

怀政办〔2022〕31号

**怀远县人民政府办公室
关于印发怀远县“一村一块田”改革试验方案的通
知**

各乡、镇人民政府，县政府各部门、各直属机构：

《怀远县“一村一块田”改革试验方案》已经省、市审定，现印发给你们，请按照方案要求，结合乡镇实际，认真开展试点工作。

2022年5月28日

怀远县“一村一块田”改革试验方案

根据《中共安徽省委农村工作领导小组办公室安徽省农业农村厅关于组织申报省级农村改革试验区及改革试验任务的通知》（皖农工办〔2022〕4号）要求，结合我县实际，制定如下方案：

一、试验背景

（一）基本情况

怀远县地处皖北，居淮河流域中游，素有“淮上明珠”之美誉。辖18个乡镇、347个村（居），1个省级经济开发区，2个省级现代农业示范区，1个国家农业科技示范园区，是全国产粮百强县、全国最大的糯米生产基地、全国无公害蔬菜生产基地、全国四大石榴产区之一。农业人口119万人，农户29万户，农户承包耕地210万亩，常年小麦种植180万亩、糯稻80万亩、蔬菜35万亩，粮食总产居全国前20位，全省前5位。“白莲坡贡米”为国家“质量之光--年度地标产品”，“怀远石榴”为国家地理标志保护产品。2021年，农村常住居民人均可支配收入19781元，集体经济收入村均44.6万元，其中：经营性收入50万元以上的强村92个。

近年来，我县深入贯彻落实“三权分置”办法，在稳定农村土地承包关系的基础上，加快土地经营权流转，累计流转农村土地107万亩，占比51%，其中50亩以上规模经营面积39万亩、占比18.6%；“一户一块田”面积26万亩，占比13%。

农业经营体系和社会化服务体系日趋完善。拥有农民专业合作社 2138 家，其中县级以上示范社 169 家；家庭农场 2026 家，其中县级以上示范家庭农场 269 家。培育农业生产服务主体 1073 家，年服务能力 1700 万亩次以上。

（二）改革试验需要破解的难题

1.探索适度规模经营新途径。为妥善解决农户承包耕地“碎片化”问题，在徐圩乡 2014 年“一户一块田”改革试点的基础上，县委、县政府出台了《关于引导农户自愿互换并地稳妥推行“一户一块田”工作的指导意见》（怀发〔2016〕37 号）。“一户一块田”改革，成功破解了农户承包耕地“碎片化”难题，既方便农户经营管理、减少土地纠纷，又提高了机械化作业效率、降低了农业生产成本，农户承包经营实现“小适度”，但“大农小户”分散经营的现状没有改观，集体经济组织“统”的功能没有很好释放。随着农业从业人口老龄化、农村转移人口市民化演进，农户将承包土地交由村级集体经济组织经营管理，降低流转风险的愿望逐渐强烈。拟在“一户一块田”改革基础上，落实农村土地“三权分置”办法，发挥村级集体经济组织“统”的功能，探索发展适度规模经营的模式和路径，形成“一村一块田”适度规模经营，促进小农户与现代农业有机衔接，增加农民收入。

2.探索集体经济发展新路径。2019 年村级集体经济组织完成产权制度改革后，村级集体经济组织的市场法人地位国家予以确定，但多年来村级主要依靠中央转移支付运转，尤其是“政经”分离后，村级集体经济相对薄弱，实施乡村振兴战略、兴办集体

公益事业、增加农民财产性收入资金保障能力有限。拟围绕发挥村级集体经济组织市场主体功能，立足土地资源禀赋，实施“一村一块田”适度规模经营，着力探索村集体经济多元化发展新路径、新模式，解决村级集体经济发展渠道狭窄、收入来源单一问题，促进村集体经济收入持续稳定增长。

（三）开展改革试验具备的基础和条件

徐圩乡位于怀远县西部，距县城约 35 公里。全乡辖 14 个行政村，247 个村民小组，16231 户，56204 人，农户承包地面积 12.37 万亩。产业以种植业、养殖业为主。常年种植小麦 11 万亩、玉米 7 万亩、水稻 1.9 万亩、高粱 1 万亩、西瓜 0.5 万亩，其他作物面积 1.97 万亩，是典型的农业乡镇。

