

强化要素配置 抓实产业振兴

——当前农村改革的困境与出路

■ 李瑞静

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。习近平总书记参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时强调，实施乡村振兴战略要用好深化改革这个法宝。习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议时强调，要完善农村产权制度和要素市场化配置，提高农村土地、资金、人才、技术等各类要素的配置效率，激发农村内在活力。产业兴旺是乡村振兴的重要基础，是解决农村一切问题的前提。而对于产业发展来说，要素配置是关键。因此，推动农村改革、实现产业兴旺，必须强化要素配置，健全要素市场体系，构建更加完善的要素市场化配置体制机制。

一、优化农村产业要素配置的做法与成效

近年来，我们认真贯彻落实中央关于全面深化农村改革的一系列决策部署，积极探索，大胆实践，紧紧依靠改革激发内生动力，坚持试点先行、重点突破、整体推进、全面提升，积极盘活农村各项生产要素，统筹推进农村各项改革，助推乡村振兴。

（一）深化农村土地制度改革。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民与土地的关系。农用地方面，落实第二轮土地承包到期后再延长30年的政策。完成土地承包经营权确权登记颁证工作。完善农村承包地“三权分置”制度，落实集体土地所有权、稳定农户承包权、放活土地经

营权，鼓励以土地流转、土地托管、代耕代种、土地股份合作等形式发展适度规模经营。以濮阳市为例，截至2021年底，全市土地流转面积达到141.75万亩（未包含转让和互换面积），占家庭承包经营面积（394.46万亩）的35.94%。农村建设用地方面，扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证。深化农村集体经营性建设用地入市改革。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，积极盘活农村闲置宅基地和闲置农房，试点推进闲置宅基地整治，精心打造“四园”（菜园、果园、花园、游园），积极发展“边角经济”；盘活利用闲置农房，积极发展乡村休闲旅游业，如台前县夹河乡姜庄村在闲置农房的基础上打造民宿，融合采摘、观光、农耕、特色饮食、文化旅游等产业，使这个千年传统黄河古村落一跃成为“网红村庄”。

（二）稳步推进农村集体产权制度改革。建立产权清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，是激发农业农村发展的内在要求。为此，我们深入推进农村集体产权制度改革，开展农村集体资产清查，严格准确界定集体经济组织成员，科学做好股权设置与管理，完善集体产权权能，开展集体产权抵押贷款试点，探索实现资源变资产、资产变资本、资本促产业。以濮阳市为例，截至2021年底，全市2993个行政村全部完成清产核资，核实资产总额106.37亿元（经营性资产18.20亿元），核实集体土地面积

545.20 万亩（农用地面积 441.92 万亩）。其中，2993 个村完成成员界定，成立了集体经济组织，占全市村庄总数的 100%，界定成员总数 345.6 万个。2021 年全市有 56 个村实现了分红，分红金额达到 2439.9 万元。

（三）加快构建新型农业经营体系。通过强化宣传示范引导、加大政策扶持、提供优质服务，初步形成了以龙头企业为骨干，以农民专业合作社为纽带，以家庭农场为支撑的新型农业经营体系。同时，依托农民专业合作社等新型经营主体开展产业扶贫脱贫，探索出“合作社+基地+贫困户”、“村集体经济组织+合作社+贫困户”、“龙头企业+合作社+贫困户”等模式，用政府引导和市场机制两手并用的办法把贫困户联结到合作社，不断提升贫困户组织化、参与化程度。以濮阳市为例，目前，全市纳入全国家庭农场名录管理的家庭农场有 10495 个，经营耕地面积 48.5 万亩，年销售农产品总值近 23.4 亿元；全市农民专业合作社达到 3504 家，合作社流转农户耕地 60.78 万亩，占全市流转总面积的 42.88%。

二、农村产业要素配置面临的问题与困境

习近平总书记指出，我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。自 2004 年至今，连续 19 年中央一号文件聚焦农业农村农民，彰显了“三农”问题作为全党工作重中之重的地位。然而，农业一直是弱势产业，农民种粮积极性日益下降，农村劳动力持续外流，农业比较效益低已成为制约“三农”发展的突出矛盾。因此，要实现农村产业振兴，必须推动一二三产业融合发展。当前，产业发展所需的土地、资本、人才、技术等要素在城乡间双向流动性较差，已成为摆在农村产业振兴面前的障碍和问题。

（一）农村土地制度改革难以满足产业发展需要。一是归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度尚未建立，农村土地存在产权主体不明、产权不完整等

问题，突出表现为：农村土地集体所有权是属于村民小组、村委会还是乡镇，现行法律没有明确规定；农村土地的占有、使用、收益、处分等产权，只明确了土地所有权和土地使用权，另外的土地收益权和土地处置权则受到严格限制。二是农村集体经营性建设用地入市制度落实不够理想，在制度规范、监督管理、利益分配机制等方面面临困境。三是农村宅基地使用管理制度不够完善，存在弊端主要表现为：宅基地无偿使用，村庄集约化程度较低，有些地方户均使用宅基地接近 0.6 亩，人均超过 100 平方米，浪费严重；对宅基地使用权的流转限制过严，退出补偿机制既不完善也不清晰，造成大量闲置宅基地和闲置农房；农民房屋财产和宅基地不能抵押融资。四是产业融合发展的用地矛盾较为突出，如多年来为农村产业发展预留一定比例的建设用地指标并未发挥实际作用，有限的建设用地指标往往倾斜于工业、建筑业等利税可观领域；设施农业用地需求量大，一些现代农业配套设施用地和乡村新产业新业态用地难以满足，农村土地节约集约利用水平需进一步提升；对农村存量集体建设用地盘活利用力度不够，在促进产业发展中并未有效发挥要素保障作用。

（二）资本投入不足是制约农村产业发展的关键因素。2019 年 11 月，全国新农民新技术创业创新博览会在江苏南京召开，大会重点围绕“鼓励社会资本投入 促进乡村产业振兴”主题，从政策环境、市场容量、市场需求、投资潜力、投资条件等方面，分析了社会资本下乡的广阔前景，鼓励社会资本投入农业农村，更好促进乡村产业振兴。这突出反映了乡村产业发展对于社会资本的重大需求。由于当前农村一二三产业布局尚不协调、产业种类单一、经营方式粗放等原因，造成农村产业资本回报率很低，不能很好地吸引资本投入。同时，利于产业发展的、较为稳定的资金投入机制尚未建立，金融服务明显不足，农村资源变资产的渠道尚未打通。比如，2019 年 9 月《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于

进一步加强农村宅基地管理的通知》明确，鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，城镇居民、工商资本等租赁农房居住或开展经营的，租赁期限最长 20 年。但由于租赁不动产无法登记发证，出资方权益无法得到固化。

（三）人力资源短缺是农村产业发展面临的一大难题。一是乡村干部层面短缺，乡镇干部每天忙于扶贫、环保、信访、安全生产等各种事务性工作，几乎是没有节假日地全天候工作，对乡村产业振兴谋划推动的长远性、复杂性认识不足；村干部更是存在年龄老化、能力不足、工资待遇低等问题，不少村干部年龄超过了 60 岁，文化程度不高，即使是村党支部书记月工资报酬也不足 2000 元，极低的工资报酬导致村干部岗位对年轻人毫无吸引力，村干部队伍老化严重，行为和思维固化，在乡村振兴中难以发挥引领作用。二是农村劳动力资源短缺，大量的青壮年劳动力纷纷外出打工，农村只有留守老人、留守妇女和留守儿童，农村产业发展所需的劳动力资源存在紧缺问题。三是产业管理人才短缺，对于当前的农村产业发展来说，既缺少与市场经济要求相适应的经管、营销、电商、金融等人才，也缺少与乡村产业发展相契合的本土实用技术人才。

（四）科技创新对农村产业发展的支撑作用发挥不够。创新是农业经济发展的战略支撑，必须发挥科技创新在实施乡村振兴战略中的关键作用，以创新驱动乡村振兴。目前，我国农业农村发展总体上还处于要素驱动阶段，实施以科技创新为核心的农业农村创新驱动发展尚存在诸多问题。数据显示，2018 年底全国高新技术企业总数已达 18.1 万家，但涉农高企的数量仅有 8900 家，仅占 4.9%。农业科技创新体系不健全，突出表现在创新主体不强、市场化体制薄弱、农技推广体系有待完善等问题，同时，农业农村科技供给水平低，特别是原始创新能力与发达国家相比存在较大差距。比如，最基础的电商、物流在广大农村地区尚未全面普及，突出反映了科技运用存在的巨大短板。

三、推动乡村产业振兴优化要素配置的建议

认真落实《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府作用，促进要素自主有序流动，激发全社会创造力和市场活力。

（一）深化土地制度改革，释放农村土地要素活力。推动农村集体经营性建设用地入市，抓紧修订相关法律法规，完善配套制度，增加乡村产业用地供给。有序开展县域乡村闲置集体建设用地、闲置宅基地、村庄空闲地、厂矿废弃地、道路改线废弃地、农业生产与村庄建设复合用地及“四荒地”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）等土地综合整治，盘活建设用地重点用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业。完善宅基地用益物权权能，赋予宅基地使用权在一定范围内流转、继承、退出及收益权能，促进农村资源变资产。宅基地流转可考虑扩大到乡镇集体经济组织乃至县域范围，探索宅基地有偿使用、有偿退出制度。

（二）加大财政投入力度，鼓励社会资本下乡。积极运用财政、税收、货币等经济杠杆予以调节，加大资本投入力度。一是财政投入层面：加强一般公共预算投入保障，提高土地出让收入用于农业农村的比例，支持乡村产业振兴。加大对种粮农民、新型主体的支持力度，使种粮务农不吃亏、有钱赚；改革完善财政支农体系，引导支持农村“双创”，撬动金融资本和社会力量的支农动力。二是金融服务层面：引导县域金融机构将吸收的存款主要用于当地，重点支持乡村产业。针对企业融资难问题，推动扩大农村资产抵押范围，发挥好农业信贷担保体系作用，加大融资担保、贷款贴息力度，撬动更多金融资本投入乡村。三是社会资本层面：坚持互惠互利，优化营商环境，引导工商资本到乡村投资兴办农民参与度高、受益面广的乡村产业，支持发展适合规模化集约化经营的种养业。四是加大社会保障力度，强化社会兜底保障，强化农村基础设施建设，改善农

村生产生活条件，吸引更多有理想有抱负的年轻人留在农村，为农村产业发展留住劳动力资源。

（三）健全工作机制，为农村产业发展提供人力资源支撑。一是积极培育新型农业经营主体。我国国情决定了小农户和新型主体将在一定时期内长期共存。因此，既要保护好农户的承包权，也要保护好新型主体的经营权。要突出抓好家庭农场和合作社两类新型主体，促进传统小农户向现代农户转变，让更多农户共享改革发展成果。二是加强基层干部队伍建设。选优配强乡镇领导班子，认真解决形式主义突出问题，真正为基层干部松绑减负，激励广大干部担当作为；提高村干部待遇，畅通晋升空间，注重从农村致富带头人、外出务工经商人员、复员退伍军人和乡贤等群体中，选优配强村党组织书记。三是实施乡村人才专项计划。实施乡村领军人才培养计划，培育一批种养殖能手、新型农业经营主体带头人、文化旅游人才、非遗传承人、电商物流经营人才。建立高等院校、科研院所等科技人员到乡村挂职

挂职、技术指导、项目合作、基地共建和离岗创新创业的政策措施，支持专家教授、企业家、技能人才等为乡村提供精准服务。

（四）强化科技创新的驱动作用。乡村振兴对科技的需求，比以往任何时候都更加全面和迫切。要牢固树立新发展理念，以实施乡村振兴战略和创新驱动发展战略为统领，以推进“藏粮于地、藏粮于技”为抓手，以改革创新体制机制为动力，围绕产业链部署创新链，加快推动产学研深度融合，不断提升农业科技自主创新能力和转化应用水平，为实现乡村全面振兴和农业农村现代化提供强有力的科技支撑。要着力解决科技与经济“两张皮”问题，加强现代农业产业科技创新中心建设，在体制机制创新、资源要素聚集、市场作用发挥、推动产业发展等方面进行积极探索，加速推动科技与产业、企业、人才、金融等要素融合。⑥

（作者系市自然资源和规划局综合科科长）

责任编辑：宋欣龙



中原粮仓 丰收景象 本通 / 摄

关于探索解决农村房地一体“建新不拆旧、一户多宅”问题的建议

■ 张士强

开展房地一体宅基地使用权确权登记颁证工作是党中央、国务院新形势下关于“三农”工作的重要部署，是实施乡村振兴战略、深化农村产权制度改革、保护农民财产权利、促进城乡统筹发展的基础性工作，也是落实不动产统一登记制度的基本内容。通过确权登记，逐步形成归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的农村集体土地产权制度，促进农村经济社会发展、激发农业农村发展活力、实现城乡统筹发展的内在要求和有力支撑，也是整个农村社会治理不可缺少的内容，事关农村社会和谐稳定的大局。

一、我市房地一体宅基地使用权确权登记工作总体开展情况

我市自2017年底正式启动农房不动产登记工作以来，严格按照省自然资源厅要求，多措并举，积极推进，于2020年底在全省第二个全面完成前期权籍调查的基础上，各县（区）分别选取村支两委班子强、群众基础好、村落建设规划相对整齐的1-3个村作为登记发证试点村先期开展工作，并于2021年4月底前全部完成农房发证试点工作，为下步批量实施、全面铺开奠定了良好的工作基础。在工作中，实行“一周一调度、两周一调研、一月一通报”工作机制。多次组织各县（区）自然资源主管部门召开农房不动产登记发证工作推进会，对农房发证工作进行再加压、再安排、再部署，进一步强化措施、压实责任。截至2021年底，全市已完成92.86万宗房地一体地籍

调查，其中符合登记发证条件的43.63万宗；累计组织房地一体登记41.31万宗，登记率95%。

二、工作中发现问题及形成原因

（一）我市“一户多宅”现状。通过日常房地一体宅基地使用权确权登记工作调查，发现农村宅基地建新不拆旧、一户多宅现象普遍存在，据统计，全市“一户多宅”造成无法登记的宅基地共74545宗。其中：华龙区6581宗，濮阳县8880宗，清丰县29718宗，南乐县19539宗，范县3890宗，台前县5937宗。

（二）形成原因。1.农村土地管理制度历经多次变更。首先是宅基地审批机关调整。1982年出台的《村镇建房用地管理条例》规定，宅基地由公社管理委员会批准，占用耕地、园地的报经县政府批准。1987年实施的《土地管理法》规定，不占用耕地的宅基地审批由乡政府批准。修订后1999年实施的《土地管理法》将宅基地审批权限上收到县级人民政府。修订后2020年实施的《土地管理法》则将宅基地审批权限再次赋予乡镇人民政府。其次宅基地审批条件有变化。1999年前回乡落户的离退休、退职职工和军人，以及回乡定居的华侨，都可以申请宅基地建房。1999年实施的《土地管理法》规定了“一户一宅”制度，提出宅基地面积要符合标准，删除了非本村村民可以申请宅基地的规定。1999年国务院办公厅印发的《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》明确指出，农民的住宅不得向城市居民出售，



群众用“灰橛古法”界定宅基地界限 本通 / 摄

也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地使用证和房产证。第三是宅基地建设要求不同。虽然1993年国务院印发的《村庄和集镇规划建设管理条例》（以下简称《条例》）强调要按照村庄、集镇规划和土地利用规划审批宅基地，但并未强制性规定。2008年施行的《城乡规划法》规定了占用耕地建设宅基地需要办理乡村建设规划许可证。

2.基础数据缺失，宅基地审批、农房建设和登记工作薄弱。长期以来，由于国家对新增建设用地采取了从严从紧的控制措施，土地利用年度计划中的新增建设用地计划指标普遍偏紧，地方政府往往对能够带来国内生产总值（GDP）和财政收入的工业、房地产等项目用地比较重视。相比之下，各地对宅基地审批登记和农房建设管理重视不足，很多地方十余年没有批过一宗宅基地，农村村民只能未批先建，导致大量的违法用地，宅基地违法呈点多面广的特点。

3.农民申请登记的主观意愿比较薄弱。一是

宅基地经济价值难以显化。宅基地定位于保障农民居住需求的人身福利，不能转让、抵押，登记发证的需求不大。二是城镇化进程加快，很多农民都出外打工，大多时间不在村里，农民权利意识不强，没有时间和意愿申请。

三、解决意见建议

实际工作中，“一户一宅”问题不仅数量多，而且情况复杂，对于“一户一宅”的情况，建议结合国家政策和各地实际，分类讨论解决。

（一）明确“一户一宅”的认定标准。《户口登记条例》规定的“户”主要是为了满足户籍管理的需要，单一的户籍标准无法有效处理“人户分离”现象中的集体经济组织成员资格问题，各地一般综合采取“户籍+年龄”“特定身份+户籍+履行相应义务”等多种确认标准。宅基地不能机械地按照户政部门的户籍来认定，原则上以公安户籍为准，实务中可将达到法定婚龄或自主生活能力的子女算作一户，允许独立申请宅基地，在登记时作为计算宅基地面积限额的户数。2016

年，原国土资源部印发的《关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号，以下简称“191号文”）也有对“户”的面积限额的规定，但没有明确“户”的标准。因此，应明确继承取得宅基地的，不作为审批“一户一宅”条件的依据，不影响宅基地的审批和发证，也为下步宅基地使用权流转预留空间，打消村民的顾虑。同时，应协调税务部门，对集体土地上的农房不作契税征收二套房的依据。

（二）因合法继承形成的“一户多宅”。关于宅基地继承，原国土资源部《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（以下简称“178号文”）规定，已拥有一处宅基地的本农民集体成员、非本农民集体成员的农村或城镇居民，因继承房屋占用农村宅基地的，可按规定登记发证，并应在《集体土地使用证》记事栏注记“该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人”。

近期，自然资源部《对第十三届全国人大三次会议第3226号建议的答复》中，对“城镇户籍子女继承宅基地使用权”问题进行了答复：“农民的宅基地使用权可以依法由城镇户籍的子女继承并办理不动产登记。根据《继承法》规定，被继承人的房屋作为其遗产由继承人继承，按照房地一体的原则，继承人继承取得房屋所有权和宅基地使用权，农村宅基地不能被单独继承。《不动产登记操作规范（试行）》明确规定，非本农村集体经济组织成员（含城镇居民），因继承房屋占用宅基地的，可按相关规定办理确权登记，在不动产登记簿及证书附记栏注记该权利人为本农民集体经济组织原成员住宅的合法继承人。”对此，不能简单地解读为宅基地使用权可以没有任何条件地“由城镇户籍的子女继承”，而应理解为：第一，农村宅基地使用权不能被单独继承，只能在继承人继承房屋所有权的同时，间接继承（换言之，如果农村宅基地上的房屋已经灭失，则该宅基地使用权应当由农村集体经济组织收回，不能作为被继承人的合法遗产被继承）；第二，不仅

“城镇户籍的子女”可以继承，其他继承人（比方说“出嫁女”、被继承人子女之外的其他继承人）同样可以继承。

在各地试点过程中，有的地方探索通过有偿使用或自愿有偿退出的方式解决因继承形成的一户多宅问题。但根据调查，有偿使用的试点并不理想，自愿有偿退出也因退出机制不健全、退出补偿标准不明确等原因而显得动力不足。对此，建议因合法继承形成的一户多宅问题，主要依据“登记+注记”的方式来处理。当事人也可以选择自愿有偿退出，具体标准由权利人与村集体协商确定。

（三）因赠与、买卖等事实形成的一户多宅。针对此类情形，建议借鉴中央土地制度“三项改革”33个试点地区之青海省湟源县在其《宅基地历史遗留问题处理办法（试行）》中对因买卖原因导致的一户多宅问题的相关规定，并结合各地实际情况进行优化，即对本村集体成员因赠与、买卖事实，占（使）用宅基地形成的一户多宅的，建议做如下处理：可将多余的宅基地转让给本村集体内符合一户多宅的成员；可自愿有偿退出，具体标准由权利人与村集体协商确定；以上都不愿意选择的，只进行权籍造册，纳入管理范围，避免出现新的违法问题，而不予以确权登记。以上规定只针对本村集体成员，对非本集体成员因赠与、买卖形成的一户多宅，建议暂不予以认可。

总之，扎实做好房地一体宅基地使用权登记颁证工作，为农村宅基地添加法律意义上的“合法身份”，让村民吃下“定心丸”，让农村农房从“沉睡”中的村民财产转变为“清晰”的村民资产，是维护好农民权益、盘活农村资源的改革方向，是宅基地制度改革的出发点和落脚点。随着工作的不断推进，将进一步明晰农村土地和房屋的产权、严格土地资产，不断提升农村社会治理的现代化和规范化，持续将农村集体产权制度改革向纵深推进。⑥

