粤北山村新农事

——广东清远市农村综合改革调查

本报记者 常 理 张建军

阅读提示

11月11日，《经济日报》记者驱车经过崎岖的山路，来到广东清远市所辖英德市九龙镇塘坑村委会的大岗村。时近傍晚，夕阳照进山林，村间炊烟袅袅，忙活了一天的人们开始烧柴做饭。村口的大石门前，几位长者坐在广场的椅子上，吧嗒吧嗒地抽着旱烟；身后，村舍井然，河渠通顺，绵长的小河从不远处蜿蜒而过，俨然世外桃源。

然而4年前，这里还是杂草丛生、破旧不堪的情景。是什么给这里带来深刻变化？清远市委书记葛长伟说，转变源于清远市农村综合改革。那么，清远农村综合改革之路到底是怎么走的？

图① 石潭镇水西村，村民在为记者展示自家种植的芦笋。
本报记者 常 理摄

图② 西牛镇金竹片区，农村公共服务机构、设施一应俱全。
本报记者 常 理摄

图③ 塘坑村委会活石水村，村民筹工筹劳建起了农庄。
本报记者 张建军摄

1 三个重心下移 激发村民自治潜力

地处英西峰林走廊的大岗村，风景秀美，但较为落后，全村210名村民一直没有稳定收入。说起以前村里的状况，村长黄水英用夹杂着粤语的普通话告诉记者，又脏又乱又差。到处是垃圾堆，一到夏天，蚊蝇成群；下雨天，村里村外泥泞[illegible]及去村路，村里的污水都是直接排放到村后的河里。“那会儿村里的小伙子处对象，谈了女朋友都不好意思往家里带，因为实在太破旧了。”村理事会成员黄神妹对记者说。

大岗村当时面临的基层治理困境是清远市农村的一个普遍现象。是村干部们不想管吗？不是，是真的管不过来。

“以前行政村管辖范围过大，一个行政村下属十几个甚至几十个自然村，行政村‘两委’面对庞大的服务对象，在提供农村公共服务[illegible]及。”清远市委副秘书长、市委农办主任鲁小鹏说。

他举了个例子，阳山县黎埠镇扶村村委会，7名村干部要管理71个村民小组8000多人；清新区有一个村面积50多平方公里，有的村民连谁是村干部都不知道。怎么解决？2012年，清远市委书记葛长伟跑遍了全市85个乡镇300多个村庄，在深入调研后发现，“以行政村村民为自治单元的基层治理模式，越来越不适应清远的农村发展和社会治理需要，同时还产生了一系列矛盾”。

随后，清远市的农村综合改革被很快列上日程。2012年底，清远市出台了《关于完善村级基层组织建设推进农村综合改革的意见（试行）》，着力推动党组织建设重心、村民自治重心、农村公共服务重心的“三个重心下移”。

党组织建设重心下移：农村基层党组织设置由“乡镇党委——村党支部”调整为“乡镇党委——党总支——党支部”，在行政村建立党总支，党支部下移到村民小组或自然村一级，并在具备条件的村办企业、农民合作社、专业协会等建立党支部。

村民自治重心下移：将行政村自治改变为自然村自治，村委会下移到自然村、村民小组一级，引导以村民小组或自然村为单位成立村民理事会，配合村干部开展村务自治。

农村公共服务重心下移：以解决群众办事难为切入点，健全县、镇、村3级社会综合服务平台，在行政村一级全面建立社会综合服务站，把原来行政村的行政职能剥离出来，由服务站承担。

在此背景下，2013年，大岗村完成村级组织建设，成立了村民理事会，黄水英、黄神妹等6位乡贤在村民集体表决下成为了首届理事会成员。“大家筹工筹劳，齐心协力，整治村庄面貌。”黄水英说。几年来，大岗村陆续筹集到建设资金20多万元，实现了进村道路硬底化，粉白并整体装饰了泥砖房外墙，铺设了鹅卵石门口坪，并建设篮球场、停车场，全村34户中有30户建起了新楼房，村容村貌焕然一新。

“农民的事要让农民自己去做。”九龙镇党委书记黄永晨告诉记者，进行农村综合改革之后，现在农村的各项建设事项，几乎都是村民自己建设，房子自己建、村路自己铺。如果政府来做这些工作，当涉及占用土地时，村民首先想到的是政府要给多少补偿，双方反而变成对立的关系。但现在，当这些事变成村民自己想做的事情后，全村人都会集思广益，有钱的出钱、有力的出力，真正实现村民自治。

截至目前，清远市村民小组（自然村）一级共选举产生了村民理事会16457个，成员67687人。各地通过制定村民理事会章程，完善村规民约，引导村民理事会利用贴近群众的优势，在建设新农村、发展农村经济、化解农村社会矛盾等方面发挥着积极作用。

