

激活“四块地” 推动乡村振兴

——关于湖南省长沙市农村土地制度改革的调研与思考

□□	胡忠雄	成效与启示
土地是财富之母、农业之本、农民之根。全面实施乡村振兴战略,要以习近平总书记关于农村土地制度改革的重要论述为指引,提升农村耕地、林地、宅基地、集体建设用地等“四块地”的综合效益,增强农业农村现代化的内生动力。		
改革与探索		
近年来,湖南省长沙市把握全国农村土地制度改革试点契机,以“三权分置”为核心,审慎稳妥推进农村“四块地”改革,开展了一系列有益探索和实践。		

推动传统碎片化经营向适度规模经营转变。以土地流转促进规模经营是发展现代农业的必由之路。为破解“一家一户”碎片化农业生产困局,长沙市大力推广农村土地合作经营改革,以村为单位成立土地合作社,归集农户土地经营权,将土地流转给新型农业经营主体,开展多种形式的农业适度规模经营。2018年全市流转耕地183.69万亩,占家庭承包耕地面积的54.32%;四大类新型农业经营主体增加到2.26万家,其中家庭农场、农民专业合作社自2015年以来年均增长21.6%和11.5%。宁乡市鹤山村首创整村流转模式,通过土地合作社将全村4205亩耕地流转给职业农民,农民土地收益由2016年的300元/亩增加到2018年的650元/亩,村集体经济近3年年均收益28万元,“鹤山模式”入选2016年度中国十大改革案例。

推动土地低效化利用向资源节约集约利用转变。长沙市以浏阳市列入全国集体经营性建设用地改革试点为契机,支持先行先试,积极探索土地入市模式。试行“建设权证”模式,通过复垦、复绿宅基地或闲置工业用地,获得等同面积的“建设权证”用地指标,用于产业开发、旅游等项目。探索“两人两统两建模式”,坚持土地入市、农民入股,统一规划建设、统一安全环保,拆散重整、拆旧建新,将农村分散闲置、低效利用的土地集中开发利用。同时,建立与国有建设用地统一的交易平台、登记管理、服务监管等机制,推动土地资源自由流动、公平竞争。

推动农户分散化居住向相对集中居住转变。长沙市以浏阳市为试点,以农户宅基地“三权分置”为基础,稳步推行宅基地制度改革,推动宅基地跨村镇流转,鼓励通过公开竞价方式取得宅基地,实现土地资源优化配置。推行有偿使用,在宅基地及农房确权的基础上,规范使用面积标准,参照集体建设用地基准地价确定阶梯式有偿使用标准,收取超面积有偿使用费。鼓励有序退出,在保留宅基地资格权的前提下,建立退出补偿机制,引导农民“打破旧灶建新灶”。全市整治“一户多宅”“空心房”面积6322亩,浏阳市实现宅基地流转2061宗,为村集体和村民增加流转收益近9000万元。

推动农业单一化结构走向产业融合发展。产业兴旺是乡村振兴的重点所在。长沙市以农村土地制度改革为契机,大力探索一二三产业融合发展新路径,促进传统农业向现代农业转变。突出产业特色化,大力发展蔬菜、花猪、花卉苗木、绿茶、油茶等特色产业,集中打造产值过50亿元、100亿元的特色优势单一农产品。突出产业标准化,大力实施农业标准化园区示范创建,建设种植业标准化基地超过80万亩,实行统一育苗、统一配肥、统一生产、统一销售。突出产业链条化,加快农业“接二连三”融合发展,提升产业附加值。如望城区乔口镇大力发展“荷花+”产业,将农业生产、产品加工和观光旅游串联起来,农民亩均净收益3000余元。



