扛牢政治责任 抓好衔接促振兴

□□ 孙亚政

党的十八大以来，党中央始终把解决好三农问题作为全党工作的重中之重，对三农工作进行了科学系统的总体谋划，做出了一系列重大决策部署，经过八年艰苦卓绝的奋战，三农工作重心发生了历史性转移。站在新的历史起点，从脱贫攻坚到乡村振兴，有了新目标、新任务、新职责、新职能。我们要扛牢政治责任，树牢底线思维，坚持“一三六”工作思路，扎扎实实守底线、抓衔接、促振兴。

“一”，就是要坚持“守底线、抓衔接、促振兴”一条主线，在实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的五年过渡期，坚持把巩固拓展脱贫攻坚成果作为重大政治任务，按照巩固拓展脱贫攻坚成果为乡村振兴奠定坚实基础、实施乡村振兴带动脱贫攻坚成果巩固拓展的工作要求，守底线、抓衔接、促振兴。具体讲，就是守住防止规模性返贫底线，抓好脱贫攻坚与推进乡村振兴的体制机制衔接、政策衔接和工作衔接，促进乡村振兴有关具体工作落地见效。

“三”，就是要强化政策制度、体制机制、组织队伍三大保障，清醒认识、准确把握全面实施乡村振兴战略的深度、广度和难度，加强顶层设计，做到有效衔接，持续健全全面推进乡村振兴的政策体系、组织体系、制度体系和工作机制，强化政策制度、体制机制、组织队伍保障。

在政策衔接上，坚持总体稳定、分类优化，统筹脱贫地区和非贫困地区、乡村振兴重点帮扶县和其他县，紧跟国家“1+32”衔接政策体系，加快出台完善省级配套政策。研究制定巩固拓展脱贫攻坚成果后评估实施方案，总结借鉴脱贫攻坚成效考核评估经验做法，稳妥组织实施。

在体制机制上，坚持并完善脱贫攻坚时期形成的一整套行之有效的经验，进一步夯实各级党委、政府主体责任和行业部门主管责任，构建各负其责、执行有力的领导体制。理顺各级党委农办、农业农村部门、乡村振兴部门工作关系，构建协调配合、顺畅高效的运行机制。建立健全考核督查机制，完善实绩考核、督查检查、约谈问责等制度。

在组织队伍上，适应“工作对象从农村贫困人口拓展到所有农村居民，工作内容从解决‘两不愁三保障’拓展到推进乡村产业、人才、文化、生态、组织五大振兴”新形势新要求，加强乡村振兴系统干部队伍建设，积极适应身份角色转换，加快提升业务能力。加大驻村队伍选派管理使用，协调组织向脱贫村、易地扶贫搬迁安置村（社区）选派第一书记和工作队，建强基层乡村振兴力量。

“六”，就是要聚焦规划先行、动态监测、后续扶持、产业就业、乡村建设、社会动员六方面重点工作，扎实推动巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

突出规划引领。发挥规划指挥棒作用，以陕西省“十四五”规划为指导，以加快农业农村现代化为目标，强化顶层设计，在各级政府乡村振兴总体规划中，明确巩固拓展脱贫攻坚成果的任务、投入、项目等，强化接续支持，发挥长效作用。有效衔接各类专项规划和行业规划，通盘考虑土地利用、产业发展、乡村建设、人居环境整治等，加强对脱贫人口和脱贫地区的支持力度，分类指导、梯次推进。

强化防返贫动态监测和帮扶。综合运用网格化、信息化手段，实时监测、定期摸排、及时筛查预警，实行“周统计、月通报、季调度、半年小结、年度总结”工作推进机制，对全体农户开展监测预警，常态化、全方位跟踪掌握易致贫返贫人口“两不愁三保障”和饮水安全情况，做到早发现、早干预、早帮扶，确保不出现规模性返贫。

