

安徽省农村综合改革领导小组办公室

综改办〔2017〕3号

安徽省农村综合改革领导小组办公室关于做好农村综合性改革试点试验工作的指导意见

天长市、宣州区、界首市、东至县、黄山区农村综合改革领导小组办公室：

根据《财政部关于印发〈开展农村综合性改革试点试验实施方案〉的通知》（财农〔2017〕53号）要求，结合实际，现就做好我省农村综合性改革试点试验工作提出以下意见：

一、总体要求

深入贯彻习近平总书记小岗村座谈会精神，牢固树立新发展理念，以强村富民为目标、以机制和制度创新为主题、以推进农业供给侧结构性改革为主线、以政策集成为抓手、以可复制可推广为标准，坚持稳中求进工作总基调，充分发挥农村综合改革在统筹协调、体制创新、资源整合方面的优势，综合集成现有推进农村改革发展的政策措施，总体把握各项政策的关键点、衔接面，

统筹整合和有效链接改革政策，培育发展新动能，厚植发展新优势，释放改革政策综合效应，检视验证涉农政策成效，为全面深化农村改革探索路径、积累经验。

二、主要内容

试点县(区)要着力健全村级集体经济发展机制、完善乡村治理机制、构建农民持续增收机制和建立农村生态文明发展机制等“四大机制”，寻求各项机制之间、各个环节之间、各种措施之间、各发展要素之间的关系，创新机制制度，形成相互协调、融合的政策链，实现强村富民，成果共享。

(一)坚持改革创新，促进村级集体经济发展。试点县(区)要从发展村级集体经济要素出发，树立差异化发展理念，着力建立完善的支持体系和规范化的管理机制，并积极吸引培育能力型的带头人，促进村级集体经济持续稳定增长。

1.坚持系统化支持。试点县(区)要充分利用农村土地制度改革、集体产权制度改革、国家扶持村级集体经济发展试点、“三变”改革试点等方面的成果，不断建立、优化、完善本地促进村级集体经济发展的政策措施，形成财政、土地、金融、人才、产业等政策体系，支持村级集体经济持续健康发展。

2.坚持差异化发展。试点县(区)要全面摸底试点试验区域村级集体经济发展情况和资产资源情况，根据资源要素、区位条件、领导集体、发展基础等实施分类管理，理清各村集体经济发展思路。并按照有发展基础的村、有发展潜力的村、暂不具备发展条件的村等情况，分类管理，差异扶持，实现村级集体经济持

续发展。

3. 坚持规范化管理。试点县（区）要充分尊重村级集体经济组织成员意愿，发挥民主管理、民主监督作用，建立健全村级集体经济发展成员民主参与机制、法人治理机制、经营运行机制、监督管理机制和权益分配机制，以规范的经营管理机制，提升村级集体经济可持续发展能力。

4. 坚持能力型带动。试点县（区）要通过建立完善激励保障、收益分配等机制，把懂经营、会管理、想干事、能干事的村级能人吸引回村，就地创业，带动村级集体经济发展和村民增收。同时，加强对回村创业人员的支持力度，鼓励聘请回村创业人员和村级能人担任村级集体经济组织负责人；并加强对集体经济带头人和回乡创业人员的培训，提升发展经济能力和水平，带动村级集体经济发展，带领村民共同创业致富。

（二）坚持党群互动，促进乡村治理机制创新。试点县（区）要从健全完善村级组织保障机制着手，完善村干部报酬、村级运转经费和村级活动场所建设，实现村级组织有钱干事、有人办事和有地议事；同时，要厘清村级组织发展村级经济、服务群众和建设公益事业任务，研究制定村级发展、服务、建设任务清单，不断增强村级组织发展、服务能力，凸显农村基层党组织领导核心地位，夯实党在农村的执政基础，推动乡村治理体系和治理能力现代化。

1. 发挥基层党组织的领导核心作用。试点县（区）要以农村基层党组织标准化建设为抓手，进一步加强农村基层党组织建设，切实增强农村基层党组织围绕中心、服务大局意识；发挥其在建

