
江苏农村改革的县域探索

姜瑾华 时宽玉

自 2011 年苏州市入选首批全国农村改革试验区以来，江苏省累计落实 107 项全国和省农村改革试验任务，各试验区大胆尝试、积极创新，稳步推进新形势下农村改革试验区工作走在前列，破解了一批难点堵点，带动了一批面上实践，形成了一批制度成果，特色鲜明，亮点频现。

强化培育，健全现代农业经营体系

徐州市铜山区创新构建了“158”家庭农场服务体系，全区列入名录的家庭农场 2007 家，其中省级示范农场 35 家、各级示范农场 310 家，家庭农场经营总面积 32.69 万亩。

坚持“创新+实践”，以“四化”推动家庭农场高质量发展。一是推动集群化发展。按照粮食、果蔬、休闲观光 3 个重点产业和家庭农场地域分布组建了 7 个家庭农场联盟，通过信息互通、资源共享、物资统购、品牌销售等方式，不断提升家庭农场的组织化程度和市场竞争能力。二是推动智慧化发展。建设“铜山农业大数据管理服务平台”，构建智慧农业生产经营、产业发展和管理体系。三是推动生态化发展。建立农业废弃物回收体系，向家庭农场推广水肥一体化、种养一体化等先进技术和绿色种植模式，实施稻田综合种养 3 万亩，推进农药化肥减量化。大力推进统防统治和绿色防控，全区家庭农场绿色防控覆盖率达到 85%，2020 年获批国家绿色防控示范区。四是推动品牌化发展。实施家庭农场“铜字号”农业知名品牌创建行动，大力推动农产品标准化生产，培育家庭农场产品品牌 38 个。推出休闲观光家庭农场“铜你乡约·山水田园”公用品牌，形成品牌集聚效应，促进城乡融合发展。

坚持“探索+试验”，推动关键环节改革取得新突破。一是探索家庭农场管理服务保障机制。建设以“1 个家庭农场联盟综合服务中心，技术、创业、政策、人才、营销 5 个平台，家庭农场联合发展、经营管理人才培育、家庭农场综合保险等 8 项家庭农场发展支持政策”为重点内容的“158”综合服务体系。二是探索家庭农场人才保障机制。把家庭农场纳入“三乡工程”政策支持范围。联合江苏师范大学开展百名优秀大学生结对家庭农场实践活动。开设家庭农场主大课堂，培训内容包括生产经营、财务管理等多个方面。三是探索家庭农场金融保障机制。针对家庭农场多元化的保险需求，开展家庭农场综合保险试点，以完全成本为基数，财政给予 80% 的保费补贴。4 月 9 日，全国首单家庭农场综合保险在铜山签约落地，目前累计签单 31 单，涉及 21 种农产品。探索构建家庭农场主“退休金”补贴机制，对符合年龄、学历、经营年限、经营规模等方面条件的家庭农场主给予保费补贴。与银行合作开发“惠农贷”系列家庭农场融资信贷产品，缓解家庭农场融资难题。四是探索家庭农场设施用地保障机制。针对土地资源日益紧缺与家庭农场附属（配套）设施用地需求不断增长的矛盾，在粮食生产功能区划定的基础上，按照“盘活存量、规划增量、统筹兼顾、集体优先、模式创新”的办法，研究制定全区粮食规模经营附属（配套）设施用地整体规划，探索多元化、集约化供地模式。

聚焦关键，深化农村制度改革

常州市武进区累计承担 5 项国家级试点任务、7 项省级试点任务，为全省乃至全国深化农村改革进行有益探索。

激活土地权能，唤醒“沉睡资源”。武进区在全省率先推进“三块地”制度改革，先后开创 12 项“全国率先”，改革成果入选新中国成立 70 周年成就展，为修订《土地管理法》提供了“武进经验”。深化推进新一轮农村宅基地制度改革，高效建立全要素、全链条、全流程的数字化宅基地综合管理信息系统，实现县域宅基地和建房无纸化审批，成功打造宅基地有偿使用“武

进样本”，宅基地资格权管理 3.0 版本在全国推广。建立健全土地经营权入股市场准入、风险防范等“六大机制”，探索形成“农户+村级农地股份合作社+新型农业经营主体”多种土地入股合作经营模式，充分挖掘农村土地潜力，增强农村发展活力。

发挥金融优势，实现“有效保障”。在全国率先开展水稻收入保险试点，通过“完善框架、收入测定、风险防范”相结合，为水稻种植户提供稳定收入保障。推动农险政商“联办共保”模式向市场化运作模式转型。改进银企联动和信贷服务，采取投贷联动、股权直接投资等方式，帮助各类新型农业经营主体落实贷款超 2000 万元，助推 15 家农业龙头企业实现“农业板”股改挂牌。创新农村“三权”抵押贷款制度，设立“信用+抵押”安居贷，有效破解农民改善住房条件面临的资金难题，推动“户有宜居”目标实现。