（作者系市自然资源和规划局确权登记局局长）

责任编辑：荣萍萍

“资源变资产”实现乡村快速发展

■ 段其超

“资源变资产”是农村“三变”改革中的重要内容，是全面实现小康社会，有效推动乡村振兴的重要举措。实现乡村快速发展，必须牢牢抓住“资源变资产”这条主线，大力发展特色高效农业、生态农业、旅游服务业等，有效破解农村发展瓶颈，推动农村经济社会可持续快速发展。

一、农村“资源变资产”的现实情况

“资源变资产”是指村集体将集体土地、林地、水域等自然资源要素，通过入股等方式加以盘活。长期以来，由于观念落后、耕作方式传统，农村大量的资源闲置、资金分散、效益低下，农民长期富不起来。通过“资源变资产”，从根本上改掉农民的传统观念、传统习惯、传统身份，赋予农村自然滚动发展的空间和内生动力，从“输血”向“造血”转变，多渠道实现农民增收。

“资源变资产”是激活农村要素资源的关键一招。通过引入市场机制和资本运作模式，把大量的农村资源，通过集中开发等形式，让“死资源”变成“活资产”，让农民获得更多的财产性收益，能够解决村集体“无本办事、无业成事、无人管事”等问题。“资源变资产”是推动农村社会治理的有效载体。通过盘活自然资源，能够带动和吸引外出务工人员回乡创业，撂荒的土地得到耕种，留守儿童、空巢老人的问题能够得到有效解决，可以提高村级组织统筹服务能力，又能推进治理方式现代化。

二、“资源变资产”是推动乡村发展的关键之举

当前，实施“幸福乡村”建设，必须要大力发展农村产业，增加农民收入，不断巩固和扩大“产业富民”成果。积极推动“资源变资产”改革，着力解决农村经营体制面临的现实困境，激活农村沉睡的自然资源、存量资产，对资源（资产）和劳动力进行重新配置，让资源（资产）物尽其用，让劳动力人尽其能，真正增加农民的资产性收入。在改革过程中，要紧紧抓住“资源变资产”这根弦，推动市场估价之后的资源进行市场交易，变“死资源”为“活资产”，最终为农民增收致富提供实现路径。

如何盘活农村沉睡的资产，引导生产要素在城乡间合理流动，建立促进城乡融合发展的科学路径，成为实现乡村振兴战略的重要着力点。“资源变资产”既是抓手，也是突破口。“资源变资产”有利于清除资源要素下各种障碍因素，是促进城乡要素自由流动、帮助农民全面对接市场的创新探索，是加快推进农业农村现代化建设的生动实践。“资源变资产”是实现乡村振兴的有力抓手。“资源变资产”把现有的土地、劳动力、原料等与企业的技术、市场、资金等进行结合，让农民直接成为农业产业链、供应链、资金链、价值链的投资者和受益者，使产业扶贫更具有操作性，放大了贫困群众的生产空间和发展空间。“资源变资产”是推进农业转型升级的重要手段。在变革过程中，通过土地、资金、劳动力集中，促进了一二三产业的融合，推动了农业发展方式由传统向现代、由粗放向集约、由自给向市场、由单一型向复合型的转变。“资源变资产”通过

创新经济组织方式，可以有效提高家庭经营集约化水平、统一经营组织化程度，解决分散农户干不了、干不好、干了不合算的问题，为提高农民市场化组织化程度提供了重要途径。

三、“资源变资产”在推动乡村发展过程中存在的问题

一是农民对“资源变资产”认识不清，参与意识不强。在农村地区，知晓“资源变资产”内容的农民不多，对其目的意义了解不深，对土地所有权、承包权、经营权和房产抵押权等理解不透，作为农村“资源变资产”改革的主体，部分农民参与“资源变资产”的积极性不高，有的村民对“资源变资产”持观望态度。

二是“资源变资产”对可变资产的资源进行确权进展缓慢。土地、林地使用权确权工作尚未全面铺开，确权颁证工作还未进行；财产权属证件颁证工作未能如期进行；缺乏产权价值评估和交易中介组织，没有可供操作的产权资源价值评估标准，缺少交易规则，难以对入股资产、抵押贷款资产量化操作。

三是“资源变资产”过程中缺乏专业的技术人才。“资源变资产”产品质量不高、服务质量不优，成本较高，缺乏市场核心竞争力，究其原因，是人才匮乏。加之，农业服务体系尚未建立，农业产业和经营主体缺乏必要的科学技术和专业化的农业服务体系的支持，制约了“资源变资产”的进程。

四、“资源变资产”实现乡村快速发展的有效途径

一是聚焦深度贫困群体。要在财政注资、易地搬迁等方面优先向深度贫困群体倾斜，要帮助困难群众、不具备脱贫条件的“两无”人员将土地经营权入股。

二是聚焦特色优势产业。搭建“三变”平台，精准选择产业发展项目，做实产业优化、产业转型、产业升级等工作。精准选择具有本地特色与

市场优势的产业，先试点、再推广，先党员干部带头、再发动群众参与，通过稳妥发展产业来保障农户有收益。

三是聚焦培育农业经营主体。对企业数量较少的村，要通过整合政策、项目、资金等方式推动企业做优做强做大。对没有农业经营主体的乡村，要想尽办法引进企业，短期可优先发展县（区）企业，同时鼓励各类能人创办合作社推动村级经济发展。

四是聚焦操作风险防控。要始终坚持“农村基本经营制度不改变”“耕地红线不突破”“农民利益不受损”等根本原则，在政策操作探索上，始终坚持循序渐进、蹄疾步稳，在选择上把决定权交给群众，以群众答应、认同、拥护为根本的行为准则。

五是激活沉睡的农业资源。强化农村产权制度改革，整合农村土地资源、森林资源、劳动力资源、旅游文化资源等，推动农村资产股份化、土地股权化，盘活各种资源要素，形成资源叠加效应，提高资源的利用率。

六是强化农村配套基础性工作。在“资源变资产”推进过程中，农民的各种资源要明晰产权，尽快建立完善农村产权价值评估和交易中介组织，出台可供操作的产权资源价值评估标准和交易规则，在国家授权突破法律条款的框架内，尽快出台农民入股经营主体的相关指导性政策，明确农户、经营主体各自的权利和义务。

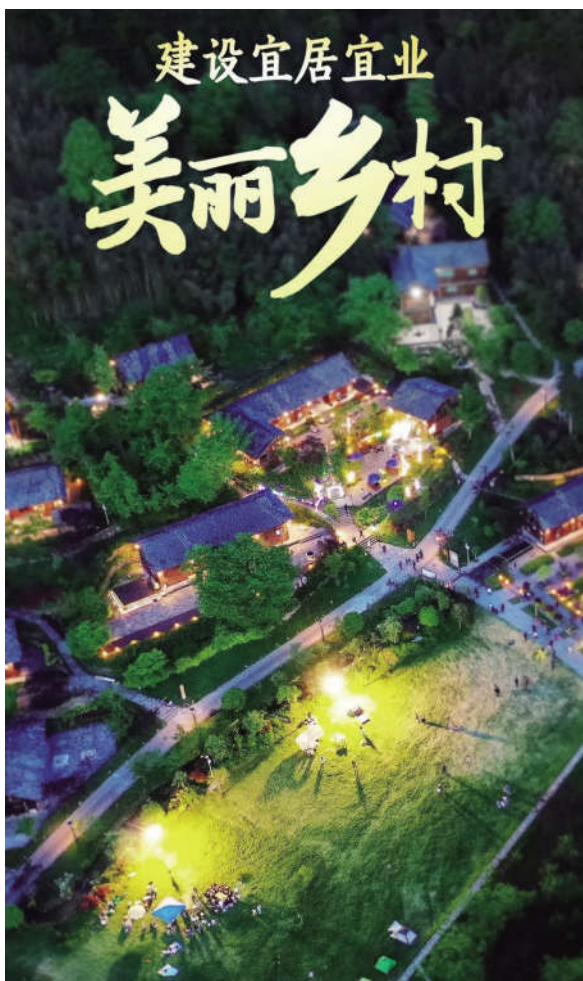
七是加大对农业专业化技术人才的培养。加强与农业产业化龙头企业的合作，提高“资源变资产”企业的经营管理水平，加强农村专业技术培训，选派“资源变资产”企业相关人员到先进企业、先进地方锻炼学习。向全社会招聘或特聘相关农业专业人才以及专家到农村工作，进行专业指导。^⑥

（作者系市商务局市场体系建设科副科长）

责任编辑：荣萍萍

未来乡村怎么建？建成什么样？ 权威解读来了

■ 新华社记者



图片来源：新华全媒体

乡村建设是实施乡村振兴战略的重要任务，也是国家现代化建设的重要内容。

中办、国办印发的《乡村建设行动实施方案》5月23日对外公布。未来乡村建设建什么？怎么

建？建成什么样？记者就热点问题采访了中央农办负责人和有关业内专家。

建什么？

加强重点领域农村基础设施建设

全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村。必须把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置，切实加强农村基础设施和公共服务体系建设，缩小城乡发展差距。

方案既聚焦“硬件”又突出“软件”，提出加强道路、供水、能源、物流、信息化、综合服务、农房、人居环境等农村重点领域基础设施建设，改善农村公共服务和乡村治理。

近年来，党中央、国务院出台了一系列政策措施，加快推进农村基础设施建设和公共服务改善，取得了显著成效，乡村面貌发生巨大变化。同时也要看到，农村公共基础设施往村覆盖、往户延伸还存在明显薄弱环节，教育、医疗卫生、养老等公共服务质量还有待提高，与农民群众日益增长的美好生活需要还有差距。

“乡村建设的一个基本目标是改善农村生产生活条件，水平、标准、档次可以因地制宜、高低有别，重点是保障基本功能，解决突出问题。”中央农办有关负责人表示，乡村建设行动的重点任务概括起来就是“183”行动：“1”就是制定一个规划，确保一张蓝图绘到底；“8”就是实施八大工程，加强道路、供水、能源、物流、信息化、

综合服务、农房、农村人居环境等重点领域基础设施建设；“3”就是健全三个体系，改善农村公共服务和乡村治理。

小厕所，大民生。方案提出，实施农村人居环境整治提升五年行动，推进农村厕所革命。落实方案要求，要健全专家技术服务队伍，开展常态化改厕技术服务。对摸排整改情况进行“回头看”，加强日常督促检查。

乡村建设也要顺应数字化、信息化发展趋势。方案提出，实施数字乡村建设发展工程。推进数字技术与农村生产生活深度融合，持续开展数字乡村试点。

目前，一些地方已经开始探索。浙江省杭州市萧山区驻四川省旺苍县东西部协作工作队探索推出“旺苍县数字乡村”示范平台，下放57项审批事项，形成了一张政务服务大网，有效解决群众办事跑路多、产业服务成效低、村庄治理手段少等乡村治理难题，用数字化手段提升乡村治理水平。

“乡村建设不仅包括乡村的基础设施建设，还包括乡村治理机制培育、乡村产业可持续发展、社会公共服务和乡村文化建设等。”中国农业大学文科讲席教授李小云说，有序推进乡村建设需要坚持可持续发展的理念，从人口、居住、产业、基础设施建设和社会公共服务等方面进行科学规划、有序推进。

怎么建？

坚持乡村建设是为农民而建

“完善农民参与乡村建设机制”“引导农民全程参与乡村建设，保障农民的知情权、参与权、监督权”“激发农民主动参与意愿，保障农民参与决策”“完善农民参与乡村建设的程序和方法”……从工作导向、实施机制到要素聚集，方案提出的一系列要求体现“坚持乡村建设是为农民而建”的理念。

解决农民群众的问题，还需要发挥农民的主体作用。“在推进乡村建设中，农民群众不仅是

受益者，更是重要的参与者、建设者、监督者。方案强调乡村建设是为农民而建，要坚持问需于民、问计于民，完善农民参与机制，把农民满意作为衡量标准。”农业农村部农村经济研究中心副研究员张斌说。

中央农办有关负责人表示，农民是乡村生产生活的主体，搞乡村建设关键是要把农民组织动员起来，建立自下而上、村民自治、农民参与的实施机制。健全党组织领导的村民自治机制，充分发挥村民委员会、村务监督委员会、农村集体经济组织作用，才能引导农民全程参与乡村建设。

北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心主任张琦表示，农民可以干的要尽量交给农民干，比如农村厕所改造、庭院环境卫生和绿化美化等，这些农民户内和房前屋后的事可以放手发动农民群众来干。政府重点做农民干不了、干不好的事，比如农村改厕涉及的供水保障和污水处理、生活垃圾的收集转运和集中处理等。

突出农民主体作用，要激发他们自觉参与乡村建设的内生动力。要健全农民参与乡村建设机制，制定农民参与乡村建设指导意见，编制完善农民参与乡村建设指南，健全程序和方法，总结推广典型经验做法，组织带动农民推进建设。

建成什么样？

不搞大拆大建，保留乡村风貌

方案指出，“严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿搞大拆大建”“不搞齐步走、‘一刀切’，避免在‘空心村’无效投入、造成浪费”“防止超越发展阶段搞大融资、大拆建、大开发，牢牢守住防范化解债务风险底线”“既尽力而为又量力而行，求好不求快，干一件成一件，努力让农村具备更好生活条件，建设宜居宜业美丽乡村。”

中央农办负责人表示，实施乡村建设行动，必须坚持数量服从质量、进度服从实效，求好不求快，以普惠性、基础性、兜底性民生建设为重点，逐步使农村基本具备现代生活条件。在目标



在浙江省湖州市德清县乾元镇齐星村，工作人员为当地村民的太阳能屋顶光伏电站巡检。

新华社记者徐昱 / 摄

上，要坚持从实际出发，同地方经济发展水平相适应、同当地文化和风土人情相协调，结合农民群众实际需要，分区分类明确目标任务，合理确定公共基础设施配置和基本公共服务标准。

“看得见山，望得见水，记得住乡愁。”这是“城里人”和“村里人”共同的生活愿景，也是推进乡村建设的应有之义。

方案提出，注重保护，体现特色。传承保护传统村落民居和优秀乡土文化，突出地域特色和乡村特点，保留具有本土特色和乡土气息的乡村风貌，防止机械照搬城镇建设模式，打造各具特色的现代版“富春山居图”。

如今，一些地方已经开始“一面是乡愁、一面是烟火气”的乡村建设探索。在昆明市晋宁区福安村、宜良县麦地冲村，当地政府通过和高校联手，推动村集体合作经济组织和农民共同参股成立资产资源运营公司，提升村容村貌，将老院落、烤烟房改造成民宿、水吧、餐厅，逐步实现“利润留村庄，房舍变客居”，还设置“乡村CEO”岗位来培养乡村振兴专业人才。

未来美丽乡村将呈现怎样新图景？根据方案，到2025年乡村建设取得实质性进展，农村人居环境持续改善，农村公共基础设施往村覆盖、往户延伸取得积极进展，农村基本公共服务水平稳步提升，农村精神文明建设显著加强，农民获得感、幸福感、安全感进一步增强。

乡村建设涉及领域广、部门多，关键还是要抓落实。方案从责任落实、项目管理、农民参与、运行管护等方面提出乡村建设实施机制。

如何确保乡村建设行动取得实效？中央农办负责人表示，围绕强化乡村建设“人、地、钱”要素保障，方案提出了一揽子政策支持措施。其中，包括从财政投入、金融服务、社会力量参与等方面，健全乡村建设多元化投入机制。明确中央财政、中央预算内投资、土地出让收入、地方政府债券等支持乡村建设具体要求，创新金融服务拓宽乡村建设融资渠道，大力引导和鼓励社会力量投入乡村建设。^⑥

来源：新华社

校对：荣萍萍

制定好实施好乡村建设规划

■ 顾仲阳

尊重科学，握指成拳，让农民充分参与，制定好、实施好乡村建设规划，壮美的乡村全面振兴蓝图一定能早日变成现实。

“现在村子的规划，保留了古村古韵，配套设施更齐全，生活更便利，来的游客越来越多，真是美得很！”看着村庄一天天变样，江西省吉安市吉州区兴桥镇钓源古村村民欧阳泰环打心眼里高兴。坚持高标准规划与乡村建设相结合，村庄整治和村容美化相结合，吉州区避免大拆大建，尊重乡村现状、尊重农民意愿搞建设，宜居宜业的美丽乡村蓝图徐徐铺展。

乡村建设，规划先行。乡村建设行动实施以来，一些地方立足实际，科学制定规划，打造美丽乡村。也有的地方由于没有制定规划，缺少科学指引，出现了村庄无序建设的现象。科学规划对于有序推进乡村建设、补齐发展短板、优化乡村生产生活生态空间等，都具有重要意义。各地要抓紧抓好规划编制实施，有力有序建设宜居宜业的美丽乡村。

绘好蓝图搞建设，要发挥各方合力。既要组织相关职能部门共同参与，着力提高乡村规划编制水平，也要广泛动员社会力量开展规划服务。广西、四川、重庆、贵州等不少地方，通过推行规划师下乡、驻村、挂点等多种服务方式，助力做好乡村建设规划工作，取得了不错的成效。乡村是农民生产生活的场所，大到产业规划、村容村貌改造，小到房前种什么树、地下铺什么管，农民最有发言权。在规划编制过程中，尤其要充

分听取广大农民意见，让他们参与集体决策。

因地制宜分类指导，科学编制规划。广袤乡村，十里不同风，百里不同俗，乡村规划要突出地域特色，不搞千村一面。要保留乡土味道，严防简单套用城镇规划的设计理念和技术方法，脱离实际。要以人口变动、发展趋势等为依据，按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类和搬迁撤并类等村庄分类，有针对性地推进规划编制实施。立足乡村现有基础开展规划建设，注重传统特色和风貌保护，不盲目拆旧村、建新村。保持历史耐心，遵循乡村发展规律，不超越发展阶段搞大融资、大开发、大建设。

加大规划实施力度，关键要一张蓝图绘到底。乡村规划制定后，要切实加大实施监管力度，认真维护好规划的权威性和严肃性。浙江省从启动“千村示范、万村整治”工程到建设美丽乡村，一条重要经验就是以科学规划为先导，一任接着一任干，久久为功搞建设。近年来，一些地方通过推行规划公开公示、规划决策“终身负责制”、违反规划“追责制”等一系列刚性约束，有力提升了规划实施力度，这方面的经验值得借鉴。

规划科学是最大的效益。尊重科学，握指成拳，让农民充分参与，制定好、实施好乡村建设规划，壮美的乡村全面振兴蓝图一定能早日变成现实。6

（作者系人民日报社经济社会部记者）

文章来源：《人民日报》

校对：王栋栋

关于实用性村庄规划编制的建议

■ 李文杰

村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。2022 年中央一号文件提出“加快推进有条件有需求的村庄编制村庄规划”，为更加有序务实地开展村庄规划指明了方向。

自村庄规划编制工作启动以来，我市统筹推进市县乡国土空间总体规划和村庄规划编制工作，突出做好村庄分类和布局规划，有序推进实用性村庄规划编制。我市共计 2900 个行政村，按照县域村庄分类和布局规划，已划定城郊融合类村庄 488 个、集聚提升类村庄 475 个、整治改善类村庄 1213 个、特色保护类村庄 124 个、搬迁撤并类村庄 600 个。按照《河南省自然资源厅关于进一步做好村庄规划编制管理工作的指导意见》（豫自然资发〔2021〕31 号），对于集聚提升类、特色保护类等重点发展或需要进行较多开发建设、修复整治的村庄，加快编制村庄规划；对于整治改善类等近期不进行开发建设或只进行简单的人居环境整治的村庄，可只规定国土空间用途管制规则、建设管控和人居环境整治要求作为村庄规划；城郊融合类的村庄可纳入城镇详细规划统筹编制；搬迁撤并类的村庄原则上不单独编制村庄规划。截至 2021 年底，我市已组织编制 510 个村的实用性村庄规划，编制完成率为 32.5%。

从当前村庄规划编制情况来看，村庄规划助力乡村振兴战略的力度、深度、广度还不够。县（区）普遍存在重城镇轻乡村现象，因我市多年未



国画《乡村振兴新气象》 市美协苏秀兰 / 作

实施村庄规划，历史遗留问题较多，解决起来难度很大，编制的村庄规划实施困难，同时由于编制经费紧张，县乡对村庄规划的积极性有待提升，

村民参与规划编制的主动性不够，乡村规划建设委员会作用发挥不明显。随着我国县级国土空间规划的日趋完善，村庄的布局分类工作基本完成，“多规合一”的实用性村庄规划编制工作越来越迫切。为此建议：

一、高度重视村庄规划编制工作，坚持规划引领

村庄规划编制工作要以科学规划为先导，一张蓝图绘到底，久久为功搞建设。要严格按照规划要求，开展国土空间开发保护活动和实施用途管制，推进乡村项目建设。要主动化解产业发展与用地保障、基本农田保护与村庄建设、村庄安全与生态保护等矛盾，确保村庄规划符合实际并能落地实施。同时还应积极申报乡村振兴示范工程示范镇、示范村庄和人居环境提升工程等建设项目，做到建成一批，开工一批，储备一批，谋划一批。