设美丽乡村、调整产业结构、发展集体经济、增加农民收入、发展社会事业、维护农村稳定等方面的带头作用，增强团结群众、带领群众共同脱贫致富奔小康的能力，不断提升党组织在农村的凝聚力、向心力、战斗力，夯实党在农村的执政基础。

2. 健全村民自治机制。试点县（区）要按照中央和省委、省政府有关要求，在试点试验区域积极探索开展以村民小组、自然村或农村社区为基本单元的村民自治试点，寻求村民自治的有效实现形式，推动德治、法治和自治良性互动。同时，要理顺乡镇党委、政府，村党支部、村委会，经济合作组织及各种社会组织之间的关系，明确各自职能，逐步建立健全以村党组织为领导核心，村民自治和村务监督组织为基础，群团组织、集体经济组织和农民合作组织为纽带，各种经济社会服务组织为补充的村级组织体系，构建以农村基层党组织为核心，自治组织、经济组织、合作组织间的良性互动关系。

3. 完善农村基层党组织保障机制。试点县（区）要根据《安徽省农村基层组织保障工程三年行动计划》（皖组字〔2015〕28号）要求，健全完善试点试验区域农村基层党组织保障机制。同时，积极探索将村级集体经济收益用于村级组织运转和服务群众经费的机制制度，增强村级组织自我保障能力。

4. 完善村级组织活动场所建设。试点县（区）要按照活动场所具备办公议事、党员活动、教育培训、便民服务等功能的要求，进一步完善村级组织活动场所建设。要继续完善农村为民服务全程代理机制，构建便捷的网络服务平台，落实扶持农村各类便民

利民服务的政策措施，打通联系服务群众“最后一公里”，切实提升为民服务能力和水平。

5. 健全农村公共服务运行维护机制。试点县（区）要全面梳理试点试验区域当前农村公共服务运维项目，厘清运维主体，明确运维责任，统筹整合现有运维制度和资金，在试点试验区域，探索建立全方位、多功能、一站式的农村公共服务平台，将村级基础设施、环境整治、社会管理等服务集中起来，将原本部门化、碎片化的运维制度统筹起来，建立健全全局性、系统化的运维体系，不断提高村级公共服务能力和水平。

（三）坚持政策引领，促进农民持续稳定增收。试点县（区）要从农民收入结构出发，采取有针对性的措施，建立健全增加农民经营性、工资性和财产性收入的政策措施，实现农民持续增收。

1. 构建现代农业产业体系，增加农民经营性收入。试点县（区）要坚持分类指导，优化农业生产结构，提高农产品质量安全监管水平，加快构建现代农业产业体系，促进农业增效、农民增收。要落实和完善财税、信贷、保险、用地、项目支持等扶持政策，大力发展以家庭农场、农民合作社为主导的农业适度规模经营，提高规模经营效益。探索农民以土地入股等形式参与产业化经营，发展原产地农产品精深加工，加快推进农产品加工业转型升级，延伸产业链、提升价值链，让农民更多地分享农业产业化经营增值收益。推进信息进村入户工程，建设村级信息服务站，为新型农业经营主体、农户提供公益服务、便民服务、电子商务和培训体验服务，实现“网货下乡”和“农产品进城”双向流通

功能。

2. 完善农村劳动力转移就业机制，增加农民工资性收入。试点县（区）要积极培育壮大试点试验区域农村新产业新业态，建设一批以龙头企业为核心、合作社为纽带、家庭农场及种养大户为基础的联合体，推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合，推动一二三产业融合发展，增加农村劳动力转移就业岗位。加强新型职业农民培育，依托农业技术推广单位、涉农企业、农民合作组织、涉农职业院校和农林示范基地，开展特色产业发展关键技术培训，大力培育农村技能型、经营型人才，推动农民转移就业，稳步增加农民工资性收入。

3. 健全农村集体产权制度，增加农民财产性收入。试点县（区）要积极开展“三变”改革试点，盘活农村集体资产资源，增加农民财产性收入。激活农村土地承包经营权、住房财产权、集体收益分配权“三权”，赋予农民更多财产权利，创新农民财产性收入增长机制。健全农村集体资产收益分配机制，全面实行政经分开，建立农村集体资产监管平台和农村产权交易平台，依法自愿开展公平交易，使集体资产保值增值，让农民享有更多的财产性收入。

