



关于印发《铜陵市农村“三变”改革提升工程 实施意见》的通知

铜农工办〔2022〕8号

县（区）党委农村工作领导小组，市有关单位：

为高质量推动我市农村“三变”改革，现将《铜陵市农村“三变”改革提升工程实施意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

附件：铜陵市农村“三变”改革提升工程实施意见

中共铜陵市委农村工作领导小组办公室

2022年5月9日

（此件公开发布）



铜陵市农村“三变”改革提升工程实施意见

根据《中共安徽省委农村工作领导小组办公室关于实施农村“三变”改革提升工程的意见》（皖农发〔2022〕17号）文件精神，为高质量推动农村“三变”改革，壮大村集体经济，结合我市实际，制定如下实施意见。

一、目标任务

以实施“两强一增”行动为引领，围绕农村资产资源要素盘活利用，聚焦健全改革机制、拓宽发展路径、提升质量效益。立足“三变”改革“五个一批”提升工程，即培育一批新主体，建设一批新项目，发展一批新产业，形成一批新机制，打造一批新模式，高质量推动我市“三变”改革，带动更多村集体和农民分享改革收益，增加农民财产性收入，发展壮大村集体经济。到2022年底，全市“三变”改革覆盖面达到75%以上，50万元以上的集体经济强村达30%。到2025年，全市“三变”改革覆盖面达到85%以上，50万元以上的集体经济强村达35%。

二、主要内容

（一）培育一批新主体。深入实施新型农业经营主体高质量发展行动，引培一批规模大、实力强、信誉好的“三变”改革承接主体。支持和引导农业企业、合作社、家庭农场等经营主体与农



村集体经济组织、农户通过股份合作形式组建经营实体，共同实施“三变”改革。通过示范评选、项目支持等方式引导种养殖大户注册家庭农场，健全合作社、家庭农场名录系统，继续开展农民合作社“空壳社”清理等规范提升行动，保持农民合作社总数稳定、质量提升。到 2025 年底，我市家庭农场 3200 个、合作社稳定在 1500 个、农业社会化服务组织 293 个。市、县（区）相关部门要建立和完善激励政策，将承接“三变”改革作为对新型农业经营主体评优创先、政策扶持、项目倾斜的重要依据，分级组织开展“三变”改革示范村评选、推荐工作。县级农业农村部门要会同乡（镇）建立“三变”改革承接主体承接筛选机制，对引进的经营主体资质、经营实力、带动能力等进行审核审查，严把承接主体确定关，确保改革质量。（责任单位：市农业农村局、市财政局）

（二）建设一批新项目。围绕农村资源资产开发利用和特色优势产业发展升级，建设一批具有市场前景、牵动性大、综合效益好的改革项目。乡（镇）要指导基层因地制宜、选准与本地资源要素相匹配的“三变”改革项目，制定项目方案，确定建设内容、规模和周期，并做好项目实施跟踪服务，推进项目有序实施。县（区）要优选一批项目，动态管理“三变”改革项目库，健全“三变”改革项目储备和管理机制，加强分类管理，实现动态调整。制定完善项目扶持政策，相关涉农资金优先安排入库项目，将“三



铜陵市农业农村局行政规范性文件

变”改革项目与“三个一批”专项行动项目相结合。要推动各级支农政策、奖补措施向入库项目倾斜，加强入库项目宣传推介，促进项目加快落地实施。（责任单位：市农业农村局、市财政局、市委组织部）

（三）发展一批新产业。围绕区域优势、特色农业资源，发展一批成长空间大、有竞争力的特色农业、农产品加工业、乡村休闲旅游等产业。对铜陵生姜、枞阳媒鸭、白荡湖大闸蟹、枞阳黑猪、灰河葡萄等特色农产品，加强同类型农产品的品牌整合，以股权联结方式，组建产业联盟，开展联建联营，促进联合发展，提升产品品质标准化和品牌化，借助“三变+特色产业”努力实现从“做产业”向“做品牌”的转变。深入挖掘铜陵凤丹、枞阳文化旅游的独特人文价值，引导村集体依托自然风光、民俗风情、农耕文化等资源，积极发展生态观光、餐饮民宿、农耕体验、健康养生等新业态新产业。（责任单位：市农业农村局、市自然资源和规划局、市财政局）

（四）形成一批新机制。建立健全“三变”改革的要素交易、利益联结、收益分配、监督管理和风险防控机制，完善一批改革配套机制。加快农村产权流转交易市场建设，推进农村要素跨城乡、跨区域流动，提升农村各类要素市场化配置水平。引导经营主体与村集体和农民，采取“企业（合作社）+村集体+农户”的经营方式和“保底收益+按股分红”的收益分配方式，构建紧密多元