二、把握规划编制重点，务求管用能用好用

优先保护自然生态空间，严守生态保护红线和永久基本农田，防止调减耕地和永久基本农田面积，严禁工业和城镇污染向农业农村转移；保留村庄特有的民居风貌、农业景观、乡土文化，防止美丽乡村建设趋同化和千篇一律，防止样板化，防止村庄产业空心化。注重保留特色风貌，突出产业、功能布局规划，发挥好村民主体作用，以全域规划的理念，编制“多规合一”的实用性村庄规划。实用性村庄规划的基本要求就是需求导向、解决基本问题、因地制宜、农村特色、便于普及、简明易懂、农民支持、易于实施，通俗来讲就是“好编、好懂、好用”。也就是说要从目



清丰县单拐村村庄规划

标定位、国土空间布局、土地用途管制、产业发展引导、土地综合整治、数据信息交汇等内容进行研究探索，编制能用、管用、好用的“多规合一”实用性村庄规划。

三、实现乡村生态美、风貌美、环境美、风尚美、生活美的有机统一

根据基本农田保护区、生态红线管控等强制性要求，做好农村住宅、道路等基础设施、公共服务设施布点布线规划，引导村民合理有序建房；坚持保护建设并重，防止调减耕地和永久基本农田面积、破坏乡村生态环境、毁坏历史文化景观；同时，加强村庄建筑风貌管控，稳步开展“一户多宅”整治和“建新拆旧”工作，健全完善村级违法用地和建设的查处机制，做到农房建设有规划管理、行政村有村庄整治安排，生产生活空间合理分离的良好格局。⁶

（作者系市自然资源和规划局国土空间规划科科长）

责任编辑：宋欣龙

加快农房和村庄建设现代化

■ 万献林

农房和村庄建设现代化是乡村建设的重要内容。加快农房和村庄建设现代化，完善农房功能，提高农房品质，加强农村基础设施和公共服务设施建设，对于整体提升乡村建设水平、建设美丽宜居乡村，提高农民居住品质、改善农民生产生活条件，不断增强农民群众获得感、幸福感、安全感意义重大。我市地域东西狭长，距离达 100 多公里，范县、台前县早期属于山东省管辖，因此农房和村庄建设存在许多不同，既具有明显的差异性，也具有共同的目标和底线。对以后农房和村庄建设提出以下建议：

一、坚持生态友好、环境友好与邻里友好

农房和村庄建设要尊重水林田等生态脉络，注重与自然和农业景观搭配互动，不挖山填湖、不破坏水系、不砍老树，顺应地形地貌。农房建设要与环境建设并举，注重提升农房服务配套和村庄环境，鼓励新建农房向基础设施完善、自然条件优越、公共服务设施齐全、景观环境优美的村庄聚集。农房布局要利于促进邻里和睦，尽量使用原有的宅基地和村内空闲地建设农房，营建左邻右舍、里仁为美的空间格局，形成自然、紧凑、有序的农房群落。

二、提升农房设计建造水平

农房建设要先精心设计，后按图建造。要统筹主房、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它需求。提炼传统建筑智慧，因地制宜解决日照间距、保温采暖、通风采

光等问题，促进节能减排。要适应村民现代生活需要，逐步实现寝居分离、食寝分离和净污分离。新建农房要同步设计卫生厕所，因地制宜推动水冲式厕所入室。鼓励设计建设无障碍设施，充分考虑适老化功能需求。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，满足质量安全及抗震设防要求。鼓励就地取材，利用乡土材料，推广使用绿色建材。

三、营造留住“乡愁”的环境

建立村庄历史文化遗产调查评估机制，充分挖掘和保护传承村庄物质和非物质文化遗产，保护并改善村落的历史环境和生态环境。农房建设要尊重乡土风貌和地域特色，精心打造建筑的形体、色彩、屋顶、墙体、门窗和装饰等关键要素。传统村落中新建农房要与传统建筑、周边环境相协调，营建具有地方特色的村庄环境。提炼传统民居特色要素，传承优秀传统文化建筑文化。提升传统民居空间品质，改善传统民居室内照明条件，保证传统民居房屋结构安全和消防安全。

四、提升村容村貌

以农房为主体，利用古树、池塘等自然景观和牌坊、古祠等人文景观，营造具有本土特色的村容村貌。保护村庄固有的乡土气息，鼓励宅前屋后栽种瓜果梨桃，构建“桃花红、李花白、菜花黄”的自然景观，营造“莺儿啼、燕儿舞、蝶儿忙”的乡村环境。保持村内街巷清洁，做到无断壁

残垣、无乱搭乱建、无乱埋乱倒、无乱堆乱放，构建干净、整洁、有序的乡村空间。重视村庄公共活动空间的布局和建设，统领乡村容貌特色。

五、推进供水入农房

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

六、因地制宜推进农村生活污水处理

乡村宜采用小型化、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、人口较集中的村庄可采用村集中处理方式；有条件的地方可将靠近城镇的村庄纳入城镇生活污水处理系统。合理组织村庄雨水排放形式和排放路径。

七、倡导农村生活垃圾分类处理

传承乡村“无废”的生产生活方式，进一步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。以乡镇或行政村为单位，建设一批区域农村有机废弃物综合处置利用中心。全面建立村庄保洁制度，确保村村有保洁。

八、推动农村用能革新

引导农村不断减少低质燃煤、秸秆、薪柴直接燃烧等传统能源使用，鼓励使用适合当地特点和农民需求的清洁能源。推广应用太阳能光热、光伏等技术和产品，推动村民日常照明、炊事、采暖制冷等用能绿色低碳转型。推进燃气下乡，支持建设安全可靠的乡村储气罐站和微管网供气

系统。推动既有农房节能改造。

九、完善公共服务设施

盘活利用闲置农房提供公共活动空间，降低公共建筑建设成本，拓展村民公共活动场所的提供渠道。鼓励村庄公共活动场所综合利用，室外公共场所可兼做集市集会、文体活动、农作物晾晒与停车等用途；室内公共活动场所，除必须独立设置之外的，可兼顾托幼、托老、集会、村史展示、文化娱乐等功能。村庄道路及其他基础设施应满足村民的生产生活需求，村内道路应通畅平整。有条件的地区应积极推动宽带、通讯、广电等进村入户。

十、加强农房与村庄建设管理

建立农村房屋设计、审批、施工、验收、使用等全过程管理制度，规范村庄设计与农房设计、建设、使用的行政程序管理，明确责任主体，做到有人管、有条件管、有办法管。全方位实施职、责、权一体化模式，建立责任追究机制，按照谁审批、谁监管、谁负责的原则，确保房屋质量安全。探索建立乡村建设工匠培养和管理制度，加强管理和技术人员培训，充实乡村建设队伍。

十一、深入开展美好环境与幸福生活共同缔造活动

以改善群众身边、房前屋后人居环境的实事、小事为切入点，以建立和完善全覆盖的基层党组织为核心，以构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的乡村治理体系为路径，发动群众决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享，共同建设美好家园。充分尊重和保障农民群众在村庄建设中的各项权益，建立村庄建设农民满意度调查评价制度，引导村民将农房和村庄建设现代化的有关要求写入村规民约等村民自治章程，支持引导村民参与建设家园、维护家园。⑥

(作者系市住建局村镇建设科科长)

责任编辑：刘路伟

加强“数字乡村”建设的几点建议

■ 杨振华

2022 年中央一号文件明确提出“大力推进数字乡村建设”，并对数字乡村建设工作作出全面部署。市委八届二次全会暨市委经济工作会议通过的决议中也明确提出要实施数字化转型战略，加快建设新型基础设施，发展壮大数字经济核心产业，提升数字化治理能力，培育数字经济生态。“数字乡村”建设是打造乡村振兴濮阳样板的重要抓手，是实施乡村振兴战略的重要环节，也是今后乡村建设的重中之重。现就如何加强“数字乡村”建设，提出如下几点建议。

一、树立数字理念，加强数字化发展建设

一要细化相关措施，制定数字乡村试点规划。利用信息技术创新的扩散效应、信息和知识的溢出效应、数字技术释放的普惠效应，统筹规划我市乡村信息化建设总体方案，进一步细化数字乡村建设相关措施，明确建设目标和工作重点、难点；同时，结合各地农村实际，制定数字乡村试点方案，坚持在试点中稳步推进，推动数字乡村建设有序、健康发展。二要提升保障力度，推进数字乡村基础设施建设。要不断加快物联网等新型网络建设，提升 5G 网络全覆盖范围和质量，加快物联网和千兆宽带建设，加快提升信息化硬件设施能力，在扩大覆盖范围的同时确保精准覆盖；要通过创建数字乡村示范点、数字乡村运营服务站，推动乡村基础设施的网络化、数字化、智能化转型，让我市广大农村地区群众充分享受数字化生活便利。

二、赋能乡村经济，构建数字化农业产业体系

一要加强数字技术改造。推动数字技术对农业生产各个环节进行全面改造和升级，下大力气实施“互联网+”农产品进城工程，加强农产品采摘、加工、包装、冷链物流、仓储等基础设施建设，构建完善的乡村智慧物流配送系统和数字化乡村一条龙生产服务体系。二要加强数字技术应用。加强大数据技术和物联网技术在农村的广泛应用，通过线上线下联合互动模式，推动互联网与乡村产业高度融合发展。要不断加强创新，在乡村建设中大力发展高科技农业、认养农业、观光农业、休闲农业等新业态，促进农业各种创新产业模式健康有序发展。要加强网络与乡村产业的深度融合，通过网络直播、微商、微信群等新型营销手段和卖场平台，最大限度利用数字技术为乡村农业发展注入新的活力。

三、推进数字治理，搭建数字化运营平台

一要大力推进“互联网+乡村治理”建设模式。不断推进“数字乡村”APP 建设，及时掌握乡村情况；通过云广播，随时随地向村民传达信息，实时了解全村人口数据、农户信息、村务公开、智慧党建等数据，真正做到及时感知、全域掌控和为民服务，不断提高农村社会治理精细化和现代化水平。二要在村级公共服务中引入互联网信息技术。要以乡镇为基础单元建设乡村数字一体化平台，将更多与农民密切相关的政务服务纳入平台，实施“一网通办”“一窗受理”“最

多跑一次”“一次不用跑”等便民措施，让村民切实感受到乡村政务服务质效，提高老百姓的获得感和幸福感。运用大数据技术赋能乡村治安治理，完善村镇、村级公路、村级卖场等重点场所和位置的视频监控，堵塞监控盲区漏洞，加快推进“平安乡村”建设。

四、培养数字人才，营造数字化双创氛围

不断挖掘和培育乡村人才资源。在乡村建设中，要利用线上培训与线下指导相结合，通过新型职业农民培养计划，政府、企业、非政府组织等各类主体搭建培训平台，为具有开发潜力的乡

村人才提供多元、精准、有效的培训服务。同时，要营造宣传氛围，充分发挥驻村第一书记、大学生村官、乡村贤人等主体作用，开展信息化宣传和服务。通过项目合作，发挥引领带动作用。大力招商引资，通过与数字化技术相关企业开展广泛深入合作，发挥其数字化技术的科技引领作用，利用数字一体化平台资源、营销渠道、金融信贷、人才培养等优势推动村民更新思想、与时俱进，不断提升农业信息技术发展和经营管理模式的更新，不断提高村民收入。^⑥

（作者系市委党校公共管理教研室副主任、讲师）

责任编辑：王栋栋

链接：

刘奇：别让农民不食人间烟火

乡村治理从整治环境入手，抓住了问题的关键。“黎明即起，洒扫庭除”，这是先辈们代代相传的每日必修课。眼下，一场旨在提高农民生活品质的环境治理风暴正席卷全国，乡村面貌焕然一新，成效大显。但一些地方脱离现实，为环境而环境，不顾农民的生产生活，强推一些高大上的做法，农民对此很反感，社会上也颇多微辞。究其原因，大体有四个方面：

一是脱离实际的都市思维。制度设计者久居城市，不了解乡村，只以城市人的视角和思维考虑问题，他们不懂得农民和市民不一样，不知道农业和工业不一样，不了解农村和城市不一样。以城市思维设计农村的制度必须改变，把选择权交给农民，让农民为自己谋划，才能使他们在乡村振兴的征程上不断增强获得感、幸福感。

二是追求极致的“仙境”思维。仙境是人类理想的乌托邦，只能见于文学作品中的描写。经过举国上下多年的拼搏努力，2020年中国农民才刚刚摆脱贫困，在这样的背景下要求建设一个仙境般的新农村，不现实，不可能，更没必要。尊重常识，尊重现实，因地制宜，

循序渐进，因村施策，让乡村充满烟火气，让农民真有幸福感，才是乡村振兴的要义。

三是过重形象的政绩思维。典型引路，我们需要形象的塑造；激励后进，我们需要榜样的力量。在乡村建设中，培植“盆景”的目的是想让“盆景”能变成遍地开花的“风景”，对大多数地方有借鉴意义，有推广价值。如果打造的“盆景”只具有观赏价值，只适于外人参观，只用于上级评比，只提供领导检查，不可复制、无法学习，这样的“盆景”要不得。

四是整齐划一的军事思维。中国的乡村经过数千年的历史积淀，形成了方方面面既丰富多彩又符合规律的自然生态和社会生态两大系统。目前，一些地方强行拆旧村建新村，房屋都盖成一个模式，绿化都栽植一个树种，道路横平竖直，禁养各类禽畜，几千年厚重的历史没了踪迹，多姿的文化淹没于单调的空间，“诗意的栖居”变成了乏味的存在。现代文明必须根植于传统文明之上才有意义。经济社会的发展有其自身规律，人们的生活方式有着多种需求，战争年代的军事思维无法解决这些现实问题。

来源：《中国发展观察》



曹 硕

实施乡村振兴示范工程，是市委、市政府着眼“十四五”农业农村工作新形势、新要求，围绕乡村五大振兴任务，作出的一项重要安排部署，旨在发挥典型引路、样板示范作用，以点带面、以面促点，推动我市乡村振兴战略纵深推进，加快实现农业强、农民富、农村美目标。

一、坚持“五有”标准，开展示范乡镇创建活动

把乡村建设摆在现代化濮阳建设的重要位置，加快推进乡村全面振兴。坚持每年每县创建1个有系统建设规划、有高效富民产业、有优美田园风光、有整洁干净环境、有系统公共服务的“五有”示范乡镇，建成一批在全市处于领先水平、在全省乃至全国有一定影响力的乡村振兴示范工程。一是编制规划。按照城乡融合、多规合一理念，统筹考虑土地利用、产业发展、人口布局、公共服务、生态保护和历史文化遗产，编制完成国土空间总体规划。乡镇政府驻地要统筹实施一条主轴道路绿廊、一条商业街、一个绿景公园、一处公共停车场、一条乡（镇）主要河道整治、一个老集镇区或历史街区的危旧房改造治理的“六个一”工程；村庄要进行明确分类，保留村要提升基础设施档次、完善服务功能，建设宜居宜业美丽村庄，撤并村要框死村界、严格限制新建扩建。坚持先规划后建设，避免千村一面和

大拆大建。30%的村庄达到“四美乡村”标准。二是壮大产业。突出一二三产业融合发展，围绕粮食产业、高效种植业、现代养殖业、农产品加工业、乡村特色产业、农业生产服务业、农产品流通业、休闲观光业8大产业，每个乡镇发展1到2个主导产业，至少发展1个现代农业园区、农产品加工产业园区，推行“园区（企业）+合作社+农户”经营方式，同时与生态旅游、采摘等休闲农业、体验农业结合起来，推动一二三产业融合发展，促进农户与现代农业的有效衔接。三是综合治理。按照全域国土整治理念，连片开展水、林、田、湖、草系统综合治理。推进高标准农田、耕地质量提升，形成田成方、林成网、路相通、渠相连的生产格局。统筹乡村产业、公共服务、基础设施、生态保护等各项用地，优化用地结构和布局。推动生态环境整治修复，统筹推进农村人居环境、造林绿化、坑塘水系等综合治理，形成生态秀美的田园风光。四是环境整治。道路两侧一公里内干净整洁，路旁沟渠坡平水清，无乱堆乱倒、乱停乱放、乱贴乱画、乱搭乱建“八乱”现象。高标准的农村生活垃圾城乡环卫一体化处理机制实现全覆盖。道路平整畅通，两侧绿化美观，乡镇政府所在地农村生活污水处理设施实现全覆盖，全乡镇生活污水处理率达到35%以上，农村户用卫生厕所普及率达到90%以上。五是提升服务。乡镇的教育、医疗、

文化等公共服务设施完善，90%以上的村庄建有集村庄政权功能、便民服务功能、社区服务功能、新时代文明实践所等多重功能于一体的村民服务中心。

二、坚持“七化”标准，开展示范村创建活动

以“四美乡村”建设为抓手，坚持“七化”标准，着力抓好示范村创建工作。每年每个乡镇创建2—3个示范村。一是实现产业特色化。充分发挥本地资源优势，通过推进规模化、标准化、品牌化和市场化建设，形成一个市场潜力大、区域特色明显、附加值高的主导产业或产品，带动有劳动能力的农户户均新增产业收入3000元以上；主导产业产值要占村总产值的70%，从业人员要占到有劳动能力人口的60%。二是实现设施完善化。村口有标识，村内主干道、进组入户道路硬化率达到100%。村内道路、广场等区域实现亮化全覆盖。村内生活垃圾收运设施和污水处理设施完善。整村实现通路、通电、通自来水、通天然气、通宽带、通公交车。三是实现村庄园林化。村容村貌格调统一协调，村庄建设精致典雅，乡土风情突出，村内有小景点、小片林、小公园。“四旁植树”实现全覆盖，全面做到乱退绿进，实现“四季有绿、三季有花”，达到“森林村庄、花果农家”目标。“一宅变四园”全面实施，坑塘治理成景，环境整洁美观。四是实现服务一体化。村周边有幼儿园、小学，村内成立新时代文明实践站，建有集便民服务、文体广场、超市、卫生室、游园等于一体的村民服务中心，村民服务中心建筑面积不低于500平方米，公共服务能力完善。五是实现治理数字化。党支部成功创建“五星”党支部，实行“微网格”管理服务，有数字化监管平台，配有“六大员”（政策宣传员、农技服务员、卫生医疗员、制度监督员、矛盾协调员、文化协管员），达到“三无”标准（无犯罪、无吸毒、无上访）。六是实现发展合作化。90%的农户加入合作社，合作社

有龙头企业带动，建立了“龙头企业+合作社+农户”组织方式和利益联结机制。农民人均可支配收入年均增长稳定在10%以上，集体经济收入达到5万元以上。七是实现庭院美丽化。以弘扬良好家风、提高生活舒适度为重点，以家和、院净、人美为创建标准，开展庭院环境治理、生活垃圾分类、文明家风培育等行动，促使人居环境显著改善，群众文明素质明显提升，和谐和善和氛围日益浓厚。

三、强化举措，全力提升示范工程建设质量

一是加强组织领导。乡村振兴工作领导小组坚持每月召开一次联席会议，通报工作进展情况，分析存在问题，研究解决办法。建立县级领导包乡镇、乡镇领导包村制度，统筹推进乡村振兴示范工程建设。二是加大资金投入。市财政每年列支3000万元专项资金进行以奖代补，鼓励企业、城市工商业等社会资本注入乡村振兴示范工程，积极谋划项目，争取专项债券资金，支持农村基础设施、农村人居环境整治等领域建设。三是强化督查考核。市委市政府督查局、市委农办牵头，坚持一月一督导、一季一观摩、半年一排名、年终总考评，考评结果纳入年终乡村振兴实绩考核成绩，市财政将对在考核中取得优异成绩的县（区）进行奖励。示范工程涉及村实行末位淘汰递补机制，根据季度考评结果，第一次排名倒数第一的村给予黄牌警告，连续两个季度排名倒数第一的村取消创建资格，取消资格后的差额村重新遴选，经研判后予以资格确定并推进实施。四是营造良好氛围。加大乡村振兴示范工程工作宣传力度，大力宣传各县（区）在示范工作中的好思路、好做法、好经验，树立先进典型。各县（区）、乡镇利用标语、宣传车等方式，宣传好实施乡村振兴这一国家战略，努力在全市形成多方重视、社会参与的良好氛围。^⑥

（作者系市农业农村局农村社会事业与人居环境指导科副科长）

责任编辑：刘路伟

建设现代化强村 助推乡村振兴

■ 李连成

党的十九大以来，西辛庄村强化使命担当，奋力开拓创新，深入推动乡村振兴，办成了一批事关长远发展的大事要事，为实现“两个一百年”奋斗目标贡献了濮阳力量。近年来，我们立足新起点，迈入新征程，以建设现代化强村为目标，持续推动乡村振兴战略全面落实。