增强人才活力，破解“发展难题”。针对农村人口流出、人才缺失等突出问题，大力推进新型职业农民制度改革。搭建培育人才库，建立培育对象遴选机制，通过“协会专项培训+高校定向委培”，增强农村人才培养力度。制定完善职业农民认定管理办法，坚持“科学规范、能进能出”原则，进一步增强农村人才能力素质。全面构建新型职业农民政策扶持体系，采用“支农贷款财政贴息”“涉农项目优先倾斜”等方式，进一步激活职业农民群体活力。通过宅基地使用权转让、建造人才公寓等方式，为乡村优秀人才和返乡创业人员提供居住条件，全面建立“选得出、引得进、留得住、可持续”的乡村人才培养保障机制。

释放改革红利，助力“强村富民”。坚持把农村富裕、群众满意作为评价农村改革的唯一标准，争取实现土地资源集约利用、农民生活水平提高、乡村面貌改善的多赢局面。充分激发土地价值，通过农村土地精细化整治、集体经营性建设用地入市等方式，农村集体获得土地增值收益超 18 亿元，惠及农民超 67 万人。汤墅村探索土地入市留股份安置，村集体获得 836 万股原始股，目前市场价值超亿元。通过原地翻建、农民集中居住区统建、公寓房安置等方式，不断提升农民住房质量。

完善机制，推动家庭农场高质量发展

泰州市姜堰区持续深化农业经营体制机制创新，初步构建形成家庭农场及家庭农场服务联盟“两大主体”协同发展的新型农业经营体系。全区现有家庭农场 2251 家，建成示范性家庭农场服务联盟 20 家。

首创“三合一”培训模式，推进家庭农场主职业化进程。采取“短期集中开班+常态实训指导+专业资格认定”的“三合一”培训模式，举办全区家庭农场规范化建设与转型发展专题培训班，2020年参培的305名农场主中，260人获评助理乡村振兴技艺师、9人被泰州市评定为乡村振兴技艺师。与江苏农牧科技学院联办学历提升大专班，致力培育“双证”型职业新农人。探索建立家庭农场综合评价体系，着手制定家庭农场土地续租、家庭农场主社会保障补助等支持政策，增强家庭农场主从业积极性和身份认同感。

提高三个发展水平，引领家庭农场高质量发展。一是提高绿色发展水平。整合作栽、植保、耕保、农机等学科技术，全程融入绿色生产要求，采取研究、示范、推广三步走的成果转化机制，全国首创“四合一”稻麦绿色高效示范基地模式，实现稻麦种植亩均增效230元。二是提高合作发展水平。区级层面，整合农业农村、供销、邮政等部门资源，吸纳重点龙头企业、规模生产基地等参加，组建“农产品直通”党建联盟，建立主要农产品资源信息库，搭建线上线下一体化营销平台，常态化为规模经营主体提供产品推介助销、品牌推广等服务。镇级层面，探索组建同业或多业态产销联合体，引导区域内规模经营主体抱团合作，实行“1个区域地标+N个自主品牌”的营销策略，建成淤溪镇“鲍老湖”、张甸镇“甸上人家”等地方名特优农产品品牌运营中心。三是提高集聚发展水平。大力推进家庭农场集聚区基础设施建设和功能完善。

提升三大服务能级，发挥家庭农场服务联盟作用。一是提高服务效能。重点打造20家镇域综合服务联盟，将规模经营主体与各类服务主体紧密联合在一起。二是拓展服务功能。巩固完善粮食烘干、机具存放保养、集中育秧等七项基本服务，积极拓展金融保险、品牌营销、农药废弃包装物回收等特色服务，打造全程全链式农业综合服务组织。三是优化服务管理。坚持市场化导向，科学重构联盟组织架构、管理体系、经营机制以及利益联结方式等，因地制宜探索运营模式。

加强三类体系建设，夯实家庭农场良性发展基础。一是健全家庭农场规范管理体系。编印《家庭农场规范管理手册》，推广家庭农场电子记账模式，用户超过300家。创新建立农村土地流转“黑名单”制度、农业经营主体综合评价机制，系统构建一套可复制推广的“入场有门槛、交易有机制、发展有后劲”的土地经营权规范流转机制。二是健全家庭农场政策支持体系。开展省市区示范农场三级联创，出台奖补政策并在项目上优先扶持。三是健全家庭农场风险防范体系。建立家庭农场分级备案、主体资格审查和项目审核制度，对风险较高的超大规模流转经营项目建立风险保障金制度。率先开发出稻麦、碧根果、香菇种植业以及蛋鸡养殖业综合保险。

