



□ 董博文

推进农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革，是实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化的重要举措，其实质是以产业为平台，以股份为纽带，形成更好带动农民参与的利益共同体。习近平总书记指出，“发展乡村产业要让农民有活干、有钱赚”，“要完善利益联结机制，通过‘资源变资产、资金变股金、农民变股东’，尽可能让农民参与进来”。近年来，全国各地因地制宜推动“三变”改革，取得积极成效，有力促进了农业产业升级、农村持续发展、农民稳步增收。全面推进乡村振兴，要不断总结推广“三变”改革经验，通过“三变”改革让农民更好参与乡村产业发展，促进农民农村共同富裕。

**通过“三变”改革，增强农民参与动力。**推动乡村全面振兴，关键靠人。农村“三变”改革，需要进一步激发农民内生动力，让农民更加主动参与乡村振兴。一是在尊重农民意愿的基础上，始终坚持把维护农民权益作为完善利益联结的出发点和落脚点，加快完善农村承包地“三权分置”制度，加快培育新型职业农民，通过科学培训和典型示范，帮助引导农民更好处理短期利益和长期利益之间的关系。二是注重支持新型经营主体发展壮大。对于有些经营主体担心资源变资产后收益率低等问题，一方面，加大政府专项资金和项目投入，制定出台土地、信贷、保险、税费等针对性优惠政策；另一方面，建立乡村产业发展人才信息库，主动对接扶持产业带头人、致富能手、外出务工人员、返乡创业大学生等从“三变”改革中发现把握商机。

**通过“三变”改革，拓展农民参与平台。**帮助农民增收，产业兴旺是重点、也是基础。推进“三变”改革，不仅需要促进乡村产业升级，也要解决好产业链的问题，让农民在更广阔的平台参与到“三变”改革之中。一是选准产业方向。选出符合资源禀赋、具有比较优势的产业方向，既要充分听取技术和经济专家意见，又要充分吸收农民的意见建议，反复进行思想动员。二是找好经营主体。由于农业发展周期长，龙头

### 核心阅读

推进农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革，是实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化的重要举措，其实质是以产业为平台，以股份为纽带，形成更好带动农民参与的利益共同体。全面推进乡村振兴，要不断总结推广“三变”改革经验，通过“三变”改革让农民更好参与乡村产业发展，促进农民农村共同富裕。

企业少弱小，生产和市场衔接不紧，必须谨慎选择“三变”牵头经营主体。有条件的村或立足实际自己培育经营主体，通过村集体领办、乡贤能人领办、农民自办等方式，建立专业合作社、市场化公司等带动农民参与；或择优引入外部经营主体领办合作社、公司等带动农民参与。三是走对发展路径。要使“三变”收益高于传统经营模式，必须创新新业态，一手抓融合发展，通过“公司+合作社”“公司+农户”“合作社+农民”促进三产融合，有效延长农村经济、文化、生态价值链，提高附加值，使农业生产、农产品加工、乡村文化旅游有机贯通；一手抓错位发展，通过政策和资金激励引导经营主体走出生产种植环节，把精力放在延伸产业链和开拓市场上，把农户嵌入产业链，形成“带动”而非“代替”农民的双赢格局，同时为农民开拓出农村电商、乡村养老、休闲农业等第三就业空间。

**通过“三变”改革，优化农民参与收益。**农村“三变”追求以股份合作提高农民收益。实践中，“三变”改革要通过清产核资、确权登记、折股量化、利益与风险机制确立等一系列环节，为农民建立以股权收益为基础的新收益模式。首先，清产核资要专业。对于农村各类资源多且杂以及权属不清问题，县乡成立“三变”核查工作组，同时委托第三方专业机构，全面清查各类集体资

产，并召开村民代表大会对结果进行确认。其次，确权登记要严格。在明确土地承包经营权、宅基地使用权、集体林权等产权权属基础上，做好权属登记颁证工作。再次，折股量化要规范。对于目前农村资产特别是资源性资产缺乏合理的定价机制问题，一方面，要谨慎做好对内的股权分配，合理确定起算时间和受益范围，充分开展民主协商，找到相对公平方案，把农村各项集体资产折股量化分配到农户；另一方面，要谨慎做好对外的估值作价，与外部投资方协商洽谈，确定合理价格，同时为尽量避免资产价值被低估，不宜长时间、大面积、一次性把村集体和农民有关资产权益作价入股。最后，利益共享要公平。一方面，对于固定收益模式下经营效益提升但利益却和农民无关问题，要在允许以土地、房屋、劳务、管理、技术等入股基础上，建立保底分红、收益分红、务工收入“三重收益”分配机制，探索以村集体和农民的参股权、股红受益权等为抵押的信贷产品，让农民更多分享资产增值收益；另一方面，为防止脱贫户返贫，要优先保障脱贫户股权收益，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。同时，风险分担要合理。对于村集体和农民入股后面临的亏损甚至负债风险，一方面要依托原农村经营管理站（所）和土地流转中心，升级建设县级农村产权流转交易中心，完善农户

