# 完善城乡融合发展体制机制 共绘农民农村共富图景

## ——自治区政协十二届常委会第二十三次会议大会书面发言摘登(二)

**编者按：**

9月23日，自治区政协十二届常委会第二十三次会议围绕“完善城乡融合发展体制机制，促进农民农村共同富裕”协商议政。本报选取部分大会书面发言进行刊登，敬请关注。

## 优化农业产业布局 推进农业产业化发展

**民革宁夏区委会**

产业布局是农业产业化的“先手棋”“牛鼻子”，布局优则产业强、农民富。近年来，我区坚持以优化产业布局为主线，推动冷凉蔬菜、枸杞、葡萄酒、牛奶、肉牛、滩羊等特色产业向优势产区集中，产业基地和产业带建设扎实推进，区域化布局、规模化经营格局初步形成。特色产业产值占农业总产值的66%，成为农业经济核心支柱。农产品加工转化率75.8%，土地流转占比22.7%、社会化服务2600万亩次、综合机械化率84.19%，乡村旅游、休闲农业等新业态为农民增收提供了新动力。

总体看，我区农业产业化发展态势良好，但产业布局仍存在一些突出问题。种植业小规模耕种仍较普遍，基地连片度不高，经营主体规模总体偏小。养殖业除牛奶产业外，小散户养殖占比仍高，“小规模、大群体”特征明显，产业集中度低。部分县（区）主导产业同质化、功能定位不清，导致产业配套投入大、物流成本高，难以形成规模效益。

冷凉蔬菜除“西吉西芹”“彭阳辣椒”“盐池黄花菜”等地标单品种植相对集中外，大部分菜品“有品类无规模、有产品无批量”，标准落地难，难以满足大市场持续稳定供应。冷链物流布局失衡，部分县（区）乡镇冷链几乎空白，鲜活农产品损耗大，“好物有名价难扬”问题突出。

龙头企业总量少、单体弱，精深加工企业偏少，产业链条短、增值收益外流。合作社、家庭农场规范化水平不高，社会化服务体系不健全，农民组织化程度低，难以支撑产业布局由“散”向“聚”转变，农民增收空间受限。

为此，建议以系统化思维、集约化经营理念，从自治区层面加强农业产业统一规划。突出产区概念，以县域为单元，科学确定各县（区）主导产业和功能定位。因地制宜，优选品类、优化空间，以推进品类相对集中布局为导向，加强产业基地建设，给予差异化政策重点培育，构建“以基地支撑县区、以县区保障产区、以产区服务全区”的产业格局。

以产区为主体，围绕品种选育、产品加工、冷链物流、品牌营销进行全产业链设计，将农产品初加工最大限度留在田间地头、乡村集镇，促进农民深度参与产业分工。加快补齐冷链物流短板，以产区为单位建设冷链集配中心，健全“产区—集配—销区”冷链网络，打通出村“最初一公里”。

统筹土地、资金、科技、人才等要素向优势产区、产业基地集中配置。完善用地、用水、用电等支持政策，统筹整合财政衔接资金和涉农资金，加大对产业基地、冷链物流、精深加工等关键环节投入。深化产学研合作，加强良种繁育、绿色种养、精深加工等关键技术攻关和成果转化，为产业布局优化和农业产业化发展提供坚实保障。

## 唤醒沉睡闲置资产 释放车间共富潜能

**民盟宁夏区委会**

就业帮扶车间在带动群众增收、巩固拓展脱贫攻坚成果方面发挥了重要作用。但在实际运营中，部分车间仍存在资产闲置、低效运转、该退未退的情况，一定程度上沉淀了财政和集体资产，制约了帮扶效益的充分发挥。

部分车间在建设初期论证不够充分，或后期市场发生变化，导致投产后订单不足、管理跟不上，长期处于“休眠”或半停产状态，未能有效发挥带动就业的作用。厂房和设备利用率偏低，不仅造成资源闲置，也在一定程度上影响了帮扶资金的使用效益。受自然条件和发展基础影响，部分车间在供暖、消防等配套设施方面仍存在短板，影响了车间的全年化、常态化运营。

