

让农民腰包鼓起来 让乡村真正活起来

——自治区政协召开“完善城乡融合发展体制机制 促进农民农村共同富裕”专家协商会发言摘编

编者按：

8月25日，自治区政协围绕“完善城乡融合发展体制机制 促进农民农村共同富裕”议题，召开专题议政性常委会会议专家协商会。会上，周玉婷、尚亚龙、刘学武、李昭楠4位专家，王平、刘媛、吴夏蕊、张蓉4位自治区政协委员，分别作交流发言，为城乡融合提质、农民农村共富提效，凝聚智慧、汇聚合力。

以更高城乡融合水平更好促进农民农村共同富裕

周玉婷



根据自治区政协农业和农村委员会委托课题的研究，测度显示，“十四五”时期我区城乡融合水平、

共同富裕水平稳步提升，但与全国平均水平仍有差距，空间融合与基础设施融合是相对短板。为此，建议：

完善县域产业规划差异互补机制，借鉴仙桃—潜江—天门“竞合共生”、建德—兰溪—龙游“共享联盟”等模式，强化县域产业规划“全区一盘棋”统筹；完善跨县域、跨行政区产业链条分工协作机制，鼓励跨县域打包申报项目，并配套相应效能考核评估机制。

完善城乡规划“一张图”管理机制，借鉴彭阳县“专班+部门+乡镇”常态化联席会议经验，搭建全区统一的城乡空间规划“一张图”信息共享平台；建立“一张图”县域常态化联席会议、联办联审机制，切实解决地类权属跨部门协调难题。

完善农村基础设施建管一体化机制，借鉴山东县域市政设施建管一体化改革经验，在项目立项阶段同步测算后期管网、设施运维成本，建立“建设项目+运维经费”同步测算、同步安排的财政保障制度；建立县域统一管护平台，组建县城市政运维经营实体，对城乡供水、污水管网实行统一标准、统一队伍、统一运维。

探索农村集体经济“委托运营”机制，借鉴贺兰县职业经理人试点和浙江乡村运营师模式，推广“职业经理人”制度，完善乡村运营师培育引进机制，提升“三资”市场化运营能力，促进长效增收。

〔周玉婷 中共宁夏区委党校（宁夏行政学院）公共管理教研部副主任、副教授〕



宁夏城乡要素流动长期呈“乡村单向输血城市”格局，远郊村尤为明显。以银川市月牙湖乡为例，城乡住

房要素双向流动受阻：新建移民村宅基地刚性需求增多，与集体建设用地指标紧缺形成矛盾；银川城区存量住房大量空置，形成“城里房闲置、村里房紧张”的结构性错配。受黄河阻隔、远郊区位制约，基础设施运维成本高、公共服务延伸不足，人口外流严重、资本外流明显，乡村要素单向流失问题突出。为此，建议：

深化农村土地“三权分置”改革，将承包权量化为集体股权，由村集体牵头推进经营权集中连片市场化流转，对接龙头企业发展特色现代农业，保障集体经济组织成员长期享有分红与增值收益。

由县（区）级政府牵头建立土地经营权价值评估标准流程，将闲置土地经营权委托村集体统一流转引入

社会资本，农户以置换资金定向购置城区存量房产，实现“农村土地承包经营权纳入不动产统一登记”制度化转化。

配套“市民化服务卡”，将进城农民纳入城镇住房保障体系。实现教育、医疗优质资源全覆盖，引导远郊富余劳动力梯度市民化；同步构建城市人才技术下乡常态化机制，形成“人口进城、要素下乡”良性互动。

依托土地连片基础配套设施，推进远郊村落整合与集中居住区建设；建立城区名校托管远郊学校的集团化办学、三甲医院轮岗驻诊的医联体协作机制，实现公共服务集约下沉与精准适配。

〔尚亚龙 宁夏社会科学院综合经济研究所副研究员〕

让城乡劳动力从“规模流动”走向“有效配置”

刘学武



城乡要素双向流动是城乡融合发展的核心关键，劳动力作为最活跃、最能动的要素，其流动直接关系到乡村人才

支撑、城乡产业联动与公共服务衔接。当前，城乡劳动力正由“单向流动”向“双向流动”转型，但城市融入不充分等结构性矛盾依然突出。为此，建议：

摸清流动家底。系统梳理劳动力从控制流动、单向流动到双向流动的演变历程，厘清流动模式的阶段性变化；关注数字化转型、平台经济等新业态对劳动力流动模式、就业空间与岗位匹配带来的深刻影响。

找准配置堵点。构建劳动力有效配置的多维评价框架，从就业稳定性等维度测度配置质量，重点分析城市融入不充分等堵点，关注数字技能鸿沟与保障缺口对配置效率的制约，从制度约束等方面剖析失衡成因。

