

乡村振兴战略视阈下农村“三变”改革的探索与实践

——以安徽省宿州市为例

窦祥铭^{1,2}

(1.中共宿州市委党校理论研究室,安徽 宿州 234000; 2.安徽财经大学县域经济研究所,安徽 蚌埠 233030)

摘要:农村“三变”改革是促进乡村振兴战略的重要基石。宿州市通过统筹推进农村“三变”改革工作,既激活了农业农村发展活力,壮大了村级集体经济实力,拓宽了农民增收渠道,也促进了农村一二三产业融合发展,破解了乡村治理难题,加快了脱贫攻坚步伐,为全面深化农村改革、大力实施乡村振兴战略探索了新路子。以宿州市农村“三变”改革为研究对象,深入分析了“三变”改革的进展情况、主要模式、对促进乡村振兴的机理、存在问题,进而提出有关加快推进“三变”改革的对策建议,以期为全省乃至全国其他地方正在推进的“三变”改革提供一些有益的经验借鉴与参考。

关键词:乡村振兴;“三变”改革;宿州市;探索;实践

中图分类号:F327.54 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1891(2018)03-0024-07

Exploration and Practice of Rural "Three Changes" Reform from the Perspective of the Rural Revitalization Strategy: Taking Suzhou City, Anhui Province as an Example

DOU Xiang-ming^{1,2}

(1.CPC Suzhou Municipal Party School, Theoretical Research Institute, Suzhou, Anhui 234000,China; 2.Anhui Finance and Economics University,Research Institute of County Economy, Bengbu,Anhui 233030,China)

Abstract: Rural "Three Changes" reform is an important cornerstone of promoting the rural revitalization strategy. Through overall promotion rural "three changes" reform, Suzhou has not only activated the vitality of agricultural and rural's development, strengthen the village collective economy's strength, broadened the channels for increasing farmers' income, but also has promoted the integration and development of the first, second and third industry in rural areas, solved the problems of rural governance, accelerated the pace of poverty alleviation, explored a new way of deepening rural reform comprehensively and implementing the rural revitalization strategy vigorously. The paper takes Suzhou rural "Three Changes" reform as the research object, deeply analyzes "Three Changes" reform's progress, the main patterns, the mechanism on promoting the rural revitalization, and existing problems, then puts forward some relevant policy recommendations on accelerating the "Three Changes" reform, hopes to provide other areas in Ahhui province even the whole country with some useful experience and reference.

Keywords: the rural revitalization; the "Three Changes" reform; Suzhou; exploration; practice

党的十九大报告首次提出“实施乡村振兴战略”,这是以习近平同志为核心的党中央对新时期“三农”工作做出的一个新的战略、新的部署、新的要求^[1]。农村“三变”改革即“资源变资产、资金变股金、农民变股东”,其在引导现代理念、现代管理、现代人才、现代金融等元素注入农业与农村方面,可发挥杠杆撬动作用,能较好解决乡村振兴中“无人不兴、无钱不活、无业不旺、无治不稳”等难题,为实

施乡村振兴战略提供了新思路和新路径^[2]。本文在乡村振兴的视阈下,以宿州市农村“三变”改革为研究对象,具有重要的理论和现实意义:理论价值方面,研究能为新时期我国“三农”理论、农业供给侧结构性改革理论、乡村振兴理论、农村集体产权制度改革理论等理论的发展和完善提供鲜活典型案例;现实价值方面,研究能更好推进宿州市农村“三变”改革,加快“四化”协调发展,促进乡村振兴,提

收稿日期:2018-04-25

基金项目:安徽省哲学社会科学规划一般项目:农地“三权分置”、农民增收和城乡收入差距研究(AHskyg2017D117);中共宿州市委党校校级课题:宿州市农村“三变”改革研究(SZKT1810)。

作者简介:窦祥铭(1986—),男,安徽宿州人,讲师,博士,研究方向:农业经济学、区域经济史。

升宿州市经济发展质量,并为全省其他地方正在探索推进的农村“三变”改革提供一些有益的价值参考和经验借鉴。

1 研究述评

1.1 乡村振兴方面

2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中深刻指出要实施乡村振兴战略,体现了党中央对“三农”工作的高度重视,为新时期深化农村改革、做好“三农”工作指明了方向、提供了重要遵循。围绕乡村振兴,学术界主要就其时代意义^[3-4](范建华,2018;马华等,2018)、深刻内涵^[5-7](黄祖辉,2018;叶兴庆,2018;钟钰,2018)、实施重点^[8](郭晓鸣,2018)、实现路径^[9-12](郭翔宇,2017;陈锡文,2018;党国英,2018;李孝忠,2018)等方面进行了研究。由于实施乡村振兴战略提出的时间还不长,目前学术界研究成果大多还只是对党的十九大有关精神的解读,深度研究成果相对少见,研究还有很大的拓展空间。