巩固脱贫成果要补齐人才技术生态短板

——以宁夏回族自治区固原市李士村为例

□□	中央党校学员赴宁夏调研组
今年是打赢脱贫攻坚战的关键之年。基础薄弱的深度贫困地区更是成功脱贫、巩固脱贫成果的难点。宁夏西海固地区是革命老区、少数民族聚居区,因为干旱缺水、生态脆弱、自然环境恶劣,长期以来成为中国贫困地区的代名词。清代左宗棠说这里“苦瘠甲于天下”。西海固的脱贫攻坚,因其极端艰巨而在中国乃至人类脱贫史上都具有代表性和典型性。	
近日,中央党校部分学员组成调研组,到固原市李士村开展蹲点调研。以李士村为例,初步研究深度贫困地区脱贫成果的巩固提升和可持续发展问题。	
党的十八大以来,以“精准扶贫”为重点的脱贫攻坚战,在固原市全面展开,并取得了战略性胜利。固原农村贫困人口由2012年底的44.8万人减少到2018年底的4.5万人,贫困人口从624个减少到24个,贫困发生率由35.2%下降到3.67%。城乡面貌焕然一新,脱贫群众	
稳定实现“两不愁三保障”,生产生活条件迅速改善,幸福感、获得感、满意度达到历史最高,彻底改写了“一方水土养活不了一方人”的历史。在李士村建档,立卡贫困户111户391人中,109户385人脱贫,贫困发生率从30.6%下降到0.47%,一改2014年前残破衰败的景象,成为一个充满生机的美丽乡村。	
但是,地处特困地区的李士村,整体发展水平还相对较低,脱贫成果需要继续巩固,需要继续破解人才荒、技术荒、生态脆弱等问题。为此,提出以下建议。	
一是延续有关脱贫攻坚扶持政策,巩固提升脱贫成果。2018年以来,李士村的工作已经转入巩固提升脱贫攻坚成果,实施乡村振兴战略的新阶段。一年多来,李士村延续脱贫攻坚的工作机制和扶持政策,各项事业和产业在新的起点上呈现出加快发展的良好势头。建议对李士村等深度贫困地区在实现脱贫后开展为期三年的巩固提升工作。	

成效与启示	成效与启示
长沙农村土地制度改革试点催生新时期农村巨大嬗变,土地效益增强,农民收入增加,集体经济增收,市场主体增多、社会资本增持、人居环境增色。2018年,全市耕地蔬菜种植亩均产值6500元以上,特色经济作物亩均产值10000元以上;农村居民人均可支配收入达29714元,居中部省会城市首位;村级集体经济增收增幅达49.4%;长沙县、望城区、浏阳市、宁乡市工商资本下乡兴办企业2462家,投资124.2亿元。实践证明,必须聚焦“三农”发展的痛点难点,以土地制度改革为动力,从根本上打通资源变资产、资产变资金的通道,才能不断释放农村发展活力。	
必须聚焦“人”的问题,促进农民变市民。加快乡村振兴,关键在人。长沙市通过成立农村土地合作社,将耕地向新型农业经营主体适度规模流转,让千家万户的农民从承包田走出来;通过探索宅基地使用权及农房财产权入股等方式,引导农民从低效利用的宅基地走出来;通过建立补偿机制和保障机制,确保农民进城后仍能享受到土地附着的福利,引导农民从原住村走出来。实践证明,只有统筹提升城乡公共服务水平,解决好农民的后顾之忧,才能有序引导农民向城市转移,加快新型城镇化进程。	
必须聚焦“钱”的问题,促进资源变资产。加快乡村振兴,离不开真金白银的投入。长沙市聚焦农村发展中工商资本不想投、金融资本不敢投等重大瓶颈,一方面以土地制度改革试点盘活农村集体经营性建设用地,农户宅基地,让工商资本有地可落、有利可图,调动了投资积极性。另一方面创新财政资金使用,有机整合涉农资金,建立金融资本投入农村的风险补偿机制,既最大程度释放了资金效益,又引导各类金融机构加大对农村的金融支持力度。实践证明,只有实行政府、市场、资本联动,形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入、统一投放格局,才能激发各类资本“上山下乡”的新热潮,有效化解融资难题。	
必须聚焦“权”的问题,促进权属变权益。加快乡村振兴,要将土地使用权属变为权益,带来收益。深化农村土地制度改革,需要从法律层面明确各类土地的相关权属及其边界,夯实权属变权益的基础。必须坚持农村土地集体所有,加快土地颁证确权,探索赋予农民更多土地权能,增加农村土地权益。放活农村土地经营模式,明确国家、村集体、农民的权益分配比例,同时支持农民全面参与处置过程,确保农民权益不受损害。实践证明,只有有效保障农民的土地权益,才能用活用好每一寸土地,更好地释放土地价值。	
必须聚焦“市”的问题,促进资产变资金。加快乡村振兴,关键要发展繁荣农村土地交易市场,将资产变为资金。深化农村土地制度改革,必须坚持市场化导向,建立健全土地流转交易平台,最大限度方便土地入市。进一步壮大农村土地经纪队伍,引导农户将零散的土地交给专业组织集中利用,更好推动规模经营。大力创新土地入市交易模式,引导村组将集体经营性建设用地使用权、农民将耕地使用权入市流转、抵押、交易等,让土地在流动中实现其应有价值。实践证明,只有充分运用市场机制来科学合理配置资源,构建更加完善、高效的市场体系,才能让更多土地加快入市,有序变现。	
建议与思考	
新时代深化农村土地制度改革,要加强顶层设计,加大制度创新,坚持问题导向、守正改革创新,进一步激活农村土地资源要素,释放农村土地价值,为乡村振兴战略深入推进提供新动能。	
优化改革路线图。从立法、规划、政策层面找准症结、精准发力,破除影响改革推进的法律政策瓶颈。着力强化立法顶层设计。全面总结各地土地改革试点成效,及时将各地改革试点成熟经验上	