落实常态化后续扶持。保持帮扶政策、帮扶工作的总体稳定，坚决杜绝断档漏点。结合脱贫人口劳动力状况，聚焦其曾经的致贫原因和当前的新需求，落实针对性帮扶措施，确保其收入逐年增长，生活水平逐年提高。深化易地搬迁后续帮扶，持续完善安置点社区工厂、基础设施和公共服务等配套设施，积极做好迁出地和迁入地基本公共服务衔接，推广居住簿制度，加强安置社区基层治理，促进搬迁群众社会融入。

持续抓好产业就业帮扶。支持脱贫地区发展壮大优势特色产业，进一步优化产业布局，加强产业基础设施，促进一二三产业融合发展。加快培育壮大新型经营主体，完善利益联结机制。深入开展消费帮扶，强化产销对接服务，做大做强县域经济，促进城乡融合发展。深化农村集体产权制度改革、“三变”改革和承包地、宅基地“三权分置”改革，全面激发农业农村发展活力。将脱贫人口务工增收作为重要抓手，用足用好稳岗就业政策，提供务工信息、“点对点”输送、补贴交通费，开发公益岗位，加强技能培训，实施以工代赈，多措并举促进脱贫家庭劳动力务工就业。

推进乡村建设行动。统筹乡村规划编制，扎实推进县、乡、村基本公共服务一体化。加强乡村公共基础设施建设，实施农村人居环境整治提升五年行动，统筹推进农村改厕、生活污水垃圾治理，持续改善人居环境。加强扶贫项目资产管理，分类摸清底数，稳妥有序做好确权登记、资产移交、运营管护等工作，确保持续发挥效益。完善多主体参与的基层治理机制，深入推进平安乡村、法治乡村建设。弘扬和践行社会主义核心价值观，加快农村移风易俗，推动打造一批环境优、生活好、乡风美的美丽宜居村庄。

构建多方参与大格局。统筹整合各类资源，完善社会帮扶体系。积极配合中央单位和驻军武警部队开展定点帮扶工作，完善党政机关、国有企事业单位定点帮扶工作机制。持续深化苏陕协作，全面加强产业合作、劳务协作、人才交流、科技教育、文化医疗等方面交流合作，积极承接产业梯度转移。实施“万企兴万村”行动，持续深化各级工会、共青团、妇联等专项帮扶行动。继续大力推进消费帮扶，鼓励引导社会各界购买脱贫地区和乡村振兴重点地区优质产品和服务。

（作者系陕西省乡村振兴局党组书记、局长）

打造高标准农田建设示范区的“南通实践”

实践之道

□□ 朱进华

近年来，南通市委、市政府以高水平打造江苏省高标准建设区域化整体推进示范区为契机，把高标准农田建设作为践行“不忘初心、牢记使命”的德政工程，作为全面推进乡村振兴的龙头工程，作为以工补农、以城带乡的示范工程，做法和经验先后被农业农村部和江苏省政府向全国、全省推广。

突破“就田论田”思路，推行“用养结合”理念

把“用养结合”理念贯穿高标准农田建设始终。南通市深入研究、超前谋划，突破“就田论田”的传统思路，创造性提出“用养结合”理念，在高标准农田建设中，坚持开放式建设，把农业现代化对农产品产加销的基础设施需求，最大限度纳入进来，坚持系统化集成，把生态、智慧、美丽等元素叠加进去，全面推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设。

把“做好示范”思维擘画入高标准农田制度设计。南通市研究出台《南通市关于高水平打造全省高标准农田建设区域化整体推进示范区的实施方案》，“十四五”期间，全市计划建成200万亩集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好、美丽宜耕的高标准农田，为全省在高标准农田建设、管理和利用方面进一步探索可复制、可借鉴、可推广的经验和做法。

大力实施“十项工程”，全面打造“2.0版本”

突出质量建设，保障国家粮食安全。实施优质精品工程，严格执行高标准农田建设标准，做到工程设计新颖，适应性强，与周边建筑物相协调，加强新材料、新工艺、新技术和新设备的应用，狠抓安全生产常态化管理。2021年全市建成高标准农田35万亩，平整土地5万多亩，增加耕地8000多亩，建设泵站317座、防渗渠296公里、低压管道123公里、机耕路473公里、机耕桥95座。实施耕地提质工程，开展耕地质量监测，为全市耕地质量提升提供科学依据。针对新增耕地、平整土地采取不同技术措施，提升农田质量。实施智慧农业工程，加大现代信息化基础设施建设，满足现代农业智能化发展需要。完善农业气象服务，提升灾害防御能力。