村社分离，拓宽集体增收路径

2019年以来，江阴市按照机构职能、人员选举、财务核算、议事决策、资产管理“五分开”改革路径，积极探索创新，目前村社分离改革已经实现市域全覆盖，实现了村级管理服务、集体经济发展双提升。

“四大举措”铺就改革路径。一是把规范管理作为改革的基础。以“村两委”换届为契机，撤销28个空壳村，理顺45个村居合一的管理体制。全面开展股份经济合作社“再规范”，规范成员资格，筛查清理重复成员；清产核资，对资产出租和资金出借进行清理回收；完善章程，进一步规范“三会”治理结构和运作机制；统一名称，进行赋码登记和挂牌。全市256个村（居）全部成立股份经济合作社，确认成员96.5万人。二是把厘清职能定位作为改革的前提。通过改革，农村基层形成了在村党组织领导下村委会全面发挥基层群众性自治组织功能、股份经济合作社主攻集体经济发展的运行机制。三是把保障村社平稳有效运行作为改革的关键。原村（社区）集体所有的资产、资源全部确权到股份经济合作社，股份经济合作社实行独立核算、自主经营；市级逐步建立健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度，市财政通过生态补偿、经济薄弱村扶持等渠道每年安排2亿元左右资金保障村级运转。建立由政府 and 集体经济组织共同承担村级公共事业建设投入的机制。四是把人员优化配备作为改革的保障。建强善管理、务民生的村干部队伍和懂经济、善运营的股份经济合作社经营管理团队。

“四大创新”形成改革模式。一是实现政策系列化。研究形成“1+6”政策体系，“1”即出台1个改革试点意见，“6”即配套制定操作办法、村民委员会履责清单等6份指导性文件。二是实现村级履责清单化。出台村民委员会盖章证明、履职、依法

协助三方面事项清单，推进了农村基本公共服务标准化。三是实现监管手段信息化。建设覆盖市镇村的全方位的农村集体“三资”智慧监管平台，资金支付全部通过“E 银通”转账，财务记账全部通过“记账通”全流程信息化操作，村级“三务”全部通过有线电视“户户通”平台进行公开，纪委监委通过“预警通”对全市农村集体资产进行全程监管。四是实现集体经济发展路径多元化。通过全面参与工业园区升级改造、清理腾退被低效占用的集体资产资源、引进优质高效企业等措施，促进集体经济快速发展。推动集体资产资源全部进入农村产权交易市场公开交易。支持镇街成立联合发展平台，整合资金资源，抱团发展。推行农村集体经营性建设用地入市竞价交易。

“四大提升”凸显改革成效。一是提升了农民利益保障水平。2020 年，全市农村居民人均可支配收入 38416 元、同比增长 6.4%。二是提升了集体经济收入水平。2020 年，全市 256 个股份经济合作社净资产 231.5 亿元，村均 9044 万元；实现村级收入 33.5 亿元，村均 1308 万元，同比增幅 2.97%。三是提升了乡村治理水平。股份经济合作社出钱、出人，与村委会共同参与人居环境整治等公益事业，村居面貌得到改善。四是提升了集体资产监管水平。村委会和股份经济合作社对上分别接受民政部门和农业农村部门的指导监督，共同向群众公开财务收支情况；对内分别接受村监委和监事会的监督。

小田变大田，推进农业规模经营

盐城市亭湖区聚焦田块零碎化、农民副业化、土地流转阻滞等突出问题，因地制宜开展“小田变大田”改革试验。通过引导农民自愿互换田块，实现“集碎为整、一户一田”，提高了土地利用率、劳动生产率，改善了小农户生产条件，发展了农业适度规模经营，为巩固完善农村土地承包经营制度、加快乡村全面振兴探索了新的路径。

精心组织，保障承包农户权益不受损。一是加强宣传引导。试点镇村组织干部带领党员和村民代表入户宣传，承诺不改变土地承包政策、不减少农民权益，给农民吃下“定心丸”。二是尊重农民意愿。村组干部挨家挨户统计核实承包土地确权信息、种植现状和农户的种植意愿。结合农户需求，设计了继续自种农户优先选择田块的“一户一田”方案和其他农户土地集中流转的“多户一田”方案。三是确保不触红线。坚持在《村民委员会组织法》《农村土地承包法》范围内开展试验，积极运用承包土地确权登记颁证成果，确保田块合并后，农户的承包土地面积不减少、经营成本不增加、经营收益有提升。

