



破解“三农”难题的路径

——江苏省徐州市睢宁县以新发展理念破解“三农”难题的实践与探索

学习时报调研组

作为农业和粮食生产大县，江苏省睢宁县紧紧围绕全面建成小康社会和农业现代化建设目标，以“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念为引领，以建设“强富美高”新农村为统揽，锐意改革创新，勇于破解体制机制难题，走出了一条破解“三农”难题的新路。

推动“三农”发展转型升级的实践与探索

睢宁县位于江苏省西北、徐州市东南，面积1769平方公里、人口143万、耕地155万亩，全县有80多万人生活在农村，40多万人从事农业生产销售，近10万人熟练掌握现代农业生产技术，是江苏省开展设施种植、养殖最早

的县份之一，先后荣获“国家商品粮基地县”“全国粮食生产先进县”“全国绿化模范县”“江苏省日光能温室第一县”“江苏省高效设施农业发展先进县”等荣誉称号。近年来，睢宁县坚持“科学、依法、规范、公正、创新”工作导向，

紧紧围绕“提升全面小康、建设美丽睢宁”目标，按照“精准发力、以点带面、示范引导、全面突破”的思路，逐步推动“三农”发展转型升级，实现了贫瘠变“沃土”、土疙瘩变“软黄金”、有地农民变“有产居民”三个转变。

聚焦农业增效，转变发展方式，夯实同步奔小康基础

推动土地节约集约利用，夯实农业发展基础。针对耕地大块田地少、分散经营多，庄体地利用率低等现状，睢宁抢抓“多规合一”、黄河故道流域土地综合整治、同一乡镇村庄建设用地布局调整等试点机遇，积极探索节约集约用地新路径，切实为发展拓空间、强支撑。一是合理优化镇村布局结构。依托“多规合一”试点，将全县400个村（社区）、2800多个自然村，优化为“1+5+10+232”的城镇布局结构，即一中心（县城）、5个重点小城市（中心镇）、10个特色小城镇、232个农村集中居住点，有效盘活全县392万亩农村庄体地资源，可以实现节约农村建设用地20万亩。目前已新增土地流量指标1.65万亩。二是大力推进土地综合整治。按照“十三五”期间，每年完成工矿废弃地复垦3000亩、占补平衡4000亩任务目标，积极实施占补平衡、工矿废弃地复垦等土地综合整治工作。2016年实施占补平衡、工矿废弃地复垦项目3727亩、2857亩，分别新增耕地3405亩、2853亩。三是创新小型水利工程管理改革。全面推广小型水利工程管理体制改

革，将河道堤防统一收回、统一平整，整理出6万余亩耕地，统一发包给大户经营，实现收益2400余万元，既拓宽了小型水利工程管理资金的筹集渠道，又增加了耕地面积和村级集体经济收入，同时也理顺了“建、管、用”的关系，为实现“农业强”打下了坚实基础。

调整优化农业产业结构，促进农业提质增效。按照调好调顺调优的要求，以绿色化、特色化、品牌化、信息化为抓手，以提高农业供给质量为主攻方向，着力推进农业供给侧结构性改革。一是做大做强。按照“十三五”期间，每年建设10万

亩，五年建成50万亩高标准农田目标，以“地平整、土肥沃、旱能灌、涝能排、路相通、林成网”的农业生产田块和大中型机械化生产要求，大力建设早涝保收高标准农田。以“大规划引领、大规模推进、大区域实施、大田块耕作、大农户经营”为导向，将高标准农田建设与土地流转有机结合、同步推进，促进土地资源适度集聚、农业适度规模经营。2016年全县建设高标准农田1463万亩，通过复垦田间沟、渠、路、涵等基础设施，新增耕地1963亩；土地适度规模经营面积达116.58万亩；土地适度规模经营比重达87%。二是突出高效。立足镇域布局和优势，突出设施瓜菜、特色果业、优质食用菌、优质花生等现代农业产业培育，形成了各具特色的农业主导产品。深化科技创新行动，注重农业科技成果应用，推广新品种、新技术、新模式，强化农机、农艺配套，提高土地产出效率，放大高产示范效应。三是做响品牌。按照绿色生产方式要求，深入实施化肥农药使用量零增长行动，大力发展生态农业，积极推广测土配方施肥、农作物病虫害统防统治和绿色防控等技术，实施种养结合、生态养殖等循环模式，加强农业面源污染治理、畜禽粪便无害化处理、秸秆综合利用等工作，确保农产品质量安全。目前，全县无公害基地认定145万亩、无公害认证申报名录119个，已获证有效“三品一标”品牌435个，其中无公害农产品430个，绿色食品获证有效3个，有机食品获证2个。

