

金支持承担风险损失的部分比重可以调整,比如世界金融危机发生了,原来所说的出了风险以后政府分担75%,可以提高到80%,85%,但绝对不提高到100%,一定要把一部分风险因素留给其他的伙伴,这样才能形成防止道德风险的可持续性。这在我们观察的西湖区的案例中也非常明显:财政部门出资金形成的这部分股权不求得到分红的回报,但是要求转起来可持续运行,这方面的风险不是财政自己一家担起来的,是各出资方需要一起来考虑创新创业中利益诉求之下怎么在股份制框架下共担风险。

支持机制的第二个特征与要领,是对于三农、小微、乡村的经济活动,所有需要资金支持而必须纳入政策性支持轨道的这些支持对象,到底支持谁不支持谁,必须是以阳光化、规范化、引入集体专业化决策机制形成遴选过程。这个遴选机制其实就是承认不可能有一百个申请,我们就满足一百项融资需要,这里面必须靠上地挑出一批给予支持。这件事过去处理不好,就变成处关系,而在中国的实际生活中这种“处关系”很容易很快发展到乌烟瘴气、不可持续。像西湖区的经验是大家都出钱做股东,各自在这里面有发言权,另外还要请专家和社会贤达一起形成项目遴选委员会,对每一批申请项目,大家都是阳光化地讨论,最后可以无记名投票,同时保持财政资金的一票否决权这种一票否决权也不是随便动用的,要根据国家产业政策和地区发展战略特定的要求,在否决的时候一定要说出其道理),等等这些,形成的是专家参与的集体决策。正是这种阳光化的决策,使我们可以知道虽然支持不可能百分之百成功,但出现一定比例的失败时,在这个机制之下是可以对公众交代说清楚的,从而整个过程就变成可持续了。如果没有这样一个机制,出现了失误之后公众不接受,领导也看不下去,这个支持机制必然就半途而废。这也是非常重要的

一个要领。

第三,这个过程显然是形成了双轨运行,有政策轨,有市场轨,两轨之间处理不好,非常容易产生的就是设租寻租。怎么样尽可能限制设租寻租发生的可能性?是需要施加有效的、持续的、多重审计监督,以及需要继续探索绩效导向下的约束。这对于中国现实发展过程中的挑战性,不言而喻,但是我们别无他法,必须把这条路走通。对所谓供给侧结构性改革所说的“守正出奇”挑战性就在这里,“守正”是遵循市场规律,“出奇”就是在市场规律之上还必须要有“政府更好发挥作用”的有效市场加有限、有为政府的出奇制胜——出奇而能制胜,我们就实现了超常规发展,出奇在某些地方不能制胜,那叫做试错,必须控制在一定范围内。我们真正的希望之所在,就是冲过“历史三峡”,能够在守正出奇的道路上,使中国的超常规现代化赶超最后形成我们所希望中的那种大发展的局面。一个个区域,一个个县乡,都是这个大图景里的一个组成部分。

我们守正出奇必须在这方面敢于迎接挑战。最后一点,前面所说的风险共担,阳光化的集体决策和遴选机制,还有多重审计监督绩效导向,最后都要以供给侧改革定制化方案,落在共性之外必还要有个性的各个区域、各个县、各个镇。各个地方政府辖区定制化的符合供给侧结构性改革为主线的理性供给管理解决方案,它的难度就在于绝对不像过去我们已听惯了的需求管理那么简洁——需求管理是属于总量管理,根据经济波动反周期,大家一听就明白。而供给管理,供给侧结构性改革,就是要应对非常复杂的一个一个具体的这样的结构化解决方案,形成高水平的定制化结果,这是我们必须应对的一个挑战,也是我认为要解决乡村振兴和县镇金融发展中政策性融资怎么样能够适应需要、形成有效供给的一个必然要给出尽可能高水平答卷的问题。

## 40 年农业农村改革的基本经验

宋亚平(湖北省社会科学院 研究员)

