

编者按

今年是中国改革开放45周年,也是开启全面深化改革10周年。党的二十大对农村改革作出重要部署。2022年中央农村工作会议强调“依靠科技和改革双轮驱动加快建设农业强国”,建设农业强国“关键靠改革”“迫切需要改革增动力、添活力”。近年来,各地特别是全国农村改革试验区深入贯彻落实党中央、国务院关于深化农村改革的决策部署,聚焦抓好以粮食为重心的农业生产、建设宜居宜业和美乡村,进行积极探索,取得了一定成效。现将部分成果予以刊发,供各地参考借鉴。

# 以粮食安全为重心 千方百计抓好农业生产

近年来,全国各地聚焦保障粮食和重要农产品稳定安全供给,落实粮食安全党政同责要求,落实藏粮于地、藏粮于技战略举措,健全辅之以利、辅之以义保障机制,探索出不少操作性强、成效显著的做法。

## 落实粮食安全责任

山东省德州市建立全链条节粮减损机制。打造粮食高产和节粮“双示范区”,围绕粮食收、仓储、运输、加工、消费等环节,开展“颗粒归仓、微损存储、低耗运输、粮尽其用、文明餐桌、节粮家风”六大行动,推进全链条节粮减损。山东省平原县探索粮食单产提升推进机制。成立由县委书记、县长任双组长,有关职能部门和乡镇(街道)主要负责同志参加的粮食单产提升工作领导小组。打造单产提升“样板田”,共建县、乡、村等各级“样板田”524块,重点推进农机农艺配套和新技术落地。根据耕地条件等,把全县粮食产区划分为18万亩核心区、25万亩辐射区和35万亩带动区,有序推进“吨半粮”建设。成立6个“吨半粮”生产能力建设技术小组,建设6个农技推广区域站,常态化开展“田间课堂”等服务,解决单产提升技术落地“最后一公里”问题。

江苏省海安市细化落实粮食安全责任制。一是印发市委市政府领导班子成员年度粮食安全工作责任清单。把海安市承担的年度粮食播种面积和产量目标任务,足额带位置分解落实到村到户,班子成员包片负责。二是逐级压实耕地保护责任。把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额落实到各地块,市、镇、村、组、承包户五级逐级签订耕地和永久基本农田保护目标责任书。

## 加强耕地保护建设

内蒙古自治区扎赉特旗采取“以奖代补”模式,探索新型农业经营主体参与高标准农田建设办法。一是建立申报审批机制。经乡镇政府申报、旗农牧部门初审,由盟农牧部门审定可以承担项目的新型农业经营主体和建设方案。二是新型农业经营主体自行筹资建设。新型农业经营主体按照批准的建设方案,自行筹集资金建设高标准农田,全程接受政府和社会监督。三是财政最高补助80%的实物工程投资。对验收合格的项目,盟农牧部门纳入高标准农田建设项目指标,对水电渠林、土地平整、除杂、清淤等投资给予70%—80%的资金补助。“以奖代补”模式实现了“谁使用、谁建设、谁管护”,不仅大幅缩短了工期,而且缓解了“项目等钱”的问题,实现当年建设、当年完工、当年使用。

江西省宁都县探索“蔬菜上山”保障良田粮用机制。一是盘活荒山,解决“地从哪里来”。对海拔200米以下、坡度25度以下的闲置低缓坡山地进行摸底调查,按照“三少一无”,即耕地少、林地少、拆迁少、无基本农田原则,制定低丘缓坡土地综合利用规划。二是创新模式,解决“棚要怎么建”。采取“县农投投融资、乡镇建设、村委管理、农户种植”模式,建设蔬菜基地,建棚规模宜大则大、宜小则小,降低开挖程度。三是全链服务,解决“菜要怎么种”。探索实行分户经营,合理确定农户经营规模,提供全过程技术服务。出台蔬菜价格、设施蔬菜种植和钢架大棚保险政策,政府给予保费补贴。

