

深化国家级农村综合改革试验

徐志明 高珊 吕美晔



实现乡村振兴，深化改革是关键一招。中国改革从农村发端，并由此推动城乡各个领域的改革，成为推动经济社会发展的不竭动力。2011 年底，农业部将苏州市列为第一批农村改革试验区，开展完善城乡发展一体化体制机制试点。随后，试验内容和试验地区不断拓展，目前江苏是国家级农村改革试验区最多、承担农村改革试验任务最多的省份之一。

江苏省国家级农村综合改革试验以完善农村基本经营制度、明晰农村集体资产产权、完善乡村治理为主线，开展了多项探索。在完善农村基本经营制度方面，2014 年常州市武进区承担了“农村土地承包经营权流转管理”的改革试点任务，2015 年又承担“农村土地经营权入股发展农业产业化经营”任务，2016 年苏州市被列入土地承包经营权有偿退出试点名单，2017 年苏州市虎丘区在 3 个乡镇 29 个村（涉农社区）稳步展开土地承包经营权有偿退出工作。在健全农村集体产权制度方面，2014 年南京市承担农村集体产权股份合作制改革试点任务，2015 年苏州市承担农村集体资产股份权能改革试点。在建立农业支持保护制度方面，2014、2016 年常州市武进区和张家港市分别承担农产品目标价格、农产品收入保险改革试点，2016 年张家港市探索政府购买农业公益性服务创新试点。在创新农村基层治理制度方面，2014 年底常熟市承担农村基层党建创新试点任务、洪泽县承担农田水利设施产权制度改革和管护机制创新试点任务，2015 年张家港市开展村民自治试点。以上改革试验取得了一批重要的改革成果，夯实了农村体制改革的基础，激活了农村各类生产要素的潜能，为推动全省农村经济社会发展作出了重要贡献。

与此同时，受主客观条件限制，一些试验区的改革还没有达到预定的目标，在一些关键环节仍有待突破。

一是改革的体制机制有待完善。在农村集体产权制度改革中，集体资产股份制改革的重要目标是明晰产权、扩大股份权能，但由于集体产权和集体经济组织的特殊性，农民对股份的转让、抵押、继承等权能并没有真正得到落实。此外，在苏州等地探索的政经分改革，其目的是为了破解权责不清等诸多发展问题，但由于面临许多理论和实践上的问题，真正实现村两委与村集体经济组织在人员、财务、议事决策等

方面分离的并不多。

二是改革的部门整合有待加强。随着农村改革步入深水区，许多问题涉及多个部门、多种配套政策，破解起来难度很大。试验区缺乏在试错条件、免责措施、风险防控、考核评价等方面明确的政策规定。以集体资产股份制改革为例，集体经济组织改制成股份合作制组织后，股份合作制组织既不同于原集体经济组织，也不同于一般意义上的企业，需要有一套特殊的登记、税收等政策，但由于相关配套政策仍缺少相应的改革，导致股份合作经济运行仍面临许多困难。

三是改革的成本分担有待厘清。改革试验总体上仍然属于“自费改革”的模式，虽然省、市政府给予了一定的财力支持，但没有建立完善的改革成本分级分担机制。如武进区的农产品目标价格保险改革目前未纳入省级以上补贴范围，属于地方自费改革项目，区镇两级财政补贴占 80%。未来大规模推广农产品价格保险，如果没有上级财政的支持，推广难度较大。在土地承包权有偿退出、政府购买农业公益性服务等改革试点中存在着同样的问题。

四是改革的干群积极性有待提高。改革涉及利益关系再调整，加上农村管理部门职能分割和力量不足，导致基层干群的改革积极性有待提高。如农村集体资产股份制改革的政策性较强，涉及广大农民群众切身利益调整，矛盾纠纷较多。不少村干部担心失权、失利，怕乱、怕难、怕繁琐，改革的积极性不高。此外，基层承担改革的力量不足。如集体资产股份制改革涉及宣传发动、清产核资、成员界定、权益量化、制定章程等多个环节，改革任务本身工作量较大，但各乡镇农经站普遍存在人员力量薄弱、改革精力不济、知识老化等问题，难以担此重任。