突出市场经营，推进产业融合发展。实施模式创新工程，积极推行“先流转后建设、先平整后配套”，推动高标准农田建设与高效利用无缝对接。2021年建成的35万亩高标准农田，亩均降低种田成本40元，土地流转率已超过65%，土地流转租金平均增加200元/亩/年，农民人均增加收入700-800元/年，村集体获得溢出土地流转收益20万元/年。合理布局农业生产服务配套设施，深化田间机耕路提升行动，实现农机通行和作业条件的提档升级。实施效益提升工程，在高标准农田内优先发展新型合作农场等本地新型农业经营主体，积极发展农业产业联盟，引进农业科技企业、农业产业化龙头企业进入高标准农田项目区建设现代农业产业园、现代农业科技园、农产品生产基地。

突出生态美丽，促进乡村宜居宜游。实施生态优先工程，积极推进农田排灌系统生态化、农田退水利用、农药化肥减量化、农业废弃物资源化利用和无害化处理等生态设施建设，将高标准农田与绿色优质农产品基地融合建设。2021年，全市建设生态农田示范项目3个，面积3500亩。实施田美乡村工程，加大田间建（构）筑物拆除力度，推动农田增绿，促进工程向美观化方向发展。实施高效节水工程，围绕水资源节约集约利用的目标，采用管道灌溉、喷灌微灌等形式，积极建设高效节水灌溉工程。

全力落实保障措施，确保完成目标任务

落实四级责任，提升管理水平。强化组织领导，成立以南通市委、市政府主要领导为组长，分管领导为副组长，发改、财政、自然资源和规划、水利、农业农村等部门负责人为成员的示范区建设领导小组。各县（市）区也成立相应领导机构，加强组织推进。强化监督考核，锚紧压实市、县、乡、村四级管理责任，保障项目建设质量和进度。健全高标准农田建设参与单位信用管理体系。健全高标准农田建设评价激励机制，加强对各级党委政府和农业农村部门的考核。强化制度供给，修订南通市高标准农田项目建设规程，细化完善高标准农田规划设计、工程监管、竣工验收、后期管护、安全生产等方面制度，形成具有南通特色的高标准农田建设管理政策体系。

制定三级规划，把握推进节奏。坚持规划先行，统筹国土空间规划、城乡建设规划、乡村振兴规划，编制市、县、片三级规划。市级组织编制《江苏省高标准农田建设区域化整体推进示范区建设规划》，突出重点、整体推进、分期建设，明确建设区域布局和重点工程。县级规划重点以村为单元，镇为单位，按照规模连片的要求，落实到具体田块，形成规划项目布局图。示范片规划重点围绕“十项工程”进行集中打造示范窗口。对纳入规划的高标准农田，统筹好各类资金，按照统一标准，一次规划分年实施。

保障两大要素，满足建设需求。落实建设资金，从2020年起，将高标准农田建设新增占补平衡指标的调剂费标准，提高到28万元/亩，弥补中央、省级财政资金的不足，确保全市高标准农田建设投资不低于3500元/亩。2021年共投入12.25亿元，其中中央和省5.79亿元、市和县6.46亿元。落实用地指标，2021年，全市批准设施农业用地0.63万亩，保障设施农业发展；安排新增建设用地指标或城乡建设用地增减挂钩指标284亩，用于农产品加工、仓储等项目建设。

（作者系江苏省南通市委农办主任，南通市农业农村局党组书记、局长）

浙江龙港：推动城乡融合 确保农民权益

□□ 吴宇哲 许智钇

浙江省龙港市从全国第一个“农民城”到浙江首个“镇改市”只经历了38年，今年9月撤镇建市两周年之际，这座“农民城”再次成为世人关注的焦点。龙港的实践经验对我国新发展格局背景下的城乡融合发展具有重要的启示。