自1978年党的十一届三中全会吹响中国改革开放的“冲锋号”以来,我国农业农村呈现出翻天覆

地的巨大变化,实现了有目共睹的跨越发展。40年的改革积累了许多弥足珍贵的实践经验,值得我

们今天高度重视、认真总结与努力弘扬。

## 一、始终把握住生产力与生产关系的辩证统一

人民公社制度是中国共产党为彻底摆脱农村贫穷落后面貌与小农经济生产方式的一次重大制度创新,也是前无古人的伟大实践探索。在人民公社体制下,广大农民群众被高度组织化,并按照“三级所有,队为基础”的原则形成了集体统一生产经营的局面,这对于传统农村社会结构的改造、陈旧小农经济思想的根除、阶级压迫阶级剥削现象的消灭,提供了革命性的历史契机。

但人民公社制度在设计和操作过程中,没有解决好生产力与生产关系的辩证统一问题,管理体制过分集中、经营方式过于单一和分配上的平均主义等缺陷一直得不到有效改变,明显地超越了农村生产力的现实发展水平,捆住了农民自主从事农业生产的积极性与创造性。1978年开启的“分田单干”改革,就是生产力强烈要求突破生产关系束缚的逻辑产物。当时“交够国家的,留足集体的,剩下都是自己的”这一口号之所以受到农民的衷心拥护,核心的内涵就在“大包干”给予生产经营自主权。虽然不能简单地认定农民的愿望等于生产力的发展水平,但适应生产力发展水平的生产关系一定能够充分调动农民群众的生产积极性。农村生产关系的改革创新,打碎了长期套在农民身上的制度枷锁,极大地解放和发展了社会生产力。

当初国家对农村基本经营制度的设计安排应该说富有理性和科学严谨的,目标是建立一个以家庭承包经营为基础、由集体统一经营为支撑、“有统有分”、“统分结合”的双层经营体制和管理机制。但是,由于操作中的“一刀切”,很快演化为“分有余统不足”,甚至“只有分,没有统”的格局。更为严重的是,“分田单干”之后,农户日趋原子化,彼此之间几乎没有合理的社会分工和社会合作,生产与生活基本上处在一种“万事不求人”的封闭境界,国家观念的消失、集体主义的沉沦、极端自私自利行为的肆无忌惮,家庭承包责任制向小农经济模式回归便成为必然。在这种传统的生产方式制约下,因土地细碎化,耕地不能连片,致使品种改良、技术推广、防虫治病、机械操作、农田水利基础设施建设等一系列直接关系到农业繁荣、农民富裕各项工作根本就无法有效进行,“最后一公里”始终打不通。

40年来,各地出台的绝大多数政策是以推动和促进生产力发展为“靶标”的,精准针对生产关系

调整改革的内容不多、份量不够、力度不足、思路不清、方向不明。例如过去针对生产资料细碎化,要素配置差,经营规模小,投入成本高,产生效益低,抵御自然灾害和市场风险能力弱等问题的办法,主要采取鼓励土地流转,支持规模经营、培育新型经营主体、调整产业结构、推进农业产业化等等这些倾斜于生产力发展的政策性措施。虽然也产生了积极成果,但往往“按下葫芦又浮起瓢”,整体上仍然难以突破。

现在的主要矛盾或矛盾的主要方面已经不是生产力的问题而是生产关系的问题了。因此,我们必须采取有效措施加快完善现行的“分有余统不足”,甚至“只有分,没有统”的农村基本经营制度的步伐,同时在城乡二元结构、乡村社会治理、农业支持保护、农村市场体系、农村金融组织以及领导农村工作方式方法等领域不断地深化改革、推陈出新,让生产关系通过自我调整及时而有效地适应正在变化发展中的生产力需求,充分发挥生产关系反作用于生产力的正面效应,从而促进农业农村的现代化进程。

