

# “土整归村”激活乡村振兴内生动力

广西玉林市走出一条激活土地资源要素助力乡村振兴的新路子,盘活了农村资源资产、激活了群众内生动力、撬动了城乡融合发展

□ 龚成钰 宁一坚

随着城市建设步伐不断加快,城市建成区的变化日新月异。但是,广大乡村的建设相对于城市滞后许多,是实施乡村振兴战略和整个社会、经济发展中的一大难题。针对这一难题,广西玉林市把县域作为城乡融合发展的重要切入点,以北流市为试点,创新开展一系列全域土地整治改革措施,走出一条激活土地资源要素助力乡村振兴的新路子,盘活了农村资源资产、激活了群众内生动力、撬动了城乡融合发展。

## 创新实施“土整归村”改革

北流市把土地整治项目交由村集体自主实施,并直接按照整理出的地类收购指标,省去前期材料编制、招投标、监理、审计等一系列程序性费用,直接降低成本10%~20%。村里直接组织合作社实施,施工企业利润归属村集体。加上村级合作社劳务施工的原有利润,以及实施过程中村民精打细算节约的成本,村集体的收益普遍超过指标收购价格的40%以上,部分耕地等次高、项目推进好的村集体收益达到70%以上,集体收入实现爆发式增长。

据了解,2018年,北流市仍有29个集体收入在3000元以下的空心村。通过“土整归村”改革,在不增加财政投入的前提下,2019年村集体收入平均每村达11.09万元;2020年村集体收入平均每村达103万元;2021年预计全市村集体收入可达4亿元。

## 狠抓基层人财权改革

人方面,鼓励公务员到村里担任村干部,提拔副科级干部前要求其在村工作一年以上。建立覆盖到组的乡村振兴理事会,党委各部门全部下沉到村,重新整合组建驻村工作队、乡村规划师等8支进村支援队伍。提升镇村干部待遇,推行公务员赴村任职保留原有待遇再领取村级绩效制度,用好职务职级并行资源,向乡村振兴表现优秀的干部倾斜。

财方面,探索出农村土地综合整治、矿山统一开发等“十大财源”。在镇一级,将年度税收收入增量部分的50%、非税收入的50%归乡镇;成立乡镇开发公司,将各类国有土地交给镇政府开发,强化圩镇商业功能,开发收益100%归乡镇。在村一级,将原有的政府发包土地整治项目由企业实施变

为村集体组织实施,所得利润归村集体;农村宅基地历史遗留问题处理及宅基地有偿使用资金分成给村里,清理集体资产违规租赁,让集体资产发挥出更大效益。

权方面,赋予乡镇经济社会管理权限31项。将财政所等县直单位划归乡镇,派出所等不能划归乡镇的机构实行人事任免“双动议”制度,让乡镇党委、政府增强对辖区的控制力。

## 集体经营性建设用地入市

为推动全域土地整治资源价值实现,建立“资源盘查挖潜(农村宅基地、建设用地退出)、资源空间优化配置(全域土地综合整治:零星分散整治复垦、城乡建设用地增减挂钩)、资源价值实现(土地征收、农村集体经营性建设用地入市)”的机制和工作链条,村集体经济组织通过入市获得土地增值收益占土地出让总额比例达30%~50%。

据悉,北流市80%以上的农村集体经营性建设用地入市用于保障产业和“东融”项目落地,实现入市3.5万亩,全力推动“两湾”产业融合发展试验区——广西(北流)轻工产业园建设和“两湾”新区建设。其中,轻工产业园

首期建设标准化厂房300万平方米,建设规模广西县级最大。

## 大力推进农村宅基地改革

建立“宅基地基层项目审批”工作机制,扩权强镇、强村,放权于基层、让利于农民,逐步实现人、权、资金的回乡回村。

一方面,大力推广“规划归村”模式。按照“把设计还给农民,把规划还给乡村”的理念,将乡村发展的主动权还给农民,让村民和社会各方力量共同参与制定“农民看得懂的村庄规划”。农村的宅基地、墓地及公共设施用地的选址,由村民自行确定,规划设计单位根据村民的意愿绘制上图。村庄规划经村民代表大会表决通过后,由各户代表签字后悬挂在村委会门口,以便各家各户共同遵守、严格执行。

