模式路径

一是闲置宅基地“点状入市”模式。在农民自愿前提下,村集体将零星分散的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。大阳镇结合“百村百院”工程,动员一分街、三分街等5个村将村委大院、学校等场所闲置土地和农民闲置宅基地共7.1万平方米统一自愿有偿退出,由村集体作为入市主体,实施集体经营性建设用地入市,出让给投资方。

二是建立以宅换房模式。探

索建立房票制度,农民在自愿有偿退出宅基地后,不从政府直接获得现金补偿,而是通过领取房票,获得在全县范围内购买住房的优惠凭证。泽州县探索通过房票制度,解决人口流失、土地利用效率不高、宅基地闲置浪费问题,同时让农户以较低成本实现以宅换房,改善居住环境。

三是实施以宅养老模式。针对孤寡老人和愿意放弃宅基地的老年人群,探索由村集体收回宅基地,集中安置养老,实现老有所养。针对愿意与子女共同居住的老人,村集体回收宅基地后,每月给付老人相应养老金。北石店镇大张村因紧邻市区,房屋价值高,目前正探索利用空置单元楼房进行大众居家养老服务。

四是推行“流转+康养”模式。山河镇白河村将部分农户闲置的院落有偿收回,再由村集体将其统一入股相关企业用于发展康养产业,企业每年支付给村集体固定分红。

五是统建小区集中安置模式。结合国家级采煤沉陷区治理试点和脱贫攻坚工作实际,对采煤沉陷区、贫困村、空心村进行整村搬迁安置,将搬出村旧址进行整村复垦,按照补充耕地指标进行交易,获得收益用于集中统建安置小区。下村镇杨山村地处偏僻山区,通过实施整村搬迁安置,将全体村民搬迁至下村镇滨河社区,并对老村宅基地实施了自愿有偿退出,共腾退宅基地54亩,复垦后全部进行指标交易。▲

(山西省农业农村厅、泽州县农业农村局供稿)

栏目编辑:邹承东



多路径培育集体经济“增长极”

◎ 楼洁莹 徐洁莹 许 乔

近年来，浙江省杭州市萧山区通过政策撬动、产业驱动、示范带动等方式，多维度增强村级集体经济发展的内生动力。2020年，全区421个村级集体经济组织实现总收入25.04亿元、经营性收入16.83亿元，同比分别增长10.31%、10.94%。全面消除总收入100万元、经营性收入30万元以下的村。全区农村常住居民人均可支配收入达43847元，同比增长6.6%，增速连续12年跑赢城镇居民，城乡收入比缩小到1.67:1。

上下联动，配强“三大要素”

夯实“组织保障”，导向更鲜明。一是树立大抓村级集体经济的鲜明导向。区委、区政府主要领导高度重视，多次研究部署；区四套班子领导深入村社开展“包乡走村”，协调解决问题；区委副书记挂帅组建村级集体经济发展工作领导小组，区镇村三级齐心，全力以赴培育村级集体经济“增长极”。二是发挥考核的正向带动作用。将这项工作纳入镇街乡村振兴考核体系，从成效、进度、举措、特色等4大指标衡量镇街发展实绩，同步列入“一票否决”事项。

找准“路径坐标”，政策更到位。一是深度融合共同富裕现代

化基本单元建设。立足顶层设计，坚持以《萧山区新时代共同富裕标杆行动方案（2021—2025）》和指标体系为村级集体经济发展的行动纲领，着力破解城乡协调、区域协调中的短板弱项。二是推动“消薄”工作迈入新阶段。出台《萧山区村级集体经济巩固提升三年行动计划（2021—2023年）》，明确目标任务和路径政策，力争到2023年底全区所有村经营性收入达到70万元。三是打通资产资金转换渠道。鼓励以镇域为单位抱团发展，支持村集体通过收储闲置用房等方式发挥资源的最大效益，萧山区最高给予每村120万元补助，用于村级改造、装修闲置用房或收储个人闲置的用房。

紧盯“用地瓶颈”，破题更精准。一是推进村级留用地集约利用。结合土地征收和城市建设等地区实际，明确了“规划引领、加强统筹，国资参与、市场运作，以地换房、优化模式”的操作原则。目前，全区已核拨村级留用地5145.6亩，供地2176.6亩。二是开展全域土地综合整治。目前已有247个村实施土地综合整治与生态修复工程，计划完成建设用地复垦5000亩，已验收2703亩。2021年全区已发放保护耕地以奖代补资金8647万元，涉及

13个镇街、369个村。

聚焦重点，探索“四条路径”