1.2 农村“三变”改革方面

2014年,贵州省六盘水市在全国创造性地提出农村“三变”改革模式,促进了农业增效、农民增收、生态增值,2017-2018年连续两年被写入中央一号文件,并获2017年“中国三农创新奖”,在贵州、安徽、重庆等省市作示范推广^[13]。围绕农村“三变”改革,学术界主要就其价值意涵^[14-16](罗凌等,2016;韩保江,2017;王东京等,2017)、成效肯定^[17-18](袁家榆,2016;张绪清等,2018)、经验启示^[19-20](窦祥铭,2017;王永平等,2018)、风险防控^[21-23](刘远坤,2016;李裴等,2017;孔令刚等,2017)、未来发展^[24-27](杨兴友,2016;陈华彬,2017;崔红志,2017;汤正仁,2017)等方面进行了研究。目前学术界对农村“三变”改革的研究取得了一些积极成果,但还存在以下不足:一是研究视角主要聚焦于贵州,特别是六盘水市;二是研究内容主要集中于农村“三变”改革实践经验介绍,对改革中存在的问题及其原因分析不够,提出的政策建议缺少针对性;三是研究成果与乡村振兴战略的精神及要求的契合度不多。本文以宿州市农村“三变”为研究对象,在深入调研的基础上,认真分析农村“三变”改革与乡村振兴战略的精神及要求的关联契合,通过深入剖析改革中存在的主要问题及其原因,进而提出具有科学性、针对性和实效性的对策建议,能较好弥补学术界对农村“三变”改革问题研究的主要不足。

2 宿州市农村“三变”改革的进展情况

2.1 深入推进埇桥区付湖村农村“三变”改革试点

2016年8月,为贯彻落实省委农村工作领导小组《“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革试点工作方案》有关精神及要求,省委农工办择优在全省选择11个县区的13个村(埇桥区付湖村,颍东区吴寨村,来安县罗庄村,金寨县徐冲村,当涂县桃花村,芜湖县北陶村,郎溪县独山村、施宏村、新和村,旌德县路西村,太湖县九龙村,黟县田川村,凤阳县小岗村)率先启动农村“三变”改革试点,为全省农民增收、农业增效和农村改革发展培育示范样板,宿州市埇桥区付湖村成为全省首批改革试点村。付湖村农村“三变”改革试点主要围绕“土地股份合作”和“农村土地承包经营权抵押贷款”两项重点内容展开,于2017年7月正式通过省级检查验收。

2.2 积极申报农村“三变”改革国家级试点

2017年3月,根据农业部办公厅《关于组织申报拓展农村改革试验内容的通知》精神,宿州市在全国农村改革试验区原有试验任务(创新现代农业经营组织体系试验任务)基本完成的基础上,将“整市推进农村资源变资产、资金变股金、农民变股东改革试验”申报了全国农村改革试验区拓展试验任务,力争通过3年的努力,到2020年探索形成可借鉴、可复制、可推广的改革试验成果,为全市深化农村改革提供有力支撑,申报方案已于2017年7月正式获批。

2.3 进一步扩大农村“三变”改革试点范围

2017年5月,为落实《宿州市2017年政府工作报告》有关要求,宿州市委农村工作领导小组印发《宿州市“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革试点工作方案》,要求在砀山县、泗县启动整县推进农村“三变”改革试点工作的基础上,其他县区每个乡镇选择1个村开展试点^[28]。2017年10月,宿州市在泗县召开全市农村“三变”改革观摩推进会,会上传达了省市主要领导对农村“三变”改革工作作出的重要批示精神,并就《宿州市农村“三变”改革操作流程图》对与会者进行了业务知识培训,为全市农村“三变”改革工作全面加快推进提供了有力支撑。截至目前,宿州市各县区均已出台农村“三变”改革试点工作实施方案,共确定试点村132个,数量居全省前列;同时,宿州市委农工办鼓励试点村外其他各村根据自身实际,自主选择模式开展农村“三变”改革。

