

衡阳市农业农村局

对市十六届人大二次会议第 377 号建议的答复

衡农建复〔2023〕30号（B类）

伍建衡代表：

您提出的《关于全面助力乡村振兴的建议》收悉，现答复如下：

一、关于全市村级集体经济发展情况

（一）基本情况

截止 2022 年底，我市 2513 个行政村及涉农社区的村集体经营性收入共计 3.05 亿元，其中村集体经营性收入 5 万元至 10 万元的村 916 个，10 万元至 30 万元的村 1465 个，30 万元至 50 万元的村 67 个，50 万元至 100 万元的村 45 个，100 万元以上的村 20 个。我市 2023 年前三季度村集体经营性收入 1.27 亿元，预计 2023 年我市村集体经营性收入能够实现正增长。

（二）主要做法

一是统筹做好发展规划。各县市区人民政府已组织开展辖区范围内村庄规划成果评估，制定质量提升工作台账，优先把 44 个集体经营性建设用地入市、乡村振兴联系村、建

设需求量大的村庄纳入提升重点村。2021年，印发了《衡阳市发展壮大村集体经济三年行动计划》，制定村级集体各年度经营性收入新增目标。

二是积极探索发展模式。突出各县市区现代农业产业园聚集发展。大力发展粮油、茶叶、畜禽几个主导产业，做优做强湘莲、蔬果茶等特色产业。深入实施品牌、特色、质量、产业、科技、开放等“六大强农”行动，不断延伸、提升、优化农业产业关键链。建设优质油茶、茶叶、湘黄鸡、黄花菜国家级产业集群项目。充分盘活现有经济资源，探索引导资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展提升村级集体经济水平，实现在一二三产业融合发展中推动村级集体经济发展。衡南县、衡阳县、常宁市、耒阳市、祁东县、南岳区有远近闻名的大三湘茶油、云雾茶、湘黄鸡、黄花菜等特色产品。几大特色产品年产值过亿元，通过直播带货，线上线下推销，形成生产、销售、盈利的良性循环，年增加村集体经济收入过千万元。各村集体经济组织为企业、种养大户提供后勤保障、服务外包、劳务中介、农业生产等服务，大力发展种植业、养殖业，进一步加强服务业的延伸、升级、优化，多措并举推动村集体一二三产业发展。

三是强化财政资金扶持。根据中共衡阳市委办公室 衡阳市人民政府办公室《关于印发衡阳市发展壮大村级集体经济三年行动计划的通知》（衡办发〔2021〕11号）文件要求：“2021年-2023年，市财政每年把村级集体经济发展专项资金纳入乡村振兴衔接资金。”2022年，市财政已经安排市本级

村级集体经济发展专项资金 3000 万元，2023 年，市财政已经安排市本级村级集体经济发展专项资金 2000 万元。

四是做好项目资金整合。我市按照“资金、项目、效益”三到位要求，巩固提升 458 个国省项目和 3 个红色美丽村庄的示范引领作用。根据中央涉农资金统筹整合要求，要求各县级政府及市直涉农单位统筹整合美丽乡村、高标准农田建设、土地综合整治、农田水利建设、移民后扶、旅游、农村公路、林业、农业、水利等项目资金，全力支持村集体经济发展。

五是加大金融支持力度。为破解村级集体经济发展融资难融资贵难题，市农业农村局、市财政局、市乡村振兴局、市金融办、建行衡阳市分行联合下发《关于印发〈关于落实市委市政府对建行衡阳市分行服务乡村振兴工作的实施方案〉的通知》（衡农联〔2022〕8 号），针对农村集体经济组织及其成员开展经营活动需要的流动资金推进“裕农共享贷”金融服务产品，实行无抵押信用贷款，单户贷款金额最高 500 万元。现在全市共授信 2394 个村（涉农社区），授信金额 47.23 亿元，发放贷款 278 个村（涉农社区），发放贷款资金 4.18 亿元，预计村集体产生经济效益 1.23 亿元。

六是化解村级债务。我市严格审核衡阳市村级集体经济发展考核工作方案，参与国省项目调研督查，强化村级集体经济资金监管，要求严格执行“村账乡代管”“四议两公开”等制度，促进村级集体经济规范收支管理，严格执行财务收支预决算、财务公开、审计监督、收益分配等制度。2023 年，

市委督查室组织牵头对县市区（园区）2513个村的村级债务数据及有关情况进行了摸底。

二、关于成立专家团队，积极为乡村振兴谋篇布局，学习与借鉴国内乡村振兴示范基地先进做法和经验

（一）人才支撑方面

一是加强管理人员培训。乡镇财政所、农经部门完善对村级财务管理人员建立登记备案、培训考核制度，提高其政策水平和业务能力。针对政策制度文件、财务会计实操、省“互联网+监督”平台使用、清产核资等业务，2023年全市组织近30次，预计今年完成培训1300人次，实现市、县、乡、村四级农村集体管理人员全覆盖培训，努力培养和造就一支高素质的农村集体管理队伍，为村集体经济发展保驾护航。大力实施农村“领头雁”工程，专门培训村级党组织书记1000人次、组织村支两委成员培训1480人次，组织部分村级党组织书记赴江浙、成都开展能力提升培训，推动基层干部综合能力素质不断增强。

