

欠发达革命老区乡村振兴建设的经验与启示*

——以山东省沂源县为例

□ 崔红志 王怡迪

摘要：依托于中央财政安排的彩票公益金，欠发达革命老区沂源县乡村振兴建设取得明显成效，形成了一些具有创新性的实践探索。本文介绍山东省沂源县乡村振兴示范区建设的经验，提出政策性启示和建议。

关键词：乡村振兴示范区建设 财政投入 经验 启示

一、引言

革命老区大部分位于多省交界地区，很多仍属于欠发达地区，实现乡村全面振兴更加困难。2021年年初，国务院印发了《关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》（国务院，2021）。同年，中央财政共安排彩票公益金20亿元支持欠发达革命老区乡村振兴，范围涉及全国28个有革命老区的省、自治区、直辖市，共补助支持40个欠发达革命老区乡村振兴示范区建设，财政部、国家乡村振兴局制定了《中央专项彩票公益金支持欠发达革命老区乡村振兴项目资金管理办法》（财政部、国家乡村振兴局，2021）。该《办法》规定，欠发

达革命老区，是指经济社会发展相对落后的革命老区县；示范区建设的地域范围是指革命老区县中具有一定发展基础、乡村全面振兴示范带动作用较强的乡镇或集中连片的若干行政村；示范区建设的目标是推动和带动县域内乡村全面振兴，探索欠发达革命老区乡村振兴的经验和路径，为实现共同富裕作出积极贡献。

山东省沂源县是沂蒙山革命老区的重要组成部分。到2020年底，沂源县完成了新时代脱贫攻坚目标任务，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，进入了巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的新时期。资金瓶颈是沂源县推进乡村全面振兴面临的关键问题。为了缓

解资金瓶颈，沂源县申请了2021年度中央专项彩票公益金支持欠发达革命老区乡村振兴项目，得到了批准，建设“沂河源乡村振兴示范区”（以下简称“沂河源示范区”）。

二、沂河源乡村振兴示范区建设的主要内容和成效

（一）智慧果园

沂河源示范区把建设数字果园作为建设内容，以期通过其示范带动作用，提升鲁村镇乃至沂源县果农转型发展内生动力和能力。智慧果园位于鲁村镇徐家庄村，占地面积201亩，共计投入资金863万元，其中中央彩票公益金233万元，社会资本投资630万元，由沂源农业农村发展集团有限公司（以下简

* 基金项目：本文是中国社会科学院农村发展研究所淄博国情调研基地2022年度研究课题《淄博市乡村振兴示范区建设的模式与经验研究》的阶段性研究成果。

问题探讨

称农发集团)负责运营。据调查,智慧果园建成投产后,亩产量能够达到4000公斤以上,优质果率达到85%以上,新品种覆盖率达到100%,亩收入约30000元,大约是传统果园的2.5倍。依托于物联网、智能水肥一体化和滴灌等技术,可以实现精准浇水、精准施肥、精准施药,与传统果业生产模式相比,节省肥料、农药、劳力分别达到60%、80%、90%以上。据估计,项目建成后,可以带动沂源县发展2万亩数字果园,辐射带动20万亩老果园改造。

(二)“沂源红”幸福家园民生综合体

随着城镇化快速推进,大量农村青壮年劳动力外出务工,农村人口老龄化、空巢化不断加剧。沂河源示范区所在的鲁村镇的情况也同样如此,该镇户籍人口约7.90万人,其中,60岁及以上老人约2.03万人,占全部户籍人口的25.7%;全镇常住人口约3.38万人,其中,60岁及以上常住老人约1.67万人,大约占全部常住人口的一半。沂河源示范区以向老年农民提供以餐饮服务为主的综合性生活服务为重点,实施“沂源红”幸福家园民生综合体项目。该项目总投资2610万元,均来自中央彩票公益金。到2023年底,“沂源红”幸福家园民生综合体项目已基本建成并投入运营,可以为10个行政村的1200余名老人提供就餐、就医、洗浴、文娱、商超等民生服务。实地访谈调查发现,农

村老年人和年轻人都非常认可以老年食堂建设为主要内容的民生综合体项目。

(三)“鲁韵乡情·品质民生”人居环境整治提升

2021年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021—2025年)》,要求以农村厕所革命、生活污水垃圾治理、村容村貌提升为重点,巩固拓展农村人居环境整治三年行动成果,全面提升农村人居环境质量。沂河源示范区利用中央彩票公益金1709万元,并配套县级资金500万元实施“鲁韵乡情·品质民生”人居环境综合提升项目,试图集中连片打造覆盖鲁村镇小黄庄村、和源村、鲁村一至六村、南岭一村、南岭二村等10个村的品质民生示范区,主要建设内容包括:村庄道路质量提升、路灯安装、村容村貌提升、村民文化娱乐活动场所建设、乡村生活污水治理建设等等。每个村的情况有很大差异,各村的建设内容也因村而异。总体来看,通过项目的实施,项目所在村的农村人居环境治理水平和农民的生产生活条件显著提升。