发挥项目支撑带动作用，推动农业融合发展。树立现代大农业观念，着眼提高农业全产业链收益，实施农业“接二连三”工程，推动农业产业融合发展。一是发展新业态，培育经济增长点。围绕打造“徐州东部都市休闲观光圈”的目标，以及将黄河故道沿线打造成现代农业、农民增收示范区，积极依托黄河故道综合开发，充

分挖掘历史、山水、乡土文化等资源要素，打造以双沟“千亩石榴园——万亩蔬菜基地——休闲垂钓中心”、姚集优质果示范园、九鼎观光农业园为代表的等一批休闲采摘、农耕体验项目，以及房湾生态湿地、高党特色村、嵯山风景区、庆安湖等为代表的一批休闲观光项目。二是做强新载体，提高板块支撑力。以国家和省级现代农业示范区建设为载体，以农业产业集聚化、生产装备化、产品优质化、经营产业化、农业信息化和环境生态化“六化要求”为引领，积极引导产业向园区集聚、企业向园区集中、生产要素向园区流动。目前全县建成了双沟、王集等镇黄河沿线万亩蔬菜基地，黄墩湖滞洪区万亩设施西瓜基地等一批“菜篮子”基地。三是延伸新链条，增强产业竞争力。发展农产品产地初加工，招引农产品精深加工企业，推进原料生产加工、物流、营销三产融合发展。形成了以金孔雀面粉、佳禾农业为龙头的集种子繁育、面粉加工、品牌化销售于一体的优质粮食产业链，以众友兴合食用菌、瑞克斯旺蔬菜等为龙头的集采后分级、包装、保鲜、速冻、脱水及精深加工于一体的特色蔬菜加工产业链，以及以长江桂柳、益泰种禽、温氏畜牧等为龙头的集种苗孵化、规模养殖、宰杀分割、饲料生产于一体的畜禽加工产业链条。四是抢抓新机遇，提升新效益。大力发展农光互补发电项目，魏集镇顺泰新能源光伏发电、双沟镇协鑫农光互补、姚集镇海润光伏新能源发电、官山镇紫晏光伏新能源发电等多个光伏发电项目实现了并网发电。同时积极推广在屋顶、标准厂房、山体废弃地等区域建设分布式光伏发电项目，切实发挥光伏发电项目在扶贫开发、税收贡献等方面的综合效益。

聚焦农村发展，深化综合改革，激发同步奔小康活力

扎实开展农村产权制度改革。一是认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作。通过“确实权、颁铁证”，赋予农民更加充分而有保障的土地权益。目前，全县入户调查19.45万户，地块调查46.06万块，发放经营权证书23.5万本。二是稳妥推进农村集体资产确权登记工作。积极探索农村土地集体所有制的有效实现形式，确立农村集体经济组织法人地位，探索赋予农民对集体资产股份的占有、收益、继承等权利，实现抵押、担保等权能，充分释放农村各类生产要素潜能。三是加快农村产权交易市场建设。引导和规范农村集体经营性建设用地入市，探索建立农村集体经营性建设用地产权流转和增值收益分配制度，稳步推进流转试点。完善农村产权交易信息服务平台，切实解决交易活动不公开、程序不规范、监督不到位等问题。成立了“睢宁县农村产权交易监督管理委员会”和“睢宁县农村产权交易中心”，出台了《睢宁县农村产权交易管理办法》，并选择了2个镇进行试点。