## 二、充分发挥好市场机制与政府调控的正能量

农业农村改革40年的历程,实际上就是市场机制与政府调控两大力量相互碰撞、相互适应、取长补短、相互融合的渐进过程。改革自实行“家庭联产承包责任制”起,广大农民群众逐步成为自主经营、自负盈亏的市场主体,从而开始进入市场经济的运行轨迹。不久,“统购统销”制度的退出,市场体系特别是流通组织、流通渠道多元化等农产品流通体制的改革为市场机制发育创造了条件。进入新世纪特别是国家实施农村税费改革之后,农村土地、劳动力、资金等要素市场的蓬勃兴起,民营经济和个体私营经济茁壮成长,农村分工分业和农民转移就业的速度越来越快,城市资本和社会资本向农业农村流动的情形越来越多,使得农业农村经济由过去单纯地依靠计划指令配置资源的状况,转变成在国家宏观调控下亦可以通过市场机制来优化配置资源的多元化、多层次、多样性局面,从而大大提高了农业农村经济的活力和效率。可以说,农业农村之所以能够取得史无前例的跨越发展,市场经济机制作用的积极引入和充分发挥功不可没。

在市场经济条件下,我们高度肯定市场机制对农业农村经济发展所产生的积极效应。但是否必须把坚持市场化取向作为农业农村改革的基本原

则,而且坚决反对政府实施任何形式的行政干预,恐怕得认真研究与科学判断。因为40年改革开放的历史证明,市场机制也好,行政干预也罢,都不是一剂包医百病的灵丹妙药,在很多方面经常出现力不从心甚至严重失灵的情况。

改革以来的40年间,我们在诸多实践中逐渐深刻地认识到了市场机制和行政干预的两面性,这是我们下决心从高度集中的计划经济体制的行为束缚中,从“政府万能主义”的思维牢笼中解脱出来的主要动能。但是,我们通过认真总结基本经验仍坚定地认为发展农业农村主要有“三靠”,即一靠政策,二靠科技,三靠投入的“药方”是“对症”的。所以,我们高度重视政府必要的行政干预,而是一直在通过深化改革和扩大开放,积极构建一个符合农业农村发展需求的支持和保护体系。例如免除农民负担的农业税费、发放农业综合补贴、实施国土整治和农田改造,支持农田水利基础设施建设,探索农村小额贷款制度、建立农业避灾减灾保险,加强农业科研与技术推广体系等等。我们也不否认,到目前为止的这些工作尚处在逐步构建与不断完善之中,离农业农村现代化的目标要求还有很大差距,甚至还暴露出不少深层次的矛盾和问题。我们认为,这些问题既有市场不足的理由,也有改革不够的因素。其中,尤以政府和市场的关系没有摆正,“越位”、“缺位”、“错位”并存现象最为社会各界所诟病。

尽快建立起一个保护力度更大、支持效率更高的由中央政府到地方政府为实施主体的政策体系,以加快推进我国农业现代化进程,既是40年改革开放基本经验的重要启示,也是我们当前和今后农业农村改革发展的客观要求。政府的行政干预应该紧密围绕农业产业结构、农产品市场、农民收入这三大领域进行精准发力,主要目标与重点“靶向”一是提高农业生产率,改善农业经济效益;二是稳定农产品市场,保障农产品有效供应;三是持续增加农民收入,帮助农民发财致富;四是强化农业科技,提高农业现代化集约水平;五是发展农业避灾减灾保险,稳定农民生产生活;六是融合城乡发展,促进生产要素科学重组;七是制订行政法规体系,规范农业市场竞争行为。

既要充分发挥好市场机制和行政干预的正效应,又要努力抑制住市场机制和行政干预的负能量,这是摆在我们面临不能回避而必须妥善解决的一个重大命题。40年改革的经验告诫我们,两者的负能量具有极大破坏性,高度警惕与严防死守自

不待言。“看不见的手”和“看得见的手”都要切实运用好,努力形成市场机制和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局,从而推动农业农村经济社会的持续健康发展。