湖北省仙桃市探索冬闲田开发新机制。一是动员广大农户自主种。以“户户走到”方式上门做群众思想工作,以镇为单位集中采购农机服务,亩均降低耕整成本20元以上。二是引导经营主体流转种。针对农户种不动、不愿种的田块,组织合作社等采取季节性流转等模式进行耕种。对合作社等粮食规模经营主体所流转的耕地,通过与涉农项目直接挂钩等方式压实责任,要求种满种足。三是组织村集体兜底种。对于地势低洼等条件不好的田块,支持村集体组织耕种,收益由农户和村集体按约定分成。

## 数字技术赋能粮食生产

四川省大邑县探索数字技术赋能粮油生产。一是数字技术赋能农业管理。构建“天空地”一体化农业生产感知系统,种粮主体通过手机远程掌握农作物空间分布和水肥、长势、产量、病虫害等情况,通过精准作业、精量投入等应用,使大田粮食生产实现精准高效。二是数字技术赋能农业运营。整合农资、农机、生产托管、粮食烘干等优质服务资源,创新构建“线上交易、线下服务”数字化衣服模式,完善粮食产前、产中、产后全流程服务功能,每亩节本增收100元以上。三是数字技术赋能金融服务。整合粮食产业链上下游经营主体交易信息,搭建数字农业金融平台,与金融机构签订合作协议,为经营主体提供全程在线种植贷款办理验证评估服务。四是数字技术赋能技术服务。组建由社会化服务主体、技术专家等构成的线上服务团队,为种粮主体提供“线上衣服”技术支持,解决科技服务农业“最后一公里”难题。

# 加快推动农村改革攻坚突破落地见效

## 基层的探索和实践

### 基层农技推广体系改革与建设

江苏省海安市创新区域农业服务中心建设运行机制。一是按服务半径和主导产业分布设立区域农业服务中心。中心独立建制,经费全额保障,每个中心配备6—7名农技人员,分片联系2—3个镇街,全市共设立5个区域中心,隶属于市农业农村局。二是明确区域中心职能。区域中心主要负责农业生产指导、技术推广、试验示范、人才培养等基本职能。三是明确农技服务清单。根据区域产业发展特点,细化服务内容,制定服务清单,为经营主体提供“一对一”精准服务。四是充实人员队伍。选聘有影响力的种养大户担任专业辅导员,广泛吸纳退休农业高级技术人才等参与农技推广服务,组建素质优良、多元互补的农技推广服务队伍。

河北省玉田县创新农技推广新媒体直播途径。一是开设农技直播讲堂。农技推广部门在多家新媒体平台设立直播讲堂,宣传推广适应现代农业发展的新技术。二是建立农技直播基地。与新型农业经营主体合作建立10个直播基地,开展新技术、新品种等试验示范。三是建立线上回答问题线下解决问题机制。组织涉农干部和新型农业经营主体收看并提意见、出思路,线上及时回应农民关切,线下现场调查解决问题。首播3个月播出75期,每天节目浏览、点赞量破10万次。

### 构建现代农业经营体系

江苏省泰州市姜堰区完善引导适度规模经营健康发展机制。一是分类明确经营规模上限。首次流转土地且无粮食规模种植经验的经营主体,流转面积上限控制在200亩;未流转过土地、但从事农业生产1年以上,且有一定农业技术的,流转面积上限控制在300亩。二是探索规范土地流转价格。汇总分析上年度交易平台成交的土地流转数据,分片区编制发布成交均价,为交易主体自主定价提供事前参考。对面积大、竞争激烈的拟流转项目,综合考虑盈亏平衡点、本地租金水平等因素,探索评估拟定交易上限控制价。三是鼓励土地流转费“实物计租、货币结算”。由乡镇组织每年在结算实物收割后分3个时间点,随机选择本地3家粮食收购企业进行询价,以企业收购挂牌价格的平均数作为结算指导价。