一、建设现代化强村，前提是强化乡村规划引领

百年大计、规划先行。习近平总书记指出要“一张蓝图绘到底”，但在乡村还存在规划不合理的现象。规划不合理了，就会影响村容村貌，影响老百姓的居住环境，即使想发展也是零零散散的发展，形不成集聚效应。要因地制宜编制乡村规划，统筹协调乡村国土空间开发利用与保护，合理安排农村土地开发利用，有效杜绝村庄混乱与无序建设，科学规划好总体布局，清清楚楚、明明白白地规划出文化广场、企业等建设方位，将乡村规划编制与推动农村人居环境改善相结合，由点到线、由线向面，逐步实现村庄整治全覆盖、村容村貌焕然一新，为招得来、留得住企业营造良好的发展环境。

二、建设现代化强村，关键是加强村党支部书记培养

党支部书记是基层党支部的“主心骨”，党支部书记行不行，直接关系乡村振兴战略实施效果好不好。2020年村“两委”换届，新当选的支部书记年轻化、高学历化，综合素质越来越高，干

事创业欲望非常强烈。在实际工作中，还存在很多村支书虽然想干好，始终没有干出名堂的现实问题，归根结底还是缺少教育和培养。要进一步加大对农村党支部书记的培训力度，依托农村党支部书记学院、各级党校，采取“理论讲座+现场教学”的方式，以政治理论、产业发展、村级事务管理为重点内容，对农村党支部书记开展各类专题培训，不断提升基层党组织带头人队伍工作水平和能力。

三、建设现代化强村，重点是突出农村产业优势

随着越来越多农民思想转变，很多人都知道效益好的产业是带动乡村发展的关键，但大部分村还没有真正挖掘自身的独特产业优势，乡村产业雷同、富民产业少、链条短、附加值低，产业发展短板突出。一方面要积极推进农业供给侧结构性改革，鼓励引导广大农民在农业产业化龙头企业、农村经济合作组织的带领下，根据本地资源禀赋和产业基础，大力发展“绿色”农业、“品牌”农业、“观光”农业、“创意”农业等现代农业新模式，不断提高农产品的附加值和比较效益，引导农业从增产向提质转变；另一方面要以设施农业为载体、规模经营为手段、特色高效农业为主体、休闲观光农业为内容，大力发展集观光、休闲、生态为一体的乡村休闲旅游业，形成一批一二三产融合发展的示范带、综合体。



李连成通过拉家常的方式就乡村振兴的出路征求村民意见建议 本通 / 摄

四、建设现代化强村，动力是提供科技人才支撑

近年来，农技部门组织了很多“送科技下乡”活动，旨在帮助农民及时了解科技信息，推广农业新技术，提高土地附加值。但有不少活动仅仅举办几场咨询会，发一些宣传资料，推广一些新名词，专家一走，有的老百姓听到的知识过几天就忘，没得到一点收获，有的老百姓记住了重点，但在实际操作中又会遇到各种问题，这时候再想找专家询问，却无法及时联系，所以现在的科技人才下农村远远满足不了农民学科技、用科技的需求。要加大关注乡村振兴的科技力量紧缺的现实问题，借鉴脱贫攻坚时为农村派驻一批能长期驻村帮村的驻村第一书记和科技人才，为乡村振兴提供科技支撑。

五、建设现代化强村，核心是发挥党的建设作用

高质量党建方可推动高质量发展，深入贯彻落实新时代党的建设总要求，全面加强基层党建工作，适当推广“综合示范区党委”经验，发挥区域优势、实现“握指成拳”，推动农村组织融合、产业融合、服务融合、治理融合。要以上率下、层层传导，乡镇全体科级以上党员领导干部和市直、县直处级以上领导干部深入基层“包村抓支部”。提高农村党建标准化、规范化建设水平，持续加强基层党建示范点、示范带建设，对软弱涣散和后进村党组织定期进行集中整顿，深化“党建+产业”模式，加强“产业链”党组织设置，进一步推行村党组织书记通过法定程序担任新型经营性村级集体经济组织负责人，努力实现以党建引领促集体经济发展的目标。^⑥

（作者系濮阳县庆祖镇西辛庄村党支部书记）

责任编辑：刘路伟

深入推进村级党组织巡察 打通全面从严治党“最后一公里”

■ 鲁法中

2018年底启动巡察村级党组织工作以来，南乐县委全面贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，做到“党组织建设到哪里，巡视巡察就跟进到哪里”，8轮巡察覆盖村级党组织322个，“回头看”10个，覆盖率100%，发现问题4183个，移交线索483件，运用“四种形态”问责处理363人，推动解决民生事项365件，提升了村级党组织治理能力，净化了基层政治生态，助推了乡村振兴高质量发展。

一、高位布局，强化顶层设计

一是县委重视。巡察村级党组织工作起步晚、任务重，为确保十二届县委任期内实现全覆盖，县委把村级巡察工作列入全面从严治党工作要点，县常委会、县纪委会常委会研究调度村级巡察工作，研究制定《十二届县委巡察村级党组织工作方案》，明确工作目标、重点任务、巡察方式、工作流程、实施步骤，细化5大类34方面的问题和履行主体责任的具体措施，明确乡镇党委负有支持配合职责，并承担巡察发现问题整改主体责任，为实施村级巡察提供保障。二是配强力量。从县直单位、乡镇选拔一批政治素质高、业务能力强的优秀干部，组建200人的村级巡察工作人才库，强化人才支撑。严格人员准入，要求入库人员必须为中共党员，从事相关业务工作5年以上，且必须具有党建、纪检、组织、财务、工程、政法等工作经验之一。入库人员实行动态更新，近年来因不适应巡察工作退出人才库12人。三是创新

方式。在工作流程上，遵循精简高效原则，不拘泥固有模式，视情简化巡察进驻、沟通、动员、汇报等环节，体现“短平快”特点和效果。在具体方法上，坚持因村施策，充分运用“大喇叭”、村务公开栏、村民微信群等载体发布巡察公告，公布巡察组信访联系电话，采取不打招呼、不定路线，走村入户、深入田间地头，拉家常、唠村嗑等方式，面对面问实情、访民意，获得群众信任，着力发现问题。

二、突出重点，精准发现问题

一是优先巡察重点村。结合脱贫攻坚、污染防治等中心工作，优先选取了73个贫困村、34个非贫困重点村进行“重点巡”，对基础牢固、问题较少、体量较小的村“延伸巡”，“一村一策”制定巡察方案和巡察措施，分类施策，精准发力，取得了较好的效果。2019年底，对近德固乡一个村开展巡察时，发现支部书记政治站位不高，责任意识不强，生活作风不正，群众口碑较差，巡察组及时与乡党委对接，巡察期间调整了支部书记，得到群众的一致好评。二是专项治理重点事。紧盯村级党组织“两个责任”落实不到位问题，违反中央八项规定精神问题，在专项资金、扶贫资金管理使用中以及项目实施管理中以权谋私问题，在推进工作中履职不力、作风不实问题，违反群众工作纪律问题以及上级政策措施执行走样问题开展巡察监督，通过专项整治，推动乡村两级健全机制、促进发展。2019年，巡察发现违规

享受低保和应保未保问题比较普遍，县委巡察办作为重点问题交办给县民政局在全县范围内开展专项治理，退出 106 户 153 人，新增 166 户 210 人。2020 年，因群众反映接口费高、天然气公司不作为等因素，“气化南乐”在农村入户率偏低，巡察组反映这一问题后，县市政园林中心在全县进行排查梳理，排查出已缴费未安装 2023 户、已安装未通气 778 户，通过协调对接、加压督导、强力推进，一个月内完成安装 1965 户、通气 2580 户。

三是密切关注重点人。将村“三委”班子及其成员作为重点，深入查找支部主要负责人是否对村集体发展思路不宽、谋划不多、“等靠要”思想较为严重，党员领导干部是否操纵破坏基层换届、垄断村级资源、侵吞集体资产、截留补助资金等问题，通过整改，着力解决群众身边的不正之风和腐败问题，还群众一个公平公正。2018 年底，巡察城关镇一个村时，巡察组发现村干部将集体资产置换住房和 17 万售房款滞留，巡察组立即将此问题进行移交，经过核查，追回集体资金 21 万元，及时发还到 124 名群众手中，群众的利益得到维护，自发将感谢锦旗送到县纪委监委。

三、积极整改，确保实际效果

一是坚持两级反馈。巡察发现问题向乡镇党委和村级党组织“双反馈”，明确乡镇党委承担整改主体责任，村级党组织承担整改直接责任，明确各自的整改责任和时限要求，让村级巡察反馈意见整改工作在乡镇党委的直接领导和指导下进行，履责压力逐级传导，做到“无积压”“零暂存”。同时，县纪委监委、县委组织部、县委巡察办全程参与整改，按照既定的时间节点，实时跟进监督被巡察村整改落实情况，对思想不重视、整改不到位、责任落实不力甚至拒不整改或边改



南乐县委巡察办实地了解近德固乡王村桥不通问题 张晓备 / 摄

边犯的，及时提出问责建议。二是坚持立行立改。始终把民生诉求作为头等大事来抓，针对群众反映或者了解发现的用电用气、吃水打井、照明修路等民生事项，巡察组在进一步调查了解的基础上，及时向被巡察党组织下发立行立改通知书，获得群众认可，树立了威信，形成了震慑。启动巡察村级党组织工作以来，共下发立行立改通知书 370 余份，有效解决了 265 台变压器接通无法正常使用、36 个村路灯长期不亮、路边沟长期不回填等民生问题 400 余个，提升了基层群众的获得感、幸福感、安全感。三是坚持快查快办。对情节轻微的违纪违规问题，反馈给乡镇党委，督促立巡立改；对涉嫌严重违纪问题在深入了解的基础上，及时移交县纪委监委乡镇工作室，边巡边移；对扶贫领域和违反中央八项规定精神问题，在县纪委分管案件副书记、巡察办主任、巡察组长研判的基础上，移交县纪委监委案管室，相关纪检监察室实行“直查快办”、优先办理。2019 年以来，巡中移交问题线索 25 条，问责处理党员干部 32 人，通过问题线索的快速查办，进一步彰显了利剑作用。^⑥

（作者系南乐县委常委、纪委书记、监委主任）

责任编辑：宋欣龙

化解农村矛盾纠纷 维护乡村和谐稳定

■ 刘世江

加强农村社会治理，排查化解矛盾纠纷，维护乡村和谐稳定，是推动实现乡村振兴的重要保障。习近平总书记指出，“要加强社会治安综合治理，提高基层社会治理能力，为人民群众创造安居乐业的社会环境。”《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》要求，“创建民主法治示范村，培育农村学法用法示范户。加强乡村人民调解组织队伍建设，推动就地化解矛盾纠纷。深入推进平安乡村建设。”我们要认真学习贯彻习近平法治思想，在服务实现“两个确保”、实施“十大战略”中展现司法行政机关的担当作为，紧紧围绕“三零”平安创建，树立以“需求侧”牵引“供给侧”的理念，创造性践行新时代“枫桥经验”，深入开展农村基层矛盾纠纷集中排查化解，着力解决人民群众“急难愁盼”问题，有效防范“民转刑”命案特别是一杀多人命案发生，确保人民群众生命财产安全，全力维护农村社会和谐稳定。

一、建好两个阵地，延伸法律服务触角

一是建立村人民调解委员会。贯彻落实《人民调解法》，在村民委员会、居民委员会设立人民调解委员会，覆盖率要达到100%。人民调解委员会由委员三至九人组成，将村委会妇女主任吸收到人民调解委员会。二是依托村人民调解委员会建立村公共法律服务工作室。将司法行政机关的矛盾纠纷化解、法治宣传、基层法律服务等职能下沉到村，打通服务群众的最后“一公里”，为乡村群众提供法律援助、律师、公证、司法鉴定等

“一站式”法律服务指引，将公共法律服务工作站打造成面向群众提供法律服务的主阵地，为群众提供便捷高效的公共法律服务。

二、配强三支队伍，壮大纠纷化解力量

一是配强乡村专职人民调解员队伍。认真落实市委政法委等六部门《关于加强人民调解员队伍建设的实施意见》，采取政府购买服务的方式，为村（社区）、乡镇（街道）人民调解委员会分别配备1、2名以上专职人民调解员，确保每个人民调解委员会有3名以上专兼职人民调解员。二是配强法律明白人队伍。实施“法律明白人”培育工程。以村干部、村妇联执委、人民调解员、网格员、村民小组长、退役军人等为重点，为每个行政村培养5-8名“法律明白人”，引领带动广大群众学法用法，打造一支永远不走的普法宣传队伍，筑牢基层依法治理的群众基础。三是配强村法律顾问队伍。切实发挥好村法律顾问作用，及时为村民日常生活中遇到的法律问题提供专业法律意见，定期举办法治讲座，参与村人民调解委员会主持的纠纷调处工作，为广大群众提供法律咨询、法治宣传等服务。

三、健全四项机制，确保运行高效有序

一是定期排查机制。村人民调解委员会每周、乡镇人民调解委员会每月至少要开展一次矛盾纠纷排查，及时发现各类矛盾纠纷风险隐患。重点了解掌握涉婚外情、家庭暴力、婆媳严重不和、判决不准离婚或判决离婚后矛盾未解决的家庭底

数，突出关注农村因宅基地、征地拆迁、土地山林、邻里纠纷等矛盾纠纷突出的现状，统筹考虑城镇化进程中基层治理难题，善于运用法治思维和法治方式化解生产经营、损害赔偿等矛盾，聚焦春节返乡、春耕农忙、家庭重大变故等重点时段和时间节点，对排查发现的矛盾纠纷和隐患问题要第一时间介入，分类梳理、登记建档、全力化解。二是预测预警机制。完善信息收集、报送、分析、反馈制度，制定预防措施和应急预案。对调解不成的，及时导入法治轨道。对可能引发治安案件、刑事案件的，要及时预警，主动报告辖区公安机关和当地党委政府，积极配合党委政府和有关部门疏导化解。三是宣传引导机制。开展宪法、民法典知识宣传进乡村活动。通过摆放宣传展板、发放宣传资料，律师、法律服务工作者、人民调解员、普法志愿者现场解答咨询等方式，加强对群众的法治宣传教育。依托“12348”公共法律服务热线为群众提供专业解答服务，及时梳理排查重大、敏感矛盾纠纷信息，防范矛盾纠纷激化，把“12348”公共法律服务热线普及到千家万户、田间地头。四是重点人群管理机制。严格落实刑满释放人员衔接安置措施，做好“三假人员”“三无人员”“老病残”等重点帮教对象的衔接安置。积极协调有关部门落实刑满释放人员

安置救助和教育帮扶措施，形成工作合力，帮助刑满释放人员解决生产生活中的实际困难。全面开展社区矫正对象涉矛盾纠纷情况拉网式排查，重点排查感情方面有矛盾、经济上有纠纷、就业无门路、家庭重大变故、性格怪异、身患绝症等社区矫正对象，掌握其家庭情况、现实表现、思想和行为动向，拉出问题清单、加强分析研判、及时予以化解。

四、化解五种纠纷，维护社会和谐稳定

坚持和发展新时代“枫桥经验”，按照省委政法工作会议提出的“努力实现社会矛盾纠纷60%化解在村（居）、30%化解在乡镇（街道）、10%化解在县（市、区）”的要求，把五类矛盾纠纷集中排查化解工作作为预防“民转刑”的首要环节来抓。认真组织开展矛盾纠纷排查化解专项行动，及时就地化解涉婚姻家庭、邻里纠纷、土地纠纷、经济纠纷、基层治理等农村易发多发的五类矛盾纠纷，做到发现在早、预防在先、处置在小，变被动调解为主动调解，变事后调解为事先预防，实现“小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交”。^⑥

（作者系市司法局党委委员、副局长）

责任编辑：王栋栋



濮阳县子岸镇调解员姜群岭正在调解一起土地纠纷

本通 / 摄

做好“三农”领域信访工作 助力乡村振兴稳妥有效推进

■ 孙建强

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是新时代“三农”工作的总抓手。加快推进我市乡村振兴战略，全面建设社会主义现代化濮阳，必须做好“三农”领域的信访工作，及时有效地解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，促使群众把主要心思和精力投放在经济发展上。近年来，我市涉及“三农”领域的信访问题虽不及房地产领域的信访问题突出，但是与多个行业领域的信访问题交织并存，仍是全市信访问题的多发领域。今后，我们要进一步优化和完善工作措施，加大工作力度，更加扎实有效地做好“三农”领域的信访工作。

一、持续开展“三农”领域信访矛盾大排查大化解工作

各级党委政府要充分发挥信访联席会议、城乡群众自治组织、综治中心、人民调解等基层组织的作用，深入持久开展“三农”领域信访矛盾大排查、大化解工作。尤其是乡镇一级，要结合实际，以村（社区）为单位，积极组织力量紧盯项目征地、村务公开、土地流转、宅基地确权、环境保护等易引发信访矛盾的重点领域，以及扶贫领域中防返贫监测、帮扶政策落实、项目实施、资金使用等重点环节，及时发现、精准锁定重点人群，认真排查“三农”领域信访隐患和不稳定因素。对上级反馈、群众反映和排查出的“三农”领域信访矛盾，要及时进行分类梳理，建立工作台账，

逐案落实包案领导，明确责任人和办理时限，实行销号管理，确保底数清、情况明，用心用情解决好群众反映的合理诉求，化解一件，销号一件，力争把辖区内“三农”信访矛盾化解在早、化解在小、化解在萌芽状态，切实夯实基层基础，巩固党的执政地位，为乡村振兴战略深入实施提供和谐稳定社会环境。

二、坚持和完善“三农”领域信访工作机制

一要建立健全“三农”政策法规宣传机制。各级各部门尤其是涉农部门和乡村两级要采取多种方法途径，广泛宣传有关“三农”工作的各项政策法规，不断提升“三农”政策法规知晓率。要进一步强化对乡村干部的教育培训，努力提高他们的政策理论水平和依法执政能力，最大限度防止因政策法规掌握不透彻、干群沟通不畅、执行政策法规不公而造成信访问题。二要严格遵守“三农”领域信访案件保密及回避制度。尤其是受理举报、投诉的工作人员及承办的部门、乡镇（街道）、村（社区），不得将举报、投诉材料透露或转交给被举报、投诉的对象；未经信访、举报人本人同意，不得泄露信访、举报人的身份。工作人员与信访举报事项和信访举报人有直接关联的必须回避。三要狠抓“三农”领域信访工作责任追究。严查对“三农”领域信访工作推诿扯皮、消极怠工等不作为、慢作为行为，压实各级各部门信访工作责任，加快办理“三农”领域信访案件。



矛盾纠纷调处工作现场 张鋈 / 摄

三、切实发挥好人民建议征集在促进“三农”发展、减少“三农”领域信访矛盾中的作用

群众声音是原汁原味的社情民意，人民建议是最接地气的真知灼见。各级各部门，尤其是信访部门要用好人民建议征集这个工作平台，充分调动人民群众为“三农”发展建言献策的积极性，营造全社会参与人民建议征集的良好氛围。要健全完善人民建议征集工作制度和工作流程，畅通政府网站、信访部门网站、新闻媒体、书信、电子邮件、网上投诉、电话、走访等各种征集渠道，将“送上门”与“主动征”相结合，采取日常征集、议题征集、专项征集等方式，第一时间、第一地点收集民情民意、汇集民智民慧，众人人事众人商，形成最大公约数。各级各部门要认真对待群众提出的促进“三农”发展的意见建议，梳理汇总群众反映的问题，深入研究群众意见建议的可行性，让更多人民群众的“金点子”化作促进我市“三农”发展的“金钥匙”，使事关我市“三农”发展的各项政策规定更加符合群众期待、更加贴近群众生活、更加契合群众需求，不断提升“三农”工作科学决策、民主决策、依法决策水平，努力从源头上减少“三农”信访矛盾的发生。

四、切实加强对“三农”领域信访工作的组织领导

“三农”领域信访矛盾主要集中在乡村两级，作为乡镇（街道）的党政主要领导，要对本辖区“三农”领域信访工作负总责、亲自抓，分管领导要具体抓、抓具体，其他领导要认真履行好“一岗双责”。乡镇（街道）党政主要领导要定期组织研究和安排部署本辖区“三农”领域信访工作，组织查处上级交办的“三农”领域信访案件和辖区内信访积案，各村（社区）、包村干部要积极配合乡镇（街道）调查处理，及时提供相关印证资料，提出合理解决措施，确保各类“三农”领域信访案件全部处理解决到位。各级各部门在推动化解“三农”领域信访案件工作中，要重视和组织动员社会力量参与信访工作，健全完善“两代表一委员”联系群众制度和信访代理制度，充分发挥人民团体和社会组织“第三方”的优势，建立完善律师、心理咨询师、社会工作者等专业人员参与化解“三农”领域疑难复杂信访案件机制，助力我市乡村振兴战略稳妥有效推进，实现我市“三农”工作高质量发展。^⑥

（作者系市信访局办信科科长）

责任编辑：宋欣龙

深耕农村社区警务 助力平安乡村建设

■ 李永俊

党的十九大明确提出了实施乡村振兴战略和打造共建共治共享社会治理格局理念。新形势下，各级公安机关必须站位全局，更新理念，创新方式，以全面推进乡村振兴为总抓手，坚持以基础工作信息化为引领，以警务实战化为导向，以社区警务网格化为支撑，以社区民警专职化为核心，以警务工作规范化为保障，着力提升基层警务效能和基础工作水平，以增强群众的获得感、幸福感、安全感和满意度为出发点，切实以新标准、新理念、新要求扎实开展农村社区警务工作，助力平安乡村建设。