二是探索人才激励机制。我市严格按照“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”的原则，统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，制定了集体经济组织成员身份确认流程，出台《农村集体经济组织成员确认指导意见》。鼓励引导高校毕业生、退役军人、外出务工返乡人员、有资源的退休人员参与村集体经济发展，鼓励有条件的村可根据农民意愿探索股权激励机制，培养一批留得住、守得住的本土人才。建立村集体经济经营性收入增长奖

励机制，允许各地拿出当年村集体经济利润不超过 20% 的部分，由村集体经济组织提出奖励方案，经村集体经济组织成员（代表）大会集体讨论、县乡党委和政府把关后，对作出突出贡献的村集体经济组织在职员工（含兼任村集体经济组织职务的村支两委成员）进行奖励。

三是提供专业人才支撑。对接农业“千百万工程”，组织实施“三支一扶”计划，采取“县聘乡管村用”等方式，吸纳大学生到村工作。做好年轻机关干部到村任职工作，共派出 2768 人，每批任职 3 年。实施高素质农民培训三年行动计划，全市培训乡村振兴紧缺型、实用性人才培养 82 人，扎实开展新农民培训 130 人；开展“各级各部门领导走基层”活动，开展点对点、一对一指导、帮扶。专业人才到村、培训到村、指导到村，为村集体经济发展提供有力的人才支撑。

（二）赶超比学方面

近年来，全市各级各部门认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想，学习借鉴浙江“千万工程”成功经验做法，在全市 12 个县市区创新试点复制推广衡阳县梅花村模式，聚焦乡村产业振兴、乡村人才振兴、乡村文化振兴、乡村生态振兴和乡村组织振兴，全面实施乡村振兴战略，取得了初步成效。特别是今年以来，市委市政府高度重视乡村振兴工作，市委一号文件《关于锚定建设农业强市目标 扎实做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》明确提出：以全面推进乡村振兴为总抓手，坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发

展，坚决守牢粮食安全、防止规模性返贫等底线和守住耕地保护红线，一以贯之发展精细农业，持续实施“六大强农”行动，打造农业优势特色千亿产业，扎实做好乡村发展、乡村建设、乡村治理等工作。7月上旬，市委越高书记带领衡阳市党政代表团赴浙江省杭州市、湖州市实地考察学习浙江“千万工程”经验，市委常委会专题听取考察学习情况。举办“浙江大学-衡阳市乡村振兴系统业务能力提升培训班”，组织农业农村系统、乡村振兴系统和部分县、乡、村干部代表参加培训，提升各级领导干部抓乡村振兴、抓现代农业发展的能力和水平。

（三）主体带动方面

一是引导市场主体入场。积极引导社会资本、各类市场主体参与乡村振兴，通过独资、合资、合作、联营、租赁等途径，采取特许经营、民办公助等方式，重点投资现代种养业、乡村新型服务业等领域。以村集体经济组织、农民合作社、农业产业化龙头企业等为载体，将农村各类资产资源转化为生产经济效益的资本。

二是发挥示范引领作用。近年来，我市以推动新型村集体经济发展为抓手，鼓励引导一批村集体经济组织立足各村实际，引导社会资本、龙头企业与村级建立合作关系，以发展种植业等产业为原点，发展订单农业，为村群众搭建就近就业渠道，以家门口的“稳就业”托起群众的“稳幸福”，注重各类市场主体统筹发展，充分发挥示范带动作用。衡东县霞流镇李花村采用“合作社+公司+农户”的模式吸引和带动周

边其他农户的参与，逐步形成鸡鸭养殖和蛋加工的产业，并带动衍生出相关冷链物流配送和文旅产品等第三产业，逐步实现新型农业经营主体和村级产业发展融合。

（四）管理运行机制方面

一是健全内部运行机制。出台《关于规范村集体经济组织运行管理及加强村集体经济组织财务管理的通知》，该文件从设立成员大会、制定村集体经济组织章程、成立理事会监事会到规范成员大会、规范理事会监事会管理等作出了详细要求。要求村集体经济组织成员大会每年不得少于一次，建议其每半年召开一次。村集体经济组织一般事项决议，须参会人员过半数同意方可通过，重大事项须达本集体经济组织成员表决权总数的三分之二以上同意才能通过。会议通过决议后，通过人员应在会议决议同意栏签名，以保证村集体经济组织成员的权益。

二是抓实集体经营管理。在《衡阳市发展壮大村级集体经济三年行动计划》中明确财政、农业农村、审计等部门的职责分工，强化乡镇财政所账务代管监督职能和经发办财务审计监督职能，做好村集体经济组织负责人任期和离任审计。我市以“三湘护农”为基础，扎实开展村农村集体“三资”管理突出问题专项治理，截至10月底全市自查自纠累计发现问题6489个，完成问题整改6359个，移交市级纪委问题线索27条，已完成整改23条，还有4条正在整改中。督促各县市区对每个乡镇（街道）抽查村不少于40%，少于20个村的乡镇（街道）需要全部覆盖，督促乡镇全覆盖对集体