的利益联结和收益分享机制，让村集体和农户更多分享农业产业链和价值链增值收益。乡（镇）要指导村严格落实“四议两公开”制度，完善“三变”改革民主议事机制，维护参与改革各方的合法权益。县（区）要健全风险防控机制，加强对承接主体的经营资质、合作项目等事项的审查。建立改革质量监控机制，将“三变”改革的集体股权和收益纳入农村集体“三资”管理平台统一监管，维护集体资产资金安全，实时掌握改革进度，确保成效真实准确。（责任单位：市农业农村局、市自然资源和规划局、市公共资源交易中心）

（五）打造一批新模式。积极拓展“三变”改革的维度和宽度，不断延伸改革领域，积极探索一批新模式。结合《铜陵市“坚持党建引领、推动村企联建、赋能乡村振兴”实施方案》，鼓励农户、村集体、新型经营主体、企业等多方主体，以承包土地经营权、宅基地使用权、集体经营性建设用地使用权、资金、劳动力、科技等多种要素入股联合，发展股份合作，实现多层次、多形式的联合与合作，全面盘活乡村资源要素潜力，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东。在生态条件较好、人文旅游资源丰富的村，参照我市《关于全面推进农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，组织农民盘活闲置房屋资产，以住房使用权入股，采取“经营主体+农户”、“经营主体+集体+农户”以及组建股份合作社等形式，发展休闲农业与乡村旅游，增加农民财产性收



入、家庭经营性收入和工资性收入,拓宽农民增收渠道。以县(区)为单位,积极探索集体经营性建设用地指标使用方式,采取联村入股、统一使用,建设各类园区,积极承接产业转移。各级财政投入到农业农村的发展类、扶持类资金(救灾和打卡到户的补贴类资金除外),在符合政策要求、不改变资金使用性质和用途的前提下,量化为村集体和农民持有的股金,入股经营主体,获得股份收益。(责任单位:市农业农村局、市自然资源和规划局、市财政局)

三、支持政策体系

(一)加大用地供给。严格落实征收集体土地留用地安置政策,安排不低于实际征收面积5%的留用地,作为村集体发展建设用地。在保障村集体实际用地需求的基础上,应采取等价置换工商业用房等方式,确保留用地政策落实到位。在编制国土空间规划时,通过民主程序,可以将依法收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地以及其他转用后的农用地,调整为集体经营性建设用地。对于开展城乡建设用地增减挂钩试点的村,节余挂钩指标应预留一定比例用于村集体非农产业发展建设用地。节余挂钩指标经批准有偿调剂使用的,所得收益应主要用于集体经济组织开展“三变”改革。(责任单位:市自然资源和规划局)

(二)加大资金投入。按照财政支农资金变股金实施办法的要求,创新财政支农资金投入方式,持续扩大可变资金种类范围,



铜陵市农业农村局行政规范性文件

规范操作程序。财政投入到村组所在地市场主体形成的资产，提倡按适当比例量化为本集体经济组织的股份，享有固定收益或保底分红。乡村振兴重大专项资金、集体经济发展类资金要向农村“三变”改革倾斜，将村集体经济组织或改革承接主体列为财政支农项目申报和实施主体，在农村环境整治、农机具购置、农田水利、高产创建、设施农业和现代农业发展等项目上给予重点扶持。（责任单位：市财政局、市农业农村局）

（三）创新金融服务。加大金融支持改革力度，探索将农村集体经济组织纳入银行业机构评级授信范围，在风险可控的前提下，适度放宽担保条件，扩大抵押范围。鼓励有条件的村，在风险可控的前提下，利用闲置资金投资政府主导的建设项目或购买国债等，探索投资稳定收益渠道。探索集体经营性建设用地、集体资产、集体股权、农户住房财产权等融资担保政策。鼓励金融机构为农村“三变”改革承接主体提供个性化、多样性的金融产品和利率优惠服务。鼓励县域建立政府性融资担保公司或设立风险补偿资金，建立资本金注入长效机制。在枞阳县全面实施三大粮食作物完全成本保险，进一步扩大特色农产品保险覆盖范围，积极发展农业保险，鼓励保险机构探索开展“保险+期货”模式，增强农业抗风险能力。（责任单位：市地方金融监管局、人行铜陵市中心支行、银保监局铜陵监管分局、市财政局）