就业帮扶车间的利益联结方式比较单一，主要以吸纳就业、发放工资为主，辅之以一定的就业补贴。虽然增加了群众的务工收入，但村集体作为资产所有者的收益渠道相对有限。由于村集体资产入股、利润分红等机制尚不健全，村集体与车间运营主体的利益联结不够紧密，资产增值收益反哺村级集体的能力有限。车间中服装加工、初级农产品分拣包装等劳动密集型、低附加值业态仍占较大比例，产品同质化现象较为突出。

为此，建议由自治区层面牵头，对全区就业帮扶车间开展第三方绩效评估，重点考察资产利用率、带富人数、联农紧密度等指标。对闲置、无前景的车间，稳妥摘牌并收回资产；对运营良好的，及时纳入扶持名录。建立年度动态调整清单，形成“优胜劣汰”的良性机制，推动资源向高效主体集中。

对帮扶项目资产实施“巩固、升级、盘活、调整”的分类管理方式。对优质车间，支持其“升级”扩能，引进新设备、开发新产品；对闲置厂房，通过招商引资引入新的经营主体，或改造为现代化生产车间，实现“盘活”利用；对难以继续用于生产的，将资产“调整”为仓储物流点、村级服务设施等其他集体经营性资产，通过功能转换避免资源浪费，确保资产保值。

引导车间主动融入“六新六特六优”产业布局，向产业链上下游延伸。鼓励同类车间组建产业联盟，统一接单、分拨生产、共享物流，降低生产成本。支持车间从初加工向品牌包装、电商销售延伸，提升产品附加值和品牌影响力，增强市场竞争力。

将补贴与村集体分红挂钩，推广“强村公司+车间+农户”模式，推动村集体资产折价入股，构建“租金+薪金+股金”的多元增收格局。探索将车间部分增值收益用于设立村级公益性岗位或困难救助金，让集体资产保值增值的收益更多、更公平地惠及村民。

## 畅通农村金融“血脉” 助力共同富裕

**民建宁夏区委会**

当前，我区农村金融服务体系日趋完善，涉农信贷投放持续扩面增量，农村产权抵押融资试点稳步推进，政银担风险分担机制不断健全，金融赋能乡村发展取得积极成效。但对照城乡融合新要求与共同富裕新目标，金融供给的均衡性、适配性与可持续性仍有短板。

农业生产面临自然灾害与市场波动“双重风险”，但现有保障体系仍显薄弱。枸杞、肉牛、硒砂瓜等特色产业的保险保额偏低，难以覆盖种苗、饲草、人工等综合成本，与城市工商业保险保障水平差距较大。涉农风险补偿资金规模偏小、市县统筹不均衡，政银担合作撬动效应未能充分释放，导致金融机构“惜贷”“惧贷”，农村经营主体尤其是低收入群体难以获得足额、低成本的资金支持。

农村金融服务过度依赖银行信贷，担保、保险、期货等非银金融机构下沉不足，城乡金融供给结构失衡。农村“六权”配套制度尚不健全，缺乏标准化的评估、登记、流转与处置机制，产权交易市场活跃度低。

部分金融机构仍沿袭“重担保、轻信用”“一刀切”的短期贷款模式，难以匹配农业生产的季节性、周期性特点。信用体系建设虽已铺开，但“信用户”“信用村”评定结果在信贷额度、利率定价上的应用不够深入。基层金融供需对接机制不顺畅，针对脱贫人口、老龄劳动力等困难群体的专属普惠产品稀缺，金融服务的可得性与公平性有待提升。

为此，建议金融监管部门、金融机构立足我区特色产业生产经营特点，专项优化涉农贷款期限设置，取消“一刀切”短期贷款模式。引导辖区银行机构改变传统模式，加大农村金融产品创新资源投入，依托信用村、信用户评定成果，推广纯信用、低门槛、随借随还的惠农信贷产品，精准匹配农业季节性、周期性生产资金需求，切实解决经营主体资金接续不畅、到期还本压力大等问题。