### 三、牢固坚持顶层设计与基层创新的有机结合

1978年开始的农业农村领域的许多改革,如废除统购统销、搞活农产品流通、价格形成机制“闯关”、农村剩余劳力与剩余人口向城镇转移、一二三产业的融合、统筹城乡一体化、农村社会化服务体系、农村普及九年义务教育等等,都不单纯地是个农业、农村、农民的问题,而是广泛涉及到政治、经济、教育、文化、科技、法制等各个领域,属于省域及至国家层面治理体系与治理能力现代化建设的重要组成部分。最典型的是农村土地制度。作为国家的基础性制度之一,不仅与农村基本经营制度、集体经济组织制度、村民自治制度等一系列重要制度息息相关,而且还与工业化、城镇化、农业现代化发展进程紧密联系在一起。再比如包括基本养老、基本医疗、工伤、失业、生育等在内的城乡社会保障体系建设,是一项保障人民生活、调节社会分配的基本制度,十分讲究公平性、流动性、可持续性,要求覆盖全国广大城乡居民。这些都必须通过国家的顶层设计与统筹安排,才能在具体的改革操作中坚持“一盘棋”,防止政策碎片化、规则紊乱化、行为短期化。

顶层设计只是针对全局性、方向性、战略性的重大事项,以体制设计为着力点,以宏观指导为目的性,强调制度与政策的系统性、有机性。但是,它不可能考量到甚至解决好各地方、各部门、各层面在具体操作过程中的所有问题。需要着重强调的是,农业农村是一个比较特殊的领域,分布广阔、人口众多,由于地理位置、资源禀赋、生产要素、文化传统和生活方式各有千秋,相互之间便呈现出很多不同甚至天壤之别。这种状态决定了无论是党中央、国务院,还是省委省政府的任何一项统一的制度安排在不同的地方都有可能会出现不同的实施结果。

回顾40年的历程,很多地方重大的政策变革和调整,最初并非来自顶层设计,而是来自于基层干部和农民群众的自发探索。例如,农村土地经营制度从“两权分离”到“三权分置”,或者是农村税费改革之后在全国推行的乡镇综合配套改革,没有哪一项是由顶层设计出来的,而是基层的县乡干部与

农民群众创造出来的。正是基层的大胆探索,大胆实践,创造出了不少顺应历史发展潮流的成功经验,再被党和国家及时发现、总结、试点并推开,逐步完善建立起来了一整套成熟的政策体系。所以,习近平同志指出:“改革戏必须大家唱,依靠群众是搞好改革的基本方法”。2014年12月2日,习近平在主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议上又强调:“改革开放在认识和实践上的每一次突破和发展,无不来自人民群众的实践和智慧。要鼓励地方、基层、群众解放思想、积极探索,鼓励不同区域进行差别化试点,善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找改革切入点,推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合”。

从逻辑上讲,改革创新最直接的需求、最根本的动力和最终的“客户”几乎都是在基层,基层也是最为灵敏最为关键的信息源泉。因此,我们必须在努力运用好顶层设计的同时,充分调动好基层的积极性和创造性,使之发育成强大的内在活力。只要有利于农业繁荣、农民富裕、农村发展,就应该放手各地方的干部群众根据本地实际“摸石头过河”,大胆试、大胆闯。只有当顶层设计和基层探索紧密结合成一个有机整体,农业农村内部的各种活力才能如涌泉一般,各种矛盾与困难才会被不断地突破,改革、发展才能形成良性循环的局面。

#### 四、高度尊重农民群众对农村事务的主体地位

蔑视农民的主体地位一直在不同程度地存在着,不信任、不放心、不放手农民对很多农村事务发挥主体作用。1990年代,出于促进农业繁荣和维护农村稳定的迫切需要,湖北省派遣党政机关、事业单位到农村去“包村”,再由包村单位选派干部到基层任“第一支部书记”或村委会“第一副主任”职务,以加强对农村工作的领导。后来,又比照北京市委创造的经验,选调大学毕业生到农村当“村官”,十分期待这些“外来和尚”能够弥补基层干部队伍建设的“短板”,激发村级组织的活力,给农村注入了新思维与新动力,从而尽快实现农业农村的现代化。然而,选派党政机关和事业单位的干部到基层任“第一支部书记”或村委会“第一副主任”,选调大学毕业生到农村当“村官”等这种搞法,并不符合农村社会治理的内在规律。因为农村社会严重的“原子化”导致了农村经济和行政管理事务的多样性、复杂性,以及监督、服务成本的无穷大,有限的国家力量一般很难“一竿子”插到底,需要设置一