聚焦“共富”问题，探索城乡协调与强村惠民的“统筹路径”。在城市化推进过程中，支持发展城市物业经济，鼓励村集体以厂房出租、资本入股等方式参与镇域经济发展。部分典型村先行先试，不断增强集体经济发展的辐射带动力，实现“村强”和“民富”同频共振。例如，瓜沥镇航民村发展村办集体企业，打造百亿级规模的现代化企业集团，形成了“充分就业+按劳按资分配+社会福利”的共富模式。

聚焦“空间”问题，探索美丽乡村与未来发展的“留白路径”。2018年以来，累计投入17.2亿元建设美丽乡村，启动18个示范村、161个提升村和126个整治村创建。通过腾、拆、建、改等方式，在做美乡村环境的同时留足发展空间，吸引产业投资。如，河上镇东山村通过为农户另选地址新建多层安置房，收储了33户农户的旧农房，巧用“产权置换”实现“化零为整”，计划与镇内其他村抱团与开元旅业集团合作，共同打造东山村民宿集群。

聚焦“融合”问题，探索产业

聚合力扶持壮大村级集体经济

◎ 向 玲

近年来，云南省红河哈尼族彝族自治州突出党建引领，州委组织部、州农业农村局充分发挥部门

职能优势，合力推进扶持壮大村级集体经济项目，创造了多种发展模式，积累了一定实践经验，较好

地破解了农村“三资”保值增效难题。2020年，全州村集体经济实现总收入11.07亿元，其中经营性收入1.35亿元，基本消除村集体经营性收入“空壳村”。

强化组织领导，凝聚推动整体合力。一是建强机构聚合力。州级成立了由州委组织部主要领导任组长，州农业农村局、州财政局相关领导为成员的农村集体经济强村工程项目领导小组，严格把关，全过程加强对扶持村组织建设、资金管理、产业发展、土地流转等方面的指导。层层压实县乡村三级责任，建立县级党政班子和乡镇党委书记挂包联系辖区内的扶持壮大村级集体经济项目制度，推动县乡党委、政府各负其责抓落实。二是强化责



植入与本村经济的“双赢路径”。引导村集体在产业培育过程中变“被动接受”为“主动造血”，建立利益联结机制，实现产业发展和集体增收互利共赢。如，戴村镇定位打造“郊野运动小镇”，发动有条件的村通过水库、河道出租或以山林、土地入股等形式，招引各具特色的产业项目。该镇佛山村就采用“环境入股”模式，招引建

设了高空秋千、滑翔伞、云山峡谷漂流等项目，每年为村集体增收80万元。

聚焦“个性”问题，探索能人回归与产业定制的“匹配路径”。返乡能人在家乡有威望、有号召力，在业内有人脉、有凝聚力，是实现乡村振兴的关键人才。全区积极招引能人回归，目前已建立镇街联谊组织21个、村社联谊组织125

个，反哺带动作用显著。如，楼塔镇实施“贤归助兴”发展模式，探索“定制化”新型集体经济发展路径。该镇雀山岭村以本村在外能人为主攻方向“敲门招商”，让村集体首年增收超50万元，年投资收益率超12%，预计可解决就业岗位50余个。▲

（作者单位：浙江省杭州市萧山区农业农村局、萧山区农业农村综合服务中心）

任抓落实。将发展壮大集体经济工作作为各级党组织书记抓基层党建述职评议考核的重要内容，推动县（区、市）委书记亲自研究、亲自部署，压实乡镇党委书记第一责任人、村党组织书记直接责任人职责。如，屏边县采取“牵头领导包责任区+挂钩领导包村+县级技术人员指导+乡镇包联+行政村包抓”方式，实行“半月一问询、一月一通报、一季一督查、半年一总结、一年一考核”。三是规范农村财务管理。全州134个乡镇全面推行村级会计委托代理制，代理了1216个村委会（社区）、10002个村（居）民小组财务，代管集体资金80.54亿元，全面推行村级重大事务“四议两公开”制度，做到每个季度定期进行财务分开，重大事项及时公开，切实保障群众的知情权、参与权、决策权和监督权。

坚持精准施策，创新经济发展方式。一是注重创新发展模式。坚持因地制宜、因村施策，把培育和发展农民专业合作社、专业服务公司、农村经纪人与发展村级集体经济结合起来，不断创新符合自身特色、具有地方特点的集体经济发展模式和实现形式，全面梳理全州壮大村级集体经济发展模式，汇编《发展壮大村级集体经济典型案例》供各县市参考学习。二是注重产业发展帮扶。采取“支部+公司+合作社+农户”等发展模式，持续加大产业投入，完善推广“党组织+龙头企业连合作社连农户”的社企共融模式。如，石屏县“企业抓市场保底价、合作社抓组织保服务、农户抓种植保质量”的“三抓三保”订单发展模式，切实抓好合作社和农