(四)“智慧鲁村”社会治理数字化平台

乡村治理数字化转型能够提升乡村治理的效能。沂河源示范区利用中央彩票公益金448万元,以鲁村镇全域为服务范围,建设“智慧鲁村”暨一网联三联社会治理数字化平台项目。该平台集中了全镇各村的

人、事、地、物、组织的基本数据,形成了一站式群众诉求处理、全域网格化治理、大数据智能分析预警、多元化矛盾纠纷化解体系。而且,通过对群众履行村规民约、诚实守信、文明实践、美在家庭、矛盾化解、志愿服务等情况进行考核打分,进而对积分高的农户给予物质或精神奖励,从而引导村民转变不良行为。同时,通过把积分管理纳入村民贷款诚信体系,村民积分与贷款额度、贴息比例成正比,进一步激发了村民参与乡村治理的积极性。

据介绍,该平台后续将拓展应用场景,包括,以数字化赋能集体资产和收益监管,通过实时公开、在线举报等方式,推进乡村廉政建设;向农民提供远程农技培训和技术指导服务;向农村孤寡和留守老人、留守儿童、困境儿童、残障人士等特殊人群提供针对性的服务,等等。显而易见,随着应用场景的增多,鲁村镇的乡村治理能力和效率将得到提升。

三、沂河源乡村振兴示范区建设的主要经验

(一)探索建立片区化的建设方式

当前,我国农村产业发展、基层治理和公共物品供给大都以行政村为单元来组织实施,各级政府扶贫和其他项目资金也一般以行政村为基本单位进行拨付。然而,产业发展、基础设施建设、民生服务改善等

项目的实施又通常超越了行政村的范围。显而易见,这种资金配置方式和使用区域之间的矛盾降,低了政府财政投入的效果和效率。

沂源县利用乡村振兴示范区建设这一契机,完善党建引领方式,建立了沂河源示范区“党建共同体”,把片区的基层党组织、企业党组织和农村社会组织等组织资源纳入一个统一的体系,共同体下设1个村党总支、5个村党支部、1个企业党支部。同时,引入派出所、司法所、自然资源所、综治中心等部门进驻。党建共同体内的各村在经济上相互独立,在村庄发展上开展合作。党建共同体制定了每周例会、定期开会等工作制度,这使得各村之间可相互学习、交流乡村发展经验。另外,党建共同体充分发挥统筹协调作用,较好地解决了跨村土地流转、产业项目布局建设等方面的问题。

(二) 探索形成多元化的建设主体

沂河源示范区建设采用了差异化的建设方式。对于投资规模较大、施工技术要求较高的工程项目,按照《中华人民共和国招标投标法》面向社会公开招标,通过招标选择信誉好、技术力量雄厚的施工单位参与工程项目实施。这种方式能够更充分地体现公开、公正、公平竞争的原则。对于一些投资规模小、技术门槛低、前期工作简单、务工技能要求不高的小微型建设项目,则选

择不经过招投标的形式,而是采用议标的形式,由村集体自行组织实施。调查发现,由村集体经济组织自行实施的建设方式,能够加快施工进度,降低招投标等方面的成本,并为农民提供了就业和增收机会。例如,邢家庄村人居环境综合提升项目就是由该村集体经济组织实施。该项目1个多月即完成,仅花费52.4万元。据了解,如果采用政府招投标程序,该项目需要100多万元。

(三) 探索建立公益性项目长效管护和运营机制

由于项目资金属于建设资金,后期的维护和运营则需要其他的资金支撑。沂源县项目进行了多样化的实践探索,初步形成了以确定资产权益为基础、以多元化管护和运营主体为原则、以县财政投入为主体、以村集体和农民投入为补充的公益性项目长效管理和运营机制。

1. 确定公益性资产的权属。明确项目建设所形成资产的权属,是搞好项目的管护和运营的前提。沂河源示范区明确规定,公益性项目形成的资产,其产权归村委会,由村委会来确定管护和运营主体。示范区组织村两委制订项目后续管理办法,签订资产运行管护合同,制定相关责任和奖惩等管护制度,通过落实村级管护责任,确保建成项目长期发挥效益。