另一方面,规范加强农村宅基地管理。建立乡镇农村宅基地审批确权机制,村级集体经济组织通过征收土地开垦费方式,对“一户多宅”超标使用宅基地、未履行审批手续的农村宅基地等历史遗留问题进行处理,用于乡村风貌提升,实现土地开垦费“取之于民、用之于民”。



玉林北流市新圩镇河村乡村风貌一角 (玉林市委政研室供图)

# “三生模式”壮大农村集体经济

广西玉林市实施全域土地综合整治工程,实现“地生钱、钱生钱、力生钱”

□ 龚成钰 李兴权 宁一坚

近年来,广西玉林市紧紧抓住全国农村土地管理制度改革系列试点机遇,聚焦农村集体经济发展,用活用好政策,做足土地“文章”,通过实施全域土地综合整治工程,探索出“地生钱、钱生钱、力生钱”的“三生模式”。

## 盘活“沉睡资源” 实现“地生钱”

强化政策供给。坚持把土地整治作为“书记工程”,以让利于村集体、让利于农民为原则,创新出台《土地整治项目助推村级集体经济发展实施方案》等文件,从政策上对整治项目实施方式、经费来源、收益反哺等进行改革创新,确保工作推进有据可依、有章可循。

革新理念定路径。实行市场运作,改变以往土地整治由政府平台公司直接包办的做法,将政府“包办”变为“政府主导—村集体实施—群众参与”,政府平台公司对整治合格的土地每亩按照水田12万元、旱地6万元、其他用地2.5万元的标准收购指标,所得资金归村集体所有,每村净利润不少于40%。

全民参与添动能。尊重农民意愿,涉及土地整治事项由农村集体经济组织和农户自主决定,不搞大跃进、一刀切,充分激发群众内生动力。出台《关于激活内生动力建设全面小康新农村的决定》,制定激活群众内生动力20条措施,引导农民参与全域土地综合整治等工作。实行村干部基本报酬+绩效报酬+三项奖励(集体经济发展创收奖励+土地整治项目创收奖励+征收耕地开垦费奖励)的“1+1+3”结构性报酬制度,激励干部担当作为。通过实施土地整治“点土成金”,实现政府得指标、集体得收入、干部得激励、农民得实惠“四方共赢”。

## 用好“第一桶金” 实现“钱生钱”

利用全域土地综合整治的“第一桶金”,推动投资方式由多元化向精准化再向集约化渐次递进,实现资金“雪球”越滚越大。多元化投入乡村产业,推动“百花齐放”。深入挖掘各村发展集体经济先进经验,从不同基础条件、不同产业特点、不同发展模式,总结提炼制定《玉林市发展壮大村级集体经济“十法”案例选编》,指导各村利用“原始积累”和土地整治腾出的耕地建设各类“短平快”项目。

提升服务支撑力。通过创新交易方式、创新经营模式、创新培训机制、创新信贷服务、创新配套服务等服务项目,打造市、县、镇三级“一站式”农村集体经济发展服务中心,为集体经济发展提供全方位、全过程跟踪服务。目前,三级服务中心累计受理农村集体土地流转面积33.35万亩,交易总额26.31亿元;受理农村集体经济组织贷款项目28个,金额3780万元。

提升监管保障力。先后出台《玉林市村级集体经济收益分配管理办法(试行)》等4份制度文件,强化资金监督、运营管理。2020年以来,结合开展清理规范合同行动,对村集体物业租赁、资源发包、产业带动、服务创收等各类合同、项目,逐一扫描“过筛子”,全市共清理合同1506份,排查整改风险项目18个,进一步建立完善市、县、镇三级农村集体经济项目、合同数据库,保障项目资金安全高效使用。