建议与思考	建议与思考
二是将一些特惠政策调整为乡村振兴的普惠政策。固原市金融扶持政策在助力精准扶贫上发挥了重要作用。建议在风险总体可控的基础上,将针对建档户的小额贷款、“扶贫保”等特惠政策,在适当调整和试点的基础上,普惠适用到乡村振兴的产业发展和上,普惠适用到乡村振兴的产业发展和上。对建档户的就地创业培训、技术支持和教育扶贫、健康扶贫等政策,建议按照一定标准扩大适用到全体村民,助力乡村振兴。将脱贫攻坚战成熟的工作机制和模式平稳过渡到乡村振兴战略,实现有机衔接,避免出现大的落差。	
三是着力突破人才荒和技术荒。李士村存在的人才荒、技术荒以及老龄化、空巢化等问题,与乡村的吸引力问题、产业可持续发展问题,形成循环互动关系,要统筹起来谋划解决。建议进一步实施“带头人”工程,不拘一格吸引“能人”回村,对他们在精神上给荣誉,在创业上给便利和一定补助,支持他们利用特色资源,发展更高质量、更高水	
平的特色产业。建议根据各村的技术需求,选派驻派村干部。	
四是努力补齐生态环境建设这块短板。生态环境建设越来越成为固原市最为紧要、最为普惠的民生需求。在基本补齐特困地区基础设施和社会事业上的短板之后,建议加大对重点生态功能区生态补偿转移支持力度,加大生态建设投入。可在固原打一场“生态建设攻坚战”,大幅度提高林草覆盖率,将生态建设与产业发展相结合,补齐西海固的生态短板。	
五是积极稳妥探索发展壮大村集体经济体制机制。发展壮大村集体经济,使其成为乡村振兴的牵引力,意义重大。建议固原村集体经济在起步阶段时,充分借鉴上世纪80年代乡镇企业发展经验,明晰产权,规范组织形式,明确基层党组织与集体经济之间的职责定位和利益关系,建立经营风险防范机制,对村集体经济在新时代健康发展创造良好制度环境。	
(作者系湖南省长沙市委副书记、市长,湖南湘江新区党工委书记)	