吉林省梨树县以“五化”提升粮食托管生产水平。为推广托管主体保障成本投入不高于农户自己种植的成本,保障产量不低于邻近地块的产量,对于产量低于邻近地块的,按邻近地块平均产量进行弥补的“双保”托管模式,探索了“五化”机制,有效解决了农户与托管主体之间的信任缺失问题。一是种植能手选择科学化。每村由农户自主投票选出认可度较高的种植能手2—3名,托管主体充分借鉴种植能手成熟的生产技术和模式经验进行生产托管,全面提升托管服务水平。二是地块测量精准化。托管面积的测量以实测面积为准,为精准测产打下基础。沙碱地等特殊地块的产量另行约定。三是生产投入清单化。制作种子、化肥、农药等农业生产资料以及农机服务价格清单,做到物化投入公开透明并低于市场零售价。四是产量测算公平化。收获测产时农户、托管主体和第三方专家共同到场,做到公开、客观。五是个性需求自主化。沙土地、旱浇地等需要特殊服务的地块,相关服务由农户和托管主体另行协商。

福建省三明市沙县区探索家庭农场培育机制。一是出台家庭农场管理办法,鼓励本土能人、返乡人员、高学历人才等创办家庭农场,并建立家庭农场发展定期报告制度。二是建立家庭农场挂钩联系制度,为家庭农场点对点提供技术推广、质量检测检验、疫病防控等公益性服务以及政策咨询、运营指导、财税代理等服务。三是引导家庭农场领办或加入农民专业合作社,开展统一生产经营。支持家庭农场开展绿色食品、有机食品、地理标志农产品认证和品牌建设,打造地方“土特产”。四是对于家庭农场建设晾晒场、保鲜库、农机库棚等设施进行扶持,并对自建或共建集中育秧、仓储、烘干、晾晒以及保鲜库等用地需求审批提供便捷服务。

### 健全农业保险制度

山东省枣庄市探索预赔付制度。政府指导保险公司在理赔环节设置预赔付制度,对于受灾严重、损失金额高但一时难以确定最终赔款金额的保险标的,按照能够确定的损失,及时预付部分赔款;待达成赔偿协议后,再支付剩余差额。

四川省邛崃市创新水稻制种理赔分歧处理机制。保险理赔结果存在分歧时,邀请科研院所水稻制种专家到场鉴定,与所在镇街、村工作人员和制种大户、保险公司共同定损,专家定损费用由制种大户和保险公司各承担50%。

# 创新有效载体和方式 建设宜居宜业和美乡村

近年来,各地积极发展新型农村集体经济,建立健全公共基础设施建设和管护机制,创新乡村治理有效载体和方式,探索出不少操作性强、成效显著的做法。

### 推动乡村发展

山东省、江苏省等地聚焦完善农村产权制度进行探索。如山东省青岛市探索集体资产权属归位配套政策,落实集体所有权。对原由村民委员会代管或集体企业经营的土地、房屋,权属转移至农村集体经济组织的,直接采取账面净值进行划转,税务部门开具契税完税凭证或减(免)税凭证后,不动产登记部门办理相关土地、房屋权属转移登记。江苏省南京市以分账管理为契机,厘清农村集体经济组织职责边界。创新探索账户分设、资产分管、核算分立的村社分账管理改革路径,指导村级集体经济组织与村民委员会厘清职责、各司其职,有效承担集体经济经营管理事务和村民自治事务。江苏省常州市武进区开展农村土地承包权、宅基地资格权、集体经济组织成员权等“一户三权”集成管理改革。将土地承包管理、宅基地信息化管理平台数据整合纳入统一的集体资产管理数据中心,实现在一个平台管理农村集体的“户”,以及该“户”拥有的三项权益信息。

广西壮族自治区、福建省等地聚焦健全集体资产监管体系进行探索。如广西梧州市充实农村集体资产监督管理力量。在乡镇设置农村经营管理办公室或者农村经营服务站,落实编制122个,有效解决了农村集体资产监管无管理机构、无固定人员难题。福建省福清市探索数字赋能集体资产监管。建立“审核审批实时在线、各个环节留痕记录、资金支付网银转账”的农村集体财务收支管理监督体系。