统筹加大涉农风险补偿专项资金投入，优化市县资金统筹调配机制，均衡区域资金配置，充分释放政银担合作撬动效能，降低涉农放贷风险成本。推动保险机构优化特色农产品保险条款，合理提高保额、扩大保障范围，确保保险保额基本覆盖种养生产投入成本。深化“政银担+保险”联动模式，建立自然灾害、市场价格波动风险快速理赔机制，以保险增信降低银行放贷风险，稳定金融机构支农投放意愿。

统筹推动银行、担保、保险等各类金融机构服务资源覆盖乡村，打破银行机构单一支农格局，构建多主体、多层次的农村金融服务体系。由农业农村、自然资源部门牵头，健全农村“六权”标准化评估、登记、流转、处置全链条制度，建立标准化、便捷化的农村产权评估机制和交易平台，提升产权资产流动性和市场化运营水平，实现农村沉睡资源向金融资本有效转化。

## 完善联农带农机制 促进农民持续增收

**民进宁夏区委会**

完善联农带农机制，是促进农民持续稳定增收的重要抓手，也是巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴的关键举措。近年来，我区紧扣农业特色产业布局，大力培育龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型经营主体，推广“企业—村集体—合作社—农户”多种带动模式，联农带农覆盖面持续扩大，农村居民收入稳步增长。

联农带农机制在促进农民持续增收方面仍存在一些问题，合作多停留在“生产环节委托代工”“产品简单收购”等浅层模式，“保底收益+按股分红+二次返利”等深度联结模式占比较低。农民收益主要依赖土地流转租金和季节性务工薪酬，与产业发展的利益关联度、获益匹配度不足。具有行业影响力和市场话语权的知名品牌和龙头企业较少，农产品精深加工、仓储、冷链物流和品牌营销等中后端增值服务缺失。部分农民专业合作社和家庭农场抗风险能力弱。部分村集体经济项目由村“两委”包办决策，农民在项目选择、运营管理和收益分配等环节参与度不够。收益分配未能充分体现农户的劳动投入、资源贡献等因素，群众参与积极性不高。现有专业化服务组织数量少、规模小、实力弱，科技对农业提质增效的引领作用尚未充分释放，新品种、新技术、新模式的推广存在“最后一公里”梗阻。

为此，建议大力推广“订单+分红”“入股+保底+分红”等利益联结机制，引导农民以土地、劳动力、资金、技术等要素入股，参与生产经营，享受全链条增值收益。积极推广多村合作、整镇组团、跨镇抱团等跨村联合发展模式，探索发展资源发包、物业出租、资产参股等新型农村集体经济的有效路径。

培育一批规模大、链条长、品牌强的龙头企业，引导家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体扩大服务规模，推动农业经营主体“个转企、小升规”。鼓励龙头企业联合上下游经营主体组建农业产业化联合体，并将带动农户数量、增收效果作为获得各级财政、金融扶持的重要依据。

建立健全“党支部+合作社+农户”利益联结机制，拓宽农民在项目选择、运营管理和收益分配等环节的参与渠道。优化收益分配模式，将收益分配与农户的劳动投入、资源贡献紧密挂钩，形成“多贡献、多受益”的正向激励，激发群众参与积极性。

推广“互联网+社会化服务”模式，支持发展单环节、多环节托管和全程托管等服务模式，提高生产托管补贴标准，并适度向特色产业和薄弱区域倾斜。推动社会化服务与数字技术深度融合，深化同宁夏大学、宁夏农林科学院等本地科研院校合作，加快新品种、新技术、新模式落地应用，助力农业转型升级。

## 串珠成链贯通沿黄发展脉络 融城兴乡促进全民共富

**农工党宁夏区委会**

沿黄城市带是全区经济发展的核心引擎、城乡融合的主阵地、共同富裕的示范样板，全区43%国土面积承载70%常住人口、贡献80%经济总量，有力带动沿黄城市带乡村提质、农民增收、民生改善。