1983年10月12日，浙江省人民政府批准苍南县龙江港区（简称龙港）设镇。自此，龙港在全国率先推出土地有偿使用和户籍制度改革，掀起了“农民造城”的旋风，在一年间自费建起了“中国第一座农民城”。2010年被列为浙江省首批小城市培育试点镇。2014年龙港镇成为全国首批的两个镇级新型城镇化试点之一。2019年8月30日，经国务院批准同意，浙江省人民政府在183.99平方公里的龙港设立县级市，常住人口38.87万人。截至2020年底，龙港城镇化率达到64.16%，成为中国推进城乡融合发展的重要试验田。

以市场为主导，建立健全“人地钱”相互流转机制。在人力资源方面。全面放开城镇落户限制，健全完善市民社保体系，加快推进全域人口市民化。实行“三支一扶”引智引资等政策吸引人才、资本返乡入乡创业。在土地资源方面。深入实施“亩均论英雄”“标准地”改革。构建统一的城乡土地要素市场，盘活集体经营性建设用地运营和收益分配。在资本金融方面。尝试以土地综合整治节余指标收益为平衡点，以“融资+项目总承包+产业营运”的方式汇聚各方力量。落实“做大产业扩大税源行动计划”“提升居民收入富民行动计划”。

以政府为平台，深入实施一体化自治管理机制改革。按照一体规划、同等标准、全域覆盖的要求，加速实现全域城市化、农村社区化、就地市民化。强化以党建为统领的整体智治理念，深化基层治理扁平化、社区化、网格化、信息化“四化”集成改革。大力推进智慧城市大脑建设，率先实现全国第一个全域5G网络全覆盖。推进公共资源和公共服务均等化，积极实施全域美丽乡村达标创建，不断完善社区公共服务设施，提升社区人居环境水平。

以全域土地综合整治为重要抓手，推进区域“三生”格局。全面优化自然资源，塑造全域生产、生活、生态空间格局，“一张图”整合“三线”划定、“三块地”改革、城镇低效用地开发、乡村闲置建设用地优化整合、生态补偿制度等土地综合整治路径。开展耕地“非农化”“非粮化”整治，优化乡村布局，推进乡村区块化组团式发展。推进城镇和工矿建设用地整治，提高建设用地保障能力。构筑自然生态安全屏障。合理开发利用海洋海涂资源，加强蓝色国土整治与安全建设。

通过深化权益保障来落实以人民为中心的发展思想。龙港坚持以人为本的核心取向，在激发农民认可度和参与积极性的基础上，切实尊重和保障农民的知情权、参与权、监督权和收益权，让农民共享推进城乡融合的获得感。杜绝了一次性补偿的“甩手掌柜”行为，为农民提供了长期持续性补助、就业与智力支持。

全面深化户籍制度改革，全面放开农民工落户政策，完善了以居住证为主要载体的义务教育、就医结算、技能培训、保障性住房等制度，也为愿意从事现代化农业生产的城市人口提供了下乡就业创业渠道和空间。

通过完善土地制度来落实乡村振兴战略的总体要求。龙港通过成立城乡一体化建设中心的政府平台来统筹管理全域土地综合整治工作，将闲置在农村的各类宅基地从过剩的居住保障功能中释放出来，大幅提升了农村土地的财产功能和资产功能，提高了农民的财产性收入水平。通过宅基地转为集体经营性建设用地统一入市交易等方面赋予农民更广泛的选择空间，壮大了集体经济收入，促进了农村产业融合发展。

通过壮大分享集体利益来落实共同富裕的建设目标。龙港切实加强集体经济组织保障措施、农民权益保障措施、资金保障措施、生态环境保障措施和项目监管措施。通过加强内循环市场为主体，激活了龙港的土地市场和产业经济。通过集体资产股权量化产权制度改革，使集体经济效益最大化，保障了集体经济组织成员的合法权益，完善了村慈善帮扶系统。建立健全了村规民约，在直接涉及农民合法权益的事项方面，强化了上下联动，建立了标准化和规范化的项目管理制度，健全了项目实施动态监测制度。