内蒙古自治区阿荣旗联合中国建设银行探索“一村一名金融副村长”模式,推动金融服务下沉。一是从村“两委”成员、重点后备干部或“一村一名大学生”中选聘金融副村长,接受所在村党组织、乡镇党委领导和金融部门业务指导。二是明确金融副村长帮助农民办理抵押贷款、信用贷款、宣传金融诈骗防范知识和金融助农政策等11项职责任务。三是建立健全金融副村长考核机制,把考核结果作为事业单位和金融系统择优录用职工的重要参考依据。四是把金融副村长培训纳入全旗干部教育培训规划,由建设银行围绕产业振兴、金融政策等进行专题培训。

江苏省太仓市探索高素质农民定向委培模式。一是构建招生与就业联动机制。与多个涉农高职院校合作,开展学制3年的涉农大学生委托培养,招生对象为本地户籍高中毕业生,录取后签订定向培养及就业协议。二是形成“三共”协同育人模式。形成“目标共定、方案共制、教学共担”的育人模式,以农村工作技能为出发点,与高校商定课程设置,打造以“农业生产技术、农业信息装备、农村经营管理”为核心的课程体系,保证人才质量与地方需求相适应。三是采用“双向选择”分配机制。召开农业委培生专场双选招聘会,经“优生优选、双向选择和统一分配”3个环节,将委培生分配至村(社区)或农场合作社工作。四是明确考核机制。每年对委培生工作情况综合评价,考核结果与续聘、奖惩、培养、选用挂钩。五是建立专项扶持机制。全额补助委培生的学费和住宿费,并享受在校生日等的奖学金、助学金、助学贷款;毕业后落实就业分配,享受村(社区)工作人员同等的待遇。

### 扎实开展乡村建设

福建省永春县探索健全乡村设施经营管护机制,解决设施无人管问题。一是推行“一张图”管护模式。全面摸底各村公共基础设施,建立管护台账,形成基础设施数据全覆盖式“一张图”,打造政府、第三方、社会公众共同参与的信息监管一体化平台。二是完善经费保障机制。对纯公益性设施,将其管护经费、人员经费等纳入财政预算,并设立实践经费。对农村供水工程等准经营性、经营性设施,探索“使用者付费”经营管护模式。三是探索规范管服一体化模式。对于

受益人口相对分散的增量项目,探索建立设施建设与管护机制捆绑结合并同步落实制度,引导对规划、建设、管理、服务全生命周期实施动态管理。

重庆市梁平区探索建立村集体参与农村公共基础设施建设及服务项目机制。一是明确参与范围。按照内容较为单一、资金规模未达到招投标要求等标准,梳理提出村集体可自主组织实施的13类建设及服务项目。二是规范支持与监管。村集体按程序向项目主管单位申报,项目主管单位优先支持项目所在地的村集体实施,区级相关部门加强项目指导和资金监管。

广西壮族自治区柳州市创新全程无动力农村黑灰污水处理模式。借助村庄自然落差顺势修建管道设施,黑水、灰水管均按照地势由高到低铺设,全程无动力介入,不产生电费,后续运行维护成本低,每100户黑灰水处理设施运维成本从2万—3万元降低至1000元。

湖北省多地聚焦健全农村厕所管护机制进行了探索。如钟祥市构建三级服务体系。健全市、镇、村三级服务队伍,市级成立农厕服务中心,镇级成立农厕服务站,村级配备农厕服务信息员。乡镇农厕服务站与新型农业经营主体对接,在种植基地建设农厕粪污储存池,推进粪污资源就地利用。宜都市建立户厕“码”上管护模式。把二维码作为农村户厕管护的抓手,建立“发起需求—解决问题—群众评价—监督举报”闭环服务机制,实现20分钟内回应、1小时内赶到现场、半天内解决问题,群众评价结果纳入年度服务考核管理,并设立举报电话,接受改厕农户和社会监督。

