

宝应实施乡村振兴联略探究

张 伟，郝达军/江苏省宝应县委农村工作办公室



江苏省宝应县坚持以农业增效、农村繁荣、农民增收为目标，发展现代农业，深化农村改革，农业农村经济持续向好，为实施乡村振兴战略奠定了良好的基础。

农民人均收入持续增长。2013 年实现农民人均可支配收入 12846 元，2014 年 14246 元，2015 年 15507 元，2016 年 16856 元，2017 年达 18447 元，实现多年持续增长。城乡居民收入比从 2013 年的 1.62:1 缩小到 1.27:1。

村级增收减债成效显著。2011 年村级集体经营性收入低于 5 万元的有 117 个村，占 46%。到 2017 年底，宝应全县村级集体经营性收入村村超过 40 万元；村级需偿还债务余额为 1.36 亿元，村平均债务 65 万元，比 2013 年底 3.28 亿元减少 1.92 亿元，下降 58.5%，村平均化解债务 75 万元，全县涉农债务为零的村（居、场圃）达 120 个。

扶贫脱贫工作扎实有力。“十三五”以来，宝应县通过结对帮扶、政策扶持、精准施策等，推动扶贫工作有序开展。至 2017 年底，全县建档立卡对象共有 11252 户、20860 人，其中低保 6308 户、13040 人，五保 2777 户、2854 人，一般贫困户 2167 户、4966 人，完成省定脱贫目标任务；全县经济薄弱村共有 59 个，到 2017 年底已实现集体经营性收入村村达 40 万元。

新型经营主体不断扩大。截止 2017 年底，宝应县注册登记家庭农场 809 个，经营面积 14.15 万亩，其中粮食种植类 613 个、园艺蔬菜类 38 个、畜牧类 7 个、水产养殖类 118 个、种养结合类 5 个、其他 28 个。有 21 个农场被命名为省级示范家庭农场、27 个农场被命名为市级示范家庭农场、118 个农场被命名为县级示范家庭农场；全县工商注册登记农民专业合作社 1125 个，农户参加农民专业合作社比重达 85% 以上，创成国家级示范社 6 家，省级“五好”示范社 25 家，市级合作社规范化建设示范点 5 家。

农村各项改革卓有成效。全面完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。稳步推进农业适度规模经营，全县集中进场交易农村土地承包经营权面积 15 万亩，累计交易金额达 10 亿元。完成集体产权制度改革单位 256 个，量化资产总额 15186.8 万元，其中量化经营性资产 7943 万元。2017 年实现农户分红总额为 1305 万元，实现分红的村（居）经济合作社占比达 13% 以上。累计实现农村产权交易额 15 亿元，办理土地承包经营权抵押贷款 8000 多万元。主要种植业保险覆盖面稳定在 90% 以上，高效农业保险占比达 52%。

宝应县深入实施乡村振兴战略，必须找出制约发展的症结所在，补齐短板。

农民增收渠道有待拓宽。农民市场化信息化程度低，难找到稳定增收的渠道。随着经济转型升级，农村劳动力转移难度加大，农民工资性收入的增幅逐步回落。农村二三产业发展缓慢，个私企业发展前景不明朗，小城镇建设水平不高，农民可支配收入增长渠道窄、压力大。

村级集体收入少、债务大。从债务面上看，目前宝应县的村级覆盖面在 88%左右。从债务量上看，村平均负债 60 万元，最高的村负债达 627 万元。全县经济薄弱村平均负债 70 万元，而村每年的平均支出在 72 万元，村平均收入只有 47 万~48 万元。

扶贫攻坚压力依然较大。结对帮扶机制还有待进一步完善，扶贫与扶志扶智未能有机结合，特殊群体帮扶力度需要加大，薄弱村发展后劲不足。

新型主体发展质量不高。从宝应县实际情况来看，家庭农场亩均经营效益普遍较低。合作社经营规模偏小，直接从事加工、销售的比较少；不少合作社组织结构松散，与成员之间利益联结不紧密，没有注册产品商标，缺少农产品“三品”认证，发展后劲不足，市场竞争力不强。

宝应县必须坚持以农民增收、集体增收为中心，加快现代农业建设步伐，全面推进农村各项改革，促进全县农村经济可持续发展。

到 2020 年，宝应县要努力实现以下目标：农民人均可支配收入比 2010 年翻一番；全县无债村全覆盖，村村实现村级经营性收入达 60 万元，股份分红的村（居）经济合作社占比达 30%以上；集中规模流转土地累计 30 万亩以上；新型经营主体土地规模经营面积占比 60%以上；农村产权交易额累计实现 20 亿元以上；办理土地承包经营权抵押贷款累计 2 亿元以上；高效农业保险占比达 60%以上。

