
农村改革试验的成效、问题与完善对策

——基于对安徽省定远县农村改革试验区的调研

陆雷 崔红志

【摘要】安徽省定远县开展了农村土地承包经营权抵押贷款、农村土地承包经营权有偿退出、政府购买公益性服务机制创新、农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制等四项改革试点试验。调查表明,这些改革试验产生了较好的效果,在促进现代农业发展方面产生了叠加效应;对消除现有农业农村政策中的弊端具有较显著效应;对促进法律修订提供了实践依据,具有参考价值。但该县农村改革试验工作存在着部分改革试点试验的范围窄、一些关键问题没有进行试点或试点不充分、部分改革试验内容的依据不足等问题。为了更好地推进农村改革试验工作,应处理好改革试验与现有政策和法律之间的关系、建立改革试点试验的资金保障机制、处理好统一指导与地方为主的关系。

【关键词】农村改革试验 效果 问题 建议

【中图分类号】F320.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003—7470 (2019)—10—0001 (08)

【作者】陆雷 副研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

崔红志 研究员 博士生导师 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

试验先行是我国农村改革的成功经验。改革开放后,中央先后设立了一批农村改革试验区,围绕制约农村经济发展的一些重大问题开展了多种多样的试验探索,为党和国家及时出台相关政策提供了实践依据。2011年12月,在中央农村工作领导小组的直接领导下,农业部牵头开展新一轮农村改革试验,在全国范围内设立了24个农村改革试验区和试验项目。此后,改革试验区的范围和试验任务逐步增多,基本覆盖了农村改革发展的主要领域。为了保证改革试验的质量,《农村改革试验区工作运行管理办法》规定,采取试验区自评和专家第三方评估相结合的方式,对承担试验任务一年以上的试验区进行至少一次督察和中期评估,督察改革进展情况,及时总结改革成效和问题,重点评估试验任务组织实施情况、成果创新性和适用性、存在问题和风险。以往的第三方评估主要采取分类评估的办法,即一个专家评估团队聚焦于某一试验任务。由于目前一些试验区同时承担了多种试验任务,就有必要对一个试验区内的各项试验任务进行综合性的评估,以便更好地了解该地区的各项改革试验从整体上对当地农业农村现代化和乡村振兴所起的作用、各项试验任务的综合效果与影响,并由此对试验区工作提出相关的改进建议。基于这种考虑,2018年底,中国社科院农村发展研究所农村改革试验区项目评估小组赴安徽省定远县(以下简称远定县)对该县承担的四项农村改革试验任务进行了综合调研和评估。^①

一、改革试验的背景与内容

定远县地处安徽东部,国土面积2998平方公里,辖22个乡镇、2个省级工业园区、1个国家级农业科技示范园。全县总人口97.5万人,其中农业人口83.5万人。2016年,该县完成农村土地确权颁证工作,确权面积269万亩,承包农户18.9万户。定远县共计承担了农村土地承包经营权抵押贷款、农村土地承包经营权有偿退出、政府购买公益性服务机制创新、农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制等四项改革试点试验任务。

1. 农村土地承包经营权抵押贷款试点试验

2014年,定远县被列为农村改革试验区。2015年8月10日,国务院印发了《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》。其中明确规定,“农村承包土地的经营权抵押贷款试点主要在农村改革试验区、现代农业示范区等农村土地经营权流转较好的地区开展”。^①同年,定远县被列为国家农村土地承包经营权抵押贷款试点县。2015年12月,《全国人大常委会关于授权国务院在北京市大兴区等232个试点县(市、区)、天津市蓟县等59个试点县(市、区)行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的决定》。2016年,定远县正式开展农村土地承包经营权抵押贷款试点工作。试点任务是:赋予农村土地承包经营权抵押融资功能;推进农村金融产品和服务方式创新,加强农村金融服务;建立抵押物处置机制,做好风险保障;完善配套措施,提供基础支撑;加大扶持和协调配合力度,增强试点效果。定远县明确由中国人民银行定远县支行牵头主管,县农商行等9家商业银行作为承贷机构,确定了普通农户贷款年利率为9.435%,新型农业经营主体贷款年利率为5.625%。为了降低贷款风险,定远县实行“政银担”合作模式,采取县担保公司、省担保集团、银行、地方政府等四方按照4:3:2:1的比例共担风险的方式,建立抵押贷款风险补偿机制,县财政设立600万元风险补偿金。