贵州省湄潭县建立有地域特色的农房建设全过程管理机制。一是编制黔北民居标准和规范。在对全县各地民居实地调查的基础上,结合地域文化,确定“小青瓦、坡屋面、穿斗枋、转角楼、雕花窗、三合院、白粉墙”七大核心元素的黔北民居建设规范,编制并发布黔北民居省级地方标准。二是将黔北民居纳入村庄规划。建立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,实现村庄规划全覆盖。三是强化黔北民居建设管控。统筹考虑农民生产生活需要,设计出20余套建房图纸供群众选用。建立农房设计、审批、施工、验收、使用等全过程管理制度,确保按图建造。

江西省鹰潭市探索“物业进乡村”服务模式。一是明确管护主体。以乡镇为单位组建物业公司或聘请物业公司,在行政村设立由物业公司和行政村双重管理的物业工作站,形成市场管护、集体管理、义务管护、自我管理共存互补模式。鼓励有条件的乡镇将镇内村庄环境整治管护项目统一打包,委托管理或者公开招投标,由乡镇物业公司以市场化运营模式实施管护。二是明确物业服务清单。将农村基础设施管护与基本公共服务事项纳入物业服务范畴,涵盖卫生保洁、设施维护、杂草清除、沟塘清淤、公厕维护、绿化养护、路灯维护、道路养护等管护工作。三是建立管护经费投入筹集制度。整合多渠道资金,提高资金使用效能。探索农村物业服务付费机制,根据管护内容和服务标准的差异,向村民收取较小金额的物业服务费。

### 加强和改进乡村治理

山东省费县探索数字化赋能村级事务管理。一是民主决策线上参与。将“四议两公开”6项工作机制转化成数字化流程。在外人员可利用视频会议模式线上参会,参与表决、反馈意见、签名留档,扩大党员群众参与决策的覆盖面,全过程纪实决策过程与结果。二是村务村情“码”上公开。每个村生成一个二维码,群众扫描二维码,可实时查看本村党建党务、财务收支、重大决策等35项流程和27项事务的公开信息。

北京市顺义区探索村规民约“三上三下”制定修订机制。一下:把农村宅基地出租房屋租赁管理、社会秩序维护、人居环境整治等领域存在的问题,作为制定修订村规民约要重点规范的内容,广泛征求村民意见,梳理形成基础材料。一上:召开村“两委”联席会议,梳理村民意见,研究确定村规民约框架。二下:组织召开党员和村民代表大会讨论,征求党员和村民意见建议后形成初稿。二上:将初稿提交镇街司法所、民政、土地和卫健等职能部门,请相关部门进行政策指导。三下:将初稿发放全体村民再次征求意见建议,补充调整后形成审议稿。三上:将审议稿所在镇街党工委审核把关。最后由村民会议表决通过,同时报镇政府备案。

四川省平昌县探索“三个统一”治理农村大操大办。一是宴席申报统一审批。村(社区)成立以党组织书记为会长,纪检委员、老党员、“支客司”、乡厨、群众代表为成员的红白理事会,修订完善村规民约。实行操办红白喜事申报制,由红白理事会依据村规民约严格把关。二是宴席规格统一标准。明确本村宴席申报类别、宴请范围、席面标准、随礼限额等,做到办理宴席有章可循、契合民意。三是宴席操办统一监督。红白理事会在村“两委”办公场所、村民聚居点、村头路口张贴公示《宴席操办告知书》,干部群众一起监督,防止“审批不过强行办、审批通过超规办”。

山东省莒南县创新建设“暖心小菜园”,解决困难群众“吃菜难”问题。村党支部领办、村集体出地,党员志愿者服务队参与,共同建立“支部暖心小菜园”,为村内60岁以上的留守老人、行动不便的老人、残疾人等弱势群体供应蔬菜。党员志愿者自发挑选种植方法简单、生长期较短的蔬菜品种进行种植,成熟后统一打包成一个个“爱心蔬菜包”,配送到村内困难群众家中。