对此，要破除妨碍深化改革的思想观念，破除制约农村经济社会发展的体制机制性障碍，把改革不到位造成的问题与改革带来的问题区别开来，把改革操作问题与改革方向问题区别开来，把一般性工作失误与改革措施失误区别开来，把改革必须付出的成本与改革失误区别开来，进一步深化农村综合改革试验。

围绕乡村振兴需要，增设一批新的试验项目。选择制约江苏农村经济社会高质量发展的重点领域和关键环节作为改革主攻方向。一是土地流转的履约保证保险改革。针对土地流转中违约情况比较多的现象，研究探索土地流转履约风险防范机制，探索“零风险”流转方式等。二是财政资金股权化改革。探索农业基础设施类项目财政资金支持农业产业化发展新机制，建立农业新型经营主体与农村集体经济组织及成员更加紧密的利益联结机制。三是宅基地使用权流转改革。探索以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，鼓励各地发展乡村旅游、新产业新业态，结合下乡返乡创新创业等先行先试，增加农民财产性收入。四是集体经营性建设用地出让制度改革。探索农村集体经营性建设用地入市改革，在不改变土地集体所有的前提下，增加农民来自土地的财产性收益。

优化试验方案设计，完善农村改革组织机制。做好顶层设计，有利于改革试验工作明确目标，统筹推进，也有利于防范风险、纠正偏差，避免走大的弯路。一是优化农村改革试验项目任务方案。细化方案内容，分解落实工作步骤，尤其是明确推进实施目标，适当增加量化指标。对于部分试验区由于客观形势发展变化方案设计中已经不能适应形势发展需要的部分改革试验项目，要允许试验区可以终止或调整。二是适当延长试点项目承担年限。根据试点政策制定、实施、反馈、修正的周期，适当延长试点项目承担年限。通过 3—5 年的运作，给试点项目容错空间，便于地区内部自我调整、完善及推广，也更容易取得相对稳定的政策实施效果以及更加可靠的工作经验。

强化统筹推进力度，健全农村改革协调机制。改革是一项规模宏大、艰巨复杂的系统工程，需要上下联动和整体配套。一是加大部门资源的协调整合力度。完善部门联席会议制度和各部门分工负责、紧密配

合的工作推进机制，健全部门沟通机制以及对改革试验的指导机制，引导参与改革的部门提高改革效率。二是赋予试验区更大的先行先试权。加快研究并通过一定的程序赋予试验区更大的“先行先试”权利，明确试错条件、免责措施、风险防控、考核评价等界限，在确保改革封闭运行、风险可控和不违背基本国策的基础上，给予试验区一定的试错权。三是给予试验区更大力度的政策支持。要尽快启动相关法律法规的修订，对暂时不能进行修订或法律空白的问题，要争取给予试验区一定的政策支持。

尊重基层首创精神，建立农村改革容错机制。改革既要有顶层设计，也要有基层创造。必须建立起广泛的社会参与机制，尊重他们的知情权、表达权和参与权。一是广泛宣传唤起基层参与意愿。以群众喜闻乐见的形式，多种渠道宣传农村改革试点的目的和意义。特别是农村集体土地流转及退出改革、农村集体资产股份制改革、乡村治理改革等涉及千家万户切身利益的试验项目，要秉承逐步引导的方针，真正激发农村干群主人翁意识，避免急于求成和“一刀切”的行为。二是建立改革容错纠错机制。注重公开透明，建立健全申诉救济机制，给改革创新者撑腰鼓劲，激发广大干部愿干事、敢干事、干成事的热情，积极营造鼓励改革创新的政治生态环境，让在农村一线工作的同志解放思想，放下包袱，轻装前进。