一、坚持以人民为中心为出发点，树立农村警务工作导向

牢固树立以人民为中心的理念，把人民群众对美好生活的向往更多向民主、法治、公平、正义、安全等方面延伸作为工作的着眼点和着力点，坚持自治、法治、德治结合，创建更多平安乡村，促进居住工作环境更加安定和谐有序。

（一）坚持管理融入服务之中。结合接出警、受立案、入户访、办发证和许可审批，采集掌握实有人口关系人员、物品、案事件等信息，提高服务管理的精准性、实效性。全面掌握孤寡老人、困难儿童、重度残疾人、严重精神障碍患者等特殊人群底数情况，加强关爱帮扶，提供优先服务、上门服务。加强对辖区重点人员摸排掌控，坚持从人到物、从人到事、从人到案，及时发现报告涉稳涉访、涉毒涉恐、涉黄涉赌、涉枪涉爆、涉诈涉众等问题线索。

（二）坚持人民群众主体地位。创新完善新形势下鼓励和引导社会组织、企事业单位、社区居民积极参与社区治安治理的制度机制，推动形成共建共治共享的基层社会治理格局。充分发挥基层党组织、双报到党员作用，采取积分奖励、荣誉激励调动群防群治力量积极性，完善见义勇为人员认定表彰奖励、补偿救济机制，形成维护安全稳定的强大合力。加强专业治安志愿者队伍建设，推动健全社会心理服务体系和危机干预机制，在打开群众心结、疏导社会心理上下功夫，培育自尊自律、理性平和、积极向上的心态，把安定人心的工作做实。

（三）坚持人民公安为人民。要按照“脚板+科技”的群众工作模式，结合“百万警进千万家”和“我为群众办实事”实践活动，“面对面”地开展好入户走访、警民恳谈和向群众报告工作等活动，又充分利用网上警务室和微博、微信、QQ群等各种新媒体、新平台，“键对键”、零距离地做好群众工作，建立健全民意感知体系，对政务服务 and 有效警情接处等情况进行满意度调查，以人民满意为追求，有针对性地加强警务调度支援，提高社区警务效能。

二、以创新防控机制为根本点，打造多层次的治安防控网络

随着社会主义新农村建设的全面铺开，特别是中央一系列支农惠农政策的实施，农村总体经济形势向好，社会治安持续稳定的新形势下，农村警务工作面临许多新情况、新问题。各级公安



民警就平安乡村建设走访群众 本通 / 摄

机关要适应新形势、回应新期待，坚持与时俱进，突出创新驱动，着力创新农村警务工作的思路理念、机制制度、方式方法，促使社区警务工作体现时代性、把握规律性、富于创造性。

（一）完善村（格）警务，警力配备全覆盖。倡导警力下沉，警务前移，夯实基层基础，做实村（格）警务。严密网格管理体系，在农村，可以1个或多个行政村划分1个警务区，1个警务区设立1个警务室，每个行政村设立1个警务工作站，每个警务室至少配备1名专职社区民警，每个警务工作站配备1名专职辅警，确保动态保持“一室一民警”、“一站一辅警”，全市已建成警务室298个、警务工作站2861个，配备专职社区民警412人、专兼职社区辅警3011人，实现警务室、工作站数量达标和警务力量全覆盖。积极推进社区民警、辅警专职化管理，提升群众工作能力，要知民情，了解群众所思所想、所需所求；

要解民忧，诚心诚意地为老百姓做好事、办实事、解难题；要赢民心，通过日常感情投入、经常走访调查、积极参与社区活动等措施，提高群众对社会治安的参与度，为公安工作赢得最广泛的群众基础，巩固我们党的执政根基。

（二）融入基层社会治理，共建共治全方位。一是推进社区民辅警融入基层组织，全面推行驻村（社区）民警（辅警）在村（社区）党组织或村（社区）委员会兼职制度，1355名党员民辅警兼任村（社区）党支部副书记，1782名非党员民辅警兼任村（社区）委员会副主任，充分发挥社区民警（辅警）的作用，实现村（社区）基层组织建设与“一村（格）一警”工作有机融合。二是壮大群防群治力量，在重要部位建立治安岗，组织社区网格员、平安志愿者、楼栋长等人员开展警治联勤、联户联防、联村联防、邻里守望等多种形式的“平安守护”行动，构筑全覆盖、无

缝隙巡逻防控网络，震慑、防范、打击各类违法犯罪活动，目前，全市建立 1169 个治保会组织，配备治保会人员 10299 名，建立专兼职巡逻队 3038 个，群众治安员 22 万余人，参与单位 6.4 万余家。成立 33 个市直单位平安志愿者分会，建立 100 余个平安志愿者服务站，招募平安志愿者 3 万余名，大大提高公安机关打防管控能力水平。三是完善矛盾纠纷多元化解机制，通过“一村（格）一警”机制，利用“两任”优势，组织全体社区民警辅警，深入村庄、社区，充分发动村（居）“两委”党员干部和群防群治力量，通过召开村组干部、党员座谈会、走访调查等形式，进行拉网式排查，对排查出的小纠纷及时调处、小矛盾及时化解，加强与其他有关部门的沟通配合，坚持“下去一把抓、上来再分家”，促进治安调解与人民调解、司法调解的衔接，全力做好基层矛盾纠纷化解。

（三）推进智慧村居建设，科技防范全时空。一是推进乡村“雪亮工程”建设，实现视频监控全覆盖。重点推进农村乡镇水电油气部门等重点部位和各乡镇、村组道路重点路段的视频监控探头建设，开展公共监控补盲补漏和高清化智能化升级改造，使覆盖率达到 100%，完好率达到 98%，联网使用率达到 100%，实现视频图像信息的全天候应用，提升大数据和智能化支撑动态勤务能力、精准服务实战效能。二是村庄主要出入口安装人像车辆识别系统。在案件多发区域、人流密集区域实地调研论证，布设人像识别采集系统、高空瞭望系统，为精准打击提供支撑。坚持向科技要警力，增加村庄内监控覆盖率，增设人脸识别系统等技防设施，深化拓展集人像比对、号牌识别、高清监控等为一体的“物联网+社区警务”应用，提升智能安全防范水平。三是从“微”处着手，推行社区微警务。社区民辅警运用手机 APP、微信群等新技术新媒介，建立以村委会、网络为主体的微信工作群，做好法律常识、防范常识的教育宣传，定期发布“平安指数”预警信息，全市共建立微信群 4061 个，QQ 群 164 个，

畅通社区民警与群众双向交流互动的渠道。

（四）紧盯重点区域，社区管控全领域。一是抓好社会面巡防。严格坚持“有警出警，无警巡逻”的巡防机制，切实提高街面见警率、管事率，要针对农村特点，因地制宜推广普及铁门、铁窗、报警器等经济实用防范效果好的物防设施，看好门户、加牢院墙、守好财产，在组建专职巡逻队的同时，广泛宣传发动，以村组为单位组织村民开展季节性义务巡逻，提高群防群治力量的资源利用效率，不给犯罪分子可乘之机，全力压降违法犯罪空间。二是加强农村反诈骗宣传。因农民的防范意识不强、居住分散，大部分青壮年外出务工等特点，以交友婚恋、假冒家人借钱、购物退税、办理福利等形式的电信网络诈骗频发，给群众的财产安全造成极大威胁。开展形式多样的安全防范活动，充分利用社区的宣传阵地，广泛宣传法律、法规及安全防范知识，提高社区群众的防范意识和遵纪守法的自觉性。三是开展常态化排查整治。建立完善重大风险隐患预警机制，发现可能引发重大案事件的突出风险隐患，及时向监管部门、主管部门和自律组织发出预警建议、公安提示，或报告党委、政府和上级公安机关统筹应对，推动前端解决问题，切实做到下先手棋、打主动仗，实现预警在早、处置在小。

三、以加大打击违法犯罪力度为着力点，维护农村社会治安稳定

当前，不少农村地区和城乡结合部社会治安防控薄弱，违法犯罪仍然高发多发，老人、未成年人、进城务工人员等防范能力较弱的群体成为易受侵害群体，对侵害他们利益的违法犯罪必须重拳出击、依法严惩。

（一）针对严重案件，组织严打。对严重危害农村地区稳定和群众安全的严重犯罪案件，集中警力快侦快破。对盗窃牲畜、家禽、农机具等多发性侵财案件，采取坚决有力的措施，不使其形成气候；对影响和干扰涉农企业正常发展的经济犯罪以及涉村干部的职务侵占、挪用资金犯罪，

坚决予以打击，维护农民群众合法权益；对“村霸”“街霸”等黑恶势力，坚持打早、打小、打苗头，做到及时发现、坚决铲除。

(二) 针对高发案件，突出重打。结合当前治安警情，要以开展常态化扫黑除恶斗争为牵引，依法重点打击高发频发的电信网络诈骗、黄赌毒、涉食药环等违法犯罪；进城务工人员、留守儿童较多的农村地区，要重点打击侵害未成人的性侵犯、拐卖妇女儿童犯罪等；城乡结合部、资源禀赋较多、经济相对发达的农村地区，要重点打击利用宗族家族势力侵吞集体资产、殴打欺压群众等违法犯罪。

(三) 针对治安乱象，发现就打。公安机关要积极配合工商、文化等部门，集中整治农村麻将馆、网吧、小旅店等容易藏污纳垢场所，深挖幕后组织者、经营者、获利者和“保护伞”，坚决铲除黄赌毒在乡村生存的土壤，进一步加大对封建迷信、“法轮功”邪教等丑恶现象的打击力度，净化社会环境，全力打造“乡村文明”的精神家园。主动参与乡村生态环境治理，持续推进黄河流域大保护工作，严厉打击非法采砂、非法排污、非法捕捞等破坏生态环境违法犯罪，让天更蓝、水更清、乡村更美丽。

四、以切实服务民生为立足点，打牢平安乡村的群众根基

公安机关必须把握新时代的新特点、新变化和新要求，全面推进公安改革，紧盯群众“安危冷暖”“急难愁盼”，提升服务国家战略、服务人民群众的能力和水平，锻造一支党和人民信赖、人民满意的公安队伍，更好地服务乡村振兴战略。

(一) 扩大“广度”，强化法制宣传。引导社区民警每周下沉社区不少于2天，面对面做好群众工作。以警务室为单位，每两周通报侵财类警情发案情况，主动推送预警信息、防范知识，宣传最新便民利民措施。要大力在农村和学校开展普法教育，帮助留守群体学法、懂法、守法、用法，不断增强留守人员的法律意识和防范意识。

针对农村社会治安特点，充分借助新闻媒体、网络媒介等途径，多角度、全方位开展法制宣传，重点开展以交通消防安全、防盗窃、防邪教、拒绝“黄、赌、毒”等与人民群众息息相关的法律法规为主要内容的法制宣传教育，不断提高留守人员的安全意识、法制意识、文明意识。

(二) 提升“温度”，创新便民举措。贴近民生所需，进一步简化公安行政审批事项，推进“互联网+公安服务”和“一窗通办”改革，精简优化办事流程，持续开展“减证便民”行动。以“规范化、便民化、人性化”为引领，推动资源向一线倾斜、管理向一线下沉、服务向一线集中，满足群众多方位需求，全市乡镇派出所户籍窗口和车管所逐步推进主动服务、延时服务、预约服务和上门服务等措施，实现26项户籍业务“就近办”、居民身份证“快捷办”、进城落户“当场办”、货车通行证“掌上办”，打通“中梗阻”，破解“往返跑”，着力解决民生所指、民心所系问题，让农村、农民更多分享公安“放管服”改革成果。

(三) 拓展“深度”，优化农业经营环境。积极适应农村的新发展和农民的新需求，进一步拓宽警民沟通联系渠道，精准对接企业所需、乡村所盼、民心所向。建立公安机关联系服务企业长效机制，持续组织开展“优化营商环境暨千警助千企”活动，集中时间、集中力量、集中精力，扎实开展“听民声、察民情、访民意”调研活动，围绕重点建设项目、乡镇企业、农业特色产业、美丽乡村建设及各种农业专业合作社周边治安问题，持续开展排查整治，对重点民生实事项目进行统筹研判梳理。建立领导干部联系民营企业“一对一”和“一企一警”制度，通过定期走访座谈和法制宣传活动，帮助企业纾难解困，全力维护正常生产经营秩序，促进农村经济发展，服务乡村振兴。

(作者系市公安局治安管理支队三级警长)

责任编辑：张桂民



用好“三二一”举措 提升基层矛盾化解效能

张 娜

为进一步做好农村基层治理工作，辛庄镇精细化做细做实矛盾纠纷排查化解，党政班子带头“共建”，干部职工、村级网格员参与“共治”，村民和群众全员“共享”治理成果，提升基层矛盾化解效能，促进乡风文明，实现社会有效治理。

一、健全三项机制，规范完善“坐诊”，着重解决谁来坐、怎样坐的问题

一是建立周研判制度。党委、政府每周召开分析研判会议，一把手就近期排查的疑难纠纷，约见相关部门，联合行动，合力解决疑难纠纷。二是建立主动约制度。党委一把手和班子成员主动约访本辖区内信访老户、疑难积案，在重要时间节点联合相关利害关系人，面对面化解矛盾，推动问题彻底化解。三是建立值班接制度。党委、政府主要领导 24 小时带班接访，群众接待厅随时为群众提供一个座，泡好一杯茶，随时接待群众来访。今年以来，通过周研判成功解决矛盾纠纷 21 起，主动约成功解决信访积案 2 起，值班接成功化解矛盾纠纷 25 起。

二、抓好两项载体，全面开展“巡诊”，着重解决谁来巡、怎样巡的问题

一是开展干部职工“大走访”活动，把问题找出来。发挥干部职工“千里眼”“顺风耳”的作用，周五帮扶日入村入户走访，访村干部，访

网格员，访困难群众，面对面访矛盾纠纷排查化解。通过编写《走访日志》，及时解决群众问题，解决不了的，建立疑难问题台账，由镇党委研判化解。二是村级网格员开展“命案防范大排查、大化解”，把问题报上来。56 个村级网格员既是“线索上报员”又是“矛盾调解员”，既要做好本网格内矛盾纠纷排查又要及时出面调解。遇到困难“两委”干部共同解决，解决不了的镇集中化解，做到小事不出队，大事不出村，难事不出镇，真正的推动了本镇零事故、零上访、零案件。今年以来，通过“巡诊”发现解决问题 68 件。

三、用好一支队伍，精准有效“出诊”，着重解决诊的准、诊出效的问题

镇综治中心组建一支有威望有经验能战斗的矛盾队伍，由离任支部书记担任，发挥老支部书记党性强、威信高、讲奉献等特点，组织调解员第一时间深入到所在村、社区，上门“出诊”，摸清情况，研究对策。村干部、镇综治中心司法调解员协同发力，入户倾听诉求，寻求折中办法，宣传法律知识，推进矛盾纠纷柔性解决、圆满化解。今年以来，通过镇综治中心矛盾队伍“出诊”达成协议的案件有 26 件，化解率在 100%。

（作者单位：范县辛庄镇政府）

责任编辑：荣萍萍

资本下乡要“九戒”

■ 刘 奇

乡村振兴需要聚集社会各方力量。自 2013 年中央一号文件首度提出“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业”以来，资本下乡的热情被激发，一时间，热浪滚滚，席卷乡村多个领域。然而，实践中资本下乡的际遇却不容乐观，“开着宝马进去，骑着单车出来”的现象时有发生。究其原因，固然有个别乡民欺生设障，营商环境欠佳，但根本在于下乡资本不了解农业经营规律、不熟悉农村发展逻辑、不清楚农民所期所盼，导致一腔热情扎进乡村，几年后经营不善“烂尾”出局。如何避免资本下乡“笑着进去，哭着出来”的囧况重复上演？关键在于做到“九戒”。

一戒规模不适度

工商资本到农村发展应寻找与自身能力相匹配的适度规模经营。但一些企业在选择投向时或是豪气冲天，或是“醉翁之意不在酒”，跑马圈地，动辄流转成千上万亩土地，盲目投资，追求短利、暴利，却忽视了企业经营与超大规模农业经营的适配性。农业是专业性很强的行业，不熟悉农村情况，不掌握农业技术，企业一遇风险则手足无措，有的甚至“毁约弃耕”，不仅浪费了土地资源，损害了农民利益，企业自身也难逃厄运。农业是抵御自然风险低下的弱质产业，农业尤其是大田作物经营不能违背国情，必须走有中国特色的土地适度规模化的农业现代化道路。农产品生产相对于工业产品生产有六大自身特点：不可间断、不可倒序、不可搬移、是活的生命体、遵

循自然再生产与经济再生产两个规律、结果只能最终一次性显现。这六大特点决定了农业必须由一个最佳利益共同体经营。在漫漫历史长河里，古今中外无数事例证明，家庭是无与伦比的最佳利益共同体，只有家庭才能降低高不可攀的监管代价，实现农业效益的最大化。资本下乡经营大田作物，可以采取大园区、小业主的经营模式，也可以采取为农户托管服务的方式，秉持以家庭经营为主体，实现分散决策、分散风险。不然，来自市场的、自然的、政策的以及经营管理等方面的风险随时都会自天而降，企业蒙受的损失往往无力承担，造成严重的社会问题。中国中小企业平均寿命仅 2.5 年，集团企业平均寿命也仅 7—8 年，农业企业面临的风险更多，企业寿命自然更短。

二戒农民被上楼

不少下乡资本以城市开发房地产的思路建设乡村，推掉旧村大拆大建，盖高层楼房，把农民集体赶上楼。农村房产估值低，补偿少，从旧房搬到新房，有的农户需要补贴几万甚至是十几万元，这还不算拆旧建新过程中的租房成本，一些农民的多年积蓄被一次掏空。农民感叹：城市是一拆富三代，农村是一拆穷十年。农民被赶上楼，看似住上了楼房，提高了生活质量，实质则是农民上楼后腾出的宅基地用地指标被拿到城市高价售卖，农民分不到水涨船高后的增值利益，生活成本却大大提高，用他们的话说，“早晨起来一泡尿，马桶一按，一角钱就没了”。农民上楼



线描国画《希望》 市美协张淑芬 / 作

后，没了放置农具的场地、农产品的晾晒场地、房前屋后种植瓜果蔬菜的场地，不仅打破了传统的庭院式生活方式，而且集中居住后远离生产场所，种自己的田要骑摩托或开汽车跑十几甚至几十里，收获的农产品，还抵不上汽油钱，本来可以用于解决自给自足的大量空闲时间也白白流失，农民的世界发生紊乱，乡村的秩序出现失

衡，工商资本植根乡土的社会根基也因此丧失。农民不欢迎，就不可能有生长的土壤，这是乡土社会的发展逻辑。

三戒小镇无特色

2016年，国家提出发展特色小镇，大量工商资本蜂拥而至，不惜重金，竞相打造所谓特色小镇。许多投资者既没深刻理解特色小镇建设的内涵和标准，又不深入考察研究所建小镇的区位、历史、文化、产业和人群等特点，投资建设的目标、定位、规划、项目、运营等模糊不清，没有个性，不具有特色功能。如此盲目上马，投资方不仅难以取得持久收益，大多面临经营亏空、资金链断裂的风险，陷于覆水难收、上下两难的被动处境。全国已有100多个新建特色小镇所经历的断崖式发展历程为世人敲响了警钟：特色小镇盲目开发导致的风险已不再是个案问题。几度被

网络热传的“中国特色小镇死亡名单”显露出特色小镇建设投资从“扎堆建设”到“批量倒闭”等一地鸡毛的结局，根源就在于资本下乡没有从当地的历史沉淀、发展基础中找寻、酝酿并发扬真正厚重的“特色”，而是急于求成，一厢情愿地盲投、盲建。网友编出歌谣讽刺这类小镇：“小镇故事少，充满假和抄，外貌一个样，吃喝差异小”。一个本来令人向往的“故事”，变成了一个令人烦愁的“事故”。支撑特色小镇可持续发展的生命力在于特色产业，这是特色小镇赖以存在的基础，应差异化定位、细分领域、错位发展，聚人气、生财气、养生气。应按不同产业的建设发展进程、成长周期规律，把立足点放在特色小镇的内生动力上，以足够的耐心培育特色小镇。国内外成功的经验告诉我们，一个真正有影响力和传播力的特色小镇往往都要经过几十年乃至上百年的积淀和发展，如被誉为“世界香水之都”的法国格拉斯小镇，经久不衰，迄今仍是世界香水产业的中心。