3 宿州市农村“三变”改革的主要模式

3.1 推进“资源变资产”,让沉睡的资源活起来

“资源变资产”,指的是村集体以集体土地、林地、园地、四荒地(荒山、荒地、荒坡、荒滩)、水面等自然资源和闲置的房屋、设备等可经营性资产的使用权,作为入股资产入股农业企业、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体(简称“经营主体”),通过股份合作的形式进行开发经营,村集体取得股份权利。具体实施中,宿州市各村主要进行了“变集体资源为入股资产”、“盘活集体资产入股经营主体”、“开展农村土地承包经营权抵押贷款试点”等模式探索。以埇桥区付湖村来看,付湖村农村“三变”改革内容涵盖了“资源变资产”的诸多模式。其中,在“变集体资源为入股资产”方面,付湖村充分利用中原经济区“人地挂钩”的政策机遇,将复垦新增的11.6 hm²村集体耕地入股淮河粮食产业化联合体合作开展粮食生产,实现村集体年增收18.792万元;在“盘活集体资产入股经营主体”方面,付湖村将闲置的原村公共服务中心12间房屋及1 000 m²场地作价40万元入股宿州市华容纺织有限公司,村集体每年可获分红8万元;在“开展农村土地承包经营权抵押贷款试点”方面,农业银行埇桥支行2016年为16个生产经营状况好、示范能力强、资信程度高的经营主体发放土地(流转)经营权抵押贷款610万元,2017年又在土地确权登记颁证的基础上,为17户农民发放土地(承包)经营权抵押贷款85万元,有效缓解了农业融资难的问题。

3.2 推进“资金变股金”,让分散的资金聚起来

“资金变股金”,指的是将各级财政投入到农业农村的发展类和扶持类资金(补贴类、救济类、应急类资金除外),在不改变资金的使用性质和用途的前提下,量化为村集体和农民持有的股金,入股经营主体,村集体和农民享受股份权利。具体实施中,宿州市各村主要进行了“财政涉农项目资金转变为村集体股金”“财政扶贫到户资金转变为贫困户股金”等模式探索。例如在“财政涉农项目资金转变为村集体股金”方面,埇桥区付湖村将财政50万元酵母工程款入股淮海畜牧有限公司项目,村集体每年可获分红10万元;在“财政扶贫到户资金转变为贫困户股金”方面,泗县屏山村在尊重贫困户意愿的基础上,将40户贫困户200万元(每户贫困户5万元)小额扶贫贷款资金作为贫困户股金入股泗县富民合作社,每户贫困户每年可获分红3 000元。

3.3 推进“农民变股东”,让农民群众富起来

“农民变股东”,指的是在自愿的基础上,鼓励和引导农民以土地(林地)承包经营权、住房财产权(包括宅基地使用权,但不包括地上无房屋的宅基地使用权)以及自有的大中型农机具、资金、技术、无形资产等生产要素,通过协商或评估折价后,投资入股经营主体,农民享有股份权利。具体实施中,宿州市各村主要进行了“发展多种形式的土地股份合作”“开展农民住房使用权股份合作”“推进农村集体资产股份合作制改革试点”等模式探索。例如在“发展多种形式的土地股份合作”方面,泗县富民合作社积极开展土地股份合作,目前拥有农民股东800人,入股土地106.67 hm²,合作社在给予入股农民每年每股保底收益700元的基础上,年底再根据经营情况对他们进行不低于300元的股份分红;在“开展农民住房使用权股份合作”方面,泗县胡陈村胡二组10户农民将自己的房屋使用权按每年每平方米20元的标准入股村股份合作社用于村级光伏发电场地项目;在“推进农村集体资产股份合作制改革试点”方面,泗县胡陈村通过开展农村集体资产股份合作制改革试点,共确定合法股民4 672人,量化集体资产总额626.9万元,其中经营性资产356.1万元,非经营性资产70.9万元,资源性资产199.9万元,赋予了农民对集体资产占有、收益等股份权能^[29]。

4 宿州市农村“三变”改革对促进乡村振兴的机理分析

4.1 有利于激发农业农村发展活力

当前农业农村发展进入新时期,农村要素资源配置不合理问题十分突出,造成农业农村发展活力不足。宿州市在农村“三变”改革推进中,始终坚持市场化取向,以产业为平台,以股权为纽带,以农民为主体,通过盘活农村“三资”(资源、资产、资金)、激活农民“三权”(土地承包经营权、住房财产权、集体收益分配权),促进了土地、资金、劳动力等要素资源的优化配置和自由流动,为农业农村持续发展注入了新的动能和活力。2017年,宿州市现代农业“两区”(“国家现代农业示范区”和“全国农村改革试验区”)建设继续走在全国前列,农业增加值258.5亿元,增长3.6%,全年粮食产量82亿斤,增长1.8%,实现“十四连丰”,农民合作社发展到11 465家、家庭农场5 909家、市级以上农业龙头企业635家,首创的农业产业化联合体模式连续六年被写入省委一号文件并上升到国家层面被农业部等国家六部