拓宽增收渠道富农民。一是加强职业技能和创业培训，提升就业创业能力。完善创业扶持政策体系，降低返乡创业门槛，落实税费优惠政策和金融服务政策，营造良好的创业环境。坚持以市场为导向，围绕“爱农业、有技术、善经营”的目标，培育一批新型职业农民，实行持证就业，增加工资性收入。联合人社部门探索建立农村就业服务平台，在全县 256 个村（居）挂牌设立“创业指导站”和“职业指导工作室”。二是加快传统农业转型升级，提升产业带动就业能力。以实现农业现代化为契机，按照“规模化种植、标准化生产、品牌化销售”的现代农业发展理念，发挥宝应县“四水”特色，调优区域布局，大力推进农业适度规模经营，统筹城镇建设与园区发展，培育壮大特色产业集群，促进农民就近就地转移就业增收。三是发展新产业新业态，推进一产“接二连三”交叉融合。出台扶持政策，鼓励和支持家庭农场、专业合作社、龙头企业、农业社会化服务组织以及工商企业，发展“互联网+”现代农业；依托宝应湖国家湿地公园、射阳湖省级湿地公园和现代农业园区建设，带动 G233、新 S331、安大公路等沿线休闲观光农业发展，培植休闲观光农业示范点、主题农园、农业特色小镇、星级企业等。在工商登记、土地利用、品牌认证、融资租赁、税费政策等方面给予优惠待遇，多渠道增加农民经营性收入。四是释放改革红利，增加农民财产性收入。进一步激活农村土地承包经营权，以“地”生财，采取互换并地、土地流转、土地托管、股份合作等多种方式，提升适度规模经营水平，增加农民租金收益。落实农村集体产权制度改革措施，扩大集体产权制度改革试点，把资产确权量化到户、到人，盘活农村资产，实现资源变资产、资金变股金、农民变股东，保障农民财产性收益。五是落实惠农政策，拓展农民转移性收入。

多招增收化债强集体。一是积极化解村级债务。认真贯彻落实宝应县委县政府《关于加快推进村级债务化解工作的意见》精神，实施三年化债行动计划。强化组织领导、责任落实，加大考核奖惩力度，调动各方面化解村级债务的积极性，确保 2020 年完成全县无债村全覆盖。二是强化物业项目帮扶。积极推进省级扶持项目试点，合力推进 17 个市级经济薄弱村扶贫项目建设，继续帮扶 44 个县级经济薄弱村标准化厂房建设，确保每个村实现预期收益。三是推进土地规模流转。通过政府引导、专业

服务、公开竞价、抱团经营等举措，积极引导土地有序向种养大户、特色产业、专业合作组织流转，稳步推进农业结构调整和农业产业化、规模化经营，实现农业增效、集体增收。四是盘活村级资源资产。通过土地增减挂钩、占补平衡，盘活“五老地”、荒地等集体土地，发展现代特色农业，进而增加集体收入。盘活、开发、经营闲置的集体房屋、校舍、厂房、设备等资产，推动集体经济发展壮大。五是争取项目资金扶持。积极向上争取土地整理、农业综合开发等相关涉农项目，在上级的扶持下增加集体收入。开展招商引资、推进全民创业，对村招引的企业和驻村的企业，全面落实上缴税收地方留成部分返还到村，增加集体收入。

健全帮扶机制真脱贫。一是突出重点，全面落实“三保五助”扶贫政策。全面贯彻《关于印发进一步加强全县农村扶贫开发工作实施方案的通知》精神，实施“三保五助”：保基本生活，推动低收入农户自付的农村“一事一议”筹资筹劳和水、电、有线电视等费用减免，以及低保提标政策全部落实；保危房改造；保基本医疗，实施低收入农户基本医保、大病保险、医疗救助等扶贫政策。助贫困劳动力就业，有针对性地培训低收入农户劳动力，因人落实就业岗位；助贫困学生完成学业，全面减免低收入农户子女各项学杂费；助创业意愿实现，安排专项扶持资金，为有创业意愿、创业项目的低收入农户提供贷款贴息；助巩固脱贫成果，加强扶贫开发工作台账动态管理，督促帮扶政策有效落实；助薄弱村发展集体经济，推进正在实施的薄弱村 26 个增收项目年内投产达效。二是分类施策，精准助推低收入农户脱贫。坚持因人施策、精准滴灌，充分调动困难群体的积极性、主动性，增强自主脱贫意识和能力。进一步提高技能培训的针对性和实效性，让未就业的充分就业，让未稳定就业的高质量就业。每年采集一批公益性岗位，优先安排特殊困难户的家庭成员就近就业。对无劳动能力的农户，尽可能纳入最低生活保障，确保保足保全；对因病致贫的农户，建立健全健康扶贫档案；对因学致贫的农户，确保就学子女顺利完成学业。三是严格监管，不断健全扶贫脱贫长效机制。落实扶贫开发主体责任，强化序时督查、帮扶过程督查、脱贫成效督查，不折不扣地抓好扶贫政策落实。建立脱贫成效考核问责机制。充分发挥“阳光扶贫”监管系统作用，突出有效管控，全覆盖、全过程、全留痕公示扶贫开发工作进展情况。

