

西咸研究

(第 15 期·总第 235 期)

西咸新区研究院

2021 年 8 月 18 日

关于在新区探索城乡融合“四轮驱动”的思考建议

邓向宁

2020 年，习近平总书记在中央农村工作会议上指出，要推动城乡融合发展见实效，健全城乡融合发展体制机制。为进一步探索农村发展以城市为引擎、城市发展以农村为底色的互动式发展路径，立足新区农业农村发展现状和存在问题，我们在借鉴相关区域发展经验的基础上，提出探索城乡融合“组织驱动、经营驱动、交易驱动、人才驱动”发展模式，以期推动新区农业农村高质量发展。

一、为什么要在新区创新探索“四轮驱动”

创新城市发展方式的重要内容之一，就是构建和谐共生、相互促进的城乡关系。新区成立以来，特别是 2017 年全面托管行政和社会事务以来，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，协调推进脱贫攻坚与乡村振兴，全区 2575 户 8620 名贫困人口顺利脱贫；建成现代农业示范园区 19 个，设立农村股份经济合作社 440 个，收益超 100 万村达到 21 个，农村产权交易市场年交易额突破 1000 万元；探索推行征迁群众“五金”制度，有力促进了城乡一体化发展，新区城镇化率由 2017 年的 52.9%提升到 2020 年的 57.1%，农村居民人均可支配收入从 2018 年的 12775 元增长到 2020 年的 14953 元、增长 17%，经济社会取得较快发展。

然而，与西安周边农村发展相比、与新区群众期望相比，新区在农业农村发展中还存在一些不足：**一是农业发展的定位不明确**。不同的区位决定了农业发展不同的定位，在靠近城市的近郊地区，农业就要围绕城市做文章，围绕城市人的需求调整农业生产和经营方式，尽管目前新区五个新城农业发展各具特色，但与城市需求对接的思想还不坚定、思路还不明确。**二是农村集体经济组织参与市场竞争能力较差**。经过农村产权制度改革，新区各村均成立了农村集体经济组织，但由于村集体经济组织不是完全的市场主体，无法直接参与市场竞争，加上大部分集体经济负责人市场化意识不强，把精力放在了如何依靠政府上，导致新区农民集体经济做不强、做不大。**三是农村集体经济经营性收入普遍**

偏低。据统计，2020年新区369个集体经济组织中，无经营性收入的177个，有经营性收入的192个（其中5万元以下的66个，5万-10万的16个，10万-50万的61个，50万元以上的49个），反映出目前农村集体经济的经营指数不高，自主发展壮大能力不强。**四是乡村振兴社会参与度不高。**目前乡村振兴主要集中在村容村貌整理和以项目园区建设为主的产业发展，财政资金投入大，村集体经济、村民、社会资本的参与度不高，在政策层面忽视了发动群众、引导社会资本，形成政府“一头热”现象。

二、什么是“四轮驱动”

“四轮驱动”是立足新区发展实际，探索将市场机制引入农业农村发展，提出组织驱动、经营驱动、交易驱动和人才驱动，以此为探索，激活乡村资源、发展农村集体经济、促进城乡资源双向流动、提升农业经营效益、增加农民收入，促进城乡融合发展和乡村振兴。“四轮驱动”从构建新的农村经济组织形式和搞活农村产权交易回答了如何发展壮大农村集体经济的问题，从发展新型经营主体和引导城乡人才流动回答了如何促进城乡融合的问题。

组织驱动。组织驱动的核心是组织创新，有效整合开发农村资源，发展壮大集体经济。新区可通过组建集体经济总公司，链接各村的集体经济组织，通过人员管理和资产管理打造集体经济的联合体。联合体的成立，将有效整合农村集体经济力量，解决了农村集体经济组织一盘散沙的局面。

经营驱动。经营驱动就是改变农村现有生产组织方式，特别

是针对目前普遍存在的一家一户的生产方式，通过加强宣传引导，把个体生产效益不好的、撂荒和半撂荒的土地集中起来，按照法律法规交给高素质的职业农民发展家庭农场、农民合作社等，引进科学高效的生产技术，扩大生产规模，培育农业品牌，全面提升农业发展水平。