# 探索农村产权流转改革“玉林模式”

广西玉林市推动农村资源资产要素与交易市场有效对接,提高农村资源资产市场化配置效率

□ 龚成钰 罗琼涛 宁一坚

近年来,广西玉林市从健全流转交易市场体系、探索价格形成机制、拓展现代农村金融服务3个方面,建立完善农村资源资产要素与交易市场有效对接的路径方式,破解原有的农村产权交易不规范、分散无序、效率低下、管理缺失等问题,提高农村资源资产市场化配置效率,形成了规范成熟的农村产权流转运行管理“玉林模式”。

## 健全流转交易市场体系

成立广西首家地市级农村产权交易中心。建立“市县镇村”四级交易服务平台,培育一支农村产权经纪人队伍,形成区域全覆盖的“4+1”交易服务体系。将县、镇、村三级接入市级农村产权网络信息服务平台协作联动,统一交易信息登记、汇总、上报、审核、发布、竞价交易,实现全市交易数据信息同步。

制定出台《关于开展农村产权抵押(质)押融资试点工作的意见》《玉林市

农村产权交易管理暂行办法》等30多个配套文件。按照交易平台、交易规则、信息发布、交易鉴证、培训机制、监督管理的“六统一”管理模式,建立交易市场内部管理制度39个,制定各类农村产权交易服务指南、交易流程图和格式文本,为14类农村产权交易提供“简明读本”,规范平台运营和产权交易、评估、抵押等流转交易行为。

截至2021年8月底,玉林市农村产权交易中心累计组织交易与鉴证总涉及流转面积57.53万亩,涉及流转交易总额36.15亿元。

## 完善流转交易价格形成机制

各类涉农资产交易面向社会,全部采用网络电子竞价,交易公开透明,全程可追溯,有效避免“暗箱操作”和防止国有资产、农村集体资产流失。

通过委托专业评估机构编制、组织行业专家论证等方式,深入研讨并形成《玉林市农用土地估价参考指引》,向社会公布,作为全市统一、规范、具有权

威性的农村产权价值评估标准。

在全国率先创建土地承包经营权、林权交易价格指数,定期发布主要农村资产资源的平均价格和市场分析,为交易双方提供充足的信息支撑。

## 拓展农村金融服务配套改革

打造“交易鉴证—抵押登记—价值评估—抵押融资”四合一的农村产权流转交易综合服务模式,推动农村产权与金融机构对接、融资。在玉林市农村产权交易中心引进23家服务会员单位,服务功能涵盖拍卖、评估、审计、法律咨询、财务顾问、管理咨询等,为农村产权流转交易提供专业评估。设立农村产权抵押登记服务站,制定全市农村产权抵押登记制度与细则,为全市农村产权抵押登记提供信息对接、数据统计、权益保护等全方位服务。

通过举办农村产权融资项目对接会和政银企交流会等形式,将农村产权交易成果引导转化为示范性融资模式,促进金融机构广泛开展农村产权抵

押(质)押贷款业务。玉林市辖区各金融机构创新推出土地承包经营权抵押贷款“农承贷”、农村集体经营性建设用地抵押贷款“农集贷”“农易贷”和农村自建房贷款“安居贷”等30多个农村产权信贷产品。截至2021年4月末,玉林全辖农村产权抵押贷款338户,贷款余额42.58亿元,比年初增加6.07亿元。同时,在土地经营权直接抵押、“土地经营权+其他抵押物抵押”模式的基础上,引入农业担保与农业保险,创新推出“信贷+担保”“信贷+保证保险”等农村产权抵押融资新模式。水域养殖权抵押贷款、“信贷+担保”在广西率先实现抵押登记贷款,广西首例“两权”抵押贷款保证保险在玉林市出单。