□□	不忘初心 牢记使命	以新发展理念引领农业农村高质量发展
初心如磐,使命在肩,伟大的实践,离不开伟大思想的引领。深入学习贯彻习近平总书记的重要指示和要求,务必以更大的力度、更实的措施贯彻新发展理念,推动农业农村高质量发展,让社会主义市场经济的活力更加充分地展示出来。		
在推进乡村产业上实现高质量发展		
产业兴旺是乡村振兴的重点。要大力发展特色高效产业,促进农业由增产导向向提质导向转变,加快推进乡村产业振兴。一要立足特色打造产业集群,着力推动主导产业在加工和品牌营销环节的发展,把休闲农业和乡村旅游、农产品电商作为农业“接二连三”的联结点,通过打造乡村旅游精品线路,将产业融合串起来,通过发展农产品电商,将产业基地与终端市场连起来,打造产销融合有机整体。二要以现代农业产业园为重要平台和主要载体推进农业现代化建设,积极探索构建以龙头企业为主导、农民合作社为纽带、家庭农场为基础的现代农业产业化联合体,建立小农户与现代农业发展有机衔接的利益联结机制,不断推进农村一二三产业融合发展。三要完善农产品质量监管体系,加快建立健全覆盖从农田到餐桌的各个环节可追溯的管理机制。突出抓好标准化生产、农业投入品监管、农产品产地准出和市场准入、质量安全追溯管理、重大动物疫病防控,大力发展特色效益农业,千方百计确保“舌尖上的安全”。		
在改善农村人居环境上实现高质量发展		
深入贯彻习近平总书记关于改善农村人居环境的重要论述,必须结合实际,以实际工作入手推进中央决策部署落实见效,促进乡村宜居、宜业、宜游。一是突出五个重点。即推进农村“厕所革命”。要加快农村厕所改造,对新建房屋和保障性安居工程、旅游沿线及农家乐,鼓励建设无害化卫生厕所;实施农村污水治理工程。完成乡镇、村聚居点集中式生活污水处理设施建设,加快乡镇污水处理厂设施配套管网建设,鼓励农村生活污水资源化利用;实施农村生活垃圾专项整治。建立健全农村生活垃圾收运处理系统,排查整治农村生活垃圾非正规堆放点,使行政村生活垃圾得到有效治理,农村生活垃圾分类试点取得明显成效;改造提升农村住房。建立农房建设管理信息平台,实行分类动态管理,保护保留乡村风貌,建设美丽宜居乡村;推动农业废弃物资源化利用。特别是畜禽粪污的循环利用、农作物秸秆的综合利用和废弃农膜回收利用。二是农村人居环境整治要与各地农村经济发展水平相适应。要避免“千村一面”“一刀切”,坚持因村施策、精准施策,分层分类推进。要实施村庄清洁行动,以基本消除白色垃圾、基本消除不规范的垃圾堆放点“两个基本消除”为阶段目标。三是建立“省级主导、县市主责、乡镇主事、村社主体、农民主角”的责任机制,形成统筹合力,上下共同努力。尤其在发挥农民主体作用上多下功夫,发挥基层组织作用,推进民事民议、民建、民管。要鼓励引导下乡工商资本、农业龙头企业、乡村旅游业主、环保公益组织等参与农村人居环境整治,多管齐下解决农村人居环境整治资金问题。		
在治理农业面源污染上实现高质量发展		
要切实推行绿色生产方式,从根本上解决农业面源污染问题,助力乡村生态环境实现“农田就是湿地公园、蔬菜就是绿地、果菜花就是花海、森林就是‘碳肺’”的新面貌。一是“绿山”。深入推进农业供给侧结构性改革,探索并推广“水中养殖生态鱼、江岸种植结果林”模式,让荒山变绿山,成为城市的“碳肺”,农民致富的“聚宝盆”。二是“治污”。实施化肥农药减量行动,推行耕地地力综合培肥,开展化肥减量试验示范,加快推进施肥方式转变。三是“改土”。加强污染源头治理,推动建立工业和城镇污染向农业转移的防控机制。加强农业生态环境监测,实施耕地保护与质量提升,开展耕地土壤污染修复试点。四是“净水”。推动水产养殖结构调整,大力推广池塘和工厂化循环水养殖、大水面生态养殖、稻鱼综合种养等模式。引导开展水产健康养殖示范创建,支持发展休闲观光渔业,把水产养殖场建设成为美丽渔场、水上景观。五是“减载”。严格畜禽养殖总量、限养、禁养区域划分和管理,加强畜禽粪污资源化利用,实施整县推进粪污资源化利用项目,推动形成畜禽粪污资源化利用可持续运行机制。坚持种养结合,以就近就地还田还地为主,支持畜禽粪便有效储存、收运、处理和综合利用全产业链发展。		
在深化农村改革上实现高质量发展		
要系统梳理“三农”改革任务,紧盯主要领域和关键环节,持续深化农村综合性改革,为农业农村发展不断注入源头活水。一要巩固和完善农村基本经营制度。全面完成土地承包经营权确权登记颁证工作,落实农村承包地“三权分置”改革,在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护土地经营权。鼓励农村承包土地经营权依法向金融机构融资担保、入股从事农业产业化经营。二要深入推进农村集体产权制度改革。深化农村集体资产清产核资工作,明确集体资产所有权,合理合法确认农村集体经济组织成员身份。深入推进集体林权制度改革和水利设施产权及水价、供销、农垦等领域改革,做好农村综合改革、农村改革试验区等工作。三要深化农村土地制度改革。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,按要求落实宅基地集体所有权,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。稳妥开展农村集体经营性建设用地入市试点,完善设施农用地政策。四要稳妥开展农村“三变”改革试点。以打造“股份农民”为核心,优选一批有坚强党组织领导班子、有资源禀赋、有群众基础的村,开展资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革试点,各级财政扶持支持集体经济补助资金形成的资产,折股量化到集体经济组织成员,收益按股分配。五要发展壮大农村集体经济。鼓励村集体以可支配的资源、资产、资金等要素为依托,以村为单位组建劳务服务公司、成立专业合作社、协会等各类合作经济组织,探索建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制。六要促进小农户与现代农业发展有机衔接。鼓励新型农业经营主体与农民开展“合股联营”,完善利益联结机制,把小农生产引入现代农业发展轨道。因地制宜推进土地入股、土地流转、土地托管、联耕联种等多种经营方式,形成“大集群、小单元”,立足实际发展农业适度规模经营,推动家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展。		
在加强基层组织建设上实现高质量发展		
加强基层组织建设,重点是要建强基层党组织,选好带头人,整顿软弱涣散村,巩固党的执政基础,与时俱进提高基层党组织的建设质量。要打造千千万万个坚强的农村基层党组织,培养千千万万名优秀的农村基层党组织书记,推动农村千千万万带头人整体优化提升,注重吸引高校毕业生、农民工、机关企事业单位优秀党员干部到村任职。要始终坚持以人民为中心的理念,把农民置于农村建设和发展的主体地位,促进农民全面发展,促进发展成果由农民分享。要坚持自治为基础、法治为保障、德治为引领“三治合一”的乡村治理体系,巩固党在农村的执政之基,充分释放组织振兴第一牵引力的拉动效应。		
推动农业农村高质量发展,务必以实施乡村振兴战略为总抓手,以人民为中心,以结构调整为主线,以抓铁有痕的决心和滚石上山的精神,不忘初心,牢记使命,努力推进乡村全面振兴,为实现“两个一百年”奋斗目标而不懈奋斗!		
(作者系重庆市委农业农村工委委员、市农业农村委员会副主任)		