“三资”进行检查。我市以问题为导向，用好纪律监察指挥棒，通过问题整治进一步规范了村集体经营管理。

（五）风险防范方面

一是做好重大事项风险防范。要求村集体经济组织在政府部门的指导和监督下，依法依规严格参照执行“四议两公开”制度，对重大决策事项、发展项目选定、发展专项资金使用等理事会应进行提议，理事会、监事会、成员代表进行商议，报乡镇人民政府进行审议，村集体经济组织成员大会（成员代表大会）会议决议，决议结果和实施结果应进行公开。我市农村集体经济投资经营项目需要经“四议两公开”并报乡镇和项目资金来源主管部门同意，无资金来源的项目一律不允许开展。

二是加强资本参与全过程监管。我市合理利用农村产权交易平台，要求大宗农村承包地经营权、农村集体资源性资产经营权、农村集体经营性资产等 11 大类集体产权交易必须进平台，做好前期引入监管。每年组织全市村集体经济组织开展资产清查，督促乡镇落实对村集体经济组织内部运行、财务运行的监管，做好了日常监管。定期对村集体经济组织开展审计，加强了对资本退出的后期监管。

（六）创新内部治理机制方面

一是健全基层治理体系。以村党组织为领导，村民自治组织、村集体经济组织和农民专业合作社为纽带，其他经济社会组织为补充的组织体系建设。进一步确立理事会、监事会、成员（代表）大会的职能职责，要求村集体经济组织

制定章程并上墙。

二是完善基层自治机制。指导全市各城乡社区全面实行“四议两公开”，依法依规修订完善村规民约（居民公约），建立健全了村（居）民议事会、道德评议会、红白理事会、禁毒禁赌会、环保理事会（城市社区设立环境和物业管理委员会）、公共卫生委员会及相关制度，有效保障村集体经济发展成果共享。

三是积极为村级明责赋能。着力推动解决村级组织行政事务多、机制牌子多、不合理证明事项多等问题，不断提高农村基层治理水平，形成共建、共治、共享的治理局面。

三、关于财政债务及项目资金管控

2013年，国务院农村综合改革工作小组决定不再统一组织开展清理化解乡村公益性债务工作，相关工作由地方政府按照“谁借谁还、风险自担”的原则自行组织开展，统筹解决。2014年，国务院下发了《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号），明确了“硬化预算约束，防范道德风险，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府不救助原则”。2018年，省委、省政府《关于严控政府性债务增长切实防范债务风险的若干意见》（湘发〔2018〕5号）规定：“坚持‘谁举借谁负责’的原则”处理债务问题。按照以上文件精神 and 现行分级管理的财政体制，化解村级公益性债务属于县级事权，各县市区应根据当地实际情况，组织村级组织切实履行自身债务管理责任，逐步化解村级债务。

2019年以来，市财政按照《关于落实〈中共中央组织部 财政部农业农村部关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知〉的通知》（湘组发〔2019〕3号）、《衡阳市发展壮大村级集体经济三年行动计划（2021-2023年）》（衡办发〔2021〕11号）、《关于大力发展乡村车间助力乡村振兴的意见》（衡办〔2022〕18号）有关指示精神，累计投入5862万元，大力支持村级集体经济“十村标杆、百村示范、千村提升”行动和乡村车间发展，至2022年底全市集体经济收入5万元以下的薄弱村全面“清零”，有效增强了防范化解村级债务的内生动力。

市级财政农业专项资金分配严格按照财政预算管理的有关规定，遵循公开、公平、公正和统筹兼顾、突出重点、注重绩效的原则，依照制定实施方案、项目申报、县市区推荐、市级复核审查、专家评审、公开公示、审核批准、资金下达和实施资金绩效评价的流程组织实施，尤其是乡村振兴衔接资金扶持项目必须从巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库中选择，对可行性不高、预期效益差的项目及时移出扶持范围，从源头和程序上确保了项目切实真实可行，资金分配公平、合理、透明。

下一步，我们将根据您的建议，一是将结合实际学习贯彻、复制推广浙江“千万工程”经验，确保复制推广工作取得更大更实的成效；二是会同财政、农经部门加强农村集体“三资”管理，压实县市区化债主体责任，积极分类推进村级债务防范化解工作；三是指导县市区进一步强化村级债务管理，

坚决杜绝超预算、超标准、超范围实施村级项目，严禁各级预算单位为村级违规举债提供担保，严禁村集体经济组织超过自身承受能力兴办集体公益事业，从严控制村级新增债务；四是进一步加强农业专项资金管理，强化对村级集体经济的扶持，切实提高村级组织偿债能力和财政资金使用效益。

感谢您对我市农业农村工作的关心和支持。



责任领导：赵爱民

承办人：申灿

联系电话：0734-8180436

抄送：市人大联工委（2），市政府办（2）。