提高发展质量兴产业。一是提升运行质效。出台《宝应县农民专业合作社规范化建设整体推进工作实施方案》，引导各类主体各展所长，特色发展，重点打造具有县域产业特点和优势的荷藕、水产品产销等农民专业合作社。鼓励和支持合作社注册农产品商标，申请认证无公害农产品、绿色食品、有机食品和地理标志产品，加快推进合作社品牌化建设，扩大合作社及其产品的社会影响，增强市场竞争力。积极引导合作社由生产环节合作为主，逐步向产前、产后合作环节延伸，支持合作社开展农产品初级加工和精深加工，增加合作社成员在加工环节的收益。二是创新经营模式。发挥村级淘宝作用，组织家庭农场牵头发展农产品电子商务，延长产业链条，树特色农产品品牌，促进农产品转化增值，带动周边农民就地转移就业，帮助农民就近实现增收致富。发展休闲采摘农业，培植带动乡村旅游。培植果树种植类家庭农场等发展休闲采摘农业，以亲子、养老、体验、文化等为内容，发展休闲农业、带动乡村旅游。三是落实扶持政策。优化合作社项目扶持办法，优先支持带动小农户、贫困户增收作用明显的合作社，向从事绿色生态农业、休闲旅游农业、农村电商、一二三产融合发展、联合合作等新产业新业态新类型的合作社倾斜。制定和完善合作社享受国家相关税收优惠的实施细则，落实税收优惠政策。支持合作社扩大经营规模、延伸产业链，对合作社发展用地依法给予保障，及时办理设施农用地备案手续，落实好设施用地政策引导金融、保险机构加强资金信贷扶持，缓解合作社发展的资金压力，增强持续发展能力；加大农业保险支持力度，为符合条件的农民专业合作社实行“精细、精准，定向、定制”服务，进一步发挥农业保险的支持保障作用。

深化农村改革添活力。一是加快推进农村土地“三权分置”改革。落实集体所有权，维护农民对承包地发包、调整、监督等各项权能，稳定农户承包权，放活土地经营权，鼓励采用土地股份合作、代耕代种等多种经营方式，探索更多放活土地经营权的有效途径，加快形成农村土地“三权”分置格局。与此同时，不断规范土地经营权流转行为，全面推行农村土地经营权流转合同示范文本，加强流转合同履行情况监管。二是深入推进农村集体产权制度改革。建立健全“阳光三农”、“三资”子系统管理台账，加强农村集体“三资”管理和农村集体财务审计监督。以完善产权制度和要素市场化配置为重点，深化农村集体资产股份合作制改革，做好农村集体资产清产核资、成员身份确认工作，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。加快推进县、镇农村产权交易市场规范化建设，实质化运行宝应县农村土地承包经营权纠纷调处仲裁委员会，实现农村集体产权“应进必进”。鼓励引导广大农户、家庭农场、专业合作社等主体进场流转交易，确保全县农村产权交易继续保持在全省前列。三

是积极推进农村金融服务创新。围绕农业现代化指标序时进度，加大行政推动、加强政策扶持、强化督查考核，推动全县高效农业保险占比，放大农业保险的惠农效应，坚持“保本微利、政策惠农”的原则，进一步提高赔付水平，最大限度让利于民。继续按照国务院《关于开展农村承包土地经营权和农民住房财产抵押贷款试点的指导意见》要求，稳妥有序开展农村承包土地经营权抵押贷款和农民住房财产抵押工作。建立新型经营主体征信系统，细化新型农业经营主体信用评定办法，建立健全档案和信贷项目库，完善质押贷款具体操作办法和操作规程，科学把握质押贷款的对象、利率、期限和额度。