2. 推动形成多元化管护和运营主体。在沂河源示范区的建设项目中,民生综合体是社会

公益性资产。沂源县推动国有企业——农发集团子公司鲁中高科承担民生综合体的管护和运营。相关资料显示,鲁中控参股集团围绕打造“种植基地+中央厨房+民生综合体”全链条,实施放心农资、放心产品线上线下销售,通过集中批发采购、供应链上下游议价、统一配餐、多种经营等专业化运营方式,降低成本、增加收入。沂河源示范区内的凉泉村、三源新村、鲁村四村、小北庄村等4个村的民生综合体,均由鲁中高科运营。但民营资本和村集体也有介入民生综合体管护和运营的积极性,而且相比国有企业,有独特的优势。沂源县和鲁村镇鼓励民营资本和村集体承担民生综合体的管护和运营工作。其中,姚家峪村委托锦阳公司运营,福安官庄村委托幸福树养老服务公司运营,龙子峪村、草埠二村则由本村自己运营。沂河源示范区这种积极鼓励专业性餐饮机构参与的探索,有助于形成竞争性的农村养老服务供给格局,从而提升农村养老服务的质

量,降低农村养老服务的价格。

3. 建立多元化的管护和运营资金保障。为了维护民生综合体的正常运转,对于老年人用餐按照人均2元的标准,给予长者食堂经营主体用餐补贴,由沂源县财政承担。同时,按照长者食堂的全年用餐人数,给予长者食堂的经营主体运营补贴,全年就餐达到4000人次,可获得2万元补贴;达到7000

问题探讨

人次，可获得3万元补贴；达到10000人次，可获得5万元补贴，也由沂源县财政承担。政府在农村设置了一些公益岗位，从事公益岗位者的报酬由沂源县财政承担。项目村安排公益岗位人员负责民生综合体运行，这说明地方财政除了承担综合体运行中的就餐补贴，也在事实上承担了全部或大部分运行中的人员报酬。同时，村集体以多种方式，对民生综合体的管护和运营给予支持和补贴。

(四) 探索建立以示范区建设带动其他投入的多元化资金保障机制

沂河源示范区建设的顺利推进，改善了其他投资主体在示范区投资乡村产业发展和乡村建设的条件，从而提升了它们的投资积极性。同时，沂源县和鲁村镇改善投资政策和投资环境，形成了以项目资金带动其他投入的多元化资金保障机制。据统计，5000万元的中央专项彩票公益金，撬动整合的各类资金约3.5亿元。其中，整合分散在各个部门的项目资金约0.9亿元，社会资本2.6亿元。此外，农村中有大量废弃、闲置的房屋。随着农村学校的撤并，原来的校舍处于闲置状态。各项目所在村以公益性用地用房（旧学校、办公室、幸福院等）、闲置宅基地或自有资金等投入民生综合体、人居环境综合提升等项目建设。

四、政策性启示和建议

乡村振兴是一项长期任务。

沂河源乡村振兴示范区的实践和经验具有较强的政策含义，对完善党和政府的“三农”政策尤其是政府财政投入政策具有一定的启示与借鉴价值。

(一) 完善以党建为引领的片区化发展政策

从沂河源示范区项目的实施情况以及其他地区的实践探索看，以党建为引领的片区化发展模式有助于加快推进乡村全面振兴，具有典型的示范意义和推广价值。同时，这种发展模式在实践中仍存在一些政策、制度等方面的挑战。应深度总结各地以党建为引领推进片区化发展的实践经验和遇到的问题，进而把其上升为国家层面的政策，从而促进这种发展模式以更加规范的形式在更大的范围内推开。根据沂源县项目和其他地方的实践探索，以下几个方面的问题值得重视。

1. 建立推进片区化发展的财政激励机制。资金统筹是实现以村域融合为主要特征的片区化发展的保障。应在在统筹片区发展规划、尊重群众意愿的基础上，进一步整合财政扶持壮大村级集体经济资金、乡村振兴示范片区奖补资金、乡村振兴服务队专项资金等各级涉农资金，由片区统筹使用。

2. 推进片区内不同村庄之间其他组织的融合。片区内各个村庄党组织的联建和融合是实现片区化发展的基础。但仅此还不够，应健全完善联村党组织与联建村党支部和片区经济组织、群团组织等社会资本与

社会公益资源的联动机制与联建功能。在党组织联建的基础上，成立联村团总支、妇女联合会、老年协会等联村群团组织。支持联村群团组织优先承接政府转移职能和服务项目。建立健全联建片区集体购买社会工作服务机制，探索建立片区基金会、联合会等协作主体，充分激发乡村发展的内生动力。