退出机制；另一方面要探索设立政府性风险补偿保障金、农业经营主体风险保证金，加快推广特色农产品保险，使农业风险有效转移。

**通过“三变”改革，健全农民参与保障。**农村“三变”是一场深刻变革。推进“三变”，既要加强组织引领，又要以改革为契机强化农村基层工作力量，为农民更好参与乡村振兴提供有力保障。一是不断完善“三变”改革工作体系，构建党委领导、政府负责、县直部门和乡镇联动配合、社会各界广泛参与的工作格局，形成以农村“三变”促进农民参与的工作机制。二是充分发挥农村基层党组织作用，选优配强乡镇领导班子、村“两委”成员特别是村级党组织书记，其之所以成功，一个重要原因是有位好的带头人。对此，一方面，要加大从本村致富能手、外出经商务工人员、高校毕业生、退伍军人等群体中培养选拔村干部的力度，善于从农民企业家中发现人才，把鼓励和支持他们成为村集体带头人作为县乡党委政府一项重点工作；另一方面，要探索设立联村党工委，任命党性强、发展能力突出的村支部书记为联村党工委书记，促进区域资源整合和发展经验扩散。三是通过“三变”培养汇聚更多农业现代化领军人才。要想把“三变”整合的资源资金盘活用好策划好，迫切需要大批农村新能人。一方面，通过公开招聘等方式，以有吸引力的薪酬和福利，大力引进和培养农业职业经理人、经纪人等农村紧缺人才，让那些在技术或运营等方面特别擅长的农业职业经理人，与农民互促共进，共同推动“三变”走深走实。另一方面，探索构建农业经理人培训机制和评价机制，与财政支持、金融保险、社会保障等扶持政策相挂钩，真正在“三变”中打造留住一支懂市场、会经营、善管理的乡村振兴专业人才队伍。

## 政策与治理

# 循序渐进推动个人养老金可持续发展

□ 丁立江

“十四五”期间，我国将迈入中度老龄化社会，面对日益加剧的人口老龄化等问题，建立个人养老金补充养老制度势在必行。4月21日，国务院办公厅正式发布《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》）。这一重磅文件的落地，为推进多层次、多支柱养老保险体系建设，促进养老保险事业可持续发展，满足人民群众日益增长的多样化养老保险需要指明了方向。从推动养老事业健康可持续发展来看，应充分发挥个人养老金制度的养老补充、税收优惠激励、多元投资理财等功能，循序渐进推动个人养老金可持续发展，进而全面提高老年人自我保障意识，稳步增加老年人养老保障收入，持续提升老年人的获得感、幸福感和安全感。

拓宽个人养老金参加范围，助推养老体系更加完善。养老是事关千家万户切身利益的重要民生问题。《意见》的出台，既是满足人民群众多层次多样化养老保险需求的必然要求，也是促进社会保障事业高质量发展、可持续发展的重要举措。当前，我国已初步建立起包括基本养老保险、企业（职业）年金、个人商业养老保险的“三支柱”养老保险体系。据人力资源和社会保障部统计，截至2022年3月底，我国基本养老保险参保人数达到10.3亿人，参加企业（职业）年金的职工有7200万人，但仍存在着一些问题，如：作为“第一支柱”的城乡居民基本养老保险，具有广覆盖、低水平、保基本的特点，保障水平有待提升；依据《企业年金办法》和《机关事业单位职业年金办法》而确立的企业年金和职业年金，作为“第二支柱”的

补充养老作用正逐步显现。但受限于新冠肺炎疫情影响下企业运营的经济负担与成本问题，不少中小企业、民营企业建立企业（职业）年金制度的积极性普遍不高；以税延型商业养老保险等为主的“第三支柱”，因激励不足，人民群众参与度比较低，发展尚不成熟。基于上述问题，《意见》规定“参加范围为在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者”，为参加人增加了一条补充养老的渠道，丰富了参加人对未来养老保险多样化的选择需求。综上，我国应以《意见》的出台为契机，通过全面系统打造多层次、多支柱养老保险体系，助推城乡范围内符合规定要求且有能力、有意愿的劳动者积极参加，进而在完善养老保险体系的基础上有效兜牢保障广大人民群众养老无度的民生底线。