对标城乡深度融合、全域共同富裕要求，当前沿黄城乡协同发展中，市县规划各自为战，城乡、产城、村镇功能衔接不畅，滨河乡村建设、产业布局未深度融入沿黄整体发展体系。沿岸闲置资源零散开发、低效利用，一体化发展势能未能充分释放。沿黄生态廊道实行分段建设、城乡分治，管护标准、治理质效差异较大。跨市县联防联治、价值共享机制不健全，生态资源优势未能有效转化为全民共富优势。城乡产业融合层次偏低，沿黄优势特色产业存在上下游断层，跨区域产业协同、错位发展机制缺失。龙头企业、集体经济、农户利益联结不够紧密，产业增值和惠民效能不足。市县、城乡要素壁垒未彻底破除，土地、人才、资本、技术全域配置机制不完善。

为此，建议编制沿黄三市城乡一体化协同发展专项规划，推动城区、园区、村镇功能错位互补、一体布局。分类优化城郊融合、滨河特色、集聚提升三类村庄布局，将乡村产业用地、基础设施、公共服务全面纳入沿黄城市带总体规划。推动城市路网、管网、文旅、康养等优质资源向沿岸乡村延伸覆盖，实现镇村建设与城市发展同步提质。

建立跨市县统一的生态修复、廊道管护、环境治理标准体系，构建全域联防联治、共建共管格局。创新生态产品价值实现机制，统筹湿地、林草等生态资源，规模化推进生态补偿、碳汇交易、生态文旅融合发展。健全生态收益刚性反哺机制，推动城镇产业收益、生态付费定向回馈沿岸乡村，优先吸纳群众参与生态管护，实现生态保护、城乡共生、群众增收同频共振。

构建“城市精深加工+村种养基地+全域配套服务”产业共同体，依托园区平台和龙头企业，做强枸杞、滩羊等特色产业，补齐初加工、冷链物流、品牌销售短板，延伸产业链、提升价值链。完善“龙头企业+村集体+农户”利益联结模式，通过保底收益、股权分红、就近务工等方式，让群众全链条分享增值红利，持续缩小城乡收入差距。

搭建沿黄地区统一的产权交易、人才交流、金融服务、技术共享平台，破除要素流动壁垒，实现优质资源全域优化配置。深化“强城带乡、强村带弱村”帮扶机制，推动城市资本、技术、人才、运营模式向乡村下沉，激活闲置资产、壮大新型集体经济。健全城乡收益共享制度，构建资源双向流动、价值双向转化良性生态，为沿黄地区城乡融合、全域共富提供坚实支撑。

## 完善新型农业经营主体联农利益联结机制 助力城乡融合共富

**九三学社宁夏区委会**

新型农业经营主体是衔接小农户与现代农业、推进城乡融合共富的关键枢纽。近年来，我区加快构建以龙头企业为引领、合作社为纽带、家庭农场示范为基础的“雁阵”型经营体系，形成订单收购、股份合作、托管服务、劳务带动等多元联农带农模式，促进农村居民持续增收。

对标共同富裕目标与先进省区实践，我区联农带农机制仍存在结构性短板。利益联结“紧密度”不足，分配机制失衡。紧密型股份联结覆盖面不足30%，超七成合作停留在订单收购、土地流转等初级层次。肉牛、滩羊70%、50%产能以活体外销，加工增值与品牌溢价收益过度向下游集中。

要素配置“精准度”不足，支撑体系存在弱项。国家级农业龙头企业仅29家，中小微经营主体占比超90%，精深加工能力短板突出。合作社规范化水平参差不齐，农文旅融合、分布式光伏等新业态配套制度不健全。产权抵押融资受阻、产业融合用地趋紧、复合型人才引育滞后等瓶颈突出。

城乡循环“顺畅度”不足，要素流动存在堵点。城乡建设用地市场二元分割尚未打破，集体资产资源跨域盘活、入股联营机制不健全。工商资本下乡缺少增值共享的刚性制度安排，增值收益单向外流。产加销衔接不紧，产业联合体数量偏少。