委在全国范围内推广,在全国引起巨大反响^[30]。

4.2 有利于壮大村级集体经济实力

宿州市作为欠发达的传统农业市,农业人口多(2017年末全市常住人口565.69万,其中农村人口330.59万,占58.44%),发展底子薄,村级集体经济十分薄弱,2015年全市有超过半数的村(59.4%)属无集体经营收益的“空壳村”,大量“空壳村”的存在成为制约宿州市农村发展的重要因素;同时,宿州市有大量的村集体资源、资产、资金长期处于低效利用甚至闲置荒废的状态,其应有的效用一直未能得到有效发挥。宿州市通过农村“三变”改革,积极创造条件,将大量村集体荒废的资源、闲置的资产、分散的资金以股份形式投入到经营主体开展合作运营,借助产业项目平台,加大村集体在产业发展中的分红比例,探索出一条壮大村集体经济的新路子,很多无集体经营收益的“空壳村”成功摘掉“穷帽子”。根据2017年宿州市农经统计年报,2017年宿州市村集体总收入44 073.3万元,增长18.0%,当年无集体经营收益的“空壳村”242个,减少38.7%。

4.3 有利于拓宽农民增收渠道

农村“三变”改革的最终目标和核心要义是要拓宽农民增收渠道,增加农民收入特别是财产性收入,建立农民增收长效机制,这是改革的出发点和落脚点^[31]。宿州市通过农村“三变”改革,在自愿的基础上,鼓励和引导农民以土地(林地)承包经营权、住房财产权(包括宅基地使用权,但不包括地上无房屋的宅基地使用权)以及自有的大中型农机具、资金、技术、无形资产等生产要素,通过协商或评估折价后,投资入股经营主体,按合同约定获得保底分红,赋予了农民更多的财产权利,促进了农民财产性收入的增加;同时,在推进农村“三变”改革中,宿州市还积极通过创新农村经营体制机制、促进农村一、二、三产业融合发展、加大财政转移支付力度等举措,促进了农民经营性收入、工资性收入和转移性收入的增加。2017年,宿州市农村常住居民人均可支配收入10 859元,增长9.5%,居全省第3位(阜阳市第一,增长10%;亳州市第二,增长9.6%),其中工资性收入3 895元,增长10.2%;经营性收入4 315元,增长10.5%;财产性收入127元,增长7.6%,转移性收入2 522元,增长6.9%(表1)。

4.4 有利于促进农村一、二、三产业融合发展

创新农业发展模式,促进农村一、二、三产业融合发展,既是深化农业供给侧结构性改革的重要内容,也是推动农业产业转型升级发展的重要支撑,

表1 2017年宿州市农村居民可支配收入增长情况

农村居民可支配收入	2017年		2016年	同比增长/%
	金额/元			
工资性收入	3 895	3 536		10.2
经营性收入	4 315	3 904		10.5
财产性收入	127	118		7.6
转移性收入	2 522	2 359		6.9
合计	10 859	9 917		9.5

更是激发乡村振兴活力的重要抓手^[32]。宿州市在农村“三变”改革推进中,采取多项扶持和激励措施,大力引进、培育、壮大一批对农村资源、劳动力、农产品依赖程度高、规模大、实力强、信誉好、公益心强的经营主体,通过建立“农业企业+农民专业合作社+家庭农场+村集体+农民”的多方合作模式,积极引导经营主体参与农村“三变”改革,延长了农业产业链和价值链,促进了农村一、二、三产业融合发展,为农业产业化加快发展和提档升级奠定了坚实基础。根据2018年宿州农业产业化简报(第二期),2017年宿州市规模以上农产品加工产值1 153.24亿元,占全省农产品加工产值的10.2%,居全省第3位,增长10.2%,增幅高于全省平均水平1.0个百分点,市级以上农业龙头企业突破620家,其中国家级3家,省级62家,市级570家,农业产业化水平位居全省“第一方阵”。

4.5 有利于破解乡村治理难题

乡村治理是国家治理体系的基层基石和重要内容,破解乡村治理难题、实现乡村治理有效是实施乡村振兴战略的内在要求和重要保证。随着农村“三变”改革进程的不断加快,宿州市引入经营主体和农业项目的数量也在不断增加,通过实施开展股份合作,在实现农民与经营主体“联产联业、联股联心”的同时,也为农民提供了大量的就业务工机会,在多渠道增加农民收入的同时,也深刻改变了农民传统的生活方式、生产方式和思维方式,增强了农民参与农村基层治理的动力,乡村社会变得更加稳定和谐;同时,宿州市通过农村“三变”改革,村集体以集体土地、林地、园地、四荒地(荒山、荒地、荒坡、荒滩)、水面等自然资源和闲置的房屋、设备等可经营性资产的使用权入股经营主体发展产业,村集体收入大大增加,提高了村两委为农村提供公共产品和服务的实力,夯实了农村基层党组织开展党务活动、发挥带动致富作用的物质基础,农村“无钱办事、无人管事、无业成事”等问题得到有效解决,各村都将管村治村工作切实落到实处,推动了乡村治理方式的现代化。