四戒盲目造景点

乡村旅游的核心是原汁原味的乡村文化，它以农村自然环境、农业生产活动、农民生活方式为旅游的吸引物，不光具有旅游、观光、休闲、养生等多重功能，还具有传统“耕读文化”“天人合一”的哲学意蕴。有关调查估算，全国只有不到5%的村庄适合发展乡村旅游。一些工商资本下乡不顾村庄建设的客观规律和环境条件，心血来潮，仓促上马，投入大量资金建设大公园、大广场、大牌坊、大游乐场，越建越时尚，越建越高档，设计前卫，建筑风格各具特色。有的还在农民的房前屋后本该用于栽植瓜果蔬菜的地方种上洋草皮，围上用城市园艺技术修剪整齐的灌木丛。但是如果深入这些村庄内部，就会发现绝大多数新造景点冷冷清清，空空荡荡，缺少人气。钱投入进去后既不实用，也非民所需，与当地的生态环境、历史文化、生产生活很难融入、融合，投资自然难以取得预期回报。还有很多工商

资本一窝蜂上马民宿项目，民宿改造求洋求新，殊不知，消费者的需求是“外面五千年，内里五星级”，而有些改造正好反过来，“外面五星级，内里五千年”，很多建好的民宿最终常年空置，不仅资本运营难以为继，也造成农村资源虚耗、下乡资本空转。2.8亿农民工为乡村留下了几千万套闲置房屋，民宿开发的利益走向应与资本的逐利流向控制在均衡合理的区间，农民应当成为民宿开发最大的受益者，只有这样，乡村旅游才能向着有序、稳健、可持续发展的方向发展。

五戒新村无产业

产业振兴是乡村振兴的关键，失去产业基础，新村建设难以为继。一些资本下乡以开发思维而非发展思维去建设新村庄，大量资金投入超越发展阶段的基础设施和公共服务建设，建好之后每年还需要很大一笔资金进行管理和养护。好处只是暂时的外表美，代价却是不光占用大量资金投入，且使村集体负债运转和村级产业发展无米下锅。尽管把村庄设施建先进了，但由于乡村发展没有产业支撑，带动不了农民增收和农村集体经济发展，农村外出人口就会更多，建成的新村也不过是一个个豪华的“空心村”、美丽的“荒村”。资本下乡必须厘清村庄设施建设与产业发展之间的因果关系，二者必须相匹配，割裂二者之间的联系，仅仅着眼于从硬件建设上获利，而不从长久的产业发展支持上考量，是极其短视的行为。当前我国农业正处于传统农业向现代农业转型过程中，为市场提供初级农业产品的传统农业思维尚未打破，农业的第二产业和第三产业发展严重滞后，农业产业链存在发展水平低、产业链环链简单、发展布局不平衡以及可持续能力薄弱等问题。下乡资本应重视农业产业转型升级，尽可能地将农业产业链向前后延伸，让各个环节有机结合，跨界叠加，互融互渗。尤其应加大农业科技投资，提高农业生产效率、提升农产品竞争力。推倒几个破败的“空心村”，再建起一个豪华的“空心村”是当前村庄建设的大忌。资本下

乡参与村庄建设的重点应在发展产业上下大功夫、花大力气，为农民创造能够就近就地兼业的第三就业空间。

六戒农民不参与

农民是乡村建设的主体，需要一个什么样的农村，农民自己最清楚。乡村振兴靠人，尤其是靠本地的人，乡村建设从设计、规划、实施全程都需要农民参与，这样既可以赋予农民主动权，培养他们的主人翁意识，激活他们的积极性、创造性，还为农民提供劳动岗位，实现就地就近就业，让农民在建设过程中学习和掌握相关技能和管理知识。农民在全过程参与中，对自己亲手建设的村庄会产生难以割舍的深厚情感，热爱家乡的意识会更加强烈。如果把农民排除在乡村建设之外，成为旁观者，他们对下乡资本就会存在排斥心理，乡村建设自然也得不到农民的支持。资本下乡必须清楚，乡村是否宜居宜业，并不是城里人、领导和外地人说了算，最终必须当地的农民说了算。安徽农道采取“带着农民转，让他们觉悟；做给农民看，让他们信服；领着农民干，让他们参与；陪着农民练，让他们有术；帮助农民赚，让他们增收；引导农民变，让他们现代”的“六让之道”，投身乡村建设，是彰显农民主体地位的企业成功之道。应该清楚，乡村是农民的乡村，农民是乡村建设的受益者，但同时也是参与者、实践者、推动者和创造者，下乡资本脱离了农民的参与，就失去了立足的根基。

七戒利己太精致

一些投资者在农民面前居高临下，只追求一己私利，不让当地人和自己共同受益，甚至把农民当冤大头，挖空心思，一心算计、盘剥农民，把账算到骨髓里，不为农民留一点利益空间，无视农村社会结构保持稳定的关键是实现多元利益平衡，既不构建利益联结机制，又不形塑乡村利益共同体，从根子上动摇了资本的创利基础，最终也活生生把自己置于乡村发展利益分享主体之

外。能否实现下乡资本与本土农民的利益共享和利益联结，直接关乎下乡资本能否融入乡村、植根乡土。中国的乡村社会结构以小农户为经营主体，目前参与耕地承包的农户 2.3 亿户，时至今日，只有 30% 多的农户参与了土地流转，且不少农户不是全部而是部分流转，仍有近 70% 的农户耕种着自己的承包地。绝大多数中国农民只是出售自己生产的初级产品和原料，收益比例很低。乡村振兴的本质是小农户的振兴，没有小农户的振兴，便没有乡村的振兴，资本下乡必须直面小农户与现代化的衔接、与大市场的衔接、与产业链的衔接、与社会组织的衔接、与龙头企业的衔接以及与城镇化的衔接等诸多方面的突出矛盾。政府、市场、社会三方力量应有机协作、各尽其能、共同发力，健全完善利益联结机制，加强企业、合作社、小农户有机联合，保证利益分配的公平合理。同时，下乡资本应主动作为，提高当地农民生产技能和经营管理水平，让农民在包括加工、储藏、包装、设计、运输、销售等一系列从事全产业链的营销过程中增加收入，提升农民在利益体系中的价值和地位，实现共享共赢。

八戒情感不融入

农村是熟人社会，人际关系特殊，人与人之间交往的感情基础牢于契约基础。世代聚族而居的邻里关系使得人与人之间形成了一套建立在感情、诚信和互惠基础上的交往规则与行为规范，构成乡村熟人社会的“家园红利”。这是我国乡村最有价值的优质文化资源，它对于资源配置、矛盾调处、邻里互助、应急事务等方面的处置，起到无可替代的作用。资本下乡欲站稳脚跟并获取长效利益，首先必须融入农民与农民产生情感共鸣，夯实情感基础。只有情感相互融合，与农民处得热乎，增强农民对投资方的认同感、亲近感，才能培育出向心力、凝聚力、组织力。只要情感认同，哪怕自己吃点亏，农民都不在乎，都会一心跟着你干。熟人社会的处世规则一般是“情理法”，陌生人社会处世规则一般是“法理情”，与

农民情感上不融合，仅靠一纸合同约定，很难维系与农民的和谐交往。资本方如果仅仅把农民视作合同相对方，农民则完全可能把下乡资本看作第三方，即使有了合同，也未必保证遵守。

九戒物质做实了，精神做空了

资本下乡大都关注看得见、摸得着的物质层面，对于能提升农民精气神的文化建设常常忽略。物质文明与精神文明互为依存，偏废文化建设的乡村发展难以完整、持续，只有在投资物质层面建设的同时，把精神层面的需求同步抓起来，才能为乡村全面振兴提供不竭动力。我国乡村社会结构依托熟人社会伦理和小农经济构建，改革开放以来农村人口大量外流，使乡村社会发生剧烈变迁，农民精神文化消费品的构成和农民精神文化生活方式则无多少改观，导致农村精神文化生活长期缺失，农民对此需求特别强烈。资本下乡在投资住房、道路、环境绿化以及水、电、气等基础设施，改善乡村物质生活的同时，应高度关注农民的精神生活，把乡村文化建设放在同等重要的位置。乡村文化建设是乡村振兴的灵魂工程，如果在豪华的物质园地里呈现的是一片文化沙漠，这样的物质豪华是毫无意义的，也是难以持久的。从哲学上看，精神和物质可以相互转换。一方面，精神文化可以直接转化为物质财富，例如文化元素可以提升农产品的价值，农村文化资源、文化产业、文化品牌、文艺作品有着巨大的市场转换能力。另一方面，让农民精神生活富足，就是最好的营商环境优化，通过各类文化活动，复兴乡村教育、振兴乡村人才，守护文化基因、传承民族血脉，建立文明乡风、重拾文化自信，进而提升整个乡村社会的精气神，这是企业投身乡村建设可资利用的最强劲、最持久的精神动力。^⑥

（作者系国务院参事室特约研究员，中央农办、农业农村部专家咨询委员会委员，清华大学中国农村研究院学术委员会委员）

来源：《中国发展观察》

校对：宋欣龙

优化金融服务 助力乡村振兴

■ 白志华

乡村振兴，产业为先，产业兴旺是乡村振兴的重点，金融服务有助于乡村产业发展。《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出要“聚焦产业促进乡村发展”“强化乡村振兴金融服务”，这对农村金融服务提出了更高要求，融资、信贷、产品种类等方面的需求发生了新的变化。要提升金融服务效能，着力破解制度体系不健全、相关主体职能发挥不充分、金融服务资源可及性不足等一系列问题，在完善体制机制、优化发展环境、提升产品创新等方面发力，不断深化农村金融改革创新，推进产业发展，提振农村经济。

一、注重体制建设，完善风险与信用体系

（一）健全风险防控体系。一是完善农村保险体系。鼓励保险机构开发保险产品，提高农业互助险、金融服务险及农业灾害险等险种在农村的覆盖程度，提高农户应对自然灾害的抗风险能力。二是健全农户贷款风险保险制度。严格服务贷款使用审核和贷后风险评估，确保贷款用在刀刃上，保障贷款资金安全。保险机构、保险担保机构应做好预案，关注贷款风险高、偿还能力差、不确定性系数高的农户，在贷款资金出现风险的情况下，采取合适的分担形式降低贷款损失。三是完善贷后风险评估机制。确保贷款资金安全使用，注重农村信贷合约有效履行的制度设施，增加贷款违约的惩罚力度，强化农村社区的乡规民约，利用声誉机制、社会道德等非正式制度，确保合约有效履行。

（二）完善信用评价体系。完善农户信用信息。以个人财产、人力资本、社会信用、银行征

信等为基础，综合衡量农户基本信息状况建立台账，结合信用评价相关标准，对农户进行信用级别评定。建立以信用为基础的奖惩制度。以信用评价结果为依据，核定农户贷款额度和利息标准。对信用良好的农户，简化审批手续，增加贷款额度，可免抵押或担保，直接给予贷款。对信用不好的个体，加入黑名单，提高审批条件，降低贷款额度，限制其享受各项优惠政策。

（三）强化政策供给与角色引导。一是完善政策供给。不断完善涉农金融财税政策，拟定税收减免、差异化补贴、利率优惠等配套措施，出台更多税收优惠政策支持农村金融发展，进一步完善金融服务的政策保障。二是加强角色引导。明确各金融机构参与金融服务的职责，引导各金融机构在金融服务中开展差异化服务。支持新型金融机构服务农村市场，拓宽金融服务资金来源渠道，鼓励各类金融机构结合自身优势为农村市场提供更好的金融产品。三是优化金融机构体系。持续推进涉农金融服务机构补贴政策设计和落地，分担涉农金融机构对农贷款风险。健全以商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融机构体系。

二、优化职能发挥，改善农村金融发展环境

（一）实施差异化地区发展政策支持。确保政策持续性和科学性，加强引导，依据地区差异实施不同发展路径。对农村落后地区，要增加财政投入力度，完善农村基础设施建设，提升硬件建设水平，推进电力、道路、水利、网络等配套设施建设，为地区发展创造硬件条件。对经济基础比

较好的农村地区，要大力推进农村市场化程度，最大程度发挥市场资源配置的决定性作用，破除各种束缚，着力解决信息不对称、垄断等“市场失灵”问题。

(二) 加强农村金融支持配套服务。一是增强农村金融政策宣讲力度。扩大农村金融知识教育覆盖度，有针对性向特定对象宣传惠农政策、金融政策、信用制度、贷款业务等，为农户使用金融服务提供帮助。二是加强农村基础教育和技术教育。通过技术上门等形式，开展劳务培训和职业教育，增强农户发展生产、实现就业的能力，为“输血”向“造血”转变提供支撑。三是注重优化农村金融生态，强化法制建设，减少不当干预，维护农村金融机构经营的自主性和独立性。在政策上予以适当倾斜，降低对金融机构在农村地区建立营业网点的硬性条件约束，为金融机构开设便民网点提供全方位支持，鼓励金融机构扩大网点密度。

(三) 推进农村新型经济合作组织建设和数字赋能。注重培育新型农村经济合作组织。发挥龙头企业的带动作用，以专业合作社为纽带，整合资源，吸纳农户参与。推进数字乡村建设，提升数字普惠金融水平。借助互联网创新金融服务模式，创新“互联网+”金融服务新形式，以数字技术为支撑，不断强化政府引导，提高金融机构、电商平台与农户的合作融合度。

三、健全内部治理，创新金融产品与服务

(一) 完善考核评价和激励机制。完善金融系统内部考核制度，注重定性指标与定量指标相结合。不断减轻基层金融机构压力，激发动力、释放活力，科学设计涉及乡村金融服务领域的金融业绩评价体系。完善信贷员自由裁量约束与免责机制。完善金融服务奖惩机制，鼓励信贷员按照规定及时为农户办理信贷业务，最大程度调动基



2021年12月9日，市政府与农发行河南省分行签订政策性金融服务濮阳市“十四五”经济社会发展合作协议。 王金勇/摄

层金融机构参与服务的积极性。

(二) 提高农业金融产品的精准性。一是创新农业金融产品。不断丰富种类，可探索将新型农作物、特色林果业、畜牧养殖等纳入农业保险范畴，增加农户可选择空间。二是提高农业金融产品的针对性。结合当地农业种植特点、产业发展需求，适时开发金融产品，不断更新升级，满足农村发展需要。三是强化金融服务产品时效性，适时更新金融服务产品，淘汰不适宜的，完善升级各类既有产品。

(三) 拓宽信贷形式。一是创新小额信贷模式。可由主要责任银行对资产少、还款来源相对不足的农户建档立卡，实行名单制管理。同时，优化流程、简化手续，重点破解当前小额信贷覆盖面窄，受益人群低的问题。二是创新信贷担保方式。探索将农村各类生产要素纳入可担保品目录，完善农村产权抵押制度，拓宽农户融资抵押物范围，为农户获取信贷资金提供便利。三是更新丰富贷款种类。可根据产业融合发展从业主体的特征，结合实际需要，适时开发农村电商经营贷款、休闲农业经营户贷款、农机抵押贷款等多种贷款形式。^⑥

(作者系中共河南省委党校公共管理教研部讲师、博士)

责任编辑：王栋栋

实施“党建+先锋贷” 带活乡村产业

■ 市委组织部

濮阳市针对农村集体经济薄弱、农业产业发展资金短缺、村干部带富能力受限等突出问题，大胆探索、先行先试，创新实施“党建+先锋贷”，即以农村党建为引领、以村干部身份为授信依据、以发展优势特色产业为目标，开展信用贷款，为农村产业振兴引来活水、注入动力。2020年以来，全市发放“先锋贷”22.56亿元，支持1972个村13372个创业项目（实体）发展，集体经济贷款0.32亿元，村“两委”成员个人创业贷款、为他人担保贷款5.55亿元，贷款成功率97.5%，扶持带动创业就业3.99万人。

一、党建牵动部门联动

市委统筹谋划，组织部门主动作为，与人社、人行、财政、农业农村等部门通力合作，形成党委统一领导、职能部门和金融机构全面参与、乡村党组织具体落实的联动格局。一是高位推动。把“党建+先锋贷”列入市委年度改革要点，市委常委、组织部长领衔推动。市委全面深化改革委员会定期听取进展情况汇报，研究解决推进中的问题。市委组织部联合相关部门，深入基层开展调研12次，走访56个村、24家企业、11家邮政储蓄所、8家信用社，访谈160多人，摸清了制约村干部创业贷款的制度壁垒、政策空档和能力短板，研究制定了《关于开办“先锋贷”业务推进农村集体经济发展的实施意见》，成为推行“先锋贷”的指导依据。二是市县联动。在推进中，市县层面由组织部门、乡镇层面由党委牵头分级建立联席会议制度，定期通报工作进度、研究解

决问题；成立工作专班，实行周报告、月总结、季观摩，形成“市抓统筹、县抓推进、乡抓落实”的工作机制。三是支部带动。利用党员主题活动日、“三会一课”等，组织党员干部学习“先锋贷”的适用条件、贷款政策、风险防控等内容，弄清楚该怎么用好金融政策、发展产业项目。把运用“先锋贷”成效作为农村“五星”党支部创建的内容，每季度逐村观摩评比，压实村干部带动产业发展的责任，激发干事创业的内生动力。

二、明确授信额度和贷款模式

针对农民贷款无物抵押、无人担保等难题，大胆探索创新，打破原来金融机构对村干部不能进行授信的政策限制，以村干部待遇报酬为依据，综合考虑个人信用状况、贷款用途等因素，对村干部实行授信贷款。一是明确授信额度。将村党支部书记的基本授信额度确定为上年度当地农民人均可支配收入的10倍（约15万元），村委会主任、其他村“两委”成员为村党支部书记额度的80%和60%（2021年均提升为80%）。以村级集体经济组织作为主体向银行贷款的，总额度为村“两委”成员的授信额度累加。2020年总授信1.5万余人，授信额度10亿元。2021年，深化拓展“先锋贷”授信范围，从为村干部群体授信扩展到为农村各类先进集体和优秀共产党员、劳动模范、三八红旗手、退役军人等先进个人授信，总授信1.8万余人，授信额度达20亿元，基本破解了农民创业贷款担保难问题，畅通了乡村产业发展融资渠道。濮阳县五星乡东八里庄村党支部书记赵

良涛利用“先锋贷”贷款15万元，并发动群众投资35万元，建立东八里庄村养殖合作社，开展肉猪养殖，年收益近10万元。二是创新贷款模式。“先锋贷”实行贴息和低利率两种方式，一次授信、循环使用，大幅压减农村产业发展成本。对村“两委”成员自主创业和返乡创业，符合创业担保贷款贴息条件的给予贴息。对其他非村干部人员，由村“两委”成员依授信额度为其提供反担保，符合创业担保贷款贴息条件的给予贴息。三是实行一站办结。依托市县创业担保贷款中心、金融机构和乡镇社保所开展集中推进活动，在全市设立82个“一站式”服务区，240多名专业人员提供一站式服务，最长7天放款到账，提高放贷时效。

三、有效防控风险

严格规范信贷资金使用管理，做到建立台账、跟踪使用、监控流向、防范风险。一是自上而下明确责任。县（区）人民政府与金融机构签订战略合作协议，村“两委”班子成员签订个人承诺书，厘清权责义务。在县（区）组织部门、乡镇（街道）党（工）委的支持下，金融机构依法依规对信贷资金投资项目实施全过程监督，对发现的风险隐患进行督促整改，并协助做好违贷处置。二是与任职考核挂钩。把“先锋贷”资金使用收益情况作为村“两委”年度考核的重要依据，并与村“两委”干部年度考核、绩效奖励、评优评先等挂钩，对资金使用不规范、效率不高的村“两委”干部及时跟进督导。三是用保险抵御风险。对种植业、养殖业等易于遭受意外风险的产业，鼓励农业保险经办机构积极开发特色农业保险险种，保费按照市财政补贴30%、县（区）财政补贴40%、农户自缴30%的比例承担。同时，鼓励投保商业性保险，切实把牢资金风险底线，消除村“两委”成员创业顾虑。

四、多措并举确保资金高效使用

抓住资金、干部、产业三个关键要素，多层

次、多方位指导引导，确保信贷资金用到最紧要处、实现最大效益。一是把贷款投向优质项目，撬动更多社会资本。通过政策支持，把有限的信用贷款变为农村产业发展的基础性、启动性资金，鼓励优先发展农产品仓储保鲜、冷链物流、农村电商等服务型产业，以及食用菌、畜牧养殖加工、粮食加工等特色产业，吸引撬动各类社会资本投入农村产业发展。今年前三季度，全市村集体领办创办合作社等吸收社会资本3亿多元，村集体经济增加收入6000余万元。台前县侯庙镇许集村党支部作为“五星”党支部，信用额度高，以村集体经济组织的名义贷款100万，与河南东方龙机械制造有限公司合作，投资建设了濮阳市许集益民机械制造有限公司，并成功引进家具家纺商贸城、高尔夫运动品生产项目、新型材料厂等8家企业落户许集村，带动本村及周边村群众300多人就业。二是全面培训提高村干部致富带富能力。依托农村党支部书记学院和市县乡党校，开办新时代乡村振兴讲习大课堂，邀请专家学者、企业人士、致富能手等，为村干部开展农村集体经济、优势特色产业等方面的专题培训，1.5万余名村干部能力得到提升。清丰县马庄桥镇赵家村党支部书记赵玉甫带领群众发展食用菌产业，经过组织部门持续培养、精准培训，专业能力得到有效提升，成为了食用菌种植技术和加工销售的“土专家”，在疫情期间，借助网络销售，平均每天成交1.5万份订单，年销售额达1亿元。三是强化部门指导引导。农业农村部门对涉及村集体经济组织的业务提供技术、产销等服务，对有利于村级集体经济发展的产业项目、基础设施、土地整理、乡村旅游、农村电商等项目优先立项扶持。同时，组织部门从优秀工商企业和金融界人士、民营企业家中选派产业发展指导员69人，协助村集体制定产业发展规划，发展壮大乡村主导产业。6