2. 农村土地承包经营权有偿退出试点试验

改革开放后,国家政策层面一直鼓励土地流转。在农村土地集体所有的框架下,农民保留承包权,可以自主把土地租赁出去,获取租金。到目前为止,土地流转面积大约占家庭承包面积的三分之一。但随着城镇化的推进,一部分进城务工经商农户有退出承包经营权的要求。尤其是,新型农业经营主体以流转方式获取土地经营权存在着一些问题,如租赁期限受承包期限制约、承包户不愿意签订较长时期的流转合同等问题。在这一背景下,中央提出了引导支持农村土地承包经营权有偿退出。

2016年8月29日,农业部办公厅、民政部办公厅、中国保监会办公厅联合发文,批准定远县开展农村土地承包经营权退出改革试验方案。此项改革试点试验的主要任务是:在坚持和完善农村基本经营制度的基础上,以市场化改革为取向,以还权赋能为中心,以要素流动为纽带,以创新机制为目标,先行先试、封闭运行,尊重农民意愿,力争用两年时间(2017~2018年)在土地承包经营权退出的关键领域、重点环节试点探索、重新突破,为深化农村土地制度改革、发展现代农业、促进城乡统筹发展等方面积累经验。

定远县在农村土地承包经营权有偿退出试点试验中,选择在大桥镇肖岗村进行改革试点。肖岗村共有34个村民小组、1172户、5449人,全村耕地面积25235亩,人均耕地4.6亩,2017年度农民人均纯收入1.2万元。按照退出期限,定远县将农村土地承包经营权退出划分为永久性退出和长期性退出两种方式。永久性退出农户将永久性放弃承包经营权;长期性退出的期限为30年,自2018年4月1日至2048年3月31日。农户承包的土地退出后交给村民委员会,由其统一对外发包。永久性退出的补偿标准为每亩18000元,一次性付清。长期性退出土地的补偿标准为每亩每年600元(442斤中晚籼稻,按国家保护价折算现金),分6次支付。

截至2018年10月底,肖岗村共有3个村民组共计10户56人签订退出协议,协议退出土地面积430.83亩,其中2户9人为永久性退出,8户393.39亩为长期退出。在3个村民小组中,吴洼组共7户42人退出,其中,1户永久退出、6户长期退出。

^①参加调研的人员有:中国社会科学院农村发展研究所崔红志研究员、陆雷副研究员、刘长全副研究员、郑宁硕士研究生。文中涉及定远县的信息和数据,均由定远县农村改革试验区办公室提供。

^②《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》(国发〔2015〕45号),2015年8月24日。

3. 政府购买公益性服务机制创新试点

开展政府向经营性服务组织购买农业公益性服务是贯彻落实党的十八大提出的改进政府提供公共服务方式和十九大提出的实施乡村振兴战略的重要举措,是政府向社会力量购买服务在农业领域的重要尝试。采取政府购买服务的方式支持符合条件的经营性服务组织承担农业公益性服务,是健全农业社会化服务体系的有效手段。2016年,定远县申报的“政府购买公益性服务机制创新试点”得到了农业部批复同意,被新增为农村改革试验区试验任务。定远县申报的政府购买公益性服务机构创新试点项目为水稻生产全程机械化和社会化服务。该改革试点试验项目的目标是通过政府购买服务,引导新型经营主体积极参与,培育壮大社会化服务组织,形成并完善一套水稻全程社会化服务生产模式,促进种粮农户增产增收。其具体做法是:通过招标的方式,确定了14家组织管理规范、服务实力强、示范带动作用大的新型经营户为实施主体;由这些中标的实施主体与试点范围内的服务对象签订服务合同,明确服务内容、作业面积、作业时间、质量要求等,主要的服务内容包括:提供春季水稻田机械耕整地(包括秸秆还田)、标准化育秧、机插秧、水稻病虫害防治、统一机械收获和秸秆粉碎等服务双方的权利和义务;对达到建设标准、服务能力,并开展服务工作的实施主体,给予30万元补助资金,对植保等关键环节,单季服务能力达到2000亩的,每个实施主体可以得到不超过10万元的补助;实施主体达到服务能力后,集中连片提供全程服务的,按实际作业面积,每亩补助50元。