□□	王辉 匡平	普惠金融持续发力数字乡村建设
数字乡村发展离不开金融尤其是数字普惠金融的支持。近年来,各地积极开展数字普惠金融助力数字乡村建设的探索和实践,取得了一定成效,也存在一些不容忽视的问题。如数字普惠金融产品创新应用不足、农村金融生态环境建设不足、农村保险普及不足、数字普惠金融风险防范不足等。推动数字乡村发展,需要数字普惠金融进一步持续发力,打通“最后一公里”。		
加大金融创新应用,解决产品缺乏问题。推广非现金支付工具等数字普惠金融技术创新产品,为农民提供足不出户的金融服务。鼓励涉农金融机构提升大数据应用能力,丰富数字金融产品,完善对新型农业经营主体发展的数字信贷政策,加大数字信贷支持。创新普惠金融服务方式,建立“农村贫困金融服务信息平台”,实现与扶贫开发大数据管理平台信息系统对接,构建大数据应用生态体系。		
优化金融生态建设,解决内生动力问题。通过政府搭建信用信息数据交换平台,建立一个统一、有效的基础征信数据库,实现包括金融征信、公共征信和商业征信在内的平台对接和数据共		
险机构资金补贴,提高保险覆盖率。利用政府数据中、扶贫办、社保和新农合等机构数据成立数字普惠保险服务信息中心,将商业保险、政策性保险和普惠保险业务进行信息整合,支持农村普惠保险发展。		
坚持风险底线思维,解决安全隐患问题。加强安全防范,从技术上保障移动金融公共服务平台的安全性,加强病毒防范和技术认证,平衡金融服务的安全性和便捷性。加大对贫困地区金融知识、数字技术知识的教育培训,缩小贫困地区居民与金融机构数字鸿沟,依法打击互联网金融诈骗等犯罪行为,保护金融消费者合法权益。		
(作者单位:中国人民银行河南省新野县支行)		