科学设计，加快发展农业适度规模经营。一是优化了农田空间布局。选择继续自种的农户在靠家、靠路、靠河位置优先选择一整块田种植，生产生活更方便，其他土地由村集体统一流转给家庭农场经营。首批试点的 431 户农户共有承包地 2790 亩，以前分散为 1123 块，改革后变成 147 块，其中 101 户农户选择自种（一户一田）、330 户通过村集体把土地流转给 8 个家庭农场经营（多户一田），所有的田块都与路相连、与渠相通，实现了农田优质、集中、连片，促进了机械化生产和规模化经营。二是优化了农业产业结构。村集体把流转田块纳入全村农业产业规划，按宜粮则粮、宜菜则菜原则，选择有种植经验的家庭农场承包经营。在盐东、黄尖两镇形成了羊角椒、菊花的产、加、销全产业链，盐东羊角椒、黄尖菊花还成功通过农产品地理标志认证。三是优化了农业经营模式。“小田变大田”为农民提供了更多选择，让愿意继续种地的农民增加农业经营性收入，不愿种地的农民增加工资性收入和财产性收入。

改善治理，发挥农村改革集成效应。一是增强了小农户的长久预期。设立“自种区”，让继续种地的农户选择一整块田种植。在“自种区”内还预留了示范保障田块，一方面，示范引导小农户采用社会化服务方式种田；另一方面，为进城入镇农户将来回村要地留下“蓄水池”。二是释放了乡村公共空间。改革后，村集体对渗溢土地进行合理规划，一部分用于高标准农田建设基础设施配套和农村人居环境整治，另一部分由村发包经营增加集体收入。三是促进了农村和谐稳定。“小田变大田”解决了“一户多块田”引起的耕种摩擦，和谐了邻里与干群关系，提高了基层组织的向心力。

五网融合，创新乡村治理模式

泗阳县创新构建“党建引领+德治、法治、自治+志愿服务”的“1+3+1”五网融合乡村治理模式，探索创新 11 项体制机制。

构建党建微网格，筑牢基层组织强堡垒。针对新型社区的不同类型，积极构建新型党组织网格体系，成立党委或党总支，内设党建指导、富民发展、便民服务、社会治理、新时代文明实践 5 个工作站，统筹推进社区发展。依托社区楼栋、自然村庄搭建党建微网格，每个网格设立党员网格长，牵头协调党群联系、生活物业、纠纷调解、扶危济困等事项。利用党建微网格开展党员“点亮行动”，充分发挥党员的先锋模范作用，推行有情必知、有疑必解、有事必帮的“三有三必”工作法。2020 年以来，新型农村社区累计收集民情 3000 多条，帮助解决大小问题 1300 余件。

建好乡贤好人网，倡导文明新风促德治。创新开展“德馨泗水”“德润乡风”活动，由乡贤、好人等乡村名人讲身边事、教身边人。在 235 个村居组建“乡贤评议庭”，试点设置“有事好商量”工作室，邀请乡贤参与党史宣讲、矛盾调解、建言献策；设立孝善基金，开展“泗阳好人”“五美庭院”“五美家庭”等评选活动。

打造五红积分网，引导群众参与促自治。从红网格、红先锋、红磁场、红盾牌、红服务五个方面，分类制定 80 项正负积分事项清单，把“1+3+1”内容融入“积分存折”，激发居民参与社区治理与建设的热情，累计 3800 余人次参与积分兑换，兑换物资总价值 25 万元。创立“小村说事日”，通过群众问事、民主议事、干部做事、定期评事，发挥群众的主人翁作用。全县 235 个村居共开展“小村说事日”活动 1900 多场次，解决群众“急难愁”议题 4800 多个。

做强社会综合治理网，推进平安建设重法治。通过“法润民生”微信工作群、泗阳司法行政在线和法治大讲堂、法律“六进”等形式开展法治宣传，提供法律援助，增强居民法治意识。推出“律师+村居”双百行动，组织 112 名法律顾问下沉至 235 个村居，提供点对点法律服务。通过农民讲习所和各类节会、展会开展涉农普法活动 20 余场，培养村民小组和楼栋法律明白人 2300 余人，法律明白人自发参与纠纷调解 200 余起。

打造文明志愿网，提升互助照护强服务。以社区为单位，组建 24 小时响应志愿者服务队伍，同时以积分换服务方式，号召社区居民利用空闲时间参与志愿服务。以李口镇八堡社区为试点，高标准建立邻里互助中心，配套建设用餐配餐、理疗康复、休闲娱乐、理发沐浴、学习阅读等场所与设施，开展助餐、助洁、助行、助教等照料服务。在社区公共场所和 103 户特殊照护群体家中安装应急呼叫系统，为社区 165 名需要帮助的特殊群体提供及时的常态化救助服务。