2014 年徐圩乡率先开始“一户一块田”改革试点，是“一户一块田”的发源地。目前，实施“一户一块田”面积 83976.99 亩，占比 67.9%。50 亩以上规模经营面积 4 万多亩、占比 32%以上，其中流转 500 亩以上的主体 20 个。拥有农民专业合作社 97 家，其中国家级示范社 2 家、省级示范社 1 家、市级示范社 1 家、县级示范社 2 家。家庭农场 110 家，其中省级示范家庭农场 4 家、市级示范家庭农场 1 家、县级示范家庭农场 17 家。拥有社会化服务组织 16 家，综合服务能力 10 万亩以上。

徐圩乡“一户一块田”改革的经验模式，倍受国家、省、市等领导关注。中央、省、市媒体聚焦徐圩乡“一户一块田”改革，多方位、多角度宣传报道，被评为“2017 十大地方深化改革创新”案例；2018 年度获评全国脱贫攻坚创新奖。近年来徐圩乡在“一

户一块田”改革的基础上，按照乡村振兴战略总体要求，立足“大农小户”基本乡情，围绕规模化经营、标准化生产、机械化管理、订单式收储、品牌化创建，推进“一村一品”建设，促进村集体和农民持续增收。梨园、殷尚、宗庙等5个村集体经济组织通过流转土地、建立土地股份合作社和社会化服务组织全程托管等方式，小范围探索性开展了“一村一块田”改革试验，取得初步效果，为开展“一村一块田”改革试验奠定了基础。

二、试验思路

（一）指导思想

以党的十九大及十九届历次全会精神为指导，坚持以实施乡村振兴战略为统领，以落实农村土地“三权分置”办法、巩固和完善农村基本经营制度为抓手，以村级集体经济组织为“载体”，以社会化服务组织为“纽带”，以小农户为“基础”，积极探索、勇于创新、建立机制、完善措施、稳妥开展“一村一块田”改革试验，加快农业发展方式转变，着力推进农村土地规模化、生产组织化、技术现代化、经营市场化和服务社会化，助推“两强一增”行动，助力集体经济发展和农民持续增收。

（二）基本原则

1.守住两个底线。一是坚持土地集体所有制不动摇，夯实农民集体对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。二是严格保护耕地，防止“非农化”，严禁“非粮化”。

2.尊重两个意愿。在稳定农户承包权基础上，一是尊重群众意愿，把选择权、决策权交给农户。二是尊重村级干部意愿，选择村级组织力强，村干部改革创新意愿强的村开展试验。

3.坚持依法依规。在现行法律法规政策框架下试验，不得损害集体、农民和服务组织利益，确保风险可控。

4.坚持循序渐进。不搞齐步走、一刀切，强化风险防控，成熟一个开展一个，由点及面，防止“前试后乱”。

（三）目标任务

经过2年努力，徐圩乡实现村级“一村一块田”规模经营面积占农户承包面积的比重达70%以上，其中1—2个村达95%以上，形成“一村一块田”可复制、可推广模式。全县参与试验村实现“三个10以上”，即：试验村比重占10%以上，参与农户户均收入高于本地农户10%以上，村集体经营纯收益10万元以上。

三、试验内容

充分发挥村级集体经济组织“统”的功能，在坚持市场主导、因地制宜、群众自愿、可持续发展的基础上，创新经营机制、分配机制和金融服务机制，着力推进农村土地集中经营，促进农业生产规模化、集约化和现代化。

（一）创新举措

1.创新经营机制

（1）托管经营。采取“村集体经济组织+新型农业经营（服务）主体+农户”形式，统一为小农户提供农业生产服务。即：由村集体经济组织引导小农户接受农业生产托管服务，村集体经济

组织作为受托方，与小农户签订托管协议，村集体经济组织采取公开发包（租赁）的方式，与新型农业经营（服务）主体签订全程托管服务合同。通过农业生产“大托管”，形成“一村一块田”，开展规模化经营、标准化生产、机械化管理、订单式收储、品牌化创建。