村群众、龙头企业和合作社之间的帮扶发展，实现群众、合作社、龙头企业互惠互利、良性循环的发展格局。三是探索向村民小组延伸。结合地方特点，整合扶持资金和集体资源，探索集体经济向村民小组延伸，真正做实特色产业。如，弥勒市虹溪镇推动集体经济向村民小组延伸，通过资金支持和技术指导等方式，引导各村（居）民小组通过土地流转、股份合作、资产经营、资源租赁、服务增收、村企联赢等模式因地制宜发展壮大村小组集体经济。2020年，虹溪镇98个村（居）民小组中有集体经济收入的79个，覆盖率达80.6%，集体经济收入平均达到9.52万元。

发挥组织优势，夯实发展体制基石。一是制定激励政策。结合实际制定村级集体经济创收奖励办法，落实村干部“村级集体经济创收奖励”，提高村干部待遇，鼓励多劳多得，有效调动工作积极性。如，建水县建立村级集体经济创收奖励制度，在上年村集体经营性纯收入的基础上，5万元以下的奖励当年增加经营性收入的5%；5万元及以上的奖励当年增加经营性收入的10%，进一步激发村干部干事创业热情。二是培养“领头雁”。实现1201个村党组织书记兼任村级集体经济组织负责人，覆盖率达98%。扎实推进农村优秀人才回引计划，回引人数1602人，把有本领、懂经营、会管理的人员选为集体经济组织经营管理负责人。集中评选出9名带动集体经济发展的全省“百名好支书”和17名“红河州好支书”，激励广大村干部新担当新作为。三是赋能“真充电”。推广元阳县

“基层党组织+劳务合作社+人力资源公司+务工群众”的“一金三保”人才振兴模式，提高劳务转移输出组织化程度，打通从培训到就业的“全链条”引导服务。围绕抓党建促脱贫攻坚成果巩固、促乡村振兴等内容邀请专家为村干部授课，提高村干部适应市场、发展集体经济的能力。

严格程序步骤，全力有序推实施。一是严格项目申报评审。申报村集体经济项目必须同时满足5项条件，明确5类优先扶持立项村和4类不予扶持立项村，组织各县市认真编制项目实施方案，经县市党委、政府筛选排查后，按照业务初审、专家评审、部门联审等程序进行评审。二是严格项目建设实施。成立扶持壮大村级集体经济项目组，明确工作职责，细化任务分工，每半年至少召开1次项目组成员会议，听取工作开展情况。在红河州“智慧党建”平台设置“村级集体经济”功能模块，实时展示全州村级集体经济发展情况，定期在线调度、动态分析评估，发现倾向性、苗头性问题及时提醒解决。三是严格项目验收问效。建立州县乡三级验收抽查机制，采取县乡初验、州级全覆盖验收、交叉检查进行抽查的方式，严格把好项目验收关，强化跟踪问效，确保项目资金收益率不低于7%。2018年以来，全州实施扶持壮大村级集体经济项目309个，已产生经济效益的项目有163个，未见收益的16个，2021年新建130个，累计实现集体经济收入596.42万元。

（作者单位：云南省红河哈尼族彝族自治州农村经营管理站）

拓展集体资产股权五大权能

◎ 王 鸿

2018年，习近平总书记视察山东时指出：“农业农村工作，说一千、道一万，增加农民收入是关键。”山东省沂水县牢记总书记嘱托，坚持赋权活权，推动农民变股民，积极开展国家级农村集体产权制度改革试点、省级农村集体产权股权质押贷款试点、省级农村集体资产股权有偿退出试点，深入挖掘拓展农村集体股权潜在的“五大权能”，助力农民增收。

主要做法

拓展质押担保权能。出台了《沂水县农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》《农村集体资产股权质押登记管理办法（试行）》等文件，开发了股权质（抵）押融资系统，推动股权质押登记规范化、便捷化、透明化、简

约化、高效化。拓展担保权能，创新“股权质押+担保增信”“股权质押+无感式增信”“股权质押+合作社聚合增信”三类5种“股权质押+”增信模式，有效满足农民的融资需求。截至2021年10月底，全县共质押1611股，放贷842笔、3.12亿元，带动农民增收4800余万元，股权质押贷款总额在全省率先超过亿元。