（四）坚持多方统筹，促进农村生态文明发展。试点县（区）要坚持绿色协调发展理念，稳步推进美丽乡村建设和农村人居环境综合治理，不断完善农村生态文明保护和发展机制。

1. 稳步推进美丽乡村建设。以“生态宜居村庄美、兴业富民生活美、文明和谐乡风美”为目标，大力实施村庄建设、环境整

治、兴业富民、土地整治、管理创新等五大工程，稳步推进试点试验区域美丽乡村建设。同时，以社会主义核心价值观为主题，推进试点试验区域家风乡风民风建设，积极倡导移风易俗，大力弘扬优秀传统文化，传承具有特色的农耕文化、民俗文化。

2. 全面改善农村人居环境。试点县（区）要全面落实省政府《关于改善农村人居环境的实施意见》（皖政办〔2014〕32号）要求，全面推进农村人居环境改善工程和农村垃圾污水厕所专项整治“三大革命”。要积极培养村民环境保护意识，探索建立政府支持、社会化服务与受益者缴费相匹配的制度，增强农村环境自我治理和长效运行管护能力，推动试点试验区域村容村貌持续改善。

3. 健全完善农业绿色可持续发展机制。试点县（区）要按照“一控两减三基本”工作要求，实施化肥和农药零增长行动，实现畜禽粪便、农作物秸秆、农膜基本回收利用。以节地、节水、节种、节肥、节药、节能和资源循环利用为重点，开展各类农业生态系统内部闭路循环模式的研究，推广和发展资源节约型、环境友好型农业建设。要加强试点试验区域耕地保护，提升耕地质量，积极发展和推行高效生态循环的种养模式和生态循环农业，推进农业生产的资源利用方式从粗放型向集约型转变，实现农业绿色发展。

三、推进措施

试点县（区）要通过建立健全规划、政策、目标任务和资金绩效评估等“四大体系”，促进试点试验区域“四大机制”之间有效连通，

形成试点试验区域政策集成的完整链条和健全的机制制度。

(一)建立科学的规划体系。试点县(区)要按照中央提出的“以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进‘多规合一’”的要求,结合本地国民经济和社会发展的第十三个五年规划,进一步完善试点试验区域总体规划、土地利用规划、产业发展规划和生态环境保护规划等,形成“多规融合”的规划体系;并充分发挥规划的引领和指导作用,促进试点试验区域经济社会全面协调健康稳定发展。

(二)建立完善的政策体系。试点县(区)要在全面梳理试点试验区域强村富民政策措施基础上,研究制定《开展农村综合性改革试点试验工作方案》《发展村级集体经济工作方案》《完善乡村治理工作方案》《构建农民持续增收工作方案》和《美丽乡村建设和农村人居环境改善暨农村生态文明建设工作方案》,以及相应的配套政策措施等,形成“1+X”的政策体系。对试点试验区域现有相关政策措施进行全面修订完善和统筹整合,纳入政策体系统筹实施;对需要在试点试验推进中出台的政策措施,列出计划适时出台,不断完善政策体系,形成完整的政策链条,推动试点试验区域经济社会生态健康稳定发展、良性循环。

(三)建立健全的目标任务体系。试点县(区)要结合试点试验区域经济社会发展实际,梳理能检视验证试点试验政策实施效果的各项指标,确立2017年-2019年三年发展的目标任务,并将任务分解落实到具体年份,细化形成完整闭合的目标任务体系。主要包括:

1. 经济社会发展指标：试点试验区域 GDP、GDP 年增长率、人均 GDP、产业结构、固定资产投资、财政收入等；

2. 村级集体经济发展指标：试点试验区域村级集体经济收入总量、村级集体经济经营收入总额，各村集体经济收入、经营收入现状及未来三年发展情况；

3. 乡村治理指标：村级组织保障机制建设情况、村级组织活动场所和为民服务活动场所建设情况、农村公共服务运行维护情况、农村基层党组织管理和服务群众能力水平情况、农民群众参与村务和集体经济发展情况、村务和村级财务民主管理、民主监督情况等；