4.6 有利于加快脱贫攻坚步伐

农村“三变”改革发源于贫困地区贵州省六盘水市,是探索精准扶贫模式、加快脱贫攻坚步伐的重要制度创新,在推进贫困地区脱贫攻坚、促进贫困群众增收致富等方面取得了显著成效,并成功入选“2017全国精准扶贫10佳典型经验”。宿州市通过农村“三变”改革,带动了贫困户产业脱贫和持续增收,为加快脱贫攻坚步伐找到了解决路径。首先,宿州市积极鼓励和引导贫困户将其自有的土地等资源、财政扶贫到户资金入股经营主体,按合同约定获得保底分红,实现了贫困户资源、资金的股份化和资本化,增加了贫困户的财产性收入;其次,通过农村“三变”改革,宿州市很多贫困户的身份从农民变成经营主体的股东,他们从土地上得到了解放,通过本地或外出就业务工能获得更多的工资性收入。2017年,宿州市省级扶贫开发工作考核全省排名第二,跻身全省第一方阵,贫困人口由2016年的27.8万人减至16.2万人,贫困发生率由5.3%降至2.9%,贫困村由219个减至115个,脱贫攻坚步伐大大加快,扶贫开发工作取得决定性进展^[33]。

5 宿州市农村“三变”改革存在的突出问题

5.1 农村产权流转交易市场建设滞后

农村“三变”改革涉及到农村各类产权的流转和交易,为促进农村要素资源优化配置,需要健全完善的农村产权流转交易市场作平台。通过调查了解,由于重视不够,目前砀山县、萧县、灵璧县尚没有建立农村产权流转交易市场,相关工作仍停留在原农村土地流转服务中心建设阶段,工作相对弱化,与中央及省市有关建立健全农村产权流转交易市场的要求还存在较大的差距;埇桥区、泗县虽然挂牌建立了农村产权流转交易市场,但由于受到人财物及场地等因素的限制,存在覆盖面不宽、交易品种单一、平台交易数量偏少、人员力量薄弱、市场服务能力不足等问题,无法为农村“三变”改革提供有效服务,作用未能得到有效发挥。

5.2 对承接主体政策扶持力度不够

推进农村“三变”改革,培育壮大承接主体是关键,承接主体经营得成功与否,不仅直接决定了农村“三变”改革的成败,更直接关系到村集体和农民参与“三变”的保底分红能否得到持续有效保障,具有明显的重要性和特殊性。在农村“三变”改革推进中,宿州市、县(区)两级政府通过系列化的政策扶持,积极为培育壮大承接主体创造有利发展条件、营造良好发展氛围,但就整体情况来看,宿州市

两级政府对承接主体的政策扶持力度还存在较大的不足和欠缺,突出为承接主体在财政、金融、信贷、保险、税收、用地、用电、用水、人才等方面缺少具有针对性的政策扶持,特别是承接主体“融资难、用地难、保险难”等问题依然突出,这在很大程度上制约了承接主体参与农村“三变”改革、带动村集体和农民增收致富作用的有效发挥。

5.3 风险防范机制亟待加强

农村“三变”改革的实施项目大都是特色农业产业项目,普遍面临自然风险、市场风险和经营风险等多重风险压力。调研中基层反映,大部分农村“三变”承接主体(经营主体)的经济实力和抗风险能力不强,特别是近年来面对粮食价格下跌、自然灾害多发、土地租金攀升等严峻形势,一旦连续出现产品滞销或经营亏损,经营主体可能就会陷入经营困境甚至濒临破产,不仅无法兑付村集体和农民的入股收益和分红,极端情况下还会导致集体资产流失,容易引发矛盾,影响农村社会稳定。从调查情况来看,宿州市各县区关于农村“三变”改革风险防范“阀门”的设置还很松软,削弱了经营主体的防范避险能力。一是各县区对经营主体防控风险的政策扶持力度不够,目前只有埇桥区设立了2000万元的政府风险补偿金,用于农村土地承包经营权抵押贷款风险防控,并对经营主体进行贴息^[34];二是农业保险作用有限,各县区普遍只向经营主体提供主要针对大宗农作物和主要畜产品政策性农业保险,此类保险参保品种少、勘赔定损难、赔付标准低、理赔程序复杂,难以满足经营主体日益增长的保险需求,很多经营主体直接选择放弃购买;三是经营主体自身风险防范意识不强,很少有经营主体从税后利润中提取一定比例的资金设立风险防控金,用以应对可能出现的各种风险。