个弹性空间,并通过合理的体制机制让农民实现自我约束、自我管理、自我服务、自我发展。这既是中国历史上之所以“皇权不下县”的根本原因,也是乡村治理中之所以选择村民自治制度的逻辑缘由。

从2011年3月开始,湖北省以“送政策、访民情、办实事、促发展”为主题,组织省、市、县三级11万名干部、8000个工作组,对全省25000多个行政村连续开展了每年一轮的“三万”活动。第一轮曰“入万户”,第二轮曰“挖万塘”,第三轮曰“洁万家”,第四轮曰“通万车”,第五轮曰“惠万民”。“三万”活动对于加强群众工作、密切党群关系、改进机关作风、培养锻炼干部、促进农业农村发展等方面也产生了一定的积极作用,但也尚存在农民在农业农村改革与发展中的主体地位发挥不够,离开了从制度上对解决农业增效慢、农民增收难、农村公共服务薄弱这些核心、关键问题的真正诉求等不足。

党的十八大以来,湖北省按照中央统一部署开展了轰轰烈烈的扶贫攻坚战,为确保扶贫开发工作快速推进,各地领导尤其是党政“一把手”亲自挂帅,逐级设立“作战室”,制订时间表、线路图,站位一线、靠前指挥,不断加大政策、项目和资金倾斜力度。在一些移民搬迁工地上,白天热火朝天、黑夜灯火通明。很多基层领导人对如期脱贫充满了必胜的信心,普遍认为凭党和政府强大的组织手段,高度集中人力、物力、财力来一场战术式突击,扶贫开发即可传檄而定、大功告成。由于时限短、任务重、压力大,一些地方政府秉承“替民作主”的逻辑,扛着“为人民服务”的旗帜,大包大揽、自操自办、一厢情愿的情况时有发生。这种越俎代庖的结局,大多是政府花了钱、费了神,项目却无法“落地生根”和“开花结果”,或经济效益缺乏可持续性。不少本该得民心的好事最后办成了伤民心的坏事,让群众既不认同更不感恩。

实现好、维护好、发展好农民的根本利益,这是农业农村改革的出发点和落脚点。同时,农民高兴不高兴、满意不满意、答应不答应,则是检验农业农村改革成功不成功的重要标准。可以说,推进农业农村改革、实现乡村振兴战略,无论哪一项工作都离不开农民。而且,农业是农民自己养家活口的产业,农村是农民自己安身立命的家园。农业领域如何改革,农村社会怎样发展,通过何种路径去建设一个什么样的美好家园,农民自己心里最明白,也最有发言权。习近平总书记曾经强调过:“农村经济社会发展,说到底,关键在人。要通过富裕农民、提高农民、扶持农民,让农业经营有效益,让农业成

为有奔头的产业,让农民成为体面的职业。”如果不能确保农民的主体性地位,任何关于农业农村改革与发展的战略目标都很难获得农民的认同,也就不可能充分地调动和发挥广大农民群众的积极性与创造性,再好的宏伟蓝图最终只能是“镜花水月”。

因此,必须切实改变政府“替民作主”的传统思维惯性,不要“一厢情愿”地给农民去设计农业繁荣的理想路径,也不要自以为是地给农民描绘农村发展的宏伟蓝图。正确的原则与科学的态度是:必须始终尊重农民的主体地位,具备历史耐心,倾听农民呼声,守望农民愿景,相信农民智慧、依靠农民力量,切实保障农民的物质利益和民主权利,努力为农民提供表达利益诉求的良好环境,培养农民话语表达的自觉意识,鼓励和支持农民选择、探索、创造美好生活模式的实践路径,通过典型示范积极引领农民广泛参与农业农村改革与发展。这也是我党思想路线中的“从群众中来,到群众中去”的优良传统。