4. 农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点试验

水利设施是农业生产的基础性条件。定远县属于典型的缺水干旱地区,常年降水量约为940毫米,而且降雨的时空分布不均,拦储水能力不足。全县247万亩耕地中,实际有效耕地面积只有170万亩。早在2011年,定远县就自行启动了水利设施建设改革试点,2013年成为水利部的100个农田水利设施建设试点县。定远县被确定为国家农村改革试验区试点县之后,围绕“把水留住、把水连通、把水用活、把水管好”的治水思路,按照“产权有归属、管理有载体、运行有机制、工程有效益”的目标,大力推进农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制改革试点试验。该项改革试点试验的主要创新性做法是发挥财政资金的引领作用,采取“一金一费”的方式,吸引各种社会资本参与水利建设和管护。“一金”,即水利建设奖补资金,按照“先干后补、多干多补、考核奖励”的原则,对群众和新型农业经营主体等自主建设的小型水利工程,由县财政按审计决算价的2/3予以补助。“一费”,即工程管护补助经费,用于纯公益性小型水利工程管理养护的政府购买服务和直补社会投资自主建设小型水利工程。对小型水库等公益性的农村水利设施,通过打捆招标的方式,交由专业化公司管护,年底经过考核验收,对符合标准的工程支付管护经费。对非公益性(有投资主体)的小型水利工程管护,实行精准补贴,如重点坝塘工程每座每年补助1000元、小型泵站每座每年补助3000元,而且按照实际抽水电费0.2元/度的标准直接补贴给投资管护主体。

二、改革的效果评价

从总体情况看,定远县四项改革试点试验工作进展顺利,在促进现代农业发展方面产生了叠加效应;对消除现有农业农村政策中的弊端具有较显著效应;对促进法律修订提供了实践依据,具有参考价值。

1. 在促进现代农业发展方面,产生了叠加效应

定远县同时承担了四项改革试点试验任务,这些改革都瞄准影响现代农业发展的关键问题,体现了改革的系统性、整体性和协同性。农村土地承包经营权退出的改革试点试验,有利于新型农业经营主体的发育。农村土地承包经营权抵押贷款,可以解决农民生产中的资金短缺问题。水利设施产权制度和管护机制创新改革试点试验,旨在通过政府财政资金的引领作用,带动社会资源参与农村水利设施建设和维护,从而改善农业生产的基础性条件。政府购买公益性社会化服务改革试点试验,则可以使农民和新型农业经营主体得到更加规范、更加全面、成本更低的社会化服务。四项改革试点试验从不同方面解决农业生产发展面临的困难和障碍,相互支撑、相互作用、相互推动、相互促进,形成了改革叠加效应,产生了较好效果。

(1)改善了农业生产条件。农业生产发展对水利设施的依赖性较强。据定远县水利部门的同志介绍,如果在作物生长关键时期

内不下雨的时间达到一个月,粮食产量将下降30%。定远县通过开展农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制试点试验,农村水利基础设施条件得到了较大改善。据统计,自2014年定远县被列入国家农村改革试验区试点县至2018年10月底,全县累计完成小型农田水利建设投资5.87亿元,其中县级财政资金1.90亿元,省级以上财政资金2.18亿元,社会投资1.79亿元。全县累计完成了8548口塘坝扩挖,更新改造263处9764KW的农村集体泵站,清淤258条676.2公里的沟渠,小型水库除险加固207座,改造中小灌区15处。全县新增和恢复有效灌溉面积46.3万亩,有效灌溉率由原先的61.4%提高到80.5%。

(2)提升了农业社会化服务水平。建立健全农业社会化服务体系是实现小农户生产与现代农业发展有机衔接的关键环节。定远县通过实施政府购买公益性服务机制创新试点试验,提升了农业社会化服务水平。截止2017年12月底,全县14家中标服务组织共完成了14座育秧工厂建设,共购置播种流水线机械设备30台套、石土机17台、插秧机40台、育秧软盘33万只,总投资1290.6万元。提供全程社会化服务面积11.6万亩。2018年5月,此项改革通过了农业部委托的第三方验收。近两年,全县新发展农机专业合作社46家,农业植保合作社52家,农事服务公司12家。全县30家农民专业合作社或种植大户联合成立了定远县现代种植业协会。