3. 优化区域化党建平台和综合服务设施布局。在实行片区发展之后，应集中资源建立联村便民办事机构，实现便民服务资源整合，及时了解片区居民诉求，应对片区突发情况，进一步提升服务效能。在农村常驻人口持续性减少的背景下，应探索多村共建养老服务、文化娱乐、污水处理等公共服务社会和设施，从而提升这些设施的利用效率。

4. 同步推进配套改革。应保持片区内各村庄的行政区域、村民自治主体、集体资产产权“三不变”，保持各村财务管理独立建账、核算与收支。同时，推进联村党建工作与农村集体产权制度改革、新型农业经营体系建设、农业支持保护政策、基层治理体系与治理能力现代化建设、乡村建设行动等相关改革工作相衔接。

(二) 构建乡村振兴多元化资金投入保障政策

乡村振兴不能仅仅依靠项目资金和政府投入，而应建立包含农民、村集体、企业等多元主体共同投资的多元化的资金

投入体系，这已经成为社会各界的共识。但是，财政资金的这种带动和撬动效应，则需要相应的条件。从沂源县项目的经验看，以下几个方面的条件非常重要。

1. 建设项目应符合农民的需求。不符合农民需求的项目，农民就不会愿意投入。为了形成多元化的乡村发展和建设资金保障机制，就应以农民需求为导向，以增加农民群众切身利益为出发点，着力提升乡村建设项目与农民需求的匹配度。在农村和农民分化的背景下，不同地区和不同类型农民的需求有很大差异。即使在一个村庄内部，收入结构、年龄结构、教育程度、就业结构的农民对乡村发展和建设项目的需求也具有差异性。面对农民的异质性需求，应坚持满足最大公约数的原则，尽量满足多数人的要求。

2. 避免政府大包大揽，为社会资本进入提供空间。多数的乡村建设项目并不具有纯粹的公共产品和服务属性。相应地，这些项目建设的资金就不应全部由政府财政资金承担，而应规定财政资金带动社会资本的要求。从原则性看，对于那些具备市场化条件的乡村发展和建设项目，应以不断提高财政资金使用效益为原则，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过中央和地方财政资金的带动功能，引导和撬动社会资本参与项目建设，形成多元化投入机制。

3. 深化改革，为社会资本进入创造条件。政策多变是社会资本进入农业农村领域面临的现实问题。应提高政策公信力，保持政策的稳定性和连续性。农村改革发展涉及多个部门，应保持不同部门政策取向的一致性和协同性。应减少和规范对民营资本的各种监管政策，切实搞好“放管服”。

(三) 支持和鼓励村集体和农民组织承接乡村建设项目

目前，以村级议标形式、由村委会或村集体经济组织承接项目的机制仍有不畅通之处，主要障碍在于超过一定数额的单项合同估算价，就必须经过公开招标程序。应不断完善相关的政策，促进村委会或村集体经济组织在不经公开招标、而是通过议标的形式，承担乡村振兴建设项目。尤其是，应在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式，加大以工代赈投入，扩大以工代赈投资建设领域和实施范围。

(四) 完善乡村公益性项目的运营和管护政策

沂河源示范区在加强项目运营和管护方面的经验，为解决社会公益性项目的运营和管护问题，提供了借鉴和经验，具有较强政策性启示意义。

1. 推动形成多元化运营和管护主体。具有竞争性的多元化的运营和管护主体，有助于改善运营和管护的效果和效率。从方向上看，应鼓励村集体和民营企业参与农村公益设施的运营和管护。政府或村集体经济组

织根据运营和管护的成本和收益情况，提供相应的补贴，使得农村公共设施和服务的管护和运用主体能够获取与在其他领域投资大体相同的回报。

2. 探索在项目资金中安排一定比例的项目管护和运营资金。沂河源示范区利用沂源县级财政资金、村集体和农民投入，形成了项目建成后的运营和管护资金。但是，如果地方财政和村集体的资金保障能力不足，则有可能导致建设项目不能得到很好的运营和管护。因此，建议根据建设项目的内容，探索在建设资金中安排一定比例的运营和管护资金。

3. 依据项目的公共产品和社会公益性属性的强弱，确定政府补贴的期限和力度。目前，基础性公共产品和服务属于地方政府的事权，县乡政府应把公共社会和服务设施的运营和维护纳入财政预算。同时，在基层财政能力薄弱的背景下，上级政府和部门应在评估地方政府财政可承担能力的基础上，对那些财政能力薄弱的地方给予相应的资金支持。

(作者单位：中国社会科学院农村发展研究所 中国社会科学院大学应用经济学院)

责任编辑：宗宇翔