交易驱动。交易驱动就是将产权明晰的农村资产打包成资源包，进入市场进行规范交易，解决集体资产交易盲区多、专业化程度不够、市场认可度低、交易数量少、活跃度低的问题，从根本上盘活农村资源，实现入市交易。

人才驱动。人才驱动就是从统筹城乡发展的角度推动城乡人才双向流动，一方面将农村闲置劳动力通过培训等方式转化为产业工人，实现农村到城市的流动，提高农村家庭收入；另一方面通过制定引导政策，吸引城市“新农人”到城市周边农村发展都市农业，成为农民合作社和家庭农场的领头人、技术骨干、管理人员等。

三、以“四轮驱动”促进新区城乡融合发展的建议

（一）建设以村集体经济组织为主体的农村经济组织群。实现乡村振兴，集体经济组织要起到兜底作用，一是新区要以集体经济组织为龙头，其他经济组织为从属，通过政策倾斜吸引更多的农村专业合作社、家庭农场、能人大户加入村集体经济合作社，理顺农村经济组织关系，前期可选取 5-10 个村开展试点，成熟后由点到面逐步推广。二是建设农村集体经济总公司，可分两步进行：第一步，开展集体经济组织公司试点，在试点村成立所属

集体经济公司，以更加灵活的方式参与市场竞争；第二步，在村成立集体经济公司条件成熟的前提下，通过新区财政注资、村集体经济自愿以资源或资金入股成立新区农村集体经济总公司，提升市场影响力和抗风险能力。

(二)完善农村产权配套相关政策。一是加快土地流转步伐。结合新区实际，针对目前土地流转“群众兴趣不高”的问题，出台鼓励政策，打出土地流转流出补贴和农民就业组合拳，加快土地流转，引入流转合同司法审核制度，实现农民自愿流转、安心流转。**二是出台引导新型经营主体发展优惠政策。**制定新区以专业大户、家庭农场、农民合作社和龙头企业为主的新型经营主体发展规划，明确产业类型、布局区域和发展路径，并根据规划制定具体的补贴激励政策，做好政策的宣传和兑现，促进新型经营主体健康发展。**三是研究制定农村产权交易政策。**考虑从保障底线、促进交易两个角度做好产权交易政策，明确集体资产交易的范围、要求、方式、程序、注意事项等，确保农村集体产权收到应有保护，实现农村产权交易量质“双提升”。

(三)构建农村产权交易体系。一是建设农村产权交易平台。在分析现有平台优缺点的基础上，提出农村产权交易建设意见，择优选择平台技术服务商，按照“一平台、两大厅、三中心、多分支”（“一平台”即一个农村产权交易平台，“两大厅”即新区南北两个产权交易服务大厅，“三中心”即平台技术服务中心、标准资产包服务中心和客户服务中心，“多分支”即根据农村产权交易公司业务发展特点，酌情布局业务分支机构）思路建设交

易平台，采用市场化经营的模式开展经营活动，服务农村集体产权交易，促进农村资源不断推向市场。二是**打造农村产权交易生态圈**。围绕服务农村集体产权交易，完善配套服务环节，引入资产评估机构、审计机构、市场策划机构等专业力量，实现农村资产挖掘、包装、评估、竞价、招投标、经营策划、法律纠纷处理等一条龙服务，优化产权交易生态。

（四）打通农村劳动力进城和城市“新农人”下乡的通道。农业农村要发展，就需要把农村富余的劳动力解放出来，从事新的行业提高收入，把农业生产交给更专业的人去做，提高生产效率。一是可试点引导成立100家标准化集约生产主体，户均土地经营面积不少于50亩，培养100名新型农民，推动农业集约化生产。二是积极引导“新农人”下乡。在不断完善农村产权交易市场的基础上，同步建立“新农人”服务体系，完善各类基础设施，优化办事流程，消除“新农人”下乡的各种顾虑，使其能够尽快的切入农业生产。三是根据新区二产、三产的特点，出台专门面向农村劳动力的培训计划，提供城市产业发展需要的建筑服务、装修服务、家政服务、工业生产等技能型培训，培育一批产业工人。四是搭建新区农民用工需求平台，从劳务纠纷处理、劳动权利保障、养老保险、医疗保险、子女教育等方面做好保障服务，解除农村劳动力转移顾虑。

（作者单位：西咸新区农业农村局）

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及
部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