挖掘继承退出权能。出台了《农村集体资产股份有偿退出实施办法》《农村集体资产股份继承实施办法》，开发“沂水县农村产权交易平台”，将村集体经济组织成员所有股权在系统中整村托管，明确继承、集体赎回、内部转让、公开交易4种退出方式，有效破解了农村集体资产股权流动性弱等难题。目前，已在全县1222个农村集体经济组织中，全面推开股权继承和有偿退出机制，累计办理有偿退出业务19笔、继承业务8687笔。

强化监督参与权能。开发农村集体“三资”管理系统和“银农直连”APP，实行农村财务网上结账记





账、网上公开、股民网上监督，强化农村“三资”监督管理，保障农村集体股权经营规范运行。例如，沂城街道田庄村集体投资的沂博路加油站，前期对外出租，合同期到2020年，每年收取租赁费20.8万元。农村集体产权制度改革后，经村集体经济组织成员代表大会表决，通过公开竞标的方式重新发包，租赁费提高到每年221万元，仅此一项，村集体收入增加200多万元。

做优放活经营效能。探索由村股份经济合作社代表股民，将村集体资金、资产、资源入股党支部领办的合作社，建立村集体与群众利益共享、风险共担的经济利益共同体，实现了合作社“造血”、村集体“增收”、股民“添红利”三方共赢。例如，黄山铺镇蒋庄村股份经济合作社将集体资产入股村党支部领办的合作社，种植粮食300亩，采取“保底收益+按股分红”的分

配模式，197户参股村民依靠土地入股，每年每亩增收1215元，村集体年增收9.3万元。

保障惠民收益权能。收益权是股权的核心，是农民群众看得见的改革红利。沂水县坚持把集体资产保值增值、农民持续受益作为改革目标，鼓励村股份经济合作社利用现有资源、资产、资金，创新经营模式，壮大集体经济，增加农民收入。例如，泉庄镇尹家峪村招引本村致富带头人赵传波投资8000万元，村股份经济合作社和村民以土地入股成立金龙山合作社，发展有机蜜桃1781亩，采取“土地流转金分配+土地股权金分配+工资分配+绩效分配+福利分配+养老保障+孝善保障+救助老弱”的利益联结模式，画出了“党支部+合作社+村民”的最大同心圆。2018年以来累计分红1500余万元，人均8万元，吸引38名“城归”青年入社。

工作启示

“股权质押+”是破解农民融资难的有效途径。沂水县针对农村集体股权价值低、质押能力弱、授信额度小的实际，以集体股权证为核心抵押物，创新“股权质押+”模式，推出以股权质押为基础，担保、信用等增信为辅助和补充的融资方式，既解决了股权授信额度小问题，又实现了股权变现，降低了金融结构的贷款风险，有效破解了农民融资难题。

股权只有在经营中“活”起来才会增值。股权作为生产要素，必须投入生产经营，才会产生更多的价值、实现自身的升值。推动乡村振兴，必须因村制宜探索股

权升值的经营方式，让股权流动起来、运转起来、交易起来，实现“死钱”变“活钱”、“少钱”变“多钱”。

党支部领办合作社是实现股权保值增值的好路子。党支部领办合作社把党支部的政治优势、组织优势和合作社的市场优势、经济优势以及群众的能动性有机结合到一起，通过将集体股权入股合作社，实现集体群众抱团发展，促进了群众由“散”到“聚”、集体收入由“少”到“多”、股权价值由“低”到“高”的转变。

股权利益联结是实现共同富裕的必然选择。推动农村集体产权制度改革，将村集体资产折股量化到户，村民变股民，村集体经济直接发展与村民的利益挂钩。只有把股权经营好，把村集体资产这个“蛋糕”做大，每个人均分到的“蛋糕”越多，才能实现强村富民、共同富裕一体化推进。

股权权能拓展是推动乡村治理能力提升的有效抓手。沂水县通过农村集体产权制度改革，赋予村集体经济组织市场主体地位，形成“村党支部领导、股份经济合作社承担集体资产经营管理事务、村民委员会承担村民自治事务”的乡村治理模式，夯实了村级发展的组织基础，实现了由“管理村庄”向“经营村庄”转变。通过开展股权质押贷款、有偿退出等试点探索，股权权能得到有效拓展，生产要素得到有效激活，党支部带领村民同奔致富路的机制逐步形成。▲

（作者单位：山东省沂水县农业技术推广中心）

栏目编辑：付姓

壮大农民专业合作社 带动农户共富裕

◎ 李 娟

近年来，贵州省纳雍县将扶持壮大农民专业合作社作为发展重点特色优势产业、巩固拓展脱贫攻坚成果的重要抓手，通过“龙头企业+合作社+农户”或“合作社+基地+农户”的经营模式，在组织带动小农户与现代农业发展有机衔接、巩固和拓展脱贫攻坚成果方面发挥了重要作用。