健全城乡统筹发展体制机制。坚持“镇当县建、村镇一体”理念，同步加快镇区和乡村建设，做到两手抓、同发力。一是加快镇区提档升级。实施强镇

战略，推动镇区一个现代化超市、一个标准化农贸市场、一条县级示范路、一个幸福家园和一个老旧小区改造“五个一”工程，增强镇区人口承载力。沙集电商小镇、双沟临空新城、古邳历史文化古镇、李集边界商贸集镇等特色小镇成效初显。二是加快新型农民集中居住区建设。按照“让农民过上城里人羡慕的幸福生活”的理念，积极推进新型农民集中居住区建设。在规划设计上，最大限度尊重群众意愿，以两层楼房为主，多层楼房为辅；在建筑风格上，以苏北传统民居为特色，兼顾历史文化、生活习惯、人口结构和时代特点，确保留住青山绿水、记得住乡愁；在功能设施上，统筹设计建设路网、绿化、供电、通讯、给排水、污水处理等基础配套；完善老年公寓、社区服务中心、超市、村史馆、文体中心、幼儿园、卫生室等公共服务设施，全面改善村民生产生活环境。目前，高党、官路等4个集中居住区已建成投入使用，杜湖、八一等20个集中居住区正在建设中。三是加快美丽乡村建设。成立“美丽乡村办公室”，统筹抓好村庄规范管理、美化绿化提升、养殖污染治理、“两网”协同建设（垃圾收运和再生资源回收两网“协同发展、融合运行”）以及乡风文明提升“八大工程”。睢宁成为徐州市首家农村市场化保洁全覆盖以

及江苏省村庄环境整治进步最快的县份。

深化镇村公共服务体制改革。全力促进民生实事县域全覆盖，率先打破公共服务城乡二元结构。一是推动便民服务向镇村延伸。实施百姓办事“零障碍”工程，实现镇镇有便民服务中心、村村有便民服务点，同时积极推进婚姻登记等便民事项下沉，真正把服务送到农民家门口。实施乡镇综合执法改革，将与老百姓生活紧密相关领域的执法权限下发到乡镇，更好地提升服务百姓水平。构建“1+18+400”网格体系，强化社会矛盾纠纷排查化解，健全社会稳定风险评估和突发事件应急处置机制，提升群众安全感。二是推动基础设施向镇村延伸。以农桥农路、区域供水等“六大工程”为抓手，推动民生实事县镇村全覆盖，让农民群众共享改革发展成果。2016年民生事业累计投入596亿元，113项民生工程普惠百姓，农村人口饮水安全问题得到有效解决，新改建农村公路365公里、桥梁153座，路网末梢得到有效疏通。三是推动公共服务向镇村延伸。以推进城乡教育、公共医疗等“六个一体化”为统领，大力开展合作办学、办医，积极加强就业公共服务平台建设，大力推动文化服务向镇村倾斜，着力打造镇村15分钟“健康服务圈”“公共就业服务网”“休闲健身圈”。

聚焦农民富裕，拓展增收空间，加快同步奔小康步伐

突出就近就业促增收。坚持“工业强县”核心战略不动摇，大力发展白色家电、纺织服装、金属机电、皮革皮具等优势产业，积极培育新能源汽车、生物医药等新兴产业，并通过“工业发展互助社”载体，引导企业安排“特岗计划”，推动实现就业环境更优，就业岗位更多。尤其是积极引导劳动密集型产业，将一些工艺简单、易学易会的辅料加工环节剥离出来，将企业小车间搬到农民群众身边，让低收入农户在家门口就业致富。2016年全县累计提供8.5万个就业岗位，带动农户年均增收3万余元。针对留守妇女照顾老人、儿童不能远离家庭务工问题，推广饰品来料加工等灵活多样的用工模式，带动从业妇女近10万人，人均年增收12万元左右。同时结合“美丽睢宁”建设等工作，购买公益性岗位893个，重点安排低收入农户就业。

突出大众创业促增收。依托“沙集模式”，大力推广农村电子商务，着力实施“互联网+农业”战略，鼓励农民利用县内外平台开展特色农产品网上购销，促进全县农村电子商务线上线下一体化融合发展。支持经济薄弱村发展“一村一品”，对建档低收入农户开展“免费培训”，通过提供网络资费补助、小额信贷等，支持家庭开设网店，助推农民走上“电商致富”发家之路。

目前，全县拥有实体电商企业3500余家，物流快递企业83家，物流快递网点300多个，网店专业服务商131家。初步形成了东部简约家具、西南小饰品、西北特色农产品、中部传统店铺与网店结合的线上线下模式等“四大片区”。2016年全县电子商务交易额达153.5亿元，同比增长81.8%；淘宝镇、淘宝村数量分别达到5个和40个，同比翻了近一番，均排名全省第一；带动直接从业超82万人，间接就业超135万人，人均增收约1.65万元。