5.4 股份合作的规范化有待提高

推进农村“三变”改革,其核心就是实行股份合作,打造“股份农民”,赋予农民更多的财产权利,增加农民财产性收入^[35]。通过调查发现,宿州市各村在与经营主体开展股份合作中还存在一些不规范的地方,需要进一步规范完善。一是农村集体资产评估不规范,集体资产评估属于村务管理重大事项,事关农民长远利益,应通过专业机构来实施,但就实际情况来看,各村对集体资产的评估多为私下协商评估或自我评估,评估方式简单落后且缺乏科学依据,容易造成评估结果失真和集体资产流失;二是入股合同管理不规范,由于缺少标准的合同文本和专门的合同管理部门,各村在农村“三变”改革

中签订使用的合同及约定随意性很大,且缺乏有效监督控制,容易导致在发生争议或法律纠纷时,村集体和农民因为缺少原始支持依据而出现权益受损;三是收益分配不规范,目前各经营主体对村集体和农民入股收益的分配普遍采用“保底收益+股份分红”的方式,但在具体收益分配的股比确定和分配顺序上往往缺乏有效规定,加上双方信息不对称,村集体和农民处于博弈的弱势地位,容易造成经营主体刻意隐瞒真实收入情况,损害村集体和农民的合法股权收益。

5.5 指导机构与队伍建设相对薄弱

农村“三变”改革涉及广、任务重、难度大、矛盾多,特别是对经营主体的资格审查、标准合同的制定管理、入股模式的确定、产业项目的选择、资产运营风险的评估等落实到基层需要有专业机构及专职人员进行指导和规范。近年来,由于乡镇机构改革(乡镇政府撤销七站八所)频繁,人员分流严重,宿州市原有的基层经管体系被完全打乱。通过调查了解,目前全市实有基层经管人员92人,其中专职人员仅42人(埇桥区4人,砀山县6人,萧县1人,泗县29人,灵璧县2人),多数乡镇既无经管机构、又无专职经管人员,县乡经管工作出现断层,“人少事多”的矛盾在基层经管战线表现得尤为突出,严重影响到农村“三变”改革工作的正常推进^[66]。2016年,宿州市在全省率先出台《关于加强基层农村合作经济经营管理机构建设的意见》,旨在恢复、强化基层经管体系,但由于《意见》涉及到机构、编制、人员、经费等棘手问题,县区落实难度很大,导致《意见》在实践中没有收到预期的效果和目标。

6 加快推进农村“三变”改革的对策建议

6.1 注重统筹协作推进

农村“三变”改革涉及面广,政策性强,事关经营主体、村集体、农民等多方利益,是一项十分复杂而又细致的系统工程,必须注重统筹协作推进。要把农村“三变”改革与农业供给侧结构性改革、农村土地“三权分置”改革、农村集体产权制度改革、农村经营体制改革等统筹起来,与脱贫攻坚、美丽乡村建设、现代农业发展、农村基层党组织建设等结合起来,协同推进,最大限度地释放改革的综合效益;农业、林业、国土、金融等相关职能部门要把农村“三变”改革作为本部门的一项重要工作来抓,强化政策扶持,加强协调配合,及时帮助解决改革中出现的问题难题,尽快形成上下联动、合力推动的

工作局面。

6.2 加快农村产权流转交易市场建设

推进农村“三变”改革,促进农村资源要素加快流动和价值显化,离不开健全完善的农村产权流转交易市场。要以市县为重点,以乡镇为支撑,充分利用已有的交易场所、机构人员和服务设施,加快建立具有一定覆盖面、服务功能齐全、运营质量可靠的农村产权流转交易市场;要加大对农村产权流转交易市场建设的支持力度,制定扶持政策,对交易市场建设和运营给予适当的财政补贴;要强化对农村产权流转交易市场建设的指导、协调、管理和监督机制,进一步丰富进场流转交易的农村产权品种,拓展交易市场在资产评估、项目推介、产权经纪、抵押融资、法律服务等方面的市场服务功能,保障农村产权流转交易依法有序、规范透明^[67]。

6.3 加大对承接主体政策扶持力度

推进农村“三变”改革,关键是要有好的经营主体来承接;从六盘水市等地的改革实践来看,凡是农村“三变”改革开展成效比较好的地方,一般引入的承接主体规模比较大,实力比较强,信誉比较好,经营也比较规范。要加大对承接主体的政策扶持力度,出台支持优惠政策,包括加强财政税收支持、加强用地用电支持、加强金融信贷支持、推动保险提标扩面、加强人才支撑等,着力解决承接主体在发展中遇到的实际困难,帮助承接主体做强做大,充分发挥其辐射带动作用,使承接主体真正成为带动村集体和农民增收致富的领路人^[68]。