截至2021年，全县经工商登记在册的农民专业合作社联合社有26个，农民专业合作社为1525家，其中党支部领办合作社426个，市级示范社38个、省级示范社19个、国家级示范社4个，登记成员6万余人，登记注册资本22.9亿元，2021年经营性收入28866.7万元，共流转土地8.2万亩。通过农民专业合作社的发展和引导，有效促进了农业产业结构调整，推动主导产业发展，提高农民组织化程度，增强农产品市场竞争力，带动农民增收，促进了农业产业化、规模化经营。

加强政策扶持。县委县政府高度重视，多次开会研究部署，从资金、政策、人力多方面加大对合作社支持力度，在全县形成了“县级主导、乡级主抓、村级领办”的生动局面。按照“合理、安全、高效”原则，统筹各级各类财政资金、社会各界帮扶资金等，用好用活县级配套资金，加强监管，但不参与管理、不干涉产业发展。发改、农业农村部门在项目、资金上

向农民专业合作社倾斜，农民专业合作社可以独立申报和实施项目，财政下拨的村集体资金全部投入农民专业合作社作为村集体入股资金，由合作社使用。县政府专门出台意见，将农民专业合作社生产的产品优先供应学生营养餐、政府食堂，解决了部分产品销售难题。

注重能人带动。县委县政府出台意见，鼓励社会能人、基层干部、返乡农民工、大中专毕业生领办创办农民专业合作社，鼓励能人大户参与管理党支部领办合作社，发挥能人效应，提高合作社影响力和凝聚力。对有专业技能及管理经验的领办农民专业合作社的能人，采取资金补助、政策扶持、项目支持等方式进行鼓励和扶持，灵活采取激励措施，如培养其担任村“两委”负责人、授予“农民讲师”“农村科技带动人”“致富能手”等称号，更好释放能人的带富效应，带动影响农户改变传统生产经营方式，主动打破一家一户承包地的界限，实现土地集中连片作业，提高农民的参与度，激发群众创业激情。

抓好典型宣传。多渠道、多方位利用报刊、电视、网站、微信、抖音等媒体，对运行好的合作社进行宣传。重点培育和推广一批章程规范、组织健全、制度完善、利益联结机制好的农民专业合作社，给予一定的扶持和奖励，加强典型宣

传和经验推广，辐射带动一批覆盖面广、农户参与率高、增收效果明显的农民专业合作社，促进农业产业化高质量发展。通过加大对合作社作用、性质的宣传，增强农民群众参与发展农民专业合作社的积极性。

指导规范运行。县农业农村部门出台规范化意见，对合作社章程进行规定，要求合作社根据发展需要，及时更新章程，严格按照章程要求进行管理。按照农民专业合作社财务、会计制度规定，全面加强对合作社财务、印章、经济合同管理等工作开展监督检查，指导合作社建立详细的收支明细账目、保留好原始会计凭证，督促合作社落实财务公开，切实保证账款、账证相符和真实有效。

加大技术支持。纳雍县是民革中央的定点帮扶县，民革中央委托中国茶科所连续多年指导纳雍县茶叶专业合作社发展，对打造茶叶品牌、培养技术力量等发挥了重要作用。围绕产业发展管理全覆盖、技术服务贯穿全过程，县农业农村局负责组建农技队伍，牵头统筹县委组织部人才办、县人力资源社会保障局、县扶贫办等相关单位，充分整合已组建专家服务团队及技术顾问，及时解决合作社在发展农业生产中遇到的“疑难杂症”，解决合作社农业生产后顾之忧。■

（作者单位：贵州省纳雍县农业农村局）

提升农业生产托管效能的思考

◎ 郑 莉

面对人多地少，户均大约5亩地的基本省情农情，为有效破解农村“谁来种地”“如何种好地”的难题，推动小农户与现代农业有机衔接，山东省近年来大力发展以农业生产托管为主的农业社会化服务，呈现出多元化模式、全产业覆盖的发展格局，为推动农业高质量发展、实现农业增效农民增收、助力乡村振兴发挥了重要作用。但总体来看，山东省的农业生产托管尚处于加快发展阶段，目前还存在一些短板弱项。从表面上看，是地块散小导致服务需求散小、服务竞争无序导致先进机械转场费用高、良法良机融合不充分导致科技落地有难度等问题，其实质反映的是农业生产经营组织存在问题。笔者认为，发展农业生产托管服务，还是要在“统”字上下功夫，通过把需求、服务、要素“统”起来，把有限的耕地利用好，把优良的种子推广好，把服务的要素整合好，进一步降低生产服务成本，提高种粮比较效益。