为此，建议以制度固化收益共享规则，构建联农利益分配与风险共担制度体系。健全合作社与村集体经济盈余分配监管制度，强化分红公示、审计核查与纠偏闭环管理。鼓励地方探索“政策性保险+产业风险补偿基金”联动模式，搭建经营主体与农户风险分担权责，破解利益分配失衡、风险向农户转嫁的制度性矛盾。

建立产业扶持项目联农成效前置评审制度，将农户增收幅度、分红兑现率、普惠带动覆盖面作为主体资质认定与项目资金扶持的刚性评判标尺。健全农文旅、分布式光伏等新业态联农带农扶持制度，同步完善农村产权抵押融资、乡村产业用地统筹保障、城市人才入乡激励等配套政策。积极探索跨村组团的产业联合体建设，搭建经营主体与农户常态化协商对话平台，切实保障农户在合作中的知情权、参与权与监督权。

以改革创新畅通要素循环，健全城乡要素双向流动与平等配置制度机制。深化农村产权制度改革，加快构建城乡统一建设用地市场，健全农村集体资产资源入股、跨区域盘活利用机制。引导社会资本建立“收益反哺”乡村的责任机制，将产业链增值收益、就业岗位更多留给农民。健全城乡产加销一体化利益共同体培育制度，以全产业链思维推动乡村产业延链补链强链，为城乡融合与共同富裕夯实制度根基。

## 打通从“田间地头”到“致富路口”就业堵点 促进我区农村劳动力就业增收

**自治区工商联**

近年来，自治区党委和政府始终把农村劳动力就业增收摆在突出位置。2025年，全区农村劳动力转移就业86.07万人，农村居民人均可支配收入增长5.9%。目前，我区农村劳动力就业增收结构性问题依然突出，提升空间较大。

全区脱贫技能劳动力仅占5%，多数依靠体力劳动，难以适配行业技术要求。部分群众就业观念固化，排斥灵活就业岗位，受风俗影响，跨区域务工适应性、稳定性较差。县城餐饮企业普遍反映，本地务工人员难以快速适应数字化服务操作。

本地传统农业吸纳就业能力有限，新兴行业存在用工缺口，传统行业用工需求收缩，进一步压缩就业空间。公共服务差距制约跨区域就业，劳务季节性波动大，农闲时段劳动力闲置问题突出。

农村留守群体政策知晓率低、线上获取信息能力弱。村民零散务工缺乏合规用工协议，薪资拖欠、工伤纠纷频发。部分群众受陈规陋习影响负债较重，务工收入难以结余。村级对外出务工人员动态及需求掌握不精准，服务保障滞后。

为此，建议坚持技能培训与务工岗位相衔接，广泛开展新业态新模式从业人员职业技能培训，推动“培训一批、输出一批、上岗一批”。依托职业院校开展“订单、定岗、定向”和“互联网+”培训，立足本地区、本市县务工群体特点开展有针对性的培训。培育“宁字号”劳务品牌，立足各地资源禀赋持续做强，推动劳动力由“体力型”向“技能型”转变。加强重点群体培训，对脱贫户、边缘户、监测户开展家政等灵活就业培训，引入学成和就业奖励机制，激励群众主动提升就业技能。

打造劳务输转“桥头堡”，发挥驻外劳务工作站作用，构建“自治区总站+地市分站+县级工作站”体系，实现“家门口”到“厂门口”一站式便捷高效务工服务。培育劳务经纪人，出台奖补政策，按带动力度兑现激励，引导他们更好发挥劳务市场“中间人”作用。打造一批“家门口”就业基地，抢抓以工代赈政策机遇，发展农产品保鲜冷藏、分选分级等产地初加工产业，让不便出远门的群众就近就业。

健全务工工资保障机制，严格落实务工实名制、工资专用账户、工资保证金等制度，严厉整治非法中介与劳务欺诈行为，切实维护劳务人员合法权益。常态化开展劳动法规、法律援助政策宣传，引导务工人员明晰自身权责。聚焦农村“一老一小”重点群体，统筹教育、民政、卫健等部门协同发力，精准帮扶留守儿童、孤寡老人，有效破解留守群体生活难题。

（本版文字由记者 **马 敏** 整理）