6.4 强化风险防范机制建设

农村“三变”改革面临自然风险、市场风险、社会风险等多重风险压力,应将风险防范机制建设摆到重要位置,建立有效的风险防范机制。要探索设立多种形式的政府风险补偿金、经营主体风险防控金,用于特殊情况下对亏损经营主体的贷款贴息和资金支持,或者用于保障极端情况下村集体和农民的基本股权收益,最大限度地降低经营主体的经营风险;要进一步加大农业保险支持力度,在推动政策性农业保险“提标扩面”的基础上,鼓励保险公司开展商业性补充保险,引入农作物收入保险和目标价格保险试点,扩大特色农产品保险覆盖面,将参与农村“三变”改革的经营主体优先纳入保险范围,切实提高农业保险的功能作用^[69]。

6.5 规范股份合作机制

规范股份合作机制,保障参与各方股权权益,是促进农村“三变”改革取得较好成效的重要保证。要通过政府补贴、降低行业准入门槛等措施,

鼓励和引导专业机构进入农村产权评估市场,开展市场化和社会化的评估服务,规范评估行为,避免村集体和农民资产被低估,防范农村“三变”改革中的资金风险;要制定规范合同文本和合同管理办法,明确合同管理部门,建立合同备案机制,加强合同管理,指导经营主体、村集体、农民等相关主体按规范签订使用合同,监督参与各方按合同约定履行各自的权利和义务;要采用科学的股比确定方法对股权配置进行量化操作,在股权设置中将村集体和农民的股份设置为“优先股”,确保村集体和农民的股权收益有保障。

6.6 加强指导机构与队伍建设

加强基层经管机构与队伍建设,是深入推进农村“三变”改革的重要保障和基础。要认真落实 2016 年中央“一号文件”关于“健全县乡农村经营管理体系”的要求,切实加强基层经管机构与队伍建设,在未设置经管机构的乡镇尽快明确办事机构,可单独设置,也可挂牌成立,工作经费纳入乡镇财政预算,根据乡镇人口的多寡,借鉴安徽省天长市有关经验,按“万人一名”的标准配备专职经管人员,确保农村“三变”改革工作落实到基层“事有人干、责有人担”^[40]。

参考文献:

- [1] 胡和平.实施乡村振兴战略 加快追赶超越步伐[N].学习时报,2018-03-23(A1).
- [2] 崔宝玉.以“三变”改革推动乡村振兴[N].安徽日报,2018-03-27(06).
- [3] 范建华.乡村振兴战略的时代意义[J].行政管理研究,2018(2):16-21.
- [4] 马华,马池春.乡村振兴战略的逻辑体系及其时代意义[J].国家治理,2018(3):7-12.
- [5] 黄祖辉.准确把握中国乡村振兴战略[J].中国农村经济,2018(4):2-12.
- [6] 叶兴庆.新时代中国乡村振兴论纲[J].改革,2018(1):65-73.
- [7] 钟钰.实现乡村振兴战略的科学内涵与实现路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(5):1-6.
- [8] 郭晓鸣.乡村振兴,有哪些突破点[J].农村经营管理,2018(3):28-29.
- [9] 郭翔宇.实施乡村振兴战略 加快推进农业农村现代化[J].农业经济与管理,2017(5):22-24.
- [10] 陈锡文.实施乡村振兴战略,推进农业农村现代化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2018(1):5-12.
- [11] 党国英.乡村振兴战略的现实依据与实现路径[J].社会发展研究,2018(1):9-21.
- [12] 李孝忠.乡村振兴,历史逻辑与现实抉择[J].中国发展观察,2018(Z1):54-56.
- [13] 张绪清.农村“三变”改革助推精准扶贫的政治经济学解析——基于六盘水的地方性实践[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2017(1):89-99.
- [14] 罗凌,崔红霞.再造与重构:贵州六盘水“三变”改革研究[J].贵州社会科学,2016(12):153-157.
- [15] 韩保江.“三变”是农村经济体制又一次革命[J].改革,2017(8):26-27.
- [16] 王东京,王佳宁.“三变”改革的现实背景、核心要义与推广价值[J].改革,2017(8):5-15.
- [17] 袁家榆.贵州“三变”农村改革发展的“牛鼻子”[J].农村工作通讯,2016(18):34-37.
- [18] 张绪清,黄开庆.六盘水“三变”改革何以上升为国家战略?——基于精准治贫的价值与实践阐释[J].六盘水师范学院学报,2018(3):1-6.
- [19] 窦祥铭.经济欠发达农区深化农村集体产权制度改革的实践与思考——以贵州六盘水市“三变”改革为例[J].山东农业工程学院学报,2017(11):23-28.
- [20] 王永平,周丕东.农村产权制度改革的创新探索——基于六盘水市农村“三变”改革实践的调研[J].农业经济问题,2018(1):27-35.
- [21] 刘远坤.农村“三变”改革的探索与实践[J].行政管理改革,2016(1):29-32.
- [22] 李裴,罗凌,崔红霞,等.六盘水市农村“三变”改革调查[J].中国老区建设,2017(3):24-26.
- [23] 孔令刚,蒋晓岚.农村“三变”改革目标、问题与难点突破[J].地方财政研究,2017(7):14-18.
- [24] 杨兴友.推进“三变”改革试点激活农村发展动力[J].农村工作通讯,2016(12):50-51.
- [25] 陈华彬.“三变”视阈下农村集体产权制度改革研究[J].重庆理工大学学报(社会科学版),2017(11):50-58.
- [26] 崔红志.农村“三变”改革的影响因素及政策选择[J].中国发展观察,2017(22):40-43.
- [27] 汤正仁.以“三变”改革深化农业供给侧结构性改革[J].区域经济评论,2017(4):12-14.
- [28] 窦祥铭.深化农村土地“三权分置”改革的探索与实践——以安徽省宿州市为例[J].延边党校学报,2017(6):78-80.
- [29] 谢杰,向进军.创新举措抓扶贫 精准用力促脱贫——泗县泗城镇精准扶贫工作纪实[N].安徽日报农村版,2018-02-09(A16).
- [30] 杨军.政府工作报告[N].拂晓报,2018-01-21.
- [31] 桑瑜.六盘水“三变”改革的经济学逻辑[J].改革,2017(7):70-77.