把农民生产需求“统”起来。由于农户地块分散、生产需求不统一，导致了难以集中使用大型农机、难以统一应用先进技术等问题，制约了先进农业生产要素发挥作用。而由于为小规模分散农户开

展农业社会化服务的成本高、效率低，农业社会化服务组织作为市场主体，遵循市场规律和效率原则，更愿意优先选择种植大户开展规模化经营活动，服务小农户的意愿不高，即便为小农户提供一些零散服务，收费也会偏高。对此，应发挥好基层组织的作用，通过有效的引导，把小农户原本分散的地连片地组织起来，把碎片化的托管需求集中起来，让零散的小农户需求形成一定的规模，为服务组织统一提供服务创造条件，为发展服务型适度规模经营、推动小农户接轨现代农业发展打下良好基础。

把托管服务主体“统”起来。目前，山东省各类托管服务主体已发展到约4.9万个，农业服务专业户、农民专业合作社、村集体经济组织、农服企业分别占57%、28.8%、7.2%和4%。其中，村集体经济组织通过开展生产托管服务，直接组织本村服务力量为农户提供托管服务，或为农户和托管服务主体提供组织、联系、协调等居间服务，充分发挥了组织优势和地缘优势，在壮大集体经济的同时，密切了与村民的关系，增强了组织力和凝聚力，目前全省4.3%的村集体参与生产托管服务；农服企业虽然刚刚起步，仅有近2000家，但服务能

力强，科技含量高，管理规范，模式先进，对服务市场的引领效果明显。应发挥好集体经济组织的居间作用和农服企业的引领作用，统筹利用好各种服务资源，不断发展壮大经营服务主体，为农业生产和农户提供更精准、更到位、技术含量更高的服务，进一步提升农业效益。

把生产要素“统”起来。近年来，各类财政资金大量投入农业农村领域，种、肥、药、机以及各项生产技术都得到了长足发展，但各生产要素未能发挥集成效应。应进一步建立健全农业社会化服务体系，通过服务组织和服务平台，统一对接各生产要素提供方，将良种、良法、良机、信息、人才等先进生产要素聚合起来，发挥集成效应，提供多样性、多环节托管的供给服务，让专业的人干专业的事，弥补农业生产的短板和薄弱环节。同时，还要推动农业生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，将散小无序的社会化服务市场，提升为规模化、集约化、专业化、标准化的服务市场，形成服务需求牵引供给、供给创造需求的社会化服务市场，实现更高水平的动态平衡。■

（作者单位：山东省农业农村厅）

栏目编辑：周嵘

打好“生态牌”引来“好钱景”

◎ 杨爱芳 戚其军

2018年6月12日，习近平总书记视察山东省威海市环翠区华夏生态修复项目，强调要把生态文明建设放在突出地位，把绿水青山就是金山银山的理念印在脑子里、落实在行动上。近年来，环翠区遵循总书记的重要指示精神，跨镇街规划建设了环翠轻户外运动小镇生态样板片区。嵩山街道五家疃村作为片区“中心村”，探索出了“生态引领、绿色发展”的乡村振兴新模式，2020年实现集体经济总收入166万元，昔日的穷山村华丽蜕变为全国乡村治理示范村。

擦亮靓丽名片。五家疃村南北两侧被玉皇山脉包围，还有周立顶山、南玉皇庙等自然传统景观，生态资源丰富。作为环翠区规划的山地自行车赛事活动区，五家疃村将南玉皇山生态修复项目与赛道建设相结合，规划建设了国家级山地自行车、越野跑专业赛道等比赛专用场地，打出了“生态”“运动”两张靓丽名片。

实施生态修复。五家疃村原有一处村民采石盖房遗留下的废弃采石场，岩石裸露，存在山体滑坡、落石等安全隐患。为“变废为宝”，2019年，环翠区聘请中央美院专业团队，将采石场列为轻户外

运动小镇的重要节点进行改造，打造了石窝剧场，开创了生态修复新模式。此外，针对五家疃村河床淤积、河道变窄等情况，环翠区还实施了五渚河（五家疃一台下段）综合治理工程，打造了白鹭湾、骑士驿站等4处河道生态游园，逐渐形成了天蓝、水清、山绿的生态环境。

推进靓村工程。五家疃村落实“精致城市”建设理念，全力推进农村环境综合整治。对村庄裸露土地、废弃草垛园、村内道路实施绿化工程，修建2处群众可游玩、可运动、可休息的生态休闲公园，村庄绿化率达到了85%以上。