4. 农民持续增收指标：农村常住居民人均可支配收入现状及未来三年目标，农业适度规模经营和农业现代化发展及带动农民经验收入增收情况，农村新产业新业态发展及带动村民工资性收入增收情况，深化农村集体产权制度改革及带动农民财产性收入增收情况，村级集体经济发展及带动村民增收情况等；

5. 农村生态文明发展指标：美丽乡村建设、农村家风民风乡风、农村人居环境综合治理、绿色农业发展、农村垃圾污水厕所专项整治、农村基础设施建设等情况。

（四）建立规范的资金绩效管理体系。试点县（区）要从资金投入和管理两个方面着手，建立渠道明晰、投向明确、稳定可持续的投入机制，以及注重绩效、风险可控、涵盖事前事中事后全程监督的管理机制。

1. 建立健全稳定可持续的投入机制。试点县（区）要按照“花

钱建机制、机制有长效”的原则，匹配好改革事项、试点项目和补助资金，提高资金使用效能。试点期内，除中央、省安排的试点奖补资金外，试点县（区）要安排一定资金支持试点试验工作，并确保试点试验区域各项资金原渠道不变、规模不减。同时，要规范有序地吸引社会资本，支持试点试验工作。构建多元、稳健、可持续的投入机制，实现试点试验区域各工作机制、政策体系自我循环，良性运行。

2. 建立健全规范高效的管理机制。试点县（区）要根据中央和省级农村综合改革转移支付资金管理办法，制定试点试验资金管理办法，明确资金用途和投向，注重资金使用效能，加强风险防控，形成资金使用管理、绩效评价和风险控制“三位一体”的管理体系，并加强事前、事中和事后全程监管，确保资金安全和效益。

四、试点试验范围及政策

（一）试点试验范围。在确保封闭运行、风险可控的前提下，报经财政部同意，确定在天长市、宣州区2个地区开展国家级试点试验；在界首市、东至县、黄山区3个地区开展省级试点试验。

（二）试点试验政策。对于列入国家级的试点县（区），除中央财政给予奖补支持外，省级将农村综合改革、农业产业化和农业综合开发等有关政策和资金向试点县（区）集聚，支持试点试验工作；中央和省级支持原则上不超过三年。对于列入省级试点的县（区），将优先推荐纳入国家级试点。

同时，对五个试点县（区），实行同部署、同要求、同推进、同考核，对试点试验工作成效显著的县（区），将继续给予支持；

对试点试验工作推进不力的，次年将取消试点资格。

五、组织保障

试点县（区）要切实履行主体责任，建立健全县级主体、责任清、任务明的工作机制。

（一）加强组织领导。试点县（区）要建立政府主要领导负总责，分管领导具体抓，财政（农村综合改革）部门牵头，组织、民政、农业等部门密切配合的工作机制，并抽调专人、形成工作专班，负责谋划推进试点试验工作。

（二）强化责任落实。试点县（区）政府是试点试验工作的责任主体，要结合试点试验规划，明确试点目标任务，列出任务清单，并分年度细化分解到相关单位，形成完整闭合的任务链。乡镇和村是执行主体，要全面执行各项试点试验政策。县级财政（农村综合改革）部门是牵头部门，要会同组织、民政、农业等相关部门积极推动试点试验工作。

（三）完善绩效评估。试点县（区）要围绕“四大机制”建设和试点试验目标任务，健全试点试验工作绩效评估机制，将试点试验工作纳入政府目标考核范围。同时，要建立试点试验工作容错机制，对试点试验工作中出现的失误和偏差，要及时向省厅报告并纠正。

（四）注重成果检视。试点县（区）要经常深入试点试验区域开展调查研究，听取基层干部群众意见建议，及时发现试点试验中出现的新情况、新问题，研究提出政策建议。同时，要加强试点试验工作总结，适时报告试点试验工作进展情况，在总结中

不断完善试点试验政策措施，积累试点试验经验，检视检验试点成效，形成试点试验成果。

安徽省农村综合改革领导小组办公室

2017年7月25日

信息公开类别：依申请公开

抄送：财政部农业司（国务院农村综合改革工作小组办公室），滁州、宣城、阜阳、池州、黄山市农村综合改革领导小组办公室。

安徽省农村综合改革领导小组办公室

2017年7月25日印发