40年改革极大地提高了农民的物质生活水平,但自力更生、守望相助、团结奋斗、不断进取的主人翁精神却没有同步得到升华,反而有逐步沉沦的危险。在很多农村,基础设施老化、道路交通不畅、水利工程失修、安全饮水缺乏、环境脏乱差等直接关系到农户切身利益而需要大家团结起来一齐做的事情,现在十分困难。不少基层干部反映当前农村工作是“老办法不能用,新办法不会用,硬办法不敢用,软办法不顶用”。这已经成为促进农业农村深化改革和全面发展的紧迫任务。我们必须采取有效措施不断提升农民的综合素质,促进农民全面发展,特别是强化对农民的文化与法制教育,帮助农民深化对农业农村改革的认识。只有这样,才能更好地确立农民的主体地位,才能更好地发挥农民在农村社会事务中的主体作用。

## 五、努力追求改革的系统性、整体性、协同性

农业农村改革不是孤立于“三农”领域的内部活动,而是一个广泛涉及到工业与农业、城市与乡村、农民群众与其他公民,以及同国家政治、经济、文化、教育、卫生医疗、社会保障等几乎所有重大领域的管理体制与运行机制都具有“打断骨头连着筋”的关联性。1978年以家庭“大包干”为“第一枪”的改革,看起来只不过是一次内部的农业经营模式的创新,却很快把国家一系列的经济、政治、社会制度的“弹药库”引爆了。先是人民公社体制被

终结,乡镇政府取而代之;后是“统购统销”消亡,统一的市场体系确立;接着是乡镇企业“横空出世”,剩余农村劳动力“洗脚上岸”进城务工经商;再又到财税体制脱胎换骨,农业产业化、新型城镇化的快速兴起,统筹城乡一体化进程与实施乡村振兴战略,无一不是牵一发而动全身的重大壮举。更重要的是,农业农村改革的巨大成功,不仅使得长期困扰我们的“温饱”难题迎刃而解,而且有效地带动和促进了传统的城市管理体制的改革,让整个国家充满了生机与活力。实践证明,包括农业农村在内任何领域的一项具体的改革活动,都不能简单地看作是一个孤立存在的事物,而必然会和周围其他事物产生联系。

40年的农业农村改革历程中,有很多值得人们认真总结的经验与教训。最为典型而深刻的教训,就是“头痛医头,脚痛医脚”,结果往往是“按下葫芦又浮起了瓢”。例如面对农业增效慢、农民增收难的问题,很多地方决策层所采取的办法就是动员农村土地通过流转向少数种养大户和龙头企业集中,以追求规模经营的格局。但是,在自古以来就存在人地矛盾高度尖锐化的情况下,这种规模经营的方法实质上属于减人增效的模式。我国的工业化与城镇化到底能够容纳多少农村人口?当前谁也说不清楚。生产资料集中到少数种养大户和社会资本手里之后,绝大多数失地农民怎么办?

选拔大学毕业生到农村去当“村官”的良好动机不容置疑,但多数大学生并非立志当好“村官”,而是对严峻的就业形势抱着实践锻炼、丰富阅历之目的为以后报考公务员积累资本,往往对工作缺少热情,不思进取,仅把自己当成农村的匆匆过客。更重要的是,大学生“村官”的户籍大都留在毕业学校所在城市或生源地,按照村民自治的有关法律并无选举权和被选举权,只能担任村总支书助理、村委会主任助理等这些“名不正言不顺”的职务,造成了大学生“村官”既不是学生,更不是农民,也不是合法干部的混乱格局。

为了提高土生土长的村干部责任感和积极性,湖北省2015年出台“红头文件”,按照乡镇干部副职的级别给行政村党支部书记和村委会主任大幅度提高政治待遇与经济报酬,以推动“村官”脱产业化、专业化、正规化进程。文件规定,党支部书记和村委会主任每年的工资总额为47780元,由省财政掏60%,县财政配套40%。党支部和村委会“副手”则由各县市区根据自己的财力权宜解决。结果多数县市区无钱配套,只好允许各村从农村税费改