完善基础设施。在全村铺设污水管道并纳入市政主管网，实现污水改造全覆盖；铺设燃气管道，在全市先期完成“燃气入户”；实行弱电下地、杆线合并，实现电路、网线“多线合一”，解决了农村“空中蜘蛛网”问题；实施供暖改造工程，解决村民冬季取暖问题，生态绿色的生活方式在村内全面“开花”。此外，还新建2处停车场，方便游客停车，让村庄更加宜居宜游。

打造党建联盟。以五家疃村为核心，联合村居、部门、企业、银行等19个组织的党组织，成立了

全市首个实体性农村区域党建联合体—轻户外运动小镇党建联盟，变“单打独斗”为“联合作战”。五家疃村依托党建联盟平台，流转闲置大棚12个，引入社会资本600万元，引进了晟仙俊美蝴蝶兰基地，栽种有蝴蝶兰、玫瑰等150余个品种、21万株，成为烟威地区最大的蝴蝶兰产销基地，年销售额达3000余万元，每年为村集体增加收入7万元。

挖掘独特优势。五家疃村以“运动”为突破口找准自身经济发展的着力点。一方面，推动“运动+赛事”。在高起点规划建设户外运动比赛专用场地的基础上，加大赛事引进力度，以赛事聚集人气、商气。2019年以来先后成功举办了各类大型赛事10余场，“运动+”的品牌效应初步形成。另一方面，升级“运动+休闲”。充分挖掘运动赛事的影响力，加大乡村旅游景观建设力度。2019年以来，共举办首届乡村音乐节等文艺活动30余场，吸引了来自全国各地的万余名观众，已经成为威海市区近郊休闲的新地标。

（作者单位：山东省威海市环翠区农业农村服务中心）

酸果子种出甜日子

◎ 任庆帅

在柏梓镇万亩柠檬基地里，农民紧张忙碌着采收；在重庆汇达柠檬集团出口柠檬鲜果分选线上，饱满鲜黄的尤力克品种柠檬按照鲜销标准分级后套袋、装箱、上车，很快就会出现俄罗斯、德国、我国香港等30多个国家和地区的餐桌上……这是2021年柠檬丰收季，笔者在重庆市潼南区看到的喜人场景。

作为世界三大顶级柠檬产地之一，近年来，重庆市潼南区始终把柠檬产业作为实现产业振兴的重要突破，推动巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的重要保障，大力扶持柠檬产业高质高效发展，用生动实践讲述着一颗酸果子种出甜日子的产业促共富故事。

科技支撑，种出顶级品质柠檬

保证柠檬品质，先要保证苗种品质。2017年，潼南区选址柏梓镇，投资建设柠檬脱毒种苗繁育中心，目的就是种苗抓起，确保柠檬植株健壮、少生病。

“我们采用脱毒育苗两年就出成品苗，长势好，抗病性强，还比传统方法快一年左右。”脱毒种苗繁育中心技术员介绍说。随着繁育中心发展，当地每年培育主栽品种

尤力克无病毒苗木近百万株，还引进筛选储备柠檬良种，建成三级良种繁育体系，从源头上保障产业发展安全。

有了好种苗的开端，更要有标准化种植方法。在龙形镇、梓潼镇、米心镇拥有种植面积6000余亩的柠檬种植企业负责人唐彪说，企业专注柠檬种植近10年，建立了一套严格的技术标准流程，还邀请重庆市农业广播电视学校潼南分校组织柠檬专班培训，让农民学懂技术学会操作，把施肥、除草、防虫、治病等环节做到位。企业在种植户中推广使用黄板杀虫，还施用发酵过的农家肥，确保种植的柠檬绿色生态、品质高。

距离城区15公里的柏梓镇，更是全区柠檬产业核心基地，种植规模达4万多亩，水肥一体化、智能化管理技术、全程可追溯记录体系，为提升全区柠檬品质树立样板。据了解，潼南区千亩以上柠檬种植园10个，400亩以上种植园160余个，柠檬标准园近百个，正在示范带动全区32万亩柠檬品质持续提升。

创响品牌，助力全产业链发展

潼南柠檬由深山走向世界，靠

过硬的品质，更靠响亮的品牌。潼南区依托“国家级潼南柠檬中国特色农产品优势区”“重庆市潼南柠檬特色农产品优势区”品牌优势，全力打造地标品牌，引导汇达柠檬、檬泰生物等企业不断创响潼南柠檬品牌。

重庆汇达柠檬科技集团公司坐落于潼南区工业园区，2007年由潼南区引入当地，专注于发展柠檬深加工，主要生产柠檬饮料、食品、美容护肤品、保健品及生物药品5大类柠檬产品，“汇达柠檬”被评为中国柠檬产业领军品牌。