责任编辑：王栋栋

招商引资“加速度” 乡村振兴“上高速”

■ 张 宏 郭晓辉

新阶段、新理念、新格局。市第八次党代会提出了“扎实推进产业振兴，大力发展特色产业，调优种养结构、调强加工能力、调长产业链条，推动农村一二三产业融合发展”乡村振兴新战略。在新时代推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接中，乡村振兴必须全面提速，必须借助外力实现项目引领、产业支撑的华丽蝶变。

一、增强开放意识，明确乡村振兴出发点

我市农业发展比较传统，乡村振兴任务艰巨而繁重，如何破题？一是增强开放意识。我市产业基础仍然较为薄弱，产业结构不尽合理，仍以传统制造业和粗放式农业为主，财政收入较低，在以产业带动乡村经济发展上存在先天劣势，农业发展开放的思路还不宽，力度还不大。集聚特色产业、壮大镇域经济，加快乡村振兴必须强化开放意识，增强开放创新思维，借助外力，引入外部资源，走开放发展之路。通过资金、技术和人才的引进，激发乡村内生动力，从“输血”向“造血”模式转变，增强发展后劲。二是强化产业发展意识。进一步强化“产业兴则乡村兴，产业强则乡村强”的战略思维，发挥农产品、劳动力、市场等资源优势，以一产带二产促三产，增加农产品附加值，走科技化、规模化、产业化道路。三是提升可持续发展意识。一方面通过产业发展进一步实现环境友好、生态改善、充分就业、增加收入、人民幸福目标；另一方面坚决杜绝一些破坏环境、高污染、高耗能的以短期利益为主的产业项目引进。

二、把握招商方向，明确乡村振兴发力点

招商引资要成为推动乡村振兴的战略重点和重要引擎，关键是要把准脉搏，因地制宜，选择好产业路径。

（一）巩固“种养殖+深加工”循环业态。我市作为粮食主产区之一，年均优质小麦播种面积超过 90 万亩，肉类产量 20.04 万吨、禽蛋产量 24.4 万吨以上，主要农产品均处于外输地位，食品产业发展的原料供应优势明显，同时以濮阳为中心 200 公里辐射圈涵盖近 3 亿人口，销售市场半径优越。目前全市规模较大的食品产业项目有南乐县木伦河、开发区雪汇、清丰县桃园建民、濮阳县凯利来、众享福华、训达油脂等，食品产业总体存在规模化不足、品牌效益落后、集聚效应不突出、产业链条不完善等短板。我市应充分利用原材料优势，大力发展食品深加工，瞄准盼盼、达利园、银鹭等知名品牌，精准出击，加速我市食品产业提档升级。同时，应引入规模化、现代化的养殖产业，从根本上改变小散乱的传统养殖现状，打造为集生猪养殖、屠宰、饲料加工、有机肥加工、生鲜肉加工、冷链物流、生态种植为一体的绿色循环经济发展示范基地。

（二）打造新能源+农业新业态。根据我国十四五发展规划以及本世纪“碳达峰、碳中和”目标的确定，以“风电、光伏、氢能”等为重点的新能源产业潜力巨大、前景广阔，在农村地区也有着良好发展基础和优势。我市 3 个县地处黄河沿线，滩地资源和风力资源优势突出，目前已落

地风电、光伏以及农光互补等新能源项目。今后，我市应大力发展农光互补方式，在有条件的大棚顶部安装光伏面板，采用专业化公司+农户承包种植模式运作，公司统一管理、统一提供种子、统一指导技术、统一回收包销，确保大棚承包户收入稳定，为乡村振兴提供产业支撑。

(三) 壮大“农业+电商”业态。近年来“农业+电商”模式又呈现出新的发展势头，“网红经济”直播带货、生产车间直播、田间地头直播等新经济、新业态、新兴商业模式日趋受到青年一代的欢迎，经济规模和带动能力不断壮大。濮阳县东森产业园项目就实现了“网红经济”发展模式，既有田间地头直播带货、又有加工生产车间直播带货，还有专业直播间带货等多种方式，不仅促进了当地农产品的网络上行销售，给当地创造直接就业300余人，税收几百万元，同时有力带动了当地乡村网红直播行业的发展。清丰县引进落地的金慧科技投资的电商平台项目，共设有网络服务平台3个，产值3亿多元，可实现3000人就业，每人每年创造税收不低于7000元等，这些项目都有力促进了当地乡村的发展。所以，今后要积极推广农村电商新模式，带动农村经济加快发展。

(四) 拓展“旅游+采摘体验”成熟业态。要充分发挥我市三省交汇区位优势，把农业与旅游采摘产业进行融合，大力发展现代休闲旅游采摘产业。我市在发展乡村旅游方面也进行了一定的尝试，但仍存在着规模小、条件差、游客少的问题。要充分利用农业农村资源，打造有主题有文化内涵的休闲农业园区，形成了一年四季可采摘，集吃、住、游、娱等功能于一体的特色乡村旅游产业。采取“企业+合作社+农户”的运营模式，村民将土地流转给农场，周边村的农民参与果蔬种植及园区休闲服务类工作。

三、把握招商关键，增强乡村振兴支撑点

(一) 人才是乡村振兴的关键。没有人才，任何好的发展举措将较难实施到位，好的项目也将难以达到预想的效果。在招商引资过程中，一方

面应积极引导“乡贤回归”，以“感情”牌、“项目”牌积极吸引他们返乡创业，并重点解决好他们返乡后“能干什么”和“干什么好”的问题；另一方面，应积极引进在乡村开发、乡村旅游、乡村农业等方面具有成功经验和先进模式的企业人才、专家等，实现以“人才带项目”，以“人才促发展”。

(二) 特色产业是乡村振兴的基础。只有产业兴旺，才能快速带动乡村发展和农民增收。但在选择产业时应避免简单模仿、“千村一面”，而应因地制宜，发挥乡村特色和优势。因此，各村首先应重点研究自身之所长，搞清楚“自己有什么”“有哪些特色或优势”“短板又在哪”等问题。同时，要着重推动乡村产业的本土化发展，通过将一些特色产业、产品进行项目包装，再通过招商引资，让那些具有产业运作经验和先进技术的企业或投资者来推动产业做大做强。

(三) 政府是乡村振兴的保障。乡村振兴离不开政府的支持和强有力保障。从招商角度来看，一方面，政府应根据本地实际，出台具有竞争力的、灵活的招商优惠政策，以此吸引优质投资者进驻；另一方面，应努力营造良好的营商环境，进一步精简审批流程，提高办事效率，以此促进项目尽快建设、开工、投产。同时，对于企业经营过程中遇到的难点、卡点，政府部门应主动帮助解决，从而营造良好的“四商”（安商、爱商、亲商、富商）氛围，进而吸引更多投资者望风而来，助力我市乡村之振兴。

乡村要振兴，产业要先行，我市要因地制宜立足地方产业，充分发挥区位优势，通过以商招商、以企招商、以优势招商等方式实施精准招商，引进重大项目，集聚特色产业，壮大镇域经济，助力乡村振兴，带领农民致富，真正以招商引资的“加速度”助推乡村振兴“上高速”。6

(作者分别系民进濮阳市委会主委；民进濮阳市委会科技经济融合发展专委会副主任、市投资促进中心科长)

责任编辑：荣萍萍



■ 蔡洪峰

农村集体资金是集体经济发展的物质基础、乡村振兴的重要支撑，也是群众一直关注的重点。华龙区紧跟市委农村改革步伐，以持续巩固“全国第三批农村集体‘三资’管理示范县（区）”为抓手，综合运用“互联网+”、大数据等手段，成功开发运营集体资金“网报支付”系统，建成“审核审批实时在线、各个环节留痕记录、数据影像随时可查、资金支付网银转账”的财务监管体系，打造了全省领先的农村集体“三资”监管模式。

一、顶层设计高位推动，搭建“资金监管”新体系

华龙区把加强农村集体资产监督管理作为深化农村改革的重要任务来抓，成立了以分管副区长为组长，农业农村、纪检监察、财政、民政、审计等部门为成员的农村集体资产规范化管理领导小组，办公室设在区农业农村局，负责全区农村集体资产管理的指导、协调、监督和检查。各乡镇（街道）成立了以纪委、农业农村、财政及民政等部门为成员的农村集体资产监督管理委员会，负责农村集体资产管理工作的组织、协调及监管工作，以农经站为基础成立了农村集体资产监管中心，配备专职管理干部21人，负责农村集体经济组织会计核算和集体资产监管等日常工作，形成了有机构人员监管、有制度规章约束、有标准化服务大厅、有集体资产监管平台的“四有”服务体系。59个村股份经济合作社均建立民主理财小组，配备了理财人员215人，财会管理人员112人，全区形成了上下联动、齐抓共管、整体

推进的监管组织体系，推动改革各项任务蹄疾步稳、落地生根。

二、以人为本精准发力，打造“网报支付”新模式

华龙区积极搭建监管平台，在全市率先建成了集资产管理、财务管理、会计核算、股权管理、信息公开等功能为一体的集体资产监管平台，将农村集体各类资产纳入平台管理。随着农村集体经济的发展，以往的“村级报批—乡镇（街道）审批—银行支付”模式，“少则半天，多则几天”，已成为农村集体资金管理的“痛点”“堵点”。2021年华龙区在农村集体三资“三管、二审、一监控”的基础上，改变传统的人工报批和资金支付方式，优化升级农村集体资产管理平台，运用互联网技术，在农村集体资产监管平台中增加“网报支付”功能，开发手机“网报支付”APP。村集体通过手机APP发起支付申请，乡镇（街道）集体资产监管中心实时进行审核和银行支付环节监控，审核通过后推送至手机银行进行资金支付，村财会人员通过监管平台录入电子监控账、扫描上传原始票据，由乡镇（街道）集体资产监管中心审计报账。通过“无纸化”审批、“非现金”支付、“大数据”管理，实现了村级资金支出监管前置化、流程信息化、支付电子化。

三、巩固改革壮大成效，实现“乡村振兴”新发展

通过实行农村集体资金“网报支付”，形成

“审核审批实时在线、支付环节记录留痕、资金管理全程闭环”的农村财务管理新模式，既保证了资金的集中管理，让每笔收支“见阳光”，又能让数据“多跑路”，让基层干部“少跑腿”，将几小时、几天的资金支付变成10分钟，提高了审批支付效率，实现对农村集体资产“一网监控”的闭环监管。一是强化了农村集体资产财务管理。通过农村集体资产监管平台，把月底报账事后监管的被动式变为对每笔资金支付事前监管的主动式，做到了农村集体资金支付从申请审批到银行转账各个环节有迹可循、留痕可查。二是推动了村级组织权力规范化运行。通过推行集体资金“网报支付”，实时监控资产资源变动情况，“三资”所有票据及时、全面公开，公开更彻底、查阅更方便，群众监督更充分，资产监管更透明，提高了村级集体经济运行及监管质效，让农村集体“三资”管理跑出了“加速度”。三是助力了农村集体经济发展。通过农村集体资金“网上走”，让广大基层干部腾出了更多的精力发展村集体经济。至2021年底，华龙区农村集体资产达18.3亿元，比2017年增长51.5%。全区集体经营收入达1.8亿元，实现了村村有收入，集体有“活钱”。

四、持续探索提升质效，闯出“三资监管”新路径

建好“网报支付”平台，迈出了创新农村集体资金监管的第一步，要抢抓时机大胆探索，勇于实践，推动“三资监管”不断取得新进展、新成效。一是完善制度监管，深化监管体系建设。健全农村集体“三资”监管体系，对“三重一大”事项，在提交民主决策前，必须报乡镇（街道）集体资产监督管理委员会预审。建立经营风险管控制度，对资产长期空置、经营收益波动异常等情况，及时调整完善。探索独立理事制度，鼓励乡镇（街道）选派或公开选聘专业人员到农村集体经济组织担任独立理事，参与农村集体经济组织的日常管理和监督，形成权力制约监督机制。建立公务卡结算制度，使村级集体经济组织财务

收支更加透明。二是推进智慧监管，创新提升监管实效。强化“三资”监管平台建设，实时更新农村集体财务收支、固定资产台账、经济合同等“三资”信息。加快农业信息化公共平台建设，聚焦土地承包与流转、集体三资、涉农补贴资金等信息共享，推动农村集体经济资源的数据化和在线化，建立人、地、钱三者之间的关联，形成农经档案画像，动态展示和深度分析农村集体经济运行和发展状况，为科学决策提供依据。三是探索统筹监管，强化跨界要素配置。探索实行村资镇管制度，开展村级集体资产委托镇管工作，对以房屋、土地等招商招租为主要业态的村级集体经济组织，鼓励其将经营性资产通过合法程序委托镇统一经营管理，发挥规模经济效应，提升村级集体资产收益水平。全面梳理农村集体可开发利用的土地、厂房、楼宇等资源要素，纳入区招商资源数据库，依托区经济统筹平台，探索利益分享机制，实现镇与镇、村与村之间的要素跨界配置，提高资源综合利用水平。四是落实责任监管，严守履职尽责底线。实施决策追溯问责，加强对农村集体经济组织理事会、监事会议事规则和程序指导，规范会议记录和决议档案管理，避免民主讨论决议流于形式化。强化“三资”考核督查，加大对农村集体经济发展的考核力度，加大农村集体“三资”监管在绩效考核指标体系中的权重，形成压力传导机制，对工作落实不力的及时督促整改。加大村级党组织巡察力度，加强对村干部的严格管理、监督和教育，做到抓早抓小，对发现的问题及时督促整改。

新时代新要求，新阶段新作为。华龙区在全省率先实现集体资金“网报支付”引起社会广泛关注，河南电视台、濮阳日报、学习强国等多家媒体平台相继进行报道。下一步，华龙区将继续探索“三资”管理新模式、新路径，打造农村集体资产管理“华龙模式”“华龙经验”，更好助力乡村全面振兴。^⑥

（作者系中共濮阳市华龙区委书记）

责任编辑：刘路伟

发挥金融优势 助力乡村振兴

■ 罗生波

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重要战略部署，是金融支持供给侧结构性改革的重要内容。服务好乡村振兴战略，是金融系统义不容辞的政治责任，也是金融业拓展自身发展空间、提升发展质量的重大战略机遇。

一、濮阳市服务乡村振兴战略的金融基础

(一) 农村金融体系相对完善。6家县区农村信用社全部改制组建为农村商业银行，分支机构实现乡镇全覆盖；4个县设立了村镇银行；涉农银行金融机构服务重心不断下沉；市智慧金融服务平台农村注册用户不断攀升；小额贷款公司、担保公司等金融组织蓬勃发展。

(二) 农村金融供给实现新突破。2021年，全市涉农贷款余额766.42亿元，同比增长18.67%，增速排名全省第1位；农业保险支持力度逐渐提升；直接融资逐步发展。

(三) 农村金融创新迈出新步伐。“两权”抵押贷款试点成功，已在全市铺开；创新开展农村“家合贷”等纯信用贷款；创造性推出“先锋贷”业务模式；实现农村金融综合服务站行政村全覆盖。

二、金融服务乡村振兴存在的问题

(一) 融资主体相对缺乏。乡村振兴中的产业提升、环境整治、农民增收，都有大量的资金需求，但融资主体明显不足。另外，农业经营主体金融承载能力不足、融资渠道不畅、金融意识不强，导致“三农”很难融到资金，而金融机构又找不到好的放款途径。

(二) 精准服务有待提高。虽然濮阳县域金融机构实现全覆盖，但金融服务精准化精细化程度仍不高。农村金融产品的“乡土气”不够，金融机构“脱农化”现象严重，普惠金融还没得到长足发展。

(三) 政策机制有待完善。政策部门化、竞争同质化、资金碎片化现象长期存在，制约了金融对“三农”的支持力度。金融市场流动性充裕，而资本市场、社会资本对“三农”领域的支持还十分薄弱。

三、推动濮阳市金融服务乡村振兴的建议

(一) 健全农村金融服务体系。实施乡村振兴战略，需要逐步扩大农村金融服务的规模和覆盖面，加快建立多层次、可持续、风险可控、广覆盖、竞争适度的符合“三农”特点的现代农村金融体系。推动农村金融机构回归本源，强化新型农村金融组织服务“三农”意识。不断创新金融服务产品、提升服务质量，提升互联网金融服务“三农”的水平和覆盖率，推进“质量兴农”“绿色兴农”行动，打造新时代金融机构服务乡村振兴战略的新优势。

(二) 培育有效融资主体。推动农业农村加快向高质量发展转变，促进县域地方政府融资平台加快市场化转型改制，加快现代农业产业园、科技园、创业园建设，积极发展农村新产业新业态，引导各类农业经营主体规范经营，通过健全农业社会化合作体系、发挥新型农业经营主体带动作用等多种形式，提升农户与现代农业的衔接程度；建设特色农产品优势区，培育新型经营主体，立

足新型农业经营主体的服务需求，创新金融产品和服务模式，提供有针对性的金融支持。

(三) 增强农村金融有效供给。做好金融服务美丽乡村建设、农村产业融合、粮食安全行动、农村集体产权制度改革、“三农”绿色发展、县域幸福产业、农村普惠金融等工作，加快为稳定和优化粮食生产、高效节水灌溉、加强面向农户的社会化服务。破除金融服务在城乡之间、农业农村内部的不平衡，优化资源配置。推动理念创新、产品创新、技术创新，提升金融服务效率和水平。大力发展低碳金融、绿色金融、文化金融。完善财政风险补偿基金管理机制和政府性融资担保机构考核机制，健全创投引导机制。

(四) 加强农村金融创新应用。构建农村产权交易体系，活跃农村产权交易市场。探索组建农村资产经营公司，打造农村各类资产资源价值评估、交易流转中介服务组织。通过广泛运用金融科技、整合各类信息资源，有效扩大金融机构服

务半径、降低服务成本，在更高程度上实现经济效益和社会效益的统一。大力开展农户小额信用贷款、保单质押贷款、农机具和大棚设施抵押贷款业务。鼓励开发专属金融产品支持新型农业经营主体和农村新产业新业态，增加首贷、信用贷。加大对农业农村基础设施投融资的中长期信贷支持。

(五) 优化农村金融生态环境。增强农村居民金融工具运用能力和风险防范意识，强化金融消费者权益保护，维护金融消费市场健康有序运行。整合县域涉农公共信用信息和“三农”信息等资源，提高新型农业经营主体、农户信用档案，增加智慧金融服务平台“三农”板块，提升融资对接精准度。加强农村地区金融风险监测和预警，健全风险处置机制，有效防控金融风险。严厉打击非法金融活动和恶意逃废债行为，营造良好金融生态环境。⑥

(作者系市金融信息服务中心主任)

责任编辑：张桂民



统筹整合财政涉农资金打捆使用

■ 田 龙

2021年，市财政局切实提高政治站位，着力加强巩固拓展脱贫攻坚成果项目资金使用和管理，严格按照省财政厅等11厅局《支持脱贫县落实统筹整合财政涉农资金政策实施细则》要求统筹整合财政涉农资金，采取多项措施，严格资金管理，确保财政资金发挥最大效益。为摸查我市涉农资金实际打捆使用情况，为市领导建言献策，结合有关资金绩效评价工作，特针对2021年统筹整合财政涉农资金打捆使用情况开展专题调研。

一、统筹整合资金投入情况

2021年统筹整合方案调整后，全市计划整合资金规模为126909.7万元，其中：台前县45809.5万元、范县33812.2万元、濮阳县47288万元；对接实施巩固拓展脱贫攻坚成果项目394个，使用方向分别为：农村基础设施类项目271个，对接资金51855.2万元；产业发展类项目118个，对接资金71830.5万元；其他项目5个，对接资金2260.9万元。

二、主要工作做法

（一）高度重视，加强领导。全市各级财政部门深入贯彻各级党委、政府安排部署，主动提升政治站位，落实责任强化担当，以任务为牵引，以问题为导向，严格落实省财政厅关于统筹整合使用财政涉农资金的工作精神，市财政局等11局委及时制定《濮阳市支持脱贫县落实统筹整合财政涉农资金政策实施细则》，同时指导3个脱贫县

及时制定本县实施细则，为全市完成巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务提供财力保障。台前县、范县、濮阳县均成立以县政府主要领导为组长的的工作班子，多次召开巩固拓展脱贫攻坚成果专题会议，研究部署加大财政资金投入、加强涉农资金统筹整合管理的工作措施，全程参与项目谋划和安排，并加大对巩固脱贫成果项目实施和资金支出进度的督导和检查，确保财政资金安全高效使用。