打通转化通道。城市侧推动稳定就业、公共服务供给、社会保障接

续与职业发展相衔接，提升农业转移人口市民化质量；乡村侧增强产业承载、岗位供给、创业支持与技能培训，稳住返乡劳动力和下乡人才；衔接侧健全就业服务、岗位信息与社保接续机制，借助数字技术打通信息壁垒、提升匹配效率。

优化配置路径。完善就业支持、公共服务和职业培训体系，提升农业转移人口稳定融入能力；增强乡村产业承载、岗位吸纳和创业支持能力，拓展返乡劳动力与下乡人才就业创业空间；健全就业服务、技能培训、岗位匹配、社保接续、信息共享和权益保障机制，让劳动力在城乡之间流动更有序、匹配更精准、转化更高效。

〔刘学武 宁夏大学经济管理学院副教授〕

破壁垒 强机制 促共富 以制度创新激活城乡融合新动能

李昭楠



我区城乡融合发展已迈入“从要素补短板向制度破瓶颈”的关键转型期，量的积累基本完成、质的突

破亟待攻坚，短板已不再是简单的硬件缺口，而是城乡二元结构遗留的制度性、机制性、结构性难题，集中表现为制度供给与区域禀赋不匹配、要素流动与增收需求不匹配、产业能级与联农增收不匹配、建管服务与民生期盼不匹配这四个“不匹配”。为此，建议：

聚焦统筹协调，打破部门壁垒，完善政策协同审查、规划动态衔接、资金精准配置机制，立足不同区域和移民安置区禀赋，推行分类施策、差异化赋能。

聚焦要素改革，稳慎推进农村土地制度改革，完善“三权”盘活、闲置农房利用、土地入市收益分配机制，健全人才培育和城市人才下乡激励机制，创新信贷、担保、保险等金融服

务，释放农村资产价值。

聚焦产业富民，推动城乡产业链贯通延伸，引导精深加工、冷链物流、电商业态下沉乡村，全面推广股份合作、保底分红、务工增收等紧密型联结模式，把联农带农成效作为项目审批、资金拨付的刚性门槛，做强村集体经济市场化运营。

聚焦均等普惠，建立城乡基础设施统一规划、建设、管护机制，健全多元运维经费保障，持续推动优质教育医疗资源下沉，动态优化社保、低保、养老待遇联动调整机制，精准做好农村“一老一小”关爱服务，持续织密共同富裕民生保障网。

〔李昭楠 北方民族大学经济学院教授〕

促进平均收入线以下农民持续增收 推动农民农村共同富裕

自治区政协委员 王平



促进共同富裕，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。当前，城乡发展不平衡、农民内部收入分化问题依然突

出。为此，建议：

统筹城乡产业布局，推动城乡产业链延伸和联动发展，支持劳动密集型产业向县域梯度转移，大力发展农村电商、乡村旅游等富民产业。完善联农带农机制，确保平均收入线以下农户真正嵌入城乡产业链、分享增值收益。实施低收入农民就业促进行动，推广以工代赈，开发乡村公益性岗位。

统筹城乡投入分配，坚持农业农村优先发展，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，健全城乡融合发展投入保障机制；完善农业支持保护制度，健全价格、补贴、保险“三位一体”政策体系；完善农村低收入人口动态监测和常态化帮扶机制。

统筹城乡要素配置，稳慎推进农

村宅基地制度改革，探索农户自愿有偿退出和闲置农房盘活利用机制；完善农村集体经营性建设用地入市增值收益分配办法，健全征地补偿长效机制，提高低收入农民在土地增值收益中的分配比例，让农村“沉睡资产”变为低收入农民的“增收活水”。

统筹城乡公共服务，减轻平均收入线以下农民支出负担。推动优质教育资源向农村倾斜，完善县域医共体和乡村医疗卫生服务体系，逐步提高农村基础养老金标准和医保报销水平。深化户籍制度改革，推动农业转移人口市民化。健全与常住人口挂钩的公共服务资源配置机制，让进城农民及其随迁家庭享有同城同权。

〔王平 中共宁夏区委党校（宁夏行政学院）副校（院）长 农业界别〕

强化分层分类培训 夯实城乡融合人才根基

自治区政协常委 刘媛



城乡融合发展的根基，在于“人的融合”。对农民农村共同富裕而言，提升农民能力素质既是内生动

力，也是最需要久久为功的“慢功夫”。为此，建议：

坚持需求导向，推行分层分类精准培训。按从业类型定制课程：务农群体侧重生产技术，务工群体侧重职业技能，从事乡村建设的侧重规划管护，参与乡村治理的侧重民主协商与法律服务，妇女群体侧重手工艺、护理，有意从事农文旅的侧重服务经营，留守群体侧重法治、数字、家教等综合素质。