路、开通旅游直通车等方式吸引和带动周边地区的游客,共享客源,从而增加小镇的游客量,形成大旅游、大市场的合作局面。第三,协同营销。和其他区域合作,通过与航空公司和其他旅游景区景点联

合促销、共同打造区域旅游官方微博和微信帐号、在重要客源地召开旅游推介会等手段进行抱团推广,不仅能打造出区域旅游品牌,还能降低市场营销成本。

参考文献:

- [1] 张曼,徐佑.基于“互联网+”旅游特色小镇发展探讨[J].现代商贸工业,2017(28):23-24.
- [2] 孙雯,张欣.新型城镇化视角下旅游小镇社区参与研究[J].北京农业职业学院学报,2017,31(3):37-41.
- [3] 乔海燕.基于地域文化特征的嘉兴旅游特色小镇建设[J].城市学刊,2016,37(3):13-16.
- [4] 于新东.以产业链思维运作特色小镇[J].浙江经济,2015(1):17.
- [5] 曹爽,罗娟.我国特色小镇建设的研究现状与展望[J].改革与开放,2017(11):14-25.
- [6] 左文君,明庆忠,李圆圆.全域旅游特征、发展动力和实现路径研究[J].乐山师范学院学报,2016,31(11):92-96.
- [7] 厉新建,张凌云,崔荏.全域旅游:建设世界一流旅游目的地的理念创新——以北京为例[J].人文地理,2013(3):130-134.

(责任编辑:蒋召雪)

(上接第30页)

- [32] 王茂林.抓好农村三产融合这个“牛鼻子”[N].农民日报,2017-02-11(1).
- [33] 余明明.去年全市11.68万贫困人口脱贫[N].拂晓报,2018-02-03(1).
- [34] 农村改革试验区办公室.安徽省宿州市埇桥区探索农地承包经营权抵押解决贷款难[N].农民日报,2017-03-21(1).
- [35] 中央农办调研组.万变不离其宗:打造“股份农民”——贵州六盘水“三变”改革调研[N].农民日报,2016-12-29(1).
- [36] 窦祥铭.宿州市基层农经体系建设情况调研报告[J].农村经济与科技,2015(11):211-212.
- [37] 张延明.推进农村“三变”改革试点 培育农业农村发展新动能[N].安徽日报,2017-02-27(7).
- [38] 窦祥铭.深化农村集体产权制度改革的探索与实践——以安徽省首批13村“三变”改革试点为例[J].安徽行政学院学报,2017(12):76-81.
- [39] 周晓东.打造安徽农业保险2.0[N].江淮时报,2017-07-07(A5).
- [40] 吴劲梅.集体不是“空壳子” 农民不拿“空本子”——安徽天长农村集体产权制度及相关改革经验做法[J].农村经营管理,2017(11):38-40.

(责任编辑:蒋召雪)