革之后的一般性财政转移支付中“腾挪”。让“村官”脱产化、专业化、正规化的搞法作为改革探索本可以理解,但在操作过程中如何避免同国家的《村民委员会组织法》发生冲突,却缺乏精心安排。更糟糕的是,这种只提高村官“一把手”待遇而其他副手们“干瞪眼”的结果,无疑是给村级领导班子团结奋斗、和谐相处注入了一剂“离心药”。

扶贫开发是全社会的共同责任,必须广泛动员社会各界有效参与,并充分调动“八仙过海,各显其能”的积极性,构建政府、社会、市场协同推进的扶贫格局,形成跨地区、跨部门、跨单位、全社会齐抓共管的多元化主体的扶贫工作体系。但多年来,多元化主体的扶贫体系久唤不出,全社会的主动参与度很低,几乎只有各级党政机关、事业单位、高等院校、科研院所、国有企业等“体制内部”的机构在孤军奋战,由他们抽调干部职工脱产组建专门的扶贫工作队“驻村入户”实施帮扶。但是,上述单位都有自己的专业职责与运行秩序,可谓“一个萝卜一个坑”。专业人员被长期抽调,势必影响正常的工作节奏和服务质量,最后使得各项工作成了“一地鸡毛”。

以上诸多事与愿违的现象之所以产生并且长期得不到有效解决,其中一个非常重要的原因就是

我们的改革在设计与操作过程中缺乏系统性、整体性、协同性。

习近平总书记2017年6月在中央全面深化改革领导小组第三十六次会议发表重要讲话时强调:注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。改革越深入,越要注意协同,既抓改革方案协同,也抓改革落实协同,更抓改革效果协同,促进各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰,朝着全面深化改革总目标聚焦发力。

当前,农业农村的改革与发展正处在关键时期,呈现出一系列新的阶段性特征。许多“老毛病”尚未得到有效解决,又出现了一系列新情况新矛盾新问题。这些新旧问题的叠加,既构成了十分严峻的困难挑战,也提供了转型升级的突破机会。各地领导干部要适应新形势新任务新要求,贯彻落实党的十九大精神和严格按照系统性、整体性、协同性原则,以全面建成小康社会为目标,紧密围绕抓关键、补短板、促农业不断增效、保农民持续增收,不失时机地深化农业农村领域的各项改革,努力开创“三农”工作新局面。

## 乡村治理 40 年

贺雪峰(武汉大学社会学系 教授)

今年是改革开放40周年,回顾40年来乡村治理的变迁,有利于我们更加清晰地评估当前中国乡村治理的现状,以为实现有效的乡村治理提供认识基础。

改革开放前,中国实行政社合一的人民公社体制,人民公社“三级所有,队为基础”,生产大队和生产队是人民公社的组成部分。分田到户以后,政社分开,生产大队改为行政村,生产小组相应改为村民小组。上个世纪八十年代开始实行以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督为基础的村民自治,村民选举产生村民委员会,村委会是农民群众进行自我管理、自我教育和自我服务的组织。村委会干部是不脱产干部,没有工资,只有有限的误工

补贴。

分田到户以后,农民具有了生产经营的自主权,行政村和村民小组不再直接介入农户生产经营事务,村干部主要工作包括政务和村务,政务主要指上级下达的行政任务,最典型的是收粮派款、刮宫引产,村务主要指村民自治事务,包括组织农民进行共同生产事务,调解农户之间的纠纷矛盾。共同生产事务主要是指依靠单家独户无法解决的诸如灌溉和机耕道修建等事务。

分田到户以后,农户有了经营自主权,农户的生产经营积极性被调动起来,在很短时间即极大地提高了农业产出,农民收入也大幅度提高,农业效率提高了。另一方面,单家独户农户的生产经营规