扩大普通农户覆盖面，向重点群体倾斜。扭转“重大户、轻小户”倾向，将监测户、小规模种植农户纳入培训重点。多用田间课堂、土专家现身说法等贴近实际的方式，让更多普通农户愿意参与、学得会、用得上。

健全训后跟踪服务机制，打通学

用转化闭环。建立“培训+跟踪指导”机制，科技特派员、特聘农技员、乡村工匠在培训结束后持续入户指导，把课堂所学转化为田间实效。

统筹整合培训资源，完善城乡协同机制。统筹农业、人社、乡村振兴培训项目，推动师资、实训基地共建共享，避免重复培训。把教育培训作为城乡融合发展体制机制的重要抓手，构建城乡一体化人才培养体系。

授人以鱼不如授人以渔，能力提升始于开阔视野、务实管用的培训，应由点及面做实培训，让广大基层农民在生产、建设、治理、务工、创业各方面长本领、鼓腰包，在共同富裕道路上步子更稳、底气更足。

〔刘媛 宁夏农业技术推广总站副站长 农业界别〕

以特色产业为纽带打通城乡要素流动 绘就共同富裕新图景

自治区政协委员 吴夏蕊



近年来，宁夏以特色产业为纽带深化城乡融合改革，城乡融合制度框架基本建立，要素双向流动格局初步成型。

但对标高质量发展要求，我区城乡融合仍存在突出短板。为此，建议：

以特色产业为牵引，破除要素流通壁垒。优化乡村产业用地保障体系，系统盘活农村闲置土地、农房等存量资源，建立特色产业专属人才帮扶机制，精准培育本土产业能手和新型职业农民。创新适配特色产业的金融信贷产品，构建产业牵引、要素互通、双向循环的城乡发展新格局。

以产业配套为支撑，优化城乡公共资源配置。坚持产业布局与公共资源配置同步规划、同步推进，统筹优化公共服务和基础设施布局，推动优质公共资源向产业重点村、乡村振兴重点片区下沉延伸。健全城乡公共服务一体化供给机制，落实常住人口均等化公共服务政策，完善农业转

移人口权益保障体系。

以利益联结为核心，做实做强联农带农机制。大力发展精深加工、农村电商、乡村文旅等新业态，引导龙头企业、合作社与农户建立紧密型联结机制，推广保底收购、就近务工、股份分红等模式，让农户深度融入产加销全链条，持续分享增值红利。

以内生激活为根本，筑牢共同富裕发展根基。深化农村产权制度改革，盘活闲置资源、拓宽财产性收入渠道，培育庭院经济、休闲农业等新业态吸纳就近就业，健全低收入群体常态化帮扶机制，巩固拓展脱贫攻坚成果，持续缩小城乡差距，绘就城乡共融、全域共富的宁夏崭新图景。

〔吴夏蕊 宁夏绿峰源农业科技有

健全返乡入乡创业激励机制 激活城乡融合人才引擎

自治区政协委员 张蓉



人才返乡入乡创业是盘活乡村资源、培育新兴产业、带动群众增收致富的关键抓手，能够有效破解乡村

人才空心化、产业同质化、内生发展动力不足等突出难题。为此，建议：

在政策激励方面，应统筹整合各部门分散的创业扶持政策，制定统一的人才返乡入乡创业政策清单，设立返乡创业专项，打造乡村人才创新创业综合体。依托乡镇政务大厅、村社服务点等平台，常态化精准推送政策。

在金融扶持方面，应推出“返乡创业贷”“乡土人才信用贷”等金融产品，对初创小微项目落实财政贴息，对与产业契合度高的优质项目给予一次性创业补贴。设立县级返乡创业风险补偿专项资金，构建政府、银行、保险、担保四方风险共担机制。

在产业赋能方面，应由乡镇牵头对辖区返乡创业项目全面摸排建档，引导向精品农业、非遗体验等特色方

向转型。建立重点扶持项目库，打造新兴产业创业孵化平台，提供技术指导、业态培训等一站式服务，不断提升项目核心竞争力。

在服务兜底方面，应聚焦人才创业、生活、安居全链条需求，打造宜居宜业乡村创业环境。在乡村创业重点区域完善标准化生产车间、冷链仓储等经营性设施，实现千兆网络全覆盖，保障数字农业、电商直播产业发展。依托政府补贴、政企联营等方式整合镇村物流资源，搭建乡村物流集散体系，引进培育财税、法务、品牌运营等第三方专业服务，补齐创业服务短板。

〔张蓉 宁夏农林科学院植物保护研究所研究员 环境资源界别〕

〔本版文字图片由记者 郝婧 整理拍摄〕