果胶作为一种重要食品添加剂，在我国目前还主要以进口为主，国内市场需求量大。2017年，潼南区工业园区引入重庆檬泰生物科技有限公司，开发具有自主知识产权的果胶生产技术。据檬泰公司副总经理邢子刚介绍，经过多年研发探索，公司已基本掌握了核心关键技术，年产2000吨、产值2亿元的柠檬果胶生产线即将投产。

柠檬饮料、柠檬糕、柠檬鲜食片、柠檬冻干片、柠檬洗面奶……围绕着深加工，潼南柠檬已经形成了绿色食品、美容护肤品、生物医药及保健品三大类300多种产品。2021年，潼南区政府印发《潼南区

做大做强柠檬特色产业集群的实施意见》，提出到2025年，基本建成链条完整、体系完善、保障完备的柠檬产业集群，柠檬产业综合收入超过200亿元。

做大柠檬产业，更需要“强强联手”。2021年10月，成渝地区双城经济圈国际柠檬产区联盟正式成立，重庆和四川9个柠檬产地共同签署发布了《成渝地区双城经济圈国际柠檬产区联盟宣言》，以“共享、共兴、共建、共创、共赢”为宗旨，聚焦延长产业链、培育创新链、提升价值链，共同打造具有全球影响力的柠檬产业集群。

潼南区农业农村委员会主任胡广建表示，下一步，将全力做大做强做优潼南百亿级柠檬产业链核心区，与毗邻地区一道，推动柠檬产业协同发展，全面提升柠檬产区全球影响力。



数字赋能，推动产业提档升级

潼南柠檬品牌的铸造，不仅是产业发展使然，更是数字化技术给予重要支撑。2018年，首届中国国际智能产业博览会发布了世界首个柠檬指数，潼南柠檬从此迈入全球舞台。

2021年，“数字潼南—中国柠檬指数3.0”再次升级发布。通过潼南·中国柠檬指数官方网站、掌心潼南App柠檬指数微应用等，农户、专家、产业管理者等均可在线查看“潼南·中国柠檬指数3.0”，农户可根据其分析指导辅助种植、生产和销售，专家和产业管理者也可以精准对接农户需求，精准助力柠檬产业链整体发展。

近年来，潼南区坚持用智能化大数据为柠檬产业赋能，力争把潼南柠檬产业打造成重庆市农业现代化排头兵。潼南区委、区政府制定发布《潼南区柠檬标准园种植及管理技术规程》，有力地促进潼南柠檬走上大数据智能化发展之路，强化从田间到餐桌监管、从种业源头到加工末端全产业链体系建设，促进了数字化技术的推广和应用，数据分析员、无人机飞手、农艺师等新一代“脑力”农民进入农业领域，推进潼南实施千万亩高标准农田宜机化配套建设工程。

产业带动，实现农户共同富裕

深秋季节，驻足柏梓镇万亩果园观景台，看到琼江两岸果园成片，枝头柠檬黄澄澄，丰收美景煞是喜人。塘坝镇圆满园生态农业有

限公司负责人沈军辉流转土地300亩，自2014年开始种植柠檬。他欣喜地说，今年柠檬价格最高达到3.2元/斤，整个果园毛收入至少160万元。

目前，潼南区着力打造琼江流域柠檬产业带，带动全区20个镇街、115个村、5万多户农民共同品尝“金果果”带来的甜蜜滋味。2020年，潼南柠檬鲜果产业带动农民人均单项增收6000元，常年从事柠檬产品营销等相关行业的人员超10万，柠檬已成为潼南农民群众增收致富的重要产业。

在柏梓镇，不仅能见到成片柠檬园，还能看到农民群众在柠檬文化广场翩翩起舞，天南海北的人会在每年春天菜花节、秋天柠檬节相聚在这里。一条以“太安—柏梓”为核心，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的农业休闲旅游环线正在形成，吸引了国内外广大游客。

潼南区农业农村委相关负责人介绍，近年来，潼南区坚持市场导向与政府引导相结合，统筹资源力量，坚持以“农”促“绿”、以“旅”带“农”、以“产”兴“旅”的思路，大力培育农旅融合经营主体、建设农旅融合基地、打造农旅融合景区，持续走好农旅融合发展之路。据统计，2020年潼南区乡村旅游达700万人次，休闲农业产业正在成为农民群众实现富裕富足的另一份“致富密码”，而潼南柠檬也已经成为潼南发展现代农业优势产业的闪亮名片。▲

（作者单位：中央农业广播电视学校）

栏目编辑：邹承东