夯实个人账户完全积累制，促进参与方式灵活高效。《意见》指出，个人养老金实行个人账户制度，缴费完全由参加人个人承担，实行完全积累。参加人通过个人养老金信息管理服务平台，建立个人养老金账户。个人养老金账户是参加个人养老金制度、享受税收优惠政策的基础。由此可见，个人养老金在为个人未来养老发挥强制储蓄作用的基础上，有着明显不同于职工基本养老保险的个人全额积累优势——个人账户上资金不仅可以用于满足参加人生前的养老需要，而且身后还可由继承人顺位继承。从世界各国养老账户运行实践来看，这种明确个人账户制的个人养老积累模式，既有利于扩大养老资金的规模与养老保障能力，又有利于优化养老资

产结构，还有利于通过养老金长期强制储蓄储备，有效消弭人口老龄化背景下储蓄率和投资率下降影响经济增速的不利影响。《意见》明确，参加人每年缴纳个人养老金的上限为12000元。这是当前基于保持适度补充养老水平、避免养老金水平差距过大、衔接试点做法、体现增量改革等方面的综合考量而设定的缴费上限。未来，随着经济社会发展和城乡居民可支配收入的增加，人力资源和社会保障部、财政部等部门须根据多层次、多支柱养老保险体系发展实际需要再适时调整缴费上限，以更好地满足人民群众对补充养老的差异化需求。鉴于此，我国应从方便人民群众参与个人养老金的实际出发，发挥个人养老金制度不受就业地域、户籍限制，跨省跨地域流动个人权益不受影响的优势，全面夯实个人账户完全积累制，积极促进参与方式更加灵活高效，更好地平衡政府、市场和个人的养老责任，使“老有所养”更加可靠充实。

创新投资理财多样化选择，落实税收激励全民普惠。2022年2月，中国保险资产管理业协会发布的《中国养老财富储备调查报告（2021）》显示，约83%的受访者选择了基本养老保险作为退休后收入的主要来源，约30%受访者选择“第二支柱”企业（职业）年金，29%的受访者选择了“第三支柱”商业养老保险产品。这充分表明我国居民对“第一支柱”基本养老保险的预期和依赖性较高，“第三支柱”养老保险产品发展相对滞后，迫切需要通过建立个人养老金制度，创新投资理财多样化选择，落实税收激励全民普惠予以科学

有序的引导推动。《意见》规定，参加人可以用缴纳的个人养老金在符合规定的金融机构或者其依法合规委托的销售渠道购买金融产品，并承担相应的风险。为此，在具体实践中，应循序渐进推动个人养老金可持续发展。首先，通过在制度安排上全面细致明晰税收激励优惠举措，保障参加人可以根据个人不同偏好，自主理性选择银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值且符合规定的金融产品，承担与收益相匹配的投资风险。其次，相关监管部门要从养老金事业长期健康发展大局着眼，充分发挥有为政府与有效市场优化组合优势，摒弃部门利益，注重政府税收政策与个人养老账户等方面的技术衔接，循序渐进地推行个人养老金制度，确保税收优惠切实落实到位。再次，通过定期向社会披露相关信息，持续完善健全个人养老金投资监管方案及机制，切实防范风险，确保对各类投资理财产品的风险性进行全面有效监管，助力个人养老金保值增值，在实践中有效实现个人养老金制度老百姓看得明白、搞得懂、好操作，参与各方有章可循、制度运行可监测可检验的政策设计初衷。



粮食安全事关国家安全。

随着人们生活水平的提高，从“吃得饱”转向“吃得好”，成为我国正在破解的结构性问题，对粮食供给提出了新的要求。森林作为陆地生态系统的主体和自然界功能最完善的资源库，不仅具有调节气候、涵养水源、保持水土、防风固沙、改良土壤、减少污染等多种功能，对保护人类生态环境起着决定性和不可替代的作用，而且还具有重要的食物生产功能。

重视森林食物在粮食安全中的重要地位。森林和林业能够提供木本粮油、干鲜果品、菌类与蔬菜等绿色食品，在保障粮食供给安全和改善国民食物结构、实现合理膳食等方面具有重要作用。而森林食物产业的开发目前仍处于初级阶段，存在无限的机遇，但同时也伴随着未知的挑战。因此，无论是政府部门还是林业企业，首先要意识到并逐步重视森林食物对于“中国饭碗”的意义和地位，尤其是在新冠肺炎疫情以及气候变化导致的粮食危机隐患下、在中国人多地少的矛盾和对农业生产极限逼近下，更应推动粮食安全数量和质量转型升级，让粮食生产走上多元化、可持续、高效率、有韧性的发展道路。此外，还要鼓励、重视并引导森林食物资源的基础性研究，为森林食物深度开发利用提供理论源泉，使森林食物真正成为保障粮食安全数量和提升粮食安全质量的重要支柱。