（二）加大投入，实现目标。在财政收入增速趋缓、刚性支出持续增加、收支矛盾更加突出的情况下，各县财政部门积极采取多种举措，加大对巩固拓展脱贫攻坚成果工作的支持力度，不断调整财政支出结构，构建与经济发展水平和乡村振兴任务相适应的财政资金投入稳定增长机制，确保财政投入和巩固拓展脱贫攻坚成果任务相适应。

（三）全面整合，精准对接。严格落实“资金跟着项目走、项目跟着规划走、规划跟着脱贫目标走、目标跟着脱贫对象走”的工作原则，确保纳入统筹范围的财政涉农资金全部围绕巩固脱贫攻坚成果衔接乡村振兴任务使用，优先支持农村安全饮水、危房改造和道路桥梁等基础设施建设，重点支持农产品种植、畜禽养殖、电商等特色优势产业。

（四）开辟通道，快速评审。切实加快统筹整合资金支出进度，把加快项目评审、加速资金拨付作为项目实施的重要一环，凡是涉及巩固脱贫

成果资金安排的项目不排队，随送随审，并安排业务素质、思想政治素质双过硬的业务骨干承担评审任务，特别是在评审任务重、时间紧时，积极委托第三方开展评审，绝不因为评审原因影响资金拨付。在资金管理、拨付方面，设立统筹整合资金零余额账户，明确专人管理。在调度国库资金时，优先保证巩固脱贫攻坚成果项目资金的拨付，确保项目顺利实施。

（五）建章立制，强化督导。结合工作实际，各县均制订出台了县级财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法、巩固拓展脱贫攻坚成果项目管理办法、统筹整合使用财政涉农资金实施细则，以及资金项目公示公告制度等资金管理文件，确保财政巩固拓展脱贫攻坚成果资金安全、精准、高效使用。

三、当前存在的问题

涉农资金统筹整合是涉农领域一次深刻的制度重构，包括涉农资金科目整合、预算编制、投向项目确定、资金管理监督、考核评价等各个方面。我市工作中虽取得一定成绩，但深入调研，也发现一些问题。一是思想认识不足，缺乏整合主动性。个别部门过去以项目、资金为抓手推动工作，担心资金整合到其他领域，影响本行业规划任务的完成，期望继续通过明确约束性任务方式，保证本领域的投入继续专项使用。二是政策不够明确，整合使用顾虑多。部分资金虽然按政策可统筹整合，但基层部门理解片面，对“任务”把握不准，认为上级下达的任务就应完成，担心整合后“任务”考核无法完成，不敢根据实际需要统筹使用资金。三是基层财政支出压力加大，有限的财力捉襟见肘。

四、下一步工作打算

（一）科学测算，提高统筹整合的合理性。要求相关县级部门围绕全年巩固脱贫攻坚成果任务

的核心和重点，在保增长比率的前提下科学合理地安排到具体项目。合理确定统筹整合规模，紧紧围绕年度工作目标，合理测算全年统筹整合涉农资金规模，在“因需而整”的前提下做到“应整尽整”。提高实施方案精准度，在编制2022年度涉农资金统筹整合实施方案时应以2021年项目库为基础，统筹考虑季节、质保金、项目实施进度等可能影响资金结余的多种因素，合理确定当年资金支出规模，提高项目预算编制的精准度。抓好实施方案编制和落地，实施方案要瞄准年度目标任务，找出“坚之所在”，排出轻重缓急，将资金落实到具体项目，明确每个项目的责任部门，注意项目的合规性。规范各级财政涉农资金使用范围，规范实施方案项目管理，高标准高质量完成实施方案编制报备工作。

（二）强化理念，建立全过程绩效管理体系。严格按照中央、省、市的巩固脱贫攻坚成果工作规划部署和要求，强化绩效管理理念，真正树立以结果和效果为导向的责任意识，从项目申报、项目遴选、项目预算编制与审核、项目实施管理、项目成本控制、项目验收与移交等全流程入手，建立全过程绩效管理体系，制定科学有效的绩效目标表，提升部门履职能力。

（三）明晰责任，完善协调项目资金的管理机制。进一步明确部门单位的责任和义务，明确办事程序，完善制度体系，在加快巩固脱贫攻坚成果项目推进和资金支付的各环节制定具体业务办理操作规程，明确各环节业务的办理时限、达到目标和业务标准，确保相关措施可操作、可考核、可追溯，加强资金项目管理、优化项目实施流程，切实解决巩固脱贫攻坚成果资金支出进度慢的问题，进一步规范财政资金管理，提高资金使用效益。

（作者系市财政局农业农村科副科长）

责任编辑：刘路伟

努力开创金融服务乡村振兴新局面

■ 陈春江

实施乡村振兴战略，是全面建成社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手和总纲领。农行因农而生、因农而长，服务乡村振兴，是农行的责任和担当。农行濮阳分行紧盯打造县域领军银行目标，奋力在金融服务乡村振兴中充分发挥国家队主力军作用。

一、强化责任担当，坚定信心决心

聚焦“党建统领”，提升管理能力，市县两级行成立“一把手”任组长的金融服务乡村振兴推进小组，将服务乡村振兴工作纳入全面从严治党建工作考评，与各级行领导班子考核挂钩，为全力做好金融服务乡村振兴工作提供机制保障。一是因势而谋。“三农”工作始终是党和国家工作的重中之重。作为服务“三农”的国家队和主力军，我们要自觉服从党和国家工作大局，把服务乡村振兴作为全行工作的重中之重，举全行之力服务乡村振兴，把工作成效作为是否具备政治判断力、政治领悟力、政治执行力的试金石。二是应势而动。服务“三农”大有可为、大有作为，我们要聚焦打造县域领军银行和群众首选银行的要求，抢抓机遇，主动出击，确保实现“四个领先”：即市场份额领先、金融科技和服务手段领先、风控水平领先、品牌形象领先。三是顺势而为。农业银行“农”字当头，服务“三农”既是中央的定位和要求，又是我们的职责和使命。作为为“农”服务的银行，濮阳分行要按照市委和上级行部署，坚持高质量发展，确保金融服务乡村振兴做实做细做出成效。

二、抓好产品推广，强化数字经营

推广好产品，加快推进乡村振兴园区贷、乡村振兴工业贷、乡村振兴制造业贷、乡村振兴农业产业化联合体贷、一村一品贷等乡村振兴主打产品，力争更好地满足乡村各类客户各个层次的金融需求。提升数字经营能力。紧跟“数字乡村”建设步伐，让三农金融服务插上科技的翅膀。加快创建“掌银示范村”，以城中城郊村、人口大村、乡村旅游村寨，具有特色农业、农产品加工业等产业基础的村为重点，每家县域支行要新创建10个“掌银示范村”。加快搭建“智慧乡村服务平台”，开展智慧政务、智慧医疗、智慧教育、智慧景区、智慧生活、特色产业场景竞赛活动，力争全年新增有效场景15个。加快推进“农银e贷”“惠农e贷”。推进“农户信息建档+全线上化办贷”模式，实现全流程线上化，坚持农村城郊、大户小户一起抓，实行团队作战批量运作；“小微e贷”要积极推动“微捷贷”“纳税e贷”“抵押e贷”“续捷e贷”等产品营销，并做好政采e贷、首户e贷、科技贷产品推广；“个人e贷”要围绕个体工商户、种养大户推广“房抵e贷”，围绕优势产业链、特色产业集群推广“助业快e贷”；“产业e贷”要聚焦优质核心企业，做好“e账通”和“云链保理”等产品推广。挖掘乡村振兴领域中小企业客户存款、结算量、中收、理财、代发工资等行内数据和纳税、水电费等行外数据，创新“乡村振兴数据贷”。

三、聚焦“三个风险”，提升风控能力

风险风控是商业银行高质量发展的生命线，只有筑牢风险防控总闸门，才能行稳致远。一是防控信用风险。要强化对县域信贷重点投放领域的监测和整体管控，优化信贷经营策略和风险管理策略，把好行业准入关口；各条线要下发客户营销名单，实现精准对接和营销，把好客户准入关口；要通过业务培训、跟班学习、开展信贷知识竞赛等方式，提高客户经理业务能力，把好人员素质关口。持续推广客户调查、贷后管理模板应用，定期开展行业风险监测和贷后风险评估，强化线上信贷数据分析，调整优化准入门槛、白名单客户生成、授信模型等业务规则，确保线上信贷业务高质量发展。二是防控操作风险。优选合规意识较强、业务素质较高的人员，承担柜面运营、财务会计、产品代销、人事管理等操作风险隐患较为集中的重要岗位；深化“流程图风险点岗位职责”学习，常态化开展警示教育，从思

想源头上把住操作风险隐患；抓好操作风险问题整改，完善流程、机制消除风险隐患，加大责任追究力度，提高违规违纪成本，加快推动“13+8”平台、案防监测平台、制裁合规智能管控系统、“天蓬”智能反欺诈平台、UPS 电力环境管理系统、烽火平台等系统推广，提高案防机控水平。三是防控声誉风险。扎实开展县域业务声誉风险隐患排查，认真梳理县域业务舆情线索，对容易引发声誉风险的客户投诉与纠纷、保险产品销售、柜面服务、征信异议处理、信用卡分期、农户贷款、促销优惠活动等业务环节进行重点防控；加强与地方政府、新闻宣传主管部门等单位的日常沟通联系，做好与当地新闻主流媒体的关系维护。加强党风廉政建设，落实党委主体责任，认真履行“一岗双责”，严格落实中央八项规定精神，廉洁自律，杜绝形式主义、官僚主义。^⑥

（作者单位：农行濮阳分行三农金融部）

责任编辑：王栋栋



探索乡村信贷模式 解决融资瓶颈问题

■ 易诗华

近年来，濮阳市以乡村振兴为总抓手，加快建设富强濮阳、生态濮阳、创新濮阳、幸福濮阳，加快打造中部地区创新开放高地、豫鲁冀省际区域中心。长期以来，农发行濮阳市深耕“三农”事业，紧紧围绕全市乡村振兴建设发展规划，大力支持地方经济社会发展，在服务国家和地方战略上，充分彰显了政策性银行的家国情怀和责任担当，在探索信贷支持乡村振兴模式和路径上，展现新作为新形象。

一、濮阳市分行支持全市乡村振兴情况

(一) 强化领导，快速对接。濮阳市分行党委认真履行主体责任，积极行动，加强组织动员和推动实施。一是主动汇报。先后多次向市委市政府专题汇报农发行坚决支持全市加快农业农村现代化的总目标以及最新优惠政策，得到了市委市政府领导的高度认可及大力支持。二是加强调研。市分行党委成员多次带队赴各县（区）开展实地调研，与地方主要党政领导面对面座谈，宣传农发行服务职能与政策优势，指导制定项目融资方案。实地走访客户了解融资需求，研讨支持路径，及时掌握第一手资料，为做好金融服务奠定基础。

(二) 银政合作，加快推进。濮阳市分行积极筛选“十四五”重大项目，成功举行与濮阳市人民政府政策性金融服务濮阳市“十四五”经济社



“丹江水润清丰”城乡供水一体化 PPP 项目 本通 / 摄

会发展合作协议签约仪式，对于重点项目建立定期专项汇报项目机制，加强政银企合作，实现共同发展。

(三) 成立专班，联合办贷。濮阳市分行实行全行一盘棋，成立中长期贷款金融服务工作小组，采用省、市、县行联动方式加快推进项目营销及评估进度；建立线上会商交流机制，集众人智慧进一步完善融资方案，确保项目申报资料内容完善；分行分管行领导、前台部门全力做好政策指导服务，对上沟通衔接，对下答疑解惑，实时跟进项目进度。通过不懈的实践探索，2018 年以来，濮阳市分行获批中长期项目 22 个，获批贷款额度 99.38 亿元，服务领域涉及全市新型城镇化建设、产业结构优化升级、生态环境与保护等多个领域，其中 2021 年濮阳市分行已获批中长期项目 8 个，获批金额 40.85 亿元，累计投放中长期贷款 19.51 亿元，实现了农发行信贷资金支持乡

村振兴全覆盖。

二、推进乡村振兴的几点启发

濮阳市的经济社会发展是以加快重点项目建设作支撑，具备符合条件的借款主体、明确的还款来源、合规合法的担保措施是融资的三项基本条件，缺一不可。但是，作为重点建设项目承贷主体的部分县（区）的国有平台公司市场化运作时间短，不同程度地存在公益性资产占比高而非公益性资产少、实际经营活动未全面开展、经营性现金流入不足等问题，在融资过程中必然会面临借款主体达不到信贷准入标准的问题。因此，要想解决融资瓶颈问题，需要从以下几个方面进行发力：

（一）自觉担当，加强合作。一是地方党政领导重视是项目快速推进的基石。主动沟通对接地方党政及发改、农业农村、水利等相关部门，制定农发行支持策略及行动方案，推动美丽乡村建设融资方案落地见效。二是主动担当作为不断开拓创新是项目快速推进的核心。通过围绕职能、跟踪政策、研究市场、延伸产业链、紧盯项目、创新模式、密切合作等积极寻找客户资源，分类分级建立优质客户群。三是加强通力协调配合是项目落地见效的支撑。加强省市分行上下联动、

市县支行之间的互动，通过政策解读、案例分享及实地调研等给予乡村振兴类项目更多指导。

（二）强化支持，延伸推广。协助地方政府加快完善公司类平台法人治理结构，通过增资补助、特许经营、注入优质经营性资产下放政府收费权等方式，增加地方城投类企业收入渠道来源。充分发挥“土地两项指标交易”收入作用，创新土地整治“1+N”模式，即通过土地两项指标收益实现项目现金流全覆盖，将土地整治、美丽乡村“两基”建设、农村特色产业和乡村旅游产业开发等项目相结合，形成以土地整治为基本依托的“三产融合”发展新路径。

（三）防控风险，强化管理。一是坚持依法合规经营，贷款投向做到政策精准、营销精准、操作合规。二是切实将风险管理融入信贷全流程，强化信贷关键环节管控。认真做好贷款尽职调查和授信管理，合理确定授信额度。三是强化担保管理，防范化解风险。在推进重点项目落地的过程中，紧盯重点风险事项，防范化解重大风险，通过积极对接支持地方政府关注的重点项目，促进风险化解。

（作者系农发行濮阳市分行客户部客户经理）

责任编辑：宋欣龙





筑牢两条底线 突出三项重点 奋力谱写新时代乡村振兴清丰新篇章

曹拥军

2022 年以来，清丰县认真落实中央一号文件精神，以全省乡村振兴示范引领县为契机，大力实施乡村振兴战略，坚决守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线，扎实有序推进乡村发展、乡村建设、乡村治理三项重点工作，奋力谱写新时代乡村振兴清丰新篇章。

一、提升政治站位，坚决扛稳粮食安全重任

坚持党政同责、齐抓共管，毫不松懈抓好粮食生产。一是严守耕地保护红线。坚决贯彻总书记“18 亿亩耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田”的重要指示，落实最严格的耕地保护措施，巩固耕地“非农化”“非粮化”专项整治成果，确保全县耕地面积稳定在 85 万亩以上。二是推进高标准农田建设。坚持增数量、保耕地，按照省、市 6 月底前，全部完工并通过项目评估、验收要求，启动新一轮高标准农田建设，年内新建 3200 亩，灾后重建 2.28 万亩。注重用地养地相结合，强化耕地质量监测，不断提升耕地内在质量。三是加强春季麦田管理。科学制定《清丰县 2022 年春季麦田管理技术指导意见》《2022 年清丰县“两增两减”虫口夺粮促丰收行动方案》《2022 年小麦防灾减灾夺丰收预案》等文件，组织农技力量开展肥水管理、中耕化除等技术培训和专业指导，强化天气预警，积极应对

灾害性天气，全县 75.7 万亩小麦长势良好。

二、守牢民生底线，巩固拓展脱贫攻坚成果

严格落实“四个不摘”要求，健全完善防止返贫监测和帮扶机制，牢牢守住不发生规模性返贫底线。一是扎实开展防贫监测帮扶。重点关注“三类人群”，持续开展三级干部遍访，一户一策、因户施策，精准制定措施，全县“三类人群”监测对象风险消除比率达到 80.55%。二是不断强化资金项目建设。持续开展“两提一增”，谋划入库项目 157 个，对接各级资金 5165 万元，实施 34 个项目，完成资金拨付 1902.2 万元，拨付率达 36.83%。三是强力推动群众持续增收。高标准推进“人人持证、技能河南”建设，大力实施“四个一批”工程，发展产业带动一批、产融结合培育一批、引导企业解决一批、政府投入安置一批，全县共有脱贫户劳动力 16277 人实现就业增收，超额完成市定目标。

三、做优特色产业，持续增强乡村发展活力

坚持把产业发展作为乡村振兴的关键和富民强县的重要抓手，全力做好“特、优、融”三篇文章。一是做大特色产业。落实“一县一业”，坚持“一镇一特”，围绕食用菌、红薯、辣椒、叶菜等“红白绿”三色特色农业，重点推动河南万邦

农产品交易中心、豫鲁冀现代电商物流产业园、裕丰食用菌加工等项目建设，积极争创国家级食用菌现代农业产业园、省级红薯现代农业产业园。借鉴推广临颖县“麦椒套作”模式，强力实施“47331”工程，推动形成“4家龙头企业、70个食用菌种植基地、30万亩辣椒、30万亩红薯、10万亩叶菜”蓬勃发展新局面。二是做优龙头企业。强化政策支持和重点扶持，不断壮大粮食精深加工、畜牧养殖加工、副食品加工、食用菌生产加工等四大农业特色产业集群，加快培育桃园建民、慷达食品等食品企业，进一步叫响“清丰菇雨”“小农丫红薯”等特色农产品品牌。三是做好三产融合。深度挖掘清丰红色文化、孝道文化，依托全国首个全奥运项目极限运动基地、国家4A级冀鲁豫边区革命根据地旧址纪念馆，加快中原首席红色文旅综合体建设，大力发展乡村旅游；鼓励支持大地密码、华董科技等农村电商提质增效，让更多农产品就地“线上增值”、农民就地“线上就业”。

四、突出城乡融合，全力打造乡村建设样板

全面落实省委“治理六乱、开展六清”行动要求，接续实施农村人居环境整治提升五年行动，着力建设“美丽宜人、业兴人和”的社会主义新农村。一是科学编制乡村规划。坚持“多规合一”，优化国土空间布局、生产力布局、新型城镇化和乡村振兴发展布局，按照城郊融合类、拓展提升类、特色保护类、搬迁撤并类、整治改善类，加快规划编制速度，一体化统筹推进，年底前完成81个行政村“多规合一”实用性村庄规划编制。二是完善乡村基础设施和公共服务设施。坚持把农村基础设施和基本公共服务提档升级作为着力点，重点抓好“四好农村路”示范创建提质扩面、农村供水“四化”长效推进、农村电网巩固提升、天然气向乡村延伸、快递村村通、农村环卫一体化、污水处理等工作。加快发展教育、医疗、养老等农村社会事业，推进城乡基本公共服务均等化，逐步补上农村基础设施和公共服务

短板，让广大人民群众获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。三是巩固提升人居环境整治成果。以农村生活垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升为主攻方向，以开展“拆违建、清垃圾、铺胡同、改厕所、治污水、抓绿化”，压茬推进“街道立面美化、胡同亮化、乡村特色文化、基础弱电标准化”专项行动为抓手，积极开展“四美乡村”“美丽小镇”“五美庭院”“两场五园”创建，不断扩大创建成果。

五、抓实“三个建设”，全面提升乡村治理水平

全面落实《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，推动乡村治理末梢延伸下沉，形成多层次、立体式的乡村治理体系，全面提升基层社会治理水平。一是建设善治乡村。深入实施党组织“堡垒”工程和“头雁”工程，开展星级支部创建活动，落实“四议两公开”工作法，打造农民自己“说事、议事、主事”平台，深化全科网格化管理服务实效，推动社会治理和服务重心向基层下移，打造乡村治理体系试点村，不断提升乡村社会治理精细化、精准化水平。二是建设平安乡村。坚持和发展新时代“枫桥经验”，发挥“娟子工作室”作用，健全矛盾纠纷多元化解机制，加大对农村非法宗教活动的打击力度，推进农村扫黑除恶常态化，完善“一村（格）一警”等长效机制，切实抓好“三零”创建，加快建设乡村社会治安防控体系，有效维护农村社会安定和谐。三是建设廉洁乡村。加强廉洁乡村制度化、常态化、长效化建设，全面落实“清廉濮阳”建设各项安排部署，巩固廉洁乡村“六有”规范化建设和“四大提升行动”成果，改造提升全县廉洁乡村示范点34个。紧扣“三个聚焦”，开展十四届县委村居巡察。目前，已完成首轮巡察村居85个，反馈问题428个，整改完成383个，持续整改45个。⑥

（作者系中共清丰县委书记）

责任编辑：张桂民