通过推行政府购买公益性服务,定远县的项目区初步达到水稻生产统一机械耕地、统一机插秧、统一病虫害防治、统一机械收获,基本实现了“四个转变”。即,服务组织从关键环节向全程社会化服务转变、从小规模经营服务向大规模服务转变、从兼业化经营向专业化经营转变、农业生产从传统生产方式向现代农业生产方式转变。

推行政府购买农业公益性服务后,农业生产的产后损失明显降低。过去,种粮大户由于栽插收割不及时,亩均减产35公斤以上。通过政府购买社会化服务,基本避免了这部分损失。另一方面,解决了小农户经营者机械、劳力不足等问题,降低了用工投入,每季可为农民降低用工成本230元以上,仅此一项,每年可增加农民人均纯收入390元以上。

(3)缓解了农业生产的融资压力。融资难一直是农业生产面临的重要问题。形成融资难的原因之一是农民缺乏金融机构认可的抵押担保物。自2016年开展农民土地承包经营权抵押贷款试点以来,截至到2018年11月15日,定远县累计抵押户数4210户,其中普通农户4190户、新型经营主体20户;抵押面积99821.71亩,其中普通农户82638.13亩、新型经营主体17183.58亩;评估价值41837.23万元,其中普通农户38288.23万元、新型经营主体3549万元;发放贷款26565.41万元,其中普通农户23066.41万元、新型经营主体3499万元。定远县该项改革的这些绩效在一定程度上缓解了农业生产的融资压力。

(4)促进新型农业经营主体发育。农田水利设施建设和管护机制创新、农村承包地抵押担保、政府购买公益性服务等改革试点试验的推行,从不同方面解决了农业生产面临的困难,家庭农场、种粮大户及农民专业合作社等新兴农业经营主体快速发展。近两年来,定远县流转面积1000亩左右的大户和专业合作组织达到97个,全县50亩以上的种粮大户发展到1291个。

2. 对现有的农业农村政策具有改善效应

改革是一项系统工程,具有系统性、整体性和协同性。定远县4项改革试点试验,带来了多方面的连带改革,对现有的农业农村政策产生了改善效应。

例如,为了实施政府购买公益性服务,政府就需要有相应的资金。定远县是农业大县、财政穷县,于是就通过整合自上而下的项目资金,形成了政府购买公益性社会化服务的资金池。显而易见,这种做法有助于完善财政投入体制。

又如,建设农田水利设施就涉及如何建设问题。如果通过招投标的方式来确定水利工程的施工主体,中标的施工企业需要交纳11%的营业税。而且招投标的手续繁琐,周期长,一般的农民和村集体不具备招投标的资质。2013年~2017年,定远县允许投资主体自主建设,只需要交纳5.3%的税收,而且免除了繁杂的手续。这种做法也契合了国家简化农村小型工程建设程序的改革精神。

再如,农村承包地的清晰产权是开展农村土地承包经营权抵押贷款试点试验的基础。定远县为了顺利推进该项改革试点试验,

就在农村土地确权登记办证上下工夫,提高确权登记办证的质量,通过登记颁证等方式对流转取得的农村承包土地的经营权进行权属确认。

3. 为法律修订和政策调整提供了实践依据

我国2003年颁布实施的《农村土地承包法》不允许农村土地承包经营权抵押贷款。这一规定饱受诟病。农村土地承包经营权抵押贷款试点工作的重要目的是为法律修订服务,检验允许农村土地承包经营权抵押贷款的可行性和所需的条件。2019年新修订的《农村土地承包法》赋予了农村土地承包经营权抵押融资功能,明确规定,“承包方可以用承包地的土地经营权向金融机构融资担保,并向发包方备案。受让方通过流转取得的土地经营权,经承包方书面同意并向发包方备案,可以向金融机构融资担保”^③。

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度,是我国农村基本经营制度,并以《宪法》、《农村土地承包法》加以固定。土地有偿退出则是将原已发包给农户的土地承包经营权由发包方重新收回。定远县开展的农村承包土地退出试验在当时缺乏相应的法律依据,但符合快速变化的农村社会经济形势。新修订的《农村土地承包法》对之前的条款进行了修订,规定“承包期内,承包农户进城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方,也可以鼓励其流转土地经营权”。^④