将森林食物纳入国家粮食安全评估体系。保障中国粮食安全，不仅在于落实18亿亩耕地红线，还要着眼于耕地之外广袤的森林资源。一方面，发展森林食品的后备地资源潜力大。另一方面，现有木本粮油林增产潜力巨大。大力发展森林食品，在保障国家粮油安全方面可发挥更大的作用。因此，考虑到森林食物对保障我国粮食安全的重要支撑作用，应科学重构粮食安全监测及评估体系，特别是要将森林食物纳入其中。对于粮食安全监测及评估体系的重构，不仅要关注农田、也要关注森林，不仅要关注粮食播种面积、还要关注森林食物产出能力，不仅要关注数量、更要关注质量（比如膳食丰富度、膳食合理度），从而在高质量发展的背景下实现对我国粮食安全水平的科学评估。

系统构建森林食物供需监测评估体系。就供给侧而言，一是要全面统计摸清我国现有森林食物资源，构建资源花名册，掌握潜在供给能力，并制定森林食物的保护开发规划；二是要因地制宜，根据区域发展优势积极选育市场前景好、具有长期发展潜力的重要森林食品植物，开展引种驯化、高效栽培、示范推广等工作，将森林食物来源由野生为主向人工规模栽培为主转变。就需求侧而言，有必要对市场容量和市场规模进行全面调查，通过需求推算法、关联推算法等方法充分把握森林食品市场发展潜力，运用大数据、云计算、物联网等新一代信息技术将目标客户群体的需求变动纳入监测体系，使粮食宏观调控更精准化、市场服务更精细化、需求对接更高效化。

积极推广森林食用油使用。当前，我国最大的副食缺口是食用油，植物食用油自给率仅约30%。随着国际环境多方面因素及新冠肺炎疫情的影响，进口的不确定性激增，需要在稳步提升常规食用油产业发展的同时，充分利用我国丰富的山地资源开发森林食用油（如核桃油、茶油、橄榄油等），有助于缓解我国传统主粮炼油带来的巨大压力，且满足消费者对高品质、高营养食用油产品的需求。但目前，相关产业发展规模较小，市场渠道拓展较慢，综合开发利用尚不充分，因此，一要扩大油茶种植面积，深入实施低产油茶林改造行动，通过良种选育和丰产栽培技术，保证油茶的高产稳定。二要大力发展核桃炼油、橄榄炼油等林业新兴产业，加大政策性信贷扶持力度及市场价补贴力度，帮助企业降低成本、打开市场。三要加强森林食用油相关的宣传推广工作，以提高民众对于森林食用油的使用和消费意识，使之“愿使用”且“能消费”，从而扩大内需、优化消费结构、促进消费提质升级。

规范森林食物安全生产管理体系。当前，国际国内市场对森林食物的需求不断增长，处理好质量安全问题迫在眉睫，而建立森林食物安全管理体系则是保障消费者安心消费和鼓励生产者生态化生产的必要措施。一要适应新时代的形势要求，尽快完善森林食物质量安全管理体的顶层设计，建立全面、清晰且严格的森林食品质量安全法律法规与行业监管体系，严格规范从原料获取到食品加工的每个环节，强化依法依规治理，保障生产者、经营者和消费者合法权益。二要强化森林生态标志产品建设，努力打造森林食物质量监管与追溯平台，在开展相关森林食品认证工作中要力求实现“从源头到餐桌”的生产、加工、供应全过程质量监控，将事前预防、事中监管、事后溯源相结合。三要引导森林食物生产者依托认证标准树立绿色生产意识，并通过培育龙头企业发挥带动效应和辐射效应，构建起规范化、规模化、标准化、绿色化的安全生产体系，确保森林食物生产质量和安全供给。四要加强森林保护、修复与恢复，为森林食物生产和传统粮食生产创造一个良好的绿色生态环境。同时，在造林绿化工作中，适度统筹营造一些能供给森林食物的经济林树种。此外，还要妥善处理好森林食物生产用地与传统耕地保护的关系，切实践行好“大食物观”，提升粮食安全质量，为永保我国的食物安全添砖加瓦。

站在大食物观的高度，实现各类食物供求平衡，满足人民群众日益多元化的食物消费需求，必须大力挖掘林地食品产出潜力，不断提高其供给能力和品质，使之成为提升我国粮食安全质量的重要战略举措，为确保国家粮食安全辟出新路子，增强端牢“中国饭碗”的底气和实力，多途径维护国家粮油安全。

# 站在大食物观高度 积极开发森林食物



□ 柯水发 纪元