2 “三个整合”：唤醒“沉睡”的土地资源

高大的牌坊、整洁的村庄、宽敞的村民活动中心、能容下数百人的宴会厅……这里是清远市九龙镇的另一处自然村活石水村。活石水村有80户393人，水田180亩、旱地150亩、山地500亩，典型的粤北山村。

在以前的土地分配制度下，每户都按照水田、山地、旱地的面积平均分配，全村土地被分成大大小小数百块耕地。“每家基本都有7至10块，最多的一家有30多块，面积小的耕地只有桌子那么大。”回忆起以前，活石水村村民理事会理事长罗观林忍不住摇头，“耕起地来那叫一个麻烦，耕完这块要跑到很远的地方再耕另一块”。

“对这种分散的耕地模式，村民的积极性并不高，加上效益低，土地撂荒现象特别严重，有些地根本没人去耕。”活石水村党支部书记、村长罗水波回忆。为改变这一现象，2006年，罗水波等人商议并经全村人认可之后，活石水村把利用率较低的山林土地全部归村集体统筹，按人口进行连片重新分配，并实行集体对外发包，发包收入纳入村集体财政；水田旱地也经过重新划分，方便了农民耕种。

“土地调整以后，大家都连片耕作，村民的耕种热情上来了，效益得到较大提升。2015年底，活石水村村民人均纯收入达到1.2万元，村集体收入达4万元。”罗观林告诉记者。

英德市石牯塘镇叶屋村，在土地整合之后，村集体收入提高了3倍多。村民理事会理事长叶时通说，现在村里发展的一些农业种养项目收入也很可观，大家都不愿意出去打工了。

近年来，清远市在不断完善村级基层组织建设的基础上，积极探索推进农村土地资源、财政涉农资金和涉农服务平台“三个整合”，促进农村各类资源有效配置。“过去清远农村承包土地面积小且分散细碎，阻碍了农业的发展。现在，通过村民自治，在村民自愿的前提下，将土地资源进行有效整合，解决了土地细碎化问题，促进了农业适度规模经营和农业产业分工，提高了生产效率和土地产出率。”鲁小鹏说。

截至今年10月底，清远市共有17457个经济合作社同意开展土地整合，占全市总数的89.2%。实际完成整合面积103.4万亩，占实际耕地面积的39.6%，占二轮承包耕地面积的47.1%。

土地资源整合之后，资金和涉农平台整合也随之展开。英德市西牛镇金竹片区以前是行政村，自“三个重心下移”后，积极探索“三个整合”，将原本单一的行政服务功能向金融、生产、生活等方面延伸。

西牛镇农办主任李雅萍告诉记者，金竹片区以“互助资金+专业合作社”模式探索解决农业生产资金短缺的问题，成立了西牛经济联合社信用合作部，社员按照每股5000元入社，即可申请10倍的投放金。目前信用合作部共吸收52位会员，总股金53万元，已发放投放金3笔共22万元，帮助农户投资或扩大种植规模，进一步拓宽了农村融资渠道。

同时，金竹片区还建立起行政事务代办、片区生活超市、片区卫生站、农业生产服务、农产品购销、农机服务、农机培训、淘宝代购、信用合作部、文化家园等，更好地服务农民的生产生活需求。

“‘三个整合’之后，农村‘沉睡’的土地资源被唤醒了，农民耕种的积极性被调动起来了，集体经济越来越壮大了，为在清远全市范围内深入推进农村综合改革和推动农业产业化发展创造了必要条件。”鲁小鹏说。

3 “激活”新型经营主体：推动现代农业发展

土地整合，为清远市发展专业大户、家庭农场、农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体创造了基础条件。

清远连州市西岸镇的冲口村，下辖双桂、崇德、启明和达何四个自然村，整个行政村3500多人，共有5000多亩土地。目前，全村已有3500亩土地被整合，并成立了冲口蔬菜生产农民专业合作社。

46岁的达何村民何国战是冲口合作社会员。2010年，他将自家10多亩地交给合作社统一经营，平均一亩地能赚4000多元。在闲暇时间，何国战还给合作社打零工，每天挣100元左右。5年下来，何国战家盖起了4层小楼。

冲口蔬菜生产农民专业合作社、连正公司等新型农业经营主体，围绕蔬菜种植等农业产业，为冲口村等周围许多村庄的农户提供了包括犁耙田、播种、育苗、插秧、收割、烘干、产品包销等9个项目“一条龙”服务，推动了当地农业适度规模经营。

西岸镇副镇长何永锋介绍，目前冲口村共整合普惠性财政涉农资金77.55万元，培育省级重点农业龙头企业1个、农民专业合作社5个、家庭农场2个，农业生产组织化程度明显提升。

石潭镇水西村，采取“集体经济组织+农民专业合作社+农户”的模式，种植300多亩芦笋。去年，村里引进当地一家农业公司，公司与村民们签订了不低于每公斤11元保底价的购销合同，打消了农民顾虑，保障了农民收入。