从以上两个事例中可以看出,定远县以及其他农村改革试验区的成果经验,为法律修订提供了实践基础和实践依据。

三、改革试点中存在的一些问题

1. 部分改革试点试验的范围窄

改革试点试验的一个重要目的是看相应的改革举措是否具有推广价值,从而能够扩展到较大的范围乃至全国层面。在改革试点试验初期,试验区可以选1个或几个试验点进行改革试点试验。但随着改革试点试验的推进,为了更加充分地反映改革措施的可行性从而为法律修订和政策调整提供依据,试验区有必要扩大试验点乃至在全县范围内推开。⁽¹⁾从定远县的4项改革看,土地承包经营权抵押担保贷款和农田水利设施产权制度改革与创新运行管护机制这两项改革试点试验,已经基本在全县范围内普遍实施。政府购买公益性社会化服务的覆盖面也较广。农村土地退出的改革试点试验的范围仅仅局限在大桥镇的肖岗村。

在农村土地承包经营权有偿退出方面,只选择了一个试验点,这种做法的初衷是想把事情做好。或者说是担心在其他村无法推行,考虑到试点试验的效果。但这种想法与改革试点试验的目的并不完全一致。其原因是,在一个村开展试点试验,不管是成功还是失败,都很难有普适和推广价值。在农村土地承包经营权退出试点试验方面,不仅定远县选择了一个村进行试点试验,其他的很多试验区也采取了大致相同的做法。例如,重庆市梁平区是较早开展农村土地承包经营权退出的试点地区,其实践探索受到了社会各界的广泛关注。但是,梁平区的试点试验仅仅局限在2个村。⁽²⁾实际上,就土地退出而言,最关键的是退出价格如何确定。如果实行土地退出改革试点范围小,也就无法形成土地退出的市场,相应地也就不存在价格。定远县的做法是把土地征地补偿作为承包经营权退出的价格。重庆市梁平等地所采用的也是这种办法。这种替代市场机制、由政府规定的价格,不能真实反映退出土地的真实价格。

2. 一些关键问题没有进行试点或试点不充分

定远县农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制成效显著,但水利改革主要集中于如何建立农田水利的多元化投入机制,即以财政资金引领社会资金广泛参与农田水利设施建设,并建立以政府购买服务为主要方式的农田水利设施后期管理机制

^{③④}2019年1月1日新修订生效的《中华人民共和国农村土地承包法》。

。但是,原有的农田水利设施的产权归属、权能以及后期管护问题,现有的改革措施并未涉及,而这些存量的农田水利设施数量大,也是基层矛盾的爆发点和工作难点。从这个角度看,定远县的农田水利设施产权制度改革和创新运行管护机制仍需要向纵深推进。

从改革初衷看,农村土地经营权抵押担保改革试验的一个重要目的是解决新型农业经营主体对资金的需求问题。在农村土地“三权分置”的框架下,新型农业经营主体所拥有的是土地经营权。对于新型农业经营主体来说,以其所拥有的土地经营权抵押贷款面对的一个关键问题是经营权的权利属性。我国现有法律和政策均未就土地经营权的权利属性作出规定,即,没有明确阐释土地经营权是属于债权、物权或用益物权。定远县的改革试点试验采取了在土地承包方(即用益物权人)同意的前提下,土地经营权才可以用来抵押贷款。这种做法规避了现有法律和政策盲区,有利于改革试点试验顺利推进。但是,这种做法也增大了土地经营权抵押贷款的难度,而且也因为土地经营权权利属性的不明确,导致其作为抵押物标价的能力被严重制约,直接贷款的额度有限,这势必不能满足新型经营主体日益扩大的经营性需求,抵押担保的效果就受到了影响。⁽³⁾尤其是,因为没有在土地经营权的权利属性的界定方面进行尝试性探索,也就失去了为政策和法律修订提供参考的价值。

在农村土地退出改革试验中,定远县设计了长期退出和永久退出两种退出期限,但土地退出的方式是把土地承包权退还给村集体,由村集体经济组织流转给温氏集团经营。实际上,还有其他值得试验的退出方式,比如把退出的范围扩展到农村内部甚至农村外部。但因为定远县只在一个行政村开展改革试点试验以及政策约束等因素,这些退出方式都没有能够得到试验,从而降低了试点试验的价值。

3. 部分改革试验主题的合理性值得商榷

在农村土地退出改革试点试验中,定远县只选择了在一个行政村的几个村民小组中进行改革试点试验。据介绍,定远县之所以这样做,是因为该县的领导和有关同志清醒地认识到在目前的情况下土地退出的难度太大,甚至行不通。这表明定远县没有根据其实际情况来选择试验任务。在其申报了该项试点试验后,上级主管部门也不应该批准。

