

浙江：以农村综合集成改革为引擎 奋力打造高质量乡村振兴“重要窗口”

浙江省财政厅

为贯彻落实习近平总书记关于新时代加强“三农”改革系统集成的重要论述和省委省政府努力争创农业农村现代化先行省的战略部署，2018年以来，在财政部的精心指导和大力支持下，浙江省率先组织开展农村综合集成改革，首批选取嘉善、德清等六个县（市、区）开展试点。在取得初步成效基础上，2020年进一步扩大试点范围，目前初步形成“以目标集成为引领，通过政策集成推动要素集成，实现效果集成”的农村综合集成改革的浙江模式，奋力打造乡村高质量全面振兴的“重要窗口”。

系统谋划、周密部署，试点有力有序推进

采取竞争立项办法，择优选取山区、平原、丘陵等不同区位和不同资源禀赋条件的乡镇先行先试，充分发挥农村综合改革在统筹协调、机制创新、资源整合

方面的优势，注重改革的系统性、整体性和协调性，为乡村全面振兴提供浙江经验。

一是以系统思维做好谋划设计。按照建成高质量乡村振兴示范样板目标定位，在充分调研基础上，深入分析新时代“三农”工作面临的新机遇新挑战制定试点工作目标体系，围绕乡村振兴“二十字”总要求，精准定位当前农业农村发展中的难点、痛点问题，将改革目标进一步细化为产权制度改革、乡村产业振兴、人居环境打造、村集体经济壮大、农民创业增收和乡村善治六大重点改革领域，整体布局、协同推进，力求实现集成试点区乡村产业、人才、文化、生态和组织全面振兴的目标。

二是以综合集成汇聚政策和要素资源。系统梳理和综合运用历年中央一号文件和省委省政府一号文件出台的各项强农惠农政策，总结提炼浙江省“三农”领域单项突破改革创新成果积累，充分发挥财政政策的导向和资源配置功能，以财政资金投向为引导，协调涉农相关部门支持政策同向发力，打出政策制度供给、资源要素保障、机制探索创新、多方合力凝聚的集成改革“组合拳”，引导资金、项目、人才、科技等要素资源回流乡村，形成资源要素集聚效应，为乡村全面振兴提供有效支撑。

三是以联动推进强化项目实施。坚持党对农村工作的全面领导，充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用和基层群众组织的创造力，建立健全横向到边、纵向到底的试点工



嘉善县碧云花园现代农业产业园。沈海铭 摄

作协同推进机制。横向维度,落实党委领导下县级政府试点工作主体责任,建立以党政主要领导负主责的试点工作领导小组,统筹协调县级层面相关支持政策、要素保障和项目实施。纵向维度,建立省、市、县三级联动推进机制,专班运作,组团服务,组织三级联络员团队“一对一”对口指导服务试点项目;乡镇村承担项目建设主体责任,动员村民群众、凝聚社会力量共同参与集成区示范试点项目建设,确保试点工作顺利开展。

四是以绩效评价规范项目管理。省级制定项目实施绩效评价体系,围绕重点突破的“产权制度改革、乡村产业、村级经济、宜居环境、乡村治理、农民增收”六大改革领域,对照目标体系对试点结果进行绩效评价,并根据考评结果,调整完善扶持政策,强化激励导向。及时总结试点经验成果,迭代升级,进一步提炼上升为可推广复制的模式样板。

唯实惟先、基层首创,因地制宜探索创建示范样板

2018年以来,通过农村综合改革转移支付渠道,累计选取19个县(市、区)开展试点,取得明显成效,因地制宜创建了一批具有推广价值、代表浙江特色 and 高质量发展的乡村振兴示范样本。

一是改革系统集成效应初步显现。通过政策和要素集成,有效推动了数字、科技、资金、乡贤、青年等一切有形和无形要素积极投入农村建设,初步实现集成区资源变资产、资产变资本、资本变股权,村集体资产大幅增值,农民增收渠道进一步拓宽;财政政策精准引导,撬动社会资本投入乡村产业发展,新产业、新业态持续涌现;打造秀美乡村升级版,推动从建设美丽乡村向发展美丽经济转变;“党建引领、农民主体、三治融合、整体智治”的现代乡村治理体系初具雏形,农民的获得感、幸福感、安全感和满意度显著提升。

二是改革路径取得突破。集成试点区以目标为引领,以项目为载体,以机制创新为突破口,因地制宜开展实践探索,取得了突破性进展。产权制度改革方面,建立农业农村资源要素盘活流转机制。乡村产业发展方面,探索并初步建立绿色生态发展机制和要素赋能