（作者单位：浙江大学公共管理学院、浙江大学中国新型城镇化研究院）

三农新语

发展农业全产业链 打造乡村产业『升级版』

□□ 杨玥

乡村振兴，产业兴旺是关键。2021年中央一号文件明确提出构建现代乡村产业体系，首先提到要依托乡村特色优势资源，打造农业全产业链。准确理解农业全产业链的内涵要义、目标任务、政策方式、路径举措，对新时期持续做大县域经济、实现乡村产业高质量发展、全面推进乡村振兴具有重要意义。

农业全产业链的内涵要义

习近平总书记在广西考察时提出，要立足特色资源，坚持科技兴农，因地制宜发展乡村旅游、休闲农业等新产业新业态，贯通产加销，融合农文旅，推动乡村产业发展壮大，让农民更多分享产业增值收益。总书记的讲话，为理解农业全产业链发展、打造乡村产业“升级版”的重要内涵提供了重要依据。

充分发挥农业多种功能，推动形成辐射式产业体系，提升整体功能效益。农业全产业链是当前我国乡村作为兼具自然、社会、经济体特征中，聚集农业生产、生活、生态、文化四大功能的综合体现，是“产加销”一体化经营、“农文旅”有机结合的农业产业化“一条龙”经营模式。围绕“农业+”，形成主导产业带动关联产业的辐射式产业体系，有利于充分发挥农业的食品保障、生态涵养、休闲体验、文化传承等功能，提升整体功能效益，从而推动农业及其相关联产业产值上升，为乡村全面振兴铸就坚实基础。

有效衔接农业各环节各主体，形成协同发展的有机整体，转变农业发展方式。围绕区域农业主导产业，全产业链包含研发、生产、加工、储运、销售、品牌、体验、消费、服务等各个环节，涵盖龙头企业、农民合作社、家庭农场、农户以及育种公司、农资供应、科研团队、技术培训、生产服务和担保贷款等多个主体。打造农业全产业链，将各个环节、各个主体紧密关联、有效衔接、耦合配套，形成既相互不可替代又相互不可分离的有机整体，有利于推动农业从资源型向内涵型，从产量型向质量型的发展方式转变。

推动农业向中高端跃升，加速产业创新发展，做大县域乡村产业生产总值。乡村产业，根植于县域，以农村一二三产业融合发展为路径，地域特色鲜明、创新创业活跃、业态类型丰富。打造农业全产业链，是新时期对于乡村产业发展的更高要求，也是乡村隐藏沉睡的优质绿色农产品、优美生态环境、优秀传统文化的更高标准、更多价值所在。打造农业全产业链，推动农业向价值链中高端跃升，有利于解决当前县域产业链普遍较短、价值链普遍偏低的问题，有利于做大县域生产总值，为双循环格局提供坚实的战略支点。

促进农民就业增收从种养领域向二、三产业拓展，让农民更多分享增值收益。农业全产业链发展，承载着延伸农业生产、加工、流通、服务等增值增效，在实现循环增值、梯次增值、全链增值的同时，让农民在多环节就业增收。通过产业赋能，农民收入不再仅是“靠地、靠力”的“死”收入，而是更多的“活水之源、活本之木”的“活”收入。打造农业全产业链，有利于为乡村培养“留得住、用得上、带好头、领好路、脱真贫、真致富”的新型职业农民，真正让产业增值成为农村经济发展的强大、稳定、可靠来源。

多层次、深层次推动农业全产业链发展，立体式、开放式打造“四链协同”

聚焦优势特色主导产业，优化供应链。近年来，立足区域优势，各地成功培育了一批县域主导产业，例如东坡泡菜、正阳花生、金乡大蒜、五常大米等，在全国具有显著影响力和带动力。从主导产业和重点产品出发，需要进一步巩固产业核心优势，优化以市场为导向、按需生产的供应链。要大力推广适度精炼、恒温灌装、充氮保鲜等新技术装备，开发系列中高端产品和精深加工产品满足消费需求。要推进加工技术标准规程，修订产品质量标准，提高产品质量安全，优化供应链水平。