在政府购买公益性社会化服务方面,核心问题是对公益性社会化服务的界定。从社会主义市场经济体制中政府与市场的关系看,政府应该购买的是市场无法提供或提供不足的公益性服务。但调查发现,定远县中标的服务组织主要是农民专业合作社等新型农业经营主体或服务主体。在开展政府购买公益性服务之前,这些服务组织就已经开展了向种植水稻的农民提供全程社会化服务。也就是说,不管是否有政府购买公益性服务,这些服务组织都会提供同样的服务。这种情况说明,水稻生产全程社会化服务是市场主体能够提供的。调查还发现,在实施政府购买公益性服务之后,这些中标的服务公司的服务价格并没有降低。这表明,政府补贴实际上转化为公司的利润,增加了公司的收益,但农民并没有从中直接受益。从上述情况看,定远县以水稻生产全程社会化服务为政府购买对象,存在商榷之处。

目前,我国政府财力有限,基层政府尤其如此,加之政府在农业农村投资意愿不高等因素,公共财政远未覆盖农村。但同时又存在着有限的财政资金被用在了私人资本愿意进入且进入比较充分的领域。农村改革试点试验应避免这种锦上添花的补贴,把有限的财政资金用在最需要的领域。

四、改进与完善农村改革试验区工作的对策建议

根据对定远县农村改革试点试验工作的调研评估,结合以前几年在一些农村改革试验区调研评估工作中的感受,我们提出以下改进与完善农村改革试验区工作的对策建议。

1. 处理好改革试验与现有政策和法律之间的关系

目前,中央有关部门及学术界关注的一个问题是,既然已经设立了相当多的农村改革试验区,授予了这些地区先行先试的权力,为什么这些试验区还不敢大胆创新突破、为什么改革成效和影响与预期的有差距。调查发现,法律法规和政策方面的限制是重要原因。从法律法规的角度看,目前的农村改革试点试验任务中,只有农村土地制度三项改革试点试验(农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革)以及农村土地承包经营权抵押贷款等几项改革试点试验等得到了法律授权,其他的试验区仅仅是赋予了承担改革试验的任务,并没有明确其可以在哪些方面突破现有的法律法规。⁽⁴⁾从政策的角度看,早在2011年,在中央农村工作领导小组直接领导下,由农业部牵头,中农办等20个部门和单位建立了农村改革试验区工作联席会议制度,统筹协调指导试验区工作。但农村改革试验区工作主要由农业农村部负责,其他成员单位的协调推动不足。于是,在实践中出现的现象是,农业农村部不断要求各试验区大胆创新;各试验区则向农业农村部要求得到相应的政策许可,但这些要求所涉及的事项又不属于农业农村部职责范围,从而也就无法得到满足。

为了解决上述问题,一是对于农村改革中有关法律授权缺失的问题,农业农村部应会同农村改革试验区工作联席会议成员单位,积极争取得到改革试验的法律授权。在法律授权之前,中央有关部门应积极制定部门法规,地方政府也应积极制定地方法规。二是农业农村部应加强与农村改革试验区联席会议成员单位及其他部门的沟通和联系,出台配套政策。三是允许经过批准的试验项目突破相关领域的政策和体制,列出可以突破内容和范围的具体清单。四是加强中央有关部门与各试验区之间的沟通交流,对于基层的创新和突破进行规范性的总结和肯定。五是中央明确赋予农村改革试验区“试错权”。试验不等于示范,试验的结果包含证实和证伪。试验成功了,可以作为示范性经验加以推广。即使试验失败了,也有意义,可以为其他地方提供借鉴,避免重走弯路

⁽⁵⁾

2. 建立改革试点试验的资金保障机制

从改革成本的角度看,存在两种类型的改革方式。一种是不需要资金支持,只需要在政策和制度上开口子,把禁止做改为允许做。另一种是需要资金支持才能推进,定远县政府购买公益性社会化服务机制创新属于这种类型的改革。⁽⁶⁾从实际情况看,这两种类型的改革存在着交叉,多数改革试点试验既需要政策和制度的许可,又需要资金支持。