农业农村发展的机制。村级集体经济方面,创新村集体经济的法人治理、经营运行、监督管理和权益分配机制,创造性地运用异地空间转换、“飞地抱团”方式实现村级集体经济发展壮大。美丽乡村建设方面,探索美丽经济与美丽乡村融合发展机制,从建设美丽乡村向经营美丽经济转型升级。乡村现代治理方面,充分发挥农村基层党组织领导作用,增强基层党组织的政治功能和组织力;导入数字乡村理念,不断加强现代乡村自治、法治、德治和智治的有机融合,显著提升公共服务效能,方便村民群众办事创业。农民增收保障方面,大力培育新型农业生产经营主体,支持农民因地制宜发展休闲农业、生态旅游、农村电商等新业态,建立并完善多种形态的企业、村集体与农民的紧密型利益联结机制,盘活土地、山林承包权,农民住房、宅基地等财产权益,拓宽其财产性收入来源。

三是改革发展样板成批涌现。随着试点工作的推进,改革的联动效应、整体效应和组合效应更为显现,涌现出一批改革驱动乡村振兴的标杆样板。如,嘉善县大云镇开展全域土地整治、全域农田流转和全域农房集聚“三全”集成改革,探索资源要素高效集约利用机制,有效破解农村发展中的土地等要素制约瓶颈问题;创新集体经济发展模式,运用“飞地抱团”方式跨县、跨省结对发展。2020年,全镇村均经营性收入达270.88万元,增长60.32%,农民人均可支配收入超5万元,城乡收入比缩小至1.48:1。德清县率先引入“生态绿币”概念,通过领取生态绿币获得奖励的方法鼓励全民参与治水护绿,邀请34家绿色企业以捐赠生态绿币的形式为“美丽河湖”冠名,在潜移默化中夯实生态保护理念;围绕党建引领、“三治一体”,创建河长工作站、红管家服务驿站、乡贤参事会、“一室四平台”“全科网格员”,实现基层治理“一张图”全覆盖。临安区做好“护山、活山、富山、乐山”四篇文章,重点推进以农村承包地、宅基地“三权分置”改革和集体经营性资产股份制改革为主的“12+X”项改革,以改革唤醒农村沉睡资源;率先建立“生态养护+碳汇平衡”差异化补偿机制,激发政府、旅游开发运营商、村民、游客等合力护山的动力,形成了“生态养护——效益评价——差异



嘉善县姚庄镇横港村。沈海铭 摄

补偿——更优养护”的良性循环。该机制已实现数据化监测、差异化补偿、市场化引领和多样化中和，为乡村绿色发展提供了模板。东阳花园村以产业兴旺为前提，高质量发展为遵循，共同富裕为目标，呈现出“村民比市民富、村容比城市美、生活品质比城市高、田园风光和现代文明高度融合”的乡村振兴“花园样板”。2020年，全村实现营业收入610亿元，村民人均年收入达14.2万元，累计接待游客370万人次。

总结提炼、迭代升级，推进试点行稳致远

一是必须始终坚持以人为本、治理为基、创新为先的改革理念。坚持以人民为中心，充分发挥农民主体作用和首创精神，把保障农民权益，赋能、赋权、赋利于农民作为改革的立足点，不断增强农民的获得感、幸福感和安全感，激发农民群众参与改革的积极性、主动性和创造性；坚持党建引领，自治、法治、德治、智治“四治”融合，不断提升现代乡村治理能力和水平；坚持改革破题，机制创新与项目建设并重，确保试点工作稳步推进。

二是必须始终坚持与时俱进，以系统观念，系统方法推进改革的方法路径。系统理念、系统方法是研究复杂系统，解决复杂问题的科学手段和方法，全面深化农村改革是一项复杂的系统工程，需加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革的关联性、系统性和可行性研究，着力从目标体系、政策体系、工作体系和评价体系进行整体性布局。实践证明，坚持以目标集成引领、通过政策集成推进要素集成，实现效果集成是深化农村综合改革的有效方法和路径。

三是必须始终坚持瞄准短板弱项，精准施策，集中财力办大事的投入导向。充分发挥中国特色社会主义制度优越性，集中财力办大事，发挥好财政政策导向和资源配置功能，通过财政精准投入引导一切有形无形的资源要素投入农村建设，实现政府、农民和市场主体多方共赢的目标。聚焦乡村产业、数字乡村、促农增收、乡村治理等重点任务，加快推动农村改革扩面、集成、提速，奋力创建全面展示新时代中国特色社会主义制度优越性的“重要窗口”。

责任编辑 李艳芝