打造开放立体式产业格局，延伸产业链。农业的增值增效，主要在二、三产业。2020年，尽管受到疫情影响，我国农产品加工业营业收入仍达23.5万亿元，休闲农业与乡村旅游营业收入超过6000亿元。乡村振兴进程中，农业要上新台阶，就要把目光精力更多放在耕地经营以外，要深层次利用林地、茶地、果地、牧地，合理利用沉睡的山海资源及“四荒”地，积极开发绿色生态高附加值产品，积极发展休闲农业、创意农业，打造“三生融合”的乡土小村、特色小镇、产城园区等，延伸产业链条。

强化科技资金等要素投入，构建信息链。资金和技术是农业现代化发展的两大支撑。“十三五”期间，农业农村部安排超过100亿中央财政资金打造了151个国家现代农业产业园，该项目目前的年度纳税总和近200亿元，吸引超过900家龙头企业入驻。打造农业全产业链，必须在持续加大资金技术投入的同时，推动数字化转型升级。要着力构建全产业链全过程管理数据和分析服务模型，健全市场和产业损害监测预警体系，提供产品质量追溯、行情资讯、供需信息等服务，构建数字化信息链。

以“链主”企业为引领，提升价值链。近年来，各地大力发展契约型、股份型、分红型等企农利益联结模式，据不完全统计，农村二、三产业对农民经营性收入的贡献率达58%，产业融合发展促进农户经营收入增加了67%。发展农业全产业链，要充分发挥龙头企业的“链主”作用和产业化联合体“统”的职能，组织育种育苗、生产基地、仓储设施、科研院所、加工流通、产业协会、服务机构、电商平台等主体进一步创新联合机制，完善产前、产中、产后组织体系，提升价值链。

扎实推进农业全产业链发展的政策方式和路径举措

立足区域经济，制定实施农业全产业链发展规划。“十四五”时期，农业全产业链发展是关键，要在充分调查研究沟通协作的基础上，重点围绕解决提升产业链供应链水平、乡村多种功能、三产融合用地贷款、主体间利益联合机制等问题，制定谋划近期、中期、长期的农业全产业链发展政策、目标、任务、项目、措施、保障等，注重规划功能、目标、内容和形式的创新，制定合理布局的路线图、施工图，避免重复建设和无序竞争。

瞄准国际标准，创新升级产业链供应链组织方式。充分发挥“链主”企业的创新引领作用，大力提升产业链、供应链的科技创新和进口替代力度，增强核心控制力和在中高端市场的竞争力。围绕解决原料靠进口、供需不平衡等问题，分级分类推进粮食类、养殖类、都市现代类和重要农产品、果菜茶等特色农产品类的保供、保质、保市、保价。因产业而宜设立基础能力改造迭代、延链补链清单，明确全产业链技术路线、区域布局和应用领域。

确保安全稳定，统筹布局产业链条健全的新项目。农业全产业链发展要在满足国内国际双循环的基础上，把单体经济集聚集成链路经济综合发展，在耕地经营之外促进一二三产业融合发展。各地可依托现有产业条件，统筹布局一批产业基础安全可靠、产业链条健全的新项目，以“补短板、强弱项”为主，建立试点。挖掘项目背后的创新技术、经营理念，强化科技资金人才要素支撑，为下一步创制农业全产业链关键技术装备做基础。

完善体制机制，建立公共化平台，打造服务体系。提升农业全产业链发展效能，必须要在产前、产中、产后以及产业链上中下游的各环节畅通技术服务、公共服务、信息服务等系统性服务。要搭建信息平台，为原料商、加工商、采购商、投资商、营销商提供全方位市场服务。搭建科企对接平台，健全成果转移转化直通机制。开展针对农业全产业链项目库的信贷服务，引导“链主”企业为“链上”新型经营主体和小农户提供担保贷款和增信服务。

（作者单位：农业农村部农村社会事业发展中心）