例如,在土地承包经营权抵押贷款改革试点试验中,首先是法律上允许以土地承包经营权作为抵押贷款物。但仅此还不够,为了使得改革顺利推进,需要建立土地承包经营权流转交易平台以及风险防控措施,这无疑就需要相应的资金投入。前已述及,定远县为了顺利推行农村土地承包经营权抵押贷款改革试点试验,建立了县担保公司、省担保集团、银行、地方政府等4方分担风险的抵押贷款风险补偿机制,县财政设立600万元风险补偿金。

又如,在土地承包权退出改革试点试验中,其一方面突破了当时的《土地承包法》的相关规定,另一方面需要村集体有回购农民土地承包权的资金支撑能力。由于我国农村集体大多属于没有集体收入的空壳村,定远县等开展此项改革的试验区采取的做法是把农民退出的土地流转给新型农业经营主体,从其交付的租金中支付土地承包经营权有偿退出的费用。如果没有新型农业经营主体承接,土地退出就无法推进。定远县的农村土地退出政策规定,“无承接业主的,可使用县、乡镇退出补偿周转金支付;资金仍不足的,可以通过融资方式解决,县财政通过金融机构融资筹集补偿金”。显而易见,如果农村土地退出大范围展开,就会形成县、乡财政的巨大负担。

从目前的情况看,各试验区仅仅每年得到来自农业农村部的工作经费,其他资金都由试验区承担。缺乏资金保障的改革试点试验很难推开;即使推开了,也没有持续性。由此,我们建议可以从两个方面着手,解决农村改革试点试验的资金问题。一方面,设立改革试验任务时,应事先对改革试点试验的成本进行测算,并经过严格的第三方评估。只有在试验区自身能大体负担改革成本的情况下,才可以列入改革试验。在最近几年的调查中发现,有的地方之所以进行改革试验,是希望得到上级政府的资金支持,或者打造出若干盆景式的面子工程。显而易见,花费很多钱才能做成的事,是无法推广、复制的,也是不可持续的。改革试验的红利,应从制度创新中获取,不应是来自于给予其特殊优惠政策。没有政策优惠,试验区的经验才更加具有普遍性、示范性、推广性,可以在不同层次和地方借鉴。另一方面,应该看到“谁改革、谁承担改革成本”的做法,会降低改革试验区进行改革试点试验的积极性,

也容易造成改革试点试验中断。因此,应探索建立改革成本的合理分担机制。在中央层面的资金配套困难的情况下,可以探索省、市、县之间的共同分担办法,从而提高地方政府进一步深化改革的积极性。

3. 处理好统一指导与地方为主的关系

为了调动地方的积极性,农村改革试验区采取了“统一指导、地方为主”的实施办法。但是,一些地方的主要领导和工作思路存在着稳定性差的问题。一旦主要领导和工作思路发生了变化,改革试验的正常进行就受到了影响。有的地方干脆放弃了某些原来设定的试验主题和试验内容。有的地方采取选择性、应付性改革试验,即在其辖区范围内再搞“试点”,而试点的范围则很小,甚至仅仅局限于某一个行政村。

针对以上问题,我们建议应更加重视中央层面对试验区工作的领导和指导,切实保证改革试验的稳定性。一是在选择农村改革试验区和试验内容时,考虑拟选择地区的改革动力、前期基础、试验内容对领导变动的依赖程度等综合因素,做好试验内容连续性的风险评估。二是申报试验区的地方,应明确承诺试验期内试验工作的稳定性、连续性、空间布局上的均衡性以及在其辖区内的可复制性。三是在试验的实施过程中,中央有关部门应对试验项目进行全程跟踪管理、监测和检查。⁽⁷⁾

参考文献:

- (1) 杜志雄,崔红志. 切实深化农村改革促进“强富美”[J]. 中国发展观察, 2015, (02).
- (2) 刘同山. 农户承包地的退出路径:一个地方试验[J]. 重庆社会科学, 2016, (11).
- (3) 崔红志,刘亚辉. 我国小农户与现代农业发展有机衔接的相关政策、存在问题及对策[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2018, (03).
- (4) (6) 崔红志. 农村土地制度三项改革试点的评价与建议[A]. 魏后凯,黄禀信主编. 中国农村经济形势分析与预测(2018~2019)[C]. 北京:社会科学文献出版社, 2019.
- (5) (7) 杜志雄,崔红志. 从注重改革“三性”看农村改革及试验[J]. 理论探讨, 2015, (02).