（四）落实税费优惠。符合条件的村集体经济组织可以享受



小微企业普惠性税收减免和农民合作社税收优惠政策。对村级集体经济组织物业出租的房产税、增值税以及村级公共事业建设工程所征的有关税收，县级留存部分提取一定比例用于支持发展集体经济；村级集体经济组织兴办的各类经营性项目，依法依规减征免征相关税费，取得的农、林、牧、渔业等项目所得，按政策规定享受减征、免征企业所得税。与村集体经济组织开展股份合作的各类经营主体在个人所得税等方面享受人才优惠相关政策。

（责任单位：市税务局、市财政局）

（五）加大人才培育。进一步拓宽选人用人渠道，切实把愿意带领群众共同脱贫致富的带头人选入村级领导班子，实现“培养一个人、富裕一个村”。持续强化高素质农民培训，培育一批种养业能手、农机作业能手、农产品经纪人、科技带头人等有文化、懂技术、会经营的新型职业农民。引导各类人才到乡村创业兴业，推进农村实用人才培训基地建设，推进产教、产才融合。探索建立乡村青年人才库，开展技能提升、创业实训、金融支持和就业见习等系列服务，支持青年回村、乡贤回归开展创新创业、发展乡村产业。鼓励村集体经济组织以合资、合作、投资入股等“合伙人”形式引进创新创业人才，支持通过设置贡献股的方式实现引进人才享受农村集体经济收益分红权益。（责任单位：市农业农村局、市人力资源和社会保障局、市教育局、市财政局）

四、组织保障



（一）强化工作领导。县（区）党委、政府要高度重视，切实将实施提升工程作为推进“两强一增”的主要抓手和深化农村改革的重要举措，健全组织领导和协调机制，做好提升工程的组织实施、统筹推进等工作。各相关部门要加强协作配合，落实责任分工，形成工作合力，务求改革实效。各县（区）要准确把握改革核心要素，按照“有承接主体、有发展产业、有合作项目、有规范合同、有健全机制、有收益分配”的“六有”标准，实施“三变”改革提升工程，高质量推动“三变”改革。（责任单位：市农业农村局、市财政局）

（二）加强工作指导。加强基层农经队伍建设，强化对“三变”改革的指导与服务，确保改革“事有人干、责有人负”。指导村集体经济组织在坚持集体所有制不动摇原则下，用好特别法人身份地位，通过与企业共同投资组建新的混合所有制经营实体，开展联合经营等多种形式，为村企联建搭建具有现代企业管理特征的组织载体，解决集体经济经营管理难题。坚持分类指导、因村施策，对经营性资产较多、“三变”改革进展较快、发展趋势较好的村，要指导其健全收益分配机制，增加农民财产性收入。对“三变”改革正常推进村，要指导其推进产业升级，提高发展实力，健全利益联结机制，引导更多主体和农户参与改革。对基础条件相对较差的乡村，要帮助其选准产业，引好主体，建好项目，优化运营服务。同时，加大项目资金投入，增加可变资产。（责任



铜陵市农业农村局行政规范性文件

单位：市农业农村局、市委编办）

（三）加强制度建设。巩固提升农村集体产权制度改革成果，落实村级集体经济组织特殊法人地位，促进村集体经济常态化运行。加强农村集体“三资”管理，建立健全村集体资产资源清查、登记、保管、使用、处置等制度，探索建立农村集体资产监督管理服务体系。严格执行《关于转发安徽省财政厅 安徽省农业农村厅转发财政部 农业农村部关于印发农村集体经济组织财务制度的通知》要求，进一步规范村级集体经济组织财务行为，保障农村集体经济组织及其成员合法权益。加强集体经济组织资产管理情况的日常审计，形成有效监督。探索建立村级债务预警机制，坚决制止新增债务。（责任单位：市委组织部、市农业农村局、市财政局）

（四）加强宣传培训。充分运用各类媒体，多形式、多渠道、全方位宣传“三变”改革，营造推进“三变”改革的良好氛围，充分调动村集体、农户和经营主体参与改革的积极性和主动性。认真总结改革实践中的好做法、好模式、好经验，选树一批发展模式好、合作机制优、利益联结紧、增收效果明显的“三变”改革村作为示范样板，发挥示范引领带动效应。加强基层干部和工作人员政策法规和操作培训，指导改革工作有序推进。（责任单位：市农业农村局）

（五）加大考核激励。将“三变”改革纳入县（区）党委、政



铜陵市农业农村局行政规范性文件

府实施乡村振兴战略实绩考核，细化量化考核指标，强化改革成效考核权重，发挥考核的导向作用。强化工作激励，县（区）党委、政府要建立工作奖励机制，对积极推进“三变”改革，有效增加村集体经济收入的村集体和有突出贡献的主要经营管理人员给予一定奖励。（责任单位：市委农办、市农业农村局）