(2) 集体经营。采取“村集体经济组织+农户”形式，集体统一经营。即：由村集体经济组织通过流转小农户承包地或村集体经济组织牵头，小农户以承包经营权入股组建农业生产合作社，形成“一村一块田”，开展规模化经营、标准化生产、机械化管理、订单式收储、品牌化创建。

2.创新分配机制

统一实行保底+分红的分配机制。即：在保证农户收入不低于当地平均土地流转价格的基础上，剩余收益按照“交够服务的、留够集体的、剩余农户的”原则，在支付农业生产托管服务、农业保险等费用后，按协议、合同约定的比例进行村集体经济组织、农户分红，着力增加村集体经济组织、农户收入。

3.创新金融服务机制

探索发挥村级集体经济组织市场主体功能，实现农保、农银、农担联合，推进农业生产规模化的运营机制。

(1) 风险防范机制。围绕防范“一村一块田”经营风险，充分发挥农业保险功能作用，抢抓农业保险“扩面、增品、提标”政策优势，建立“农业保险+村级集体经济组织”的农保运营机制。

(2) 金融服务机制。围绕解决“一村一块田”经营资金不足问题，创新金融服务机制。重点全面开展“党建引领信用村”建设，在对村级集体经济组织信用评级基础上，一是引导各银行机构围绕农业规模经营，创新“银行+村级集体经济组织”运行机制；二是充分发挥农业担保公司功能作用，创新“农担+村级集体经济组织”运行机制。

(二) 改革试验范围

以徐圩乡为试验区，其他乡镇可选择性同步开展试验工作。

(三) 时间进度安排

1.准备阶段(2022年3月-2022年5月)。按照试点任务要求，制定县级试验总体方案，徐圩乡制定细化实施方案，确定2022年试点村和2023年拟试点村名单。同步开展业务培训、政策宣传，自上而下、自下而上，统一认识，形成“一村一块田”改革试验合力。

2.实施阶段(2022年5月-2024年2月)。重点是在村集体经济组织主导下，在民主协商的基础上，签订土地流转合同、全程农业生产托管协议(合同)，制定农业生产全程托管标准，开展农业生产、作业服务。

3.总结阶段(2024年3月)。县级组织行业专家，对试验村逐村进行考核验收，总结典型经验、模式，迎接省级验收，全县复制推广。

(四) 预期效果

通过开展“一村一块田”改革试验，实现土地规模化、生产组织化、技术现代化、经营市场化和服务社会化，建立农业生产经营、分配新机制，形成可复制、可推广的现代农业发展新模式，促进“一村一品”、“一乡一业”、集体经济发展壮大、农民收入持续增长。

四、保障措施

（一）加强组织领导。成立县分管副书记、副县长任组长，县直有关部门主要负责人为成员的怀远县“一村一块田”改革试验工作领导小组，统一协调领导改革试验工作，领导小组办公室设在县农业农村局，具体负责政策、业务指导和协调解决改革试验工作中存在的问题。各乡镇相应地建立组织领导机构，具体负责改革试验工作。

（二）强化试验宣传。采取多种形式广泛宣传“一村一块田”改革试验的作用和意义，让广大干部群众真正了解试验的内容，发挥群众智慧，形成工作合力，确保试验平稳进行。

（三）落实经费保障。“一村一块田”改革试验，政策性强，涉及面广，工作量大，为保障试验工作顺利开展，试验工作经费纳入县乡财政预算予以保障，试验过程中不得增加村级组织负担。

（四）加强协调推动。由县领导小组牵头，商请县内各商业银行加强调研，创新符合村级集体经济组织特征的金融产品；商请省农业担保公司蚌埠中心，创新适应村级集体经济组织特征的担保产品。妥善解决村级集体经济组织和新型农业经营主体经营

资金短缺问题。商请国元保险蚌埠中支提供粮食作物完全成本保险或收入保险，最大限度地化解村级集体经济组织和新型农业经营主体经营风险。

（五）统筹项目扶持。整合县级组织、国土、财政、农业、水利、乡村振兴等项目，优先对试验村或参与全程社会化服务的组织进行扶持。

（六）加强监督管理。坚持党建引领，发挥村集体经济组织和村居老干部、老党员、老教师、老军人的作用，加强对生产管理、产量评估、成本核算、资金监管的监督，做到收益公开、分配公开、程序公开、结果公开。