据鲁小鹏介绍，截至2016年10月底，清远市共成立农民合作社4114个，比上年底增加380个；共发展家庭农场1335家，比上年底增加494家。

调查手记

张建军

从积极推进“三个重心下移”，改善乡村治理机制，提升农村发展内生动力，到探索开展“三个整合”，优化农村资源要素配置，激活农村发展活力，广东清远市农村发生了巨大变化。这种变化，源于清远市与时俱进的不懈探索。

清远市委农办主任鲁小鹏在总结这种探索时说：“都是先由农民群众自发探索开始的。”特别是清远当前卓有成效的农村土地资源整合这一创举，是自上世纪八九十年代，清远市一些农村在村民理事会的组织协调下，积极开展土地整合、建设新农村起步的。清远市在发现群众自发探索典型事例的基础上，加以总结整理，形成了市委、市政府的决策部署。

清远市在农村工作中尊重农民的创造性实践，并加以引导，通过试点不断推广这些广大农民自愿接受的符合当地实际的经验，使农村综合改革渐入佳境。

的确，清远农村综合改革的每一步探索，都是基于“实事求是”这一基本原则，都是基于变化了的当地农村的现实。特别是在农村土地整合利用这一领域，广大农民在最接地气的生产实践中，找到了绝大多数农户认同的“共同价值”——把农村土地集体所有权真正落到了实处。

清远实践的现实基础是，九山半水半分田，农村多为山区，人多地少，人均耕地仅约1.4亩，分散细碎，难以实现规模经营。同时，由于这一地区外出打工的农民数量庞大，平均每一个村外出务工劳动力都占全部人口三分之一甚至二分之一，个别村更多。这就造成在土地整合前，不少地方的撂荒高达一半左右，多数地方可达70%。

正是针对农村承包土地面积小且分散细碎的状况，清远积极引导各地农村通过落实村民自治，在村民自愿的前提下，通过村民之间互换并地开展土地资源整合，引导农民先整合土地再进行确权登记颁证，着力解决土地细碎化问题，促进农业适度规模经营和农业产业分工，提高生产效率和土地产出率。

清远土地资源整合的一大特点是，有相当多的自然村村民小组集体，按照村民自治原则，经村民同意，农户家庭土地承包权的确定，创新性地采用了确定“土地份额”到户形式，而不是确定到具体地块。同时，坚持先整合再确权，这样做的好处是既维护了农民在农村的土地承包经营权，也防止了土地撂荒。

清远的农村综合改革，在国家法律政策框架下，尊重村民主体意愿，维护村集体对土地的发包权、管理权，村集体采用零活的土地小调整，保证新增人口有地可种。

清远的探索还在继续，清远的经验不一定适合其它地区，但它提供了一个可以参考的样本。这个样本的实质精神就是，尊重农民群众的创造精神，是农村发展的活力源泉。

链接

深化农村改革 保障农民权益

早在2001年中央18号文件中，就提出过“承包地使用权流转”的概念；2013年底召开的中央农村工作会议则明确提出：顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，把农民土地承包经营权分为土地承包权和经营权，实现两权分置并行。在此基础上，2014年初，中央1号文件提出：在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资；同年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》则明确提出：坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转。抓紧研究探索集体所有权、农户承包权、土地经营权在土地流转中的相互权利关系和具体实现形式。

2016年10月30日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》就正式提出：中国将继续深化农村土地制度改革，实行所有权、承包权、经营权“三权分置”。这宣告一场新的土地革命以及城镇化全面拉开帷幕。

新形势下深化农村改革的主线仍然是处理好农民与土地的关系。随着工业化、城镇化深入推进，土地承包权主体和经营权主体发生事实分离，这个重大变化对土地制度设计提出了新要求。实现承包权和经营权分置并行是深化农村土地制度改革的方向和重大创新，有利于保障和实现农民权益、激发农村发展活力。“三权分置”的前提是“落实所有权”，“三权分置”的基础是“稳定承包权”，通过开展承包地确权登记颁证，真正让农民吃上“定心丸”。“三权分置”的核心是“放活经营权”，要鼓励探索创新，尊重农民选择，发展土地流转、土地托管、土地入股等多种形式的农业适度规模经营。

农村集体产权制度改革是继农村家庭联产承包责任制之后的重大制度创新，管长远、管根本、管全局。推进这项改革，有利于形成创新发展的农村产权制度，有利于完善农村基本经营制度，有利于增进农民财产权益，让广大农民群众共享改革发展成果。按照中央要求，当务之急是要把家底摸清，把制度框架建立起来。要抓紧出台改革文件并搞好试点，积极探索股份量化到集体成员并实行股份合作制改革，推动构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，实现城乡要素平等交换，增加农民的财产性收入。

（常理整理）

本版编辑 许跃芝 张 虎
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com