目前,玉林市农村产权抵押贷款余额占广西的一半以上。玉林市财政还出资成立小微企业融资担保有限公司和农业信贷融资担保有限公司,建立“担保公司+补偿基金”的保险机制,并设立风险补偿基金,建立抵押物处置机制,防范和分散信贷风险。

# 推进改革集成试点 打造新材料产业链

广西玉林市以提升产业链现代化水平为导向,着力强龙头、补链条、聚集群

□ 龚成钰 王祥海 宁一坚

自2021年4月被列为广西新材料产业高质量发展改革集成试点以来,广西玉林市龙潭产业园区以提升产业链现代化水平为导向,着力强龙头、补链条、聚集群,以柳钢中金项目为龙头的不锈钢新材料、以正威项目为龙头的铜基新材料、以锂电项目为龙头的锂电新材料等3个临港产业集群,加快推进、雏形初显。

## 强化顶层设计 在布局谋篇上下功夫

打造高水平新材料产业体系。聚焦产业链条价值、经济价值、产业生态价值3个维度价值提升,打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战,推动不锈钢新材料、锂电新能源材料、铜基新材料三大产业板块做大做强,构建现代化新材料产业体系。

构建产业科技创新驱动机制。聚焦人才、企业、政策3个关键环节,优化

园区产业创新生态,推进产业链条协同创新,激活创新发展动能。

构建产业链和创新链融合发展机制。聚焦科技服务平台、产业服务平台、金融支持平台三大平台优化升级,推动创新链和产业链精准对接、双向融合,释放各类主体融合发展潜力,促进创新要素和产业要素实现无缝对接。

## 强化政策引领 在组织保障上下功夫

政园合一,最大化调配资源。创新推行博白县委书记、园区工委书记一肩挑以及博白县委和园区工委交叉任职的模式,成立改革工作专班,统筹协调改革试点资源调配、征地拆迁等重大问题。建立改革工作集中会诊机制,定期不定期组织市、县、园区、企业四方集中研究改革工作中存在的问题。

优化人事,激活创业动能。建立健全在项目一线发现、培养、考察和使用干部机制,健全完善容错纠错的具体细则,积极营造是非分明、作风清明

的政治生态。推行园区机制体制改革,内引外联专业人才,组团开展服务。

政策倾斜,催化资源聚集。积极争取自治区对试点工作在用地指标、专项债、重大产业发展资金等方面的大力支持。出台新材料产业发展政策,为改革工作提供政策保障。

资金聚拢,集合力办大事。从2021年起,聚集园区内企业新增税收地方留成部分、土地开发收入、上级补助、园区自筹等资金,建立园区新材料产业高质量发展改革集成资金池,专项用于兑现各项对企业的奖励扶持政策,在项目的建设过程中给予大力支持。

## 强化要素保障 在发展供给上下功夫

强化用地保障。探索实施入园企业投资“亩产”“亩税”制度,盘活闲置厂房和地块。深化征地拆迁改革,加大土地收储力度。2021年获批土地3558

亩,已完成征地3331亩。

强化能源保障。加大电力市场交易改革力度,降低企业用电成本。完善工业用水规划布局,引导企业提高用水效率。强化供气保障机制建设,完善供气网络。协调解决重大项目能耗问题。

强化基础设施。完善“港产城海”融合发展机制,推动码头、铁路支线建设,加快完善园区道路、医院、学校、商场、星级酒店、物流、污水处理和尾水深海排放等项目设施。

## 强化服务创新 在提升水平上下功夫

推行“六个一”机制,即一个项目一个领导小组,一个实施方案,一个现场服务岗,一个当天研判会,一个周督查通报。

推行“三同”服务,即园区领导干部与项目业主同一幢楼办公,同一张桌子用餐,同一幢宿舍住宿,只要项目建设的进程不停,干部服务的脚步就不停。坚持“四到位”,即责任到位、人员到位、措施到位、保障到位。