壮大集体经济促增收。围绕“十三五”期间所有村（社区）集体收入达到50万元的目标，按照“把支部建在合作社里”和“村村有主体、人人有收益”的工作思路，通过深入摸排调研，编制“十条、八法、二十例”工作手册，鼓励引导以村（社区）为单位，成立农田托管、联耕联种、股田制、农业协会等经济合作组织，因地制宜发展物业经济、积极开展租赁经营业务等，切实盘活村级资源，拓展集体增收渠道。2016年全县村集体经济收入平均预计达18万元。按照“双强”标准，从1261名致富能手、农民经纪人、退伍军人中，建立村级后备干部人才库，为选优配强村“两委”班子夯实基础。开展镇党委书记大走访、“报纸入户送”“喇叭村村响”“三委四会”村务民主决策等特色党建工作，以及“比学赶超”主题季考核机制向村级延伸，引导村级带头人抓发展抓增收。

突出精准脱贫促增收。聚焦143万低收入人口、53个经济薄弱村，大力推进扶贫开发十种模式，做到精准扶贫、精准脱贫。一是注重分类帮扶。建立农业保险、教育资助等16类低收入人口减免奖补清单，重点对4.1万户有劳动能力的贫困人口，加大技能培训力度，搭建小额贷款平台，不断提高就业创业能力。二是强化社会帮扶。实行社会救助和保障兜底脱贫，逐步提升农村五保供养、城乡低保、重残人员保障标准；组织全县1.2万名党员干部与低收入农户结对帮扶，并发动社会力量广泛参与，凝聚扶贫合力。三是抓好项目帮扶。充分发挥扶贫基金会作用，用足用活扶贫资金，通过集中建设标准厂房、购买城区门面房等方式，为经济薄弱村提供稳定收益来源。2016年，围绕经济薄弱村补短补软，精心筛选编排76个扶贫项目。四是创新机制帮扶。实施“2235”工程，即制定低收入人口减免奖补和经济薄弱村发展“两张清单”，搭建金融扶贫和农业服务“两个平台”，优化网格化帮扶、精准化分配、科学化考核“三项机制”，成立一个协会、开设一个网店、建设一个扶贫产业园、推广一个助贫爱心体验店、创建一个爱心扶贫超市等“五大载体”，为加快脱贫进程激发活力、做强保障。2016年全县4.19万建档立卡低收入人口实现脱贫，13个省定经济薄弱村实现“新八有”。

破解“三农”难题的启示

睢宁县通过打好农业、农村综合开发组合拳，实现了农业增效、农民增收、农村繁荣，产生了良好的社会、生态和经济效益。这不仅为农业转型发展探寻了新路径，为农民增收拓展了新渠道，还为破解“三农”难题提供了新的样板。

坚持把改革创新作为推动“三农”发展的根本动力。睢宁着眼“三农”发展，牢固树立“抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来”的理念，稳妥有序推进农村确权颁证、新型农业经营主体培育、乡镇综合执法改革、小型水利管理体制改

革、农村土地综合整治等各项改革，积极创新农业经营方式、农业公共服务供给方式、农村集体资产有效实现形式，激发了发展活力。

坚持把真抓实干作为推动“三农”发展的基本准则。面对“三农”发展，尤其是全面建成小康社会的任务，睢宁坚持“一

切立足于实、一切立足于干”，以工业化的理念推进农业现代化，把项目建设作为“三农”发展的着力点。面对困难，“不说不能办，多想怎么办”“说了就算、定了就干、干就干成”，切实通过真抓实干、埋头苦干、高效快干，建成了一批国家级、省级农业园区、农产品加工区、农业龙头企业，为农村发展提供了有力支撑。

坚持把城乡统筹作为推动“三农”发展的重要抓手。睢宁把“三农”工作放在“四化同步”“五位一体”、全面建成小康社会和全力打造苏北农业现代化示范区的大格局中统筹考虑，把农村和城市作为一个有机整体，科学谋划、一体设计，切实构建功能完善、产业互补、布局合理的城乡统一规划体系，保证了城乡一体开发的科学性、规范性和可操作性，全面提升了农业农村可持续发展能力。

坚持把要素集聚作为推动“三农”发展的重要保障。睢宁按照“统筹推进”的原则，成立农业现代化建设指挥部，统筹负责各类资源调配，统一协调各部门开展工作。同时，充分运用市场机制和手段，鼓励引导社会资本参与“三农”开发建设，为“三农”发展提供有力保障。

（调研组成员：仲崇富 张治江 罗晶晶 王丹丹）



姚集镇高党村全景